

土地储备计划与年度供应计划衔接机制

朱 军

湖北省随州市土地收购储备中心 湖北 随州 441300

【摘 要】：土地储备计划与年度供应计划在运行过程中存在规模失衡、时序错配与结构偏移等问题，制约土地要素高效配置。基于全周期管理视角，构建规模联动、节奏调控与协同执行相结合的衔接机制，通过动态修正储备规模、弹性调整供应节奏及强化跨部门信息协同，实现两类计划在时序与结构上的精准匹配。机制运行后，土地供应结构持续优化，资金周转效率明显提升，市场运行稳定性不断增强。

【关键词】：土地储备；年度供应计划；衔接机制；资源配置；动态调控

DOI:10.12417/2705-0998.26.11.019

引言

城市建设节奏不断加快，土地资源配置逐渐从粗放供给转向精细化调度，储备与供应之间的衔接成为影响运行效率的关键环节。储备侧侧重资源获取与前期开发，供应侧强调市场投放与结构匹配，两类计划在编制逻辑与执行路径上存在差异，导致实际运行中容易出现节奏脱节与结构偏移。部分地区在项目推进过程中，储备规模扩大而供应节奏滞后，或年度供应计划缺乏对储备条件的充分支撑，进而影响资金循环与市场稳定。如何在不同阶段之间建立清晰的传导关系，形成可调节、可反馈的运行链条，成为提升土地管理精度的重要议题。

1 计划编制逻辑差异与衔接基础分析

1.1 储备计划形成路径梳理

储备计划形成依托国土空间规划约束条件与区域发展强度指标，结合用地需求预测与存量资源评估，构建分层分类的项目入库体系。前期环节强调地块筛选标准与开发可行性测算，通过权属清理、成本测算及实施周期评估确定储备优先序列，形成具备可实施性的储备清单。资金配置与开发进度之间建立约束关系，按照“获取—整理—熟化”的阶段推进逻辑配置资源，避免单一环节过度投入导致整体效率下降。数字化管理平台嵌入全过程信息采集与更新机制，实现储备规模、开发状态与资金占用的动态监测，为后续供应安排提供数据基础与决策支撑。

1.2 年度供应编制规则解析

年度供应计划编制以市场需求结构、产业发展导向及财政收支平衡为约束，采用总量控制与结构优化相结合的方式确定供应规模与用途比例。计划指标分解过程中，结合不同类型用地的开发周期与市场吸纳能力，设定分季度投放节奏与分区域配置比例，形成具有时间梯度的供应安排^[1]。审批流程与出让条件同步设计，通过前置规划条件、配套设施约束及用途管控，确保供应地块具备即时入市条件。信息化手段贯穿编制与执行过程，动态跟踪市场成交、库存变化及价格波动情况，及时修正供应节奏，增强计划执行的弹性与精准度。

1.3 计划传导关系识别

储备计划与年度供应之间通过项目成熟度与开发完成度形成传导链条，地块从储备状态向可供应状态转化需满足规划条件落实、基础设施配套及权属清晰等多重条件。传导过程中建立分级指标体系，将储备规模、可供规模及实际供应量进行联动约束，避免计划脱节导致资源沉淀或供应断档。跨部门协同机制嵌入传导路径，通过信息共享平台实现规划、储备、财政与交易环节的数据贯通，缩短决策反馈周期。动态评估机制对传导效率进行持续监测，根据项目推进偏差及时调整储备节奏与供应安排，形成闭环运行结构，确保两类计划在时序与结构上保持稳定衔接。

2 运行过程中节奏失衡与结构偏移问题

2.1 储备规模与供应节奏偏离

储备规模扩张与年度供应节奏之间缺乏刚性约束，易形成前端集中获取、后端分散投放的结构性偏差。储备环节在规模测算中偏重资源占有与潜在收益预期，未能充分嵌入供应周期与市场吸纳能力参数，导致可供地块形成速度与年度投放安排不匹配。部分区域在资金推动下加快储备进度，但供应侧受审批周期、配套条件及市场波动影响，实际投放节奏明显滞后，造成库存积压与资金占用上升。计划间缺少动态联动规则，使储备增长无法及时转化为有效供给，削弱土地要素配置效率与资源利用水平。

2.2 项目成熟度与投放时序错配

项目成熟度评价体系与年度供应编制未形成统一标准，地块入库与出库节点之间存在信息断层，导致投放时序安排缺乏精确依据。部分地块在规划条件、基础设施及权属处理尚未完全落实情况下被纳入供应计划，后续推进过程中频繁调整，影响整体节奏稳定性^[2]。成熟度评估多停留在静态节点判断，缺少全过程跟踪与分阶段量化指标，难以反映项目真实推进状态。供应计划在编制时未充分考虑开发周期差异，形成集中挂牌或延后出让的情况，使年度供应呈现阶段性波动，削弱计划执行的连续性与可预期性。

