

2026年甘肃省政府土地储备专项债券（一期）
—2026甘肃省政府专项债券（三十三期）
—天水市项目实施方案

项目实施单位（盖章）：天水市土地收购储备中心



县市区主管部门（盖章）：天水市自然资源局



县市区财政部门（盖章）：天水市财政局



二〇二六年七月

天水市本期债券项目信息汇总表								
单位：万元								
区县	序号	项目名称	总投资	已发行	本次发行	后期发行	合计发行	覆盖倍数
天水市本级	1	天水保障性住房建设发展有限公司（秦州区太京镇李家台子村片区 2020-133 号宗地）	8,974.11	0	7,179.00	0	7,179.00	1.26
	2	天水保障性住房建设发展有限公司（秦州区太京镇李家台子村片区 2020-134 号宗地）	9,118.19	0	7,295.00	0	7,295.00	1.26
	3	天水保障性住房建设发展有限公司（秦州区太京镇李家台子村片区 2020-130 号宗地）	12,707.21	0	10,166.00	0	10,166.00	1.56
	4	甘肃天水陆港建设开发有限公司（麦积区花牛镇飞机场片区 2019-62 号宗地）	13,054.44	0	10,444.00	0	10,444.00	1.29
	5	天水市文化旅游投资发展有限责任公司（麦积区花牛镇飞机场北侧片区 2020-63）	15,620.02	0	12,496.00	0	12,496.00	1.48
	6	天水市城市更新投资有限公司（麦积区飞机场南侧片区 2021-24）	2,420.02	0	1,929.00	0	1,929.00	1.25
	7	天水南站万达地产开发有限公司（麦积区花牛镇南站片区 2020-124 号宗地）	5,337.02	0	4,270.00	0	4,270.00	4.94
	8	天水昱晟置业有限责任公司（成纪新城高家湾片区 2021-48 号宗地）	23,367.76	0	18,694.00	0	18,694.00	1.49

	9	天水云陇房地产开发有 限公司（秦州区海林厂 南片区 2019-57 号宗 地）	14,345.64	0	11,477.00	0	11,477.00	1.26
合计			104,944.41	0	83,950.00	0	83,950.00	/

天水保障性住房建设发展有限公司(秦州区太京镇李家台子 村片区2020-133号宗地)

一、项目基本情况

天水市位于甘肃省东南部，辖秦州、麦积两区和秦安、甘谷、武山、清水、张家川回族自治县五县及国家级经济技术开发区，有113个乡镇、10个街道办事处，总面积1.43万平方公里，总人口372万。天水在以下八个方面具有比较优势：

一是区位优势明显。天水处于兰州、西安、银川、成都四个省会城市的中点，是丝绸之路经济带和关中平原城市群重要节点城市、陇东南交通枢纽、甘肃省委省政府确定建设的区域中心城市。陇海铁路、宝兰客专、连霍高速横贯东西，天平铁路、十天高速、天平高速、静天高速和正在建设的天陇铁路纵通南北，构成了四通八达的陆运网络。天水机场开通直飞天津、重庆等城市航线，立体交通网络正在加速形成。

二是历史文化厚重。天水是中华民族和华夏文明的重要发祥地，是国家历史文化名城，有8000多年的文化史、3000多年的文字记载史和2700多年的建城史。全市现有文物保护单位1807处，其中国家级21处，省级58处，以伏羲文化、大地湾文化、秦早期文化、麦积山石窟文化和三国古战场文化为代表的“五大文化”，构成了天水丰富的历史文化资源。

三是旅游资源富集。天水是中国优秀旅游城市，全市现有旅游景区景点228处，其中5A级景区1处（麦积山）、4A级景区8处。明代建筑伏羲庙和伏羲创画八卦遗址卦台山，是海内外华人寻根祭

祖的圣地。麦积山石窟是中国四大石窟之一，被誉为“东方雕塑陈列馆”，列入世界文化遗产名录。麦积山石窟“东方微笑”跨越千年，是天水文化旅游的一张靓丽名片。

四是生态环境良好。天水地跨长江、黄河两大流域，属大陆性暖温带半湿润气候，年平均气温 11℃左右，年降水量 500 毫米以上，森林覆盖率 33.86%，是西北最大的天然林基地。中心城区绿地率 36.22%，城区空气质量年优良天数 350 天左右。

五是工业基础较好。天水是全国三线建设布局的老工业基地和甘肃重要的装备制造业基地，传统工业以电子信息、电工电器、机械制造、医药食品、建筑建材为主，集成电路封装测试、数控机床、中高压开关柜等在全国具有较高知名度，新材料、新能源等新兴产业正在培育壮大，人工智能、数字经济等未来产业加快布局发展。国家级天水经济技术开发区和 20 多个工业园区发展势头良好，基础设施日益完善，项目落地承载能力较强，已成为承接产业转移的重要平台。

六是农业特色鲜明。天水是我国北方最佳水果、蔬菜生产基地，国家级农业科技园区是中国西部航天育种基地，农业主要以果品、蔬菜、畜牧、中药材等特色产业为主，农林特产质优品繁，“天水花牛苹果又大又红”，秦安蜜桃、秦州樱桃、甘谷辣椒等农产品在全国具有较高知名度，发展特色农业、循环农业、农产品精深加工和农业高新技术产业前景广阔。

七是人力资源丰富。天水是甘肃省人口大市，科研单位、高等院校和职业技术学校集中，技术工人整体素质较高。有 70 多万人常

年在外务工，天水白娃娃、羲皇故里建筑工、羲里娲乡家政大嫂、天水麻辣嫂等劳务品牌拥有良好口碑。

八是营商环境优越。天水始终秉持重商亲商富商安商理念，聚力打造一流营商环境，先后出台项目落地奖励、用地用电、税费减免、人才引进、科技创新等优惠政策，大力推行“高效办成一件事”，加快行政审批流程再造，以“只要企业定了干、一切手续政府办”的郑重承诺、“无事不扰、有事办到”的贴心服务，全力保障企业家放心投资、安心发展、舒心生活，一批 500 强企业相继落户天水。随着“天水麻辣烫”火爆出圈，城市美誉度、知名度、影响力大幅提升，热情好客、文明礼貌的城市形象日益彰显。

（一）项目所处区域财政经济情况

天水市近三年的财政经济情况如下：2023 年地区生产总值为 856.78 亿元，2024 年 952.25 亿元，2025 年 980.88 亿元，政府财政收入稳步增长，为后续发行债券提供了保障。

表 1-1 近三年财政经济情况

年份	2023	2024	2025
地区生产总值（亿元）	856.78	952.25	980.88
一般预算收入（亿元）	46.34	47	42.56
政府性基金收入（亿元）	15.65	12.93	13.11
其中：国有土地出让收入（亿元）	12.78	9.29	6.52
政府性基金支出（亿元）	53.63	69.04	93.85
其中：国有土地出让支出（亿元）	6.69	12.46	15.08
年度土地供应量（公顷）：	18.968	60.411	20.735
年度地方政府债务限额（亿元）：	283.4	466.85	536.37

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
天水市本级	179.99	173.996

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	截至 2025 年
3 年期	4.352
5 年期	28.47
7 年期	26.231
10 年期	77.995
16 年期	0.2
17 年期	0.2
18 年期	0.2
19 年期	0.2
20 年期	25.701
30 年期	10.447

（二）项目情况

根据《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），优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，可以纳入收回收购范围。又依据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《收购储备清单》，天水市2026年拟收储存量闲置土地2020-133号宗地，

该宗土地目前系因企业无力或无意愿开发而导致闲置，符合有偿收回的条件，故本次纳入专项债券收地范围，具体情况如下：

1、项目基本情况

（1）宗地编号：2020-133 号；宗地面积：34231 平方米，其中居住用地面积 28566 平方米，商业用地面积 5665 平方米；规划用途：居住用地（兼容配套商业设施）；宗地坐落：秦州区太京镇李家台子村片区；四至范围：东至规划道路，南至秦州大道，西至规划道路，北至藉河；规划条件：主体建筑物性质为居住及其附属设施用地，建筑总面积不大于 85577.5（均不含地下部分）平方米，建筑容积率不高于 2.5 不低于 1，建筑限高不高于 80 米，建筑密度不高于 25%，绿地率不低于 35%，地块标识码为 62052024R000969。

表 2 存量闲置土地储备项目涉及地块基本信息

地块编号	土地出让人	宗地位置	面积 (平方米)	规划用途	投资总额 (万元)
dk2020-133	天水市自然资源局	秦州区太京镇李家台子村片区	34231	居住用地(兼容配套商业设施)	8974.11

（2）宗地位置



2025NDJH-0012554 年度计划									
办理日期	来源	类别	数量	申请日期	审核日期	审核人	审核单位	审核意见	审核结果
2	婺城区	婺城区婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道	5.538	2025-05-01	5.538	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
3	婺城区	婺城区婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道	4	2025-05-01	4	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
4	婺城区	婺城区婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道	9.3489	2025-05-01	9.3489	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
5	婺城区	婺城区婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道	66.87	2025-05-01	66.87	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
6	婺城区	婺城区婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道	10	2025-05-01	10	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
7	婺城区	婺城区婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道婺城街道	21.2095	2025-05-01	3.4231	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
				2025-05-01	4.602	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
				2025-05-01	5.9416	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
				2025-05-01	3.3543	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
				2025-05-01	2.4033	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
				2025-05-01	1.5653	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过
				2025-05-01	6.4917	620502240001305	婺城区婺城街道	婺城区	通过

[illegible]

（三）项目立项情况或实施依据

依据《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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），天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《处置存量闲置土地清单》。

该宗土地“符合存量闲置土地储备项目”，明确列入《处置存量闲置土地清单》，“天水市土地收购储备中心与天水保障性住房建设发展有限公司”已经签署《国有土地使用权收购合同》。

（四）项目责任主体

1、实施单位

项目实施单位为：天水市土地收购储备中心。主要的工作职能是：负责土地收购储备工作；已纳入全国土地储备机构名录（2020年版）。

2、主管单位

项目主管单位为：天水市自然资源局

3、资产管理单位

资产管理单位为：天水市土地收购储备中心

4、资产持有单位

资产持有单位为：天水市土地收购储备中心

（五）项目属性

本项目属于收回收购闲置存量土地项目，属于政府投资范围，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

（六）项目领域

本项目投向领域为收回收购闲置存量土地项目，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》（2026年版）领域。

（七）项目审批情况

1. 项目申报。2024年11月13日，天水市自然资源局面向社会征集收回收购的闲置土地，请符合征集条件的有意愿企业（或单位）于2024年11月23日前提交《收回收购土地申请书》。

2. 土地评估。2025年7月20日，天水市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购土地开展土地市场价格评估。

3. 签署收购合同。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心与土地使用权人签署《国有土地使用权收购合同》。

4. 价格公示。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心在天水市自然资源局官网公布了《宗地收回收购相关信息》。

5. 市政府批复价格。2025年8月22日，天水市人民政府关于运用地方政府专项债券资金收回7宗存量闲置土地价格的批复。

（八）债券资金使用合规性

债券发行后，由天水市土地收购储备中心按照项目进度，向财

政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用土地收回地价款，不存在用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

（九）项目运营模式

本项目由天水市土地收购储备中心2026年完成土地收回，经主管部门同意后，确定实施。储备期结束后进入运营期，运营工作由天水市土地收购储备中心负责，包含项目在合作期内的运营、管理、维护。主要包括：项目日常巡查，项目情况整理，项目推介等。

（十）项目投后管理

项目收入归集。项目收入由天水市财政局收取，缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。天水市财政局收到项目土地出让收益后，将到期应还债券本息及服务费缴入省级国库。天水市财政局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

资产登记管理。专项债券存续期内，专项债券资金形成的资产

为国有资产，权益登记在天水市土地收购储备中心名下，并且负责项目运营工作。严禁将专项债券项目对应资产违规注入其他企业或用于担保抵押，未经本政府批准并报省级财政部门审核，不得将对应资产进行处置。相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。资产运营单位需制定资产运营计划，建立长效的运营机制，发挥资产服务功能，尽快实现项目运营收益，切实保障专项债券偿还能力。资产权属部门根据委托约定对资产运营单位进行监管，可制定运营工作考核计划，有效提高资产运营服务质量，实现资产保值增值的远期目标。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1、资金方面。专项债收购存量用地为地方政府提供了重要的资金来源，显著增强了地方政府的资金流动性。这一政策的实施，使得地方政府能够通过发行专项债券的方式，筹集大量低成本资金，用于收购市场上闲置的存量用地。这些资金不仅有助于缓解地方政府的财政压力，还能够支持地方政府的土地储备和基础设施建设等关键领域。通过专项债券的发行，地方政府能够更有效地管理和利用土地资源，实现资金的优化配置和高效利用。同时，这一政策也为企业提供了出售闲置土地的机会，从而帮助企业回笼资金，缓解资金压力，提升企业的资金使用效率和市场竞争力。

2、企业方面。对于房企而言，专项债收购存量用地政策的实施带来了积极的影响。一方面，房企可以通过出售闲置土地，获得急需的资金支持，从而缓解资金压力，优化土储结构，提高资金使用

效率。这些资金可以用于支持企业的其他关键项目，如保交房等，有助于提升企业的信誉和融资能力。另一方面，随着土地市场的调控和供需关系的改善，房企在市场上的竞争压力也将得到缓解。此外，政策的实施还有助于促进房地产市场的稳定发展，为房企提供更加稳定和可持续的市场环境。

3、土地方面。专项债收购存量用地政策的实施，对于提升土地资源利用效率、优化土地储备结构具有重要意义。通过收购市场上闲置的存量用地，政府能够更好地管理和利用土地资源，减少土地资源的浪费和闲置现象。同时，政府还可以根据市场需求和城市规划，对收购的土地进行整理和开发，形成“净地”“优地”，以满足市场对高品质土地的需求。此外，政策的实施还有助于补齐公共服务设施短板，改善城市环境和居民生活质量。通过优化土地资源配臵，政府能够更好地支持实体经济发展，促进有效投资，推动城市经济的高质量发展。

4、市场方面。专项债收购存量用地政策的实施对于促进房地产市场的稳定发展具有重要意义。通过调控土地市场供应，减少过剩供应，政府能够改善市场供求关系，避免房地产市场出现过度波动和恶性竞争。同时，政策的实施还有助于抑制投机性购地行为，维护房地产市场的健康发展。此外，随着土地资源的优化配臵和有效利用，政府能够更好地支持房地产市场的长期发展，为市场提供更加稳定和可持续的发展环境。通过这一政策的实施，政府、企业 and 市场各方将共同推动房地产市场的平稳健康发展，实现共赢的局面。

（二）经济效益分析

专项债券作为政府重要的融资工具，其经济效益体现在多维度、多环节的联动效应中：

1、专项债通过收购房企闲置土地，直接为房企注入现金流，帮助其解决债务压力。这一机制打破了房企因土地资产沉淀导致的资金链僵局，使土地资源从“低效持有”转化为“可循环资本”，提高企业资金周转效率。同时，专项债的低成本融资属性进一步降低房企财务负担，形成债务置换的良性循环。

2、专项债通过“政府信用背书+项目收益自平衡”模式，以较低成本撬动社会资本参与土地开发：通过专项债注入启动资金后，土地收储项目可通过后续出让收益吸引社会资本参与开发，形成“专项债资金-土地整理-市场溢价-收益回笼”的闭环。这一过程显著提升财政资金使用效率。

3、专项债收储通过清理闲置土地、调整规划用途，减少无效土地供给，推动土地市场供需动态平衡，提高土地集约化开发水平。这一机制有效抑制了土地市场因库存积压导致的恶性竞争，避免“供过于求-地价下跌-财政缩水”的负向循环。

（三）社会效益分析

1、调节土地供需，稳定房地产市场：土地储备专项债券的发行有助于地方政府调节土地供需关系，通过收购存量土地，增加土地供应，从而稳定房地产市场价格，避免市场波动过大。

2、缓解地方政府债务压力：通过发行土地储备专项债券，地方政府可以筹集资金用于土地储备和开发，缓解地方政府的债务压力，降低财政风险。

3、支持房企和政府平台公司化解债务：土地储备专项债券为房企和城投公司提供资金支持，帮助他们化解高息债务，减轻财务负担，促进企业健康发展。

4、优化土地资源配置：通过收储闲置土地并进行重新开发和利用，可以有效优化土地资源配置，提高土地利用效率，避免土地资源的浪费。

5、促进经济发展：土地储备专项债券的发行和使用可以促进相关产业的发展，带动就业和经济增长，对地方经济的稳定和发展具有积极影响。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

经有资质的评估机构对回收收购土地价格开展了评估测算，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格作为收地价格，按照天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度经天水市土地收购储备中心与企业协商确定最终土地收购价格为8974.11万元，具体投资额如下：

表 3 项目投资估算

序号	宗地位置	宗地编号	土地面积(㎡)	收购时间	规划用途	成交价格(万元)	企业土地成本(万元)	土地评估价值(万元)	成交价格较评估价格下调幅度(%)	土地收购价格(万元)
1	秦州区 太京镇 李家台 子村片区	2020-133号	34231	2026 年	居住用地 (兼容配套 商业设施	10577.379	10577.379	9486.37	10.31%	8974.11

（二）资金筹措方案

1、资金来源

资本金来源：项目资金来源为政府财政资金、地方专项债券资金，无其他资金。

2、融资来源

项目总投资 8974.11 万元，发行债券 7179 万元，约占总投资的 80%，发行期限 5 年，年利率为 2.3%。

3、资金使用计划

项目总投资 8974.11 万元，发行债券 7179 万元，约占总投资的 80%，自筹资金为 1795.11 万元，约占总投资的 20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为 1 年，即 2026 年 1 月至 12 月。

表 4 土地储备资金筹措情况

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	8974.11	0	1795.11	0	0	0	7179	
2026 年	8974.11	0	1795.11	0	0	0	7179	
2027 年	0	0	0	0	0	0	0	
2028 年	0	0	0	0	0	0	0	
2029 年	0	0	0	0	0	0	0	
2030 年	0	0	0	0	0	0	0	
2031 年	0	0	0	0	0	0	0	

（三）项目实施安排

1. 前期手续进度情况:

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《关于实施妥善处理闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号）落地见效，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，使用专项债券资金用于收回收购土地，优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，天水市储备中心成立项目领导小组，对项目的全过程进行领导；征集拟收储地块；前期调查，拟订实施方案，上报会审，资料准备，上报审批，入库管理等一切前期准备工作。

2. 实施进度情况:

2025年开始实施，预期2026年年底完成收储工作，目前已完成收储地块基本信息的确定，收储地块价格评估，签署《国有土地使用权收购合同》，收储地块价格公示，拟定专项债券实施方案。

3. 土地出让情况:

自2027年起，天水市自然储备中心严格按照《年度土地出让计划表》实施，确保土地专项债券良好运行。

（四）资金使用计划

1、根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目资金纳入2026年财政预算情况的说明》，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 5 项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
8974.11	0	7179	1795.11

2、2026年申请的专项债券拟用于：

根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目土地出让前债券利息及发行费用的说明》，土地出让前债券利息及发行费用全部由市财政承担，2026年申请的专项债券资金拟全部用于土地收购时的地价款。

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

1. 项目收入情况预估

根据《土地估价报告》（甘金土估〔2025〕S024号），在规划条件下国有出让土地使用权价格估算，确定2026年的土地使用权出让预期单价为2799.79元/平方米，随着城市的发展，周边的配套设施、市政配套设施等将随之发生变化，未来该区域基础设施将会越来越趋于完善。

根据天水市公布的相关资料，天水市近三年年全市生产总值(GDP)同比以5%以上的增速，符合天水市城市发展，本次预测该项目土地出让收入按照每年环比每年5%的增值收益率。考虑到收储及出让前期的准备工作和天水市土地供应计划，该项目计划2027年-2031年完成全部供应(具体供应计划参考《土地出让计划表》)，结合天水市未来五年房地产市场的预期情况，该项目未来预期收益如下表：

表 6 项目总收入

序号	宗地位置	出让时间	土地面积		单价(元/平方米)	亩价(万元)	总收入(万元)
		(年)	平方米	亩			
1	秦州区太京镇李家台子村片区	2027	0	0	2939.78	195.99	0
2		2028	0	0	3086.77	205.79	0
3		2029	0	0	3241.11	216.08	0
4		2030	0	0	3403.17	226.88	0
5		2031	34231	51.35	3573.33	238.22	12231.87
合计			34231				12231.87

2. 项目成本预估

本项目政策性专项基金计提金额合计 2140.43 万元，土地出让总收入扣除政策性专项基金计提费用后，净收益 10091.44 万元。政策性专项基金计提详见下表(单位: 万元):

表 7 项目成本费用明细(万元)

序号	政策性计提项目	计提金额(万元)	计提标准
1	农业土地开发资金	21.05	土地面积 × 秦州区土地平均收益(41 元/平方米) × 15%
2	教育基金	325.78	(土地出让收入-土地成本) × 10%
3	保障性住房保障基金	611.59	土地出让收入 × 5%
4	农田水利建设基金	325.78	(土地出让收入-土地成本) × 10%
5	出让土地业务费	244.64	土地出让收入 × 2%
6	省分成计提比例	611.59	土地出让收入 × 5%
合计		2140.43	

（二）项目融资成本

项目融资还本付息情况

秦州区太京镇李家台子村片区（2020-133号）拟发行专项债券7179万元。根据与承接发行债券银行沟通，发行期限5年，预测年利率为2.3%，债券偿付方式为每年付息一次，到期一次性还本，建设期债券利息由自有资金统筹安排。经测算，项目需还本付息资金总计为8004.6万元，其中本金7179万元，利息825.6万元。

表8 还本付息的预测

年度	期初本金余额 (万元)	本期新增余 额(万元)	本期偿还本 金(万元)	期末本金余额 (万元)	当年偿还利息 (万元)	当年还本付 息合计 (万元)
2026	0	7179		7179	0	0
2027	7179			7179	165.12	165.12
2028	7179			7179	165.12	165.12
2029	7179			7179	165.12	165.12
2030	7179			7179	165.12	165.12
2031	7179		7179		165.12	7344.12

（三）融资收益平衡情况

1、项目净收益情况

债券存续期内，根据估算本项目土地出让预计总收入12231.87万元，预计总成本费用2140.43万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为10091.44万元。

2、债券还本付息估算

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。

本息覆盖倍数为：1.26，具体是详见下表：

表 9 债券还本付息估算表(单位: 万元)

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	7179	0	7179	10091.44
2027 年		165.12	165.12	
2028 年		165.12	165.12	
2029 年		165.12	165.12	
2030 年		165.12	165.12	
2031 年		165.12	165.12	
合计	7179	825.6	8004.6	
本息覆盖 倍数	1.26			

3、敏感性分析

考虑到项目可实现收入是本期所发行债券还本付息的基础，收入的变动会直接影响债券本息的偿还，按土地出让收入分别下降 5%、10%的情况下进行敏感性分析。分析结果详见下表：

项目	土地出让收入	土地出让收入下降 5%	土地出让收入下降 10%
债券偿债覆盖率	1.26	1.21	1.16

经分析本项目的债券偿债覆盖率大于 1，我们亦未注意到不能够满足资金筹措充足性要求的情况。通过对项目可实现收入的变动进行敏感性分析，按预测的销售收入下降的情况下债券偿债覆盖率仍大于 1，符合本次发行专项债券要求。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

债券名称：甘肃省土地储备专项债券项目

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：7179 万元

付息频率：2027 年开始一年一付，2031 年到期后一次还本付息

是否到期一次性还本：是

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。债券募集资金应按照募集计划进行严格管理。成立专门的资金管理机构，对募集资金进行专户管理，并确保募集资金专款专用。

（三）职责分工

各级市政府负责统筹本地区专项债券管理工作，建立本地区财政、项目主管部门、职能管理部门等共同参与的协调机制，审定专项债券项目 and 需求。

财政部门负责专项债券额度管理和预算管理，债券发行和资金拨付；牵头组织相关部门做好年度政府性基金收支预算编制，督促抓好收支预算执行；做好项目对应政府性基金预算收入和专项收入管理，及时偿付本息费用；组织做好项目绩效评价和债券存续期信息公开；会同发展改革等部门提出专项债券项目安排；会同项目主管部门对专项债券使用管理实施监督；会同国有资产监管部门、项目主管部门做好专项债券资产监督管理等工作。

项目主管部门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。

项目单位负责提出专项债券项目需求申请，如实编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备；规范使用债券资金，及时形成支出；定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，发现风险或异常情况及时应对，并向项目主管部门报告；编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券存续期内项目对应产生的政府性基金收入或用于偿还债券本息的专项收入及时足额缴入国库，按时足额还本付息；做好项目对应资产管理、地方政府性债务管理系统数据填报、信息公开、绩效管理等相关工作。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

土地储备项目作为城市发展和房地产开发的重要基础，其成功实施与管理直接关系到城市规划和市场调控的效果。然而，土地储备项目往往伴随着多种风险，包括政策风险、市场风险、财务风险、环境风险等。因此，在实施土地储备项目时，需要深入分析并采取有效的防控措施。

（1）政策风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地储备期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在储备过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

防控措施：

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

（2）市场方面

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和储备过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地储备计划未能实现预期收益。

土地价格的波动对储备项目的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

在土地储备过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地储备的供需错配。例如，过度集中储备某类类型的土地，而市场对其他类型土地（如住宅用地）的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，影响资金的周转。

防控措施：

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期
做好风险预警和调整

（3）财务管理方面

资金链断裂风险，土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

融资风险由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化（例如融资成本上升、信贷政策紧缩），可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

收益不达预期风险，土地储备项目的收益往往受到市场变化、政策影响等多种因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

防控措施：

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

（4）环境风险

环境污染与生态风险，在土地储备过程中，特别是对收储建设

用地可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地储备过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

土地开发后的环境治理风险，有些土地在储备时并未经过完整的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

防控措施：

在土地储备前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，规避因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

（5）法律与合规风险

土地权属问题风险，土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。储备过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

合同履行风险，土地储备过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出

让方未能按时交付土地或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。

防控措施：

在土地储备前，开展详细的土地权属调查，确保土地的合法性和权属清晰，防范潜在的法律纠纷。

合同签订时，确保各方权利义务明确，法律条款充分保护项目方利益，必要时可通过律师审查合同。

加强对项目的合规管理，确保土地储备全过程符合相关法律法规要求，避免法律风险。

土地储备项目涉及的风险种类繁多，包括政策、市场、财务、环境和法律等多个方面。为了确保土地储备项目的顺利推进与成功实施必须加强风险预判、分析和管控，采取有效的防控措施。通过合理的风险评估与应对策略，能够最大限度地降低项目风险，确保土地储备项目的稳定性与高效性。

（二）还款保障措施

1、建立偿债保障机制

根据《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，专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还，不通过发行专项债券偿还。专项债务收支按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡。

本市使用债券资金需建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。这包括对还款资金的专门管理，确保还款资金按时足额到位。

2、利用专项债延期还款政策（符合条件时）

符合条件的借款人可以申请专项债延期还款。借款人需要提供相关的证明材料，如经营状况报告、财务报表等，填写申请表格，并提交至相关部门进行审批。一旦获得批准，借款人就可以根据政策规定延期还款。但借款人需要及时了解政策的具体要求，并按照规定提交相关材料，谨慎处理与金融机构的沟通，确保信息的准确传达，合理规划自己的资金使用，避免因延期还款而导致更大的经济损失。

七、其他需要说明事项

（一）事前绩效评估报告

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

专项债以政府信用为背书，融资成本低且周期灵活，可缓解天水市财政压力。天水市可通过专项债收储土地，高效利用资金推动土地资源盘活。

天水市运用政府专项债券储备土地，既是应对当前土地供需矛盾、优化区域规划的迫切需求，也是实现产业升级、城乡融合及民生改善的战略选择。通过专项债收储，可系统性解决土地低效利用问题，提前布局基础设施，并为招商引资与乡村振兴提供可持续的土地资源保障。

2、项目投资合规性与项目成熟度

根据《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）、《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）、《甘肃省自然资源厅 甘肃省财政厅关于规范运用地方政府专项债券开展土地储备工作的通知》（甘资发〔2025〕37号），为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，通过运用地方政府专项债券资金收储土地，以达到严控增量、优化存量、提高质量的目的，并支持盘活存量闲置土地，进一步推动相关土地政策措施的落地见效，促进房地产市场平稳健康发展，为各地运用地方政府专项债券资金开展收储土地提供了政策指导和工作依据。

根据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），本项目涉及拟储备土地均已纳入天水市2026年度国有土地储备计划。

3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资8974.11万元，发行债券7179万元，约占总投资的80%，自筹资金为1795.11万元，约占总投资的20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为1年，即2026年1月至12月。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目资金收入全部为土地出让收入，收入预测时综合考虑了天水市近三年全市地区生产总值，并结合天水市基准地价，以及充

分考虑了宗地所在位置和宗地规划指标，合理分析预测拟收储土地未来地价。

成本包含土地储备成本、前期开发费用等政策性专项基金计提，各项成本均可通过政府公布的相关文件及实地调查获得，成本测算依据充分、过程合理。

通过合理计算收入和成本及其他费用，供地收益足够覆盖债券本息。

5、债券资金需求合理性

本项目总投资 8974.11 万元，资金来源为自筹资金及专项债券资金。发行债券 7179 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 1795.11 万元，约占总投资的 20%，符合财政部门对发行地方政府专项债券对财政预算资金和专项债券资金比例的要求。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 7179 万元，期限 5 年，用于收储土地。

项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.26 倍，项目预期收益与融资可达平衡。项目建成后的土地出让收入作为债券还本付息的资金来源在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

影响项目债券偿付风险主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险。本项目风险点预估完备，并已考虑到应对措施，因此风险总体可控。

7、绩效目标合理性

（1）绩效目标的政策匹配性分析

①与土地资源优化政策的一致性：专项债券储备土地项目的核心目标需响应国家“盘活存量、严控增量”的土地政策导向。天水市人民政府拟运用政府专项债券收储土地的行动体现了这一政策目标，收储土地后根据城市规划供应土地，既避免土地的低效利用，又优化城市功能布局。符合国家“去库存”与“动态调节土地供给”的顶层设计，具有战略合理性。

②与财政资金效益导向的契合度：绩效目标需确保专项债券资金使用的高效性与安全性。天水市人民政府可通过建立专项债券资金专户、严控土地供应比例，确保资金闭环管理并重点支持民生及实体经济项目，体现了对资金效益的精细化管控。

（2）绩效目标的量化指标合理性分析

①土地收储规模与成本控制

收储规模：本项目拟收储土地面积共计 34231 平方米。

成本核算：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，收储成本根据政府公布的相关文件及项目实际状况确定。

②土地再利用效益指标：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，完成土地收储后，根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等要求，以居住用地供应土地，可实现土地增值，提升土地利用效率，目标直接关联经济效益。

经济带动效应：天水市本次收储土地计划用于居住项目、基础设施项目，目标可带动就业创造等衍生指标。

（3）绩效目标的可行性评估

①市场需求支撑度：绩效目标需基于区域土地需求预测。本项目收储地块位于秦州区太京镇李家台子村片区，城区内多以住宅为主兼容少量商业，结合商品房库存周期、人口增长等数据等要求评估土地出让可行性，本项目涉及的土地收储后根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035年）》和《土地供应计划表》要求，并结合市场需求、基础设施进行供应。

②财政与政策可持续性

偿债能力：本项目本息覆盖倍数为 1.26，能够实现资金平衡。

政策延续性：自然资源部明确专项债收储政策将长期推行，但需防范政策调整风险。

8、事前绩效评估结论

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。根据事前评估报告，该项目的实施是有必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

（二）专项债券项目绩效目标表
项目绩效目标表

项目名称	秦州区太京镇李家台子村片区收购成本项目资金		
资金用途	收回收购土地地价款	主管部门	天水市自然资源局
项目开始日期	2025	项目完成日期	2026
基本情况	该项目位于秦州区太京镇李家台子村片区国有土地，总面积 34231 平方米，该项目收购价款 8974.11 万元		
监督管理单位	天水市自然资源局		

项目实施单位	天水市土地收购储备中心						
一级指标	二级指标	三级指标	指标值类型	目标值	度量单位	指标值内容	备注
成本指标	经济成本指标	年度消化暂付款资金	≤	7179	万元	年度消化暂付款资金	
	社会成本指标	不涉及社会成本指标	定性	无		无	
	生态环境成本指标	不涉及生态环境成本指标	定性	无		无	
产出指标	数量指标	完成土地收储工作	=	100	%	签署回收收购合同	
	质量指标	年度消化暂付款资金支付准确率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付准确率	
	时效指标	年度消化暂付款资金支付及时率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付及时率	
效益指标	经济效益指标	不涉及经济效益指标	定性	无		无	
	社会效益指标	保证被收储企业正常运转	定性	100		保证被收储企业正常运转	
	生态效益指标	不涉及生态效益指标	定性	无		无	
满意度指标	服务对象满意度指标	被收储企业满意度	≥	95	%	被收储企业满意度	

天水保障性住房建设发展有限公司(秦州区太京镇李家台子 村片区2020-134号宗地)

一、项目基本情况

天水市位于甘肃省东南部，辖秦州、麦积两区和秦安、甘谷、武山、清水、张家川回族自治县五县及国家级经济技术开发区，有113个乡镇、10个街道办事处，总面积1.43万平方公里，总人口372万。天水在以下八个方面具有比较优势：

一是区位优势明显。天水处于兰州、西安、银川、成都四个省会城市的中点，是丝绸之路经济带和关中平原城市群重要节点城市、陇东南交通枢纽、甘肃省委省政府确定建设的区域中心城市。陇海铁路、宝兰客专、连霍高速横贯东西，天平铁路、十天高速、天平高速、静天高速和正在建设的天陇铁路纵通南北，构成了四通八达的陆运网络。天水机场开通直飞天津、重庆等城市航线，立体交通网络正在加速形成。

二是历史文化厚重。天水是中华民族和华夏文明的重要发祥地，是国家历史文化名城，有8000多年的文化史、3000多年的文字记载史和2700多年的建城史。全市现有文物保护单位1807处，其中国家级21处，省级58处，以伏羲文化、大地湾文化、秦早期文化、麦积山石窟文化和三国古战场文化为代表的“五大文化”，构成了天水丰富的历史文化资源。

三是旅游资源富集。天水是中国优秀旅游城市，全市现有旅游景区景点228处，其中5A级景区1处（麦积山）、4A级景区8处。明代建筑伏羲庙和伏羲创画八卦遗址卦台山，是海内外华人寻根祭

祖的圣地。麦积山石窟是中国四大石窟之一，被誉为“东方雕塑陈列馆”，列入世界文化遗产名录。麦积山石窟“东方微笑”跨越千年，是天水文化旅游的一张靓丽名片。

四是生态环境良好。天水地跨长江、黄河两大流域，属大陆性暖温带半湿润气候，年平均气温 11℃ 左右，年降水量 500 毫米以上，森林覆盖率 33.86%，是西北最大的天然林基地。中心城区绿地率 36.22%，城区空气质量年优良天数 350 天左右。

五是工业基础较好。天水是全国三线建设布局的老工业基地和甘肃重要的装备制造业基地，传统工业以电子信息、电工电器、机械制造、医药食品、建筑建材为主，集成电路封装测试、数控机床、中高压开关柜等在全国具有较高知名度，新材料、新能源等新兴产业正在培育壮大，人工智能、数字经济等未来产业加快布局发展。国家级天水经济技术开发区和 20 多个工业园区发展势头良好，基础设施日益完善，项目落地承载能力较强，已成为承接产业转移的重要平台。

