

泰安市泰山景区旅游资源安全提升工程 实施方案

项目单位：泰安市泰山风景名胜区管理委员会

主管部门：泰安市泰山风景名胜区管理委员会

财政部门：泰安市泰山景区财政局

编制时间：2024 年 11 月



一、项目基本情况

（一）项目名称

泰山景区旅游资源安全提升工程

（二）项目单位

泰安市泰山风景名胜区管理委员会

泰山是首例世界文化与自然双遗产、首批国家级风景名胜区、世界地质公园、首批国家 5A 级旅游景区、首批全国文明风景旅游区。

泰安市泰山风景名胜区管理委员会作为市委、市政府派出机构，代表市委、市政府对泰山景区范围内的经济、行政、社会事务实行统一领导和管理，行使市委、市政府及市直有关职能部门赋予或委托的管理权；实行一级财政管理，统管景区内的财政、税收征管和国有资产管理；实行相对集中行政处罚权，泰山管理行政执法局集中行使风景名胜、文物、林业园林、旅游等 14 大类 538 项行政处罚权；管辖 1 个乡（大津口乡）、1 个村街管理中心及所属 13 个行政村（居），乡村人口 2 万多人。市委、市政府高度重视泰山的保护管理发展事业，2019 年以来，全力推行“管委会+公司”改革，将景区机关 15 个局室重组为 8 个部和纪工委监工委；重新组建泰山旅游集团，履行开发、经营等职能；组建市政府直属机构景区社会事务服务中心，统一管理所属乡镇村居的经济社会事务；双重管理公安、税务、市场监管、自然资源和规划、司法、生态环境等派驻部门。实施相对集中许可权改革，组建景区行政审批服务部，集中行使市、县级审批服务事项 700 余项。

（三）项目规划审批

项目用地预审与选址意见书已于 2023 年 10 月 7 日由泰安市自然资源和规划局泰山景区分局以《关于泰山景区旅游资源安全提升工程用地的审查意见》文件批复。

建设用地规划许可已于 2023 年 10 月 6 日由泰安市泰山风景名胜区管理委员会以《关于泰山景区旅游资源安全提升工程的规划审查意见》（泰管函字[2023]24 号）文件批复。

项目可行性研究报告已于 2024 年 2 月 2 日由泰安市行政审批服务局以《关于泰山景区旅游资源安全提升工程可行性研究报告的批复》（泰审批投资[2024]5 号）文件批复。

（四）项目规模与主要建设内容

泰山景区旅游资源安全提升工程项目位于泰安市泰山景区，涉及中红门区、中天门区、南天门区、竹林寺区、樱桃园林区、彩石溪林区、桃花源区、天烛峰区、玉泉寺区、巴山区、灵岩区等 11 个区域。

本项目主要内容：维修加固拦河坝 25 座，建设消防水池 300 座，敷设喷淋输水管线 9.2km，购置安装提水泵 1 套，修缮管理房 30 处。

（五）项目建设期限

本项目建设期 29 个月，工期为 2024 年 8 月至 2026 年 12 月。

二、项目投资估算及资金筹措方案

（一）估算依据

1、国家及山东省颁发的有关法律法规、规章、规范性文件、技

术标准；

2、山东省水利厅颁发的现行水利水电工程设计概（估）算编制办法；

3、山东省水利厅颁发的《山东省水利水电建筑工程预算定额》《山东省水利水电设备安装工程预算定额》《山东省水利水电工程施工机械台班费定额》和有关行业主管部门颁发的现行定额；

4、水利水电工程设计工程量计算规定；

5、设计文件及图纸；

6、费用计算标准及依据；

7、有关合同协议及资金筹措方案；

8、其他。

（二）资金筹措方案

1、资金筹措原则

（1）项目投入一定资本金，保证项目顺利开工及后续融资的可能。

（2）发行政府专项债券向社会筹资。

2、资金来源

项目估算总投资 28,089.86 万元，其中：项目单位自有资金 12,289.86 万元，本期拟发行专项债券 4,000.00 万元，后续计划发行 9300.00 万元。

