

# 长沙市本级政府 2018-2019 年度 土地储备专项债券资金支出绩效评价报告

## 一、评价情况

为加强财政支出管理，切实提高政府专项债券资金使用效益，进一步落实监管责任，根据《中华人民共和国预算法》《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）《关于印发〈项目支出绩效评价管理办法〉的通知》（财预〔2020〕10号）《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）和《长沙市财政局关于开展2020年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2020〕2号）等文件精神，长沙市财政局组成了绩效评价工作小组，于2020年5月至7月期间，对长沙市土地储备中心（以下简称“土储中心”）承担的2018-2019年共四期长沙市本级政府土地储备专项债券项目实施了财政支出绩效评价。

在土储中心提供项目基本资料的基础上，评价小组通过设计评价方案，听取情况汇报、检查债券项目申报资料，掌握前期工作情况，核查账务、合同资料，掌握资金拨付和使用情况、实地察看土地收储情况、采集相关数据、开展问卷调查等方式

了解项目实施效果及存在的问题，对 2018 - 2019 年共四期 13 个债券项目进行了全覆盖检查，检查债券项目资金 540,630 万元，检查项目与资金占被评价项目与资金比例为 100%，并采用定量分析和定性分析相结合的方法，对相关评价指标进行汇总分析，对照评价指标和标准进行评议与打分，形成绩效评价报告。

## 二、项目基本情况

### (一) 政策背景

2015 年以前，地方土地储备资金的来源以银行贷款为主。为加强对地方政府举债融资行为的监督、遏制政府债务过快增长势头、防范政府债务风险、保障地方政府合理融资需求，2015 年起实施新的《中华人民共和国预算法》规定，地方政府举借债务应当通过发行地方政府债券的方式筹措，除此之外不得以其他任何方式举债。按照新预算法的要求，财政部、原国土资源部、人民银行、原银监会等四部委联合下发了《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），明确自 2016 年起，各地不得再向银行金融机构举借土地储备贷款，土地储备融资需求应当通过省级政府发行地方政府债券的方式解决。

为进一步规范地方政府融资，防范地方政府债务风险，2017 年 6 月 1 日，财政部、原国土资源部印发了《地方土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62 号），对土地储备专项债券的发行主体、偿债资金来源、额度管理、发行机制和监

督管理等方面进行了明确规定，以推行项目收益和融资自求平衡的地方政府债务管理新理念，进一步规范地方政府土地储备和债务管理。

## （二）立项情况

根据《财政部关于印发<地方政府专项债券发行管理暂行办法>的通知》（财库〔2015〕83号）《财政部 国土资源部关于印发<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）《财政部关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2018〕61号）《湖南省财政厅 湖南省自然资源厅关于做好2019年土地储备专项债券发行准备工作的通知》（湘财债管函〔2019〕5号）等文件要求，湖南省组织准备一批急需资金支持、市场前景好、预期收益高、对应纳入政府性基金的国有土地使用权出让收入及专项收入能够完全覆盖债券还本付息的土地储备项目，通过发行土地储备专项债券，有效充实土地储备资金，降低土地开发项目资金成本，规范土地储备融资行为，建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应的制度，进一步促进土地储备事业持续健康发展。本次评价的债券资金发行主体为湖南省人民政府，发行期数为：2018年湖南省（长沙市）土地储备专项债券一期—2018年湖南省政府专项债券（六期）、2019年湖南省土地储备专项债券一期—2019年湖南省政府专项债券（一期）、2019年湖南省土地储备专项债券二期—2019年湖南省政府专项债券（六期）、2019年湖南省

土地储备专项债券三期—2019年湖南省政府专项债券（十期）。土地储备专项债券项目预期收益与融资自求平衡方案经大信会计师事务所（特殊普通合伙）出具专项评价报告，由上海建纬（长沙）律师事务所出具法律意见书。长沙市本级政府申报的债券资金经湖南省人民政府转贷给长沙市人民政府后，由长沙市财政局、土储中心共同管理。

### （三）绩效目标

长沙市财政局安排土储中心13个土地储备债券资金项目未实施绩效目标申报与审核等管理程序。根据专项资金绩效评价目标设置的相关要求，结合债券申报与发行的披露资料，评价组对各项目产出目标进行分解，梳理的目标如下：

#### 1、产出目标

债券发行期间，13个项目共计划收储6947.7547亩，收储土地全部出让。具体情况见下表：

面积单位：亩；金额单位：万元

债券年度	项目名称	计划储备面积	计划收储时间	计划收储成本	计划出让时间	预期出让收益
2018	2018年金霞片区储备地	452.2905	2021年	50,656.54	2022-2023年	88,900.00
2018	国防科大置换储备地	784	2019年	56,448.00	2020-2021年	220,800.00
2018	湘涂收回储备地	116.0923	2018年	31,862.00	2019-2022年	41,600.00
2018	2018年青竹湖片区储备地	674.8635	2019年	62,045.45	2020-2021年	205,800.00
2018	2018年捞刀河片区储备地	294.2175	2019年	30,807.12	2020-2021年	78,400.00
2018	天心经开区储备地	52.479	2020年	4,792.39	2020年	12,300.00

债券年度	项目名称	计划储备面积	计划收储时间	计划收储成本	计划出让时间	预期出让收益
2018	暮云片区牛角塘统征地	231.18	2019年	35,879.60	2020-2022年	74,400.00
2018	会展片区黄兴镇统征地	990.7545	2019年	194,509.95	2020-2023年	363,600.00
2019	2019年雅塘片区储备地一期	636.3508	2019年	153,000.00	2023年	161,000.00
2019	2019年河东片区储备地一期	722.68	2019年7月 2020年9月	155,589.80	2020-2023年	349,600.00
2019	2019年暮云片区储备地一期	385.5896	2019年	92,629.00	2021-2023年	167,900.00
2019	2019年会展片区储备地一期	286.2916	2019年	47,524.00	2020-2023年	113,600.00
2019	2019年开福片区储备地一期	1320.9654	2019年	137,640.00	2022-2023年	775,800.00
合计		6947.7547		1,053,383.85		2,653,700.00

