

德州市庆云县食品一地块土地储备专项债券项目实施 方案

项目单位：庆云县土地综合整治挖潜中心（国有土地储
备中心）

主管部门：庆云县自然资源局

财政部门：庆云县财政局

2026 年 10 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

庆云县食品一地块土地储备专项债券项目

（二）立项单位

项目实施单位：庆云县土地综合整治挖潜中心（国有土地储备中心），已纳入全国土地储备机构名录，代码为 TC371423，统一信用代码为 12371423MB25216867。

项目主管部门：庆云县自然资源局。

资产持有单位：山东财丰置业有限公司。

（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）。

本项目已纳入庆云县 2026 年度土地储备计划，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	食品一地块	居住、商服	回 收 闲 置 存 量土地	西华路以北、振兴街以 西	5.608553
合计					5.608553

(五) 项目实施安排

本项目拟于 2026 年完成土地收储工作，申请债券金额 2026 年可支出使用完毕，计划于 2033 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/企业土地成本作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格下调 0.21% 作为收地价格。

（三）资金筹措方案

1、资金筹措原则

（1）通过投入一定自有资金，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 16,685.00 万元，其中，自有资金 2,485.00 万元，本期拟发行专项债券 14,200.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计（万元）	其中：庆云县食品一地块土地储备专项债券项目地块
估算总投资	16,685.00	16,685.00
一、自有资金	2,485.00	2,485.00
二、债务资金	14,200.00	14,200.00
（一）已发行专项债券		
（二）本期拟发行专项债券	14,200.00	14,200.00
（三）后续拟发行专项债券		

3、项目总投资、资本金到位情况

本项目资本金已到位，随项目建设进度配套支付。

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 5.608553 公顷，用途为居住、商服。

2、土地出让价格预测

结合近三年庆云县地区生产总值（GDP），按 2023 年至 2025 年庆云县地区生产总值（GDP）平均增长率 5.27%作为年度地价增长率。

项目	按预计 GDP 增长率的 100%	按预计 GDP 增长率的 90%	按预计 GDP 增长率的 80%
庆云县食品一地块土地储备专项债券项目	5.27%	4.74%	4.22%

3、参考地价

本项目预期出让时限为 7 年，经查询庆云县土地交易中心土地出让信息，参考庆云县出让土地交易价格确定本土储项目出让土地价格，参考地价如下表：

（1）居住用地土地参考价格

序号	出让 年份	宗地号	土地 等级	位置	竞得单 位	土地出让 面积（m ² ）	土地出让 现金流入 （万元）	单价 （万 元/ m ² ）	出让 用途
1	2025	庆地 2024-114 号	1 级	新 华 路 南、祥云 大道东	德州市 吉美投 资置业 有限公 司	48,951.40	16,154.60	0.33	住宅

2	2024	庆地 2024-19 号	1 级	祥 云 大 道东、迎 宾路北	庆云旺 都置业 有限公 司	39,757.10	14,313.60	0.36	住 宅
3	2023	庆地 2022-166 号	1 级	祥 云 大 道以东、 河 滨 路 以北	庆云拓 福置业 有限公 司	26,799.60	9,648.00	0.36	住 宅
合计						115,508.10	40,116.20	0.35	

(2) 商服用地土地参考价格

序号	出让 年份	宗地号	土地 等级	位置	竞得单 位	土地出让 面积 (m ²)	土地出让 现金流入 (万元)	单价 (万 元/ m ²)	出让 用途
1	2024	庆地 2023-191 号	2 级	祥 云 大 道 西 、 G339 北	勾洪森 物流园 加油站 项目	4,717.40	1,529.30	0.32	商 服
合计						4,717.40	1,529.30	0.32	

(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20%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	27,673.70	26,718.37	25,791.44
土地收储成本/土地熟化成本	B	14,200.00	14,200.00	14,200.00