2.3 结构配置与需求导向脱节

用地结构配置在计划编制过程中与产业发展导向和人口变化趋势衔接不足，导致供应结构与实际需求之间存在偏离。部分用地类型配置比例依赖历史惯性或短期财政考量，缺乏基于数据分析的动态调整机制，难以反映区域发展重点与功能定位变化。需求侧信息反馈渠道不畅，市场主体对用地类型、规模及区位的偏好未能及时传导至计划层面，形成供需结构失衡。新发展理念强调高质量发展与资源精准配置，但结构调整缺乏系统性约束与协同机制，影响土地要素对产业升级与城市功能优化的支撑能力。

3 基于全周期视角的衔接机制构建

3.1 规模测算与指标联动方法

规模测算以土地要素全生命周期为基础，构建储备规模、可供规模与年度供应规模之间的联动模型，通过引入人口增长率、产业用地强度、存量盘活率等关键参数，形成动态测算体系。测算过程不再依赖单一年度指标，而是基于中长期发展强度进行分阶段分层级推演，将储备总量控制在可转化区间内，避免形成结构性积压。指标体系设置以“总量约束+结构引导”为核心，将住宅、产业及公共服务用地分别设定比例区间，并通过弹性区间调节应对市场波动。财政承载能力与资金周转周期纳入约束条件，形成“资金—储备—供应”联动控制链条。各类指标通过统一平台进行动态校正，确保测算结果与实际推进状态保持一致，提高计划之间的匹配精度与执行稳定性。

3.2 时序匹配与节奏调控规则

时序匹配以项目推进周期为主线，将储备阶段、熟化阶段与供应阶段进行精细划分，建立分阶段节奏控制规则。供应节奏根据季度与年度双重周期进行分解，通过设定最小投放量与上限阈值，形成具有约束力的节奏边界。调控规则引入“提前量控制”与“滞后补偿”机制，对储备转化效率进行实时评估，确保地块在达到成熟条件后能够进入供应窗口^[3]。不同类型用地依据开发周期差异设置差异化调控参数，避免统一节奏导致结构失衡。市场反馈数据作为调控依据之一，通过成交率、库存去化周期及价格波动指标调整供应节奏，使投放安排与市场承载能力保持一致。调控机制在运行中形成连续调整路径，使计划执行呈现稳定推进与动态修正并行的特征。

3.3 信息共享与协同流程设计

信息共享体系以统一数据平台为载体，将规划、储备、财政、审批及交易环节的数据进行整合，实现多部门之间的信息贯通。数据标准统一后，地块状态、资金占用、审批进度及供应安排形成可视化链条，减少信息滞后带来的决策偏差。协同流程按照“数据采集—状态更新—指标反馈—计划调整”的路径运行，建立闭环管理结构，使各环节形成连续衔接关系。审批流程通过节点前移与并联处理方式优化，缩短地块从储备到

供应的转换周期。绩效评价体系嵌入协同机制，对各环节执行效率进行量化考核，强化责任约束。关键运行指标通过定期更新实现动态监测，数据支撑下的协同运行显著提升计划执行的精准度与稳定性（见表 1）。

表 1 土地储备与供应协同运行关键指标统计表

指标类别	指标名称	单位	数值	同比变化
规模指标	储备土地总量	万公顷	18.6	+3.2%
规模指标	年度供应总量	万公顷	6.4	-1.5%
转化指标	储备转供应转化率	%	34.4	+2.1%
转化指标	平均转化周期	月	14.8	-0.9
节奏指标	季度供应集中度	%	42.7	+4.6%
节奏指标	年内波动系数	—	0.38	-0.05
结构指标	住宅用地占比	%	36.2	-1.8%
结构指标	工业用地占比	%	28.5	+2.3%
资金指标	资金周转周期	月	16.3	-1.2
资金指标	单位面积投入强度	万元/公顷	520	+5.4%

数据来源：自然资源部《全国土地市场运行监测数据》2024 年。

4 针对关键问题的协同调控路径

4.1 储备规模动态修正机制

储备规模动态修正以周期监测与阈值控制为核心，通过建立分阶段预警指标，对储备总量、可供比例及资金占用强度实施持续跟踪。监测体系嵌入去化周期、市场成交率及项目转化效率等关键变量，形成多维度评估框架，在指标偏离设定区间时自动触发修正程序。修正路径采用“增量控制与存量优化”并行方式，对新增储备规模实行限额管理，同时对存量地块进行分级分类调整，通过延缓入库、加快熟化或退出机制实现结构优化。资金约束作为重要调节因子，通过设置投入强度上限与周转周期目标，倒逼储备规模回归合理区间。动态修正过程依托数据平台实现实时更新，使储备规模始终处于可转化、可供应的有效范围之内，强化计划之间的内在一致性。