## 2、效益目标

**经济效益：**健全规范地方政府举债融资机制，保障土地储备领域项目建设合理融资需求，降低土地储备项目开发资金成本。债券项目计划收储成本 1,053,383.85 万元，预期出让收入 2,653,700 万元，专项债券存续期内，项目土地出让收益能全部覆盖相应债券本息，并均可覆盖对应项目的总投资。

**社会效益：**防范专项债务风险、调控土地市场、促进土地资源合理利用，稳定土地市场；保证土地利用总体规划和城市总体规划实施，促进土地节约集约利用，提高土地利用效率；促进土地市场发育，为土地招标采购挂牌出让提供保障。

**生态效益：**推动城市建设，提升城市品位，改善城区市容市貌。

## 三、项目资金情况

### (一) 债券项目资金总额及组成

长沙市本级政府2018（1期）-2019年（1-3期）针对15个项目发行四期土地储备债券资金总额566,300万元，其中：2018年第一期312,200万元，2019年第一期50,000万元、第二期182,200万元、第三期21,900万元。债券金额、期限、利率、还本付息等相关信息如下表：

单位：万元

发行期数	发行金额	期限	年利率(%)	付息日	还本日
2018年湖南省（长沙市）土地储备专项债券一期—2018年湖南省政府专项债券（六期）	312,200	5年期	3.89	9月21日	2023/9/21
2019年湖南省土地储备专项债券一期—2019年湖南省政府专项债券（一期）	50,000	5年期	3.32	3月22日	2024/3/22
2019年湖南省土地储备专项债券二期—2019年湖南省政府专项债券（六期）	182,200	5年期	3.31	6月26日	2024/6/26
2019年湖南省土地储备专项债券三期—2019年湖南省政府专项债券（十期）	21,900	5年期	3.26	7月24日	2024/7/24
合计	566,300		3.445		

备注：还本付息方式均为按年付息，最后一期还本。

## （二）债券资金安排和到位情况

市财政局共安排土储中心13个项目债券资金546,300万元，至2019年8月29日止，已全部及时足额到位，具体情况如下表：

单位：万元

债券发行期数	项目名称	发行安排数	实际到位数
2018年湖南省（长沙市）土地储备专项债券一期	2018年金霞片区储备地	6,245.03	6,245.03
	国防科大置换储备地	56,448.01	56,448.01
	湘涂收回储备地	31,862.00	31,862.00
	2018年青竹湖片区储备地	62,045.45	62,045.45

债券发行期数	项目名称	发行安排数	实际到位数
2018年湖南省(长沙市)土地储备专项债券一期	2018年捞刀河片区储备地	30,807.12	30,807.12
	天心经开区储备地	4,792.39	4,792.39
	暮云片区牛角塘统征地	30,000.00	30,000.00
	会展片区黄兴镇统征地	70,000.00	70,000.00
2019年湖南省土地储备专项债券一期	2019年雅塘片区储备地一期	10,000.00	10,000.00
	2019年暮云片区储备地一期	20,000.00	20,000.00
	2019年会展片区储备地一期	20,000.00	20,000.00
2019年湖南省土地储备专项债券二期	2019年雅塘片区储备地一期	52,200.00	52,200.00
	2019年河东片区储备地一期	130,000.00	130,000.00
2019年湖南省土地储备专项债券三期	2019年开福片区储备地一期	21,900.00	21,900.00
合计		546,300.00	546,300.00

备注：1、2018年一期债券中的“芙蓉区张公岭村统征地”、“2018雨花片区统征地”各10,000万元债券资金未安排到土储中心；2、上表中“2019年雅塘片区储备地一期”为一个项目，债券分二期发行。

### (三) 债券资金使用情况

根据土储中心管理债券资金的银行专户统计，截至2020年4月30日止，债券项目资金已使用384,574.28万元，资金使用率70.40%，情况如表所示：

金额单位：万元

债券发行 批次	项目名称	实际到位数	已使用金额					剩余金额
			前期费用	税费	利息	土地征迁款	合计	
2018年湖南省（长沙市）土地储备专项债券一期	2018年金霞片区储备地	6,245.03	86.01	3,605.61	8.89		3,700.51	2,544.52
	国防科大置换储备地	56,448.01	288.15	1,946.99	3,105.25	40,581.71	45,922.10	10,525.91
	湘涂收回储备地	31,862.00	3,254.99		302.02	28,000.00	31,557.01	304.99
	2018年青竹湖片区储备地	62,045.45	78.93	4,708.10	207.74	46,950.05	51,944.82	10,100.63
	2018年捞刀河片区储备地	30,807.12	32.23	1,065.90	544.71	21,011.01	22,653.85	8,153.27
	天心经开区储备地	4,792.39	26.13	343.62	43.61	2,827.51	3,240.87	1,551.52
	暮云片区牛角塘统征地	30,000.00		396.14		8,344.79	8,740.93	21,259.07
	会展片区黄兴镇统征地	70,000.00	0.02	16,061.95		49,345.79	65,407.76	4,592.24
2019年第一批土地储备专项债券项目	2019年雅塘片区储备地一期	10,000.00				10,000.00	10,000.00	
	2019年暮云片区储备地一期	20,000.00		143.12		18,047.36	18,190.48	1,809.52
	2019年会展片区储备地一期	20,000.00				3,809.13	3,809.13	16,190.87
2019年第二批土地储备专项债券项目	2019年雅塘片区储备地一期	52,200.00	2.60			35,349.29	35,351.89	16,848.11
	2019年河东片区储备地一期	130,000.00	1.60	2,361.33		81,639.92	84,002.85	45,997.15
2019年第三批土地储备专项债券项目	2019年开福片区储备地一期	21,900.00	52.08				52.08	21,847.92
<b>合计</b>		546,300.00	3,822.74	30,632.76	4,212.22	345,906.56	384,574.28	161,725.72

