

岫岩满族自治县
收购存量闲置土地一期项目
实施方案

财政部门：岫岩满族自治县财政局

主管部门：岫岩满族自治县自然资源局

实施单位：岫岩满族自治县土地储备交易中心

出具日期：2025 年 4 月

目录

一、项目基本情况	1
(一) 项目区域情况	1
(二) 项目背景	2
(三) 项目情况	4
1. 债券基本信息	4
2. 项目名称	5
3. 参与主体	5
4. 项目概况	6
5. 项目性质及收储方案	7
6. 收储期限	10
7. 项目投资概况	10
8. 项目合规情况	10
9. 项目资产情况	12
二、经济社会效益分析	13
(一) 经济效益	13
(二) 社会效益	14
三、绩效评估分析	14
(一) 事前绩效评估情况	15
1. 项目实施的必要性、公益性、收益性	15
2. 项目投资合规性与项目成熟度	16
3. 项目资金来源和到位可行性	17

4.项目收入、成本、收益预测合理性	18
5.债券资金需求合理性	18
6.项目偿债计划可行性和偿债风险点	19
7.绩效目标合理性	19
8.事前绩效评估结论	21
四、项目投资估算及资金筹措方案	21
(一) 投资估算	21
1.项目投资估算	22
(二) 资金筹措方案	22
1.项目资金筹措	22
2.项目分年度融资情况	23
3.资金筹措及使用计划	23
五、项目预期收益、成本及融资平衡情况	24
(一) 预期收益	24
1.项目收入	24
2.土地出让计提的政策性成本	27
3.相关税费	28
4.项目可偿债收益	28
(二) 债务还本付息情况	28
1.专项债券还本付息情况	29
2.总体债务还本付息情况	29
(三) 偿债指标计算	30

(三) 资金测算平衡情况	30
1. 融资收益资金平衡测算情况	30
2. 项目现金流量预测	31
(四) 压力分析	32
六、项目融资计划及资金管理方案	33
(一) 项目发行地方政府专项债券募集资金计划	33
(二) 项目资金管理方案	33
1. 项目主管部门及职责	33
2. 资金流入管理	34
3. 资金流出管理	34
4. 资金预算绩效评价	35
七、项目风险评估及控制措施	35
(一) 影响项目收益的风险及控制措施	35
1. 项目合规性	35
2. 资金筹集与偿还风险	36
3. 土地市场风险	36
4. 项目实施风险	36
5. 管理与运营风险	37
(二) 影响融资平衡结果的风险及控制措施	37
1. 投资测算不准确风险	37
2. 利率波动风险	38

一、项目基本情况

（一）项目区域情况

岫岩满族自治县隶属于辽宁省鞍山市，位于辽东半岛的北部，东及东南与凤城市、东港市毗连，西与大石桥市、盖州市为邻，南与庄河市相接，北及西北与辽阳县、海城市接壤，正好位于辽宁省沈阳市、大连市、鞍山市、本溪市、丹东市、营口市、辽阳市、盘锦市八大城市的中间地带，区位优势、地域便利，是一个具有非工业化特征、自然生态以及文化生态保存相对完好的地区，是这八大城市之间的“绿色斑廊”和“生态飞地”，是这八大城市对外开放的“延伸区”、经济发展的“给养地”和休闲旅游的“后花园”。

岫岩满族自治县总面积 4502 平方公里，总人口 52 万，满族人口占全县总人口的 90%以上，是个“八山半水一分田，半分道路和庄园”的山区近海县，又是东三省开放的前沿，其得天独厚的地理优势和自然资源享誉海内外，现已探明储量的矿藏有 42 种，其中菱镁石、玉石、理石、滑石、花岗石、硅石量多而质好，享有岫岩“六大宝石”之美誉，其中，菱镁石总储量 11 亿吨，含镁量 47%，储量占世界第二，质量居全国第一；岫岩玉储量和质量属全国之首，享有中国国石之美誉。此外，岫岩地上物产得天独厚，盛产板栗、尖把酸梨、金瓜梨等名优特干鲜果；年均放养柞蚕 1.5 万把，被誉为“中国柞蚕第一县”；食用菌年接种量 3000 万盘，被中国

食用菌协会授予“中国滑菇第一县”。同时，岫岩还是国家黄牛生产基地县、全国秸秆养牛示范县、绒山羊生产基地县。

（二）项目背景

1.城市化进程加速与土地资源稀缺的矛盾

随着经济的快速发展，城市化水平不断提高，城市人口持续增长，城市规模迅速扩张。对各类建设用地的需求急剧增加，土地资源具有稀缺性和不可再生性的特点，城市可开发利用的新增土地数量有限，难以满足城市化进程中大规模的建设需求。在此背景下，挖掘现有城市土地的潜力，对存量闲置土地进行收购和再利用，成为缓解土地供需矛盾的关键举措。

2.城市土地利用低效与布局混乱问题凸显

过去在城市建设过程中，由于缺乏科学系统的规划或者规划执行不力，部分区域存在大量零散的低效用地。这些土地因为原规划条件的不合理，土地产出效益远低于城市平均水平。这些零散低效用地不仅浪费了宝贵的土地资源，还影响了城市的整体形象、功能布局和运行效率。因此，对零散低效用地进行收购，为城市城镇化进程提供适宜的土地载体，成为推动区域经济可持续发展的必然要求。

