

湖南省株洲市 2019 年第二批土地储备 专项债券项目预期收益与融资平衡方案

株洲市 2019 年第二批土地储备专项债券共涉及项目 2 个，本次拟使用政府专项债券资金总额为 9,000.00 万元。其中天元区项目 1 个，项目名称为株洲市滨江南路普通商品房储备地块，项目拟使用本次政府专项债券资金 6,000.00 万元；醴陵市项目 1 个，项目名称为仙岳山文化景区万宜新村（一期）项目用地，项目拟使用本次政府专项债券资金 3,000.00 万元。

株洲，古称“建宁”，湖南省辖地级市，地处湖南省东部，湘江中游，是长株潭两型社会综合配套改革试验区的重要组成部分，总面积 1.12 万平方公里，总人口 405 万，市区面积 138 平方公里，常住人口 120 万。株洲是新中国成立后首批重点建设的八个工业城市之一，是中国老工业基地，经过多年的建设和发展，株洲市形成了以冶金、机械、化工、新材料、生物医药、绿色食品和陶瓷等产业为支柱，以国有大中型企业为骨干，以制造工业为主体，以高新技术为先导的工业体系。目前，全市拥有 12 家上市公司，16 家新三板挂牌公司，430 多家四板挂牌企业，企业上市、挂牌数量均居湖南省第二。为落实科学发展观，推动省委、省政府“一点一线”和“加快实现工业化和城市化的进程”发展战略的实施，实现长株潭一体化的发展目标，促进株洲市城乡经济全面、协调、可持续发展，构建和谐社会，株洲市将坚持“稳中求进、进中争先”总基调，准确把握工作节



奏和力度，推动“三大变革”，着力提升经济发展的质量和效益，全面对接全省“产业项目建设年”提出的“5个100”工程，重点推进“五个一批”计划，聚力实施“五大行动”，加快构建实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。坚持以党的十九大精神为指引，在省委、省政府和市委的坚强领导下，不忘初心，牢记使命，奋勇前行，为加快建成“一谷三区”、实现“两个走在前列”等多个发展任务而不懈努力。

2016年至2018年，株洲市分别实现一般公共预算收入218.16亿元、224.09亿元和189.32亿元。株洲市政府性基金收入分别为79.84亿元、87.30亿元和233.87亿元；其中，国有土地出让收入分别为74.92亿元、81.49亿元和219.17亿元。

2016-2018年株洲市财政经济数据

单位：亿元

项目	2016年	2017年	2018年
地区生产总值	2,465.99	2,530.01	2,631.54
居民人均可支配收入（元）	28,762	31,234	33,953
一般公共预算收入	218.16	224.09	189.32
政府性基金收入	79.84	87.3	233.87
其中：国有土地出让收入	74.92	81.49	219.17
政府性基金支出	80.76	76.3	196
其中：国有土地出让支出	71.28	68.97	187.84

备注：地区生产总值和居民人均可支配收入由株洲市统计局提供，其他数据由株洲市财政局提供。

天元区土地储备项目

预期收益与融资平衡方案

一、项目概况

(一) 区域介绍

天元区位于株洲市河西地区。东隔湘江与株洲市河东地区为界，南与株洲县古岳峰镇及堂市乡相邻，西与湘潭县接壤。总面积 327.6 平方公里，总人口 28.3 万人（2013 年人口普查数据），地貌类型主要为丘陵地带，属中亚热带季风湿润气候，天元区地理位置优越，交通十分便利，京港澳高速公路（G4）、京港高速铁路武广段穿越区境，株洲市委、市政府位于区东部，得天独厚的地理位置，使天元区成为株洲市政治中心。2016 年至 2018 年，天元区分别实现一般公共预算收入 47.75 亿元、50.90 亿元和 48.54 亿元。天元区政府性基金收入分别为 1.12 亿元、4.94 亿元和 17.90 亿元；其中，国有土地出让收入分别为 1.12 亿元、4.94 亿元和 17.90 亿元。

天元区 2016-2018 年财政经济数据

单位：亿元

项目	2016 年	2017 年	2018 年
地区生产总值	300.89	310.69	374.57
居民人均可支配收入（元）	33,959	36,732	52,276
一般公共预算收入	47.75	50.90	48.54
政府性基金收入	1.12	4.94	17.90
其中：国有土地出让收入	1.12	4.94	17.90
政府性基金支出	1.77	0.71	12.93
其中：国有土地出让支出	1.57	0.32	12.39