4.2 供应计划弹性调整方式

供应计划弹性调整以市场反馈与项目进度为双重依据，通过构建可调节的计划框架实现供给节奏的灵活控制。计划体系设置基础投放量与浮动区间，在保持年度总量稳定的前提下，对季度及月度投放安排进行动态优化。调整机制引入“递进式释放”策略，根据地块成熟度与市场承接能力逐步扩大供应规模，避免集中投放引发市场波动^[4]。对处于临界成熟状态的地

块建立滚动纳入机制，确保可供资源能够及时进入计划体系。结构层面通过比例调整与用途优化实现供给精准匹配，将产业发展导向与空间布局要求转化为具体供应指标。弹性调整过程中同步修正价格预期与交易条件，使供应计划具备应对不确定性的调节能力，保障运行节奏的连续性与稳定性。



图1 供应计划弹性调控运行架构图

4.3 跨部门协同执行体系

跨部门协同执行以职责分工清晰化与流程标准化为基础，通过建立统一指挥与分级响应机制，实现规划、储备、财政及交易环节的高效联动。协同体系构建以信息平台为核心载体，将各部门业务数据进行标准化整合，形成贯通全流程的运行链条。执行过程中设置关键节点责任清单与时限约束，通过节点管控提升整体推进效率。审批与实施环节采用并联处理方式，减少重复审核与信息传递延迟，缩短地块转化周期。绩效考核体系嵌入协同机制，对执行进度、数据更新及时性、计划完成度进行量化评价，强化运行约束。异常情况通过联动处置机制进行快速响应，确保计划执行过程中出现的偏差能够及时修正，维持各环节之间的稳定衔接与高效运转。

5 机制运行后的配置优化与效率提升

5.1 土地供应结构优化趋势

土地供应结构在机制运行后呈现出由数量导向向质量导向转变的特征，用地类型配置更加贴合区域功能定位与产业发展需求。

住宅、产业及公共服务用地比例通过动态调节逐步趋于均衡，低效供给空间得到压缩，高附加值用地占比稳步提升。空间布局由分散投放向集约集聚转变，重点区域与关键节点形成连续供给能力，增强土地资源配置的系统性。结构优化过程以数据分析为支撑，通过需求强度与发展潜力指标对供给方向进行校正，使供应结构能够持续响应经济结构调整要求，提升土地要素对高质量发展的支撑能力。

5.2 资金周转效率改善情况

资金周转效率在衔接机制作用下得到显著改善，储备投入与供应回收之间的时间间隔逐步缩短，资金沉淀现象明显减少。资金配置由分散投入转向集中调度，通过与项目成熟度及供应节奏的联动，实现投入与回收的同步推进。周转周期控制指标嵌入全过程管理，资金使用强度与回收进度形成约束关系，避免过度前置投入带来的资金压力。融资结构在运行中得到优化，短期资金占比降低，中长期资金匹配程度提高，增强资金链稳定性^[5]。资金流动效率提升为后续储备与开发提供持续支撑，形成良性循环。

5.3 市场运行稳定性变化分析

市场运行在供给节奏与结构优化的共同作用下趋于稳定，供需关系由阶段性波动向平稳过渡。供应安排更加契合市场承接能力，成交节奏呈现连续性特征，价格波动幅度得到有效控制。库存规模与去化周期保持在合理区间，市场预期逐步趋于理性，减少短期集中投放带来的冲击。信息透明度提升使市场主体能够及时获取供应安排与地块状态，降低不确定性因素对交易行为的影响。稳定的运行环境有助于形成规范有序的土地市场格局，为资源配置效率持续提升提供基础支撑。

6 结语

土地储备与年度供应在协同机制作用下实现节奏衔接与结构优化，资源配置由分散走向精细，供给能力与市场承接保持均衡。规模调控、节奏匹配与协同执行形成闭环运行格局，资金周转效率与市场稳定性同步提升，土地要素支撑高质量发展的能力持续增强。

参考文献：

- [1] 荆丽娟.土地储备对房地产市场供求平衡的影响及优化路径[J].住宅与房地产,2025,(36):30-32.
- [2] 王晓方.新形势下寿光市土地储备工作转型的思考[J].中国农业综合开发,2025,(12):58-60.
- [3] 段鹏.国土空间规划改革视角下的长沙市土地储备规划体系研究[D].中南大学,2024.
- [4] 天水市人民政府办公室关于印发2021年度天水市城区土地供应计划和土地收购储备计划的通知[J].天水市人民政府公报,2021,(7):2-9+18.
- [5] 杨露勇,宋文励.重庆巴南区全面完成年度土地供应任务:2020年全区实现土地供应综合价金超120亿元[N].中国县域经济报,2021-01-07(003).