3.城市更新与品质提升的迫切需要

现代城市居民对生活环境和城市品质的要求越来越高。城市不仅要有完善的基础设施，如便捷的交通、充足的水电供应、高效的污水处理等，还要有丰富的公共服务设施。然而，存量闲置土地所在区域往往存在基础设施老化、公共服务设施匮乏、环境脏乱差等问题，严重影响了城市的整体品质和居民的生活质量。通过收购这些土地，可以按照城市更新规划，重新布局和建设基础设施、公共服务设施，改善城市景观风貌，提升城市的宜居性、吸引力和竞争力，实现城市的可持续发展和居民生活水平的提高。

4.政策导向与土地管理改革的推动

国家和地方政府高度重视土地资源的合理利用和节约集约利用，出台了一系列相关政策法规，鼓励地方政府开展土地整治、盘活存量土地资源。例如《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）、《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）等，这些政策导向为政府开展闲置低效用地的收购和出让工作提供了有力的政策支持和制度保障，促进了土地管理改革的深入推进，也为项目的可行性研究和实施营造了良好的政策环境。

在上述背景下，项目实施单位计划实施鞍山市岫岩满族自治县收购存量闲置土地项目，收购存量闲置土地，减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进房地产市场止跌回稳的关键举措。

（三）项目情况

本项目属于政府专项债券重点支持的土地储备领域项目，项目具体情况如下：

1.债券基本信息

鞍山市岫岩满族自治县收购存量闲置土地一期项目总投资为 1999.17 万元，其中，土地收储资金 1744.17 万元，专项债利息 255.00 万元。拟使用专项债券资金 1700.00 万元，其中 2025 年拟发行专项债券 1700.00 万元（本批次计划发行专项债券 1700.00 万元），发行期限为 5 年，按年付息一次，最后一期利息随本金一起支付。假设债券利率为 3.00%。债券发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上市流通。债券基本信息如下：

表 1-1 债券基本信息表

项目名称	鞍山市岫岩满族自治县收购存量闲置土地一期项目
合计募集规模	壹仟柒佰万元（RMB：17,000,000.00 元）
募集资金用途	拟用于鞍山市岫岩满族自治县收购存量闲置土地一期项目
债券期限	5 年期
债券利率	3.00%

还本付息方式	利息按年付息一次，最后一期利息随本金一起支付
--------	------------------------

2.项目名称

鞍山市岫岩满族自治县收购存量闲置土地一期项目，简称“本项目”。

3.参与主体

（1）主管部门

本项目的主管部门为岫岩满族自治县自然资源局，基本信息如下表所示：

表 1-2 主管部门基本信息表

名称	岫岩满族自治县自然资源局
统一社会信用代码	11210323001118318C
机构性质	机关
法定代表人	李峰
机构地址	岫岩满族自治县阜昌街道站前大街
赋码机关	中共岫岩满族自治县委机构编制委员会办公室

（2）实施单位

本项目的实施单位为岫岩满族自治县土地储备交易中心，已被列入全国土地储备机构名录，名录代码 TC210323，基本信息如下表所示：

表 1-3 实施单位基本信息表

名称	岫岩满族自治县土地储备交易中心
统一社会信用代码	122103237683074052

宗旨和业务范围	通过收购、收回、没收、置换、征用等方式进行土地储备；制定实施土地储备等供应计划；筹措、管理和运行土地收购储备资金；储备的土地前期开发及出让的准备工作；实施储备土地供应。
住所	岫岩镇中心街
法定代表人	李峰
经费来源	全额拨款
开办资金	9200 万元
举办单位	岫岩满族自治县自然资源局
赋码机关	岫岩满族自治县事业单位登记管理局
有效期	自 2025 年 03 月 19 日至 2030 年 03 月 18 日

4.项目概况

本项目包含 2 宗地块，拟收储土地 24311.69 m²：

碧桂园土地项目地块位于阜昌街道办事处滨河西路西侧、碧玉街北侧部分区域地块，宗地面积 17479.69 m²，地块用途为城镇住宅-普通商品住房用地、其他商服用地，土地权利人为辽宁岫达房地产开发有限公司。该宗地属于已动工地块中规划可分割暂未建设的部分。

岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块位于兴隆北红旗 A-47-02 号地块，宗地面积 6832 m²，土地用途为城镇住宅-普通商品住房用地、其他商服用地，土地权利人

为岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司。

具体内容如下表所示：

表 1-4 项目地块情况表

序号	地块名称	地块性质 (存量/新增)	位置	占地面积 (m ²)	建筑面积 (m ²)	规划性质
1	碧桂园土地项目地块	存量	阜昌街道办事处滨河路西 侧、碧玉街北侧部分 区域地块	17479.69	45447.19	城镇住宅— 普通商品住房用地、其 他商服用地
2	岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块	存量	兴隆北红旗 A-47-02 号地块	6832	17763.20	城镇住宅— 普通商品住房用地、其 他商服用地
合计				24311.69	63210.39	

5.项目性质及收储方案

本项目属于存量闲置土地收储项目。

(1) 地块权属情况

碧桂园土地项目地块、岫岩满族自治县嘉元房地产开发

有限公司地块，地块权属清晰，均不存在抵押情况，未查封，未取得其他专项债券或专项贷款。

（2）地块现状与规划用地性质

拟收储地块已供应未动工，碧桂园土地项目地块、岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的规划用途均为城镇住宅—普通商品住房用地、其他商服用地。

