

# 土地储备政策与城乡一体化发展的协同效应探索

文 / 孙宗培 丰县自然资源和规划局

**摘要：**在城乡一体化发展进程中，土地储备政策关系到城乡一体化建设的发展速度与安全。在乡村振兴的大背景下，通过探索土地储备政策与城乡一体化协同发展的效应，能够助力城乡一体化进程，发挥城市对乡村发展的带动作用，实现乡村的基础性作用发挥。本文就土地储备政策与城乡一体化发展之间的协同效应进行探究，旨在分析土地储备政策对城乡一体化发展的推动作用。

**关键词：**土地储备；城乡一体化；协同效应

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.02.007

## 引言

土地储备政策是配置土地资源的重要手段，在实现城市土地价值方面发挥着积极作用。自乡村振兴战略、大农业、大农村、大粮食观等提出和实施以来，农村地区的经济建设步入新的阶段，基础设施不断完善、乡镇企业快速发展、农民生活水平不断提高、生态环境得到有效改善，整个农村地区呈现出新的生机与活力。在此形势之下，土地储备关系到我国经济发展的基础是否巩固的关键性问题，土地储备是粮食生产的基础，没有充足的土地储备，便难以生产充足的粮食，容易威胁到我国的粮食安全，在此形势之下，党和政府不断强调18亿亩的耕地红线，并将土地储备纳入地方政府的政绩考核之中，以此牢牢巩固了我国的耕地安全。在城乡一体化进程之中，为了能够更好的保障土地安全，应当发挥土地储备政策与城乡一体化的协同作用，实现二者的共同发展。

### 一、优化土地资源利用，实现土地资源的优化配置

城乡一体化进程中需要土地资源的支持，以满足城镇建设对工业用地的需求，在此进程中，依托土地储备政策，可以实现地方土地资源的动态调整与优化利用，协调土地储备与城乡一体化土地建设的关系，实现二者的共通、共容。

#### （一）优化土地资源的高效利用

城乡一体化的进程中，随着农村地区的经济快速发展，土地资源成为重要的资源，为城乡一体化进程提供了必要的支持，成为城乡一体化可持续发展的重要保障。土地储备政策是落实国土空间规划的第一道工序，通过回收、征购的方式，获取土地的使用权，并将获取到的土地储存起来，以备经济建设的使用。土地储备与城乡一体化的规划工作紧密联系，土地储备的目的之一在于支持城乡一体化的经济发展，二者是矛盾的共同体，相互作用、相互发展。土地储备通过建立健全法律法规体系，明确土地使用权，提高闲置土地资源的使用效率，实现对土地资源的动态监管、使用，大大提高了土地资源的利用效率，将闲置的土地资源转化为经济效益，提高了地方政府的经济收益。

#### （二）提高土地的规划科学性

在城乡一体化发展进程中对土地的需求量较大，受土地资源零碎化的影响，一些地方政府在解决土地资源的过程中，往往存在着土地征购困难、赔偿金额过高，不利于城乡一体化建设的问题。在实施土地储备政策以后，通过发挥土地储备在资源聚拢、优化利用方面的优势，能够将原本零碎化的土地资源化零为整，增强土地资源之间的联系，为城乡一体化建设用地提供充足的土地供应，让城乡一体化建设不再为土地资源而困扰，也避免了因推进城乡一体化建设而对土地资源造成的破坏，从而大大提高了土地规划的科学性。

#### 二、绿色发展优先，提高城乡一体化的生态效益

土地储备政策坚持以新发展理念为指导，将生态效益与经济效益等重，凸显土地的生态功能，通过对土地资源的科学利用，实现生态环境的有效保护，避免因过度使用土地造成生态环境的破坏，威胁到城乡一体化的可持续发展。土地储备政策坚持在城市建设中融入绿色发展理念，通过绿色建筑、海绵建筑等，减少城市发展对土地资源、生态环境的破坏，着力于打造现代共同共荣城市，维护城市的绿色资源。在乡村地区，土地储备政策坚持对生态环境的保护，避免过度使用农药、化工产品，维护地区的生物多样性，避免对乡村地区的生态环境破坏。在城乡一体化的过程中，地方政府更加注重新城乡的生态环境协调发展，在不牺牲乡村地区生态环境的基础之上，增强城乡一体化的生态功能，保护好当地的自然环境，筑牢城乡一体化发展的长久之基础。因此，在生态环境层面，土地储备政策与城乡一体化发展是协同共生，二者具有共性，都有利于生态环境的保护与发展。

