

河北省张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增
减挂钩）建设项目政府专项债券

实施方案

编制单位（部门）：张北县农业农村局



咨询（编制）机构：大地桥基础设施投资咨询有限公司



2021年12月26日

目 录

一、 项目基本信息	3
（一）债券基本信息	3
（二）项目详细信息	3
（三）项目立项审批情况	5
二、项目基本背景情况	6
（一）区域概况	6
（二）拟申报项目列入规划情况	11
三、项目基本情况	11
（一）项目概况	12
（二）项目的公益性和建设必要性	12
（三）项目经济社会效益	15
四、项目事前绩效评估情况	16
（一）项目绩效目标	16
（二）事前绩效评估结果	17
五、项目实施主体	17
（一）实施主体	17
（二）项目运营主体	18
六、项目投资规模、计划及资金方案	18
（一）项目建设投资方案	18
（二）资金筹措方案	19
（三）项目资金管理方案	21

七、预期收益估算	22
(一) 项目运营方案	22
(二) 项目运营收益估算	23
八、项目融资与收益平衡财务评估	26
(一) 融资成本测算	26
(二) 项目收益测算	26
九、项目风险评估及控制措施	28
(一) 风险识别及控制措施	28
(二) 敏感性分析	32
十、投资者保护措施（还款保障计划）	33
(一) 项目预期现金净流量平衡本项目还本付息	33
(二) 实行政府债务限额管理	33
(三) 还款责任及保障	34
(四) 落实政府债务预算算理	34
(五) 从制度层面建立地方政府性债务风险防控措施及债务风险应 急处置预案.....	34
(六) 有效防范化解政府债务风险	35
(七) 建立完善的债券资金使用管理机制	35
(八) 必要时在限额内发行新增专项债	36
十一、信息披露计划及主管部门责任	36
(一) 信息披露计划	36
(二) 主管部门责任	38
十二、编制文件依据	39

（一）项目建议书的批复	39
（二）可行性研究报告的批复	41
（三）项目基本信息表	43

一、项目基本信息

（一）债券基本信息

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目，2022 年拟申请发行专项债券 33000.00 万元，债券期限 7 年，发行利率按年化 4.00%（发行利率参考 2021 年河北省高质量发展专项债券（二十一期）-2021 年河北省政府专项债券（四十八期）的 7 年专项债券中标利率 3.07%，本项目谨慎考虑发行利率按照 4.00%），**每年支付一次利息，本金分年偿还**，在存续期的第 4 至 7 年每年的还本日分别偿还债券本金的 25%（即 8250.00 万元），已还债券本金不再计息。

债券基本信息

项目名称	张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目
发行规模	叁亿叁仟万元(RMB:330,000,000元)
募集资金用途	本期专项债券共计发行人民币叁亿叁仟万元(RMB:330,000,000元)募集资金全部用于张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目
债券期限	7年
债券利率	4.00%
还本付息方式	项目存续期 每年支付一次利息，本金分年偿还 ，在存续期的第4至7年每年的还本日分别偿还债券本金的25%（即8250.00万元），已还债券本金不再计息。

（二）项目详细信息

项目类型	乡村振兴
本只专项债券用于该项目的金额	33000 万元
其中：用于符合条件的重大项目资本金的金额	0
项目简要描述	本项目建设规模及内容：①整村腾退的 7 个乡镇、29 个自然村，其中可复垦的涉及 4 个乡镇、5 个自然村，面积 274.49 亩；②15 亩以上集中连片腾退的 15 个乡镇、56 个自然村，可复垦的涉及 11 个乡镇、48 个自然村，面积 2039.22 亩。经落实，张北县可复垦的涉及 15 个乡镇、53 个自然村，面积 2313.71 亩。

项目建设期	本项目建设期为 2021 年 11 月至 2023 年 10 月								
项目运营期	2024 年-2029 年								
债券存续期内项目总投资	45947.00 万元								
其中:不含专项债券的项目资本金	12947.00 万元								
专项债券融资	33000.00 万元								
其他债务融资	0								
项目分年融资计划									
	以前年度	2020 年	2021 年	2022 年				
专项债券融资				33000.00					
其他债务融资									
债券存续期内总收益	62470.17 万元								
债券存续期内项目分年收益									
2020 年		2021 年		2022 年	7808.77 万元	2023 年	7808.77 万元	2024 年	7808.77 万元
2025 年	7808.77 万元	2026 年	7808.77 万元	2027 年	7808.77 万元	2028 年	7808.77 万元	2029 年	7808.77 万元
2030 年		2031 年		2032 年		2033 年		2034 年	
2035 年		2036 年		2037 年					
		债券存续期内项目总收益/项目总投资							1.36
债券存续期内项目总债务融资本息	41580.00 万元	债券存续期内项目总收益/项目总债务融资本息							1.50
债券存续期内项目总债务融资本金	33000.00 万元	债券存续期内项目总收益/项目总债务融资本金							1.89
债券存续期内项目总地方债券融资本息	41580.00 万元	债券存续期内项目总收益/项目总地方债券融资本息							1.50
债券存续期内项目总地方债券融资本金	33000.00 万元	债券存续期内项目总收益/项目总地方债券融资本金							1.89
项目收益预测依据	根据项目可行性研究报告								

（三）项目立项审批情况

1、项目已取得批复

（1）张北县发展和改革局出具的《关于张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目可研的批复》（张发改字〔2021〕306号）；

（2）张北县发展和改革局出具的《关于张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目项目建议书的批复》（张发改字〔2021〕305号）。

2、项目基本信息表—发改委审批监控平台导出



项目基本信息【2110-130722-04-05-651154】

核准目录	村庄建设项目		
项目名称	张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）项目		
项目类别	审批	建设性质	新建
国标行业	其他土地管理服务	所属行业	其它
产业结构调整指导目录	允许类		
项目属性	其他项目	总建筑面积	2313.71 m²
建设地点	张家口市-张北县	详细地址	河北省张家口市张北县兴和东路
建设规模及内容	①整村腾退的7个乡镇、29个自然村，其中可复垦的涉及4个乡镇、5个自然村，面积274.49亩；②15亩以上集中连片腾退的15个乡镇、56个自然村，可复垦的涉及11个乡镇、48个自然村，面积2039.22亩。经落实，张北县可复垦的涉及15个乡镇、53个自然村，面积2313.71亩。		
拟开工日期	2021-11-27	拟建成日期	2023-10

项目资金情况

总投资（万元）	45947	项目资本金（万元）	45447
固定资产投资(万元)	45447	铺底流动资金(万元)	500
资金来源	<input type="checkbox"/> 企业自有资金 政府补助 <input type="checkbox"/> 银行贷款		
政府补助金额(万元)	44947		
资金说明	政府专项债券资金 44947 万元，配套 1000 万元。		

项目（法人）单位信息

项目（法人）单位	张北县农业农村局	项目单位性质	其他
项目法人证照类型	组织机构代码证 (国家机关法人)	项目法人证照号码	1113072268139426XF
法定代表人	孙万军		
法定代表人联系电话		法定代表人联系手机	15930985777
项目负责人	张文		
负责人联系电话		负责人联系手机	17732725689
负责人邮箱		传真	
通讯地址			

二、项目基本背景情况

（一）区域概况

1、地理位置

张北县位于河北省西北部、内蒙古高原南麓的坝上地区。处于华北内地连接内蒙的咽喉地段，为坝上第一县，地处北纬40°57′—41°34′，东经114°10′—115°27′之间。

2、地形地貌

境域东西109公里，南北67公里，大致分为东南坝头区、西部丘陵区、中部平原区三个类型区。南部和西南部为内蒙古高原边缘，俗称“坝头”，海拔1600——1800米；东南部与崇礼区交界，桦皮岭为张北县最高点，海拔2128米；北、中部地势平坦，向西北渐低，安固里淖为最低点，海拔1300米。

