

《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》简评

2017年6月7日



联合资信评估有限公司

电话：010-85679696

传真：010-85679228

地址：北京市朝阳区建国门外大 邮箱：lianhe@lhratings.com

街2号 PICC 大厦 17 层

网址：www.lhratings.com

《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》简评

作者：联合资信

近日，财政部、国土资源部联合下发了《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，以下简称“《62号文》”），提出地方政府可发行土地储备专项债券（以下简称“土储专项债”），并从偿债资金来源、额度管理、发行机制、监督管理等方面提出了具体规定。土储专项债是指地方政府为土地储备发行，以项目对应并纳入政府性基金预算管理的国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入（以下简称“土地出让收入”）偿还的地方政府专项债券。

发挥疏堵结合开前门的关键作用

发行土储专项债是土地储备业务管理疏堵结合开前门之举，进一步规范了土地储备工作。

2016年2月，财政部、国土资源部、中国人民银行、银监会联合下发的《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）首次明确指出各类城投公司等其他机构一律不得再从事新增土地储备工作。2017年5月，《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预【2017】50号）规定地方政府不得将公益性资产、储备土地注入融资平台公司，不得承诺将储备土地预期出让收入作为融资平台公司偿债资金来源，不得利用政府性资源干预金融机构正常经营行为；融资平台公司在境内外举债融资时，应当向债权人主动书面声明不承担政府融资职能，并明确自2015年1月1日起其新增债务依法不属于地方政府债务。上述政策的出台，意味着城投公司直接或间接从事土地储备工作或融资的方式彻底被否决。而当前土地使用权出让收入作为地方政府财政收入的重要来源，土地储备工作稳定发展至关重要，地方政府针对土地储备事项的投入资金来源只能依赖于地方政府债券。在地方政府财政支

出压力不断增加的情况下，推出土地储备专项债券，为土地储备工作的开展打开了前门。

土储专项债本身设计更灵活、更具专业性

土储专项债作为地方政府专项债券的一个品种，延续了地方政府传统专项债券在制度设计上的普遍规定，同时也具有针对性更强，设计更灵活，监管更严等特点。

募投项目以及偿债资金来源更具针对性。一方面，土储专项债募集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，资金的使用对应到具体项目，而传统专项债券仅规定用于有一定收益的公益性项目。另一方面，土储专项债对应土地储备项目取得的土地出让收入专门用于偿还对应债券，不得通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金，而传统专项债券由对应的政府性基金收入偿还。即土储专项债的资金来源和偿还均是专款专用，项目的针对性较强。

期限结构、还款条款设计更加灵活。土储专项债发行期限应当与土地储备项目期限适应，原则上不超过 5 年，而传统专项债期限为 1 年、2 年、3 年、5 年、7 年和 10 年，土储专项债期限相对较短，且未设计固定期限，存在变动空间。另外，土储专项债可以约定根据土地出让收入情况提前偿还债券本金的条款，同时鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。传统专项债券则没有提前偿还债券本金条款设置。

资金使用及募投项目监管更加严格。相较于传统专项债券的监管要求，土储专项债提出了更严格的动态监管方式，包括要求地方各级土地储备机构理清土地产权，完成土地登记，及时评估储备土地资产价值，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。新的监管要求加强了土地的动态监管和日常统计，能更好实现对土储专项债资金使用情况、偿债资金实现情况的监管。

有利于地方政府加强土地资源管理

《62号文》是继国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会联合下发《关于加强土地储备与融资管理的通知》（国土资发【2012】162号）文件后，对土地储备管理工作的进一步强化，并提出了建立土地储备项目库、及时评估土地资产等新要求。同时财政部、国土资源部有关负责人就印发《62号文》答记者问中明确指出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。土地储备项目库信息全面，土地资产使用动态管理方式，上述新要求有利于地方政府梳理其土地资源，实现精细化管理。

综上所述，随着土储专项债正式落地，地方政府债务、平台公司的定位将更加明晰，土地储备工作的开展将更加顺畅。对于土储专项债本身而言，投资者针对其信用风险的评估除对发行人自身实力的评价外，还要加强对债券本身对应项目、条款设置等方面的评估和考量。