#### 三、实现产业结构调整与转型升级

土地储备政策有助于实现产业结构调整与转型升级，实现经济的高质量发展，提升新质生产力。首先，土地储备政策通过对土地资源的调整，为城乡一体化建设解决了土地资源的困扰，为其提供了充足的土地证资源支持。通过协调土地资源，能够有效控制土地资源的分配，将优质土地资源分配给科研实力强大的企业，让

这些企业做大做强；限制高污染、高消耗企业的工业用地，从而达到产业结构的调整。其次，在推动城乡一体化进程中，土地储备政策通过动态调整土地资源，为能够科技创新的企业提供土地资源供给，帮助企业优化土地资源的利用，从而提高企业的经营水平，降低企业的经济负担，助力企业实现产业结构的调整与转型。最后，土地储备通过有效的土地供给，带动相关资源的优化供给，成为地方政府有效制衡、激励企业发展的手段，在增强了地方政府对企业的导向作用以后，能够极大的提升土地资源的经营水平，从而达到产业结构与转型的作用。

#### 四、优化土地储备政策，协同城乡一体化发展的措施

##### （一）加强储供联动，提升土地利用效率

加强储供联动是推动项目建设和土地资源高效利用的重要策略。在现代城市规划与土地管理中，加强储供联动研究具有深远的意义，它不仅关系到城市发展的质量，也是衡量城市治理能力的重要标尺。通过强化战略协同、缩短储供周期、促进空间规划科学有序实施以及确保国土空间有序开发与重大设施布局，加强储供联动可以为城市的繁荣与可持续发展贡献力量。首先，强化战略协同是确保重点项目空间保障的关键。在土地储备规划编制过程中，应深入调研区域发展需求，特别是重大建设项目的空间需求，确保土地资源的储备与供应紧密对接项目规划。通过信息共享与协同机制，实现各环节的无缝衔接，为重点项目提供坚实的空间保障。这不仅能够避免土地资源的浪费，还能提升项目落地的效率。其次，缩短储供周期是提高资金使用效率的有效途径。通过提前介入项目策划阶段，精准预判项目用地需求，可以缩短土地闲置时间，提高土地资源利用效率，同时加快土地储备资金的周转速度。这样，有限的资金能够用于更多有潜力的项目，为城市发展注入持续动力。最后，促进空间规划科学有序实施是加强储供联动的核心目标之一。在土地储备与供应过程中，应坚持规划先行、规划引领的原则，确保土地利用符合城市发展大局和长远规划。通过优化土地资源配罝，可以形成合理的城市空间结构，同时加强对土地利用的监管，确保规划的有效实施。此外，在国土空间规划的大框架下，加强储供联动对于确保国土空间有序开发与重大设施布局具有重要意义。通过精准的土地储备与供应策略，可以引导城市发展方向，促进区域协调发展。针对重大基础设施项目，提前储备用地，确保项目顺利实施，为城市发展提供支撑。

##### （二）强化储备土地资产的清查统计

掌握资产家底，保障土地要素，是实现经济社会持续健康发展的重要一环。为了达成这一目标，需要以储备土地资产清查统计为基础，明确储备土地资产和负债的内涵，通过资产价值评估和负债核算，厘清国有储备土地资产与负债之间的关系。这样，可以全面反映核算

