

曹县老纱厂地块片区土地储备 专项债券项目实施方案

项目单位：曹县土地储备中心

主管部门：曹县自然资源和规划局

财政部门：曹县财政局

2025 年 09 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

曹县老纱厂地块片区土地储备专项债券项目

（二）项目主体

项目实施单位：曹县土地储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：曹县自然资源和规划局。

资产持有单位：曹县土地储备中心

（三）项目实施依据及审批情况

《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）、《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）、《自然资源部 财政部 中国人民银行 国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）、《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）。

本项目已纳入经曹县人民政府批准的土地储备年度计划，且符合国土空间总体规划。

（四）地块信息

本项目包含1宗地块，相关信息如下。

表 1 地块信息

序号	地块名称	用地性质	项目性质 (存量/新增)	所在位置	土地面积 (公顷)
1	老纱厂地块 C2023-10 地块	城镇住宅、零 售商业用地	回收闲置存量土 地	曹县泰山路西侧，珠江路 北侧	4.1466
合计					4.1466

(五) 项目实施安排

本项目拟于 2025 年完成土地收储工作，计划于 2032 年完成土地出让工作。

二、项目投资估算及资金筹措方案

(一) 编制依据

- 1、土地估价机构出具的地价评估报告
- 2、企业土地成本材料
- 3、集体决策证明材料

(二) 项目回收收购价格论证情况

本项目经有资质的评估机构对回收收购土地价格开展了评估测算，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格下调 5% 作为收地价格。

(三) 资金筹措方案

1、资金筹措原则

(1) 通过投入一定财政资金，保证专项债券存续期利息等必要支出。

(2) 发行政府专项债券向社会筹资。

2、资金来源

本项目估算总投资 20,281.04 万元（含债券存续期利息），其中，财政资金 4,281.04 万元，本期拟发行专项债券 16,000.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计（万元）
估算总投资	20,281.04
一、财政资金	4,281.04
二、债务资金	16,000.00
（一）已发行专项债券	-
（二）本期拟发行专项债券	16,000.00
（三）后续拟发行专项债券	-

三、项目预期现金流入、成本及融资平衡情况

（一）项目预期现金流入

项目预期现金流入以本项目土地出让收入实现。

1、测算背景

按照收储计划，收储范围内总收储面积 4.1466 公顷，用途为城镇住宅、零售商业用地。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及曹县未来 GDP 增速预测土地出让收入。评估土地价格约 4,522.93 万元/公顷；曹县 2020

年至 2024 年地区生产总值（GDP）同比增速按可比价格计算分别为 4.10%、9.80%、3.00%、7.10%、6.20%，近 5 年平均增速 6.04%，2025 年 GDP 目标增速 6.00%；根据谨慎性原则，本次按照曹县 GDP 近五年平均增速与 2025 年目标增速孰低预测土地价格增长，即增速 6.00%。

（二）项目成本费用

项目成本费用为政策性专项基金，包括：农业土地开发资金、保障性安居工程资金、农田水利建设资金、教育资金、国有土地收益基金等。

根据《财政部 国土资源部关于印发用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法的通知》（财综〔2004〕49 号）规定，从 2004 年 1 月 1 日起，将部分土地出让金用于农业土地开发。土地出让金用于农业土地开发的比例，由各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府根据不同情况，按各市、县不低于土地出让平均纯收益的 15% 确定。

根据《财政部 住房城乡建设部关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知》（财综〔2011〕41 号），市县财政部门应当按照当年实际缴入地方国库的招标、拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从地方国库中实际支付的征地和拆迁补偿支出、土地出让前

期开发支出、计提农业土地开发资金支出、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、支付破产或改制企业职工安置费支出、支付土地出让业务费支出、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关项目后，作为计提保障性安居工程资金的土地出让收益口径按照不低于 10%的比例安排资金。

根据《财政部 水利部关于从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关事项的通知》（财综〔2011〕48号），按照当年缴入国库招标、拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从国库支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、支付破产或改制企业职工安置支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，作为计提农田水利建设资金的土地出让收益口径，按照 10%的比例计提农田水利建设资金。

