

2025年海城市土地储备专项债券
闲置土地回购项目
(西柳义乌商业开发项目)

实施方案

实施单位（盖章）：海城市自然资源事务中心



主管部门（盖章）：海城市自然资源局



二〇二五年四月

目 录

第一章 海城市概况	1
1.1 地理位置与行政划分	1
1.2 自然条件	1
1.3 资源概况	2
1.4 总体规划	2
1.5 经济情况	3
第二章 项目基本情况	4
2.1 项目名称	4
2.2 申报范围	4
2.3 项目建设地点及土地权属情况	4
2.4 项目建设内容及规模	4
2.5 项目建设期	5
2.6 项目实施主体及分工	5
2.7 项目立项情况	6
2.8 项目投资及融资平衡情况	6
2.9 项目资产情况	6
第三章 项目分析	7
3.1 背景	7
3.2 建设必要性	9
3.3 政策符合性分析	12
3.4 规划符合性分析	12
3.5 效益分析	12
3.6 项目公益性	13
第四章 项目资金筹措方案及实施计划	14

4.1 项目投资估算	14
4.2 项目资金筹措	16
第五章 项目收益与融资平衡情况	17
5.1 项目收益预测	17
5.2 项目成本及融资成本	17
5.3 项目融资收益平衡情况	18
5.4 项目收益抗压能力评估	18
第六章 项目专项债券管理	20
6.1 债券资金概况	20
6.2 债券资金管理	20
6.3 职责分工	20
第七章 项目风险控制	22
7.1 利率变动风险及控制措施	22
7.2 土地出让可支配收益无法按照预期实现风险及控制措施	22
7.3 地方政府债务风险及控制措施	22
第八章 信息披露计划及主管部门责任	24
8.1 信息披露计划	24
8.2 主管部门责任	24
第九章 事前绩效评估情况	26
9.1 评估过程	26
9.2 评估依据	26
9.3 评估内容	27
9.4 评估结论	31

第一章 海城市概况

1.1 地理位置与行政区划

海城市位于辽宁省南部，辽河下游之左岸，辽东半岛之北端。北靠钢都鞍山和省会沈阳，南临港口城市营口、大连，东接煤铁之城本溪及边境城市丹东，西与油田新城盘锦隔河相望。地处东经 $122^{\circ}18'$ ~ $123^{\circ}08'$ ，北纬 $40^{\circ}29'$ ~ $41^{\circ}11'$ 之间。东西长80km，南北宽44km。海城全境面积为2566平方公里，总人口109.8万人，全市辖6个街道办事处、21个镇，分别是：海州街道、响堂街道、兴海街道、东四街道、温泉街道、八里镇、岔沟镇、感王镇、高坨镇、耿庄镇、孤山镇、接文镇、马风镇、毛祁镇、南台镇、牛庄镇、牌楼镇、腾鳌镇、王石镇、望台镇、温香镇、西柳镇、西四镇、析木镇、英落镇、中小镇。海城是一座具有两千多年历史的城市，是辽宁省较大的县级市，是全国粮食、水果、畜牧业、柞蚕、城镇企业生产基地之一。

1.2 自然条件

海城市地貌复杂，全市有山地、丘陵、平原、洼地，东南高、西北低，由东向南向西北倾斜。东部山区及丘陵地带绝大部分海拔高度在60~500m之间，西部平原从海拔60m呈缓坡逐渐下倾至浑河、太子河平原。海城河上游诸支流呈树枝状发源于红旗岭、一棵树岭、唐帽山、海龙川山，诸山环抱海城河上游，形成接文、析木、马风等河谷平原。西部平原由海城河、五道河冲积而成，山麓与平原的过渡地带多系丘陵漫岗。

海城市南近渤海、黄海，为暖温带季风气候区。春暖秋爽，夏热冬寒，四季分明：春季（3-5月）降水少，南北大风交替频繁，气候干燥。冷空气逐渐减弱，南来暖湿空气开始活跃，气温回升快，常形

成春旱。4月初由雪转雨，中旬冻土化通，下旬可闻雷。4月末至5月初可断冰霜。5月冰雹开始活跃。夏季（6-8月）高温潮湿，多阴雨和暴雨。多年平均气温10.3℃，7月份最热，平均气温24℃以上，多年平均降水量为691.3mm。秋季（9-11月）雨量骤减，气候凉爽。入秋后冷空气势力逐渐增大，气温逐渐下降。9月份常出现冰雹。9月末至10月初可见初霜。10月末雷暴止，见初雪。冬季（12月到次年2月）干旱晴朗，雨雪稀少，经常受强冷气团控制，多西北风，晴天日数多，平均冻深1~1.2m。

1.3 资源概况

海城市矿藏资源较多，已发现的各类矿产24种，已开发利用15种。黑色金属有铁，有色金属有铜、铅、锌、钴；贵重金属有金；稀有金属有铀、钼；非金属有滑石、镁石、石棉、大理石等。目前已探明的地下埋藏量较大的有镁石26亿吨、滑石5400万吨、石英岩1000万吨、硼7万吨。滑石、镁石矿床规模大、品味高，在国内外享有盛誉。

