

四部委加强土地储备与融资管理对城投企业实质影响较小

上海新世纪资信评估投资服务有限公司 公共融资部

戴晓枫 常雅靓

近日，财政部、国土资源部、中国人民银行、银监会等四部委联合下发《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）（以下简称“《通知》”），要求根据《预算法》以及《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）等有关规定，规范土地储备和资金管理行为，促进土地储备健康发展，对城投企业的实质性影响较小。

一、土地储备新规的主要内容

《通知》对规范土地储备和资金管理的内容主要包括以下五个方面：

1. 清理压缩土地储备机构数量。《通知》要求各地区应当结合事业单位分类改革，对现有土地储备机构进行全面清理。每个县级以上（含县级）法定行政区划原则上只能设置一个土地储备机构，统一隶属于所在行政区划国土资源主管部门管理。对于重复设置的土地储备机构，应当在压缩归并的基础上，按规定重新纳入土地储备名录管理。并将土地储备机构统一划为公益一类事业单位。上述工作需在2016年12月31日前完成。

2. 规范土地储备机构职能范围。《通知》明确规定土地储备工作只能由纳入名录管理的土地储备机构承担，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。土地储备机构不得在土地储备职能之外，承担与土地储备职能无关的事务，包括城市基础设施建设、城镇保障性安居工程建设等事务，已经承担的上述事务应当于2016年12月31日前进行剥离和划转。

3. 合理控制土地储备规模。《通知》要求各地土地储备总体规模应当根据当地经济发展水平、当地财力状况、年度土地供应量、年度地方政府债务限额、地方政府还款能力等因素确定，合理调整土地储备进度，避免由于土地储备规模偏大而形成土地资源利用不充分和地方政府债务压力。

4. 调整规范土地储备资金来源及使用范围。《通知》明确规定土地储备机构新增土地储备项目所需资金应当严格按照规定纳入政府性基金预算，从国有土地收益基金、土地出让收入和其他财政资金中统筹安排，不足部分在国家核定的债务限额内通过省级政府代发地方政府债券筹集资金解决。自2016年1月1日起，各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款。《通知》指出土地储备资金主

要用于征收、收购、优先购买、收回土地以及储备土地供应前的前期开发等土地储备开支，明确其具体使用范围，强调土地储备资金与土地储备机构日常经费开支应当实行分账核算，不得相互混用。

5. 处置存量土地储备债务。《通知》明确提出对清理甄别后认定为地方政府债务的存量土地储备贷款（截至 2014 年末），应纳入政府性基金预算管理，偿债资金通过政府性基金预算统筹安排，并逐步发行地方政府债券予以置换。

二、土地储备新规对城投企业的实质性影响较小

新世纪评级认为，从长远角度看，《通知》加强了土地储备机构及其行为、土地储备资金筹集与使用等方面的管理，有助于提高土地储备机构的工作效率，改变当前在土地储备及相应资金筹集、使用等环节存在的乱象，合理控制土地储备规模，实现土地储备债务纳入财政预算管理，进而降低土地储备债务风险，防御系统性财政金融危机。从具体层面看，《通知》可能产生的影响如下：

1. 《通知》实现了对之前已出台文件相关政策思想的延续和深化。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等四部委于 2012 年出台了《关于加强土地储备与融资管理的通知》（国土资发〔2012〕162 号），此文中已提出要加强土地储备机构管理，建立土地储备机构名录，由国土资源主管部门统一归口管理土地储备工作；合理确定储备土地规模结构，严格控制土地储备总规模和融资规模；不得通过土地储备机构下设机构进行储备土地前期开发的工程建设；规范土地储备融资行为，土地储备机构融资应纳入地方政府性债务统一管理，执行地方政府性债务管理的统一政策；严格土地储备资金管理等，此次《通知》中的要求与国土资发〔2012〕162 号文上述内容一脉相承。同时，《通知》进一步厘清了土地储备机构与城投公司在职能上的区别，亦是对 43 号文关于“地方政府不得通过企事业单位等举债”政策的延续和深化。