（3）国土空间总体规划

根据岫岩满族自治县国土空间总体规划“三区三线”成果，收储范围全部位于城镇开发边界内，收储用地不涉及生态保护红线。

（4）收储方案

两宗地块均已纳入处置存量闲置土地清单，已纳入岫岩满族自治县 2025 年度土地储备计划。

岫岩满族自治县土地储备交易中心已完成土地市场价格评估及收回收购地块价格决策程序。碧桂园土地项目地块的评估价格为 1728.74 万元，岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的评估价格为 467.99 万元；碧桂园土地项目地块的企业土地成本为 1704.27 万元，岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的企业土地成本为 471.41 万元。碧桂园土地项目地块的评估价格高于企业土地成本，岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的评估价格低于企业土地成本，本着项目收储基础价格综合企业取得成本和市场

评估价格就低确定原则，确定碧桂园土地项目地块、岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的收储基础价格分别为 1704.27 万元、467.99 万元。

2025 年 4 月 1 日，经过本级人民政府集体决策，为了企业收储价格与后期土地收益达到平衡，并结合各地块实际情况，按照基础价格下调一定比例确定收购价格，其中，碧桂园土地项目地块拟下浮 22%，岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块拟下浮 11%。

综上，碧桂园土地项目地块的最终收储价格为 1329.33 万元，岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的最终收储价格为 414.84 万元，合计 1744.17 万元。收储价格在岫岩满族自治县人民政府官网公示无异议后，岫岩满族自治县土地储备交易中心已与土地权利人协商一致并签订了意向收储协议，拟于 2025 年以 1744.17 万元完成地块收储工作。项目拟申报债券资金 1700.00 万元，计划于 2025 年完成发行 1700.00 万元。

表 1-5 项目地块市场评估情况表

单位：万元

序号	地块名称	企业土地成本	市场评估值	基础价格	下浮比例	拟收储价格
1	碧桂园土地项目地块	1704.27	1728.74	1704.27	22%	1329.33

2	岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块	471.41	467.99	467.99	11%	414.84
合计		2175.68	2196.73	2172.26		1744.17

6.收储期限

本项目实施主体预计于 2025 年 12 月底前完成本项目地块的收储、整理工作。

7.项目投资概况

本项目总投资为 1999.17 万元,其中 2025 年投资 1999.17 万元。

表 1-6 投资概况表

单位：万元

序号	地块名称	收储资金	债券利息	总投资	2025 年
1	碧桂园土地项目地块	1329.33	195.00	1524.33	1524.33
2	岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块	414.84	60.00	474.84	474.84
合计		1744.17	255.00	1999.17	1999.17

8.项目合规情况

(1) 实施单位已纳入全国土地储备机构名录：本项目实施单位为岫岩满族自治县土地储备交易中心,已被列入全

国土地储备机构名录，名录代码 TC210323。

（2）已纳入经政府批准的土地储备年度计划：根据《岫岩满族自治县人民政府关于同意岫岩县 2025 年度用地储备调整计划的批复》（岫政复〔2025〕21 号），本项目的两宗地块均已纳入 2025 年度土地储备计划。

（3）地块均有地块标识码：本项目中的地块均已在信息系统中生成了地块标识码，碧桂园项目地块的标识码为 2103232025R000530，岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的标识码为 2103232025R000395。

（4）已纳入处置存量闲置土地清单：经系统查询，2 宗地块均已纳入处置存量闲置土地清单。

（5）符合国土空间总体规划和详细规划：经岫岩满族自治县自然资源局核查，2 宗地块规划用途及相关控制指标均符合岫岩满族自治县国土空间总体规划及控制性详细规划要求，岫岩满族自治县自然资源局出具了项目规划条件符合国土空间总体规划和详细规划的说明。

（6）土地权属清晰：岫岩满族自治县自然资源局组织对 2 宗地块的权属及权利限制情况进行核查，土地权属清晰，均为权利人单独所有，无共有人，无权属争议，未涉及诉讼、仲裁或行政纠纷。无被司法机关、行政机关采取查封、预查封等限制性措施的情况。岫岩满族自治县自然资源局已出具地块权属说明。

(7) 已完成地价评估：备案的土地估价机构已出具本项目地块的地价评估报告。

(8) 企业已递交企业土地成本相关材料：包括土地出让协议、缴纳土地出让金的票据。

(9) 已完成基础价格下调幅度的集体决策：经过本级人民政府集体决策，碧桂园土地项目地块拟下浮 22%，岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块拟下浮 11%。

(10) 已完成收储价格公示，并报市、县人民政府批准确认。岫岩满族自治县自然资源局于 2025 年 4 月 22 日至 2025 年 4 月 26 日在岫岩满族自治县人民政府网站上完成了本项目内地块的拟收购价格，公示期间未收到反馈意见（网址：<http://www.xiuyan.gov.cn/html/XYXZF/202504/0174528137917968.html>）。经过公示的收购价格已报岫岩满族自治县人民政府批准确认。

(11) 已完善拟回收收购土地相关材料。两宗地块的土地权利人已提交回收收购土地申请表，完成集体决策确定收储价格后，岫岩满族自治县土地储备交易中心分别与两宗地块的土地权利人签订了意向收储协议。

