

# 2026年甘肃省政府土地储备专项债券 (二期) — 2026甘肃省政府专项债券 (四十三期) — 嘉峪关市项目实施方案

项目实施单位（盖章）： 嘉峪关市土地收购储备经营中心



县市区主管部门（盖章）： 嘉峪关市自然资源局



县市区财政部门（盖章）： 嘉峪关市财政局



二〇二六年九月

## 目录

|                         |    |
|-------------------------|----|
| 一、项目基本情况.....           | 2  |
| (一)项目所处区域财政经济情况.....    | 2  |
| (二)项目基本情况.....          | 4  |
| (三)项目立项情况或事实依据.....     | 7  |
| (四)项目责任主体.....          | 7  |
| (五)项目属性.....            | 8  |
| (六)项目领域.....            | 8  |
| (七)项目审批情况.....          | 8  |
| (八)债券资金使用合规性.....       | 10 |
| (九)项目运营模式.....          | 10 |
| (十)项目投后管理.....          | 10 |
| 二、项目实施重要性和经济社会效益分析..... | 11 |
| (一)重要性分析.....           | 11 |
| (二)经济效益分析.....          | 13 |
| (三)社会效益分析.....          | 14 |
| 三、项目资金筹措方案及使用计划.....    | 14 |
| (一)编制依据及原则.....         | 14 |
| (二)估算范围.....            | 15 |
| (三)估算说明.....            | 15 |
| (四)投资估算.....            | 16 |
| (五)资金筹措.....            | 17 |
| (六)项目实施进度.....          | 18 |
| (七)资金使用计划.....          | 19 |
| 四、项目收益与融资平衡情况.....      | 20 |
| (一)项目预期收入分析.....        | 20 |
| (二)项目成本分析.....          | 23 |
| (三)项目收益分析.....          | 24 |
| (四)项目融资还本付息分析.....      | 25 |
| (五)项目融资平衡分析.....        | 25 |
| 五、专项债券管理.....           | 27 |
| (一)债券资金概况.....          | 27 |
| (二)债券资金管理.....          | 27 |
| (三)职责分工.....            | 27 |
| 六、项目风险控制.....           | 29 |
| (一)潜在风险及控制措施.....       | 29 |
| (二)还款保障措施.....          | 33 |
| (三)项目还本付息资金对应的收入管理..... | 34 |
| 七、其他需要说明事项.....         | 36 |
| (一)事前绩效评估报告.....        | 36 |

表 1：嘉峪关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 |
|--------|----|--------------------|-----------|-----|-----------|------|-----------|------|
| 嘉峪关市本级 | 1  | 嘉峪关市土地储备项目（新增土储项目） | 21,959.58 | 0   | 21,989.00 | 0    | 21,989.00 | 1.14 |
| 合计     |    |                    | 21,959.58 | 0   | 21,989.00 | 0    | 21,989.00 | 1.14 |

## 嘉峪关市土地储备项目（新增土储项目）

### 一、项目基本情况

嘉峪关是古“丝绸之路”的交通要冲，又是明代万里长城的西端起点。是中国丝路文化和长城文化的交汇点，素有边陲锁钥之称。嘉峪关市是伴随着国家“一五”重点建设项目“酒泉钢铁公司”的建设而逐步发展起来的一座新兴的现代化城市。

嘉峪关位于甘肃省西北部，河西走廊中部，东临河西重镇酒泉市，距省会兰州 776 公里，西连石油城玉门市，至新疆哈密 650 公里，南倚终年积雪的祁连山与肃南裕固族自治县接壤，是 1958 年伴随着国家“一五”重点建设项目酒泉钢铁公司的建设而逐步发展起来的一座新兴的现代化城市。1965 年设市，1971 年经国务院批准为省直辖市，嘉峪关市下辖雄关、钢城两个街道，峪泉、文殊、新城三个镇。

#### （一）项目所处区域财政经济情况

嘉峪关市近三年的财政经济情况如下:2023 年地区生产总值为 382.80 亿元, 2024 年 370.70 亿元, 2025 年 391.02 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 2: 嘉峪关市财政经济数据

单位: 亿元

| 项目           | 2023 年 | 2024 年 | 2025 年 |
|--------------|--------|--------|--------|
| 地区生产总值       | 382.80 | 370.70 | 391.02 |
| 一般公共预算收入     | 27.11  | 29.38  | 30.49  |
| 政府性基金收入      | 3.45   | 3.57   | 2.06   |
| 其中: 国有土地出让收入 | 2.53   | 2.74   | 1.33   |
| 政府性基金支出      | 7.51   | 8.64   | 15.4   |

表 3: 本地区专项债务情况表

单位: 亿元

| 区划   | 2025 年限额 | 2025 年余额 |
|------|----------|----------|
| 嘉峪关市 | 85.04    | 47.96    |

表 4: 本地区专项债务期限结构表

单位: 万元

| 期限    | 2025 年 |
|-------|--------|
| 1 年期  | -      |
| 2 年期  | -      |
| 3 年期  | -      |
| 5 年期  | 49,113 |
| 7 年期  | 70,118 |
| 10 年期 | 47,320 |

| 期限    | 2025 年   |
|-------|----------|
| 15 年期 | -        |
| 20 年期 | 313, 053 |
| 30 年期 | -        |

**（二）项目基本情况**

根据嘉峪关市人民政府《关于拟使用土地专项债券收回收购存量闲置土地价格的批复》（嘉政函〔2025〕23 号），本项目共收回收购 15 宗土地，收购总面积 1,005,544.90 平方米的新增储备土地。其中商业用地 592,813.80 平方米，其他商服用地 412,731.10 平方米，项目全称为嘉峪关市土地储备项目（新增土储项目），收购土地信息情况如下：

