

商丘市宁陵县土地储备项目
实施方案





目 录

第一章 项目概况.....	1
1.1 项目名称.....	1
1.2 项目单位.....	1
1.3 项目性质.....	1
1.4 建设地点.....	1
1.5 建设规模及内容.....	1
1.6 建设期.....	1
1.7 项目总投资.....	2
1.8 主要技术经济指标.....	2
1.9 主管部门责任.....	2
第二章 项目社会效益.....	3
2.1 社会效益.....	3
2.2 经济效益.....	7
第三章 项目投资估算与资金筹措.....	7
3.1 估算范围.....	7
3.2 估算说明.....	7
3.3 资金筹措计划.....	8
3.4 项目资金保障措施.....	8
第四章 项目专项债券融资方案.....	9
4.1 编制依据.....	9





4.2 债券使用计划.....	10
4.3 债券规模和期限安排.....	10
4.4 投资者保护措施.....	10
第五章 项目收益与融资自求平衡分析.....	11
5.1 现金流入.....	11
5.2 现金流出.....	13
5.3 资金平衡分析.....	13
5.4 结论.....	13
第六章 风险分析.....	14
6.1 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施.....	14
6.2 影响项目收益的风险及控制措施.....	14
6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施.....	15





第一章 项目概况

1.1 项目名称

商丘市宁陵县土地储备项目

1.2 项目单位

宁陵县土地收购储备中心

1.3 项目性质

土地储备

1.4 建设地点

本项目建设地点位于商丘市宁陵县，建成区西侧、城郊乡东侧、石桥镇南部。

1.5 建设规模及内容

该项目计划征收总用地面积 2,640.00 亩，其中建设路西段长江路西侧储备项目收储面积 1,003.00 亩，长江路北段葛天大道北侧储备项目收储面积 1,277.00 亩，金山路北侧宁拓路东侧储备项目收储面积 360.00 亩。

(1) 对建设范围内 2,640.00 亩土地进行征收，并对用地范围内部分村庄房屋实施拆迁。

(2) 对建设范围内土地进行“五通一平”配套基础设施建设，含道路、给水、排水、电力、电信及场平工程。

1.6 建设期

本项目建设期为 60 个月，2018 年 11 月—2023 年 10 月。



1.7 项目总投资

该项目计划总投资 41,059.00 万元。

1.8 主要技术经济指标

土地储备开发分类建设指标

序号	项目名称	地块	位置	收储面积 (亩)	净地面积 (亩)	用地 规划
1	建设路西段 长江路西侧 储备项目	城郊乡陈庄村、三 里河村地块	建成区 西侧	1,003.00	752.25	商 业、 住宅
		城郊乡陈庄村地 块				
2	长江路北段 葛天大道北 侧储备项目	石桥镇刘楼村地 块	城郊乡 东侧	1,277.00	957.75	商 业、 住宅
		石桥镇刘花桥等 5 个农村集体经济 组织地块				
3	金山路北侧 宁拓路东侧 储备项目	城关镇东街等 3 个农村集体经济 组织地块	石桥镇 南部	360.00	270.00	商 业、 住宅
合计				2,640.00	1,980.00	-

1.9 主管部门责任

项目主管部门和单位在依法合规、确保工程质量安全的前提下,加快专项债券对应项目资金支出进度,尽早安排使用、形成实物工作量,推动在建基础设施项目早见成效。项目主管部门和单位要将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入及时足额缴入国库,保障专项债券本息偿付。项目主管部门和单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金的,财政部门可以采取扣减相关预算资金等措施偿债。