表 1 项目资金来源情况

资金来源	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	28,089.86	100%	

资金来源	金额(万元)	占比	备注
一、资本金	12,289.86	21.75%	
(一) 自有资金	12,289.86	21.75%	
(二) 专项债券			
1、已发行专项债券			
2、本期拟发行专项债券			
3、后续拟发行专项债券			
二、债务资金(不含用作资本金部分)	15,800.00	78.25%	
(一) 已发行专项债券	2,500.00	8.90%	
(二) 本期拟发行专项债券	4,000.00	14.24%	
(三) 后续拟发行专项债券	9,300.00	33.11%	
(四) 银行融资			

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

(一) 项目资金测算平衡表

表 2 项目资金平衡测算表 (单位: 万元)

项目/年度	公式	合计	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年
一、经营活动产生现金	—										
经营活动收入	A	234,840.23				36,000.00	37,080.00	38,377.80	39,721.02	41,111.26	42,550.15
经营活动支出	B	180,747.56				26,520.00	27,846.00	29,254.68	30,751.48	32,342.23	34,033.16
支付的各项税费	C	7,660.81				1,174.37	1,209.60	1,251.94	1,295.75	1,341.11	1,388.04
经营活动现金净流量	D=A-B-C	46,431.87				8,305.63	8,024.40	7,871.18	7,673.78	7,427.92	7,128.95
二、投资活动产生的现金	—										
建设成本支出	E	27,524.86	4,000.00	14,950.25	8,574.61						
流动资金支出	F	-									
投资活动现金净流量	G=-E-F	-27,524.86	-4,000.00	-14,950.25	-8,574.61						
三、融资活动产生现金	—										
资本金 (自有资金)	H	12,289.86	1,500.00	2,000.00	8,789.86						
专项债券	I	15,800.00	2,500.00	13,300.00							
银行借款	J										
偿还债券本金	K	15,800.00								2,500.00	13,300.00
偿还银行借款本金	L										
支付债券利息	M	3,606.75		49.75	515.25	515.25	515.25	515.25	515.25	515.25	465.50
支付银行借款利息	N										
融资活动现金净流量	O=H+I+J	8,683.11	4,000.00	15,250.25	8,274.61	-515.25	-515.25	-515.25	-515.25	-3,015.25	-13,765.50
四、期初现金	P			-	300.00	-	7,790.38	15,299.53	22,655.47	29,814.00	34,226.67
期内现金变动	Q=D+G+O	27,590.12	-	300.00	-300.00	7,790.38	7,509.15	7,355.93	7,158.53	4,412.67	-6,636.55
五、期末现金	R=P+Q	27,590.12	-	300.00	-	7,790.38	15,299.53	22,655.47	29,814.00	34,226.67	27,590.12

（二）应付本息情况表

本项目已发行专项债券 2,500.00 万元，年利率 1.99%，期限 7 年，每年付息一次，到期一次偿还本金；本次拟发行专项债券 4,000.00 万元，后续计划发行 9300.00 万元，假设年利率 3.50%，期限 7 年，每年付息一次，到期一次偿还本金。专项债券还本付息情况如下。

表 3：专项债券还本付息情况（金额单位：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
2024 年		2,500.00		2,500.00	1.99%		
2025 年	2,500.00	13,300.00		15,800.00	1.99%、 3.5%	49.75	49.75
2026 年	15,800.00			15,800.00		515.25	515.25
2027 年	15,800.00			15,800.00		515.25	515.25
2028 年	15,800.00			15,800.00		515.25	515.25
2029 年	15,800.00			15,800.00		515.25	515.25
2030 年	15,800.00			15,800.00		515.25	515.25
2031 年	15,800.00		2,500.00	13,300.00		515.25	3015.25
2032 年	13,300.00		13,300.00	0.00		465.5	13765.5
		15,800.00	15,800.00			3606.75	19406.75

（三）本息覆盖倍数

本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 46,431.87 万元，融资本息合计 19,406.75 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 2.39。

四、专项债券使用与项目收入缴库安排

项目单位（包括项目单位的管理单位）保证严格按照《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预〔2018〕161 号）等政府债券管理规定履行相应义务，接受财政部门的监督和管理，并保证政府专项债券专款专用。