(二) 项目基本信息

株洲市滨江南路普通商品房储备地块项目位于株洲市天元区境内，具体情况如下表所示：

天元区土地储备项目基本情况表

项目名称	四至范围	项目概况	实施机构
株洲市滨江南路普通商品房储备地块	东至滨江南路，西至规划路，南至南塘路，北至规划 144 路	该项目总投资 11,060.00 万元，项目储备期限为 2019 年至 2020 年。目前该项目已报批，尚未征拆完毕。	株洲高新技术产业开发区土地储备中心（株洲市天元区土地储备中心）

天元区土地储备项目已经通过湖南誉翔律师事务所合法性审查。

二、经济社会效益分析

（一）经济效益分析

上述项目对区域内土地进行整体开发，充分利用项目片区优势，优化盘活存量土地资源，促进土地整合和集约化用地，实现土地资源的使用价值，增加城市就业人数，能够获得良好的经济效益。

（二）社会效益分析

上述项目有利于政府合理统筹辖区内用地规划，宏观调控土地资源的可持续利用，对于确定地界权属、改善城市居住环境及维护生态平衡有着重大意义。同时，上述项目的实施是统筹区域内城乡发展，构建社会主义和谐社会的重要手段。

三、项目投资估算及资金筹措方案

（一）项目投资估算

本次土地储备专项债券天元区包含 1 个项目，总投资金额

11,060.00 万元。其中包含,土地征收及拆迁费用 10,077.20 万元;土地报批费用 982.80 万元。

上述项目前期已投资金额为 3,982.00 万元,未来尚需投资金额为 7,078.00 万元。具体如下表所示:

天元区土地储备项目投资估算表

单位: 万元

项目名称	总投资	前期投入	2019 年	2020 年
株洲市滨江南路普通商品房储备地块	11,060.00	3,982.00	6,000.00	1,078.00

(二) 资金筹措方案

2019 年本期天元区土地储备项目的资金来源主要为财政资金和发行政府专项债券。项目总投资 11,060.00 万元,其中项目自筹资金 3,982.00 万元,已全部投入项目,拟申请发行政府专项债券资金 7,078.00 万元,其中本次债券申请发行 6,000.00 万元。

天元区土地储备项目资金筹措表

单位: 万元

项目名称	资金来源			本次申请发行政府专项债券金额	本次申请发行政府专项债券名称	本次申请发行政府专项债券期限
	项目自筹资金	计划申请发行政府专项债券金额	其他融资			
株洲市滨江南路普通商品房储备地块	3,982.00	7,078.00	-	6,000.00	2019 年湖南省土地储备专项债券(二期)—2019 年湖南省政府专项债券(六期)	5 年

四、预期收益

（一）收入预测依据

天元区土地储备项目收益主要来源于土地使用权出让收入，预计用于资金平衡相关收益为 24,828.41 万元。

通过选取与本次预测涉及项目的 3 个周边地块市场土地交易价格作为标地，以标地的均价计算本次棚户区改造项目的地价。

株洲市滨江南路普通商品房储备地块项目具体可比地块信息如下：

序号	地块	区位	占地面积(亩)	建筑面积(m ²)	中标总地价(万元)	楼面价格(元/平方米)	简单平均计算综合楼面地价(元/平方米)
1	七区商业街 B 地块	天元区	44.65	83,340.82	33,780.00	4,053.24	3,222.27
2	七区商业街 C 地块	天元区	35.31	65,916.82	22,149.00	3,360.14	
3	博古山路普通商品房一期	天元区	112.44	149,927.30	33,785.00	2,253.43	

（二）项目收入预测

考虑到本项目的土地计划于 2023 年出让，届时项目周边的基础配套设施、市政配套设施将更加完善、商圈环境更加成熟。在遵照谨慎性原则下，本项目的土地出让价格的预测考虑株洲市 2016 年至 2018 年全市生产总值（GDP）同比增速按可比价格计算分别为 7.9%、8%、7.8%，近三年平均增速 7.9%，全国 2018 年 GDP 增速为 6.6%，此次预测考虑近三年平均增速与 2018 年全国 GDP 增速，依据谨慎性原则按 6.6% 计算土地价格的增

