

# 玉溪市人民政府关于印发 玉溪市土地储备管理办法的通知

玉政规〔2025〕1号

各县（市、区）人民政府，市直各委、办、局，各人民团体和企事业单位，中央、省驻玉单位：

《玉溪市土地储备管理办法》已经第六届市人民政府第43次常务会议审议同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

玉溪市人民政府  
2025年1月2日

（此件公开发布）

# 玉溪市土地储备管理办法

## 第一章 总则

**第一条** 为了进一步完善土地储备制度，加强土地资源、资产的统筹管理，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，根据有关法律法规和政策规定，结合玉溪市实际，制定本办法。

**第二条** 本市行政区域内的土地储备、供应及其监督管理适用本办法。本办法未作规定的，依照国家和云南省关于土地储备的有关规定执行。

**第三条** 本办法所称土地储备，是指市、县（市、区）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。

**第四条** 土地储备机构是指经市、县（市、区）人民政府批准成立、具有独立法人资格、隶属于所在行政区域自然资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。

市和各县（市、区）在其行政区域内原则上只设置一个土地储备机构，并纳入全国土地储备机构名录管理。土地储备工作由纳入名录管理的土地储备机构承担，其他机构一律不得从事土地

储备工作。土地储备机构不得超出所在行政区域从事土地储备业务。

**第五条** 土地储备工作应当遵循“政府主导、统筹规划、统一管理、规模适度、权责清晰”的原则，符合国土空间规划，优化土地资源资产配置，促进“净地”供应和节约集约用地，充分实现储备土地的经济价值，兼顾社会价值和生态价值，推动经济高质量发展。

## 第二章 职能职责

**第六条** 市、县（市、区）人民政府应当加强土地储备工作的领导，建立健全土地储备协调运行机制，研究解决土地储备工作中的重大问题。

**第七条** 市国土空间规划和土地储备委员会是市人民政府常设的土地储备管理议事机构，领导全市土地储备管理工作，负责审议全市土地储备管理中的重要事项，下设办公室于市自然资源规划局，根据需要调整和充实成员单位。

**第八条** 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。

自然资源部门负责制定本行政区域内土地储备有关管理制度，对土地储备机构进行管理与指导，审核土地储备机构名录、

土地储备计划和资金需求，监督土地储备业务运行，开展集体经营性建设用地入市的相关服务工作。

财政部门负责土地储备资金保障及形成资产的监管，审核土地储备资金收支预决算、资金收付以及土地储备专项债券申报、还本付息兑付等工作。

发展改革、工业和信息化、生态环境、住房城乡建设、农业农村、交通运输、水利、林草、税务等部门按照各自职责分工，协调配合做好土地储备有关工作。

**第九条** 市土地储备中心负责统筹、协调和管理全市土地储备工作；指导各县（市、区）土地储备机构的业务；编制全市土地储备三年滚动计划以及年度土地储备与供应计划；统筹全市土地收储、前期开发、供应、信息化管理及政策研究；负责市本级储备土地的收储供应工作；负责市本级土地储备资金形成资产的日常管理；负责市国土空间规划和土地储备委员会办公室涉及的土地储备工作。

### **第三章 土地储备计划**

**第十条** 市、县（市、区）应当根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划等，编制土地储备三年滚动计划，对三年内拟收储的土地资源在总量、结构、布局、时序等方面作出统筹安排，

保障土地市场平稳运行。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。

**第十一条** 市、县（市、区）自然资源部门应当根据城市建设发展和土地市场调控的需要，结合当地国民经济和社会发展规划、土地储备三年滚动计划、年度国有建设用地供应计划、年度批而未供和闲置土地处置任务、政府债务限额等因素，会同发展改革、财政、住房城乡建设、交通运输、水利、投资促进等有关部门，合理制定年度土地储备与供应计划。

年度土地储备与供应计划内容应当包括：

（一）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）；

（二）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）；

（三）年度储备土地前期开发计划（含当年前期开发地块清单）；

（四）年度储备土地供应计划（含当年拟供应地块清单）；

（五）年度储备土地临时管护计划；

（六）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市、县（市、区）人民政府批准，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，纳入土地储备库管理的土地。

**第十二条** 市、县（市、区）土地储备机构应于每年第三季度组织编制下一年度土地储备计划，并于本级财政预算申报截止时间前完成。

**第十三条** 市国土空间规划和土地储备委员会办公室统筹全市土地储备三年滚动计划及年度土地储备与供应计划编制工作，对储备计划编制工作及执行情况进行指导、督促及通报，具体工作由市土地储备中心负责实施。

市、县（市、区）人民政府作为土地储备计划的决策主体，通过土地储备协调运行机制，研究解决土地储备工作中的重大问题。市、县（市、区）自然资源主管部门作为土地储备机构的主管部门，会同财政等部门对土地储备计划进行审核。土地储备机构负责编制土地储备三年滚动计划及年度土地储备与供应计划。