9.项目资产情况

(1) 资产类型、数量、预估价值

资产类型：土地资产；

数量：2 宗地块面积合计 24311.69 m²；

预估价值：根据经备案的土地评估机构出具的评估报告，碧桂园土地项目地块的评估价格为 1728.74 万元，岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的评估价格为 467.99 万元，合计 2196.73 万元。

（2）资产权益归属及资产持有单位

收购完成后，本项目资产权益归属及资产持有单位为岫岩满族自治县自然资源局。

（3）资产收入项目及收支安排，上缴财政部分的收入项目及比例。

资产收入项目：土地出让收入；

项目对应的政府性基金科目：010220 国有土地使用权出让金收入；

支出功能分类：2121599 其他土地储备专项债券收入安排的支出；

上缴财政部分的收入项目：土地出让收入；

上缴财政部分比例：100%。

二、经济社会效益分析

（一）经济效益

本项目的经济效益主要体现在促进土地资源的有效利用、推动相关产业发展、增加政府财政收入等方面。

通过土地储备项目，岫岩满族自治县可以实现对土地资源的集中管理和统一调配，避免土地资源的浪费和不合理利

用这有助于提升土地资源的利用效率，使得每一寸土地都能发挥出最大的经济效益。

此外土地储备项目还能增加政府的财政收入。通过土地储备和出让，政府可以获得土地出让金等财政收入，这些收入可以用于城市基础设施建设、公共服务设施改善等方面进一步提升城市的吸引力和竞争力。同时，土地储备项目还能带动相关产业的发展，增加税收来源，为政府的财政收入提供持续稳定的支持，从而进一步优化当地的基础设施建设。

综上所述，本项目的经济效益显著，不仅有助于提升土地资源的利用效率，还能推动相关产业的发展和增加政府的财政收入。

（二）社会效益

通过本项目的实施，可以盘活地方的存量土地，减少闲置土地，增强地方政府对土地供给的调控能力，优化土地资源配置，缓解地方政府资金压力，维护基金预算跨期平衡，配合地方政府做好规划衔接，改善地方财政状况；可以降低房地产企业资金占用和债务负担，减轻房地产企业流动性和债务压力，解决企业拿地但又无法开发的困境，从而激活地方经济，增加区域就业机会；可以助力房地产市场，有效推动房地产市场止跌回稳，解决民生问题，提升人民生活幸福感，促进社会发展。

三、绩效评估分析

依据财政部《关于印发地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号），申请专项债券资金前，项目单位或项目主管部门要开展事前绩效评估，并将评估情况纳入专项债券项目实施方案。事前绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性。根据项目建设背景、前期手续、项目资金筹措方式、专项债券资金需求、资金平衡测算及偿债计划，本项目事前绩效评估及结论如下：

（一）事前绩效评估情况

1.项目实施的必要性、公益性、收益性

（1）必要性

近年来，地方财力面临显著压力，土地出让收入连续三年出现负增长，土地库存去化困难重重。土储专项债的发行可以有效缓解地方财政压力，确保土地储备工作的顺利推进。通过专项债支持土地储备，可以加快回收存量闲置土地，增加土地供应，有助于稳定房地产市场，防止市场过度波动，促进房地产市场的平稳健康发展。此外，土储专项债的发行和使用可以优化土地资源配置，提高土地使用效率。通过专项债融资，地方政府可以更好地规划和开发土地资源，避免土地闲置和浪费，推动城市建设和经济发展。同时，土地储备专项债的规范化发展有助于规范地方政府融资行为，减少信贷主导的融资模式带来的风险。因此本项目的实施非常必

要。

（2）公益性

本项目通过盘活低效用地资源，遏制土地闲置造成的公共资源浪费，可优化城市空间布局，提升土地集约利用水平，符合公共利益需求；政府通过回收土地可优先用于保障性住房、公共设施或重点项目建设，能够缓解民生供给不足问题，具有显著的社会公平属性；项目的实施可促进房地产市场健康稳定发展，防范系统性金融风险，维护经济秩序和社会稳定。此外，对闲置地块进行生态修复或绿地改造，有助于改善城市人居环境，提升居民生活品质。

（3）收益性

本项目总投资为 1999.17 万元，其中，土地收储资金 1744.17 万元，专项债利息 255.00 万元，项目计算期内预期土地出让总收入为 4471.60 万元，土地出让计提的政策性成本 926.98 万元，债券本息合计 1955.00 万元，土地出让净收益为 3544.63 万元，债券本息覆盖倍数为 1.81，项目整体收益平衡。

2.项目投资合规性与项目成熟度

本项目的实施主体为岫岩满族自治县土地储备交易中心，已被列入全国土地储备机构名录，名录代码 TC210323，符合政策要求。

碧桂园项目地块、岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限

公司地块已纳入土地市场监测与监管系统的处置存量闲置土地清单；已纳入岫岩满族自治县人民政府已批复的年度土地储备计划；已在全民所有土地资产管理信息系统中生成储备地块标识码；项目规划条件符合性以及土地权属情况已经过主管部门的核查并取得相关说明；已完成基础价格下调幅度的集体决策；收储价格已公示完成并已报岫岩满族自治县人民政府批准确认；岫岩满族自治县土地储备交易中心已与企业就收购意向达成一致意见，签订了意向性协议，符合《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）、《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）等相关规定关于土地储备项目的要求，