专项债券收支纳入政府预算管理，根据专项债券《信息披露文

件》规定的还本付息安排，项目单位（包括项目单位的管理单位）应以本方案中的项目收入按照对应的缴库科目上缴财政，按时、足额支付政府专项债券本息。

五、项目风险分析

（一）与项目建设相关的风险

泰山景区旅游资源安全提升工程项目位于泰安市泰山景区，涉及中红门区、中天门区、南天门区、竹林寺区、樱桃园林区、彩石溪林区、桃花源区、天烛峰区、玉泉寺区、巴山区、灵岩区等 11 个区域。本项目受到政府的重视和支持，也受到泰山景区周边居民的认可。项目建设风险主要为施工时防范不当造成的安全隐患，通过采取适当的安全防范措施，可有效避免意外发生，保障工人以及游客安全。

（二）与项目收益相关的风险

本项目为泰山景区旅游资源安全提升工程，项目建设能够为景区游客提供更好的服务、提升游客旅游体验。项目建设运营成本费用和专项本息偿债资金来源全部为景区门票收入。本项目主要收益风险源自泰山景区游客数量是否能够保持稳定增长。泰山景区作为我国著名景区之一，随着疫情防控取得重大胜利，旅游迅速升温，泰山旅游收入也不断上升。项目实施后，泰山旅游基础设施有较大提升，泰山旅游环境有较大改善，泰山游客接待能力进一步提高，泰山游客流量将有较大提高，泰山旅游经济效益也将有较大提高，相关收益风险较小。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

泰山景区旅游资源安全提升工程项目，主管部门及实施单位为泰安市泰山风景名胜区管理委员会。本期拟申请地方政府专项债 0.4 亿元，用于泰山景区旅游资源安全提升项目建设，年限为 7 年。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

（1）符合国家和省市“十四五”规划要求

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出：加快发展健康、养老、托育、文化、旅游、体育、物业等服务业，加强公益性、基础性服务业供给，扩大覆盖全生命期的各类服务供给。加强对外文化交流和多层次文明对话，创新推进国际传播，利用网上网下，讲好中国故事，传播好中国声音，促进民心相通。开展“感知中国”、“走读中国”、“视听中国”活动，办好中国文化年（节）、旅游年（节）。建设中文传播平台，构建中国语言文化全球传播体系和国际中文教育标准体系。坚持以文塑旅、以旅彰文，打造独具魅力的中华文化旅游体验。深入发展大众旅游、智慧旅游，创新旅游产品体系，改善旅游消费体验。加强区域旅游品牌和服务整合，建设一批富有文化底蕴的世界级旅游景区和度假区，打造一批文化特色鲜明的国家级旅游休闲城市和街区。推进红色旅游、文化遗产旅游、旅游演艺等创新发展，提升度假休闲、乡村旅游等服务品质，完善邮轮游艇、低空旅游等发展政策。健全旅游基础设施和集散体系，推进旅游厕所革命，强化智慧景区建设。建立旅游服务质量评价体系，规范在线旅游经营

服务。

《山东省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》要求：坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一，深化文化体制改革，加强现代文化产业体系建设，突出以文塑旅、以旅彰文，构建以“好客山东”为引领的文化旅游品牌体系。项目建成后有利于提升城市形象及城市生态系统稳定能力，有利于城市居住生活品质的提高，符合山东省经济社会发展规划的要求。系统提升旅游服务质量，健全旅游基础设施和集散体系，推进旅游厕所革命，建立旅游服务质量评价体系，规范在线旅游经营服务，让游客快乐游、安心游、放心游。建设国际著名文化旅游目的地。优化文旅融合发展布局，推动“旅游+文化”“文旅+”，大力发展研学旅行、体育旅游、会展旅游、工业旅游、乡村旅游、生态康养旅游。

《泰安市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出：优化提升文旅胜地。做大泰山金字招牌，文化自信充分彰显，文化形象更加鲜明，文明程度显著提升。“山水圣人”中华文化枢轴、大泰山文化旅游圈等文旅协同合作取得重大进展，“山城一体、全域布局、文旅相长、宜融尽融”的文旅深度融合格局基本形成，高品质公共文化产品和服务供给能力明显增强，打造彰显泰山魅力的国际文旅胜地。

（2）项目建设符合国家产业及行业发展政策

根据《产业结构调整指导目录（2024 年本）》（2023 年 12 月修订），项目属于第三十四类“旅游业”总第 2 项“文化旅游、康养旅游、乡村旅游、生态旅游、海洋旅游、森林旅游、草原旅游、