表:5：全民所有土地资产管理信息系统标识码

| 序号 | 地块编号              | 标识码             |
|----|-------------------|-----------------|
| 1  | 〔2025〕JN02-4-6    | 62022024R000898 |
| 2  | 〔2025〕JN02-4-7    | 62022024R001324 |
| 3  | 〔2025〕JN02-4-8    | 62022024R000885 |
| 4  | 〔2025〕JN02-1-1    | 62022024R000876 |
| 5  | 〔2025〕JN02-17-3   | 62022024R000786 |
| 6  | 〔2025〕JN02-7-2-2  | 62022024R000854 |
| 7  | 〔2025〕JN02-7-2-1  | 62022024R000868 |
| 8  | 〔2025〕JN01-6-2    | 62022024R000779 |
| 9  | 〔2025〕JN01-7-3    | 62022024R000762 |
| 10 | 〔2025〕JN04-1-2-2  | 62022024R000746 |
| 11 | 〔2025〕JN04-1-2-1  | 62022024R000756 |
| 12 | 〔2025〕JN01-14-7-1 | 62022024R000722 |
| 13 | 〔2025〕JN01-14-7-2 | 62022024R000717 |
| 14 | 〔2025〕JN01-14-7-3 | 62022024R000700 |
| 15 | 〔2025〕JN01-14-7-4 | 62022024R000691 |

表 6：收购土地信息表

| 序号 | 地块编号              | 标识码             | 地块坐落位置            | 收购面积<br>(平方米) | 规划用途   | 权利人           | 抵质押情况   | 土地现状                                                                            |
|----|-------------------|-----------------|-------------------|---------------|--------|---------------|---------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | (2025) JN02-4-6   | 62022024R000898 | 嘉峪关市方特欢乐世界北侧      | 31,980.10     | 住宅用地   | 嘉峪关文化旅游集团有限公司 | 已办理抵押登记 | 待建空地，宗地实际开发程度为宗地红线外“七通”及宗地红线内“场地平整”，地势平坦，周边无高压走廊和通视走廊等限制，无污染源、地质灾害等影响土地利用的不利条件。 |
| 2  | (2025) JN02-4-7   | 62022024R001324 | 嘉峪关市方特欢乐世界东侧      | 135,693.30    | 预留商业用地 | 嘉峪关文化旅游集团有限公司 | 已办理抵押登记 | 待建空地，宗地实际开发程度为宗地红线外“五通”及宗地红线内“场地平整”，地势平坦，周边无高压走廊和通视走廊等限制，无污染源、地质灾害等影响土地利用的不利条件。 |
| 3  | (2025) JN02-4-8   | 62022024R000885 | 嘉峪关市方特欢乐世界东侧      | 294,434.60    | 预留商业用地 | 嘉峪关文化旅游集团有限公司 | 已办理抵押登记 | 待建空地，宗地实际开发程度为宗地红线外“五通”及宗地红线内“场地平整”，地势平坦，周边无高压走廊和通视走廊等限制，无污染源、地质灾害等影响土地利用的不利条件。 |
| 4  | (2025) JN02-1-1   | 62022024R000876 | 嘉峪关市新城二路北侧、石关路西侧  | 94,856.00     | 预留商业用地 | 嘉峪关文化旅游集团有限公司 | 未抵押、未查封 | 待建空地，宗地实际开发程度为宗地红线外“七通”及宗地红线内“场地平整”，地势平坦，无污染源、地质灾害等影响土地利用的不利条件。                 |
| 5  | (2025) JN02-17-3  | 62022024R000786 | 嘉峪关市金港南路东侧、花海路北侧  | 163,164.00    | 住宅用地   | 嘉峪关文化旅游集团有限公司 | 未抵押、未查封 | 待建空地，宗地实际开发程度为“七通一平”。                                                           |
| 6  | (2025) JN02-7-2-2 | 62022024R000854 | 嘉峪关市金港南路东侧、方特大道南侧 | 42,009.20     | 住宅用地   | 嘉峪关文化旅游集团有限公司 | 已办理抵押登记 | 待建空地，宗地实际开发程度为“七通一平”。                                                           |
| 7  | (2025) JN02-7-2-1 | 62022024R000868 | 嘉峪关市金港南路东侧、方特大道南侧 | 42,009.20     | 住宅用地   | 嘉峪关文化旅游集团有限公司 | 已办理抵押登记 | 待建空地，宗地实际开发程度为“七通一平”。                                                           |

| 序号 | 地块编号                  | 标识码             | 地块坐落位置                       | 收购面积<br>(平方米) | 规划用途   | 权利人                  | 抵质押情况       | 土地现状                                    |
|----|-----------------------|-----------------|------------------------------|---------------|--------|----------------------|-------------|-----------------------------------------|
| 8  | (2025) JN01-6-2       | 62022024R000779 | 嘉峪关市南市区<br>方特大道北侧、<br>机场南路西侧 | 41,911.60     | 住宅用地   | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | 未抵押、未<br>查封 | 未开发建设,实际开发程度为宗地红线<br>外达到“五通”,宗地内“场地平整”。 |
| 9  | (2025) JN01-7-3       | 62022024R000762 | 嘉峪关市南市区<br>方特大道北侧、<br>机场南路东侧 | 88,794.20     | 预留商业用地 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | 未抵押、未<br>查封 | 未开发建设,实际开发程度为宗地红线<br>外达到“五通”,宗地内“场地平整”。 |
| 10 | (2025)<br>JN04-1-2-2  | 62022024R000746 | 嘉峪关市北大河<br>南侧                | 21,004.30     | 预留商业用地 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | 未抵押、未<br>查封 | 未开发建设,实际开发程度为宗地红线<br>外达到“五通”,宗地内“场地平整”。 |
| 11 | (2025)<br>JN04-1-2-1  | 62022024R000756 | 嘉峪关市北大河<br>南侧                | 22,815.90     | 预留商业用地 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | 未抵押、未<br>查封 | 未开发建设,实际开发程度为宗地红线<br>外达到“五通”,宗地内“场地平整”。 |
| 12 | (2025)<br>JN01-14-7-1 | 62022024R000722 | 嘉峪关市北大河<br>北侧                | 7,036.90      | 预留商业用地 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | 未抵押、未<br>查封 | 待建空地,土地开发程度为宗地红线外<br>“七通”,宗地红线内“场地平整”。  |
| 13 | (2025)<br>JN01-14-7-2 | 62022024R000717 | 嘉峪关市北大河<br>北侧                | 9,152.80      | 预留商业用地 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | 未抵押、未<br>查封 | 待建空地,土地开发程度为宗地红线外<br>“七通”,宗地红线内“场地平整”。  |
| 14 | (2025)<br>JN01-14-7-3 | 62022024R000700 | 嘉峪关市北大河<br>北侧                | 3,787.40      | 预留商业用地 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | 未抵押、未<br>查封 | 待建空地,土地开发程度为宗地红线外<br>“七通”,宗地红线内“场地平整”。  |
| 15 | (2025)<br>JN01-14-7-4 | 62022024R000691 | 嘉峪关市北大河<br>北侧                | 6,895.40      | 预留商业用地 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | 未抵押、未<br>查封 | 待建空地,土地开发程度为宗地红线外<br>“七通”,宗地红线内“场地平整”。  |

