

# Risk Identification and Prevention in Land Reserve Special Bond Fund Management

Kai Yin

Ji'an City Land and Space Survey and Planning Center, Ji'an, Jiangxi, 343000, China

## Abstract

As local government debt management becomes increasingly standardized, land reserve special bonds have emerged as a crucial funding source for urban renewal, revitalization of idle land, and infrastructure development. These bonds are characterized by their large scale, extended duration, and complex management chain, exerting direct impacts on fiscal operations and land market stability. Moreover, their involvement of multiple departments—including finance, natural resources, and financing management—makes their fund management significantly more complex than that of general construction special bonds. In light of this, this paper first elucidates the connotation of fund management for land reserve special bonds and the risks they entail, based on literature review and practical case studies, before proposing corresponding risk prevention measures.

## Keywords

land reserve special bonds; fund management risks; identification; prevention and control measures

# 土地储备专项债资金管理中的风险识别与防控

尹凯

吉安市国土空间调查规划中心, 中国 · 江西 吉安 343000

## 摘要

随着地方政府债务管理持续规范, 土地储备专项债已成为支撑城市更新、存量土地盘活与基础性开发的重要资金来源, 其资金规模大、周期长、管理链条复杂, 对财政运行与土地市场稳定具有直接影响。同时加之涉及财政、自然资源与融资管理等多部门协同, 其资金管理复杂性明显高于一般建设类专项债。有鉴于此, 本文通过查阅相关文献及结合实践情况下, 先就土地储备专项债资金管理内涵及其面临何种风险识别进行阐述, 随后提出相应防控措施。

## 关键词

土地储备专项债; 资金管理风险; 识别; 防控措施

## 1 引言

近些年来, 随着土地储备债务的急剧增加及违规融资的出现, 地方政府金融风险不断增大。为妥善处理土地储备债务以及减轻政府和金融市场的风险, 针对其庞大的资金管理工作做好风险防控就显得十分重要<sup>[1]</sup>。为此, 文章将就土地储备专项债资金管理中的风险识别与防控展开探讨, 以供参考。

## 2 土地储备专项债资金管理概述

土地储备专项债资金管理, 是指地方政府在既定财政债务管理框架内, 以土地储备项目为载体, 对专项债资金从立项申报、预算安排、资金拨付、使用控制到偿还保障全过程实施的制度化管理行为。从实践看, 该类专项债主要用于

收储存量建设用地、征收整理低效用地及完善前期基础设施, 资金管理主体通常由财政部门牵头, 土地储备机构具体执行, 形成财政预算约束与项目运行管理相结合的运行模式。在管理机制上, 土地储备专项债强调“项目对应、资金专用、收益覆盖”的基本原则, 要求专项债资金与具体土地储备项目一一对应, 并以未来土地出让收入作为核心偿债来源。同时, 相关管理还受到政府性基金预算、债务限额管理以及土地市场调控政策的多重约束, 决定了其资金运作必须在合规性、流动性与风险可控性之间保持平衡。

## 3 土地储备专项债资金管理中的风险识别

### 3.1 项目合规边界不清风险

在土地储备专项债资金管理实践中, 项目合规边界不清是较为突出的基础性风险之一。部分地区在项目申报阶段, 对土地储备专项债的支持范围理解不够精准, 将开发性较强或收益结构不符合专项债要求的项目纳入申报范围, 导致项目属性与专项债政策初衷存在偏离。同时, 在土地取得

【作者简介】尹凯 (1974-), 男, 中国江西永新人, 本科, 经济师, 从事经济研究。

方式、整理内容及配套支出界定上，存在合规标准执行弹性过大的情况，使部分资金用途游走于政策边界地带。该类风险在初期往往不易显现，但在后续审计、检查或债务风险评估中容易被集中暴露，进而引发资金被调整、项目被叫停等连锁反应，对专项债资金使用的连续性和稳定性形成冲击。

### 3.2 资金使用过程失控风险

在土地储备专项债资金管理中，资金使用过程失控风险主要体现在预算分解不精确、拨付节点不匹配和账务核算不规范三个方面。专项债资金如果未能严格按照经批准的土地储备实施方案与专项债项目清单分别固化至年度预算和财政拨款依据，就可能在执行阶段出现超范围支出或用途漂移，使资金脱离土地收储核心任务，从而弱化制度约束。当前部分地方财政在专项债资金预算拆分时未能做到按宗地编号、取得方式及支出事项逐项明确导致资金用途解释空间扩大，后续拨付环节又因与实际项目推进节点联动不足出现提前拨付或集中拨付现象，增加了资金与项目进度不匹配的风险<sup>[2]</sup>。此外，专项债资金与其他财政性资金在账务管理上界限不清，专账核算不到位，使得支出凭证、合同文本与项目节点之间的对应规则无法严格兑现，连续追溯链条中出现断点。