本项目实施成熟度较高，债券资金下达后能够尽快完成土地收储工作。

3.项目资金来源和到位可行性

本项目总投资为 1999.17 万元，拟发行土地储备专项债券资金、财政资金（地方财政政府性基金收入）及地方财政补助资金解决。其中地方财政安排政府性基金收入付息资金 255.00 万元，地方财政补助资金 44.17 万元，拟使用专项债券资金 1700.00 万元，其中 2025 拟发行专项债券 1700.00 万元（本批次计划发行专项债券 1700.00 万元），发行期限为 5 年。项目自身收益能够支持发行专项债券的还本付息，本

项目资金来源和到位可行性较高。

4.项目收入、成本、收益预测合理性

本项目收入为土地出让收入。项目收入及应计提的政策性成本依据地方土地出让及计提情况，进行的合理预测，项目收益=债券存续内项目收入-应计提政策性成本，本项目收入、成本数据来源依据充分、收益测算逻辑合理准确。

5.债券资金需求合理性

十四届全国人大三次会议，国务院总理李强做政府工作报告，拟安排地方政府专项债券 4.4 万亿元，重点用于投资建设、土地收储和收购存量商品房、消化地方政府拖欠企业账款等。因此本项目属于地方政府专项债券重点投向领域。

《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），提出扩大专项债券投向领域和用作项目资本金范围，实行专项债券投向领域“负面清单”管理。本项目是土地储备领域项目，资金需求符合专项债券资金投向领域。本项目收益能够平衡债券本息，属于项目收益与融资自求平衡债券品种。此外，本项目年度政府专项债券资金需求依据项目当年投资进度计划制定，债券资金下达后能够尽快完成土地收储工作，不会导致资金闲置及沉淀现象，因此本项目债券资金需求具有一定合理性。

6.项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目债券存续期内预计土地出让净收益为 3544.63 万元，需偿还债券本金 1700.00 万元，债券存续期内债券利息 255.00 万元，债券存续期内项目净收益对债券本息覆盖倍数为 1.81 倍。基于财政部对地方政府申请项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据我们对当前国内融资环境的研究，认为本项目可以以相较优惠的融资成本完成资金筹措，为项目实施提供足够的资金支持，确保顺利实施。同时，项目收入为后续资金回笼和项目提供了充足、稳定的现金流入，充分满足本项目还本付息要求。

本项目偿债的主要风险点在于项目债券存续期收益的不确定性，受市场风险及成本计提情况的影响，项目的收益具有一定的风险，但项目也具有一定的抗风险能力。该项目财务指标良好，能够产生稳定的现金流入，且现金流入能够覆盖专项债还本付息的规模，从财务角度上分析投资具备可行性。

7.绩效目标合理性

第一，本项目设置了数量指标、质量指标，时效指标、成本指标、经济效益指标、社会效益指标和满意度指标共 7 条二级指标，设置了 10 条三级指标，其中 7 条量化指标。第二，本项目绩效目标内容指向明确，与项目整体目标有较大关联性，能够反映项目具体的实施内容，符合本项目特点。

第三，本项目绩效目标具有可衡量性，绩效目标量化率为大于 70%，符合标准。第四，可实现性方面，项目预期产出和效果设置较为合理，按照项目建设进度稳步推进；第五，本项目绩效目标设置有明确完成时限，符合相关要求。因此，本项目绩效目标设置具有合理性。

表 3-1 地方政府专项债券资金项目支出绩效目标表

项目名称			岫岩满族自治县收购存量闲置土地一期项目	
预算单位			岫岩满族自治县土地储备交易中心	
项目资金（万元）			年度资金总额：1999.17	
			其中：	
			地方财政安排政府性基金收入付息资金 255.00	
			债券资金 1700.00	
			地方财政补助资金 44.17	
总体目标	完成碧桂园土地项目地块和岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的收储。		年度目标	完成碧桂园土地项目地块和岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的收储。
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）
	项目完成	数量指标	收储用地数量（宗）	2
		数量指标	收储用地面积（㎡）	24311.69
		质量指标	土地收储率	=100%

		标		
		时效指标	完成收储时间	2025 年
		成本指标	项目总投资	≤1999.17 万元
		标	专款专用率	100%
	项目效益	经济效益指标	项目自身能获得收益且自求平衡	项目净收益归还融资本息后为正数
		社会效益指标	优化土地资源配置	明显
		生态效益指标	项目实施对生态环境不带来直接或间接影响情况	无影响
	满意度指标	满意度指标	受益群众满意度	≥ 90%

8.事前绩效评估结论

针对以上分析，本项目属于有一定收益的公益性项目，符合专项债券资金投向，项目前期手续完备、债券资金需求合理、满足项目收益与融资自求平衡，偿债风险较低，专项债券事前绩效评估结论建议政府“予以支持”。

四、项目投资估算及资金筹措方案

（一）投资估算

1.项目投资估算

本项目总投资为 1999.17 万元，投资构成详见下表：

表 4-1 项目投资明细表

序号	地块或费用名称	面积（m ² ）	金额（万元）
一	闲置存量土地回收收购成本	24311.69	1744.17
1	碧桂园土地项目	17479.69	1329.33
2	岫岩满族自治县嘉元房地产开发 有限公司地块	6832	414.84
二	债券利息		255.00
三	项目总投资		1999.17