1.4 总体规划

海城市位于辽东半岛腹地，沈阳都市圈之中，是辽宁省一圈一带两大战略交汇节点城市，也是辽中南重要的交通枢纽。规划统筹发展和安全，科学划定耕地和永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界，整体谋划国土空间开发保护新格局，支撑辽宁省“一圈一带两区”及鞍山市“一屏多廊、两心三区”区域发展格局。围绕“东北商贸名城，国际生态镁都”总体愿景，做大做强菱镁产业，发挥西柳开放桥头堡作用，推动民营经济持续发展，努力将海城建设为全国范围内最具活力的县域经济区之一。

1.5 经济情况

海城市是沈阳经济区和辽宁沿海经济带的重要战略节点。2024年，海城市地区生产总值726.6亿元，按可比价格计算，比上年增长5.2%，连续两年高于全国、全省，全面振兴新突破攻坚之战，实现了连战连胜。第一产业增加值为48.3亿元，比上年增长4.4%；第二产业增加值为226.0亿元，比上年增长6.1%；第三产业增加值为452.3亿元，比上年增长4.9%。2024年。在工信部全国百强县排名中排名第92位。

表1-1 海城市国民经济情况汇总表（2022-2024年）

指标		年份		
		2022	2023	2024
地区生产总值	金额（亿元）	563.1	641.6	726.6
	增速比（%）	0.8	6.7	5.2
第一产业	金额（亿元）	47.6	49.4	48.3
	增速比（%）	2.0	5.0	4.4
第二产业	金额（亿元）	182.8	228.6	226.0
	增速比（%）	-3.7	5.1	6.1
第三产业	金额（亿元）	332.7	363.6	452.3
	增速比（%）	3.2	7.9	4.9

第二章 项目基本情况

2.1 项目名称

2025年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目—西柳义乌商业开发项目。

2.2 申报范围

本项目申报范围为符合条件的存量闲置土地项目。

2.3 项目建设地点及土地权属情况

本项目建设地点位于西柳镇东柳村，地块位置为海城义乌中国小商品城投资发展有限公司2宗商服地块。

该2宗地块土地所有权均为国有建设用地，土地使用权均为海城义乌中国小商品城投资发展有限公司使用。

1号地块宗地编号为HC-KFQ-2017-S-41-b，面积4.5875公顷，北至海新路，东至现状荒地，南、西两侧均至现状路。储备地块标识码为2103812025R000071。

2号地块宗地编号为HC-KFQ-2017-S-42，面积5.0485公顷，北至海新路，南、东、西三侧均至现状荒地。储备地块标识码为2103812025R000082。

2.4 项目建设内容及规模

2.4.1 建设内容

本项目的建设内容为回购海城义乌中国小商品城投资发展有限公司2宗地块，收储土地，重新出让土地。

2.4.2 建设规模

海城义乌中国小商品城投资发展有限公司2宗地块，土地总面积为9.6360公顷，拟收储土地面积9.6360公顷，拟出让土地总面积为9.6300公顷。

1号地块土地面积为4.5875公顷，全部收储，拟出让土地面积4.5815公顷；土地回购成本为2293.75万元。

2号地块土地面积为5.0485公顷，全部收储，拟出让土地面积5.0485公顷；土地回购成本为2524.25万元。

2.5 项目建设期

本项目建设期为1年。

2.6 项目实施主体及分工

2.6.1 项目主管单位

项目主管单位为海城市自然资源局。

2.6.2 项目实施主体

项目实施单位为海城市自然资源事务中心。

2.6.3 分工职责

海城市自然资源事务中心作为地块储备主体，统筹协调和指导土地收储工作；编制土地收储工作计划；编制项目年度资金安排计划，负责统筹安排相关资金、办理资金支付及核算；负责牵头开展地块前期开发工作，配合办理土地出让前期手续。

2.7 项目立项情况

本项目已纳入回收收购存量闲置土地清单和土地储备计划，已完成立项并获得立项批复，具体详见附件。

2.8 项目投资及融资平衡情况

本项目总投资5819.14万元，本次拟申请发行5年期土地储备专项债券金额为4818.00万元，债券利率按3%计算，债券本息和共计5540.70万元，土地出让收入8898.12万元全部用于偿债，债券本息覆盖倍数为1.61倍，满足项目偿债需求，实现项目收益与融资自求平衡。

2.9 项目资产情况

2.9.1 资产类型、数量、预估价值

本项目的资产类型为土地，数量为9.6360公顷，预估价值为8898.12万元。

2.9.2 资产权益归属及资产持有单位

本项目资产权益归属及资产持有单位为海城市自然资源事务中心。

2.9.3 资产收入及收支安排

本项目资产收入为土地出让收入8898.12万元，全部用于支付项目投资，本项目总投资为5819.14万元，其中包括申请专项债券资金4818.00万元，债券利息722.70万元，其他费用130.00万元，预备费用148.44万元。本项目土地出让收入上缴财政部分的比例为0。

第三章 项目分析

3.1 背景

3.1.1 项目背景

2024年5月4日，自然资源部与国家发展改革委联合发文《关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号），要求依法处置闲置土地，支持盘活存量土地，促进节约集约用地。

2024年11月7日，自然资源部印发《关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242号），提出积极运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地。

2024年12月22日，国务院办公厅印发《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），提出支持城市政府回收符合条件的闲置存量土地，有需求的地区也可用于新增土地储备。

2025年3月4日，自然资源部、财政部印发《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），提出支持运用专项债券开展土地储备工作。