**第十四条** 土地储备计划成果主要包括文本、表格 2 个部分，各地可结合实际，根据需要编制土地储备计划相关图件和其他资料。鼓励选用相关专业技术单位参与土地储备计划编制工作，鼓励组建土地储备计划专家咨询组，切实发挥专家作用。

**第十五条** 土地储备计划提交自然资源主管部门会同财政部门审核后，报同级人民政府批准，并通过云南省全民所有土地资产管理系统提交省级自然资源主管部门备案。因重大项目建设

需要、土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因，确需调整土地储备计划的，按照原审批程序审核、报批及备案。

**第十六条** 经批准的年度土地储备计划作为实施土地收储、开发整理、土地供应和办理相关手续的依据。未列入年度土地储备计划的项目不得组织实施。涉及新增建设用地收储的，应当以季度为周期编制用地报批计划，并按照季度计划组织报批。

#### 第四章 土地储备范围和方式

**第十七条** 所有未确定使用权人的国有建设用地应当纳入储备管理，单独选址项目用地等视为已确定使用权人的除外。

**第十八条** 下列土地可以纳入储备范围：

- （一）依法收回的国有土地；
- （二）收购的国有土地；
- （三）行使优先购买权取得的土地；
- （四）已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地；
- （五）其他依法取得的土地。

**第十九条** 下列土地可以纳入市级土地储备范围：

- （一）国家、省、市重大基础设施和重点工程项目用地及周边配套设施用地；
- （二）国家、省、市重大发展战略确定的特定区域用地；

(三) 国务院，省、市人民政府审批的国土空间规划、区域发展规划拟开发的国有未利用土地和拟开发的市属单位国有农用地；

(四) 市属国有企业、机关事业单位闲置、空闲、低效利用的国有土地；

(五) 各县（市、区）人民政府申请市级储备的土地；

(六) 原市本级储备，现需依法收购的土地；

(七) 原市本级储备，现因违法违规行为被查处后需依法收回的土地；

(八) 市人民政府决定储备的其他土地。

本条第一款第一至四项土地储备范围按照属地县（市、区）优先原则确定，市人民政府另有决定的除外；第五至八项土地储备范围由市人民政府决定。

**第二十条** 市级土地储备可采取委托储备、直接储备等方式进行。

委托储备是指由市土地储备中心委托各县（市、区）土地储备机构实施储备，签订土地储备委托协议书，确定委托事项，明确各方的权利、义务和责任。直接储备是指由市土地储备中心按批准的土地储备计划直接实施储备。

市级储备土地由县（市、区）人民政府依法组织纳入成片开发方案编报、征地、拆迁、安置、补偿等征转报批工作，所发生

的相关费用由市级承担。市级储备土地涉及新增建设用地的，由市自然资源规划局按照年度计划指标管理规定配置使用计划指标。

**第二十一条** 涉及收回、收购储备国有存量建设用地的，可以依法采取下列方式：

（一）货币补偿收回、收购。货币补偿标准按照现行规定执行，根据属地政府或者属地政府委托的其他部门依法与原土地使用权人签订的土地收回、收购合同，采用货币补偿（含无偿）方式直接收回、收购储备土地；

（二）土地置换收回、收购。原土地使用权人将其使用的国有存量建设用地交给土地储备机构纳入储备，在符合国土空间规划的前提下，自然资源部门按照价值相当、用途相同的原则，在储备土地中拟定另行选址置换方案，经同级人民政府依法批准后采用协议出让方式（合同中注明为置换土地）办理用地手续，置换土地给原土地使用权人。

**第二十二条** 通过收购国有土地使用权取得土地进行储备的，应当按照下列程序进行：

（一）土地储备机构对拟收购的土地及其地上建（构）筑物、附着物等权属和现状进行实地调查和测绘，调查、测绘结果应当由土地使用权人确认；

(二)土地储备机构按照现行补偿标准或者评估方式议定拟收购土地及其地上建(构)筑物、附着物等的补偿费用,经同级自然资源主管部门和财政部门审核确认后,拟定收购方案。选择评估方式的,可以公开采购或者与土地使用权人协商选定具有相应资质的评估机构;

(三)涉及拆迁安置的,土地使用权人、属地人民政府及其主管部门应当积极做好相关工作,及时签订协议,确保土地储备工作顺利进行;

(四)收购方案经本级人民政府批准后,由土地储备机构与土地使用权人签订土地收购合同;

(五)办理注销土地登记手续。

依法收回国有土地使用权的,按照国家、省、市有关规定处理。

**第二十三条** 二级市场交易平台公开交易的国有土地使用权转让价格明显低于市场价格的,市、县(市、区)人民政府有优先购买权。市、县(市、区)人民政府决定购买的,按照转受双方申报转让时点的价格进行购买并办理有关手续后纳入储备;决定不予购买的,继续办理转让手续。