六是农业特色鲜明。天水是我国北方最佳水果、蔬菜生产基地，国家级农业科技园区是中国西部航天育种基地，农业主要以果品、蔬菜、畜牧、中药材等特色产业为主，农林特产质优品繁，“天水花牛苹果又大又红”，秦安蜜桃、秦州樱桃、甘谷辣椒等农产品在全国具有较高知名度，发展特色农业、循环农业、农产品精深加工和农业高新技术产业前景广阔。

七是人力资源丰富。天水是甘肃省人口大市，科研单位、高等院校和职业技术学校集中，技术工人整体素质较高。有 70 多万人常

年在外务工，天水白娃娃、羲皇故里建筑工、羲里娲乡家政大嫂、天水麻辣嫂等劳务品牌拥有良好口碑。

八是营商环境优越。天水始终秉持重商亲商富商安商理念，聚力打造一流营商环境，先后出台项目落地奖励、用地用电、税费减免、人才引进、科技创新等优惠政策，大力推行“高效办成一件事”，加快行政审批流程再造，以“只要企业定了干、一切手续政府办”的郑重承诺、“无事不扰、有事办到”的贴心服务，全力保障企业家放心投资、安心发展、舒心生活，一批 500 强企业相继落户天水。随着“天水麻辣烫”火爆出圈，城市美誉度、知名度、影响力大幅提升，热情好客、文明礼貌的城市形象日益彰显。

（一）项目所处区域财政经济情况

天水市近三年的财政经济情况如下：2023 年地区生产总值为 856.78 亿元，2024 年 952.25 亿元，2025 年 980.88 亿元，政府财政收入稳步增长，为后续发行债券提供了保障。

表 1-1 近三年财政经济情况

年份	2023	2024	2025
地区生产总值（亿元）	856.78	952.25	980.88
一般预算收入（亿元）	46.34	47	42.56
政府性基金收入（亿元）	15.65	12.93	13.11
其中：国有土地出让收入（亿元）	12.78	9.29	6.52
政府性基金支出（亿元）	53.63	69.04	93.85
其中：国有土地出让支出（亿元）	6.69	12.46	15.08
年度土地供应量（公顷）：	18.968	60.411	20.735
年度地方政府债务限额（亿元）：	283.4	466.85	536.37

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
天水市本级	179.99	173.996

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	截至 2025 年
3 年期	4.352
5 年期	28.47
7 年期	26.231
10 年期	77.995
16 年期	0.2
17 年期	0.2
18 年期	0.2
19 年期	0.2
20 年期	25.701
30 年期	10.447

（三）项目情况

根据《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），优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，可以纳入收回收购范围。又依据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《收购储备清单》，天水市2026年拟收储存量闲置土地2020-134号宗地，

该宗土地目前系因企业无力或无意愿开发而导致闲置，符合有偿收回的条件，故本次纳入专项债券收地范围，具体情况如下：

1、项目基本情况

（1）宗地编号：dk2020-134 号；宗地面积：33543 平方米，其中居住用地面积 25994 平方米，商业用地面积 7549 平方米；规划用途：居住用地（兼容配套商业设施）；宗地坐落：秦州区太京镇李家台子村片区；四至范围：东至规划道路，南至秦州大道，西至规划道路，北至藉河；规划条件：主体建筑物性质为居住及其附属设施用地，建筑总面积不大于 93920.4（均不含地下部分）平方米，建筑容积率不高于 2.8 不低于 1，建筑限高不高于 80 米，建筑密度不高于 25%，绿地率不低于 35%，地块标识码为 62052024R000976。

表 2 存量闲置土地储备项目涉及地块基本信息

地块编号	土地出让人	宗地位置	面积 (平方米)	规划用途	投资总额 (万元)
dk2020-134	天水市自然资源局	秦州区太京镇李家台子村片区	33543	居住用地（兼容配套商业设施）	9118.19

（2）宗地位置



(3) 信息系统中已生成地块标识码截图

[illegible]

(4) 处置存量闲置土地清单截图

[illegible]

（三）项目立项情况或实施依据

依据《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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），天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《处置存量闲置土地清单》。

该宗土地“符合存量闲置土地储备项目”，明确列入《处置存量闲置土地清单》，“天水市土地收购储备中心与天水保障性住房建设发展有限公司”已经签署《国有土地使用权收购合同》。

（四）项目责任主体

1、实施单位

项目实施单位为：天水市土地收购储备中心。主要的工作职能是：负责土地收购储备工作；已纳入全国土地储备机构名录（2020年版）。

2、主管单位

项目主管单位为：天水市自然资源局

3、资产管理单位

资产管理单位为：天水市土地收购储备中心

4、资产持有单位

资产持有单位为：天水市土地收购储备中心

（五）项目属性

本项目属于收回收购闲置存量土地项目，属于政府投资范围，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

（六）项目领域

本项目投向领域为收回收购闲置存量土地项目，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》（2026年版）领域。

（七）项目审批情况

1. 项目申报。2024年11月13日，天水市自然资源局面向社会征集收回收购的闲置土地，请符合征集条件的有意愿企业（或单位）于2024年11月23日前提交《收回收购土地申请书》。

2. 土地评估。2025年7月20日，天水市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购土地开展土地市场价格评估。

3. 签署收购合同。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心与土地使用权人签署《国有土地使用权收购合同》。

4. 价格公示。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心在天水市自然资源局官网公布了《宗地收回收购相关信息》。

5. 市政府批复价格。2025年8月22日，天水市人民政府关于运用地方政府专项债券资金收回7宗存量闲置土地价格的批复。

（八）债券资金使用合规性

债券发行后，由天水市土地收购储备中心按照项目进度，向财

政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用土地收回地价款，不存在用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

（九）项目运营模式

本项目由天水市土地收购储备中心2026年完成土地收回，经主管部门同意后，确定实施。储备期结束后进入运营期，运营工作由天水市土地收购储备中心负责，包含项目在合作期内的运营、管理、维护。主要包括：项目日常巡查，项目情况整理，项目推介等。

（十）项目投后管理

项目收入归集。项目收入由天水市财政局收取，缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。天水市财政局收到项目土地出让收益后，将到期应还债券本息及服务费缴入省级国库。天水市财政局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

资产登记管理。专项债券存续期内，专项债券资金形成的资产

为国有资产，权益登记在天水市土地收购储备中心名下，并且负责项目运营工作。严禁将专项债券项目对应资产违规注入其他企业或用于担保抵押，未经本政府批准并报省级财政部门审核，不得将对应资产进行处置。相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。资产运营单位需制定资产运营计划，建立长效的运营机制，发挥资产服务功能，尽快实现项目运营收益，切实保障专项债券偿还能力。资产权属部门根据委托约定对资产运营单位进行监管，可制定运营工作考核计划，有效提高资产运营服务质量，实现资产保值增值的远期目标。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1、资金方面。专项债收购存量用地为地方政府提供了重要的资金来源，显著增强了地方政府的资金流动性。这一政策的实施，使得地方政府能够通过发行专项债券的方式，筹集大量低成本资金，用于收购市场上闲置的存量用地。这些资金不仅有助于缓解地方政府的财政压力，还能够支持地方政府的土地储备和基础设施建设等关键领域。通过专项债券的发行，地方政府能够更有效地管理和利用土地资源，实现资金的优化配置和高效利用。同时，这一政策也为企业提供了出售闲置土地的机会，从而帮助企业回笼资金，缓解资金压力，提升企业的资金使用效率和市场竞争力。

2、企业方面。对于房企而言，专项债收购存量用地政策的实施带来了积极的影响。一方面，房企可以通过出售闲置土地，获得急需的资金支持，从而缓解资金压力，优化土储结构，提高资金使用

效率。这些资金可以用于支持企业的其他关键项目，如保交房等，有助于提升企业的信誉和融资能力。另一方面，随着土地市场的调控和供需关系的改善，房企在市场上的竞争压力也将得到缓解。此外，政策的实施还有助于促进房地产市场的稳定发展，为房企提供更加稳定和可持续的市场环境。

3、土地方面。专项债收购存量用地政策的实施，对于提升土地资源利用效率、优化土地储备结构具有重要意义。通过收购市场上闲置的存量用地，政府能够更好地管理和利用土地资源，减少土地资源的浪费和闲置现象。同时，政府还可以根据市场需求和城市规划，对收购的土地进行整理和开发，形成“净地”“优地”，以满足市场对高品质土地的需求。此外，政策的实施还有助于补齐公共服务设施短板，改善城市环境和居民生活质量。通过优化土地资源配臵，政府能够更好地支持实体经济发展，促进有效投资，推动城市经济的高质量发展。

4、市场方面。专项债收购存量用地政策的实施对于促进房地产市场的稳定发展具有重要意义。通过调控土地市场供应，减少过剩供应，政府能够改善市场供求关系，避免房地产市场出现过度波动和恶性竞争。同时，政策的实施还有助于抑制投机性购地行为，维护房地产市场的健康发展。此外，随着土地资源的优化配臵和有效利用，政府能够更好地支持房地产市场的长期发展，为市场提供更加稳定和可持续的发展环境。通过这一政策的实施，政府、企业 and 市场各方将共同推动房地产市场的平稳健康发展，实现共赢的局面。

（二）经济效益分析

专项债券作为政府重要的融资工具，其经济效益体现在多维度、多环节的联动效应中：

1、专项债通过收购房企闲置土地，直接为房企注入现金流，帮助其解决债务压力。这一机制打破了房企因土地资产沉淀导致的资金链僵局，使土地资源从“低效持有”转化为“可循环资本”，提高企业资金周转效率。同时，专项债的低成本融资属性进一步降低房企财务负担，形成债务置换的良性循环。

2、专项债通过“政府信用背书+项目收益自平衡”模式，以较低成本撬动社会资本参与土地开发：通过专项债注入启动资金后，土地收储项目可通过后续出让收益吸引社会资本参与开发，形成“专项债资金-土地整理-市场溢价-收益回笼”的闭环。这一过程显著提升财政资金使用效率。

3、专项债收储通过清理闲置土地、调整规划用途，减少无效土地供给，推动土地市场供需动态平衡，提高土地集约化开发水平。这一机制有效抑制了土地市场因库存积压导致的恶性竞争，避免“供过于求-地价下跌-财政缩水”的负向循环。

（四）社会效益分析

1、调节土地供需，稳定房地产市场：土地储备专项债券的发行有助于地方政府调节土地供需关系，通过收购存量土地，增加土地供应，从而稳定房地产市场价格，避免市场波动过大。

2、缓解地方政府债务压力：通过发行土地储备专项债券，地方政府可以筹集资金用于土地储备和开发，缓解地方政府的债务压力，降低财政风险。

- 3、支持房企和政府平台公司化解债务：土地储备专项债券为房企和城投公司提供资金支持，帮助他们化解高息债务，减轻财务负担，促进企业健康发展。
- 4、优化土地资源配置：通过收储闲置土地并进行重新开发和利用，可以有效优化土地资源配置，提高土地利用效率，避免土地资源的浪费。
- 5、促进经济发展：土地储备专项债券的发行和使用可以促进相关产业的发展，带动就业和经济增长，对地方经济的稳定和发展具有积极影响。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

经有资质的评估机构对回收收购土地价格开展了评估测算，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格作为收地价格，按照天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度，经天水市土地收购储备中心与企业协商确定最终土地收购价格为9118.19万元，具体投资额如下：

表 3 项目投资估算

序号	宗地位置	宗地编号	土地面积（m²）	收购时间	规划用途	成交价格（万元）	企业土地成本（万元）	土地评估价值（万元）	成交价格较评估价格下调幅度（%）	土地收购价（万元）
1	秦州区太京镇李台子村片区	2020-134号	33543	2026 年	居住用地（兼容配套商业设施	10666.674	10666.674	9638.68	9.64%	9118.19

（二）资金筹措方案

1、资金来源

资本金来源：项目资金来源为政府财政资金、地方专项债券资金，无其他资金。

2、融资来源

项目总投资 9118.19 万元，发行债券 7295 万元，约占总投资的 80%，发行期限 5 年，年利率为 2.3%。

3、资金使用计划

项目总投资 9118.19 万元，发行债券 7295 万元，约占总投资的 80%，自筹资金为 1823.19 万元，约占总投资的 20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为 1 年，即 2026 年 1 月至 12 月。

表 4 土地储备资金筹措情况

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	9118.19	0	1823.19	0	0	0	7295	
2026 年	9118.19	0	1823.19	0	0	0	7295	
2027 年	0	0	0	0	0	0	0	
2028 年	0	0	0	0	0	0	0	
2029 年	0	0	0	0	0	0	0	
2030 年	0	0	0	0	0	0	0	
2031 年	0	0	0	0	0	0	0	

（三）项目实施安排

1. 前期手续进度情况:

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《关于实施妥善处理闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号）落地见效，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，使用专项债券资金用于收回收购土地，优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，天水市储备中心成立项目领导小组，对项目的全过程进行领导；征集拟收储地块；前期调查，拟订实施方案，上报会审，资料准备，上报审批，入库管理等一切前期准备工作。

2. 实施进度情况:

2025年开始实施，预期2026年年底完成收储工作，目前已完成收储地块基本信息的确定，收储地块价格评估，签署《国有土地使用权收购合同》，收储地块价格公示，拟定专项债券实施方案。

3. 土地出让情况:

自2027年起，天水市自然储备中心严格按照《年度土地出让计划表》实施，确保土地专项债券良好运行。

（四）资金使用计划

1、根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目资金纳入2026年财政预算情况的说明》，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 5 项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
9118.19	0	7295	1823.19

2、2026年申请的专项债券拟用于：

根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目土地出让前债券利息及发行费用的说明》，土地出让前债券利息及发行费用全部由市财政承担，2026年申请的专项债券资金拟全部用于土地收购时的地价款。

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

1. 项目收入情况预估

根据《土地估价报告》（甘金土估〔2025〕S023号），在规划条件下国有出让土地使用权价格估算，确定2026年的土地使用权出让预期单价为2907.33元/平方米，随着城市的发展，周边的配套设施、市政配套设施等将随之发生变化，未来该区域基础设施将会越来越趋于完善。

根据天水市公布的相关资料，天水市近三年年全市生产总值(GDP)同比以5%以上的增速，符合天水市城市发展，本次预测该项目土地出让收入按照每年环比每年5%的增值收益率。考虑到收储及出让前期的准备工作和天水市土地供应计划，该项目计划2027年-2031年完成全部供应(具体供应计划参考《土地出让计划表》)，结合天水市未来五年房地产市场的预期情况，该项目未来预期收益如下表：

表 6 项目总收入

序号	宗地位置	出让时间	土地面积		单价（元/平方米）	亩价（万元）	总收入（万元）
		（年）	平方米	亩			
1	秦州区太京镇李家台子村片区	2027	0	0	3052.7	203.51	0
2		2028	0	0	3205.34	213.69	0
3		2029	0	0	3365.61	224.38	0
4		2030	0	0	3533.89	235.59	0
5		2031	33543	50.31	3710.58	247.37	12446.4
合计			33543				12446.4

2. 项目成本预估

本项目政策性专项基金计提金额合计 2179.94 万元，土地出让总收入扣除政策性专项基金计提费用后，净收益 10266.56 万元。政策性专项基金计提详见下表(单位: 万元):

表 7 项目成本费用明细（万元）

序号	政策性计提项目	计提金额（万元）	计提标准
1	农业土地开发资金	20.63	土地面积 × 秦州区土地平均收益（41 元/平方米）× 15%
2	教育基金	332.82	（土地出让收入-土地成本）× 10%
3	保障性住房保障基金	622.32	土地出让收入 × 5%
4	农田水利建设基金	332.82	（土地出让收入-土地成本）× 10%
5	出让土地业务费	248.93	土地出让收入 × 2%
6	省分成计提比例	622.32	土地出让收入 × 5%
合计		2179.84	

（二）项目融资成本

项目融资还本付息情况

秦州区太京镇李家台子村片区（2020-134号）拟发行专项债券7295万元。根据与承接发行债券银行沟通，发行期限5年，预测年利率为2.3%，债券偿付方式为每年付息一次，到期一次性还本，建设期债券利息由自有资金统筹安排。经测算，项目需还本付息资金总计为8133.95万元，其中本金7295万元，利息838.95万元。

表 8 还本付息的预测

年度	期初本金余额 (万元)	本期新增余额 (万元)	本期偿还本金 (万元)	期末本金余额 (万元)	当年偿还利息 (万元)	当年还本付息合计 (万元)
2026	0	7295		7295	0	0
2027	7295			7295	167.79	167.79
2028	7295			7295	167.79	167.79
2029	7295			7295	167.79	167.79
2030	7295			7295	167.79	167.79
2031	7295		7295		167.79	7462.79

（三）融资收益平衡情况

1、项目净收益情况

债券存续期内，根据估算本项目土地出让预计总收入12446.4万元，预计总成本费用2179.94万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为10266.56万元。

2、债券还本付息估算

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。

本息覆盖倍数为：1.26，具体是详见下表：

表 9 债券还本付息估算表(单位: 万元)

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	7295	0	7295	10266.56
2027 年		167.79	167.79	
2028 年		167.79	167.79	
2029 年		167.79	167.79	
2030 年		167.79	167.79	
2031 年		167.79	167.79	
合计	7295	838.95	8133.95	
本息覆盖倍数	1.26			

3、敏感性分析

考虑到项目可实现收入是本期所发行债券还本付息的基础，收入的变动会直接影响债券本息的偿还，按土地出让收入分别下降 5%、10%的情况下进行敏感性分析。分析结果详见下表：

项目	土地出让收入	土地出让收入下降 5%	土地出让收入下降 10%
债券偿债覆盖率	1.26	1.21	1.15

经分析本项目的债券偿债覆盖率大于 1，我们亦未注意到不能够满足资金筹措充足性要求的情况。通过对项目可实现收入的变动进行敏感性分析，按预测的销售收入下降的情况下债券偿债覆盖率仍大于 1，符合本次发行专项债券要求。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

债券名称：甘肃省土地储备专项债券项目

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：7295 万元

付息频率：2027 年开始一年一付，2031 年到期后一次还本付息

是否到期一次性还本：是

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。债券募集资金应按照募集计划进行严格管理。成立专门的资金管理机构，对募集资金进行专户管理，并确保募集资金专款专用。

（三）职责分工

各级市政府负责统筹本地区专项债券管理工作，建立本地区财政、项目主管部门、职能管理部门等共同参与的协调机制，审定专项债券项目 and 需求。

财政部门负责专项债券额度管理和预算管理，债券发行和资金拨付；牵头组织相关部门做好年度政府性基金收支预算编制，督促抓好收支预算执行；做好项目对应政府性基金预算收入和专项收入管理，及时偿付本息费用；组织做好项目绩效评价和债券存续期信息公开；会同发展改革等部门提出专项债券项目安排；会同项目主管部门对专项债券使用管理实施监督；会同国有资产监管部门、项目主管部门做好专项债券资产监督管理等工作。

项目主管部门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。

项目单位负责提出专项债券项目需求申请，如实编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备；规范使用债券资金，及时形成支出；定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，发现风险或异常情况及时应对，并向项目主管部门报告；编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券存续期内项目对应产生的政府性基金收入或用于偿还债券本息的专项收入及时足额缴入国库，按时足额还本付息；做好项目对应资产管理、地方政府性债务管理系统数据填报、信息公开、绩效管理等相关工作。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

土地储备项目作为城市发展和房地产开发的重要基础，其成功实施与管理直接关系到城市规划和市场调控的效果。然而，土地储备项目往往伴随着多种风险，包括政策风险、市场风险、财务风险、环境风险等。因此，在实施土地储备项目时，需要深入分析并采取有效的防控措施。

（2）政策风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地储备期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在储备过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

防控措施：

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

（2）市场方面

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和储备过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地储备计划未能实现预期收益。

土地价格的波动对储备项目的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

在土地储备过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地储备的供需错配。例如，过度集中储备某类类型的土地，而市场对其他类型土地（如住宅用地）的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，影响资金的周转。

防控措施：

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期
做好风险预警和调整

（3）财务管理方面

资金链断裂风险，土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

融资风险由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化（例如融资成本上升、信贷政策紧缩），可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

收益不达预期风险，土地储备项目的收益往往受到市场变化、政策影响等多种因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

防控措施：

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

（4）环境风险

环境污染与生态风险，在土地储备过程中，特别是对收储建设

用地可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地储备过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

土地开发后的环境治理风险，有些土地在储备时并未经过完整的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

防控措施：

在土地储备前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，规避因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

（6）法律与合规风险

土地权属问题风险，土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。储备过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

合同履行风险，土地储备过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出

让方未能按时交付土地或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。

防控措施：

在土地储备前，开展详细的土地权属调查，确保土地的合法性和权属清晰，防范潜在的法律纠纷。

合同签订时，确保各方权利义务明确，法律条款充分保护项目方利益，必要时可通过律师审查合同。

加强对项目的合规管理，确保土地储备全过程符合相关法律法规要求，避免法律风险。

土地储备项目涉及的风险种类繁多，包括政策、市场、财务、环境和法律等多个方面。为了确保土地储备项目的顺利推进与成功实施必须加强风险预判、分析和管控，采取有效的防控措施。通过合理的风险评估与应对策略，能够最大限度地降低项目风险，确保土地储备项目的稳定性与高效性。

（二）还款保障措施

1、建立偿债保障机制

根据《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，专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还，不通过发行专项债券偿还。专项债务收支按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡。

本市使用债券资金需建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。这包括对还款资金的专门管理，确保还款资金按时足额到位。

2、利用专项债延期还款政策（符合条件时）

符合条件的借款人可以申请专项债延期还款。借款人需要提供相关的证明材料，如经营状况报告、财务报表等，填写申请表格，并提交至相关部门进行审批。一旦获得批准，借款人就可以根据政策规定延期还款。但借款人需要及时了解政策的具体要求，并按照规定提交相关材料，谨慎处理与金融机构的沟通，确保信息的准确传达，合理规划自己的资金使用，避免因延期还款而导致更大的经济损失。

七、其他需要说明事项

（一）事前绩效评估报告

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

专项债以政府信用为背书，融资成本低且周期灵活，可缓解天水市财政压力。天水市可通过专项债收储土地，高效利用资金推动土地资源盘活。

天水市运用政府专项债券储备土地，既是应对当前土地供需矛盾、优化区域规划的迫切需求，也是实现产业升级、城乡融合及民生改善的战略选择。通过专项债收储，可系统性解决土地低效利用问题，提前布局基础设施，并为招商引资与乡村振兴提供可持续的土地资源保障。

2、项目投资合规性与项目成熟度

根据《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）、《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）、《甘肃省自然资源厅 甘肃省财政厅关于规范运用地方政府专项债券开展土地储备工作的通知》（甘资发〔2025〕37号），为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，通过运用地方政府专项债券资金收储土地，以达到严控增量、优化存量、提高质量的目的，并支持盘活存量闲置土地，进一步推动相关土地政策措施的落地见效，促进房地产市场平稳健康发展，为各地运用地方政府专项债券资金开展收储土地提供了政策指导和工作依据。

根据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），本项目涉及拟储备土地均已纳入天水市2026年度国有土地储备计划。

3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资9118.19万元，发行债券7295万元，约占总投资的80%，自筹资金为1823.19万元，约占总投资的20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为1年，即2026年1月至12月。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目资金收入全部为土地出让收入，收入预测时综合考虑了天水市近三年全市地区生产总值，并结合天水市基准地价，以及充

分考虑了宗地所在位置和宗地规划指标，合理分析预测拟收储土地未来地价。

成本包含土地储备成本、前期开发费用等政策性专项基金计提，各项成本均可通过政府公布的相关文件及实地调查获得，成本测算依据充分、过程合理。

通过合理计算收入和成本及其他费用，供地收益足够覆盖债券本息。

5、债券资金需求合理性

本项目总投资 9118.19 万元，资金来源为自筹资金及专项债券资金。发行债券 7295 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 1823.19 万元，约占总投资的 20%，符合财政部门对发行地方政府专项债券对财政预算资金和专项债券资金比例的要求。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 7295 万元，期限 5 年，用于收储土地。

项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.26 倍，项目预期收益与融资可达平衡。项目建成后的土地出让收入作为债券还本付息的资金来源在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

影响项目债券偿付风险主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险。本项目风险点预估完备，并已考虑到应对措施，因此风险总体可控。

7、绩效目标合理性

（1）绩效目标的政策匹配性分析

①与土地资源优化政策的一致性：专项债券储备土地项目的核心目标需响应国家“盘活存量、严控增量”的土地政策导向。天水市人民政府拟运用政府专项债券收储土地的行动体现了这一政策目标，收储土地后根据城市规划供应土地，既避免土地的低效利用，又优化城市功能布局。符合国家“去库存”与“动态调节土地供给”的顶层设计，具有战略合理性。

②与财政资金效益导向的契合度：绩效目标需确保专项债券资金使用的高效性与安全性。天水市人民政府可通过建立专项债券资金专户、严控土地供应比例，确保资金闭环管理并重点支持民生及实体经济项目，体现了对资金效益的精细化管控。

（2）绩效目标的量化指标合理性分析

①土地收储规模与成本控制

收储规模：本项目拟收储土地面积共计 33543 平方米。

成本核算：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，收储成本根据政府公布的相关文件及项目实际状况确定。

②土地再利用效益指标：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，完成土地收储后，根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等要求，以居住用地供应土地，可实现土地增值，提升土地利用效率，目标直接关联经济效益。

经济带动效应：天水市本次收储土地计划用于居住项目、基础设施项目，目标可带动就业创造等衍生指标。

（3）绩效目标的可行性评估

①市场需求支撑度：绩效目标需基于区域土地需求预测。本项目收储地块位于秦州区太京镇李家台子村片区，城区内多以住宅为主兼容少量商业，结合商品房库存周期、人口增长等数据等要求评估土地出让可行性，本项目涉及的土地收储后根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035年）》和《土地供应计划表》要求，并结合市场需求、基础设施进行供应。

②财政与政策可持续性

偿债能力：本项目本息覆盖倍数为 1.26，能够实现资金平衡。

政策延续性：自然资源部明确专项债收储政策将长期推行，但需防范政策调整风险。

8、事前绩效评估结论

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。根据事前评估报告，该项目的实施是有必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

（二）专项债券项目绩效目标表
项目绩效目标表

项目名称	秦州区太京镇李家台子村片区收购成本项目资金		
资金用途	收回收购土地地价款	主管部门	天水市自然资源局
项目开始日期	2025	项目完成日期	2026
基本情况	该项目位于秦州区太京镇李家台子村片区国有土地，总面积 33543 平方米，该项目收购价款 9188.19 万元		
监督管理单位	天水市自然资源局		

项目实施单位	天水市土地收购储备中心						
一级指标	二级指标	三级指标	指标值类型	目标值	度量单位	指标值内容	备注
成本指标	经济成本指标	年度消化暂付款资金	≤	7295	万元	年度消化暂付款资金	
	社会成本指标	不涉及社会成本指标	定性	无		无	
	生态环境成本指标	不涉及生态环境成本指标	定性	无		无	
产出指标	数量指标	完成土地收储工作	=	100	%	签署回收收购合同	
	质量指标	年度消化暂付款资金支付准确率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付准确率	
	时效指标	年度消化暂付款资金支付及时率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付及时率	
效益指标	经济效益指标	不涉及经济效益指标	定性	无		无	
	社会效益指标	保证被收储企业正常运转	定性	100		保证被收储企业正常运转	
	生态效益指标	不涉及生态效益指标	定性	无		无	
满意度指标	服务对象满意度指标	被收储企业满意度	≥	95	%	被收储企业满意度	

天水保障性住房建设发展有限公司(秦州区太京镇李家台子 村片区2020-130号宗地)

一、项目基本情况

天水市位于甘肃省东南部，辖秦州、麦积两区和秦安、甘谷、武山、清水、张家川回族自治县五县及国家级经济技术开发区，有113个乡镇、10个街道办事处，总面积1.43万平方公里，总人口372万。天水在以下八个方面具有比较优势：

一是区位优势明显。天水处于兰州、西安、银川、成都四个省会城市的中点，是丝绸之路经济带和关中平原城市群重要节点城市、陇东南交通枢纽、甘肃省委省政府确定建设的区域中心城市。陇海铁路、宝兰客专、连霍高速横贯东西，天平铁路、十天高速、天平高速、静天高速和正在建设的天陇铁路纵通南北，构成了四通八达的陆运网络。天水机场开通直飞天津、重庆等城市航线，立体交通网络正在加速形成。

二是历史文化厚重。天水是中华民族和华夏文明的重要发祥地，是国家历史文化名城，有8000多年的文化史、3000多年的文字记载史和2700多年的建城史。全市现有文物保护单位1807处，其中国家级21处，省级58处，以伏羲文化、大地湾文化、秦早期文化、麦积山石窟文化和三国古战场文化为代表的“五大文化”，构成了天水丰富的历史文化资源。

三是旅游资源富集。天水是中国优秀旅游城市，全市现有旅游景区景点228处，其中5A级景区1处（麦积山）、4A级景区8处。明代建筑伏羲庙和伏羲创画八卦遗址卦台山，是海内外华人寻根祭

祖的圣地。麦积山石窟是中国四大石窟之一，被誉为“东方雕塑陈列馆”，列入世界文化遗产名录。麦积山石窟“东方微笑”跨越千年，是天水文化旅游的一张靓丽名片。

四是生态环境良好。天水地跨长江、黄河两大流域，属大陆性暖温带半湿润气候，年平均气温 11℃ 左右，年降水量 500 毫米以上，森林覆盖率 33.86%，是西北最大的天然林基地。中心城区绿地率 36.22%，城区空气质量年优良天数 350 天左右。

五是工业基础较好。天水是全国三线建设布局的老工业基地和甘肃重要的装备制造业基地，传统工业以电子信息、电工电器、机械制造、医药食品、建筑建材为主，集成电路封装测试、数控机床、中高压开关柜等在全国具有较高知名度，新材料、新能源等新兴产业正在培育壮大，人工智能、数字经济等未来产业加快布局发展。国家级天水经济技术开发区和 20 多个工业园区发展势头良好，基础设施日益完善，项目落地承载能力较强，已成为承接产业转移的重要平台。

六是农业特色鲜明。天水是我国北方最佳水果、蔬菜生产基地，国家级农业科技园区是中国西部航天育种基地，农业主要以果品、蔬菜、畜牧、中药材等特色产业为主，农林特产质优品繁，“天水花牛苹果又大又红”，秦安蜜桃、秦州樱桃、甘谷辣椒等农产品在全国具有较高知名度，发展特色农业、循环农业、农产品精深加工和农业高新技术产业前景广阔。

七是人力资源丰富。天水是甘肃省人口大市，科研单位、高等院校和职业技术学校集中，技术工人整体素质较高。有 70 多万人常

年在外务工，天水白娃娃、羲皇故里建筑工、羲里娲乡家政大嫂、天水麻辣嫂等劳务品牌拥有良好口碑。

八是营商环境优越。天水始终秉持重商亲商富商安商理念，聚力打造一流营商环境，先后出台项目落地奖励、用地用电、税费减免、人才引进、科技创新等优惠政策，大力推行“高效办成一件事”，加快行政审批流程再造，以“只要企业定了干、一切手续政府办”的郑重承诺、“无事不扰、有事办到”的贴心服务，全力保障企业家放心投资、安心发展、舒心生活，一批 500 强企业相继落户天水。随着“天水麻辣烫”火爆出圈，城市美誉度、知名度、影响力大幅提升，热情好客、文明礼貌的城市形象日益彰显。

（一）项目所处区域财政经济情况

天水市近三年的财政经济情况如下：2023 年地区生产总值为 856.78 亿元，2024 年 952.25 亿元，2025 年 980.88 亿元，政府财政收入稳步增长，为后续发行债券提供了保障。

表 1-1 近三年财政经济情况

年份	2023	2024	2025
地区生产总值（亿元）	856.78	952.25	980.88
一般预算收入（亿元）	46.34	47	42.56
政府性基金收入（亿元）	15.65	12.93	13.11
其中：国有土地出让收入（亿元）	12.78	9.29	6.52
政府性基金支出（亿元）	53.63	69.04	93.85
其中：国有土地出让支出（亿元）	6.69	12.46	15.08
年度土地供应量（公顷）：	18.968	60.411	20.735
年度地方政府债务限额（亿元）：	283.4	466.85	536.37

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
天水市本级	179.99	173.996

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	截至 2025 年
3 年期	4.352
5 年期	28.47
7 年期	26.231
10 年期	77.995
16 年期	0.2
17 年期	0.2
18 年期	0.2
19 年期	0.2
20 年期	25.701
30 年期	10.447

（四）项目情况

根据《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），优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，可以纳入收回收购范围。又依据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），《收购储备清单》，天水市2026年拟收储存量闲置土地2020-130号宗地，

该宗土地目前系因企业无力或无意愿开发而导致闲置，符合有偿收回的条件，故本次纳入专项债券收地范围，具体情况如下：

1、项目基本情况

（1）宗地编号：dk2020-130 号；宗地面积：59415 平方米，其中居住用地面积 49386 平方米，商业用地面积 10029 平方米；规划用途：居住用地（兼容配套商业设施）；宗地坐落：秦州区太京镇李家台子村片区；四至范围：东至规划道路，南至秦州大道，西至规划道路，北至藉河；规划条件：主体建筑物性质为居住及其附属设施用地，建筑总面积不大于 178245（均不含地下部分）平方米，建筑容积率不高于 3.0 不低于 1，建筑限高不高于 80 米，建筑密度不高于 25%，绿地率不低于 35%,地块标识码为 62052024R000944。

表 2 存量闲置土地储备项目涉及地块基本信息

地块编号	土地出让人	宗地位置	面积 (平方米)	规划用途	投资总额 (万元)
dk2020-130	天水市自然资源局	秦州区太京镇李家台子村片区	59415	居住用地（兼容配套商业设施）	12707.21

（2）宗地位置



[illegible][illegible]

（三）项目立项情况或实施依据

依据《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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），天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《处置存量闲置土地清单》。

该宗土地“符合存量闲置土地储备项目”，明确列入《处置存量闲置土地清单》，“天水市土地收购储备中心与天水保障性住房建设发展有限公司”已经签署《国有土地使用权收购合同》。

（四）项目责任主体

1、实施单位

项目实施单位为：天水市土地收购储备中心。主要的工作职能是：负责土地收购储备工作；已纳入全国土地储备机构名录（2020年版）。

2、主管单位

项目主管单位为：天水市自然资源局

3、资产管理单位

资产管理单位为：天水市土地收购储备中心

4、资产持有单位

资产持有单位为：天水市土地收购储备中心

（五）项目属性

本项目属于收回收购闲置存量土地项目，属于政府投资范围，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

（六）项目领域

本项目投向领域为收回收购闲置存量土地项目，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》（2026年版）领域。

（七）项目审批情况

1. 项目申报。2024年11月13日，天水市自然资源局面向社会征集收回收购的闲置土地，请符合征集条件的有意愿企业（或单位）于2024年11月23日前提交《收回收购土地申请书》。

2. 土地评估。2025年7月20日，天水市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购土地开展土地市场价格评估。