长，即增速为 6.6%。

株洲市滨江南路普通商品房储备地块项目预计可出让土地 74.59 亩，于 2023 年挂牌交易，预计可获得收入 24,828.41 万元，预计用于资金平衡的相关收益 24,828.41 万元。

天元区土地储备项目预期收入测算表

单位：万元

项目名称	收入类别	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	合计	预计用于资金平衡的相关收益
株洲市滨江南路普通商品房储备地块	土地出让收入	-	-	-	24,828.41	-	24,828.41	24,828.41

五、融资平衡方案

天元区本次土地储备项目总投资金额为 11,060.00 万元，本次拟申请政府专项债券 6,000.00 万元，后续拟申请政府专项债券 1,078.00 万元，建设期债券利息由自有资金统筹安排，在债券到期时一次性偿还本金。根据目前市场行情谨慎考虑，债券预测利率根据 2019 年 5 月相同待偿期国债收益率算术平均值上浮 30% 确定。据此，本次债券 5 年期的预测利率为 4.07%，每年需偿付利息 244.20 万元，5 年本息共计 7,221.00 万元；同时假设后续拟申请政府专项债券资金按照 5 年期预测利率 4.07% 进行测算，每年需偿付利息 43.8746 万元，5 年本息共计 1,297.373 万元。偿还资金来源为土地使用权出让收入，预计用于资金平衡相关收益为 24,828.41 万元，预计相关收益对债券本息的覆盖倍数为 2.91。

天元区土地储备项目还本付息情况表

单位：万元

项目	年度	期初本金 余额	本期新增 本金	本期偿 还本金	期末本金 余额	当年偿还 利息	当年还本付 息合计
株洲市滨 江南路普 通商品房 储备地块	2019	-	6,000.00	-	6,000.00	-	-
	2020	6,000.00	1,078.00	-	7,078.00	244.20	244.20
	2021	7,078.00	-	-	7,078.00	288.07	288.07
	2022	7,078.00	-	-	7,078.00	288.07	288.07
	2023	7,078.00	-	-	7,078.00	288.07	288.07
	2024	7,078.00	-	6,000.00	1,078.00	288.07	6,288.07
	2025	1,078.00	-	1,078.00	-	43.87	1,121.87
	合计	-	7,078.00	7,078.00	-	1,440.37	8,518.37

天元区土地储备项目收益覆盖情况表

单位：万元

项目名称	预计用于资金平衡的 相关收益	项目预计 融资本金	项目预计 融资本息	项目相关收益对 融资成本覆盖倍 数
株洲市滨 江南路普 通商品房 储备地块	24,828.41	7,078.00	8,518.37	2.91

同时，天元区土地储备项目融资平衡情况已经通过中天运会计师事务所（特殊普通合伙）湖南分所审计通过。

六、潜在风险评估

1、项目施工进度风险

因土地收集改造项目的投资规模较大、涉及范围较广、周期较长，如果在项目管理和建设过程中出现重大问题，或出现某些不可抗因素，有可能影响项目按期完成，或出现无法完工

或提升投资风险的成本。

影响项目施工进度或正常运营的风险主要有以下几个方面：

（1）内部风险

按照土地储备的流程，内部风险可以分为收购风险、开发风险、储备过程中的风险、出让风险。收购风险指土地收储过程中的风险，主要有收购价格不确定风险和被收购土地产权、自然条件不确定风险。无论是征收农用地还是旧城区拆迁改造，土地收储价格都是双方谈判的结果，而收储方和被收储方对土地收购价格的认知存在很大差异。在土地收储中，由于收储方和被收储方信息不对称，收储方对地块的产权，地理结构、地下设施等状况掌握不明，可能由于土地存在复杂的历史遗留问题，使收储方陷入不必要的法律诉讼，或者由于不合理的地理结构对土地利用造成制约，需收储方增加土地开发成本减少限制。开发风险是土地开发中开发成本过高或开发时间过长的风险。土地储备机构应对收储的土地进行科学有序的开发整理，如果将开发整理工程发包给开发企业，土地储备机构应有效控制工程造价、质量和进度，规避开发风险。储备过程中的风险指的是进入土地储备库的土地临时经营时，或者将储备土地抵押融资过程中产生的风险。土地临时出租和融资不能影响土地出让。土地储备机构应科学控制储备库中的土地数量，既要避免土地储备量太少达不到调控土地市场的目的，要避免土地储备量太多而引起资金和土地的积压。出让风险是指土地出让、