第二章 项目社会经济效益

2.1 社会效益

土地作为国民生产的基础资源，由于其稀缺性，如何合理开发和利用至关重要。土地利用的目标包括四个方面：经济效率、分配公平、社会发展和环境质量。

(1) 土地储备对土地利用经济效率的作用

由于土地资源的稀缺性和土地位置的固定性，人们增加某一部门的土地资源的投入，必然要减少对其他部门的投入，不同的资源配置方式将会带来不同的产出结构和产出量，并进而影响到社会从消费这些总产品上所带来的满足程度或效用水平。土地利用的经济效率目标就是要从社会或宏观的角度实现土地资源的最优配置。土地资源配置管理，即通过土地征用、划拨、和市场手段将土地资源配置到各个土地使用者手中。但在企业自行招商和存量土地分散进入市场的情况下，个体追求的是个别土地利用的效用最大化并非整体效用最大化，因此，要实现土地利用的配置职能，首先政府必须掌握土地供应的源头。土地储备制度的实施，使分散的土地重新集中在政府手中，为其进行资源配置和规划实施提供保证。

在土地储备体系运作过程中，由于实行规划优先的政策，加上集中统一的前期开发和土地整理，使土地利用的有关政策和要求得到切实的贯彻落实。随着社会经济的迅速发展，城市建设用地需求非常旺盛，土地的供求矛盾日益突出，但同时城市中存在大量的存量土地和低利用度的土地。通过土地储备制度实施，能够真正实现统一规划、统一配套、统一开发、统一建设、统一管理，激活了存量土地利用价值，提高了城市土地资源效率。



同时，一些环境较差、规划条件不理想以及闲置的土地通过储备重新利用，较好地实现了土地的再开发和再利用。


(2) 土地储备对实现分配公平的作用

土地利用的分配公平目标是指社会各阶层、各部门、各成员在土地利用中能获得公平的对待。但要确定一个统一的公平标准是很难的，也几乎是不可能的。经济学中一般理解公平的含义应是机会均等，即指“在市场竞争中让大家处于同一条起跑线上，全都按照自己的能力与努力程度来进行竞争，尽管竞争的结果有差异，但出发点相同，这就可以理解为公平了”。通过土地储备体系的建立，政府掌握了城市土地的“统一收购权”和“垄断供应权”，对于各种经营性用地在一个公平、公开、公正的城市土地市场中通过招标、拍卖等方式有偿出让土地使用权，分不同区位条件和地段优劣向使用者收取土地使用费，从而使使用者在经济活动中“站在了同一起跑线上”，这实质上是土地分配在价值取向向上的“机会均等”。




(3) 土地储备对社会发展的作用

土地利用要有利于社会的发展，要为社会公益事业和社会基础设施建设提供良好的土地利用保障。公共目的对土地利用的要求突出体现在耕地的利用与保护、生态环境建设与保护以及体现区域整体利益的公共基础设施建设等方面，而这些是以追求利润最大化为目标的市场机制和在这一机制支配下的个别土地利用行为所不能做到的，必须由代表社会公共利益的土地利用规划和城市规划加以控制。但城市土地开发的散、乱、差状况长期困扰着城市规划、建设和管理，旧城改造中也会造成许多盲点和难点，影响城市形象和面貌，只有通过代表政府的土地储备机构从规划优先的角度出发，以实现社会整体利益为目标，对企业需盘活



土地及旧城需改造的地块进行收购、整理，从机制上消除土地供应过程中为顾忌企业的困难和旧区居民安置而影响城市规划的实施，减轻政府在实施城市规划方面的压力，确保规划的权威性。同时，城市土地储备制度通过土地前期开发实现了土地增值，并且可以将土地增值收益归入政府财政，增加了政府土地收益，为区域发展与社会经济发展积累大量资金，政府有了足够的财力进行基础设施建设，使城市交通、绿地、基础设施和公共设施的建设步伐加快，提高了城市居民的公共福利待遇。土地储备制度还缓解了城市建设对城市郊区农地的需求。保护耕地是我国的基本国策之一，为此必须严格控制城市用地外延扩张的趋势。实施土地收购储备制度后，土地供应的计划性增强，可以限制利用率低、配置不合理的城市存量土地的开发利用，增加城市建设用地的有效供给，化解城市建设对城市郊区农用地的需求。