3. 签署收购合同。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心与土地使用权人签署《国有土地使用权收购合同》。

4. 价格公示。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心在天水市自然资源局官网公布了《宗地收回收购相关信息》。

5. 市政府批复价格。2025年8月22日，天水市人民政府关于运用地方政府专项债券资金收回7宗存量闲置土地价格的批复。

（八）债券资金使用合规性

债券发行后，由天水市土地收购储备中心按照项目进度，向财

政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用土地收回地价款，不存在用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

（九）项目运营模式

本项目由天水市土地收购储备中心2026年完成土地收回，经主管部门同意后，确定实施。储备期结束后进入运营期，运营工作由天水市土地收购储备中心负责，包含项目在合作期内的运营、管理、维护。主要包括：项目日常巡查，项目情况整理，项目推介等。

（十）项目投后管理

项目收入归集。项目收入由天水市财政局收取，缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。天水市财政局收到项目土地出让收益后，将到期应还债券本息及服务费缴入省级国库。天水市财政局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

资产登记管理。专项债券存续期内，专项债券资金形成的资产

为国有资产，权益登记在天水市土地收购储备中心名下，并且负责项目运营工作。严禁将专项债券项目对应资产违规注入其他企业或用于担保抵押，未经本政府批准并报省级财政部门审核，不得将对应资产进行处置。相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。资产运营单位需制定资产运营计划，建立长效的运营机制，发挥资产服务功能，尽快实现项目运营收益，切实保障专项债券偿还能力。资产权属部门根据委托约定对资产运营单位进行监管，可制定运营工作考核计划，有效提高资产运营服务质量，实现资产保值增值的远期目标。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1、资金方面。专项债收购存量用地为地方政府提供了重要的资金来源，显著增强了地方政府的资金流动性。这一政策的实施，使得地方政府能够通过发行专项债券的方式，筹集大量低成本资金，用于收购市场上闲置的存量用地。这些资金不仅有助于缓解地方政府的财政压力，还能够支持地方政府的土地储备和基础设施建设等关键领域。通过专项债券的发行，地方政府能够更有效地管理和利用土地资源，实现资金的优化配置和高效利用。同时，这一政策也为企业提供了出售闲置土地的机会，从而帮助企业回笼资金，缓解资金压力，提升企业的资金使用效率和市场竞争力。

2、企业方面。对于房企而言，专项债收购存量用地政策的实施带来了积极的影响。一方面，房企可以通过出售闲置土地，获得急需的资金支持，从而缓解资金压力，优化土储结构，提高资金使用

效率。这些资金可以用于支持企业的其他关键项目，如保交房等，有助于提升企业的信誉和融资能力。另一方面，随着土地市场的调控和供需关系的改善，房企在市场上的竞争压力也将得到缓解。此外，政策的实施还有助于促进房地产市场的稳定发展，为房企提供更加稳定和可持续的市场环境。

3、土地方面。专项债收购存量用地政策的实施，对于提升土地资源利用效率、优化土地储备结构具有重要意义。通过收购市场上闲置的存量用地，政府能够更好地管理和利用土地资源，减少土地资源的浪费和闲置现象。同时，政府还可以根据市场需求和城市规划，对收购的土地进行整理和开发，形成“净地”“优地”，以满足市场对高品质土地的需求。此外，政策的实施还有助于补齐公共服务设施短板，改善城市环境和居民生活质量。通过优化土地资源配臵，政府能够更好地支持实体经济发展，促进有效投资，推动城市经济的高质量发展。

4、市场方面。专项债收购存量用地政策的实施对于促进房地产市场的稳定发展具有重要意义。通过调控土地市场供应，减少过剩供应，政府能够改善市场供求关系，避免房地产市场出现过度波动和恶性竞争。同时，政策的实施还有助于抑制投机性购地行为，维护房地产市场的健康发展。此外，随着土地资源的优化配臵和有效利用，政府能够更好地支持房地产市场的长期发展，为市场提供更加稳定和可持续的发展环境。通过这一政策的实施，政府、企业 and 市场各方将共同推动房地产市场的平稳健康发展，实现共赢的局面。

（二）经济效益分析

专项债券作为政府重要的融资工具，其经济效益体现在多维度、多环节的联动效应中：

1、专项债通过收购房企闲置土地，直接为房企注入现金流，帮助其解决债务压力。这一机制打破了房企因土地资产沉淀导致的资金链僵局，使土地资源从“低效持有”转化为“可循环资本”，提高企业资金周转效率。同时，专项债的低成本融资属性进一步降低房企财务负担，形成债务置换的良性循环。

2、专项债通过“政府信用背书+项目收益自平衡”模式，以较低成本撬动社会资本参与土地开发：通过专项债注入启动资金后，土地收储项目可通过后续出让收益吸引社会资本参与开发，形成“专项债资金-土地整理-市场溢价-收益回笼”的闭环。这一过程显著提升财政资金使用效率。

3、专项债收储通过清理闲置土地、调整规划用途，减少无效土地供给，推动土地市场供需动态平衡，提高土地集约化开发水平。这一机制有效抑制了土地市场因库存积压导致的恶性竞争，避免“供过于求-地价下跌-财政缩水”的负向循环。

（五）社会效益分析

1、调节土地供需，稳定房地产市场：土地储备专项债券的发行有助于地方政府调节土地供需关系，通过收购存量土地，增加土地供应，从而稳定房地产市场价格，避免市场波动过大。

2、缓解地方政府债务压力：通过发行土地储备专项债券，地方政府可以筹集资金用于土地储备和开发，缓解地方政府的债务压力，降低财政风险。

3、支持房企和政府平台公司化解债务：土地储备专项债券为房企和城投公司提供资金支持，帮助他们化解高息债务，减轻财务负担，促进企业健康发展。

4、优化土地资源配置：通过收储闲置土地并进行重新开发和利用，可以有效优化土地资源配置，提高土地利用效率，避免土地资源的浪费。

5、促进经济发展：土地储备专项债券的发行和使用可以促进相关产业的发展，带动就业和经济增长，对地方经济的稳定和发展具有积极影响。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

经有资质的评估机构对收回收购土地价格开展了评估测算，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格作为收地价格，按照天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度，经天水市土地收购储备中心与企业协商确定最终土地收购价格为12707.21万元，该土地收购价格低于企业已实际缴纳土地出让金，（企业实际缴纳土地出让金为15439.0215万元）具体投资额如下：

表 3 项目投资估算

序号	宗地位置	宗地编号	土地面积 (m ²)	收购时间	规划用途	成交价格 (万元)	企业土地成本 (万元)	土地评估价值 (万元)	成交价格较评估价格下调幅度 (%)	土地收购价格 (万元)
1	秦州区太京镇李家台子村片区	2020-130号	59415	2026年	居住用地(兼容配套商业设施	21211.155	15439.0215	19058.97	10.15%	12707.21

(二) 资金筹措方案

1、资金来源

资本金来源:项目资金来源为政府财政资金、地方专项债券资金,无其他资金。

2、融资来源

项目总投资 12707.21 万元,发行债券 10166 万元,约占总投资的 80%,发行期限 5 年,年利率为 2.3%。

3、资金使用计划

项目总投资 12707.21 万元,发行债券 10166 万元,约占总投资的 80%,自筹资金为 2541.21 万元,约占总投资的 20%,筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金,收储期限拟定为 1 年,即 2026 年 1 月至 12 月。

表 4 土地储备资金筹措情况

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	12707.21	0	2541.21	0	0	0	10166	
2026 年	12707.21	0	2541.21	0	0	0	10166	
2027 年	0	0	0	0	0	0	0	
2028 年	0	0	0	0	0	0	0	
2029 年	0	0	0	0	0	0	0	
2030 年	0	0	0	0	0	0	0	
2031 年	0	0	0	0	0	0	0	

（三）项目实施安排

1. 前期手续进展情况：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《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）落地见效，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，使用专项债券资金用于收回收购土地，优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，天水市储备中心成立项目领导小组，对项目的全过程进行领导；征集拟收储地块；前期调查，拟订实施方案，上报会审，资料准备，上报审批，入库管理等一切前期准备工作。

2. 实施进度情况：

2025年开始实施，预期2026年年底完成收储工作，目前已完成收储地块基本信息的确定，收储地块价格评估，签署《国有土地使用权收购合同》，收储地块价格公示，拟定专项债券实施方案。

3. 土地出让情况:

自2027年起，天水市自然储备中心严格按照《年度土地出让计划表》实施，确保土地专项债券良好运行。

(四) 资金使用计划

1、根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目资金纳入2026年财政预算情况的说明》，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 5 项目用款计划 (单位: 万元)

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
12707.21	0	10166	2541.21

2、2026年申请的专项债券拟用于:

根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目土地出让前债券利息及发行费用的说明》，土地出让前债券利息及发行费用全部由市财政承担，2026年申请的专项债券资金拟全部用于土地收购时的地价款。

四、项目收益与融资平衡情况

(一) 项目预期收益

1. 项目收入情况预估

根据《土地估价报告》(甘金土估〔2025〕S022号)，在规划条

件下国有出让土地使用权价格估算，确定2026年的土地使用权出让预期单价为3240.99元/平方米，随着城市的发展，周边的基础配套设施、市政配套设施等将随之发生变化，未来该区域基础设施将会越来越趋于完善。

根据天水市公布的相关资料，天水市近三年年全市生产总值(GDP)同比以5%以上的增速，符合天水市城市发展，本次预测该项目土地出让收入按照每年环比每年5%的增值收益率。考虑到收储及出让前期的准备工作和天水市土地供应计划，该项目计划2027年-2031年完成全部供应(具体供应计划参考《土地出让计划表》)，结合天水市未来五年房地产市场的预期情况，该项目未来预期收益如下表：

表 6 项目总收入

序号	宗地位置	出让时间	土地面积		单价(元/平方米)	亩价(万元)	总收入(万元)
		(年)	平方米	亩			
1	秦州区 太京镇 李家台 子村片区	2027	11883	17.82	3403.04	226.87	4043.83
2		2028	11883	17.82	3573.19	238.21	4246.02
3		2029	11883	17.82	3751.85	250.12	4458.32
4		230	11883	17.82	3939.44	262.63	4681.24
5		2031	11883	17.82	4136.41	275.76	4915.3
合计			59415				22344.71

2. 项目成本预估

本项目政策性专项基金计提金额合计 4645.45 万元，土地出让总收入扣除政策性专项基金计提费用后，净收益 17699.26 万元。政策性专项基金计提详见下表(单位: 万元)：

表 7 项目成本费用明细（万元）

序号	政策性计提项目	计提金额 (万元)	计提标准
1	农业土地开发资金	36.55	土地面积 × 秦州区土地平均收益 (41 元/平方米) × 15%
2	教育基金	963.76	(土地出让收入-土地成本) × 10%
3	保障性住房保障基金	1117.24	土地出让收入 × 5%
4	农田水利建设基金	963.76	(土地出让收入-土地成本) × 10%
5	出让土地业务费	446.9	土地出让收入 × 2%
6	省分成计提比例	1117.24	土地出让收入 × 5%
合计		4645.45	

(二) 项目融资成本

项目融资还本付息情况

秦州区太京镇李家台子村片区 (2020-130 号) 拟发行专项债券 10166 万元。根据与承接发行债券银行沟通, 发行期限 5 年, 预测年利率为 2.3%, 债券偿付方式为每年付息一次, 到期一次性还本, 建设期债券利息由自有资金统筹安排。经测算, 项目需还本付息资金总计为 11335.1 万元, 其中本金 10166 万元, 利息 1169.1 万元。

表 8 项目融资还本付息的预测

年度	期初本金余额 (万元)	本期新增余 额 (万元)	本期偿还本 金 (万元)	期末本金余 额 (万元)	当年偿还利息 (万元)	当年还本付息合计 (万元)
2026	0	10166		10166	0	0
2027	10166			10166	233.82	233.82
2028	10166			10166	233.82	233.82
2029	10166			10166	233.82	233.82
2030	10166			10166	233.82	233.82
2031	10166		10166		233.82	10399.82

(三) 融资收益平衡情况

1、项目净收益情况

债券存续期内，根据估算本项目土地出让预计总收入 22344.71 万元，预计总成本费用 4645.45 万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为 17699.26 万元。

2、债券还本付息估算

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。

本息覆盖倍数为：1.56，具体是详见下表：

表 9 债券还本付息估算表(单位: 万元)

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	10166	0	10166	17699.26
2027 年		233.82	233.82	
2028 年		233.82	233.82	
2029 年		233.82	233.82	
2030 年		233.82	233.82	
2031 年		233.82	233.82	
合计	10166	1169.1	11335.1	
本息覆盖 倍数	1.56			

3、敏感性分析

考虑到项目可实现收入是本期所发行债券还本付息的基础，收入的变动会直接影响债券本息的偿还，按土地出让收入分别下降 5%、10%的情况下进行敏感性分析。分析结果详见下表：

项目	土地出让收入	土地出让收入下降 5%	土地出让收入下降 10%
债券偿债覆盖率	1.56	1.49	1.43

经分析本项目的债券偿债覆盖率大于 1，我们亦未注意到不能够满足资金筹措充足性要求的情况。通过对项目可实现收入的变动进行敏感性分析，按预测的销售收入下降的情况下债券偿债覆盖率仍大于 1，符合本次发行专项债券要求。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

债券名称：甘肃省土地储备专项债券项目

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：10166 万元

付息频率：2027 年开始一年一付，2031 年到期后一次还本付息

是否到期一次性还本：是

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。债券募集资金应按照募集计划进行严格管理。成立专门的资金管理机构，对募集资金进行专户管理，并确保募集资金专款专用。

（三）职责分工

各级市县政府负责统筹本地区专项债券管理工作，建立本地区财政、项目主管部门、职能管理部门等共同参与的协调机制，审定专项债券项目 and 需求。

财政部门负责专项债券额度管理和预算管理，债券发行和资金拨付；牵头组织相关部门做好年度政府性基金收支预算编制，督促抓好收支预算执行；做好项目对应政府性基金预算收入和专项收入管理，及时偿付本息费用；组织做好项目绩效评价和债券存续期信息公开；会同发展改革等部门提出专项债券项目安排；会同项目主管部门对专项债券使用管理实施监督；会同国有资产监管部门、项目主管部门做好专项债券资产监督管理等工作。

项目主管部门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。

项目单位负责提出专项债券项目需求申请，如实编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备；规范使用债券资金，及时形成支出；定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，发现风险或异常情况及时应对，并向项目主管部门报告；编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券存续期内项目对应产生的政府性基金收入或用于偿还债券本息的专项收入及时

足额缴入国库，按时足额还本付息；做好项目对应资产管理、地方政府性债务管理系统数据填报、信息公开、绩效管理等相关工作。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

土地储备项目作为城市发展和房地产开发的重要基础，其成功实施与管理直接关系到城市规划和市场调控的效果。然而，土地储备项目往往伴随着多种风险，包括政策风险、市场风险、财务风险、环境风险等。因此，在实施土地储备项目时，需要深入分析并采取有效的防控措施。

（3）政策风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地储备期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在储备过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

防控措施：

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

（2）市场方面

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和储备过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地储备计划未能实现预期收益。

土地价格的波动对储备项目的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

在土地储备过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地储备的供需错配。例如，过度集中储备某类类型的土地，而市场对其他类型土地（如住宅用地）的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，影响资金的周转。

防控措施：

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期
做好风险预警和调整

（3）财务管理方面

资金链断裂风险，土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

融资风险由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化（例如融资成本上升、信贷政策紧缩），可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

收益不达预期风险，土地储备项目的收益往往受到市场变化、政策影响等多种因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

防控措施：

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

（4）环境风险

环境污染与生态风险，在土地储备过程中，特别是对收储建设用地可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地储备过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

土地开发后的环境治理风险，有些土地在储备时并未经过完整的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

防控措施：

在土地储备前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，规避因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

（7）法律与合规风险

土地权属问题风险，土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。储备过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

合同履行风险，土地储备过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出让方未能按时交付土地或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。

防控措施：

在土地储备前，开展详细的土地权属调查，确保土地的合法性和权属清晰，防范潜在的法律纠纷。

合同签订时，确保各方权利义务明确，法律条款充分保护项目方利益，必要时可通过律师审查合同。

加强对项目的合规管理，确保土地储备全过程符合相关法律法规要求，避免法律风险。

土地储备项目涉及的风险种类繁多，包括政策、市场、财务、环境和法律等多个方面。为了确保土地储备项目的顺利推进与成功实施必须加强风险预判、分析和管控，采取有效的防控措施。通过合理的风险评估与应对策略，能够最大限度地降低项目风险，确保土地储备项目的稳定性与高效性。

（三）还款保障措施

1、建立偿债保障机制

根据《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，专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。专项债务利息通过对应的政府性

基金收入、专项收入偿还，不通过发行专项债券偿还。专项债务收支按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡。

本市使用债券资金需建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。这包括对还款资金的专门管理，确保还款资金按时足额到位。

2、利用专项债延期还款政策（符合条件时）

符合条件的借款人可以申请专项债延期还款。借款人需要提供相关的证明材料，如经营状况报告、财务报表等，填写申请表格，并提交至相关部门进行审批。一旦获得批准，借款人就可以根据政策规定延期还款。但借款人需要及时了解政策的具体要求，并按照规定提交相关材料，谨慎处理与金融机构的沟通，确保信息的准确传达，合理规划自己的资金使用，避免因延期还款而导致更大的经济损失。

七、其他需要说明事项

（一）事前绩效评估报告

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

专项债以政府信用为背书，融资成本低且周期灵活，可缓解天水市财政压力。天水市可通过专项债收储土地，高效利用资金推动土地资源盘活。

天水市运用政府专项债券储备土地，既是应对当前土地供需矛盾、优化区域规划的迫切需求，也是实现产业升级、城乡融合及民生改善的战略选择。通过专项债收储，可系统性解决土地低效利用问题，提前布局基础设施，并为招商引资与乡村振兴提供可持续的土地资源保障。

2、项目投资合规性与项目成熟度

根据《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）、《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）、《甘肃省自然资源厅 甘肃省财政厅关于规范运用地方政府专项债券开展土地储备工作的通知》（甘资发〔2025〕37号），为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，通过运用地方政府专项债券资金收储土地，以达到严控增量、优化存量、提高质量的目的，并支持盘活存量闲置土地，进一步推动相关土地政策措施的落地见效，促进房地产市场平稳健康发展，为各地运用地方政府专项债券资金开展收储土地提供了政策指导和工作依据。

根据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），本项目涉及拟储备土地均已纳入天水市2026年度国有土地储备计划。

3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资12707.21万元，发行债券10166万元，约占总投资的80%，自筹资金为2541.21万元，约占总投资的20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为1年，即2026年1月至12月。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目资金收入全部为土地出让收入，收入预测时综合考虑了天水市近三年全市地区生产总值，并结合天水市基准地价，以及充

分考虑了宗地所在位置和宗地规划指标，合理分析预测拟收储土地未来地价。

成本包含土地储备成本、前期开发费用等政策性专项基金计提，各项成本均可通过政府公布的相关文件及实地调查获得，成本测算依据充分、过程合理。

通过合理计算收入和成本及其他费用，供地收益足够覆盖债券本息。

5、债券资金需求合理性

本项目总投资 12707.21 万元，资金来源为自筹资金及专项债券资金。发行债券 10166 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 2541.21 万元，约占总投资的 20%，符合财政部门对发行地方政府专项债券对财政预算资金和专项债券资金比例的要求。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 10166 万元，期限 5 年，用于收储土地。

项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.56 倍，项目预期收益与融资可达平衡。项目建成后的土地出让收入作为债券还本付息的资金来源在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

影响项目债券偿付风险主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险。本项目风险点预估完备，并已考虑到应对措施，因此风险总体可控。

7、绩效目标合理性

（1）绩效目标的政策匹配性分析

①与土地资源优化政策的一致性：专项债券储备土地项目的核心目标需响应国家“盘活存量、严控增量”的土地政策导向。天水市人民政府拟运用政府专项债券收储土地的行动体现了这一政策目标，收储土地后根据城市规划供应土地，既避免土地的低效利用，又优化城市功能布局。符合国家“去库存”与“动态调节土地供给”的顶层设计，具有战略合理性。

②与财政资金效益导向的契合度：绩效目标需确保专项债券资金使用的高效性与安全性。天水市人民政府可通过建立专项债券资金专户、严控土地供应比例，确保资金闭环管理并重点支持民生及实体经济项目，体现了对资金效益的精细化管控。

（2）绩效目标的量化指标合理性分析

①土地收储规模与成本控制

收储规模：本项目拟收储土地面积共计 59415 平方米。

成本核算：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，收储成本根据政府公布的相关文件及项目实际状况确定。

②土地再利用效益指标：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，完成土地收储后，根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等要求，以居住用地供应土地，可实现土地增值，提升土地利用效率，目标直接关联经济效益。

经济带动效应：天水市本次收储土地计划用于居住项目、基础设施项目，目标可带动就业创造等衍生指标。

（3）绩效目标的可行性评估

①市场需求支撑度：绩效目标需基于区域土地需求预测。本项目收储地块位于秦州区太京镇李家台子村片区，城区内多以住宅为主兼容少量商业，结合商品房库存周期、人口增长等数据等要求评估土地出让可行性，本项目涉及的土地收储后根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035年）》和《土地供应计划表》要求，并结合市场需求、基础设施进行供应。

②财政与政策可持续性

偿债能力：本项目本息覆盖倍数为 1.56，能够实现资金平衡。

政策延续性：自然资源部明确专项债收储政策将长期推行，但需防范政策调整风险。

8、事前绩效评估结论

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。根据事前评估报告，该项目的实施是有必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

（二）专项债券项目绩效目标表
项目绩效目标表

项目名称	秦州区太京镇李家台子村片区收购成本项目资金		
资金用途	收回收购土地地价款	主管部门	天水市自然资源局
项目开始日期	2025	项目完成日期	2026
基本情况	该项目位于秦州区太京镇李家台子村片区国有土地，总面积 59415 平方米，该项目收购价款 12707.21 万元		
监督管理单位	天水市自然资源局		

项目实施单位	天水市土地收购储备中心						
一级指标	二级指标	三级指标	指标值类型	目标值	度量单位	指标值内容	备注
成本指标	经济成本指标	年度消化暂付款资金	≤	10166	万元	年度消化暂付款资金	
	社会成本指标	不涉及社会成本指标	定性	无		无	
	生态环境成本指标	不涉及生态环境成本指标	定性	无		无	
产出指标	数量指标	完成土地收储工作	=	100	%	签署回收收购合同	
	质量指标	年度消化暂付款资金支付准确率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付准确率	
	时效指标	年度消化暂付款资金支付及时率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付及时率	
效益指标	经济效益指标	不涉及经济效益指标	定性	无		无	
	社会效益指标	保证被收储企业正常运转	定性	100		保证被收储企业正常运转	
	生态效益指标	不涉及生态效益指标	定性	无		无	
满意度指标	服务对象满意度指标	被收储企业满意度	≥	95	%	被收储企业满意度	

甘肃天水陆港建设开发有限公司（麦积区花牛镇飞机场片区 2019-62号宗地）

一、项目基本情况

天水市位于甘肃省东南部，辖秦州、麦积两区和秦安、甘谷、武山、清水、张家川回族自治县五县及国家级经济技术开发区，有113个乡镇、10个街道办事处，总面积1.43万平方公里，总人口372万。天水在以下八个方面具有比较优势：

一是区位优势明显。天水处于兰州、西安、银川、成都四个省会城市的中点，是丝绸之路经济带和关中平原城市群重要节点城市、陇东南交通枢纽、甘肃省委省政府确定建设的区域中心城市。陇海铁路、宝兰客专、连霍高速横贯东西，天平铁路、十天高速、天平高速、静天高速和正在建设的天陇铁路纵通南北，构成了四通八达的陆运网络。天水机场开通直飞天津、重庆等城市航线，立体交通网络正在加速形成。

二是历史文化厚重。天水是中华民族和华夏文明的重要发祥地，是国家历史文化名城，有8000多年的文化史、3000多年的文字记载史和2700多年的建城史。全市现有文物保护单位1807处，其中国家级21处，省级58处，以伏羲文化、大地湾文化、秦早期文化、麦积山石窟文化和三国古战场文化为代表的“五大文化”，构成了天水丰富的历史文化资源。

三是旅游资源富集。天水是中国优秀旅游城市，全市现有旅游景区景点228处，其中5A级景区1处（麦积山）、4A级景区8处。明代建筑伏羲庙和伏羲创画八卦遗址卦台山，是海内外华人寻根祭

祖的圣地。麦积山石窟是中国四大石窟之一，被誉为“东方雕塑陈列馆”，列入世界文化遗产名录。麦积山石窟“东方微笑”跨越千年，是天水文化旅游的一张靓丽名片。

四是生态环境良好。天水地跨长江、黄河两大流域，属大陆性暖温带半湿润气候，年平均气温 11℃左右，年降水量 500 毫米以上，森林覆盖率 33.86%，是西北最大的天然林基地。中心城区绿地率 36.22%，城区空气质量年优良天数 350 天左右。

五是工业基础较好。天水是全国三线建设布局的老工业基地和甘肃重要的装备制造业基地，传统工业以电子信息、电工电器、机械制造、医药食品、建筑建材为主，集成电路封装测试、数控机床、中高压开关柜等在全国具有较高知名度，新材料、新能源等新兴产业正在培育壮大，人工智能、数字经济等未来产业加快布局发展。国家级天水经济技术开发区和 20 多个工业园区发展势头良好，基础设施日益完善，项目落地承载能力较强，已成为承接产业转移的重要平台。

六是农业特色鲜明。天水是我国北方最佳水果、蔬菜生产基地，国家级农业科技园区是中国西部航天育种基地，农业主要以果品、蔬菜、畜牧、中药材等特色产业为主，农林特产质优品繁，“天水花牛苹果又大又红”，秦安蜜桃、秦州樱桃、甘谷辣椒等农产品在全国具有较高知名度，发展特色农业、循环农业、农产品精深加工和农业高新技术产业前景广阔。

七是人力资源丰富。天水是甘肃省人口大市，科研单位、高等院校和职业技术学校集中，技术工人整体素质较高。有 70 多万人常

年在外务工，天水白娃娃、羲皇故里建筑工、羲里娲乡家政大嫂、天水麻辣嫂等劳务品牌拥有良好口碑。

八是营商环境优越。天水始终秉持重商亲商富商安商理念，聚力打造一流营商环境，先后出台项目落地奖励、用地用电、税费减免、人才引进、科技创新等优惠政策，大力推行“高效办成一件事”，加快行政审批流程再造，以“只要企业定了干、一切手续政府办”的郑重承诺、“无事不扰、有事办到”的贴心服务，全力保障企业家放心投资、安心发展、舒心生活，一批 500 强企业相继落户天水。随着“天水麻辣烫”火爆出圈，城市美誉度、知名度、影响力大幅提升，热情好客、文明礼貌的城市形象日益彰显。

（一）项目所处区域财政经济情况

天水市近三年的财政经济情况如下：2023 年地区生产总值为 856.78 亿元，2024 年 952.25 亿元，2025 年 980.88 亿元，政府财政收入稳步增长，为后续发行债券提供了保障。

表 1-1 近三年财政经济情况

年份	2023	2024	2025
地区生产总值（亿元）	856.78	952.25	980.88
一般预算收入（亿元）	46.34	47	42.56
政府性基金收入（亿元）	15.65	12.93	13.11
其中：国有土地出让收入（亿元）	12.78	9.29	6.52
政府性基金支出（亿元）	53.63	69.04	93.85
其中：国有土地出让支出（亿元）	6.69	12.46	15.08
年度土地供应量（公顷）	18.968	60.411	20.735
年度地方政府债务限额（亿元）	283.4	466.85	536.37

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
天水市本级	179.99	173.996

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	截至 2025 年
3 年期	4.352
5 年期	28.47
7 年期	26.231
10 年期	77.995
16 年期	0.2
17 年期	0.2
18 年期	0.2
19 年期	0.2
20 年期	25.701
30 年期	10.447

(二) 项目情况

根据《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），优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，可以纳入收回收购范围。又依据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028 年）和天水市 2026 年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38 号）、《收购储备清单》，天水市 2026 年拟收储存量闲置土地 2019-62 号宗地，

该宗土地目前系因企业无力或无意愿开发而导致闲置，符合有偿收回的条件，故本次纳入专项债券收地范围，具体情况如下：

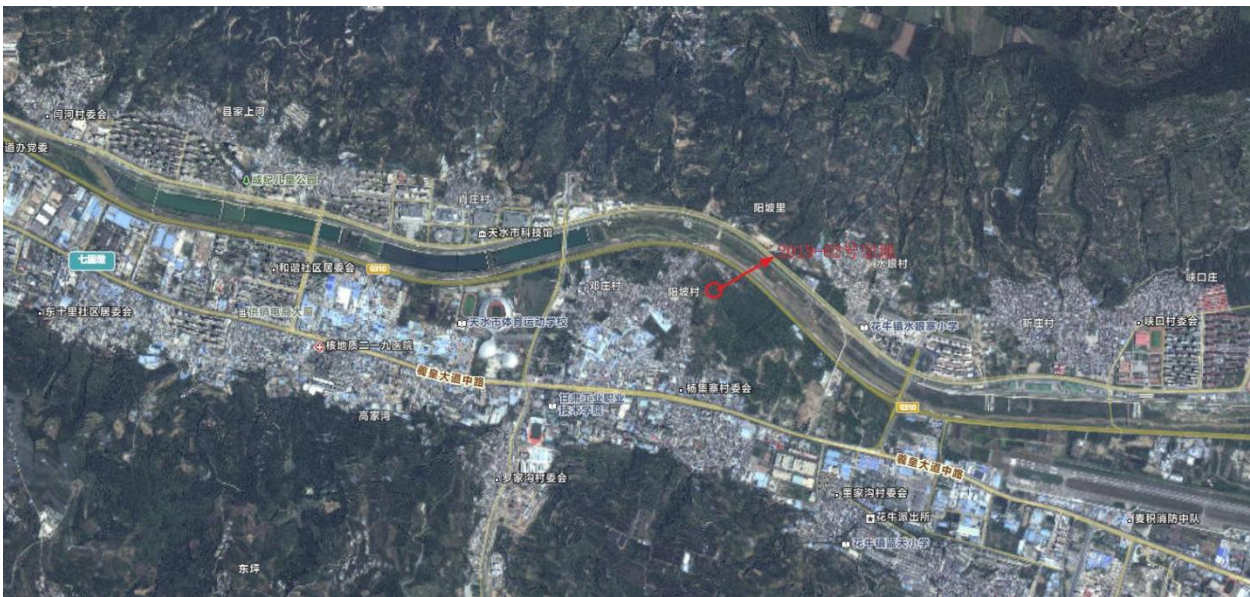
1、项目基本情况

（1）宗地编号：dk2019-62 号；宗地面积：65362 平方米；规划用途：居住用地；宗地坐落：麦积区花牛镇飞机场片区，四至为东至空地，南至羲皇大道，西至阳坡村，北至秦麦高速；规划条件：主体建筑物性质为居住及其附属设施，建筑总面积不大于 78434（不含地下部分）平方米，建筑容积率不高于 1.2，建筑限高不高于 18 米，建筑密度不高于 30%，绿地率不低于 30%,地块标识码为 6205032024R001057。

表 2 存量闲置土地储备项目涉及地块基本信息

地块编号	土地出让人	位置	面积 （平方米）	规划用途	投资总额 （万元）
dk2019-62	天水市自然资源局	麦积区花牛镇飞机场片区	65362	居住用地	13054.44

（2）宗地位置



(3) 信息系统中已生成地块标识码截图



年度计划									
24	朝阳区	朝阳区东坝乡... 朝阳区东坝乡...	0.73	dk2023-25	0.73	6205022025R100023	收购	朝阳区东坝乡...	否
25	朝阳区	朝阳区东坝乡... 朝阳区东坝乡...	0.6787	dk2025-20	0.6787	6205022024R000470	农转征	朝阳区东坝乡...	否
26	朝阳区	朝阳区东坝乡... 朝阳区东坝乡...	14	dk2025-59	14	6205022024R001203	农转征	朝阳区东坝乡...	否
27	朝阳区	朝阳区东坝乡... 朝阳区东坝乡...	21.4532	dk2023-23	2.8445	6205022024R001040	农转征	朝阳区东坝乡...	否
28	朝阳区	朝阳区东坝乡... 朝阳区东坝乡...	24.5798	dk2025-42	24.5798	6205022024R000904	农转征	朝阳区东坝乡...	否
29	朝阳区	朝阳区东坝乡... 朝阳区东坝乡...	4.79	dk2025-59	4.79	6205022025R000116	农转征	朝阳区东坝乡...	否
30	朝阳区	朝阳区东坝乡... 朝阳区东坝乡...	0.9	dk2023-87	0.9	6205022025R100047	农转征	朝阳区东坝乡...	否
31	朝阳区	朝阳区东坝乡... 朝阳区东坝乡...	11.5371	dk2025-118	1.6743	6205022025R000109	农转征	朝阳区东坝乡...	否

(4) 处置存量闲置土地清单截图



项目基本信息

行政区划: 天津市市辖区
合同编号: 天政土出告(2019)36号
出让面积: 6.5362
主要用途: 商业服务用地
不动产单元编码: 2021-07-01
实际开工时间: 2025-12-31
处置类型: 闲置土地/闲置土地/闲置土地

项目名称: 朝阳区东坝乡...
电子监管号: 6205022025R000470
土地用途: 朝阳区东坝乡...
原合同签订时间: 2020-03-26
供应方式: 挂牌出让
约定开工时间: 2023-06-30
变更开工时间: 2025-12-31
办理时间: 2025-12-31

闲置存量土地处置阶段

处置方式: (一) 协议合作开发
(二) 支持收购转让
(三) 支持收购收购
(四) 支持收购收购

联系人: 朝阳区东坝乡...
联系电话: 朝阳区东坝乡...