出租过程中的风险，主要是土地变现性差的风险。由于土地的位置固定性和价值巨大性，使得土地变现能力差。此外，土地储备周期较长，不确定因素多，并且土地出让受当时房地产市场环境和政府政策影响，增加了土地出让风险。

（2）外部风险

土地储备的外部风险主要指房地产市场波动风险和政府干预风险。房地产市场存在固有的周期性，而周期中各阶段的拐点是难以预测的。土地储备机构的作用是调控土地市场，减小房地产市场波动的振幅；同时，储备机构本身也面临房地产市场波动的风险。房地产市场波动产生的风险主要影响储备机构的资金周转。由于我国的土地储备资金执行收支两条线管理，房地产市场处于繁荣时期，土地出让产生的收益大部分归地方财政获取；当房地产市场处于萧条时期，土地流拍比例增加，储备机构的土地不能及时变现，已投入的土地一级开发成本不能收回，如果地方财政没有足够的能力和意愿给予资金支持，土地储备机构将会面临严重的财务风险。政府干预风险是指政府对土地储备进行干预而给城市土地储备带来收益的不确定性风险。由于我国的土地公有制性质，土地属于国家或者农民集体所有，为了保证公共利益，需要政府干预。政府对房地产市场干预的主要形式有：通过行政划拨、协议出让、税收减免等措施对某些项目予以优惠支持；通过颁布规章制度、实施办法等法律文件制约房地产企业行为；大型国企直接涉足房地产领

域。由于政府干预的局限性和非市场性，经常使得政府干预不能带来理想效果。实施城市储备制度后，不能完全杜绝政府干预土地市场行为，引起土地资源配置不合理。

针对上述风险分析，项目实施单位应制定以下措施来防范和降低项目的风险：

（1）完善土地储备中心运作机制

首先，土地储备机构基本上可用政府授权，市场运作，企业管理来概括。由于土地储备工作存在政府授权经营、收购储备资金依靠土地储备制度保障、土地储备收益属于政府财政收入等特点，因此土地储备机构应为非盈利性的事业单位。被授权的土地储备机构应当是不以盈利为目的的独立法人，法人的控股者只能是国家，并且该法人的行使职权和市场交易行为应受政府有关部门的严格监督，需按照政府的规划和计划来进行城市土地的收购与出让。建立实现的诸如规范土地市场、盘活城市存量土地、增加城市土地供给、落实城市规划等诸多社会经济目标，在没有一定政府调控权利的支撑下难以实现。

（2）防范土地储备运营风险

土地储备机构应根据当地政府改革与发展计划、土地利用年度计划、城市发展规划，结合当地土地利用的实际情况，对拟储备的宗地逐宗进行分析，兼顾社会生活的各个方面，制定详实的土地储备计划，以保证全年土地储备任务的完成。土地储备可以选择现金储备、协议储备、红线储备、信息储备等方

式进行。对于列入本年度土地出让计划的拟储备土地，应采取现金储备方式，以尽快完成宗地的前期开发，再出让给土地使用者；对于没有列入本年度土地出让计划，但对土地市场宏观调控影响较大且有储备价值的土地，可采取协议储备方式，通过与宗地原产权单位协商，以协议的方式收购宗地，待宗地推向市场后，再根据协议支付补偿。

（3）规范政府职能科学核定土地储备规模

建立土地储备制度和土地基金，政府垄断一级土地市场，并非一定要由政府直接来运作。为了实现土地资源的有效配置和土地市场的公平交易，必须引入市场运作机制，以企业化的运作方式来实现国有土地储备的委托经营，土地储备机构与政府之间的关系是委托代理关系，首先，要严格执行政府的土地收购、储备和出让计划，其次，又必须借助市场来实现土地储备计划，以促进土地市场的健康发展。而政府在土地收储中的职能主要是制定相关法规，全程监督土地储备机构在代理行使政府职能、行政权力、调控市场的行为。

2、项目收益与预期存在差异风险

由于受到国内外经济形势、房地产市场行情等相关因素影响，房价回温，土地交易市场更加理性，土地溢价率走低，流拍现象或将增加，优质地块竞争依然激烈，土地市场冷热不均。土地出让收益的实现易受到项目实施进度、土地市场供求等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付

