

2025 年广东省政府专项债券（九期） 回收万国汇用地(相印房地产)

募投报告



实施单位盖章：茂名市茂南区土地储备中心



主管部门盖章：茂名市自然资源局茂南分局



市（县、区）财政局盖章：茂名市茂南区财政局

日期：二〇二五年二月

目 录

一、项目基本情况	1
（一）项目所处区域财政经济情况	1
（二）项目情况	1
（三）项目立项文件及实施依据	3
（四）项目主体	6
二、项目实施重要性和经济社会效益分析	6
（一）重要性分析	6
（二）经济效益分析	16
（三）社会效益分析	16
三、项目资金筹措方案及使用计划	18
（一）投资估算	18
（一）资金筹措方案	21
（二）项目实施安排	21
（三）资金使用计划	22
四、项目收益与融资平衡情况	23
1.项目成本及融资成本	23
2.融资收益平衡情况	23
五、专项债券管理	25
（一）债券资金概况	25
（二）债券资金管理	25
（三）职责分工	26
六、项目风险控制	27
（一）潜在风险及控制措施	27
（二）还款保障措施	54
七、其他需要说明事项	54

一、项目基本情况

（一）项目所处区域财政经济情况

本项目位于茂名市茂南区。茂南区近三年的财政经济情况如下：

茂名市茂南区隶属广东省。2022-2024 年，茂名市茂南区分别实现一般公共预算收入 12.06 亿元、13.16 亿元和 13.60 亿元，政府性基金收入分别为 6.04 亿元、9.35 亿元和 1.61 亿元。

表 1 近三年财政经济情况

项目	2022 年	2023 年	2024 年
一般公共预算收入（亿元）	12.06	13.16	13.60
政府性基金收入（亿元）	6.04	9.35	1.61
其中：国有土地出让收入（亿元）	5.25	8.59	1.27
政府性基金支出（亿元）	17.77	22	22.35
其中：国有土地出让支出（亿元）	3.82	7.41	2.44
地区生产总值（亿元）	1160.99	1152.55	1157.14

（二）项目情况

1. 项目名称

该项目名称为：回收万国汇用地(相印房地产)。

2. 项目地点

本次项目位于茂名市茂南区。项目区位于茂名市茂南开发区茂南大道二路北侧。

3. 项目投入总资金及资金来源情况

项目总投资 25100 万元。

资金来源为通过发行土地储备专项债 20000 万元，财政预算 5100 万元。

序号	资金来源	金额（万元）	备注
1	发行土地储备专项债	20000	
2	财政预算	5100	
3	总投资（专项债+财政预算）	25100	

4. 项目建设期限

项目建设期为 1 年，运营期 6 年。申请专项债年限 7 年。

5. 土地储备项目状况

(1) 项目基本介绍

本次土地储备共 1 个闲置存量土地回收项目，总面积共计 3.00 公顷。

项目概况			项目总投资（万元）	计划发行债券规模（万元）	计划 2025 年专项债券总规模（万元）
项目范围	项目内容	项目类型			
项目位于茂名市茂南区	本次土地储备共1个闲置存量土地回收项目，总面积共计3.00公顷。主要内容包括回收收购国有建设用地。	闲置存量土地回收项目	25100	20000	20000

(2) 项目地块明细表

涉及闲置存量土地回收 1 个项目，面积 3.00 公顷，具体情况见下表：

序号	基本信息					回收意愿
	项目名称	地块序号	地块名称	土地用途	地块面积（公顷）	
1	回收万国汇用地（相印房地产）	1	回收万国汇用地（相印房地产）地块	商业用地	3.00	已有回收意愿

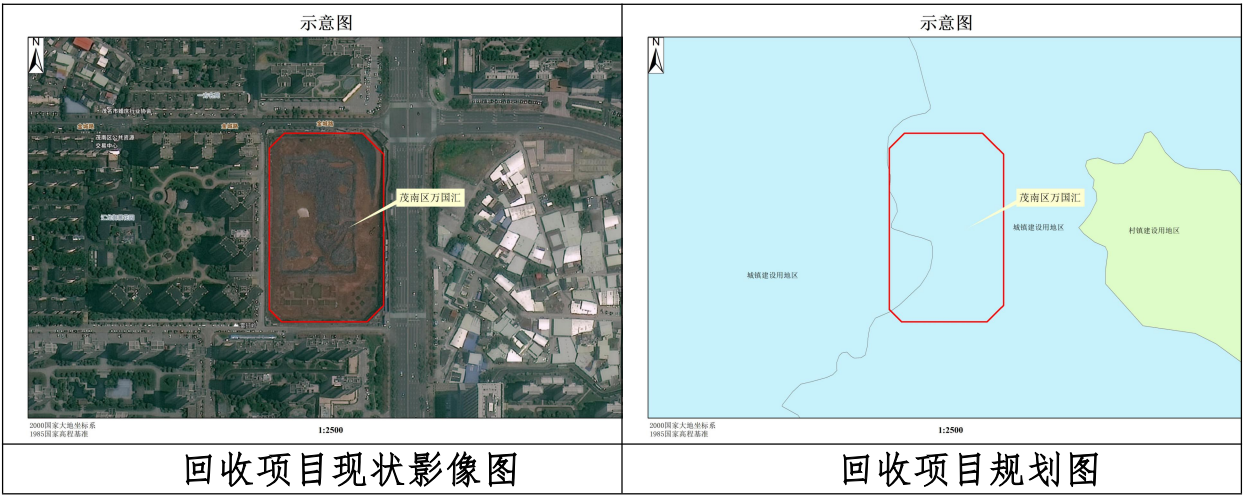
序号	基本信息					回收意愿
	项目名称	地块序号	地块名称	土地用途	地块面积(公顷)	
	小计				3.00	

（3）地块情况

该地块为国有建设用地回收项目，位于茂名市茂南开发区茂南大道二路北侧，面积为 3.00 公顷。根据出让条件显示，该地块主要为商业用地。

地块现场为未动工、未开发状态。

地块回收后规划用途为：商业用地，符合《茂南区国土空间总体规划（2021-2035 年）》规划用途。



（三）项目立项文件及实施依据

1. 项目立项文件

2024 年 10 月 12 日，国务院新闻办公室举行新闻发布会，财政部指出，考虑到各地闲置未开发的土地相对较多，将支持地方政府使用

专项债券回收符合条件的闲置存量土地，确有需要的地区也可以用于新增的土地储备项目。

2024 年 10 月 17 日，国务院新闻办公室举行新闻发布会，财政部指出，在具体操作上，关于专项债用于土地储备，主要是支持各地结合实际情况，与存量土地的业主企业合理确定收购价格，妥善处理回收存量土地涉及的债权债务关系，合理确定专项债券项目内容和地块范围，及时安排债券发行和支出，提高土地资源的利用效率和债券资金的使用效益。

2024 年 11 月 7 日，自然资源部发布了《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242 号）通知，要求地方积极运用地方政府专项债券资金加大收回收购存量闲置土地力度，促进房地产市场平稳健康发展。

根据以上依据开展本轮土地储备项目。已报政府同意。

2. 实施依据

（1）法律依据

- 1) 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）；
- 2) 《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正）；
- 3) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 年修订）；
- 4) 《广东省土地管理条例》（2022 年修订）
- 5) 《中华人民共和国环境保护法》（2014 年修订）；
- 6) 《中华人民共和国自然保护区条例》（2017 年修订）；
- 7) 《中华人民共和国环境影响评价法》（2018 年修正）；
- 8) 《中华人民共和国土壤污染防治法》（2018 年通过）；
- 9) 《中华人民共和国水污染防治法》（2017 年修正）；

10) 《中华人民共和国大气污染防治法》（2018 年修正）。

（2）政策文件

1) 《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20 号）；
2) 《国家计委投资项目可行性研究报告指南》（计办投资〔2002〕15 号）；

3) 《财政部 国土资源部关于印发<地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）>的通知》财预〔2017〕62 号；

4) 《国家发展改革委关于印发投资项目可行性研究报告编写大纲及说明的通知》（发改投资规〔2023〕304 号）；

5) 其他相关法律法规、政策文件及委托方提供的其他必要项目资料。

（3）规程、规范及标准

- 1) 《城市综合交通体系规划标准》（GB/T 51328-2018）；
- 2) 《城市道路工程设计规范》（2016 年版）（CJJ37-2012）；
- 3) 《城市工程管线综合规划规范》（GB50289-2016）；
- 4) 《城市道路绿化设计标准》（CJJ/T75-2023）；
- 5) 《城市排水工程规划规范》（GB50318-2017）；
- 6) 《城市道路照明设计标准》（CJJ45-2015）；
- 7) 《城市给水工程项目规范》（GB 55026-2022）；
- 8) 《公路沥青路面设计规范》（JTG D50—2017）；
- 9) 《公路水泥混凝土路面设计规范》（JTG D40—2011）（5）
《城市道路工程设计规范》（2016 年版）（CJJ37-2012）；
- 10) 《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB50137-2011）；
- 11) 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》；

（4）其他依据

- 1) 《茂名市国土空间总体规划（2021-2035 年）》；
- 2) 《茂南区国土空间总体规划（2021-2035 年）》；
- 3) 委托方提供的其他必要项目资料。

