

商洛市山阳县 2025 年卜吉河及地质队塬土地储备项目专项债券实施方案

主管部门：山阳县自然资源局



财政部门：山阳县财政局



实施单位：山阳县土地收购储备中心



编制时间：二〇二五年八月

目录

前言	1
一、项目概况	3
1.1 项目名称	3
1.2 项目区域情况	3
1.3 项目单位	4
1.4 项目性质	4
1.5 收储规模	4
1.6 收储计划	5
1.7 项目总投资	5
1.8 主管部门责任	6
1.9 项目实施绩效目标及指标	8
二、项目经济社会效益分析	9
2.1 社会效益分析	9
2.2 经济效益分析	10
三、项目投资估算及资金筹措方案	11
3.1 投资估算	11
3.2 资金筹措计划	13
3.3 资金筹措原则	14
3.4 项目资金保障措施	16
四、项目专项债券融资方案	18
4.1 编制依据	18
4.2 债券使用计划	18
4.3 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	19
4.4 债券发行计划	19
五、项目预期收益、成本及融资平衡情况	22
5.1 项目现金流入	23
5.2 项目现金流出	23
5.3 其他费用	27
5.4 资金平衡分析	27

5.5 结论	28
六、项目风险分析	29
6.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	29
6.2 影响项目收益的风险及控制措施	30
6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	33

前言

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

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

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

新预算法实施以来，商洛市严格落实《中华人民共和国预算法》和自然资源部发布《关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242 号）、自然资源部和财政部联合发布了《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》（自然资发〔2025〕45 号）等文件精神，在风险可控的前提下依法依规适度举债，保障重点领域合理融资需求，确保政府融资在本级财政可承受能力范围内量力而行。本次发行土地储备专项债券（以下简称“专项债券”），是在遵循市场规则的基础上，积极探索地方政府土地储备资金筹措的又一重大举措。本次专项债券还本付息来源于收储土地出让收入，将债务风险锁定在项目内，并按照市场规则向投资者进行详细的项目信息披露，保障投资者权益，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

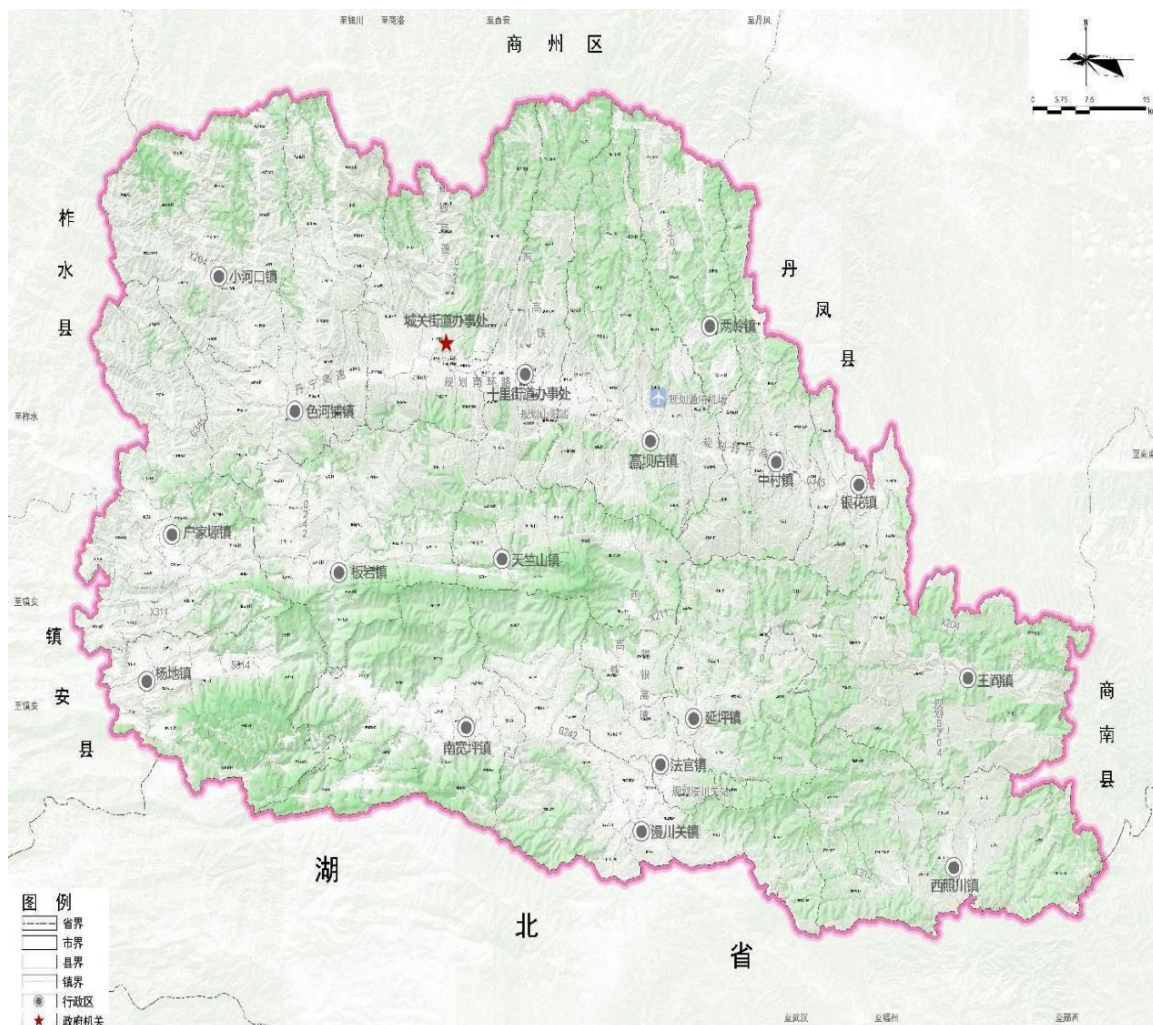
一、项目概况

1.1 项目名称

商洛市山阳县 2025 年卜吉河及地质队塬土地储备项目（以下简称“本项目”）

1.2 项目区域情况

山阳县地处秦岭南麓，位于商洛东南部，属长江流域汉江水系，是一个“八山一水一分田”的土石山区县、国家扶贫开发重点县、革命老区县，东与丹凤、商南为邻，西与镇安、柞水交界，南与湖北省郧西县毗邻，北与商州区接壤。县域面积 3535 平方公里，居商洛第一、陕西第六。辖 18 个镇（街道）244 个村（社）46 万人，人口居商洛市第三。境内北有流岭、中有鹫岭、南有郧岭，金钱河、谢家河汇入汉江，银花河汇入丹江，呈“三山夹两川”地貌特征。



