

2025年安康市恒口示范区收回收购集中村  
商业用地闲置存量土地项目  
专项债券实施方案

主管部门：安康市自然资源局

实施单位：安康市土地统征整治中心

编制日期：二零二五年六月



# 目 录

一、项目概况 .....	5
1.1 项目名称 .....	5
1.2 项目单位 .....	5
1.3 项目性质 .....	6
1.4 收储规模 .....	6
1.5 收储计划 .....	8
1.6 项目总投资 .....	8
1.7 主管部门责任 .....	8
二、项目经济社会效益 .....	9
2.1 社会效益 .....	9
2.2 经济效益 .....	11
2.3 环境效益 .....	11
三、项目投资估算及资金筹措方案 .....	12
3.1 投资估算 .....	12
3.2 资金筹集计划 .....	13
3.3 项目资金保障措施 .....	13
四、项目专项债融资方案 .....	14
五、项目预期收益、成本及融资平衡情况 .....	16
5.1 现金流入 .....	16
5.2 现金流出 .....	18
5.3 资金平衡分析 .....	19
5.4 结论 .....	22
六、项目风险分析 .....	22
6.1 影响项目收储进度的风险及控制措施 .....	22
6.2 影响项目收益的风险及控制措施 .....	23
6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施 .....	24
七、事前绩效评估 .....	26

## 前 言

2017年，财政部印发了《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券资金品种的通知》（财预〔2017〕89号），围绕健全规范的地方政府举债融资机制，依法完善专项债券管理，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种。对完善土地储备专项债券资金管理，坚决遏制地方政府隐性债务增量，有序推进试点发行土地储备专项债券资金工作，探索建立专项债券与项目资产、收益相对应的制度提供了政策性依据文件，进一步发挥政府规范适度举债改善基础设施建设的积极作用。根据省财政厅统一部署，组织各市、县（区）自然资源部门、财政部门开展2025年陕西省土地储备专项债券资金需求项目的上报工作。

土地储备专项债券期限应当与土地储备项目期限相适应，原则上不超过5年，具体由市县级财政部门会同本级自然资源部门、土地储备机构根据项目周期、债务管理要求等因素提出建议，上报省级财政部门及自然资源部门。土储专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入自然资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备项目，严禁用于土地储备以外的项目，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经营性支出。

自然资源部国家发展改革委《关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号）指出：依法规范收回土地。依据法律法规规定的情形收回土地，充分保障企业合法权益。依法无偿收回土地的，必须严格履行法定程序。需要协商收回土地的，地方政府应与企业充分协商，视情给予合理补偿，补偿标准和方式无法达成一致的，依合同约定申请仲裁或提起诉讼，根据裁决或判决确定补偿方式并及时收回。允许通过非货币补偿方式协商收回土地，可为企业置换等价值的土地，或在具备实施条件的前提下，为其持有的其他存量房地产用地增加建筑容量、变更土地用途等。涉及调整规划条件或修改详细规划的，按照本通知关于合理调整规划条件的要求办理。以合理价格收购土地。政府收购土地应坚持以需定购，按照各地明确的保障性住房定价机制，可以房屋销售价格扣除建安成本及合理利润，作为土地收购价格的高限。市场评估价格，或企业实际支付的原地价款、利息及经审计确认的直接投入之和低于高限的，从低确定土地收购价格。

新预算法实施以来，安康市严格落实《中华人民共和国预算法》和自然资源部发布的《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〔2

024) 242号)、自然资源部和财政部联合发布了《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》(自然资发〔2025〕45号)等文件精神,在风险可控的前提下依法依规适度举债,保障重点领域合理融资需求,确保政府融资在本级财政可承受能力范围内量力而行。本次发行土地储备专项债券(以下简称“专项债券”),是在遵循市场规则的基础上,积极探索地方政府土地储备资金筹措的又一重大举措。本次专项债券还本付息来源于收储土地出让收入,将债务风险锁定在项目内,并按照市场规则向投资者进行详细的项目信息披露,保障投资者权益,更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

