

盘活存量土地的关键路径与未来展望

——专项债收购存量土地研究报告

2025年3月6日



作者：上海易居房地产研究院 常务副院长 崔霁

目录

一、专项债收购存量土地的背景与意义	1
(一) 背景	1
(二) 意义	2
二、专项债收购存量土地的现状分析	2
(一) 认识存量土地、闲置土地和低效用地的区别	2
(二) 全国存量土地总体情况	3
(三) 重点城市案例分析	5
(四) 当前面临的问题与挑战	7
三、专项债收购存量土地的关键路径	7
(一) 明确收储范围	7
(二) 确定价格标准	8
(三) 规范收储程序	9
(四) 房企参与路径	10
四、专项债收购存量土地的未来展望	10
(一) 市场规模预测	10
(二) 对土地市场格局的影响	11
五、结语	12

盘活存量土地的关键路径与未来展望

——专项债收购存量土地研究报告

2025 年两会政府工作报告强调要优化城市空间结构和土地利用方式，盘活存量用地，同时又明确提出：拟安排地方政府专项债券 4.4 万亿元，比上年增加 5000 亿元，重点用于投资建设、土地收储和收购存量商品房、消化地方政府拖欠企业账款等。近期广东拟发行 307 亿元土储专项债，覆盖广东 19 个地级市 86 个回收闲置土地和纳入土储的项目。可见 2025 年专项债收购存量土地将取得重要进展。

盘活存量土地是改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进房地产市场止跌回稳的关键举措。受房地产市场销售持续下降影响，存量土地每年持续上升，土地供需结构失衡等问题日益凸显，成为制约土地市场健康发展的核心症结。解决好这个问题，对房地产行业和相关企业不仅有着重要意义，而且相当迫切。正因为如此，2024 年中央就积极鼓励地方政府发行专项债收储存量闲置土地。这一政策举措是应对当前土地市场困境的关键策略，正逐步成为现阶段优化土地利用和盘活存量土地的核心驱动力。本报告深度剖析全国及重点城市盘活存量土地的总体概况与典型案例，旨在全方位、系统性地揭示专项债收购存量土地的内在逻辑，洞察其对房地产市场格局的深远影响，并对未来发展趋势作出前瞻性预判。

一、专项债收购存量土地的背景与意义

（一）背景

当前，众多城市面临着严峻的土地库存压力。部分地块因规划与当下城市发展需求脱节、地价波动下行以及开发商资金链断裂或开发能力不足等因素，长期处于闲置状态，不仅造成土地资源的极大浪费，也严重阻碍了土地市场的高效流转。同时，房地产行业步入深度调整期，房企普遍面临资金紧张、融资困难等问题，导致土地开发进度大幅放缓，市场观望情绪浓厚，信心受挫。在这一背景下，

盘活存量土地资源、优化土地配置成为稳楼市的当务之急。

为推动房地产市场的止跌回稳，国家陆续出台一系列政策，明确允许地方政府专项债券用于土地储备，支持对存量闲置土地的收回收购工作，为专项债收购存量土地提供了坚实的政策支撑。这些政策的出台，旨在引导土地资源的合理流动，促进房地产市场的平稳健康发展。

（二）意义

优化土地资源配置：专项债收购存量土地能够将长期闲置的土地重新纳入市场流通体系，有效提升土地利用效率，实现土地资源在不同用途、不同区域间的优化配置。通过合理规划和开发，将闲置土地转化为具有更高经济价值的建设用地，推动城市的可持续发展。

促进土地市场供需平衡：通过减少市场中存量房地产用地规模，充分发挥土地储备的“蓄水池”功能，合理调节土地供应节奏，稳定市场预期，促进土地市场的平稳、健康发展。当市场土地供应过剩时，加大收储力度；当市场需求旺盛时，适时投放储备土地，维持土地市场的供需平衡。

缓解房企资金压力：为深陷资金困境的房企提供了一条重要的资金回笼渠道，增强了企业的资金流动性，使房企能够将更多资金集中用于保障项目交付，有效防范房地产企业的系统性风险。