（四）项目主体

项目主管单位为：茂名市自然资源局茂南分局。

项目实施单位为：茂名市茂南区土地储备中心。

资产持有单位为：茂名市茂南区土地储备中心。主要的工作职能是：

1、根据区土地利用总体规划和茂南经济社会发展情况，组织编制和执行土地储备规划和计划。

2、对管理权限内的土地实行统一管理，调控、规划土地市场。

3、适量储备土地，增强政府对土地供应的调控力度；对进入储备范围的土地，有计划依法组织征地，并予以开发，确保土地增值、保值。

4、在区政府有关职能部门的指导下，做好储备土地的前期开发工作；统一收购、处置由区政府依法没收和收回的闲置土地，纳入储备土地范围；定期向区土地储备工作领导小组报告开发、收购和储备土地的运作情况。

5、在区土地储备工作领导小组的指导和监督下，管理好由财政拨付的土地储备资金；承担土地储备资金的筹措、运作和管理工作的。

6、完成区政府交办的其他任务。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1-1. 项目建设背景-政策背景

(1) 土地储备专项债券的诞生

2015 年以前，地方土地储备资金的来源以银行贷款为主。为加强对地方政府举债融资行为的监督、遏制政府债务过快增长势头、防范政府债务风险、保障地方政府合理融资需求，在借鉴和比较主要市场经济国家地方政府融资模式经验的基础上，立足我国国情和实践，从 2015 年起实施的新预算法（2014 年修订）规定，地方政府应当通过发行地方政府债券方式举借债务，除此以外不得以其他方式举债。按照预算法要求，财政部、国土资源部印发《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4 号），明确各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款，土地储备融资需求应当通过省级政府发行地方政府债券方式解决。

与此同时，为保障土地储备等重点领域筹资方式调整后合理融资需求，按照新预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）有关精神，财政部积极研究推动完善地方政府专项债券管理，加快按照地方政府性基金收入项目分类发行专项债券步伐，着力发展实现项目收益和融资自求平衡的专项债券品种，并经第十二届全国人大第五次会议审议批准。根据地方政府性基金收入项目特点和相关工作进展，2017 年拟选择土地储备等重点领域开展试点。据此，结合我国地方政府债务管理规定和地方土地储备管理工作实际，经广泛调研、论证和征求意见，财政部、国土资源部研究制定发布了《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》，允许地方政府从土地储备领域开展试点并逐步扩大发行土地储备专项债券，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入或

国有土地收益基金收入偿还债券本金和利息。此后，土储专项债一度在专项债中占据较高比重，例如 2018 年土地储备专项债发行规模为 4830 亿元，占当年专项债发行规模的 35.8%。

（2）土地储备专项债券暂停发行

为调控房地产市场及引导专项债投向基建领域，2019 年 9 月召开的国务院常务会议提出“专项债资金不得用于土地储备和房地产相关领域、置换债务以及可完全商业化运作的产业项目”。因此，自 2020 年起，土储专项债的发行暂告段落。

（3）专项债券可用于租赁住房相关的土地储备

按照中央经济工作会议有关精神，2021 年起专项债券可用于租赁住房相关的土地储备项目，但不安排其他类型的土地储备项目。

（4）重启土地储备专项债券

2024 年 10 月 12 日，国务院新闻办公室举行新闻发布会，财政部指出，考虑到各地闲置未开发的土地相对较多，将支持地方政府使用专项债券回收符合条件的闲置存量土地，确有需要的地区也可以用于新增的土地储备项目。土地储备专项债券发行的重启，既可以调节土地市场的供需关系，减少闲置土地，增强对土地供给的调控能力，又有利于缓解地方政府和房地产企业的流动性和债务压力，对促进房地产市场止跌回稳具有重要意义。

2024 年 10 月 17 日，国务院新闻办公室举行新闻发布会，财政部指出，在具体操作上，关于专项债用于土地储备，主要是支持各地结合实际情况，与存量土地的业主企业合理确定收购价格，妥善处理回收存量土地涉及的债权债务关系，合理确定专项债券项目内容和地块

范围，及时安排债券发行和支出，提高土地资源的利用效率和债券资金的使用效益。

这项政策主要是为地方政府以收回收购的方式盘活存量土地提供资金支持。为用好这项政策，国家将指导地方规范程序、明确标准，重点围绕“怎么收”来推动落实。考虑优先回购企业无力开发或者不愿继续开发、尚未动工建设的住宅、商服用地，及时匹配专项债券等资金。自然资源部还将会同相关部门，研究设立收购存量土地专项借款，作为专项债券的补充，中国人民银行提供专项再贷款支持。对于收回来的土地，再次组织供应用于房地产的，需要严格把控。市场确有需求的，才可以优化条件、精准投放，但必须控制在收回收购总量的一定比例之内。

1-2. 项目建设背景-社会经济发展状况

（1）社会经济条件

根据茂名市地区生产总值统一核算结果，2023 年，全区实现地区生产总值（GDP）1152.55 亿元，同比增长 3.1%；规上工业增加值增长 3.5%；固定资产投资增长 6.3%；社会消费品零售总额 513.88 亿元，增长 6.2%；一般公共预算收入 13.16 亿元，增长 9.1%。

（2）产业发展现状

茂南区的产业发展格局日益多元化和集群化，展现出强大的生命力和发展潜力。

1) 核心产业高质量发展

茂南的支柱力量在众多产业中，石化产业无疑是茂南经济的支柱之一。通过转型升级“链主型”项目，茂南正在加快推进“2+3”补链延链项目，这一系列工程不仅增强了地区产业竞争力，也逐渐使茂

南的石化工业园在省级化工园中崭露头角。发展“万亩千亿”目标的绿色石化产业集群，直接反映出茂南在追求高质量经济发展方面的决心与信心。

2) 辅助园区协同发展

茂南区通过五大园区的规划和发展，茂南不仅为本地企业提供了良好的发展平台，更为外来企业的投资创造了优越的环境。以各园区为依托，茂南注重基础设施的完善，提升公共服务能力。这一切构成了茂南崭新的产业生态，为区域经济的高质量发展奠定了基础。

3) 特色产业全面升级

通过发布《茂南高岭土产业发展白皮书》，各方对高岭土的生产、应用及其市场潜力展现了浓厚的兴趣。未来，茂南将开工建设二期高岭土尾矿综合利用项目，并引入光伏玻璃、陶瓷等下游项目，这将成为促进相关配套产业发展的重要抓手，实现高岭土产业的全面升级。

4) 制造业蓬勃发展

在制造业方面，茂南区积极承接国内外产业转移，大力发展智能制造、新材料等新兴产业。通过引进和培育一批龙头企业，茂南区在智能制造领域取得了显著成效，形成了从研发设计到生产制造再到销售服务的完整产业链。同时，茂南区还注重传统产业的转型升级，通过技术改造和创新驱动，提升了传统产业的竞争力和附加值。

5) 新兴产业崛起

茂南的发展不仅限于传统产业，还将新兴产业纳入未来发展蓝图。诸如高端装备制造、新能源、新材料等行业，将在佛茂产业转移合作园中大展拳脚。新兴产业与传统产业间的技术交流，将为当地经济注入新的活力，实现区域经济的整体转型升级。

1-3. 项目建设背景-城市发展规划

茂南区位于广东省西南部，北回归线南侧，靠近珠江三角洲西缘。区境处于东经 $110^{\circ} 25'$ 至 $110^{\circ} 50'$ ，北纬 $21^{\circ} 35'$ 至 $22^{\circ} 05'$ 之间。东西长 47 千米，南北宽 55 千米。与湛江市、阳江市以及茂名市其他区县（如电白区）相邻。茂南区地形为东北高、西南低。气候属亚热带季风气候，温暖湿润，四季分明。主要河流有小东江和袂花江，总面积 507.74 平方千米。至 2025 年，常住人口规模控制在 110.00 万人，常住人口城镇化率达到 72.00%，城镇人口规模控制在 79.20 万以内（其中：中心城区内城镇人口为 77.01 万人；中心城区外城镇人口为 2.19 万人）。

茂南区城市性质为：粤西沿海省级重点开发区，茂名市城镇化核心，区域发展重要枢纽，城乡融合发展示范区。

茂名市中心城市之一：发挥茂南区独特的区位优势，处于茂名市核心区域，临近多条交通干线和港口，加强与周边地区的联系。积极融入国家和省级发展战略，强化区域交通枢纽地位，完善综合交通网络，推动商贸物流产业发展。以茂南为中心，形成区域经济辐射效应，增强产业带动、商贸服务、科技创新等功能，提升城市的核心竞争力。优化营商环境，吸引投资，提升城市品质，完善公共服务设施，加强教育、医疗、文化、体育等方面的建设，提升对周边城镇和乡村的综合服务能力。

开发茂南：面向粤西、服务全省，提升区域辐射带动能力，全力服务广东“一核一带一区”建设、茂名向海发展等战略，成为湛茂一体化发展的重要引擎。对标省内其他重点开发区，强化开放型经济集聚功能，让茂南成为粤西地区投资、创业的优选目的地。

创新茂南：聚焦石化领域，完善石化产业链体系，集聚国内外人才、科研机构、研发中心和创新平台，为茂名市产业升级贡献力量。于城市管理、社会生活等各个方面积极创新，让茂南成为智慧、灵感的优选实践地。