## 一、项目概况

### 1.1 项目名称

2025年安康市恒口示范区收回收购集中村商业用地闲置存量土地项目

### 1.2 项目单位

项目主管单位为安康市自然资源局。

项目实施单位为安康市土地统征整治中心。根据自然资源部2020年土地储备机构名录，安康市土地统征整治中心已经纳入自然资源部的全国土地储备机构名录，由其实施相关土地储备工作符合政策要求。其主要工作职责为：

（1）承担安康中心城市规划区内（不含高新辖区）建设项目用地统一征收、收回（收购）、储备、前期开发利用以及建设项目用地报批组件具体经办工作。

（2）参与编制年度土地统征储备整理计划；承担土地统征储备整理计划批准后的实施工作；承担征地专项资金财务管理及征地成本费用核算上报工作；承担宗地成本核算工作。

（3）参与编制申报中、省土地开发复垦整理项目，承担各类土地开发复垦整治项目踏勘验证、规划设计、预算编制等经办工作；承担全市土地开发复垦整理项目资金概（预）算初步审查、资金效益评价工作；承担全市土地整治项目市级验收工作；参与编制土地整治相关技术规范。

（4）指导各县（区）土地统征储备整理机构开展土地统征、储备、整理、复垦业务工作；协助做好全市耕地后备资源开发利用的业务指导工作。

（5）协助做好全市土地、矿产资源执法监察事务性工作，协助依法处置土地、矿产资源违法案件线索和来信来访，参与做好全市土地、矿产资源重大违法、跨区域违法线索核实工作，承担自然资源法律法规政策宣传教育工作，承担卫片执法技术保障工作等职责。

（6）完成市自然资源局（市不动产登记局）交办的其他工作。

1.3 项目性质

收回收购存量闲置土地。

1.4 收储规模

项目土地收储范围为1宗地块，总面积2.882810公顷（43.24亩），原地块位于恒口镇集中村，出让时规划用途为其他商服用地2.882810公顷（43.24亩），规划设计条件：建筑容积率不高于3.5，不低于2，建筑密度不高于40%，绿地率不低于30%，现规划用途未发生变化。