备注：上表已使用金额中，包含 2018 年 12 月 0021 号凭证归还市财政借支资金 72,659.51 万元，该款项为债券发行前债券项目已支出的前期费用、税费、利息、土地征迁款。



#### **（四）债券资金管理情况**

按照财政部《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）规定，土地储备专项债券的发行和使用应当严格对应到项目。土储中心对四期债券资金分别设立四个银行账户进行专户管理，平台公司报账资金实行财政双控。债券项目账与人员经费账分账核算，严格按项目进度报批专项债券资金支出，项目支出方向明确，用途等事项较清晰、具体。

#### **（五）债券资金还本付息情况**

本次评价的四期债券资金均为五年期，按年付息，最后一年还本。目前付息由市财政局垫支，付息支出未使用债券资金。

### **四、项目实施情况**

#### **（一）项目组织情况**

债券发行主体为湖南省人民政府，债券发行资金经省财政厅转贷给长沙市人民政府后，由长沙市财政局、土储中心共同管理，项目由土储中心负责组织实施。土储中心是纳入自然资源部名录管理的长沙市本级土地储备机构，负责统筹协调长沙市本级土地收储项目管理，制定年度土地储备计划，统筹安排土地收储资金，各区人民政府负责辖区征地拆迁实施工作。

土储中心债券项目包括集体土地征收和国有土地收回两类，储备和供应的具体工作流程如下：

1、集体土地统征储备：土地征收储备的前期准备（包括对

拟征收储备地块进行调查摸底、经济分析并形成报告)、纳入年度土地储备计划、土地征收储备立项、土地征收储备报批、开展征地拆迁工作、入库管护、供应土地。

2、国有土地收回储备:地块权属核查、土壤环境污染调查、纳入年度土地储备计划、土地征收储备立项、委托评估、收储方案上报会审及报批、签订协议、权属注销、土地收回、拨付资金、土地移交、入库管护、供应土地。

3、土地供应:制定储备土地年度供应计划、供应计划报批、根据市场需要对拟供应地块控规进行调整、办理规划蓝线及规划设计条件书等手续、地籍测绘及土地评估、实地拍照并编制地块情况说明、土地成本测算、供应方案报土委会审批、委托国土资源交易中心挂牌出让、财政收缴成交款、协助竞得人办理用地手续、办理土地使用权交付手续。

## **(二) 项目管理情况**

土地储备项目按照原国土资源部等四部委《土地储备管理办法》(国土资规〔2017〕17号)《长沙市人民政府办公厅关于进一步规范土地储备管理工作的若干意见》(长政办发〔2018〕35号)等相关制度执行,从项目报批、项目拆迁、资金拨付等方面进行了规范。

在项目报批方面:按照财预〔2017〕62号文件要求,提出具体项目安排建议,组织遴选一批急需资金支持、市场前景好、预期收益高、对应纳入政府性基金的国有土地使用权出让收入

能够完全覆盖债券还本付息的土地储备项目；积极配合相关部门制定项目预期收益与融资平衡方案，并进行第三方财务评估和法律核查，及时按要求报送项目相关资料，并确保资料的合规性、完备性和一致性。

在项目拆迁方面，加强拆迁管理工作，依法规范拆迁行为，根据《长沙市征地补偿实施办法》（长沙市人民政府令第103号），结合土储中心拆迁工作实际和特点，严格执行拆迁前的资料准备、现场勘查、上门入户调查登记、拆迁资金支付以及结算腾地等各环节的相关制度。

在资金拨付方面，将债券项目台账与网上办公自动化系统相结合，加强土地土储中心债券项目资金监督和管理，每一笔债券项目的支出先由经办人在长沙市土地储备管理信息系统进行项目填报，财务科根据填报内容与财务债券台账数额进行审核核对，查看项目付款发票、合同等附件是否齐全，核对无误后，再由土储中心各级领导审批后予以支付。

## **五、制度建设和各项法律法规制度的执行情况**

### **（一）资金管理方面**

土储中心未制定专门的土地储备债券资金管理制度，资金管理依据相关法律法规规章及长沙市土地储备专项债券资金管理要求进行。

#### **1、集体土地征收税费支付**

耕地占用税、耕地开垦费、植被恢复费等税费根据各项政

策文件核定的金额，由执收单位出具缴款通知单（书），土储中心直接支付到指定账户；地籍测绘、土地评估等费用根据土储中心与服务提供方签订的合同协议支付。

## 2、征地拆迁安置补偿费支付

严格遵守《长沙市征地补偿实施办法》（长沙市人民政府令 第 103 号）的规定，在征地公告发布前向征地拆迁实施机构（区自然资源分局）在市资规局开设的征地补偿专用账户支付征地拆迁补偿安置估算的 80%，其余部分在征地补偿安置方案实施公告发布前足额支付。

## 3、国有土地收储补偿费支付

根据国有土地收储补偿协议约定，向被收储单位指定账户支付收储补偿费。

## 4、其他费用支付

项目咨询、项目管护、前期开发等费用根据土储中心与服务提供方签订的合同协议支付。上述费用支付涉及由土储中心委托平台公司具体实施的项目，还需经市资规局财务处和市财政支付局审核后方可支付。