湿地旅游、湖泊旅游、冰雪旅游、红色旅游、城市旅游、工业旅游、体育旅游、游乐及其他旅游资源综合开发、旅游基础设施建设和运营、旅游信息等服务，智慧旅游、科技旅游、休闲度假旅游、自驾游、低空旅游、邮轮游艇旅游及其他新兴旅游方式服务体系建设”，属于“鼓励类”发展的产业。

《“十四五”文化和旅游发展规划》指出：优化旅游公共设施布局，增强旅游集散中心、游客服务中心、咨询中心的公共服务功能，完善旅游公共服务配套设施，推进旅游景区、度假区、休闲街区、游客服务中心等标识体系建设。持续深入开展旅游厕所革命，建设一批示范性旅游厕所。加强旅游交通设施建设，提高旅游目的地进入通达性和便捷性。完善旅游绿道体系。加强节假日高速公路和主要旅游道路交通组织、运输服务保障、旅游目的地拥堵预警信息发布。提升旅游信息公共服务水平。

2、项目实施的公益性

泰山是世界双遗产、世界地质公园、全国文明风景旅游区和国家 5A 级旅游景区，泰安市旅游业一直保持快速发展势头。2020 年至 2022 年因受疫情影响，游客量有所下降，但随着疫情防控取得重大胜利，旅游迅速升温，泰山旅游收入也不断上升。2023 年进山游客已突破 861.97 万人，同比增长 301.36%，比 2019 年增长 106.41%，刷新历年游客量最高记录，尤其是节假日，单日进山游客量可达几万人。

近几年，随着旅游业的持续升温，景区开放度的增加，泰山景区旅游人数逐年增加，安全工作的难度进一步加大；再加上不确定性因素出现，安全事件发生的风险也越来越大，泰山旅游资源安全

的责任也越来越重。由于泰山景区现有的部分基础设施维护资金投入较少，基础设施安全系数不高，严重影响游客安全和泰山古建筑群以及旅游基础设施的安全，泰山景区旅游基础设施亟待维护。

为提升泰山旅游资源安全，进一步补齐旅游基础设施短板，助力旅游业高质量发展，根据现场勘查及论证，泰安市泰山风景名胜区管理委员会拟实施泰山景区旅游资源安全提升工程，从而提升旅游服务设施水平。项目的实施正是景区遵循“以人为本，游客至上”理念，全力为中外游客提供一流服务的必然需求。

项目的实施，有利于提升泰山景区旅游基础设施和游客安全水平，提升传统消费性服务业的服务质量和水平，提高旅游接待能力，提升服务业的档次，提高突发安全事件的处置能力，是保护世界自然文化遗产的需要，是保护世界自然遗产的需要，是维护生态安全、建设美丽泰山的需要，是加快旅游产业高质量发展的需要，是加快区域经济社会可持续发展的需要。项目的建设符合国家、山东省、泰安市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要。

3、项目实施的收益性

本项目为泰山景区旅游资源安全提升工程，自身产生收益为增加门票收入，项目建设能为景区游客提供更好安全保障、改善旅游环境，为游客提供更优质的旅游资源，更好地满足游客需求。

4、项目投资合规性

（1）筹资合规性

根据项目（政策）实施需要，经过细化测算和评估，本项目预

算金额 28,089.86 万元，其中债券资金为 15,800.00 万元。经评估，该项目资金用于公益基础设施项目建设，项目（政策）预算安排合理。

（2）财政投入能力

2023 年，泰山景区完成一般公共预算收入 9.7207 亿元，其中泰山门票收入 3.2598 亿元。本项目所需资金中债券资金为 15,800.00 万元，其余 12,289.86 万元由项目单位自筹解决，地方财政承受能力无风险，现有资料表明项目不存在重复投入的风险，债券资金支持合理；项目资金预算编制精准，资金拨付到位及时，为项目实施提供有力保障；资金支付依据充分，签批程序完整合规，资金管理制度齐全，会计核算科学规范预期风险应对实施有效、可行；项目管理实施机构健全，内部分工明确，项目管理及运行制度完整健全。