带来一定风险。

影响项目收益的风险主要有以下几点：

(1) 土地出让计划变动，导致可返还政府收益未能正常流入。

(2) 土地出让价格发生重大变化。

针对以上风险应采取以下控制措施：

(1) 应制定的详细土地出让计划、确保可返还政府收益等能够顺利执行。

(2) 用以预测的土地出让价格要符合目前土地出让行情，在合理范围内保守估计项目范围内的地块出让价格。根据相关土地时候收储进度和预算安排，完善出让土地计划，合理安排土地出让。

七、还款保障措施

按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函〔2016〕88号)规定，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。市县财政将按照《财政部关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》(财预〔2016〕155号)规定，及时按照转贷协议约定向省级财政部门缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省级财政部门按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、调整预算支出等措施偿债。未及时足额向省级财政部门缴纳专项债券还本付息资金的，省级财政部门可以采取适当方式

扣回。

八、主管部门责任

本级土地储备项目主管部门是指各级自然资源部门以及市县级政府确定的主管部门。株洲市自然资源主管部门为株洲市自然资源和规划局。

株洲市自然资源和规划局负责按照土地储备管理要求并根据土地储备规模、成本等因素，审核本地区土地储备资金需求，做好土地储备项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好土地储备专项债券发行各项准备工作，监督本地区土地储备机构规范使用土地储备专项债券资金，合理控制土地出让节奏并做好与对应的专项债券还本付息的衔接，加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实现专项收入等后续工作。

醴陵市土地储备项目 预期收益与融资平衡方案

一、项目概况

（一）区域介绍

醴陵市，醴陵地处湖南省东部，东邻江西省萍乡市湘东区、上栗县，北接浏阳市，西倚株洲市芦淞区、渌口区，南界攸县。全市面积 2,157 平方公里，总人口 106 万人。2016 年至 2018 年，醴陵市分别实现一般预算收入 40.15 亿元、39.69 亿元和 26.84 亿元。2016 年至 2018 年，醴陵市政府性基金收入分别为 0.96 亿元、1.97 亿元和 18.29 亿元；其中，国有土地出让收入分别为 0.73 亿元、1.76 亿元和 18.06 亿元。

醴陵市 2016-2018 年财政经济数据

单位：亿元

项目	2016 年	2017 年	2018 年
地区生产总值	580.81	607.18	611.21
居民人均可支配收入（元）	28,236	30,664	33,424
一般预算收入	40.15	39.69	26.84
政府性基金收入	0.96	1.97	18.29
其中：国有土地出让收入	0.73	1.76	18.06
政府性基金支出	1.57	2.85	12.55
其中：国有土地出让支出	0.74	1.76	11.83

（二）项目基本信息

仙岳山文化景区万宜新村（一期）项目用地项目位于醴陵市境内，具体情况如下表所示：

醴陵市土地储备项目基本情况表

项目名称	四至范围	项目概况	实施机构
------	------	------	------

仙岳山文化景区万宜新村（一期）项目用地	东临渌江大道，西临省道 313，南临 106 国道，北临左权路南路	该项目总投资 11,147.70 万元，项目储备期限为 2012 年至 2023 年。目前该项目已报批，尚未征拆完毕。	醴陵市土地储备中心
---------------------	-----------------------------------	---	-----------

醴陵市土地储备项目已经通过湖南誉翔律师事务所合法性审查。

二、经济社会效益分析

（一）经济效益分析

上述项目对区域内土地进行整体开发，充分利用项目片区优势，优化盘活存量土地资源，促进土地整合和集约化用地，实现土地资源的使用价值，增加城市就业人数，能够获得良好的经济效益。

（二）社会效益分析

上述项目有利于政府合理统筹辖区内用地规划，宏观调控土地资源的可持续利用，对于确定地界权属、改善城市居住环境及维护生态平衡有着重大意义。同时，上述项目的实施是统筹区域内城乡发展，构建社会主义和谐社会的重要手段。

三、项目投资估算及资金筹措方案

（一）项目投资估算

本次土地储备专项债券醴陵市包含 1 个项目，总投资金额 11,147.70 万元。其中包含，土地征收及拆迁费用 9,608.85 万元；土地报批费用 1,028.25 万元；建设期利息 510.60 万元。