3、气候

张家口市属于温带大陆性季风气候，具有全年四季分明、春秋干旱多风、夏季凉爽短促、冬季寒冷漫长的特点。年平均气温9.2℃，年极端最高气温36.7℃、最低气温-18.5℃，热量差异较大。全年降水

总量 520mm，最大日降水量为 36.7 mm。降水量主要集中在汛期(7、8、9 三个月)。平均日照总量为 140.26 千卡/cm²，是我省光能辐射比较多的地区之一。旱、风、雹、霜冻和水土流失为全区的主要自然灾害。由于上述灾害性天气的侵袭，农业生产几乎每年都要遭受不同程度的损失。

区内物产丰富，汇集了洋河、柳川河、桑干河及大、小泡沙河五支水系，已探明有开采价值的矿藏达 30 余种，煤炭、铁矿石、黄金、辉绿岩、富钾页岩、白云岩等储量较为丰富，膨润土上表储量位居全省之首。

张北的气候宜人、自然环境优美。张北气候凉爽独特，夏季气温一般不超过 28℃，全年空气质量达到或好于二级天数平均在 300 天以上，森林覆盖率 28%，草原植被覆盖率 72.5%，被誉为云的故乡、草的海洋，是全国有名的避暑圣地。先后被评为 2017 草原牧歌十佳县、入围 2018 百佳深呼吸小城、进入 2019 最美县域榜单、被评为 2019 中国避暑休闲百佳县、2020 年中国最美县域。

4、整体经济发展情况

2020 年张北全县地区生产总值完成 121.78 亿元；城乡居民人均可支配收入分别实现 34689 元、13831 元；设施农业面积达到 1.45 万亩；市级示范合作社和家庭农场发展到 56 家；规上工业企业增至 46 家，总产值突破百亿大关，规上工业增加值年均增长 7.7%，位居全市前列；三产对 GDP 贡献达到 115.7%；累计实施千万元以上项目 166 个，总投资突破 1000 亿元；经济开发区入驻企业 34 家，2020 年完成工业总产值 50 亿元。

2020 年，全县全部财政收入完成 161368 万元，完成年初预算 171306 万元的 94.2%，同比增长 1.52%，增收 2416 万元。其中，县

级公共财政预算收入完成 87500 万元，完成年初预算 87100 万元的 100.46%，同比增长 6.59%，增收 5411 万元。全县一般公共预算支出 464002 万元，完成调整预算 473851 万元的 97.92%，较上年增长 16.6%，增支 66045 万元。

2019 年，全县全部财政收入完成 158951 万元，完成年初预算 169300 万元的 93.89%，同比增长 12.14%，增收 17205 万元。其中，县级公共财政预算收入完成 82088 万元，完成年初预算 72294 万元的 113.55%，同比增长 17.07%，增收 11970 万元。全县一般公共预算支出 397957 万元，完成调整预算 405056 万元的 98.25%，较上年增长 18.45%，增支 61986 万元。

2018 年，全县全部财政收入完成 141746 万元，完成年初预算 135600 万元的 104.54%，同比增长 14.86%，增收 18340 万元。其中，县级公共财政预算收入完成 70118 万元，完成年初预算的 100.14%，同比增长 2.23%，增收 1532 万元。全县一般公共预算支出 335971 万元，完成调整预算 345800 万元的 97.16%，较上年增长 20.87%，增支 58003 万元。

根据张北县人民政府公开政府预算内容，近三年政府性基金预算收支情况如下：

2018 年，政府性基金收入完成 16962 万元，完成年初预算收入 77701 万元的 21.83%，同比下降 89.62%，减收 146371 万元。政府性基金支出 24030 万元，完成调整预算 24136 万元的 99.56%，同比下降 86.77%，减支 157643 万元。其中，土地出让金支出 18796 万元，同比下降 88.72%。

2019 年，政府性基金收入完成 31640 万元，完成年初预算收入 65964.81 万元的 47.96%，同比增长 46.39%，增收 14678 万元。政府

性基金支出 25748 万元，完成调整预算 25748 万元的 100%，同比增长 7.15%，增支 1718 万元。其中，土地出让金支出 16786 万元，同比下降 11.97%。

2020 年，政府性基金收入完成 73734 万元，完成年初预算收入 63334 万元的 116.42%，同比增长 133.04%，增收 42094 万元。政府性基金支出 93441 万元，完成调整预算 93947 万元的 99.46%，同比增长 262.91%，增支 67694 万元。其中，土地出让金支出 69659 万元，同比增长 314.98%。

5、农村宅基地闲置现状

经全县各乡镇认真入户排查、摸底，当前张北县 18 个乡镇、366 个行政村、1167 个自然村，农村居民点空闲和闲置用地面积约多达 7665 亩。宅基地闲置率约为 50%，老房屋因无人继承闲置以及父母随子女居住使老房屋闲置的情况较为常见。

6、农村闲置宅基地的分类

宅基地是我国特有的土地制度，是农民的住房保障用地，由本集体经济组织成员无偿获得和永久使用。但对于闲置宅基地目前没有统一的判定标准，各专家学者从不同的角度和方向对闲置宅基地进行了界定：有学者认为，闲置宅基地就是无论地上有无建筑物，只要是没有发挥应有的效能就应判定为闲置；有学者认为，闲置宅基地就是土地和农房的空置和荒废；还有的学者从广义和狭义来界定和分类闲置宅基地。宅基地和农房是统一体，农房的闲置必定造成宅基地的闲置，闲置农房只是闲置宅基地的一个类型，因此应从宅基地最根本的功能，即住房保障功能入手对闲置宅基地进行分类：

（1）脱离本农户住房保障功能的长期稳定闲置，即农户在城镇购房或在本村有多处宅基地，造成了这种稳定的闲置状态；

（2）未脱离住房保障功能的不定时性闲置，如因外出租房打工、陪读或者在子女家居住等。二者虽然表面上都是闲置状态，但其本质有所不同，我国宅基地制度本身是一种保障制度，对未脱离宅基地保障制度闲置宅基地的盘活利用是不妥和不稳定的，因此在讨论闲置宅基地的盘活利用时要重点以脱离本农户住房保障功能的闲置宅基地入手。

7、闲置宅基地成因分析

（1） 制度因素

我国现行的农村土地产权制度在很大程度上造成了宅基地闲置的情况。我国长期以来的土地产权主体不清晰，我国规定宅基地所有权归集体所有，但“集体所有”是一种虚置的所有权，且县、乡、村三级权责不明确，导致了“宅基地私有”思想观念根深蒂固。随着社会的不断发展，许多农民进城购房并定居，但由于目前的户籍制度，即使农民进城购房并居住后，也无法享受城市的社会保障，而作为农村住房保障的宅基地自然是农民不愿意放弃的。土地保障功能在我国城镇化进程中发挥着重要作用，避免了我国陷入“拉美陷阱”，同时为农民搭建了有利的跳板，缓解了失业风险、维护了社会稳定。

（2） 社会因素

1）人口增长。我国实行计划生育前，人口增长率一直较高，几轮生育高峰导致了农村人口急速扩张，而随着人口的扩张，农村宅基地的数量也在不断增多，但我国改革开放前期城镇化速度不高，新增的大部分宅基地都处于使用状态并没有过多闲置，因此国家为了保障农村社会稳定，限制了宅基地的流转。改革开放后，我国城镇化速度急剧变快，大批农村人口搬到城镇工作生活，造成了我国宅基地大量闲置，可以说农村宅基地闲置现象是新型城镇化的必然结果。

