

储备土地临时利用合同规范化管理路径

张鹏飞

洛阳市土地储备整理中心 河南 洛阳 471000

摘要：储备土地临时利用可盘活资源、提高储备效益、缓解供需矛盾，合同管理是临时利用核心环节，其规范化关乎储备土地利用的合法、安全与高效。当前，我国储备土地临时利用合同管理存在文本不规范、审批繁琐、监管机制不完善、信息化滞后等问题，阻碍了土地资源价值发挥。本文基于相关理论，剖析现状与问题，提出合同文本、审批、监管、信息化管理四大规范化路径，构建制度、人员、资金三大保障体系，为提升合同管理规范化水平、实现储备土地可持续利用提供支撑与指导。

关键词：储备土地；临时利用；合同管理；规范化路径

引言：新型城镇化加速，土地储备规模扩大，其在正式出让或开发前有闲置周期。临时利用这部分储备土地，能增加储备收益、降低成本，满足城市临时公共服务、民生保障、产业过渡等需求，意义重大。合同是临时利用的核心载体，可明确双方权责、规范行为、防范风险。但因临时利用主体多元、用途多样、期限灵活，且管理制度不完善、手段传统，合同管理不规范，易引发纠纷、浪费资源。研究合同规范化管理路径，对规范利用、提升储备管理效能十分关键。

1 储备土地临时利用合同管理相关理论基础

1.1 储备土地的概念与特征

储备土地是各级人民政府土地储备机构依据法律法规，通过征收、收购、收回等方式取得，经整理开发后，用于调控土地市场、保障城市建设，尚未正式出让、划拨或开发的国有建设用地。其核心特征体现为法定性、公益性与可控性。法定性要求储备土地的取得、管理、利用全过程严格遵循相关法律法规，储备机构在法定权限内履职。公益性体现在其核心功能是调控市场、保障民生与公共设施建设，兼顾效益与公共利益。可控性指储备土地由储备机构统一管理、规划与调控，利用方式、期限由机构统筹安排。此外，储备土地的闲置周期性、用途临时性，决定了其临时利用的必要性与合同管理的特殊性。

1.2 临时利用合同的法律性质与要素

储备土地临时利用合同是土地储备机构与临时用地申请人，就储备土地临时利用订立的明确双方权利义务的书面协议，法律性质属于民事租赁合同，兼具行政监管属性。民事属性上，双方地位平等，申请人支付利用费用，储备机构提供符合条件的土地，双方享有自愿订约、违约索赔等权利。行政监管属性上，储备机构作为

政府授权主体，有权监督利用行为，纠正违规行为、解除违规合同，体现政府管控职能。合同核心要素包括主体、客体、内容：主体为储备机构与申请人，需具备相应民事能力；客体为储备土地临时使用权，明确位置、面积等信息；内容涵盖利用用途、期限、费用、权利义务、违约责任等核心条款，是合同履行的关键依据^[1]。

1.3 规范化管理的理论依据

储备土地临时利用合同规范化管理的理论依据源于依法行政、契约自由与契约正义、资源优化配置三大理论。依法行政理论要求储备机构规范合同订立、履行、监管全过程，确保行政行为合法公正，杜绝违规订约、滥用职权，保障利用行为合法。契约自由与契约正义理论强调，双方在平等自愿基础上订约，兼顾条款公平，明确权利义务对等，既尊重申请人合法需求，也保障储备机构监管权与土地权益，避免显失公平。资源优化配置理论认为，储备土地作为稀缺国有资源，需通过规范化合同管理，明确用途、期限与责任，引导资源流向高效领域，避免闲置浪费，实现资源价值最大化与可持续利用。

2 储备土地临时利用现状及合同管理问题分析

2.1 储备土地临时利用的现状

当前，储备土地临时利用已成为土地储备管理的重要组成部分，各地结合城市需求与储备实际，形成多样化利用模式，呈现利用范围扩大、用途多元的态势。利用用途主要分为四类：一是临时公共服务用途，包括停车场、市民广场、社区服务中心等，弥补公共设施不足；二是民生保障用途，包括临时保障性住房、农贸市场、医疗站点等，解决民生痛点；三是产业过渡用途，包括临时厂房、仓储、办公场所等，为中小企业提供过渡支持；四是生态修复用途，包括临时绿化、水土保持工程等，提升土