期内储备土地资产与负债的规模、构成以及所有者权益变动情况，精准掌握可为高质量发展提供保障的土地要素情况。首先，需要对国有储备土地进行全面、准确的清查和统计，确保数据的真实性和完整性。这不仅涉及土地的数量，还包括土地的位置、用途、规划条件等关键信息。通过这一环节，可以为后续的资产管理和负债核算提供有力的数据支撑。其次，在资产方面，需要综合考虑土地的地理位置、市场价值、开发潜力等因素，进行科学合理的评估。在负债方面，要全面梳理土地储备过程中产生的各类费用，确保负债核算的全面性和准确性。这样，可以为后续的分析 and 决策奠定坚实基础。最后，需要采用多种评估方法，综合考虑土地的多重属性和价值影响因素，得出科学合理的评估结果。对负债进行细致入微的核算，确保准确反映每一项负债，清晰展现储备土地资产与负债的实际情况，为后续的管理和利用提供重要依据。深入分析资产与负债的匹配程度、结构特点以及变化趋势，构建出储备土地资产与负债之间的动态平衡机制。全面反映核算期内储备土地资产与负债的规模、构成以及所有者权益变动情况，有助于准确掌握国有储备土地所有者权益的实际状况。不仅增强了土地资产管理的透明度和公信力，也为社会各界了解政府土地资产状况、参与土地管理监督提供了便利。

##### （三）确定土地储备规模，合理供给土地资源

为满足城市建设与产业发展的用地需求，必须科学合理地确定土地储备规模。这一过程需紧密结合近年供地需求的实际情况，综合考虑人口增长、经济社会发展趋势及产业发展布局等多重因素，以实现储备规模的精准设定与动态调整。首先，为实现精准研判供地需求，需深入分析各类建设用地，如住宅、商业、工业等的需求规模、结构和空间分布。同时，人口增长作为推动城市建设和用地需求增加的关键因素，也应纳入的考量范围。借助大数据分析、市场调研等手段，能够形成对未来供地需求的科学预测，从而为合理确定储备规模提供坚实的数据支撑。其次，在明确储备规模后，进一步优化储备区域结构显得尤为重要。需将重点放在招商意向强、市场需求旺、去化周期短以及职住不平衡的区域，通过加速土地的有效开发与利用，确保这些关键区域能及时获得必要的土地供应。此外，为避免在库土地长时间闲置，必须注重土地储备的质与量并举，以保证储备土地能够迅速且有效地转化为实际供地，从而助力产业发展与城市建设。最后，为实现土地储备规模的精准调控，必须从规模总量与结构两个维度出发。在设定规模总量时，应充分考虑经济社会发展需求与土地资源的承载能力，以此为基础合理划定土地储备的总量上限，从而避免资源的过度储备与浪费。而在结构调控方面，应根据不同区域和土地用途进行差异化管理，确保土地储备规模与区域发展需求及产业发展方向保持高度一致。

#### （四）从“市场需求”向“规划引领”

在现代化城市建设中，土地储备作为落实国土空间规划的关键环节，其重要性日益凸显。为确保土地资源的合理配置与高效利用，必须注重科学编制规划，构建一套完整、系统的土地储备规划体系，实现从“市场需求”向“规划引领”的转变，以高质量、高效率地落实国土空间规划的各项要求。首先，土地储备规划应与国土空间总体规划保持高度一致和紧密衔接。这要求深入研读国土空间规划的战略意图，将其核心理念与土地储备实际工作相结合，确保每一步都精准对接规划目标。同时，建立定期评估与动态调整机制，使土地储备规划随着国土空间规划的发展而适时更新，保持协同性。其次，为提升土地储备工作效能、推动城市可持续发展，应构建科学、前瞻性、规范性的土地储备规划体系。这一体系包括战略规划、详细规划及实施计划三个层次。战略规划明确长期目标与发展方向；详细规划细化到具体地块、用途及开发时序；实施计划则制定具体操作方案与时间表。这三个层次的有机结合，将为城市未来发展提供有力支撑。最后，在“规划引领”的新理念下，土地储备工作应更加注重规划的指导作用。以国土空间规划确定的用途分类为依据，严格控制土地收储的用途与标准。政府通过精准落实控制指标到每一块土地上，可以更有效地对城市空间布局和土地利用结构进行实施和调整。这将有助于优化城市经济发展布局和产业结构，推动城市向更加宜居、宜业的方向发展。实现土地储备工作的“五个统一”，即统一规划、统一收储、统一开发、统一配套、统一供应，将全面提升城市发展的品质与效率。