土地收储专项债券利息	C	2,485.00	2,485.00	2,485.00
土地出让净收入	$D=A-B-C$	10,988.70	10,033.37	9,106.44
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	5,825.00	5,477.28	5,139.87
其中：农业土地开发资金	F	16.83	16.83	16.83
计提保障性安居工程资金	$G=(A-B-F-K)*10\%$	1,290.34	1,196.72	1,105.88
计提农田水利建设资金	$H=(A-B-F-K)*10\%$	1,290.34	1,196.72	1,105.88
计提教育资金	$I=(A-B-F-K)*10\%$	1,290.34	1,196.72	1,105.88
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	1,383.69	1,335.92	1,289.57
计提土地出让业务成本	K	553.47	534.37	515.83
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	$M=A-E-L$	21,848.70	21,241.11	20,651.58
专项债券本金合计	N	14,200.00	14,200.00	14,200.00
专项债券利息合计	O	2,485.00	2,485.00	2,485.00
专项债券本息合计	$P=N+O$	16,685.00	16,685.00	16,685.00
项目净现金流覆盖专项债券本息 的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.31	1.27	1.24

（四）应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券 14,200.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.50%，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 年		14,200.00		14,200.00	2.50%		
2027 年	14,200.00			14,200.00	2.50%	355.00	355.00
2028 年	14,200.00			14,200.00	2.50%	355.00	355.00
2029 年	14,200.00			14,200.00	2.50%	355.00	355.00
2030 年	14,200.00			14,200.00	2.50%	355.00	355.00
2031 年	14,200.00			14,200.00	2.50%	355.00	355.00
2032 年	14,200.00			14,200.00	2.50%	355.00	355.00
2033 年	14,200.00		14,200.00		2.50%	355.00	14,555.00
合计		14,200.00	14,200.00			2,485.00	16,685.00

（五）本息覆盖倍数

本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 20,651.58 万元，融资本息合计 16,685.00 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.24。

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务部门代征，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。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

本项目实施单位为庆云县土地综合整治挖潜中心(国有土地储备中心)，项目主管部门为庆云县自然资源局，本次拟申请专项债券 1.42 亿元用于项目实施。

（二）项目绩效目标

1、总体绩效目标

在项目实施周期内，合规完成存量闲置土地收储、权属处置及场地前期开发整理，打造可供应净地。通过存量土地盘活，优化土地资源配置，缓解新增用地指标压力；收储地块适时出让形成土地收益，实现项目融资与收益自求平衡；保障优质产业、城市建设项目落地，提升片区土地价值，改善人居环境，助力产城融合发展。

2、2026 年绩效目标

完成庆云县食品一地块土地收储工作。

（三）评估内容

1、项目实施的必要性

（1）项目的建设是提高城市土地资源配置效率的需要

庆云县正处在城镇化的快速发展时期，土地供求关系之间矛盾日益突出，而在企业自行招商和存量土地分散进入市场的情况下，城市土地市场存在着土地供应总

量失控、土地价格扭曲、寻租活动盛行等问题，因此，通过土地储备实现政府对土地一级市场的调控，提高城市土地资源配置效率，有利于推进与区域产业化、经济发展水平相互协调的城市化建设，有利于区域可持续发展的实现。

（2）项目投资兴业，促进城市发展的需要

通过土地储备的实施，增加企业投资兴业的空間，项目秉承“人文、生态、精致、时尚”理念，围绕现代城市发展框架构建，以规划为引领，聚焦新型城镇化和空间效益提升，带动现代城市体系完善和产业综合实力提升，拓展城市发展空间。

（3）响应政策支持，推动区域经济高质量发展的需要

近年来，国家高度重视土地储备和专项债券工作，出台了一系列政策措施支持地方开展土地储备和发行专项债券。庆云县积极响应国家政策，加快推进土地储备专项债券项目的实施。通过发行专项债券，庆云县可以充分利用国家政策红利，推动区域经济的稳定发展。同时，土地储备专项债券的实施还有助于促进土地市场的健康发展，优化土地资源配置，提高土地利用效率。这符合国家关于土地管理和利用的政策导向，有助于推动庆云县实现高质量发展。

2、项目实施的公益性

庆云县利用土地储备专项债资金，能够对县域内的土地资源进行科学规划和合理布局。比如对县城中心老旧的街区、杂乱的工业区等进行收储和改造，重新规划建设现代化的商业区、住宅区和产业园区。这不仅能改善城市的整体面貌，提升城市的形象和品位，还能提高土地的利用效率，为城市的可持续发展奠定基础。像一些原本破旧的区域经过改造后，成为了城市新的地标和亮点，增强了居民的归属感和自豪感。