依据上述政策文件要求，结合海城市存量闲置土地规模，海城市人民政府拟申请土地储备专项债券用于回购存量闲置土地，盘活存量土地，促进房地产市场平稳健康发展。

3.1.2 地块收储背景

（1）海城义乌中国小商品城投资发展有限公司1号地块

1) 地块基本情况

1号地块收储面积为4.5875公顷，该地块于2018年9月12日出让，土地使用权人为海城义乌中国小商品城投资发展有限公司，土地用途为商服用地。由于1号地块范围内供水等基础设施配套不全，无法满足建设所需基础条件，导致该宗土地闲置，属于尚未动工建设的商业用地。土地收储后，拟出让用于商业开发。

2) 地块周边关系

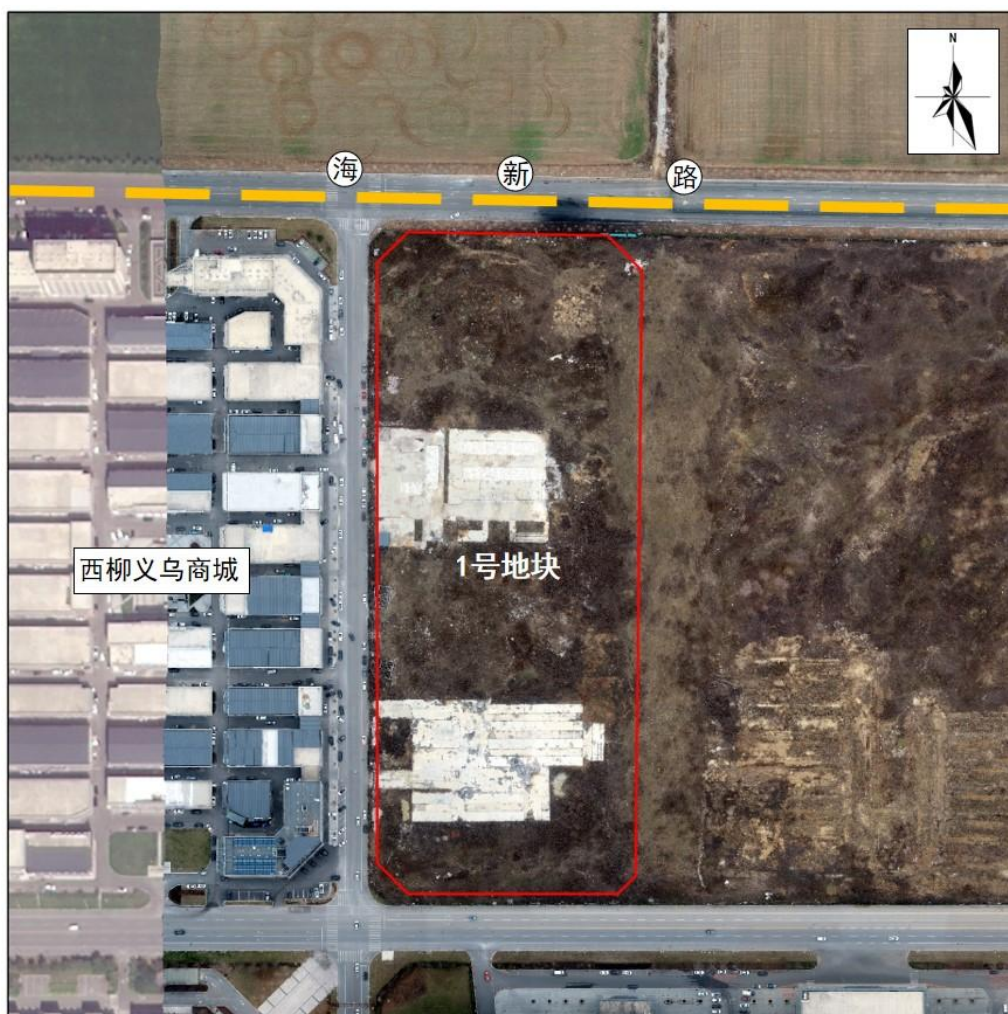


图3-1 1号地块现场情况示意图

(2) 海城义乌中国小商品城投资发展有限公司2号地块

1) 地块基本情况

2号地块收储面积为5.0485公顷，该地块于2018年9月12日出让，土地使用权人为海城义乌中国小商品城投资发展有限公司，土地用途

为商服用地。由于2号地块范围内供水等基础设施配套不全，无法满足建设所需基础条件，导致该宗土地闲置，属于尚未动工建设的商业用地。土地收储后，拟出让用于商业开发。

2) 地块周边关系



图3-2 2号地块现场情况示意图

3.2 建设必要性

3.2.1 促进区域经济和城市发展的需要

土地储备建设，作为城市发展蓝图中的关键一环，其首要核心的作用在于保障城市发展对土地资源的迫切需求，随着城市化进程的加速推进，城市人口急剧增长，城市空间不断拓展，各类基础设施、公共设施、住宅建设及产业发展对土地的需求日益增加。土地储备建设

通过预先规划、征收、整理和开发土地资源，形成一套可调控的土地资源储备体系，有效应对城市发展中的土地瓶颈问题。

综上所述，本项目的建设在保障海城市发展需求方面发挥着至关重要的作用。它不仅是海城市城市发展的基础，更是推动城市快速、健康、可持续发展的有力保障。

3.2.2 优化土地利用结构的需要

本项目建设的必要性在于优化土地利用结构，提升土地利用效率。随着城市化进程的加速推进，土地资源日益紧张，如何在有限的土地资源上实现高效利用，成为城市发展中亟待解决的问题。土地储备建设通过科学的土地规划和整理，有效优化了土地利用结构，提高了土地利用效率。