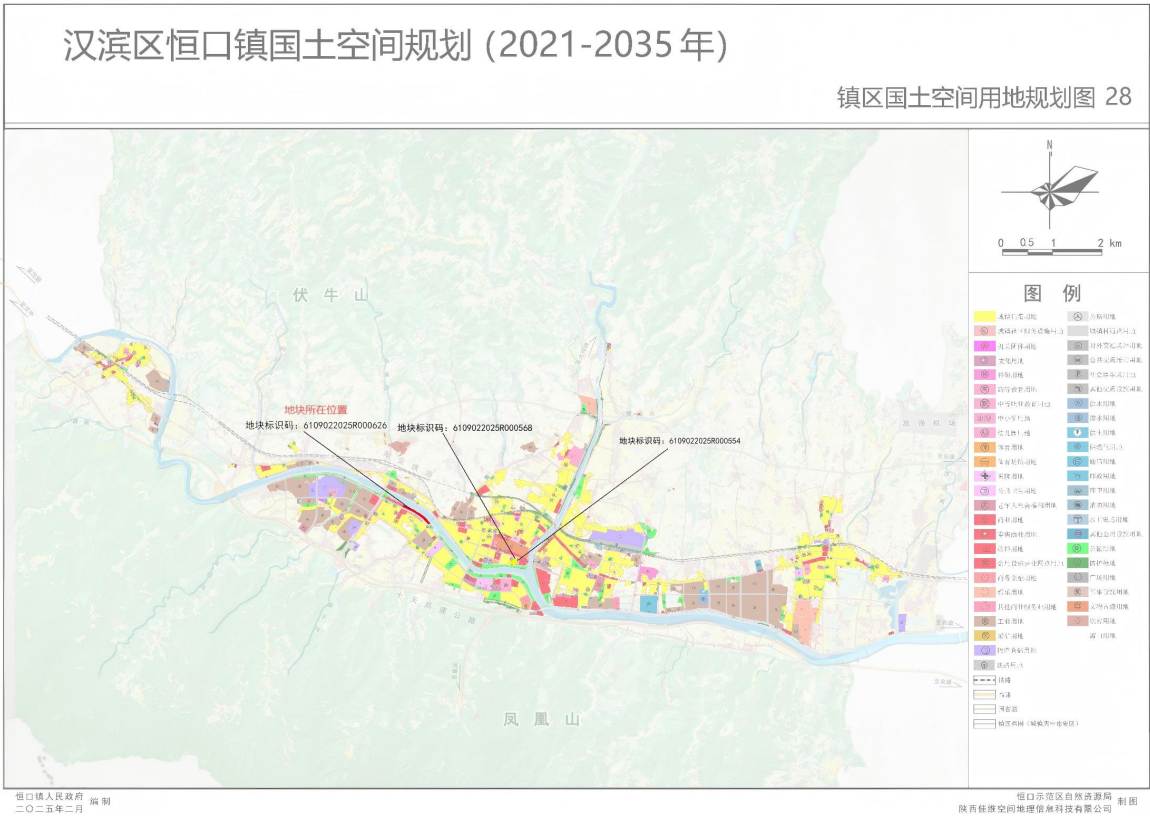
详细地块基本信息及区位图见下表、下图。

恒口示范区凤凰社区配套商业

序号	地块编号	位置范围	土地批复文号	地块性质	收储面积 (公顷)	地块标识码
1	AK-HK-NSC-2025-017	恒口镇集中村	安政函〔2021〕118号	其他商服用地	2.882810	6109022025R000626

该地块无抵押、无质押、查封等情况。

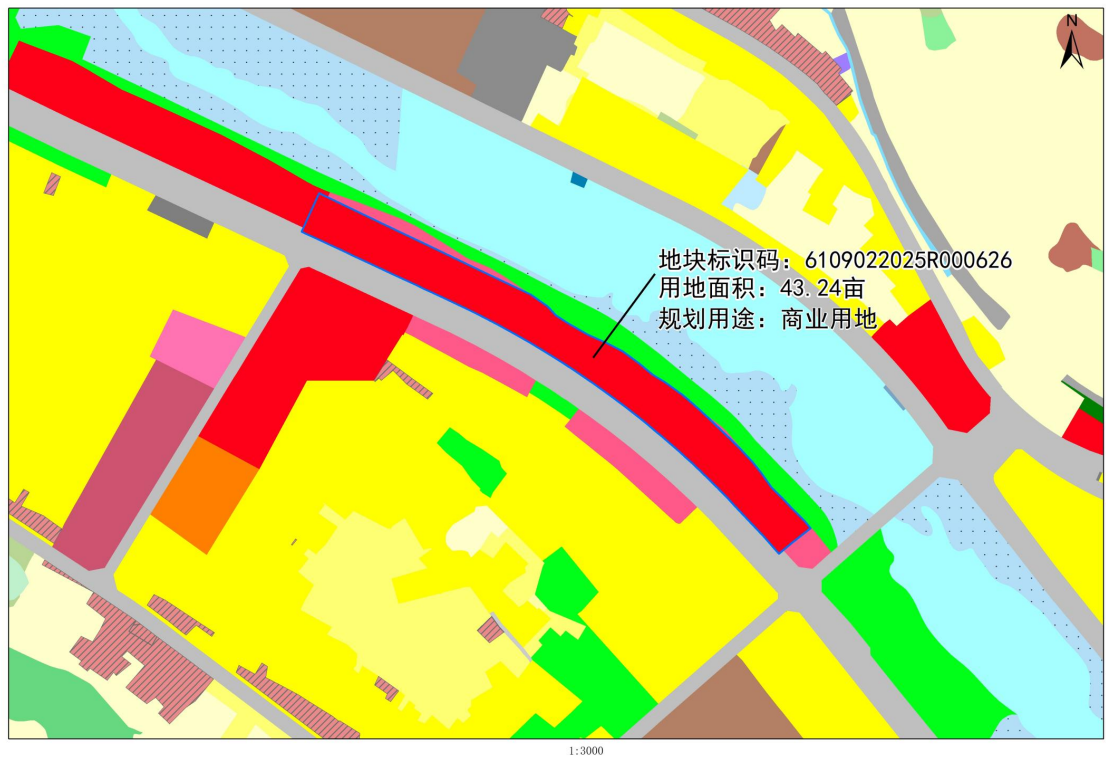




收储地块周边影像图



国土空间用地规划图（局部）



### 1.5 收储计划

根据地块情况和《汉滨区恒口镇空间总体规划（2021-2035年）》，现规划用途未发生变化，根据收储计划，项目计划于2025年7月开始，预计2025年12月完成收储。