地生态质量。随着储备规模扩大,临时利用面积逐年增加,大中型城市闲置土地临时利用比例较高,但因各地发展与管理水平差异,呈现区域不均衡特征,部分地区利用效率低、管理不规范问题突出。

2.2 合同管理存在的问题

储备土地临时利用合同管理存在四大突出问题。(1) 合同文本不规范,缺乏统一标准,各地自行制定文本,部分条款简单,缺失用途、期限、违约责任等核心内容,或表述模糊易引发纠纷;部分文本未结合临时利用特殊性,缺乏生态保护、土地恢复等针对性条款,难以规范利用行为。(2) 审批流程繁琐不规范,涉及多部门审批,部分地区环节过多、效率低下,延长土地闲置周期;审批标准与时限不明确,存在随意性与暗箱操作,影响管理公正性。(3) 监管机制不完善,存在“重审批、轻监管”现象,监管责任不明确,多依赖人工巡查,覆盖面有限、效率不高,难以及时发现违规行为^[2]。(4) 合同履行不规范,部分申请人拖欠费用、擅自延长期限、改变用途,甚至违规搭建、破坏土地;储备机构监管不力,对违约行为处置不严,难以保障合同履行。

3 储备土地临时利用合同规范化管理的路径选择

3.1 合同文本制定规范化

合同文本规范化是管理规范化的基础,核心是构建统一完善的文本体系。首先,建立统一模板,由省市储备主管部门牵头,结合法律法规与本地实际,制定标准化合同模板,明确双方信息、土地情况、用途、期限、费用、土地保护、权利义务、违约责任等必备条款,避免缺失与模糊。其次,强化针对性,根据公共服务、产业过渡等不同用途,在模板基础上增设专项条款,如生态用途明确保护标准与恢复时限,产业用途明确环保要求,确保贴合实际。最后,规范审核流程,建立多级审核机制,订约前审核文本合法性、合规性与公平性,重点核查条款合规性与权利义务对等性,邀请法律顾问参与,防范法律风险。

3.2 审批流程优化规范化

审批流程优化是提升效率、保障公正的关键,核心是简化环节、明确标准、规范流程。首先,整合审批环节,打破部门壁垒,明确各部门审批职责,整合重复环节,推行“一窗受理、并联审批、限时办结”模式,由储备机构牵头受理,同步推送相关部门审批,减少跑腿次数,缩短周期。其次,明确标准与时限,制定统一审批标准,明确申请条件、材料、权限与时限,临时利用期限一般不超过2年,特殊情况延长不超过1年,明确各环节办理时限,杜绝拖延推诿。最后,规范公示制度,建

立审批信息公示平台,全程公示申请、流程与结果,接受社会监督,确保公开公平公正,杜绝暗箱操作。

3.3 监管机制完善规范化

完善监管机制、强化全过程监管,是确保合同落地、利用合规的核心保障。一是明确监管主体与职责,建立储备机构牵头、多部门协同监管机制,储备机构作为责任主体,负责日常监管、巡查与违约处置;各相关部门分工配合,开展专项检查、联合执法,形成监管合力,实现全覆盖无死角。二是丰富监管手段,构建日常巡查+专项检查+动态监测的多元体系,储备机构每月定期巡查,核查用途、租金与管护情况;每季度联合部门开展专项检查,聚焦突出违规问题;运用无人机、视频监控等技术,对重点地块常态化监测,提升精准性与时效性^[3]。三是强化违约追责,严格按合同约定,对违规改变用途、拖欠租金等行为,采取责令整改、加收滞纳金、终止合同、行政处罚等措施,情节严重的纳入信用惩戒,形成有力震慑,确保合同条款严格履行。

3.4 信息化管理应用规范化

推进信息化规范化应用,依托技术提升管理精细化水平,是合同规范化管理的重要支撑。首先,搭建一体化信息平台,由市级以上储备主管部门牵头,整合合同全流程信息,实现订立、审批、监管、归档等环节线上办理,打破部门壁垒,实现信息共享与协同联动。其次,规范信息化操作,制定平台操作细则,明确各岗位权限与职责,规范信息录入、审批流转、巡查数据上传等操作,确保信息真实准确、流程规范、数据可追溯,避免人工失误与遗漏。最后,强化技术与安全保障,定期升级维护平台,新增动态监测、风险预警等功能,运用大数据分析精准研判风险、发出预警;健全信息安全制度,加强数据加密与访问控制,防范信息泄露与篡改,推动合同管理向精细化、智能化转型。