根据《财政部 教育部关于从土地出让收益中计提教育资金有关事项的通知》（财综〔2011〕62号），按照当年缴入国库招标、拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从国库支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保

障支出、支付破产或改制企业职工安置支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，作为计提教育资金的土地出让收益口径，按照 10%的比例计提教育资金。

根据《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）、《财政部 国土资源部 中国人民银行关于印发〈国有土地使用权出让收支管理办法〉的通知》（财综〔2006〕68号）、《山东省人民政府办公厅关于贯彻国办发〔2006〕100号文件进一步规范国有土地使用权出让收支管理的意见》（鲁政办发〔2007〕38号），按照缴入国库的土地出让总收入的 5%计提国有土地收益基金。

（三）项目融资平衡情况

表 3 项目融资平衡测算表（单位：万元）

项目	公式	按预计增速的 100%预测	按预计增速的 90%预测	按预计增速的 80%预测
土地出让收入	A	28,200.26	27,101.68	26,040.00
土地收储成本/土地熟化成本	B	17,817.04	17,817.04	17,817.04
土地收储专项债券利息	C	2,464.00	2,464.00	2,464.00
土地出让净收入	D=A-B-C	7,919.22	6,820.64	5,758.96
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	4,617.28	4,117.43	3,634.37
其中：农业土地开发资金	F	1,187.88	1,023.10	863.84

项目	公式	按预计增速的 100%预测	按预计增速的 90%预测	按预计增速的 80%预测
计提保障性安居工程资金	$G=(D-F)*10\%$	673.13	579.75	489.51
计提农田水利建设资金	$H=(D-F)*10\%$	673.13	579.75	489.51
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	673.13	579.75	489.51
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	1,410.01	1,355.08	1,302.00
计提其他资金	K			
其他费用	L			
项目可用于专项债券融资平衡的 息前净现金流	$M=A-E-L$	23,582.98	22,984.25	22,405.63
专项债券本金合计	N	16,000.00	16,000.00	16,000.00
专项债券利息合计	O	2,464.00	2,464.00	2,464.00
专项债券本息合计	$P=N+O$	18,464.00	18,464.00	18,464.00
项目净现金流覆盖专项债券本息的 覆盖倍数	$Q=M/P$	1.28	1.24	1.21

(四) 应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券 16,000.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.2%，在债券存续期每年支付债券利息，到期一次性偿还本金。专项债券还本付息情况如下。

表 4 项目专项债券还本付息情况（单位：万元）

债券存续 期	期初本金余 额	本期增加金 额	本期偿还金 额	期末本金余 额	融资利 率	应付利息	还本付息合 计
2025 年	—	16,000.00	—	16,000.00	2.20%	—	—
2026 年	16,000.00	—	—	16,000.00	2.20%	352.00	352.00
2027 年	16,000.00	—	—	16,000.00	2.20%	352.00	352.00

2028 年	16,000.00	-	-	16,000.00	2.20%	352.00	352.00
2029 年	16,000.00	-	-	16,000.00	2.20%	352.00	352.00
2030 年	16,000.00	-	-	16,000.00	2.20%	352.00	352.00
2031 年	16,000.00	-	-	16,000.00	2.20%	352.00	352.00
2032 年	16,000.00	-	16,000.00	-	2.20%	352.00	16,352.00
		16,000.00	16,000.00			2,464.00	18,464.00

（五）本息覆盖倍数

本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流为 23,582.98 万元，专项债券本息合计 18,464.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.28。

四、专项债券使用与项目收入缴库安排

项目主管部门督促项目实施单位严格按照政府债券管理相关规定履行相应义务，确保政府专项债券资金专款专用。

专项债券收支纳入政府性基金预算管理，本项目土地出让收入与项目单位的经费账户实行分账管理，土地出让收入作为政府性基金收入由税收部门代征，按照对应的缴库科目上缴国库。

五、项目风险分析

（一）与土地市场相关的风险

存量闲置土地的市场价值受宏观经济环境、政策调控及市场供需变化的影响较大，可能出现土地价格下跌、市场需求不足等情况，从而影响土地出让收益。为降低此类风险，应密切关注宏观经济形势和土地市场动态，深入开展市场分析与监