高品质茂南：将改革开放成果惠及全体人民，建设更多优质的公共服务设施，构建城市绿道体系，完善城市交通网络，满足人民日益增长的物质文化需求。坚持保护产业名城遗产，让人能忆起往事、看见历史、记住乡愁，让茂南成为充满获得感、幸福感的优选居住地。

（1）总体定位

根据《茂南区国土空间总体规划(2021-2035 年)》有关内容，茂南区位于广东省西南部，北回归线南侧，靠近珠江三角洲西缘。茂南区总体定位为：湛茂区域一体化的重要节点，市域山海一体空间发展格局的重要枢纽，石化产业链创新升级的驱动平台，区域内新型城镇化稳步推进的重要支点，构建要素聚集、科技创新、服务完善、宜居宜产的城乡融合发展示范区。

（2）发展目标

顺应茂南区城镇集聚发展的空间趋势，以及功能发展的需求，综合考虑茂南区发展定位、发展目标及现状条件，强化功能融合、坚持城乡统筹，构建“一核双轴、六区多点”的城乡发展格局。

1）一核，以河东片区（含城北片区）构建茂南区城市中心。是茂名市行政、文化及商业中心。

2）双轴，以中央发展轴线和东西拓展轴线构成茂南区空间拓展的两条主要轴线。其中：中央发展轴线串联茂南区内河东片区（含城北片区）、茂名大道东片区、站南片区以及茂名市中组团、南组团；

东西拓展轴线串联河西片区、河东片区（含城北片区）、茂名大道东片区、羊角片区、书房岭森林社区。

3）六区，组成茂南区城市主体的六大片区，分别是河东片区（含城北片区）、站南片区、茂名大道东片区、河西片区、羊角片区、书房岭森林社区。

4）多点，六大片区外围布局有多个以产业或城镇功能为主的节点。

（3）国土空间开发保护战略

1）“融湾入带”的区域协同战略

延续城市向南、向东发展战略，落实“一核一带一区”区域发展新格局，为打造湛茂都市圈奠定功能基础，深度参与粤港澳大湾区建设，打造具有区域支撑带动作用的新增长极。

2）“聚能强心”的格局重构战略

加强区域统筹，立足产业发展实际和未来趋势，集中优势资源打造高水平发展平台，发展石化中下游、高岭土加工等工业发展体系。集中力量提升中心城区首位度和集聚度，强化辐射带动，形成梯度有别、重点突出、动力强劲的城镇发展空间格局。

3）“筑屏通廊”的生态保护战略

严守生态底线和耕地红线，综合统筹“山、水、林、田、湖、草”生命共同体，加强国土空间整体保护、系统修复与综合治理，构建以“屏障+廊道”为主体的生态环境协同治理机制，形成生态保护、高质量发展相适应的空间结构和城乡体系。

4）“交通先导”的交通完善战略

进一步完善综合交通体系布局，强化区域枢纽门户功能，打造链接粤港澳大湾区、北部湾城市群、海南自贸区的综合交通体系。以交通廊道串联区域，打造南北发展走廊，激活城市发展动力。

5) “提质惠民”的品质提升战略

利用“城乡要素兼备”、“工农同步发展”的条件，以空间品质提升为重点，加强公共服务保障，保护城市蓝绿空间，保障城市重大交通、市政基础设施和公共安全设施用地需求，建设多层次、多类型、安全韧性、功能复合的宜居宜业宜游的城乡融合发展示范区。

2. 项目建设的必要性

(1) 是落实国家稳增长，促进房地产市场止跌回稳

经过长期的经济发展，我国步入了经济发展新常态，结果在百年未有之大变局下，逆全球化思潮泛起的大环境下，我国经济增长动力不足，叠加房地产市场不断下行，很有必要通过政策，拉动信心。在2024年10月12日国务院新闻办公室举行“加大财政政策逆周期调节力度、推动经济高质量发展”新闻发布会上，针对专项债券适用范围，特别强调专项债券用于土地储备，考虑到当前各地闲置未开发的土地相对较多，支持地方政府使用专项债券回收符合条件的闲置存量土地，确有需要的地区也可以用于新增的土地储备项目；另外，支持收购存量房，优化保障性住房供给，一方面用好专项债券来收购存量商品房用作各地的保障性住房，另一方面保障性安居工程补助资金也调整方向，支持地方更多通过消化存量房的方式来筹集保障性住房的房源。

通过运用土地专项债政策工具，可以提振房地产市场信心，拉动经济需求，从而保障国家经济健康平稳发展。

（2）有效化解地方政府和房地产企业的流动性和债务压力

目前，在经历房地产下行、三年疫情、外部逆全球化市场的大背景下，地方财政极其困难，迫切需要外来资金对地方的沉淀资产进行盘活。考虑到地方闲置未开发的土地相对较多，通过引入土地专项债，针对性地用于回收符合条件的闲置存量土地，确有需要的地区也可以用于新增的土地储备项目，能有效的帮助房地产企业解困，化解地方政府的流动性资金。从而让地方政府和房地产企业轻装上阵，为地方经济发展提供动力。

综上所述，本次土地储备项目的建设实施是必要的。

3.项目建设的可行性

（1）土地储备专项债重启给本建设项目提供了政策支持

2024年10月12日，国务院新闻办公室举行新闻发布会，财政部指出，考虑到各地闲置未开发的土地相对较多，将支持地方政府使用专项债券回收符合条件的闲置存量土地，确有需要的地区也可以用于新增的土地储备项目。且考虑优先回购企业无力开发或者不愿继续开发、尚未动工建设的住宅、商服用地，及时匹配专项债券等资金。

从土地储备项目总结情况可知，本次土地储备项目存在企业无力开发或者不愿继续开发、尚未动工建设的住宅、商服用地，也存在新增的土地储备项目，均属于政策支持项目，这给本次项目建设带来了可行性。

（2）城市规划发展需要给本建设项目提供了规划支持

根据《茂南区国土空间总体规划（2021-2035年）》，茂南区将科学划定城镇开发边界，积极有效盘活存量土地资源。合理高效集约利用土地资源，合理编制年度供应计划，优先开发利用空闲、废弃、

闲置和低效利用的土地，促进土地节约集约利用。深入推进“三旧”改造，加大闲置土地处置力度，推进集体经营性建设用地入市政策的实施，积极有效盘活存量用地资源。

从土地储备项目总结情况可知，本次土地储备项目主要为空闲、废弃、闲置和低效利用的土地，通过土地储备，可盘活存量土地资源。

综上所述，本次土地储备项目的建设实施是可行的。

（二）经济效益分析

根据测算，本轮 1 个项目总投资 25100 万元（含建设期利息 600 万元），项目计算期内总收入为 33166.80 万元。

项目整体内部收益率为 9.41%，财务净现值 4305 万元，投资回收期为 5.4 年（含建设期 1 年），项目整体平衡。

从地方经济发展角度来看，通过本轮项目的投资，可以盘活地方的存量土地，减少闲置土地，增强对土地供给的调控能力，减轻房地产企业流动性和债务压力，从而激活地方经济，从而改善地方财政，提升人民生活幸福感。

（三）社会效益分析

茂南区 2025 年土地储备项目是落实国家振兴经济，缓解地方政府和房地产企业的流动性和债务压力，以提升茂南区城市形象、优化城市公共环境、提高群众生活质量为目的的社会公益性事业项目。也就是说该项目是为社会生产和公共生活服务的，是以创造社会效益为主的非生产性建设项目，其社会效益是明显的。

1. 国家层次

本轮土地储备专项债的重启，可以起到以下几点效果：

第一，土储专项债可以缓解地方政府资金压力，维护基金预算跨期平衡，配合地方政府做好规划衔接。

第二，降低城投资金占用和债务负担，解决地方国企和城投被动拿地但又无法开发的困境。

第三，可以侧面解决新增地方债缺项目和资金闲置问题，改善地方债务资金使用效率。

第四，助力稳定房地产市场。

2. 省级层次

本轮土地储备专项债的重启，将帮忙地方缓解财政，盘活地方企业，从而能更好地落实省委“1310”具体部署，实现省委“百县千镇万村高质量发展工程”，切实履行广东省高质量发展承诺，通过优化生产、生活、生态空间格局，实现地区的可持续发展。

3. 地方层次

（1）提升城市形象，促进地方经济发展

本轮项目建成后，将极大的优化城市公共环境，提升茂南区城市形象，增加投资者对茂南区的认同感，从而促进社会经济的发展，这也是与茂南区的整体国民经济发展战略相符。

（2）完善市政基础设施，增加城市宜居感

本轮项目建成后，将解决居民休闲娱乐场所缺乏的困难问题，对强化茂南区城市基础设施建设，改善群众生活环境，提高群众生活质量和健康水平，促进精神文明建设和社会稳定，都将起到重要作用，从而增强居民对城市的归属感，进而增加城市宜居感。

（3）投资环境改善，带动相关行业发展

本轮项目建成后，将盘活存量土地的使用，减少闲置土地荒废、烂尾项目情况，从而让城市形象得以提升，改善投资环境，促进当地经济发展。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

