

# 自然资源部 财政部 中国人民银行 国家金融监督管理总局 文件

自然资规〔2025〕2号

---

## 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

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门、财政厅（局），新疆生产建设兵团自然资源局、财务局，中国人民银行上海总部，各省、自治区、直辖市及计划单列市分行，各金融监管局：

为加强和规范土地储备管理，根据相关法律法规和国务院有

关文件的规定，自然资源部、财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局联合修订了《土地储备管理办法》。现予印发，请遵照执行。



2025年1月10日

# 土地储备管理办法

## 一、总体要求

(一) 为完善土地储备制度，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，推动高质量发展，根据《土地管理法》和《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15号）、《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）等，制定本办法。

(二) 土地储备是指县级（含）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。土地储备工作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。财政部门负责土地储备资金及形成资产的监管。

(三) 土地储备机构应为县级（含）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。市、县级自然资源主管部

门应将符合规定的机构信息逐级上报至省级自然资源主管部门，经省级自然资源主管部门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。

## 二、储备计划

（四）各地应根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划，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、成片开发等工作划定储备片区，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。

（五）各地应根据城市建设发展和土地市场调控的需要，结合当地社会发展规划、土地储备三年滚动计划、年度国有建设用地供应计划等因素，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：

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。

其中，拟收储土地，是指已纳入土地储备计划或经县级（含）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。

（六）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，并报省级自然资源主管部门备案。因土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因，确需调整年度土地储备计划的，土地储备计划应按原审批程序报批、备案。

### 三、入库储备标准

（七）储备土地必须符合国土空间规划。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、评估和治理之前，不得入库储备。

（八）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。

入库储备土地必须是产权清晰的土地。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。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。

(九) 收购土地的补偿标准,由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果等协商,经同级自然资源主管部门和财政部门确认。

(十) 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。

#### **四、前期开发、管护与供应**

(十一) 土地储备机构负责理清入库储备土地产权,评估入库储备土地的资产价值。

(十二) 土地储备机构应组织对储备土地开展必要的前期开发,为政府供应土地提供保障。

储备土地的前期开发应按照该地块的规划,加强对文物遗存、历史古迹、古树名木等遗产的保护,完成地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施建设,并进行土地平整,满足必要的“通平”要求。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。

前期开发工程施工期间,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，并按有关规定报所属自然资源主管部门备案。

（十三）土地储备机构应对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、临时利用等方式进行管护，建立巡查制度，对侵害储备土地权利的行为要做到早发现、早制止、早处理。对储备土地的管护，可以由土地储备机构的内设机构负责，也可由土地储备机构按照相关规定选择管护单位。

（十四）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，不得修建永久性建筑物。

（十五）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。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。

## **五、资金管理**

（十六）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。财政部门从土地出让收入中划出一定比例资金，建立国有土地收益基金，主要用于土地储备，具体比例由各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府确定，并报送财政部和自然资源部备案。土地储备资金通过政府预

算安排，实行专款专用。

(十七) 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。

(十八) 土地储备机构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。年度终了，土地储备机构向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，由同级财政部门审核或者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。

(十九) 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。

(二十) 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执行。

## 六、监管责任

(二十一) 信息化管理。自然资源部建立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。涉及使用专项债券的土地储备项目，自然资源部与财政部地方政府债务管理信息实施系统联通并共享项目信息，财政部向自然资源部提供使用专项债券的土地储备项目清单。土地储备机构应按要求在系统中填报土地储备计划、项

目、地块以及专项债券等相关信息，并按相关法律法规和规范性文件开展工作，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。

各级自然资源主管部门要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。

（二十二）部门分工监管。各级自然资源主管部门及财政部门应按照职责分工，互相配合，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，并配合市县财政部门做好相关专项债券发行管理等相关工作。

省级自然资源主管部门负责制定本行政辖区内土地储备监管制度，对土地储备业务进行政策和业务指导，监管土地储备机构及本地区土地储备业务运行情况，审核土地储备机构名录、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，配合省级财政部门做好相关专项债券发行管理等相关工作。

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发行和管理等工作。

(二十三) 各级自然资源主管部门、财政部门、中国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、专项债券进行监督和指导。

## 七、其他要求

(二十四) 各省、自治区、直辖市及计划单列市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、中国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具体实施办法。

(二十五) 本办法由自然资源部会同财政部、中国人民银行及国家金融监督管理总局负责解释。

(二十六) 本办法自发布之日起实施。《国土资源部 财政部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》(国土资规〔2017〕17号)同时废止。

公开方式：主动公开