2) 资源差异。城市的住房条件、教育条件、医疗条件等都是吸引农村人口转移的重要因素。

(3) 认知因素

农户大都存在乡村情节，即使不在农村居住，但受传统“落叶归根”思想的影响，在没有可观利益的情况下，农户大多数不愿意盘活闲置宅基地。此外，由于城乡文化差异，很多农户进城后很难融入城市的氛围和群体，始终把农村当作自己的“根”，认为祖辈的宅基地不能丢；而且宅基地的无成本获得和使用使得很多农户农民土地观念淡薄、集约用地意识不强，不能充分认识违法占地建房和多占宅基地问题的严重性，他们认为土地虽然是集体的，但分给自己后就成了私有财产，任何人没有权利夺走。

(4) 管理因素

村集体宅基地在分配和使用过程中重审核轻管理，只要符合规定的农户均可以申请宅基地，导致很多农户“建新不拆旧”，甚至已经不再村内居住的农户只要符合条件也会申请并获得宅基地，造成宅基地荒废。农村的宅基地规划远远落后于农村社会的发展，随着交通条件的改善，农户逐渐将自己的新房子盖在了距离道路近的地方而荒废了旧宅基地，管理部门对这种违法行为缺乏有效的手段处理，处罚力度不够，导致了违法占用现象屡禁不止。

(二) 拟申报项目列入规划情况

本项目已列入国家重大项目建设库，项目符合《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《张北县城乡总体规划（2013-2030）》等相关规划要求。同时，本项目属于乡村振兴领域符合专项债支持发行的项目领域。

三、项目基本情况

（一）项目概况

根据本项目可行性研究报告及其批复，张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目基本信息如表所示：

工程名称	建设内容与规模	建设地点	项目建设期限
张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目	①整村腾退的 7 个乡镇，29 个自然村，其中可复垦的涉及 4 个乡镇、5 个自然村、面积 274.49 万亩；②15 亩以上集中连片腾退的 15 个乡镇、57 个自然村，可复垦的涉及 11 个乡镇、48 个自然村，面积 2039.22 亩。经落实张北县可复垦的涉及 15 个乡镇、53 个自然村，面积 2313.71 亩。	张北县 15 个乡镇	共 24 个月，即 2021 年 11 月至 2023 年 10 月。

（二）项目的公益性和建设必要性

1.项目的公益性

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目的建设，属于乡村振兴领域项目，是具有一定公益性的项目，项目建设完成后对改善张北县人民生活条件、盘活农村闲置土地具有十分重要的意义，带动张北县经济、社会的可持续发展。因此，本项目的实施公益性较强。

2.建设的必要性

改革开放以来，随着我国国家城镇化进程的不断加快，农村大量人口进城工作、生活，甚至其中还有相当一部分的农民选择城里落户定居，好多农村都出现了大量的宅基地和农房被闲置的情况，不仅浪费了农村宝贵的土地资源，而且也在一定程度制约了城乡融合发展。盘活利用农村闲置土地，对于激活农村土地资源要素，增加农民经济收入，促进城乡融合式发展具有积极作用，正好契合了并有助于党的十九大作出的乡村振兴战略的顺利实施。

盘活利用农村闲置土地这项改革起始于 2015 年，国家先在部分省、市、区选择 33 个县（市、区）先行改革试点。试点地区在国家相关部门的领导、指导下，坚持按照“依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出”原则要求，积极探索宅基地有偿使用和退出机制，取得明显成效。随后“允许进城落户农民依法自愿有偿退出宅基地，允许农村集体及其成员盘活利用闲置宅基地和闲置住房”作为正式规定，写入 2019 年修订颁布的新版土地管理法。

农村闲置宅基地盘活利用存在一定困境：

（1）宅基地流转法律制度不健全

新时期下，随着乡村振兴战略的实施，农村的产业迎来了新的发展，宅基地功能更加广泛，改革开放前，宅基地的功能有生产和生活功能。随着市场经济的逐渐成熟，宅基地的功能扩大居住功能被逐渐削弱，生产功能扩展到二三产业。财产资产功能被凸显，出现了商业经营及商业服务等多元化的产业，实现了宅基地利用的多元化。宅基地用途的改变为闲置宅基地盘活利用创造了机会，同时也为农村产业发展提供了土地使用需求。但是，现行《土地管理法》等法律法规中对宅基地的流转有严格的要求，不能合法流转。城镇居民不可向集体经济组织申请宅基地。因为宅基地作为一种保障性的福祉，只能在本集体经济组织内部转让，造成宅基地闲置。如果它们不能进行转让或抵押，村民就没有钱去发展自己家的宅基地，不能发展家庭副业或庭院经济来进行生产。不能获得收益来致富实现乡村振兴目标。也会造成隐形的交易，从而导致农村宅基地无形交易市场得不到法律保护，阻碍了农村一、二、三产业融合发展。

（2）自愿有偿退出机制缺乏激励措施

因为宅基地是无偿取得或继承的，很多村民因为私有财产的概念

而不愿意放弃农村闲置宅基地，所以首先很难将农村宅基地的回收付诸实际操作，第一，农户进入城镇后，变成城镇户口如果农户不主动要求收回房屋，集体经济组织和政府都没有权利进行收回。第二，如果“一户多宅”因继承等原因，村集体组织应对这些宅基地的回收给予适当的补偿，但大多数集体经济组织都很困难，没有资金进行支付补偿。这就使得农村的闲置宅基地很难由村集体回收和储存。为了合理、有效地利用大量闲置宅基地，需要制定一套完整、可行的宅基地退出制度。

（3）村庄规划缺失

目前，我国大部分农村宅基地杂乱分布，布局不合理、规划滞后，缺少前瞻性和预见性的发展规划。部分农户在路边、村边、集镇边申请建新宅，建房位置、方向、间距自行决定，导致村庄无序外扩。医疗卫生教育等公共基础设施建设也难以改善，无法实现土地集约化利用，不利于农村土地的可持续发展。

鉴于以上农村闲置宅基地盘活利用存在的困境，2019年10月15日，农业农村部出台了《关于积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作的通知》，明确指出：积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以提高农村土地资源利用效率、增加农民收入为目标，在依法维护农民宅基地合法权益和严格规范宅基地管理的基础上，探索盘活利用农村闲置宅基地和闲置住宅的有效途径和政策措施，为激发乡村发展活力、促进乡村振兴提供有力支撑。

积极稳妥开展农村闲置宅基地和闲置住宅盘活利用工作，要突出服务乡村振兴。紧紧围绕实施乡村振兴战略，着眼乡村产业发展需求，

推动美丽乡村建设。要守住盘活利用底线。严守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损的底线，符合国家和地方关于宅基地管理、国土空间规划、用途管制、市场监管和传统村落保护等法律法规和政策。要坚持农民主体地位。充分尊重农民意愿，调动农民参与的积极性和主动性，切实保护农民合法权益，千方百计增加农民收入。要注重规划先行要求。与村庄规划相衔接，与乡村产业发展规划相匹配，遵守安全消防规定，符合环保卫生要求，注重绿色发展。要发挥基层首创精神。支持地方大胆创新、积极探索，不搞“一刀切”，不得强迫命令。

随之各省市县均相继出台了支持农村闲置宅基地盘活利用的相关政策，《河北省农村闲置宅基地盘活利用指导意见的通知》（冀农组[2021]2 号），《张北县盘活利用农村闲置集体建设用地和闲置农宅工作实施方案的通知》（张北发〔2021〕15 号）、《张北县农村集中连片宅基地腾退补偿工作指导方案的通知》（张政发〔2021〕28 号）等，项目的建设符合这些文件精神，国家鼓励支持，故项目建设非常必要和可行。