## （二）项目管理方面

土储中心项目管理主要按照原国土资源部等四部委《土地储备管理办法》（国土资规〔2017〕17号）《长沙市人民政府办公厅关于进一步规范土地储备管理工作的若干意见》（长政办发〔2018〕35号）等相关制度执行，并结合实际情况，制定了一

系列土地储备项目管理制度。

土储中心结合年度土地供应需求、财政资金安排等，制定年度土地储备计划，在土地收储后对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、以租代管等方式进行管护。当储备土地具备供应条件后，纳入土地供应计划，由市自然资源局统一组织土地供应。

## 六、项目的主要绩效

### （一）促进经济平稳健康发展

长沙市将完善专项债券管理与依法推进土地储备融资模式改革有机结合，通过专项债券管理模式创新，形成总量可控、动态可持续的资金保障机制，以合法规范方式保障土地储备项目合理融资需求，既促进土地市场规范、健康发展，又发挥国土资源对新型城镇化建设的服务保障作用，支持地方稳增长、补短板，助力全面建成小康社会目标的实现。

### （二）逐步完善专项债券管理

依据预算法、国发〔2014〕43号文件确定的地方政府债券管理理念，借鉴国外市政债券管理经验，对以对应的政府性基金或专项收入偿还的专项债券，强化项目收益和融资自求平衡的管理理念，发挥专项债券项目对应专项收入、资产的偿债保障作用，主动防范化解潜在风险隐患。

### （三）遏制违法违规变相举债行为

在严格执行国发〔2014〕43号文件关于剥离融资平台公

司政府融资职能和《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的同时，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，债券资金由纳入原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。

#### **（四）深化财政与金融互动**

土地储备专项债券的发行，丰富了地方政府债券品种，完善地方政府债券市场，进一步增强地方政府债券透明度，保护投资者合法权益，提高地方政府债券市场化水平，将吸引更多社会资本投资地方政府债券，带动民间资本支持重点领域项目建设，激发民间投资潜力。

#### **（五）降低土地收储资金成本**

专项债券发行前，土地储备贷款期限最长两年，资金年利率约7%，本次发行的四期专项债券，资金平均年利率仅3.445%，按照5年期限测算，专项债券融资相对原储备贷款节省融资成本约97,100万元，五年期限也避免了土地储备贷款借新还旧、短贷长还之弊。

#### **（六）推进土地收储工作**

按照 2019 年度土地储备计划，土储中心积极开展国有土地收回、集体土地统征储备，加强储备土地库存管理。

一是完成“2018 年金霞片区储备地项目”大塘三号统征地、湘绣统征地报批手续。

二是办理“国防科大置换储备地项目”七宗地收储置换工作，除炮校中院收回地正在办理收储手续外，其他六宗地已完成收储工作。

三是办理国有土地收回手续，其中：“2019 年河东片区储备地一期”项目正大公司收回地已签订收储协议，正在办理后续收回手续、丽臣黑石渡收回地已办理完毕收回手续。

四是积极协调推进统征地用地报批。2018 年“暮云片区牛角塘统征地”项目中牛角塘统征地 S18 及“2019 年暮云片区储备地一期”项目七宗地均位于长株潭生态绿心控建区内，征收手续因缺少绿心准入相关资料在市资规局及省林业厅手续停滞。通过积极协调，2018 年“暮云片区牛角塘统征地”项目四宗地，及“2019 年暮云片区储备地一期”项目内两宗地均完成一书四方案组卷，并已在市资规局进窗，进行农用地转征审核工作。目前两个项目均已先行启动拆迁工作。2018 年湖南省（长沙市）土地储备专项债券（一期）中，有四个地块目前已完成农用地转征手续，部分地块已完成拆迁腾地，计划于近期挂牌出让，剩余地块正在实施拆迁；2019 年湖南省土地储备专项债券（一期）中，四个地块目前已完成拆迁估算编制，完成拆迁调查、摸底，

正在签订拆迁协议，待完成相关拆迁工作后立即启动农用地转征报批工作。

### **（七）抓好拆迁、拆后管理**

一是完成了山河景园统征地的结算，并划拨给省疾控中心 68,611.01 平方米。

二是完成了青竹湖 606 亩统征地、黄兴镇统征地一二号 276.77 亩拆迁腾地工作。

三是启动了捞刀河 186 亩商住项目、兴联村 68 亩统征地、新路村 58 亩统征地、黄兴镇统征地三四号 713.99 亩、石马社区统征地 214.89 亩、牛角塘片区统征地 395.04 亩、暮云一二号及天悦十四号 256.09 亩等地块的拆迁工作。

四是强化对项目拆后土地的规范管理，采取多种方式对储备土地实施有效管护。采取委托管护、租赁管护等方式开展土地管护共十一宗计 2,146.812 亩（债券资金部分），其中委托管护六宗计 1,500.442 亩、租赁管护 5 宗计 646.388 亩；扎实开展日常巡查，全年修建（修复）围墙 371 米，复绿 420 余亩，拆除遗留违建 1,170 余平米。基本防范了储备地上的违法违规事件及安全风险事故的发生。

### **（八）做好土地招商供应**

一是完成湘涂德雅收回地、山河景园统征地的划拨出让，湘涂德雅收回地已划拨给省机关事务局，山河景园统征地已划拨给省疾病预防控制中心；正在办理开福区 129 亩统征地划拨