（三）项目立项情况或实施依据

依据《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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），天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《处置存量闲置土地清单》。

该宗土地“符合存量闲置土地储备项目”，明确列入《处置存量闲置土地清单》，“天水市土地收购储备中心甘肃天水陆港建设开发有限公司”已经签署《国有土地使用权收购合同》。

（四）项目责任主体

1、实施单位

项目实施单位为：天水市土地收购储备中心。主要的工作职能是：负责土地收购储备工作；已纳入全国土地储备机构名录（2020年版）。

2、主管单位

项目主管单位为：天水市自然资源局

3、资产管理单位

资产管理单位为：天水市土地收购储备中心

4、资产持有单位

资产持有单位为：天水市土地收购储备中心

（五）项目属性

本项目属于收回收购闲置存量土地项目，属于政府投资范围，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

（六）项目领域

本项目投向领域为收回收购闲置存量土地项目，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》（2026年版）领域。

（七）项目审批情况

1. 项目申报。2024年11月13日，天水市自然资源局面向社会征集收回收购的闲置土地，请符合征集条件的有意愿企业（或单位）于2024年11月23日前提交《收回收购土地申请书》。

2. 土地评估。2025年7月20日，天水市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购土地开展土地市场价格评估。

3. 签署收购合同。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心与土地使用权人签署《国有土地使用权收购合同》。

4. 价格公示。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心在天水市自然资源局官网公布了《宗地收回收购相关信息》。

5. 市政府批复价格。2025年8月22日，天水市人民政府关于运用地方政府专项债券资金收回7宗存量闲置土地价格的批复。

（八）债券资金使用合规性

债券发行后，由天水市土地收购储备中心按照项目进度，向财

政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用土地收回地价款，不存在用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

（九）项目运营模式

本项目由天水市土地收购储备中心2026年完成土地收回，经主管部门同意后，确定实施。储备期结束后进入运营期，运营工作由天水市土地收购储备中心负责，包含项目在合作期内的运营、管理、维护。主要包括：项目日常巡查，项目情况整理，项目推介等。

（十）项目投后管理

项目收入归集。项目收入由天水市财政局收取，缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。天水市财政局收到项目土地出让收益后，将到期应还债券本息及服务费缴入省级国库。天水市财政局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

资产登记管理。专项债券存续期内，专项债券资金形成的资产

为国有资产，权益登记在天水市土地收购储备中心名下，并且负责项目运营工作。严禁将专项债券项目对应资产违规注入其他企业或用于担保抵押，未经本政府批准并报省级财政部门审核，不得将对应资产进行处置。相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。资产运营单位需制定资产运营计划，建立长效的运营机制，发挥资产服务功能，尽快实现项目运营收益，切实保障专项债券偿还能力。资产权属部门根据委托约定对资产运营单位进行监管，可制定运营工作考核计划，有效提高资产运营服务质量，实现资产保值增值的远期目标。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1、资金方面。专项债收购存量用地为地方政府提供了重要的资金来源，显著增强了地方政府的资金流动性。这一政策的实施，使得地方政府能够通过发行专项债券的方式，筹集大量低成本资金，用于收购市场上闲置的存量用地。这些资金不仅有助于缓解地方政府的财政压力，还能够支持地方政府的土地储备和基础设施建设等关键领域。通过专项债券的发行，地方政府能够更有效地管理和利用土地资源，实现资金的优化配置和高效利用。同时，这一政策也为企业提供了出售闲置土地的机会，从而帮助企业回笼资金，缓解资金压力，提升企业的资金使用效率和市场竞争力。

2、企业方面。对于房企而言，专项债收购存量用地政策的实施带来了积极的影响。一方面，房企可以通过出售闲置土地，获得急需的资金支持，从而缓解资金压力，优化土储结构，提高资金使用

效率。这些资金可以用于支持企业的其他关键项目，如保交房等，有助于提升企业的信誉和融资能力。另一方面，随着土地市场的调控和供需关系的改善，房企在市场上的竞争压力也将得到缓解。此外，政策的实施还有助于促进房地产市场的稳定发展，为房企提供更加稳定和可持续的市场环境。

3、土地方面。专项债收购存量用地政策的实施，对于提升土地资源利用效率、优化土地储备结构具有重要意义。通过收购市场上闲置的存量用地，政府能够更好地管理和利用土地资源，减少土地资源的浪费和闲置现象。同时，政府还可以根据市场需求和城市规划，对收购的土地进行整理和开发，形成“净地”“优地”，以满足市场对高品质土地的需求。此外，政策的实施还有助于补齐公共服务设施短板，改善城市环境和居民生活质量。通过优化土地资源配臵，政府能够更好地支持实体经济发展，促进有效投资，推动城市经济的高质量发展。

4、市场方面。专项债收购存量用地政策的实施对于促进房地产市场的稳定发展具有重要意义。通过调控土地市场供应，减少过剩供应，政府能够改善市场供求关系，避免房地产市场出现过度波动和恶性竞争。同时，政策的实施还有助于抑制投机性购地行为，维护房地产市场的健康发展。此外，随着土地资源的优化配臵和有效利用，政府能够更好地支持房地产市场的长期发展，为市场提供更加稳定和可持续的发展环境。通过这一政策的实施，政府、企业 and 市场各方将共同推动房地产市场的平稳健康发展，实现共赢的局面。

（二）经济效益分析

专项债券作为政府重要的融资工具，其经济效益体现在多维度、多环节的联动效应中：

1、专项债通过收购房企闲置土地，直接为房企注入现金流，帮助其解决债务压力。这一机制打破了房企因土地资产沉淀导致的资金链僵局，使土地资源从“低效持有”转化为“可循环资本”，提高企业资金周转效率。同时，专项债的低成本融资属性进一步降低房企财务负担，形成债务置换的良性循环。

2、专项债通过“政府信用背书+项目收益自平衡”模式，以较低成本撬动社会资本参与土地开发：通过专项债注入启动资金后，土地收储项目可通过后续出让收益吸引社会资本参与开发，形成“专项债资金-土地整理-市场溢价-收益回笼”的闭环。这一过程显著提升财政资金使用效率。

3、专项债收储通过清理闲置土地、调整规划用途，减少无效土地供给，推动土地市场供需动态平衡，提高土地集约化开发水平。这一机制有效抑制了土地市场因库存积压导致的恶性竞争，避免“供过于求-地价下跌-财政缩水”的负向循环。

（六）社会效益分析

1、调节土地供需，稳定房地产市场：土地储备专项债券的发行有助于地方政府调节土地供需关系，通过收购存量土地，增加土地供应，从而稳定房地产市场价格，避免市场波动过大。

2、缓解地方政府债务压力：通过发行土地储备专项债券，地方政府可以筹集资金用于土地储备和开发，缓解地方政府的债务压力，降低财政风险。

- 3、支持房企和政府平台公司化解债务：土地储备专项债券为房企和城投公司提供资金支持，帮助他们化解高息债务，减轻财务负担，促进企业健康发展。
- 4、优化土地资源配置：通过收储闲置土地并进行重新开发和利用，可以有效优化土地资源配置，提高土地利用效率，避免土地资源的浪费。
- 5、促进经济发展：土地储备专项债券的发行和使用可以促进相关产业的发展，带动就业和经济增长，对地方经济的稳定和发展具有积极影响。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

经有资质的评估机构对回收收购土地价格开展了评估测算，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格作为收地价格，按照天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度，经天水市土地收购储备中心与企业协商确定最终土地收购价格为13054.44万元，具体投资额如下：

表 3 项目投资估算

序号	宗地位置	宗地编号	面积 (m²)	收购 时间	规划 用途	成交价格 (万元)	企业土地 成本 (万元)	土地评估 价值 (万元)	成交价格 较评估价 格下调幅 度(%)	土地收购 价格 (万元)
1	麦积区 花牛镇 飞机场 片区	2019-62 号	65362	2026 年	居住 用地	15490.794	15490.794	13799.62	10.92%	13054.44

（二）资金筹措方案

1、资金来源

资本金来源：项目资金来源为政府财政资金、地方专项债券资金，无其他资金。

2、融资来源

项目总投资 13054.44 万元，发行债券 10444 万元，约占总投资的 80%，发行期限 5 年，年利率为 2.3%。

3、资金使用计划

项目总投资 13054.44 万元，发行债券 10444 万元，约占总投资的 80%，自筹资金为 2610.44 万元，约占总投资的 20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为 1 年，即 2026 年 1 月至 12 月。

表 4 土地储备资金筹措情况

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	13054.44	0	2610.44	0	0	0	10444	
2026 年	13054.44	0	2610.44	0	0	0	10444	
2027 年	0	0	0	0	0	0	0	
2028 年	0	0	0	0	0	0	0	
2029 年	0	0	0	0	0	0	0	
2030 年	0	0	0	0	0	0	0	
2031 年	0	0	0	0	0	0	0	

（三）项目实施安排

1. 前期手续进度情况:

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《关于实施妥善处理闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号）落地见效，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，使用专项债券资金用于收回收购土地，优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，天水市储备中心成立项目领导小组，对项目的全过程进行领导；征集拟收储地块；前期调查，拟订实施方案，上报会审，资料准备，上报审批，入库管理等一切前期准备工作。

2. 实施进度情况:

2025年开始实施，预期2026年底完成收储工作，目前已完成收储地块基本信息的确定，收储地块价格评估，签署《国有土地使用权收购合同》，收储地块价格公示，拟定专项债券实施方案。

3. 土地出让情况:

自2027年起，天水市自然储备中心严格按照《年度土地出让计划表》实施，确保土地专项债券良好运行。

（四）资金使用计划

1、根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目资金纳入2026年财政预算情况的说明》，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 5 项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
13054.44	0	10444	2610.44

2、2026年申请的专项债券拟用于：

根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目土地出让前债券利息及发行费用的说明》，土地出让前债券利息及发行费用全部由市财政承担，2026 年申请的专项债券资金拟全部用于土地收购时的地价款。

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

1. 项目收入情况预估

根据《土地估价报告》（甘金土估〔2025〕S021号），在规划条件下国有出让土地使用权价格估算，确定2026年的土地使用权出让预期单价为2200.51元/平方米，随着城市的发展，周边的配套设施、市政配套设施等将随之发生变化，未来该区域基础设施将会越来越趋于完善。

根据天水市公布的相关资料，天水市近三年年全市生产总值(GDP)同比以5%以上的增速，符合天水市城市发展，本次预测该项目土地出让收入按照每年环比每年5%的增值收益率。考虑到收储及出让前期的准备工作和天水市土地供应计划，该项目计划2027年-2031年完成全部供应(具体供应计划参考《土地出让计划表》)，结合天水市未来五年房地产市场的预期情况，该项目未来预期收益如下表：

表 6 项目总收入

序号	宗地位置	出让时间	土地面积		单价（元/平方米）	亩价（万元）	总收入（万元）
		（年）	平方米	亩			
1	麦积区花牛镇飞机场片区	2027	0	0	2310.54	154.04	0
2		2028	0	0	2426.07	161.74	0
3		2029	0	0	2547.37	169.83	0
4		2030	0	0	2674.74	178.32	0
5		2031	65362	98.04	2808.48	187.23	18356.79
合计			65362				18356.79

2. 项目成本预估

本项目政策性专项基金计提金额合计 3297.62 万元，土地出让总收入扣除政策性专项基金计提费用后，净收益 15059.17 万元。政策性专项基金计提详见下表（单位：万元）：

表 7 项目成本费用明细（万元）

序号	政策性计提项目	计提金额（万元）	计提标准
1	农业土地开发资金	34.32	土地面积 × 麦积区土地平均收益（35 元/平方米） × 15%
2	教育基金	530.24	（土地出让收入 - 土地成本） × 10%
3	保障性住房保障基金	917.84	土地出让收入 × 5%
4	农田水利建设基金	530.24	（土地出让收入 - 土地成本） × 10%
5	出让土地业务费	367.14	土地出让收入 × 2%
6	省分成计提比例	917.84	土地出让收入 × 5%
合计		3297.62	

（二）项目融资成本

项目融资还本付息情况

麦积区花牛镇飞机场片区（2019-62 号）拟发行专项债券 10444 万元。根据与承接发行债券银行沟通，发行期限 5 年，预测年利率为 2.3%，债券偿付方式为每年付息一次，到期一次性还本，建设期债券利息由自有资金统筹安排。经测算，项目需还本付息资金总计为 11645.05 万元，其中本金 10444 万元，利息 1201.05 万元。

表 8 还本付息的预测

年度	期初本金余额 (万元)	本期新增余 额(万元)	本期偿还本 金(万元)	期末本金余额 (万元)	当年偿还利 息(万元)	当年还本付息 合计(万元)
2026	0	10444		10444	0	0
2027	10444			10444	240.21	240.21
2028	10444			10444	240.21	240.21
2029	10444			10444	240.21	240.21
2030	10444			10444	240.21	240.21
2031	10444		10444		240.21	10684.21

（三）融资收益平衡情况

1、项目净收益情况

债券存续期内，根据估算本项目土地出让预计总收入 18356.79 万元，预计总成本费用 3297.62 万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为 15059.17 万元。

2、债券还本付息估算

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。

本息覆盖倍数为：1.29，具体是详见下表：

表 9 债券还本付息估算表（单位：万元）

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	10444	0	10444	15059.17
2027 年		240.21	240.21	
2028 年		240.21	240.21	
2029 年		240.21	240.21	
2030 年		240.21	240.21	
2031 年		240.21	240.21	
合计	10444	1201.05	11645.05	
本息覆盖 倍数	1.29			

3、敏感性分析

考虑到项目可实现收入是本期所发行债券还本付息的基础，收入的变动会直接影响债券本息的偿还，按土地出让收入分别下降 5%、10%的情况下进行敏感性分析。分析结果详见下表：

项目	土地出让收入	土地出让收入下降 5%	土地出让收入下降 10%
债券偿债覆盖率	1.29	1.24	1.19

经分析本项目的债券偿债覆盖率大于 1，我们亦未注意到不能够满足资金筹措充足性要求的情况。通过对项目可实现收入的变动进行敏感性分析，按预测的销售收入下降的情况下债券偿债覆盖率仍大于 1，符合本次发行专项债券要求。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

债券名称：甘肃省土地储备专项债券项目

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：10444 万元

付息频率：2027 年开始一年一付，2031 年到期后一次还本付息

是否到期一次性还本：是

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。债券募集资金应按照募集计划进行严格管理。成立专门的资金管理机构，对募集资金进行专户管理，并确保募集资金专款专用。

（三）职责分工

各级市政府负责统筹本地区专项债券管理工作，建立本地区财政、项目主管部门、职能管理部门等共同参与的协调机制，审定专项债券项目 and 需求。

财政部门负责专项债券额度管理和预算管理，债券发行和资金拨付；牵头组织相关部门做好年度政府性基金收支预算编制，督促抓好收支预算执行；做好项目对应政府性基金预算收入和专项收入管理，及时偿付本息费用；组织做好项目绩效评价和债券存续期信息公开；会同发展改革等部门提出专项债券项目安排；会同项目主管部门对专项债券使用管理实施监督；会同国有资产监管部门、项目主管部门做好专项债券资产监督管理等工作。

项目主管部门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。

项目单位负责提出专项债券项目需求申请，如实编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备；规范使用债券资金，及时形成支出；定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，发现风险或异常情况及时应对，并向项目主管部门报告；编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券存续期内项目对应产生的政府性基金收入或用于偿还债券本息的专项收入及时足额缴入国库，按时足额还本付息；做好项目对应资产管理、地方政府性债务管理系统数据填报、信息公开、绩效管理等相关工作。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

土地储备项目作为城市发展和房地产开发的重要基础，其成功实施与管理直接关系到城市规划和市场调控的效果。然而，土地储备项目往往伴随着多种风险，包括政策风险、市场风险、财务风险、环境风险等。因此，在实施土地储备项目时，需要深入分析并采取有效的防控措施。

（4）政策风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地储备期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在储备过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

防控措施：

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

（2）市场方面

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和储备过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地储备计划未能实现预期收益。

土地价格的波动对储备项目的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

在土地储备过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地储备的供需错配。例如，过度集中储备某类类型的土地，而市场对其他类型土地（如住宅用地）的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，影响资金的周转。

防控措施：

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期
做好风险预警和调整

（3）财务管理方面

资金链断裂风险，土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

融资风险由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化（例如融资成本上升、信贷政策紧缩），可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

收益不达预期风险，土地储备项目的收益往往受到市场变化、政策影响等多种因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

防控措施：

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

（4）环境风险

环境污染与生态风险，在土地储备过程中，特别是对收储建设

用地可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地储备过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

土地开发后的环境治理风险，有些土地在储备时并未经过完整的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

防控措施：

在土地储备前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，规避因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

（8）法律与合规风险

土地权属问题风险，土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。储备过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

合同履行风险，土地储备过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出

让方未能按时交付土地或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。

防控措施：

在土地储备前，开展详细的土地权属调查，确保土地的合法性和权属清晰，防范潜在的法律纠纷。

合同签订时，确保各方权利义务明确，法律条款充分保护项目方利益，必要时可通过律师审查合同。

加强对项目的合规管理，确保土地储备全过程符合相关法律法规要求，避免法律风险。

土地储备项目涉及的风险种类繁多，包括政策、市场、财务、环境和法律等多个方面。为了确保土地储备项目的顺利推进与成功实施必须加强风险预判、分析和管控，采取有效的防控措施。通过合理的风险评估与应对策略，能够最大限度地降低项目风险，确保土地储备项目的稳定性与高效性。

（四）还款保障措施

1、建立偿债保障机制

根据《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，专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还，不通过发行专项债券偿还。专项债务收支按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡。

本市使用债券资金需建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。这包括对还款资金的专门管理，确保还款资金按时足额到位。

2、利用专项债延期还款政策（符合条件时）

符合条件的借款人可以申请专项债延期还款。借款人需要提供相关的证明材料，如经营状况报告、财务报表等，填写申请表格，并提交至相关部门进行审批。一旦获得批准，借款人就可以根据政策规定延期还款。但借款人需要及时了解政策的具体要求，并按照规定提交相关材料，谨慎处理与金融机构的沟通，确保信息的准确传达，合理规划自己的资金使用，避免因延期还款而导致更大的经济损失。

七、其他需要说明事项

（一）事前绩效评估报告

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

专项债以政府信用为背书，融资成本低且周期灵活，可缓解天水市财政压力。天水市可通过专项债收储土地，高效利用资金推动土地资源盘活。

天水市运用政府专项债券储备土地，既是应对当前土地供需矛盾、优化区域规划的迫切需求，也是实现产业升级、城乡融合及民生改善的战略选择。通过专项债收储，可系统性解决土地低效利用问题，提前布局基础设施，并为招商引资与乡村振兴提供可持续的土地资源保障。

2、项目投资合规性与项目成熟度

根据《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）、《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）、《甘肃省自然资源厅 甘肃省财政厅关于规范运用地方政府专项债券开展土地储备工作的通知》（甘资发〔2025〕37号），为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，通过运用地方政府专项债券资金收储土地，以达到严控增量、优化存量、提高质量的目的，并支持盘活存量闲置土地，进一步推动相关土地政策措施的落地见效，促进房地产市场平稳健康发展，为各地运用地方政府专项债券资金开展收储土地提供了政策指导和工作依据。

根据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），本项目涉及拟储备土地均已纳入天水市2026年度国有土地储备计划。

3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资13054.44万元，发行债券10444万元，约占总投资的80%，自筹资金为2610.44万元，约占总投资的20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为1年，即2026年1月至12月。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目资金收入全部为土地出让收入，收入预测时综合考虑了天水市近三年全市地区生产总值，并结合天水市基准地价，以及充

分考虑了宗地所在位置和宗地规划指标，合理分析预测拟收储土地未来地价。

成本包含土地储备成本、前期开发费用等政策性专项基金计提，各项成本均可通过政府公布的相关文件及实地调查获得，成本测算依据充分、过程合理。

通过合理计算收入和成本及其他费用，供地收益足够覆盖债券本息。

5、债券资金需求合理性

本项目总投资 13054.44 万元，资金来源为自筹资金及专项债券资金。发行债券 10444 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 2610.44 万元，约占总投资的 20%，符合财政部门对发行地方政府专项债券对财政预算资金和专项债券资金比例的要求。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 10444 万元，期限 5 年，用于收储土地。

项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.29 倍，项目预期收益与融资可达平衡。项目建成后的土地出让收入作为债券还本付息的资金来源在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

影响项目债券偿付风险主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险。本项目风险点预估完备，并已考虑到应对措施，因此风险总体可控。

7、绩效目标合理性

（1）绩效目标的政策匹配性分析

①与土地资源优化政策的一致性：专项债券储备土地项目的核心目标需响应国家“盘活存量、严控增量”的土地政策导向。天水市人民政府拟运用政府专项债券收储土地的行动体现了这一政策目标，收储土地后根据城市规划供应土地，既避免土地的低效利用，又优化城市功能布局。符合国家“去库存”与“动态调节土地供给”的顶层设计，具有战略合理性。

②与财政资金效益导向的契合度：绩效目标需确保专项债券资金使用的高效性与安全性。天水市人民政府可通过建立专项债券资金专户、严控土地供应比例，确保资金闭环管理并重点支持民生及实体经济项目，体现了对资金效益的精细化管控。

（2）绩效目标的量化指标合理性分析

①土地收储规模与成本控制

收储规模：本项目拟收储土地面积共计 65362 平方米。

成本核算：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，收储成本根据政府公布的相关文件及项目实际状况确定。

②土地再利用效益指标：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，完成土地收储后，根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等要求，以居住用地供应土地，可实现土地增值，提升土地利用效率，目标直接关联经济效益。

经济带动效应：天水市本次收储土地计划用于居住项目、基础设施项目，目标可带动就业创造等衍生指标。

（3）绩效目标的可行性评估

①市场需求支撑度：绩效目标需基于区域土地需求预测。本项目收储地块位于麦积区花牛镇飞机场片区，城区内多以住宅为主兼容少量商业，结合商品房库存周期、人口增长等数据等要求评估土地出让可行性，本项目涉及的土地收储后根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》和《土地供应计划表》要求，并结合市场需求、基础设施进行供应。

②财政与政策可持续性

偿债能力：本项目本息覆盖倍数为 1.29，能够实现资金平衡。

政策延续性：自然资源部明确专项债收储政策将长期推行，但需防范政策调整风险。

8、事前绩效评估结论

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34 号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61 号）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。根据事前评估报告，该项目的实施是有必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

（二）专项债券项目绩效目标表

项目绩效目标表

项目名称	麦积区花牛镇飞机场片区收购成本项目资金		
资金用途	收回收购土地地价款	主管部门	天水市自然资源局
项目开始日期	2025	项目完成日期	2026
基本情况	该项目位于麦积区花牛镇飞机场片区，总面 65362 平方米，该项目收购价款 13054.44 万元		
监督管理单位	天水市自然资源局		

项目实施单位	天水市土地收购储备中心						
一级指标	二级指标	三级指标	指标值类型	目标值	度量单位	指标值内容	备注
成本指标	经济成本指标	年度消化暂付款资金	≤	10444	万元	年度消化暂付款资金	
	社会成本指标	不涉及社会成本指标	定性	无		无	
	生态环境成本指标	不涉及生态环境成本指标	定性	无		无	
产出指标	数量指标	完成土地收储工作	=	100	%	签署回收收购合同	
	质量指标	年度消化暂付款资金支付准确率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付准确率	
	时效指标	年度消化暂付款资金支付及时率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付及时率	
效益指标	经济效益指标	不涉及经济效益指标	定性	无		无	
	社会效益指标	保证被收储企业正常运转	定性	100		保证被收储企业正常运转	
	生态效益指标	不涉及生态效益指标	定性	无		无	
满意度指标	服务对象满意度指标	被收储企业满意度	≥	95	%	被收储企业满意度	

天水市文化旅游投资发展有限责任公司(麦积区花牛镇飞机场北侧片区2020-63)

一、项目基本情况

天水市位于甘肃省东南部，辖秦州、麦积两区和秦安、甘谷、武山、清水、张家川回族自治县五县及国家级经济技术开发区，有113个乡镇、10个街道办事处，总面积1.43万平方公里，总人口372万。天水在以下八个方面具有比较优势：

一是区位优势明显。天水处于兰州、西安、银川、成都四个省会城市的中点，是丝绸之路经济带和关中平原城市群重要节点城市、陇东南交通枢纽、甘肃省委省政府确定建设的区域中心城市。陇海铁路、宝兰客专、连霍高速横贯东西，天平铁路、十天高速、天平高速、静天高速和正在建设的天陇铁路纵通南北，构成了四通八达的陆运网络。天水机场开通直飞天津、重庆等城市航线，立体交通网络正在加速形成。

二是历史文化厚重。天水是中华民族和华夏文明的重要发祥地，是国家历史文化名城，有8000多年的文化史、3000多年的文字记载史和2700多年的建城史。全市现有文物保护单位1807处，其中国家级21处，省级58处，以伏羲文化、大地湾文化、秦早期文化、麦积山石窟文化和三国古战场文化为代表的“五大文化”，构成了天水丰富的历史文化资源。

三是旅游资源富集。天水是中国优秀旅游城市，全市现有旅游景区景点228处，其中5A级景区1处（麦积山）、4A级景区8处。明代建筑伏羲庙和伏羲创画八卦遗址卦台山，是海内外华人寻根祭

祖的圣地。麦积山石窟是中国四大石窟之一，被誉为“东方雕塑陈列馆”，列入世界文化遗产名录。麦积山石窟“东方微笑”跨越千年，是天水文化旅游的一张靓丽名片。

四是生态环境良好。天水地跨长江、黄河两大流域，属大陆性暖温带半湿润气候，年平均气温 11℃ 左右，年降水量 500 毫米以上，森林覆盖率 33.86%，是西北最大的天然林基地。中心城区绿地率 36.22%，城区空气质量年优良天数 350 天左右。

五是工业基础较好。天水是全国三线建设布局的老工业基地和甘肃重要的装备制造业基地，传统工业以电子信息、电工电器、机械制造、医药食品、建筑建材为主，集成电路封装测试、数控机床、中高压开关柜等在全国具有较高知名度，新材料、新能源等新兴产业正在培育壮大，人工智能、数字经济等未来产业加快布局发展。国家级天水经济技术开发区和 20 多个工业园区发展势头良好，基础设施日益完善，项目落地承载能力较强，已成为承接产业转移的重要平台。

六是农业特色鲜明。天水是我国北方最佳水果、蔬菜生产基地，国家级农业科技园区是中国西部航天育种基地，农业主要以果品、蔬菜、畜牧、中药材等特色产业为主，农林特产质优品繁，“天水花牛苹果又大又红”，秦安蜜桃、秦州樱桃、甘谷辣椒等农产品在全国具有较高知名度，发展特色农业、循环农业、农产品精深加工和农业高新技术产业前景广阔。

七是人力资源丰富。天水是甘肃省人口大市，科研单位、高等院校和职业技术学校集中，技术工人整体素质较高。有 70 多万人常

年在外务工，天水白娃娃、羲皇故里建筑工、羲里娲乡家政大嫂、天水麻辣嫂等劳务品牌拥有良好口碑。

八是营商环境优越。天水始终秉持重商亲商富商安商理念，聚力打造一流营商环境，先后出台项目落地奖励、用地用电、税费减免、人才引进、科技创新等优惠政策，大力推行“高效办成一件事”，加快行政审批流程再造，以“只要企业定了干、一切手续政府办”的郑重承诺、“无事不扰、有事办到”的贴心服务，全力保障企业家放心投资、安心发展、舒心生活，一批 500 强企业相继落户天水。随着“天水麻辣烫”火爆出圈，城市美誉度、知名度、影响力大幅提升，热情好客、文明礼貌的城市形象日益彰显。

（一）项目所处区域财政经济情况

天水市近三年的财政经济情况如下：2023 年地区生产总值为 856.78 亿元，2024 年 952.25 亿元，2025 年 980.88 亿元，政府财政收入稳步增长，为后续发行债券提供了保障。

表 1-1 近三年财政经济情况

年份	2023	2024	2025
地区生产总值（亿元）	856.78	952.25	980.88
一般预算收入（亿元）	46.34	47	42.56
政府性基金收入（亿元）	15.65	12.93	13.11
其中：国有土地出让收入（亿元）	12.78	9.29	6.52
政府性基金支出（亿元）	53.63	69.04	93.85
其中：国有土地出让支出（亿元）	6.69	12.46	15.08
年度土地供应量（公顷）	18.968	60.411	20.735
年度地方政府债务限额（亿元）	283.4	466.85	536.37

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
天水市本级	179.99	173.996

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	截至 2025 年
3 年期	4.352
5 年期	28.47
7 年期	26.231
10 年期	77.995
16 年期	0.2
17 年期	0.2
18 年期	0.2
19 年期	0.2
20 年期	25.701
30 年期	10.447

（二）项目情况

根据《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），优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，可以纳入收回收购范围。又依据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），《收购储备清单》，天水市2026年拟收储存量闲置土地2020-63号宗地，

该宗土地目前系因企业无力或无意愿开发而导致闲置，符合有偿收回的条件，故本次纳入专项债券收地范围，具体情况如下：

1、项目基本情况：

（1）地块编号：dk2020-63 号；地块面积：9.3489 公顷；规划用途：居住用地（兼容配套商业设施）；位置：麦积区花牛镇飞机场北侧片区；四至范围：东至空地、南至天水机场、西至科耐环保集成房屋有限公司、北至秦麦高速；规划条件：建筑容积率不高于 1.5 不低于 1、建筑限高 24 米（同时满足机场限高）、建筑密度不高于 28%、绿地率不低于 30%，地块标识码为 6205032024R000562。

表 2 存量闲置土地储备项目涉及地块基本信息

地块编号	出让入	位置	面积 (平方米)	规划用途	投资总额 (万元)
dk2020-63	天水市自然资源局	麦积区花牛镇飞机场北侧片区	93489	居住用地 (兼容配套商业设施)	15620.02

（2）宗地位置截图



（3）信息系统中已生成地块标识码截图

依据《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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），天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《处置存量闲置土地清单》。

该宗土地“符合存量闲置土地储备项目”，明确列入《处置存量闲置土地清单》，“天水市土地收购储备中心与天水市文化旅游投资发展有限责任公司”已经签署《国有土地使用权收购合同》。

（四）项目责任主体

1、实施单位

项目实施单位为：天水市土地收购储备中心。主要的工作职能是：负责土地收购储备工作；已纳入全国土地储备机构名录（2020年版）。

2、主管单位

项目主管单位为：天水市自然资源局

3、资产管理单位

资产管理单位为：天水市土地收购储备中心

4、资产持有单位

资产持有单位为：天水市土地收购储备中心

（五）项目属性

本项目属于收回收购闲置存量土地项目，属于政府投资范围，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

（六）项目领域

本项目投向领域为收回收购闲置存量土地，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》（2026年版）领域。

（七）项目审批情况

1. 项目申报。2024年11月13日，天水市自然资源局面向社会征集收回收购的闲置土地，请符合征集条件的有意愿企业(或单位)于2024年11月23日前提交《收回收购土地申请书》。

2. 土地评估。2025年4月26日，天水市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购土地开展土地市场价格评估。

3. 价格集体决策。2025年9月19日，天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度，并且确定收回地价款。

4. 签署收购合同。2025年9月19日，天水市土地收购储备中心与土地使用权人签署《国有土地使用权收购合同》。

5. 价格公示。2025年9月20日，天水市土地收购储备中心在天水市自然资源局官网公布了《宗地收回收购相关信息》。

6. 市政府批复价格。2025年9月24日。天水市人民政府批准该批次专项债券项目。

（八）债券资金使用合规性

债券发行后，由天水市土地收购储备中心按照项目进度，向财政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用土地收回地价款，不存在用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

（九）项目运营模式

本项目由天水市土地收购储备中心2026年完成土地收回，经主管部门同意后，确定实施。储备期结束后进入运营期，运营工作由天水市土地收购储备中心负责，包含项目在合作期内的运营、管理、维护。主要包括：项目日常巡查，项目情况整理，项目推介等。

（十）项目投后管理

项目收入归集。项目收入由天水市财政局收取，缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。天水市财政局收到项目土地出让收益后，将到期应还债券本息及服务费用缴入省级国库。天水市财政局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

资产登记管理。专项债券存续期内，专项债券资金形成的资产为国有资产，权益登记在天水市土地收购储备中心名下，并且负责项目运营工作。严禁将专项债券项目对应资产违规注入其他企业或用于担保抵押，未经本政府批准并报省级财政部门审核，不得将对应资产进行处置。相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。资产运营单位需制定资产运营计划，建立长效的运营机制，发挥资产服务功能，尽快实现项目运营收益，切实保障专项债券偿还能力。资产权属部门根据委托约定对资产运营单位进行监管，可制定运营工作考核计划，有效提高资产运营服务质量，实现资产保值增值的远期目标。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1、资金方面。专项债收购存量用地为地方政府提供了重要的资金来源，显著增强了地方政府的资金流动性。这一政策的实施，使得地方政府能够通过发行专项债券的方式，筹集大量低成本资金，用于收购市场上闲置的存量用地。这些资金不仅有助于缓解地方政府的财政压力，还能够支持地方政府的土地储备和基础设施建设等关键领域。通过专项债券的发行，地方政府能够更有效地管理和利用土地资源，实现资金的优化配置和高效利用。同时，这一政策也为企业提供了出售闲置土地的机会，从而帮助企业回笼资金，缓解资金压力，提升企业的资金使用效率和市场竞争力。

2、企业方面。对于房企而言，专项债收购存量用地政策的实施带来了积极的影响。一方面，房企可以通过出售闲置土地，获得急

需的资金支持，从而缓解资金压力，优化土储结构，提高资金使用效率。这些资金可以用于支持企业的其他关键项目，如保交房等，有助于提升企业的信誉和融资能力。另一方面，随着土地市场的调控和供需关系的改善，房企在市场上的竞争压力也将得到缓解。此外，政策的实施还有助于促进房地产市场的稳定发展，为房企提供更加稳定和可持续的市场环境。

3、土地方面。专项债收购存量用地政策的实施，对于提升土地资源利用效率、优化土地储备结构具有重要意义。通过收购市场上闲置的存量用地，政府能够更好地管理和利用土地资源，减少土地资源的浪费和闲置现象。同时，政府还可以根据市场需求和城市规划，对收购的土地进行整理和开发，形成“净地”“优地”，以满足市场对高品质土地的需求。此外，政策的实施还有助于补齐公共服务设施短板，改善城市环境和居民生活质量。通过优化土地资源配臵，政府能够更好地支持实体经济发展，促进有效投资，推动城市经济的高质量发展。

4、市场方面。专项债收购存量用地政策的实施对于促进房地产市场的稳定发展具有重要意义。通过调控土地市场供应，减少过剩供应，政府能够改善市场供求关系，避免房地产市场出现过度波动和恶性竞争。同时，政策的实施还有助于抑制投机性购地行为，维护房地产市场的健康发展。此外，随着土地资源的优化配臵和有效利用，政府能够更好地支持房地产市场的长期发展，为市场提供更加稳定和可持续的发展环境。通过这一政策的实施，政府、企业 and 市场各方将共同推动房地产市场的平稳健康发展，实现共赢的局面。

（二）经济效益分析

专项债券作为政府重要的融资工具，其经济效益体现在多维度、多环节的联动效应中：

1、专项债通过收购房企闲置土地，直接为房企注入现金流，帮助其解决债务压力。这一机制打破了房企因土地资产沉淀导致的资金链僵局，使土地资源从“低效持有”转化为“可循环资本”，提高企业资金周转效率。同时，专项债的低成本融资属性进一步降低房企财务负担，形成债务置换的良性循环。

2、专项债通过“政府信用背书+项目收益自平衡”模式，以较低成本撬动社会资本参与土地开发：通过专项债注入启动资金后，土地收储项目可通过后续出让收益吸引社会资本参与开发，形成“专项债资金-土地整理-市场溢价-收益回笼”的闭环。这一过程显著提升财政资金使用效率。

3、专项债收储通过清理闲置土地、调整规划用途，减少无效土地供给，推动土地市场供需动态平衡，提高土地集约化开发水平。这一机制有效抑制了土地市场因库存积压导致的恶性竞争，避免“供过于求-地价下跌-财政缩水”的负向循环。

（七）社会效益分析

1、调节土地供需，稳定房地产市场：土地储备专项债券的发行有助于地方政府调节土地供需关系，通过收购存量土地，增加土地供应，从而稳定房地产市场价格，避免市场波动过大。