**第二十四条** 依法征收转用,收回、收购的国有土地,土地上的建(构)筑物、附着物按照国家、省、市有关规定,在征收

补偿方案、补偿协议签订等内容上应当明确资产管理和处置主体，严防国有资产流失。

## 第五章 储备土地入库

**第二十五条** 土地储备机构应当建立储备土地库，严格执行入库制度，已收储土地应当及时录入云南省全民所有土地资产管理系统，获得“地块标识码”。建立日常图、表、册管理台账，并对储备土地实行动态管理。入库储备土地除必须符合国土空间规划外，还应当符合以下要求：

（一）土地储备机构应当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，不得为了收储而强制征收土地。对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应当办理原集体土地所有权或者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；

（二）市、县（市、区）人民政府应当统一安排对土地污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险性等情况进行核查、评估。对存在问题的土地，市、县（市、区）人民政府应当明确治理责任主体，在未完成治理之前，不得入库储备；

(三)属于疑似污染地块(从事过有色金属冶炼、石油加工、化工、焦化、电镀、制革、垃圾焚烧等行业生产经营活动以及从事过危险废物贮存、利用、处置活动的用地),用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的,变更前应当按照规定进行土壤污染状况调查。

**第二十六条** 储备土地原则上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。

## 第六章 储备土地前期开发、管护和临时利用

**第二十七条** 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。

**第二十八条** 土地储备机构应当组织对储备土地开展必要的前期开发,为供应土地提供保障。

土地储备机构可以通过政府采购方式选择承接主体对储备土地进行前期开发。可以依法组建国有全资土地开发企业,依托市场机制参与储备土地的前期开发、管护和运营等工作。

储备土地的前期开发是指按照地块规划,在相关行政审批手续办理完成后,进行地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通信、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。前期开发工程实施期间，土地储备机构应当对工程进行监督管理；工程完成后，应当按照规定组织开展验收或者委托专业机构进行验收，并按照规定报同级自然资源主管部门备案。

**第二十九条** 土地储备机构应当对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，及时制止或者配合有权机关查处侵害储备土地权利的行为，做到早发现、早制止、早处理。采取委托管护的，土地储备机构应当按照相关规定选择管护单位。土地管护所需费用计入土地储备成本支出。

**第三十条** 在储备土地未供应前，土地储备机构可以将储备土地或者连同地上建（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2年，且不能影响土地供应。储备土地的临时利用应当报同级自然资源主管部门同意。其中，在城镇开发边界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，并纳入国土空间规划“一张图”实施监管。

**第三十一条** 土地储备机构应当对储备土地的管护和临时利用建立档案和台账，进行动态管理。

## 第七章 储备土地供应

**第三十二条** 储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，纳入市、县（市、区）土地供应计划，由市、县（市、区）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，土地储备机构应当首先申请办理不动产注销登记，否则不得供应。

**第三十三条** 土地供应后，由属地自然资源部门具体负责土地供后监管工作。以前年度和今后形成的应缴未缴土地供应收入以及按规定分期缴纳的土地供应收入，由属地税务部门负责征缴入库，自然资源等有关部门配合做好相关信息传递和材料交接工作。

## 第八章 资金管理

**第三十四条** 土地储备资金是指纳入全国土地储备机构名录管理的土地储备机构按照国家有关规定征收、收购、优先购买、收回土地以及对其进行前期开发等所需的资金。

**第三十五条** 土地储备资金实行专款专用、分账核算，并实行预决算管理。

**第三十六条** 土地储备机构应当于每年第三季度参照本年度土地储备计划，按宗地或者项目编制下一年度土地储备资金收

支项目预算草案，经主管部门审核后，报同级财政部门审定。其中：属于政府采购和政府购买服务范围的，按照规定分别编制政府采购和政府购买服务预算。同级财政部门应当及时批复土地储备资金收支项目预算，并根据工作进度及时下达土地储备的各项资金。

土地储备项目预算按照规定纳入地方政府性基金预算，年度预算执行中遵循以收定支、先收后支的原则，土地储备项目应当实现总体收支平衡和年度收支平衡。

**第三十七条** 土地储备机构应当严格按照同级财政部门批复的预算执行，并根据土地收购储备的工作进度提出用款申请，经主管部门审核后，报同级财政部门审批，资金支付按照国库集中支付制度的有关规定执行。土地储备资金收支项目预算确需调剂的，应当按照国家有关预算调剂的规定执行。

**第三十八条** 每年年度终了，土地储备机构应当按照同级财政部门规定，向主管部门报送土地储备资金收支项目决算草案，并详细提供宗地或项目支出情况，经主管部门审核后，报同级财政部门审核。土地储备资金收支项目决算草案的审核，也可以委托具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构实施。