3.2.3 盘活闲置土地的需要

海城市存在部分因企业外迁、产业结构调整或项目停滞而形成的闲置土地，这不仅造成土地资源的浪费，还影响城市的整体形象与经济活力。

土地储备项目通过集中收储这些闲置土地，能依据区域规划重新定位其功能。例如，将位于商业区周边的闲置工业用地重新开发为商业综合体或写字楼，提升土地的商业价值，吸引更多企业入驻，刺激消费，带动就业增长，形成活跃的经济氛围，使土地资源从低效闲置状态转变为高效利用模式，促进区域经济的良性循环与繁荣发展，为海城市的可持续发展提供有力支撑，实现土地价值的最大化挖掘与城市功能的完善优化。

3.2.4 提升城市竞争力的需要

城市竞争力是衡量一个城市发展水平和综合实力的重要指标。土地储备建设作为城市发展中的重要环节，其必要性在于提升城市竞争力。

首先，土地储备建设有助于优化城市空间布局。通过土地储备和整理，政府可以对城市空间进行重新规划和布局，使城市空间更加合理、有序。这不仅提升了城市的整体形象，还为城市的未来发展提供了更好的空间支撑。

其次，土地储备建设有助于提升城市基础设施水平。在土地储备过程中，政府会加大对基础设施的投资力度，提升城市的交通、水电、通信等基础设施水平。这不仅为市民提供了更加便捷、舒适的生活环境，也为城市的产业发展提供了更好的条件。

此外，土地储备建设还有助于推动城市的创新发展。在土地储备和开发过程中，政府会注重引入新兴产业、高新技术产业以及现代服务业等优质产业资源，推动城市的产业结构优化升级和创新发展。这不仅为城市带来了新的经济增长点，也为城市的未来发展提供了更强的动力。

最后，土地储备建设还有助于提升城市的吸引力和影响力。通过优化城市空间布局、提升基础设施水平以及推动创新发展等措施，土地储备建设使城市变得更加宜居、宜业、宜游。这不仅吸引了更多的人流、物流、信息流等资源向城市集聚，也提升了城市的知名度和影响力。

综上所述，土地储备建设在提升城市竞争力方面具有重要意义。通过优化城市空间布局、提升基础设施水平、推动创新发展以及提升

城市吸引力和影响力等措施，土地储备建设为城市的未来发展提供了更加强劲的动力和支撑。

3.3 政策符合性分析

依据《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242号）文件要求的收回收购范围，本项目地块土地用途为商服用地，为已供应的存量闲置土地，属于文件要求的“优先收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的商业用地”。因此，本项目符合政策要求。

3.4 规划符合性分析

本项目现规划用途为商服用地，根据《海城市国土空间总体规划（2021-2035年）》及三区三线成果，拟回购地块土地用途为商服用地，位于城镇开发边界范围内，收储后重新出让用途为商服用地。因此，本项目符合规划。

3.5 效益分析

3.5.1 经济效益分析

通过本项目的实施，不仅能够提高项目所在地的土地价值，通过项目的引入，进一步带动商贸、旅游、房地产业的发展，促进周边地区增值，其效益巨大而显著。

3.5.2 社会效益分析

通过本项目的实施，能够吸引更多项目落地，催生大量就业岗位，推动产业繁荣，助力区域经济平衡发展，减少贫富差距。而且保障了学校、医院等公共设施的建设空间，提升公共服务的可及性与质量，

全方位增进民众福祉，推动社会和谐稳定进步，是城市可持续发展的关键支撑力量。

3.5.3生态效益分析

本项目的实施，利用存量土地减少新的土地开发，降低对自然生态系统的破坏。通过合理规划绿地、湿地等生态空间，促进区域生态平衡。通过城市化改造，合理配套集中供热和污水、垃圾等基础设施，减少碳排放、改善城市生态环境，提升居民生活质量。

3.6 项目公益性

本项目的实施，能够盘活存量闲置土地，完善城市基础设施建设，提升当地城乡一体化水平、改善居民生产生活环境。加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，是党和国家对新形势下推动改革发展提出的根本要求，是具有重大创新价值的发展战略。

第四章 项目资金筹措方案及实施计划

4.1 项目投资估算

4.1.1 编制依据

（1）回购价格依据《海城市人民政府关于收回收购存量闲置土地的批复》（海政地字[2025]29号）；

（2）土地出让价格评估报：辽宁浩明土[2025]（估）字第055号、第057号；

（3）费用估算采用投资指标估算法；

（4）现行国家或辽宁省关于工程建设其他费用的取费标准。

4.1.2 费用构成

本项目费用由土地回购费、其他费用、预备费和债券利息构成。

4.1.3 预算费率确定

投资估算费用由四部分组成，第一部分为土地回购费；第二部分为其他费用：前期工作费用包括资金平衡方案编制费、可行性研究报告编制费、规划设计条件修改费、土地评估费、土地测绘费，申报阶段费用包括实施方案编制费、财务报告书编制费和法律意见书编制费、招投标费等；第三部分为预备费：包括基本预备费；第四部分为债券利息。