(4) 土地储备对环境质量的作用



土地利用的环境质量目标是保证一定数量的绿地；控制土地利用强度，防止建筑物与人口的过度拥挤；合理确定土地利用的布局，避免土地利用的相互干扰和土地污染。实施绿化的土地，无明显直接的经济效益；人口密集居住条件差的旧城区改造由于开发难度大、成本大，因此只能由政府出资土地储备机构实施。土地储备机构还可以对严重污染环境影响周边土地使用者的企业进行收购或土地置换。通过土地储备可以综合考虑耕地资源保护与生态环境的保护，努力做到人与自然的和谐，保证环境质量目标的实现。

(5) 土地储备对土地市场及地价的影响分析

从土地市场供需角度而言，国外土地储备制度产生于卖方市场，而我国则产生于准买方市场，即土地资产广泛分散于国有企



事业单位。在以往的土地交易管理制度和法律法规规定下，划拨存量土地使用者可以通过补办出让手续的渠道向土地市场供地，成为合法的土地供应者，这使得城市存量土地供应市场成为多头供应的买方市场。在这种市场背景下，一方面，使政府难以实现对城市土地供应的高度垄断，削弱政府宏观调控土地市场的能力，造成城市土地供应总量失控。

国有土地资产大量流失、土地市场运作不规范及土地招标、拍卖制度难以推行；另一方面，由于交易过程成本过高，以及土地使用者对土地价格不切实际的期望，在买房市场条件下，这些存量或低度利用的土地实际上很难真正进入市场流通。同时，相当一部分划拨土地以各种形式非法入市形成“隐性土地市场”，扭曲了价格信号，扰乱土地市场的健康发展。通过土地储备，政府掌握城市土地的“统一收购权”和“垄断供应权”，使政府能够把分散的土地重新集中起来，使城市土地的“批发权”牢牢掌握在政府手中，不仅可以确保土地供应的合法性，减少违法用地、非法转让、买卖等现象的发生，而且增强了政府对土地的计划供应和调控能力，并有效地调控土地供应的规模和节奏，逐步建立公开、公平、公正的土地市场。准确地说，我国多数城市现行土地储备制度实际上包括了土地征用、收购、收回、整理、储备和供应等一系列行为规定。储备机构不仅扮演着管理者的角色，同时也承担着土地开发和价值增值的任务。储备行为实质上是围绕如何尽快和尽可能多地实现国有土地价值回收和落实各类规划、计划展开的。即目前的储备行为兼有经营性行为和政府行为的双重属性。土地储备行为取向自然受到经济主体和政府主体的双重目标约束，按照福利经济学假设，行为主体利润最大化和社会福利最大化就成为土地储备机构经济学意义上的目标，决定着土地



市场土地的供给和定价。

2.2 经济效益

根据宁陵县近两年的土地出让价格走势，该区域商住用地出让价格约每亩 70-100 万元，经过本次区域整体开发，基础设施等城市功能配套完善，区域地价将上一个新的台阶。按照宁陵城市规划，建设路西段长江路西侧储备项目、金山路北侧宁拓路东侧储备项目、金山路北侧宁拓路东侧储备建设项目未来规划 2640 亩商住用地，预计土地开发整理后可提供出让商住用地 1980 亩，土地出让金将达到 17 亿元以上。

第三章 项目投资估算与资金筹措

3.1 估算范围

本项目投资估算是在对项目的建设规模、技术方案、设备方案、工程方案及项目实施进度等进行研究并基本确定的基础上，估算项目投资总资金（包括建设投资和流动资金），本项目无需流动资金估算，只进行建设投资估算。

依据项目的建设内容，项目建设投资分建设投资静态部分及建设投资动态部分。

建设投资静态部分估算的内容包括：建筑工程费、设备及工器具购置费、安装工程费，工程建设其他费用，基本预备费。建设投资动态部分估算的内容包括：涨价预备费、其他费用。

3.2 估算说明

2016 版《河南省房屋建筑与装饰工程消耗量定额及基价表》、《河南省通用安装工程消耗量定额及单位估价表》、《河南建设工程公共专业消耗量定额及基价表（土石方·地基处理·桩基础·