本次总投资 25100 万元，土地费用 24500 万元，专项费用（建设期利息）600 万元。

根据测算，项目计算期内总收入为 33166.80 万元。

项目整体内部收益率为 9.41%，财务净现值 4305 万元，投资回收期为 5.4 年（含建设期 1 年），项目整体平衡。

实施期间：项目建设期为 1 年，运营期 6 年。申请专项债年限 7 年。

1. 编制依据

（1）《市政工程可行性研究投资估算编制办法》（建标〔2007〕164 号）；

（2）《市政公用工程设计文件编制深度规定》（建质〔2013〕57 号）；

（3）《建设工程工程量清单计价规范》（GB 50500-2013）；

（4）《广东省建筑工程计价通则（2010）》；

（5）《广东省园林建筑绿化工程综合定额（2018）》及其配套的资料及地方文件；

（6）《广东省通用安装工程综合定额（2018）》；

（7）《广东省市政工程综合定额（2018）》；

（8）各项目的建设规模及各单项工程的建设内容和工程量。

2. 编制范围

投资估算编制的范围包括项目范围内工程费用、土地费用、工程建设其他费用、预备费用、建设期利息等。

(1) 投资估算范围

本项目涉及闲置存量土地回收，根据项目收购合同、双方协商协议方式进行投资估算。

估算范围具体如下：

1) 工程建设规模

序号	地块名称	面积 (公顷)	建设任务规模
1	回收万国汇用地(相印房地产)地块	3.00	完成对茂名市茂南区回收万国汇用地(相印房地产)地块 3.00 公顷土地进行回收,回收土地满足净地出让要求,不需要三通一平工作

(2) 工程建设的其他费用

包括项目可行性研究费、实施方案编制、项目勘测费、项目设计及预算编制费、项目招标代理费、工程监理费、工程复核费、工程验收收费、征收土地成本等。

3. 投资估算说明

(1) 土建工程、安装工程、给排水、电气等工程参照《广东省建筑工程计价通则(2010)》、《广东省市政工程综合定额(2018)》、《广东省园林建筑绿化工程综合定额(2018)》、《广东省通用安装工程综合定额(2018)》费用指标估算。

(2) 项目可行性研究费、项目勘测费、项目设计及预算编制费、项目招标代理费、工程监理费、工程复核费、工程验收收费按《土地开发整理项目预算定额标准》(财综〔2011〕128号)计取。

(3) 土地征收补偿费用按《茂名市茂南区征收农用地区片综合地价成果》计提。

(4) 青苗及地上附着物补偿按《茂南区征收地上附着物和青苗补偿标准表》计提。

(5) 预备费：基本预备费按建安工程及其他费用之和的 3%，涨价预备费按我省相关规定不计算。

(6) 涉及回收的标准按照双方协商的协调进行计提。

4. 投资估算表

本次投资共有 1 个项目总投资 25100 万元，其中土地费用 24500 万元，工程其他费 0 万元，工程预备费 0 万元，专项费用（建设期利息）600 万元。

根据测算，项目计算期内总收入为 33166.80 万元。

实施期间：项目建设期为 1 年，运营期 6 年。申请专项债年限 7 年。

工程建设投资估算汇总表

单位：万元

序号	工程或费用名称	建安工程费用	设备费	其它费用	合 计	备 注
一	土地费用			24500	24500	
二	工程其它费用			0.00	0.00	
三	工程预备费			0.00	0.00	
四	专项费用（建设期利息）			600	600	
合计					25100	

（二）资金筹措方案

1.政府财政资金：5100 万元。

2.地方政府债券资金筹措：20000 万元。

2025 年之前已安排资金 0 万元。

2025 年计划申请专项债券资金 25100 万元。

表 2 项目资金筹措情况（单位：万元）

年度	项目投资		非融资资金				地方政府专项债券融资	
		已到位金额	财政性资金	其中：已到位金额	其他	其中：已到位金额	本次发行金额	计划以后发行金额
合计	25100	0	5100	0	0	0	20000	0
2025年	25100	0	5100	0	0	0	20000	0

项目总投资 25100 万元（含建设期利息 600 万元），项目计算期内总收入为 33166.80 万元。

本次拟通过发行土地储备专项债 20000 万元，债券年限为 7 年，其中前 1 年（2025 年）为项目建设期，支付当年产生的利息。自 2026 年开始还本付息，至 2031 年还完本息，利率按土地储备专项债特殊贷款利率 3.0% 计算，支付方式为一年一付。

自 2026 年开始，由茂南财政统一安排资金偿还借款本息，至 2031 年还清借款本息共计 22100 万元。还款资金来源于土地出让金。

（二）项目实施安排

参考类似项目审批流程，项目实施进度初步计划如下：

序号	时间	阶段	完成情况
1	2025.1	用地单位已经提交意向申请	已完成
2	2025.1	第三方评估公司提供初评报告	已完成
3	2025.2	第三方评估公司提供正式的评估报告	已完成
4	2025.2	召开集体会议，明确回收价格，按程序上报政府同意	已完成
5	2025.2	签订协议	进行中
6	2025.3-2025.5	按协议支付回收款	未完成
7	2025.5	完成收储	未完成
8	2026-2028	供应	未完成

（三）资金使用计划

结合项目实施计划，本项目已投入资金情况及后续年度资金使用计划详见下表：

表 3 项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2025 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
25100	0	25100	0

2025 年申请的专项债券拟用于：

此次申请专项债券资金主要用于土地储备收回。

总投资约 25100 万元，其中土地费用 24500 元，建设期利息 600 万元。具体如下：

债券资金用途表（单位：万元）

1	工程费	0
2	土地费用	24500
3	项目建设其他费	0
4	预备费	0
5	建设期利息	600
合计		25100

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目成本及融资成本

表 4 项目专项债券融资还本付息汇总表

金额单位：人民币万元

融资年份	融资期限（年）	融资金额	应付利息	本息合计
2025	1	20000	600	20600
合计		20000	600	20600

（二）融资收益平衡情况

在对本项目运营期预期收入和成本费用预测的基础上,对债券存续期的现金流量进行了模拟测算。

根据测算结果,本项目债券存续期内还本付息资金充足。本轮项目总投资 25100 万元（含建设期利息 600 万元），项目计算期内总收入为 33166.80 万元。

项目整体内部收益率为 9.41%，财务净现值 4305 万元，投资回收期为 7 年（含建设期 1 年），项目整体平衡。

按债券存续期间项目经营收入 100%的情况下，本息覆盖倍数为 1.512；

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	3333.33	600	3933.33	33166.8
2027 年	3333.33	500	3833.33	
2028 年	3333.33	400	3733.33	
2029 年	3333.33	300	3633.33	
2030 年	3333.33	200	3533.33	
2031 年	3333.35	100	3433.35	
合计	20000	2100	22100	
本息覆盖倍数	1.50			

按债券存续期间项目经营收入 90%的情况下，本息覆盖倍数为 1.35；

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	3333.33	600	3933.33	29850.12
2027 年	3333.33	500	3833.33	
2028 年	3333.33	400	3733.33	
2029 年	3333.33	300	3633.33	
2030 年	3333.33	200	3533.33	
2031 年	3333.35	100	3433.35	
合计	20000	2100	22100	
本息覆盖倍数	1.35			

按债券存续期间项目经营收入 80%的情况下，本息覆盖倍数为 1.20；

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	3333.33	600	3933.33	26533.44
2027 年	3333.33	500	3833.33	
2028 年	3333.33	400	3733.33	
2029 年	3333.33	300	3633.33	
2030 年	3333.33	200	3533.33	
2031 年	3333.35	100	3433.35	
合计	20000	2100	22100	
本息覆盖倍数	1.20			

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

茂南区 2025 年度土地储备专项债券项目拟通过发行土地储备专项债 20000 万元，债券年限为 7 年，其中前 1 年（2025 年）为项目实施建设期，支付当年产生的利息。自 2026 年开始还本付息，至 2031 年还完本息，利率按土地储备专项债特殊贷款利率 3.0%计算，支付方式为一年一付。

自 2026 年开始，由茂南财政统一安排资金偿还借款本息，至 2031 年还清借款本息共计 22100 万元。还款资金来源于土地出让金。

（二）债券资金管理

本项目无银行融资，不涉及分账管理，资金使用严格按照相关要求管理，项目相关收入为专项收入，并专门用于归还债券本金和利息，项目收益及还本付息资金纳入政府性基金预算管理。

加强项目建设进度管理，充分落实建设所需资金，加强促进现金回流，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力，定期对估算投资进行审核验证，如发现对估算投资产生影响的情况，应及时采取措施进行解决，确保债券存续期间不会出现收入与还本付息周期错配的情况。若项目主管部门和项目实施单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，财政部门可以采取扣减相关预算资金等措施偿债。

（三）职责分工

茂名市茂南区财政局负责按照专项债务管理规定，组织做好信息披露等工作。负责组织项目专项债券发行工作。负责组织项目专项债券还本付息。财政部门应组织建立相应的资产登记和统计报告制度，会同主管部门、项目单位加强专项债券项目对应资产管理。

本项目主管部门是茂名市自然资源局茂南分局，主要负责以下内容：

组织制定专项债券项目融资平衡方案，督促指导项目单位做好项目专项债券发行准备工作和信息披露有关工作。负责对项目建设、资金使用和还本付息进行监督，指导项目单位加快项目建设、规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。合理评估发行项目专项债券对应项目风险并组织风险应对工作。负责编制项目专项债券还本付息年度预算，组织督促项目单位及时缴交还本付息资金，确保债券还本付息不出任何风险。项目主管部门、项目单位应当认真履行项目建设、运营、维护责任，保障项

