

市场研究：专项债助力土地收储落地观察

2024 年 11 月，自然资源部正式发文，明确允许地方政府运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，优先覆盖企业无力开发、已供应未动工的住宅与商服类闲置用地，为盘活存量土地、优化土地供需格局提供了政策依据。

2025 年，专项债政策进一步聚焦土地与住房领域，重点支持土地收储、保障性住房建设及城市更新等方向，通过收储闲置土地、完善住房保障体系、推进城市存量空间提质，助力房地产市场平稳运行与城市功能提升。

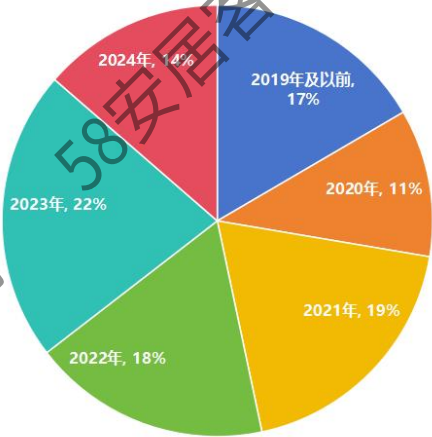
根据公开数据统计分析，截至今年 3 月初，全国各地累计公告拟发行专项债收储土地的规模约 2.4 亿平方米，拟收储土地总金额超 6000 亿元，公示地块总数量近 5000 宗。专项债收储土地整体呈现以下几大特征。

一、2021-2023 年出让地块为收储主力

从各地公告收储土地的出让时间分布来看，**2020-2024 年出让的地块为收储主力，规模占比约 83%；其中 2021-2023 年出让地块的规模占比相对较高**，而这一时期正是房地产市场进入调整阶段的关键节点——房企资金链趋紧、交付风险上升，民营房企拿地普遍收缩，土地流拍率有所攀升。在此背景下，地方政府通过专项债收储土地，对市场起到了一定的托底作用。

同时，通过大力收储 2020 至 2024 年出让的地块，并配合减少新增土地供应，未来三年将显著缓解市场库存压力，助力房地产市场企稳回升。

专项债收储土地-拿地时间分布
(按用地规模)



数据来源：公开资料及数据整理，数据截至 2026 年 3 月初

二、涉宅用地规模占比近七成

从各地公告专项债收储土地的用地性质构成来看，涉宅用地占据绝对主导地位，预计占总收储规模的 68.8%。整体结构呈现出“住宅为主体、商办为补充、工业为改造对象”的基本格局。同时，结合不同性质土地的城市分布及特点分析，住宅用地规模最大，主要集中在一二线城市核心区域。这类用地区位条件优越，规划条件清晰，可直接用于各类保障房建设，或经整理后重新公开出让，资产变现能力最强，是土地收储的主力。

专项债收储土地用地性质结构分布情况

用地性质	收储用地面积占比	收储金额占比
住宅用地	36.5%	40.7%
综合用地(含住宅)	32.3%	38.5%
商业/办公用地	15.4%	13.0%
工业用地	8.1%	1.9%
其它用地	7.6%	5.8%

