

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

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/068056130060007041>