1.3 项目单位

山阳县土地收购储备中心

项目单位山阳县土地收购储备中心，隶属于山阳县自然资源局管理的事业单位，副科级规格。

主要职能：1、根据土地利用总体规划、城市建设规划及土地市场需求，制定土地储备年度计划，土地储备实施方案。2、管理拨付土地征迁资金，运作好土地储备资金、土地储备专项债券资金，规范资金运作与管理。3、根据上级下达的年度任务和土地储备年度计划，严格依法按程序开展土地储备工作。对机关、企事业单位的闲置土地和其它需调整的城市存量建设用地适时收购，对已完成征地并移交的土地实施收储，建立政府土地储备库。4、加强储备土地管护、开发利用和土地市场监管，组织对储备土地实施前期开发，做好土地交易前期储备土地的“熟化”工作，组织实施储备土地的招、拍、挂出让工作。5、完成领导交办的其它工作。

1.4 项目性质

新增土地储备

1.5 收储规模

项目土地收储范围为 2 宗地，详细情况如下表所示：

序号	涉及批次	地块名称	地块标识码	位置范围	收储面积 (公顷)	地块编号
1	2022 年度第一批 陕政土地批〔2022〕828号	学府新区建设项目地块 01	6110242025P000081	北至坡根，西至居民区，东至地质队塬，南至高坎。	0.9302	SYTC-2024-88
		学府新区建设项目地块	6110242025R000574		1.1776	SYTC-2024-89
收储面积合计					2.1078	

1.6 收储计划

1、项目土地原权属情况及现状用途

序号	涉及批次	地块名称	地块标识码	地块权属	现状用途
1	2022 年度第一批 次陕政土地批 〔2022〕828 号	学府新区建设 项目地块 01	6110242025P000081	城关街道九子碑社 区邹家湾组	农用地及建 设用地
		学府新区建设 项目地块	6110242025R000574	城关街道九子碑社 区九子碑组	

2、符合规划情况

项目符合《山阳县国土空间总体规划（2021-2035）》。

3、收储后计划使用用途及对应面积

地块净面积 2.1078 公顷，收储面积 2.1078 公顷（21077.79 m²），计划用途

如下：

序号	涉及批次	地块名称	地块标识码	收储面 积 (公顷)	计划 用途	出让时 间
1	2022 年度第 一 批 次 陕政土地批 〔2022〕828 号	学府新区建设 项目地块 01	6110242025P000081	0.9302	住宅 用地	2027 年 -2028 年
		学府新区建设 项目地块	6110242025R000574	1.1776	住宅 用地	2029 年 -2030 年

1.7 项目总投资

本项目总投资包含征迁土地征收费用、土地前期开发费用、耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、勘测定界费用、社会保障基金、风险评估费、水利建设基金、其他支出等费用 2600 万元及建设期利息 345 万元。

表 1-1 项目总投资估算表

单位：万元

序号	项目内容	金额	占比
1	土地征收成本	2600	88.29%
2	建设期利息	345	11.71%
3	合计	2945	100%

本项目总投资 2945 万元，其中：财政资金 645 万元，占总投资的 21.98%，

拟申请土地储备专项债券资金 2300 万元，占总投资的 78.36%。其中：2025 年拟申请土地储备专项债券资金 2300 万元。

1.8 主管部门责任

1、资金管理与使用

在依法依规、确保工程质量安全的前提下，负责督促项目实施单位加快专项债券对应项目资金支出进度。制定详细的资金使用计划，明确各阶段资金支出节点，确保资金尽早安排使用，并形成实物工作量。每季度末向财政部门及上级主管单位报送资金使用进度报告，报告内容应包括资金支出金额、对应项目建设进度、实物工作量完成情况等。

对专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入进行全过程监管。建立收入台账，跟踪收入来源、金额及收缴进度，确保相关收入及时足额缴入国库。配合财政部门做好收入的核算与统计工作，为专项债券本息偿付提供可靠的资金保障依据。若发现收入收缴存在异常情况，应及时采取措施解决，并向上级主管部门报告。

严格执行国家关于专项债券资金管理的相关规定，确保资金专款专用。严禁截留、挪用专项债券资金用于其他非项目相关用途。定期对项目资金使用情况内部审计，审计结果应及时向本部门领导班子及上级主管单位汇报。对于审计中发现的问题，应立即整改，追究相关责任人的责任。

2、项目推进与管理

负责项目的整体规划与协调，组织编制项目实施方案，明确项目建设目标、建设内容、实施步骤及时间节点。根据山阳县土地利用规划要点，确保项目建设符合山阳县的总体布局和各片区用地规划要求。在项目实施过程中，及时协调解决项目推进过程中遇到的各类问题，如土地权属纠纷、周边居民协调等，保障项目顺利推进。

建立健全项目质量安全管理体系，督促项目实施单位严格落实工程质量安全主体责任。定期对项目施工现场进行质量安全检查，检查频率不少于每月一次。对检查中发现的质量安全隐患，责令项目实施单位立即整改，并跟踪整改情况，确保项目建设质量安全无事故。若因项目质量安全问题导致严重后果，项目主管部门应承担相应的管理责任。

加强对项目实施单位的监督管理，建立考核评价机制。定期对项目实施单位的工作绩效进行考核，考核内容包括项目进度、质量安全、资金使用、合同履行等方面。根据考核结果，对表现优秀的项目实施单位给予表彰和奖励；对存在问题较多、整改不力的项目实施单位，采取通报批评、扣减项目款项、限制参与后续项目等措施进行惩戒。

3、专项债券本息偿付

按照专项债券发行方案和相关协议约定，制定专项债券还本付息计划。明确每年的还本付息金额、资金来源及支付时间，确保专项债券本息按时足额偿付。提前做好资金筹集和调度工作，避免因资金短缺导致违约情况发生。