### （三）项目立项情况或事实依据

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）。嘉峪关市人民政府《关于印发嘉峪关市土地储备三年（2026-2028年）滚动计划和2026年度土地储备计划的通知》（嘉政发〔2025〕23号），本项目涉及地块已纳入2026年度土地储备计划。嘉峪关市土地收购储备经营中心分别与嘉峪关文化旅游集团有限公司、甘肃嘉峪关水文化（集团）有限公司签订《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：嘉峪关市土地收购储备经营中心。项目单位基本信息如下表：

表 7：项目单位基本信息一览表

|          |                    |      |                                      |
|----------|--------------------|------|--------------------------------------|
| 单位名称     | 嘉峪关市土地收购储备经营中心     |      |                                      |
| 法定代表人    | 余西仓                | 成立日期 | 2003 年 11 月 14 日                     |
| 注册资本     | 966.65 万元          | 营业期限 | 自 2025 年 04 月 28 日至 2030 年 04 月 27 日 |
| 统一社会信用代码 | 12620200690374025N |      |                                      |

|                     |                                                                                                                                                                  |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 经营范围                | 对本市的经营性土地使用权进行公开招标、拍卖、挂牌出让；对城区存量土地、闲置土地和低效利用土地以及政府指定收购土地进行调查、收购储备经营；编制、报批土地收购经营方案，办理收购手续，洽谈收购地价和补偿事项；组织储备土地的地面附着物拆除及补偿、土地平整等前期开发工作；对企业改制、改组涉及的土地使用权进行招标、拍卖、挂牌出让。 |
| 单位类型                | 事业单位                                                                                                                                                             |
| 股东及持股比例（项目单位为企业的填报） | -                                                                                                                                                                |

嘉峪关市土地收购储备经营中心是依法设立并有效存续的事业单位，具备建设本项目的主体资格。

## 2、主管单位

项目主管单位为：嘉峪关自然资源局，统一社会信用代码 11620200MB171446XF。

## 3、资产管理单位

资产管理单位为：嘉峪关市土地收购储备经营中心

## 4、资产持有单位

资产持有单位为：嘉峪关市土地收购储备经营中心

## （五）项目属性

本项目属于回收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

本项目投向领域为回收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

根据嘉峪关市人民政府《关于印发嘉峪关市土地储备三

年(2026-2028 年)滚动计划和 2026 年度土地储备计划的通知》(嘉政发〔2025〕23 号)，本项目涉及地块已纳入 2026 年度土地储备计划。

2025 年 3 月，嘉峪关市自然资源局委托甘肃万名不动产评估事务所(普通合伙)、兰州晟茂房地产评估咨询有限公司、甘肃方家不动产评估咨询有限公司、甘肃众联行房地产土地资产估价有限公司对拟回收收购 15 宗土地进行价格评估并出具《土地估价报告》。

2025 年 4 月 8 日，嘉峪关市自然资源局对收储价格进行了公示。

2025 年 4 月 16 日，嘉峪关市人民政府下发《关于拟使用土地专项债券回收收购存量闲置土地价格的批复》(嘉政函〔2025〕23 号)，同意嘉峪关市自然资源局拟定的嘉峪关市拟使用土地专项债券回收收购存量闲置土地价格意见。

2025 年 4 月 30 日，嘉峪关市自然资源局出具《关于拟运用专项债券资金回收收购符合条件的新增土地储备项目土地规划符合性核实情况的说明》(嘉资函〔2025〕175 号)，明确本项目涉及的 15 宗地，符合总体规划和详细规划条件，统筹纳入国土空间规划进行管控，与嘉峪关市永久基本农田保护线、生态保护红线、历史文化保护线等各类控制线无冲突。

2025 年 4 月 17 日—18 日，嘉峪关市土地收购储备经营中心分别与嘉峪关文化旅游集团有限公司、甘肃嘉峪关水文化(集团)有限公司签订《国有土地使用权收购合同》。

综上，嘉峪关市土地储备项目（新增土储项目）已取得有关部门的审批手续，符合国家产业政策及地区发展规划，项目单位承诺上述手续真实有效。

#### **（八）债券资金使用合规性**

债券发行后，由嘉峪关市土地收购储备经营中心按照项目进度，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**

本项目由嘉峪关市土地收购储备经营中心 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，运营工作由嘉峪关市土地收购储备经营中心负责，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。嘉峪关自然资源局和嘉峪关市土地收购储备经营中心负责做好项目收入归集管理，对于收取的项目专项收入，缴入专户实行分账管理。其中用于专项债券还本

付息部分按程序及时足额上缴国库。如资金来源包括配套融资，用于配套融资还本付息部分按规定缴入配套融资还款专户。剩余部分按照政府与项目单位协议约定，及时纳入指定账户。

债务本息偿还。嘉峪关市财政局收到嘉峪关市土地收购储备经营中心上缴项目运营收益后，组织将到期应付债券本金利息及债券服务费缴入省级国库。

资产登记管理。本项目形成资产性质为行政事业性资产，登记在嘉峪关市土地收购储备经营中心名下。在专项债券存续期内，严禁将本项目形成资产违规转让至其他单位或用于任何方式的担保，也不得违规将项目经营权、收益权进行处置或用于担保。相关国有资产监督管理部门做好资产监督管理工作。