测，合理制定土地收储计划，优化土地储备规模与结构，避免过度储备。同时，可根据市场情况适时调整储备土地的用途或开发强度，以提高市场适应性和价值转化能力。

（二）与项目实施相关的风险

存量闲置土地的收储过程中，可能因回收协议签订受阻、权属问题复杂、土地腾退和处置进度缓慢等因素，导致项目推进受阻，影响土地出让计划和收益实现。对此，应加强项目前期的统筹规划，深入开展权属核查，提前制定合理的腾退补偿方案，强化多方协调，确保收储工作顺利推进。同时，建立健全项目进度跟踪和监督机制，及时发现并解决实施过程中出现的问题，确保收储工作按计划完成。

（三）与项目管理相关的风险

若管理不善，可能导致资金使用效率低下、土地长期闲置、资产浪费等问题，影响项目整体效益。为防范此类风险，应建立健全项目管理制度，强化对资金使用、资产运营等关键环节的监督，确保资金合理配置，提高资产利用效率。同时，提升管理人员的专业素质和业务能力，定期开展项目审计和评估，及时发现并纠正管理中的问题，提高收储工作的科学性和规范性。

六、项目事前绩效评估

（一）项目概况

本项目实施单位为曹县土地储备中心，项目主管部门为曹县自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 1.6 亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

（1）政策导向要求

盘活存量土地：按照自然资发〔2024〕104 号文件要求，地方政府应采取多种方式处置存量闲置土地，促进土地节约集约利用。

支持地方政府收储：自然资发〔2024〕242 号明确规定，地方政府可利用专项债券资金回购存量闲置土地，以减少土地市场供应过剩，防止企业囤地。

优化土地供需关系：国务院办公厅〔2024〕52 号文件提出，通过调整土地供应方式，促进房地产市场企稳回升，提升土地资源配置效率。

（2）市场供需状况

目前房地产市场处于调整期，部分地块因企业资金链紧张未能及时开发，导致存量闲置土地增加。

土地市场供需错配问题突出，部分区域土地供应过剩，而核心区域优质土地供不应求。

地方政府土地储备库建设不足，难以精准匹配未来产业布

局及基础设施建设需求。

（3）防范金融及经济风险

降低企业违约及金融风险：部分企业因资金问题难以继续开发，地方政府收储有助于防范土地违约风险。

稳定地方财政收入：土地出让收入是地方财政收入的重要来源，通过收储后再合理供应，可增强财政可持续性。

支持城市更新和产业升级：收储后可用于公共基础设施、民生工程、产业项目用地，促进区域高质量发展。

综上，本项目符合相关政策要求，项目实施是必要的。

2、项目实施的公益性

本项目在多个层面体现了强烈的公益性，具体表现如下：

土地资源的优化与集约化利用：本项目着力盘活闲置土地资源，通过项目的实施有效减少了土地的浪费。根据国家和地方政府政策，项目优先利用存量闲置土地，推动土地的集约化开发。这不仅有助于提高土地利用效率，还能降低生态环境压力，符合可持续发展理念。通过土地资源的合理调配，项目能够在保护生态环境的同时，最大化实现土地的社会和经济价值。

促进区域经济发展与社会稳定：本项目将带动地方经济的持续发展，提升区域竞争力。在项目实施过程中，将创造大量的就业机会，并推动地方基础设施、公共服务设施的建设与完

善。土地开发过程中所涉及的建筑、交通、商业等多个行业将受益，进一步带动区域经济的增长。此外，项目的推进有助于提升城市形象和居民生活质量，增强社会稳定性。

支持地方政府财政稳定与政策执行：项目采用专项债券资金支持土地储备，解决了地方政府在土地储备和基础设施建设方面的资金问题。通过债券融资，地方政府能够顺利进行土地收回、储备和开发，减轻财政压力，提高公共资金的使用效率。债券资金的运用不仅符合国家优化土地储备政策的要求，也为地方政府提供了稳定的资金保障，确保相关公益项目的顺利实施。

促进房地产市场平稳发展：项目的实施在优化土地供给结构的同时，有助于房地产市场的健康发展。通过土地出让、开发，释放了市场潜在的土地供应，解决了长期以来土地供需矛盾，推动房地产市场的稳定增长。特别是在当前房地产市场面临压力的背景下，项目通过合理规划和调控土地供给，能够有效缓解市场风险，推动市场回稳，降低房地产行业的不确定性。

