

# 四川省土地储备管理办法

## 第一章 总 则

第一条 为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，完善全省自然资源资产管理制度体系，进一步加强和规范土地储备管理，促进土地节约集约利用和高效配置，提高建设用地支撑和保障能力，推动全省经济社会高质量发展，根据《中华人民共和国土地管理法》《四川省〈中华人民共和国土地管理法〉实施办法》和《自然资源部 财政部 中国人民银行 国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）等规定，结合我省实际，制定本办法。

第二条 本办法所称土地储备，是指县级以上自然资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用、落实和维护所有者权益，依法取得土地、实施资产管护、组织前期开发、储存以备供应的行为。

第三条 土地储备工作在县级以上各级政府的领导下，统一归口自然资源主管部门管理，土地储备机构承担土地储备的具体实施工作。财政部门、自然资源主管部门按照职责分工对土地储备资金、资产进行监管。

第四条 土地储备机构应为县级以上人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划的自然资源

主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。

自然资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理。每个县级以上法定行政区划原则上只能设置一个土地储备机构。市县级自然资源主管部门应将符合规定的机构信息通过全民所有土地资产管理系统逐级上报至自然资源厅，经审核后报自然资源部，列入全国土地储备机构名录，并动态更新。

## 第二章 土地储备计划

**第五条** 各地应根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划、区域规划和重点专项规划等，结合当地城市建设规划重点、重大建设项目落地需求、土地储备空间潜力，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年内可收储的土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，结合城市更新、成片开发等工作，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。

**第六条** 各地应根据城市发展和土地市场调控的需要，结合当地相关规划、土地储备三年滚动计划、土地储备资金安排、市场供需关系等因素，衔接年度国有建设用地供应计划，合理制定年度土地储备计划。年度土地储备计划内容应包括但不限于：

1. 上年度末储备土地结转情况（含上年度末的拟收储土

- 地及入库储备土地的地块清单);
- 2.年度新增储备土地计划(含当年新增拟收储土地和新增入库储备土地规模及地块清单);
  - 3.年度储备土地前期开发计划(含当年前期开发地块清单);
  - 4.年度储备土地供应计划(含当年拟供应地块清单);
  - 5.年度储备土地临时管护计划;
  - 6.年度土地储备资金需求总量(含当年拟申请发行专项债券总量)。

其中,拟收储土地,是指已纳入土地储备计划或经县级以上人民政府批准,目前已启动收回、收购、征收等工作,但未取得完整产权的土地;入库储备土地,是指土地储备机构已取得完整产权,纳入储备土地库管理的土地。

**第七条** 各级自然资源主管部门应会同财政部门于每年第三季度,组织编制下一年度土地储备计划,报同级人民政府批准后,于次年3月底前,通过全民所有土地资产管理系统备案。

**第八条** 因土地市场调控政策变化或低效用地再开发、相关规划计划调整等原因,确需调整年度土地储备计划的,应按原审批程序报批、备案。

**第九条** 鼓励有条件的地方探索编制土地储备规划,根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划、区域规划和重点专项规划等,结合土地征收成片开发方案、城市更新方案、

自然资源禀赋等，分类划定储备片区、配置单元，统筹谋划城市重点片区、重点区块开发建设，合理安排片区生产、生活、生态功能，科学配置经营性用地与非经营性用地的比例，确定城市未来重点储备空间，做好项目资金平衡，促进土地资产配置效率最优化和效益最大化。鼓励探索合作收储、置换收储等模式，创新“土地+”自然资源资产整体储备等。

### 第三章 储备土地范围、取得和入库

第十条 下列土地可以纳入储备范围：

- 1.依法收回且原使用权已注销的国有建设用地；
- 2.收购的国有建设用地；
- 3.行使优先购买权取得的国有建设用地；
- 4.已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地；
- 5.其他依法取得的国有建设用地。

第十一条 储备收购的国有建设用地，按以下程序执行。

- 1.土地储备机构组织对拟收购的土地及其地上建（构）筑物的面积、四至范围、土地用途及土地使用情况等进行实地核查和权属核实，调查结果应当由土地使用权人予以确认。
- 2.土地储备机构会同土地使用权人委托具备资质的第三方机构对拟收储土地及地上建（构）筑物等的价值进行评估，根据评估结果等与土地使用权人就收购行为协商一致后，编制土地收购方案。土地收购方案经同级自然资源主管部门和

财政部门确认后，报同级人民政府批准。

3.经同级人民政府批准同意收购的，由土地储备机构与土地使用权人签订国有土地使用权收购合同。土地储备机构按合同约定支付土地收购补偿费用，自然资源主管部门按规定办理土地产权注销手续，由土地储备机构纳入储备管理。