### 3.3 收益实现不确定性风险

在土地储备专项债资金管理实践中，收益实现不确定性风险主要源于土地市场波动与收益测算刚性假设之间的错配。部分地区在专项债项目论证阶段，过度依赖短期市场高点数据，对历史成交价格、溢价率和去化周期的离散性认识不足，未能充分反映流拍、延迟出让等情形，导致收益测算结果偏高且缺乏安全边际。当土地市场进入调整期或供地节奏因宏观调控、需求变化而放缓时，土地出让收入兑现进度明显滞后，专项债本息偿还对单一收入来源的依赖被放大，易形成年度偿债资金缺口。同时，收益预测结果未能与债务期限和还本付息节奏形成有效匹配，存在收益尚未实现而偿债责任已集中到期的结构性矛盾，进而对政府性基金预算平衡和专项债滚动安排产生持续压力。

### 3.4 部门协同约束不足风险

土地储备专项债资金管理涉及财政、自然资源和土地储备机构等多个主体，部门协同约束不足容易演化为系统性管理风险。在实际运行中，部分地区职责划分停留在原则层面，资金预算审核、土地收储合规性确认与项目实施进度之间缺乏刚性衔接，导致专项债资金拨付与土地整理、出让安排不同步。信息报送口径不统一、更新不及时，使资金台账、项目进度和土地供应数据难以相互印证，影响对收益实现和偿债能力的判断。当项目实施条件发生变化时，缺乏常态化会商机制，单一部门依据局部信息调整决策，容易造成资金使用偏离原定用途或出让时序失衡，进一步削弱专项债偿债基础，并在责任追溯时形成界定困难，放大潜在风险的累积效应。

## 4 土地储备专项债资金管理风险的防控措施

### 4.1 强化项目准入与分类审核机制

在土地储备专项债资金管理风险防控实践中，强化项目准入与分类审核机制应当立足现行政策约束和地方操作实际，从源头压实合规责任并细化审核规则。第一，在项目准入环节，应以财政部关于地方政府专项债券和土地储备管理的规范性文件为依据，对专项债支持土地储备的适用情形进行操作层面的再拆解，将土地取得方式、整理内容及可列支费用逐项对应政策条款，形成内部统一执行的准入判定清单，并通过财政、自然资源等部门联合把关，减少因理解弹性产生的合规偏差。第二，在项目分类审核过程中，应结合土地储备项目在整理深度、实施周期和收益形成方式上的差异，建立分类型审核框架，对已完成征收、规划条件稳定的项目重点审查成本构成和资金需求合理性，对处于前期阶段或整理周期较长的项目强化政策适配性和实施可控性审查，避免简单套用统一标准导致风险判断失真。第三，在前期论证材料审查方面，应突出实质审核要求，通过权属证明、规划批复及征收方案等资料的交叉核验，重点识别土地权属不完整、规划调整尚未落实或征收补偿存在不确定因素的情形，防止以形式完备替代条件成熟，降低项目在实施阶段发生调整或搁置的可能。第四，在准入审核结果运用上，应建立与资金拨付相衔接的动态管理机制，对存在阶段性不确定因素的项目实行条件化准入，通过分期安排资金、设置复审节点等方式持续跟踪项目条件变化，并在合规边界发生实质变化时及时调整支持安排，从制度运行层面压缩不具备稳定实施条件项目占用专项债资金的空间。

### 4.2 完善资金使用全过程约束安排

针对土地储备专项债资金在执行阶段易出现约束弱化与使用偏移的问题，应从制度层面对资金运行全过程实施可操作、可核查的约束安排。第一，在预算约束层面，应以经批准的土地储备实施方案和专项债项目清单为基础，将专项债资金按照宗地编号、取得方式、整理内容及对应支出事项进行逐项拆分，并同步固化到年度预算和财政拨款依据中，明确禁止在执行过程中以统筹、调剂等名义扩大资金适用范围，从源头压缩模糊解释空间。第二，在资金拨付环节，应建立与土地收储程序高度匹配的分段拨付机制，将资金拨付条件具体限定为征地补偿协议签订、土地权属完成、场地平整验收等实质性节点，并由财政部门依据项目进展资料逐笔审核，避免脱离实际进度的集中拨付。第三，在账务管理方面，应要求土地储备专项债资金实行全程专账核算，明确支出凭证、合同文本与项目节点之间的对应规则，严格区分专项债资金与其他财政性资金的使用边界，确保资金去向、余额变化和支付依据可被连续追溯<sup>[3]</sup>。第四，在执行监测与调整机制上，应通过定期比对预算执行数据与土地储备实际推进情况，对资金使用节奏、项目实施进度和成本偏离情况开展常态化核查，对不符合原定安排的项目及时采取限额使