目如期实施，确保项目收益与融资平衡。及时组织项目单位将项目形成的资产进行资产登记管理。

项目实施单位为茂名市茂南区土地储备中心，主要负责以下内容：

按照债券发行组织统一安排，研究制定专项债券项目融资平衡方案，及时提供项目专项债券发行和信息披露有关项目信息。负责项目建设、运营管理，规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。负责分析预测发行项目专项债券对应项目风险并提出应对措施。负责落实债券还本付息资金来源，按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入和专项收入。及时将项目形成的资产按照约定的产权归属进行资产登记管理。

资产持有单位为茂名市茂南区土地储备中心，主要负责专项债券形成资产产权登记、会计核算、收益收缴等工作，按照规定向项目单位报告专项债形成资产情况。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

1. 风险的概念

风险是指在一定条件下和一定时期内，由于各种结果发生的不确定性而导致行为主体遭受损失的大小以及这种损失发生可能性的大小。风险是由风险因素、风险事故和风险损失等要素组成的。

2. 风险的特征

(1) 客观性

风险是客观存在的，是不以人的意志为转移的。人们只能在一定的范围内改变风险形成和发展的条件，降低风险事故发生的概率，减少损失程度，而不能彻底消除风险。

(2) 损失性

风险发生后必然会给人们造成某种损失，然而对于损失的发生人们却无法预料和确定。人们只能在认识和了解风险的基础上严防风险的发生和减少风险所造成的损失，损失是风险的必然结果。

(3) 不确定性

风险是客观的、普遍的，但就某一具体风险损失而言其发生是不确定的，是一种随机现象。例如，地质灾害的发生是客观存在的风险事故，但是就某一次具体地质灾害的发生而言是不确定的，也是不可预知的，需要人们加强防范和增强防灾意识。

(4) 普遍性

风险在人们生产生活中无处不在、无时不有，并威胁着人类的生命和财产的安全，如地震灾害、洪水、火灾、意外事故的发生等。随着人类社会的不断前进和发展，人类将面临更多新的风险，风险事故造成的损失也可能越来越大。

(5) 社会性

没有人和人类社会，就谈不上风险。风险与人类社会的利益密切相关，时刻关系着人类的生存与发展，具有社会性。随着风

险的发生,人们在日常经济和生活中将遭受经济上的损失或身体上的伤害,企业将面临生产经营和财务上的损失。

(6) 可测性

单一风险的发生虽然具有不确定性,但对总体风险而言,风险事故的发生是可测的,即运用概率论和大数法则对总体风险事故的发生是可以进行统计分析的,以研究风险的规律性。

(7) 可变性

世间万物都处于运动、变化之中,风险也是如此。风险的变化,有量的增减,有质的改变,还有旧风险的消失和新风险的产生。风险因素的变化主要是由科技进步、经济体制与结构的转变、政治与社会结构的改变等方面的变化引起的。

3. 风险识别

风险识别是指在风险调查的基础上,运用相关基础知识和方法,全面、系统、持续地认识所面临的各种风险因素以及分析风险事件发生的潜在原因及可控程度等,其目的是便于衡量风险的大小和选择合适的风险防范化解措施方案。

(1) 风险识别依据

1) 《中华人民共和国民法典》(2020年5月28日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过,本法自2021年1月1日起施行);

2) 《中华人民共和国城乡规划法》(2007年10月28日第十届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议通过,根据2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次

会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》第二次修正）；

3) 《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见（试行）的通知》（中办发〔2012〕2号）；

4) 《关于印发〈国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法〉的通知》（发改投资〔2012〕2492号）；

5) 《关于印发重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲（试行）的通知》（发改办投资〔2013〕428号）；

6) 《风险管理原则与实施指南》（GB/T 24353-2009）；

7) 《关于开展重大事项社会稳定风险评估工作的意见》（粤国土资信访发〔2012〕2号）；

8) 《广东省发展改革委重大项目社会稳定风险评估暂行办法》（粤发改重点〔2012〕1095号）；

9) 《关于印发广东省土地权属纠纷引发群体性事件应急预案的通知》（粤国土资发〔2006〕32号）；

10) 《广东省突发事件应对条例》（2010年7月）；

11) 现行的其他有关重大项目社会稳定性风险评估标准、规范、规程；

12) 本项目概念设计文件等资料。

（2）风险事件

主要针对项目实施过程中可能引发的各种损害人民群众切身利益和影响社会和谐稳定的群体性事件与个体极端恶性事件等，此外也包含因项目内容不合法或不合规导致的后期执行困难，进而致使政府公信力下降的风险。

（3）风险因素

导致风险事件发生的直接因素是促使风险事件发生概率和（或）负面影响程度增加的因素，包括各种主观或客观的潜在原因或影响因素。

（4）风险识别

根据《重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章编制大纲及说明（试行）》，通过对相关项目的社会稳定风险发生情况的调查，以及现场或书面的调查，在研究分析设计、施工、运营阶段可能发生安全风险诱因的基础上，确定关键风险源及次要风险源。首先进行风险源辨识工作，通过进行现场查看，收集工程基础资料，收集的资料包括：（1）类似工程不稳定事件资料；（2）拟建项目的总体立项报告文件；（3）工程区域内水文、地质、自然环境等资料。

根据风险源现场对照调查表、风险因素识别对照表并对所收集的资料进行分析、归纳，本项目主要社会稳定风险分为 8 类：

第 1 类风险：项目合法性

第 2 类风险：拆迁

第 3 类风险：经济社会影响

第 4 类风险：环境影响

第 5 类风险：施工管理

第 6 类风险：工程技术经济方案

第 7 类风险：应急事件

第 8 类风险：媒体舆论

表13-1 风险识别表

序号	类型	风险源	潜在风险
1	合法性	审批程序	审批流程有瑕疵，无法按时开工
2		建设必要性	建设理由不充分
3		公示及诉求	公示不充分，公众对项目理解有误
4		规划选址	与地方整体规划不符，合法性遭质疑
5	拆迁	拆迁补偿及安置	拆迁户认为标准过低
6		拆迁管理	拆迁过程管理不完善
7	经济社会影响	就业及社会保障	影响周边居民就业工作
8		收入及生活成本	影响周边居民主要收入来源
9		生活文化及习惯	项目建设对周边居民生活习惯产生不利影响，项目建设和周边居民宗教、习俗产生不利影响
10		周边土地价值改变	项目建设对周边土地开发、现有房屋价格产生不利影响
11		交通方式改变	项目建设对周边路网、周边居民交通出行影响
12		社会治安	本项目建设对周边社会治安的影响
13	环境影响	固体废弃物	垃圾大量堆积影响周边居民生活
14		大气污染	施工设备尾气排放影响周边居民健康
15		噪声	噪声影响周边居民生活
16		震动	影响周边居民生活
17		生态保护	生态环境遭到破坏
18		水土流失	影响周边群众农业生产

序号	类型	风险源	潜在风险
19		绿化景观	占用部分公共绿地、影响周边居民生活
20	施工管理	施工扰民	群众抵制施工建设
21		施工利益冲突	群体性暴力冲突
22		施工事故	工程事故引发的人员、财产损失
23		公共设施临时占用	严重影响周边群众正常生活，导致矛盾冲突
24		工程质量安全	质量问题导致人员伤亡、财产损失
25	工程技术 经济方案	技术标准	施工技术不过关或者处理不当造成施工事故或 人员、财产损失
26		资金筹措及保障	资金不能保障，影响群众补偿款及时到位
27		项目运营	运营不当，财务危机导致组织内部个体矛盾
28	应急事件	应急事件	因项目建设遭遇自然灾害，增加环境破坏程度或 扩大经济损失
29	媒体舆论	媒体公开	恶意炒作
30		群众舆情	谣言流传
31	其他	不可预见的风险	——

4. 风险评价

根据《关于印发〈国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法〉的通知》（发改投资〔2012〕2492号）和《关于印发重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲（试行）的通知》（发改办投资〔2013〕428号）的要求，从项目的合法性、合理性、可行性、可控性四个方面对项目的社会稳定风险进行分析，将每个风险因素的风险概率、影响程度和风险程度划分为5个等级，详见下表。

表13-2 风险概率等级表

概率等级	参考依据	表示
很高	几乎确定（80%~100%）	S
较高	很有可能发生（60%~80%）	H
中等	有可能发生（40%~60%）	M
较低	发生的可能性很小（20%~40%）	L
很低	发生的可能性极小，几乎不可能（约0~20%）	N

表13-3 风险影响程度等级表

影响程度等级	参考依据	表示
严重	关系到相关群体的基本权利、重大利益；风险影响的规模大、涉及的人数众多、影响时间长；可能引起严重风险事件，造成极大负面影响	S
较大	关系到相关群体的重要权利和利益；风险影响规模较大，涉及人数较多、影响时间较长；可能引发较大风险事件，造成较大负面影响	H
中等	对相关群体合法权益构成不利影响；风险影响规模中等，涉及一定数量人群；可能引发一般风险事件，在当地造成一定负面影响	M
较小	风险影响规模较小，涉及人数较少，影响时间较短；可能零星引发一般风险事件，局部范围造成不利负面影响	L
可忽略	风险影响规模有限，涉及个别利益相关者，可能发生个别矛盾，影响短时间可以消除	N

