

平舆县土地储备项目  
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.....	3
1.7 土储计划情况.....	3
1.8 项目总投资.....	3
1.9 主管部门责任.....	3
第二章 项目社会经济效益.....	4
2.1 社会效益.....	4
2.2 经济效益.....	5
第三章 项目投资估算与资金筹措.....	6
3.1 估算范围.....	6
3.2 投资估算.....	6
3.3 资金筹措计划.....	6
3.4 项目资金保障措施.....	7
第四章 项目专项债券融资方案.....	7
4.1 编制依据.....	7
4.2 债券使用计划.....	7
4.3 债券规模和期限安排.....	8
4.4 投资者保护措施.....	8
第五章 项目收益与融资自求平衡分析.....	9
5.1 现金流入.....	9
5.2 现金流出.....	9

5.3 资金平衡分析.....	9
5.4 结论.....	10
第六章 风险分析.....	10
6.1 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施.....	10
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

平舆县土地储备项目

### 1.2 项目单位

平舆县土地储备开发中心

### 1.3 项目性质

土地收储

### 1.4 收储地点

拟收储土地分布在平舆县城乡总体规划（2011-2030）-中心城区用地规划图的规划区内的 25 个地块。

### 1.5 收储规模及内容

平舆县土地储备项目需要拆迁 2 个村庄，400 户，安置人口 1000 人，拆迁建筑面积 20 万平方米，收储土地 1448.718 亩（可出让土地 1121.885 亩）。具体范围如下表：

名称	位置范围	拟收储面积（平方米）	拟收储面积（亩）
古槐东皇公交站	平和大道西段北侧	20,893.33	31.34
财富商贸城三期	永旺路北；商城路南；规划开源路东	8,553.33	12.83
东市场财富商贸城二期	平和大道中段南侧	42,933.33	64.4
清河街道报批用地	建设街南段东侧	11,045.00	16.5675

名称	位置范围	拟收储面积(平方米)	拟收储面积(亩)
王堂公交站	迎宾大道北段东侧	20,573.33	30.86
清河安置区	朝阳路北; 泰源路东; 迎宾大道西	30,632.00	45.948
第十小学	车舆大道东段北侧	9,089.00	13.6335
金茂森林湾北	泰和路两侧	21,866.67	32.8
阳城大道东	法桐路北侧	37,671.00	56.5065
阳城大道东	法桐路北侧	63,628.00	95.442
城中村改造	工业大道中段南侧	59,067.00	88.6005
县直幼儿园	丰产路北侧	53,333.33	80
小杨庄	德馨路北段西侧	49,933.00	74.8995
廉租房与公共租赁住房、 城市综合体	德馨路北段西侧	25,760.00	38.64
思源学校	丰收路与丰产路之间	23,580.00	35.37
商务中心区(南)	德馨路中段西侧	126,506.67	189.76
标准厂房	德馨路西侧、健康文化之间	29,940.00	44.91
张楼安置区 2	文化路中段南侧	48,133.33	72.2
南环置换地	文化路南、规划金城路东、规划文王路北	42,420.00	63.63
物流园区	车舆大道北、草河南、德馨路西	91,900.00	137.85
西环路置换地(2)	德馨路西侧	6,868.00	10.302
电子孵化产业园区	车舆大道中段北侧	37,440.00	56.16
工业区 5 号地部分	西环路西侧、创业路东侧	20,000.00	30

名称	位置范围	拟收储面积（平方米）	拟收储面积（亩）
南工业区 2 号地	西环路西侧、创业路东侧	20,000.00	30
南陈停车场	迎宾大道中段东侧	64,048.00	96.072
合 计		965,814.32	1,448.718

### 1.6 收储期

平舆县土地储备项目收储期 2 年。

### 1.7 土储计划情况

2018 年 12 月 13 日，平舆县人民政府下发《关于印发 2019 年度平舆县土地储备收储计划的通知》（平政办〔2018〕146 号），同意 2019 年平舆县土地储备项目收储计划，本次收储土地包含在上述计划内。

### 1.8 项目总投资

平舆县土地储备项目总投资为 71,408.70 万元，其中：土地收储基本费 52,324.40 万元，“三通一平”基础设施建设费 11,145.60 万元，其他费用 7,938.70 万元。