2. 《通知》有利于加强土地储备融资渠道管理、优化土地储备资金来源结构，叫停土地储备贷款，未来部分土地储备资金将来自于地方政府债券。此前出台的国土资发〔2012〕162 号文提出“列入名录的土地储备机构可以向银行业金融机构贷款”，“名录内土地储备机构所属的储备土地，具有合法的土地使用证，方可用于储备抵押贷款”；而此次《通知》中明确提出调整土地储备筹资方式，叫停土地储备贷款，因此，此项规定是《通知》的重磅所在。叫停土地储备贷款，规定今后各地区新增土地储备项目所需资金严格纳入政府性基金预算，调整土地储备筹资方式为财政部从已供应储备土地产生的土地出让收入、国有土地收益基金、发行地方政府债券筹集的土地储备资金和其他财政资金中统筹安排的资金、以及上述资金产生的利息收入等。在当前全国经济下行及全国各省份土地财政缩

减的大背景下，期望仅从土地出让收入、国有土地收益基金及其他可用于土地储备的财政资金中获取未来新增土地储备项目所需全部资金的难度较大，因此未来将有部分地方政府债券用于土地储备相关项目。但鉴于地方政府债务目前已实行限额管理，短期内《通知》不会造成地方政府债券总发行额度的扩增。

3. 《通知》有利于置换土地储备存量债务、加强债务预算管理，有助于提高对债务风险的整体把控，防范系统性财政金融风险。 存量债务方面，《通知》要求对清理甄别后认定为地方政府债务（截至 2014 年 12 月 31 日）的存量土地储备贷款纳入政府性基金预算管理，偿债资金通过政府性基金预算统筹安排，并逐步发行地方政府债券予以置换；新增债务方面，《通知》切断了土地储备机构向银行业金融机构举借土地储备贷款的筹资渠道，严格纳入政府性基金预算管理，土地储备资金不足部分通过发行地方政府债务解决。上述规定规范了土地储备资金的筹资方式，符合 43 号文关于“地方政府要进一步规范土地出让管理，坚决制止违法违规出让土地及融资行为”的政策要求，能够提高对土地储备债务风险的整体把控，防范化解系统性财政金融风险。同时，调整土地储备资金筹资方式，以发行地方政府债券替换银行土地储备贷款，有利于降低土地储备机构债务利息负担，优化债务期限结构。此外，《通知》对土地储备存量、新增债务均提出了明确的处置办法，保障了相关政策的切实执行。

4. 《通知》有利于调节土地储备节奏，提高土地资源利用率，减少土地储备资金无效占用，促进各地区土地市场持续健康发展。《通知》提出应根据当地经济发展水平、当地财力状况、年度土地供应量、年度地方政府债务限额、地方政府还款能力等因素合理确定土地储备总体规模，强调目前现有土地储备规模偏大的，要加快已储备土地的前期开发和供应进度，相应减少或停止新增以后年度土地储备规模。新世纪评级认为，调节储备土地的前期开发和供应节奏，控制土地储备规模，旨在提高土地资源和土地储备资金的利用效率，统筹协调土地出让进度，提升整体土地出让收益，促进各地区土地市场持续健康发展。当前房地产市场行业处于去库存阶段，土地市场景气度整体偏低，过量的土地储备规模会导致土地资源利用效率低下、土地储备资金大规模被无效占用等问题，进而增大地方政府债务压力。因此，去化不合理的超前土地储备，能够降低因此而产生的债务负担，减少过量土地储备持有风险和资金低效占用规模。

5. 《通知》对大多数城投类企业运营的实质性影响较小。基于之前已出台的相关政策文件（国土资发〔2012〕162 号文、43 号文等），剥离城投类企业土地储备等相关政府职能、融资平台公司不得新增政府债务等早已成为城投类企业的主导政策思想，且各地城投类企业多已完成土地储备职能的剥离工作，业务运营正逐步实现规范化和市场化，虽然目前仍有大量城投类企业接受地方政府相关部

门的委托，开展土地一级开发整理业务，但大多数已不承担土地储备职能，鉴于《通知》未对此部分进行限制，新世纪评级认为《通知》对于城投类企业整体来说不会因此受到实质性影响。已完成土地储备职能剥离的城投类企业仅需根据“项目承接主体或供应商按合同约定数额获取报酬，不得与土地使用权出让收入挂钩”的规定，改变土地开发整理业务收入获取模式即可。