2、缓解地方政府债务压力：通过发行土地储备专项债券，地方政府可以筹集资金用于土地储备和开发，缓解地方政府的债务压力，

降低财政风险。

3、支持房企和政府平台公司化解债务：土地储备专项债券为房企和城投公司提供资金支持，帮助他们化解高息债务，减轻财务负担，促进企业健康发展。

4、优化土地资源配置：通过收储闲置土地并进行重新开发和利用，可以有效优化土地资源配置，提高土地利用效率，避免土地资源的浪费。

5、促进经济发展：土地储备专项债券的发行和使用可以促进相关产业的发展，带动就业和经济增长，对地方经济的稳定和发展具有积极影响。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

经有资质的评估机构对收回收购土地价格开展了评估测算，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格作为收地价格，按照天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度，经天水市土地收购储备中心与企业协商确定最终土地收购价格,为15620.02万元，具体投资额如下：

表 3 项目投资估算

序号	位置	宗地编号	面积（m²）	收储时间	规划用途	成交价格（万元）	企业土地成本（万元）	土地评估价值（万元）	成交价格较评估价格下调幅度（%）	土地收购价格（万元）
1	麦积区花牛镇飞机场北侧片区	2020-63号	93489	2026年	居住用地（兼容配套商业设施）	26924.832	20800	22074.34	18.01%	15620.02

（二）资金筹措方案

1、资金来源

资本金来源:项目资金来源为政府财政资金、地方专项债券资金,无其他资金。

2、融资来源

项目总投资 15620.02 万元,发行债券 12496 万元,约占总投资的 80%,发行期限 5 年,年利率为 2.3%。

3、资金使用计划

项目总投资 15620.02 万元,发行债券 12496 万元,约占总投资的 80%,自筹资金 3124.02 万元,约占总投资的 20%,筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金,收储期限拟定为 1 年,即 2026 年 1 月至 12 月。

表 4 土地储备资金筹措情况

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	15620.02	0	3124.02	0	0	0	12496	
2026 年	15620.02	0	3124.02	0	0	0	12496	
2027 年	0	0	0	0	0	0	0	
2028 年	0	0	0	0	0	0	0	
2029 年	0	0	0	0	0	0	0	
2030 年	0	0	0	0	0	0	0	
2031 年	0	0	0	0	0	0	0	

(三) 项目实施安排

1. 前期手续进度情况:

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《关于实施妥善处理闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号）落地见效，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，使用专项债券资金用于收回收购土地，优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，天水市储备中心成立项目领导小组，对项目的全过程进行领导；征集拟收储地块；前期调查，拟订实施方案，上报会审，资料准备，上报审批，入库管理等一切前期准备工作。

2. 实施进度情况:

2025年开始实施，预期2026年年底完成收储工作，目前已完成收储地块基本信息的确定，收储地块价格评估，签署《国有土地使用权收购合同》，收储地块价格公示，拟定专项债券实施方案。

3. 土地出让情况:

自2027年起，天水市自然储备中心严格按照《年度土地出让计划表》实施，确保土地专项债券良好运行。

（四）资金使用计划

1、根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目资金纳入2026年财政预算情况的说明》，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 5 项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
15620.02	0	12496	3124.02

2、2026年申请的专项债券拟用于：

根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目土地出让前债券利息及发行费用的说明》，土地出让前债券利息及发行费用全部由市财政承担，2026 年申请的专项债券拟用于本项目地块土地储备收购地价款。

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

1. 项目收入预估

根据《土地估价报告》（甘金土估〔2025〕S014号），在规划条件下国有出让土地使用权价格估算，确定2026年的土地使用权出让预期单价为2377.62元/平方米，随着城市的发展，周边的配套设施、市政配套设施等将随之发生变化，未来该区域基础设施将会越来越趋于完善。

根据天水市公布的相关资料，天水市近三年年全市生产总值(GDP)同比以5%以上的增速，符合天水市城市发展，本次预测该项目土地出让收入按照每年环比每年5%的增值收益率。考虑到收储及出让前期的准备工作和天水市土地供应计划，该项目计划2027年-2031年完成全部供应(具体供应计划参考《土地出让计划表》)，结合天水市未来五年房地产市场的预期情况，该项目未来预期收益如下表：

表 6 土地出让总收入预估

序号	位置	计划出让时间	拟出让土地面积	单价	亩价	总收入
----	----	--------	---------	----	----	-----

		(年)	平方米	亩	(元/平方米)	(万元)	(万元)
1	麦积区花牛镇飞机场北侧片区	2027	18697.8	28.05	2496.5	166.43	4667.91
2		2028	18697.8	28.05	2621.33	174.76	4901.31
3		2029	18697.8	28.05	2752.4	183.49	5146.38
4		2030	18697.8	28.05	2890.02	192.67	5403.7
5		2031	18697.8	28.05	3034.52	202.3	5673.88
合计			93489				25793.18

2. 项目成本预估

本项目政策性专项基金计提金额合计 5178.95 万元，土地出让总收入扣除政策性专项基金计提费用后，净收益 20614.23 万元。政策性专项基金计提详见下表(单位: 万元):

表 7 项目成本费用明细 (万元)

序号	政策性计提项目	计提金额	计提标准
1	农业土地开发资金	49.1	土地面积 × 麦积区土地平均收益 (35 元/平方米) × 15%
2	教育基金	1017.32	(土地出让收入-土地收储成本) × 10%
3	保障性住房保障基金	1289.67	土地出让收入 × 5%
4	农田水利建设基金	1017.32	(土地出让收入-土地收储成本) × 10%
5	出让土地业务费	515.87	土地出让收入 × 2%
6	省分成计提比例	1289.67	土地出让收入 × 5%
合计		5178.95	

(二) 项目融资成本

项目融资还本付息情况

天水市麦积区飞机场北侧片区（标识码为 6205032024R000562）

拟发行专项债券 12496 万元。根据与承接发行债券银行沟通，发行期限 5 年，预测年利率为 2.3%，债券偿付方式为每年付息一次，到期一次性还本，建设期债券利息由自有资金统筹安排。经测算，项目需还本付息资金总计为 13933.05 万元，其中本金 12496 万元，利息 1437.05 万元。

表 8 项目融资还本付息的预测

年度	期初本金余额（万元）	本期新增余额（万元）	本期偿还本金（万元）	期末本金余额（万元）	当年偿还利息（万元）	当年还本付息合计（万元）
2026	0	12496		12496	0	0
2027	12496			12496	287.41	287.41
2028	12496			12496	287.41	287.41
2029	12496			12496	287.41	287.41
2030	12496			12496	287.41	287.41
2031	12496		12496		287.41	12783.43

（三）融资收益平衡情况

1、项目净收益情况

债券存续期内，根据估算本项目土地出让预计总收入 25793.18 万元，预计总成本费用 5178.95 万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为 20614.23 万元。

2、债券还本付息估算

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。

本息覆盖倍数为：1.48，具体是详见下表：

表 9 债券还本付息估算表(单位: 万元)

年度	借贷本息支付			土地相关净收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	12496	0	12496	20614.63
2027 年		287.41	287.41	
2028 年		287.41	287.41	
2029 年		287.41	287.41	
2030 年		287.41	287.41	
2031 年		287.41	287.41	
合计	12496	1437.05	13933.05	
本息覆盖倍数	1.48			

4、敏感性分析

考虑到项目可实现收入是本期所发行债券还本付息的基础，收入的变动会直接影响债券本息的偿还，按土地出让收入分别下降 5%、10%的情况下进行敏感性分析。分析结果详见下表：

项目	土地出让收入	土地出让收入下降 5%	土地出让收入下降 10%
债券偿债覆盖率	1.48	1.42	1.35

经分析本项目的债券偿债覆盖率大于 1，我们亦未注意到不能够满足资金筹措充足性要求的情况。通过对项目可实现收入的变动进行敏感性分析，按预测的销售收入下降的情况下债券偿债覆盖率仍大于 1，符合本次土地专项债券要求。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

债券名称：甘肃省土地储备专项债券项目

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：12496 万元

付息频率：2027 年开始一年一付，2031 年到期后一次还本付息

是否到期一次性还本：是

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。债券募集资金应按照募集计划进行严格管理。成立专门的资金管理机构，对募集资金进行专户管理，并确保募集资金专款专用。

（三）职责分工

各级市政府负责统筹本地区专项债券管理工作，建立本地区财政、项目主管部门、职能管理部门等共同参与的协调机制，审定专项债券项目 and 需求。

财政部门负责专项债券额度管理和预算管理，债券发行和资金拨付；牵头组织相关部门做好年度政府性基金收支预算编制，督促抓好收支预算执行；做好项目对应政府性基金预算收入和专项收入管理，及时偿付本息费用；组织做好项目绩效评价和债券存续期信息公开；会同发展改革等部门提出专项债券项目安排；会同项目主管部门对专项债券使用管理实施监督；会同国有资产监管部门、项目主管部门做好专项债券资产监督管理等工作。

项目主管部门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。

项目单位负责提出专项债券项目需求申请，如实编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备；规范使用债券资金，及时形成支出；定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，发现风险或异常情况及时应对，并向项目主管部门报告；编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券存续期内项目对应产生的政府性基金收入或用于偿还债券本息的专项收入及时足额缴入国库，按时足额还本付息；做好项目对应资产管理、地方政府性债务管理系统数据填报、信息公开、绩效管理等相关工作。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

土地储备项目作为城市发展和房地产开发的重要基础，其成功实施与管理直接关系到城市规划和市场调控的效果。然而，土地储备项目往往伴随着多种风险，包括政策风险、市场风险、财务风险、环境风险等。因此，在实施土地储备项目时，需要深入分析并采取有效的防控措施。

（5）政策风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地储备期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在储备过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

防控措施：

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

（2）市场方面

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和储备过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地储备计划未能实现预期收益。

土地价格的波动对储备项目的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

在土地储备过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地储备的供需错配。例如，过度集中储备某类类型的土地，而市场对其他类型土地（如住宅用地）的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，影响资金的周转。

防控措施：

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期
做好风险预警和调整

（3）财务管理方面

资金链断裂风险，土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

融资风险由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化（例如融资成本上升、信贷政策紧缩），可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

收益不达预期风险，土地储备项目的收益往往受到市场变化、政策影响等多种因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

防控措施：

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

（4）环境风险

环境污染与生态风险，在土地储备过程中，特别是对收储建设

用地可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地储备过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

土地开发后的环境治理风险，有些土地在储备时并未经过完整的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

防控措施：

在土地储备前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，规避因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

（9）法律与合规风险

土地权属问题风险，土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。储备过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

合同履行风险，土地储备过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出

让方未能按时交付土地或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。

防控措施：

在土地储备前，开展详细的土地权属调查，确保土地的合法性和权属清晰，防范潜在的法律纠纷。

合同签订时，确保各方权利义务明确，法律条款充分保护项目方利益，必要时可通过律师审查合同。

加强对项目的合规管理，确保土地储备全过程符合相关法律法规要求，避免法律风险。

土地储备项目涉及的风险种类繁多，包括政策、市场、财务、环境和法律等多个方面。为了确保土地储备项目的顺利推进与成功实施必须加强风险预判、分析和管控，采取有效的防控措施。通过合理的风险评估与应对策略，能够最大限度地降低项目风险，确保土地储备项目的稳定性与高效性。

（五）还款保障措施

1、建立偿债保障机制

根据《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，专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还，不通过发行专项债券偿还。专项债务收支按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡。

本市使用债券资金需建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。这包括对还款资金的专门管理，确保还款资金按时足额到位。

2、利用专项债延期还款政策（符合条件时）

符合条件的借款人可以申请专项债延期还款。借款人需要提供相关的证明材料，如经营状况报告、财务报表等，填写申请表格，并提交至相关部门进行审批。一旦获得批准，借款人就可以根据政策规定延期还款。但借款人需要及时了解政策的具体要求，并按照规定提交相关材料，谨慎处理与金融机构的沟通，确保信息的准确传达，合理规划自己的资金使用，避免因延期还款而导致更大的经济损失。

七、其他需要说明事项

（一）事前绩效评估报告

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

专项债以政府信用为背书，融资成本低且周期灵活，可缓解天水市财政压力。天水市可通过专项债收储土地，高效利用资金推动土地资源盘活。

天水市运用政府专项债券储备土地，既是应对当前土地供需矛盾、优化区域规划的迫切需求，也是实现产业升级、城乡融合及民生改善的战略选择。通过专项债收储，可系统性解决土地低效利用问题，提前布局基础设施，并为招商引资与乡村振兴提供可持续的土地资源保障。

2、项目建设投资合规性与项目成熟度

根据《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）、《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）、《甘肃省自然资源厅 甘肃省财政厅关于规范运用地方政府专项债券开展土地储备工作的通知》（甘资发〔2025〕37号），为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，通过运用地方政府专项债券资金收储土地，以达到严控增量、优化存量、提高质量的目的，并支持盘活存量闲置土地，进一步推动相关土地政策措施的落地见效，促进房地产市场平稳健康发展，为各地运用地方政府专项债券资金开展收储土地提供了政策指导和工作依据。

根据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）和《收购储备清单》，本项目涉及拟储备土地均已纳入天水市2026年度国有土地储备计划。

3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资15620.02万元，发行债券12496万元，约占总投资的80%，自筹资金3124.02万元，约占总投资的20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为1年，即2026年1月至12月。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目资金收入全部为土地出让收入，收入预测时综合考虑了天水市近三年全市地区生产总值，并结合天水市基准地价，以及充

分考虑了宗地所在位置和宗地规划指标，合理分析预测拟收储土地未来地价。

成本包含土地储备成本、前期开发费用等政策性专项基金计提，各项成本均可通过政府公布的相关文件及实地调查获得，成本测算依据充分、过程合理。

通过合理计算收入和成本及其他费用，供地收益足够覆盖债券本息。

5、债券资金需求合理性

本项目总投资 15620.02 万元，资金来源为自筹资金及专项债券资金。发行债券 12496 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 3124.02 万元，约占总投资的 20%，符合财政部门对发行地方政府专项债券对财政预算资金和专项债券资金比例的要求。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 12496 万元，期限 5 年，用于收储土地。

项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.48 倍，项目预期收益与融资可达平衡。项目建成后的土地出让收入作为债券还本付息的资金来源在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

影响项目债券偿付风险主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险。本项目风险点预估完备，并已考虑到应对措施，因此风险总体可控。

7、绩效目标合理性

（1）绩效目标的政策匹配性分析

①与土地资源优化政策的一致性：专项债券储备土地项目的核心目标需响应国家“盘活存量、严控增量”的土地政策导向。天水市人民政府拟运用政府专项债券收储土地的行动体现了这一政策目标，收储土地后根据城市规划供应土地，既避免土地的低效利用，又优化城市功能布局。符合国家“去库存”与“动态调节土地供给”的顶层设计，具有战略合理性。

②与财政资金效益导向的契合度：绩效目标需确保专项债券资金使用的高效性与安全性。天水市人民政府可通过建立专项债券资金专户、严控土地供应比例，确保资金闭环管理并重点支持民生及实体经济项目，体现了对资金效益的精细化管控。

（2）绩效目标的量化指标合理性分析

①土地收储规模与成本控制

收储规模：本项目拟收储土地面积共计 9.3489 公顷。

成本核算：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，收储成本根据政府公布的相关文件及项目实际状况确定。

②土地再利用效益指标：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，完成土地收储后，根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等要求，以商业用地（兼容居住用地）供应土地，可实现土地增值，提升土地利用效率，目标直接关联经济效益。

经济带动效应：天水市本次收储土地计划用于商住项目、基础设施项目，目标可带动就业创造等衍生指标。

（3）绩效目标的可行性评估

①市场需求支撑度：绩效目标需基于区域土地需求预测。本项目收储地块位于麦积区花牛镇飞机场北侧片区，城区内多以住宅、绿化为主，结合商品房库存周期、人口增长等数据等要求评估土地出让可行性，本项目涉及的土地收储后根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》和《土地供应计划表》要求，并结合市场需求、基础设施进行供应。

②财政与政策可持续性

偿债能力：本项目本息覆盖倍数为 1.48，能够实现资金平衡。

政策延续性：自然资源部明确专项债收储政策将长期推行，但需防范政策调整风险。

8、事前绩效评估结论

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34 号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61 号）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。根据事前评估报告，该项目的实施是有必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

（二）专项债券项目绩效目标表
项目绩效目标表

项目名称	天水市麦积区花牛镇飞机场北侧片区收购成本项目资金		
资金用途	收回收购土地地价款	主管部门	天水市自然资源局
项目开始日期	2025	项目完成日期	2026
基本情况	该项目位于麦积区花牛镇飞机场北侧片区国有土地，总面积 9.3489 公顷，该项目收购价款 15620.02 万元		
监督管理单位	天水市自然资源局		
项目实施单位	天水市土地收购储备中心		

一级指标	二级指标	三级指标	指标值类型	目标值	度量单位	指标值内容	备注
成本指标	经济成本指标	年度消化暂付款资金	≤	12496	万元	年度消化暂付款资金	
	社会成本指标	不涉及社会成本指标	定性	无		无	
	生态环境成本指标	不涉及生态环境成本指标	定性	无		无	
产出指标	数量指标	完成土地收储工作	=	100	%	签署收回收购合同	
	质量指标	年度消化暂付款资金支付准确率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付准确率	
	时效指标	年度消化暂付款资金支付及时率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付及时率	
效益指标	经济效益指标	不涉及经济效益指标	定性	无		无	
	社会效益指标	保证被收储企业正常运转	定性	100		保证被收储企业正常运转	
	生态效益指标	不涉及生态效益指标	定性	无		无	
满意度指标	服务对象满意度指标	被收储企业满意度	≥	95	%	被收储企业满意度	

天水市城市更新投资有限公司（麦积区飞机场南侧片区 2021-24）

一、项目基本情况

天水市位于甘肃省东南部，辖秦州、麦积两区和秦安、甘谷、武山、清水、张家川回族自治县五县及国家级经济技术开发区，有 113 个乡镇、10 个街道办事处，总面积 1.43 万平方公里，总人口 372 万。天水在以下八个方面具有比较优势：

一是区位优势明显。天水处于兰州、西安、银川、成都四个省会城市的中点，是丝绸之路经济带和关中平原城市群重要节点城市、陇东南交通枢纽、甘肃省委省政府确定建设的区域中心城市。陇海铁路、宝兰客专、连霍高速横贯东西，天平铁路、十天高速、天平高速、静天高速和正在建设的天陇铁路纵通南北，构成了四通八达的陆运网络。天水机场开通直飞天津、重庆等城市航线，立体交通网络正在加速形成。

二是历史文化厚重。天水是中华民族和华夏文明的重要发祥地，是国家历史文化名城，有 8000 多年的文化史、3000 多年的文字记载史和 2700 多年的建城史。全市现有文物保护单位 1807 处，其中国家级 21 处，省级 58 处，以伏羲文化、大地湾文化、秦早期文化、麦积山石窟文化和三国古战场文化为代表的“五大文化”，构成了天水丰富的历史文化资源。

三是旅游资源富集。天水是中国优秀旅游城市，全市现有旅游景区景点 228 处，其中 5A 级景区 1 处（麦积山）、4A 级景区 8 处。明代建筑伏羲庙和伏羲创画八卦遗址卦台山，是海内外华人寻根祭

祖的圣地。麦积山石窟是中国四大石窟之一，被誉为“东方雕塑陈列馆”，列入世界文化遗产名录。麦积山石窟“东方微笑”跨越千年，是天水文化旅游的一张靓丽名片。

四是生态环境良好。天水地跨长江、黄河两大流域，属大陆性暖温带半湿润气候，年平均气温 11℃ 左右，年降水量 500 毫米以上，森林覆盖率 33.86%，是西北最大的天然林基地。中心城区绿地率 36.22%，城区空气质量年优良天数 350 天左右。

五是工业基础较好。天水是全国三线建设布局的老工业基地和甘肃重要的装备制造业基地，传统工业以电子信息、电工电器、机械制造、医药食品、建筑建材为主，集成电路封装测试、数控机床、中高压开关柜等在全国具有较高知名度，新材料、新能源等新兴产业正在培育壮大，人工智能、数字经济等未来产业加快布局发展。国家级天水经济技术开发区和 20 多个工业园区发展势头良好，基础设施日益完善，项目落地承载能力较强，已成为承接产业转移的重要平台。

六是农业特色鲜明。天水是我国北方最佳水果、蔬菜生产基地，国家级农业科技园区是中国西部航天育种基地，农业主要以果品、蔬菜、畜牧、中药材等特色产业为主，农林特产质优品繁，“天水花牛苹果又大又红”，秦安蜜桃、秦州樱桃、甘谷辣椒等农产品在全国具有较高知名度，发展特色农业、循环农业、农产品精深加工和农业高新技术产业前景广阔。

七是人力资源丰富。天水是甘肃省人口大市，科研单位、高等院校和职业技术学校集中，技术工人整体素质较高。有 70 多万人常

年在外务工，天水白娃娃、羲皇故里建筑工、羲里娲乡家政大嫂、天水麻辣嫂等劳务品牌拥有良好口碑。

八是营商环境优越。天水始终秉持重商亲商富商安商理念，聚力打造一流营商环境，先后出台项目落地奖励、用地用电、税费减免、人才引进、科技创新等优惠政策，大力推行“高效办成一件事”，加快行政审批流程再造，以“只要企业定了干、一切手续政府办”的郑重承诺、“无事不扰、有事办到”的贴心服务，全力保障企业家放心投资、安心发展、舒心生活，一批 500 强企业相继落户天水。随着“天水麻辣烫”火爆出圈，城市美誉度、知名度、影响力大幅提升，热情好客、文明礼貌的城市形象日益彰显。

（一）项目所处区域财政经济情况

天水市近三年的财政经济情况如下：2023 年地区生产总值为 856.78 亿元，2024 年 952.25 亿元，2025 年 980.88 亿元，政府财政收入稳步增长，为后续发行债券提供了保障。

表 1-1 近三年财政经济情况

年份	2023	2024	2025
地区生产总值（亿元）	856.78	952.25	980.88
一般预算收入（亿元）	46.34	47	42.56
政府性基金收入（亿元）	15.65	12.93	13.11
其中：国有土地出让收入（亿元）	12.78	9.29	6.52
政府性基金支出（亿元）	53.63	69.04	93.85
其中：国有土地出让支出（亿元）	6.69	12.46	15.08
年度土地供应量（公顷）	18.968	60.411	20.735
年度地方政府债务限额（亿元）	283.4	466.85	536.37

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
天水市本级	179.99	173.996

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	截至 2025 年
3 年期	4.352
5 年期	28.47
7 年期	26.231
10 年期	77.995
16 年期	0.2
17 年期	0.2
18 年期	0.2
19 年期	0.2
20 年期	25.701
30 年期	10.447

(二) 项目情况

根据《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），优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，可以纳入收回收购范围。又依据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《收购储备清单》，天水市2026年拟收储存量闲置土地2021-24号宗地，

该宗土地目前系因企业无力或无意愿开发而导致闲置，符合有偿收回的条件，故本次纳入专项债券收地范围，具体情况如下：

1、项目基本情况：

（1）地块编号：dk2021-24 号；宗地面积：0.8199 公顷；规划用途：居住用地（兼容配套商业设施）；位置：麦积区飞机场南侧片区；四至范围：东至醒龙汽修厂、南至羲皇大道、西至陇顺达汽车销售公司、北至天水机场；规划条件：建筑容积率不高于 2.0 不低于 1、建筑限高 70 米（同时满足机场限高）、建筑密度不高于 28%、绿地率不低于 30%，该地块土地供应时间为 2021 年 7 月 12 日，地块标识码为 62052024R001214。

表 2 存量闲置土地储备项目涉及地块基本信息

地块编号	出让人	位置	面积 (平方米)	规划用途	投资总额 (万元)
dk2021-24	天水市自然资源局	麦积区飞机场南侧片区	8199	居住用地 (兼容配套商业设施)	2420.02

（2）宗地位置截图



（三）项目立项情况或实施依据

依据《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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），天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《处置存量闲置土地清单》。

该宗土地“符合存量闲置土地储备项目”，明确列入《处置存量闲置土地清单》，“天水市土地收购储备中心与天水市城市更新投资有限公司”已经签署《国有土地使用权收购合同》。

（四）项目责任主体

1、实施单位

项目实施单位为：天水市土地收购储备中心。主要的工作职能是：负责土地收购储备工作；已纳入全国土地储备机构名录（2020年版）。

2、主管单位

项目主管单位为：天水市自然资源局

3、资产管理单位

资产管理单位为：天水市土地收购储备中心

4、资产持有单位

资产持有单位为：天水市土地收购储备中心

（五）项目属性

本项目属于收回收购闲置存量土地项目，属于政府投资范围，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

（六）项目领域

本项目投向领域为收回收购闲置存量土地项目，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》（2026年版）领域。

（七）项目审批情况

1. 项目申报。2024年11月13日，天水市自然资源局面向社会征集收回收购的闲置土地，请符合征集条件的有意愿企业(或单位)于2024年11月23日前提交《收回收购土地申请书》。

2. 土地评估。2025年4月26日，天水市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购土地开展土地市场价格评估。

3. 价格集体决策。2025年9月19日，天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度，并且确定收回地价款。

4. 签署收购合同。2025年9月19日，天水市土地收购储备中心与土地使用权人签署《国有土地使用权收购合同》。

5. 价格公示。2025年9月20日，天水市土地收购储备中心在天水市自然资源局官网公布了《宗地收回收购相关信息》。

6. 市政府批复价格。2025年9月24日。天水市人民政府批准该批次专项债券项目。

（八）债券资金使用合规性

债券发行后，由天水市土地收购储备中心按照项目进度，向财政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用土地收回地价款，不存在用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

（九）项目运营模式

本项目由天水市土地收购储备中心2026年完成土地收回，经主管部门同意后，确定实施。储备期结束后进入运营期，运营工作由天水市土地收购储备中心负责，包含项目在合作期内的运营、管理、维护。主要包括：项目日常巡查，项目情况整理，项目推介等。

（十）项目投后管理

项目收入归集。项目收入由天水市财政局收取，缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。天水市财政局收到项目土地出让收益后，将到期应还债券本息及服务费用缴入省级国库。天水市财政局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

资产登记管理。专项债券存续期内，专项债券资金形成的资产为国有资产，权益登记在天水市土地收购储备中心名下，并且负责项目运营工作。严禁将专项债券项目对应资产违规注入其他企业或用于担保抵押，未经本政府批准并报省级财政部门审核，不得将对应资产进行处置。相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。资产运营单位需制定资产运营计划，建立长效的运营机制，发挥资产服务功能，尽快实现项目运营收益，切实保障专项债券偿还能力。资产权属部门根据委托约定对资产运营单位进行监管，可制定运营工作考核计划，有效提高资产运营服务质量，实现资产保值增值的远期目标。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1、资金方面。专项债收购存量用地为地方政府提供了重要的资金来源，显著增强了地方政府的资金流动性。这一政策的实施，使得地方政府能够通过发行专项债券的方式，筹集大量低成本资金，用于收购市场上闲置的存量用地。这些资金不仅有助于缓解地方政府的财政压力，还能够支持地方政府的土地储备和基础设施建设等关键领域。通过专项债券的发行，地方政府能够更有效地管理和利用土地资源，实现资金的优化配置和高效利用。同时，这一政策也为企业提供了出售闲置土地的机会，从而帮助企业回笼资金，缓解资金压力，提升企业的资金使用效率和市场竞争力。

2、企业方面。对于房企而言，专项债收购存量用地政策的实施带来了积极的影响。一方面，房企可以通过出售闲置土地，获得急

需的资金支持，从而缓解资金压力，优化土储结构，提高资金使用效率。这些资金可以用于支持企业的其他关键项目，如保交房等，有助于提升企业的信誉和融资能力。另一方面，随着土地市场的调控和供需关系的改善，房企在市场上的竞争压力也将得到缓解。此外，政策的实施还有助于促进房地产市场的稳定发展，为房企提供更加稳定和可持续的市场环境。

3、土地方面。专项债收购存量用地政策的实施，对于提升土地资源利用效率、优化土地储备结构具有重要意义。通过收购市场上闲置的存量用地，政府能够更好地管理和利用土地资源，减少土地资源的浪费和闲置现象。同时，政府还可以根据市场需求和城市规划，对收购的土地进行整理和开发，形成“净地”“优地”，以满足市场对高品质土地的需求。此外，政策的实施还有助于补齐公共服务设施短板，改善城市环境和居民生活质量。通过优化土地资源配臵，政府能够更好地支持实体经济发展，促进有效投资，推动城市经济的高质量发展。

4、市场方面。专项债收购存量用地政策的实施对于促进房地产市场的稳定发展具有重要意义。通过调控土地市场供应，减少过剩供应，政府能够改善市场供求关系，避免房地产市场出现过度波动和恶性竞争。同时，政策的实施还有助于抑制投机性购地行为，维护房地产市场的健康发展。此外，随着土地资源的优化配置和有效利用，政府能够更好地支持房地产市场的长期发展，为市场提供更加稳定和可持续的发展环境。通过这一政策的实施，政府、企业 and 市场各方将共同推动房地产市场的平稳健康发展，实现共赢的局面。

（二）经济效益分析

专项债券作为政府重要的融资工具，其经济效益体现在多维度、多环节的联动效应中：

1、专项债通过收购房企闲置土地，直接为房企注入现金流，帮助其解决债务压力。这一机制打破了房企因土地资产沉淀导致的资金链僵局，使土地资源从“低效持有”转化为“可循环资本”，提高企业资金周转效率。同时，专项债的低成本融资属性进一步降低房企财务负担，形成债务置换的良性循环。

2、专项债通过“政府信用背书+项目收益自平衡”模式，以较低成本撬动社会资本参与土地开发：通过专项债注入启动资金后，土地收储项目可通过后续出让收益吸引社会资本参与开发，形成“专项债资金-土地整理-市场溢价-收益回笼”的闭环。这一过程显著提升财政资金使用效率。

3、专项债收储通过清理闲置土地、调整规划用途，减少无效土地供给，推动土地市场供需动态平衡，提高土地集约化开发水平。这一机制有效抑制了土地市场因库存积压导致的恶性竞争，避免“供过于求-地价下跌-财政缩水”的负向循环。

（八）社会效益分析

1、调节土地供需，稳定房地产市场：土地储备专项债券的发行有助于地方政府调节土地供需关系，通过收购存量土地，增加土地供应，从而稳定房地产市场价格，避免市场波动过大。

2、缓解地方政府债务压力：通过发行土地储备专项债券，地方政府可以筹集资金用于土地储备和开发，缓解地方政府的债务压力，

降低财政风险。

3、支持房企和政府平台公司化解债务：土地储备专项债券为房企和城投公司提供资金支持，帮助他们化解高息债务，减轻财务负担，促进企业健康发展。

4、优化土地资源配置：通过收储闲置土地并进行重新开发和利用，可以有效优化土地资源配置，提高土地利用效率，避免土地资源的浪费。

5、促进经济发展：土地储备专项债券的发行和使用可以促进相关产业的发展，带动就业和经济增长，对地方经济的稳定和发展具有积极影响。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

经有资质的评估机构对收回收购土地价格开展了评估测算，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格作为收地价格，按照天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度，经天水市土地收购储备中心与企业协商确定最终土地收购价格为2420.02万元，具体投资额如下：

表 3 项目投资估算

序号	位置	宗地编号	面积（m²）	收储时间	规划用途	成交价格（万元）	企业土地成本（万元）	土地评估价值（万元）	成交价格较评估价格下调幅度（%）	土地收购价格（万元）
1	麦积区飞机场南侧片区	2021-24号	8199	2026 年	居住用地（兼容配套商业设施）	3013.1325	3013.1325	2531.4	15.99%	2420.02

（二）资金筹措方案

1、资金来源

资本金来源：项目资金来源为政府财政资金、地方专项债券资金，无其他资金。

2、融资来源

项目总投资 2420.02 万元，发行债券 1929 万元，约占总投资的 80%，发行期限 5 年，年利率为 2.3%。

3、资金使用计划

项目总投资 2420.02 万元，发行债券 1929 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 491.02 万元，约占总投资的 20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为 1 年，即 2026 年 1 月至 12 月。

表 4 土地储备资金筹措情况

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	2420.02	0	491.02	0	0	0	1929	
2026 年	2420.02	0	491.02	0	0	0	1929	
2027 年	0	0	0	0	0	0	0	
2028 年	0	0	0	0	0	0	0	
2029 年	0	0	0	0	0	0	0	
2030 年	0	0	0	0	0	0	0	
2031 年	0	0	0	0	0	0	0	

（三）项目实施安排

1. 前期手续进度情况:

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《关于实施妥善处理闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号）落地见效，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，使用专项债券资金用于收回收购土地，优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，天水市储备中心成立项目领导小组，对项目的全过程进行领导；征集拟收储地块；前期调查，拟订实施方案，上报会审，资料准备，上报审批，入库管理等一切前期准备工作。

2. 实施进度情况:

2025年开始实施，预期2026年年底完成收储工作，目前已完成收储地块基本信息的确定，收储地块价格评估，国有土地使用权收购合同签署，收储地块价格公示，拟定专项债券实施方案。

3. 土地出让情况:

自2027年起，天水市自然储备中心严格按照《年度土地出让计划表》实施，确保土地专项债券良好运行。

（四）资金使用计划

1、根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目资金纳入2026年财政预算情况的说明》，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 5 项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	2026 年度计划用款金额
2420.02	0	1929	491.02

2、2026年申请的专项债券拟用于：

根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目土地出让前债券利息及发行费用的说明》，土地出让前债券利息及发行费用全部由市财政承担，2026年申请的专项债券资金拟全部用于土地收购时的地价款。

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

1. 项目收入预估

根据《土地估价报告》（甘金土估〔2025〕S011号），在规划条件下国有出让土地使用权价格估算，确定2026年的土地使用权出让预期单价为3104.15元/平方米，随着城市的发展，周边的配套设施、市政配套设施等将随之发生变化，未来该区域基础设施将会越来越趋于完善。

根据天水市公布的相关资料，天水市近三年年全市生产总值(GDP)同比以5%以上的增速，符合天水市城市发展，本次预测该项目土地出让收入按照每年环比每年5%的增值收益率。考虑到收储及出让前期的准备工作和天水市土地供应计划，该项目计划2027年-2031年完成全部供应(具体供应计划参考《土地出让计划表》)，结合天水市未来五年房地产市场的预期情况，该项目未来预期收益如下表：

表 6 土地出让总收入预估

序号	位置	计划出让时间 (年)	拟出让土地面积		单价 (元/平方米)	亩价 (万元)	总收入 (万元)
			平方米	亩			
1	麦积区飞机场南侧片区	2027	0	0	3259.36	217.29	0
2		2028	0	0	3422.33	228.16	0
3		2029	0	0	3593.45	239.56	0
4		2030	0	0	3773.12	251.54	0
5		2031	8199	12.3	3961.78	264.12	3248.26
合计			8199	12.3			3248.26

2. 项目成本预估

本项目政策性专项基金计提金额合计 559.73 万元，土地出让总收入扣除政策性专项基金计提费用后，净收益 2688.53 万元。政策性专项基金计提详见下表(单位: 万元):

表 7 项目成本费用明细 (万元)

序号	政策性计提项目	计提金额	计提标准
1	农业土地开发资金	4.3	土地面积 × 麦积区土地平均收益 (35 元/平方米) × 15%
2	教育基金	82.82	(土地出让收入-土地收储成本) × 10%
3	保障性住房保障基金	162.41	土地出让收入 × 5%
4	农田水利建设基金	82.82	(土地出让收入-土地收储成本) × 10%
5	出让土地业务费	64.97	土地出让收入 × 2%
6	省分成计提比例	162.41	土地出让收入 × 5%
合计		559.73	