## **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。

### **（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）编制依据及原则**

根据嘉峪关市人民政府《关于拟使用土地专项债券回收收购存量闲置土地价格的批复》（嘉政函〔2025〕23号），本项目投资估算的主要文件依据包括：

1. 《关于嘉峪关文化旅游集团有限公司国有土地使用权成本支出的专项审计报告》甘立成源专审字[2025]第 031 号。

2. 《关于甘肃嘉峪关水文化（集团）有限公司国有土地使用权成本支出的专项审计报告》甘立成源专审字[2025]第 033 号。

3. 甘肃万名不动产评估事务所(普通合伙)《土地估价报告》甘万名[2025]估字第 006 号—009 号。

4. 兰州晟茂房地产评估咨询有限公司《土地估价报告》兰州晟茂土估[2025]估字第 0009 号—0011 号。

5. 甘肃方家不动产评估咨询有限公司《土地估价报告》甘方(2025)嘉传第 02 号—05 号。

6. 甘肃众联行房地产土地资产估价有限公司《土地估价报告》众联行(2025)(估)字第 001 号—004 号。

7. 《国有土地使用权收购合同》（甲方为嘉峪关市土地收购储备经营中心，乙方分别为嘉峪关文化旅游集团有限公司、甘肃嘉峪关水文化（集团）有限公司，涉及拟收回收购的 15 宗地）。

## **（二）估算范围**

本项目投资估算范围为新增土地储备收回收购成本。包括收购总价款 21,989.58 万元。

## **（三）估算说明**

列示项目投资估算使用的主要测算标准。包括但不限于：

1. 依据《城镇土地估价规程》(GB/T18508-2014)和估价原则，采用科学的估价方法，在充分分析待估宗地所在区域的地价影响因素和掌握土地市场交易资料的基础上，按照《城镇土地估价规程》(GB/T18508-2014)的规定，采用公示基准地价系数修正法和剩余法对估价对象价格进行了测算。

公示基准地价系数修正法是依据嘉峪关市市政府公布的最新基准地价以及相应修正体系估算的宗地价格，嘉峪关市更新的基准地价于 2024 年 02 月 02 日正式公布实施，且宗地地价修正体系完善科学，因此基准地价系数修正法测算结果的可信度也高。

剩余法是在估算开发完成后不动产正常收益价格的基础上，扣除正常的建筑物建造费用和与建筑物建造、买卖有关的专业费、利息、利润、税费等费用后，以价格余额来确定估价对象土地价格的一种方法。

2. 根据《中华人民共和国土地管理法》、《城镇土地估价规程》(GB/T18508-2014)及其他相关法规文件，估价人员依据土地估价的基本原则、理论和方法，在对已掌握的土地市场交易资料和充分分析估价对象所在区域的地价影响因素的基础上，按照土地估价程序，选择合适的评估方法，评估得到待估宗地在估价设定用途、设定开发程度条件下、于评估期日，在满足地价定义条件下设定剩余使用年期的土地使用权抵押价值。

#### **(四) 投资估算**

本项目总投资 21,989.58 万元，估算明细如下：

表 8：项目投资估算总表

单位：万元

| 序号    | 地块编号                  | 评估价格      | 收购金额      | 占比      | 收购金额<br>下降幅度 | 企业土地取得<br>成本 | 拟申请专项债<br>券金额 |
|-------|-----------------------|-----------|-----------|---------|--------------|--------------|---------------|
| 1     | (2025) JN02-4-6       | 1,078.31  | 866.26    | 3.94%   | 20%          | 214.16       | 866.26        |
| 2     | (2025) JN02-4-7       | 3,122.85  | 2,235.80  | 10.17%  | 28%          | 908.69       | 2,235.80      |
| 3     | (2025) JN02-4-8       | 6,764.93  | 4,608.78  | 20.96%  | 32%          | 2,012.59     | 4,608.68      |
| 4     | (2025) JN02-1-1       | 4,535.44  | 2,804.20  | 12.75%  | 38%          | 632.91       | 2,804.20      |
| 5     | (2025) JN02-17-3      | 4,454.38  | 2,980.85  | 13.56%  | 33%          | 1,067.27     | 2,980.85      |
| 6     | (2025) JN02-7-2-2     | 1,151.05  | 931.75    | 4.24%   | 19%          | 272.39       | 931.75        |
| 7     | (2025) JN02-7-2-1     | 1,151.05  | 933.22    | 4.24%   | 19%          | 275.35       | 933.22        |
| 8     | (2025) JN01-6-2       | 3,361.31  | 1,837.20  | 8.35%   | 45%          | 235.00       | 1,837.20      |
| 9     | (2025) JN01-7-3       | 5,141.18  | 2,857.09  | 12.99%  | 44%          | 494.90       | 2,857.09      |
| 10    | (2025) JN04-1-2-2     | 938.89    | 568.02    | 2.58%   | 40%          | 119.05       | 568.02        |
| 11    | (2025) JN04-1-2-1     | 1,019.87  | 613.61    | 2.79%   | 40%          | 129.26       | 613.61        |
| 12    | (2025)<br>JN01-14-7-1 | 278.66    | 195.27    | 0.89%   | 30%          | 33.79        | 195.00        |
| 13    | (2025)<br>JN01-14-7-2 | 362.45    | 242.25    | 1.10%   | 33%          | 43.95        | 242.25        |
| 14    | (2025)<br>JN01-14-7-3 | 149.98    | 123.15    | 0.56%   | 18%          | 18.22        | 123.15        |
| 15    | (2025)<br>JN01-14-7-4 | 273.06    | 192.13    | 0.87%   | 30%          | 33.11        | 192.00        |
| 项目总投资 |                       | 33,783.41 | 21,989.58 | 100.00% | -            | 6,490.65     | 21,989.00     |