数据来源：公开资料及数据整理，数据截至 2026 年 3 月初

专项债收储土地用地性质结构分布特点

用地性质	主要分布城市	收储目的
住宅用地	一二线城市	保障房建设、重新出让
商办用地	三四线城市	去库存、改用途
工业用地	产业园区周边	产业升级、腾笼换鸟

数据来源：公开资料及数据整理

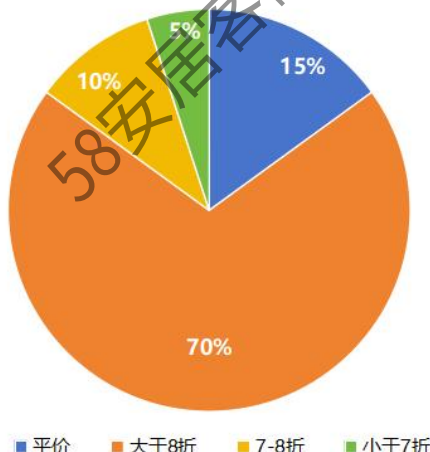
商办用地主要集中在三四线城市，这与城市过去数年大规模扩张商业地产、形成严重供给过剩的历史背景密切相关。商办用地收储的核心逻辑在于“去库存”与“改用途”。通过政府介入收储，一方面可以有效压缩市场上的存量供给，缓解开发商资金链压力；另一方面，收储后可视城市实际需求将用途调整为住宅、公共服务设施或产业用地，实现资产的二次激活。

三、以平价和小幅折价收储为主，平均折价幅度 10%-15%

从土地收储价格与原出让成交价的对比分析来看，折价收储是市场主流，但整体定价尺度相对温和，呈现出“以平价和小幅折价为主、深度折让为辅”的结构特征。

从收储定价标准来看，全国平均折价幅度在 10%-15% 之间，约 70% 的地块收储价格在原成交价 80%-100% 之间，低于 8 折地块占比仅 15%。此外，少量核心城市优质地段的稀缺地块采用平价或小幅溢价收购。这一定价水平表明，政府在推进收储工作时，既通过适度折价反映当前市场供需失衡的现实，引导存量土地有序退出；又避免定价过低损害出让企业的合法权益，防止引发大规模资产减值风险，影响市场主体的参与积极性。

专项债收储土地价格分布情况



数据来源：公开资料及数据整理，数据截至 2026 年 3 月初

总体而言，当前专项债收储土地的定价机制体现了“市场化引导、政策性兜底”的双重逻辑。对于一般性闲置地块，以折价换流动性，推动企业主动参与；对于核心地段优质资源，则采用平均或者适当溢价收储，体现政府对高价值土地资产的战略性布局。这一定价策略有助于在化解存量风险与维护市场稳定之间取得动态平衡。

四、头部省市收储规模占比高

根据统计数据显示，本轮各省市土地收储工作整体呈现以下核心特征：

首先，区域分布高度集中，经济大省主导收储格局。

根据统计数据显示，全国各省市预计拟收储土地金额呈现出高度集中于头部省份的特征。截至今年 3 月初，广东省以 869.2 亿元位居榜首，占全国收储总金额的 14.1%，远超其他省份；湖南省（605.2 亿元，9.8%）与重庆（536.2 亿元，8.7%）分列二、三位。仅前三名合计占比超过总量的三分之一，显示出明显的头部效应。同时，前五名省市合计占比约接近全部总量规模的一半。

各省市预计拟收储土地金额排名

省/市	拟收储金额(亿元)	收储金额占比
广东省	869.2	14.1%
湖南省	605.2	9.8%
重庆	536.2	8.7%
福建省	469.5	7.6%
河南省	414.8	6.7%
四川省	357.6	5.8%
山东省	343.3	5.6%
安徽省	335.0	5.4%
江西省	333.5	5.4%
浙江省	324.5	5.3%
江苏省	321.7	5.2%
河北省	316.3	5.1%
湖北省	218.7	3.5%
广西壮族自治区	161.0	2.6%
陕西省	128.4	2.1%

数据来源：公开资料及数据整理，数据截至 2026 年 3 月初

其次，头部城市在收储金额与面积上双居领先，但单位收储地价清晰反映出城市能级的显著差异。

结合重点城市预计拟收储土地金额及面积情况来看，重庆、郑州等内陆重点城市收储面积大、成本相对可控，而一线及强二线城市则呈现“高价低量”的典型特征。广州 159.0 亿元的拟收储金额对应仅 165.5 万方的面积，单位地价极高，长沙以 193.8 亿元对应 448.7 万方，单位地价均明显低于广州。

郑州与唐山的对比极具代表性：郑州拟收储金额 173.5 亿元、面积 504.6 万方；唐山拟收储金额 117.5 亿元、面积高达 479.3 万方。郑州金额高于唐山近 50%，但面积相差无几，体现了区域地价分化的内在逻辑。

