

# 土地储备政策汇编

自然资源部自然资源所有者权益司

自然资源部国土整治中心

# 目 录

## 国务院文件

|                                            |   |
|--------------------------------------------|---|
| 国务院关于加强地方政府性债务管理的意见<br>(国发〔2014〕43号) ..... | 2 |
| 国务院关于加强国有土地资产管理的通知<br>(国发〔2001〕15号) .....  | 7 |

## 国务院办公厅文件

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| 国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知<br>(国办发〔2006〕100号) ..... | 12 |
|-----------------------------------------------------|----|

## 多部委联合文件

|                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------|----|
| 财政部 自然资源部关于印发《土地储备项目预算管理办法(试行)》的通知<br>(财预〔2019〕89号) .....               | 18 |
| 自然资源部办公厅关于进一步规范储备土地抵押融资加快批而未供土地处置有关问题的通知<br>(自然资办发〔2019〕3号) .....       | 25 |
| 财政部 国土资源部关于印发《土地储备资金财务管理办法》的通知<br>(财综〔2018〕8号) .....                    | 27 |
| 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关于印发《土地储备管理办法》的通知<br>(国土资规〔2017〕17号) .....  | 32 |
| 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<br>(财预〔2017〕62号) .....           | 38 |
| 财政部 国土资源部 中国人民银行 银监会 关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知<br>(财综〔2016〕4号) .....        | 45 |
| 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关于加强土地储备与融资管理的通知<br>(国土资发〔2012〕162号) ..... | 50 |

## 财政部文件

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| 财政部关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知<br>(财预〔2017〕87号) .....  | 55 |
| 财政部关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知<br>(财预〔2017〕50号) .....        | 58 |
| 财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知<br>(财预〔2016〕155号) .....    | 62 |
| 财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见<br>(财预〔2015〕225号) .....       | 67 |
| 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<br>(财库〔2015〕83号) .....   | 71 |
| 关于印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》的通知<br>(财预〔2014〕351号) ..... | 75 |
| 财政部关于印发《土地储备资金会计核算办法(试行)》的通知<br>(财会〔2008〕10号) .....   | 79 |

#### 近期培训安排:

用地预审报批全流程实务+节约集约专章编制 12月22日 南京

土地复垦方案编制全流程实务 1月19日 成都

AOPA无人机飞手证+通用航空无人机经营许可证

单位长期组织国土相关业务技术培训

感兴趣的朋友请联系 **薛老师: 13311262567**



# 国务院文件

---

土地储备政策汇编 2019

# 国务院关于加强地方政府性债务管理的意见

(国发〔2014〕43号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：  
为加强地方政府性债务管理，促进国民经济持续健康发展，根据党的十八大、十八届三中全会精神，现提出以下意见：

## 一、总体要求

### (一) 指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻落实党的十八大、十八届三中全会精神，按照党中央、国务院决策部署，建立“借、用、还”相统一的地方政府性债务管理机制，有效发挥地方政府规范举债的积极作用，切实防范化解财政金融风险，促进国民经济持续健康发展。

### (二) 基本原则

疏堵结合。修明渠、堵暗道，赋予地方政府依法适度举债融资权限，加快建立规范的地方政府举债融资机制。同时，坚决制止地方政府违法违规举债。

分清责任。明确政府和企业的责任，政府债务不得通过企业举借，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。政府与社会资本合作的，按约定规则依法承担相关责任。

规范管理。对地方政府债务实行规模控制，严格限定政府举债程序和资金用途，把地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理，实现“借、用、还”相统一。

防范风险。牢牢守住不发生区域性和系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险。

稳步推进。加强债务管理，既要积极推进，又要谨慎稳健。在规范管理的同时，要妥善处理存量债务，确保在建项目有序推进。

## 二、加快建立规范的地方政府举债融资机制

(一) 赋予地方政府依法适度举债权限。经国务院批准，省、自治区、直辖市政府可以适度举借债务，市县级政府确需举借债

务的由省、自治区、直辖市政府代为举借。明确划清政府与企业界限，政府债务只能通过政府及其部门举借，不得通过企事业单位等举借。

**（二）建立规范的地方政府举债融资机制。**地方政府举债采取政府债券方式。没有收益的公益性事业发展确需政府举借一般债务的，由地方政府发行一般债券融资，主要以一般公共预算收入偿还。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。

**（三）推广使用政府与社会资本合作模式。**鼓励社会资本通过特许经营等方式，参与城市基础设施等有一定收益的公益性事业投资和运营。政府通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则，使投资者有长期稳定收益。投资者按照市场化原则出资，按约定规则独自或与政府共同成立特别目的公司建设和运营合作项目。投资者或特别目的公司可以通过银行贷款、企业债、项目收益债券、资产证券化等市场化方式举债并承担偿债责任。政府对投资者或特别目的公司按约定规则依法承担特许经营权、合理定价、财政补贴等相关责任，不承担投资者或特别目的公司的偿债责任。

**（四）加强政府或有债务监管。**剥离融资平台公司政府融资职能，融资平台公司不得新增政府债务。地方政府新发生或有债务，要严格限定在依法担保的范围内，并根据担保合同依法承担相关责任。地方政府要加强对或有债务的统计分析和风险防控，做好相关监管工作。

### **三、对地方政府债务实行规模控制和预算管理**

**（一）对地方政府债务实行规模控制。**地方政府债务规模实行限额管理，地方政府举债不得突破批准的限额。地方政府一般债务和专项债务规模纳入限额管理，由国务院确定并报全国人大或其常委会批准，分地区限额由财政部在全国人大或其常委会批准的地方政府债务规模内根据各地区债务风险、财力状况等因素测算并报国务院批准。

**（二）严格限定地方政府举债程序和资金用途。**地方政府在国务院批准的分地区限额内举借债务，必须报本级人大或其常委会批准。地方政府不得通过企事业单位等举借债务。地方政府举借债务要遵循市场化原则。建立地方政府信用评级制度，逐步完

善地方政府债券市场。地方政府举借的债务，只能用于公益性资本支出和适度归还存量债务，不得用于经常性支出。

**（三）把地方政府债务分门别类纳入全口径预算管理。**地方政府要将一般债务收支纳入一般公共预算管理，将专项债务收支纳入政府性基金预算管理，将政府与社会资本合作项目中的财政补贴等支出按性质纳入相应政府预算管理。地方政府各部门、各单位要将债务收支纳入部门和单位预算管理。或有债务确需地方政府或其部门、单位依法承担偿债责任的，偿债资金要纳入相应预算管理。

#### **四、控制和化解地方政府性债务风险**

**（一）建立地方政府性债务风险预警机制。**财政部根据各地区一般债务、专项债务、或有债务等情况，测算债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率等指标，评估各地区债务风险状况，对债务高风险地区进行风险预警。列入风险预警范围的债务高风险地区，要积极采取措施，逐步降低风险。债务风险相对较低的地区，要合理控制债务余额的规模和增长速度。

**（二）建立债务风险应急处置机制。**要硬化预算约束，防范道德风险，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则。各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。地方政府出现偿债困难时，要通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产等方式，多渠道筹集资金偿还债务。地方政府难以自行偿还债务时，要及时上报，本级和上级政府要启动债务风险应急处置预案和责任追究机制，切实化解债务风险，并追究相关人员责任。

**（三）严肃财经纪律。**建立对违法违规融资和违规使用政府性债务资金的惩罚机制，加大对地方政府性债务管理的监督检查力度。地方政府及其所属部门不得在预算之外违法违规举借债务，不得以支持公益性事业发展名义举借债务用于经常性支出或楼堂馆所建设，不得挪用债务资金或改变既定资金用途；对企业的注资、财政补贴等行为必须依法合规，不得违法为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保；不得违规干预金融机构等正常经营活动，不得强制金融机构等提供政府性融资。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。

#### **五、完善配套制度**

**（一）完善债务报告和公开制度。**完善地方政府性债务统计

报告制度，加快建立权责发生制的政府综合财务报告制度，全面反映政府的资产负债情况。对于中央出台的重大政策措施如棚户区改造等形成的政府性债务，应当单独统计、单独核算、单独检查、单独考核。建立地方政府性债务公开制度，加强政府信用体系建设。各地区要定期向社会公开政府性债务及其项目建设情况，自觉接受社会监督。

**（二）建立考核问责机制。**把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。明确责任落实，各省、自治区、直辖市政府要对本地区地方政府性债务负责任。强化教育和考核，纠正不正确的政绩导向。对脱离实际过度举债、违法违规举债或担保、违规使用债务资金、恶意逃废债务等行为，要追究相关责任人责任。

**（三）强化债权人约束。**金融机构等不得违法违规向地方政府提供融资，不得要求地方政府违法违规提供担保。金融机构等购买地方政府债券要符合监管规定，向属于政府或有债务举借主体的企业法人等提供融资要严格规范信贷管理，切实加强风险识别和风险管理。金融机构等违法违规提供政府性融资的，应自行承担相应损失，并按照商业银行法、银行业监督管理法等法律法规追究相关机构和人员的责任。

## **六、妥善处理存量债务和在建项目后续融资**

**（一）抓紧将存量债务纳入预算管理。**以 2013 年政府性债务审计结果为基础，结合审计后债务增减变化情况，经债权人与债务人共同协商确认，对地方政府性债务存量进行甄别。对地方政府及其部门举借的债务，相应纳入一般债务和专项债务。对企事业单位举借的债务，凡属于政府应当偿还的债务，相应纳入一般债务和专项债务。地方政府将甄别后的政府存量债务逐级汇总上报国务院批准后，分类纳入预算管理。纳入预算管理的债务原有债权债务关系不变，偿债资金要按照预算管理要求规范管理。

**（二）积极降低存量债务利息负担。**对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务，各地区可申请发行地方政府债券置换，以降低利息负担，优化期限结构，腾出更多资金用于重点项目建设。

**（三）妥善偿还存量债务。**处置到期存量债务要遵循市场规则，减少行政干预。对项目自身运营收入能够按时还本付息的债务，应继续通过项目收入偿还。对项目自身运营收入不足以还本付息的债务，可以通过依法注入优质资产、加强经营管理、加大改革力度等措施，提高项目盈利能力，增强偿债能力。地方政府



应指导和督促有关债务举借单位加强财务管理、拓宽偿债资金渠道、统筹安排偿债资金。对确需地方政府偿还的债务，地方政府要切实履行偿债责任，必要时可以处置政府资产偿还债务。对确需地方政府履行担保或救助责任的债务，地方政府要切实依法履行协议约定，作出妥善安排。有关债务举借单位和连带责任人要按照协议认真落实偿债责任，明确偿债时限，按时还本付息，不得单方面改变原有债权债务关系，不得转嫁偿债责任和逃废债务。对确已形成损失的存量债务，债权人应按照商业化原则承担相应责任和损失。

**（四）确保在建项目后续融资。**地方政府要统筹各类资金，优先保障在建项目续建和收尾。对使用债务资金的在建项目，原贷款银行等要重新进行审核，凡符合国家有关规定的项目，要继续按协议提供贷款，推进项目建设；对在建项目确实没有其他建设资金来源的，应主要通过政府与社会资本合作模式和地方政府债券解决后续融资。

## **七、加强组织领导**

各地区、各部门要高度重视，把思想和行动统一到党中央、国务院决策部署上来。地方政府要切实担负起加强地方政府性债务管理、防范化解财政金融风险的责任，结合实际制定具体方案，政府主要负责人要作为第一责任人，认真抓好政策落实。要建立地方政府性债务协调机制，统筹加强地方政府性债务管理。财政部门作为地方政府性债务归口管理部门，要完善债务管理制度，充实债务管理力量，做好债务规模控制、债券发行、预算管理、统计分析和风险监控等工作；发展改革部门要加强政府投资计划管理和项目审批，从严审批债务风险较高地区的新开工项目；金融监管部门要加强监管、正确引导，制止金融机构等违法违规提供融资；审计部门要依法加强对地方政府性债务的审计监督，促进完善债务管理制度，防范风险，规范管理，提高资金使用效益。各地区、各部门要切实履行职责，加强协调配合，全面做好加强地方政府性债务管理各项工作，确保政策贯彻落实到位。

2014年9月21日

# 国务院关于加强国有土地资产管理的通知

(国发〔2001〕15号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

改革开放以来，随着土地使用改革制度的深化，土地资源的资产价值得到体现，逐步适应城市建设、企业改革、经济结构调整需要。但目前国有土地资产通过市场配置的比例不高，透明度低；划拨土地大量非法入市，隐形交易；随意减免地价，挤占国有土地收益的现象严重，使得大量应有国家取得的土地收益流失到少数单位和个人手中。这不仅严重影响了对土地的保护和合理开发、利用，而且滋生腐败现象。为加强国有土地资产管理，切实防止国有土地资产流失，现就有关问题通知如下：

## 一、严格控制建设用地供应总量

严格控制土地供应总量是规范土地市场的基本前提。只有在严格控制土地供应总量的前提下，才能有效发挥市场配置土地资源的基础性作用，充分实现土地资产价值，提高土地资源利用效率。各级政府必须严格执行土地利用总体规划、城市规划和土地利用年度计划，严格控制新增建设用地供应总量。要抓住经济结构调整的有利时机，把土地利用引导到对存量建设用地的调整和改造上来，优化土地利用结构。

各地要加大闲置土地的处置力度，积极稳妥地解决历史遗留问题，最大限度地减少国有资产的损失。对依法应无偿收回的闲置土地，要坚决收回。坚持土地集中统一管理，确保城市政府对建设用地的集中统一供应。各地不得违反国家有关规定擅自设立工业园、科技园、开发区等各类园、区，经批准设市的市辖区、工业园、科技园、开发区等各类园、区的土地必须纳入所在城市用地统一管理、统一供应。对已经列入城市建设用地范围的村镇建设和乡镇企业用地也要按城镇化要求，统一规划、开发。

为增强政府对土地市场的调控能力，有条件的地方政府要对建设用地试行收购储备制度。市、县人民政府可划出部分土地收益用于收购土地，金融部门要依法提供信贷支持。

## **二、严格实行国有土地有偿使用制度**

严格执行《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》关于划拨用地范围的规定，任何单位和个人均不得突破。除法律规定可以采用划拨方式提供用地外，其他建设需要使用国有土地的，必须依法实行有偿使用。国土资源部要依据法律规定，抓紧制定具体的划拨用地目录。

土地使用者需要改变原批准的土地用途、容积率等，必须依法报经市、县人民政府批准。对原划拨用地，因发生土地转让、出租或改变用途后不再合划拨用地范围的，应依法实行出让等有偿使用方式；对出让土地，凡改变土地用途、容积率的，应按规定补交不同用途和容积率的土地差价。

各地要加强经济适用性住房建设用地的管理，经济适用住房建设用地必须符合土地利用总体规划、城市规划和土地利用年度计划，严格控制占用耕地，严禁开发商以开发经济适用住房名义牟取暴利。要对经济适用住房的建设标准和销售对象作出严格规定，具体办法由建设部制定。

要进一步加强国有土地收益的征收和管理，任何单位和个人均不得减免和挤占挪用土地出让金、租金等土地收益。对于低价出让、租赁土地，随意减免地价，挤占挪用土地收益，造成国有土地资产流失的，要依法追究责任。

## **三、大力推行国有土地使用权招标、拍卖**

为体现市场经济原则，确保土地使用权交易的公开、公平和公正，各地要大力推行土地使用权招标、拍卖。

国有建设用地供应，除涉及国家安全和保密要求外，都必须向社会公开。商业性房地产开发用地和其他土地供应计划公布后同一地块有两个以上意向用地者的，都必须由市、县人民政府土地行政主管部门依法以招标、拍卖方式提供，国有土地使用权招标、拍卖必须公开进行。要严格限制协议用地范围。确实不能采用招标、拍卖方式的，方可采用协议方式。采用协议方式供地的，必须做到在地价评估基础上，集体审核确定协议价格，协议结果向社会公开。

## **四、加强土地使用权转让管理**

土地使用权要依法公开交易，不得搞隐形交易。划拨土地使用权未经批准不得自行转让。出让和承租国有土地使用权首次转让，必须符合法律规定和出让，租赁合同约定条件。土地使用权

交易要在有形土地市场公开进行，并依法办理土地登记。土地行政主管部门要加强对出让、租赁合同的管理，受让人和承租方未付清全部出让金、租金的，不得为其发放土地使用证，未达到法律规定和合同约定的投资开发条件的，土地使用权不得转让。

土地使用权抵押应当依法办理抵押登记。设定房地产抵押权的土地使用权是以划拨方式取得的，依法拍卖该房地产后，受让人应当依法与土地所在地的土地行政主管部门签订土地使用权出让合同，从拍卖价款中缴纳土地使用权出让金后，抵押权人方可优先受偿。

以营利为目的，房屋所有人将以划拨方式取得国有土地使用权后所建房屋出租的，应将租金中所含土地收益上缴国家。国有土地使用权转让，转让双方必须如实申报成交价格。土地行政主管部门要根据基准地价、标定地价对申报价格进行审核和登记。申报土地转让价格比标定地价低 20% 以上的，市、县人民政府可行使优先购买权。

## **五、加强地价管理**

市、县人民政府要依法定期确定、公布当地的基准地价和标定地价，切实加强地价管理。凡尚未确定基准地价的市、县，要按照法律法规规定和统一的标准，尽快评估确定；已经确定基准地价的市、县，要根据土地市场价格变化情况，及时更新。要根据基准地价和标定地价，制定协议出让最低价标准。基准地价、协议出让土地最低价标准一经确定，必须严格执行并向社会公开。各级人民政府均不得低于协议出让最低价出让土地。要抓紧建立全国地价动态监测信息系统，对全国重要城市地价水平动态变化情况进行监测。

## **六、规范土地审批的行政行为**

各级人民政府和土地行政主管部门掌握着土地审批和资产处置权力，责任重大，必须切实加强制度建设，规范行政行为，从制度上杜绝土地资产流失和腐败行为的发生。

**（一）坚持政企分开、政事分开。**土地行政主管部门一律不得兴办房地产开发公司等企业。土地估价、土地交易代理等中介服务机构必须与行政机关及其所属事业单位脱钩。

**（二）坚持规范管理，政务分开。**土地行政主管部门对建设用到审批管理、土地资产处置等要严格执行办文制度，所有报件和批文均按规定程序办理。要增强服务意识，将办事制度、标准、

程序、期限和责任向社会公开。要抓紧建立建设用地信息发布、地价和土地登记资料可查询制度。

**（三）坚持内部会审，集体决策。**土地行政主管部门内部要尽快健全各类审批事项的内部会审制度。农用地转用、土地征用、用地审批、土地资产处置、供地价格确定等，一律要经过内部会审，集体决策。

国务院各有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府要认真贯彻落实本通知精神，制定具体的实施办法，逐步建立和完善各项土地资产管理制度，强化上级政府对下级政府及土地行政主管部门土地资产管理的监督。地方各级人民政府要组织力量，对行政区域内基准地价和土地资产管理规定执行情况进行检查，重点检查集体决策和结果公开的执行的情况，发现问题，要依法及时处理。