### (五) 资金筹措

本项目总投资估算 21,989.58 万元，计划使用财政安排资金 0.58 万元，占比 0.003%；单位自有资金 0 万元，占比 0%；专项债券资金 21,989 万元，占比 99.997%；其他来源资金 0 万元，占比 0%。除以上列示资金来源外，本项目无其他融资计划。分年度筹措计划如下：

表 9：项目分年度资金筹措计划表

单位：万元

| 资金来源类型     | 2026 年    | 合计        | 各类型占比   |
|------------|-----------|-----------|---------|
| 财政安排资金     | 0.58      | 0.58      | 0.003%  |
| 单位自有资金     | -         | -         | -       |
| 专项债券       | 21,989    | 21,989    | 99.997% |
| 其中：用作项目资本金 | -         | -         | -       |
| 银行贷款       | -         | -         | -       |
| 其他市场化融资    | -         | -         | -       |
| 其他来源资金     | -         | -         | -       |
| 合计         | 21,989.58 | 21,989.58 | 100%    |
| 分年度占比      | 100%      | -         | -       |

以上资金筹措方式具备较强可行性，主要依据是：本项目通过收储，可以将闲置的土地集中起来，进行统一规划和开发，提高土地的利用效率，使其更好地服务于城市建设和经济发展。另外，本项目已取得相关部门的审批手续，符合国家产业政策及地区发展规划，项目建设内容不属于《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）规定的负面清单范围，可通过申请专项债券资金解决部分建设资金缺口。

## （六）项目实施进度

### 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，嘉峪关市土地收购储备经营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。

（七）资金使用计划

1、根据嘉峪关市财政局提供的《嘉峪关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 10：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 |
|-----------|----------|--------------|------------|
| 21,989.58 | 0.00     | 21,989.58    | 0.00       |

2、2026 年申请的专项债券拟用于：

根据嘉峪关市财政局提供的《嘉峪关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）项目预期收入分析

运营期内，本项目对应的政府性基金收入合计 44,828.20 万元，包括：住宅用地出让收入 32,585.50 万元，工业用地出让收入 7,369.75 万元，公共服务用地出让收入 4,872.95 万元。具体测算过程如下：

1、土地出让价格预测

结合《嘉峪关市人民政府关于公布嘉峪关市 2023 年城区标定地价更新成果的通知》（2024 年 6 月 14 日公布实施）、嘉峪关市社会经济发展状况、嘉峪关市房地产市场状况、嘉峪关市土地市场交易情况等，综合确定商业用地、住宅用地和工业用地的价格区间，具体如下：

表 11：土地出让价格区间表

单位：元 / 平方米

| 用途     | 区域     | 级别    | 价格区间  |         | 平均单价     |
|--------|--------|-------|-------|---------|----------|
|        |        |       | 下限    | 上限      |          |
| 住宅用地   | 嘉峪关市城区 | II 级  | 1,016 | 1,269.7 | 1,142.85 |
| 工业用地   | 嘉峪关市城区 | IV 级  | 144   | 156.45  | 150.23   |
| 公共服务用地 | 嘉峪关市城区 | III 级 | 212   | /       | 212.00   |

## 2、土地出让收入估算

测算宗地土地出让价格：根据《嘉峪关市国土空间总体规划》，对项目拟收储地块位置、规划条件进行调查核查；在符合国土空间总体规划及控规的前提下，对部分宗地进行重新规划（取得土地规划调整批复文件），调整用途或容积率以满足区域规划及宗地使用的需求；采用基准地价系数修正法和市场比较法测算出各宗土地的出让价格，各宗土地的规划指标和出让价格详见下表：

表 12：土地出让收入预计

| 序号 | 土地权利人            | 地块编号                 | 面积<br>(平方米) | 规划<br>用途 | 土地<br>级别               | 单价(元/<br>平方米) | 预期出让收<br>入(万元) | 供地计划              |
|----|------------------|----------------------|-------------|----------|------------------------|---------------|----------------|-------------------|
| 1  | 嘉峪关文化旅游集团有限公司    | (2025)<br>JN02-4-6   | 31,980.10   | 住宅用地     | 工业 4 级                 | 150.23        | 480.44         | 2027 年<br>-2031 年 |
| 2  | 嘉峪关文化旅游集团有限公司    | (2025)<br>JN02-4-7   | 135,693.30  | 预留商业用地   | 工业 4 级                 | 150.23        | 2038.52        | 2027 年<br>-2031 年 |
| 3  | 嘉峪关文化旅游集团有限公司    | (2025)<br>JN02-4-8   | 294,434.60  | 预留商业用地   | 工业 4 级                 | 150.23        | 4423.29        | 2027 年<br>-2031 年 |
| 4  | 嘉峪关文化旅游集团有限公司    | (2025)<br>JN02-1-1   | 94,856.00   | 预留商业用地   | 住宅 2 级、工业 4 级、公共服务 3 级 | 501.69        | 5,367.06       | 2027 年<br>-2031 年 |
| 5  | 嘉峪关文化旅游集团有限公司    | (2025)<br>JN02-17-3  | 163,164.00  | 住宅用地     | 住宅 2 级                 | 1,142.85      | 18647.2        | 2027 年<br>-2031 年 |
| 6  | 嘉峪关文化旅游集团有限公司    | (2025)<br>JN02-7-2-2 | 42,009.20   | 住宅用地     | 住宅 2 级                 | 1,142.85      | 4801.02        | 2027 年<br>-2031 年 |
| 7  | 嘉峪关文化旅游集团有限公司    | (2025)<br>JN02-7-2-1 | 42,009.20   | 住宅用地     | 住宅 2 级                 | 1,142.85      | 4801.02        | 2027 年<br>-2031 年 |
| 8  | 甘肃嘉峪关水文化（集团）有限公司 | (2025)<br>JN01-6-2   | 41,911.60   | 住宅用地     | 公共服务用地 3 级             | 212.00        | 888.53         | 2027 年<br>-2031 年 |
| 9  | 甘肃嘉峪关水文化（集团）有限公司 | (2025)<br>JN01-7-3   | 88,794.20   | 预留商业用地   | 公共服务用地 3 级             | 212.00        | 1882.44        | 2027 年<br>-2031 年 |
| 10 | 甘肃嘉峪关水文化（集团）有限公司 | (2025)<br>JN04-1-2-2 | 21,004.30   | 预留商业用地   | 公共服务用地 3 级             | 212.00        | 445.29         | 2027 年<br>-2031 年 |
| 11 | 甘肃嘉峪关水文化（集团）有限公司 | (2025)<br>JN04-1-2-1 | 22,815.90   | 预留商业用地   | 公共服务用地 3 级             | 212.00        | 483.7          | 2027 年<br>-2031 年 |