(二) 项目融资成本

项目融资还本付息情况

天水市麦积区飞机场南侧片区（标识码为 62052024R001214）拟发行专项债券 1929 万元。根据与承接发行债券银行沟通，发行期限 5 年，预测年利率为 2.3%，债券偿付方式为每年付息一次，到期一次性还本，收储期债券利息由自有资金统筹安排。经测算，项目需还本付息资金总计为 2158.65 万元，其中本金 1929 万元，利息 221.835 万元。

表 8 项目融资还本付息的预测

年度	期初本金余额 (万元)	本期新增余额 (万元)	本期偿还本 金(万元)	期末本金余额 (万元)	当年偿还利息 (万元)	当年还本 付息合计 (万元)
2026	0	1929		1929	0	0
2027	1929			1929	44.367	44.367
2028	1929			1929	44.367	44.367
2029	1929			1929	44.367	44.367
2030	1929			1929	44.367	44.367
2031	1929		1929		44.367	1973.367

(三) 融资收益平衡情况

1、项目净收益情况

债券存续期内，根据估算本项目土地出让预计总收入 3248.26 万元，预计总成本费用 559.73 万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为 2688.53 万元。

2、债券还本付息估算

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。

本息覆盖倍数为：1.25，具体是详见下表：

表 9 债券还本付息估算表(单位: 万元)

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	1929	0	1929	2688.53
2027 年		44.367	44.367	
2028 年		44.367	44.367	
2029 年		44.367	44.367	
2030 年		44.367	44.367	
2031 年		44.367	44.367	
合计	1929	221.835	2150.835	
本息覆盖倍数	1.25			

4、敏感性分析

考虑到项目可实现收入是本期所发行债券还本付息的基础，收入的变动会直接影响债券本息的偿还，按土地出让收入分别下降 5%、10%的情况下进行敏感性分析。分析结果详见下表：

项目	土地出让收入	土地出让收入下降 5%	土地出让收入下降 10%
债券偿债覆盖率	1.25	1.19	1.14

经分析本项目的债券偿债覆盖率大于 1，我们亦未注意到不能够满足资金筹措充足性要求的情况。通过对项目可实现收入的变动进行敏感性分析，按预测的销售收入下降的情况下债券偿债覆盖率仍大于 1，符合本次土地专项债券要求。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

债券名称：甘肃省土地储备专项债券项目

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：1929 万元

付息频率：2027 年开始一年一付，2031 年到期后一次还本付息

是否到期一次性还本：是

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。债券募集资金应按照募集计划进行严格管理。成立专门的资金管理机构，对募集资金进行专户管理，并确保募集资金专款专用。

（三）职责分工

各级市县政府负责统筹本地区专项债券管理工作，建立本地区财政、项目主管部门、职能管理部门等共同参与的协调机制，审定专项债券项目 and 需求。

财政部门负责专项债券额度管理和预算管理，债券发行和资金拨付；牵头组织相关部门做好年度政府性基金收支预算编制，督促抓好收支预算执行；做好项目对应政府性基金预算收入和专项收入管理，及时偿付本息费用；组织做好项目绩效评价和债券存续期信息公开；会同发展改革等部门提出专项债券项目安排；会同项目主管部门对专项债券使用管理实施监督；会同国有资产监管部门、项目主管部门做好专项债券资产监督管理等工作。

项目主管部门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进度，如期实现专项收入等后续工作。

项目单位负责提出专项债券项目需求申请，如实编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备；规范使用债券资金，及时形成支出；定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，发现风险或异常情况及时应对，并向项目主管部门报告；编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券存续期内项目对应产生的政府性基金收入或用于偿还债券本息的专项收入及时足额缴入国库，按时足额还本付息；做好项目对应资产管理、地方政府性债务管理系统数据填报、信息公开、绩效管理等相关工作。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

土地储备项目作为城市发展和房地产开发的重要基础，其成功实施与管理直接关系到城市规划和市场调控的效果。然而，土地储备项目往往伴随着多种风险，包括政策风险、市场风险、财务风险、环境风险等。因此，在实施土地储备项目时，需要深入分析并采取有效的防控措施。

（6）政策风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地储备期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在储备过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

防控措施：

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

（2）市场方面

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和储备过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地储备计划未能实现预期收益。

土地价格的波动对储备项目的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

在土地储备过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地储备的供需错配。例如，过度集中储备某类类型的土地，而市场对其他类型土地（如住宅用地）的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，影响资金的周转。

防控措施：

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期
做好风险预警和调整

（3）财务管理方面

资金链断裂风险，土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

融资风险由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化（例如融资成本上升、信贷政策紧缩），可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

收益不达预期风险，土地储备项目的收益往往受到市场变化、政策影响等多种因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

防控措施：

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

（4）环境风险

环境污染与生态风险，在土地储备过程中，特别是对收储建设

用地可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地储备过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

土地开发后的环境治理风险，有些土地在储备时并未经过完整的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

防控措施：

在土地储备前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，规避因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

（10）法律与合规风险

土地权属问题风险，土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。储备过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

合同履行风险，土地储备过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出

让方未能按时交付土地或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。

防控措施：

在土地储备前，开展详细的土地权属调查，确保土地的合法性和权属清晰，防范潜在的法律纠纷。

合同签订时，确保各方权利义务明确，法律条款充分保护项目方利益，必要时可通过律师审查合同。

加强对项目的合规管理，确保土地储备全过程符合相关法律法规要求，避免法律风险。

土地储备项目涉及的风险种类繁多，包括政策、市场、财务、环境和法律等多个方面。为了确保土地储备项目的顺利推进与成功实施必须加强风险预判、分析和管控，采取有效的防控措施。通过合理的风险评估与应对策略，能够最大限度地降低项目风险，确保土地储备项目的稳定性与高效性。

（六）还款保障措施

1、建立偿债保障机制

根据《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，专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还，不通过发行专项债券偿还。专项债务收支按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡。

本市使用债券资金需建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。这包括对还款资金的专门管理，确保还款资金按时足额到位。

2、利用专项债延期还款政策（符合条件时）

符合条件的借款人可以申请专项债延期还款。借款人需要提供相关的证明材料，如经营状况报告、财务报表等，填写申请表格，并提交至相关部门进行审批。一旦获得批准，借款人就可以根据政策规定延期还款。但借款人需要及时了解政策的具体要求，并按照规定提交相关材料，谨慎处理与金融机构的沟通，确保信息的准确传达，合理规划自己的资金使用，避免因延期还款而导致更大的经济损失。

七、其他需要说明事项

（一）事前绩效评估报告

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

专项债以政府信用为背书，融资成本低且周期灵活，可缓解天水市财政压力。天水市可通过专项债收储土地，高效利用资金推动土地资源盘活。

天水市运用政府专项债券储备土地，既是应对当前土地供需矛盾、优化区域规划的迫切需求，也是实现产业升级、城乡融合及民生改善的战略选择。通过专项债收储，可系统性解决土地低效利用问题，提前布局基础设施，并为招商引资与乡村振兴提供可持续的土地资源保障。

2、项目投资合规性与项目成熟度

根据《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）、《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）、《甘肃省自然资源厅 甘肃省财政厅关于规范运用地方政府专项债券开展土地储备工作的通知》（甘资发〔2025〕37号），为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，通过运用地方政府专项债券资金收储土地，以达到严控增量、优化存量、提高质量的目的，并支持盘活存量闲置土地，进一步推动相关土地政策措施的落地见效，促进房地产市场平稳健康发展，为各地运用地方政府专项债券资金开展收储土地提供了政策指导和工作依据。

根据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）和《收购储备清单》，本项目涉及拟储备土地均已纳入天水市2026年度国有土地储备计划。

3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资2420.02万元，发行债券1929万元，约占总投资的80%，自筹资金491.02万元，约占总投资的20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为1年，即2026年1月至12月。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目资金收入全部为土地出让收入，收入预测时综合考虑了天水市近三年全市地区生产总值，并结合天水市基准地价，以及充

分考虑了宗地所在位置和宗地规划指标，合理分析预测拟收储土地未来地价。

成本包含土地储备成本、前期开发费用等政策性专项基金计提，各项成本均可通过政府公布的相关文件及实地调查获得，成本测算依据充分、过程合理。

通过合理计算收入和成本及其他费用，供地收益足够覆盖债券本息。

5、债券资金需求合理性

本项目总投资 2420.02 万元，资金来源为自筹资金及专项债券资金。发行债券 1929 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 491.02 万元，约占总投资的 20%，符合财政部门对发行地方政府专项债券对财政预算资金和专项债券资金比例的要求。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 1929 万元，期限 5 年，用于收储土地。

项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.25 倍，项目预期收益与融资可达平衡。项目建成后的土地出让收入作为债券还本付息的资金来源在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

影响项目债券偿付风险主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险。本项目风险点预估完备，并已考虑到应对措施，因此风险总体可控。

7、绩效目标合理性

（1）绩效目标的政策匹配性分析

①与土地资源优化政策的一致性：专项债券储备土地项目的核心目标需响应国家“盘活存量、严控增量”的土地政策导向。天水市人民政府拟运用政府专项债券收储土地的行动体现了这一政策目标，收储土地后根据城市规划供应土地，既避免土地的低效利用，又优化城市功能布局。符合国家“去库存”与“动态调节土地供给”的顶层设计，具有战略合理性。

②与财政资金效益导向的契合度：绩效目标需确保专项债券资金使用的高效性与安全性。天水市人民政府可通过建立专项债券资金专户、严控土地供应比例，确保资金闭环管理并重点支持民生及实体经济项目，体现了对资金效益的精细化管控。

（2）绩效目标的量化指标合理性分析

①土地收储规模与成本控制

收储规模：本项目拟收储土地面积共计 0.8199 公顷。

成本核算：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，收储成本根据政府公布的相关文件及项目实际状况确定。

②土地再利用效益指标：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，完成土地收储后，根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等要求，以居住用地供应土地，可实现土地增值，提升土地利用效率，目标直接关联经济效益。

经济带动效应：天水市本次收储土地计划用于商住项目、基础设施项目，目标可带动就业创造等衍生指标。

（3）绩效目标的可行性评估

①市场需求支撑度：绩效目标需基于区域土地需求预测。本项目收储地块位于麦积区花牛镇飞机场南侧片区，城区内多以住宅为主，少量商业，结合商品房库存周期、人口增长等数据等要求评估土地出让可行性，本项目涉及的土地收储后根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035年）》和《土地供应计划表》要求，并结合市场需求、基础设施进行供应。

②财政与政策可持续性

偿债能力：本项目本息覆盖倍数为 1.25，能够实现资金平衡。

政策延续性：自然资源部明确专项债收储政策将长期推行，但需防范政策调整风险。

8、事前绩效评估结论

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。根据事前评估报告，该项目的实施是有必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

（二）专项债券项目绩效目标表

项目绩效目标表

项目名称	麦积区花牛镇飞机场南侧片区收购成本项目资金		
资金用途	收回收购土地地价款	主管部门	天水市自然资源局
项目开始日期	2025	项目完成日期	2026
基本情况	该项目位于麦积区飞机场南侧片区国有土地，总面积 0.8199 公顷，该项目收购价款 2420.02 万元		
监督管理单位	天水市自然资源局		

项目实施单位	天水市土地收购储备中心						
一级指标	二级指标	三级指标	指标值类型	目标值	度量单位	指标值内容	备注
成本指标	经济成本指标	年度消化暂付款资金	≤	1929	万元	年度消化暂付款资金	
	社会成本指标	不涉及社会成本指标	定性	无		无	
	生态环境成本指标	不涉及生态环境成本指标	定性	无		无	
产出指标	数量指标	完成土地收储工作	=	100	%	签署收回收购合同	
	质量指标	年度消化暂付款资金支付准确率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付准确率	
	时效指标	年度消化暂付款资金支付及时率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付及时率	
效益指标	经济效益指标	不涉及经济效益指标	定性	无		无	
	社会效益指标	保证被收储企业正常运转	定性	100		保证被收储企业正常运转	
	生态效益指标	不涉及生态效益指标	定性	无		无	
满意度指标	服务对象满意度指标	被收储企业满意度	≥	95	%	被收储企业满意度	

天水南站万达地产开发有限公司（麦积区花牛镇南站片区 2020-124号宗地）

一、项目基本情况

天水市位于甘肃省东南部，辖秦州、麦积两区和秦安、甘谷、武山、清水、张家川回族自治县五县及国家级经济技术开发区，有 113 个乡镇、10 个街道办事处，总面积 1.43 万平方公里，总人口 372 万。天水在以下八个方面具有比较优势：

一是区位优势明显。天水处于兰州、西安、银川、成都四个省会城市的中点，是丝绸之路经济带和关中平原城市群重要节点城市、陇东南交通枢纽、甘肃省委省政府确定建设的区域中心城市。陇海铁路、宝兰客专、连霍高速横贯东西，天平铁路、十天高速、天平高速、静天高速和正在建设的天陇铁路纵通南北，构成了四通八达的陆运网络。天水机场开通直飞天津、重庆等城市航线，立体交通网络正在加速形成。

二是历史文化厚重。天水是中华民族和华夏文明的重要发祥地，是国家历史文化名城，有 8000 多年的文化史、3000 多年的文字记载史和 2700 多年的建城史。全市现有文物保护单位 1807 处，其中国家级 21 处，省级 58 处，以伏羲文化、大地湾文化、秦早期文化、麦积山石窟文化和三国古战场文化为代表的“五大文化”，构成了天水丰富的历史文化资源。

三是旅游资源富集。天水是中国优秀旅游城市，全市现有旅游景区景点 228 处，其中 5A 级景区 1 处（麦积山）、4A 级景区 8 处。明代建筑伏羲庙和伏羲创画八卦遗址卦台山，是海内外华人寻根祭

祖的圣地。麦积山石窟是中国四大石窟之一，被誉为“东方雕塑陈列馆”，列入世界文化遗产名录。麦积山石窟“东方微笑”跨越千年，是天水文化旅游的一张靓丽名片。

四是生态环境良好。天水地跨长江、黄河两大流域，属大陆性暖温带半湿润气候，年平均气温 11℃ 左右，年降水量 500 毫米以上，森林覆盖率 33.86%，是西北最大的天然林基地。中心城区绿地率 36.22%，城区空气质量年优良天数 350 天左右。

五是工业基础较好。天水是全国三线建设布局的老工业基地和甘肃重要的装备制造业基地，传统工业以电子信息、电工电器、机械制造、医药食品、建筑建材为主，集成电路封装测试、数控机床、中高压开关柜等在全国具有较高知名度，新材料、新能源等新兴产业正在培育壮大，人工智能、数字经济等未来产业加快布局发展。国家级天水经济技术开发区和 20 多个工业园区发展势头良好，基础设施日益完善，项目落地承载能力较强，已成为承接产业转移的重要平台。

六是农业特色鲜明。天水是我国北方最佳水果、蔬菜生产基地，国家级农业科技园区是中国西部航天育种基地，农业主要以果品、蔬菜、畜牧、中药材等特色产业为主，农林特产质优品繁，“天水花牛苹果又大又红”，秦安蜜桃、秦州樱桃、甘谷辣椒等农产品在全国具有较高知名度，发展特色农业、循环农业、农产品精深加工和农业高新技术产业前景广阔。

七是人力资源丰富。天水是甘肃省人口大市，科研单位、高等院校和职业技术学校集中，技术工人整体素质较高。有 70 多万人常

年在外务工，天水白娃娃、羲皇故里建筑工、羲里娲乡家政大嫂、天水麻辣嫂等劳务品牌拥有良好口碑。

八是营商环境优越。天水始终秉持重商亲商富商安商理念，聚力打造一流营商环境，先后出台项目落地奖励、用地用电、税费减免、人才引进、科技创新等优惠政策，大力推行“高效办成一件事”，加快行政审批流程再造，以“只要企业定了干、一切手续政府办”的郑重承诺、“无事不扰、有事办到”的贴心服务，全力保障企业家放心投资、安心发展、舒心生活，一批 500 强企业相继落户天水。随着“天水麻辣烫”火爆出圈，城市美誉度、知名度、影响力大幅提升，热情好客、文明礼貌的城市形象日益彰显。

（一）项目所处区域财政经济情况

天水市近三年的财政经济情况如下：2023 年地区生产总值为 856.78 亿元，2024 年 952.25 亿元，2025 年 980.88 亿元，政府财政收入稳步增长，为后续发行债券提供了保障。

表 1-1 近三年财政经济情况

年份	2023	2024	2025
地区生产总值（亿元）	856.78	952.25	980.88
一般预算收入（亿元）	46.34	47	42.56
政府性基金收入（亿元）	15.65	12.93	13.11
其中：国有土地出让收入（亿元）	12.78	9.29	6.52
政府性基金支出（亿元）	53.63	69.04	93.85
其中：国有土地出让支出（亿元）	6.69	12.46	15.08
年度土地供应量（公顷）：	18.968	60.411	20.735
年度地方政府债务限额（亿元）：	283.4	466.85	536.37

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
天水市本级	179.99	173.996

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	截至 2025 年
3 年期	4.352
5 年期	28.47
7 年期	26.231
10 年期	77.995
16 年期	0.2
17 年期	0.2
18 年期	0.2
19 年期	0.2
20 年期	25.701
30 年期	10.447

（二）项目情况

根据《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），优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，可以纳入收回收购范围。又依据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），《收购

储备清单》，天水市 2026 年拟收储存量闲置土地 2020-124 号宗地，该宗土地目前系因企业无力或无意愿开发而导致闲置，符合有偿收回的条件，故本次纳入专项债券收地范围，具体情况如下：

1、项目基本情况

（1）宗地编号：dk2020-124 号；宗地面积：55863 平方米；规划用途：居住用地（兼容配套商业设施）；宗地坐落：麦积区花牛镇天水南站片区；四至范围：东至高铁佳苑小区，南至天水南站，西至赵崖小区，北至羲皇大道；规划条件：主体建筑物性质为居住及其附属设施用地，建筑总面积不大于 195520.5（不含地下部分）平方米，建筑容积率不高于 3.5 不低于 1，建筑限高不高于 80 米（同时满足机场净空限高），建筑密度不高于 25%，绿地率不低于 30%。

表 2 存量闲置土地储备项目涉及地块基本信息

地块编号	土地出让人	位置	面积 (平方米)	规划用途	投资总额 (万元)
dk2020-124	天水市自然资源局	麦积区花牛镇天水南站片区	55863	居住用地(兼容配套商业设施)	5337.02

（2）宗地位置



(3) 信息系统中已生成地块标识码截图

[illegible]

(4) 处置存量闲置土地清单截图

[illegible]

（三）项目立项情况或实施依据

依据《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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）、天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《处置存量闲置土地清单》。

该宗土地“符合存量闲置土地储备项目”，明确列入《处置存量闲置土地清单》，“天水市土地收购储备中心与天水南站万达地产开发有限公司”已经签署《国有土地使用权收购合同》。

（四）项目责任主体

1、实施单位

项目实施单位为：天水市土地收购储备中心。主要的工作职能是：负责土地收购储备工作；已纳入全国土地储备机构名录（2020年版）。

2、主管单位

项目主管单位为：天水市自然资源局

3、资产管理单位

资产管理单位为：天水市土地收购储备中心

4、资产持有单位

资产持有单位为：天水市土地收购储备中心

（五）项目属性

本项目属于收回收购闲置存量土地项目，属于政府投资范围，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

（六）项目领域

本项目投向领域为收回收购闲置存量土地项目，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》（2026年版）领域。

（七）项目审批情况

1. 项目申报。2024年11月13日，天水市自然资源局面向社会征集收回收购的闲置土地，请符合征集条件的有意愿企业（或单位）于2024年11月23日前提交《收回收购土地申请书》。

2. 土地评估。2025年7月20日，天水市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购土地开展土地市场价格评估。

3. 签署收购合同。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心与土地使用权人签署《国有土地使用权收购合同》。

4. 价格公示。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心在天水市自然资源局官网公布了《宗地收回收购相关信息》。

5. 市政府批复价格。2025年8月22日，天水市人民政府关于运用地方政府专项债券资金收回7宗存量闲置土地价格的批复。

（八）债券资金使用合规性

债券发行后，由天水市土地收购储备中心按照项目进度，向财

政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用土地收回地价款，不存在用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

（九）项目运营模式

本项目由天水市土地收购储备中心2026年完成土地收回，经主管部门同意后，确定实施。储备期结束后进入运营期，运营工作由天水市土地收购储备中心负责，包含项目在合作期内的运营、管理、维护。主要包括：项目日常巡查，项目情况整理，项目推介等。

（十）项目投后管理

项目收入归集。项目收入由天水市财政局收取，缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。天水市财政局收到项目土地出让收益后，将到期应还债券本息及服务费缴入省级国库。天水市财政局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

资产登记管理。专项债券存续期内，专项债券资金形成的资产

为国有资产，权益登记在天水市土地收购储备中心名下，并且负责项目运营工作。严禁将专项债券项目对应资产违规注入其他企业或用于担保抵押，未经本政府批准并报省级财政部门审核，不得将对应资产进行处置。相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。资产运营单位需制定资产运营计划，建立长效的运营机制，发挥资产服务功能，尽快实现项目运营收益，切实保障专项债券偿还能力。资产权属部门根据委托约定对资产运营单位进行监管，可制定运营工作考核计划，有效提高资产运营服务质量，实现资产保值增值的远期目标。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1、资金方面。专项债收购存量用地为地方政府提供了重要的资金来源，显著增强了地方政府的资金流动性。这一政策的实施，使得地方政府能够通过发行专项债券的方式，筹集大量低成本资金，用于收购市场上闲置的存量用地。这些资金不仅有助于缓解地方政府的财政压力，还能够支持地方政府的土地储备和基础设施建设等关键领域。通过专项债券的发行，地方政府能够更有效地管理和利用土地资源，实现资金的优化配置和高效利用。同时，这一政策也为企业提供了出售闲置土地的机会，从而帮助企业回笼资金，缓解资金压力，提升企业的资金使用效率和市场竞争力。

2、企业方面。对于房企而言，专项债收购存量用地政策的实施带来了积极的影响。一方面，房企可以通过出售闲置土地，获得急需的资金支持，从而缓解资金压力，优化土储结构，提高资金使用

效率。这些资金可以用于支持企业的其他关键项目，如保交房等，有助于提升企业的信誉和融资能力。另一方面，随着土地市场的调控和供需关系的改善，房企在市场上的竞争压力也将得到缓解。此外，政策的实施还有助于促进房地产市场的稳定发展，为房企提供更加稳定和可持续的市场环境。

3、土地方面。专项债收购存量用地政策的实施，对于提升土地资源利用效率、优化土地储备结构具有重要意义。通过收购市场上闲置的存量用地，政府能够更好地管理和利用土地资源，减少土地资源的浪费和闲置现象。同时，政府还可以根据市场需求和城市规划，对收购的土地进行整理和开发，形成“净地”“优地”，以满足市场对高品质土地的需求。此外，政策的实施还有助于补齐公共服务设施短板，改善城市环境和居民生活质量。通过优化土地资源配臵，政府能够更好地支持实体经济发展，促进有效投资，推动城市经济的高质量发展。

4、市场方面。专项债收购存量用地政策的实施对于促进房地产市场的稳定发展具有重要意义。通过调控土地市场供应，减少过剩供应，政府能够改善市场供求关系，避免房地产市场出现过度波动和恶性竞争。同时，政策的实施还有助于抑制投机性购地行为，维护房地产市场的健康发展。此外，随着土地资源的优化配臵和有效利用，政府能够更好地支持房地产市场的长期发展，为市场提供更加稳定和可持续的发展环境。通过这一政策的实施，政府、企业 and 市场各方将共同推动房地产市场的平稳健康发展，实现共赢的局面。

（二）经济效益分析

专项债券作为政府重要的融资工具，其经济效益体现在多维度、多环节的联动效应中：

1、专项债通过收购房企闲置土地，直接为房企注入现金流，帮助其解决债务压力。这一机制打破了房企因土地资产沉淀导致的资金链僵局，使土地资源从“低效持有”转化为“可循环资本”，提高企业资金周转效率。同时，专项债的低成本融资属性进一步降低房企财务负担，形成债务置换的良性循环。

2、专项债通过“政府信用背书+项目收益自平衡”模式，以较低成本撬动社会资本参与土地开发：通过专项债注入启动资金后，土地收储项目可通过后续出让收益吸引社会资本参与开发，形成“专项债资金-土地整理-市场溢价-收益回笼”的闭环。这一过程显著提升财政资金使用效率。

3、专项债收储通过清理闲置土地、调整规划用途，减少无效土地供给，推动土地市场供需动态平衡，提高土地集约化开发水平。这一机制有效抑制了土地市场因库存积压导致的恶性竞争，避免“供过于求-地价下跌-财政缩水”的负向循环。

（九）社会效益分析

1、调节土地供需，稳定房地产市场：土地储备专项债券的发行有助于地方政府调节土地供需关系，通过收购存量土地，增加土地供应，从而稳定房地产市场价格，避免市场波动过大。

2、缓解地方政府债务压力：通过发行土地储备专项债券，地方政府可以筹集资金用于土地储备和开发，缓解地方政府的债务压力，降低财政风险。

3、支持房企和政府平台公司化解债务：土地储备专项债券为房企和城投公司提供资金支持，帮助他们化解高息债务，减轻财务负担，促进企业健康发展。

4、优化土地资源配置：通过收储闲置土地并进行重新开发和利用，可以有效优化土地资源配置，提高土地利用效率，避免土地资源的浪费。

5、促进经济发展：土地储备专项债券的发行和使用可以促进相关产业的发展，带动就业和经济增长，对地方经济的稳定和发展具有积极影响。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

经有资质的评估机构对收回收购土地价格开展了评估测算，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格作为收地价格，按照天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度，经天水市土地收购储备中心与企业协商确定最终土地收购价格为5337.02万元，该土地收购价格低于企业已实际缴纳土地出让金，（企业实际缴纳土地出让金为7121.945万元）具体投资额如下：

表 3 项目投资估算

序号	宗地位置	宗地编号	土地面积 (m ²)	收购时间	规划用途	成交价格 (万元)	企业土地成本 (万元)	土地评估价值 (万元)	成交价格较评估价格下调幅度 (%)	土地收购价格 (万元)
1	麦积区花牛镇天水南站片区	2020-124号	55863	2026 年	居住用地（兼容配套商业设施）	34355.745	7121.945	30076.42	12.46%	5337.02

(二) 资金筹措方案

1、资金来源

资本金来源: 项目资金来源为政府财政资金、地方专项债券资金，无其他资金。

2、融资来源

项目总投资 5337.02 万元，发行债券 4270 万元，约占总投资的 80%，发行期限 5 年，年利率为 2.3%。

3、资金使用计划

项目总投资 5337.02 万元，发行债券 4270 万元，约占总投资的 80%，自筹资金为 1067.02 万元，约占总投资的 20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为 1 年，即 2026 年 1 月至 12 月。

表 4 土地储备资金筹措情况

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	5337.02	0	1067.02	0	0	0	4270	
2026 年	5337.02	0	1067.02	0	0	0	4270	
2027 年	0	0	0	0	0	0	0	
2028 年	0	0	0	0	0	0	0	
2029 年	0	0	0	0	0	0	0	
2030 年	0	0	0	0	0	0	0	
2031 年	0	0	0	0	0	0	0	

（三）项目实施安排

1. 前期手续进度情况:

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《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）落地见效，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，使用专项债券资金用于收回收购土地，优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，天水市储备中心成立项目领导小组，对项目的全过程进行领导；征集拟收储地块；前期调查，拟订实施方案，上报会审，资料准备，上报审批，入库管理等一切前期准备工作。

2. 实施进度情况:

2025年开始实施，预期2026年年底完成收储工作，目前已完成收储地块基本信息的确定，收储地块价格评估，签署《国有土地使用权收购合同》，收储地块价格公示，拟定专项债券实施方案。

3. 土地出让情况:

自2027年起，天水市自然储备中心严格按照《年度土地出让计划表》实施，确保土地专项债券良好运行。

（四）资金使用计划

1、根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目资金纳入2026年财政预算情况的说明》，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 5 项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
5337.02	0	4270	1067.02

2、2026年申请的专项债券拟用于:

根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目土地出让前债券利息及发行费用的说明》，土地出让前债券利息及发行费用全部由市财政承担，2026年申请的专项债券资金拟全部用于土地收购时的地价款。

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

1. 项目收入情况预估

根据《土地估价报告》（甘金土估〔2025〕S017号），在规划条件下国有出让土地使用权价格估算，确定2026年的土地使用权出让预期单价为5418.03元/平方米，随着城市的发展，周边的基础设施、市政配套设施等将随之发生变化，未来该区域基础设施将会越来越趋于完善。

根据天水市公布的相关资料，天水市近三年年全市生产总值(GDP)同比以5%以上的增速，符合天水市城市发展，本次预测该项目土地出让收入按照每年环比每年5%的增值收益率。考虑到收储及出让前期的准备工作和天水市土地供应计划，该项目计划2027年-2031年完成全部供应(具体供应计划参考《土地出让计划表》)，结合天水市未来五年房地产市场的预期情况，该项目未来预期收益如下表：

表 6 项目总收入

序号	宗地位置	出让时间	土地面积		单价 (元/平方米)	亩价 (万元)	总收入 (万元)
		(年)	平方米	亩			
1	麦积区 花牛镇 天水南 站片区	2027	22345.2	33.52	5688.93	379.26	12712.03
2		2028	22345.2	33.52	5973.38	398.23	13347.64
3		2029	11172.6	16.76	6272.05	418.14	7007.51
4		2030	0	0	6585.65	439.05	0
5		2031	0	0	6914.93	461	0
合计			55863				33067.18

2. 项目成本预估

本项目政策性专项基金计提金额合计 9543.41 万元，土地出让总收入扣除政策性专项基金计提费用后，净收益 23523.77 万元。政策性专项基金计提详见下表(单位: 万元):

表 7 项目成本费用明细 (万元)

序号	政策性计提项目	计提金额 (万元)	计提标准
1	农业土地开发资金	29.33	土地面积 × 麦积区土地平均收益(35 元/平方米) × 15%
2	教育基金	2848.52	(土地出让收入-土地成本) × 10%
3	保障性住房保障基金	1691.1	土地出让收入 × 5%
4	农田水利建设基金	2848.52	(土地出让收入-土地成本) × 10%
5	出让土地业务费	676.43	土地出让收入 × 2%
6	省分成计提比例	1691.1	土地出让收入 × 5%
合计		9543.41	

(二) 项目融资成本

项目融资还本付息情况

麦积区花牛镇天水南站片区(2020-124 号)拟发行专项债券 4270 万元。根据与承接发行债券银行沟通,发行期限 5 年,预测年利率为 2.3%,债券偿付方式为每年付息一次,到期一次性还本,建设期债券利息由自有资金统筹安排。经测算,项目需还本付息资金总计为 4761.05 万元,其中本金 4270 万元,利息 491.05 万元。

表 8 还本付息的预测

年度	期初本金余额 (万元)	本期新增余额 (万元)	本期偿还本 金(万元)	期末本金余额 (万元)	当年偿还利息 (万元)	当年还本 付息合计 (万元)
2026	0	4270		4270	0	0
2027	4270			4270	98.21	98.21
2028	4270			4270	98.21	98.21
2029	4270			4270	98.21	98.21
2030	4270			4270	98.21	98.21
2031	4270		4270		98.21	4368.21

(三) 融资收益平衡情况

1、项目净收益情况

债券存续期内，根据估算本项目土地出让预计总收入 33067.18 万元，预计总成本费用 9543.41 万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为 23523.77 万元。

2、债券还本付息估算

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。

本息覆盖倍数为：4.94，具体是详见下表：

表 9 债券还本付息估算表(单位: 万元)

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	4270	0	4270	23523.77
2027 年		98.21	98.21	
2028 年		98.21	98.21	
2029 年		98.21	98.21	
2030 年		98.21	98.21	
2031 年		98.21	98.21	
合计	4270	491.05	4761.05	
本息覆盖倍数	4.94			

3、敏感性分析

考虑到项目可实现收入是本期所发行债券还本付息的基础，收入的变动会直接影响债券本息的偿还，按土地出让收入分别下降 5%、10%的情况下进行敏感性分析。分析结果详见下表：

项目	土地出让收入	土地出让收入下降 5%	土地出让收入下降 10%
债券偿债覆盖率	4.94	4.7	4.47

经分析本项目的债券偿债覆盖率大于 1，我们亦未注意到不能够满足资金筹措充足性要求的情况。通过对项目可实现收入的变动进行敏感性分析，按预测的销售收入下降的情况下债券偿债覆盖率仍大于 1，符合本次发行专项债券要求。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

债券名称：甘肃省土地储备专项债券项目

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：4270 万元

付息频率：2027 年开始一年一付，2031 年到期后一次还本付息

是否到期一次性还本：是

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。债券募集资金应按照募集计划进行严格管理。成立专门的资金管理机构，对募集资金进行专户管理，并确保募集资金专款专用。

（三）职责分工

各级市政府负责统筹本地区专项债券管理工作，建立本地区财政、项目主管部门、职能管理部门等共同参与的协调机制，审定专项债券项目和需求。

财政部门负责专项债券额度管理和预算管理，债券发行和资金拨付；牵头组织相关部门做好年度政府性基金收支预算编制，督促抓好收支预算执行；做好项目对应政府性基金预算收入和专项收入管理，及时偿付本息费用；组织做好项目绩效评价和债券存续期信

息公开；会同发展改革等部门提出专项债券项目安排；会同项目主管部门对专项债券使用管理实施监督；会同国有资产监管部门、项目主管部门做好专项债券资产监督管理等工作。

项目主管部门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。

项目单位负责提出专项债券项目需求申请，如实编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备；规范使用债券资金，及时形成支出；定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，发现风险或异常情况及时应对，并向项目主管部门报告；编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券存续期内项目对应产生的政府性基金收入或用于偿还债券本息的专项收入及时足额缴入国库，按时足额还本付息；做好项目对应资产管理、地方政府性债务管理系统数据填报、信息公开、绩效管理等相关工作。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

土地储备项目作为城市发展和房地产开发的重要基础，其成功实施与管理直接关系到城市规划和市场调控的效果。然而，土地储备项目往往伴随着多种风险，包括政策风险、市场风险、财务风险、

环境风险等。因此，在实施土地储备项目时，需要深入分析并采取有效的防控措施。

（7）政策风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地储备期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在储备过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

防控措施：

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

（2）市场方面

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和储备过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地储备计划未能实现预期收益。

土地价格的波动对储备项目的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

在土地储备过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地储备的供需错配。例如，过度集中储备某类类型的土地，而市场对其他类型土地(如住宅用地)的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，影响资金的周转。

防控措施:

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期
做好风险预警和调整

(3) 财务管理方面

资金链断裂风险，土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情

况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

融资风险由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化(例如融资成本上升、信贷政策紧缩)，可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

收益不达预期风险，土地储备项目的收益往往受到市场变化、政策影响等多种因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

防控措施:

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

(4) 环境风险

环境污染与生态风险，在土地储备过程中，特别是对收储建设用地可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地储备过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