### 1.6 项目总投资

本项目仅涉及闲置存量土地回收，总投资由土地费用及债券发行费用组成，不涉及建安工程等费用。其中土地费用为土地回收价格，此价格是在完成土地评估、企业土地取得成本资料等工作的基础上，政府确定回购基础价及下调幅度，最终确定收购价格。

根据土地评估报告，项目总投资估算为4172万元，其中：土地费用4168万元，发行费用4万元。

### 1.7 主管部门责任



项目主管部门和单位在依法合规的前提下，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用，推动项目早见成效。项目主管部门和单位要将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入及时足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。项目主管部门和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。具体部门责任如下：

财政局主要职责：根据地方土地储备项目需求与偿债能力，申报专项债额度；将土地储备专项债纳入政府性基金预算管理，确保“收支两条线”（土地出让收入对应债务偿还）；监督资金使用合规性，严禁挪用至非土地储备领域（如“以储代征”或房地产开发）；建立专项债风险评估机制，动态监测地方债务率、土地出让收入波动等指标。

自然资源局、土地储备中心主要职责：制定土地储备年度计划，明确收储地块范围、用途、规模及时序，确保与国土空间规划衔接；审核项目合规性，包括是否符合用地政策、征地程序合法性（如是否完成“征地批前程序”）；监督储备土地出让流程，确保土地出让收入足额上缴国库，优先用于偿还专项债本息；监测土地市场动态，及时调整储备策略（如避免房地产市场低迷期集中供地）；负责档案管理及信息公开，防止权属纠纷影响项目实施。

## 二、项目经济社会效益

### 2.1 社会效益

运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，是减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进房地产市场止跌回稳的关键举措。

#### （1）加强土地集约使用，提高建设用地保障能力

通过对闲置的存量土地回收，可以重新分配和利用这些土地资源，避免土地资源的浪费。并对安康市恒口示范区土地资源进行全盘规划运作和指标控制，使土地资源得到合理开发利用，实现土地资源的优化配置和集约利用，提高土地利用效率，确保重点项目用地需求，提高建设用地的保障能力。

#### （2）促进城市发展和更新

回收的闲置土地可以用于城市基础设施建设、公共设施建设或新的开发项目，从而推动城市的发展和更新。这不仅有助于提升城市形象，还能改善居民的生活环境。

#### （3）带动增加就业，促进周边群众增收

项目的实施，将进一步带动建筑业、建材业、房地产业和相关服务业的发展，能够创造更多的就业机会。本项目可带动相关就业岗位约50个以上，促进当地群众就业，增加群众收入不少于5万元/年，缩小地区贫富差距，带动共同富裕。