涉及运用专项债券资金收购存量闲置土地的，按相关规定执行。

**第十二条** 城市市区未确定使用权人、无权属争议的国有建设用地，应当由土地储备机构纳入储备管理。

**第十三条** 入库储备土地必须是符合国土空间规划、产权清晰的土地。土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、产权状况（包括所有权和用益物权、担保物权）等情况进行审核，不得为了收储而损害合法土地权益。存在下列情况的，不得入库储备：

1.对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应办理原集体土地所有权或国有建设用地使用权等各类不动产权利注销登记手续而尚未办理的土地，不得入库储备。

2.对于存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估、治理、保护之前，不得入库储备。

## 第四章 储备土地前期开发

**第十四条** 土地储备机构应组织对储备土地开展前期开发，满足必要的“通平”要求，为政府供应土地提供保障。储备土地的前期开发应加强对文物遗存、历史古迹、古树名木等遗产的保护。

“通平”主要指按照该地块的规划，建设或优化道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施，并进行土地平整。

**第十五条** 前期开发具体工程要按照有关规定，选择工程勘察、设计、施工和监理等单位进行建设。工程施工期间，土地储备机构应对工程实施监督管理。工程完成后，土地储备机构应按规定组织开展验收或委托专业机构进行验收、完成结（决）算审计，并按有关规定报所属自然资源主管部门备案。

**第十六条** 需要对储备土地范围外的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化等基础设施进行建设，以及土地平整的，应与储备土地前期开发工作统筹规划，由相关项目建设主管部门按规定实施。

## 第五章 储备土地管护和供应

**第十七条** 各级自然资源主管部门应组织梳理未确定使用权人的国有建设用地情况，进行全口径统计和管理，定

期开展实物量清查与价值量核算工作。土地储备机构负责理清储备土地产权，评估入库储备土地资产价值，建立资产清查台账和数据库。

**第十八条** 土地储备机构应对纳入储备的土地采取自行管护、临时利用等方式进行管护，也可协商委托储备土地所在辖区的基层政府、开发区（园区）管委会或相关单位等进行管护。管护项目依法属于政府采购项目的，按照政府采购相关法律规范、制度规定确定实施管护供应商。

**第十九条** 在储备土地未供应前，土地储备机构可将储备土地或连同地上建（构）筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。储备土地的临时利用，一般不超过两年，且不能影响土地供应。

储备土地的临时利用应报同级自然资源主管部门同意。其中，在城市规划区内储备土地的临时使用，需搭建建（构）筑物的，应当依法履行报批手续，但不得修建永久性建筑物。土地储备机构应与临时利用单位签订储备土地临时利用协议，明确土地面积、临时用途、搭建临时建（构）筑物情况、期限、租金标准、双方的权利和义务、违约责任、交还土地要求等。鼓励各地制定储备土地临时利用土地定级标准与基准租金，规范储备土地临时利用定价管理。储备土地临时利用取得的收入实行“收支两条线”管理。

储备土地临时利用一般可用于建设项目施工办公用房（生活板房）、施工材料加工（堆）场、施工便道、地下空

间项目开放式施工、种植农作物，或文体场所、停车场以及同级人民政府同意的其他用途。

因自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等突发事件，对于交通、电力、通讯、供水等抢险救灾设施和应急安置、医疗、卫生防疫等急需使用的土地，可根据需要先行使用储备土地，使用结束后由用地单位恢复原状并交还土地储备机构，不再补办临时用地手续；确需转为长期使用的，应及时依法依规完善储备土地出库供应等手续。

**第二十条** 土地储备机构应建立巡查制度，对擅自在储备土地内乱搭乱建、乱倒乱采、乱砍滥伐、排放污染物等侵害储备土地资产的行为，做到早发现、早制止、早处理。

**第二十一条** 加强土地储备工作与国土空间详细规划编制衔接协同，统筹考虑收储范围、区域发展需求等因素，合理确定用地布局及用途安排等内容，促进储备土地资产保值增值。

鼓励探索对不具备单独供地条件的零星储备土地开展整体评估和统一配置，用于建设口袋公园、肉菜市场、停车场等。探索零星储备土地统筹纳入城市更新改造项目，促进资产盘活利用。

**第二十二条** 储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，应纳入当地市、县国有建设用地供应计划，由市、县自然资源主管部门统一组织土地供应。储备土地出库供应时，应在全民所有土地资产管理信息系统填报取得预出库单号，

供地方案未关联预出库单号的不得出库供应。

供应已登记发证的储备土地之前，土地储备机构应首先申请办理不动产注销登记，否则不得供应。供应使用专项债券收储的土地，市、县自然资源主管部门应提前征求同级财政部门意见，并在供应后及时告知。