| 序号 | 土地权利人                | 地块编号                  | 面积<br>(平方米)  | 规划<br>用途   | 土地<br>级别     | 单价(元/<br>平方米) | 预期出让收<br>入(万元) | 供地计划            |
|----|----------------------|-----------------------|--------------|------------|--------------|---------------|----------------|-----------------|
| 12 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | (2025)<br>JN01-14-7-1 | 7,036.90     | 预留商<br>业用地 | 公共服务用<br>地3级 | 212.00        | 149.18         | 2027年<br>-2031年 |
| 13 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | (2025)<br>JN01-14-7-2 | 9,152.80     | 预留商<br>业用地 | 公共服务用<br>地3级 | 212.00        | 194.04         | 2027年<br>-2031年 |
| 14 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | (2025)<br>JN01-14-7-3 | 3,787.40     | 预留商<br>业用地 | 公共服务用<br>地3级 | 212.00        | 80.29          | 2027年<br>-2031年 |
| 15 | 甘肃嘉峪关水文化<br>(集团)有限公司 | (2025)<br>JN01-14-7-4 | 6,895.40     | 预留商<br>业用地 | 公共服务用<br>地3级 | 212.00        | 146.18         | 2027年<br>-2031年 |
| 合计 |                      |                       | 1,005,544.90 |            |              |               | 44,828.20      |                 |

### 3、财政补助收入

项目所在地政府在 2026 年，对该项目给予一定额度财政补助，累计补助 1 年，补助额合计约 21.99 万元，用于支付专项债券发行费用，债券发行费率为 0.10%。其中，一般公共预算安排约 21.99 万元。

### 4、分年度收入测算

根据上述土地出让价格的预测及土地出让面积，在债券存续期内，嘉峪关市土地出让收入预测 44,828.20 万元，财政补贴收入 21.99 万元，本项目在债券存续期各项收入预测 44,850.19 万元。结果见下表 13：

表 13：分年度收入测算表

单位：万元

| 序号  | 收入类型       | 分年收入   |          |          |          |          |          |           |
|-----|------------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
|     |            | 2026 年 | 2027 年   | 2028 年   | 2029 年   | 2030 年   | 2031 年   | 合计        |
| 1   | 对应的政府性基金收入 | -      | 8,965.64 | 8,965.64 | 8,965.64 | 8,965.64 | 8,965.64 | 44,828.20 |
| 1.1 | 住宅用地出让收入   | -      | 6,517.10 | 6,517.10 | 6,517.10 | 6,517.10 | 6,517.10 | 32,585.50 |
| 1.2 | 工业用地出让收入   | -      | 1,473.95 | 1,473.95 | 1,473.95 | 1,473.95 | 1,473.95 | 7,369.75  |
| 1.3 | 公共服务用地出让收入 | -      | 974.59   | 974.59   | 974.59   | 974.59   | 974.59   | 4,872.95  |

| 序号  | 收入类型        | 分年收入   |          |          |          |          |          |           |
|-----|-------------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
|     |             | 2026 年 | 2027 年   | 2028 年   | 2029 年   | 2030 年   | 2031 年   | 合计        |
| 2   | 财政补助收入      | 21.99  | -        | -        | -        | -        | -        | 21.99     |
| 2.1 | 一般公共预算安排补助  | 21.99  | -        | -        | -        | -        | -        | 21.99     |
| 2.1 | 政府性基金预算安排补助 | -      | -        | -        | -        | -        | -        |           |
| 3   | 其他财政资金      | -      | -        | -        | -        | -        | -        | -         |
| 合计  |             | 21.99  | 8,965.64 | 8,965.64 | 8,965.64 | 8,965.64 | 8,965.64 | 44,850.19 |

## （二）项目成本分析

### 1、整体运营成本

运营期内，本项目运营成本合计 17,505.14 万元，包括：国有土地收益基金 2,403.20 万元，农业土地开发资金 618.40 万元，农田水利建设资金 4,806.35 万元，教育资金 4,806.35 万元，保障性安居工程资金 4,806.35 万元，土地出让业务费 20.10 万元，税费支出 22.40 万元，其他支出（发行费用）21.99 万元。项目运营成本情况如下：

表 14：运营成本情况表

单位：万元

| 序号 | 成本类型      | 成本规模      |
|----|-----------|-----------|
| 1  | 国有土地收益基金  | 2,403.20  |
| 2  | 农业土地开发资金  | 618.40    |
| 3  | 农田水利建设资金  | 4,806.35  |
| 4  | 教育资金      | 4,806.35  |
| 5  | 保障性安居工程资金 | 4,806.35  |
| 6  | 土地出让业务费   | 20.10     |
| 7  | 税费支出      | 22.40     |
| 8  | 其他支出      | 21.99     |
| 合计 | -         | 17,505.14 |