（三）项目经济社会效益

1、经济效益分析

该项目的建设能够进一步盘活利用农村闲置宅基地，对提高人民生活质量，改善张北县的投资环境和、促进张北县的经济快速发展具有十分重要的意义。

本项目建成后，预计项目未来的运营净收益 68811.30 万元，运营期专项债券还本付息额合计 41580.00 万元，债券存续期内项目运营净收益对债券本金和利息的覆盖倍数为 1.65 倍，能够合理保证偿还本次债券本金和利息，能够实现项目的收益与融资自求平衡。

2、社会效益分析

该项目的实施，着重突出服务乡村振兴，有效破解“地的障碍”。积极稳妥开展农村闲置宅基地盘活利用工作，对增加农民收入、促进城乡整合发展、推动乡村振兴具有重要意义。近年来，各地结合“空心村”治理、易地扶贫搬迁、农村人居环境整治和美丽乡村建设等工作，在不改变农村集体宅基地所有权和保障农民宅基地资格权的前提下，积极探索、涌现出一批农村闲置宅基地盘活利用的典型村庄，形成了各具特色的盘活利用模式。

本项目的建设，主要把农村多年废弃、不用的旧房危房以及闲置的宅基地通过多种渠道盘活利用，可提高农村土地资源利用率、增加农民收入、改善农民居住环境、提高生活质量、美化乡村，起到积极作用，且符合国家省市县各级农村闲置宅基地盘活利用的精神要求，社会效益显著。

四、项目事前绩效评估情况

（一）项目绩效目标

债券资金项目支出绩效目标申报表

（2022 年度）				
项目名称		河北省张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目		
预算单位		张北县农业农村局		
项目资金（万元）		年度资金总额：45947		
		债券资金：33000		
		地方配套资金：12947		
总体目标	年度目标			
	张北县整村腾退涉及到 7 个乡镇、29 个自然村，其中可复垦的涉及 4 个乡镇、5 个自然村，面积 274.49 亩；15 亩以上集中连片腾退的 15 个乡镇、56 个自然村，可复垦的涉及 11 个乡镇、48 个自然村，面积 2039.22 亩。经落实，张北县可复垦的涉及 15 个乡镇、53 个自然村，面积 2313.71 亩。			
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值（包含数字及文字描述）
	产出指标	数量指标	整村腾退面积（亩）	274.49
			15 亩以上集中连片腾退面积（亩）	2039.22
		质量指标	工程按期完成率（%）	≥95%

			配套设施完工率（%）	≥95%
			工程验收合格率（%）	100%
		时效指标	项目按计划开工率（%）	100%
			项目按计划完工率（%）	100%
			项目完工时间（月）	24
	效益指标	成本指标	项目建设总投资（万元）	45947.00
		经济效益指标	本项目建成后预计可实现总收入（万元）	69411.30
		社会效益指标	促进农村人居环境改善和美丽乡村建设	有效促进
		生态效益指标	项目产生的污染物	分类集中处理
		可持续影响指标	盘活农村闲置宅基地	效果明显
	满意度指标	服务对象满意度指标	受益群体满意度（%）	≥95%

（二）事前绩效评估结果

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目事前绩效评估专家组，针对项目实施的必要性、公益性、收益性；项目建设投资合规性与项目成熟度；项目资金来源和到位可行性；项目收入、成本、收益预测合理性；债券资金需求合理性；项目偿债计划可行性和偿债风险点；绩效目标合理性等七个方面进行综合评估，得出评估结论如下：

本项目事前绩效评估得分为91分，综合评估，对本项目应“予以支持”，具备申请专项债券资金支持的必要性和可行性。

五、项目实施主体

（一）实施主体

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目实施主体是张北县农业农村局，具体情况如下：

名称	张北县农业农村局
统一社会信用代码	1113072268139426XF

法定代表人	孙万军
住所	张北县兴和东路
宗旨和业务范围	农业和农村工作
经费来源	财政预算
开办资金	无
举办单位	张北县人民政府
登记管理机关	中共张北县委机构编制委员会办公室

（二）项目运营主体

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目运营主体是张北县农村资源综合开发有限公司，具体情况如下：

名称	张北县农村资源综合开发有限公司
统一社会信用代码	91130722MA7B1JK209
法定代表人	武燕平
住所	张北县张北镇中都大街 19 号
宗旨和业务范围	发展农村产业、农业开发、农村闲置宅基地整理复垦
经费来源	公司自筹
开办资金	1000 万元
举办单位	张北县发展投资有限公司
登记管理机关	张北县行政审批局

六、项目投资规模、计划及资金方案

（一）项目建设投资方案

1、投资方案的编制依据及原则

- （1）建设项目经济评价方法与参数（第三版）；
- （2）《河北省装饰装修工程消耗量定额》（2012年）；
- （3）《河北省工程建设造价信息》（2019年）；
- （4）《河北省建设项目概算其他费用定额》（2018年）；
- （5）“关于印发《基本建设项目建设成本管理规定》的通知”（财

建〔2016〕504号）；

（6）“国家计委、建设部关于发布《工程勘察设计收费管理规定》的通知”（计价格〔2002〕10号）计价标准取市场价）；

（7）“国家计委关于印发《招标代理服务收费管理暂行办法》的通知”（计价格〔2002〕1980号）；

（8）“国家发展改革委、建设部关于印发《建设工程监理与相关服务费管理规定》的通知”（发改价格〔2007〕670号）计取。

2、项目总投资

根据项目可行性研究报告，本项目总投资45947万元，其中本项目腾退拆迁补偿金39663万元，复垦投资5784万元，工程建设其他费500万元。

投资估算表

单位：万元

序号	名称	估算价值	占比
一	建设投资	45947	100%
1	腾退拆迁补偿金	39663	86.32%
2	复垦投资	5784	12.59%
3	工程建设其他费	500	1.09%
	总投资	45947	100%

（二）资金筹措方案

1.项目资金来源

本项目总投资45947.00万元，其中项目资本金12947.00万元，资本金来源于财政配套资金，占项目总投资的28.18%（资本金比例大于20%，符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2019〕26号）有关规定要求）。计划发行政府专项债券资金33000.00万元，占比71.82%，其中2022年发行政府专项债33000.00万元。

项目资金筹措计划表

单位：万元

序号	项目	金额	比例
1	项目资本金	12947.00	28.18%
1.1	财政配套资金	12947.00	28.18%
2	政府专项债券	33000.00	71.82%
	合计	45947.00	100.00%

2.项目前期批复及实施计划

（1）项目批复

张北县发展和改革局出具的《关于张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目可研的批复》（张发改字〔2021〕306号）。

张北县发展和改革局出具的《关于张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目项目建议书的批复》（张发改字〔2021〕305号）。

（2）项目实施进展及计划

目前本项目已取得前期准备（包括立项、可行性研究）等工作，前期相关批复文件均已取得。

本项目建设实施进度计划如下：

项目建设期2年，即2021年11月—2023年10月。

2021年11月，调查摸底全县各乡镇村闲置集体建设用地和闲置农宅工作。

2021年11月—11月，编制项目可行性研究报告并审批立项，入河北省闲置集体建设用地和闲置农宅盘活利用项目库。

2021年12月—2022年5月，争取河北省专项债券资金，以满足项目拆迁和复垦所需。

2022 年 6 月—2022 年底前，完成项目拆迁工作。

2023 年 1 月—9 月，完成土地复垦工作。

2023 年 10 月完成竣工验收工作。

3.资金使用计划

本项目计划于 2022 年 6 月开工建设，预计于 2023 年 10 月竣工验收。本项目总投资计划于 2022 年随着工程建设进度同步投入。

（三）项目资金管理方案

张北县人民政府、财政局、项目实施主体建立起完善的专项债券资金使用管理制度，明确各部门职责，加强债券资金使用监管，组织开发新增债券资金绩效评价工作，确保债券资金合规使用，提高债券资金使用效率，保障投资者合法权益。