若项目实施单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金，项目主管部门应积极采取措施督促其履行责任。协调项目实施单位与相关金融机构沟通，争取资金支持；协助项目实施单位调整项目资金使用计划，优先保障偿债资金需求。若项目实施单位仍无法落实偿债资金，项目主管部门应配合财政部门采取扣减相关预算资金等措施进行偿债，并对项目实施单位的违约行为依法依规进行处理。

4、违约责任

若项目主管部门未履行本责任书规定的责任，导致项目资金使用不当、项目进度严重滞后、项目质量安全出现重大问题或专项债券本息无法按时足额偿付等情况，将按照国家相关法律法规及行政问责规定，对项目主管部门主要负责人及相关责任人进行严肃问责。同时，项目主管部门应承担由此给国家和社会造成的

经济损失。

1.9 项目实施绩效目标及指标

本项目按照《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》、《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估操作指南》要求，成立专项评估小组，运用科学合理的评估方法，通过入户调研、查阅资料、电话咨询等多种方式，独立、客观、公正地开展评估工作，对项目实施的必要性、公益性、收益性；项目投资合规性与项目成熟度；项目资金来源和到位可行性；项目收入、成本、收益预测合理性；债券资金需求合理性；项目偿债计划可行性和偿债风险点；绩效目标合理性等方面进行了充分论证，通过论证打分，本项目最终得分 98 分，项目实施立项依据充分，具备实施的必要性和可行性；债券资金需求合理，符合专项债券相关政策规定；项目收入、成本收益预测合理，测算规范；项目投资明细编制与项目实施内容和目标对应。项目绩效目标表除部分指标不够完善外，总体设置合理。综合评估，对本项目应“予以支持”，具备申请专项债券资金支持的必要性和可行性。

专项债券项目绩效目标申报表

项目名称	商洛市山阳县 2025 年卜吉河及地质队塬土地储备项目				
主管部门及其编码	山阳县自然资源局				
项目实施单位	山阳县土地收购 储备中心	项目负责人	王颂	联系 电话	17691013023
项目资金（万元）	资金总额		2945		
	1、债券资金		2300		
	2、其他资金		645		
实施周期	项目建设期		2025 年 4 月—2025 年 12 月		
	项目运营期		2026 年 1 月—2030 年 3 月		
	预计开工日期：2025 年 4 月		预计开竣工日期：2025 年 12 月		
总体目标	项目土地收储范围为 4 宗地，其中地块 6110242025R100069，地块 6110242025R000607、批准文号：2018 年度第七批次陕政土批（2019）498 号；地块 6110242025P000081 和地块 6110242025R000574，批准文号：2022 年度第一批次陕				

	政土地批〔2022〕828 号。地块净面积 2.1078 公顷，收储面积 2.1078 公顷（45422.23 m ² ），计划用途住宅用地。在经济效益上，实现土地出让高收益，控制成本偏差，保障资金及时回笼。社会效益方面，足量供应土地，带动就业，提升社会满意度。生态上，修复土地，节能减排。最终达成土地资源可持续利用，推动区域经济长期发展。				
中期目标	2025 年 12 月完成项目建设，进行竣工验收，2026 年 1 月开始进入运营期。				
绩效指标	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	产出指标	数量指标	土地收储面积/公顷	2.1078	
		质量指标	资本金到位率	100%	
			债券资金使用合规率	100%	
		时效指标	债券发行后年度使用率	100%	
			按规定及时、规范披露信息率	100%	
			及时足额还本付息率	100%	
		成本指标	总投资偏离（±%）	≤10%	
	效益指标	社会效益	增加就业岗位（个）	≥20	
		经济效益	项目存续期总经营收入（万元）	≥5600	
		生态效益	环境保护投资（万元）	≥30	
	满意度指标	服务对象满意度	群众满意度	≥95%	
			受益群体满意度	≥95%	

二、项目经济社会效益分析

2.1 社会效益分析

1、完善土地一级市场，规范土地市场运行。

土地资源分配需要积极的政府干预和管理，而管理的有效性取决于其合理的科学化和规范化。目前，许多房地产市场在土地供应上还存在着无序的市场供应状况,时常出现供需矛盾,这在一定程度上造成了房产空置或房价暴涨暴跌现象。政府对土地进行储备，不仅可以减少违法用地、私下交易土地、多头供地等现象的发生，而且还可以根据市场土地供应状况，促进房地产业均衡发展。

2、加强土地调控，促进项目落地。

政府统一收储土地后，可以更好地运用经济、行政、法律和市场手段，通过合法的运作机构，将城市分散土地逐步归集于土地储备库，再根据城市总体规划，经济发展需要及土地供应计划，对土地的供应数量、结构、布局、价格、时间等进行有效控制。既可按照城市规划组织旧城改造，使各项规划指标得到落实，也可有计划地储备一部分新征建设用地，为有关项目建设的落地做好前期准备工作。

3、加强节约集约，提高建设用地保障能力。

通过收购长期闲置或低效利用的土地，进行全盘规划运作和指标控制，使土地资源得到合理开发利用，实现土地资源的优化配置，减少城市建设用地浪费现象的发生。

4、提供就业、抑制房价，促进社会稳定。

无论是商业项目还是工业项目，建成后都能提供不少就业机会，减少社会闲散人员；居住项目能提供必要的住房，改变住房供求关系，稳定房价并朝居者有其屋方向发展，促进社会稳定。

2.2 经济效益分析

1、盘活土地资产，为经济建设筹集资金。

政府进行土地储备有利于盘活土地资产，增加政府土地收益，为经济建设筹集资金。通过土地收购储备，可以将分散的有限土地，进行集中管理，按城市功能的要求进行连片开发建设，以提高城市建设的品位。

2、加强政府调控，实现土地保值增值。

通过政府有调控的进行土地储备、出让，能有效地杜绝土地非法炒卖现象的发生，也能实现土地的保值增值，以招拍挂的方式进行土地出让，既能实现土地资源的优化配置，也给政府带来了可观的经济收益，从根本上防止了暗箱操作和私下交易，抑制腐败现象的发生，使国有资产保值增值，从源头上杜绝国有资产

的流失和腐败现象的发生。

三、项目投资估算及资金筹措方案

3.1 投资估算

（一）项目估算

1.编制依据

（1）《中华人民共和国土地管理法》（2004 年 8 月 28 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议第二次修正）（2019 年 8 月 26 日）；