## 2、分年度运营成本

在专项债券存续期内，本项目分年度运营成本如下表：

表 15：分年度运营成本表

单位：万元

| 序号 | 成本类型      | 分年度运营成本 |          |          |          |          |          |           |
|----|-----------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
|    |           | 2026年   | 2027年    | 2028年    | 2029年    | 2030年    | 2031年    | 合计        |
| 1  | 国有土地收益基金  |         | 480.64   | 480.64   | 480.64   | 480.64   | 480.64   | 2,403.20  |
| 2  | 农业土地开发资金  |         | 123.68   | 123.68   | 123.68   | 123.68   | 123.68   | 618.40    |
| 3  | 农田水利建设资金  |         | 961.27   | 961.27   | 961.27   | 961.27   | 961.27   | 4,806.35  |
| 4  | 教育资金      |         | 961.27   | 961.27   | 961.27   | 961.27   | 961.27   | 4,806.35  |
| 5  | 保障性安居工程资金 |         | 961.27   | 961.27   | 961.27   | 961.27   | 961.27   | 4,806.35  |
| 6  | 土地出让业务费   |         | 4.02     | 4.02     | 4.02     | 4.02     | 4.02     | 20.10     |
| 7  | 税费支出      | -       | 4.48     | 4.48     | 4.48     | 4.48     | 4.48     | 22.40     |
| 8  | 其他支出      | 21.99   | -        | -        | -        | -        | -        | 21.99     |
| 合计 |           | 21.99   | 3,496.63 | 3,496.63 | 3,496.63 | 3,496.63 | 3,496.63 | 17,505.14 |

## （三）项目收益分析

综上，债券存续期内，本项目分年度收益情况如下表：

表 16：项目分年度收益表

单位：万元

| 类别   | 分年度收益 |          |          |          |          |          |           |
|------|-------|----------|----------|----------|----------|----------|-----------|
|      | 2026年 | 2027年    | 2028年    | 2029年    | 2030年    | 2031年    | 合计        |
| 项目收入 | 21.99 | 8,965.64 | 8,965.64 | 8,965.64 | 8,965.64 | 8,965.64 | 44,850.19 |
| 运营支出 | 21.99 | 3,496.63 | 3,496.63 | 3,496.63 | 3,496.63 | 3,496.63 | 17,505.14 |
| 收益   | -     | 5,469.01 | 5,469.01 | 5,469.01 | 5,469.01 | 5,469.01 | 27,345.05 |

#### （四）项目融资还本付息分析

##### 1、专项债券应付本息

本项目拟使用专项债券 21,989.00 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 24,517.74 万元，其中本金 21,989.00 万元，利息 2,528.74 万元。分年度还本付息明细如下：

表 17：专项债券应付本息情况表

单位：万元

| 序号 | 年度     | 期初本金      | 本期新增      | 本期偿还      | 期末本金      | 融资利率  | 本期付息     | 本期还本付息合计  |
|----|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|----------|-----------|
| 1  | 2026 年 | -         | 21,989.00 | -         | 21,989.00 | 2.30% | -        | -         |
| 2  | 2027 年 | 21,989.00 | -         | -         | 21,989.00 | 2.30% | 505.747  | 505.747   |
| 3  | 2028 年 | 21,989.00 | -         | -         | 21,989.00 | 2.30% | 505.747  | 505.747   |
| 4  | 2029 年 | 21,989.00 | -         | -         | 21,989.00 | 2.30% | 505.747  | 505.747   |
| 5  | 2030 年 | 21,989.00 | -         | -         | 21,989.00 | 2.30% | 505.747  | 505.747   |
| 6  | 2031 年 | 21,989.00 | -         | 21,989.00 | -         | 2.30% | 505.747  | 22,494.75 |
| 合计 | -      | -         | 21,989.00 | 21,989.00 |           |       | 2,528.74 | 24,517.74 |

##### 2、市场化融资应付本息

本项目不涉及市场化融资。

#### （五）项目融资平衡分析

##### 1、专项债券资金收益与融资平衡分析

根据以上分析，债券存续期内，本项目专项债券资金收益与融资平衡情况如下表：

表 18：专项债券资金收益与融资平衡情况表

单位：万元

| 序号     | 年度     | 项目收益      | 专项债券还本付息  |          |           | 年度可否平衡 |
|--------|--------|-----------|-----------|----------|-----------|--------|
|        |        |           | 到期本金      | 本期付息     | 本息合计      |        |
| 1      | 2026 年 | -         | -         | -        | -         | 平衡     |
| 2      | 2027 年 | 5,469.01  | -         | 505.75   | 505.75    | 平衡     |
| 3      | 2028 年 | 5,469.01  | -         | 505.75   | 505.75    | 平衡     |
| 4      | 2029 年 | 5,469.01  | -         | 505.75   | 505.75    | 平衡     |
| 5      | 2030 年 | 5,469.01  | -         | 505.75   | 505.75    | 平衡     |
| 6      | 2031 年 | 5,469.01  | 21,989.00 | 505.75   | 22,494.75 | 平衡     |
| 合计     |        | 27,345.05 | 21,989.00 | 2,528.74 | 24,517.74 | -      |
| 本息覆盖倍数 |        | 1.12      |           |          |           |        |

综上，本项目预期项目收益对拟使用的专项债券本息的覆盖倍数为 1.12 倍，能够合理保障专项债券本息，实现项目收益与融资平衡。

## 2、分账管理

本项目严格按照本方案中项目收益与融资平衡方案测算所列数据，对项目收入实施分账管理。用于偿还专项债券的还本付息资金及时足额缴纳国库，确保专项债券还本付息资金安全，包括：专项收入 0 万元、对应的政府性基金收入 44,828.20 万元、财政补助收入 21.99 万元、其他财政资金 0 万元、其他项目专项收入 0 万元、项目单位资金 0 万元用于偿还专项债券本息，合计 44,850.19 万元。用于偿还市场化融资的经营性专项收入在偿还债券本息后，剩余用于偿还市场化融资的部分，及时足额缴入项目单位在贷款银行开立

的监管账户，保障市场化融资到期偿付。项目单位依法对市场化融资承担全部偿还责任，对于市场化融资部分，政府不提供任何形式的担保或承诺。

## **五、专项债券管理**

### **（一）债券资金概况**

债券名称：2026 年甘肃省人民政府土地储备专项债券（二期）  
—2026 年甘肃省专项债券（四十三期）

发行时间：2026 年

期限：5 年

申请专项债券金额：21,989.00 万元

付息频率：每年付息一次，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。

定及时披露相关信息。

## （三）项目还本付息资金对应的收入管理

**预算编制。**专项债券项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券本息的专项收入应按地方政府债务管理规定和预算编制要求，全部纳入部门预算编制范围，编入部门政府性基金征收预算。项目单位应按照事前约定的专项债券还