投资估算的其他费用及预备费费率标准如下：

（1）资金平衡方案编制费：按照市场协议价格计取；

（2）可行性研究报告编制费：依据《国家计委关于印发建设项目前期工作咨询收费暂行规定的通知》（计价〔1999〕1283号，1999年9月10日）；

（3）规划设计条件修改费：依据《辽宁省城乡规划编制计费指导意见》中“7.1编制控制性详细规划”，结合市场价格计取。

（4）土地评估费：土地评估内容包括闲置土地回购价格评估和土地出让价格评估，依据《关于土地价格评估收费的通知》（计价格〔1994〕2017号）。

（5）测绘费：

1）地形图测绘：依据《测绘生产成本费用定额计算细则》（财建〔2009〕17号）。

2）地形控制点GPS测量：根据《测绘类项目支出标准（2009年）》。

3）低空（无人机）摄影像片控制点连测：根据《测绘类项目支出标准（2009年）》。

4）数字正射影像图（DOM）：根据《测绘类项目支出标准（2009年）》。

（6）实施方案编制费：按照市场协议价格计取；

（7）财务报告书编制费：按照市场协议价格计取；

（8）法律意见书编制费：按照市场协议价格计取；

（9）基本预备费：按土地回购费和其他费用之和的3%计取。

（10）债券利息：本次拟申请发行5年期土地储备专项债券，按债券利率3%计算利息。

4.1.4 项目投资估算结果

本项目总投资5819.14万元，其中：土地回购费4818.00万元，其他费用130.00万元，预备费用148.44万元，债券利息722.70万元（债券利率按3%计算）。

表4-1 项目投资估算表

序号	项目	投资估算（万元）
一	第一部分：土地回购费用	
1	1号地块	2293.75
2	2号地块	2524.25
	第一部分小计	4818.00
二	第二部分：其他费用	
	第二部分小计	130.00
三	第三部分：预备费用	
	第三部分小计	148.44
四	第四部分：债券利息	
	第四部分小计	722.70
	项目总投资	5819.14

4.2 项目资金筹措

项目总投资5819.14万元，拟发行土地储备专项债券资金、财政资金（地方政府财政政府性基金收入）及自筹解决。其中申请土地储备专项债券资金4818.00万元，占总投资比例为82.80%；地方财政安排政府性基金收入付息资金722.70万元，占总投资比例为12.42%；自筹资金278.44万元，占总投资比例为4.78%。

第五章 项目收益与融资平衡情况

5.1 项目收益预测

本项目收入主要来源于回购土地的出让收入。本项目拟回购2宗土地，收储后拟出让土地用途为商业服务业用地，拟出让土地面积为9.6300公顷，依据2宗地的土地出让价格评估报告，土地出让单价为924.00元/m²，土地出让总收入为8898.12万元。

表5-1 海城市西柳义乌商业开发项目收入明细表

项目名称	地块名称	规划用途	出让面积 (公顷)	出让单价 (元/m²)	出让总价 (万元)
西柳义乌商业开发项目	1号地块	商业服务业用地	4.5815	924.00	4233.31
	2号地块		5.0485		4664.81
合计			9.6300	/	8898.12

5.2 项目成本及融资成本

本项目总投资5819.14万元，本次拟申请发行5年期土地储备专项债券，拟申请发债资金额度为4818.00万元，债券利率按3%计算，债券本息和共计5540.70万元。

表5-2 项目还本付息明细表

年限	支付本金（万元）	支付利息（万元）	本息合计（万元）
第1年	/	144.54	144.54
第2年	/	144.54	144.54
第3年	/	144.54	144.54
第4年	/	144.54	144.54
第5年	4818.00	144.54	4962.54
合计	4818.00	722.70	5540.70

5.3 项目融资收益平衡情况

本项目可用于偿债资金为8898.12万元，债券本息和为5540.70万元，债券本息覆盖倍数为1.61倍，满足项目偿债需求。本项目能够在债券存续期间内还本付息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

本项目现金流出包括建设投资现金流出5096.44万元，债券利息流出722.70万元，共计5819.14万元。项目现金流入共计8898.12万元，净现金流入共计3078.98万元。表明项目具有良好的收益，能够满足项目持续运营。

5.4 项目收益抗压能力评估

鉴于项目收益预测依赖一定的假设条件，依据当前的市场状况及数据，对未来收益和现金流进行预测，未来实现情况存在不确定性。本着保守性原则，对项目收益下行波动情况进行抗压测试，作为衡量项目收益满足本息偿付的可靠性指标。

当项目收益下降5%，相关测试数据如下：

序号	项目	金额
1	累计用于还本付息金额（万元）	8453.21
2	累计需支付债券本金和利息（万元）	5540.70
3	本息覆盖倍数	1.53

当项目收益下降5%，在债券存续期间累计用于还本付息金额为8453.21万元，累计需支付债券本金和利息为5540.70万元，预计可达到的本息覆盖倍数为1.53倍。

当项目收益下降10%，相关测试数据如下：

序号	项目	金额
1	累计用于还本付息金额（万元）	8008.31

序号	项目	金额
2	累计需支付债券本金和利息（万元）	5540.70
3	本息覆盖倍数	1.45

当项目收益下降10%，在债券存续期间累计用于还本付息金额为8008.31万元，累计需支付债券本金和利息为5540.70万元，预计可达到的本息覆盖倍数为1.45倍。