（2）《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（国务院令 55 号）（1990 年 5 月 19 日）；

（3）《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31 号）（2020 年 11 月 29 日修订）；

（4）《国土资源部关于整顿和规范土地市场秩序的通知》（国土资发〔2001〕174 号）；

（5）国土资源部《关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》（国土资发〔2018〕51 号）；

（6）国土资源部《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》（国土资发〔2009〕56 号）；

（7）《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3 号）；

（8）《自然资源部关于印发关于完善征地补偿安置制度的指导意见的通知》（国土资发〔2004〕238 号）；

（9）《国有土地上房屋征收与补偿条例》（中华人民共和国国务院令 590 号）；

（10）国土资源部《关于推进土地节约集约利用评价的指导意见》（国土资发〔2014〕119 号）；

（11）《山阳县国民经济和社会发展计划第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》；

（12）《山阳县国土空间总体规划（2021-2035）》。

本项目为新增收储项目，土地征收成本包含土地征迁支出、新增建设用地有偿使用费、勘界费用、风险评估、耕地开垦费、水利建设基金、耕地占用税、失地农民社会保障金、其他费等，合计 2600 万元。

表 3-1 土地征收成本表

序号	涉及地块	面积（公顷）	征迁成本（万元）
1	学府新区建设项目	2.1078	2600
	合计	2.1078	2600

表 3-2 项目成本费用估算表

序号	项目名称	费用明细	需用资金			备注
			工作量	单价	总价（万元）	
1	报批费用	新增建设用地有偿使用费		10 元/m²	21.08	
		勘界费用		0.01	27.17	
		风险评估		5	5.00	
		土地前期开发费用		70 元/m²	147.54	
		耕地开垦费		40 元/m²	84.31	
		耕地占用税		18 元/m²	37.94	
		水利基金		300 元/亩	0.95	
		失地农民社会保障金		1.0 万元/亩	31.62	
2	征地费	地块 6110242025P000081 和地块 6110242025R000574 土地补偿费和安置补助费	2.1078 公顷	50 万元/亩	1580.85	
		地块 6110242025P000081、地块 6110242025R000574 地面附着物（含建构筑物、青苗、其他）补偿费	2.1078 公顷	15 万元/亩	474.26	
3	其他费用				189.29	
4	合计				2600	

3.2 资金筹措计划

本项目总投资 2945 万元，其中：财政资金 645 万元，占总投资的 21.98%，拟申请土地储备专项债券资金 2300 万元，占总投资的 78.36%。其中：2025 年拟申请土地储备专项债券资金 2300 万元，债券期限为 5 年，假设债券利率为 3.0%，利息按年支付，到期归还全部债券本金。

表 3-1 项目资金筹措表

单位：万元

序号	项目类别	2025	合计	比例
1	总投资	2945	2945	100%
2	财政资金	645	645	21.98%
3	专项债券资金	2300	2300	78.36%

1、资金筹措原则

按照党中央、国务院有关精神和要求，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）以及《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）等法规和文件精神以及《陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法》，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）。发行地方政府项目收益债券筹集的资金只能用于项目资本支出，包括形成固定资产的建安支出和设备支出不得置换项目资本金或偿还与项目有关的其他债务，但偿还已使用的超过项目融资安排约定规模的银行贷款除外，因此，本项目采用发行地方政府专项债券的方式融资遵循以下原则：

（1）满足项目建设需要：

筹措的资金以满足项目建设需要为基本要求，不留资金缺口，也不多占用资金。

（2）遵守规章制度

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

（3）讲求经济效益。

资金筹措不仅要满足项目建设的需要，而且要讲求经济效益，应当综合考虑利息率、利润率、各类资金来源比例、财务风险等因素，提高资金的使用效益。

3.3 资金筹措原则

1、资金筹措原则

按照党中央、国务院有关精神和要求，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）以及《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）等法规和文件精神以及《陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法》，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）。发行地方政府项目收益债券筹集的资金只能用于项目资本支出，包括形成固定资产的建安支出和设备支出不得置换项目资本金或偿还与项目有关的其他债务，但偿还已使用的超过项目融资安排约定规模的银行贷款除外，因此，本项目采用发行地方政府专项债券的方式融资遵循以下原则：

（1）满足项目建设需要：

筹措的资金以满足项目建设需要为基本要求，不留资金缺口，也不多占用资金。

（2）遵守规章制度

筹措资金必须全面遵守国家的有关方针、政策和制度规定认真执行各项资金筹集、使用、归还的工作程序，严格履行各类合同条款，并在资金筹措的实践过

程中，不断改进和完善各项规章制度。

（3）讲求经济效益。

资金筹措不仅要满足项目建设的需要，而且要讲求经济效益，应当综合考虑利息率、利润率、各类资金来源比例、财务风险等因素，提高资金的使用效益。

资金筹措的原则是指资金筹措应遵循的要求。包括以下七个方面的内容：

1、合法合规性原则

严格遵循政策框架：资金筹措需符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》《土地储备管理办法》等法规，禁止违规扩大债务规模或变相融资。纳入预算管理：专项债额度、用途及还款计划需纳入政府性基金预算，实现“借、用、还”全流程法定化。

2、项目收益自平衡原则收益覆盖本息：项目需通过土地出让收入实现收益覆盖债券本息（覆盖倍数 >1.2 倍），严禁“重融资、轻收益”。

动态调整机制：建立土地市场波动预警模型，若预期收益下降 10%以上，需启动应急预案（如调整供地时序、压缩成本）。

3、专款专用与精准投向原则

资金用途限定：仅用于土地征收、拆迁、平整、基建等直接成本禁止挪用至房地产开发、债务利息支付等领域。

投向精准匹配规划：资金筹措需与国土空间规划、产业用地指南衔接，优先支持重点区域（如产业园区、TOD 地块）和高效率项目。

4、风险可控性原则

限额管理与风险预警：债券额度不得超过项目预期收益的 70%，并动态监测地方债务率、土地去化周期等指标。通过财政部“地方政府债务风险评估系统”实时预警高风险地区。

分层风险分担：政府端：财政预算兜底还款责任；市场端：探索“专项债+

保险”模式，对土地流拍等风险投保；社会端：引入社会资本参与土地开发，共担运营风险（如 AB0 模式）。

5、市场化与成本最优原则

市场化发行定价：通过公开招标、承销团竞价确定债券利率，降低融资成本。
成本刚性约束：收储成本需按区域标准核定，禁止超标准补偿或虚增成本；引入第三方审计，确保亩均收储成本不超同类地块平均水平