表13-4 风险影响程度等级表

风险概率 影响程度	很低	较低	中等	较高	很高
严重	中等（M）	较大（H）	较大（H）	严重（S）	严重（S）
较大	较小（L）	中等（M）	较大（H）	较大（H）	严重（S）

中等	较小 (L)	较小 (L)	中等 (M)	较大 (H)	较大 (H)
较小	微小 (N)	较小 (L)	较小 (L)	中等 (M)	较大 (H)
可忽略	微小 (N)	微小 (N)	较小 (L)	较小 (L)	中等 (M)

(1) 合法性方面

根据相关调查，群众对公众参与性关注度较高，表明群众希望了解项目建设情况，并能有效表达意见和诉求。

因审批程序不合法，可能导致项目进度延误或者停工，可能对建设方及施工队伍造成一定影响，可能间接影响施工人员的权益，造成一定的经济损失。因此，审批程序的影响程度较小。审批程序为内控风险，风险概率很低。根据风险程度评价矩阵可知，审批程序的风险程度为微小。

规划相关参数方面，建设方只要严格按照规划参数进行建设，则风险概率很低，受影响群众为少数内部居民，影响程度较小，风险程度为微小。

公众参与性方面，如群众意见及诉求无法表达，或不了解项目情况，对项目的建设的情况有误解，则可能引起周边群众的抵制，甚至产生暴力冲突，因此，公众参与性方面的风险概率中等，影响程度中等，风险程度为中等。

因此，合法性方面的主要风险因素为公众参与性。

(2) 合理性方面

根据相关调查，群众对噪声、振动，废气、粉尘，施工安全，环境保护关注度较高，认为以上问题对其生活有一定影响，希望施工过程中加强环境保护管理、施工管理。

项目建设过程中，噪声、振动及废气、粉尘对周边居民有一定的影响，施工过程中以上影响将无法避免，但影响随着施工的结束而消失，因此，噪声、振动及废气、粉尘的风险概率中等，影响程度较小，风险程度较小。

施工安全在建筑工程中有发生的可能，施工安全事故往往造成人员伤亡、财产损失，一般影响的为少数施工工人，因此，施工安全的风险概率中等，影响程度较小，风险程度较小。

劳动用工方面的风险主要在用工合同纠纷，工人权益受损而无法协商解决，拖欠工人工资等方面，劳动用工的风险概率较低，影响程度较小，风险程度较小。

拆迁影响人数较多，如果建设工程中拆迁补偿和安置标准不一致，政策与操作透明度不够的情况下，存在一定的风险。因此，拆迁风险概率中等，影响程度中等，风险程度中等。

固废，水体、土壤污染，工程质量及组织管理等方面的风险概率很低，影响程度较小，风险程度微小。

因此，合理性方面的主要风险因素为噪声、振动，废气、粉尘，劳动用工，施工安全和拆迁补偿安置。

（3）可行性方面

根据相关调查，公众对工程技术方案关注度不高；另外，本项目工程技术方案相对难度较小，且不会危及周边群众自身利益。从建设单位和基层组织态度来看，工程技术方案风险主要影响建设单位、施工单位、未来居住业主，工程技术方案方面的风险发生可能性较小，对建设单位、施工单位造成的影响一般，因

此，工程技术方案的风险概率较低，影响程度中等，风险程度较小。

因此，可行性方面的主要风险因素为工程技术方案。

（4）可控性方面

根据相关调查，公众对媒体舆论关注度很低。媒体公开方面，媒体对公众的影响能力较强，一旦媒体上出现负面报道，公众极易受影响，但本项目出现负面报道的可能很小，因此媒体公开的风险概率很低，影响程度中等，风险程度较小。

公众舆论方面，本项目目前未发现负面舆论，公众舆论的传播范围较广，传播速度较快，一旦出现负面舆论，对项目有一定负面影响，因此，公众舆论的风险概率很低，影响程度中等，风险程度较小。

因此，可控性方面的两个风险因素都是项目的主要风险因素。

表13-5 项目主要风险因素风险程度汇总表

序号	风险因素	风险概率	影响程度	风险程度
1	公众参与性	中等	中等	中等
2	噪声、震动	中等	较小	较小
3	废气、粉尘	中等	较小	较小
4	施工安全	中等	较小	较小
5	劳动用工	较低	较小	较小
6	拆迁补偿安置	中等	中等	中等
7	工程技术方案	较低	中等	较小
8	媒体公开	很低	中等	较小

序号	风险因素	风险概率	影响程度	风险程度
9	公众舆论	很低	中等	较小

5. 风险管控方案

社会稳定风险分析的目的是更好地预防风险的发生,做好风险的监测以及在风险发生时做好应对措施,做到对风险的有效控制,使风险在可防、可控范围内,从源头上预防和化解社会矛盾,以维护社会的稳定和谐,最大限度减小风险发生的可能性和发生风险后的后果。

(1) 合法性管控方案

合法性→项目公示及群众诉求没有得到解决/审批程序不合法→产生社会舆论→项目延时或停工

公开、公正地宣传,可以降低群众对项目的疑惑。因此,建议建设单位对项目应加强宣传,特别是在动工前,通过各种方式使群众更多了解工程建设的基本情况,并应对群众宣传本项目建成运营后给周边群众带来的积极影响等,让群众接受本项目的建设实施,从舆论层面降低群众质疑,降低项目风险,即使出现风险,解决的成本和难度也会大大降低。

在项目合法性风险的发生,主要来自内部。在项目的前期工作中必须严格依法管理,在法律条件具备后再具体开展建设施工工作,否则可能引起不必要的风险,特别是目前网络媒体发达,项目合法性一旦受到质疑,后果往往较为严重。

合法性风险主要是自控风险,项目的合法性主要来自项目管理方,从项目立项到项目实施的每一个环节都应该重视合法性的

把控、把关，每个环节、程序首先要符合其法律依据、是否有法可依。因此自然资源等相关部门的批复意见，完善项目手续，按程序办事，手续不完备不予开工建设；必须加强内部管理，从内部提高人员的管理水平和法律意识，做到项目的各个环节都与法律法规等文件不冲突，依法办事，项目风险自然化解。设立相应的监管部门，加强监督检查，强化合规合法性管理。接下来建设单位需按程序施工图设计、招标等工作。每一个环节都应该重视合法性的把控、把关，每个环节、程序首先要符合法律法规等相关文件依据。

（2）人居环境影响管控方案

人居环境影响方面贯穿于建设施工阶段。因此，建议采取以下措施，减小风险发生的可能性。建设期间严格要求和监督施工单位文明施工，减少扰民，施工建设过程中所产生的垃圾、废弃土石方、粉尘等有可能污染周围环境的，采取相对应措施，及时收集，堆放，集中外运和处理，严格按照相关管理条例执行。

针对噪声污染，须采取和强化如下措施：

1) 施工期施工时段安排：应合理安排施工时间，噪声量大的施工作业安排在白天（7:00-22:00），尽量避免或禁止夜间施工，夜间施工尽量安排噪声量小的工程作业，以减少对居民的影响；并要求取得城管部门和环保部门的夜间施工许可，并张贴安民告示，获取周围民众的理解；

2) 施工期施工便道选址尽量远离居民点，在居民区附近限速；

3) 施工期施工现场应设置施工屏障，施工机械可安排在屏障内进行。

针对大气污染，须采取和强化如下措施：

1) 施工期定时洒水：施工现场和临时道路以及汽车运输所经过的道路，经常进行清扫、洒水，减少道路扬尘；

2) 在施工期，运送散装物料的汽车，尽可能用篷布遮盖，以防物料洒落；

3) 对从业人员采取劳动保护措施，如戴眼罩、口罩等。

(3) 施工安全事故管控方案

施工安全事故→人员安全管理出现问题/施工时间→人员补偿不合理/施工时间不合理→发生个人矛盾/群体性事件→造成施工周期延误→消耗资金

1) 施工单位应妥善安排施工作业时间，合理布置施工场地。在噪音敏感建筑物集中区域，严格按照《中华人民共和国环境噪声污染防治》等要求，合理安排施工计划，在特殊时间段不进行有噪音的作业，若确实需要特殊时间段进行施工，需将施工方案报送相关部门审批，并采取防范措施，必要时进行施工扰民补偿。施工单位尽量选用合理的施工机械设备减少施工噪音和振动。

2) 加强施工过程管理控制。施工期间，积极与当地居民沟通，采纳居民的良好建议。若出现人员安全问题，应在相关的标准下，对造成的伤害做到最大程度的补偿。遵循“以人为本”

的原则，以最大限度地减少施工活动给周围群众造成的不利影响。配备专人负责与村委及周边单位的联系，争取得到互相谅解。

3) 严格管理项目施工物流运输、进出车辆和从业人员，配合交警、城管等部门加大对超载超速的惩罚力度，杜绝野蛮行车行为，切实保障项目周边居民的出行安全。

4) 质量与安全是建筑施工企业永恒的生命线，一旦发生质量与安全事故，不仅给伤者及家属带来不幸，也给企业带来巨大的经济损失。因此，施工人员必须严格按设计图纸、施工工法的有关标准和规范组织施工；从严控制各项施工材料的进场复检工作，保障施工质量。