3、项目实施的收益性

土地储备专项债券项目的收益性是其区别于一般政府债券的核心特征，即项目本身需具备自求平衡的能力，通过土地出让收入覆盖债券本息，确保偿债来源稳定。

（1）政府通过收储、整理后以“熟地”出让，获得土地出让金；

（2）通过规划调整、配套完善，土地单价可相应提升；

（3）土地出让后带动房地产开发、企业入驻，增加税收收入；

（4）土地储备专项债券、银行贷款等融资工具，可撬动资金用于城市开发，放大财政效应；

（5）土地开发直接带动建筑业、房地产业增长，间接促进建材、家居、金融等上下游产业；

（6）通过储备工业用地引进高端制造业或科技企业，形成产业集群，配套优质住宅和公共服务，增强城市人才集聚能力；

（7）通过配建学校、医院、公园等设施，改善民生并提升区域整体价值。

4、项目投资合规性

本项目经有资质的评估机构对收回收购土地价格开展了评估测算，并参考企业土地成本，评估价格与土地成本就低选择土地成本作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格下调 0.21%作为收地价格。本项目估算总投资 16,685.00 万元，其中，自有资金 2,485.00 万元，本期拟发行专项债券 14,200.00 万元。

项目投资估算依据、编制方法、范围、取费标准等较为合理，项目符合《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）的要求，具有较好的合规性。

5、项目成熟度

本项目地块土地权属为国有，权利人为山东财丰置业有限公司。经核实，项目现状为空地，不存在地上建（构）筑物和地下管线及其他附属物等情况。项目地块符合庆云县国土空间总体规划（2021-2035年），为城镇住宅用地、零售商业用地，地块均位于城镇开发边界内，不存在占用永久基本农田成果，不存在占用生态保护红线的情况。

庆云县食品一地块土地储备专项债券项目主管部门是庆云县自然资源局，实施单位是庆云县土地综合整治挖潜中心（国有土地储备中心），庆云县自然资源局负责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，负责对土地收储、资金使用和还本付息进行监督。庆云县土地综合整治挖潜中心（国有土地储备中心）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。项目各相关部门职责清晰，分工明确，整体成熟度较高。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目所需资金为县财政资金及申请专项债券资金，该项目已列入当地政府工作计划，且政府财政能力可支持本项目的建设。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目预期收入为本项目土地出让收入，按照拟出让地块的评估价格及庆云县未来 GDP 增速预测土地出让收入，比较符合庆云县土地市场的发展。项目成本包含土地收回成本、财务成本等，测算合理，计算收益覆盖倍数为 1.24，项目实施合理、可行。

8、债券资金需求合理性

债券资金需求必须基于实际项目需要、合理测算、风险可控的原则，确保债券规模与项目收益相匹配，避免资金闲置或偿债风险。本项目为土地储备专项债券项目，实施目的主要为土地储备，且经合理测算，收益覆盖倍数为 1.24，风险可控，资金需求合理。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目未发行过专项债券，本期拟发行专项债券 14,200.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.50%，预计不再发行专项债券，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详见表 4，可行性较高。

土地储备专项债券的偿债风险主要来源于市场波动、政策调整、项目管理、资金监管等方面。偿债风险点：

（1）市场波动风险：土地出让价格下跌、土地出让节奏延迟等，导致项目收益减少或收益周期延长。

（2）政策与法律风险：土地管理政策调整，国家收紧土地储备融资政策；征地补偿标准提高，增加项目成本；国土空间规划调整，导致储备地块用途变更等；使得项目收益减少或成本增加，偿债能力下降。

（3）项目运营风险：土地收回难度增大，补偿费用超出预算；土地整理工程延期，增加财务成本；储备地块质量不佳，出让价格下降，导致偿债能力下降。

（4）资金管理风险：债券资金被用于非土地储备支出，导致项目实施资金短缺，土地开发进度受阻，偿债来源落空。

10、绩效目标合理性

合理的绩效目标应实现“三个对应”：与城市规划对应、与市场规律对应、与偿债能力对应。本项目符合国土空间规划，地块矢量套合“三区三线”图，不占用基本农

田和生态保护红线，与城市规划对应；项目预期出让收入合理，收益较好，与市场规律对应；项目资金专项专用，项目实施情况较好，与偿债能力对应。

（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 20,651.58 万元，专项债券本息合计 16,685.00 万元，项目净现金覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.24，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。