4 储备土地临时利用合同规范化管理的保障措施

4.1 制度建设保障

制度建设是储备土地临时利用合同规范化管理的根本保障,核心是完善相关法律法规与管理体制,构建系统完备的制度体系。健全法律法规体系,结合我国土地储备管理实际,修订完善《土地管理法》《土地储备管理办法》等相关法律法规,明确储备土地临时利用的法律地位、利用范围、合同管理要求等,为合同管理规范化提供明确的法律依据;各地结合本地实际,制定储备土地临时利用合同管理实施细则,细化合同文本、审批流程、监管机制等相关规定,增强制度的可操作性;完善配套管理制度,建立合同备案制度,所有储备土地临

时利用合同均需向土地储备主管部门备案,确保合同管理的规范性;建立合同档案管理制度,对合同文本、申请材料、审批文件、监管记录、履行情况等相关资料进行统一整理、归档,实现档案规范化管理,便于查询与追溯;建立责任追究制度,明确合同管理各环节的责任主体,对在合同管理工作中存在违规审批、监管不力、滥用职权等行为的单位与个人,依法追究其责任,强化制度约束。

4.2 人员培训保障

人员素质是提升储备土地临时利用合同管理规范化水平的关键,核心是加强从业人员培训,打造一支专业、高效、规范的管理队伍。首先,明确培训对象与内容,培训对象涵盖土地储备机构、相关审批部门的从业人员,以及临时用地申请人的相关负责人;培训内容包括相关法律法规、合同管理知识、审批流程、监管技巧、信息化平台操作等,重点提升从业人员的法律意识、专业素养与操作能力,确保其能够熟练掌握合同管理相关要求,规范开展工作。其次,建立常态化培训机制,制定年度培训计划,定期组织开展集中培训、专题研讨、案例分析等培训活动,结合合同管理中的典型案例,分析存在的问题与解决措施,提升培训的针对性与实效性;鼓励从业人员参加行业培训、职业资格考试等,不断更新知识储备,提升专业能力^[4]。最后,建立考核评价机制,将从业人员的培训情况、工作业绩、合规情况等纳入考核范围,考核结果与评优评先、职务晋升等挂钩,激励从业人员主动提升自身素质,规范开展合同管理工作。

4.3 资金投入保障

资金投入是储备土地临时利用合同规范化管理的重要支撑,核心是加大资金投入力度,保障合同管理工作有序开展。明确资金投入范围,资金主要用于信息化平台建设与维护、从业人员培训、合同审核与监管、土地恢复验收、档案管理等相关工作,确保各项规范化管理

措施能够落地实施;建立稳定的资金保障机制,将储备土地临时利用合同管理相关资金纳入同级财政预算,根据管理工作需要合理安排资金额度,确保资金足额到位、专款专用;同时,优化资金使用效率,加强资金使用监管,建立资金使用审核制度,对资金使用情况进行定期审计,杜绝资金浪费、挪用等违规行为;鼓励多元资金投入,结合储备土地临时利用的实际情况,引导社会资本参与储备土地临时利用及合同管理相关工作,例如鼓励社会资本参与信息化平台建设、土地恢复等工作,补充财政资金不足,推动合同管理规范化水平不断提升。

结束语

储备土地临时利用合同规范化管理,是提升储备管理效能、盘活土地资源、防范风险的重要举措,对实现土地可持续利用、保障城市发展意义重大。本文梳理相关理论基础,分析当前储备土地临时利用现状及合同管理存在的突出问题,提出四大规范化路径与三大保障体系,形成完整研究框架。当前,合同规范化管理仍面临挑战,未来需结合城镇化发展与储备管理改革,完善制度、创新手段、提升人员素质,优化管理路径,解决突出问题,充分发挥储备土地价值,为城市高质量发展提供支撑。

参考文献

- [1]李萍,吴锦海,梁宇哲,等.资产运营视角下的储备土地管护与临时利用[J].中国国土资源经济,2025,38(2):77-82.
- [2]陈晓,孙芬,宋德义.重庆市储备土地管护和临时利用探索[J].合作经济与科技,2025(19):32-34.
- [3]李柏强,郝鹏伟.关于储备土地管护和临时利用问题的思考——以广西区本级为例[J].南方自然资源,2023(3):23-26.
- [4]刘平,晏阳,覃豪杰.对广西储备土地管护和临时利用工作的探讨[J].智库时代,2023(9):285-288.