(4) 劳资纠纷管控方案

1) 充分发挥群体性劳资纠纷预警防范机制的效能加强对施工人员工资管理方面的分析，防止出现劳资纠纷风险。严格按照劳资纠纷预警网络和调处机制实施方案的要求：一是强化信息意识，落实责任，建立纵横有序、畅通灵敏的信息网络，做到事先有预报、处理有反馈；二是针对社会热点、难点问题特别对周期性、反复性的突出问题，由专人跟踪深入调查，随时掌握准确信息，做到心中有数，未雨绸缪，切实改变疲于应付的被动局面；三是一旦获取可能引发群体性事件的不安定因素，做到快速反应，上下沟通，立即组织力量，采取应急措施，稳定事态，防止蔓延和发展，进而有效进行化解。

2) 充分发挥多方参与处理群体性劳资纠纷的积极性处理群体性劳资纠纷突发事件光靠劳动部门无论从处理时间、处理力

量、处理效果而言都不甚理想，必须依靠多方力量共同参与，如公安、信访、法院、发改、经贸、人力资源和社会保障等部门。要充分调动发挥各部门的力量，得到他们的配合与支持，群体性的突发事件就会得以妥善解决。必须坚持“条块结合，条包块管，以块为主，属地管理，分级负责，归口办理”的原则，针对群体性突发事件的特点和规律，强调维护稳定、化解群体性矛盾一定要以块为主，但在涉及具体问题时，要尽快给予解决。这样，在化解群体性突发事件时才能真正形成合力，改变以往相互推诿、相互扯皮、互不关心的被动局面。

（5）拆迁管控方案

拆迁→补偿标准不合理/安置方案不合理→群众反对拆迁→发生个人矛盾/群体性事件→造成施工周期延误→延误消耗资金

由于拆迁问题涉及群众的切身利益，因此风险较大。在项目前期的群众调研中发现，周边居民对拆迁的补偿标准和安置方案关注度最高，该项目在房屋征收补偿过程中，个别居民会因为对补偿方案的不满意而拒绝搬迁。另外，不排除有民间组织通过收买当地居民的补偿“权利”而介入反搬迁活动，滋事生非，干扰项目进展，从中牟利。因此建议采取以下措施，降低风险发生的可能性。

1) 科学合理准确地制定拆迁政策直接关系到被拆迁农户的切身利益，而政策能否被大多数拆迁农户接受是做好工作的前提。因此，在制定拆迁政策之前对本项目涉及各地的实际现状、历史遗留问题、群众的愿望、周边地区的拆迁政策等进行深入的

摸底调查。补偿标准严格按照省、市、县的规定，制定合适的拆迁政策。

在实际工作中，根据出现的新问题、新情况，不断对政策加以完善，结合拆迁办、维稳办的意见，出台了补充文件，在政策允许范围内提高了拆迁补偿标准，也防止政策在执行过程中出现不平衡的情况。科学合理的政策最大限度维护了人民群众的利益，减少了对拆迁工作的阻力，从源头上预防矛盾的产生。

2) 全方位多层次宣传取得群众理解为最大限度消除被拆迁群众对拆迁的疑虑和担忧，缓解与群众的冲突，坚持宣传先行，以建设项目为主体，以横幅、标语、广播、宣传橱窗或板报等宣传为手段，营造浓厚的拆迁氛围。同时通过召开村、组、党员干部座谈会、代表会等，为拆迁群众讲解有关政策，做好宣传发动工作，取得群众的理解支持。同时充分发挥村干部、党员的积极作用，通过他们把拆迁政策及时全面地反馈给广大被拆迁群众。各地维稳办积极参与到各类座谈会中，了解、倾听群众的意见，通过现场调研，掌握拆迁过程中各类动态，及时发现矛盾纠纷的苗头，为稳控工作打好扎实基础。如对于土地被征用后，村民的生活保障是广大群众非常关切的问题，也成为拆迁工作中的一个阻力，对此情况，应宣传针对拆迁群众的社会保障政策，逐渐消除了群众的顾虑。强大的宣传舆论攻势，使拆迁家喻户晓、童叟皆知、深入人心，有效推进了拆迁工作顺利开展。

3) 公开透明、以人为本赢得群众信任工作中，拆迁办工作人员和村干部对涉及拆迁的情况反复核查，摸清底数和现状，

深入了解广大群众对拆迁工作的反映，提出完善建议，一起研究促进问题解决的办法和措施。坚持公平、公正、公开原则，积极实行“阳光拆迁”，充分接受群众监督，主动向群众公开所有与拆迁有关的政策法规和工作流程，把政策要点和补偿标准向每一户被拆迁群众进行详细说明，帮助群众更加清楚地了解自己的权利义务，从根本上消除群众对拆迁工作的疑虑。在工作协调上，应想方设法为群众创造方便条件，积极协调电力、电信、广电等部门，通过现场办公，尽可能地方便村民群众办理各种相关手续。镇维稳办、信访办、司法所主动“沉下去”，对在拆迁过程中发现的矛盾纠纷，协调相关部门现场进行化解工作，努力将不稳定因素消灭在萌芽状态。

在工作细节上，想群众之所想、急群众之所急。帮助协调解决被拆迁群众诸如搬家、租房安置过渡等实际困难，尽最大可能为群众提供便利。

这些措施和做法将有效缓解一些群众由于拆迁给生活带来不便而出现的不稳定情绪，赢得群众的信任和支持，提升群众对拆迁工作的满意度。

4) 创新方法、耐心细致争取群众支持在拆迁过程中，应健全工作机制，一级包一级，层层抓落实。从拆迁领导小组到拆迁工作人员、再到动迁公司人员，实行层层包干、层层负责的目标责任工作机制。拆迁办积极开展全员培训，举办拆迁政策及业务知识培训班，全体拆迁工作人员应认真学习相关政策、法规和业务流程，各镇维稳办加强对工作人员的维稳、信访工作的培训，

增强全体工作人员的遵纪守法意识和依法拆迁能力。主动接受群众监督，群众对于所发现的问题，可以直接要求工作人员进行解答，工作人员必须予以认真答复，直到群众满意为止。

5) 及时发现化解矛盾纠纷，注重安全管理实践证明，大量的矛盾和纠纷的解决得益于发现在早，化解在小。因此，在拆迁过程中，充分利用村干部、组长、党员的作用，建立起有效的情报信息网，及时掌握被拆迁群众的思想动向和行为动态，尽量把可能化解的矛盾纠纷及时解决，避免矛盾的积累。为加强安全生产监管，由镇综治办牵头，安监站、拆迁办参与，对拆房队、建房施工队等开展安全生产教育，并落实过程监管。

6) 严厉打击拆迁中的违法行为对于那些不顾国家和集体的利益，在拆迁区域内抢种、抢修抢建、非法占用土地搭建违章建筑等违法行为，根据相关政策，协调城建、行政执法等部门迅速、果断、坚决地予以打击，防止因处理不公而出现矛盾纠纷，以维持正常的社会秩序，维护社会稳定，体现了公平、公正，得到了群众的支持。

(6) 工程技术管控方案

首先要制定先进的、经济合理的工程技术方案，以达到缩短工期、提高质量、降低成本、减少安全事故的目的。工程技术方案的优化选择是企业降低成本的主要途径之一，制定施工方案要以工期为依据，结合施工项目规模、性质、复杂程度、施工现场条件等因素综合考虑。可同时制定几个施工方案，相互比较，从中优选最合理、最经济的一个。

(7) 基础设施破坏管控方案

施工前根据管线产权单位提供的地下管线现状图和地下管线切改竣工图对照；进行施工现场内地下管线的勘探、刨验；积极配合管线切改单位进行地下管线内的切改工作，在必要情况下提供相应设备、人力，最大限度地给予支持；对管线产权单位切改后废弃管线进行有效封堵处理；在探勘过程中，发现切改遗漏管线，立即与有关部门联系，并协助切改单位进行切改施工。

(8) 应急事件管控方案

应急事件→自然灾害→影响运营→财产人身伤害→严重的经济损失和人员伤亡

应急事件主要发生在项目的施工期，施工期间的自然灾害出现安全事故后若没有得到适当的处理，则可能引发较大的社会稳定风险。因此建议采取以下措施，减小风险发生的可能性。一是项目经理部成立应急指挥部，下设相应的应急救援领导小组，如通信联络组、后勤供给组、抢险组、伤员营救组、保卫疏导组、专家技术组、抢险物资供应组等。

二是进行安全宣传教育。要加强施工人员的安全教育，增强全体人员防御灾害的意识和能力。组织各级领导指挥人员，认真学习和熟悉应急方案，使各级指挥人员熟练掌握应急措施，做到责任到人。加强应急撤离和抢险的演练。

三是进行料物准备。为确保安全，将灾害损失降到最低，应急物资准备工作非常必要。

四是进行预警响应。制定各级预警响应工作方案。五是应急抢险。当工地现场出现任何较大险情时，指挥部在立即抢险的同时要第一时间上报当地指挥机构。所有工地人员撤离现场后要积极参与到当地抢险工作中去，确保人民生命财产安全。

（9）媒体舆论风险管控方案

上述几类社会稳定事件发生后，都要重视媒体舆论的报道，给予正确引导，使得社会大众既获得及时、客观的真实信息，同时也应合理平衡事件造成的各方面影响，并以安抚受损群体情绪、促进监督有关部门应急行动、稳定社会环境为主要目标，防止不良舆论造成恶性宣传、社会矛盾等后果。建设单位应协同政府相关部门充分考虑在信息化社会的大趋势下，在风险预案及化解方案中考虑有效及时的媒体舆论回应及疏导，使得媒体的双刃剑发挥积极作用。及时向公众介绍项目情况，消除公众疑虑，防止谣言传播。