上述项目前期已投资金额为 2,647.70 万元，未来尚需投资金额为 8,500.00 万元。具体如下表所示：

醴陵市土地储备项目投资估算表

单位：万元

项目名称	总投资	前期投入	2019 年	2020 年	2021 年及以后
仙岳山文化景区 万宜新村（一期） 项目用地	11,147.70	2,647.70	3,000.00	3,000.00	2,500.00

（二）资金筹措方案

2019 年本期醴陵市土地储备项目的资金来源主要为财政资金和发行政府专项债券。项目总投资 11,147.70 万元，其中项目自筹资金 2,647.70 万元，已全部投入项目，拟申请发行政府专项债券资金 8,500.00 万元，其中本次债券申请发行 3,000.00 万元。

醴陵市土地储备项目资金筹措表

单位：万元

项目名称	资金来源			本次申请发行政府专项债券金额	本次申请发行政府专项债券名称	本次申请发行政府专项债券期限
	项目自筹资金	计划申请发行政府专项债券金额	其他融资			
仙岳山文化景区万宜新村（一期）项目用地	2,647.70	8,500.00	-	3,000.00	2019 年湖南省土地储备专项债券（二期）—2019 年湖南省政府专项债券（六期）	5 年

四、预期收益

（一）收入预测依据

醴陵市土地储备项目收益主要来源于土地使用权出让收入，

预计用于资金平衡相关收益为 45,451.58 万元。

通过选取与本次预测涉及项目的 3 个周边地块市场土地交易价格作为标地，以标地的均价计算本次棚户区改造项目的地价。

仙岳山文化景区万宜新村（一期）项目用地项目具体可比地块信息如下：

序号	地块	区位	占地面积(亩)	建筑面积(m ²)	中标总地价(万元)	楼面价格(元/平方米)	简单平均计算综合楼面地价(元/平方米)
1	醴陵大道 A-1	醴陵市来龙门街道	51.52	85,875.20	18,400.00	2,142.64	1,786.85
2	醴陵大道 A-2	醴陵市来龙门街道	49.27	82,118.15	15,800.00	1,924.06	
3	东岸村储备土地	醴陵市来龙门街道	81.98	153,031.20	19,800.00	1,293.85	

（二）项目收入预测

考虑到本项目的土地计划于 2023 年出让，届时项目周边的基础配套设施、市政配套设施将更加完善、商圈环境更加成熟。在遵照谨慎性原则下，本项目的土地出让价格的预测考虑株洲市 2016 年至 2018 年全市生产总值（GDP）同比增速按可比价格计算分别为 7.9%、8%、7.8%，近三年平均增速 7.9%，全国 2018 年 GDP 增速为 6.6%，此次预测考虑近三年平均增速与 2018 年全国 GDP 增速，依据谨慎性原则按 6.6% 计算土地价格的增值，即增速为 6.6%。

仙岳山文化景区万宜新村（一期）项目用地项目预计可出让土地 118.19 亩，于 2023 年挂牌交易，预计可获得收入

45,451.58 万元，预计用于资金平衡的相关收益 45,451.58 万元。

醴陵市土地储备项目预期收入测算表

单位：万元

项目名称	收入类别	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年	合计	预计用于资金平衡的相关收益
仙岳山文化景区万宜新村（一期）项目用地	土地出让收入	-	-	-	45,451.58	-	45,451.58	45,451.58

五、融资平衡方案

醴陵市本次土地储备项目总投资金额为 11,147.70 万元，本次拟申请政府专项债券 3,000.00 万元，后续拟申请政府专项债券 5,500.00 万元，建设期债券利息由自有资金统筹安排，在债券到期时一次性偿还本金。根据目前市场行情谨慎考虑，债券预测利率根据 2019 年 5 月相同待偿期国债收益率算术平均值上浮 30% 确定。据此，本次债券 5 年期的预测利率为 4.07%，每年需偿付利息 122.10 万元，5 年本息共计 3610.50 万元；同时假设后续拟申请政府专项债券资金按照 5 年期预测利率 4.07% 进行测算，每年需偿付利息 223.85 万元，5 年本息共计 6,619.25 万元。偿还资金来源为土地使用权出让收入，预计用于资金平衡相关收益为 45,451.58 万元，预计相关收益对债券本息的覆盖倍数为 4.44。