优化升级产业结构：收储后的土地经过整理和规划，可转化为“净地”“优地”，为实体经济发展腾出空间，吸引更多有效投资，助力城市产业结构的优化升级和经济的可持续发展。

二、专项债收购存量土地的现状分析

（一）认识存量土地、闲置土地和低效用地的区别

存量土地是指已通过划拨、出让等方式取得土地使用权，但尚未完成开发建设或未投入实际使用的土地，包括已批未建、已建未竣工、低效利用等类型。其特征主要是土地权属已归属市场主体或政府，但未进入有效开发或运营阶段。

闲置土地是根据《闲置土地处置办法》规定，指土地使用者依法取得土地使用权后，超过国有建设用地使用权有偿使用合同或划拨决定书约定的动工开发日期满1年未动工开发，或已开发但开发建设用地面积不足总面积1/3、投资额不足25%且中止开发满1年的土地。其特征是已明确违反土地开发合同或政策要求，需强制处置。闲置土地是存量土地中需强制处置的“问题子集”，例如自然资源部调研数据显示，2023年全国认定闲置土地12.4万公顷，全国闲置土地约占存量土地的约20%。从这一数据推算，2023年全国存量土地大约为62万公顷。

维度	存量土地	闲置土地
范围	涵盖所有未完成开发的土地	仅限违反开发时限或标准的土地
法律约束	不必然违法	需依法处置（收回、罚款等）
政策目标	盘活资源、优化配置	强制清理、提高利用效率

低效用地是存量土地中布局散乱、利用粗放、用途不合理的子集，需强制处置的“问题土地”，包括不符合产业政策、环保要求的用地，低产出工业用地，以及城中村、老旧厂房等。低效用地是存量土地中需重点整治的“低效部分”，根据自然资源部测算，全国低效用地约占存量土地的30%-40%。从判断标准看，低效用地需满足定性或定量指标（如亩均税收低于1-3万元、产业类型淘汰类等），而存量土地仅需存在未开发或低效利用状态。存量土地的政策目标是优化资源配置，缓解新增用地压力，推动城市可持续发展；而低效用地的政策目标是提升土地利用效率，促进产业升级与城市功能优化，如“退二进三”“旧厂改造”等。

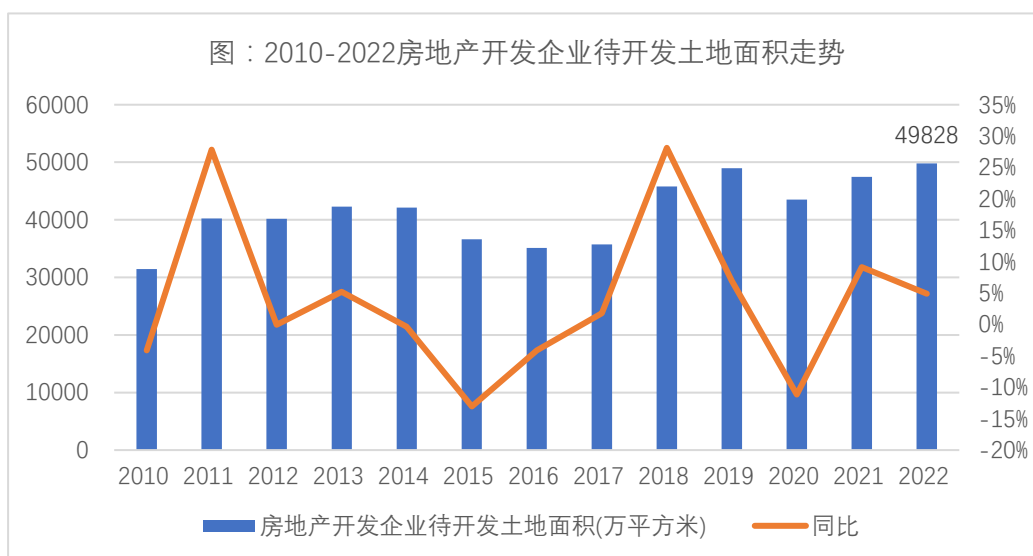
维度	存量土地	低效用地
法律属性	不必然违法，可能属于企业合理储备（如分期开发）	需依法强制处置（收回、罚款、改造等），违反节约集约用地要求
政策目标	优化资源配置，缓解新增用地压力，推动城市可持续发展	提升土地利用效率，促进产业升级与城市功能优化，如“退二进三”“旧厂改造”

