

# 基于土地储备的土地管理研究

杨 娜

北票市自然资源事务服务中心 辽宁 北票 122100

**摘要:** 土地储备作为现代土地管理的重要手段,对于优化土地资源配置、调控土地市场、促进城市可持续发展具有举足轻重的作用。本文首先概述了土地储备制度的基本概念和功能,随后深入分析了基于土地储备的土地管理策略,包括完善法律法规、优化运作机制、强化监管与考核等方面。此外,本文还探讨了土地储备制度面临的挑战及未来发展趋势,旨在为提升我国土地管理水平提供全面而深入的理论支撑和实践指导。

**关键词:** 土地储备; 土地管理; 资源配置; 可持续发展

## 引言

随着城市化进程的快速推进,土地资源日益成为制约城市发展的重要因素。如何在有限的土地资源上实现高效、可持续的利用,成为当前土地管理面临的重要课题。土地储备制度作为一种有效的土地管理工具,能够通过政府主导的土地收储、整理和供应,调节土地市场供需关系,优化土地资源配置,保障城市发展用地需求。然而,在实际运作中,土地储备制度仍存在诸多问题,如收储范围不明确、整理标准不统一、监管机制不健全等。因此,本文旨在深入研究基于土地储备的土地管理策略,以期为提升我国土地管理水平提供有益借鉴。

## 1 土地储备制度概述

### 1.1 土地储备制度的定义与功能

土地储备制度是现代城市土地管理的重要组成部分,旨在通过政府主导的土地收储、前期开发整理和适时供应,满足城市规划与发展的多样化需求。具体而言,政府依据土地利用总体规划和城市规划,通过征收、收购、置换等多重手段,获取并储备土地资源,以确保城市各类建设用地,如住宅、商业、工业和基础设施等项目的及时供应。土地储备制度的核心功能体现在三大方面:首先,它能够有效调节土地市场,通过灵活的收储与供应策略,平抑市场波动,维护土地市场的稳定与健康发展;其次,该制度为城市发展提供了坚实的土地保障,确保各类建设项目能够按照规划顺利推进,满足城市化的快速进程;最后,通过前期开发整理,土地储备制度促进了土地的节约集约利用,提高了土地利用效率,有助于实现土地资源的可持续利用。

### 1.2 土地储备制度的运作机制

土地储备制度是一套复杂而精细的运作体系,涉及土地收储、整理、供应及监管等多个核心环节。为确保土地市场的有序发展和城市规划的顺利实施,政府精心

制定土地储备计划,详细规定收储范围、方式和时序。在收储阶段,政府通过征收、收购或置换等方式,将符合规划要求的土地纳入储备体系。随后,政府投入资源进行前期开发整理,包括基础设施建设、生态环境改善等必要工作,旨在提升土地价值,形成适宜开发建设的“净地”。经过整理的土地被纳入土地储备库,成为城市发展的重要资源储备。当市场需求或城市规划需要时,政府会从储备库中适时供应土地,以满足各类建设项目的用地需求。同时,为确保土地利用的合规性和高效性,政府建立了严格的监管机制,对土地利用进行全过程监管,确保土地利用符合规划和政策要求<sup>[1]</sup>。在整个运作过程中,政府高度重视与相关部门、企业和公众的沟通与协调,努力形成共识,确保土地储备工作的顺利推进。

## 2 基于土地储备的土地管理策略分析

### 2.1 完善土地储备法律法规体系

土地储备作为城市土地管理的关键环节,其健康发展离不开健全的法律法规体系作为支撑。因此,完善土地储备法律法规体系,对于保障土地储备工作的规范运作、维护土地市场的稳定秩序、促进城市可持续发展具有重要意义。首先,应制定专门的土地储备法,以明确土地储备的法律地位、基本原则、运作程序及监管机制等核心内容。这部法律将成为土地储备制度实施的纲领性文件,为各级政府、相关部门和企业提供明确的法律指引。通过立法确立土地储备的合法性和权威性,有助于提升土地储备工作在社会各界的认知度和支持度。其次,对现有相关法律法规进行修订和完善,以确保与土地储备制度相衔接、相协调。例如,《土地管理法》、《城市规划法》等法律中涉及土地储备的条款,应根据新的土地储备法进行相应调整和完善,以消除法律之间的冲突和矛盾,形成系统完备、相互支撑的土地管理法

律体系。最后,加强法律法规的宣传和执行力度是确保土地储备工作规范有序的关键。各级政府应通过多种渠道和形式,广泛宣传土地储备法律法规,提高社会各界对土地储备工作的认知度和参与度<sup>[2]</sup>。同时,加大对违法违规行为的查处力度,严格依法追究相关责任人的法律责任,确保各项政策得到有效落实。通过加强宣传和执行力度,可以进一步提升土地储备工作的规范性和权威性,为城市的可持续发展提供坚实的法律保障。