土地开发后的环境治理风险，有些土地在储备时并未经过完整

的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

防控措施:

在土地储备前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，避免因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

(11) 法律与合规风险

土地权属问题风险，土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。储备过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

合同履行风险，土地储备过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出让方未能按时交付土地或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。

防控措施:

在土地储备前，开展详细的土地权属调查，确保土地的合法性和权属清晰，防范潜在的法律纠纷。

合同签订时，确保各方权利义务明确，法律条款充分保护项目方利益，必要时可通过律师审查合同。

加强对项目的合规管理，确保土地储备全过程符合相关法律法规要求，避免法律风险。

土地储备项目涉及的风险种类繁多，包括政策、市场、财务、环境和法律等多个方面。为了确保土地储备项目的顺利推进与成功实施必须加强风险预判、分析和管控，采取有效的防控措施。通过合理的风险评估与应对策略，能够最大限度地降低项目风险，确保土地储备项目的稳定性与高效性。

（七）还款保障措施

1、建立偿债保障机制

根据《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，专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还，不通过发行专项债券偿还。专项债务收支按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡。

本市使用债券资金需建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。这包括对还款资金的专门管理，确保还款资金按时足额到位。

2、利用专项债延期还款政策（符合条件时）

符合条件的借款人可以申请专项债延期还款。借款人需要提供相关的证明材料，如经营状况报告、财务报表等，填写申请表格，并提交至相关部门进行审批。一旦获得批准，借款人就可以根据政

策规定延期还款。但借款人需要及时了解政策的具体要求，并按照规定提交相关材料，谨慎处理与金融机构的沟通，确保信息的准确传达，合理规划自己的资金使用，避免因延期还款而导致更大的经济损失。

七、其他需要说明事项

（一）事前绩效评估报告

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

专项债以政府信用为背书，融资成本低且周期灵活，可缓解天水市财政压力。天水市可通过专项债收储土地，高效利用资金推动土地资源盘活。

天水市运用政府专项债券储备土地，既是应对当前土地供需矛盾、优化区域规划的迫切需求，也是实现产业升级、城乡融合及民生改善的战略选择。通过专项债收储，可系统性解决土地低效利用问题，提前布局基础设施，并为招商引资与乡村振兴提供可持续的土地资源保障。

2、项目投资合规性与项目成熟度

根据《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）、《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）、《甘肃省自然资源厅 甘肃省财政厅关于规范运用地方政府专项债券开展土地储备工作的通知》（甘资发〔2025〕37号），为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，通过运用地方政府专项债券资金收储土地，以达到严控增量、优化存量、

提高质量的目的，并支持盘活存量闲置土地，进一步推动相关土地政策措施的落地见效，促进房地产市场平稳健康发展，为各地运用地方政府专项债券资金开展收储土地提供了政策指导和工作依据。

根据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），本项目涉及拟储备土地均已纳入天水市2026年度国有土地储备计划。

3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资5337.02万元，发行债券4270万元，约占总投资的80%，自筹资金为1067.02万元，约占总投资的20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为1年，即2026年12月。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目资金收入全部为土地出让收入，收入预测时综合考虑了天水市近三年全市地区生产总值，并结合天水市基准地价，以及充分考虑了宗地所在位置和宗地规划指标，合理分析预测拟收储土地未来地价。

成本包含土地储备成本、前期开发费用等政策性专项基金计提，各项成本均可通过政府公布的相关文件及实地调查获得，成本测算依据充分、过程合理。

通过合理计算收入和成本及其他费用，供地收益足够覆盖债券本息。

5、债券资金需求合理性

本项目总投资 5337.02 万元，资金来源为自筹资金及专项债券资金。发行债券 4270 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 1067.02 万元，约占总投资的 20%，符合财政部门对发行地方政府专项债券对财政预算资金和专项债券资金比例的要求。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 4270 万元，期限 5 年，用于收储土地。

项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 4.94 倍，项目预期收益与融资可达平衡。项目建成后的土地出让收入作为债券还本付息的资金来源在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

影响项目债券偿付风险主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险。本项目风险点预估完备，并已考虑到应对措施，因此风险总体可控。

7、绩效目标合理性

（1）绩效目标的政策匹配性分析

①与土地资源优化政策的一致性：专项债券储备土地项目的核心目标需响应国家“盘活存量、严控增量”的土地政策导向。天水市人民政府拟运用政府专项债券收储土地的行动体现了这一政策目标，收储土地后根据城市规划供应土地，既避免土地的低效利用，又优化城市功能布局。符合国家“去库存”与“动态调节土地供给”的顶层设计，具有战略合理性。

②与财政资金效益导向的契合度：绩效目标需确保专项债券资金使用的高效性与安全性。天水市人民政府可通过建立专项债券资金专户、严控土地供应比例，确保资金闭环管理并重点支持民生及实体经济项目，体现了对资金效益的精细化管控。

（2）绩效目标的量化指标合理性分析

①土地收储规模与成本控制

收储规模：本项目拟收储土地面积共计 55863 平方米。

成本核算：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，收储成本根据政府公布的相关文件及项目实际状况确定。

②土地再利用效益指标：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，完成土地收储后，根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等要求，以居住用地供应土地，可实现土地增值，提升土地利用效率，目标直接关联经济效益。

经济带动效应：天水市本次收储土地计划用于居住项目、基础设施项目，目标可带动就业创造等衍生指标。

（3）绩效目标的可行性评估

①市场需求支撑度：绩效目标需基于区域土地需求预测。本项目收储地块位于麦积区花牛镇天水南站片区，城区内多以住宅为主兼容少量商业，结合商品房库存周期、人口增长等数据等要求评估土地出让可行性，本项目涉及的土地收储后根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》和《土地供应计划表》要求，并结合市场需求、基础设施进行供应。

②财政与政策可持续性

偿债能力：本项目本息覆盖倍数为 4.94，能够实现资金平衡。

政策延续性：自然资源部明确专项债收储政策将长期推行，但需防范政策调整风险。

8、事前绩效评估结论

按照《中共中央国务院关于全面设施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。根据事前评估报告，该项目的实施是有必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

(二) 专项债券项目绩效目标表

项目绩效目标表

项目名称	麦积区花牛镇天水南站片区收购成本项目资金						
资金用途	收回收购土地地价款		主管部门		天水市自然资源局		
项目开始日期	2025		项目完成日期		2026		
基本情况	该项目位于麦积区花牛镇天水南站片区国有土地，总面积 55863 平方米，该项目收购价款 5337.02 万元						
监督管理单位	天水市自然资源局						
项目实施单位	天水市土地收购储备中心						
一级指标	二级指标	三级指标	指标值类型	目标值	度量单位	指标值内容	备注
成本指标	经济成本指标	年度消化暂付款资金	≤	4270	万元	年度消化暂付款资金	
	社会成本指标	不涉及社会成本指标	定性	无		无	

	生态环境成本指标	不涉及生态环境成本指标	定性	无		无	
产出指标	数量指标	完成土地收储工作	=	100	%	签署收回收购合同	
	质量指标	年度消化暂付款资金支付准确率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付准确率	
	时效指标	年度消化暂付款资金支付及时率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付及时率	
效益指标	经济效益指标	不涉及经济效益指标	定性	无		无	
	社会效益指标	保证被收储企业正常运转	定性	100		保证被收储企业正常运转	
	生态效益指标	不涉及生态效益指标	定性	无		无	
满意度指标	服务对象满意度指标	被收储企业满意度	≥	95	%	被收储企业满意度	

天水昱晟置业有限责任公司（成纪新城高家湾片区2021-48号宗地）

一、项目基本情况

天水市位于甘肃省东南部，辖秦州、麦积两区和秦安、甘谷、武山、清水、张家川回族自治县五县及国家级经济技术开发区，有113个乡镇、10个街道办事处，总面积1.49万平方公里，总人口372万。天水在以下八个方面具有比较优势：

一是区位优势明显。天水处于兰州、西安、银川、成都四个省会城市的中点，是丝绸之路经济带和关中平原城市群重要节点城市、陇东南交通枢纽、甘肃省委省政府确定建设的区域中心城市。陇海铁路、宝兰客专、连霍高速横贯东西，天平铁路、十天高速、天平高速、静天高速和正在建设的天陇铁路纵通南北，构成了四通八达的陆运网络。天水机场开通直飞天津、重庆等城市航线，立体交通网络正在加速形成。

二是历史文化厚重。天水是中华民族和华夏文明的重要发祥地，是国家历史文化名城，有8000多年的文化史、3000多年的文字记载史和2700多年的建城史。全市现有文物保护单位1807处，其中国家级21处，省级58处，以伏羲文化、大地湾文化、秦早期文化、麦积山石窟文化和三国古战场文化为代表的“五大文化”，构成了天水丰富的历史文化资源。

三是旅游资源富集。天水是中国优秀旅游城市，全市现有旅游景区景点228处，其中5A级景区1处（麦积山）、4A级景区8处。明代建筑伏羲庙和伏羲创画八卦遗址卦台山，是海内外华人寻根祭

祖的圣地。麦积山石窟是中国四大石窟之一，被誉为“东方雕塑陈列馆”，列入世界文化遗产名录。麦积山石窟“东方微笑”跨越千年，是天水文化旅游的一张靓丽名片。

四是生态环境良好。天水地跨长江、黄河两大流域，属大陆性暖温带半湿润气候，年平均气温 11℃ 左右，年降水量 500 毫米以上，森林覆盖率 33.86%，是西北最大的天然林基地。中心城区绿地率 36.22%，城区空气质量年优良天数 350 天左右。

五是工业基础较好。天水是全国三线建设布局的老工业基地和甘肃重要的装备制造业基地，传统工业以电子信息、电工电器、机械制造、医药食品、建筑建材为主，集成电路封装测试、数控机床、中高压开关柜等在全国具有较高知名度，新材料、新能源等新兴产业正在培育壮大，人工智能、数字经济等未来产业加快布局发展。国家级天水经济技术开发区和 20 多个工业园区发展势头良好，基础设施日益完善，项目落地承载能力较强，已成为承接产业转移的重要平台。

六是农业特色鲜明。天水是我国北方最佳水果、蔬菜生产基地，国家级农业科技园区是中国西部航天育种基地，农业主要以果品、蔬菜、畜牧、中药材等特色产业为主，农林特产质优品繁，“天水花牛苹果又大又红”，秦安蜜桃、秦州樱桃、甘谷辣椒等农产品在全国具有较高知名度，发展特色农业、循环农业、农产品精深加工和农业高新技术产业前景广阔。

七是人力资源丰富。天水是甘肃省人口大市，科研单位、高等院校和职业技术学校集中，技术工人整体素质较高。有 70 多万人常

年在外务工，天水白娃娃、羲皇故里建筑工、羲里娲乡家政大嫂、天水麻辣嫂等劳务品牌拥有良好口碑。

八是营商环境优越。天水始终秉持重商亲商富商安商理念，聚力打造一流营商环境，先后出台项目落地奖励、用地用电、税费减免、人才引进、科技创新等优惠政策，大力推行“高效办成一件事”，加快行政审批流程再造，以“只要企业定了干、一切手续政府办”的郑重承诺、“无事不扰、有事办到”的贴心服务，全力保障企业家放心投资、安心发展、舒心生活，一批 500 强企业相继落户天水。随着“天水麻辣烫”火爆出圈，城市美誉度、知名度、影响力大幅提升，热情好客、文明礼貌的城市形象日益彰显。

（一）项目所处区域财政经济情况

天水市近三年的财政经济情况如下：2023 年地区生产总值为 856.78 亿元，2024 年 952.25 亿元，2025 年 980.88 亿元，政府财政收入稳步增长，为后续发行债券提供了保障。

表 1-1 近三年财政经济情况

年份	2023	2024	2025
地区生产总值（亿元）	856.78	952.25	980.88
一般预算收入（亿元）	46.34	47	42.56
政府性基金收入（亿元）	15.65	12.93	13.11
其中：国有土地出让收入（亿元）	12.78	9.29	6.52
政府性基金支出（亿元）	53.63	69.04	93.85
其中：国有土地出让支出（亿元）	6.69	12.46	15.08
年度土地供应量（公顷）：	18.968	60.411	20.735
年度地方政府债务限额（亿元）：	283.4	466.85	536.37

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
天水市本级	179.99	173.996

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	截至 2025 年
3 年期	4.352
5 年期	28.47
7 年期	26.231
10 年期	77.995
16 年期	0.2
17 年期	0.2
18 年期	0.2
19 年期	0.2
20 年期	25.701
30 年期	10.447

（五）项目情况

根据《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），优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，可以纳入收回收购范围。又依据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《收购储备清单》，天水市2026年拟收储存量闲置土地2021-48号宗地，

该宗土地目前系因企业无力或无意愿开发而导致闲置，符合有偿收回的条件，故本次纳入专项债券收地范围，具体情况如下：

1、项目基本情况

（1）宗地编号：dk2021-48 号；宗地面积：73505 平方米；规划用途：居住用地（兼容配套商业设施）；宗地坐落：天水市成纪新城高家湾片区；四至范围：东至天水市体育中心，南至羲皇大道，西至孙家坪路，北至秦麦高速；规划条件：主体建筑物性质为居住及其附属设施用地，建筑总面积不大于 220515（不含地下部分）平方米，建筑容积率不高于 3 不低于 1，建筑限高不高于 100 米（同时满足机场限高），建筑密度不高于 30%，绿地率不低于 30%，地块标识码为 62052024R001288。

表 2 存量闲置土地储备项目涉及地块基本信息

地块编号	土地出让人	位置	面积 (平方米)	规划用途	投资总额 (万元)
dk2021-48	天水市自然资源局	成纪新城高家湾片区	73505	居住用地（兼容配套商业设施）	23367.76

（2）宗地位置



依据《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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），天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《处置存量闲置土地清单》。

该宗土地“符合存量闲置土地储备项目”，明确列入《处置存量闲置土地清单》，“天水市土地收购储备中心天水昱晟置业有限责任公司”已经签署《国有土地使用权收购合同》。

（四）项目责任主体

1、实施单位

项目实施单位为：天水市土地收购储备中心。主要的工作职能是：负责土地收购储备工作；已纳入全国土地储备机构名录（2020年版）。

2、主管单位

项目主管单位为：天水市自然资源局

3、资产管理单位

资产管理单位为：天水市土地收购储备中心

4、资产持有单位

资产持有单位为：天水市土地收购储备中心

（五）项目属性

本项目属于收回收购闲置存量土地项目，属于政府投资范围，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

（六）项目领域

本项目投向领域为收回收购闲置存量土地项目，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》（2026年版）领域。

（七）项目审批情况

1. 项目申报。2024年11月13日，天水市自然资源局面向社会征集收回收购的闲置土地，请符合征集条件的有意愿企业（或单位）于2024年11月23日前提交《收回收购土地申请书》。

2. 土地评估。2025年7月20日，天水市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购土地开展土地市场价格评估。

3. 签署收购合同。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心与土地使用权人签署《国有土地使用权收购合同》。

4. 价格公示。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心在天水市自然资源局官网公布了《宗地收回收购相关信息》。

5. 市政府批复价格。2025年8月22日，天水市人民政府关于运用地方政府专项债券资金收回7宗存量闲置土地价格的批复。

（八）债券资金使用合规性

债券发行后，由天水市土地收购储备中心按照项目进度，向财政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全

部用土地收回地价款，不存在用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

（九）项目运营模式

本项目由天水市土地收购储备中心2026年完成土地收回，经主管部门同意后，确定实施。储备期结束后进入运营期，运营工作由天水市土地收购储备中心负责，包含项目在合作期内的运营、管理、维护。主要包括：项目日常巡查，项目情况整理，项目推介等。

（十）项目投后管理

项目收入归集。项目收入由天水市财政局收取，缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。天水市财政局收到项目土地出让收益后，将到期应还债券本息及服务费用缴入省级国库。天水市财政局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

资产登记管理。专项债券存续期内，专项债券资金形成的资产为国有资产，权益登记在天水市土地收购储备中心名下，并且负责

项目运营工作。严禁将专项债券项目对应资产违规注入其他企业或用于担保抵押，未经本政府批准并报省级财政部门审核，不得将对应资产进行处置。相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。资产运营单位需制定资产运营计划，建立长效的运营机制，发挥资产服务功能，尽快实现项目运营收益，切实保障专项债券偿还能力。资产权属部门根据委托约定对资产运营单位进行监管，可制定运营工作考核计划，有效提高资产运营服务质量，实现资产保值增值的远期目标。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1、资金方面。专项债收购存量用地为地方政府提供了重要的资金来源，显著增强了地方政府的资金流动性。这一政策的实施，使得地方政府能够通过发行专项债券的方式，筹集大量低成本资金，用于收购市场上闲置的存量用地。这些资金不仅有助于缓解地方政府的财政压力，还能够支持地方政府的土地储备和基础设施建设等关键领域。通过专项债券的发行，地方政府能够更有效地管理和利用土地资源，实现资金的优化配置和高效利用。同时，这一政策也为企业提供了出售闲置土地的机会，从而帮助企业回笼资金，缓解资金压力，提升企业的资金使用效率和市场竞争力。

2、企业方面。对于房企而言，专项债收购存量用地政策的实施带来了积极的影响。一方面，房企可以通过出售闲置土地，获得急需的资金支持，从而缓解资金压力，优化土储结构，提高资金使用效率。这些资金可以用于支持企业的其他关键项目，如保交房等，

有助于提升企业的信誉和融资能力。另一方面，随着土地市场的调控和供需关系的改善，房企在市场上的竞争压力也将得到缓解。此外，政策的实施还有助于促进房地产市场的稳定发展，为房企提供更加稳定和可持续的市场环境。

3、土地方面。专项债收购存量用地政策的实施，对于提升土地资源利用效率、优化土地储备结构具有重要意义。通过收购市场上闲置的存量用地，政府能够更好地管理和利用土地资源，减少土地资源的浪费和闲置现象。同时，政府还可以根据市场需求和城市规划，对收购的土地进行整理和开发，形成“净地”“优地”，以满足市场对高品质土地的需求。此外，政策的实施还有助于补齐公共服务设施短板，改善城市环境和居民生活质量。通过优化土地资源配臵，政府能够更好地支持实体经济发展，促进有效投资，推动城市经济的高质量发展。

4、市场方面。专项债收购存量用地政策的实施对于促进房地产市场的稳定发展具有重要意义。通过调控土地市场供应，减少过剩供应，政府能够改善市场供求关系，避免房地产市场出现过度波动和恶性竞争。同时，政策的实施还有助于抑制投机性购地行为，维护房地产市场的健康发展。此外，随着土地资源的优化配臵和有效利用，政府能够更好地支持房地产市场的长期发展，为市场提供更加稳定和可持续的发展环境。通过这一政策的实施，政府、企业 and 市场各方将共同推动房地产市场的平稳健康发展，实现共赢的局面。

（二）经济效益分析

专项债券作为政府重要的融资工具，其经济效益体现在多维度、

多环节的联动效应中：

1、专项债通过收购房企闲置土地，直接为房企注入现金流，帮助其解决债务压力。这一机制打破了房企因土地资产沉淀导致的资金链僵局，使土地资源从“低效持有”转化为“可循环资本”，提高企业资金周转效率。同时，专项债的低成本融资属性进一步降低房企财务负担，形成债务置换的良性循环。

2、专项债通过“政府信用背书+项目收益自平衡”模式，以较低成本撬动社会资本参与土地开发：通过专项债注入启动资金后，土地收储项目可通过后续出让收益吸引社会资本参与开发，形成“专项债资金-土地整理-市场溢价-收益回笼”的闭环。这一过程显著提升财政资金使用效率。

3、专项债收储通过清理闲置土地、调整规划用途，减少无效土地供给，推动土地市场供需动态平衡，提高土地集约化开发水平。这一机制有效抑制了土地市场因库存积压导致的恶性竞争，避免“供过于求-地价下跌-财政缩水”的负向循环。

（十）社会效益分析

1、调节土地供需，稳定房地产市场：土地储备专项债券的发行有助于地方政府调节土地供需关系，通过收购存量土地，增加土地供应，从而稳定房地产市场价格，避免市场波动过大。

2、缓解地方政府债务压力：通过发行土地储备专项债券，地方政府可以筹集资金用于土地储备和开发，缓解地方政府的债务压力，降低财政风险。

3、支持房企和政府平台公司化解债务：土地储备专项债券为房

企和城投公司提供资金支持，帮助他们化解高息债务，减轻财务负担，促进企业健康发展。

4、优化土地资源配置：通过收储闲置土地并进行重新开发和利用，可以有效优化土地资源配置，提高土地利用效率，避免土地资源的浪费。

5、促进经济发展：土地储备专项债券的发行和使用可以促进相关产业的发展，带动就业和经济增长，对地方经济的稳定和发展具有积极影响。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

经有资质的评估机构对回收收购土地价格开展了评估测算，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格作为收地价格，按照天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度，经天水市土地收购储备中心与企业协商确定最终土地收购价格为23367.76万元，具体投资额如下：

表 3 项目投资估算

序号	宗地位置	宗地编号	土地面积(m²)	收购时间	规划用途	成交价格(万元)	企业土地成本(万元)	土地评估价值(万元)	成交价格较评估价格下调幅度(%)	土地收购价格(万元)
1	天水市成纪新城高家湾片区	2021-48号	73505	2026年	居住用地(兼容配套商业设施)	38038.8375	26811.5857	34678.78	8.83%	23367.76

（二）资金筹措方案

1、资金来源

资本金来源：项目资金来源为政府财政资金、地方专项债券资金，无其他资金。

2、融资来源

项目总投资 23367.76 万元，发行债券 18694 万元，约占总投资的 80%，发行期限 5 年，年利率为 2.3%。

3、资金使用计划

项目总投资 23367.76 万元，发行债券 18694 万元，约占总投资的 80%，自筹资金为 4673.76 万元，约占总投资的 20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为 1 年，即 2026 年 1 月至 12 月。

表 4 土地储备资金筹措情况

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	23367.76	0	4673.76	0	0	0	18694	
2026 年	23367.76	0	4673.76	0	0	0	18694	
2027 年	0	0	0	0	0	0	0	
2028 年	0	0	0	0	0	0	0	
2029 年	0	0	0	0	0	0	0	
2030 年	0	0	0	0	0	0	0	
2031 年	0	0	0	0	0	0	0	

（三）项目实施安排

1. 前期手续进度情况：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《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）落地见效，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，使用专项债券资金用于收回收购土地，优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，天水市储备中心成立项目领导小组，对项目的全过程进行领导；征集拟收储地块；前期调查，拟订实施方案，上报会审，资料准备，上报审批，入库管理等一系列前期准备工作。

2. 实施进度情况:

2025年开始实施，预期2026年年底完成收储工作，目前已完成收储地块基本信息的确定，收储地块价格评估，签署《国有土地使用权收购合同》，收储地块价格公示，拟定专项债券实施方案。

3. 土地出让情况:

自2027年起，天水市自然储备中心严格按照《年度土地出让计划表》实施，确保土地专项债券良好运行。

（四）资金使用计划

1、根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目资金纳入2026年财政预算情况的说明》，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 5 项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
23367.76	0	18694	4673.76

2、2026年申请的专项债券拟用于：

根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目土地出让前债券利息及发行费用的说明》，土地出让前债券利息及发行费用全部由市财政承担，2026年申请的专项债券资金拟全部用于土地收购时的地价款。

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

根据《土地估价报告》（甘金土估〔2025〕S018号），在规划条件下国有出让土地使用权价格估算，确定2026年的土地使用权出让预期单价为4746.89元/平方米，随着城市的发展，周边的配套设施、市政配套设施等将随之发生变化，未来该区域基础设施将会越来越趋于完善。

根据天水市公布的相关资料，天水市近三年年全市生产总值(GDP)同比以5%以上的增速，符合天水市城市发展，本次预测该项目土地出让收入按照每年环比每年5%的增值收益率。考虑到收储及出让前期的准备工作和天水市土地供应计划，该项目计划2027年-2031年完成全部供应(具体供应计划参考《土地出让计划表》)，结合天水市未来五年房地产市场的预期情况，该项目未来预期收益如下表：

表 6 项目总收入

序号	宗地 位置	出让时间	土地面积		单价（元/平 方米）	亩价 （万元）	总收入 （万元）
		（年）	平方米	亩			
1	成纪新 城高家 湾片区	2027	29402	44.1	4984.23	332.28	14654.63
2		2028	14701	22.05	5233.44	348.9	7693.68
3		2029	14701	22.05	5495.11	366.34	8078.36
4		2030	14701	22.05	5769.87	384.66	8482.29
5		2031	0	0	6058.36	403.89	0
合计			73505				38908.96

2. 项目成本预估

本项目政策性专项基金计提金额合计 7815.88 万元，土地出让总收入扣除政策性专项基金计提费用后，净收益 31093.08 万元。政策性专项基金计提详见下表(单位: 万元):

表 7 项目成本费用明细（万元）

序号	政策性计提项目	计提金额 （万元）	计提标准
1	农业土地开发资金	38.6	土地面积 × 麦积区土地平均收益（35 元/平方米） × 15%
2	教育基金	1554.11	（土地出让收入-土地成本）× 10%
3	保障性住房保障基金	1945.44	土地出让收入 × 5%
4	农田水利建设基金	1554.11	（土地出让收入-土地成本）× 10%
5	出让土地业务费	778.18	土地出让收入 × 2%
6	省分成计提比例	1945.44	土地出让收入 × 5%
合计		7815.88	

（二）项目融资成本

项目融资还本付息情况

成纪新城高家湾片区(2021-48号)拟发行专项债券18694万元。根据与承接发行债券银行沟通,发行期限5年,预测年利率为2.3%,债券偿付方式为每年付息一次,到期一次性还本,建设期债券利息由自有资金统筹安排。经测算,项目需还本付息资金总计为20843.8万元,其中本金18694万元,利息2149.8万元。

表8 还本付息的预测

年度	期初本金余额 (万元)	本期新增余额 (万元)	本期偿还本金 (万元)	期末本金余额 (万元)	当年偿还利息 (万元)	当年还本 付息合计 (万元)
2026	0	18694		18694	0	0
2027	18694			18694	429.96	429.96
2028	18694			18694	429.96	429.96
2029	18694			18694	429.96	429.96
2030	18694			18694	429.96	429.96
2031	18694		18694		429.96	19123.96

(三) 融资收益平衡情况

1、项目净收益情况

债券存续期内,根据估算本项目土地出让预计总收入38908.96万元,预计总成本费用7815.88万元,项目净收益即可用于融资平衡的资金为31093.08万元。

2、债券还本付息估算

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。

本息覆盖倍数为：1.49，具体是详见下表：

表 9 债券还本付息估算表(单位: 万元)

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	
2026 年	18694	0	18694	31093.08
2027 年		429.96	429.96	
2028 年		429.96	429.96	
2029 年		429.96	429.96	
2030 年		429.96	429.96	
2031 年		429.96	429.96	
合计	18694	2149.8	20843.8	
本息覆盖倍数	1.49			

3、敏感性分析

考虑到项目可实现收入是本期所发行债券还本付息的基础，收入的变动会直接影响债券本息的偿还，按土地出让收入分别下降 5%、10%的情况下进行敏感性分析。分析结果详见下表：

项目	土地出让收入	土地出让收入下降 5%	土地出让收入下降 10%
债券偿债覆盖率	1.49	1.43	1.36

经分析本项目的债券偿债覆盖率大于 1，我们亦未注意到不能够满足资金筹措充足性要求的情况。通过对项目可实现收入的变动进行敏感性分析，按预测的销售收入下降的情况下债券偿债覆盖率仍大于 1，符合本次发行专项债券要求。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

债券名称：甘肃省土地储备专项债券项目

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：18694 万元

付息频率：2027 年开始一年一付，2031 年到期后一次还本付息

是否到期一次性还本：是

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。债券募集资金应按照募集计划进行严格管理。成立专门的资金管理机构，对募集资金进行专户管理，并确保募集资金专款专用。

（三）职责分工

各级市县政府负责统筹本地区专项债券管理工作，建立本地区财政、项目主管部门、职能管理部门等共同参与的协调机制，审定专项债券项目 and 需求。

财政部门负责专项债券额度管理和预算管理，债券发行和资金拨付；牵头组织相关部门做好年度政府性基金收支预算编制，督促抓好收支预算执行；做好项目对应政府性基金预算收入和专项收入管理，及时偿付本息费用；组织做好项目绩效评价和债券存续期信息公开；会同发展改革等部门提出专项债券项目安排；会同项目主管部门对专项债券使用管理实施监督；会同国有资产监管部门、项目主管部门做好专项债券资产监督管理等工作。

项目主管部门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。

项目单位负责提出专项债券项目需求申请，如实编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备；规范使用债券资金，及时形成支出；定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，发现风险或异常情况及时应对，并向项目主管部门报告；编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券存续期内项目对应产生的政府性基金收入或用于偿还债券本息的专项收入及时足额缴入国库，按时足额还本付息；做好项目对应资产管理、地方政府性债务管理系统数据填报、信息公开、绩效管理等相关工作。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

土地储备项目作为城市发展和房地产开发的重要基础，其成功实施与管理直接关系到城市规划和市场调控的效果。然而，土地储备项目往往伴随着多种风险，包括政策风险、市场风险、财务风险、环境风险等。因此，在实施土地储备项目时，需要深入分析并采取有效的防控措施。

（8）政策风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地储备期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在储备过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

防控措施：

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

（2）市场方面

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和储备过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地储备计划未能实现预期收益。

土地价格的波动对储备项目的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

在土地储备过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地储备的供需错配。例如，过度集中储备某类类型的土地，而市场对其他类型土地（如住宅用地）的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，影响资金的周转。

防控措施：

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期
做好风险预警和调整

（3）财务管理方面

资金链断裂风险，土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

融资风险由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化（例如融资成本上升、信贷政策紧缩），可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

收益不达预期风险，土地储备项目的收益往往受到市场变化、政策影响等多种因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

防控措施：

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

（4）环境风险

环境污染与生态风险，在土地储备过程中，特别是对收储建设

用地可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地储备过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

土地开发后的环境治理风险，有些土地在储备时并未经过完整的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

防控措施：

在土地储备前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，规避因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

（12）法律与合规风险

土地权属问题风险，土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。储备过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

合同履行风险，土地储备过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出

让方未能按时交付土地或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。

防控措施：

在土地储备前，开展详细的土地权属调查，确保土地的合法性和权属清晰，防范潜在的法律纠纷。

合同签订时，确保各方权利义务明确，法律条款充分保护项目方利益，必要时可通过律师审查合同。

加强对项目的合规管理，确保土地储备全过程符合相关法律法规要求，避免法律风险。

土地储备项目涉及的风险种类繁多，包括政策、市场、财务、环境和法律等多个方面。为了确保土地储备项目的顺利推进与成功实施必须加强风险预判、分析和管控，采取有效的防控措施。通过合理的风险评估与应对策略，能够最大限度地降低项目风险，确保土地储备项目的稳定性与高效性。

（八）还款保障措施

1、建立偿债保障机制

根据《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，专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还，不通过发行专项债券偿还。专项债务收支按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡。

本市使用债券资金需建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。这包括对还款资金的专门管理，确保还款资金按时足额到位。

2、利用专项债延期还款政策（符合条件时）

符合条件的借款人可以申请专项债延期还款。借款人需要提供相关的证明材料，如经营状况报告、财务报表等，填写申请表格，并提交至相关部门进行审批。一旦获得批准，借款人就可以根据政策规定延期还款。但借款人需要及时了解政策的具体要求，并按照规定提交相关材料，谨慎处理与金融机构的沟通，确保信息的准确传达，合理规划自己的资金使用，避免因延期还款而导致更大的经济损失。

七、其他需要说明事项

（一）事前绩效评估报告

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

专项债以政府信用为背书，融资成本低且周期灵活，可缓解天水市财政压力。天水市可通过专项债收储土地，高效利用资金推动土地资源盘活。

天水市运用政府专项债券储备土地，既是应对当前土地供需矛盾、优化区域规划的迫切需求，也是实现产业升级、城乡融合及民生改善的战略选择。通过专项债收储，可系统性解决土地低效利用问题，提前布局基础设施，并为招商引资与乡村振兴提供可持续的土地资源保障。

2、项目投资合规性与项目成熟度

根据《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）、《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）、《甘肃省自然资源厅 甘肃省财政厅关于规范运用地方政府专项债券开展土地储备工作的通知》（甘资发〔2025〕37号），为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，通过运用地方政府专项债券资金收储土地，以达到严控增量、优化存量、提高质量的目的，并支持盘活存量闲置土地，进一步推动相关土地政策措施的落地见效，促进房地产市场平稳健康发展，为各地运用地方政府专项债券资金开展收储土地提供了政策指导和工作依据。

根据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），本项目涉及拟储备土地均已纳入天水市2026年度国有土地储备计划。

3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资23367.76万元，发行债券18694万元，约占总投资的80%，自筹资金为4673.76万元，约占总投资的20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为1年，即2026年1月至12月。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目资金收入全部为土地出让收入，收入预测时综合考虑了天水市近三年全市地区生产总值，并结合天水市基准地价，以及充

分考虑了宗地所在位置和宗地规划指标，合理分析预测拟收储土地未来地价。

成本包含土地储备成本、前期开发费用等政策性专项基金计提，各项成本均可通过政府公布的相关文件及实地调查获得，成本测算依据充分、过程合理。

通过合理计算收入和成本及其他费用，供地收益足够覆盖债券本息。

5、债券资金需求合理性

本项目总投资 23367.76 万元，资金来源为自筹资金及专项债券资金。发行债券 18694 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 4673.76 万元，约占总投资的 20%，符合财政部门对发行地方政府专项债券对财政预算资金和专项债券资金比例的要求。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 18694 万元，期限 5 年，用于收储土地。

项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.49 倍，项目预期收益与融资可达平衡。项目建成后的土地出让收入作为债券还本付息的资金来源在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

影响项目债券偿付风险主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险。本项目风险点预估完备，并已考虑到应对措施，因此风险总体可控。

7、绩效目标合理性

（1）绩效目标的政策匹配性分析

①与土地资源优化政策的一致性：专项债券储备土地项目的核心目标需响应国家“盘活存量、严控增量”的土地政策导向。天水市人民政府拟运用政府专项债券收储土地的行动体现了这一政策目标，收储土地后根据城市规划供应土地，既避免土地的低效利用，又优化城市功能布局。符合国家“去库存”与“动态调节土地供给”的顶层设计，具有战略合理性。

②与财政资金效益导向的契合度：绩效目标需确保专项债券资金使用的高效性与安全性。天水市人民政府可通过建立专项债券资金专户、严控土地供应比例，确保资金闭环管理并重点支持民生及实体经济项目，体现了对资金效益的精细化管控。

（2）绩效目标的量化指标合理性分析

①土地收储规模与成本控制

收储规模：本项目拟收储土地面积共计 73505 平方米。

成本核算：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，收储成本根据政府公布的相关文件及项目实际状况确定。

②土地再利用效益指标：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，完成土地收储后，根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等要求，以居住用地供应土地，可实现土地增值，提升土地利用效率，目标直接关联经济效益。

经济带动效应：天水市本次收储土地计划用于居住项目、基础设施项目，目标可带动就业创造等衍生指标。

（3）绩效目标的可行性评估

①市场需求支撑度：绩效目标需基于区域土地需求预测。本项目收储地块位于成纪新城高家湾片区，城区内多以住宅为主兼容少量商业，结合商品房库存周期、人口增长等数据等要求评估土地出让可行性，本项目涉及的土地收储后根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035年）》和《土地供应计划表》要求，并结合市场需求、基础设施进行供应。

