

聊城市冠县安居置业开发项目 2023-34 地块
土地储备专项债券项目实施方案



项目单位：冠县土地开发整理中心



主管部门：冠县自然资源和规划局

财政部门：冠县财政局



2026 年 10 月

一、项目基本情况

(一) 项目名称

冠县安居置业开发项目 2023-34 地块。

(二) 项目主体

项目实施单位:聊城市冠县土地开发整理中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门:冠县自然资源和规划局。

资产持有单位:冠县安居置业有限公司

(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)。

本项目已纳入经聊城市冠县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	所在位置	土地面积 (公顷)
1	冠县安居置业 2023-34 地块	城镇住宅用地、零售商业用地	回收闲置存量土地开发项目	兴贸路南侧、武训大道西侧	5.0047
合计	合计	合计	合计	合计	5.0047

(五) 项目建设计划及现状

本项目预计工期为 2026 年 4 月至 12 月，债券资金 2026 年当年使用完毕，并于 2033 年完成土地出让工作。

目前已完成项目回收收购价格论证及项目回收准备工作，项目现状为空地。

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

本项目经山东中兴泰和土地房地产评估测绘有限公司对回收收购土地价格开展了评估测算，本项目土地评估价格 11385.69 万元，相较于企业土地成本(出让金+税费)18973.5 万元，就低选择土地评估价格作为收地基础价，经集体决策后按基础价格下调 5% 确定收地价格，即 10816.41 万元。

(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 12464.21 万元，其中，财政资金 1764.21 万元，本期拟发行专项债券 10700.00 万元，2026 年当年使用完毕。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计(万元)	2023-34 地块
估算总投资	12464.21	12464.21
一、财政资金	1764.21	1764.21
二、债务资金	10700.00	10700.00
(一)已发行专项债券	—	—
(二)本期拟发行专项债券	10700.00	10700.00
(三)后续拟发行专项债券	—	—

3、项目总投资、资本金到位情况

本项目估算总投资 12464.21 万元，资本金 1764.21 万元为财政资金，已到位。

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 5.0047 公顷，用途为城镇住宅用地、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聊城市冠县未来 GDP 增速预测土地出让收入。评估土地价格约 2151.75 万元/公顷；冠县 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 3.5%、8.7%、4.8%、6.3%、6%，平均增速 5.86%，2025 年前三季度增速为 5.6%，2026 年 GDP 目标增速 5.6%（2026 年冠县政府工作报告）；根据谨慎性原则，本次按照聊城市冠县 GDP 近五年平均增速与 2026 年目标增速孰低预测土地价格增长，即增速 5.6%。土地出让收入以土地评估报告中的土地评估价格为基准，按年增速 5.6%复利增长共计 7 年，经测算，冠县安居置业开发项目 2023-34 地块在 2033 年的出让收入为 16672.73 万元。

(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。存量地聊城市冠县实际计提 0%。

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。存量地聊城市冠县实际计提 0%。

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。存量地聊城市冠县实际计提 0%。

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。存量地聊城市冠县实际计提 0%。

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。存量地聊城市冠县实际计提 0%。

（三）项目融资平衡情况

表 3 项目融资平衡测算表

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	16672.73	15005.46	13338.19
土地收储成本/土 地熟化成本	B	10816.41	10816.41	10816.41
土地收储专项债 券利息	C	1647.80	1647.80	1647.80
土地出让净收入	$D=A-B-C$	4208.52	2541.25	873.98
土地出让计提的 政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	0.00	0.00	0.00
其中:农业土地开 发资金	F	0.00	0.00	0.00
计提保障性安居 工程资金	$G=(D-F)*10\%$	0.00	0.00	0.00
计提农田水利建 设资金	$H=(D-F)*10\%$	0.00	0.00	0.00
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	0.00	0.00	0.00
计提国有土地收 益基金	$J=A*5\%$	0.00	0.00	0.00
计提其他资金(可 据实增减计提项 目)	K	0.00	0.00	0.00
其他费用(据实增 减费用项目, 如 土地看管费用等)	L	0.00	0.00	0.00
项目可用于专项 债券融资平衡的 息前净现金流	$M=A-E-L$	16672.73	15005.46	13338.19

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
专项债券本金合计	N	10700.00	10700.00	10700.00
专项债券利息合计	O	1647.80	1647.80	1647.80
专项债券本息合计	P=N+O	12347.80	12347.80	12347.80
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	Q=M/P	1.35	1.22	1.08

(四) 应付专项债券本息情况

本项目本期拟发行专项债券 10700.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率约为 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
2026	0.00	10700.00	0.00	10700.00	2.2%	0.00	0.00
2027	10700.00	0.00	0.00	10700.00	2.2%	235.40	235.40
2028	10700.00	0.00	0.00	10700.00	2.2%	235.40	235.40
2029	10700.00	0.00	0.00	10700.00	2.2%	235.40	235.40
2030	10700.00	0.00	0.00	10700.00	2.2%	235.40	235.40
2031	10700.00	0.00	0.00	10700.00	2.2%	235.40	235.40