6、全周期透明监管原则

穿透式资金监管：资金拨付至“土地储备专项账户”，通过区块链技术实现流向可追溯；每季度公开资金使用进度、地块开发状态，接受社会监督。

绩效挂钩机制：将资金使用效率（如亩均投资强度、地块去化率）与地方政府考核、后续债券额度分配挂钩。

7、可持续性原则

避免过度依赖土地财政：控制土地储备规模占年度土地供应量的比例（通常 $\leq 30\%$ ），防止透支未来土地资源；探索“土地+产业”综合收益模式，减少对单一土地出让的依赖。

绿色集约导向：优先支持低效用地再开发、污染地块修复项目，提升单位土地经济与生态价值。

3.4 项目资金保障措施

1、多元化资金筹集策略

在发行专项债券前，对土地储备项目进行详细的成本效益分析，结合项目的规模、周期以及预期收益，精准确定债券发行额度。确保债券资金能够充分满足项目土地收储、开发整理等各阶段的资金需求，避免资金短缺或闲置。密切关注国家和省级层面的财政政策导向，积极争取上级财政对土地储备项目的专项补贴和转移支付。针对一些具有重大战略意义或民生保障属性的土地储备项目，如城

市保障性住房用地储备等，向上级部门申报专项资金支持，增加项目的资金来源。

2、严格资金管理机制

为每个土地储备项目设立独立的资金账户，对专项债券资金以及其他来源的资金进行专户管理。确保资金的收支清晰、可追溯，防止资金被挪用或混用。根据土地储备项目的实施进度，制定详细的资金使用计划。明确各个阶段的资金需求规模和时间节点，合理安排资金支出。在土地征收阶段，提前规划好拆迁补偿资金的发放时间和金额；在土地开发阶段，按照工程建设进度拨付工程款。通过科学的资金使用计划，提高资金使用效率，避免资金的浪费和积压。加强对土地储备项目资金的预算编制、执行和调整管理。在项目启动前，精心编制预算，将项目涉及的各项费用全面纳入预算范围。在项目实施过程中，严格按照预算执行，对资金支出进行实时监控。若因项目实际情况变化需要调整预算，必须经过严格的审批程序，确保预算的严肃性和合理性。

3、全方位资金监督体系

项目主管部门和单位建立内部审计机构或委托专业审计团队，定期对土地储备项目资金进行审计。审计内容包括资金的筹集、使用、管理等各个环节，检查资金是否合规使用、是否存在浪费和违规操作等问题。例如，每季度对项目资金进行一次内部审计，及时发现并纠正资金使用过程中的偏差。

财政部门、审计部门、监察部门等外部监管机构加强协作，形成监督合力。财政部门负责对专项债券资金的分配、使用进行监督管理，确保资金按照规定用途使用；审计部门定期对项目资金进行专项审计，出具审计报告；监察部门对项目实施过程中的违规违纪行为进行查处。通过多部门的协同监督，保障项目资金的安全和规范使用。

建立土地储备项目资金信息公开制度，定期向社会公布项目资金的筹集、使用情况。接受社会公众的监督，鼓励公众通过举报、投诉等方式参与监督。在政

府官方网站上设立专门的项目资金信息公开专栏，及时发布项目资金的相关信息，增强资金使用的透明度，防止腐败现象的发生。

四、项目专项债券融资方案

4.1 编制依据

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》；
- (2) 《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）；
- (3) 《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）；
- (4) 《关于印发建设项目经济评价方法与参数的通知（第三版）》（发改投资〔2006〕1325 号）；
- (5) 《建设项目投资估算编审规程》（CECA/GC1-2015）；
- (6) 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）；
- (7) 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）；
- (8) 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）；
- (9) 类似项目投资估算指标。

4.2 债券使用计划

商洛市山阳县 2025 年卜吉河及地质队塬土地储备项目总投资 2945 万元，其中：财政资金 645 万元，占总投资的 21.98%，拟申请土地储备专项债券资金 2300 万元，占总投资的 78.36%。其中：2025 年拟申请土地储备专项债券资金 2300.00 万元，期限 5 年。

商洛市山阳县 2025 年卜吉河及地质队塬土地储备项目未申请过专项债券资金，本次拟申请资金 2300 万元。

4.3 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

本项目总投资包含征迁土地征收费用、土地前期开发费用、耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、勘测定界费用、社会保障基金、风险评估费、水利建设基金、其他支出等费用 2600 万元及建设期利息 345 万元。

表 4-1 项目总投资估算表

单位：万元

序号	项目内容	金额	占比
1	土地征收成本	2600	88.29%
2	建设期利息	345	11.71%
3	合计	2945	100%

本项目总投资 2945 万元，其中：财政资金 645 万元，占总投资的 21.98%，拟申请土地储备专项债券资金 2300 万元，占总投资的 78.36%。其中：2025 年拟申请土地储备专项债券资金 2300 万元。

4.4 债券发行计划

1、发行依据

(1) 发行主体资格

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省财政部门负责。省政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。

(2) 地方政府债务限额管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，举借债务的规模，由国务院

报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条规定，财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。

《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）规定，各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

（3）地方政府债务预算管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

（4）建立地方政府债务应急处置机制

《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第四（二）点“建立债务风险应急处置机制”规定，各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。

《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）第7.1点规定，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

为加强政府债务管理，2016 年陕西省人民政府发布《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172 号），建立了陕西省政府债务应急处置机制，提前防范财政金融风险。

2、发行计划

商洛市山阳县 2025 年卜吉河及地质队塬土地储备项目，拟申请发行 5 年期专项债券 2300 万元，其中：2025 年拟申请土地储备专项债券资金 2300 万元，以年利率 3% 预计，每年利息支出。债券发行计划见下表：

表 4-1 债券发行计划表

发行年份	发行金额	发行期限
2025	2300	5 年
合计	2300	-

3、发行场所

通过全国银行间债券市场、证券交易所债券市场发行。将来条件具备时也可在银行柜台债券市场发行。

4、品种和数量

商洛市山阳县 2025 年卜吉河及地质队塬土地储备项目，专项债券计划 2025 年发行 5 年期记账式固定利率附息债，债券发行总额 2300 万元，发行面值 100.00 元，债券发行总额 2300 万元，发行面值 100.00 元。