给国防科大的相关手续；启动了青竹湖统征地（南）、青竹湖统征地（北）、科大福元南、科大锦绣西等 4 宗地挂牌出让。

二是积极开展项目规划编制调整工作。推动了炮校西院收回地、炮校东院收回地、炮校中院收回地、科大锦绣西收回地、科大福元北收回地、科大福元南收回地、青竹湖统征地、兴联村统征地、捞刀河商住及公共设施、天心区新路村统征地十宗储备土地的规划调整，目前已完成青竹湖统征地、兴联村统征地、科大锦绣西收回地、科大福元北收回地、科大福元南收回地五宗储备土地的规划调整。储备土地出让价值更加凸显。

三是提供优质服务，确保重点项目用地供应。省疾控中心项目系湖南省重点工程，省疾控中心在选址建设过程中，选择了 2018 年长沙市土地储备专项债券 2018 年捞刀河片区储备地中的山河景园统征地，该储备地交通便利、环境较好、毗邻长沙市第一医院北院，有利于省疾控中心业务开发和工作交流。为保障该项目用地供应，土储中心一方面多次与开福区政府及相关部门、街道协调，全力依法依规推进拆迁腾地工作；另一方面为项目用地手续的办理开辟绿色通道，并于 2019 年 12 月将 106 亩划拨用地办至省疾控中心名下，确保了项目如期开工。

## 七、存在的问题

### （一）债券发行前期工作不够扎实

1、少数债券申报时存在以资金找项目的情况，部分项目暂时难以实施

《财政部 国土资源部关于印发<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）要求：地方各级国土资源部门应当建立土地储备项目库，项目信息应当包括项目名称、地块区位、储备期限、项目投资计划、收益和融资平衡方案、预期土地出让收入等情况。评价发现，土储中心发行前未按要求设立完整的土地储备项目库，由于项目储备信息不全面，风险论证不充分，在申报时间紧、要求高的情况下存在资金来找项目的现象，部分项目成熟度达不到发债要求，债券发行后在规定期限内无法启动拆迁，未统筹考虑债券资金和项目的有效匹配，用地审批单被省自然资源厅公布无效。如2019年第二期和第三期四宗债券项目用地共48.6014公顷，目前暂无法收储的四宗地已投资7,231.08万元（其中由长沙天悦投资有限责任公司实施的2019年河东片区储备地一期项目天悦十四号地计划投资11,481.51万元，完成投资7,207.16万元，投资比例62.77%，已发布一公告），四宗地中两宗计划2019年收储，另外两宗计划2019年7月~2020年9月收储。由于原农用地转建设用地批准文件被宣布无效，一方面导致债券资金沉淀，对现有投资将产生一定损失。另一方面因收储的行政依据被剥夺，后续工作无法推进，土地无法供应上市，影响债券偿还。同时还有2018年青竹湖片区储备地中的兴联村统征地，2010年已办理完审批〔（2010）政国土字第378号〕，久未启动拆迁，2019年开福区兴旺驾校租用毗邻地块建设训练场地，占用了该

宗地的少部分，2020年3月才启动拆迁，加大了拆迁难度，将增加补偿成本。

## **2、部分项目投资预算及规划不充分，政策变化的风险显现**

由于债券资金从额度分配到申报发行的时间很短，单位在申报专项债券资金时，部分项目投资预算及规划不充分，导致有的资金需求估计过高，项目完成后结余多，有的则因前期资金预算过少，后续计划资金无法到位，影响项目进展。

**一是个别项目完成后资金结余较多。**国防科大置换储备地项目，计划储备784亩，计划投资56,448.01万元，已签订土地移交协议，已投资45,922.10万元，因该项目中的炮校中院地块收储延迟，目前国防科大置换储备地项目尚未进行结算，暂结余10,525.91万元；开福区青竹湖统征地项目，计划储备606.35亩，计划投资55,742.3万元，已发布三公告，待挂牌出让，实际投资49,032.34万元，结余6,709.96万元。由于个别项目对资金需求预测不够精准，导致有的因资金短缺影响项目推进，有的虽已完成但因资金结余增加了财务成本。

**二是个别项目因资金问题已暂停，政策变化影响后续债券筹资。**根据土储中心提供的项目投资估算，2018年金霞片区储备地计划总投资50,656.53万元，其中2018年发行专项债券6,245.03万元，未来计划发行专项债券44,411.5万元。项目共涵盖五宗地，其中大塘二号统征地、秀峰统征地、井坡二号统征地三宗地因资金问题已暂停，待资金到位继续办理相关手续。

本次评价的 13 个项目中，2018 年金霞片区储备地、会展片区黄兴镇统征地、2019 年雅塘片区储备地一期、2019 年暮云片区储备地一期、2019 年会展片区储备地一期、2019 年河东片区储备地一期、2019 年开福片区储备地一期 7 个项目的后续资金来源计划继续依靠未来发行债券筹措，但受国家宏观调控影响，2020 年土地储备专项债券已暂停发行，重启发行并无明确的时间表，项目建设与融资产生错配风险，在后续债券资金无法确定到位的情况下影响项目如期推进。

## **（二）债券资金管理不够规范**

### **1、债券存款利率低，资金利息收益少**

四期债券以土储中心名义设立四个银行账户，长沙银行华夏支行和农业银行华新支行管理土储中心项目资金，长沙银行华祥支行和工商银行司门口支行管理平台公司项目资金。债券账户资金体量巨大、平均存款余额多，存款利息是一笔不少的收入。土储中心在选择银行时缺少收益意识，未向上级主管部门和市财政申请采取公开招标或其他竞争性方式择优选择协议利率高的开户银行。目前债券资金 4 个开户行中，长沙银行华夏支行和长沙银行华祥支行存款年利率为中国人民银行公布 0.35% 的活期储蓄基准利率，农业银行华新支行和工商银行司门口支行活期存款年利率仅为 0.30%，2018 年第四季度至 2020 年第一季度，4 个债券资金开户行共收取利息 867.86 万元，与棚改债券资金存款最低 1.495% 的协议利率进行对比，土储中心如