预拌砂浆)》、《河南施工机械台班费用定额》、《河南省建筑安装工程费用定额》及市场价格标准;

建设单位管理费根据财政部 [2016]504 号文规定计算;

工程建设监理费根据国家发展和改革委员会发改价格 [2007]670 号文件规定计算;

可行性研究费根据计价格 [1999]1283 号文规定计算;

勘察、设计费根据工程勘察设计根据计价格 [2002]10 号文件规定计算; 招标代理服务及其他费用根据国家计委《招标代理服务收费暂行办法》(计价格 [2002]1980 号) 文件及国家发改办价格 [2003]857 号文件的规定计取;

环境影响评价费根据计价格 [2002]1125 号文件规定计算;

现行其它相关建设项目收费标准。

3.3 资金筹措计划

2019 年商丘市宁陵县土地储备项目计划征收总用地面积 2,640.00 亩, 其中建设路西段长江路西侧储备项目收储面积 1,003.00 亩, 长江路北段葛天大道北侧储备项目收储面积 1,277.00 亩, 金山路北侧宁拓路东侧储备项目收储面积 360.00 亩。其中: 可用于出让的居住用地、商业用地合计用地面积 1,980.00 亩。

项目建设单位申请使用土地储备政府专项债券 41,059.00 万元。假设债券票面利率 4.50%, 期限 5 年, 在债券存续期每年年末支付债券利息, 自申请之日五年后偿还本金。

3.4 项目资金保障措施

(1) 土地储备项目专项补助资金按照公开、公平、公正、透明的原则使用, 专项用于项目征收、建设以及相关的基础设施

配套建设等开支，不得用于项目之外的支出。

(2) 应当按照“专项管理、分账核算、专款专用、跟踪问效”的原则，加强土地储备专项补助资金管理，确保资金安全、规范、有效使用。

(3) 土地储备项目专项补助资金分配使用管理根据土地储备工作进展情况适时调整。

第四章 项目专项债券融资方案

4.1 编制依据

《中华人民共和国土地管理法》；《中华人民共和国城乡规划法》；

《土地储备管理办法》；

《土地开发整理项目规划设计规范》；

《土地开发整理项目验收规范》；《土地开发整理规划编制规程》；《水土保持综合治理技术规范》；

《关于推进土地节约集约利用的指导意见》；《城市道路工程设计规范》（CJJ37-2012）；

《城市道路交通规划设计规范》（GB50220-95）；

《城镇道路路面设计规范》（CJJ169-2012）；

《城市道路交叉口设计规范》（CJJ152-2010）；

《城市排水工程规划规范》（GB50318-2000）；

《室外排水设计规范》（GB50014-2006）2011年版；

《混凝土和钢筋混凝土排水管》（GB/T11836-2009）；

《城市工程管线综合规划规范》（GB50289-98）；

《河南省城镇体系规划（2010-2020年）》；《中原城市群发展规划（2016）》；

《商丘市城市总体规划（2013—2030）》；

《宁陵县土地利用总体规划（2010-2020年）》；

《宁陵县城乡总体规划（2016-2035）》；

《宁陵县国民经济和社会发展第十三个五年规划》

《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；建设单位提供的其他相关规划和文件资料。

4.2 债券使用计划

2019年拟申请政府专项债券41,059.00万元，本期申请9,400.00万元，计划于2019年3月底使用完毕。

4.3 债券规模和期限安排

项目总投资41,059.00万元，2019年拟申请使用土地储备政府专项债券41,059.00万元，本期申请使用专项债券资金9,400.00万元。假设债券票面利率4.50%，期限5年，在债券存续期每年年末支付债券利息，自申请之日五年后偿还本金。