5、时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

6、上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

7、兑付安排

利息按年支付，本金到期一次性偿还。

8、发行费

2025 年债券发行手续费为承销面值的 1%，以及发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，由各市、县财政部门通过政府性基金预算安排支付。

9、招投标

（1）招标方式

采用单一价格荷兰式招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为各期债券的票面利率。

（2）标位限定

每一承销团成员最高、最低标位差为 50 个标位，无需连续投标。以后年度视情况进行调整。

（3）参与机构

陕西省政府债券公开发行人承销团成员（以下简称“承销机构”）有资格参与本次投标。

（4）招标系统

由陕西省财政厅借用财政部政府债券发行系统招标发行。

10、分销

本债券采取场内挂牌和场外签订分销合同的方式分销，可于招投标结束后（一般为招投标后一日）进行分销。承销机构间不得分销。承销机构根据市场情况自定分销价格。

11、发行款缴纳

承销机构于发行日第二日前，按照承销额度及缴款通知书上确定金额将发行款通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。缴款日期以陕西省国库收到款项为准。承销机构未按时缴付发行款的，按规定将违约金通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。

五、项目预期收益、成本及融资平衡情况

5.1 项目现金流入

本项目业务活动现金流入主要为专项收入，来源于土地收储后的出让收入，债券存续期内土地出让收入共计 5691.06 万元。

表 5-1 山阳县 2022-2024 年住宅用地出让价格

年份	性质	出让方式	出让价（万元/亩）	出让价（万元/亩）	均值
2022	住宅用地	挂牌出让	86.0658	360.2630	223.1644
2023	住宅用地	挂牌出让	89.3991	137.9986	113.6988
2024	住宅用地	挂牌出让	225.664	192.6647	209.1646

根据山阳县近 3 年来住宅用地使用权出让相关资料，考虑地块土地性质、年限、容积率、整体土地出让市场情况及经济发展状况等因素，在谨慎性原则指导下，充分结合基准地价，就本次拟出让的国有建设用地的位置、用途及规划指标等情况，本项目拟确定出让住宅用地价格为 180 万元/亩，计划 2027-2030 年出让，各宗土地按其土地用途，在不考虑地价上涨的因素下，2025—2030 年项目具体预期收入情况如下表所示：

表 5-2 2025—2030 年项目预期收入情况表

序号	项目	合计	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	出让收入合计	5691.06	0.00	0.00	1255.77	1255.77	1589.76	1589.76
1	住宅用地出让收入（万元）	5691.06	0.00	0.00	1255.77	1255.77	1589.76	1589.76
1.1	出让价格（万元/亩）		180.00	180.00	180.00	180.00	180.00	180.00
1.2	出让面积（亩）	31.617	0.00	0.00	6.98	6.98	8.83	8.832

5.2 项目现金流出

政府征用农业用地，使之变成城镇建设用地，征地单位需要支付农用地取得费、土地开发费和其他相关费用，还需要支付投入资金的相关利息，根据山阳县实际调研结果，对目前土地收储所需支出进行了预测估算，各类费用分析如下：

本项目包含 2 宗地分别为：地块 6110242025P000081、地块 6110242025R000574，总成本费用 2600 万元。

（1）土地征收费用

依据商洛市山阳县征地补偿标准，本项目地块 6110242025P000081、地块 6110242025R000574 每亩地补偿按 50 万元计算，则土地补偿、安置补助费 1580.85 万元。地块 6110242025P000081、地块 6110242025R000574 青苗补偿费用、地上建筑物及构筑物计 15 万元/亩，共支出 474.26 万元，则本项目土地征收费用合计 2055.11 万元。

（2）土地前期开发费用

根据山阳县基础建设规模及规划通路、通电、供水、排（雨、污）水、通讯等管道的规格型号，结合工程造价及类似工程造价，确定“五通一平”开发费用标准，平均费用标准约 70 元/平方米，则本项目开发费用支出为 147.54 万元。

（3）耕地占用税

根据陕西省实施《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》办法（陕西省人民政府令 141 号），山阳县耕地占用税税额标准为 18 元/平方米，则本项目地块 6110242025P000081、地块 6110242025R000574 的耕地占用税 37.94 万元。

（4）耕地开垦费

根据《关于耕地开垦费有关问题的通知》（陕国土资发〔2015〕11 号），陕南地区耕地开垦费标准为水浇地 40 元/平方米，则本项目地块 6110242025P000081、地块 6110242025R000574 耕地开垦费 84.31 万元。

（5）新增建设用地有偿使用费

根据《关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知》（财综〔2006〕48 号）标准，山阳县新增建设用地有偿使用费标准为 10 元/平方米，本项目地块 6110242025P000081 和地块 6110242025R000574 的新增建设用地使用费 21.08 万元。

（6）勘测定界费用

按项目前期勘察费按项目总投资的 1%计算,本项目勘测定界费为 27.17 万元。

(7) 社会保障基金

根据《关于进一步完善我省被征地农民就业培训和社会养老保险的意见》(陕人社发〔2011〕149 号),规定对失地农民的社会保障标准,规定对失地农民的社会保障标准为 10000 元/亩,本项目社会保障基金支出 31.62 万元。

(8) 风险评估费按市场价 5 万元计。

(9) 水利建设基金

按项目每亩地 300 元计算,本项目水利建设基金为 0.95 万元。

(10) 其他费用支出等

其他招标、税费等费用支出按项目总投资的 7.3%比例确定,本项目其他费用支出 189.29 万元。

表 5-3 项目土地储备成本费用测算表

序号	项目名称	费用明细	需用资金			备注
			工作量	单价	总价(万元)	
1	报批费用	新增建设用地有偿使用费		10 元/m²	21.08	
		勘界费用		0.01	27.17	
		风险评估		5	5.00	
		土地前期开发费用		70 元/m²	147.54	
		耕地开垦费		40 元/m²	84.31	
		耕地占用税		18 元/m²	37.94	
		水利基金		300 元/亩	0.95	
		失地农民社会保障金		1.0 万元/亩	31.62	
2	征地费	地块 6110242025P000081 和地块 6110242025R000574 土地补偿费和安置补助费	2.1078 公顷	50 万元/亩	1580.85	