（二）全国存量土地总体情况

根据国家统计局公开数据，截至2022年末，全国房地产开发企业“待开发土地面积”为4.98亿平方米（土地面积口径）。这一数据是指经有关部门批准，通过划拨、出让等方式取得土地使用权，但尚未开工建设的土地面积，统计范围仅包含房地产开发企业持有的土地，不含政府未出让或非房企持有的土地，属于时点统计指标（即年末存量数据，非累计值）。这一类存量土地将纳入未来专项

债收购的重点和优先收储范围。

从 2010-2022 年统计局公开的房地产开发企业待开发土地面积走势看，自 2020 年开始，房企待开发土地面积逐年上升，2022 年创历史新高。2023 年起，国家统计局就暂停更新该指标。预计随着 2022 年开始房地产企业发生暴雷，房企资金链断裂导致产生更多的待开发土地面积，可以预见 2023 年房企待开发土地面积进一步走高。



从各省数据来看，房企待开发土地面积 1000 万平方米以上的有 17 个省，广东省排名第一，这一数据达到 4740 万平方米，这就可以理解，广东对专项债收购存量土地的迫切性要强于其他省份，这也是为什么 2025 年开年广东省就率先启动了专项债收购存量土地工作。

表：2022 年各省房地产开发企业待开发土地面积（万平方米）

序号	省份	2022 年房地产开发企业待开发土地面积
1	广东	4740.1
2	山东	4587.4
3	江苏	4038.8
4	安徽	2951.1
5	河南	2582.1
6	四川	2434.9
7	湖南	2433.2
8	云南	2408.2
9	湖北	2361.9
10	河北	2256.3
11	重庆	2241.5
12	贵州	1815.8
13	新疆	1780.6
14	辽宁	1629.8
15	广西	1588.3
16	江西	1229.0
17	浙江	1083.5

（三）重点城市案例分析

2024 年 11 月自然资源部发布《关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》，各地积极响应，专项债收购存量土地工作在全国范围内稳步推进。截至目前，已有多个省份和城市投身其中，收购规模呈现出逐步扩大的趋势。

武汉华侨城托底拿地：计划发行 26.3 亿元专项债用于收储武昌滨江商务区等六幅存量闲置土地。这些收储的土地预计可以实现土地出让金 500 亿元，剔除相关成本后，预计获得可支配偿债收益 405 亿元。2024 年 12 月 13 日，华侨城以 24.2 亿元竞得武汉洪山区 149 号住宅用地。该地块为武汉上述六幅存量闲置土地之一，原为华侨城欢乐天际项目的未开发部分，由于商服用地比例较大，华侨城无力开发，政府进行了收储再出让。最终因其他房企参与竞拍的积极性不高，华侨城以低价重新获得了 149 号地块。

北京发行百亿土储专项债：2025 年 2 月 18 日，北京成功发行一批地方政府债券，其中新增专项债券规模达 462.9 亿元，用于土地储备的资金高达 116.87

亿元，重点投向旧宫镇绿隔地区环境整治土地一级开发项目、房山区良乡大学城拓展东区土地一级开发项目等 25 个项目。北京率先重启百亿规模土储专项债，为全国土地市场树立了示范标杆。

广东省发行专项债 307 亿：以广东为代表的部分省份成为推进专项债回收收购存量闲置土地工作的“排头兵”。2月23日，广东省率先发行专项债券资金用于收购存量土地，成为全国首例。根据广东省披露的 2025 年政府专项债券（八期~九期），本次发行总额 307.1859 亿元，全部用于回收闲置存量土地。广州、佛山、惠州、珠海、中山、江门等城市 2025 年度第一批拟使用土地储备专项债券回收收购存量闲置土地的项目用地超 220 宗，拟收储价格合计超 430 亿元，本次广东省发行债券 307 亿元，占比约七成。另外，本次发行专项债的 86 个项目总投资额为 473.3 亿元，项目拟发行专项债总额为 433.2 亿元，占总投资额 91.5%，其中 10 个城市拟发行专项债总额与总投资额基本相等。此次收储的土地类型主要以房地产强关联地块为主，住宅用地和商办用地合计占比近九成。从出让时间来看，80%的拟收储存量地块是在 2020-2024 年间出让的。在收储对象上，既涵盖了国央企地块，也涉及部分民营房企手中的闲置存量地块。近期出炉的收储案例中，约 70%的地块拟收购价格与成交价的比值在 80%-100%，超 40%的地块比值在 90%-100%，13%的地块比值在 70%-80%。广东的土地收储工作不仅范围广泛，而且在执行过程中注重细节，充分考虑了企业利益，确保了政策的顺利推进。