4.4 投资者保护措施

严格加强债务资金管理，合理控制债务规模，政府性债务风险总体可控。宁陵县政府高度重视政府债务管理工作，积极采取有效措施完善相关制度，有效防范化解地方金融债务风险。

加大组织收入，提高可偿债财力。2017年宁陵县全年地区

生产总值实现 104.60 亿元，同比增长 9.99%、实现一般公共预算收入累计完成 4.67 亿元，同比增长 9.62%，为宁陵县政府性债务的偿还提供了有力的资金保障。2019 年，我们将继续积极培植财源，加强税收征管，认真清缴欠税，堵塞税收漏洞，实现收入稳步增长，并加快土地出让，尽早实现出让收入，以提高可偿债财力，缓解宁陵县偿债压力。



第五章 项目收益与融资自求平衡分析

5.1 现金流入

查询近三年商丘市宁陵县土地出让信息，近三年本项目涉及的土地用途出让平均价格如下：

商服用地：

序号	宗地编号	土地位置	摘牌单位	出让方式	面积(亩)	土地用途	出让年限	成交时间	成交价(万元/亩)	成交额(万元)
1	NG2017-27	长江西路东侧、民路北侧	商丘雷华房地产开发有限公司	网上挂牌	97.22	其他商服用地	40年	2018/1/19	53.18	5,170.00
2	NG2017-12	庐山路南侧、珠江西侧	宁陵锦程置业有限公司	网上挂牌	21.40	其他商服用地	40年	2018/1/29	49.07	1,050.00
3	NG2017-37	张弓西路南侧、太行路南侧	浙江绿锦房地产开发有限公司	网上挂牌	53.05	其他商服用地	40年	2018/2/27	107.45	5,700.00





序号	宗地编号	土地	摘牌	出让方式	面积 (亩)	土地用途	出让年限	成交时间	成交价(万元/亩)	成交额 (万元)
		位置	单位							
4	NG2017-38	永乐东路、太行南路南侧	浙江绿地房产开发有限公司	网上挂牌	64.24	其他商服用地	40年	2018/2/27	118.77	7,630.00
5	NG2018-2	长江东路、华山南路南侧	宁陵华丰房产有限公司	网上挂牌	79.28	其他商服用地	40年	2018/5/14	155.15	12,300.00
平均价格									96.72	

住宅用地:

序号	宗地编号	土地	摘牌	出让方式	面积 (亩)	土地用途	出让年限	成交时间	成交价(万元/亩)	成交额 (万元)
		位置	单位							
1	NG2018-1	珠江西路、泰山路北侧	河南碧桂园置业有限公司	网上挂牌	76.26	其他普通商品住房用地	70年	2018/5/11	164.57	12,550.00

本项目土地出让计算价格以上述平均价格计算。

根据上述近期土地市场情况及项目出让区周边土地价格, 现预测项目出让实现土地出让收益情况如下:

金额单位: 人民币万元

序号	项目	单价(万元/亩)	合计
1	商业住宅用地 1980.00 亩	90	178,200.00



序号	项目	单价 (万元/亩)	合计
2	出让土地收入		178,200.00
3	政策性基金及费用		94,460.03
4	土地出让收益 (3-4)		83,739.97

5.2 现金流出

宁陵县土地储备项目融资还本付息情况

单位：万元

年度	期初本金 余额	本期偿还 本金	期末本金 余额	融资利 率	应付利息	偿还本息 合计
第一年			41,059.00	4.50%	1,847.66	1,847.66
第二年	41,059.00		41,059.00	4.50%	1,847.66	1,847.66
第三年	41,059.00		41,059.00	4.50%	1,847.66	1,847.66
第四年	41,059.00		41,059.00	4.50%	1,847.66	1,847.66
第五年	41,059.00	41,059.00		4.50%	1,847.66	42,906.66
合计		41,059.00			9,238.30	50,297.30

5.3 资金平衡分析

宁陵县土地储备项目收益与融资平衡情况

单位：万元

项目	规划收 储面积	土地规划性 质	项目资金 需求	项目收益	计划发行债 券	预计融资 成本	土地出 让收入 对融资 成本覆 盖倍数
宁陵 县土 地储 备项 目	1980.00 亩	商住用地	41,059.00	83,739.97	41,059.00	9,238.30	1.66