醴陵市土地储备项目还本付息情况表

单位：万元

项目	年度	期初本金 余额	本期新增 本金	本期偿 还本金	期末本金 余额	当年偿还 利息	当年还本付 息合计
仙岳山文 化景区万 宜新村 (一期) 项目用地	2019	-	3,000.00	-	3,000.00	-	-
	2020	3,000.00	5,500.00	-	8,500.00	122.10	122.10
	2021	8,500.00	-	-	8,500.00	345.95	345.95
	2022	8,500.00	-	-	8,500.00	345.95	345.95
	2023	8,500.00	-	-	8,500.00	345.95	345.95
	2024	8,500.00	-	3,000.00	5,500.00	345.95	3,345.95
	2025	5,500.00	-	5,500.00	-	223.85	5,723.85
	合计	-	8,500.00	8,500.00	-	1,729.75	10,229.75

醴陵市土地储备项目收益覆盖情况表

单位：万元

项目名称	预计用于资金平衡的 相关收益	项目预计 融资本金	项目预计 融资本息	项目相关收益对 融资成本覆盖倍 数
仙岳山文 化景区万 宜新村（一 期）项目用 地	45,451.58	8,500.00	10,229.75	4.44

同时，醴陵市土地储备项目融资平衡情况已经通过中天运会计师事务所（特殊普通合伙）湖南分所审计通过。

六、潜在风险评估

1、项目施工进度风险

因土地收集改造项目的投资规模较大、涉及范围较广、周期较长，如果在项目管理和建设过程中出现重大问题，或出现某些不可抗因素，有可能影响项目按期完成，或出现无法完工

或提升投资风险的成本。

影响项目施工进度或正常运营的风险主要有以下几个方面：

（1）内部风险

按照土地储备的流程，内部风险可以分为收购风险、开发风险、储备过程中的风险、出让风险。收购风险指土地收储过程中的风险，主要有收购价格不确定风险和被收购土地产权、自然条件不确定风险。无论是征收农用地还是旧城区拆迁改造，土地收储价格都是双方谈判的结果，而收储方和被收储方对土地收购价格的认知存在很大差异。在土地收储中，由于收储方和被收储方信息不对称，收储方对地块的产权，地理结构、地下设施等状况掌握不明，可能由于土地存在复杂的历史遗留问题，使收储方陷入不必要的法律诉讼，或者由于不合理的地理结构对土地利用造成制约，需收储方增加土地开发成本减少限制。开发风险是土地开发中开发成本过高或开发时间过长的风险。土地储备机构应对收储的土地进行科学有序的开发整理，如果将开发整理工程发包给开发企业，土地储备机构应有效控制工程造价、质量和进度，规避开发风险。储备过程中的风险指的是进入土地储备库的土地临时经营时，或者将储备土地抵押融资过程中产生的风险。土地临时出租和融资不能影响土地出让。土地储备机构应科学控制储备库中的土地数量，既要避免土地储备量太少达不到调控土地市场的目的，要避免土地储备量太多而引起资金和土地的积压。出让风险是指土地出让、

出租过程中的风险，主要是土地变现性差的风险。由于土地的位置固定性和价值巨大性，使得土地变现能力差。此外，土地储备周期较长，不确定因素多，并且土地出让受当时房地产市场环境和政府政策影响，增加了土地出让风险。

（2）外部风险

土地储备的外部风险主要指房地产市场波动风险和政府干预风险。房地产市场存在固有的周期性，而周期中各阶段的拐点是难以预测的。土地储备机构的作用是调控土地市场，减小房地产市场波动的振幅；同时，储备机构本身也面临房地产市场波动的风险。房地产市场波动产生的风险主要影响储备机构的资金周转。由于我国的土地储备资金执行收支两条线管理，房地产市场处于繁荣时期，土地出让产生的收益大部分归地方财政获取；当房地产市场处于萧条时期，土地流拍比例增加，储备机构的土地不能及时变现，已投入的土地一级开发成本不能收回，如果地方财政没有足够的能力和意愿给予资金支持，土地储备机构将会面临严重的财务风险。政府干预风险是指政府对土地储备进行干预而给城市土地储备带来收益的不确定性风险。由于我国的土地公有制性质，土地属于国家或者农民集体所有，为了保证公共利益，需要政府干预。政府对房地产市场干预的主要形式有：通过行政划拨、协议出让、税收减免等措施对某些项目予以优惠支持；通过颁布规章制度、实施办法等法律文件制约房地产企业行为；大型国企直接涉足房地产领