本项目严格执行专项债券资金专款专用的原则，将建立明确主管部门及职责，执行严格的流入管理和流出管理制度，并按照中发〔2018〕34 号文的要求进行绩效评价，加强资金的使用与管理。

1.主管部门及职责

本项目主管部门为张北县农业农村局。主要职责为负责按照项目的建设要求并根据建设任务、成本等因素，做好专项债项目的规划期限、投资计划、收益和融资平衡方案、预期收入等测算，做好本项目专项债券年度项目库与政府债务管理体系的衔接，配合做好专项债券发行各项准备工作，加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实现专项收入。

2.资金流入管理

项目资金流入主要包括资本金、债券资金和项目收入流入。

本项目资本金主要来源于财政资金。对于已落实来源的项目资本金，应严格按资金需求进度进行支付。

本项目专项债券资金由张北县财政部门统一管理，专账核算，专款专用，不得挪用。或者在商业银行开立独立于日常经营账户的债券资金管理专用账户(以下简称债券资金专户),用于专项债券募集资金的接收、存储及划转。

本项目收入专款专用，用于本项目债券本息的偿付。

3.资金流出管理

本项目资金流出主要包括项目建设投资支出、流动资金支出等投资支出、债券本息偿付和项目运营成本。

关于建设投资等投资支出，负责实施的施工单位按照进度提出申请，并报送监理单位、项目单位，施工单位需如实填写专项债券资金支付审批表、已完工程量、综合单价、变更、索赔凭证、工程进度等要件，并抄送县财政局，项目单位，经项目单位、县财政局同意后，必要时引入第三方审计单位协助工程量及工程费用的支付，方可从专用账户中拨付资金。

关于债券本息偿付，由县财政局组织准备需要到期支付的债券本息。由县财政局逐级向河北省财政厅缴纳本期应当承担的还本付息资金。

项目运营成本严格按计划支出，预算外支出要上报审批。

七、预期收益估算

(一) 项目运营方案

本项目的实施主体为张北县农业农村局，建设运营单位为张北县发展投资有限公司。为了保证项目顺利实施和后期运营，本项目的建设及运营管理工作由张北县发展投资有限公司统筹实施、管理。

项目工程建设要实行项目法人责任制、招标投标制、合同管理制

度、资金报账制、竣工验收制等。

应建立严密的审核制度和透明的资金拨付制度，建设资金实行专款专用。

项目的实施、组织、协调和管理工作的具体分解落实到人。

项目工程的设计、供货、施工、安装等履行单位与项目执行机构履行必要的法律手续，违约责任应按照国家有关法律法规执行。

项目执行单位应与项目履行单位协商制定项目实施计划表。

项目执行单位应为项目履行单位开展工作创造必要的条件，项目履行单位也应服从执行机构的指挥和管理。

（二）项目运营收益估算

1.项目运营收入

本项目主要收入来源为复垦增减挂钩节约指标收入。

根据河北省国土资源厅《关于进一步支持贫困地区脱贫攻坚的通知》(冀国土资源〔2018〕1号)，河北省人民政府办公厅《关于印发〈河北省城乡建设用地增减挂钩结余指标〉》(冀政办字〔2018〕148号)的相关规定，国务院办公厅关于印发的《跨省域补充耕地国家统筹管理办法和城乡建设用地增减挂钩结余指标跨省域调剂管理办法》的通知(国办发[2018]16号)第三章第十条:“国家统一制定跨省域调剂结余指标价格标准。结余指标调出价格跟进复垦土地的类型和质量确定。复垦为一般耕地或其他农用地的每亩30万元，复垦为高标准农田的每亩40万元”。

本项目拟通过村庄复垦增减挂钩节约指标收益来偿还地方政府债券。根据可研报告，整村腾退的7个乡镇、29个自然村，其中可复垦的涉及4个乡镇、5个自然村，面积274.49亩；15亩以上集中连片腾退的15个乡镇、56个自然村，可复垦的涉及11个乡镇、48

个自然村，面积 2039.22 亩；经落实，张北县可复垦的涉及 15 个乡镇、53 个自然村，面积 2313.71 亩。据跨省城调剂结余指标价格复垦为一般耕地价格测算，本项目预测收入共计 69411.30 万元。假设本项目增减挂指标整理出后在未来逐年产生收益。

根据预测信息，项目债券存续期内年度收入情况如下：

运营收入预测情况

单位：万元

项目	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	合计
1.出让收益	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	69,411.30
出让面积（亩）	289.21	289.21	289.21	289.21	289.21	289.21	289.21	289.21	2,313.71
价格（万元/亩）	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	30.00	
运营收入（万元）	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	69,411.30

2.项目总成本

本项目村庄旧址具备复耕条件，复耕项目成本按照3.0万元/亩计算，土地可复垦面积总计2313.71亩，本项目预测成本6,941.13万元。

3. 相关税费

关于城乡建设用地增减挂钩试点有关财税政策问题的通知财综〔2014〕7 号，在实施增减挂钩中，市县国土资源管理部门依法供应用于城镇建设的地块（即建新地块）形成的土地出让收入，包括利用增减挂钩节余指标供应土地形成的土地出让收入，均应当按照国办发〔2006〕100 号文件规定，就地全额缴入国库，实行“收支两条线”管理。本项目增减挂钩指标出售收入应全额缴入国库，暂不考虑其他税费。

4. 项目损益表

项目损益表

单位：万元

项目	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	总计
一、经营收入/成本/税金									
1.项目收入	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	69411.30
2.项目成本	867.64	867.64	867.64	867.64	867.64	867.64	867.64	867.64	6941.13
3.税金及附加	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
4.税息折旧及摊销前利润	7808.77	7808.77	7808.77	7808.77	7808.77	7808.77	7808.77	7808.77	62470.17
二、折旧与摊销									
1.总折旧和摊销	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50	62.50	500.00
2.息税前利润	7746.27	7746.27	7746.27	7746.27	7746.27	7746.27	7746.27	7746.27	61970.17
三、利息支出									
1.利息费用	1320.00	1320.00	1320.00	1320.00	1320.00	990.00	660.00	330.00	8580.00
2.税前利润	6426.27	6426.27	6426.27	6426.27	6426.27	6756.27	7086.27	7416.27	53390.17
四、企业所得税	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
五、净利润/净亏损	6426.27	6426.27	6426.27	6426.27	6426.27	6756.27	7086.27	7416.27	53390.17

5.项目收益与融资平衡情况

通过上述项目总投资、运营收入、成本情况、偿债资金来源，本项目现金流量预测情况如下：

现金流量预测情况

单位：万元

项目	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	总计
一、现金流入	41676.41	21623.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	115358.30
1、资本金流入		12947.00							12947.00
2、债券资金流入	33000.00								33000.00
3、运营收入	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	69411.30
二、现金流出	35187.64	15134.64	2187.64	2187.64	10437.64	10107.64	9777.64	9447.64	94468.13
1、固定资产投资	33000.00	12947.00							45947.00
2、运营成本	867.64	867.64	867.64	867.64	867.64	867.64	867.64	867.64	6941.13
3、相关税费	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
4、债券利息	1320.00	1320.00	1320.00	1320.00	1320.00	990.00	660.00	330.00	8580.00
5、债券本金					8250.00	8250.00	8250.00	8250.00	33000.00
三、净现金流量	6488.77	6488.77	6488.77	6488.77	-1761.23	-1431.23	-1101.23	-771.23	20890.17
四、累计净现金流量	6488.77	12977.54	19466.31	25955.09	24193.86	22762.63	21661.40	20890.17	-