#### （4）改善城市面貌，增强城市吸引力和竞争力

回收的闲置土地可为城市重点项目提供优质的发展空间，未来配合城市环境提升将极大提高本地对于人才的吸引力，从而为本地进一

步发展提供强大的人才智力支撑。项目实施后，还将进一步改善城市面貌，提升城市基础设施水平，增强城市的吸引力和竞争力。

#### （5）带动相关产业发展，促进经济和社会发展

闲置土地的回收和开发利用可以带动相关产业的发展，如建筑业、房地产业等，从而创造更多的就业机会和经济效益。同时，这也有助于推动区域经济的均衡发展。

## 2.2 经济效益

项目的经济效益主要体现在：一是增加政府土地收益，为经济建设聚集资金。进行闲置土地储备有利于盘活土地资产，增加政府土地收益，为经济建设聚集资金。通过回收闲置存量土地，可以将分散的有限土地，进行集中管理，按城市功能的要求进行连片开发建设，以提高城镇建设的品味。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目经济效益明显，另外，其中地块收储后可增加一定政府税收收入，振兴区域经济，培养新的经济增长点。二是加强政府调控，实现土地保值增值。有效地杜绝土地非法炒卖现象的发生，能实现土地的保值增值，以招拍挂的方式进行土地出让，既能实现土地资源的优化配置，也给政府带来可观的经济收益，项目实施有效推动产业的发展，在做足自身的使用价值的同时，还会带动项目地块的价值提升，以及同区域的土地价值、建筑价值、产业价值和价格的提升，带动整个城市房地产业的价值提升。

## 2.3 环境效益

项目在符合城市规划、土地利用总体规划的条件下，结合区域现有的自然景观资源，建设具有丰富绿地以及充足公共设施的居住区和服务业聚集区，其实施将改变整个片区的生态环境，营造健康的生活

空间，对促进周边环境良性发展，提升安康市恒口示范区整体形象具有重大意义。同时合理的开发也实现了对自然环境的生态保护，利于地区生态体系保持稳定和平衡。

### 三、项目投资估算及资金筹措方案

#### 3.1 投资估算

##### （1）编制依据

①陕西省住房和城乡建设厅《关于调整我省建设工程计价依据的通知》（陕建发〔2019〕45号），2019年4月1日起执行；

②资产评估公司出具的正式土地评估报告；

③陕西省工程造价管理信息（材料信息价）；

④部分材料价格参照安康市目前最新市场行情确定；

⑤陕西省发展和改革委员会《关于发布<陕西省建设工程其他费用定额>的通知》（陕发改投资【2012】241号）；

⑥国家发展改革委《关于进一步放开建设项目专业服务价格的通知》（发改价格【2015】299号）。

##### （2）估算范围

投资估算编制的范围包括项目范围内土地费用、发行费用等。

##### （3）项目估算

本项目仅涉及闲置存量土地回收，总投资由土地费用及债券发行费用组成，不涉及建安工程等费用。其中土地费用为土地回收价格，此价格是在完成土地评估、企业土地取得成本资料等工作的基础上，政府确定回购基础价及下调幅度，最终确定收购价格。

项目总投资估算为4172万元，其中：土地费用4168万元，发行费用4万元。

### 3.2 资金筹集计划

#### （1）资金筹措原则

①满足项目投资资金需求。筹措不足，会影响项目投资活动的正常进行；筹措过多，会影响资金的利用效果。

②遵守规章制度。在筹措资金的过程中，要全面遵守国家的有关方针、政策和制度规定，认真执行各项资金筹集、使用、归还的工作程序，严格履行各类合同条款，并在资金筹措的实践过程中，不断改进和完善各项规章制度。

③讲求经济效益。资金筹措要满足项目投资活动的需要，而本项目投资活动又以要求项目总收益可覆盖总成本支出为核心。因此资金筹措也要讲求经济效益，应当综合考虑利率、年限、各类资金来源比例等因素。

#### （2）资金筹措计划

本项目总投资为4172万元，资金筹措方案如下：

①拟申请发行土地储备专项债券4100万元，占总投资的98.27%；

②项目自有资金72元，占总投资的1.73%。

本项目自有资金由同级政府根据年度土地储备规模纳入财政预算，专款专用，实行预决算管理，并计划根据项目实施进度逐年拨付到位。

### 3.3 项目资金保障措施



（1）制定详细的项目预算保障资金的基础。在项目启动之前，应该对项目的所有费用进行细致的估算和预算编制。通过预算编制，可以对项目的资金需求进行规划和控制，确保资金的合理分配和使用。

（2）建立专门的项目资金管理机构或部门是保障资金的重要措施。该机构或部门负责项目资金的筹措、分配、监管和使用。它可以制定出资金管理制度和流程，规范项目资金的使用和管理。同时，该机构或部门还可以加强对项目资金使用的监督和审计，确保项目资金的安全和合规。

（3）做好项目资金的跟踪管理和控制。项目启动后，应该建立起完善的资金管理系统。通过系统记录和跟踪项目的资金流动，及时了解项目资金的使用情况。同时，还可以进行项目资金的预警和预测，确保项目在资金方面的稳定和可持续发展。