国土资源部要会同有关部门负责本通知贯彻执行情况的监督检查和落实工作，重点检查落实各地土地资产管理制度的建立和执行情况，并定期向国务院作出报告。

2001 年 4 月 30 日

# 国务院办公厅文件

---

土地储备政策汇编 2018

# 国务院办公厅关于规范国有土地使用权 出让收支管理的通知

(国办发〔2006〕100号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

我国是一个人多地少的发展中国家，加强土地管理，严格保护耕地，推进土地节约集约利用，始终是我国现代化建设中的一个全局性、战略性问题。将土地出让收支纳入地方预算，实行“收支两条线”管理，是落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，加强土地调控的一项重要举措。根据《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》、《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）以及《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）的规定，经国务院同意，现就有关事项通知如下：

## 一、明确国有土地使用权出让收入范围，加强国有土地使用权出让收入征收管理

国有土地使用权出让收入（以下简称土地出让收入）是政府以出让等方式配置国有土地使用权取得的全部土地价款，包括受让人支付的征地和拆迁补偿费用、土地前期开发费用和土地出让收益等。土地价款的具体范围包括：以招标、拍卖、挂牌和协议方式出让国有土地使用权所确定的总成交价款；转让划拨国有土地使用权或依法利用原划拨土地进行经营性建设应当补缴的土地价款；变现处置抵押划拨国有土地使用权应当补缴的土地价款；转让房改房、经济适用住房按照规定应当补缴的土地价款；改变出让国有土地使用权的土地用途、容积率等土地使用条件应当补缴的土地价款，以及其他和国有土地使用权出让或变更有关的收入等。按照土地出让合同规定依法向受让人收取的定金、保证金和预付款，在土地出让合同生效后 can 抵作土地价款。

国土资源管理部门依法出租国有土地向承租者收取的土地租金收入；出租划拨土地上的房屋应当上缴的土地收益；土地使

用者以划拨方式取得国有土地使用权，依法向市、县人民政府缴纳的土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费等费用（不含征地管理费），一并纳入土地出让收入管理。

土地出让收入由财政部门负责征收管理，可由国土资源管理部门负责具体征收。国土资源管理部门和财政部门应当督促土地使用者严格履行土地出让合同，确保将应缴的土地出让收入及时足额缴入地方国库。地方国库负责办理土地出让收入的收纳、划分、留解和拨付等各项业务，确保土地出让收支数据准确无误。对未按照合同约定足额缴纳土地出让收入，并提供有效缴款凭证的，国土资源管理部门不予核发国有土地使用证。要完善制度规定，对违规核发国有土地使用证的，收回土地使用证，并依照有关法律法规追究有关领导和人员的责任。已经实施政府非税收入收缴管理制度改革的地方，土地出让收入纳入政府非税收入收缴管理制度改革范围，统一收缴票据，规范收缴程序，提高收缴效率。任何地区、部门和单位都不得以“招商引资”、“旧城改造”、“国有企业改制”等各种名义减免土地出让收入，实行“零地价”，甚至“负地价”，或者以土地换项目、先征后返、补贴等形式变相减免土地出让收入。

## **二、将土地出让收支全额纳入预算，实行“收支两条线”管理**

从2007年1月1日起，土地出让收支全额纳入地方基金预算管理。收入全部缴入地方国库，支出一律通过地方基金预算从土地出让收入中予以安排，实行彻底的“收支两条线”。在地方国库中设立专账，专门核算土地出让收入和支出情况。

建立健全年度土地出让收支预决算管理制度。每年第三季度，有关部门要严格按照财政部门规定编制下一年度土地出让收支预算；每年年度终了，有关部门要严格按照财政部门规定编制土地出让收支决算。同时，按照规定程序向同级人民政府报告，政府依法向同级人民代表大会报告。编制年度土地出让收支预算要坚持“以收定支、收支平衡”的原则。土地出让收入预算按照上年土地出让收入情况、年度土地供应计划、地价水平等因素编制；土地出让支出预算根据预计年度土地出让收入情况，按照年度土地征收计划、拆迁计划以及规定的用途、支出范围和支出标准等因素编制；其中，属于政府采购范围的，应当按照规定编制政府采购预算。

## **三、规范土地出让收入使用范围，重点向新农村建设倾斜**



土地出让收入使用范围：（一）征地和拆迁补偿支出。包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费。（二）土地开发支出。包括前期土地开发性支出以及按照财政部门规定与前期土地开发相关的费用等。（三）支农支出。包括计提农业土地开发资金、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出以及农村基础设施建设支出。（四）城市建设支出。包括完善国有土地使用功能的配套设施建设支出以及城市基础设施建设支出。（五）其他支出。包括土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费、计提国有土地收益基金、城镇廉租住房保障支出、支付破产或改制国有企业职工安置费支出等。

土地出让收入的使用要确保足额支付征地和拆迁补偿费、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出，严格按照有关规定将被征地农民的社会保障费用纳入征地补偿安置费用，切实保障被征地农民和被拆迁居民的合法权益。土地出让收入的使用要重点向新农村建设倾斜，逐步提高用于农业土地开发和农村基础设施建设的比重。用于农村基础设施建设的资金，要重点安排农村饮水、沼气、道路、环境、卫生、教育以及文化等基础设施建设项目，逐步改善农民的生产、生活条件和居住环境，努力提高农民的生活质量和水平。土地前期开发要积极引入市场机制、严格控制支出，通过政府采购招投标方式选择评估、拆迁、工程施工、监理等单位，努力降低开发成本。城市建设支出和其他支出要严格按照批准的预算执行。编制政府采购预算的，应严格按照政府采购的有关规定执行。

为加强土地调控，由财政部门从缴入地方国库的土地出让收入中，划出一定比例资金，用于建立国有土地收益基金，实行分账核算，具体比例由省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府确定，并报送财政部和国土资源部备案。国有土地收益基金主要用于土地收购储备。

#### **四、切实保障被征地农民和被拆迁居民利益，建立被征地农民生活保障的长效机制**

各地在征地过程中，要认真执行国发〔2004〕28号和国发〔2006〕31号文件中有有关征地补偿费的规定，切实保障被征地农民利益。各省、自治区、直辖市要尽快制订并公布各市县征地的统一年产值标准或区片综合地价，依法提高征地补偿标准。出

让城市国有土地使用权过程中，要严格依照《城市房屋拆迁管理条例》(国务院令第 305 号)、有关法律法规和省、自治区、直辖市及计划单列市有关规定支付相关补偿费用，有效保障被拆迁居民、搬迁企业及其职工的合法权益。

建立对被征地农民发放土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费的公示制度，改革对被征地农民征地补偿费的发放方式。有条件的地方，土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费等相关费用中应当支付给被征地农民的部分，可以根据征地补偿方案，由集体经济组织提供具体名单，通过发放记名银行卡或者存折方式直接发放给被征地农民，减少中间环节，防止被截留、挤占和挪用，切实保障被征地农民利益。

被征地农民参加有关社会保障所需的个人缴费，可以从其所得的土地补偿费、安置补助费中直接缴纳。地方人民政府可以从土地出让收入中安排一部分资金用于补助被征地农民社会保障支出，逐步建立被征地农民生活保障的长效机制。

#### **五、加强国有土地储备管理，建立土地储备资金财务会计核算制度**

国土资源部、财政部要抓紧研究制订土地储备管理办法，对土地储备的目标、原则、范围、方式和期限等作出统一规定，防止各地盲目储备土地。要合理控制土地储备规模，降低土地储备成本。土地储备实行项目预决算管理，国土资源管理部门应当于每年第三季度根据年度土地储备计划，编制下一年度土地储备资金收支预算，报财政部门审核；每年年度终了，要按照规定向财政部门报送土地储备资金收支决算。财政部要会同国土资源部抓紧研究制订土地储备资金财务管理办法、会计核算办法，建立健全土地储备成本核算制度。财政部门要加强对土地储备资金使用的监督管理，规范运行机制，严禁挤占、挪用土地储备资金。

#### **六、加强部门间协作与配合，建立土地出让收支信息共享制度**

国土资源管理部门与财政部门要加强协作，建立国有土地出让、储备及收支信息共享制度。国土资源管理部门应当将年度土地供应计划、年度土地储备计划以及签订的国有土地出让合同中有关土地出让总价款、约定的缴款时间等相关资料及时抄送财政部门，财政部门应当及时将土地出让收支情况反馈给国土资源管理部门。

财政部门、国土资源管理部门要与地方国库建立土地出让收入定期对账制度，对应缴国库、已缴国库和欠缴国库的土地出让收入数额进行定期核对，确保有关数据准确无误。

财政部门要会同国土资源管理部门、人民银行机构建立健全年度土地出让收支统计报表以及分季收支统计明细报表体系，统一土地出让收支统计口径，确保土地出让收支统计数据及时、准确、真实，为加强土地出让收支管理提供必要的基础数据。土地出让收支统计报表体系由财政部会同国土资源部、人民银行研究制订。

## **七、强化土地出让收支监督管理，防止国有土地资产收益流失**

财政部门、国土资源管理部门、人民银行机构以及审计机关要建立健全对土地出让收支情况的定期和不定期监督检查制度，强化对土地出让收支的监督管理，确保土地出让收入及时足额上缴国库，支出严格按照财政预算管理的规定执行。

土地出让合同、征地协议等应约定对土地使用者不按时足额缴纳土地出让收入的，按日加收违约金额 1‰ 的违约金。违约金随同土地出让收入一并缴入地方国库。对违反本通知规定，擅自减免、截留、挤占、挪用应缴国库的土地出让收入，不执行国家统一规定的会计、政府采购等制度的，要严格按照土地管理法、会计法、审计法、政府采购法、《财政违法行为处罚处分条例》（国务院令 第 427 号）和《金融违法行为处罚办法》（国务院令 第 260 号）等有关法律法规进行处理，并依法追究有关责任人的责任；触犯刑法的，依法追究有关人员的刑事责任。

规范土地出让收支管理，不仅有利于促进节约集约用地，而且有利于促进经济社会可持续发展，对于保持社会稳定，推进社会主义和谐社会建设，以及加强党风廉政建设都具有十分重要的意义。各地区、各部门必须高度重视，坚决把思想统一到党中央、国务院决策部署上来，采取积极有效措施，确保规范土地出让收支管理政策的贯彻落实。

2006 年 12 月 17 日

## 多部委联合文件

---

土地储备政策汇编 2019

# 财政部 自然资源部关于印发《土地储备项目 预算管理办法（试行）》的通知

（财预〔2019〕89号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、自然资源主管部门，新疆生产建设兵团财政局、自然资源局：

为规范土地储备项目预算管理，健全土地储备专项债券项目控制机制，有效防控专项债务风险，促进地方经济持续健康发展，根据《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）等法律和制度规定，我们研究制定了《土地储备项目预算管理办法（试行）》，试点在土地储备领域按项目实行全生命周期预算管理。现就有关事项通知如下：

一、财政部首批试点地区包括北京、天津、河北、河南、山东（含青岛）、浙江（含宁波）、厦门等7省（市），以后年度视情况逐步扩大试点范围。试点地区可以自行选择市县（区）开展试点。鼓励符合条件的其他地区自行选择市县（区）开展试点。

二、各省分配专项债务限额时可以对开展试点的市县（区）予以适当倾斜。

三、开展试点的市县（区）应当充实人员力量，统筹安排开展试点所需经费，确保试点工作顺利实施。

四、试点地区应当定期评估试点情况。重大事项及时向财政部、自然资源部报告。

特此通知。

附件：土地储备项目预算管理办法（试行）

财政部 自然资源部  
2019年5月20日

附件：

## 土地储备项目预算管理办法（试行）

### 第一章 总则

第一条 为规范土地储备项目预算管理，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国土地管理法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100号）等法律和制度规定，制定本办法。

第二条 本办法所称土地储备是指县级（含）以上自然资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，组织前期开发、储存以备供应的行为。

所称土地储备项目是指有关主管部门根据国民经济与社会发展规划、国土空间规划等，将拟收储或入库土地按照宗地、区域、工作时序、资金平衡等条件适当划分并纳入土地储备三年滚动计划和年度土地储备计划后形成的管理基本单元。土地储备项目可以包含一宗地或多宗地；包含多宗地的，应当符合地域相近、整体推进的要求。

第三条 本办法适用于地方各级财政部门、自然资源主管部门、土地储备机构开展土地储备项目预算管理。

棚户区改造项目可以根据主管部门有关规定，参照本办法执行。

第四条 土地储备项目从拟收储到供应涉及的收入、支出必须全部纳入财政预算。

土地储备项目预算按规定纳入地方政府性基金预算管理，年度预算执行中遵循以收定支、先收后支的原则。

第五条 土地储备项目应当实现总体收支平衡和年度收支平衡。

（一）总体收支平衡，是指项目全生命周期内，项目预期土地出让收入能够覆盖债务本息等成本。

（二）年度收支平衡，是指项目年度资金来源覆盖年度支出。

第六条 土地储备机构是土地储备项目预算的编制主体，通过土地储备机构专用报表编制土地储备项目预算。

土地储备机构专用报表是指由土地储备机构编制，专门反映土地储备资产评估价值、政府为其举借的债务、财政预算拨款、土地储备成本支出等信息的辅助报表。

第七条 财政部门会同自然资源主管部门组织和监督土地储备项目收支平衡、风险管控和资产评估。

财政部门负责将土地储备项目收支纳入政府性基金预算管理，组织做好相关预算编制、调整、执行、决算以及政府债务筹措和还本付息等工作；负责管理已纳入预算和拟纳入预算的土地储备项目库，并按要求向自然资源部门提供相关信息。

自然资源主管部门负责审核和汇总土地储备机构上报的项目收支平衡方案和年度收支预决算草案，编制本地区土地储备项目收支平衡方案和年度收支预决算草案；组织和监督土地储备项目设立、实施，负责管理土地储备项目库；按要求向财政部门反馈预算执行情况。

土地储备机构负责提出项目设立建议，具体实施项目并落实项目全生命周期预算管理，按项目编制土地储备项目收支平衡方案和年度收支预决算草案。

## 第二章 项目库管理

第八条 土地储备项目实行项目库管理，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。

土地储备项目库应当与土地储备三年滚动计划、年度计划同步编制或更新，与土地储备信息系统、地方政府债务管理信息系统互联互通。

第九条 土地储备项目设立前，市、县自然资源主管部门应当组织土地储备机构开展前期研究，合理评估项目预期土地出让收入、土地储备成本，作为编制项目收支平衡方案的依据。

（一）预期土地出让收入。土地储备机构应当会同同级财政部门委托第三方评估机构根据土地区位、用途等规划条件以及基准地价，评估土地资产价值，合理测算预期土地出让收入。

（二）土地储备成本。土地储备机构应当根据当地征地和拆迁补偿标准、土地前期开发涉及的工程建设标准等合理测算土地储备成本。

第十条 土地储备机构应当根据项目收支评估结果，编制总体收支平衡方案和分年度收支平衡方案，反映项目全生命周期预期土地出让收入、土地储备成本、土地储备资金来源等平衡及各年

度情况，相应填制总体收支平衡表（见附1）和分年度收支平衡表（见附2），确保项目全生命周期收支平衡。

第十一条 土地储备机构根据土地储备项目收支平衡情况，分类提出资金安排建议。其中，专项债券发行规模不得超过项目预期土地出让收入的70%。

（一）对预期土地出让收入大于或等于土地储备成本，能够“收大于支”或“盈亏平衡”的项目，可按规定发行专项债券融资，债券发行规模不得超过土地储备成本；

（二）对预期土地出让收入小于土地储备成本、“收不抵支”项目，应当统筹安排财政资金、专项债券予以保障。其中，债券发行规模不得超过预期土地出让收入；

（三）对没有预期土地出让收入的项目，确需实施的，应当安排财政资金保障。

第十二条 市、县自然资源主管部门会同财政部门组织审核论证土地储备机构提出的项目收支平衡方案以及资金安排建议，通过审核论证的土地储备项目纳入项目库管理。

项目库区分自然资源主管部门负责管理的项目库、财政部门负责管理的项目库。自然资源主管部门负责管理的项目库包括全部土地储备项目，财政部门负责管理的项目库包括已纳入预算项目和拟纳入预算的备选项目。未纳入项目库的项目不得安排预算资金。

### 第三章 预算编制和批复

第十三条 土地储备项目按照全生命周期管理的要求，分别编入地方政府中期财政规划和年度收支预算。

第十四条 财政部门根据负责管理的土地储备项目库中已纳入预算项目和拟纳入预算项目情况，结合项目收支平衡方案，将分年度收支编入地方政府中期财政规划，全面反映规划期内土地储备项目收支安排。中期财政规划约束和指引地方政府年度预算，并根据上一年度预算执行情况滚动调整。

第十五条 土地储备机构应当根据市、县政府及自然资源主管部门有关安排，综合考虑当期国民经济和社会发展规划、国土空间规划、重大项目资金需求等因素，重点评估成本收入分析后项目效益情况，每年第四季度从自然资源主管部门管理的土地储备项目库中选择年度拟申请安排预算的项目。土地储备机构应当将拟申请安排预算的项目纳入年度土地储备计划，根据项目分年度



收支平衡方案编制土地储备项目年度收支预算草案，反映年度收储成本、前期开发成本等支出，提出财政预算安排、专项债券等需求，报自然资源主管部门审核。

自然资源主管部门审核汇总本地区所有土地储备项目年度收支预算草案，形成本地区年度土地储备收支预算草案，随本部门预算草案一并报同级财政部门。

财政部门应当依据有关法律法规审核土地储备年度收支预算草案，将年度预算安排用于还本付息的资金编入地方政府预算草案，将举借土地储备专项债券收入以及对应安排的土地储备支出编入预算或预算调整方案。

第十六条 财政预算经法定程序批准后，财政部门应当在法定时限内批复自然资源主管部门的部门预算，一并批复土地储备项目年度收支预算。

批复土地储备项目预算时，财政部门 and 自然资源主管部门应当明确区分专项债券资金和其他预算资金。

#### **第四章 预算执行与调整**

第十七条 财政部门应当根据土地储备项目年度收支预算，以及项目实施进度和相关部门用款申请，及时拨付财政预算资金或发行专项债券，有效保障土地储备项目的资金需求。

自然资源主管部门和土地储备机构应当按照预算和规定用途使用财政资金，不得挪用或擅自改变用途。依法供应土地后，自然资源主管部门和财政部门应当督促土地使用者将应缴的土地出让收入及时足额缴入国库。

允许有条件的地方在土地储备专项债券发行完成前，对预算已安排专项债券资金的土地储备项目通过先行调度库款的做法，加快项目建设进度，债券发行后及时归垫。

第十八条 土地储备机构应当依据当地征地补偿标准、工程建设等标准，合理控制土地储备项目收储成本和前期开发成本。

因市场波动导致项目预期成本支出超出年度收支预算保障能力的，土地储备机构应当报经同级自然资源主管部门同意后，按程序向同级财政部门申请调剂预算；成本变动导致项目收支难以平衡的，应当相应调整项目收支平衡方案。

第十九条 土地储备项目实施和预算执行过程中，确实无法执行需要调整地块的，由土地储备机构提出申请并重新提出项目收支平衡方案后，按照经国务院同意印发的《财政部关于支持做好

地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预〔2018〕161号）规定实施。

第二十条 土地储备项目实施后，土地储备机构应当每年对土地储备项目资产开展自评估。对资产价值重大变化导致项目总体收支预算不平衡的，应当按程序调整该项目收支平衡方案，重新报同级自然资源主管部门和财政部门审核。