经测算预测期现金流量，本项目累计净现金流 20890.17 万元，项目资金稳定性可靠，还本付息资金具有一定稳定性，并且具有一定的风险抵抗力。

八、项目融资与收益平衡财务评估

（一）融资成本测算

本项目 2022 年拟申请发行地方政府专项债券 33000.00 万元，债券期限 7 年，发行利率按年化 4.00%（发行利率参考 2021 年河北省高质量发展专项债券（二十一期）-2021 年河北省政府专项债券（四十八期）的 7 年专项债券中标利率 3.07%，本项目谨慎考虑发行利率按照 4.00%），每年支付一次利息，本金分年偿还，在存续期的第 4 至 7 年每年的还本日分别偿还债券本金的 25%（即 8250.00 万元），已还债券本金不再计息。

综上，本项目债券本金 33000.00 万元，债券存续期利息 8580.00 万元，债券本息合计 41580.00 万元。本项目专项债券存续期间应付本息测算情况如下：

应付债券本息测算情况 单位：万元

项目计算期	期初本金金额	本期发行金额	本期偿还本金	期末本金金额	应付利息
2022 年	0.00	33000.00	0.00	33000.00	1320.00
2023 年	33000.00	0.00	0.00	33000.00	1320.00
2024 年	33000.00	0.00	0.00	33000.00	1320.00
2025 年	33000.00	0.00	0.00	33000.00	1320.00
2026 年	33000.00	0.00	8250.00	24750.00	1320.00
2027 年	24750.00	0.00	8250.00	16500.00	990.00
2028 年	16500.00	0.00	8250.00	8250.00	660.00
2029 年	8250.00	0.00	8250.00	0.00	330.00
合计		33000.00	33000.00		8580.00

（二）项目收益测算

1.项目收益

根据本项目运营收入和运营成本数据，则债券存续期本项目运营收益情况如下表所示：

单位：万元

项目名称	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年
运营收入	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41	8676.41
运营成本	867.64	867.64	867.64	867.64	867.64
相关税费	0	0	0	0	0
运营收益	7808.77	7808.77	7808.77	7808.77	7808.77

续表

项目名称	2027 年	2028 年	2029 年	合计
运营收入	8676.41	8676.41	8676.41	69,411.30
运营成本	867.64	867.64	867.64	6,941.13
相关税费	0	0	0	0
运营收益	7808.77	7808.77	7808.77	62470.17

2.收益与融资平衡情况

本项目债券存续期内，预计项目未来的运营净收益 62470.17 万元，运营期专项债券还本付息额合计 41580.00 万元，债券存续期内项目运营净收益对债券本金和利息的覆盖倍数为 1.50 倍，覆盖倍数大于 1.30 倍。能够合理保证偿还本次债券本金和利息，能够实现项目的收益与融资自求平衡。

项目融资自求平衡情况 单位：万元

年度	项目收益				融资本息支付		
	运营收入	经营成本	相关税费	运营净收益	应付债券本金	应付债券利息	应付债券本息
2022 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77		1320.00	1320.00
2023 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77		1320.00	1320.00
2024 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77		1320.00	1320.00
2025 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77		1320.00	1320.00
2026 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77	8250.00	1320.00	9570.00
2027 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77	8250.00	990.00	9240.00
2028 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77	8250.00	660.00	8910.00
2029 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77	8250.00	330.00	8580.00
合计	69,411.30	6,941.13	0.00	62470.17	33000.00	8580.00	41580.00
覆盖倍数	1.50						

九、项目风险评估及控制措施

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目的投资规模相对较大，但工程的投资主要依靠财政配套资金、专项债券，偿债资金的归还主要依靠项目本身预期收入现金净流量来解决，因此可能存在一定的风险。

在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

（一）风险识别及控制措施

1.影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

（1）自然环境和施工条件

自然环境和施工条件风险，如恶劣的气候和环境，现场条件以及不利地理环境等。项目存在因自然环境和施工条件的因素而形成的风险，如异常恶劣的雨、雪、冰冻天气等；未能预测到的特殊地质，如泥石流、河塘、流沙、泉眼等；恶劣的施工现场或考古文物保护等都会造成工期的拖延和财产损失。

风险控制：因自然环境和施工条件造成风险，可以通过购买保险等方式进行风险转移，向保险公司投保的方式将项目部分风险损失进行转移，在建设期应按国家规定强制购买工程一切险，针对地质环境条件，政府、勘察设计方应加强工程项目前期勘察工作，并做好专项方案论证。

（2）设计单位的风险及控制

设计风险包括设计质量、设计变更。因设计单位水平原因导致项目设计不合理、技术方案不充分，造成设计质量不满足国家相关行业标准，未充分进行组织评审、验证，所导致的设计缺陷；设计变

更会影响施工工期延误和造成承包人经济损失。

控制措施：制定工程项目规划设计大纲，明确设计质量规范和标准。设计单位充分了解项目具体情况，做到勘察仔细、评估到位、设计满足国家规范、标准；评审环节充分验证、复核仔细，确保工程项目的质量。设计完成后，进行全面审核。提交施工图后及时报送进行施工图审查、设计交底和图纸会审。施工中派驻设计单位的代表，参加验槽、隐蔽工程验收、单项和总体工程验收等重要内容，负责现场解决设计技术问题。设计单位把设计变更尽可能的控制在设计初期，尤其是重大设计变更，要用先算账后变更的办法解决，使工程造价得到解决有效控制，保证项目工期进度。

（3）源自供应商的风险及控制

主要是供应商风险承受的能力较低，人力、材料、设备等这些市场化价格上涨的变化。造成了供应商的违约，不能按时按保质保量完成分包工程，造成了整体工程项目的进度延期或造成经济损失。

控制措施：选择那些信誉较好、实力较强、自担风险能力强的供应商，或设置合理调价机制并对价格上涨进行一定调价方式约定，来降低供应商的违约风险。也可以采用收取履约保证金来降低违约风险。

（4）源自施工方的风险及控制

施工方风险主要因管理方案不完善、工程施工技术使用不当所引起。例如：技术方案、施工工艺、组织管理方式，以及工程项目管理者、从业人员的技术水准和工作态度造成的影响；参与项目施工管理的发包方、承包方、监理没有形成默契的合作机制；建筑原材料质量把控和进场检验不严格的影响。

控制措施：招标阶段以及在工程组织中应确保相关人员的执业资

格水平和实操经验进行严格考量把关，尤其是设计负责人和专业技术负责人、总监理工程师、项目负责人、业主代表及各类管理人员，在正式施工之前各方主体做好纸质技术交底、各方签字确认、及时资料进行归档。对建筑工程的原材料（如砂石、钢材、水泥，设备等）必须严格从招标、签订合同、出厂合格证、进场检测、现场保管、安装调试、工程验收等多个环节把关，对于不合格产品和材料严格拒收，设计方、施工单位应当做好项目技术交底或设计变更交底。

（5）源自政府方的风险及控制

政府方的风险主要是政府方作为项目管理的甲方，立项手续不完备、土地指标不明确、招标程序不合规、频繁的设计变更、资金来源未落实、监管未到位、验收不及时等风险。

控制措施：本项目前期立项手续已完备，不存在立项手续不完备风险。业主单位代表政府加强对项目实施中进行监督管理、合理统筹资金，按照已完工程量来拨付资金。当施工单位提交竣工验收申请时，组织专业的团队进行工程项目竣工验收工作，确保项目能够尽早投入使用发挥社会运营效益。