		地块 6110242025P000081、 地块 6110242025R000574 地面附着物（含建构筑物、 青苗、其他）补偿费	2.1078 公顷	15 万元/亩	474.26	
3	其他费用				189.29	
4	合计				2600.00	

2、土地出让基金计提

本项目土地出让基金计提主要包含农业土地开发基金、教育资金、农田水利建设资金、保障性住房建设资金、国有土地收益基金。

（1）农业土地开发资金：根据《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（国发〔2004〕8号），农业土地开发资金从土地出让金中按规定比例划出、专账管理，开发比例根据地方实际情况确定，但不得低于土地出让平均纯收益的 15%。商洛市按照本市土地平均收益五等平均纯收益 60 元/平方米的 15%计提。

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

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

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

益口径，按照不低于 10%的比例安排资金，市县可根据实际确定比例。商洛市按照陕西省人民政府《陕西省保障性住房管理办法（试行）》（陕政发〔2011〕42 号）文件规定，住房保障基金以土地出让收入的 3%计提。

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

综上计提基金支出合计 1040.30 万元。

5.3 其他费用

（1）发行费

本项目债券发行费用按照债券发行金额的 1‰预计，2025 年债券发行费用为 2.30 万元。

（2）债券利息

债券利息按照本项目专项债券发行计划，以年利率 3.0%预计每年利息支出。本项目债券利息支出如下表所示：

表 5-4 2025—2030 年债券利息支出测算表

（单位：万元）

年度	期初专项债券本金金额	新增专项债券本金	偿还专项债券本金	期末专项债券本金余额	专项债券票面利率	应付专项债券利息	当年还本付息合计
2025	0.00	2300.00		2300.00	3.00%	0.00	0.00
2026	2300.00			2300.00	3.00%	69.00	69.00
2027	2300.00			2300.00	3.00%	69.00	69.00
2028	2300.00			2300.00	3.00%	69.00	69.00
2029	2300.00			2300.00	3.00%	69.00	69.00
2030	2300.00		2300.00	0.00	3.00%	69.00	2369.00
合计		2300.00	2300.00			345.00	2945.00

5.4 资金平衡分析

据项目专项债券发行计划，经测算预测期现金流量，项目累计净现金流为

2746.06 万元，且项目存续期内各年度累计净现金流均为正，项目在存续期间能够产生持续稳定的现金流，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。债券存续期内本项目可用于还本付息的净收益为 4710.76 万元，债券还本付息费用总额 2645 万元，通过对资金收支数据进行分析测算，本项目债券的本息覆盖倍数为 1.78 倍。能够合理保证偿还本项目债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。计算过程详见下表。

表 5-7 项目资金平衡测算表

(单位：万元)

序号	项目因素	预测情况	各项计提计算标准
1	土地出让收入	5691.06	依据实施方案测算填写
2	土地收储成本	2600.00	
3	土地收储专项债券利息	345.00	
4	土地出让净收益=1-2-3	2746.06	
5	土地出让计提的政策性成本小计 (5.1 至 5.6 之和)	980.30	
5.1	农业土地开发资金	40.89	土地面积×商洛市土地平均收益 (60 元/平方米)×15%
5.2	教育资金=(1-2-3-5.1)*10%	270.52	土地出让收益的 10%
5.4	保障性住房建设资金=1*3%	170.73	土地出让收入总合同价款*3%
5.5	国有土地收益基金=1*4%	227.64	土地出让收入总合同价款*4%
6	项目可用于还款的纯收益=1-5	4710.76	土地出让收入-土地出让计提的政策性成本
7	专项债券本息和=2+3	2645.00	土地收储专项债券本金和利息
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数 =6/7	1.78	项目可用于还款的纯收益/专项债券本息和

5.5 结论

按照项目预期收入和预期支出测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖率为 1.78 倍，还本付息资金有充分保障。

在本项目存续期内，如出现收入较大增长，可能发生提前偿还本金的情况。本项目如提前偿还本金，按照专项债券管理有关规定和办法执行。

六、项目风险分析

6.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

1、政策变动风险

政策的不确定性会给土地项目收储进度与运营带来挑战。土地使用政策变更可能导致收储流程繁琐化，新的环保政策或许对项目运营中的土地开发利用方式加以限制。项目主管部门应组建政策跟踪小组，每日关注国家和地方政策动态，一旦政策出现变动趋势，迅速组织专家研讨其对项目的影响，并提前规划应对策略。如遇土地政策调整，及时与相关部门沟通，争取政策过渡支持，合理调整收储计划。项目实施单位则需密切配合主管部门，依据调整后的政策要求，及时优化项目实施方案，确保项目合规推进，避免因政策变动导致项目停滞或延误。

2、市场波动风险

土地市场需求和价格波动较为频繁。若房地产市场低迷，土地出让难度增加，收储土地的预期收益难以实现，影响项目资金回笼，进而干扰收储进度与正常运营。项目主管部门利用大数据分析平台，联合专业市场调研机构，实时监测土地市场供需关系、价格走势等指标，提前预测市场波动趋势。当市场出现下行迹象时，及时调整土地出让策略，如降低出让门槛、优化土地规划条件以增加土地吸引力。项目实施单位需灵活应对市场变化，在土地开发整理过程中，合理控制成本，提高项目质量，增强土地在市场上的竞争力，保障项目运营的稳定性。

3、土地权属纠纷风险

复杂的土地权属状况易引发纠纷，阻碍土地收储进度。不同主体对土地所有权、使用权存在争议，会导致收储谈判受阻，项目无法按时推进。项目主管部门在土地收储前期，组织专业的权属调查团队，对拟收储土地进行全面、细致的权属核查，建立详细的土地权属档案。一旦发现权属纠纷，立即协调司法、土地管理等相关部門介入调解，明确各方权益。项目实施单位在项目推进过程中，若遇