5.4 结论

经测算，在商丘市宁陵县土地储备项目收益预测及其依据的各项假设前提下，项目相关土地预期收益能够合理保障偿还融资

本金和利息，可以实现项目收益和融资自求平衡。



第六章 风险分析

6.1 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

本次土地储备开发地块中涉及宁陵县的征收拆迁安置工作，应重点关注由于征收拆迁引发的社会稳定风险，以及影响整体土地储备开发进度安排的可能性。

征地拆迁引发的社会稳定风险，即政府在执行征地拆迁决策、实施征地拆迁的过程中给人民群众的生活、生产、生命、财产等与其切实利益相关的各个方面造成的负面影响和损失的可能性。

控制措施：在全面分析考虑征收拆迁工作中可能出现的各类社会稳定风险后，应针对性地提出初步预案与措施，对拆迁工作中可能产生的矛盾做到了有的放矢，但在实际工作中也可能会产生预料之外的风险与矛盾，还应在排查、分析、预测的基础上，根据可能引发群体性事件的规模大小，完善群体性事件处置预案，整合资源、充实力量，做好各项保障准备工作，确保拆迁工作顺利完成，力求做到依法拆迁、文明拆迁、和谐拆迁。

6.2 影响项目收益的风险及控制措施

(1) 工程资金短缺风险

工程资金短缺是基础设施建设过程中经常性的问题，存在重大风险。项目的融资风险主要表现为资金不落实。拟建项目建设单位自有资金基本落实。若市级财政资金补助以及国家相关土地储备专项债券发行能及时到位，则本项目融资风险较小。短期性工程资金短缺也可能是由于财政机构对债券审批过慢、施工过程中



把建设资金挪做它用、分项工程监理验收结算衔接不好等原因造成。

控制措施：项目建设单位积极和地方计划财政部门和国家相关部门进行沟通，争取项目建设资金落实到位，并根据发展需要，考虑项目近期建设与远期的发展相结合，合理安排、切实做好项目资金安排计划，量力而行，可以避免出现资本金不到位的情况，降低项目资金风险。

(2) 通货膨胀、物价上涨风险

工程预算和投标报价都在当时正常情况下作出，对通货膨胀幅度过大、物价上涨幅度异常等经济形势可能预料不到，也预测不准。投资估算的风险主要来自工程方案变动工程量增加，工期延长，工人、材料、机械台班费、各种费率、利率的提高，征地及拆迁工程量增加和单价的提高等。

控制措施：本项目方案不会变动，只要做好前期设计，认真审图等工作，减少工程量增加，工期及其它征地的费用都不会有很大的变动。对于材料、设备的价格波动，造成工程造价增加，通过设计中采用新工艺、新技术，施工中加强施工质量管理，采取合理施工工艺和施工组织措施，减少施工成本，降低投资风险。



6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

(1) 利率波动风险

本次项目在计算资金平衡情况时，采用的是预计的债券发行利率，债券的实际发行利率受发行窗口期的资金面情况、投资人对发行区域的认可等市场因素影响，因此可能与预测发行价格存在偏差导致预计的融资平衡结果与实际情况不同。

控制措施：与债券发行相关机构充分沟通，提前准备债券发行工作，对债券发行期内的利率变化趋势进行预判，择优选择发



行窗口。

(2) 存续债券置换不畅风险

若项目因收入下降暂时不能偿还到期债券本金时，需发行专项债券周转偿还，但存在存续债券发行部成功，置换不畅的风险。

控制措施：对该项目建成后的收入以及专项债券的偿付进行跟踪管理，若出现项目出让收入不足偿还债券本金的情况，积极与住建、财政部门沟通汇报，提前锁定专项债券额度，同时积极与债券发行相关单位对接，通过完善发行方案，确保发行成功。