财政部门应当委托第三方评估机构对土地储备机构年度自评估结果进行再评估，再评估结果作为调整相应中期财政规划和核定专项债务限额、土地储备专项债券额度的依据。

## **第五章 决算和审计**

第二十一条 土地储备机构应当按照预算管理制度规定对每个土地储备项目编制年度收支决算草案，并按程序报批。

本办法第六条所述土地储备机构专用报表（见附3、4），应当作为附表纳入本条第一款所述决算草案。

第二十二条 项目实施过程中，土地储备机构可根据项目管理需要，委托有资质的中介机构对项目实施进行跟踪审计；项目实施有关单位应配合做好项目决算有关工作。项目实施完毕后，财政部门应当委托有资质的中介机构，对土地储备项目总体收支情况等进行审计。

## **第六章 其他事项**

第二十三条 土地储备项目实施应当设定绩效目标，作为实施绩效运行监控、开展绩效评价的基础。项目实施完毕、预算执行结束后，财政部门 and 自然资源主管部门应当对土地储备项目开展绩效评价，评价结果作为以后年度预算安排的重要参考依据。

第二十四条 市、县自然资源主管部门和土地储备机构应当建立对土地储备项目风险的动态监测机制，配合做好绩效评价，对发现的问题及时进行整改。财政部门依据国家法律法规和管理制度，对土地储备项目预算管理实施监督，及时发现和纠正预算执行中出现的问題。

第二十五条 自然资源主管部门受市、县人民政府委托代持土地储备资产，并交由土地储备机构具体管理。土地储备机构应当于每年四季度对所有土地储备项目对应的土地资产（包括正在实施的土地和已入库储备的土地）、负债进行统计，编制年末土地储备项目专用资产负债平衡表（见附5）。

第二十六条 建立土地储备机构专用报表制度。财政部门应当指导土地储备机构做好专用报表填列工作：

（一）在土地储备机构专用报表的“资产”方填列土地储备资产评估价值；

（二）在土地储备机构专用报表的“负债”方填列同级财政部门拨付的土地储备专项债券资金。

第二十七条 财政部门应当通过“21215 土地储备专项债券收入安排的支出”科目，将土地储备专项债券资金拨付土地储备机构，并在拨款凭证上列示科目名称。

第二十八条 土地储备机构所需的日常经费，应当与土地储备项目预算及资金实行分账核算，不得相互混用。

土地储备资金财务管理和会计核算，按《土地储备资金财务管理办法》《土地储备资金会计核算办法（试行）》执行。

## 第七章 附则

第二十九条 省、自治区、直辖市可以根据本办法制定实施细则。

第三十条 开展土地储备项目预算管理试点地区的政府债务风险评估和预警办法另行研究确定。

第三十一条 本办法由财政部、自然资源部负责解释。

第三十二条 本办法自印发之日起施行。

附：1. XX 土地储备项目 XX 年总体收支平衡表

2. XX 土地储备项目 XX 年分年度收支平衡表

3. XX 土地储备项目 XX 年度预算表（土地储备机构编制）

4. XX 市、县土地储备项目 XX 年度预算表（财政部门汇总编制）

5. 土地储备项目专用资产负债平衡表

# 自然资源部办公厅关于进一步规范储备土地抵押融资加快批而未供土地处置有关问题的通知

（自然资办发〔2019〕3号）

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源主管部门，部有关直属单位，部机关有关司局，各派驻地方的国家自然资源督察局：

为更好实施建设用地“增存挂钩”机制，加快批而未供土地处置，严禁新增以政府储备土地抵押融资行为，加快存量抵押储备土地依法解押并形成合理有效供地，现就有关问题通知如下。

**一、严禁以政府储备土地违规融资。**《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“财综4号文”）明确规定，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。土地储备机构不得在预算之外违法违规举借债务，不得违法为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。不动产登记机构不得为储备土地办理抵押登记。但据《关于2018年上半年国家土地督察工作情况的报告》（自然资发〔2018〕66号）反映：“2016年1月1日后违规以储备土地抵押融资，涉及473宗，抵押土地面积4786.07公顷（7.2万亩），融资金额716.18亿元。”为此，必须重申，各地要严格执行“财综4号文”的有关规定，坚决杜绝以政府储备土地违规抵押融资。

**二、严禁将储备土地作为资产注入国有企业。**土地储备工作只能由纳入名录管理的土地储备机构承担，其他机构一律不得从事土地储备工作。未经依法供地，不得以政府会议纪要、公函等形式将政府收回、收购、征收的土地直接确定给政府平台公司或其他企事业单位，不得将土地储备机构名下的土地直接划转给政府平台公司、国有企业或其他企事业单位。不动产登记机构不得办理相应的首次登记或转移登记。

**三、妥善处理存量土地储备贷款，促进依法解押并合理供应。**对于尚未偿还的存量土地储备贷款，包括土地储备机构的贷款和非储备机构以储备土地为担保的贷款，市、县自然资源

主管部门要建立台账，逐一提出处置建议报同级政府，并积极配合财政、金融监管等部门加快处置和消化，避免储备土地因抵押而不能供应。确有必要的，可按照党中央、国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的精神和有关要求，商有关部门统筹偿还相关债务或依法置换抵押物。对于“财综4号文”出台前已抵押的储备土地，可在与有关部门、金融机构协商一致的情况下，先行组织土地供应，土地出让后统筹偿还贷款，切实化解债务风险，促进批而未供土地处置和开发利用。各省级自然资源主管部门应汇总辖区内各市、县台账及处置建议，于2019年4月底前报部备案，同时抄报各派驻地方的国家自然资源督察局。

**四、加强土地储备信息报送。**各地土地储备机构要严格按照要求在部土地储备信息系统中填报相关信息，其中，储备土地抵押处置情况将作为2019年度机构名录更新的重要依据。部将进一步完善土地储备信息系统，加强与财政、金融监管等部门的数据共享与联动，逐步建立储备土地来源、入库、出库全流程监测监管机制，实现土地项目、入库土地统一编码，并与“农转用”批文、划拨决定书或有偿使用合同等关联。从2019年起，相关统计信息、专项债券额度分配、机构评级考核等均以系统数据为准，对于不报、迟报、瞒报、漏报、错报的，部将建立预警通报机制。各级自然资源主管部门要加强对土地储备机构系统填报的指导和监督，适时对数据进行核查，确保及时、准确掌握相关情况，并将土地储备情况纳入地方政府向同级人大报告的全民所有自然资源资产情况中。

本文件自下发之日起执行，有效期5年。

# 财政部 国土资源部关于印发 《土地储备资金财务管理办法》的通知

(财综〔2018〕8号)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、国土资源主管部门,新疆生产建设兵团财政局、国土资源局:

为规范土地储备管理行为,加强土地储备资金财务管理,根据《预算法》、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100号)、《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,我们制定了《土地储备资金财务管理办法》。现印发给你们,请遵照执行。执行中如有问题,请及时向财政部、国土资源部反映。  
附件:土地储备资金财务管理办法

财政部 国土资源部  
2018年1月17日

## 土地储备资金财务管理办法

### 第一章 总则

**第一条** 为规范土地储备行为,加强土地储备资金财务管理,根据《预算法》、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100号)、《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,制定本办法。

**第二条** 本办法适用于土地储备资金财务收支活动。

**第三条** 本办法所称土地储备资金是指纳入国土资源部名录

管理的土地储备机构按照国家有关规定征收、收购、优先购买、收回土地以及对其进行前期开发等所需的资金。

**第四条** 土地储备资金实行专款专用、分账核算，并实行预决算管理。

## **第二章 土地储备资金来源**

**第五条** 土地储备资金来源于下列渠道：

（一）财政部门从已供应储备土地产生的土地出让收入中安排给土地储备机构的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用等储备土地过程中发生的相关费用；

（二）财政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金；

（三）发行地方政府债券筹集的土地储备资金；

（四）经财政部门批准可用于土地储备的其他财政资金。

**第六条** 财政部门根据土地储备的需要以及预算安排，及时下达用于土地储备的各项资金。

**第七条** 土地储备专项债券的发行主体为省级人民政府。土地储备专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由土地储备机构专项用于土地储备，具体资金拨付、使用、预决算管理严格执行财政部、国土资源部关于地方政府土地储备专项债券管理的规定。

## **第三章 土地储备资金使用范围**

**第八条** 土地储备资金使用范围具体包括：

（一）征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用。包括土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费，以及依法需要支付的与征收、收购、优先购买或收回土地有关的其他费用。

（二）征收、收购、优先购买或收回土地后进行必要的前期土地开发费用。储备土地的前期开发，仅限于与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设支出。

（三）按照财政部关于规范土地储备和资金管理的规定需要偿还的土地储备存量贷款本金和利息支出。

（四）经同级财政部门批准的与土地储备有关的其他费用。包括土地储备工作中发生的地籍调查、土地登记、地价评估以及管护中围栏、围墙等建设等支出。

**第九条** 土地储备机构用于征地和拆迁补偿费用以及土地开发费用支出,应当严格按照国家规范国有土地使用权出让收支管理的有关规定执行。

#### 第四章土地储备相关资金管理

**第十条** 土地储备机构所需的日常经费,应当与土地储备资金实行分账核算,不得相互混用。

**第十一条** 土地储备机构在持有储备土地期间,临时利用土地取得的零星收入(不含供应储备土地取得的全部土地出让收入,以下简称土地储备零星收入),包括下列范围:

- (一)出租储备土地取得的收入;
- (二)临时利用储备土地取得的收入;
- (三)储备土地的地上建筑物及附着物残值变卖收入;
- (四)其他收入。

**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。

**第十三条** 土地储备零星收入缴入同级国库时,填列政府收支分类科目 103 类“非税收入”07 款“国有资源(资产)有偿使用收入”99 项“其他国有资源(资产)有偿使用收入”科目。土地储备零星收入实行国库集中收缴,缴入同级国库的具体方式,按照省、自治区、直辖市、计划单列市财政部门规定执行。

#### 第五章 土地储备资金收支预决算及绩效管理

**第十四条** 土地储备机构应当于每年第三季度参照本年度土地储备计划,按宗地或项目编制下一年度土地储备资金收支项目预算草案,经主管部门审核后,报同级财政部门审定。其中:属于政府采购和政府购买服务范围的,应当按照规定分别编制政府采购和政府购买服务预算。

**第十五条** 同级财政部门应当及时批复土地储备机构土地储备资金收支项目预算。

**第十六条** 土地储备机构应当严格按照同级财政部门批复的预算执行,并根据土地收购储备的工作进度,提出用款申请,经主管部门审核后,报同级财政部门审批,资金支付按照国库集中支付制度的有关规定执行。

**第十七条** 土地储备资金收支项目预算确需调剂的,应当按照国家有关预算调剂的规定执行。

**第十八条** 每年年度终了,土地储备机构应当按照同级财政



部门规定，向主管部门报送土地储备资金收支项目决算草案，并详细提供宗地或项目支出情况，经主管部门审核后，报同级财政部门审核。

土地储备资金收支项目决算草案的审核，也可委托具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构实施。

**第十九条** 土地储备机构从财政部门拨付的土地出让收入中安排用于征地和拆迁补偿、土地开发等的支出，按照支出性质，分别填列政府收支分类科目支出功能分类 212 类“城乡社区支出”08 款“国有土地使用权出让收入及对应专项债务收入安排的支出”01 项“征地和拆迁补偿支出”和 02 项“土地开发支出”等相关科目。同时，分别填列支出经济分类科目 310 类“资本性支出”09 款“土地补偿”、10 款“安置补助”、11 款“地上附着物和青苗补偿”、12 款“拆迁补偿”，以及 310 类“资本性支出”05 款“基础设施建设”支出科目。

**第二十条** 土地储备机构从国有土地收益基金收入中安排用于土地储备的支出，按照支出性质，分别填列政府收支分类科目支出功能分类 212 类“城乡社区支出”10 款“国有土地收益基金及对应专项债务收入安排的支出”01 项“征地和拆迁补偿支出”和 02 项“土地开发支出”科目。同时，分别填列支出经济分类 310 类“资本性支出”09 款“土地补偿”、10 款“安置补助”、11 款“地上附着物和青苗补偿”、12 款“拆迁补偿”，以及 310 类“资本性支出”05 款“基础设施建设”支出科目。

**第二十一条** 土地储备机构日常经费预决算管理，按照《预算法》和同级财政部门的规定执行。

**第二十二条** 土地储备资金会计核算办法，按照财政部规定执行。具体办法由财政部另行制定。

**第二十三条** 土地储备机构所在地财政部门会同国土资源主管部门应当组织实施对土地储备资金的绩效评价工作，按要求编制绩效目标，做好绩效目标执行监控，建立完善的绩效评价制度，并将绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。

## **第六章 监督检查**

**第二十四条** 各级财政、国土资源管理部门应当加强对土地储备资金使用情况、土地储备零星收入缴入国库情况以及土地储备机构执行会计核算制度、政府采购制度等的监督检查，确保土

地储备资金专款专用，督促土地储备机构及时足额缴纳土地储备零星收入，努力提高土地储备资金管理效率。

**第二十五条** 土地储备机构应当严格执行本办法规定，自觉接受财政部门、国土资源管理部门和审计机关的监督检查。

**第二十六条** 任何单位和个人违反本办法规定的，按照《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究法律责任，涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

各级财政部门、国土资源管理部门在土地储备资金审批、分配工作中，存在违反本办法及其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，按照《预算法》、《公务员法》、《行政监察法》、《财政违法行为处罚处分条例》等国家有关规定追究相应责任；涉嫌犯罪的，依法移送司法机关处理。

## **第七章 附 则**

**第二十七条** 各省、自治区、直辖市及计划单列市财政部门应当会同国土资源管理部门根据本办法，结合本地区实际情况，制定具体实施办法，并报财政部、国土资源部备案。

**第二十八条** 本办法由财政部会同国土资源部负责解释。

**第二十九条** 本办法自 2018 年 2 月 1 日起施行。2007 年 6 月 12 日财政部、国土资源部发布的《土地储备资金财务管理暂行办法》（财综〔2007〕17 号）同时废止。

# 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关于印发 《土地储备管理办法》的通知

(国土资规〔2017〕17号)

各省、自治区、直辖市、副省级城市国土资源主管部门、财政厅(局),新疆生产建设兵团国土资源局、财务局,中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、省会(首府)城市中心支行、副省级城市中心支行,各省、自治区、直辖市银监局:

为加强和规范土地储备管理,根据相关法律法规和国务院有关文件的规定,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修订了《土地储备管理办法》。现予印发,请遵照执行。

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  
2018年1月3日

## 土地储备管理办法

### 一、总体要求

(一)为贯彻落实党的十九大精神,落实加强自然资源资产管理和防范风险的要求,进一步规范土地储备管理,增强政府对城乡统一建设用地市场的调控和保障能力,促进土地资源的高效配置和合理利用,根据《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15号)、《国务院关于促进节约集约用地的通

知》(国发〔2008〕3号)、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)、《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》(国办发〔2006〕100号),制定本办法。

(二)土地储备是指县级(含)以上国土资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用,依法取得土地,组织前期开发、储存以备供应的行为。土地储备工作统一归口国土资源主管部门管理,土地储备机构承担土地储备的具体实施工作。财政部门负责土地储备资金的管理和监督。

(三)土地储备机构应为县级(含)以上人民政府批准成立、具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划的国土资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位。国土资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理。市、县级国土资源主管部门应将符合规定的机构信息逐级上报至省级国土资源主管部门,经省级国土资源主管部门审核后报国土资源部,列入全国土地储备机构名录,并定期更新。

## 二、储备计划

(四)各地应根据国民经济和社会发展规划、国土规划、土地利用总体规划、城乡规划等,编制土地储备三年滚动计划,合理确定未来三年土地储备规模,对三年内可收储的土地资源,在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排,优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。

(五)各地应根据城市建设发展和土地市场调控的需要,结合当地社会发展规划、土地储备三年滚动计划、年度土地供应计划、地方政府债务限额等因素,合理制定年度土地储备计划。年度土地储备计划内容应包括:

1. 上年度末储备土地结转情况(含上年度末的拟收储土地及入库储备土地的地块清单);
2. 年度新增储备土地计划(含当年新增拟收储土地和新增入库储备土地规模及地块清单);
3. 年度储备土地前期开发计划(含当年前期开发地块清单);
4. 年度储备土地供应计划(含当年拟供应地块清单);
5. 年度储备土地临时管护计划;
6. 年度土地储备资金需求总量。

其中,拟收储土地,是指已纳入土地储备计划或经县级(含)

以上人民政府批准，目前已启动收回、收购、征收等工作，但未取得完整产权的土地，入库储备土地，是指土地储备机构已取得完整产权，纳入储备土地库管理的土地。

（六）国土资源主管部门应会同财政部门于每年第三季度，组织编制完成下一年度土地储备计划，提交省级国土资源主管部门备案后，报同级人民政府批准。因土地市场调控政策变化或低效用地再开发等原因，确需调整年度土地储备计划的，每年中期可调整一次，按原审批程序备案、报批。

### **三、入库储备标准**

（七）储备土地必须符合土地利用总体规划和城乡规划。存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得入库储备。

（八）下列土地可以纳入储备范围：

1. 依法收回的国有土地；
2. 收购的土地；
3. 行使优先购买权取得的土地；
4. 已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地；
5. 其他依法取得的土地。

入库储备土地必须是产权清晰的土地。土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿、土地权利（包括用益物权和担保物权）等情况进行审核，不得为了收储而强制征收土地。对于取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、应办理相关不动产登记手续而尚未办理的土地，不得入库储备。

（九）收购土地的补偿标准，由土地储备机构与土地使用权人根据土地评估结果协商，经同级国土资源主管部门和财政部门确认，或地方法规规定的其他机构确认。

（十）储备土地入库前，土地储备机构应向不动产登记机构申请办理登记手续。储备土地登记的使用权类型统一确定为“其他（政府储备）”，登记的用途应符合相关法律法规的规定。

### **四、前期开发、管护与供应**

（十一）土地储备机构负责理清入库储备土地产权，评估入库储备土地的资产价值。

（十二）土地储备机构应组织开展对储备土地必要的前期开发，为政府供应土地提供必要保障。

储备土地的前期开发应按照该地块的规划，完成地块内的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、围挡等基础设施建设，并进行土地平整，满足必要的“通平”要求。具体工程要按照有关规定，选择工程勘察、设计、施工和监理等单位进行建设。

前期开发工程施工期间，土地储备机构应对工程实施监督管理。工程完成后，土地储备机构应按规定组织开展验收或委托专业机构进行验收，并按有关规定报所属国土资源主管部门备案。

（十三）土地储备机构应对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、临时利用等方式进行管护，建立巡查制度，对侵害储备土地权利的行为要做到早发现、早制止、早处理。对储备土地的管护，可以由土地储备机构的内设机构负责，也可由土地储备机构按照相关规定选择管护单位。

（十四）在储备土地未供应前，土地储备机构可将储备土地或连同地上建（构）筑物，通过出租、临时使用等方式加以利用。储备土地的临时利用，一般不超过两年，且不能影响土地供应。储备土地的临时利用应报同级国土资源主管部门同意。其中，在城市规划区内储备土地的临时使用，需搭建建（构）筑物的，在报批前，应当先经城市规划行政主管部门同意，不得修建永久性建筑物。