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
2032	10700.00	0.00	0.00	10700.00	2.2%	235.40	235.40
2033	10700.00	0.00	10700.00	0.00	2.2%	235.40	10935.40
合计	-	10700.00	10700.00	-	-	1647.80	12347.80

(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 16672.73 万元，专项债券本息合计 12347.80 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.35。

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

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。本次测算已考虑谨慎性原则，按 GDP 增速孰低确定土地价格年增长率 5.6%，且 80% 增速情景下覆盖倍数仍达

1.08，具备一定抗风险能力；后续仍需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。

(二) 与项目实施相关的风险

项目实施过程中可能因回收协议签订、拆迁安置困难、工程延误等原因，导致项目无法按计划完成，影响土地出让和收益实现。需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，保障收储工作按计划完成。

(三) 与项目管理相关的风险

项目可能因管理不善导致资金使用效率低下、资产闲置浪费等问题。需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。

六、项目绩效情况

(一) 项目概况

本项目实施单位为冠县土地开发整理中心，项目主管部门为冠县自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 1.07

亿元用于项目实施。

(二) 项目绩效目标

1、项目总体绩效目标

通过实施存量土地回收及土地储备项目，完成 1 宗约 5.0047 公顷存量土地的收回、整理与储备工作。项目融资成本控制在合理区间，综合融资利率不高于 3%，有效降低地方政府债务风险。项目偿债资金来源主要为储备土地后续出让收入，预计土地出让收益可覆盖债券本息，偿债保障倍数不低于 1.35 倍，确保债券按期足额偿付，实现土地资产盘活与区域高质量发展的良性循环。

2、2026 年项目绩效目标

完成本项目 5.0047 公顷存量土地的收回、整理与储备工作，预计将带动区域土地价值提升。

(三) 评估内容

1、项目实施的必要性

土储专项债的发行和使用有助于优化土地资源的配置。通过专项债券资金的支持，地方政府可以更加有效地开展土地储备工作，将闲置或低效利用的土地进行收储和开发，提高土地的利用效率。这不仅有助于满足城市建设和经济发展的需要，还可以促进土地资源的节约和集约利用。因此，本项目建设具有必要性。

2、项目实施的公益性

土储专项债项目有助于优化城市空间布局和功能。通

过合理的土地储备和开发，政府可以根据城市规划和发展的需要，对土地资源进行科学的配置和利用。这不仅可以提高土地的利用效率，还可以改善城市环境，提升城市功能和品质。

3、项目实施的收益性

本项目专项债券本息优先从土地出让现金流入中偿还，经精确测算，基准情景下土地出让息前净现金流对专项债券本息的覆盖倍数达 1.35，80%增速情景下仍达 1.08，可完全覆盖项目融资本息合计，收益性有充分保障。

4、项目投资合规性

本项目已纳入经冠县政府批准的土地储备年度计划，且符合国土空间总体规划。

5、项目成熟度

本项目已列入土地储备计划，于 2026 年开始实施。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目估算总投资 12464.21 万元，其中，拟发行专项债 10700.00 万元，本期拟发行专项债券 10700.00 万元，财政资金 1764.21 万元，资金来源清晰，筹措方案可行。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入以土地评估价格为基准，按冠县 GDP 谨慎增速复利测算，成本参考企业实际土地成本及评估机构测算结果确定，所有预测参数均参考市场行情、行业标准及地方经济发展实际披露，测算逻辑规范、数据取值合理，具

备合理性。

8、债券资金需求合理性

按照“资金跟着项目走”原则，该项目本次申请债券资金10700.00万元，与项目土地收储实际投资需求及投资支出进度高度匹配，需求合理。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目投资规模较大，项目周期较长。故本次债券发行期限申请7年期，每年付息一次，到期一次偿还本金，每年仅需支付利息235.40万元，2033年土地出让后一次性偿还本金，偿债金额与土地出让收益实现节奏高度匹配；且不同增速情景下净现金流均能覆盖债券本息，发行期内各阶段均可顺利还款，项目偿债计划合理可行，偿债风险较低。

10、绩效目标合理性

《山东省政府专项债项目资金绩效管理办法》(鲁财预〔2021〕53号)，该项目设置了决策、管理、产出和效益四个一级指标，项目立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、债券还本付息、信息公开、产出数量、产出质量、产出时效、产出成本、项目效益等二级指标，以及多个具体细化的三级指标，绩效目标与项目实际实施内容、融资及收益情况高度契合，设置合理。

(四) 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

16672.73 万元，专项债券本息合计 12347.80 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.35，符合专项债发行的基本要求；项目可以通过财政资金自筹、发行专项债券的方式完成资金筹措，资金来源清晰、到位可行，能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，测算数据经精确复核规范合理，可实施性较强，资金投入及偿债风险基本可控，本项目事前绩效评估符合专项债券申报使用要求。