采取协议利率，按计息积数测算可实施存款利息收入 3,703.49 万元，较目前的活期存款多收利息 2,835.63 万元。

## 2、部分收入未上缴国库

一是部分专项债券沉淀资金存款利息未上缴。截至 2020 年一季度末，专项债券沉淀资金存款利息仍有 142.83 万元未上缴国库，不符合《财政部关于印发〈财政专户管理办法〉的通知》（财库〔2013〕46 号）第二十九条“财政专户资金保值增值管理取得的收益（包括活期存款利息），除按照资金管理规定纳入本金统一核算或已指定用途外，应按规定上缴国库单一账户”之规定。二是部分土地储备债券项目出租收入未上缴。截至 2020 年 4 月 30 日，2019 年 12 月 31 日前（含）收取的 159.38 万元土地租金未上交国库。不符合《土地储备资金财务管理办法》（财综〔2018〕8 号）第十二条“土地储备零星收入全部缴入同级国库，纳入一般公共预算，实行‘收支两条线’管理”之规定。

## 3、个别债券资金账户前期管理不够严格

2018 年 12 月 5 日，在未附任何审批手续的情况下，土储中心将 20,000 万元债券资金从长沙银行华夏支行转至本单位邮政储蓄银行长沙县支行，2018 年 12 月 25 日，土储中心将该 20,000 万元作为债券项目财政垫支款从邮政储蓄银行长沙县支行归还给市财政。12 月 5 日至 12 月 25 日期间，该笔债券资金在邮政储蓄银行长沙县支行无支付，大额资金内部调度审批手续不严格，债券资金未发挥效益。

#### **4、个别土储债券项目财务管理基础工作较差**

一是土储中心未将财政垫付的利息计入成本与往来，账面列支的资产与负债数据不完整、不准确。二是土储中心已经出让的土地未及时结转成本。湘涂德雅收回地和山河景园统征地已分别供应给省机关事务局和省疾控中心，土储中心已不能占有或者使用，因成本未核定，存货未结转，账面分别列报13,921.31万元、31,108.44万元，导致账实不符。三是个别原始凭证附件不全。如：2019年1月14号凭证，付湘涂收回储备地项目工程款，付湖南长工工程建设有限公司拆除工程款；付长沙市建筑安装工程公司场地平整工程款；付长沙瑶池园林绿化有限公司树木移植工程款。以上均无合同、工程量计算清单、工程验收资料。四是个别无效原始凭证入账。如：2019年3张长沙市国土资源测绘院出具的项目测绘费发票未盖发票专用章，2019年3张湖南省农林工业勘察设计研究总院出具的发票未盖发票专用章。

#### **（三）债券项目管理不够到位**

##### **1、土地储备监测监管系统管理不到位**

根据《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），地方各级土地储备机构应当加强储备土地的动态监管和日常统计，及时在土地储备监测监管系统中填报相关信息，获得相应电子监管号，反映土地储备专项债券运行情况。各级土地储备机构应当及时在土地储备监测监管系

统填报相关信息，反映土地储备专项债券使用情况。长沙市土地土储中心土地储备监测监管系统于 2019 年 12 月更新，新系统尚未录入土地储备地块信息，未按照规定反映土地储备专项债券的运行使用情况。

## **2、部分土地租金管理有待规范**

**一是部分项目违约转租。**土储中心将天心区黑石村（炮校西院）21.6 亩、26 亩的储备土地分别出租给长沙千弘仓储服务有限公司、湖南振业贸易有限公司，合同约定承租方利用出租场地作为办公及货物堆放，在租赁期间，承租方不得改变合同约定的用途，不得以任何形式转租（转包）给第三方使用。现场查看，长沙千弘仓储服务有限公司承租地由湖南祥又环保科技有限公司用于金属废料回收场地，湖南振业贸易有限公司承租地由宝骏巴士用作新能源公交车充电用地。违反了合同对转租及用途的约定。**二是个别租金收取欠及时。**国防科大置换储备地项目，合同约定福临光电公司以 1.48 万元/亩/年（科大置换地三），租赁 13.5 亩土地，租赁期为 2018 年 11 月 10 日至 2019 年 11 月 9 日，合同签订之日福临光电公司支付第一笔租金 9.99 万元，第二笔 9.99 万元在 2019 年 5 月 9 前支付。第一笔实际于 2019 年 1 月 28 日收取，晚于合同签订日期 2018 年 8 月 10 日。

## **3、部分收储流程执行不完整**

土储中心集体土地统征储备流程规定：完成征地拆迁后，凭交地证明书办理储备土地入库手续；收回国有土地进行储备

的工作流程规定：凭交地证明办理储备土地入库手续。目前土储中心所有已供应的土地均未办理土地入库手续而直接出库。长沙市人民政府办公厅关于进一步规范土地储备管理工作的意见（长政办发〔2018〕35号）规定：供应已发证的储备土地之前，应回收并注销其不动产权证书及不动产登记证明，并在不动产登记簿中予以注销。土储中心对已收储的丽臣黑石渡收回地、国防科大六宗置换储备地等收回地，未在签订土地移交确认书和支付最后一笔征拆费用时要求原土地使用权人一并出具权属注销的相关证明。尽管双方签订了收储协议和土地移交确认书，但协议约定的是债权债务关系，土地移交确认书是对债权债务终止的确认，而土地使用权是法定物权，如原权属未注销，则原法定物权未消灭，对下一步的土地供应带来法律风险。