（二）资金筹措方案

1.项目资金筹措

项目总投资为 1999.17 万元，拟发行土地储备专项债券资金、财政资金（地方财政政府性基金收入）及地方财政补助资金解决。其中，申请土地储备专项债券资金 1700.00 万元，占总投资的 85.04%；地方财政安排政府性基金收入付息资金 255.00 万元，占总投资的 12.76%；地方财政补助资金 44.17 万元，占总投资的 2.20%。项目资金来源和资金筹措计划如下表所示：

表 4-2 项目资金筹措表

单位：万元

项目总投资	资本金	融资
-------	-----	----

	地方财政安排 政府性基金收 入付息资金	发行专项债 券用于项目 资本金	地方财政补助资 金	专项债券	市场化融资
1999.17	255.00		44.17	1700.00	

2.项目分年度融资情况

本项目拟使用专项债券资金 1700.00 万元，其中 2025 年拟发行专项债券 1700.00 万元（本批次计划发行专项债券 1700.00 万元）

表 4-3 项目分年度融资情况表

单位：万元

合计	2025 年以前		2025 年		2025 年及以后	
	发行金额	期限	发行金额	期限	发行金额	期限
1700.00	0		1700.00	5	0	

3.资金筹措及使用计划

表 4-4 项目用款计划表

单位：万元

序号	项目	合计	2025 年	以后年度
1	总投资	1999.17	1744.17	255.00
1.1	土地收储投资	1744.17	1744.17	0.00
1.2	用于专项债利息	255.00	0.00	255.00
2	资金筹措	1999.17	1744.17	255.00
2.1	项目资本金	299.17	44.17	255.00

2.1.1	用于土地收储	44.17	44.17	0.00
2.1.2	用于专项债利息	255.00	0.00	255.00
2.2	债务资金	1700.00	1700.00	0.00
2.2.1	用于土地收储	1700.00	1700.00	0.00

五、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）预期收益

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）的规定：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。债券偿付资金主要来自项目专项收入—土地出让收入。根据预期土地出让收入、计提政策性成本等作为预测编制基础，根据现行政策预测项目预期收入现金净流量。

1.项目收入

本项目收入主要为土地出让收入

（1）土地出让价格预测

经查询土地交易中心土地出让信息、项目所在的基准地价水平、近几年项目周边地块成交情况，结合项目的实际情况，对基期土地价格进行预测。根据岫岩满族自治县近三年碧桂园土地项目地块、岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块周边相同用地性质的土地出让价格作为预测参考依据，碧桂园土地项目地块的出让楼面单价为 597.52 元/m²，

岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块的出让楼面单价为 923.21 元/㎡。

表 5-1 近三年周边同类土地出让情况表

序号	位置	用途	占地面积(㎡)	建筑面积(㎡)	出让时间	出让价款(元)	出让楼面单价(元/㎡)	备注
1	阜昌办事处站前小学北侧部分地块	商住	37698	85173	2022.04	50892300	597.52	碧桂园地块参考依据
2	阜昌街道办事处饶盖线南、阜昌路西部分地块	商住	46880	114254	2022.7	105480000	923.21	岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块参考依据

(2) 预期出让收入

按照拟出让地块的出让基准价格，并根据岫岩满族自治县未来 GDP 增速预测土地出让收入同比增速，岫岩满族自治县

县 2022—2024 年全县生产总值（GDP）同比增速按可比价格计算分别为 0.40%、2.10%、5.50%，近三年平均增速 2.67%，因此，此次预测按照 2.67%计算土地价格的增长。

岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块预计在 2029 年进行出让，碧桂园项目地块预计在 2030 年出让。计算期内，出让单价考虑一次增长。碧桂园土地项目地块 2030 年的出让楼面单价为 613.45 元/㎡，可出让建筑面积为 45447.19 平方米；岫岩满族自治县嘉元房地产开发有限公司地块 2029 年的出让楼面单价为 947.83 元/㎡，可出让建筑面积为 17763.20 平方米，则本项目预期土地出让收入为 4471.60 万元。

表 5-2 土地出让收入预测表

单位：万元

序号	项目名称	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
	合计	4471.60	0.00	0.00	0.00	1683.64	2787.96
1	碧桂园土地项目	2787.96					2787.96
	楼面单价（元/㎡）						613.45
	出让面积（㎡）						45447.19
3	岫岩满族自治县 嘉元房地产开发 有限公司	1683.64				1683.64	

	楼面单价 (元/m ²)					947.83	
	出让面积 (m ²)					17763.20	

2.土地出让计提的政策性成本

项目成本主要为需计提的政策性成本，包括国有土地收益基金、农业土地开发资金、教育资金、农田水利建设资金、廉租住房保障资金。其中：

(1) 国有土地收益基金：根据（鞍财综〔2007〕278号）文件规定，岫岩县按招标、拍卖、挂牌和协议方式出让国有土地使用权所取得的总成交价款的4%计提国有土地收益基金。