（十五）储备土地完成前期开发，并具备供应条件后，应纳入当地市、县土地供应计划，由市、县国土资源主管部门统一组织土地供应。供应已发证的储备土地之前，应收回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。

## **五、资金管理**

（十六）土地储备资金收支管理严格执行财政部、国土资源部关于土地储备资金财务管理的规定。土地储备资金通过政府预算安排，实行专款专用。

（十七）土地储备机构应当严格按照规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备机构所需的日常经费，纳入政府预算，与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。

（十八）土地储备机构按规定编制土地储备资金收支项目预算，经同级国土资源主管部门审核，报同级财政部门审定后执行。年度终了，土地储备机构向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，由同级财政部门审核或者由同级财政部门指定具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。

（十九）土地储备资金应当建立绩效评价制度，绩效评价结果作为财政部门安排年度土地储备资金收支项目预算的依据。

（二十）土地储备专项债券资金管理执行财政部、国土资源部有关地方政府土地储备专项债券管理的规定。

## **六、监管责任**

（二十一）信息化监管。国土资源部利用土地储备监测监管系统，监测监管土地储备机构业务开展情况。

列入全国土地储备机构名录的机构应按要求在土地储备监测监管系统中填报储备土地、已供储备土地、储备土地资产存量和增量、储备资金收支、土地储备专项债券等相关信息，接受主管部门监督管理。土地储备机构应按相关法律法规和规范性文件开展工作，违反相关要求的，将被给予警示直至退出名录。

（二十二）部门分工监管。各级国土资源主管部门及财政部门应按照职责分工，互相配合，保证土地储备工作顺利开展。

市县级国土资源主管部门应制定相关管理办法，监管土地储备机构、业务运行、资产管理及资金使用，定期考核，加强对土地储备机构的管理与指导，及时核准上传土地储备机构在土地储备监测监管系统中的信息，审核调整土地储备计划及资金需求，并配合财政部门做好土地储备专项债券额度管理及发行等相关工作。

省级国土资源主管部门负责制定本行政辖区内土地储备监管制度，对土地储备业务进行政策和业务指导，监管土地储备机构及本地区土地储备业务运行情况，审核土地储备机构名录、土地储备规模、资金及专项债券的需求，配合财政部门做好土地储备专项债券额度分配及发行等相关工作。

财政部门负责审核土地储备资金收支预决算、监督管理资金支付和收缴及土地储备专项债券发行、还本付息等工作。

（二十三）各级国土资源主管部门、财政部门、中国人民银行分支机构和银行业监督管理部门应建立符合本地实际的联合监管机制。按照职责分工，对储备土地、资产、资金、专项债券进行监督和指导。

## **七、其他要求**

（二十四）各省、自治区、直辖市及计划单列市国土资源主管部门可依据本办法规定，结合当地实际，会同当地同级财政部门、人民银行及银行业监督管理部门制定具体实施办法。

（二十五）本办法由国土资源部会同财政部、中国人民银行及中国银行业监督管理委员会负责解释。

（二十六）本办法自发布之日起实施，有效期5年。《国土资源部 财政部 中国人民银行关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资发〔2007〕277号）同时废止。



# 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）

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、各省级国土资源主管部门：

根据《中华人民共和国预算法》和《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，为完善地方政府专项债券管理，逐步建立专项债券与项目资产、收益对应的制度，有效防范专项债务风险，2017年先从土地储备领域开展试点，发行土地储备专项债券，规范土地储备融资行为，促进土地储备事业持续健康发展，今后逐步扩大范围。为此，我们研究制订了《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》。

2017年土地储备专项债券额度已经随同2017年分地区地方政府专项债务限额下达，请你们在本地区土地储备专项债券额度内组织做好土地储备专项债券额度管理、预算编制和执行等工作，尽快发挥债券资金效益。

现将《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》印发给你们，请遵照执行。

财政部 国土资源部  
2017年5月16日

## 地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）

### 第一章 总则

**第一条** 为完善地方政府专项债券管理，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，促进土地储备事业持续健康发展，根据《中华人民共和国预算法》

和《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，制订本办法。

**第二条** 本办法所称土地储备，是指地方政府为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，进行前期开发、储存以备供应土地的行为。

土地储备由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构负责实施。

**第三条** 本办法所称地方政府土地储备专项债券（以下简称土地储备专项债券）是地方政府专项债券的一个品种，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（以下统称土地出让收入）偿还的地方政府专项债券。

**第四条** 地方政府为土地储备举借、使用、偿还债务适用本办法。

**第五条** 地方政府为土地储备举借债务采取发行土地储备专项债券方式。省、自治区、直辖市政府（以下简称省级政府）为土地储备专项债券的发行主体。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区级政府（以下简称市县级政府）确需发行土地储备专项债券的，由省级政府统一发行并转贷给市县级政府。经省级政府批准，计划单列市政府可以自办发行土地储备专项债券。

**第六条** 发行土地储备专项债券的土地储备项目应当有稳定的预期偿债资金来源，对应的政府性基金收入应当能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

**第七条** 土地储备专项债券纳入地方政府专项债务限额管理。土地储备专项债券收入、支出、还本、付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。

**第八条** 土地储备专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备，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。

## **第二章 额度管理**

**第九条** 财政部在国务院批准的年度地方政府专项债务限额内，根据土地储备融资需求、土地出让收入状况等因素，确定年度全国土地储备专项债券总额度。

**第十条** 各省、自治区、直辖市年度土地储备专项债券额度应当在国务院批准的分地区专项债务限额内安排，由财政部下达各省级财政部门，抄送国土资源部。

**第十一条** 省、自治区、直辖市年度土地储备专项债券额度不足或者不需使用的部分，由省级财政部门会同国土资源部门于每年8月底前向财政部提出申请。财政部可以在国务院批准的该地区专项债务限额内统筹调剂额度并予批复，抄送国土资源部。

### **第三章 预算编制**

**第十二条** 县级以上地方各级土地储备机构应当根据土地市场情况和下一年度土地储备计划，编制下一年度土地储备项目收支计划，提出下一年度土地储备资金需求，报本级国土资源部门审核、财政部门复核。市县级财政部门将复核后的下一年度土地储备资金需求，经本级政府批准后于每年9月底前报省级财政部门，抄送省级国土资源部门。

**第十三条** 省级财政部门会同本级国土资源部门汇总审核本地区下一年度土地储备专项债券需求，随同增加举借专项债务和安排公益性资本支出项目的建议，经省级政府批准后于每年10月底前报送财政部。

**第十四条** 省级财政部门在财政部下达的本地区土地储备专项债券额度内，根据市县近三年土地出让收入情况、市县申报的土地储备项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，提出本地区年度土地储备专项债券额度分配方案，报省级政府批准后将分配市县的额度下达各市县级财政部门，并抄送省级国土资源部门。

**第十五条** 市县级财政部门应当在省级财政部门下达的土地储备专项债券额度内，会同本级国土资源部门提出具体项目安排建议，连同年度土地储备专项债券发行建议报省级财政部门备案，抄送省级国土资源部门。

**第十六条** 增加举借的土地储备专项债券收入应当列入政府性基金预算调整方案。包括：

（一）省级政府在财政部下达的年度土地储备专项债券额度内发行专项债券收入；

（二）市县级政府收到的上级政府转贷土地储备专项债券收入。

**第十七条** 增加举借土地储备专项债券安排的支出应当列

入预算调整方案，包括本级支出和转贷下级支出。土地储备专项债券支出应当明确到具体项目，在地方政府债务管理系统中统计，纳入财政支出预算项目库管理。

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，并做好与地方政府债务管理系统的衔接。

**第十八条** 土地储备专项债券还本支出应当根据当年到期土地储备专项债券规模、土地出让收入等因素合理预计、妥善安排，列入年度政府性基金预算草案。

**第十九条** 土地储备专项债券利息和发行费用应当根据土地储备专项债券规模、利率、费率等情况合理预计，列入政府性基金预算支出统筹安排。

**第二十条** 土地储备专项债券收入、支出、还本付息、发行费用应当按照《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）规定列入相关预算科目。

#### **第四章 预算执行和决算**

**第二十一条** 省级财政部门应当根据本级人大常委会批准的预算调整方案，结合市县级财政部门会同本级国土资源部门提出的年度土地储备专项债券发行建议，审核确定年度土地储备专项债券发行方案，明确债券发行时间、批次、规模、期限等事项。

市县级财政部门应当会同本级国土资源部门、土地储备机构做好土地储备专项债券发行准备工作。

**第二十二条** 地方各级国土资源部门、土地储备机构应当配合做好本地区土地储备专项债券发行准备工作，及时准确提供相关材料，配合做好信息披露、信用评级、土地资产评估等工作。

**第二十三条** 土地储备专项债券应当遵循公开、公平、公正原则采取市场化方式发行，在银行间债券市场、证券交易所市场等交易场所发行和流通。

**第二十四条** 土地储备专项债券应当统一命名格式，冠以“××年××省、自治区、直辖市（本级或××市、县）土地储备专项债券（×期）——×年××省、自治区、直辖市政府专项债券（×期）”名称，具体由省级财政部门商省级国土资源部门确定。

**第二十五条** 土地储备专项债券的发行和使用应当严格对

应到项目。根据土地储备项目区位特点、实施期限等因素，土地储备专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同本级国土资源部门、土地储备机构提出建议，报省级财政部门确定。

**第二十六条** 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国土资源部门、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，报省级财政部门确定。

土地储备专项债券发行时，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。鼓励地方政府通过结构化创新合理设计债券期限结构。

**第二十七条** 省级财政部门应当按照合同约定，及时偿还土地储备专项债券到期本金、利息以及支付发行费用。市县级财政部门应当及时向省级财政部门缴纳本地区或本级应当承担的还本付息、发行费用等资金。

**第二十八条** 土地储备项目取得的土地出让收入，应当按照该项目对应的土地储备专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还到期债券本金，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。

因储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行土地储备专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

**第二十九条** 年度终了，县级以上地方各级财政部门应当会同本级国土资源部门、土地储备机构编制土地储备专项债券收支决算，在政府性基金预算决算报告中全面、准确反映土地储备专项债券收入、安排的支出、还本付息和发行费用等情况。

## **第五章 监督管理**

**第三十条** 地方各级财政部门应当会同本级国土资源部门建立和完善相关制度，加强对本地区土地储备专项债券发行、使用、偿还的管理和监督。

**第三十一条** 地方各级国土资源部门应当加强对土地储备项目的管理和监督，保障储备土地按期上市供应，确保项目收益和融资平衡。

**第三十二条** 地方各级政府不得以土地储备名义为非土地储备机构举借政府债务，不得通过地方政府债券以外的任何方式

举借土地储备债务，不得以储备土地为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

**第三十三条** 地方各级土地储备机构应当严格储备土地管理，切实理清土地产权，按照有关规定完成土地登记，及时评估储备土地资产价值。县级以上地方各级国土资源部门应当履行国有资产运营维护责任。

**第三十四条** 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。

**第三十五条** 地方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。

**第三十六条** 财政部驻各地财政监察专员办事处对土地储备专项债券额度、发行、使用、偿还等进行监督，发现违反法律法规和财政管理、土地储备资金管理等政策规定的行为，及时报告财政部，抄送国土资源部。

**第三十七条** 违反本办法规定情节严重的，财政部可以暂停其地方政府专项债券发行资格。违反法律、行政法规的，依法追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

## **第六章 职责分工**

**第三十八条** 财政部负责牵头制定和完善土地储备专项债券管理制度，下达分地区土地储备专项债券额度，对地方土地储备专项债券管理实施监督。

国土资源部配合财政部加强土地储备专项债券管理，指导和监督地方国土资源部门做好土地储备专项债券管理相关工作。

**第三十九条** 省级财政部门负责本地区土地储备专项债券额度管理和预算管理、组织做好债券发行、还本付息等工作，并按照专项债务风险防控要求审核项目资金需求。

省级国土资源部门负责审核本地区土地储备规模和资金需求（含成本测算等），组织做好土地储备项目库与地方政府债务管理系统的衔接，配合做好本地区土地储备专项债券发行准备工作。

**第四十条** 市县级财政部门负责按照政府债务管理要求并根据本级国土资源部门建议以及专项债务风险、土地出让收入等因素，复核本地区土地储备资金需求，做好土地储备专项债券额度管理、预算管理、发行准备、资金监管等工作。

市县级国土资源部门负责按照土地储备管理要求并根据土地

储备规模、成本等因素，审核本地区土地储备资金需求，做好土地储备项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好土地储备专项债券发行各项准备工作，监督本地区土地储备机构规范使用土地储备专项债券资金，合理控制土地出让节奏并做好与对应的专项债券还本付息的衔接，加强对项目实施情况的监控。

**第四十一条** 土地储备机构负责测算提出土地储备资金需求，配合提供土地储备专项债券发行相关材料，规范使用土地储备专项债券资金，提高资金使用效益。

## **第七章 附 则**

**第四十二条** 省、自治区、直辖市财政部门可以根据本办法规定，结合本地区实际制定实施细则。

**第四十三条** 本办法由财政部会同国土资源部负责解释。

**第四十四条** 本办法自印发之日起实施。

# 财政部 国土资源部 中国人民银行 银监会 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)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、国土资源主管部门,新疆生产建设兵团财务局、国土资源局,中国人民银行上海总部,各分行、营业管理部,省会(首府)城市中心支行、副省级城市中心支行,各省、自治区、直辖市银监局:

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,为规范土地储备和资金管理行为,促进土地储备健康发展,现就有关问题通知如下:

## 一、清理压缩现有土地储备机构

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。为提高土地储备工作效率,精简机构和人员,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。鉴于土地储备机构承担的依法取得土地、进行前期开发、储存以备供应土地等工作主要是为政府部门行使职能提供支持保障,不能或不宜由市场配置资源,因此,按照事业单位分类改革的原则,各地区应当将土地储备机构统一划为公益一类事业单位。各地区应当将现有土地储备机构中从事政府融资、土建、基础设施建设、土地二级开发业务部分,从现有土地储备机构中剥离出去或转为企业,上述业务对应的人员、资产和债务等也相应剥离或划转。上述工作由地方各级国土资源主管部门商同级财政部门、人民银行分支机构、银监部门等机构提出具体意见,经同级人民政府批准后实施,并于2016年12月31日前完成。

## 二、进一步规范土地储备行为

按照《国土资源部 财政部 人民银行关于印发〈土地储备管



理办法〉的通知》(国土资发〔2007〕277号)和《国土资源部 财政部 人民银行 银监会关于加强土地储备与融资管理的通知》(国土资发〔2012〕162号)的规定,各地区应当进一步规范土地储备行为。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按照本通知第一条规定限期剥离和划转。

### **三、合理确定土地储备总体规模**

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。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,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。

### **四、妥善处置存量土地储备债务**

对清理甄别后认定为地方政府债务的截至2014年12月31日的存量土地储备贷款,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。

### **五、调整土地储备筹资方式**

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。地方政府应在核定的债务限额内,根据本地区土地储备相关政府性基金收入、地方政府性债务风险等因素,合理安排年度用于土地储备的债券发行规模和期限。

### **六、规范土地储备资金使用管理**

根据《预算法》等法律法规规定,从2016年1月1日起,土地储备资金从以下渠道筹集:一是财政部门从已供应储备土地产生的土地出让收入中安排给土地储备机构的征地和拆迁补偿费用、土地开发费用等储备土地过程中发生的相关费用。二是财

政部门从国有土地收益基金中安排用于土地储备的资金。三是发行地方政府债券筹集的土地储备资金。四是经财政部门批准可用于土地储备的其他资金。五是上述资金产生的利息收入。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，不得用于土地储备机构日常经费开支。土地储备机构所需的日常经费，应当与土地储备资金实行分账核算，不得相互混用。

### **土地储备资金的使用范围包括：**

（一）征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用。包括土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费，以及依法需要支付的与征收、收购、优先购买或收回土地有关的其他费用。

（二）征收、收购、优先购买或收回土地后进行必要的前期土地开发费用。储备土地的前期开发，仅限于与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设。各地不得借土地储备前期开发，搭车进行与储备宗地无关的上述相关基础设施建设。

（三）按照本通知规定需要偿还的土地储备存量贷款本金和利息支出。

（四）经同级财政部门批准的与土地储备有关的其他支出。包括土地储备工作中发生的地籍调查、土地登记、地价评估以及管护中围栏、围墙等建设等支出。

### **七、推动土地收储政府采购工作**

地方国土资源主管部门应当积极探索政府购买土地征收、收购、收回涉及的拆迁安置补偿服务。土地储备机构应当积极探索通过政府采购实施储备土地的前期开发，包括与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设。地方财政部门、国土资源主管部门应当会同辖区内土地储备机构制定项目管理办法，并向社会公布项目实施内容、承接主体或供应商条件、绩效评价标准、最终结果、取得成效等相关信息，严禁层层转包。项目承接主体或供应商应当严格履行合同义务，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，也不得以项目所涉及的土地名义融资或者变相融资。对于违反规定的行为，将按照《预算法》、《政府采购法》、《政府采购法实施条例》、《政府购买服务管理办法（暂行）》等规定进

行处理。

## **八、加强土地储备项目收支预决算管理**

土地储备机构应当于每年第三季度根据当地经济发展水平、上年度地方财力状况、近三年土地供应量、上年度地方政府债务限额、地方政府还款能力等因素，按照宗地编制下一年度土地储备资金收支项目预算，经主管部门审核后，报同级财政部门审定。其中：属于政府采购范围的应当按照规定编制政府采购预算，属于政府购买服务项目的应当同时编制政府购买服务预算，并严格按照有关规定执行。地方财政部门应当认真审核土地储备资金收支预算，统筹安排政府性基金预算、地方政府债券收入和存量贷款资金。土地储备支出首先从国有土地收益基金、土地出让收入、存量贷款资金中安排，不足部分再通过省级政府发行的地方政府债券筹集资金解决。财政部门应当及时批复土地储备机构土地储备项目收支预算。

土地储备机构应当严格按照同级财政部门批复的预算执行，并根据土地收购储备的工作进度，提出用款申请，经主管部门审核后，报同级财政部门审批。其中：属于财政性资金的土地储备支出，按照财政国库管理制度的有关规定执行。土地储备机构需要调整土地储备资金收支项目预算的，应当按照规定编制预算调整方案，经主管部门审核后，按照规定程序报同级财政部门批准后执行。

每年年度终了，土地储备机构要按照同级财政部门规定，向同级财政部门报送土地储备资金收支项目决算，并详细提供宗地支出情况。土地储备资金收支项目决算由同级财政部门负责审核或者由具有良好信誉、执业质量高的会计师事务所等相关中介机构进行审核。

土地储备机构应当按照国家关于资产管理的有关规定，做好土地储备资产的登记、核算、评估等各项工作。

## **九、落实好相关部门责任**

规范土地储备和资金管理行为，是进一步完善土地储备制度，促进土地储备健康发展的重要举措。各级财政、国土资源部门和人民银行分支机构、银监部门等要高度重视，密切合作，周密部署，强化督导，确保上述各项工作顺利实施。