到权属纠纷问题，及时向主管部门汇报，并积极配合纠纷解决工作，确保项目不因权属问题而停滞，保障土地项目收储与运营的顺利进行。

4、资金周转风险

土地项目收储与运营涉及大量资金，资金周转不畅将严重影响项目进度。土地出让收入延迟到账、融资困难等情况，会使项目在土地开发整理、基础设施建设等环节因资金短缺而无法顺利开展。项目主管部门建立资金预警机制，实时监控项目资金收支情况，提前 3—6 个月预测资金缺口。当资金出现紧张趋势时，一方面积极与金融机构沟通，争取融资支持，另一方面协调项目实施单位优化资金使用计划，合理调配资金。项目实施单位要严格执行资金使用计划，提高资金使用效率，同时拓宽资金来源渠道，如引入战略投资者等，确保项目资金链稳定，保障项目收储与运营的连贯性。

5、自然因素风险

自然灾害如暴雨、地震等，可能对土地项目的正常运营造成破坏。洪水可能冲毁土地开发中的基础设施，地震可能影响土地稳定性，导致项目停滞或需要额外投入资金进行修复。项目主管部门要求项目实施单位在项目规划设计阶段，充分考虑自然因素，提高项目抗灾标准，如加强建筑物抗震设计、完善排水系统等。同时，建立自然灾害应急处置预案，定期组织演练。项目实施单位要储备充足的应急救援物资，与气象、地质等部门建立紧密联系，及时获取灾害预警信息。一旦发生自然灾害，迅速启动应急预案，开展抢险救灾与项目修复工作，最大程度降低自然因素对项目收储进度和正常运营的影响。

6.2 影响项目收益的风险及控制措施

（一）影响项目收益的风险及控制措施

1.资金回收风险

土地储备的过程既是土地流转的过程，也是资金周转的过程。土地储备前期

投入资金的收回主要是依赖于后期的土地使用权出让收入，如若后期无法及时回收前期投入资金，必然严重影响整体资金的持续周转，出现资不抵债的情况，造成资金回收风险。

2.支出变动风险

支出变动风险是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要是项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

3.自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对公共配套建筑的生产过程和经营造成的影响，以及对其他建筑物产生的直接破坏，从而对经营者造成经济上的损失，自然风险因素主要包括：火灾风险、洪水风险。

4.政策风险

政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，因而，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。所以，应该密切关注该地区政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。政策风险因素又可分为以下几类：政治环境风险、经济体制改革风险、土地使用制度改革风险、住房制度改革风险、金融体制改革风险、环保政策变化风险、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险。

5.经营风险

经营风险因国民经济状况变化风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、地价风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

6.社会风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对建筑的影响，从而给

从事商品生产和经营的投资者带来损失的可能性，社会风险因素主要包括城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、治安风险。

7.利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

（二）主要风险控制措施

1.土地储备项目相关责任人加强对经费的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费，保证还本付息资金。在项目存续期间，将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理，列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。

2.为控制项目融资平衡风险，合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目资金获取能力，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。

3.通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、时机的选择融资的选择、租售的选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

4.按照债券发行期限和额度，在项目区年度预算中编列债券还本准备金专项预算，逐年提取还本资金，减少年度收入不确定性对债务还本造成的影响。如确实出现收入无法按时实现的情况，按照《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。可按此规定发行专项债券先行偿还。

5.为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，

做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、土地出让收入不达预期风险

土地出让收入是偿还专项债的主要资金来源。若土地市场遇冷，受宏观经济下行影响，房地产企业拿地意愿降低，土地流拍现象增多，将导致土地出让收入大幅减少。项目主管部门应密切关注土地市场动态，联合专业市场研究机构，每月对土地市场供需状况、房价走势等进行分析预测。根据市场变化，提前调整土地出让计划，优化土地出让时间、地点和出让条件。项目实施单位在土地储备阶段，做好土地整理与宣传工作，提升土地品质与吸引力，确保土地能够以合理价格顺利出让。

2、项目成本超支风险

土地储备项目涉及土地征收、拆迁补偿、开发整理等多个环节，成本易受多种因素影响。拆迁过程中遇到复杂的产权纠纷，导致拆迁进度延迟，拆迁成本增加；建筑材料价格大幅上涨，使土地开发整理成本超出预算。项目主管部门在项目前期，组织专业团队对项目成本进行详细测算，制定科学合理的预算方案，并预留一定弹性空间（如 5%~10%）应对价格波动等突发情况。建立成本监控机制，每月对项目各项成本支出进行核算与分析，一旦发现成本超支迹象，立即深入调查原因并采取措施。如因拆迁补偿问题导致成本增加，及时协调相关部门，优化补偿方案，加快拆迁进度。项目实施单位严格执行成本控制措施，在材料采购、工程建设等环节，通过招标、集中采购等方式降低成本。

3、政策变动风险

政策变动对土地储备专项债项目影响重大。土地使用政策调整可能限制土地开发强度，降低土地收益；财政政策变化可能影响专项债资金的发行规模与利率。

项目主管部门成立政策研究小组，密切关注国家和地方政策动态，及时解读政策变化对项目的影响。一旦政策出现调整迹象，提前与相关部门沟通协调，争取政策过渡支持或调整项目规划。如遇土地政策调整，根据新政策要求，合理调整土地开发利用方案，确保项目合规推进。项目实施单位积极配合主管部门，依据调整后的政策，优化项目实施方案，保障项目融资平衡不受政策变动过大冲击。

4、市场利率波动风险

市场利率波动会影响专项债的融资成本。若市场利率上升，专项债发行利率随之提高，项目融资成本增加，可能影响融资平衡。项目主管部门联合金融专家团队，对市场利率走势进行实时监测与分析，提前预测利率波动趋势。根据利率预测结果，合理安排专项债发行时间与规模。如预计利率上升，提前发行专项债锁定较低利率；若利率下降，适当推迟发行。项目实施单位在融资过程中，与金融机构积极沟通，争取有利的融资条款，如利率优惠、灵活还款方式等，降低利率波动对项目融资平衡的影响。

5、资金回笼延迟风险

土地出让后，若受让方因资金困难等原因延迟支付土地出让金，将导致项目资金回笼延迟，影响专项债本息偿还。项目主管部门在土地出让合同中，明确土地出让金支付时间节点与违约责任，提高违约成本。建立土地出让金催收机制，一旦出现支付延迟，及时与受让方沟通，了解原因并督促支付。若受让方无力支付，依法依规采取措施，如收回土地重新出让。项目实施单位协助主管部门做好土地出让金催收工作，确保项目资金及时回笼，保障融资平衡结果。