#### （五）信息化助力土地资源的优化配置

在当今社会，随着城市化进程的快速发展，土地资源的珍贵性日益凸显。为了实现土地资源的优化配置与高效利用，全流程信息化已成为土地管理的重要手段。全流程信息化不仅有助于提升土地管理的精细化水平，更能实现数据的全面共享，为科学决策提供依据。首先，全流程信息化涉及土地管理的各个环节，从土地储备到项目用地报批，再到土地供应和土地利用，每一个步骤都被纳入信息化管理的范畴。通过现代信息技术手段，可以对这些数据进行实时更新、深度分析和挖掘，从而确保数据的准确性和时效性。其次，在土地储备阶段，通过动态监测和智能化管理，可以实时掌握储备土地的数量、位置、性质和状态等关键信息。结合GIS技术和现代化监测手段，如卫星遥感、无人机航拍等，土地储备监测监管系统能够自动识别土地变化，及时预警潜在风险，并为管理者提供科学的决策支持。然后，为了实现土地批、储、供、用全流程的信息化管理，需要打破各系统间的信息孤岛，建立无缝关联与数据共享机制。通过整合用地审批备案系统、土地市场动态监测监管系统等，可以确保各系统间数据的实时共享和一致

性。这种整合不仅简化了审批流程，提高了审批效率，更为土地供应决策提供了科学依据。最后，全流程信息化还推动了土地管理的智能化发展。借助先进的算法和模型，可以对土地管理数据进行深度挖掘和分析，预测土地市场的供需趋势，为政府和企业提供更加精准的决策支持。这种智能化的管理方式不仅提高了土地管理的效率和准确性，更有助于实现土地资源的可持续利用。

#### （六）强化与创新土地管理制度

首先，为确保土地储备和利用的规范性，必须建立健全的监管机制。一方面，要利用遥感监测、无人机巡查等现代信息技术手段，对土地情况进行实时动态监测，及时发现并处理违法违规行。另一方面，要加强部门间的协作与配合，形成有效的监管合力。自然资源、住建、生态环境等相关部门应各司其职，共同做好土地管理的监管工作。此外，还应建立公众参与机制，鼓励社会各界积极参与土地管理监督，营造全社会共同关注、共同参与的良好氛围。其次，在规范管理的基础上，还应积极探索创新管理机制，以提升服务效能。可以借鉴先进地区的经验，结合本地实际，推出更多便民、高效的服务措施。例如，通过简化审批流程、优化服务方式以及加强政策宣传等途径，为用地单位和个人提供更加优质的服务。同时，要加强人员培训，提升管理人员的业务素质和服务能力，确保各项政策措施得到有效执行。

#### 结语

在本文的研究中，通过对土地储备政策与城乡一体化发展之间的协同关系进行分析，发现其在土地资源利用、生态效益、产业结构方面具有共性；为更好的推动土地储备政策与城乡一体化协同发展，提出了加强储供结合、优化土地资源利用、厘清土地资源、整合信息技术等措施，以更好的发挥土地储备政策在推进城乡一体化建设过程中的推动作用。

#### 参考文献

- [1] 刘婷. 探究土地储备融资的政策变革和模式创新[J]. 市场瞭望, 2023, (20): 64-66.
- [2] 刘嘉丽, 黎均文, 朱秋诗. 高质量发展背景下广州市土地储备政策的创新思考[J/OL]. 自然资源情报, 1-8
- [3] 周琳, 陈晨, 孙琦. 我国城市更新投融资模式的实践历程、政策逻辑与制度困境[C]//中国城市规划学会. 人民城市, 规划赋能——2023中国城市规划年会论文集(02城市更新). 同济大学建筑与城市规划学院上海市城市更新及其空间优化技术重点实验室; 同济大学城市规划系; 天津大学建筑学院; 青岛市城市规划设计研究院, 2023: 13.
- [4] 姚飞扬. 成都市土地储备运行绩效评价及提升策略研究[D]. 四川大学, 2023.
- [5] 王伊攀, 袁月媚. 土地招商竞争对污染源跨区域转移的影响——基于重污染企业异地迁移的经验证据[J]. 中央财经大学学报, 2023, (01): 115-128