财政部、国土资源部、人民银行、银监会将按照职责分工，会同有关部门抓紧修订《土地储备管理办法》、《土地储备资金财

务管理暂行办法》、《土地储备资金会计核算办法（试行）》、《土地储备统计报表》等相关制度。

省级财政、国土资源主管部门和人民银行分支机构、银监部门应当加强对市县土地储备和资金管理工作的指导，督促市县相关部门认真贯彻落实本通知规定，并于2017年3月31日前，将本地区贯彻落实情况以书面形式报告财政部、国土资源部、人民银行和银监会。

此前土地储备和资金管理的相关规定与本通知规定不一致的，以本通知规定为准。

2016年2月2日

# 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关于加强土地储备与融资管理的通知

(国土资发〔2012〕162号)

各省、自治区、直辖市及副省级城市国土资源主管部门、财政厅(局),新疆生产建设兵团国土资源局、财务局,中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、省会(首府)城市中心支行、副省级城市中心支行,各银监局:

为加强土地储备机构、业务和资金管理,规范土地储备融资行为,切实防范金融风险,保障土地储备工作规范和健康运行,现将有关问题通知如下:

## 一、加强土地储备机构管理

国土资源主管部门统一归口管理土地储备工作,按照《土地储备管理办法》(国土资发〔2007〕277号)的规定,建立土地储备机构名录(以下简称“名录”)。市、县国土资源主管部门应将符合规定的机构信息逐级上报至省级国土资源主管部门,经省级国土资源主管部门审核后报国土资源部,列入名录并定期更新。国土资源部将名录或更新结果抄送财政部、中国人民银行和银监会,地方各级国土资源主管部门将经审核后的名录抄送同级财政部门、人民银行分支机构和银行业监督管理部门。

国土资源部利用土地市场动态监测与监管系统,监测监管土地储备机构业务开展情况。列入名录的土地储备机构,应将纳入储备土地、已供储备土地、储备资金收支、各类融资等相关信息,通过国土资源主干网录入上传,尚未开通国土资源主干网的市、县,通过互联网录入上传,作为土地管理、财政预算、金融贷款监督检查的主要依据。同级国土资源主管部门应监督核准上传信息。国土资源部及省级国土资源主管部门定期向同级财政及人民银行分支机构、银行业监督管理部门抄送相关信息。

## 二、合理确定储备土地规模结构

土地储备机构要加强对当地经济社会发展及土地市场形势分析,根据用地需求预测及市场调控的方向提出合理建议,严格

控制土地储备总规模和融资规模。

土地储备机构应于每年第三季度，编制下一年度土地储备计划。年度土地储备计划是制定年度土地储备资金收支预算、确定年度土地储备融资规模的主要依据。年度土地储备计划中，新增储备土地规模（含本年度收储已在本年度供应的储备土地），原则上应控制在市、县本级前三年平均年供应的储备土地量之内。优先收购储备空闲、低效利用及其他现有建设用地，积极开展工业用地储备。储备土地应优先用于保障性安居工程及其他公益性事业。同级国土资源、财政部门 and 人民银行分支机构负责审核调整年度土地储备计划，报同级人民政府批准，并报上级国土资源主管部门备案。

### **三、加强储备土地前期开发管理**

土地储备机构应组织开展对储备土地的前期开发，为政府供应“净地”提供有效保障。进行道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设的，应通过公开招标方式选择工程设计、施工和监理等单位，不得通过下设机构进行工程建设。有下设或挂靠从事工程建设机构的，必须与土地储备机构彻底脱钩。前期开发工程施工期间，土地储备机构要予以监督管理，工程完成后，土地储备机构要组织开展验收，验收工作参照相关工程验收有关规定执行。对储备土地的管护和临时使用，土地储备机构可设立内部机构进行管理，也可通过公开招标方式选择管理单位。

### **四、加强土地收储及管护工作**

列入名录的土地储备机构，同级国土资源主管部门可依据土地储备计划，按照相关规定将依法收回的国有土地、收购的土地、行使优先购买权取得的土地、已办理农用地转用、征收批准手续并完成征地的土地以及政府依法取得的其他土地等交由其储备。

纳入政府储备的土地必须是产权清晰的土地。相关土地纳入储备前，土地储备机构应对土地取得方式及程序的合规性、经济补偿（政府无偿收回的除外）、土地权利（包括他项权利）等情况进行认真核查，对取得方式及程序不合规、补偿不到位、土地权属不清晰、未办理土地登记手续、应注销而未注销原土地登记手续、已设立土地他项权利未依法解除的，不得纳入储备。

土地储备机构应对纳入储备的土地采取自行管护、委托管护、临时利用等方式进行管护。建立巡查制度，对侵害储备土地权利

的行为要做到早发现、早制止、早处理。

储备土地的临时利用，应报同级人民政府国土资源主管部门、财政部门同意。其中，在城市规划区内储备土地的临时使用，需搭建建筑物、构筑物的，在报批前，应当先经城市规划行政主管部门同意；设立抵押权的储备土地临时使用，应征得抵押权人的书面同意。土地储备机构应与土地使用者签订临时使用土地合同，明确土地用途、期限、经济补偿、不得修建永久性建筑物、到期地面建筑物处理及提前终止使用经济关系的处理等事宜。临时使用储备土地的期限不得超过二年，且不得转包。临时使用储备土地取得的收入，按照非税收入收缴管理办法规定，全部缴入同级国库，纳入公共预算，实行“收支两条线”管理。

### **五、规范土地储备融资行为**

土地储备机构确需融资的，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。同级财政部门应会同国土资源主管部门、人民银行分支机构，根据年度土地储备计划，核定土地储备融资规模，经同级人民政府审核后，按财政管理级次逐级上报至省级财政部门。省级财政部门依据地方政府性债务管理法律法规和政策规定核准后，向土地储备机构核发年度融资规模控制卡，明确年度可融资规模并同时反映已发生的融资额度。土地储备机构向银行业金融机构申请融资时，除相关文件外，还应出示融资规模控制卡。银行业金融机构批准融资前，应对融资规模控制卡中的已有融资额度进行认真核对，拟批准的融资额度与本年度已发生的融资额度（包括本年度贷款已在本年度归还部分）累计不得超过年度可融资规模，对本年融资额度已达到年度可融资规模的土地储备机构，不得批准新的项目融资。

列入名录的土地储备机构可以向银行业金融机构贷款。在国家产业政策指导下，银行业金融机构应按照相关法律法规及监管要求，遵循市场化原则，在风险可控的前提下，向列入名录的土地储备机构发放并管理土地储备贷款。银行业金融机构应按照国家有关部门关于土地储备贷款的相关规定，根据贷款人的信用状况、土地储备项目周期、资金回笼计划等因素合理确定贷款期限，贷款期限最长不超过五年。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。贷款用途可不对应抵押土地相关补偿、前期开发等业务，但贷款使用必须符合规定的土地储备资金使用范围，不得用于城市建设以及其他与土

地储备业务无关的项目。本《通知》下发前名录以外的机构（含融资平台公司）名下的储备土地，应严格按照《通知》的要求逐步规范管理。

土地储备融资资金应按照专款专用、封闭管理的原则严格监管。纳入储备的土地不得用于为土地储备机构以外的机构融资担保。土地储备机构将贷款挪作他用的，有关主管部门应依法依规予以严肃处理；银行业金融机构应及时采取贷款处置和资产保全措施，暂停对该土地储备机构发放新的贷款，并按照法律法规的规定和借款合同的约定追究该土地储备机构的违约责任。

## **六、严格土地储备资金管理**

土地储备机构应于每年第三季度根据年度土地储备计划，编制下一年度土地储备资金收支预算，经国土资源主管部门审核后，报同级财政部门审定。其中，属于政府采购范围的，应当按规定编制政府采购预算，严格执行政府采购有关规定。资金收支预算涉及土地储备贷款的事项，应征求所在地人民银行相关分支行、银监局的意见。

加强国有土地收益基金的管理。国有土地收益基金要按规定比例及时计提，并按规定用于土地储备。土地储备机构必须按规定用途使用土地储备资金，不得挪用。土地储备工作中发生的地籍调查、土地登记、地价评估以及管护中围栏、围墙等建设的支出，经同级财政部门批准，列入土地储备资金使用范围。土地储备资金预算执行中，需财政部门核拨资金的，土地储备机构应提出用款申请，经国土资源主管部门审核后，报同级财政部门审批。土地储备资金的支付要按照财政国库管理制度有关规定执行。土地储备机构应于每年年终，按规定编制土地储备资金收支决算，由同级财政部门审核并上报同级人民政府批准。

本通知自印发之日起实施。各地区相关部门和单位要严格执行本通知各项规定。对于违反本通知规定的单位和个人，将依照相关法律法规规定进行处理。

2012 年 11 月 5 日



# 财政部文件

---

土地储备政策汇编 2019

# 财政部关于坚决制止地方 以政府购买服务名义违法违规融资的通知

(财预〔2017〕87号)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局):

《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)印发后,各地稳步推进政府购买服务工作,取得了良好成效。同时,一些地区存在违法违规扩大政府购买服务范围、超越管理权限延长购买服务期限等问题,加剧了财政金融风险。根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国政府采购法》、《国务院关于实行中期财政规划管理的意见》(国发〔2015〕3号)、国办发〔2013〕96号文件等规定,为规范政府购买服务管理,制止地方政府违法违规举债融资行为,防范化解财政金融风险,现就有关事项通知如下:

**一、坚持政府购买服务改革正确方向。**推广政府购买服务是党的十八届三中全会决定明确的一项重要改革任务,有利于加快转变政府职能、改善公共服务供给、推进财政支出方式改革。政府购买服务所需资金应当在年度预算和中期财政规划中据实足额安排。实施政府购买服务改革,要坚持费随事转,注重与事业单位改革、行业协会商会与行政主管部门脱钩转制改革、支持社会组织培育发展等政策相衔接,带动和促进政事分开、政社分开。地方政府及其所属部门要始终准确把握并牢固坚持政府购买服务改革的正确方向,依法依规、积极稳妥地加以推进。

**二、严格按照规定范围实施政府购买服务。**政府购买服务内容应当严格限制在属于政府职责范围、适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的服务事项,重点是有预算安排的基本公共服务项目。科学制定并适时完善分级分部门政府购买服务指导性目录,增强指导性目录的约束力。对暂时未纳入指导性目录又确需购买的服务事项,应当报财政部门审核备案后调整实施。

严格按照《中华人民共和国政府采购法》确定的服务范围实施政府购买服务,不得将原材料、燃料、设备、产品等货物,以

及建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将铁路、公路、机场、通讯、水电煤气，以及教育、科技、医疗卫生、文化、体育等领域的基础设施建设，储备土地前期开发，农田水利等建设工程作为政府购买服务项目。严禁将建设工程与服务打包作为政府购买服务项目。严禁将金融机构、融资租赁公司等非金融机构提供的融资行为纳入政府购买服务范围。政府建设工程项目确需使用财政资金，应当依照《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例、《中华人民共和国招标投标法》规范实施。

**三、严格规范政府购买服务预算管理。**政府购买服务要坚持先有预算、后购买服务，所需资金应当在既有年度预算中统筹考虑，不得把政府购买服务作为增加预算单位财政支出的依据。地方各级财政部门应当充分考虑实际财力水平，妥善做好政府购买服务支出与年度预算、中期财政规划的衔接，足额安排资金，保障服务承接主体合法权益。年度预算未安排资金的，不得实施政府购买服务。购买主体应当按照批准的预算执行，从部门预算经费或经批准的专项资金等既有年度预算中统筹安排购买服务资金。购买主体签订购买服务合同，应当确认涉及的财政支出已在年度预算和中期财政规划中安排。政府购买服务期限应严格限定在年度预算和中期财政规划期限内。党中央、国务院统一部署的棚户区改造、易地扶贫搬迁工作中涉及的政府购买服务事项，按照相关规定执行。

**四、严禁利用或虚构政府购买服务合同违法违规融资。**金融机构涉及政府购买服务的融资审查，必须符合政府预算管理制度相关要求，做到依法合规。承接主体利用政府购买服务合同向金融机构融资时，应当配合金融机构做好合规性管理，相关合同在购买内容和期限等方面必须符合政府购买服务有关法律和制度规定。地方政府及其部门不得利用或虚构政府购买服务合同为建设工程变相举债，不得通过政府购买服务向金融机构、融资租赁公司等非金融机构进行融资，不得以任何方式虚构或超越权限签订应付（收）账款合同帮助融资平台公司等企业融资。

**五、切实做好政府购买服务信息公开。**各地应当将年度预算中政府购买服务总金额、纳入中期财政规划的政府购买服务总金额以及政府购买服务项目有关预算信息，按规定及时向社会公开，提高预算透明度。购买主体应当依法在中国政府采购网及其地方

分网及时公开政府购买服务项目相关信息，包括政府购买服务内容、购买方式、承接主体、合同金额、分年财政资金安排、合同期限、绩效评价等，确保政府购买服务项目信息真实准确，可查询、可追溯。坚决防止借政府购买服务名义进行利益输送等违法违规行为。

各省级财政部门要充分认识规范政府购买服务管理、防范财政金融风险的重要性，统一思想，加强领导，周密部署，报经省级政府批准后，会同相关部门组织全面摸底排查本地区政府购买服务情况，发现违法违规问题的，督促相关地区 and 单位限期依法依规整改到位，并将排查和整改结果于 2017 年 10 月底前报送财政部。

特此通知。

财 政 部  
2017 年 5 月 28 日

# 财政部关于进一步规范 地方政府举债融资行为的通知

(财预〔2017〕50号)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局)、发展改革委、司法厅(局),中国人民银行上海总部、各分行、营业管理部、省会(首府)城市中心支行、副省级城市中心支行,各银监局、证监局:

2014年修订的预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)实施以来,地方各级政府加快建立规范的举债融资机制,积极发挥政府规范举债对经济社会发展的支持作用,防范化解财政金融风险,取得了阶段性成效。但个别地区违法违规举债担保时有发生,局部风险不容忽视。为贯彻落实党中央、国务院决策部署,牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线,现就进一步规范地方政府举债融资行为有关事项通知如下:

## 一、全面组织开展地方政府融资担保清理整改工作

各省级政府要认真落实国务院办公厅印发的《地方政府性债务风险应急处置预案》(国办函〔2016〕88号)要求,抓紧设立政府性债务管理领导小组,指导督促本级各部门和市县 government 进一步完善风险防范机制,结合2016年开展的融资平台公司债务等统计情况,尽快组织一次地方政府及其部门融资担保行为摸底排查,督促相关部门、市县 government 加强与社会资本方的平等协商,依法完善合同条款,分类妥善处置,全面改正地方政府不规范的融资担保行为。上述工作应当于2017年7月31日前清理整改到位,对逾期不改正或改正不到位的相关部门、市县 government,省级政府性债务管理领导小组应当提请省级政府依法依规追究相关责任人的责任。财政部驻各地财政监察专员办事处要密切跟踪地方工作进展,发现问题及时报告。

## 二、切实加强融资平台公司融资管理

加快政府职能转变,处理好政府和市场的关系,进一步规范

融资平台公司融资行为管理，推动融资平台公司尽快转型为市场化运营的国有企业、依法合规开展市场化融资，地方政府及其所属部门不得干预融资平台公司日常运营和市场化融资。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。金融机构应当依法合规支持融资平台公司市场化融资，服务实体经济发展。进一步健全信息披露机制，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。金融机构应当严格规范融资管理，切实加强风险识别和防范，落实企业举债准入条件，按商业化原则履行相关程序，审慎评估举债人财务能力和还款来源。金融机构为融资平台公司等企业提供融资时，不得要求或接受地方政府及其所属部门以担保函、承诺函、安慰函等任何形式提供担保。对地方政府违法违规举债担保形成的债务，按照《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）、《财政部关于印发〈地方政府性债务风险分类处置指南〉的通知》（财预〔2016〕152 号）依法妥善处理。

### **三、规范政府与社会资本方的合作行为**

地方政府应当规范政府和社会资本合作（PPP）。允许地方政府以单独出资或与社会资本共同出资方式设立各类投资基金，依法实行规范的市场化运作，按照利益共享、风险分担的原则，引导社会资本投资经济社会发展的重点领域和薄弱环节，政府可适当让利。地方政府不得以借贷资金出资设立各类投资基金，严禁地方政府利用 PPP、政府出资的各类投资基金等方式违法违规变相举债，除国务院另有规定外，地方政府及其所属部门参与 PPP 项目、设立政府出资的各类投资基金时，不得以任何方式承诺回购社会资本方的投资本金，不得以任何方式承担社会资本方的投资本金损失，不得以任何方式向社会资本方承诺最低收益，不得对有限合伙制基金等任何股权投资方式额外附加条款变相举债。

### **四、进一步健全规范的地方政府举债融资机制**

全面贯彻落实依法治国战略，严格执行预算法和国发〔2014〕43 号文件规定，健全规范的地方政府举债融资机制，地方政府举债一律采取在国务院批准的限额内发行地方政府债券方式，除

此以外地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。地方政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式，要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债。允许地方政府结合财力可能设立或参股担保公司（含各类融资担保基金公司），构建市场化运作的融资担保体系，鼓励政府出资的担保公司依法依规提供融资担保服务，地方政府依法在出资范围内对担保公司承担责任。除外国政府和国际经济组织贷款转贷外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保，不得承诺为其他任何单位和个人的融资承担偿债责任。地方政府应当科学制定债券发行计划，根据实际需求合理控制节奏和规模，提高债券透明度和资金使用效益，建立信息共享机制。

### **五、建立跨部门联合监测和防控机制**

完善统计监测机制，由财政部门会同发展改革、人民银行、银监、证监等部门建设大数据监测平台，统计监测政府中长期支出事项以及融资平台公司举借或发行的银行贷款、资产管理产品、企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等情况，加强部门信息共享和数据校验，定期通报监测结果。开展跨部门联合监管，建立财政、发展改革、司法行政机关、人民银行、银监、证监等部门以及注册会计师协会、资产评估协会、律师协会等行业自律组织参加的监管机制，对地方政府及其所属部门、融资平台公司、金融机构、中介机构、法律服务机构等的违法违规行为加强跨部门联合惩戒，形成监管合力。对地方政府及其所属部门违法违规举债或担保的，依法依规追究负有直接责任的主管人员和其他直接责任人员的责任；对融资平台公司从事或参与违法违规融资活动的，依法依规追究企业及其相关负责人责任；对金融机构违法违规向地方政府提供融资、要求或接受地方政府提供担保承诺的，依法依规追究金融机构及其相关负责人和授信审批人员责任；对中介机构、法律服务机构违法违规为融资平台公司出具审计报告、资产评估报告、信用评级报告、法律意见书等的，依法依规追究中介机构、法律服务机构及相关从业人员的责任。

### **六、大力推进信息公开**

地方各级政府要贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》等规定和要求，全面推进地方政府及其所属部门举债融资行为的决策、执行、管理、结果等公开，严格公开责任追究，回应社会关切，主动接受社会监督。