（6）工程事故

在施工过程中，施工人员、机械材料、作业环境的不安全因素和管理缺陷是发生工程事故的主要原因。

控制措施：在工程项目前期招标中，选定各个参与方时，把安全和防止质量事故作为重要考量因素。在审查相关单位设计文件、监理实施细则、施工组织设计、设备招标文件以及签订合同时都应给予足够重视。项目建设期间必须在安全危险源识别、评估基础上，编制施工组织设计和施工方案，制定安全技术措施和施工现场临时用电方案；对重大型、危险性较大的分部分项工程编制专项安全施工方案。

派驻现场管理经验丰富的甲方代表加强对质量、安全隐患进行管理并提出整改要求。

（7）资金落实情况

主要是因融资、资金拨付等环节的原因导致资金不能及时到位，造成工程建设的停工或工期拖延；或者利率变化导致融资成本升高而形成的。

控制措施：关注并时刻把握国家宏观经济政策、国家及地方产业发展政策，充分利用有利条件，在其变化时及时调整。加强对项目资金管理，落实建设资金，确保项目按期完工。

2.影响项目收益的风险及控制措施

（1）经营风险

主要指生产经营不确定性产生的风险。若项目投入运营后项目产生的项目收入预期值未能达到理想预测值，会影响项目整体收益水平，从而对债券还本付息造成影响。

控制措施：项目单位应关注项目经营收入情况，保证还本付息资金。若出现未来的专项收入短期内难以实现且不能偿还到期债券本金情况时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还债券本金，待项目经营收入实现后予以归还。

（2）市场风险

在专项债券存续期内，国内外的宏观经济环境、经济政策变动等因素会引起债务市场利率波动，将会对本项目财务成本产生一定影响。

控制措施：项目单位合理安排申请债券金额、债券期限，做好债券期限配比、债券还款计划和资金准备。关注宏观经济市场，与市场机构保持消息沟通，选择合适发行窗口，保证项目未来的收益与融资

平衡。

（3）财务风险

因市场行情变化导致施工所采用的原材料价格上涨，将导致项目综合成本增加，影响项目建设期内专项债券利息的兑付。

控制措施：在可行性研究阶段考虑相关风险。加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能的控制项目成本。

3.影响融资平衡结果的风险及控制措施

（1）投资测算偏差

在项目收益测算时，基于本项目收入的假设，测算结果可能与实际结果存在一定差距，投资测算偏差影响到项目整体收益与成本，对债券还本付息造成影响。

控制措施：基于测算中基本假设进行合理性评估并进行敏感性分析；项目投资测算部分由专业会计师事务所复核，尽力将人为误差收缩到可控范围。

（2）利率波动

本项目中拟发行专项债属于固定利率债券，若未来出现市场利率下降，政府融资成本相较于当时市场利率水平则偏高，对其产生不利影响。

控制措施：可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高风险；若市场利率降低，可通过债券置换来对冲利率风险。

（二）敏感性分析

依据当前的市场状况及数据，对未来收益及现金流进行预测，存在较大的不确定性。基于谨慎性原则，下面对债券存续期内收入、成本波动进行敏感性分析，详见下表：

单位：万元/倍

敏感性系数变化	-10%	-5%	0%	5%	10%
---------	------	-----	----	----	-----

经营预期净收益	56223.15	59346.66	62470.17	65593.68	68717.19
可用于偿还债券的资金	56223.15	59346.66	62470.17	65593.68	68717.19
债券还本付息	41580.00	41580.00	41580.00	41580.00	41580.00
债券本息覆盖倍数	1.35	1.43	1.50	1.58	1.65

当项目净收益比预测下降 10%时，本项目净收益 56223.15 万元，应偿还债券本息 41580.00 万元，项目净收益对债务本息的覆盖倍数为 1.35 倍。

十、投资者保护措施（还款保障计划）

（一）项目预期现金净流量平衡本项目还本付息

本项目主要收入来源为复垦增减挂钩节约指标收入。本项目债券存续期内，预计项目未来的运营净收益 62470.17 万元，运营期专项债券还本付息额合计 41580.00 万元，债券存续期内项目运营净收益对债券本金和利息的覆盖倍数为 1.50 倍。能够合理保证偿还本次债券本金和利息，能够实现项目的收益与融资自求平衡。

（二）实行政府债务限额管理

2015 年起，财政部实施政府债务限额管理，制定了《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》，及时将财政部下达全省的政府债务限额向省人大常委会提请审议，严格履行预算调整程序，研究提出债务限额分配方案下达市、县，要求市、县政府举借债务不得突破批准的限额，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，报省政府备案，并由省政府代为举借，2018 年制定《新增政府债务限额分配管理暂行办法》，科学分配新增政府债务限额，本项目 33000.00 万元募集资金在河北省政府批准的限额范围内发行。

（三）还款责任及保障

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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《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）规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

（四）落实政府债务预算算理

张北县设立预算稳定调节基金，建立跨年度的预算平衡机制，加强一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算体系的统筹力度，强化项目资金的管理，加快专项资金清理，归并和整合力度。建立债务项目全生命周期偿债计划，分层次编制政府债务偿还规划和年度计划，建立健全政府债务滚动偿还方案，做好分年度的债务还本付息预算安排工作，加大预算的统筹力度，多渠道多角度全方位筹集资金偿还到期债务。

（五）从制度层面建立地方政府性债务风险防控措施及债务风险应急处置预案

河北省委、省政府高度重视政府性债务管理工作，积极采取有效措施、不断完善政府性债务管理制度，着力控制债务规模，防范和化解政府性债务风险。

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）和《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），河北省政府先后制定《河北省政府性债务风险应急处置预案》（冀政办字〔2017〕27号），明确了全省政府性债务风险事件处置组织体系，预警预防、处置措施等；印发《河北省省级政府性债务风险防控工作方案》（冀政债办〔2017〕8号），加强省本级政府债务风险防控；印发《非政府债券形式存量政府债务分类处置方案》（冀政债办〔2017〕4号），推动全省非政府债券形式存量政府债务化解；印发《省对市、县政府债务管理工作绩效评价办法（试行）》（冀财债〔2018〕72号），对市、县落实风险管理、规范债务管理等工作开展绩效评价和考核，突出绩效导向，进一步防范政府债务风险。张家口市严格执行国务院、财政部及河北省债务风险防范措施举措，响应和落实债务风险应急预案。

（六）有效防范化解政府债务风险

根据财政部通报的地方政府债务风险情况，对债务风险预警或提示地区实施通报。督促预警或提示地区制定《政府债务偿还和风险化解规划》，修订完善《政府性债务风险应急处置预案》，加强政府债务风险管控。督导省直部门切实履行债务偿还主体责任，建立各负其责的管理机制。开展政府性债务月报告、隐形债务统计监测和政府性债务投资项目资产清查登记，不断完善全口径债务风险监控机制，牢牢守住不发生区域性、系统性风险的底线。虽然张家口政府债务率在可控范围之内，但张家口市人民政府高度重视政府债务风险防范，积极配合省政府督导，并加强债务风险防控。

（七）建立完善的债券资金使用管理机制

张北县财政局、项目建设单位建立起完善的专项债券资金使用管理制度，明确各部门职责，加强债券资金使用监管，确保债券资金合

规使用，保障投资者合法权益。

（八）必要时在限额内发行新增专项债

必要时张北县财政局可发行新一期地方政府专项债券用于偿还债券本金。若张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目预期现金净流量无法按照预期实现，不能偿还到期债券本金时，张北县人民政府将按照财预〔2017〕89 号和财预〔2018〕28 号文件规定，在专项债券债务限额内发行专项债券周转偿还，确保债券本金偿付。此外，财库〔2018〕61 号文件指出了地方政府债券可以有“借新债、还旧债”的使用途径。