域。由于政府干预的局限性和非市场性，经常使得政府干预不能带来理想效果。实施城市储备制度后，不能完全杜绝政府干预土地市场行为，引起土地资源配置不合理。

针对上述风险分析，项目实施单位应制定以下措施来防范和降低项目的风险：

（1）完善土地储备中心运作机制

首先，土地储备机构基本上可用政府授权，市场运作，企业管理来概括。由于土地储备工作存在政府授权经营、收购储备资金依靠土地储备制度保障、土地储备收益属于政府财政收入等特点，因此土地储备机构应为非盈利性的事业单位。被授权的土地储备机构应当是不以盈利为目的的独立法人，法人的控股者只能是国家，并且该法人的行使职权和市场交易行为应受政府有关部门的严格监督，需按照政府的规划和计划来进行城市土地的收购与出让。建立实现的诸如规范土地市场、盘活城市存量土地、增加城市土地供给、落实城市规划等诸多社会经济目标，在没有一定政府调控权利的支撑下难以实现。

（2）防范土地储备运营风险

土地储备机构应根据当地政府改革与发展计划、土地利用年度计划、城市发展规划，结合当地土地利用的实际情况，对拟储备的宗地逐宗进行分析，兼顾社会生活的各个方面，制定详实的土地储备计划，以保证全年土地储备任务的完成。土地储备可以选择现金储备、协议储备、红线储备、信息储备等方

式进行。对于列入本年度土地出让计划的拟储备土地，应采取现金储备方式，以尽快完成宗地的前期开发，再出让给土地使用者；对于没有列入本年度土地出让计划，但对土地市场宏观调控影响较大且有储备价值的土地，可采取协议储备方式，通过与宗地原产权单位协商，以协议的方式收购宗地，待宗地推向市场后，再根据协议支付补偿。

（3）规范政府职能科学核定土地储备规模

建立土地储备制度和土地基金，政府垄断一级土地市场，并非一定要由政府直接来运作。为了实现土地资源的有效配置和土地市场的公平交易，必须引入市场运作机制，以企业化的运作方式来实现国有土地储备的委托经营，土地储备机构与政府之间的关系是委托代理关系，首先，要严格执行政府的土地收购、储备和出让计划，其次，又必须借助市场来实现土地储备计划，以促进土地市场的健康发展。而政府在土地收储中的职能主要是制定相关法规，全程监督土地储备机构在代理行使政府职能、行政权力、调控市场的行为。

2、项目收益与预期存在差异风险

由于受到国内外经济形势、房地产市场行情等相关因素影响，房价回温，土地交易市场更加理性，土地溢价率走低，流拍现象或将增加，优质地块竞争依然激烈，土地市场冷热不均。土地出让收益的实现易受到项目实施进度、土地市场供求等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付

带来一定风险。

影响项目收益的风险主要有以下几点：

（1）土地出让计划变动，导致可返还政府收益未能正常流入。

（2）土地出让价格发生重大变化。

针对以上风险应采取以下控制措施：

（1）应制定的详细土地出让计划、确保可返还政府收益等能够顺利执行。

（2）用以预测的土地出让价格要符合目前土地出让行情，在合理范围内保守估计项目范围内的地块出让价格。根据相关土地时候收储进度和预算安排，完善出让土地计划，合理安排土地出让。

七、还款保障措施

按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）规定，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。市县财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照转贷协议约定向省级财政部门缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省级财政部门按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、调整预算支出等措施偿债。未及时足额向省级财政部门缴纳专项债券还本付息资金的，省级财政部门可以采取适当方式

扣回。

八、主管部门责任

本级土地储备项目主管部门是指各级自然资源部门以及市级人民政府确定的主管部门。株洲市自然资源主管部门为株洲市自然资源和规划局。

株洲市自然资源和规划局负责按照土地储备管理要求并根据土地储备规模、成本等因素，审核本地区土地储备资金需求，做好土地储备项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好土地储备专项债券发行各项准备工作，监督本地区土地储备机构规范使用土地储备专项债券资金，合理控制土地出让节奏并做好与对应的专项债券还本付息的衔接，加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实现专项收入等后续工作。



株洲市财政局



株洲市自然资源和规划局

年 月 日