### 1.9 主管部门责任

项目主管部门和单位在依法依规、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**

新农村的美丽乡村建设道路之一是依循土地集约利用、产业集聚发展、农民集中居住和管理服务城镇化“三集一化”的模式，突出地方特色，科学规划布局，加快新型农村社区建设；鼓励和支持基础薄弱、居住分散、灾害多发的村组搬迁合并，统筹农村基础设施、服务设施建设和公益事业发展，按社区标准建设中心村。实现城乡统筹，大幅提高城镇化水平，进一步缩小城乡差距；支持县城从扩大规模、强化功能、提升管理三个层次入手，实施以城带镇、村庄整合、园区示范、社区建设、环境整治、强化服务六大工程。

土地储备项目的建设是提升当地城乡一体化水平、改善农民生产生活环境的需要。加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，是党和国家对新形势下推动农村改革发展提出的根本要求，是具有重大创新价值的发展战略。社会主义新农村建设，要紧紧围绕这一发展战略，树立新型的农村变革观念和发展理念，要在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，实现“三化同步”发展。

本项目通过土地整治，将大力改善平舆县基础设施缺乏和落后的局面，促进当地城乡一体化水平的提升。土地收储工作是对土地市场有效调控的客观需要。在《土地收购储备管理办法》中明确指出：各地政府应根据我国调控土地市场的需要，确定收储土地的规模和范围，进行合理规划。对于闲置、低效利用的国有存量建设用地进行优先储备。政府通过征用、收购、置换、收回等方式，从分散的土地使用者手中把土地集中起来，使得土地资源组合进步优化，防止土地收益流失，规范市场秩序。

在严格执行国发〔2014〕43号文件关于剥离融资平台公司政府融资职能、《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》（国发〔2010〕19号）关于公益性资产不得作为资本注入融资平台公司等规定，通过开“正门”发行土地储备专项债券，将用于偿还专项债务的土地储备资产及其预期土地出让收入显性化，债券资金由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备业务，从机制上堵住融资平台公司等企业冒用土地储备名义以储备土地进行抵押担保融资的“后门”“歪门”，防范违法违规举债或变相举债、挪用土地储备资金等行为发生。

## **2.2 经济效益**

项目发行债券的还款来源为土地挂牌交易产生的现金流入，对2017-2018年以来项目周边土地成交情况查询，以

2015-2017年平舆县GDP平均增速9.20%，本次预测出于谨慎性原则，按照8%计算土地价格的增长计算土地价格的增长，假设2019年平舆县土地储备项目中土地自债券存续期第五年开始土地挂牌交易，且全部于一年内出让完毕。考虑七项政策提留成本的情况，按照保守性原则，可用于资金平衡土地相关收益123,815.03万元。

### **第三章 项目投资估算与资金筹措**

#### **3.1 估算范围**

平舆县土地储备项目需要拆迁2个村庄，400户，安置人口1000人，拆迁建筑面积20万平方米，收储土地1448.718亩(可出让土地1121.885亩)。

#### **3.2 投资估算**

平舆县土地储备项目总投资为71,408.70万元，其中：土地收储基本费52,324.40万元，“三通一平”基础设施建设费11,145.60万元，其他费用7,938.70万元。

#### **3.3 资金筹措计划**

平舆县土地储备项目总投资71,408.70万元，其中项目资本金11,408.70万元，拟申请使用专项债券60,000.00万元。2019年申请专项债券6亿元，本期申请4.14亿元。

### **3.4 项目资金保障措施**

平舆县土地储备项目将严格按照《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》财预〔2017〕89号、《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62号）规定本期债券募集资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备。

## **第四章 项目专项债券融资方案**

### **4.1 编制依据**

1. 关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》的通知（财预〔2017〕62号）
2. 《财政部、国土资源部、人民银行、银监会关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4号）
3. 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）
4. 《驻马店市人民政府关于印发驻马店市土地储备管理实施办法的通知》（驻政办〔2018〕39号）
5. 《城市居住区规划设计规范》GB 50180-93(2016年版)