用、暂停拨付或用途纠偏等措施，使专项债资金始终在既定土地储备框架内运行。

#### 4.3 构建稳健的收益测算与偿债安排体系

针对土地储备专项债资金管理中收益实现不确定性带来的系统性风险，应在既有制度框架内，通过更具约束力和可操作性的安排，构建相对稳健的收益测算与偿债安排体系。首先，在项目论证与收益测算环节，应以地方土地市场历史数据为基础，对近三至五年同类地块成交价格、溢价率、成交周期及流拍情况进行系统梳理，并结合城市供地计划与需求变化，对拟出让土地设置区间化、分阶段的价格假设，同时在测算模型中主动引入折价系数和延迟到让因素，将收益预测结果控制在偏保守区间，并将测算下限作为专项债规模和期限安排的重要依据，防止收益测算与债务安排脱节。其次，在偿债结构设计中，应结合土地出让收入年度波动特征，对专项债本息偿还进行分年度、分批次安排，通过拉长偿债期限、均衡年度还本付息规模，避免在土地市场下行或供地节奏放缓阶段形成集中兑付压力，同时将偿债计划纳入中期财政规划进行统筹管理，确保年度预算中具备明确、可落实的资金来源安排。再次，在收益来源保障方面，应在不突破专项债管理边界的前提下，对土地储备相关政府性基金收入进行系统梳理，将土地整理回收资金、依法合规的土地价款返还资金等纳入辅助偿债测算范围，并通过专账管理、用途锁定等方式，明确其对专项债偿债的支撑顺序和使用条件，以降低对单一土地出让收入的依赖程度。最后，应建立以年度为周期的收益实现评估与调整机制，对土地出让进度、成交结果及实际收入完成情况进行持续跟踪，并将评估结果作为调整后续供地计划和偿债安排的重要依据，当市场环境发生明显变化时，及时对偿债节奏和资金统筹方式进行修正，使收益测算与偿债安排始终保持动态匹配状态<sup>[4]</sup>。

#### 4.4 健全部门协同与责任约束机制

针对土地储备专项债资金管理中部门协同与责任约束薄弱的问题，应在现行财政与土地管理制度框架内，通过制度细化与程序固化构建可执行的协同防控机制。第一，在职责界定层面，应以专项债项目全流程为主线，将财政部门对资金预算审核、拨付节奏和绩效监控的职责，自然资源部门对土地收储合规性、权属清晰度及供应计划安排的职责，以

及土地储备机构对项目实施、资金具体使用和地块管理的职责进行条文式明确，并通过联合印发操作规程的方式嵌入日常管理，防止因职责模糊形成资金管理与土地管理之间的空档衔接。第二，在协同运行层面，应建立以项目为单元的跨部门会商机制，对项目实施过程中出现的收储方式调整、出让时序变化、资金支付偏离预算等情形，由财政、自然资源和土地储备机构同步参与研判，并形成书面处理意见，避免单一部门依据局部信息作出决策而放大偿债和资金安全风险。第三，在信息衔接层面，应统一专项债资金台账、项目进度台账和土地供应台账的口径要求，明确报送频次和责任主体，确保资金拨付、项目推进与土地市场安排之间形成可对照、可追溯的闭环关系，减少信息不一致导致的管理判断失真。第四，在责任约束层面，应将部门协同履职情况纳入专项债项目内部监督和考核范围，对因沟通不到位、审核把关缺失或会商机制未有效运行而引发的资金闲置、违规使用或偿债风险，通过程序化追责方式倒查责任链条，使协同要求由原则性安排转化为具有约束力的管理规则<sup>[5]</sup>。

### 5 结语

综上所述，土地储备专项债资金管理具有政策性强、链条长和风险传导快的特点，通过系统识别其面临的主要风险，并围绕它们构建以项目准入、资金约束、收益安排和部门协同为核心的防控体系，有助于提升土地储备专项债资金管理的规范化和稳定性，为专项债在土地储备领域的持续运作奠定更加稳固的制度基础。

### 参考文献

- [1] 姜哲彬,毛花梅,于晨.土地储备专项债券全生命周期管理难点分析及对策研究[J].浙江国土资源,2025(7):29-31.
- [2] 邓昀松,晏阳,李晓东.对广西土地储备专项债券使用管理工作的思考——以2019年广西壮族自治区本级为例[J].南方国土资源,2020(7):3.
- [3] 李艳芬.试论我国土地储备融资的政策变革和模式创新[J].中文科技期刊数据库(全文版)社会科学,2022(2):3.
- [4] 李艳芬.试论我国土地储备融资的政策变革和模式创新[J].中文科技期刊数据库(全文版)社会科学,2022(2):3.
- [5] 马娟,李黎.关于土地储备专项债券问题的探讨[J].建筑工程技术与设计,2020(19).