（4）合理规划项目的资金筹措和使用时间。项目的资金筹措和使用是一个动态的过程。在项目实施的不同阶段，资金的需求和使用情况也会有所变化。因此，应该根据项目实际情况，合理规划资金的筹措和使用时间，避免资金出现断层或造成浪费。

（5）加强项目资金的风险管理。项目资金的使用和管理存在一定风险，如资金被挪用、滞留或损失等。因此，应该建立内部控制制度、加强审计监督和风险防控，减少资金风险的发生和影响。

## 四、项目专项债融资方案

### 4.1 编制依据

（1）《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）；

（2）《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）；

（3）自然资源部发布《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）；

（4）自然资源部 财政部《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》（自然资发〔2025〕45号）；

（5）陕西省自然资源厅 陕西省财政厅《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》陕自然资发〔2025〕324号。

4.2 债券使用计划

本项目拟申请土地储备专项债券资金为4100万元，发行期限为5年期。

表 4-1		债券发行计划表	单位：万元
发行年份	发行金额	发行期限	
2025 年	4100	5年期	

4.3 专项债券使用与项目收入缴库安排

项目单位严格按照《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预〔2018〕161号）等政府债券管理规定履行相应义务，接受财政部门的监督和管理，并保证土地储备专项债券专款专用。

根据《财政部、国土资源部关于进一步强化土地出让收支管理的通知》（财综〔2015〕83号），土地出让收入收缴按照非税收入收缴

管理制度改革的有关规定执行，并严格执行 10 个工作日内划缴国库的规定，不得超时滞留专户和延迟缴库。本项目土地储备专项债券申请成功后，由安康市财政局对其收支纳入政府预算管理，根据专项债券《信息披露文件》规定的还本付息安排，项目单位应以本方案中的项目收入按照对应的缴库科目上缴财政，按时、足额支付政府专项债券本息。

五、项目预期收益、成本及融资平衡情况

5.1 现金流入

本项目的预期收入来源主要为土地出让收入，预测如下：

(1) 土地出让计划

按照项目回收计划，本项目拟回收闲置土地43.24亩。根据《汉滨区恒口镇空间总体规划（2021-2035年）》，未来规划用途未发生变化。出让计划详见下表。

表 5-1 土地出让计划表

序号	项目	合计	2028 年	备注
1	可出让商业用地（亩）	43.24	43.24	

(2) 土地出让价格

通过查阅相关资料，梳理出安康市恒口示范区近年来的土地出让实例，如下表所示。

安康市恒口示范区 2022 年~2024 年商服用地出让情况一览表

交易时间	土地性质	位置	出让面积（亩）	成交价格（万元）	亩均价格（万元/亩）	平均价格（万元/亩）
2024 年	商服用地	恒口镇永丰社区	34.55	3820	140.56	149.19
	商服用地	恒口镇永丰社区	25.76	2870	151.41	
	商服用地	恒口镇永丰社区	34.54	3820	155.59	
2023 年	商服用地	恒口镇集中村	16.62	1757	140.72	140.72
2022年	其他商服用地	恒口镇东红社区	1.60	140	117.5	126.25
	商服用地	恒口镇越南村	18.05	1534	134.99	

通过安康市恒口示范区近年来的土地价格进行测算，该区域土地平均价格及增长率如下表：

土地价格增长率测算表

单位：万元/亩

年度	2022年	2023 年	2024 年
均价	126.25	140.72	149.19
较上一年价格增长率		11.46%	7%

根据上表，可以看出近3年土地出让价格波动幅度较大，2022 年~2024 年商服用地的土地出让价格年均增长率9%。综合考虑项目本身地块位置、周边土地价格因素和土地交易市场情况，基于审慎保守原则，初步确定 2028 年商服用地出让价格为 160万元/亩。