(2) 农业土地开发资金：根据（财综〔2004〕49号）文件规定，岫岩县按照土地出让面积*25元/平方米*15%的比例提取。

(3) 教育资金：根据（鞍财综〔2011〕188号）文件规定，按土地净收益的10%提取教育资金收入。

(4) 农田水利建设资金：根据（鞍财综〔2011〕212号）文件规定，按土地净收益的10%提取农田水利建设资金收入。

(5) 廉租住房保障资金：根据（鞍财综〔2008〕17号）文件第六条第二款规定，从土地净收益中按照不低于10%的比例提取用于廉租住房保障。

表 5-3 土地出让计提的政策性成本预测表

序号	项目名称	金额 (万元)
----	------	---------

序号	项目名称	金额（万元）
1	出让收入	4471.60
2	收储成本	1744.17
3	债券利息	255.00
4	成本合计	926.98
4.1	农业土地开发资金	9.12
4.2	农田水利建设资金	246.33
4.3	教育资金	246.33
4.4	廉租住房保障资金	246.33
4.5	国有土地收益基金	178.86

3.相关税费

根据《财政部 国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2016〕36号）第一条第（三十七）款规定，土地所有者出让土地使用权和土地使用者将土地使用权归还给土地所有者免征增值税。因此本项目不考虑相关税费。

4.项目可偿债收益

本项目可偿债收益=土地出让收入-土地出让计提的政策性成本。本项目土地出让收入为 4471.60 万元，土地出让计提的政策性成本为 926.98 万元，因此，项目可偿债收益为 3544.63 万元。

（二）债务还本付息情况

1.专项债券还本付息情况

本项目申请专项债券 1700.00 万元，计划 2025 年发行 1700.00 万元（其中本批次发行 1700.00 万元），假设债券利率为 3.00%，发行期限 5 年，按年付息，到期一次性还本，发项目还本付息情况预测表如下。

表 5-4 项目专项债券融资还本付息预测表

单位：万元

年度	期初本金金额	本期发行金额	本息偿还本金	期末本金余额	融资利率	应付利息	应还本息
2025 年	0.00	1700.00		1700.00	3.00%		
2026 年	1700.00			1700.00	3.00%	51.00	51.00
2027 年	1700.00			1700.00	3.00%	51.00	51.00
2028 年	1700.00			1700.00	3.00%	51.00	51.00
2029 年	1700.00			1700.00	3.00%	51.00	51.00
2030 年	1700.00		1700.00	0.00	3.00%	51.00	1751.00
合计		1700.00	1700.00			255.00	1955.00

2.总体债务还本付息情况

表 5-5 项目总体债务还本付息情况表

单位：万元

项目	金额
专项债券本金总额	1700.00
专项债券利息总额	255.00
专项债券本息总额	1955.00

市场化融资本金总额	0
市场化融资利息总额	0
市场化融资本息总额	0
总债务本金	1700.00
总债务利息	255.00
总债务本息	1955.00

（三）偿债指标计算

1. 总投资收益率 = 项目可偿债收益 / 总投资
 $= 3544.63 / 1999.17 = 1.77$

2. 总债务本息保障倍数 = 项目可偿债收益 / 总债务融资本息
 $= 3544.63 / 1955.00 = 1.81$

3. 总债务本金保障倍数 = 项目可偿债收益 / 总债务融资本金
 $= 3544.63 / 1700.00 = 2.09$

4. 专项债券本息保障倍数 = 项目可偿债收益 / 专项债券本息
 $= 3544.63 / 1955.00 = 1.81$

5. 专项债券本金保障倍数 = 项目可偿债收益 / 专项债券本金
 $= 3544.63 / 1700.00 = 2.09$

（三）资金测算平衡情况

1. 融资收益资金平衡测算情况

本项目债券存续期内预计项目出让净收益为 3544.63 万元，需偿还债券本金 1700.00 万元，债券存续期内债券利息 255.00 万元，债券存续期内项目运营净收益对债券本息覆盖倍数为 1.81 倍，可以实现项目收益与融资自求平衡。

表 5-6 项目收益与融资自求平衡测算表

单位：万元

序号	项目	合计	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年
1	土地出让收入	4471.60	0.00	0.00	0.00	1683.64	2787.96
2	土地出让计提的政策性成本	926.98	0.00	0.00	0.00	431.78	495.20
3	用于项目资金平衡的收益	3544.63	0.00	0.00	0.00	1251.86	2292.76
4	偿还债券本息	1955.00	51.00	51.00	51.00	51.00	1751.00
4.1	偿还债券本金	1700.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1700.00
4.2	支付债券付息	255.00	51.00	51.00	51.00	51.00	51.00
5	本息覆盖倍数 (3÷4)	1.81					

2. 项目现金流量预测

根据上述项目总投资、运营收入、成本情况、偿债资金来源，本项目现金净流入预测如下：

表 5-7 项目现金流量预测表

单位：万元

项目	合计	2025年	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年
一、现金流入	6470.77	1744.17	255.00	0.00	0.00	1683.64	2787.96
1.财政预算安排	299.17	44.17	255.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.债券资金流入	1700.00	1700.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

3.项目收入	4471.60		0.00	0.00	0.00	1683.64	2787.96
二、现金流出	4626.15	1744.17	51.00	51.00	51.00	482.78	2246.20
1.土地收储费用	1744.17	1744.17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.土地出让计提资金	926.98		0.00	0.00	0.00	431.78	495.20
3.相关税费	0.00		0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
4.债券利息	255.00		51.00	51.00	51.00	51.00	51.00
5.债券本金	1700.00		0.00	0.00	0.00	0.00	1700.00
三、净现金流量	1844.63	0.00	204.00	-51.00	-51.00	1200.86	541.76
四、累计净现金流量		0.00	204.00	153.00	102.00	1302.86	1844.63