#### **（四）部分债券项目产出有待提高**

##### **1、大部分债券项目收储进展滞后，债券资金效益发挥不佳**

2018-2020年9月，土储中心计划收储6947.7547亩，截至2020年4月，实际收储1460.354亩，收储完成率仅21.02%。完全在计划收储时间内完成收储工作的项目仅湘涂收回储备地；完成部分地块收储的项目有国防科大置换储备地与2019年河东片区储备地一期、2018年青竹湖片区储备地；已延迟的项目为暮云片区牛角塘统征地、会展片区黄兴镇统征地、2019年雅塘片区储备地一期、2019年暮云片区储备地一期、2019年会展片区储备地一期、2019年开福片区储备地一期6个项目；预计延



迟的项目有2018年金霞片区储备地与天心经开区储备地2个项目。截至2020年4月30日，债券资金共结存161,725.72万元，其中10个项目结存超过1年以上，结存77,032.54万元。收储完成进展滞后，资金使用效益不高，除了受新冠肺炎疫情影响外，主要原因在于各县区拆迁事务所和拆迁项目指挥部拆迁工作推进困难。

一是集体经济组织成员的确认存在难点。根据《长沙市征地补偿安置条例》第二十九条规定：“征地安置对象为被征地的农村集体经济组织成员。”但条例中并未明确集体经济组织成员如何确认。导致集体经济组织成员认定有异议，给拆迁工作带来困难。

二是实际补偿标准不一。2008年市人民政府出台的《长沙市征地补偿实施办法》(103号令)和2019年市自然资源和规划局出台的《关于实施<长沙市征地补偿实施办法>有关问题的意见》(长资规发〔2019〕77号)，从政策上统一和解答了集体土地上征拆安置补偿标准。但在实际工作中，市区各自为政，造成了一种补偿政策多种补偿标准的局面。如：天心区存在政策外补偿惯例，而土储中心只能严格执行长沙市人民政府103号令的拆迁政策，并无政策外补偿资金来源渠道，导致土储中心在该区的拆迁工作无法正常开展。该区新路村项目于2019年6月份发布征地拆迁公告，目前项目拆迁迟迟未能启动。

三是被征地群众期望值过高。尽管补偿标准每三年一次调

整,但与被征地农民期望值仍有差距,103号令可实施货币安置,被征地农民失地失房后需重新购置商品房,农民家庭本来积蓄就不多,依靠补偿安置费购买商品房后,进行装修及添置家具用品后在经济上往往捉襟见肘。加之新老政策变化时期大部分拆迁户都在观望等待新政策出台,以求获得更高补偿,造成签订协议时间过长。

**四是部分项目存在强拆户。**申请法院判决实施强拆,法律程序时间跨度较长,导致项目迟迟不能结算腾地。

**五是部分项目付款后,拆迁公告发布时间较滞后,也影响了总体进度。**统计土储中心付款与拆迁公告发布时间,2个拆迁项目付款后1-3个月发布相应拆迁公告;9个拆迁项目付款后3-6个月发布相应拆迁公告;3个拆迁项目付款后6-12个月发布相应拆迁公告;1个拆迁项目付款后1年后才发布相应拆迁公告。拆迁公告发布时间较滞后,也影响了总体进度。

截至2020年4月30日,债券资金共结存161,725.72万元,其中10个项目结存超过1年以上,结存77,032.54万元。债券资金项目涉及市区多个职能部门和项目实施单位,部分资金支付流程冗长,工作进度和实际支付情况未有效衔接、统筹调度,存在不同程度的沉淀,导致债券资金使用效益不高。

**2、部分项目按计划供应有难度,未供应土地因规划调整增加了收益的不确定性**

天心经开区储备地计划2020年供应,2020年3月才发布一

公告，因补偿未达成协议拆迁工作已停止。暮云片区牛角塘统征地计划供应的起始年度为 2020 年，受机构改革、绿心总规修编等因素影响，项目绿心准入手续办理困难，项目现无法办理完成农用地转征及林地使用手续，11 宗地无一完成拆迁，征地拆迁进度的滞后相应拖后了土地计划供应起始时间。

随着长沙城市建设不断发展扩大，城市规划也在不断优化调整。发行土地储备专项债券的拟收储土地，有些已获得控制性规划审批，有些尚未获得控制性规划审批，还有些需要根据政策调规，如暮云片区牛角塘统征地、2019 年河东片区储备地一期的暮云 1、2 号地、正大公司收回地受绿心总规修编影响，土地规划性质尚未获取审批，不能以发债时的规划标准测算供应收益。土储中心在符合规定和城市总体规划的前提下，拟通过地块规划用途调整、优化地块条件，提升土地供应价值。目前，土储中心正将多宗调规区域的土地申请调整为住宅用地。而长沙由于土地熔断机制和当下限价调控政策的实施，土地市场正逐渐回归理性，几年前开发商“头脑发热”盲目抢地的现象基本不会再有。考虑长沙楼市调控政策严厉，严格的限购、限售导致大量的购房需求无法转化成有效需求，2018 年开始楼市已经呈现出成交乏力的现象，土地流拍现象时有发生，2019 年长沙宅地供应的去化周期达 1.6 年（数据来源于统计局网站），宅地供应过量的风险已显现，增加了未供应土地收益的不确定性。