## 2.2 优化土地储备运作机制

优化土地储备运作机制是提升土地管理效率、促进土地资源合理配置的关键环节。为实现这一目标,我们需要从收储、整理开发到供应等各个环节进行全面优化。第一,建立科学的土地收储机制至关重要。这意味着我们需要明确收储的标准和程序,确保整个收储过程的合理性和公平性。通过制定严格的收储标准和透明的收储程序,可以有效防止权力寻租和腐败现象的发生,保障土地资源的公共利益属性。同时,收储工作应与城市规划紧密衔接,确保所收储的土地符合城市发展的需要,为城市的长期发展奠定坚实基础。第二,完善土地整理和开发机制是提高土地利用效率的重要途径。我们应制定详细的整理和开发计划,明确整理目标和时序,确保土地整理工作有序进行。通过土地整理和开发,可以改善土地的利用条件,提升土地的价值,为城市的可持续发展提供有力支撑。同时,我们应积极引入市场机制,吸引社会资本参与土地整理和开发,形成多元化的投资主体。这不仅可以减轻政府的财政压力,还可以引入市场竞争机制,提升土地整理和开发的质量和效率。第三,建立灵活的土地供应机制是优化土地储备运作机制的重要组成部分。我们应根据市场需求和城市规划,适时调整土地供应策略<sup>[3]</sup>。通过制定合理的供应计划和灵活的供应方式,可以确保土地供应与市场需求相匹配,避免土地资源的浪费和闲置。同时,我们还应加强对土地市场的监测和调控,及时发现和解决市场中出现的问题,确保土地市场的健康稳定发展。通过以上措施的实施,我们可以进一步优化土地储备运作机制,提升土地管理水平,为城市的可持续发展做出更大贡献。

## 2.3 强化土地储备监管与考核

为确保土地储备制度的有效实施和土地资源的合理利用,强化土地储备监管与考核至关重要。这不仅可以规范土地储备工作的运作,还可以提高土地资源的利用效率,促进城市的可持续发展。一方面,我们需要建立健全土地储备监管体系。这包括明确监管职责、监管程序和监管标准,确保土地储备工作在规范、透明和有序

的环境中进行。为此,可以设立专门的监管机构或委托具备相应资质的第三方机构进行监管,利用其专业知识和技术手段,对土地储备的各个环节进行严格的监督和检查,确保土地储备工作的合法合规和规范运作。另一方面,实施动态监测和定期评估制度是及时掌握土地利用状况和市场需求变化的关键。我们可以运用现代信息技术手段,如遥感技术、地理信息系统等,建立土地储备信息平台,实现信息共享和实时更新。这将大大提高监管效率,使我们能够迅速发现问题并采取相应措施进行整改。同时,定期评估制度的实施将有助于我们全面了解土地储备工作的效果,为未来的土地储备计划提供科学依据。再者,强化考核结果的运用和问责机制是确保土地储备工作质量和效率的重要保障。我们应该将土地储备工作纳入政府绩效考核体系,制定科学、合理的考核指标和方法。通过全面、客观、公正的评价,激励先进单位和个人继续努力,督促后进单位和个人改进工作。同时,建立严格的问责机制,对在土地储备工作中存在违法违规行为或工作不力的单位和个人进行严肃处理。这将有助于形成良好的工作氛围和机制,推动土地储备工作不断向前发展。

## 2.4 推动土地储备与城市规划的深度融合

土地储备与城市规划作为城市发展的两大基石,其深度融合对于优化城市空间布局、提升土地利用效率具有不可替代的作用。因此,我们必须采取有力措施,推动二者的深度融合,为城市的可持续发展注入新动力。加强城市规划对土地储备的引导作用至关重要。在制定城市规划时,我们应充分考虑土地资源的承载能力、发展潜力及市场需求,科学确定各类用地的布局、规模和时序。这将为土地储备提供明确的方向和目标,确保所储备的土地与城市发展需求相匹配,避免资源的浪费和错配。其次,促进土地储备与城市规划的互动协调是实现深度融合的关键环节。在土地储备过程中,我们应注重与城市规划的衔接和协调,确保所收储的土地符合城市规划的要求和标准。同时,随着城市规划的调整和优化,我们也应及时调整土地储备计划和供应策略,保持二者的动态平衡和协调发展。最后,强化城市规划对土地市场的调控作用是深度融合的必然要求<sup>[4]</sup>。我们应通过制定合理的土地供应计划和灵活的供应方式,引导土地市场健康发展,防止市场出现过度投机和恶意炒作等行为。同时,加强城市规划的监管和执行力度,确保土地利用严格符合规划和政策要求,维护土地市场的秩序和稳定。