由以上分析可见，本项目在土地出让收益下行10%范围内波动的情况下，依然能保证本息覆盖倍数>1，因此本项目具有较强的抗风险能力。

第六章 项目专项债券管理

6.1 债券资金概况

本项目按照资金募集计划，2025年专项债券需求为4818.00万元，债券期限5年期含权债券，债券存续期内每年付息一次，第5年末发行人具有全额或部分额度赎回选择权，预计债券存续期本息累计5540.70万元。按照预算法要求，项目所在地按预算管理级次将此次专项债券纳入政府性基金预算管理。

6.2 债券资金管理

在资金平衡预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。

6.3 职责分工

主要说明财政部门、项目主管部门、项目单位等在债券资金管理、项目实施、还本付息等工作职责分工。包括但不限于以下内容：

财政部门负责按照专项债务管理规定，组织做好信息披露等工作。负责组织项目专项债券发行工作。负责组织项目专项债券还本付息。财政部门应组织建立相应的资产登记和统计报告制度，会同主管部门、项目单位加强专项债券项目对应项目管理。

项目主管部门负责组织制定专项债券项目融资平衡方案，督促指导项目单位做好项目专项债券发行准备工作和信息披露有关工作。负责对项目实施、资金使用和还本付息进行监督，指导项目单位加快项目建设、规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。合理

评估发行项目专项债券对应项目风险并组织风险应对工作。负责编制项目专项债券还本付息年度预算，组织督促项目单位及时缴交还本付息资金，确保债券还本付息不出任何风险。项目主管部门、项目单位应当认真履行项目建设、运营、维护责任，保障项目如期实施，确保项目收益与融资平衡。

项目单位负责按照债券发行组织等统一安排，研究制定专项债券项目融资平衡方案，及时提供项目专项债券发行和信息披露有关项目信息。负责项目建设、运营管理，规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。负责分析预测发行项目专项债券对应项目风险并提出应对措施。负责落实债券还本付息资金来源，按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入和专项收入。

资产持有单位负责专项债券形成资产产权登记、会计核算、收益收缴等工作，按照规定向项目单位报告专项债形成资产情况。

第七章 项目风险控制

7.1 利率变动风险及控制措施

在专项债券存续期间，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生一定的影响，进而影响项目投资收益的平衡。

为控制项目融资平衡风险，要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目的资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。进一步加强项目资金的绩效管理，充分盘活存量资金，提高资金使用效益，用资金使用效益的收益对冲利率波动损失。

7.2 土地出让可支配收益无法按照预期实现风险及控制措施

土地出让可支配收益无法按照预期实现的风险是指因国家及地方现行法律法规、政策及宏观经济形势的变化，或市场或经济因素等原因，土地出让市场持续低迷，相关土地出让收入未能如期全部实现，进而影响本次债券的偿债资金来源，导致本次债券偿债资金平衡具有不确定性。

经测算本次专项债券募集资金投资项目通过出让相应地块，可支配土地出让收益足够覆盖本债券融资成本及利息支出，实现偿债来源与融资自求平衡。海城市财政局按照财政专项资金管理要求，保证上述平衡地块的可支配收益将优先用于专项债券本息偿付。

7.3 地方政府债务风险及控制措施

地方政府债务风险是指地方政府承担债务但无能力按期还本付息的可能性以及相应产生的后果，如果地方政府过度举债而无法及时

偿还，有可能导致政府财政不能正常运转，以及无力进行公共事业投入的风险。

建立定期评估机制，根据市场变化合理评估债券项目成本、预期收益和对应资产价值等，动态调整完善预算平衡方案，保持项目全周期和各年度收支平衡。依托信息系统，将专项债券项目全部纳入项目库管理，涵盖项目总投资及分年度投资、融资规模及期限、预期收益及分年度偿债安排、资产评估价值等信息。

加强促进现金回流。项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入和专项收入，确保资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

第八章 信息披露计划及主管部门责任

8.1 信息披露计划

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）的要求，明确了推进债券信息公开的工作：财政部门应当在门户网站等及时披露专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、专项债券规模和期限、发行计划安排、还本付息等信息。行业主管部门和项目单位应当及时披露项目进度、专项债券资金使用情况等信息。

《地方政府债务信息公开办法（试行）》（财预〔2018〕209号）规定，县级以上地方各级财政部门应当随同预决算公开地方政府债务限额、余额、使用安排及还本付息等信息。（一）随同预算公开上一年度本地区、本级所属地方政府债务限额及余额（或余额预计执行数），以及本地区和本级上一年度地方政府债券（含再融资债券）发行及还本付息额（或预计执行数）、本年度地方政府债券还本付息预算数等。（二）随同调整预算公开当年本地区及本级地方政府债务限额、本级新增地方政府债券资金使用安排等。（三）随同决算公开上年末本地区、本级所属地区地方政府债务限额、余额决算数，地方政府债券发行、还本付息决算数，以及债券资金使用安排等。

海城市财政局及项目主管部门将按照上述文件要求以及省财政厅要求，定期上报专项债券跟踪评级等，切实做好信息披露工作。

8.2 主管部门责任

海城市人民政府高度重视政府性债务管理工作，积极采取有效措施完善相关制度，有效防范地方金融债务风险，将积极培植财源，加

强税收征管，认真清缴欠税，堵塞税收漏洞，实现收入稳步增长，并有序安排土地出让，实现可支配的土地出让收益，以提高可偿债财力，缓解偿债压力。海城市人民政府将积极推进政府债务风险防控工作科学化、精细化，以切实防范和化解债务风险，并严格债务资金管理，合理控制债务规模，政府性债务风险总体可控。