继续完善地方政府债务信息公开制度，县级以上地方各级政府应当重点公开本地区政府债务限额和余额，以及本级政府债务的规模、种类、利率、期限、还本付息、用途等内容。省级财政部门应当参考国债发行做法，提前公布地方政府债务发行计划。推进政府购买服务公开，地方政府及其所属部门应当重点公开政府购买服务决策主体、购买主体、承接主体、服务内容、合同资金规模、分年财政资金安排、合同期限、绩效评价等内容。推进政府和社会资本合作（PPP）项目信息公开，地方政府及其所属部门应当重点公开政府和社会资本合作（PPP）项目决策主体、政府方和社会资本方信息、合作项目内容和财政承受能力论证、社会资本方采购信息、项目回报机制、合同期限、绩效评价等内容。推进融资平台公司名录公开。

各地区要充分认识规范地方政府举债融资行为的重要性，把防范风险放在更加重要的位置，省级政府性债务管理领导小组要切实担负起地方政府债务管理责任，进一步健全制度和机制，自觉维护总体国家安全，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线。各省（自治区、直辖市、计划单列市）政府性债务管理领导小组办公室应当汇总本地区举债融资行为清理整改工作情况，报省级政府同意后，于2017年8月31日前反馈财政部，抄送发展改革委、人民银行、银监会、证监会。

特此通知。

财政部发展改革委司法部人民银行银监会证监会  
2017年4月26日



# 财政部关于印发《地方政府 专项债务预算管理办法》的通知

(财预〔2016〕155号)

## 第一章 总则

**第一条** 为规范地方政府专项债务预算管理,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)等有关规定,制定本办法。

**第二条** 本办法所称地方政府专项债务(以下简称专项债务),包括地方政府专项债券(以下简称专项债券)、清理甄别认定的截至2014年12月31日非地方政府债券形式的存量专项债务(以下简称非债券形式专项债务)。

**第三条** 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。

**第四条** 专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。

省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体,具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州,县、自治县、不设区的市、市辖区政府(以下简称市县级政府)确需发行专项债券的,应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理,由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。经省政府批准,计划单列市政府可以自办发行专项债券。

**第五条** 专项债务收入应当用于公益性资本支出,不得用于经常性支出。

**第六条** 专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源。

专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。

专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还,不得通过发行专项债券偿还。

**第七条** 专项债务收支应当按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡,不同政府性基金科目之间不得调剂。执行中专项债务对应的政府性基金收入不足以偿还本金和利息

的，可以从相应的公益性项目单位调入专项收入弥补。

**第八条** 非债券形式专项债务应当在国务院规定的期限内置换成专项债券。

**第九条** 加强地方政府债务管理信息化建设，专项债务预算收支纳入本级财政预算管理信息系统，专项债务管理纳入全国统一的管理信息系统。

## **第二章 专项债务限额和余额**

**第十条** 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。

省级财政部门应当于每年10月底前，提出本地区下一年度增加举借专项债务和安排公益性资本支出项目的建议，经省、自治区、直辖市政府批准后报财政部。

**第十一条** 省级财政部门在财政部下达的本地区专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑本地区公益性项目建设需求等，提出省本级及所辖各市县当年专项债务限额方案，报省、自治区、直辖市政府批准后下达市县级财政部门。

市县级财政部门应当提前提出省级代发专项债券和安排公益性资本支出项目的建议，经本级政府批准后按程序报省级财政部门。

**第十二条** 省、自治区、直辖市应当在专项债务限额内举借专项债务，专项债务余额不得超过本地区专项债务限额。

省、自治区、直辖市发行专项债券偿还到期专项债务本金计划，由省级财政部门统筹考虑本级和各市县实际需求提出，报省、自治区、直辖市政府批准后按规定组织实施。

## **第三章 预算编制和批复**

**第十三条** 增加举借专项债务收入，以下内容应当列入预算调整方案：

（一）省、自治区、直辖市在新增专项债务限额内筹措的专项债券收入；

（二）市县级政府从上级政府转贷的专项债务收入。

专项债务收入应当在政府性基金预算收入合计线下反映，省级列入“专项债务收入”下对应的政府性基金债务收入科目，市

县级列入“地方政府专项债务转贷收入”下对应的政府性基金债务转贷收入科目。

**第十四条** 增加举借专项债务安排的支出应当列入预算调整方案，包括本级支出和转贷下级支出。专项债务支出应当明确到具体项目，纳入财政支出预算项目库管理，并与中期财政规划相衔接。

专项债务安排本级的支出，应当在政府性基金预算支出合计线上反映，根据支出用途列入相关预算科目；转贷下级支出应当在政府性基金预算支出合计线下反映，列入“债务转贷支出”下对应的政府性基金债务转贷支出科目。

**第十五条** 专项债务还本支出应当根据当年到期专项债务规模、政府性基金财力、调入专项收入等因素合理预计、妥善安排，并列入年度预算草案。

专项债务还本支出应当在政府性基金预算支出合计线下反映，列入“地方政府专项债务还本支出”下对应的政府性基金债务还本支出科目。

**第十六条** 专项债务利息和发行费用应当根据专项债务规模、利率、费率等情况合理预计，并列入政府性基金预算支出统筹安排。

专项债务利息、发行费用支出应当在政府性基金预算支出合计线上反映。专项债务利息支出列入“地方政府专项债务付息支出”下对应的政府性基金债务付息支出科目，发行费用支出列入“地方政府专项债务发行费用支出”下对应的政府性基金债务发行费用支出科目。

**第十七条** 增加举借专项债务和相应安排的支出，财政部门负责具体编制政府性基金预算调整方案，由本级政府提请本级人民代表大会常务委员会批准。

**第十八条** 专项债务转贷下级政府的，财政部门应当在本级人民代表大会或其常务委员会批准后，及时将专项债务转贷的预算下达有关市县级财政部门。

接受专项债务转贷的市县级政府在本级人民代表大会或其常务委员会批准后，应当及时与上级财政部门签订转贷协议。

#### **第四章 预算执行和决算**

**第十九条** 省级财政部门统筹考虑本级和市县情况，根据预算调整方案、偿还专项债务本金需求和债券市场状况等因素，制

定全省专项债券发行计划，合理确定期限结构和发行时点。

**第二十条** 省级财政部门发行专项债券募集的资金，应当缴入省级国库，并根据预算安排和还本计划拨付资金。

代市县级政府发行专项债券募集的资金，由省级财政部门按照转贷协议及时拨付市县级财政部门。

**第二十一条** 省级财政部门应当按照规定做好专项债券发行的信息披露和信用评级等相关工作。披露的信息应当包括政府性基金预算财力情况、发行专项债券计划和安排支出项目方案、偿债计划和资金来源，以及其他按照规定应当公开的信息。

**第二十二条** 省级财政部门应当在发行专项债券后3个工作日内，将专项债券发行情况报财政部备案，并抄送财政部驻当地财政监察专员办事处（以下简称专员办）。

**第二十三条** 地方各级财政部门应当依据预算调整方案及专项债券发行规定的预算科目和用途，使用专项债券资金。确需调整支出用途的，应当按照规定程序办理。

**第二十四条** 省级财政部门应当按照合同约定，及时偿还全省、自治区、直辖市专项债券到期本金、利息以及支付发行费用。市县级财政部门应当按照转贷协议约定，及时向省级财政部门缴纳本地区或本级应当承担的还本付息、发行费用等资金。

**第二十五条** 市县级财政部门未按时足额向省级财政部门缴纳专项债券还本付息、发行费用等资金的，省级财政部门可以采取适当方式扣回，并将违约情况向市场披露。

**第二十六条** 预算年度终了，地方各级财政部门编制政府性基金预算决算草案时，应当全面、准确反映专项债务收入、安排的支出、还本付息和发行费用等情况。

## **第五章 非债券形式专项债务纳入预算管理**

**第二十七条** 县级以上地方各级财政部门应当将非债券形式专项债务纳入本地区专项债务限额，实行预算管理。

对非债券形式专项债务，应当由政府、债权人、债务人通过合同方式，约定在国务院规定的期限内置换成专项债券的时限，转移偿还义务。

偿还义务转移给地方政府后，地方财政部门应当根据相关材料登记总预算会计账。

**第二十八条** 对非债券形式专项债务，债务人为地方政府及其部门的，应当在国务院规定的期限内置换成专项债券；债务人

为企事业单位或个人，且债权人同意在国务院规定的期限内置换成专项债券的，地方政府应当予以置换，债权人不同意在国务院规定的期限内置换成专项债券的，不再计入地方政府债务，由债务人自行偿还，对应的专项债务限额由财政部按照程序予以调减。

## **第六章 监督管理**

**第二十九条** 县级以上地方各级财政部门应当按照法律、法规和财政部规定，向社会公开专项债务限额、余额、期限结构、使用、项目收支、偿还等情况，主动接受监督。

**第三十条** 县级以上地方各级财政部门应当建立和完善相关制度，加强对本地区专项债务的管理和监督。

**第三十一条** 专员办应当加强对所在地专项债务的监督，督促地方规范专项债务的举借、使用、偿还等行为，发现违反法律法规和财政管理规定的行为，及时报告财政部。

**第三十二条** 违反本办法规定情节严重的，财政部可以暂停相关地区专项债券发行资格。违反法律、行政法规的，依法追究有关人员责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

## **第七章 附则**

**第三十三条** 省、自治区、直辖市可以根据本办法制定实施细则。

**第三十四条** 本办法由财政部负责解释。

**第三十五条** 本办法自印发之日起施行。

2016年11月9日

# 财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见

（财预〔2015〕225号）

各省、自治区、直辖市、计划单列市人民政府：

为进一步规范地方政府债务管理，更好发挥政府债务促进经济社会发展的积极作用，防范和化解财政金融风险，根据预算法、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）和全国人民代表大会常务委员会批准的国务院关于提请审议批准2015年地方政府债务限额的议案有关要求，经国务院同意，现就地方政府债务限额管理提出以下实施意见：

## 一、切实加强地方政府债务限额管理

（一）合理确定地方政府债务总限额。对地方政府债务余额实行限额管理。年度地方政府债务限额等于上年地方政府债务限额加上当年新增债务限额（或减去当年调减债务限额），具体分为一般债务限额和专项债务限额。

地方政府债务总限额由国务院根据国家宏观经济形势等因素确定，并报全国人民代表大会批准。年度预算执行中，如出现下列特殊情况需要调整地方政府债务新增限额，由国务院提请全国人大常委会审批：当经济下行压力大、需要实施积极财政政策时，适当扩大当年新增债务限额；当经济形势好转、需要实施稳健财政政策或适度从紧财政政策时，适当削减当年新增债务限额或在上年债务限额基础上合理调减限额。

（二）逐级下达分地区地方政府债务限额。各省、自治区、直辖市政府债务限额，由财政部在全国人大或其常委会批准的总限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家宏观调控政策、各地区建设投资需求等提出方案，报国务院批准后下达各省级财政部门。

省级财政部门依照财政部下达的限额，提出本地区政府债务安排建议，编制预算调整方案，经省级政府报本级人大常委会批准；根据债务风险、财力状况等因素并统筹本地区建设投资需求提出省本级及所属各市县当年政府债务限额，报省级政府批准后

下达各市县各级政府。市县政府确需举借债务的，依照经批准的限额提出本地区当年政府债务举借和使用计划，列入预算调整方案，报本级人大常委会批准，报省级政府备案并由省级政府代为举借。

**（三）严格按照限额举借地方政府债务。**省级财政部门在批准的地方政府债务限额内，统筹考虑地方政府负有偿还责任的中央转贷外债情况，合理安排地方政府债券的品种、结构、期限和时点，做好政府债券的发行兑付工作。中央和省级财政部门每半年向本级人大有关专门委员会书面报告地方政府债券发行和兑付等情况。对2015年地方政府债务限额下达前举借的在建项目后续贷款中需要纳入政府债务的，由各地在2015年地方政府债务限额内调整结构解决。今后，需要纳入政府债务的在建项目后续融资需求在确定每年新增地方政府债务限额时统筹考虑，依法通过发行地方政府债券举借。地方政府新发生或有债务，要严格限定在依法担保的外债转贷范围内，并根据担保合同依法承担相关责任。

**（四）将地方政府债务分类纳入预算管理。**地方政府要将其所有政府债务纳入限额，并分类纳入预算管理。其中，一般债务纳入一般公共预算管理，主要以一般公共预算收入偿还，当赤字不能减少时可采取借新还旧的办法。专项债务纳入政府性基金预算管理，通过对应的政府性基金或专项收入偿还；政府性基金或专项收入暂时难以实现，如收储土地未能按计划出让的，可先通过借新还旧周转，收入实现后即予归还。

## **二、建立健全地方政府债务风险防控机制**

**（一）全面评估和预警地方政府债务风险。**地方各级政府要全面掌握资产负债、还本付息、财政运行等情况，加快建立政府综合财务报告制度，全面评估风险状况，跟踪风险变化，切实防范风险。中央和省级财政部门要加强对地方政府债务的监督，根据债务率、新增债务率、偿债率、逾期债务率、或有债务代偿率等指标，及时分析和评估地方政府债务风险状况，对债务高风险地区进行风险预警。

**（二）抓紧建立债务风险化解和应急处置机制。**各省、自治区、直辖市政府要对本地区地方政府债务风险防控负总责，建立债务风险化解激励约束机制，全面组织做好债务风险化解和应急处置工作。列入风险预警范围的地方各级政府要制订中长期债务

风险化解规划和应急处置预案，在严格控制债务增量的同时，通过控制项目规模、减少支出、处置资产、引入社会资本等方式，多渠道筹集资金消化存量债务，逐步降低债务风险。市县级政府难以自行偿还债务时，要启动债务风险应急处置预案并及时上报；省级政府要加大对市县级政府债务风险应急处置的指导力度，并督促其切实化解债务风险，确保不发生区域性和系统性风险。

**（三）健全地方政府债务监督和考核问责机制。**地方各级政府要主动接受本级人大和社会监督，定期向社会公开政府债务限额、举借、使用、偿还等情况。地方政府举债要遵循市场化原则，强化市场约束。审计部门要依法加强债务审计监督，财政部门要加大对地方政府违规举债及债务风险的监控力度。要将政府债务管理作为硬指标纳入政绩考核，强化对地方政府领导干部的考核。地方政府主要负责人要作为第一责任人，切实抓好本级政府债务风险防控等各项工作。对地方政府防范化解政府债务风险不力的，要进行约谈、通报，必要时可以责令其减少或暂停举借新债。对地方政府违法举债或担保的，责令改正，并按照预算法规定追究相关人员责任。

### **三、妥善处理存量债务**

**（一）切实履行政府债务偿还责任。**对甄别后纳入预算管理的地方政府存量债务，属于公益性项目债务的，由地方政府统筹安排包括债券资金在内的预算资金偿还，必要时可以处置政府资产；属于非公益性项目债务的，由举借债务的部门和单位通过压减预算支出等措施偿还，暂时难以压减的可用财政资金先行垫付，并在以后年度部门和单位预算中扣回。取消融资平台公司的政府融资职能，推动有经营收益和现金流的融资平台公司市场化转型改制，通过政府和社会资本合作（PPP）、政府购买服务等措施予以支持。

地方政府存量债务中通过银行贷款等非政府债券方式举借部分，通过三年左右的过渡期，由省级财政部门在限额内安排发行地方政府债券置换。为避免地方竞相发债对市场产生冲击，财政部根据债务到期、债务风险等情况予以组织协调，并继续会同人民银行、银监会等有关部门做好定向承销发行置换债券等工作。

**（二）依法妥善处置或有债务。**对政府负有担保责任或可能承担一定救助责任的或有债务，地方政府要依法妥善处置。对确需依法代偿的或有债务，地方政府要将代偿部分的资金纳入预算



管理，并依法对原债务单位及有关责任方保留追索权；对因预算管理方式变化导致原偿债资金性质变化为财政资金、相应确需转化为政府债务的或有债务，在不突破限额的前提下，报经省级政府批准后转化为政府债务；对违法违规担保的或有债务，由政府、债务人与债权人共同协商，重新修订合同，明确责任，依法解除担保关系。地方政府通过政府和社会资本合作等方式减少政府债务余额腾出的限额空间，要优先用于解决上述或有债务代偿或转化问题。

各地区、各部门要进一步统一思想认识，高度重视，严格执行地方政府债务管理的各项规定，结合本地区、本部门实际，明确任务分工、落实工作职责，积极研究解决新问题，及时总结经验做法，加强舆论引导，切实发挥规范地方政府债务管理对“稳增长”和“防风险”的积极作用，推动各项政策措施落实到位。

2015 年 12 月 21 日

# 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)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局、委):

为加强地方政府债务管理,规范地方政府专项债券发行行为,保护投资者等合法权益,根据《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)和《财政部关于印发〈2015年地方政府专项债券预算管理办法〉的通知》(财预〔2015〕32号),我们制定了《地方政府专项债券发行管理暂行办法》。现印发给你们,请遵照执行。

财政部  
2015年4月2日

## 地方政府专项债券发行管理暂行办法

**第一条** 为加强地方政府债务管理,规范地方政府专项债券发行行为,保护投资者等合法权益,根据《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)和国家有关规定,制定本办法。

**第二条** 地方政府专项债券(以下简称专项债券)是指省、自治区、直辖市政府(含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府)为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内

以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。

**第三条** 专项债券采用记账式固定利率付息形式。

**第四条** 单只专项债券应当以单项政府性基金或专项收入为偿债来源。单只专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应多个项目集合发行。

**第五条** 专项债券期限为1年、2年、3年、5年、7年和10年，由各地综合考虑项目建设、运营、回收周期和债券市场状况等合理确定，但7年和10年期债券的合计发行规模不得超过专项债券全年发行规模的50%。

**第六条** 专项债券由各地按照市场化原则自发自还，遵循公开、公平、公正的原则，发行和偿还主体为地方政府。

**第七条** 各地按照有关规定开展专项债券信用评级，择优选择信用评级机构，与信用评级机构签署信用评级协议，明确双方权利和义务。

**第八条** 信用评级机构按照独立、客观、公正的原则开展信用评级工作，遵守信用评级规定与业务规范，及时发布信用评级报告。

**第九条** 各地应当按照有关规定及时披露专项债券基本信息、财政经济运行及相关债务情况、募投项目及对应的政府性基金或专项收入情况、风险揭示以及对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息。

**第十条** 专项债券存续期内，各地应按有关规定持续披露募投项目情况、募集资金使用情况、对应的政府性基金或专项收入情况以及可能影响专项债券偿还能力的重大事项等。

**第十一条** 信息披露遵循诚实信用原则，不得有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏。

投资者对披露信息进行独立分析，独立判断专项债券的投资价值，自行承担投资风险。

**第十二条** 各地组建专项债券承销团，承销团成员应当是在中国境内依法成立的金融机构，具有债券承销业务资格，资本充足率、偿付能力或者净资产状况等指标达到监管标准。

**第十三条** 地方政府财政部门与专项债券承销商签署债券承销协议，明确双方权利和义务。承销商可以书面委托其分支机构代理签署并履行债券承销协议。

**第十四条** 各地可以在专项债券承销商中择优选择主承销商，主承销商为专项债券提供发行定价、登记托管、上市交易等咨询服务。

**第十五条** 专项债券发行利率采用承销、招标等方式确定。采用承销或招标方式的，发行利率在承销或招标日前 1 至 5 个工作日相同待偿期记账式国债的平均收益率之上确定。

承销是指地方政府与主承销商商定债券承销利率（或利率区间），要求各承销商（包括主承销商）在规定时间内报送债券承销额（或承销利率及承销额），按市场化原则确定债券发行利率及各承销商债券承销额的发债机制。