广州市“地票”的创新做法：2024 年 11 月广州回收收储三幅未开发的闲置土地，主要是广州市土地开发中心采用应付票据或延期现金支付的方式来收购这些闲置土地，企业在一定时间内可以使用这些应付票据或者收到的现金补偿去购买新的土地。这种做法避免了占用政府的资金，企业又能够得到适当的补偿，实现了资源的合理流动和有效利用。

长沙正在筹备收购：2025 年 2 月 11 日，长沙市自然资源和规划局发布《关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量闲置土地的征集公告》，2 月 11 日-2 月 20 日，面向芙蓉区、天心区、雨花区、开福区、会展片区征集回收收购存量闲置土地，积极响应专项债收储政策，虽暂未明确计划收储规模或总价金额，但

已迈出盘活存量土地的关键一步。此次征集公告的发布，为长沙土地市场的优化调整奠定了基础。

（四）当前面临的问题与挑战

在专项债收购存量土地的实际推进过程中，也出现了一些亟待解决的问题与挑战：

一是债务偿还压力：部分地区在专项债收购存量土地后，由于区域内商品房库存高企，土地开发受阻，而专项债的偿还期限却日益临近，导致地方政府面临巨大的债务偿还压力。部分地区过度依赖土地出让收入偿还专项债，一旦土地市场遇冷，偿债风险便会加剧。

二是资金平衡难题：当收购的土地用于保障性住房、公共设施建设等公共用途时，由于这些项目的收益相对较低、回报周期较长，与专项债的偿还期限和收益要求存在一定矛盾，如何实现资金的平衡成为一大难题。

三是市场不确定性：土地市场受宏观经济形势、政策调控等因素的影响较为显著，存在较大的不确定性。在经济下行压力下，企业拿地意愿普遍降低，土地出让难度增加，这对专项债收购存量土地的后续运作产生了不利影响。

三、专项债收购存量土地的关键路径

（一）明确收储范围

优先收储对象：优先将企业无力或无意愿继续开发、已供应但长期未动工的住宅用地和商服用地纳入收储范围。这部分地块是房地产广义库存的主要构成部分，对商品房市场的库存去化、稳定供求关系以及稳定地价起着关键作用。在确定优先收储对象时，应构建科学合理的评估体系，综合考量地块的区位优势、规划条件、市场需求等多方面因素，确保收储工作的精准性和有效性。

其他可收储范围：除优先收储对象外，其他用途的土地，如进入司法或破产拍卖、变卖程序的土地，因低效用地再开发或基础设施建设等需要收回的土地，以及已动工地块中规划可分割暂未建设的部分，也可纳入回收收购范围。要对这

些土地进行全面、细致的调查摸底，建立完善的土地信息数据库，为收储决策提供准确、详实的数据支持。利用大数据技术，对土地信息进行整合和分析，提高收储决策的科学性。

不同城市的收储范围存在一定差异。例如有些城市提出存量闲置土地符合以下条件之一：第一，无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅和商服用地；第二，流拍两次及以上的法拍土地；第三，因低效用地再开发或基础设施建设等需要回收的土地；第四，已动工地块中规划可分割暂未建设的部分；第五，其他符合规定的土地。用专项债收储的存量闲置用地还须同时满足两个条件：第一，2024年二季度前出让；第二，已经纳入土地市场动态监管系统存量闲置土地清单。

（二）确定价格标准

专项债收储价格的确定以市场化评估为基础，兼顾成本控制和多方利益平衡，同时通过动态调整机制适应市场变化。尽管存在协调难度，但这一机制旨在促进存量土地高效盘活，并为房地产市场稳定提供支撑。