### **4.2 债券使用计划**

平舆县土地储备项目 2019 年拟申请专项债券 6 亿元，

本期申请 4.14 亿元。

#### **4.3 债券规模和期限安排**

平舆县土地储备项目 2019 年拟申请专项债券 6 亿元，期限为 5 年。

#### **4.4 投资者保护措施**

为了保证项目的顺利实施，项目成立建设小组，具体负责项目的实施，保证项目的如期顺利施工。本公司工程建设管理机构如下：

工程部：负责工程的前期准备联系和现场工程管理监督。

预算部：负责对工程前期方案的策划，对工程造价的控制及预决算的计算。

财务部：负责资金的筹集和管理；财务的核算和监督以及资金的拨款和管理；交纳各种税务和上级管理费等，保证工程进度和各项资金使用计划。

办公室：负责工程的总体管理和对外联系。

在项目建设中公司组织机构将坚持做好以下工作：

一是制度到位。严格执行监理制、招投标制、合同制，提高项目实施的质量和效益。

二是资金到位。按工程进度如期拨付工程有关费用，保证资金到位，保证实施进度。

三是检查到位。定时或不定时地组织财政、监察、财务审计、发展计划、建设等有关部门对项目的资金使用情况、质量情况、进度情况进行检查，同时接受社会的监督。

## **第五章 项目收益与融资自求平衡分析**

### **5.1 现金流入**

对 2017-2018 年以来平舆县土地储备项目周边土地成交情况查询。2015-2017 年平舆县 GDP 平均增速 9.20%，本次预测出于谨慎性原则，按照 8% 计算土地价格的增长计算土地价格的增长，假设 2019 年平舆县土地储备项目中土地自债券存续期第五年开始土地挂牌交易，且全部于一年内出让完毕。考虑七项政策提留成本的情况，可用于资金平衡土地相关收益 123,815.03 万元。

### **5.2 现金流出**

假设实现土地出让收入 155,235.94 万元，本项目需上缴省财政费用、国有土地收益金、农业开发基金、保障性安居工程资金、教育基金、农田水利建设基金、新增建设用地有偿使用费共计 31,420.91 万元。

### **5.3 资金平衡分析**

项目发行债券的还款来源为土地挂牌交易产生的现金流入，对 2017-2018 年以来项目周边土地成交情况查询。2015-2017 年平舆县 GDP 平均增速 9.20%，本次预测出于谨

慎性原则，按照 8% 计算土地价格的增长计算土地价格的增长，假设 2019 年平舆县土地储备项目中土地自债券存续期第五年开始土地挂牌交易，且全部于一年内出让完毕。考虑七项政策提留成本的情况，按照保守性原则，可用于资金平衡土地相关收益 123,815.03 万元，本息覆盖倍数 1.68。

#### **5.4 结论**

综上所述，平舆县土地储备项目预计收益对融资成本覆盖倍数为 1.68，项目收益可以覆盖融资成本。

## **第六章 风险分析**

### **6.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施**

影响项目收储进度或正常运营的风险主要有以下几个方面：

#### 1、内部风险。

按照土地储备的流程，内部风险可以分为收购风险、开发风险、储备过程中的风险、出让风险。收购风险指土地收储过程中的风险，主要有收购价格不确定风险和被收购土地产权、自然条件不确定风险。无论是征收农用地还是旧城区拆迁改造，土地收储价格都是双方谈判的结果，而收储方和被收储方对土地收购价格的认知存在很大差异。在土地收储中，由于收储方和被收储方信息不对称，收储方对地块的产权，地理结构、地下设施等状况掌握不明，可能由于土地存

在复杂的历史遗留问题，使收储方陷入不必要的法律诉讼，或者由于不合理的地理结构对土地利用造成制约，需收储方增加土地开发成本减少限制。

开发风险是土地开发中开发成本过高或开发时间过长的风险。土地储备机构应对收储的土地进行科学有序的开发整理，如果将开发整理工程发包给开发企业，土地储备机构应有效控制工程造价、质量和进度，规避开发风险。

储备过程中的风险指的是进入土地储备库的土地临时经营时，或者将储备土地抵押融资过程中产生的风险。土地临时出租和融资不能影响土地出让。土地储备机构应科学控制储备库中的土地数量，既要避免土地储备量太少达不到调控土地市场的目的，又要避免土地储备量太多而引起资金和土地的积压。

出让风险是指土地出让、出租过程中的风险，主要是土地变现性差的风险。由于土地的位置固定性和价值巨大性，使得土地变现能力差。此外，土地储备周期较长，不确定因素多，并且土地出让受当时房地产市场环境和政府政策影响，增加了土地出让风险。