本付息资金收缴责任，根据还本付息资金归集计划等，逐个项目编制专项债券还本付息资金收入征缴预算，并细化明确项目收入计划用于偿付债券代码及本金、利息、手续费等。主管部门负责审核本部门及所属管理单位编制的各个专项债券项目用于还本付息资金收入征收预算，汇总形成本部门专项债券项目还本付息资金收入预算建议和预算草案。财政部门根据专项债券项目实施方案、还本付息资金归集计划等，审核相关部门专项债券项目收入征收预算安排，确保专项债券还本付息资金收入全额纳入政府性基金预算，报经同级人大或人大常委会批准执行。

**预算执行。**财政部门根据专项债券项目实施方案、还本付息资金归集计划、预算安排、债券还本付息时间等，提前向主管部门下发专项债券还本付息资金收入上缴通知。主管部门、管理单位根据预算安排或通知，向运营单位开具电子《非税收入一般缴款书》，及时实现政府性基金收入或完成专项收入征缴工作，并将收入关联到具体的专项债券项目和债券代码等。专项债券项目收入不足以偿付本金、利息、手续费的，项目单位可以调入本单位其他非债券项目专项收入弥补。采取以上措施后专项债券项目收入仍不足以偿付本金、利息、手续费的，主管部门可以从本部门其他非债券项目单位调入专项收入弥补。财政部门在预算管理一体化系统和专项债券穿透式监控系统中，根据实际缴款信息，将资金核算到对应专项债券的项目。主管部门和管理单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，财政部门可以采取扣减

相关预算资金等措施，确保专项债券按时足额还本付息。

## **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**

本项目通过收储，可以将闲置的土地集中起来，进行统一规划和开发，提高土地的利用效率，使其更好地服务于城市建设和经济发展。加强对土地资源管理和土地宏观调控，优化土地资源配置，盘活存量土地资产，规范土地储备管理，促进土地资源的高效配置和合理利用，满足地方社会经济可持续发展对土地资源的需求。

本项目建设内容为收回收购嘉峪关市区内 15 宗土地，回购总面积 1,005,544.90 平方米的新增储备土地。其中商业用地 592,813.80 平方米，其他商服用地 412,731.10 平方米。收储完成后，按照规划逐步完成土地供应，对片区的整体投资价值产生较大的积极影响，另外，项目将改善区域居住与投资环境，提升片区的招商引资和人才引进吸引力。

综上，本项目实施具备必要性、公益性。

按照发展趋势预计 5 年后本项目收购土地将完成供应，将进一步优化片区营商环境和产业集群，与专项债发行偿还周期相匹配。根据资金平衡测算分析，本项目预计本息覆盖倍数约 1.12 倍，能够满足专项债券还本付息的需求。故项目实施具备收益性。

#### **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。

根据嘉峪关市人民政府关于印发《嘉峪关市土地储备三年（2026—2028年）滚动计划和2026年度土地储备计划的通知》（嘉政发〔2025〕23号），本项目涉及拟储备土地均已纳入嘉峪关市2026年度国有土地储备计划。

### 3、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资估算21,989.58万元，计划申请专项债券资金21,989.00万元，占比99.997%，投入财政资金0.58万元，占比0.003%。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

本项目的主要收入为土地出让收入，项目存续期主要成本为国有土地收益基金、农业土地开发资金、农田水利建设资金、教育资金、保障性安居工程资金、土地出让业务费、财务费

用及税费等，项目收益预测依据为评估后本项目预计未来出让价格扣除项目成本得出，项目收入、成本、收益预测合理。

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 项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目本期申请债券 21,989.00 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 1.12 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。

## 6、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。嘉峪关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。嘉峪关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理。

## （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 1,005,544.90 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，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：嘉峪关市本次收储土地计划用于基础设施项目等，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：绩效目标基于项目区域未来土地用地需标。本项目收储地块位于嘉峪关市南市区片区，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《嘉峪关市国土空间总体规划(2021-2035 年)》和《嘉峪关市土地储备三年(2026-2028 年)滚动计划和 2026 年度土地储备计划》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 1.12，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。

## 7、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。

表 18：年度绩效目标表

| 年度绩效目标表 |         |            |             |     |           |               |                 |
|---------|---------|------------|-------------|-----|-----------|---------------|-----------------|
| 目标名称    | 一级指标    | 二级指标       | 三级指标        | 指标值 |           |               | 指标值确定依据         |
|         |         |            |             | 前年  | 上年（2025年） | 预计当年实现（2026年） |                 |
| 长期绩效目标  | 产出指标    | 数量指标       | 改造面积        | ——  | ——        | 完成建设工程的 100%  | 收储计划            |
|         |         | 质量指标       | 债券资金使用合规率   | ——  | ——        | 100%          | 项目投资使用方向及金额核查报告 |
|         |         |            | 资本金使用合规率    | ——  | ——        | 100%          | 项目投资使用方向及金额核查报告 |
|         |         | 时效指标       | 年度完成项目进度    | ——  | ——        | 完成总投资的 100%   | 分年投资计划          |
|         |         | 成本指标       | 和社会平均成本的比较  | ——  | ——        | ±10%          | 财务审计报告          |
|         | 效益指标    | 经济效益指标     | 新增无形资产额     | ——  | ——        | 21,989.58 万元  | 财务审计报告          |
|         |         |            | 债券存续期内经营收入  | ——  | ——        | ——            | 项目预期收益额         |
|         | 可持续影响指标 | 可持续发展的影响指标 | 项目持续发挥作用的期限 | ——  | ——        | ——            | 实际使用寿命          |
|         | 满意度指标   | 服务对象满意度指标  | 客户满意度       | ——  | ——        | ≥90%          | 服务满意度调查问卷及统计结果  |
|         |         |            | 社会公众投诉率     | ——  | ——        | ≤1.5%         | 社会公众投诉次数        |