招标是指地方政府通过财政部国债发行招投标系统或其他电子招标系统，要求各承销商在规定时间内报送债券投标额及投标利率，按利率从低到高原则确定债券发行利率及各承销商债券中标额的发债机制。

**第十六条** 各地采用承销方式发行专项债券时，应与主承销商协商确定承销规则，明确承销方式和募集原则等。

各地采用招标方式发行专项债券时，应制定招标规则，明确招标方式和中标原则等。

**第十七条** 各地应当加强发债定价现场管理，确保在发行定价和配售过程中，不得有违反公平竞争、进行利益输送、直接或间接谋取不正当利益以及其他破坏市场秩序的行为。

**第十八条** 各地应积极扩大专项债券投资者范围，鼓励社会保险基金、住房公积金、企业年金、职业年金、保险公司等机构投资者和个人投资者在符合法律法规等相关规定的前提下投资专项债券。

**第十九条** 各地应当在专项债券发行定价结束后，通过中国债券信息网和本地区门户网站等媒体，及时公布债券发行结果。

**第二十条** 专项债券应当在中央国债登记结算有限责任公司办理总登记托管，在国家规定的证券登记结算机构办理分登记托管。专项债券发行结束后，符合条件的应按有关规定及时在全国银行间债券市场、证券交易所债券市场等上市交易。

**第二十一条** 企业和个人取得的专项债券利息收入，按照《财政部 国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》（财税〔2013〕5 号）规定，免征企业所得税和个人所得税。

**第二十二条** 各地应切实履行偿债责任，及时支付债券本息、

发行费等资金，维护政府信誉。

**第二十三条** 登记结算机构、承销机构、信用评级机构等专业机构和人员应当勤勉尽责，严格遵守职业规范和相关规则。对弄虚作假、存在违法违规行为的，列入负面名单并向社会公示。涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

**第二十四条** 财政部驻各地财政监察专员办事处加强对专项债券的监督检查，规范专项债券的发行、资金使用和偿还等行为。

**第二十五条** 各地应当将本地区专项债券发行安排、信用评级、信息披露、承销团组建、发行兑付等有关规定及时报财政部备案。专项债券发行兑付过程中出现重大事项应当及时向财政部报告。专项债券每次发行工作完成后，应当在 15 个工作日内将债券发行情况向财政部及财政部驻当地财政监察专员办事处报告；全年发行工作完成后，应当在 20 个工作日内将年度发行情况向财政部及财政部驻当地财政监察专员办事处报告。

**第二十六条** 本办法自印发之日起施行。

# 关于印发《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》的通知

(财预〔2014〕351号)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局):

为进一步加强地方政府性债务管理,做好地方政府存量债务纳入预算管理相关工作,根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号),财政部制定了《地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法》,现印发给你们,请认真贯彻执行。

附件:地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法

财政部  
2014年10月23日

## 地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别办法

**第一条** 为贯彻落实《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号,以下简称《意见》),做好地方政府存量债务纳入预算管理清理甄别工作,制定本办法。

**第二条** 清理甄别工作的目的,是清理存量债务,甄别政府债务,为将政府债务分门别类纳入全口径预算管理奠定基础。

**第三条** 本办法所指存量债务是指截至2014年12月31日尚未清偿完毕的债务。

**第四条** 清理甄别工作由地方政府统一领导、财政部门具体

牵头、部门单位各负其责。

**第五条** 地方各级政府要结合清理甄别工作，认真甄别筛选融资平台公司存量项目，对适宜开展政府与社会资本合作（PPP）模式的项目，要大力推广 PPP 模式，达到既鼓励社会资本参与提供公共产品和公共服务并获取合理回报，又减轻政府公共财政举债压力、腾出更多资金用于重点民生项目建设的目的。

**第六条** 清理甄别工作按照先清理、后甄别的顺序开展。

**第七条** 清理工作由地方政府性债务存量的举借单位（以下简称债务单位）具体负责，主管部门和财政部门审核把关。债务单位应与债权人共同协商确认，根据合同逐笔核对债务明细数据。对核对无误的债务数据，债务单位要根据审计口径确定的地方政府负有偿还责任的债务、地方政府负有担保责任的债务及地方政府可能承担一定救助责任的债务分类填报，经主管部门审核汇总报送财政部门。其中：

（一）2013 年全国政府性债务审计确定的截至 2013 年 6 月 30 日的各笔债务，其截至 2014 年 12 月 31 日债务数据根据审计结果及地方政府性债务管理系统（以下简称债务系统）统计的债务增减变化额填报。

（二）2013 年 6 月 30 日后新发生的各笔债务，其截至 2014 年 12 月 31 日债务根据债务系统统计数据及审计口径填报。

**第八条** 财政部门审核汇总各主管部门上报的债务数据，凡与审计结果或审计口径不一致的，应退回债务单位重新核实填报。

**第九条** 对按照政府性债务审计结果、审计口径填报的地方政府性债务存量有争议的，争议双方提出解决方案及依据，经同级审计部门出具审计意见后，报同级政府确定。

**第十条** 清理工作要严格按照《意见》精神，明确政府和企业的责任，企业债务不得推给政府偿还，切实做到谁借谁还、风险自担。清理后确需将地方政府负有担保责任或可能承担一定救助责任的债务划转地方政府负有偿还责任的债务的，按照“权责利相一致”的原则，相应的资产、收入或权利等也应一并划转。

**第十一条** 甄别工作由财政部门牵头负责。财政部门商有关部门对地方政府负有偿还责任的存量债务进行逐笔甄别。其中：

（一）通过 PPP 模式转化为企业债务的，不纳入政府债务。

（二）项目没有收益、计划偿债来源主要依靠一般公共预算

收入的，甄别为一般债务。如义务教育债务。

（三）项目有一定收益、计划偿债来源依靠项目收益对应的政府性基金收入或专项收入、能够实现风险内部化的，甄别为专项债务。如土地储备债务。

（四）项目有一定收益但项目收益无法完全覆盖的，无法覆盖的部分列入一般债务，其他部分列入专项债务。

**第十二条** 地方各级政府要统计本级政府可偿债财力、可变现资产等情况，并测算政府一般债务和专项债务的债务率。凡债务率超过预警线的地区，必须做出书面说明并经政府主要负责人签字确认。

**第十三条** 地方各级政府要全面统计锁定截至《意见》发文日（9月21日）的在建项目。在建项目要优先通过PPP模式推进，确需政府举债建设的，要客观核算后续融资需求。

**第十四条** 地方各级政府要以2013年政府性债务审计确定的截至2013年6月30日融资平台公司名单为基础，结合2013年7月1日至2014年12月31日本级融资平台公司增减变化情况，统计本级融资平台公司名录。

**第十五条** 各部门、各单位负责人对本部门、本单位清理统计结果签字确认。财政部门负责人对本级政府存量债务甄别结果签字确认。政府主要负责人按财政管理级次对本地区清理甄别结果及各项统计情况签字确认。

**第十六条** 地方各级财政部门汇总本地区清理甄别结果，由同级审计部门出具审计意见并经同级政府批准后逐级上报，省级财政部门应于2015年1月5日前上报财政部。各项统计情况随清理甄别结果一同报送。

**第十七条** 地方各级政府要严格按照国务院批准的政府存量债务，锁定政府一般债务、专项债务余额。各级政府要将锁定后的政府存量债务情况及时向同级人大或其常委会报告，并按照预算公开有关要求及时向社会公开。

**第十八条** 地方各级政府要及时将政府存量债务分类纳入预算管理。具体办法另行制定。

**第十九条** 财政部将各地清理甄别结果抄送审计署，各级财政部门将本级清理甄别结果抄送同级审计部门，作为今后年度相关审计工作重要参考。组织财政部驻各省、自治区、直辖市、计划单列市财政监察专员办事处核查各地报送数据，对虚增政府



存量债务的，相应核减地方政府债券发行规模，并追究相关责任人责任。

**第二十条** 本办法自下发之日起实施。

**第二十一条** 本办法由财政部负责解释。

# 财政部关于印发《土地储备资金会计核算办法(试行)》的通知

(财会〔2008〕10号)

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅(局),新疆生产建设兵团财务局:

为了规范土地储备资金的会计核算,根据《中华人民共和国会计法》、《土地储备资金财务管理暂行办法》(财综〔2007〕17号)以及有关法律、行政法规的规定,我部制定了《土地储备资金会计核算办法(试行)》,现予印发,自2009年1月1日起施行。执行中有何问题,请及时反馈我部。

二〇〇八年八月十九日

## 土地储备资金会计核算办法(试行)

### 第一章 总 则

**第一条** 为了规范土地储备资金的会计核算,根据《中华人民共和国会计法》、《土地储备资金财务管理暂行办法》(财综〔2007〕17号)以及有关法律、行政法规的规定,制定本办法。

**第二条** 本办法适用于土地储备机构管理的土地储备资金。

本办法所称土地储备资金是指土地储备机构按照国家有关规定征收、收购、优先购买、收回土地以及对其进行前期开发等所使用的资金。

土地储备机构在持有储备土地期间临时利用土地取得的应上缴国库的零星收入，不在本办法规范范围内。

**第三条** 土地储备资金应当作为独立的会计主体进行确认、计量和披露。土地储备资金应当独立于土地储备机构的固有财产及其管理的其他财产，实行分账核算。

**第四条** 土地储备资金的会计核算应当划分会计期间，分期结算账目和编制财务会计报告。会计期间分为年度、季度和月份。会计年度自公历1月1日起至12月31日止，季度、月份的起讫日期亦采用公历日期。

**第五条** 土地储备资金的会计核算主要以权责发生制为基础，对土地储备项目应进行成本核算。

**第六条** 土地储备资金的会计记账采用借贷记账法。

**第七条** 土地储备资金的会计核算应当遵循以下基本原则：

（一）土地储备资金的会计核算应当以实际发生的业务为依据，如实反映土地储备资金的收支情况和土地储备项目的成本信息，保证会计信息真实可靠、内容完整。

（二）土地储备资金的会计核算应当采用规定的会计政策，确保会计信息口径一致、相互可比。

（三）土地储备资金的会计核算应当及时进行，不得提前或者延后。

**第八条** 土地储备资金会计机构设置、会计人员配备、内部

会计监督与控制以及相关会计基础工作等，应当遵循《中华人民共和国会计法》、《会计基础工作规范》（财会字〔1996〕19号）、《会计档案管理办法》（财会字〔1998〕32号）及内部控制规范等相关法律、行政法规和制度。

**第九条** 本办法由中华人民共和国财政部负责解释，需要变更时，由财政部修订。

**第十条** 本办法自 2009 年 1 月 1 日起施行。

## 第二章 会计科目及使用说明

**第十一条** 土地储备机构应当根据本办法的规定设置和使用会计科目、编制会计凭证、登记会计账簿，对土地储备资金进行会计核算。

在不违反本办法的前提下，土地储备机构可以根据核算和管理工作需要，对明细科目的设置作必要的补充。

### **第十二条** 会计科目名称和编号

| 序号    | 编号   | 名称        |
|-------|------|-----------|
| 一、资产类 |      |           |
| 1     | 1001 | 库存现金      |
| 2     | 1002 | 银行存款      |
| 3     | 1003 | 零余额账户用款额度 |
| 4     | 1004 | 财政应返还额度   |
| 5     | 1005 | 应收利息      |
| 6     | 1006 | 预付工程款     |
| 7     | 1007 | 其他应收款     |

|       |      |       |
|-------|------|-------|
| 8     | 1101 | 收储项目  |
| 9     | 1102 | 待摊支出  |
| 二、负债类 |      |       |
| 10    | 2001 | 短期借款  |
| 11    | 2002 | 应付利息  |
| 12    | 2003 | 应付工程款 |
| 13    | 2004 | 应交税费  |
| 14    | 2005 | 其他应付款 |
| 15    | 2101 | 长期借款  |

### 三、净资产类

|    |      |        |
|----|------|--------|
| 16 | 3001 | 土地储备资金 |
|----|------|--------|

### 四、收入类

|    |      |        |
|----|------|--------|
| 17 | 4001 | 财政拨款收入 |
| 18 | 4002 | 其他收入   |

### 五、支出类

|    |      |        |
|----|------|--------|
| 19 | 5001 | 交付项目支出 |
|----|------|--------|

## 第十三条 会计科目使用说明

### 第 1001 号科目 库存现金

一、本科目核算土地储备资金的库存现金。

二、现金的主要账务处理如下：

（一）收到现金时，借记本科目，贷记有关科目。

（二）支付现金时，借记有关科目，贷记本科目。

三、本科目应设置“现金日记账”，由出纳人员根据收、付款凭证，按照业务发生顺序，逐笔登记，每日终了，应计算当日

的现金收入合计数、现金支出合计数和结余数，并将结余数与实际库存数进行核对，做到账款相符。

四、本科目期末借方余额，反映土地储备资金的库存现金数额。

### **第 1002 号科目 银行存款**

一、本科目核算土地储备资金的银行存款。

二、土地储备机构应严格按照国家有关支付结算办法的规定，办理土地储备资金银行存款收支结算。

三、银行存款的主要账务处理如下：

（一）收到财政部门拨入的土地储备资金时，借记本科目，贷记“财政拨款收入”科目。

（二）从银行提取现金时，借记“库存现金”科目，贷记本科目。

（三）收到的银行存款利息收入，借记本科目，贷记“应收利息”、“其他收入”等科目。

（四）支付银行存款时，借记“收储项目”、“预付工程款”、“应付利息”等科目，贷记本科目。

四、土地储备机构应设置“银行存款日记账”，由出纳人员根据收付款凭证，按照业务发生的顺序逐笔登记，并结出账面余额。“银行存款日记账”应定期与“银行对账单”核对，至少每月核对一次。月份终了，土地储备机构账面余额与银行对账单余额如有差额，应当逐笔查明原因进行处理，并应按月编制“银行存款余额调节表”，调节相符。

五、本科目期末借方余额，反映土地储备资金的银行存款数

额。

### **第 1003 号科目 零余额账户用款额度**

一、本科目核算实行国库集中支付的土地储备机构根据财政部门批复的土地储备资金用款计划收到的零余额账户用款额度。

不实行国库集中支付的，不设置本科目。

二、零余额账户用款额度的主要账务处理如下：

（一）在财政授权支付方式下，收到代理银行转来的“授权支付到账通知书”时，根据通知书所列数额，借记“零余额账户用款额度”科目，贷记“财政拨款收入”科目。发生实际支出时，借记“收储项目”、“待摊支出”等科目，贷记“零余额账户用款额度”科目。

（二）从零余额账户提取现金时，借记“库存现金”科目，贷记“零余额账户用款额度”科目。

（三）年度终了，依据代理银行提供的对账单作注销额度的相关账务处理，借记“财政应返还额度（财政授权支付）”科目，贷记“零余额账户用款额度”科目。如果土地储备资金本年度财政授权支付预算指标数大于零余额账户用款额度下达数，借记“财政应返还额度（财政授权支付）”科目，贷记“财政拨款收入”科目。

下年初，依据代理银行提供的额度恢复到账通知书作相关恢复额度的账务处理，借记“零余额账户用款额度”科目，贷记“财政应返还额度（财政授权支付）”科目。如果下年度收到财政部门批复的上年末未下达零余额账户用款额度，借记“零余额账户用款额度”科目，贷记“财政应返还额度（财政授权支付）”科

目。

三、本科目期末借方余额，反映尚未支用的土地储备资金零余额账户用款额度。本科目年末应无余额。

### **第 1004 号科目 财政应返还额度**

一、本科目核算实行国库集中支付的土地储备资金年终应收财政下年度返还的资金额度。

不实行国库集中支付的，不设置本科目。

二、本科目应设置“财政直接支付”和“财政授权支付”等明细科目，进行明细核算。

三、财政应返还额度的主要账务处理如下：

（一）财政直接支付年终结余资金的账务处理。

年度终了，根据本年度财政直接支付预算指标数与当年财政直接支付实际支出数的差额，借记本科目（财政直接支付），贷记“财政拨款收入”科目。

下年度恢复财政直接支付额度后，发生实际支出时，借记“收储项目”、“待摊支出”等科目，贷记本科目（财政直接支付）。

（二）财政授权支付年终结余资金的账务处理。

年度终了，依据代理银行提供的对账单注销额度，具体账务处理参见“零余额账户用款额度”科目。下年初依据代理银行提供的额度恢复到账通知书恢复额度，具体账务处理参见“零余额账户用款额度”科目。

四、本科目期末借方余额，反映应收财政下年度返还的土地储备资金额度。

### **第 1005 号科目 应收利息**



一、本科目核算土地储备资金银行存款发生的应收利息。

二、土地储备机构应当按期计算确定土地储备资金银行存款应收利息。期末，按照计算确定的应收利息，借记本科目，贷记“其他收入”科目。实际收到利息时，借记“银行存款”科目，贷记本科目。

应收利息金额不大的，也可于实际收到利息时确认相关的利息收入。收到利息时，借记“银行存款”科目，贷记“其他收入”科目。

三、本科目期末余额，反映土地储备资金银行存款应收未收的利息。

### **第 1006 号科目 预付工程款**

一、本科目核算土地储备机构为土地储备项目预付给有关施工、设计、监理等单位的工程款项。

二、本科目应按施工单位进行明细核算。

三、预付工程款的主要账务处理如下：

（一）土地储备项目发生预付工程款时，借记本科目，贷记“银行存款”、“零余额账户用款额度”等科目。

（二）办理土地储备项目工程款结算时，按照实际发生的项目支出，借记“收储项目”等科目，按照可抵扣的预付工程款，贷记本科目，按照应付未付的工程款项，贷记“应付工程款”科目。

四、本科目期末借方余额，反映为土地储备项目预付的工程款项。

### **第 1007 号科目 其他应收款**

一、本科目核算除应收利息、预付工程款外为土地储备项目发生的其他各种应收及暂付款项。

二、本科目应按单位和个人进行明细核算。

三、其他应收款的主要账务处理如下：

（一）为土地储备项目发生其他各种应收、暂付款项时，借记本科目，贷记有关科目。

（二）收回其他应收、暂付款项时，借记有关科目，贷记本科目。

四、本科目期末借方余额，反映为土地储备项目发生的其他各种应收及暂付款项的余额。

### **第 1101 号科目 收储项目**

一、本科目核算土地储备机构发生的可直接归属于土地储备项目的实际成本。

二、本科目应当按照土地储备项目设置明细账，并在土地储备项目下设置“征地和拆迁补偿支出”、“土地开发支出”、“其他直接支出”、“待摊支出转入”、“交付成本”等明细科目进行二级明细核算。

（一）“征地和拆迁补偿支出”明细科目，核算征收、收购、优先购买或收回土地需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用，包括土地补偿费和安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费，以及依法需要支付的与征收、收购、优先购买或收回土地有关的其他费用。在征地过程中对被征地农民采用社会保障安置的，所发生的被征地农民的社会保障支出也在本明细科目核算。对于所发生的被征地农民的社会保障支出，应在本明细科

