

自然资源部 财政部关于做好运用地方政府专项 债券支持土地储备有关工作的通知

自然资发〔2025〕45号

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

为贯彻落实《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号，以下简称“国办发52号文”）相关要求，发挥地方政府专项债券稳经济、促发展的积极作用，更好支持运用专项债券开展土地储备工作，有效推动房地产市场止跌回稳。现就有关事项通知如下。

一、明确发债要求及资金使用主体

申请发行专项债券的土地储备项目须纳入土地储备计划，并在全民所有土地资产管理信息系统中有对应的标识码。各地要优先将处置存量闲置土地清单中的地块纳入土地储备计划，确有需求的新增土地储备项目也应纳入土地储备计划。存量闲置土地包括，企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的房地产用地，以及其他符合回收收购条件的土地。2024年11月7日之后供应的土地不列入存量闲置土地范围。用于土地储备的地方政府专项债券资金只能由纳入名录管理的土地储备机构使用，实行专款专用、封闭管理，专项用于土地储备工作。

二、完善专项债券申报审核流程

地方各级自然资源主管部门要组织谋划土地储备项目，优先选择成熟度高、操作性强、预期效益显著、风险低的项目，编制并审核项目实施方案，论证项目实施方案的可行性、合规性、合法性，包括纳入收回收购存量闲置土地清单情况、项目实施主体纳入全国土地储备机构名录情况、纳入土地储备计划情况、土地权属（是否存在抵质押、查封等情况）、项目融资收益平衡情况等，确保使用专项债券的土地储备项目融资收益平衡，指导督促有关方面及时上缴专项债券还本付息资金；配合财政部门做好相关专项债券发行管理等相关工作，将项目信息及时提供财政部门，加强与财政部门信息系统互联互通。地方各级财政部门要做好用于土地储备的专项债券发行管理监督工作。

对非“自审自发”试点地区，各地要按照国办发 52 号文要求，做好常态化项目储备，并由财政部、自然资源部对用于土地储备的专项债券项目进行审核把关，对审核通过的项目，省级财政部门择优安排发行，并依托地方政府债务管理信息实施系统进行全流程监管；对“自审自发”试点地区，土地储备项目经省级人民政府审核批准后，省级财政部门即可组织发行专项债券，项目清单同步报财政部、自然资源部备案。

三、做好资金和收益的综合平衡

用于土地储备的专项债券发行和使用应当严格对应到项目。一个土地储备项目由单个或多个地块组成，根据地块

区位特点、实施期限、项目收益等因素确定项目范围。专项债券资金可在同一土地储备项目内不同地块之间调剂使用，但以单个土地储备项目为单位，确保项目融资收益平衡。各地要在评估本地区土地市场供需关系的基础上，认真做好项目需求论证，合理确定专项债券用于土地储备的发行期限。

四、严格监督管理

设区市、县人民政府要压实主体责任，对项目的真实性、合规性、合法性负责，并在省级财政、自然资源主管部门指导下，加强组织领导，规范推进实施，强化工作保障，审慎、稳妥运用专项债券支持土地储备相关工作，不得利用专项债券资金反复回购，造成债券资金空转、虚增财政收入等问题，坚决守住不发生重大风险的底线，切实保障土地使用权人合法权益。

省级财政部门、自然资源主管部门要加强对土地储备项目实施情况及专项债券使用情况的监管、抽查，于每年第三季度，将上年度专项债券用于土地储备的发行、使用、资金偿还、项目进展等情况，联合报财政部、自然资源部。财政部、自然资源部对部分重点项目开展随机抽查。

本通知自发文之日起施行。如有关内容与《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）相关规定不一致的，以本通知为准。

自然资源部 财政部

2025年3月4日