## 八、相关建议

### (一) 夯实基础，做好债券发行工作

一是完善项目库建设。由于债券发行对时限要求高，通常要在规定期限内完成项目立项、一案两书等资料的编制工作，进行债券发行条件评估。因此，充分、务实的基础工作是保障。土储中心和项目主管部门要建立储备项目库，反映项目名称、地块区位、储备期限等基本信息，以及预期土地出让收入、项目成本、收益和融资平衡方案、政府净收益等信息，按项目统一配号、统一监管，为财政部门债券项目库建设打好基础。对于土储项目批单失效的四宗地，土储中心和长沙天悦投资有限责任公司应积极与省、市自然资源管理部门对接，准备进窗资料，重新履行报批手续，实现收储任务目标。二是科学编制项目投资预算。评价截止日已完成收储地块的资金结余，应及时将结余资金投入本项目其他地块，推进整个项目的实施进度；资金短缺暂停的项目，要加快本项目其他地块的收储供应，利用项目供应收入解决资金问题。在今后的债券发行中，土储中心要高度关注投资估算不准确风险与项目收益测算不准确风险，在进行收益测算时，应采用谨慎性原则，测算项目收益的最悲观估计，并采用敏感性分析，分析可能出现的不同情况下（如土地规划调整）的项目收益变化，判断其是否还满足融资与收益自求平衡。在进行投资估算时，根据稳健性原则，适当考虑计入一定比例的不可预见费，测算各项资金当年的到位额亦留

有一定余地。

## **（二）加强债券风险控制，防止偿付风险**

针对现场评价中发现部分项目在政策实施、资金管理、建设运营等方面存在的问题，项目单位应进一步加强风险识别、风险评估，提出相应的风险应对措施。针对土地控规调整和土地批文失效的具体情况，项目单位应主动厘清政策的刚性约束，结合实际情况，制订详细、具体的本息偿还计划，防止偿付风险；根据各项目建设周期及收益情况，应强化债券履约还款管理，增强政府对外公信力。各责任单位要加快项目建设进度，尽早实现项目运营收益，提高运营效率，形成稳定的现金流入。同时各项目单位根据已审批的收益与融资平衡方案，加强实施监控，及时修正偏差，最大限度地盘活土地，在规定时限内使资金及早回笼，有效管控各类风险。

## **（三）进一步规范财务管理，提高资金使用效益**

一是做好债券资金存款银行的选择工作。债券资金体量巨大，监管要求高，目前土储中心债券存款均以活期方式计息，未与开户银行签订存款协议，减少了债券资金利息收益。建议土储中心在选择存款银行时，采取公开、透明方式选取服务质量优、协议利率高的存款银行，与之签订存款协议，确保债券资金收益最大化。二是定期清理收缴债券存款利息和租金收入。至2020年一季度末，土储中心仍有142.83万元存款利息收入暂存放在单位账上。根据《财政部关于印发〈财政专户管理办法〉

的通知》(财库〔2013〕46号)第二十九条之规定,建议土储中心及时将专项债券资金产生的利息收入全部上缴国库,今后单位应按季度与财政部门结算一次利息。同时土储债券项目产生的出租收入159.38万元须上缴国库,实行“收支两条线”管理,严禁坐收坐支。**三是规范财务管理。**土储中心严格执行大额债券资金授权审批制度,确保债券专户封闭运行;规范会计核算,真实反映资产信息。**四是加强监督管理。**财政部门和项目主管部门要进一步加大对债券资金的监督检查力度,紧盯债券资金使用,加强跟踪问效,切实提高资金使用效益,坚决防止资金沉淀浪费。根据李克强总理2020年7月15日主持召开的国务院常务会议精神,对项目短期内难以获批、确需调整资金用途的,原则上要于9月底前完成并按程序报备。

#### **(四) 加强项目管控,保障项目顺利实施**

**一是压实各项目主管部门责任。**本着“市级统筹,压实责任”的原则,健全专项债券监管机制,进一步明确责任主体,加强项目的联动管理,充分发挥债券资金效益,有效降低项目成本。建议项目主管部门与项目实施单位签订责任状,提高责任意识。**二是完善项目实施的跟踪监督。**项目主管部门和实施单位要及时推进项目调度,细化监管措施,要形成有督查必有结论,有问题必有整改反馈,不仅对项目年度任务进行考核,同时将项目的整个建设周期及成本效益管理等全部纳入考核范围,并建立约谈与追责机制。**三是保质保量完成项目。**建议项目实施单

位以问题为导向，创新方式大力推动项目实施。集体土地征收及拆迁两个阶段均会出现不可预计因素导致项目进度缓慢或停滞，项目主管部门要拿出切实有效办法，调动各区人民政府对储备地块拆迁的积极性，或下达一定的硬性考核指标，加快推进储备地块的拆迁腾地工作，实现债券项目和资金的深度融合，切实提高债券资金使用效益。

#### **（五）进一步深化债券项目绩效管理，注重评价结果应用**

构建全方位、全过程的土储专项债券预算绩效管理体系。各项目单位应严格按照《长沙市市级预算部门（单位）整体支出和项目支出绩效管理办法（试行）》等文件要求，在新增土储专项债券项目中明确项目单位应主动申报绩效目标，开展绩效自评，加强绩效监控，注重结果应用，实现土储专项债券预算和绩效管理一体化，着力提高土储专项债券资金使用效益。为进一步强化评价结果的应用，推动形成“谁干事谁花钱，谁花钱谁担责”的权责机制，建议将本次绩效评价结果报市政府批准，作为今后债券资金分配或财政资金安排的重要依据。

### **九、评价结论**

长沙市本级政府 2018 - 2019 年度土地储备专项债券项目的实施，促进长沙经济平稳健康发展，逐步完善专项债券管理，遏制违法违规变相举债行为，深化财政与金融互动，降低土地收储资金成本，土储中心推进土地收储工作，抓好拆迁、拆后管理，做好土地招商供应上市。但部分项目在前期工作、资金

管理、项目实施、项目产出等方面还有待加强。

经综合评定，长沙市本级政府 2018 - 2019 年度土地储备专项债券项目绩效评价得分 81.94 分，评价等级为“良”。

长沙市财政局绩效评价工作组

2020 年 8 月