## 第六章 资金管理

**第二十三条 土地储备资金收支管理**严格执行财政部、自然资源部关于土地储备资金财务管理的规定。土地储备资金通过政府预算安排，实行专款专用。严防借土地储备名义新增地方政府隐性债务。纳入年度土地储备计划的土地储备项目从拟收储到出库涉及的收入、支出全部纳入财政预算管理。土地储备机构应当严格按照规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备机构所需的日常经费，纳入政府预算，与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。土地供应后，应及时结算土地收储成本。使用专项债券的土地储备项目取得的土地出让收入，应当专门用于偿还该项目到期债券本息。

**第二十四条 财政部门**从缴入地方国库的土地出让收入中，划出3%—5%的比例建立国有土地收益基金，主要用于土地储备。从已收储土地的出让收入中计提的国有土地收益基金，可用于偿还因收储土地形成的地方政府债务，并作为土地出让成本性支出计算核定。

第二十五条 土地储备机构应根据年度土地储备计划，按规定编制土地储备资金收支项目预算，经同级自然资源主管部门审核，报同级财政部门审定后执行。土地储备机构应按照同级财政部门审定的预算执行，并根据土地收购储备工作进度，提出用款申请，经主管部门审核后，报同级财政部门审批。年度终了，土地储备机构应向同级自然资源主管部门报送土地储备资金收支项目决算草案，并详细提供宗地或项目支出情况，经自然资源主管部门审核后报同级财政部门，由同级财政部门审核，也可由同级财政部门指定具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。

第二十六条 土地储备资金应当建立绩效评价制度，绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。

第二十七条 用于土地储备的专项债券管理按照财政部、自然资源部等有关部门规定和省债券项目全生命周期管理工作有关规定执行。

第二十八条 储备土地不再办理国有建设用地使用权首次登记，不得办理不动产抵押登记。

## 第七章 监管责任

第二十九条 各级自然资源主管部门依托全民所有土地资产管理信息系统，对储备土地实行信息化管理，并纳入

国土空间规划“一张图”监督实施。加强对全民所有土地资产管理信息系统数据的审核和监管，保证数据的真实性、完整性、准确性和时效性；建立随机抽查以及数据核查机制，对储备土地相关数据指标定期进行监测、分析及评价。土地储备机构应按要求在全民所有土地资产管理信息系统中填报土地储备计划、项目、地块等相关信息。涉及使用专项债券的土地储备项目，应按照我省专项债券管理规定，通过全民所有土地资产管理信息系统、财政部专项债券穿透式监测系统上报相关信息，并确保两系统信息一致。违反相关要求的，将被给予警示直至退出全国土地储备机构名录。对于退出名录的机构，一年内不再接受其进入名录的申请。

**第三十条** 土地储备机构应定期编报政府储备土地资产情况报告。鼓励探索编制储备土地资产负债表。

**第三十一条** 各级自然资源主管部门及财政部门应按照职责分工，相互配合，加强信息系统互联互通，保证土地储备工作顺利开展。

市县级自然资源主管部门应制定辖区内相关管理办法，监管土地储备机构、业务运行、资产管理及资金使用，定期考核，加强对土地储备机构的管理与指导，审核调整土地储备计划及资金需求，对使用专项债券的土地储备项目确保融资收益平衡，指导督促有关方面及时上缴专项债券还本付息资金，并会同市县财政部门做好相关专项债券申报审核，配合做好专项债券发行管理等相关工作。

自然资源厅负责制定全省土地储备监管制度，对全省土地储备业务进行政策和业务指导，监管全省土地储备机构及土地储备业务运行情况，审核全省土地储备机构名录、土地储备规模、资金及专项债券的需求，对使用专项债券的土地储备项目确保融资收益平衡，指导督促有关方面及时上缴专项债券还本付息资金，会同财政厅做好相关专项债券申报审核，配合做好专项债券发行管理等相关工作。监管省级储备土地资产管理及资金使用，定期考核，加强对省级土地储备机构的管理与指导，审核调整省级土地储备计划及资金需求。

各级财政部门负责审核土地储备资金收支预决算、国有土地收益基金计提及拨付情况、监督管理资金支付和收缴情况、土地收储成本结算情况及用于土地储备的专项债券申报审核和发行管理等工作。

**第三十二条** 各级自然资源主管部门、财政部门、人民银行分支机构和国家金融监督管理总局派出机构应建立符合本地实际的联合监管机制。按照职责分工，对储备土地、资产、资金、专项债券等进行监督和指导。

## 第八章 附 则

**第三十三条** 各市（州）自然资源主管部门可依据本办法规定，结合当地实际，会同当地同级财政部门、人民银行分支机构和国家金融监督管理总局派出机构制定细化办法。

**第三十四条** 本办法由自然资源厅会同财政厅、人民银行四川省分行、四川金融监管局负责解释。

**第三十五条** 本办法自 2026 年 1 月 1 日起实施，有效期 5 年。实施期间，法律法规另有规定的，从其规定。