（10）其他社会稳定风险管控方案

社会稳定风险产生的原因复杂多样，公众诉求也不尽相同，每项风险均可能涵盖不同的实施主体，需对风险进行细化分解，提出各自相关的实施主体。各实施主体要树立良好的工作态度，执行过程中多与利益相关群体进行沟通交流，确定维稳工作重点，严格执行。针对其他不可预见性的问题，相关单位在日常工作中，除与当地居民多沟通交流外，还应注重与当地政府有关部门沟通交流和互通情况，及时分析和预测可能出现的不确定问题，采取预防或防范措施，注重及时观察和发现细微矛盾的出现，

及时采取相应措施加以解决，预防矛盾的积累和集中爆发。同时在地方政府的领导下，根据有关规定和要求，组建专门机构，并配备相应人员，处理相关事务，加强项目施工及运营区的定期监管工作，深入听取群众意见，切实维护社会稳定，化解相关风险。

6. 风险应急预案

(1) 指导思想

以党的二十大精神为指导，坚持全面依法治国，推进法治中国建设。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。以上级维护社会稳定文件为指南，强化领导，加强调研，落实措施，责任到人，及时发现和切实化解涉及项目建设的各种矛盾和纠纷，提高重大决策社会稳定风险的应变和处置能力，最大限度地预防和减少涉稳事件的发生，维护决策实施的良好秩序和社会的和谐稳定。

社会稳定风险问题产生根源在于重大决策事项对企业或群众造成的利益变动，问题的发生具有一定的不确定性，其表现形式也复杂多变。风险只能控制，不可能完全消除。因此在全面落实上述措施化解风险的同时，为了以防万一，尽可能把重大决策事项所造成的社会负面影响降到最低，对难以预料和把控的因素应制定应急预案，加强维稳和处置能力，一旦发生影响社会稳定问题的苗头和事件时，要及时向相关部门报告并启动相应的应急预案，在实施过程中，要坚持社会稳定问题全过程管理，发现问题，及时采取措施。同时为确保对可能发生的社会稳定问题尤其是重大群众事件能及时、高效、有序地开展工作，提高应急

反应能力和处理突发事件的水平，可参照以下内容制定应急预案，并根据实际情况不断调整完善。

（2）工作原则

应急预案工作原则：重点稳控，紧急处置，职责明确，统筹配合。

（3）组织指挥体系及职责

政府及有关责任部门主要领导组成领导工作组，建立高效的联动工作机制。

1、成立社会稳定风险防范领导小组

（1）由镇人民政府牵头成立项目的社会稳定工作协调领导小组，包括相关政府职能部门以及村级相关基层单位。明确参与人员、加强领导强化维护社会稳定工作的重点问题。

（2）主要职责：组织制定突发事件总体应急预案、各专项应急预案，提供应急资源保障，组织应急预案的演练，指导建立社会稳定风险防范机制并持续改进、不断完善。组织突发群体性事件的应急处置、应急救援和矛盾化解工作，负责对外信息的正确发布。

2、下设社会稳定风险防范办公室

设立综合治理工作岗位，配备专、兼职综合治理工作人员，加强综合治理工作人员知识技能培训，不断提高综合治理接待和处置能力，引导社会稳定问题通过正常途径反映和解决。在接到重大社会稳定通报后，有关人员要保证 24 小时值班和电话畅通，随时掌握各方面信息，并保证信息能够及时上传下达。

主要职责：负责组织落实风险防范措施；负责对风险进行监测与控制，对风险进行动态识别，负责制定社会稳定风险应急预案演习计划并组织具体演练；负责对应急资源的检查，督促落实；负责草拟对外公布的信息；负责收集分析相关社会信息。

（4）制定应急预案

1) 预警与预防机制

要建立和完善预警与预防机制，通过报刊、广播、电视、网络等，广泛宣传应急法律法规和预防、避险、自救、互救、减灾等常识，增强施工人员的忧患意识、社会责任意识和自救、互救能力。各有关单位要有计划地对应急救援和管理人员进行培训，提高其专业技能。要坚持早发现、早报告、早处理和预防为主的原则，建立重大危险源档案、辨识体系和监测制度，科学评估可能发生的事故种类及其严重性、可控性和影响程度，定人、定向、定时交叉进行检查和监测，及时发现危险源的突显特征和事故征兆，做到早发现、早报告、早处理。要指导建立和完善应急组织体系及应急队伍，应按照早控制、早解决的原则，采取有效措施，力求控制事态发展，尽最大努力避免事故发生，尽量减少人员伤亡和财产损失。

2) 信息报告

①明确 24 小时应急值班电话。

②明确本预案所涉突发事件发生后，向上级单位进行突发事件信息报告的程序、方式、影响范围、内容和时限。

③明确本预案所涉突发事件发生后，向镇人民政府、镇信访和应急管理等部门进行突发事件报告的程序、方式、影响范围、内容和时限。

3) 应急响应

①响应分级：对突发公共事件分为Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。

②响应程序：针对不同级别的响应，分别明确下列内容：应急响应启动条件（应分级列出）；宣布响应启动的责任者；召开应急会议、派出前线指挥人员、组建现场工作组及其他应急处置工作小组等；各有关部门按照响应级别和职责分工开展的应急行动；向上级单位、政府有关部门及监管机构进行应急工作信息汇报。

③应急处置：针对事件类别和可能发生的次生事件危险性和特点，明确具体应急处置措施。

表13-6 具体应急处置措施表

处置类型	内容
先期处置	明确突发事件发生后现场人员的及时避险、救治、控制事态发展、隔离危险源等紧急处置措施。
应急处置	①根据事件的级别和发展势态，明确应急指挥、应急行动、资源调配、与社会联动等响应程序，并附以流程图表示； ②对已发生的群体性事件，相关部门要认真接待，并根据起因即通知有关人员赶赴现场做好耐心细致地疏导工作，防止矛盾激化，把群众稳定在当地； ③第一时间召开维护社会稳定工作会议，通报不稳定情况和处理情况，分析研究可能出现的重大问题及对策。并将不稳定情况向所在地政府有关部门报告，请求帮助和支持； ④对问题复杂、规模较大的群体性事件，有关领导要迅速抵达

处置类型	内容
	现场，组织工作，及时提出处理意见。
扩大应急响应	根据事件的升级，及时提高应急响应级别、改变处置策略。

④应急结束：明确应急结束条件；明确应急响应结束程序，包括宣布不同级别应急响应结束的责任人、宣布方式等。

（5）后期处置

- 1) 后期处置、现场恢复的原则和内容；
- 2) 负责保险和理赔的责任部门；
- 3) 事故或事件调查的原则、内容、方法和目的；
- 4) 对突发事件中产生重大影响的人员、应急处置工作人员，以及物资人员调配，要按照规定给予抚恤、补助或补偿，并提供心理及司法援助；
- 5) 对预案及本次应急工作的起因、性质、影响、责任、经验教训等问题进行总结、评价、改进的内容。

（6）应急保障措施

- 1) 通信与信息保障：明确与应急工作相关单位或人员通信联系方式和方法，并提供备用方案。建立信息通信系统及维护方案，确保应急期间信息通畅，并注明 24 小时值班电话；
- 2) 应急队伍保障：明确各类应急响应的人力资源，包括专业应急队伍、兼职应急队伍的组织与保障方案；
- 3) 应急物资装备保障：明确应急救援需要使用的应急物资和装备的类型、数量、性能、存放位置、管理责任人及其联系方式等内容；

4) 经费保障：明确应急专项经费来源、使用范围、数量和监督管理措施，保障应急状态时应急经费的及时到位；

5) 其他保障：根据应急工作需求而确定的其他相关保障措施（如：交通运输保障、治安保障、技术保障、医疗保障、后勤保障等）。

（7）培训与演练

1) 内部培训：明确开展的应急培训计划、方式和要求；

2) 外部培训：本预案涉及施工单位管理人员，监理单位监理人员的宣传教育和告知等工作；

3) 演练：明确应急演练的规模、方式、频次、范围、内容、组织、评估、总结等内容。

（8）制度保障

1) 把维护社会稳定工作列入建设重要议事日程，定期听取有关单位社会稳定工作汇报；认真研究群众反映的新情况，分析可能出现的重大问题研究对策。

2) 落实维护重大事项决策社会稳定责任制，明确维护社会稳定工作的重点部位、重点问题。对维护社会稳定工作实行目标管理，并对各责任部门维护社会稳定工作进行考核。对因工作不负责、失职、处理失当而引发大规模群体性事件造成严重后果的，追究有关领导的责任。

3) 坚持走访调研工作制度，转变工作方法，由群众反映变为走访，深入本次采矿权出让范围所涉及的村委、社区等，倾听群众意见建议，并有针对性地研究和解决问题。

4) 坚持信息通报、预测排查制度，对群众反映的普遍性、突出性问题，研究制定解决办法，发现群体性事件苗头，要及时就地化解。

（二）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，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《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，及时按照约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政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、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

七、其他需要说明事项

无。