第九章 事前绩效评估情况

9.1 评估过程

本次评估实施了召开座谈会、查阅文件、现场查询、数据汇总与分析等程序，主要包括：

（1）召开项目座谈会，了解项目背景、设立依据、项目计划以及参会人员评估项目的意见和建议；收集并查看具体的项目立项、目标申报表等资料，了解具体的经费测算过程；现场查看项目进度，查阅项目工作管理办法、监督管理制度，过程监控资料等，对项目相关制度的执行情况进行核实。

（2）其他项目询价，收集其他专项债项目经费及工作完成任务量，并进行分析，了解专项债项目预算编制的合理性。

（3）整理现场评估和非现场评估资料，汇总定量数据，分析项目与国家、地区政策及行业发展战略的相关性，工作方案实施的可行性，绩效目标的明确性，预算编制的准确性和合理性等。

9.2 评估依据

根据《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法（财预〔2021〕61号）》、《关于印发辽宁省地方政府专项债券项目资金绩效管理暂行办法的通知（辽财绩〔2022〕3号）》等文件指导精神及相关规则，本次评估遵从财政部《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法（财预〔2021〕61号）》第二章、第五条规定，分别从：

（1）项目实施的必要性、公益性、收益性；

（2）项目投资合规性与项目成熟度；

- （3）项目资金来源和到位可行性；
- （4）项目收入、成本、收益预测合理性；
- （5）债券资金需求合理性；
- （6）项目偿债计划可行性和偿债风险点；
- （7）绩效目标合理性；
- （8）其他需要纳入事前绩效评估的事项。

共8个一级指标、24项二级指标，以赋值打分的形式对本项目的专项债实施进行事前绩效评估。绩效评估满分为100分，总分超过85分方可通过事前绩效评估。

9.3 评估内容

9.3.1 项目实施的必要性、公益性、收益性

（1）必要性

本项目是促进区域经济和城市发展的需要。本项目的建设在保障海城市发展需求方面发挥着至关重要的作用。它不仅是海城市城市发展的基础，更是推动城市快速、健康、可持续发展的有力保障。

本项目是优化土地利用结构的需要。项目建设通过科学的规划和整理，有效优化了土地利用结构，提高了土地利用效率。

本项目是盘活闲置土地的需要。海城市存在部分因无法完成拆迁、配套设施不全等政府原因导致的闲置土地，闲置土地，这不仅造成土地资源的浪费，还影响城市的整体形象与经济活力。项目通过集中收储这些闲置土地，能依据区域规划重新定位其功能。提升土地的商业价值，吸引更多企业入驻，刺激消费，带动就业增长，形成活跃的经济氛围，使土地资源从低效闲置状态转变为高效利用模式，促进区域

经济的良性循环与繁荣发展，为海城市的可持续发展提供有力支撑，实现土地价值的最大化挖掘与城市功能的完善优化。

本项目是提升城市竞争力的需要。项目建设在提升城市竞争力方面具有重要意义。通过优化城市空间布局、提升基础设施水平、推动创新发展以及提升城市吸引力和影响力等措施，土地储备为城市的未来发展提供了更加强劲的动力和支撑。

因此项目建设具有十分重要意义，项目建设是必要的。

（2）公益性

政府通过专项债券回收闲置土地，减少市场存量、改善土地供求关系，同时增强地方政府和房企资金流动性，推动保交楼并稳定房地产市场预期。

支持实体经济与有效投资。收储后形成的“净地”“优地”腾出空间支持新兴产业和有效投资，促进区域经济结构升级。

因此本项目具有明显的公益性特征。

（3）收益性

本项目为海城市财政带来收入主要为土地出让金，通过分析测算，本项目预计商服用地出让单价为924.00元/m²。经测算表明，本项目预计收益为3078.98万元。

该项目具有较强的收益性。

9.3.2 项目建设投资合规性与项目成熟度

本项目已完成可行性研究报告。此外，本项目的发债申请工作已完成财务顾问方及财务评估报告、法律意见书编制单位的落实，已完成报告编制前的实地资料收集、论证分析、财务测算等工作，已完成实施方案、财务评估报告、法律意见书的编制。

本项目论证较为充分，项目计划科学合理，项目预算与绩效目标、项目内容匹配。针对该项目成本控制，已制定了相关管理办法以及涵盖预算管理、收入管理、支出管理、往来资金结算管理、现金及银行存款管理、财务监督管理的制度。

本项目严格按照《中华人民共和国招标投标法》等相关法律法规，依法实施采购项目招标管理，并制定了相关制度对项目质量控制、应急措施、监督管理等方面进行监管。项目有序开展，建设投资合规性与项目成熟度较高。

9.3.3 项目资金来源和到位可行性

项目总投资5819.14万元，其中：建设单位自筹资金278.44万元，占总投资比例为4.78%；本次拟申请发行5年期土地储备专项债券，拟申请发债资金额度为4818.00万元，占总投资比例为82.80%；债券利率按3%计算，利息总计为722.70万元。