(3) 土地出让收入

通过以上分析测算，本项目可开发出让土地的预期出让收入约为6918.40 万元。详见下表。

项目土地出让收入测算表

序号	项 目	合计	年份
			2028 年
1	土地出让收入	6918.40	6918.40
1.1	商服用地出让收入	6918.40	6918.40
	出让面积（亩	43.24	43.24
	出让单价（万元/亩）		160

5.2 现金流出

(1) 土地回收成本

本项目的实际土地回收成本为4168万元。

(2) 政策性计提成本

①**农业土地开发资金**：根据《国务院关于将部分土地出让金用于**农业土地**开发有关问题的通知》（国发〔2004〕8号），**农业土地**开发资金从土地出让金中按规定比例划出，专**账**管理，开发比例根据地方实际情况确定，但不得低于土地出让平均**纯**收益的15%。

②**农田水利建设资金**：根据《财政部水利部关于从土地出让收益中计提**农田水利建设资金**有关事项的通知》（财综〔2011〕48号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提**农田水利建设资金**的土地出让收益口径，按照10%的比例计提**农田水利建设资金**。

③**教育资金**：根据《财政部教育部关于从土地出让收益中计提**教育资金**有关事项的通知》（财综〔2011〕62号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提**教育资金**的土地出让收益口径，按照10%的比例计提**教育资金**。

④**住房保障基金**：根据财政部住房城乡建设部《关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知》（财综〔2011〕42号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提保障性安居工程资金的土地出让收益



⑤国有土地收益基金：根据国务院《关于规定国有土地使用权出让收支管理的通知》和《财政部国土资源部中国人民银行关于印发<国有土地使用权出让收支管理办法>的通知》（财综〔2016〕114号），国有土地收益基金收入按缴入国库的土地出让收入4%计提。

综上，安康市参照国家相关政策性计提依据，结合项目土地收储的实际情况，本项目按照土地收入的15%计算政策性计提，预计政策性计提成本为1037.76万元。

（3）发行费

本项目债券发行费用按照债券发行计划中发行金额的1‰预计，预计债券发行费用为4万元。

（4）债券利息

按照本项目专项债券发行计划，以年利率3.0%预计每年利息支出，5年期按照每年支付一次利息。本项目土地出让前的专项债券利息由同级财政根据土地储备规模纳入财政预算，专款专用，实行预决算管理，土地出让后本项目发行期限内的利息进行决算。本项目债券利息支出预测如下表：

年 份	债券利息支出（万元）
2025 年	0.00
2026 年	123.00
2027 年	123.00
2028 年	123.00
2029 年	123.00
2030 年	123.00
合计	615.00

5.3 资金平衡分析

本项目的收支资金平衡测算详见表 5-6。

表 5-6

资金测算平衡表

单位：万元

序号	年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
一	现金流入	11090.40	4172	0.00	0.00	6918.40	0.00	0.00
1	业务活动现金流入	6918.40	0	0.00	0.00	6918.40	0.00	0.00
1.1	土地出让收入	6918.40	0	0.00	0.00	6918.40	0.00	0.00
2	融资活动现金流入	4100	4100	0	0	0	0	0
2.1	债券融资款	4100	4100	0	0	0	0	0
3	资本金投入	72	72	0	0	0	0	0
二	现金流出	9924.76	4172	123.00	123.00	1160.76	123.00	4223.00
1	政策性计提现金流出	1037.76	0	0	0	1037.76	0	0
2	收回成本现金流出	4168	4168	0	0	0	0	0
3	融资活动现金流出	4719	4	123.00	123.00	123.00	123.00	4223.00
3.1	债券发行费用	4	4	0	0	0	0	0
3.2	偿还债券本金	4100.00	0	0	0	0	0	4100.00

序号	年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
3.3	支付债券利息	615.00	0	123.00	123.00	123.00	123.00	123.00
三	当期现金结余							
1	期初现金		0.00	0.00	-123.00	-246.00	5511.64	5388.64
2	期内变动	1165.64	0.00	-123.00	-123.00	5757.64	-123.00	-4223.00
3	期末现金		0.00	-123.00	-246.00	5511.64	5388.64	1165.64

## 5.4 结论

按照项目预期收入和预期支出测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.25 倍，还本付息资金有充分保障。