（四）压力分析

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土地出让净收益进行压力分析，详见下表：

表 5-8 项目压力分析情况表

敏感性分析	压力变化比率				
波动范围	-10%	-5%	0%	5%	10%
土地出让净收益	3190.16	3367.39	3544.63	3721.86	3899.09
债券还本付息额	1955.00	1955.00	1955.00	1955.00	1955.00
债券本息覆盖倍数	1.63	1.72	1.81	1.90	1.99

由以上分析可见，该项目财务指标良好，能够产生持续稳定的现金流入，且现金流入能够覆盖专项债还本付息的规

模，从财务角度上分析投资具备可行性。

六、项目融资计划及资金管理方案

（一）项目发行地方政府专项债券募集资金计划

鞍山市岫岩满族自治县收购存量闲置土地一期项目总投资为 1999.17 万元，其中地方财政安排政府性基金收入付息资金 255.00 万元，地方财政补助资金 44.17 万元，拟申请发行政府专项债券 1700.00 万元，其中 2025 拟发行专项债券 1700.00 万元（其中本批次计划发行专项债券 1700.00 万元）。

（二）项目资金管理方案

岫岩满族自治县财政局、项目主管单位、项目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，组织开展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.项目主管部门及职责

本项目的项目主管部门为岫岩满族自治县自然资源局，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进度。项目实施单位为岫岩满族自治县土地储备中心，主要职责为负责按照项目推进要求并根据工作任务、成本等因素，做好专项债券项目的规划期限、投资计划、收益和融资平衡方案、预期收入等测算，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项目资本金、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。对于已到位的项目资本金，应严格按资金需求进度进行支付。

本项目专项债券资金由岫岩满族自治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

关于债券本息偿付，由财政局组织准备需要到期支付的债券本息。由财政局向省财政厅缴纳本项目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。

4.资金预算绩效评价

财政局将按照中共中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）的要求，将专项债券资金的使用纳入项目主管单位的绩效评价范围之内，绩效评价结果将决定债券资金的拨付额度、拨付进程及同类项目专项债的再次申报批复。

七、项目风险评估及控制措施

鞍山市岫岩满族自治县收购存量闲置土地一期项目主要依靠财政资金及专项债券资金，偿债资金的归还主要依靠项目自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）影响项目收益的风险及控制措施

1.项目合规性

风险表现：项目可能存在不符合土地利用总体规划、城乡规划等相关规划要求，或未取得必要的审批文件等问题。

控制措施：项目前期要进行全面的规划审查和文件梳理，确保土地储备项目符合各项规划和政策要求，取得各项完备审批手续。

2.资金筹集与偿还风险

风险表现：债券发行可能面临市场认购不足，导致资金筹集困难；或土地出让收入不稳定，无法按时足额偿还债券本息控制措施。

控制措施：提前做好市场调研和分析，合理确定债券发行规模和发行时间，提高债券的吸引力。同时，要对土地市场进行准确预测，制定合理的土地出让计划，确保有稳定的收入来源用于偿债。建立偿债准备金制度，在土地出让收入不足时，用准备金弥补缺口。

3.土地市场风险

风险表现：土地市场受宏观经济、政策调控等因素影响大，可能出现土地价格下跌、需求不足等情况，影响土地出让收益控制措施。

控制措施：密切关注宏观经济形势和土地市场动态，加强市场分析和监测。合理确定土地储备规模和结构，避免过度储备。对于储备土地，可根据市场情况适时调整用途或开发强度提高土地的市场适应性。

4.项目实施风险

风险表现：项目在实施过程中可能因拆迁安置困难、工程建设延误等原因，导致项目无法按时完成，影响土地出让和收益。

控制措施：加强项目前期的拆迁安置工作协调，制定合

理的拆迁计划和补偿方案，确保拆迁工作顺利进行。建立项目进度跟踪和监督机制，对工程建设进行严格管理，及时解决项目实施过程中出现的问题，确保项目按时完工。

5.管理与运营风险

风险表现：项目管理不善，可能导致资金使用效率低下资产闲置浪费等问题。

控制措施：建立健全项目管理制度，加强对资金使用、资产运营等环节的监管。提高管理人员的专业素质和业务能力，定期对项目进行审计和评估，及时发现和纠正管理中的问题。

（二）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1.投资测算不准确风险

风险识别：投资测算不准确风险是指在项目收益测算时，基于鞍山市岫岩满族自治县收购存量闲置土地一期项目收入实现的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，测算可能含有不可避免的人为误差。因此，投资测算不准确会影响到项目整体的收入、成本，对债券还本付息造成影响。

风险控制措施：对测算中的基本假设进行合理性评估，应当符合岫岩满族自治县经济社会发展的现实情况，并进行敏感性分析；对投资测算的部分由专业的会计师事务所进行复核，尽可能地减小人为误差到可控范围。

2.利率波动风险

风险识别：利率波动风险是指因利率变动，导致付息资产（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。由于在本项目中，融资收益平衡专项债券属于固定利率债券。若未来市场利率下降，政府的融资成本相较于当时的市场利率水平则偏高，对其产生不利影响。

风险控制措施：可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险。