本项目资金来源明确，属于海城市政府重点建设项目，项目资金来源保障性较强。

9.3.4 项目收入、成本、收益预测合理性

本项目收入来源于土地出让金收入；项目成本从土地回购费、拆迁补偿费、其他费用和预备费等成本主要支出要素合理测算了项目支出。

经评估，本项目收入、成本、收益预测较为合理，项目收益稳定。

9.3.5 债券资金需求合理性

在风险可控的前提下，按照依法合规适度举债的原则，结合项目建设资金需求，经过对预期收益与融资平衡进行认真的测算和审核后，现申请将本项目专项债券列入2025年海城市闲置土地储备专项债券

发行计划。本次申请发行的专项债券，是以项目对应并纳入预算管理的专项收入偿还的地方政府专项债券。根据项目的资金需求，经过对项目预期收益与资金平衡方案进行认真的测算和审核后，确定以发行专项债券的方式筹措建设资金促进项目顺利完成建设。本项目未过量申报债券资金。

9.3.6 项目偿债计划可行性和偿债风险点

（1）偿债计划可行性

项目收益与资金平衡分析结果显示，本项目可用于偿债资金为8898.12万元，债券本息和为5540.70万元，债券本息覆盖倍数为1.61倍。本项目详细测算了项目收益和项目投资情况，并制定了偿还债券本息明细表。项目能够实现收益与融资平衡，偿债计划可行合规。

（2）偿债风险点

项目偿债风险点在于：

- 1) 土地市场的不确定性风险；
- 2) 利率波动风险。

（3）应对措施

项目单位针对上述偿债风险点逐项制定了应对措施。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〕8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〕15号）规定，及时按照转贷协议约定逐级缴纳本级应当承担的还本付息资金，由财政厅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募集资金偿还债务。未按时足够缴纳专项债券还本付息资金的，财政厅将采取适当方式扣回。

9.3.7 绩效目标合理性

本项目主要根据建设内容、项目竣工验收合格率、资金使用合规率、工程竣工日期及进度、项目总投资、经济社会生态效益、群众满意度等核心指标设定了绩效目标，共设定“产出指标、满意度指标”，包含：2个一级指标，9个二级指标、14个三级指标。

绩效目标的覆盖内容全面、合理，指标量化率较高。符合财政部《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法（财预〔2021〕61号）》中第三章、第七条“绩效目标应当重点反映专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本，还包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度等绩效指标”的规定。

9.3.8 其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

9.4 评估结论

从绩效评估结果来看，本项目符合国家宏观政策、辽宁省和鞍山市政府决策部署和现实需求。项目事前绩效评估总分为98分，通过事前绩效评估。

表9-1 项目专项债实施事前绩效评估表

序号	一级指标	二级指标		分值	得分	评估结论
1	项目实施的必要性、公益性、收益性	必要性	项目的实施是否必要？	5	5	是
2		公益性	项目的实施是否带来显著公益效应？	5	5	是
3		收益性	项目的实施是否带来收益？	5	5	是
4	项目建设投资合规性与项目成熟度	项目论证	事前是否经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、集体决策？	5	5	项目论证较为充分。
5		项目计划	项目计划是否科学合理？	5	5	项目范围、项目具体计划启动时间、具体活动实施时间科学合理，项目实施的人员条件、场地设备、信息支撑等均已齐备。
6		预算匹配	预算是否与项目内容匹配？	5	5	匹配
7		成本控制	是否已具有相应的成本控制制度、措施，该制度是否完整、可操作？	5	5	制度完整可操作
8		制度完善	质量控制：是否已具有相应的项目质量要求，质量检查、验收等必要的控制措施或手段？	3	3	制度较为完善
9			应急措施：项目是否有针对突发事件或未知风险的应急措施？	3	3	
10			合规采购：是否有健全的采购管理制度对该项目的采购行为进行约束？	3	3	
11	项目资金来源和到位的可行性	资金来源	项目资金其它来源渠道是否明确？	5	5	明确
12		资金到位	各渠道资金到位时间、条件是否能够落实？	5	5	
13	项目收入、成本、收益预测合理性	收入	项目收入预测是否合理？	3	3	合理
14		成本	项目成本预测是否合理？	3	3	合理
15		收益	项目收益预测是否合理？	3	3	合理
16	债券资金需求合理性	重复投入	项目单位是否有类似项目得到债券资金重复	5	5	项目无重复投入的情况

序号	一级指标	二级指标		分值	得分	评估结论
			支持？			
17		需求合规	项目是否过量申报债券资金？是否符合债券发行标准？	5	5	未过量申报，符合标准
18	项目偿债计划可行性和偿债风险点	偿债计划	项目偿债计划是否可行、合规？	5	5	可行合规
19		偿债风险	项目偿债风险点是否列出？风险是否过大？	5	4	已列出，风险可控
20		风险覆盖	风险控制措施是否可以有效降低风险？	5	4	基本可以
21	绩效目标合理性	目标完整性	项目的绩效目标是否完整？	3	3	项目绩效目标完整性评估为好。
22		目标准确性	项目的绩效目标是否准确？	3	3	项目的绩效目标准确。
23		目标量化	项目的绩效目标是否量化？	3	3	项目的目标值已量化。
24		指标值测算	指标值测算是否科学？	3	3	项目绩效目标中指标值测算较为科学。
25	其他需要纳入事前绩效评估的事项	无				
总体结论			评估分值合计	100	98	通过事前绩效评估