（3）筹资风险可控性

项目所需债券资金 15,800.00 万元，债券资金的投入不会引起不良效应及风险，不会导致其他领域、市场主体投入的减少、产出和效益的损失。

5、项目成熟度

以“五岳独尊”享誉中外的泰山是我国国家级风景名胜区、国家重点文物保护单位，也是世界自然与文化双重遗产。该项目已取得泰安市政审批中心的立项批复。

该项目严格按照土地管理法律法规和《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号）、国土资源部《建设项

目用地预审管理办法》（国土资源部第 42 号令）、《山东省建设用地控制标准（2019 年版）》等有关规定办理用地报批手续，程序合法，手续齐全。

项目节能评估和审查已于 2023 年 10 月 6 日由泰安市泰山风景名胜区管理委员会批复。

泰山景区旅游资源安全提升工程实施后，泰山景区能够为景区游客提供更好的安全保障、提升游客旅游体验。项目的建设能够全面提高泰安市旅游资源环境，提升泰山旅游服务质量和旅游综合监管水平，更好地服务于游客，服务于垂直行业，因此项目的建设成熟度较高，是十分必要的。

6、项目资金来源和到位可行性

泰安市按照“层级配套、功能协调、覆盖到位”的要求，从建机制、强保障入手，着力构建和完善预算绩效制度体系、事前评估、跟踪评估、结果应用等一整套管理机制，努力搭建预算绩效管理规范、有序、衔接的“传动系统”。泰安市出台了《中共泰安市委泰安市人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（泰发[2019]13 号），明确改革时间节点和各级各部门工作职责，指导全市各级层层落实，全力推进预算绩效管理；着力打造全流程各环节有序连接、规范操作的管理办法，夯实制度建设基础质量。

泰山景区旅游资源安全提升工程实施后，将对该地区社会稳定和经济、社会、环境协调发展起到积极的促进作用。项目所需资金为财政资金、专项债券资金和银行借款，财政承受能力无风险，现有资料表明项目不存在重复投入的风险，财政资金支持合理；项目

资金预算编制精准，资金拨付到位及时，为项目实施提供有力保障；资金支付依据充分，签批程序完整合规，资金管理制度齐全，会计核算科学规范预期风险应对实施有效、可行；项目管理实施机构健全，内部分工明确，项目管理及运行制度完整健全。财政投入不会引起不良效应及风险，不会导致其他领域、市场主体投入的减少、产出和效益的损失。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目预期收入主要为泰山景区门票收入，项目实施后，日新增游客 6500 人，并且随着国民物质文化水平提高，旅游消费需求会日益剧增，预测项目运营期正常年份年新增门票收入 2.7 亿元，泰山管委年新增门票财政收入 1.1 亿元。

本项目运营成本为管理人员费用、运营成本费、管理费、折旧摊销费、债券利息、银行贷款利息等。费用预测较全面，数额计算正确、合理，符合项目投资及财务有关规定。

8、债券资金需求合理性

评估认为，《关于梳理 2021 年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预[2021]29 号）投向领域中“五、社会事业”的“（四）文化旅游”，本项目投向正确；且通过对相关营运成本、税费的估算，项目债券资金需求符合实际，预算测算合理。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

项目债券资金期限为 7 年，每年付息一次，到期一次性偿还本金。

泰山风景名胜区管理委员会 2019 年以来，全力推行“管委会+

公司”改革，将景区机关 15 个局室重组为 8 个部和纪工委监工委；重新组建泰山旅游集团，履行开发、经营等职能；组建市政府直属机构景区社会事务服务中心，统一管理所属乡镇村居的经济社会事务；双重管理公安、税务、市场监管、自然资源和规划、司法、生态环境等派驻部门。项目单位具有项目实施的技术与人才保障，组织机构健全，通过窗口风险管理模式管理业务部门的风险状况，建立起覆盖全行的风险管理体系；做好资金使用计划，明确项目资金的用途、可行性、收益、期限、偿还计划等。

10、绩效目标合理性

评估认为，本项目绩效目标设定较为明确，能够与部门中长期规划目标、年度工作目标保持一致，绩效目标和指标设置与项目相关，绩效指标较为细化、量化，指标值设置合理。

（三）评估结论

泰山景区旅游资源安全提升工程项目息前净现金流量为 46,431.87 万元，融资本息合计 19,406.75 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 2.39。符合专项债发行要求；项目可以通过自筹、发行专项债券、银行贷款等方式完成资金筹措，为本项目提供足够的资金支持，保证本项目的顺利施工。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。