1、价格评估与基础价格确定

市场评估与企业成本比较。土地储备机构需委托经备案的第三方土地估价机构，对拟收回收购地块的当前土地市场价格进行评估。同时，需对比该地块的企业土地成本（即企业原始取得成本或开发投入成本）。两者中取较低值，作为收地的基础价格。

“就低原则”的应用。这一原则旨在平衡政府资金使用效率和企业的实际成本负担。例如，若企业成本高于当前市场价，则按市场价收购；若企业成本低于市场价，则按成本价收购，避免政府支付过高溢价。

2、价格调整与协商机制

集体决策下调幅度。市、县级自然资源主管部门或土地出让协调决策机构需根据市场形势、合同履行情况等因素，集体商议确定是否对基础价格进行进一步下调。例如，若地块存在长期闲置或开发进度滞后，可能通过下调价格反映其实际价值。

公示与企业协商。调整后的价格需与土地使用权人协商一致，并通过公示程序确保透明性。如公示无异议，报市、县人民政府批准后生效。

3、动态调整与例外情况

未完成收购的重新定价。若在约定期限内（如半年内）未完成收回收购，需重新启动评估和决策流程，避免价格与市场脱节。

特殊地块的处理。对于司法拍卖、破产清算或涉及低效再开的地块，价格可能结合司法程序或区域规划需求综合确定，需兼顾债务清偿与公共利益。

4、实际操作中的挑战与应对

企业接受度问题：部分地块（尤其是高价时期获取的）可能面临价格倒挂，企业因折价损失而抵触。对此，政策允许通过土地置换、容积率调整等非货币方式补充协调。

政府资金压力：地方需平衡专项债额度与收储成本，优先选择能快速盘活、提升土地价值的地块，确保债务偿还能力。

（三）规范收储程序

实施主体：明确由纳入名录管理的土地储备机构作为具体实施主体，负责收地工作的组织与实施。确保债券资金的使用依法合规，收储项目的实施规范有序。专项债券对应的土地储备项目中的储备地块，必须在全民所有土地资产管理信息系统中进行登记，获取储备地块标识码，实现对土地储备项目的信息化管理。建立严格的资金监管制度，确保专项债资金专款专用。

项目筛选和储备：各地自然资源部门应综合考虑企业意愿、市场需求、地块条件等因素，全面摸清存量闲置土地的底数。在此基础上，确定意向地块和合理的时序安排，及时动态更新处置存量闲置土地清单，积极做好地块筛选和项目储备工作。建立完善的项目储备库，对储备项目进行分类管理，制定详细的项目推进计划，明确各阶段的工作任务和节点，确保项目储备的质量和数量。通过定期更新闲置土地清单，及时掌握土地动态，为项目筛选提供依据。

（四）房企参与路径

主动申报与协商：对于手中持有无力或无意愿继续开发地块的房企，可主动向当地自然资源部门申报，表达退地意愿。积极与土地储备机构就收储价格、补偿方式等关键事项进行协商。例如越秀地产在 2024 年 8 月-11 月，先后三次退回所持地块，涉及资金超 130 亿元，补偿方式为支付等值的应付票据，可在有效期内用于支付指定区域的土地收购，这种方式既解决了房企资金压力，也为土地后续处置提供了灵活方案。

参与土地再开发：部分实力较强、经营稳健的房企，可在土地被收储调规后，参与土地的重新竞拍开发。如华侨城位于武汉的一宗 TOD 地块被收回后，地块规划由商办为主、住宅为辅调整为住宅为主、商办为辅，最终重新出让还是由华侨城以底价竞得，这为房企优化土地储备及盘活项目提供了机会。当然，在广州收储万科地块和武汉收储华侨城地块的过程中，一旦地块二次出让时无人参拍或竞价，被收储地块的企业须兜底拿地。

资金回笼与项目优化：对于现金流承压的企业，通过土地被收储获得资金回笼，可将已缴纳的土地出让金用于在建项目，缓解现金流紧张压力，集中资金用于保交房等关键任务。例如中国金茂在 2025 年 1 月 13 日公告，将名下位于浙江湖州的 4 幅地块交由湖州南太湖管委会收储，总代价为 7.81 亿元，现金补偿分三期在 2 年内完成，涉及地块于 2021 年竞得，目前仍未开发，此次收储有效改善了企业现金流。