## 3 土地储备制度面临的挑战及未来发展趋势

### 3.1 面临的挑战

尽管土地储备制度在城市土地管理中发挥了不可或缺的作用,为城市的规划与发展提供了坚实的土地保障,但随着时代的进步和社会的发展,它仍然面临着诸多严峻的挑战。首当其冲的是土地资源的日益紧缺。随着城市化进程的迅猛推进,大量农村土地被转化为城市建设用地,导致可供收储的土地资源愈发稀少。这不仅使得收储难度不断攀升,还加剧了土地市场的竞争和冲突。其次,土地市场的频繁波动也给土地储备工作带来了巨大的调控压力。受经济、政策、社会等多重因素影响,土地市场时而冷清时而狂热,给政府的土地调控工作带来了极大的不确定性。如何在市场波动中保持土地供应的稳定,防止系统性风险的发生,成为了摆在政府面前的一大难题。此外,公众对土地储备工作的透明度和公平性要求也越来越高。随着公民意识的觉醒和信息技术的普及,公众对土地资源的关注度不断提升,对土地储备决策、运作过程以及利益分配等方面都提出了更高的监督要求。这要求政府在土地储备工作中更加注重公开透明和公平公正,积极回应社会关切。最后,相关法律法规体系的不完善和执行力度的不足也是制约土地储备制度健康发展的重要因素。目前,我国在土地储备方面的法律法规还不够完善,存在诸多空白和模糊地带,给实际操作带来了很大的困难和挑战。同时,执法不严、违法不究等现象也时有发生,削弱了法律法规的权威性和约束力。因此,加强法律法规建设、提高执行力度是当前和今后一个时期土地储备工作的重要任务。

### 3.2 未来发展趋势

展望未来,我国土地储备制度在多重因素的共同推动下,将呈现出更加鲜明且多元的发展趋势。一是市场化运作将成为土地储备制度的核心特征。政府将更加注重发挥市场在资源配置中的决定性作用,通过引入市场竞争机制、完善土地交易规则等方式,有效调节土地市场的供需关系,实现土地资源的优化配置和高效利用。这不仅有助于提升土地市场的活力和效率,也将为城市的可持续发展注入强劲动力。二是多元化供地模式将逐步形成并不断完善。除了政府供应外,企业、社会组织和个人等多元主体将逐渐参与到土地供应中来,形成多

样化的供地格局。这将有助于打破政府单一供地的局面,拓宽土地来源渠道,缓解土地供应压力。同时,多元主体的参与也将带来更多的资金、技术和管理经验,推动土地市场的创新发展<sup>[5]</sup>。三是信息化管理水平将不断提高,为土地储备工作提供有力支撑。借助现代信息技术手段,如大数据、云计算、人工智能等,可以实现对土地资源的精准监测、智能分析和优化决策,提升土地储备工作的效率和透明度。这将有助于减少人为干预和权力寻租的空间,保障土地市场的公平公正。四是国际化合作与交流将日益频繁,为我国土地储备制度的创新与发展提供广阔舞台。通过借鉴国际先进经验、参与国际土地市场合作等方式,可以推动我国土地储备制度与国际接轨,提升其在全球范围内的影响力和竞争力。这将有助于我国在全球土地市场中占据更有利的地位,为国家的长远发展奠定坚实基础。

### 结语

基于土地储备的土地管理策略对于提升土地资源利用效率和城市治理能力具有重要意义。通过完善法律法规体系、优化运作机制、强化监管与考核以及推动与城市规划的深度融合等措施,可以进一步发挥土地储备制度在调节土地市场、保障用地需求等方面的积极作用。未来随着城市化进程的深入和土地资源约束的加剧,基于土地储备的土地管理策略将面临更多挑战和机遇,需要不断探索创新以适应经济社会发展的新要求。

### 参考文献

- [1]王可文.新时期土地储备风险管理分析[J].住宅与房地产,2021(21):20-21.
- [2]鲍丽娜.简论土地储备风险管理措施的探讨[J].建筑工程技术与设计,2020(25):1347.
- [3]宁秋英.市场经济环境下我国土地储备融资制度改革与新模式推进[J].中国市场,2022(36):42-44.
- [4]刘彩霞,翁磊,游怡.国土空间规划与土地储备的良性互动机制探讨[J].中国房地产,2022(31):31-33.
- [5]张晶.关于土地储备经营机制对房地产市场发展的调控影响[J].中国市场,2022(34):66-68.