重点城市预计拟收储土地金额及面积情况

城市	拟收储金额(亿元)	拟收储用地面积 (万方)
重庆	536.2	1829.0
长沙	193.8	448.7
郑州	173.5	504.6
漳州	159.3	214.0
广州	159.0	165.5
惠州	127.5	226.4
西安	126.5	162.3
唐山	117.5	479.3
天津	115.4	399.6
抚州	106.5	273.6
温州	100.8	80.3

数据来源：公开资料及数据整理，数据截至 2026 年 3 月初

五、一线城市专项债土地收储实践差异凸显

截至 2025 年末，北上广深一线城市在土地收储专项债实践方面的表现差异极大，上海发行规模领先、北京稳健、广州依托全省、深圳规模最小。上海是绝对龙头，土地收储专项发行规模是北京的 3 倍，广州的 9 倍。深圳是一线城市中发行规模最小，以单批短期限为主。

一线城市土地收储专项债发行情况

城市	累计发行专项债规模	占全国土储债比重	典型项目
上海	568.05	10.3%	徐汇江南新村：91.53 亿（7 年）—— 滨江核心商住 黄浦蓬莱路旧改：80 亿（10 年）—— 内环旧改 宝山吴淞创新城：10.13 亿（7 年）—— 产业转型 临港存量宅地：26.25 亿（20 年）—— 全国首例市场化收储房企宅地
北京	188.85	3.4%	昌平马池口镇：9.96 亿 大兴榆堡组团：1.24 亿 亦庄轻轨 L2 线站点周边：约 1 亿
广州	60.5	1.1%	南沙、花都、增城等非核心区存量闲置地

深圳	47.6	0.9%	前海冰雪世界存量地块：43.4 亿（2 年） 沙井街道、深汕合作区产业用地
----	------	------	--

数据来源：公开资料及数据整理

一线城市土地收储专项债发行特点

城市	主流期限	典型利率 (%)	特点	发行主体	投向
上海	7/10/20 年	2.8-3.2	长期限、利率略高	全国首批自审自发试点、AAA、审批自主	中心城区旧改 + 产业转型（高精尖、超大单体）
北京	3/5/7 年	2.0-2.5	中短期、利率中等	非自审自发、额度严控 全国首批发行土储专项债（2017 首家）	近郊一级开发 + 保障房配套（分散、稳健）
广州	7 年 (5+2)	1.77	全省统一、利率极低	广东全省统筹发行，无市级独立权限	存量闲置土地 + 外围新区（全省一盘棋）
深圳	2 年	1.6-1.7	超短期、全国最低利率	计划单列市、独立发债	存量商办 / 产业 + 深汕合作区（小而精、短期限）

数据来源：公开资料及数据整理

同时，各城市发行土地收储专项债的投向各具特色。上海主要投向核心区旧改、产业用地升级及存量宅地回收，以提升盘活土地价值为主，着眼长期收益。北京主要投向郊区新城、轨道交通配套、棚户区改造及保障房建设，以保障房、棚改为主，土储并非重点。广州主要投向存量国企闲置地、低效工业用地及外围新区开发，兼顾去库存和盘活存量土地价值。深圳土地收储专项债起步较晚、规模小、以存量盘活为主，主要投向前海存量盘活、深汕产业用地储备及城市更新配套。

综合分析：

专项债收储土地，在房地产深度调整的背景下，通过政府主动入市、定向吸纳存量闲置土地，在一定程度上缓解了土地市场的供给积压，为陷入流动性困境的企业提供了退出通道，也为地方政府重新盘活土地资产、修复财政造血能力提供了支撑。对于市

场"去库存、稳预期"起到了积极作用，然而，土地市场的根本复苏，仍有赖于需求端的真实修复、城镇化动能的持续释放以及房地产开发模式的深层转型。