四、专项债收购存量土地的未来展望

（一）市场规模预测

1. 全国待开发存量土地预估达到近 20 亿平米

我们对 2023 年和 2024 年的这一数据做相关测算。根据 CRIC 数据系统，2023 年全国成交经营性用地（住宅、商办、综合等）建筑面积为 146790 万平方米，房地产开发企业新开工房屋面积 95957 万平方米，两者相减就是 2023 年新增的房地产开发企业待开发土地建筑面积为 50833 万平方米，同样的方法测算，2024

年全国成交经营性用地（住宅、商办、综合等）建筑面积为 125391 万平方米，房地产开发企业新开工房屋面积 73893 万平方米，两者相减就是 2024 年新增房地产开发企业待开发土地建筑面积为 51498 万平方米。也就是说 2023 年和 2024 年新增加待开发土地建筑面积大约 10 亿平米。根据土地成交平均容积率 1.95 换算 2022 年房地产开发企业“待开发土地面积”4.98 亿平方米，建筑面积为 9.7 亿平方米，这一时点数据，加上 2023 年和 2024 年新增的待开发土地建筑面积，可以得到 2024 年底房地产开发企业待开发土地建筑面积大约为 19.7 亿平米，大数接近 20 亿平米。

2. 收购存量土地大约需要发行 7 万亿专项债

按照近三年全国成交土地楼板价均价为 5000 元/平米计算，如果盘活这些存量土地，需要大约 10 万亿资金撬动，按照广东省首批专项债占土地收购总资金量的 70%来计算，全国大概需要发行 7 万亿的专项债。这一金额相当于上一轮棚户区改造（2014-2020 年）央行通过 PSL（抵押补充贷款）累计净投放资金规模为 3.67 万亿元的一倍。当然专项债属于财政政策，PSL 属于货币政策，将在不同程度上拉动房地产市场投资。

2025 年两会政府工作报告提出：拟安排地方政府专项债券 4.4 万亿元，比上年增长 5000 亿元，重点用于投资建设、土地收储和收购存量商品房、消化地方政府拖欠企业账款等。国海证券预计，2025 年土地收储专项债规模在 1 万亿元左右，银河证券则认为未来 2-3 年内每年资金规模在 5000 亿-7000 亿元。可以预见，随着专项债收储工作的持续推进，土地市场有望进一步止跌企稳，带动更多城市的土地市场乃至一二手房市场加速修复，对房地产市场“止跌回稳”将起到非常强的支撑作用。

（二）对土地市场格局的影响

土地市场供需结构优化：专项债收购存量土地将有效减少市场存量土地规模，改善土地供求关系，促进土地市场供需结构的优化。未来，土地供应将更加注重与市场需求的匹配，提高土地资源的利用效率。通过合理规划土地用途，实现土地资源的高效配置，满足不同产业和居民的需求。

房企格局调整：专项债收购存量土地为房企提供了资金回笼渠道，缓解了房企的资金压力。同时，也促使房企加快调整发展战略，更加注重项目质量和开发效率。未来，房企格局可能会发生一定的调整，市场集中度有望进一步提高。实力较强的房企将通过并购、合作等方式整合资源，提升市场竞争力。

城市发展模式转变：收储后的土地可通过改造优化用途，为城市土地的集约化利用腾挪空间。例如，头部城市的回笼地块可改造为战略性新兴产业的科技园区或研发基地，弱二线及三四线城市的地块可定向改造为适合本地战略发展的工业用地，推动产业升级与新型城镇化进程。这将促进城市发展模式从外延式扩张向内涵式发展转变。

五、结语

专项债收购存量土地作为重塑土地市场格局的关键路径，对于优化土地资源配置、稳定房地产市场、促进实体经济发展具有重要的现实意义和深远的影响。未来，随着专项债收储工作的持续深入推进，土地市场格局将发生积极而深刻的变化，土地资源将配置得更加优化，房地产市场将逐步实现止跌回稳，城市经济也将迈向可持续发展的新征程。