目下单独设置“被征地农民社会保障支出”三级明细科目进行核算。

（二）“土地开发支出”明细科目，核算征收、收购、优先购买或收回土地后进行必要的前期土地开发费用，包括前期土地开发性支出以及按照财政部门规定与前期土地开发相关的费用等，含因出让土地涉及的需要进行相关道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设支出。

（三）“其他直接支出”明细科目，核算经同级财政部门批准的可直接归属于土地储备项目成本的其他支出。

（四）“待摊支出转入”明细科目，核算分摊计入土地储备项目成本的待摊支出。

（五）“交付成本”明细科目，核算本期已交付项目的成本。

三、本科目的主要账务处理如下：

（一）为土地储备项目发生各项支出时，借记本科目，贷记“银行存款”、“零余额账户用款额度”等科目；采用财政直接支付方式的，借记本科目，贷记“财政拨款收入”科目。

（二）对出包工程，土地储备机构应定期与施工单位进行工程结算。办理结算时，按照实际发生的项目支出，借记本科目，按照可抵扣的预付工程款，贷记“预付工程款”科目，按照应付未付的工程款项，贷记“应付工程款”科目。

（三）结转待摊支出时，借记本科目（待摊支出转入），贷记“待摊支出”科目。

（四）单个收储项目完成收储后交付的，应按照该项目归集的成本进行结转，按照本科目“征地和拆迁补偿支出”、“土地开

发支出”、“其他直接支出”、“待摊支出转入”各明细科目的借方余额合计，借记本科目（交付成本），按照本科目“征地和拆迁补偿支出”、“土地开发支出”、“其他直接支出”、“待摊支出转入”各明细科目的借方余额，贷记本科目（征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、其他直接支出、待摊支出转入）；同时，将该项目成本结转入“交付项目支出”科目，借记“交付项目支出”科目，贷记本科目（交付成本）。

单个收储项目未全部完成收储、部分先交付的，应按合理的方法计算确定交付部分的成本并进行结转。计算方法一经确定，不得随意变更。单个收储项目部分交付时，按照计算确定的交付部分的成本，借记本科目（交付成本），贷记本科目（征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、其他直接支出、待摊支出转入）；同时，将交付部分的成本结转入“交付项目支出”科目，借记“交付项目支出”科目，贷记本科目（交付成本）。待该收储项目最后未交付部分完成收储后交付时，按照最后交付部分的成本，借记本科目（交付成本），贷记本科目（征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、其他直接支出、待摊支出转入）；同时，将最后交付部分的成本结转入“交付项目支出”科目，借记“交付项目支出”科目，贷记本科目（交付成本）。

四、本科目期末借方余额反映尚未交付的土地储备项目累计发生的收储成本。

### **第 1102 号科目 待摊支出**

一、本科目核算为多个收储项目共同发生的、按照规定应当分摊计入项目成本的各项费用支出，如借款利息支出、金融机构

手续费、可行性研究费、勘探设计费、储备保管费、评估费、临时用水用电费、临时设施支出等。

可直接计入单个收储项目的支出，在“收储项目”科目核算，不通过本科目核算。

二、本科目应当按照待摊支出的内容进行明细核算。

三、待摊支出的主要账务处理如下：

（一）为土地储备项目借款发生的利息支出，借记本科目、“收储项目”等科目，贷记“应付利息”、“银行存款”等科目。

（二）发生其他待摊支出时，借记本科目，贷记“库存现金”、“银行存款”、“零余额账户用款额度”等科目；采用财政直接支付方式的，借记本科目，贷记“财政拨款收入”科目。

（三）土地储备机构应按合理的方法（如按照各项目概预算占有所有项目概预算总额的比例）将发生的待摊支出分摊计入有关项目成本，分摊时，借记“收储项目（待摊支出转入）”科目，贷记本科目。待摊支出的分配方法一经确定，不得随意变更。

四、本科目月末借方余额，反映为多个土地储备项目共同发生的尚未分摊的待摊支出。年末，待摊支出应分配完毕，本科目应无余额。

## **第 2001 号科目 短期借款**

一、本科目核算土地储备机构为土地储备项目向银行或其他金融机构等借入的期限在一年以下（含一年）的各种借款。

二、本科目应按贷款人进行明细核算。

三、短期借款的主要账务处理如下：

（一）为土地储备项目借入的各种短期借款，借记“银行存

款”科目，贷记本科目。

（二）短期借款应付的利息，借记“待摊支出”、“收储项目”等科目，贷记“应付利息”、“银行存款”等科目。

（三）归还借款时，借记本科目，贷记“银行存款”科目。

四、本科目期末贷方余额，反映为土地储备项目借入的尚未偿还的短期借款本金。

### **第 2002 号科目 应付利息**

一、本科目核算土地储备机构为土地储备项目借款而发生的应付利息。

二、土地储备机构应当按期计算确定为土地储备项目借款而发生的应付利息。期末，按照计算确定的应付利息，借记“待摊支出”、“收储项目”等科目，贷记本科目。实际支付利息时，借记本科目，贷记“银行存款”科目。

应付利息金额不大的，也可于实际支付利息时确认相关的利息成本。支付利息时，借记“待摊支出”、“收储项目”等科目，贷记“银行存款”科目。

三、本科目期末余额，反映为土地储备项目借款应付未付的利息。

### **第 2003 号科目 应付工程款**

一、本科目核算土地储备机构为土地储备项目应付给有关施工、设计、监理等单位的工程款项。

二、本科目应按施工单位进行明细核算。

三、应付工程款的主要账务处理如下：

（一）办理土地储备项目工程款结算时，按照实际发生的项

目支出，借记“收储项目”等科目，按可抵扣的预付工程款，贷记“预付工程款”科目，按照应付未付的工程款项，贷记本科目。

（二）支付应付工程款时，借记本科目，贷记“银行存款”等科目。

四、本科目期末贷方余额，反映为土地储备项目应付未付的工程款项。

### **第 2004 号科目 应交税费**

一、本科目核算按税法等规定计算的为土地储备项目应交纳的各种税费。

二、本科目按应交的税费项目进行明细核算。

三、应交税费的主要账务处理如下：

（一）按规定计算的为土地储备项目应交的各种税费，借记“收储项目”科目，贷记本科目。涉及多个土地储备项目的，可通过“待摊支出”科目进行归集，然后按合理的方法进行分摊。

（二）实际交纳各项税费时，借记本科目，贷记“银行存款”等科目。

四、本科目期末贷方余额，反映土地储备项目应交未交的税费金额。

### **第 2005 号科目 其他应付款**

一、本科目核算除应付利息、应付工程款、应交税费外为土地储备项目发生的其他各种应付、暂存款项。

二、本科目应按单位和个人进行明细核算。

三、其他应付款的主要账务处理如下：

（一）为土地储备项目发生其他各种应付、暂存款项时，借

记有关科目，贷记本科目。

（二）实际支付时，借记本科目，贷记“银行存款”等科目。

四、本科目期末贷方余额，反映为土地储备项目发生的其他各种应付及暂存款项的余额。

### **第 2101 号科目 长期借款**

一、本科目核算土地储备机构为土地储备项目向银行或其他金融机构等借入的期限在一年以上（不含一年）的各种借款。

二、本科目应按贷款人进行明细核算。

三、长期借款的主要账务处理如下：

（一）为土地储备项目借入的各种长期借款，借记“银行存款”科目，贷记本科目。

（二）长期借款应付的利息，借记“收储项目”、“待摊支出”等科目，贷记“应付利息”、“银行存款”等科目。

（三）归还借款时，借记本科目，贷记“银行存款”科目。

四、本科目期末贷方余额，反映为土地储备项目借入的尚未偿还的长期借款本金。

### **第 3001 号科目 土地储备资金**

一、本科目核算土地储备资金各项收入与交付项目支出的差额。

二、期末，将各收入科目贷方余额转入本科目，借记“财政拨款收入”、“其他收入”科目，贷记本科目。将“交付项目支出”科目借方余额转入本科目，借记本科目，贷记“交付项目支出”科目。

三、本科目期末余额，反映土地储备资金各项收入与交付项



目支出的累计差额。

### **第 4001 号科目 财政拨款收入**

一、本科目核算当期财政部门拨付的土地储备资金。

二、本科目应设置“国有土地出让收入中安排的拨款”和“国有土地收益基金中安排的拨款”等明细科目，进行明细核算。

三、财政拨款收入的主要账务处理如下：

（一）土地储备机构收到财政部门拨付的土地储备资金时，借记“银行存款”、“零余额账户用款额度”等科目，贷记本科目。采用财政直接支付的方式支付收储支出时，借记“收储项目”、“待摊支出”等科目，贷记本科目。

（二）期末，将本科目贷方余额转入“土地储备资金”科目，借记本科目，贷记“土地储备资金”科目。

四、本科目期末结转后无余额。

### **第 4002 号科目 其他收入**

一、本科目核算土地储备项目除财政拨款外的其他收入，如利息收入。

二、其他收入的主要账务处理如下：

（一）取得的其他收入，借记“银行存款”、“应收利息”等科目，贷记本科目。

（二）期末，将本科目贷方余额转入“土地储备资金”科目，借记本科目，贷记“土地储备资金”科目。

三、本科目期末结转后无余额。

### **第 5001 号科目 交付项目支出**

一、本科目核算本期已交付的土地储备项目的实际支出。

二、交付项目支出的主要账务处理如下：

（一）项目全部或部分交付时，借记本科目，贷记“收储项目（交付成本）”科目。

（二）期末，将本科目借方余额转入“土地储备资金”科目，借记“土地储备资金”科目，贷记本科目。

三、本科目期末结转后无余额。

### 第三章 财务报表及编制说明

**第十四条** 土地储备机构应当根据本办法的规定编制土地储备资金财务报表。

**第十五条** 土地储备资金财务报表包括资产负债表、收支表、项目支出明细表及附注。

资产负债表、收支表、项目支出明细表按照本办法**第十七条至第二十条**的规定编报。

附注是对在资产负债表、收支表、项目支出明细表中列示项目的文字描述或明细资料，以及对未能在这些报表中列示项目的说明等。附注可由土地储备机构根据需要自行编制。

**第十六条** 土地储备资金财务报表应当至少按照月份和年度编制，做到数字真实、计算准确、手续完备、内容完整、编报及时。

#### **第十七条** 财务报表格式

| 报表编号     | 财务报表名称  | 编制期   |
|----------|---------|-------|
| 土储会 01 表 | 资产负债表   | 月报、年报 |
| 土储会 02 表 | 收支表     | 月报、年报 |
| 土储会 03 表 | 项目支出明细表 | 月报、年报 |

# 资产负债表

土储会01表

编制单位：

--年--月--日

单位：元

| 资 产     |     |     | 负债和净资产   |     |     |
|---------|-----|-----|----------|-----|-----|
|         | 年初数 | 期末数 |          | 年初数 | 期末数 |
| 资 产     |     |     | 负 债      |     |     |
| 货币资金    |     |     | 短期借款     |     |     |
| 财政应返还额度 |     |     | 应付利息     |     |     |
| 应收利息    |     |     | 应付工程款    |     |     |
| 预付工程款   |     |     | 应交税费     |     |     |
| 其他应收款   |     |     | 其他应付款    |     |     |
| 收储项目    |     |     | 长期借款     |     |     |
| 待摊支出    |     |     |          |     |     |
|         |     |     | 负债合计     |     |     |
|         |     |     |          |     |     |
|         |     |     | 净资产      |     |     |
|         |     |     | 土地储备资金   |     |     |
|         |     |     | 净资产合计    |     |     |
|         |     |     |          |     |     |
| 资产总计    |     |     | 负债和净资产总计 |     |     |

# 收支表

土储会02表

编制单位:

--年--月

单位: 元

|                    | 本月数 | 本年累计数 |
|--------------------|-----|-------|
| 一、土地储备资金收入         |     |       |
| 1. 财政拨款收入          |     |       |
| 其中: 国有土地出让收入中安排的拨款 |     |       |
| 国有土地收益基金中安排的拨款     |     |       |
| 2. 其他收入            |     |       |
| 二、交付项目支出           |     |       |

# 项目支出明细表

土储会03表

编制单位:

---年--月

单位: 元

|        | 以前年度累计支出  |               |            |                |                | 本年累计支出     |               |            |            |            | 合计     |
|--------|-----------|---------------|------------|----------------|----------------|------------|---------------|------------|------------|------------|--------|
| 收储项目   | 小 计       | 征地和拆迁<br>补偿支出 | 土地开<br>发支出 | 其他<br>直接<br>支出 | 待摊<br>支出<br>转入 | 小 计        | 征地和拆迁<br>补偿支出 | 土地开<br>发支出 | 其他直<br>接支出 | 待摊支出<br>转入 |        |
|        | 1=2+3+4+5 | 2             | 3          | 4              | 5              | 6=7+8+9+10 | 7             | 8          | 9          | 10         | 11=1+6 |
| × 项目   |           |               |            |                |                |            |               |            |            |            |        |
| × 项目   |           |               |            |                |                |            |               |            |            |            |        |
| × 项目   |           |               |            |                |                |            |               |            |            |            |        |
| × 项目   |           |               |            |                |                |            |               |            |            |            |        |
| ... .. |           |               |            |                |                |            |               |            |            |            |        |

## 第十八条 资产负债表编制说明

（一）本表反映月末、年末等会计期间终了时土地储备资金全部资产、负债以及净资产的构成情况。

（二）本表“年初数”栏各项数字，应根据上年末本表“期末数”所列数字填列。

（三）本表各项目的内容和填列方法：

1. “货币资金”项目，反映库存现金、银行存款等货币资金的期末合计余额，本项目应根据“库存现金”、“银行存款”、“零余额账户用款额度”科目期末余额加总填列。

2. “财政应返还额度”项目，反映期末财政应返还额度的余额。本项目应根据“财政应返还额度”科目的期末余额填列。

3. “应收利息”项目，反映土地储备资金银行存款应收未收的利息。本项目应根据“应收利息”科目的期末余额填列。

4. “预付工程款”项目，反映为土地储备项目预付的工程款。本项目应根据“预付工程款”科目的期末余额填列。

5. “其他应收款”项目，反映除应收利息、预付工程款外为土地储备项目发生的其他各种应收及暂付款项。本项目应根据“其他应收款”科目的期末余额填列。

6. “收储项目”项目，反映尚未交付的土地储备项目累计发生的收储成本。本项目应根据“收储项目”科目的期末余额填列。

7. “待摊支出”项目，反映为多个土地储备项目共同发生的尚未分摊的待摊支出。本项目根据“待摊支出”科目的期末余额填列。编制年度资产负债表时，本项目应填“0”。

8. “短期借款”项目，反映为土地储备项目借入的尚未偿还

的短期借款本金。本项目应根据“短期借款”科目的期末余额填列。

9. “应付利息”项目，反映为土地储备项目借款应付未付的利息。本项目应根据“应付利息”科目的期末余额填列。

10. “应付工程款”项目，反映土地储备项目应付未付的工程款项。本项目应根据“应付工程款”科目的期末余额填列。

11. “应交税费”项目，反映土地储备项目尚未缴纳的税费。本项目应根据“应交税费”科目的期末余额填列。

12. “其他应付款”项目，反映除应付利息、应付工程款、应交税费外为土地储备项目发生的其他各种应付及暂存款项。本项目应根据“其他应付款”科目的期末余额填列。

13. “长期借款”项目，反映为土地储备项目借入的尚未偿还的长期借款本金。本项目应根据“长期借款”科目的期末余额填列。

14. “土地储备资金”项目，反映土地储备资金各项收入与交付项目支出的累计差额。本项目应根据“土地储备资金”科目的期末余额填列。

## **第十九条 收支表编制说明**

（一）本表反映土地储备资金在月份、年度等会计期间内的收入和费用情况。

（二）本表“本月数”栏反映各项目的本月实际发生数，在编报年度财务报表时，将“本月数”栏改成“上年累计数”栏，填列上年全年累计实际发生数。

本表“本年累计数”栏反映各项目自年初起至本月末止的累

计实际发生数。

（三）本表中“本月数”栏各项目的内容及填列方法：

1. “土地储备资金收入”项目，反映当期土地储备资金收入总额。本项目应根据本表“财政拨款收入”和“其他收入”项目金额加总计算填列。

2. “财政拨款收入”项目，反映当期财政部门拨付的土地储备资金。本项目应根据“财政拨款收入”科目贷方发生额填列。

“国有土地出让收入中安排的拨款”、“国有土地收益基金中安排的拨款”项目分别根据“财政拨款收入”科目所属明细科目贷方发生额填列。

3. “其他收入”项目，反映当期除财政拨款外的其他收入，如利息收入。本项目应根据“其他收入”科目贷方发生额填列。

4. “交付项目支出”项目，反映本期已交付的土地储备项目的实际支出。本项目应根据“交付项目支出”科目借方发生额填列。

## **第二十条 项目支出明细表编制说明**

（一）本表反映收储项目以前年度的累计支出和本年自年初至本月末止累计实际发生的支出，包括本年尚未交付的收储项目和本年度收储完毕并交付的项目。不含以前年度已交付的项目。

（二）本表中“以前年度累计支出”栏，反映土地储备项目本年之前累计发生的支出。各具体栏目的内容及填列方法如下：

1. “小计”（1 栏），反映土地储备项目以前年度累计发生的各类支出小计，根据第 2 栏至第 5 栏的数字加总填列。

2. “征地和拆迁补偿支出”（2 栏），反映土地储备项目以前



年度累计发生的征地和拆迁补偿支出。根据“收储项目”科目所属“征地和拆迁补偿支出”明细科目的上年末余额填列，或根据上年12月份本表本项目对应的第2栏和第7栏的数字加总填列。

3. “土地开发支出”（3栏），反映土地储备项目以前年度累计发生的土地开发支出。根据“收储项目”科目所属“土地开发支出”明细科目的上年末余额填列，或根据上年12月份本表本项目对应的第3栏和第8栏的数字加总填列。

4. “其他直接支出”（4栏），反映土地储备项目以前年度累计发生的其他直接支出。根据“收储项目”科目所属“其他直接支出”明细科目的上年末余额填列，或根据上年12月份本表本项目对应的第4栏和第9栏的数字加总填列。

5. “待摊支出转入”（5栏），反映土地储备项目以前年度累计分摊的待摊支出。根据“收储项目”科目所属“待摊支出转入”明细科目的上年末余额填列，或根据上年12月份本表本项目对应的第5栏和第10栏的数字加总填列。

（三）本表中“本年累计支出”栏，反映土地储备项目本年自年初至本月末止累计发生的各项实际支出。各具体栏目的内容及填列方法如下：

1. “小计”（6栏），反映土地储备项目本年自年初至本月末止累计发生的各类支出小计，根据第7栏至第10栏的数字加总填列。

2. 第7栏至第10栏，分别反映土地储备项目本年自年初至本月末止累计发生的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、其他直接支出和累计分摊的待摊支出，分别根据“收储项目”科目所

属“征地和拆迁补偿支出”、“土地开发支出”、“其他直接支出”、“待摊支出转入”各明细科目本年自年初至本月末止的借方发生额填列。

（四）本表中“合计”（11 栏），反映土地储备项目以前年度累计发生和本年累计发生的各类支出的合计数，根据第 1 栏和第 6 栏的数字加总填列。