## 2、外部风险

土地储备的外部风险主要指房地产市场波动风险和政府干预风险。房地产市场存在固有的周期性，而周期中各阶段的拐点是难以预测的。土地储备机构的作用是调控土地市

场，减小房地产市场波动的振幅；同时，储备机构本身也面临房地产市场波动的风险。房地产市场波动产生的风险主要影响储备机构的资金周转。由于我国的土地储备资金执行收支两条线管理，当房地产市场处于繁荣时期，土地出让产生的收益大部分归地方财政获取；当房地产市场处于萧条时期，土地流拍比例增加，储备机构的土地不能及时变现，已投入的土地一级开发成本不能收回，如果地方财政没有足够的能力和意愿给予资金支持，土地储备机构将会面临严重的财务风险。

政府干预风险是指政府对土地储备进行干预而给城市土地储备带来收益的不确定性风险。由于我国的土地公有制性质，土地属于国家或者农民集体所有，为了保证公共利益，需要政府干预。政府对房地产市场干预的主要形式有：通过行政划拨、协议出让、税收减免等措施对某些项目予以优惠支持；通过颁布规章制度、实施办法等法律文件制约房地产企业行为；大型国企直接涉足房地产领域。由于政府干预的局限性和非市场性，经常使得政府干预不能带来理想效果。实施城市储备制度后，不能完全杜绝政府干预土地市场行为，引起土地资源配置不合理。

针对上述风险分析，项目实施单位应制定以下措施来防范和降低项目的风险：

#### 1、完善土地储备中心运作机制

首先，土地储备机构基本上可用政府授权，市场运作，企业管理来概括。由于土地储备工作存在政府授权经营、收购储备资金依靠土地储备制度保障、土地储备收益属于政府财政收入等特点，因此土地储备机构应为非盈利性的事业单位。被授权的土地储备机构应当是不以盈利为目的的独立法人，法人的控股者只能是国家，并且该法人的行使职权和市场交易行为应受政府有关部门的严格监督，需按照政府的规划和计划来进行城市土地的收购与出让。建立实现的诸如规范土地市场、盘活城市存量土地、增加城市土地供给、落实城市规划等诸多社会经济目标，在没有一定政府调控权利的支撑下难以实现。

## 2、防范土地储备运营风险

土地储备机构应根据当地政府改革与发展计划、土地利用年度计划、城市发展规划，结合当地土地利用的实际情况，对拟储备的宗地逐宗进行分析，兼顾社会生活的各个方面，制定详实的土地储备计划，以保证全年土地储备任务的完成。目前土地储备可以选择现金储备、协议储备、红线储备、信息储备等方式进行。对于列入本年度土地出让计划的拟储备土地，应采取现金储备方式，以尽快完成宗地的前期开发，再出让给土地使用者；对于没有列入本年度土地出让计划，但对土地市场宏观调控影响较大且有储备价值的土地，可采取协议储备方式，通过与宗地原产权单位协商，以协议的方式

式收购宗地，待宗地推向市场后，再根据协议支付补偿。

### 3、规范政府职能科学核定土地储备规模

建立土地储备制度和土地基金，政府垄断一级土地市场，并非一定要由政府直接来运作。为了实现土地资源的有效配置和土地市场的公平交易，必须引入市场运作机制，以企业化的运作方式来实现国有土地储备的委托经营，土地储备机构与政府之间的关系是委托代理关系，首先，要严格执行政府的土地收购、储备和出让计划，其次，又必须借助市场来实现土地储备计划，以促进土地市场的健康发展。而政府在土地收储中的职能主要是制定相关法规，全程监督土地储备机构在代理行使政府职能、行政权力、调控市场的行为。

## 6.2 影响项目收益的风险及控制措施

### 影响项目收益的风险

- 1、土地出让计划变动，导致可返还政府收益未能正常流入；
- 2、土地出让价格发生重大变化。

### 影响项目收益的风险控制措施

- 1、已制定的详细土地出让计划、确保可返还政府收益等能够顺利执行；
- 2、土地出让价格在正常范围内变动，本次预测价格符合目前土地出让行情。

### **6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施**

融资平衡结果的风险主要受项目收储进度或正常运营及项目收益的影响；本项目已分析上述风险因素并对风险因素做出控制措施，在上述风险因素可控及相应的假设条件成立情况下本项目融资平衡可以得到控制。