保障民生与社会福利：项目的实施有助于提升区域公共服务水平，特别是在改善基础设施和公共服务方面。土地开发将包括居民安置、公共服务设施的建设，如教育、医疗、绿地等，这些设施的完善将直接提升居民的生活质量。此外，项目的推进能够为低收入群体提供更多的住房选择，缓解住房压力，实

现社会的公平与和谐。

响应国家和地方政策：本项目完全符合国家“节约集约用地”的政策导向和地方政府对土地储备和房地产市场调控的要求。通过优化土地储备、增加土地供应和促进土地高效利用，项目为地方政府的土地资源管理提供了新的思路和实践模式，为房地产市场的稳定发展和地方经济的可持续增长提供了积极的助力。

综上所述，本项目在土地资源优化、区域经济发展、政府财政稳定、房地产市场调控和社会民生保障等多个方面具有重要的公益性，符合国家和地方政府的战略目标。通过项目的实施，不仅能够促进经济增长、增加就业，还能推动社会的和谐与可持续发展，体现了强烈的社会责任和公益价值。

3、项目实施的收益性

本项目的**主要偿债来源**为土地出让收益，项目建设资金来源包括项目资本金和发债募集资金。假设自融资开始后的第七年起开始土地挂牌交易，并且在一年内全部出让完毕，基于曹县GDP近五年平均增速与2025年目标增速孰低预测土地价格增长，即增速6.00%的情况。在调整债券资金使用后，项目的本息覆盖倍数为1.28倍。预计土地出让收入所对应的政府性基金收入将合理保障融资本息的偿还，确保项目收益与融资自求平衡。

综合以上分析，项目各项偿债能力分析指标均符合要求，具备偿债能力，能够保证在偿还期内还清所有融资。

4、项目投资合规性

本项目严格依据《菏泽市自然资源和规划局关于加快推进土地储备领域申报地方政府专项债券工作的通知》进行申报，符合专项债券支持范围。土地收储后用途符合城市规划、产业布局等要求，具备法律合规性。

资金使用符合《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）相关规定。

5、项目成熟度

前期工作已基本完成，包括土地权属确认、规划调整等，具备实施条件。

政策支持力度大，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）文件为项目提供明确政策保障。

6、项目资金来源和到位可行性

该项目总投资为 20,281.04 万元，其中申请地方政府专项债券 16,000.00 万元，其余资金由财政资金解决。项目资金来源稳定且可靠，符合财政部和自然资源部关于专项债券支持土地储备的相关政策要求。

未来，土地出让收入将成为主要的资金回笼来源，确保债券资金的安全性和流动性。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目的主要收入来源为土地出让收益，预计项目收益为23,582.98万元。项目的总融资成本约为18,464.00万元，预计土地出让收入对总融资成本的覆盖倍数为1.28。该项目的收益能够充分覆盖融资成本，保障项目资金的顺利运作与偿还能力，保障程度较高，财务风险较低，具备较强的可行性。

8、债券资金需求合理性

考虑到项目融资成本的覆盖倍数为1.28，项目收益能够充分覆盖融资成本，具备较强的资金偿还能力，且风险较低。因此，项目符合发债要求，债券资金需求合理可行。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目偿债资金来源主要依靠土地出让收入，现金流测算合理，具备按期偿还本息的能力。同时，政府可通过加强土地市场调控、优化供地结构等方式降低市场波动风险，确保债务安全可控。

10、绩效目标合理性

本项目绩效目标明确，包括存量土地盘活规模、土地出让收益、债务偿还能力等关键指标，符合专项债券绩效管理要求，能够实现预期经济和社会效益。

（三）评估结论

本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流为 23,582.98 万元，专项债券本息合计 18,464.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.28，符合专项债发行要求；项目可以通过自筹、发行专项债券的方式完成资金筹措，为本项目提供足够的资金支持，保证本项目的顺利开展。总的来说，本项目绩效目标明确，可实施性较强，资金投入风险基本可控，本项目事前绩效评估符合专项债券申报使用要求。