**第三十九条** 土地储备机构应当按照财政部门的要求编制绩效目标，做好绩效目标执行监控，建立完善的绩效评价制度。

自然资源和财政部门按照相关规定进行监督和评价，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。

**第四十条** 土地储备资金来源于下列渠道：

（一）财政部门从已供应储备土地产生的土地供应收入中安排给土地储备机构的征地和拆迁补偿费用、土地报批费用、土地开发费用等储备土地过程中发生的相关费用；

（二）财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金；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，用于土地储备，具体办法由财政部门另行制定；

（三）发行地方政府债券筹集的土地储备资金。地方政府为土地储备举借债务，采取发行土地储备专项债券方式的，资金由财政部门纳入政府性基金预算，并由土地储备机构专项用于土地储备；

（四）经财政部门批准可以用于土地储备的其他财政资金。

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。

**第四十一条** 土地储备资金使用范围具体包括：

（一）补偿性费用。包括征收、收购、优先购买或者收回土地需要支付的土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费、地上建（构）筑物及附着物补偿费、拆迁补偿费等相关费用；

(二)土地报批费用。包括农用地转用过程中需要缴交的被征地农民基本养老保障专项资金、耕地开垦费、耕地占补平衡指标流转费、新增建设用地土地有偿使用费、耕地占用税等相关费用；

(三)必要的土地前期开发费用。包括储备土地的前期开发，仅限于与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整、地上地下管线迁改等基础设施建设支出费用。土地储备机构不得在土地储备职能之外，承担与土地储备职能无关的事务，包括城市基础设施建设、城镇保障性安居工程建设等事务；

(四)征地拆迁工作经费。按项目纳入同级财政预算并根据实际需求在安置补偿方案中一并报批。用于与征地拆迁有关的动员宣传、会议、权属核实、补偿价格评估、协议签订、清场、矛盾化解、业务培训等费用；

(五)土地储备管理费。由土地储备机构纳入同级财政预算，用于与土地储备管理相关的测绘、现状调查、组件报批、社会稳定风险评估、土壤污染状况调查、审计、供应评估、公证公告、印花税、土地推介、土地管护及土地储备日常管理涉及的会议、培训、调研、法律咨询等费用；

(六)经同级财政部门批准的与土地储备有关的其他费用。上述费用应当遵循厉行节约和提高财政资金使用效益的原则，根

据相关支出政策和标准据实列支，不得违反财政、人力资源社会保障等部门的相关规定。

**第四十二条** 土地储备机构应当委托有资质的中介机构对土地前期开发费用进行审计，土地报批费用、补偿性费用等其他费用，根据工作实际需要进行审计。

**第四十三条** 土地储备机构在持有储备土地期间，取得的出租储备土地、临时利用储备土地、变卖储备土地的地上建筑物及附着物残值等零星收入，依法缴纳相关税费后全部缴入同级国库，纳入一般公共预算，实行“收支两条线”管理。

**第四十四条** 探索引导社会资本参与片区综合开发、存量盘活、城市更新、生态修复及土地综合整治，由社会资本与土地储备机构联合开发并取得合理回报。社会资本投入的成本及合理回报可作为土地开发建设补偿费计入出让底价，在供地方案、出让公告等土地供应文件中明示，由受让人承担。具体办法由各县（市、区）制定。

## 第九章 监督管理

**第四十五条** 土地储备机构应当按要求在自然资源部和云南省全民所有土地资产管理信息系统中及时准确填报土地储备

有关数据信息，接受自然资源主管部门的监督管理。对于违反相关规定的，给予警示、通报、退出名录等处理。

市、县（市、区）自然资源主管部门应当充分运用云南省全民所有土地资产管理系统对土地储备计划、项目、地块、资金、债券等实施全程动态监管。各级财政、审计等部门应当加强土地收支管理的监督，确保相关政策落到实处。

**第四十六条** 市、县（市、区）人民政府及其部门和土地储备机构工作人员在土地储备工作中违反有关规定的，依法追究相应责任。对截留、挤占或者挪用土地储备资金等违法行为，由财政、审计等部门依法进行处理；对依法应当追究有关人员责任的，按照规定严肃追责；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

#### 第十章 附则

**第四十七条** 各县（市、区）可以依据本办法规定，结合当地实际，制定具体实施办法和配套措施，加强土地储备标准化、规范化管理。

**第四十八条** 本办法自 2025 年 2 月 1 日起施行，玉溪市此前文件规定与本办法不一致的，以本办法为准。2010 年印发的《玉溪市储备土地前期开发整理管理办法》（玉政办发〔2010〕142 号），2013 年印发的《玉溪市土地储备管理办法》（玉政发

〔2013〕11号）、《玉溪市土地储备支出核算管理办法》（玉政发〔2013〕143号）同时废止。