②财政与政策可持续性

偿债能力：本项目本息覆盖倍数为 1.49，能够实现资金平衡。

政策延续性：自然资源部明确专项债收储政策将长期推行，但需防范政策调整风险。

8、事前绩效评估结论

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。根据事前评估报告，该项目的实施是有必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

（二）专项债券项目绩效目标表

项目绩效目标表

项目名称	成纪新城高家湾片区收购成本项目资金		
资金用途	收回收购土地地价款	主管部门	天水市自然资源局
项目开始日期	2025	项目完成日期	2026
基本情况	该项目位于成纪新城高家湾片区国有土地，总面积 73505 平方米，该项目收购价款 23367.76 万元		

监督管理单位	天水市自然资源局						
项目实施单位	天水市土地收购储备中心						
一级指标	二级指标	三级指标	指标值类型	目标值	度量单位	指标值内容	备注
成本指标	经济成本指标	年度消化暂付款资金	≤	18694	万元	年度消化暂付款资金	
	社会成本指标	不涉及社会成本指标	定性	无		无	
	生态环境成本指标	不涉及生态环境成本指标	定性	无		无	
产出指标	数量指标	完成土地收储工作	=	100	%	签署收回收购合同	
	质量指标	年度消化暂付款资金支付准确率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付准确率	
	时效指标	年度消化暂付款资金支付及时率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付及时率	
效益指标	经济效益指标	不涉及经济效益指标	定性	无		无	
	社会效益指标	保证被收储企业正常运转	定性	100		保证被收储企业正常运转	
	生态效益指标	不涉及生态效益指标	定性	无		无	
满意度指标	服务对象满意度指标	被收储企业满意度	≥	95	%	被收储企业满意度	

天水云陇房地产开发有限公司（秦州区海林厂南片区 2019-57号宗地）

一、项目基本情况

天水市位于甘肃省东南部，辖秦州、麦积两区和秦安、甘谷、武山、清水、张家川回族自治县五县及国家级经济技术开发区，有113个乡镇、10个街道办事处，总面积1.43万平方公里，总人口372万。天水在以下八个方面具有比较优势：

一是区位优势明显。天水处于兰州、西安、银川、成都四个省会城市的中点，是丝绸之路经济带和关中平原城市群重要节点城市、陇东南交通枢纽、甘肃省委省政府确定建设的区域中心城市。陇海铁路、宝兰客专、连霍高速横贯东西，天平铁路、十天高速、天平高速、静天高速和正在建设的天陇铁路纵通南北，构成了四通八达的陆运网络。天水机场开通直飞天津、重庆等城市航线，立体交通网络正在加速形成。

二是历史文化厚重。天水是中华民族和华夏文明的重要发祥地，是国家历史文化名城，有8000多年的文化史、3000多年的文字记载史和2700多年的建城史。全市现有文物保护单位1807处，其中国家级21处，省级58处，以伏羲文化、大地湾文化、秦早期文化、麦积山石窟文化和三国古战场文化为代表的“五大文化”，构成了天水丰富的历史文化资源。

三是旅游资源富集。天水是中国优秀旅游城市，全市现有旅游景区景点228处，其中5A级景区1处（麦积山）、4A级景区8处。明代建筑伏羲庙和伏羲创画八卦遗址卦台山，是海内外华人寻根祭

祖的圣地。麦积山石窟是中国四大石窟之一，被誉为“东方雕塑陈列馆”，列入世界文化遗产名录。麦积山石窟“东方微笑”跨越千年，是天水文化旅游的一张靓丽名片。

四是生态环境良好。天水地跨长江、黄河两大流域，属大陆性暖温带半湿润气候，年平均气温 11℃ 左右，年降水量 500 毫米以上，森林覆盖率 33.86%，是西北最大的天然林基地。中心城区绿地率 36.22%，城区空气质量年优良天数 350 天左右。

五是工业基础较好。天水是全国三线建设布局的老工业基地和甘肃重要的装备制造业基地，传统工业以电子信息、电工电器、机械制造、医药食品、建筑建材为主，集成电路封装测试、数控机床、中高压开关柜等在全国具有较高知名度，新材料、新能源等新兴产业正在培育壮大，人工智能、数字经济等未来产业加快布局发展。国家级天水经济技术开发区和 20 多个工业园区发展势头良好，基础设施日益完善，项目落地承载能力较强，已成为承接产业转移的重要平台。

六是农业特色鲜明。天水是我国北方最佳水果、蔬菜生产基地，国家级农业科技园区是中国西部航天育种基地，农业主要以果品、蔬菜、畜牧、中药材等特色产业为主，农林特产质优品繁，“天水花牛苹果又大又红”，秦安蜜桃、秦州樱桃、甘谷辣椒等农产品在全国具有较高知名度，发展特色农业、循环农业、农产品精深加工和农业高新技术产业前景广阔。

七是人力资源丰富。天水是甘肃省人口大市，科研单位、高等院校和职业技术学校集中，技术工人整体素质较高。有 70 多万人常

年在外务工，天水白娃娃、羲皇故里建筑工、羲里娲乡家政大嫂、天水麻辣嫂等劳务品牌拥有良好口碑。

八是营商环境优越。天水始终秉持重商亲商富商安商理念，聚力打造一流营商环境，先后出台项目落地奖励、用地用电、税费减免、人才引进、科技创新等优惠政策，大力推行“高效办成一件事”，加快行政审批流程再造，以“只要企业定了干、一切手续政府办”的郑重承诺、“无事不扰、有事办到”的贴心服务，全力保障企业家放心投资、安心发展、舒心生活，一批 500 强企业相继落户天水。随着“天水麻辣烫”火爆出圈，城市美誉度、知名度、影响力大幅提升，热情好客、文明礼貌的城市形象日益彰显。

（一）项目所处区域财政经济情况

天水市近三年的财政经济情况如下：2023 年地区生产总值为 856.78 亿元，2024 年 952.25 亿元，2025 年 980.88 亿元，政府财政收入稳步增长，为后续发行债券提供了保障。

表 1-1 近三年财政经济情况

年份	2023	2024	2025
地区生产总值（亿元）	856.78	952.25	980.88
一般预算收入（亿元）	46.34	47	42.56
政府性基金收入（亿元）	15.65	12.93	13.11
其中：国有土地出让收入（亿元）	12.78	9.29	6.52
政府性基金支出（亿元）	53.63	69.04	93.85
其中：国有土地出让支出（亿元）	6.69	12.46	15.08
年度土地供应量（公顷）	18.968	60.411	20.735
年度地方政府债务限额（亿元）	283.4	466.85	536.37

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
天水市本级	179.99	173.996

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	截至 2025 年
3 年期	4.352
5 年期	28.47
7 年期	26.231
10 年期	77.995
16 年期	0.2
17 年期	0.2
18 年期	0.2
19 年期	0.2
20 年期	25.701
30 年期	10.447

（六）项目情况

根据《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），优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，可以纳入收回收购范围。又依据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028 年）和天水市 2026 年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38 号）、《收购储备清单》，天水市 2026 年拟收储存量闲置土地 2019-57 号宗地，该宗土

地目前系因企业无力或无意愿开发而导致闲置，符合有偿收回的条件，故本次纳入专项债券收地范围，具体情况如下：

1、项目基本情况

（1）宗地编号：dk2019-57 号；宗地面积：17165 平方米；规划用途：居住用地兼容商业设施用地；宗地坐落：秦州区海林厂南片区；四至范围：东至在建的工业博物馆，南至海林厂南家属院，西至畅和新城，北至羲皇大道；规划条件：主体建筑物性质为居住用地兼容商业设施用地，建筑总面积不大于 60077.5（不含地下部分）平方米，建筑容积率不高于 3.5 不低于 1，建筑限高不高于 80 米，建筑密度不高于 30%，绿地率不低于 30%，地块标识码为 62052024R000916。

表 2 存量闲置土地储备项目涉及地块基本信息

地块编号	土地出让人	位置	面积 (平方米)	规划用途	投资总额 (万元)
dk2019-57	天水市自然资源局	秦州区海林厂南片区	17165	居住用地兼容商业设施用地	14345.64

（2）宗地位置



(3) 信息系统中已生成地块标识码截图



2020年度计划									
			482020-120	3.1611	6205032025R000156	依法收回	黄州区		
			482020-121	2.8217	6205032025R000147	依法收回	黄州区	否	
			482021-23	12.7423	6205032024R00004	依法收回	黄州区	否	
32	黄州区	武汉中南置地武汉运营管理有限公司4宗土地	482021-57	3.4359	6205032025R000218	依法收回	黄州区	否	
			482021-58	2.6421	6205032025R000223	依法收回	黄州区	否	
			482021-22	9.1255	6205032025R000232	依法收回	黄州区	否	
33	黄州区	武汉金地商业房地产开发有限公司1宗土地	482020-105	7.7493	6205032024R001256	依法收回	黄州区	否	
34	黄州区	武汉金地商业房地产开发有限公司1宗土地	482019-57	1.7165	6205032024R000079	依法收回	黄州区	是	
35	黄州区	黄州区南城社区安置户安置房项目	482020-70	0.8	6205032025R100069	协议征	黄州区至新镇南城项目	否	
36	黄州区	武汉金地商业房地产开发有限公司1宗土地	482019-42	1.2071	6205032024R000430	依法收回	黄州区	否	
37	黄州区	武汉市投资发展(集团)有限公司1宗土地	482020-61	14.62	6205032024R001205	依法收回	黄州区	否	
			482018-39	13.0540	6205032024R000010	依法收回	黄州区	是	

(4) 处置存量闲置土地清单截图



1 项目基本信息

项目名称: 天门市本级

项目编号: 天门市本级(2019)1号

项目位置: 3.1145 公顷

项目用途: 国有建设用地

不动产单元数量: 1

首次开工时间: 2021-07-31

首次开工日期: 2021-07-31

首次开工日期: 2021-07-31

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目地址: 天门市本级

电子坐标: 43.18540 113.18540

土地用途: 国有建设用地(工业用地), 国有建设用地(工业用地), 国有建设用地(工业用地), 国有建设用地(工业用地)

项目位置: 2021-07-31

首次开工日期: 2021-07-31

首次开工日期: 2021-07-31

首次开工日期: 2021-07-31

首次开工日期: 2021-07-31

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

项目用途: 国有建设用地 供应用 工业用地

（三）项目立项情况或实施依据

依据《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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），天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号）、《处置存量闲置土地清单》。

该宗土地“符合存量闲置土地储备项目”，明确列入《处置存量闲置土地清单》，“天水市土地收购储备中心天水云陇房地产开发有限公司”已经签署《国有土地使用权收购合同》。

（四）项目责任主体

1、实施单位

项目实施单位为：天水市土地收购储备中心。主要的工作职能是：负责土地收购储备工作；已纳入全国土地储备机构名录（2020年版）。

2、主管单位

项目主管单位为：天水市自然资源局

3、资产管理单位

资产管理单位为：天水市土地收购储备中心

4、资产持有单位

资产持有单位为：天水市土地收购储备中心

（五）项目属性

本项目属于收回收购闲置存量土地项目，属于政府投资范围，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

（六）项目领域

本项目投向领域为收回收购闲置存量土地项目，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》（2026年版）领域。

（七）项目审批情况

1. 项目申报。2024年11月13日，天水市自然资源局面向社会征集收回收购的闲置土地，请符合征集条件的有意愿企业（或单位）于2024年11月23日前提交《收回收购土地申请书》。

2. 土地评估。2025年7月20日，天水市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购土地开展土地市场价格评估。

3. 签署收购合同。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心与土地使用权人签署《国有土地使用权收购合同》。

4. 价格公示。2025年8月19日，天水市土地收购储备中心在天水市自然资源局官网公布了《宗地收回收购相关信息》。

5. 市政府批复价格。2025年8月22日，天水市人民政府关于运用地方政府专项债券资金收回7宗存量闲置土地价格的批复。

（八）债券资金使用合规性

债券发行后，由天水市土地收购储备中心按照项目进度，向财政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用于土地收回地价款，不存在用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不

用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

（九）项目运营模式

本项目由天水市土地收购储备中心2026年完成土地收回，经主管部门同意后，确定实施。储备期结束后进入运营期，运营工作由天水市土地收购储备中心负责，包含项目在合作期内的运营、管理、维护。主要包括：项目日常巡查，项目情况整理，项目推介等。

（十）项目投后管理

项目收入归集。项目收入由天水市财政局收取，缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。天水市财政局收到项目土地出让收益后，将到期应还债券本息及服务费用缴入省级国库。天水市财政局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

资产登记管理。专项债券存续期内，专项债券资金形成的资产为国有资产，权益登记在天水市土地收购储备中心名下，并且负责项目运营工作。严禁将专项债券项目对应资产违规注入其他企业或用于担保抵押，未经本政府批准并报省级财政部门审核，不得将对应资产进行处置。相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。资产运营单位需制定资产运营计划，建立长效的运营

机制，发挥资产服务功能，尽快实现项目运营收益，切实保障专项债券偿还能力。资产权属部门根据委托约定对资产运营单位进行监管，可制定运营工作考核计划，有效提高资产运营服务质量，实现资产保值增值的远期目标。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

1、资金方面。专项债收购存量用地为地方政府提供了重要的资金来源，显著增强了地方政府的资金流动性。这一政策的实施，使得地方政府能够通过发行专项债券的方式，筹集大量低成本资金，用于收购市场上闲置的存量用地。这些资金不仅有助于缓解地方政府的财政压力，还能够支持地方政府的土地储备和基础设施建设等关键领域。通过专项债券的发行，地方政府能够更有效地管理和利用土地资源，实现资金的优化配置和高效利用。同时，这一政策也为企业提供了出售闲置土地的机会，从而帮助企业回笼资金，缓解资金压力，提升企业的资金使用效率和市场竞争力。

2、企业方面。对于房企而言，专项债收购存量用地政策的实施带来了积极的影响。一方面，房企可以通过出售闲置土地，获得急需的资金支持，从而缓解资金压力，优化土储结构，提高资金使用效率。这些资金可以用于支持企业的其他关键项目，如保交房等，有助于提升企业的信誉和融资能力。另一方面，随着土地市场的调控和供需关系的改善，房企在市场上的竞争压力也将得到缓解。此外，政策的实施还有助于促进房地产市场的稳定发展，为房企提供更加稳定和可持续的市场环境。

3、土地方面。专项债收购存量用地政策的实施，对于提升土地

资源利用效率、优化土地储备结构具有重要意义。通过收购市场上闲置的存量用地，政府能够更好地管理和利用土地资源，减少土地资源的浪费和闲置现象。同时，政府还可以根据市场需求和城市规划，对收购的土地进行整理和开发，形成“净地”“优地”，以满足市场对高品质土地的需求。此外，政策的实施还有助于补齐公共服务设施短板，改善城市环境和居民生活质量。通过优化土地资源配置，政府能够更好地支持实体经济发展，促进有效投资，推动城市经济的高质量发展。

4、市场方面。专项债收购存量用地政策的实施对于促进房地产市场的稳定发展具有重要意义。通过调控土地市场供应，减少过剩供应，政府能够改善市场供求关系，避免房地产市场出现过度波动和恶性竞争。同时，政策的实施还有助于抑制投机性购地行为，维护房地产市场的健康发展。此外，随着土地资源的优化配置和有效利用，政府能够更好地支持房地产市场的长期发展，为市场提供更加稳定和可持续的发展环境。通过这一政策的实施，政府、企业 and 市场各方将共同推动房地产市场的平稳健康发展，实现共赢的局面。

（二）经济效益分析

专项债券作为政府重要的融资工具，其经济效益体现在多维度、多环节的联动效应中：

1、专项债通过收购房企闲置土地，直接为房企注入现金流，帮助其解决债务压力。这一机制打破了房企因土地资产沉淀导致的资金链僵局，使土地资源从“低效持有”转化为“可循环资本”，提高企业资金周转效率。同时，专项债的低成本融资属性进一步降低房企财务负担，形成债务置换的良性循环。

2、专项债通过“政府信用背书+项目收益自平衡”模式，以较低

成本撬动社会资本参与土地开发：通过专项债注入启动资金后，土地收储项目可通过后续出让收益吸引社会资本参与开发，形成“专项债资金-土地整理-市场溢价-收益回笼”的闭环。这一过程显著提升财政资金使用效率。

3、专项债收储通过清理闲置土地、调整规划用途，减少无效土地供给，推动土地市场供需动态平衡，提高土地集约化开发水平。这一机制有效抑制了土地市场因库存积压导致的恶性竞争，避免“供过于求-地价下跌-财政缩水”的负向循环。

（十一）社会效益分析

1、调节土地供需，稳定房地产市场：土地储备专项债券的发行有助于地方政府调节土地供需关系，通过收购存量土地，增加土地供应，从而稳定房地产市场价格，避免市场波动过大。

2、缓解地方政府债务压力：通过发行土地储备专项债券，地方政府可以筹集资金用于土地储备和开发，缓解地方政府的债务压力，降低财政风险。

3、支持房企和政府平台公司化解债务：土地储备专项债券为房企和城投公司提供资金支持，帮助他们化解高息债务，减轻财务负担，促进企业健康发展。

4、优化土地资源配置：通过收储闲置土地并进行重新开发和利用，可以有效优化土地资源配置，提高土地利用效率，避免土地资源的浪费。

5、促进经济发展：土地储备专项债券的发行和使用可以促进相关产业的发展，带动就业和经济增长，对地方经济的稳定和发展具有积极影响。

三、项目资金筹措方案及使用计划

(一) 投资估算

经有资质的评估机构对收回收购土地价格开展了评估测算, 相较企业土地成本, 就低选择评估价格作为收地基础价格, 经集体决策后按基础价格作为收地价格, 按照天水市人民政府专班集体研究确定收地基础价格下调幅度, 经天水市土地收购储备中心与企业协商确定最终土地收购价格为14345.64万元, 具体投资额如下:

表 3 项目投资估算

序号	宗地位置	宗地编号	面积(m ²)	收购时间	规划用途	成交价格(万元)	企业土地成本(万元)	土地评估价值(万元)	成交价格较评估价格下调幅度(%)	土地收购价格(万元)
1	秦州区海林厂南片区	2019-57号	17165	2026 年	居住用地(兼容配套商业设施)	16993.35	16993.35	14850.56	12.61%	14345.64

(二) 资金筹措方案

1、资金来源

资本金来源: 项目资金来源为政府财政资金、地方专项债券资金, 无其他资金。

2、融资来源

项目总投资 14345.64 万元, 发行债券 11477 万元, 约占总投资的 80%, 发行期限 5 年, 年利率为 2.3%。

3、资金使用计划

项目总投资 14345.64 万元，发行债券 11477 万元，约占总投资的 80%，自筹资金为 2868.64 万元，约占总投资的 20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为 1 年，即 2026 年 1 月至 12 月。

表 4 土地储备资金筹措情况

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	14345.64	0	2868.64	0	0	0	11477	
2026 年	14345.64	0	2868.64	0	0	0	11477	
2027 年	0	0	0	0	0	0	0	
2028 年	0	0	0	0	0	0	0	
2029 年	0	0	0	0	0	0	0	
2030 年	0	0	0	0	0	0	0	
2031 年	0	0	0	0	0	0	0	

（三）项目实施安排

1. 前期手续进度情况：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《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）落地见效，积极运用地方政府专项债券资金加大回收收购存量闲置土地力度，促进房地产市场平稳健康发展，使用专项债券资金用于回收收购土地，优先回收收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地

和商服用地，天水市储备中心成立项目领导小组，对项目的全过程进行领导；征集拟收储地块；前期调查，拟订实施方案，上报会审，资料准备，上报审批，入库管理等一切前期准备工作。

2. 实施进度情况：

2025年开始实施，预期2026年底完成收储工作，目前已完成收储地块基本信息的确定，收储地块价格评估，签署《国有土地使用权收购合同》，收储地块价格公示，拟定专项债券实施方案。

3. 土地出让情况：

自2027年起，天水市自然储备中心严格按照《年度土地出让计划表》实施，确保土地专项债券良好运行。

（四）资金使用计划

1、根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目资金纳入2026年财政预算情况的说明》，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 5 项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
14345.64	0	11477	2868.64

2、2026年申请的专项债券拟用于：

根据天水市财政局提供的《天水市财政局关于收购存量土地专项债券项目土地出让前债券利息及发行费用的说明》，土地出让前债券利息及发行费用全部由市财政承担。2026年申请的专项债券资金拟全部用于土地收购时的地价款。

四、项目收益与融资平衡情况

(一) 项目预期收益

1. 项目收入情况预估

根据《土地估价报告》(甘金土估〔2025〕S019号),在规划条件下国有出让土地使用权价格估算,确定2026年的土地使用权出让预期单价为8907.57元/平方米,随着城市的发展,周边的基础配套设施、市政配套设施等将随之发生变化,未来该区域基础设施将会越来越趋于完善。

根据天水市公布的相关资料,天水市近三年年全市生产总值(GDP)同比以5%以上的增速,符合天水市城市发展,本次预测该项目土地出让收入按照每年环比每年5%的增值收益率。考虑到收储及出让前期的准备工作和天水市土地供应计划,该项目计划2027年-2031年完成全部供应(具体供应计划参考《土地出让计划表》),结合天水市未来五年房地产市场的预期情况,该项目未来预期收益如下表:

表 6 项目总收入

序号	宗地位置	出让时间	土地面积		单价 (元/平方米)	亩价 (万元)	总收入 (万元)
		(年)	平方米	亩			
1	秦州区 海林厂 南片区	2027	0	0	9352.95	623.53	0
2		2028	0	0	9820.6	654.71	0
3		2029	0	0	10311.63	687.45	0
4		2030	0	0	10827.21	721.82	0
5		2031	17165	25.75	11368.57	757.91	19514.15
合计			17165				19514.15

2. 项目成本预估

本项目政策性专项基金计提金额合计 3385.96 万元，土地出让总收入扣除政策性专项基金计提费用后，净收益 16128.19 万元。政策性专项基金计提详见下表（单位：万元）：

表 7 项目计提费用明细说明表

序号	政策性计提项目	计提金额 (万元)	计提标准
1	农业土地开发资金	10.56	土地面积 × 秦州区土地平均收益 (41 元/平方米) × 15%
2	教育基金	516.85	(土地出让收入 - 土地成本) × 10%
3	保障性住房保障基金	975.71	土地出让收入 × 5%
4	农田水利建设基金	516.85	(土地出让收入 - 土地成本) × 10%
5	出让土地业务费	390.28	土地出让收入 × 2%
6	省分成计提比例	975.71	土地出让收入 × 5%
合计		3385.96	

(二) 项目融资成本

项目融资还本付息情况

秦州区海林厂南片区 (2019-57 号) 拟发行专项债券 11477 万元。根据与承接发行债券银行沟通，发行期限 5 年，预测年利率为 2.3%，债券偿付方式为每年付息一次，到期一次性还本，建设期债券利息由自有资金统筹安排。经测算，项目需还本付息资金总计为 12796.85 万元，其中本金 11477 万元，利息 1319.85 万元。

表 8 项目还本付息的预测

年度	期初本金余额 (万元)	本期新增余 额(万元)	本期偿还本 金(万元)	期末本金余额 (万元)	当年偿还利息 (万元)	当年还本 付息合计 (万元)
2026	0	11477		11477	0	0
2027	11477			11477	263.97	263.97
2028	11477			11477	263.97	263.97
2029	11477			11477	263.97	263.97
2030	11477			11477	263.97	263.97
2031	11477		11477		263.97	11740.97

(三) 融资收益平衡情况

1、项目净收益情况

债券存续期内，根据估算本项目土地出让预计总收入 19514.15 万元，预计总成本费用 3385.96 万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为 16128.19 万元。

2、债券还本付息估算

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。

本息覆盖倍数为：1.26，具体是详见下表：

表 9 债券还本付息估算表（单位：万元）

年度	借贷本息支付			土地相关收益
	本金	利息	本息合计	

2026 年	11477	0	11477	16128.19
2027 年		263.97	263.97	
2028 年		263.97	263.97	
2029 年		263.97	263.97	
2030 年		263.97	263.97	
2031 年		263.97	263.97	
合计	11477	1319.85	12796.85	
本息覆盖倍数	1.26			

3、敏感性分析

考虑到项目可实现收入是本期所发行债券还本付息的基础，收入的变动会直接影响债券本息的偿还，按土地出让收入分别下降 5%、10%的情况下进行敏感性分析。分析结果详见下表：

项目	土地出让收入	土地出让收入下降 5%	土地出让收入下降 10%
债券偿债覆盖率	1.26	1.21	1.16

经分析本项目的债券偿债覆盖率大于 1，我们亦未注意到不能够满足资金筹措充足性要求的情况。通过对项目可实现收入的变动进行敏感性分析，按预测的销售收入下降的情况下债券偿债覆盖率仍大于 1，符合本次发行专项债券要求。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

债券名称：甘肃省土地储备专项债券项目

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：11477 万元

付息频率：2027 年开始一年一付，2031 年到期后一次还本付息

是否到期一次性还本：是

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。债券募集资金应按照募集计划进行严格管理。成立专门的资金管理机构，对募集资金进行专户管理，并确保募集资金专款专用。

（三）职责分工

各级市县负责统筹本地区专项债券管理工作，建立本地区财政、项目主管部门、职能管理部门等共同参与的协调机制，审定专项债券项目 and 需求。

财政部门负责专项债券额度管理和预算管理，债券发行和资金拨付；牵头组织相关部门做好年度政府性基金收支预算编制，督促抓好收支预算执行；做好项目对应政府性基金预算收入和专项收入管理，及时偿付本息费用；组织做好项目绩效评价和债券存续期信息公开；会同发展改革等部门提出专项债券项目安排；会同项目主管部门对专项债券使用管理实施监督；会同国有资产监管部门、项目主管部门做好专项债券资产监督管理等工作。

项目主管部门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。

项目单位负责提出专项债券项目需求申请，如实编制报送项目实施方案及相关资料，配合做好债券发行准备；规范使用债券资金，及时形成支出；定期评估项目成本、预期收益和对应资产价值等，发现风险或异常情况及时应对，并向项目主管部门报告；编制专项债券收支、偿还计划并纳入单位年度预算管理，将债券存续期内项目对应产生的政府性基金收入或用于偿还债券本息的专项收入及时足额缴入国库，按时足额还本付息；做好项目对应资产管理、地方政府性债务管理系统数据填报、信息公开、绩效管理等相关工作。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

土地储备项目作为城市发展和房地产开发的重要基础，其成功实施与管理直接关系到城市规划和市场调控的效果。然而，土地储备项目往往伴随着多种风险，包括政策风险、市场风险、财务风险、环境风险等。因此，在实施土地储备项目时，需要深入分析并采取有效的防控措施。

（9）政策风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、

土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地储备期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在储备过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

防控措施：

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

（2）市场方面

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和储备过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地储备计划未能实现预期收益。

土地价格的波动对储备项目的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

在土地储备过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地储备的供需错配。例如，过度集中储备某类类型的土地，而市场对其他类型土地（如住宅用地）的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，影响资金的周转。

防控措施：

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期做好风险预警和调整

（3）财务管理方面

资金链断裂风险，土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

融资风险由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化，可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

收益不达预期风险，土地储备项目的收益往往受到市场变化、政

策影响等多种因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

防控措施：

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

（4）环境风险

环境污染与生态风险，在土地储备过程中，特别是对收储建设用地可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地储备过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

土地开发后的环境治理风险，有些土地在储备时并未经过完整的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

防控措施：

在土地储备前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，规避因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

（13）法律与合规风险

土地权属问题风险，土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。储备过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

合同履行风险，土地储备过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出让方未能按时交付土地或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。

防控措施：

在土地储备前，开展详细的土地权属调查，确保土地的合法性和权属清晰，防范潜在的法律纠纷。

合同签订时，确保各方权利义务明确，法律条款充分保护项目方利益，必要时可通过律师审查合同。

加强对项目的合规管理，确保土地储备全过程符合相关法律法规要求，避免法律风险。

土地储备项目涉及的风险种类繁多，包括政策、市场、财务、环境和法律等多个方面。为了确保土地储备项目的顺利推进与成功实施必须加强风险预判、分析和管控，采取有效的防控措施。通过合理的风险评估与应对策略，能够最大限度地降低项目风险，确保土地储备项目的稳定性与高效性。

（九）还款保障措施

1、建立偿债保障机制

根据《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，专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还，不通过发行专项债券偿还。专项债务收支按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡。

本市使用债券资金需建立单位还本付息台账，健全偿债保障机制。这包括对还款资金的专门管理，确保还款资金按时足额到位。

2、利用专项债延期还款政策（符合条件时）

符合条件的借款人可以申请专项债延期还款。借款人需要提供相关的证明材料，如经营状况报告、财务报表等，填写申请表格，并提交至相关部门进行审批。一旦获得批准，借款人就可以根据政策规定延期还款。但借款人需要及时了解政策的具体要求，并按照规定提交相关材料，谨慎处理与金融机构的沟通，确保信息的准确传达，合理规划自己的资金使用，避免因延期还款而导致更大的经济损失。

七、其他需要说明事项

（一）事前绩效评估报告

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

专项债以政府信用为背书，融资成本低且周期灵活，可缓解天水市财政压力。天水市可通过专项债收储土地，高效利用资金推动土地资源盘活。

天水市运用政府专项债券储备土地，既是应对当前土地供需矛盾、优化区域规划的迫切需求，也是实现产业升级、城乡融合及民生改善的战略选择。通过专项债收储，可系统性解决土地低效利用问题，提

前布局基础设施，并为招商引资与乡村振兴提供可持续的土地资源保障。

2、项目投资合规性与项目成熟度

根据《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）、《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）、《甘肃省自然资源厅 甘肃省财政厅关于规范运用地方政府专项债券开展土地储备工作的通知》（甘资发〔2025〕37号），为贯彻落实党中央、国务院的决策部署，通过运用地方政府专项债券资金收储土地，以达到严控增量、优化存量、提高质量的目的，并支持盘活存量闲置土地，进一步推动相关土地政策措施的落地见效，促进房地产市场平稳健康发展，为各地运用地方政府专项债券资金开展收储土地提供了政策指导和工作依据。

根据天水市人民政府关于印发《天水市城区土地储备三年滚动计划（2026—2028年）和天水市2026年度城区土地收购储备计划的通知》（天政发〔2025〕38号），本项目涉及拟储备土地均已纳入天水市2026年度国有土地储备计划。

3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资14345.64万元，发行债券11477万元，约占总投资的80%，自筹资金为2868.64万元，约占总投资的20%，筹集期资金全部用于当年的存量闲置土地收购资金，收储期限拟定为1年，即2026年1月至12月。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目资金收入全部为土地出让收入，收入预测时综合考虑了天水市近三年全市地区生产总值，并结合天水市基准地价，以及充分考虑了宗地所在位置和宗地规划指标，合理分析预测拟收储土地未来地价。

成本包含土地储备成本、前期开发费用等政策性专项基金计提，各项成本均可通过政府公布的相关文件及实地调查获得，成本测算依据充分、过程合理。

通过合理计算收入和成本及其他费用，供地收益足够覆盖债券本息。

5、债券资金需求合理性

本项目总投资 14345.64 万元，资金来源为自筹资金及专项债券资金。发行债券 11477 万元，约占总投资的 80%，自筹资金 2868.64 万元，约占总投资的 20%，符合财政部门对发行地方政府专项债券对财政预算资金和专项债券资金比例的要求。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 11477 万元，期限 5 年，用于收储土地。

项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.26 倍，项目预期收益与融资可达平衡。项目建成后的土地出让收入作为债券还本付息的资金来源在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

影响项目债券偿付风险主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险。本项目风险点预估完备，并已考虑到应对措施，因此风险总体可控。

7、绩效目标合理性

（1）绩效目标的政策匹配性分析

①与土地资源优化政策的一致性：专项债券储备土地项目的核心目标需响应国家“盘活存量、严控增量”的土地政策导向。天水市人民政府拟运用政府专项债券收储土地的行动体现了这一政策目标，收储土地后根据城市规划供应土地，既避免土地的低效利用，又优化城市功能布局。符合国家“去库存”与“动态调节土地供给”的顶层设计，具有战略合理性。

②与财政资金效益导向的契合度：绩效目标需确保专项债券资金使用的高效性与安全性。天水市人民政府可通过建立专项债券资金专户、严控土地供应比例，确保资金闭环管理并重点支持民生及实体经济项目，体现了对资金效益的精细化管控。

（2）绩效目标的量化指标合理性分析

①土地收储规模与成本控制

收储规模：本项目拟收储土地面积共计 17165 平方米。

成本核算：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，收储成本根据政府公布的相关文件及项目实际状况确定。

②土地再利用效益指标：本项目涉及土地类型均为存量闲置土地，完成土地收储后，根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等要求，以居住用地供应土地，可实现土地增值，提升土地利用效率，目标直接关联经济效益。

经济带动效应：天水市本次收储土地计划用于居住项目、基础设施项目，目标可带动就业创造等衍生指标。

（3）绩效目标的可行性评估

①市场需求支撑度：绩效目标需基于区域土地需求预测。本项目收储地块位于秦州区海林厂南片区，城区内多以住宅为主兼容少量商业，结合商品房库存周期、人口增长等数据等要求评估土地出让可行性，本项目涉及的土地收储后根据《天水市国土空间总体规划（2021-2035年）》和《土地供应计划表》要求，并结合市场需求、基础设施进行供应。

②财政与政策可持续性

偿债能力：本项目本息覆盖倍数为 1.26，能够实现资金平衡。

政策延续性：自然资源部明确专项债收储政策将长期推行，但需防范政策调整风险。

8、事前绩效评估结论

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理意见》（中发〔2018〕34号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。根据事前评估报告，该项目的实施是有必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

（二）专项债券项目绩效目标表

项目绩效目标表

项目名称	秦州区海林厂南片区收购成本项目资金		
资金用途	收回收购土地地价款	主管部门	天水市自然资源局
项目开始日期	2025	项目完成日期	2026

基本情况	该项目位于秦州区海林厂南片区国有土地，总面积 17165 平方米，该项目收购价款 14345.64 万元						
监督管理单位	天水市自然资源局						
项目实施单位	天水市土地收购储备中心						
一级指标	二级指标	三级指标	指标值类型	目标值	度量单位	指标值内容	备注
成本指标	经济成本指标	年度消化暂付款资金	≤	11477	万元	年度消化暂付款资金	
	社会成本指标	不涉及社会成本指标	定性	无		无	
	生态环境成本指标	不涉及生态环境成本指标	定性	无		无	
产出指标	数量指标	完成土地收储工作	=	100	%	签署收回收购合同	
	质量指标	年度消化暂付款资金支付准确率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付准确率	
	时效指标	年度消化暂付款资金支付及时率	=	100	%	年度消化暂付款资金支付及时率	
效益指标	经济效益指标	不涉及经济效益指标	定性	无		无	
	社会效益指标	保证被收储企业正常运转	定性	100		保证被收储企业正常运转	
	生态效益指标	不涉及生态效益指标	定性	无		无	
满意度指标	服务对象满意度指标	被收储企业满意度	≥	95	%	被收储企业满意度	