十一、信息披露计划及主管部门责任

（一）信息披露计划

1.按照《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）规定：省级财政部门负责按照专项债务管理规定，审核确定分类发行专项债券实施方案和管理办法，组织做好信息披露、信用评级、资产评估等工作。行业主管部门、项目单位负责配合做好专项债券发行准备工作，包括制定项目收益和融资平衡方案、提供必需的项目信息等，合理评估分类发行专项债券对应项目风险，切实履行项目管理责任。

2.《地方政府债务信息公开办法（试行）》（财预〔2018〕209 号）规定：

（1）【债券发行安排公开】省级财政部门应当在每月二十日前公开本地区下一月度新增地方政府债券和再融资债券发行安排，鼓励有条件的地区同时公开多个月份地方政府债券发行安排。

（2）【新增专项债券发行公开】省级财政部门应当在新增专项债券发行前，提前 5 个以上工作日公开以下信息：①经济社会发展指

标。包括本地区国内生产总值、居民人均可支配收入等；②地方政府性基金预算情况。包括本地区、本级或使用专项债券资金的市县地方政府性基金收支、拟发行专项债券对应的地方政府性基金预算收支情况；③专项债务情况。包括本地区专项债务限额及余额、地区分布、期限结构等；④拟发行专项债券信息。包括规模、期限及偿还方式等基本信息；⑤拟发行专项债券对应项目信息。包括项目概况、分年度投资计划、项目资金来源、预期收益和融资平衡方案、潜在风险评估、主管部门责任等；⑥第三方评估信息。包括财务评估报告（重点是项目预期收益和融资平衡情况评估）、法律意见书、信用评级报告等；⑦其他按规定需要公开的信息。省级财政部门应当在新增专项债券发行后 2 个工作日内，公布发行债券编码、利率等信息。

（3）【专项债券存续期公开】地方各级财政部门应当组织开展本地区和本级专项债券存续期信息公开工作，督促和指导使用专项债券资金的部门不迟于每年 6 月底前公开以下信息：①截至上年末专项债券资金使用情况；②截至上年末专项债券对应项目建设进度、运营情况等；③截至上年末专项债券项目收益及对应形成的资产情况；④其他按规定需要公开的信息。

（4）【专项债券重大事项公开】专项债券存续期内，对应项目发生可能影响其收益与融资平衡能力的重大事项的，专项债券资金使用部门和财政部门应当按照《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）等有关规定提出具体补救措施，经本级政府批准后向省级财政部门报告，并由省级财政部门公告或以适当方式告知专项债券持有人。

（5）【债券资金调整用途公开】地方政府债券存续期内确需调整债券资金用途的，按规定履行相关程序后，由省级财政部门予以公

告或以适当方式告知债券持有人。

（6）【财政经济信息】地方各级财政部门在公开政府债务信息时，应当根据本级政府及其相关部门信息公开进展，一并提供本级政府工作报告、预决算报告、预算执行和其他财政收支的审计工作报告等信息或其网址备查。

（7）【职责分工】财政部负责指导、监督全国地方政府债务信息公开工作。地方各级财政部门负责组织实施本地区和本级政府债务信息公开工作，指导、监督和协调本级使用债券资金的部门和下级政府债务信息公开工作。

（二）主管部门责任

本项目的主管部门为张北县农业农村局，在依法依规、确保工程质量安全的前提下，加快项目对应专项债券资金支出进度，形成实物工作量，推动项目早见成效；项目主管部门加强收益资金调度，及时足额将还本付息资金缴入国库；财政部门提早催调项目收入，保证债券按时还本付息。

十二、编制文件依据

（一）项目建议书的批复

张北县发展和改革局文件

张发改字〔2021〕305号

签发人：闫启斌

张北县发展和改革局 关于农村闲置宅基地盘活利用 （建设用地增减挂钩）项目项目建议书的批复

张北县农业农村局：

你单位报来的《农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）项目建议书的请示》及相关材料收悉。经研究，我局原则同意建设，现批复如下：

一、项目名称：张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）项目

二、项目建设单位：张北县农业农村局

三、项目建设性质：新建

四、项目建设地点：张北县15个乡镇

五、项目主要建设内容及规模：

①整村腾退的7个乡镇、29个自然村，其中可复垦的涉及4

个乡镇、5个自然村，面积274.49亩；

②15亩以上集中连片腾退的15个乡镇、56个自然村，可复垦的涉及11个乡镇、48个自然村，面积2039.22亩。

经落实，张北县可复垦的涉及15个乡镇、53个自然村，面积2313.71亩。

六、项目投资及资金来源

根据建设内容，本项目总投资45947万元，其中政府专项债券资金44947万元，县财政配套1000万元。

七、项目建设期限：2021年10月—2023年10月。

八、项目代码：2110-130722-04-05-651154

接此批复后，请编制可行性研究报告，按规定程序审批。



(二) 可行性研究报告的批复

张北县发展和改革局文件

张发改字〔2021〕306号

签发人：闫启斌

张北县发展和改革局 关于农村闲置宅基地盘活利用 (建设用地增减挂钩)项目可研的批复

张北县农业农村局：

你单位报来的《农村闲置宅基地盘活利用(建设用地增减挂钩)项目可研的请示》及相关材料收悉。经研究，我局原则同意建设，现批复如下：

一、项目名称：张北县农村闲置宅基地盘活利用(建设用地增减挂钩)项目

二、项目建设单位：张北县农业农村局

三、项目建设性质：新建

四、项目建设地点：张北县15个乡镇

五、项目主要建设内容及规模：

①整村腾退的7个乡镇，29个自然村，其中可复垦的涉及4

个乡镇、5个自然村，面积274.49亩；

②15亩以上集中连片腾退的15个乡镇、56个自然村，可复垦的涉及11个乡镇、48个自然村，面积2039.22亩。

经落实，张北县可复垦的涉及15个乡镇、53个自然村，面积2313.71亩。

六、项目投资及资金来源

根据建设内容，本项目总投资45947万元，其中政府专项债券资金44947万元，县财政配套1000万元。

七、项目建设期限：2021年10月—2023年10月。

八、项目代码：2110-130722-04-05-651154

接此批复后，请编制初设，按规定程序审批。



(三) 项目基本信息表

项目基本信息【2110-130722-04-05-651154】



核准目录	村庄建设项目		
项目名称	张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）项目		
项目类别	审批	建设性质	新建
国标行业	其他土地管理服务	所属行业	其它
产业结构调整指导目录	允许类		
项目属性	其他项目	总建筑面积	2313.71 m ²
建设地点	张家口市-张北县	详细地址	河北省张家口市张北县兴和东路
建设规模及内容	①整村腾退的 7 个乡镇、29 个自然村，其中可复垦的涉及 4 个乡镇、5 个自然村，面积 274.49 亩； ②15 亩以上集中连片腾退的 15 个乡镇、56 个自然村，可复垦的涉及 11 个乡镇、48 个自然村，面积 2039.22 亩。 经落实，张北县可复垦的涉及 15 个乡镇、53 个自然村，面积 2313.71 亩。		
拟开工日期	2021-11-27	拟建成日期	2023-10

项目资金情况

总投资（万元）	45947	项目资本金（万元）	45447
固定资产投资(万元)	45447	铺底流动资金(万元)	500
资金来源	<input type="checkbox"/> 企业自有资金 政府补助 <input type="checkbox"/> 银行贷款		
政府补助金额(万元)	44947		
资金说明	政府专项债券资金 44947 万元，配套 1000 万元。		

项目（法人）单位信息

项目（法人）单位	张北县农业农村局	项目单位性质	其他
项目法人证照类型	组织机构代码证 (国家机关法人)	项目法人证照号码	1113072268139426XF
法定代表人	孙万军		
法定代表人联系电话		法定代表人联系手机	15930985777
项目负责人	张文		
负责人联系电话		负责人联系手机	17732725689
负责人邮箱		传真	
通讯地址			