## 六、项目风险分析

### 6.1 影响项目收储进度的风险及控制措施

风险可能：本项目涉及闲置土地摸底、集体决策、价格评估、价格公示、收购土地征集等环节，工作流程较为复杂繁琐，项目推进工作中可能由于主观原因或不可抗力因素，出现收储进度延误等情况，从而导致项目不能按照预期及时推进或部分受阻，给土地回收收储带来一定的实施风险。

控制措施：一是完善相关手续，项目实施合理合法。项目存量闲置土地收储工作合理合法，土地评估、决策证明、规划调整、协议签订等手续均通过相关部门批准，确保前期手续合法合规。二是做好资金保障。项目单位将严格根据项目收储计划投入资金、督促进度，确保本项目能够按照预定期限完成土地收储验收和审核。三是建立健全协调联动机制。运用政府专项债券资金收回收购存量闲置土地涉及部门多、利益协调难度大，项目单位要加强与发展改革、财政、司法、税务等相关部门沟通协调，形成工作合力。要严守土地政策红线底线，妥善处理好土地债权债务关系，保障土地使用权人和抵押权人合法权

益，防范廉政风险和道德风险。四是规范收购和收回程序。依据国家自然资源部出台的政策措施，进一步规范收购和收回程序，在确保在风险可控的前提下，为企业缓解资金困难和压降债务提供政策支持。

## 6.2 影响项目收益的风险及控制措施

风险可能：一是资金回收风险。土地储备的过程既是土地流转的过程，也是资金周转的过程。土地储备前期投入资金的收回主要是依赖于后期的土地使用权出让收入，如若后期无法及时回收前期投入资金，必然严重影响整体资金的持续周转，出现资不抵债的情况，造成资金回收风险。二是支出变动风险。是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本期支出变动风险主要是项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。三是政策风险。

是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，因而，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。

控制措施：一是通过土地市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括土地区位的选择、时机的选择等。这样就能把不确定性降低到最低限度，降低投资回收的风险。二是项目单位委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购地块开展土地市场价格评估，相较企业土地成本，就低确定收地基础价格。三是按照债券发行期限和额度，在项目区年度预算中编列债券还本准备金专项预算，逐年提取还本资金，减少年度收入不确定性对债务还本造成的影响。如确实出



现收入无法按时实现的情况，按照《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。可按此规定发行土地储备专项债券先行偿还。四是根据市场形势、企业合同履行情况等，集体决策确定基础价格下调幅度，经与土地使用权人协商一致并经公示无异议后，报市、县人民政府批准确认。在约定期限内未完成收回收购的，应当按照上述程序重新确定价格。五是密切关注该地政策的变化趋势，及时处理由此而引发的风险。地方政府可根据项目实施情况适当调整项目自有资金比例，以确保土地储备专项债券按时还本付息。

### 6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

风险可能：一是存量闲置土地在收储过程中，可能由于规划调整、土地市场波动、土地评估价格上涨、企业决策变化等因素造成投资增加。二是专项债券发行一部分后，可能由于政策变化等因素导致剩余专项债券额度不能按计划全部发行，后续资金筹措出现问题。三是利率波动风险。在专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

控制措施：一是加大资金保障力度。做好项目投融资规划和资金使用审核，加大政策和资金保障力度，为项目实施提供有利的资金保障。二是加强工程成本控制。项目在测算项目总投资时充分考虑土地市场价格上涨导致项目投入成本增加的相关风险。同时，在项目建设

过程中，严格按照存量闲置土地收购程序实施，加强合同管理，尽可能控制成本。三是严格变更审批程序。对于项目地块规划性质调整、土地价格和成本上升等因素造成项目总投资出现中的重大变更的，严格履行必要的审批程序，合理确定增量部分资金来源。四是制定应急处置预案：项目单位、同级主管部门和财政部门已针对各种特殊状况研究制定应急处置预案，确保在项目投资增加或原有资金来源不能及时到位等情形下能妥善处置资金矛盾，避免形成“半拉子工程”。五是土地储备项目相关责任人加强对经费的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费保证还本付息资金。在项目存续期间，将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理，列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。