

利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心）
利津县中心城区土地收储专项债券 C 项目
实施方案

项目单位：利津县土地事务服务中心
（利津县土地储备中心）

主管部门：利津县自然资源和规划局

财政部门：利津县财政局

二〇二五年三月

一、项目基本情况

（一）项目名称

利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心）利津县中心城区土地收储专项债券 C 项目。

（二）项目主体

项目实施单位：利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心）。

项目主管部门：利津县自然资源和规划局。

资产持有单位：利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心）。

利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心）成立于 2021 年 5 月，为利津县自然资源和规划局所属正科级公益一类事业单位，挂利津县土地储备中心牌子。

利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心）贯彻党中央关于土地事务工作的方针政策和决策部署，落实县委、县政府工作要求，主要职责是：

（一）宣传贯彻执行土地事务服务领域相关政策，为全县土地事务工作提供技术支撑和服务保障。

（二）参与编制并实施土地储备计划、方案；承担政府土地储备工作；承担储备土地的前期开发与利用、土壤污染状况调查、资金管理使用和筹措相关工作；承担储备土地招标、拍

卖和挂牌出让前期准备工作。

（三）承担全县基础测绘和其他测绘项目相关技术支持工作；承担全县基础地理信息数据管理工作；承担基础地理信息公共服务及全县航空摄影、遥感测绘等方面协调工作；承担测量标志管护工作。

（四）参与编制并实施全县土地整治等相关规划；承担组织土地整治等项目的实施、调查评价、入库报备手续等工作；承担全县土地整治、生态修复和全域土地综合整治等行业相关信息开发建设与推广应用工作。

（五）承担油田各单位在我县境内及境外“飞地”钻井工程施工项目相关辅助性服务工作；承担各类项目的结算挂账和各类土地补偿款的兑付工作。

（六）参与编制并实施土地供应计划；承办国有、集体土地使用权及矿业权招标、拍卖和挂牌交易的组织实施工作；承担国有、集体土地使用权及矿业权交易条件、交易价格的审核和成交确认工作；承担土地使用条件变更的组织实施工作；承担公益性地价，包括基准地价、标定地价的论证、评审工作；承担土地评估价格的审核确认工作；承担土地有形市场的组织管理服务及土地交易等工作；承担土地市场信息的收集、整理、发布工作。

利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心）设 8

个内设机构：

（一）办公室。承担中心文电、会务、机要、保密、信息、档案、信访、应急、值班、安全等日常工作的综合协调和管理服务相关工作；承担干部考录、选拔任用、奖惩、调配、培训、考核、档案、工资福利、社会保险、出国（境）管理、离退休人员管理服务 etc 中心机构编制和人事管理相关工作；承担土地事务服务方面重大课题调查研究、推广和应用工作；承担各类资金的管理、使用和筹措相关工作。

（二）政策法规室。承担土地事务有关法律宣传和培训工作；承担中心信访工作；承担规范性文件及案卷的审核工作；承担自然资源执法人员执法证件的审验工作，参与编制系统内权责清单，推进服务标准化。

（三）土地储备室。参与编制并实施土地储备计划、方案；对依法收回、收购、优先购买，已办理农用地转用、土地征收手续，其他依法取得的土地实施政府储备；承担储备土地的前期开发与利用工作；建立土地储备库，承担入库验收、储备土地管护和临时使用工作；承担储备土地的土壤污染状况调查工作；承担储备土地招标、拍卖和挂牌出让前期准备工作。

（四）测绘地理信息室。承担全县基础测绘、县界线测绘、县内行政区域界线测绘、地籍测绘等其他测绘项目相关技术支

撑性工作；承担全县基础地理信息数据生产、更新及维护工作；承担基础地理信息社会化服务及测绘标准化工作；承担全县航空摄影、遥感测绘协调工作；承办全县测量标志管理和维护工作。

（五）土地综合整治室。参与编制并实施全县土地整治规划、国土空间生态修复专项规划；承担全县土地整治、生态修复项目相关工作；承担全县土地整治资源的调查和评价工作；承担县级土地整治项目库建设管理工作，办理入库报备手续；参与制定并实施县级土地整治项目年度调剂计划；承担全县全域土地综合整治项目的方案评审、组织实施等相关服务工作；承担全县土地整治、生态修复和全域土地综合整治等行业信息化、数字化、智能化监测监管技术开发建设与推广应用工作。

（六）油田用地服务室。承担油田各生产单位在我县境内（包括行政区划以外的“飞地”）实施的钻井工程施工项目相关服务工作，包括协助办理临时用地手续；对占用基本农田的项目，编制《钻井项目临时用地复垦方案报告书》，并报送上级主管部门组织评审；对项目施工过程中出现的问题，及时协调油田和地方有关各单位解决，保障项目的顺利施工；及时掌握各生产单位的项目进展情况。项目施工完成后，承担组织油田各单位与相关单位及时结算并统一挂账；根据挂账和资金到位情

况，承担及时兑付相关单位的土地补偿款和其他款项。

（七）土地评审交易室。承担公益性地价，包括基准地价、标定地价的论证、评审工作；承担出让、收回、收购、变更土地使用条件等评估地价的审核确认工作；参与编制并实施土地供应计划；承担国有、集体土地使用权和矿业权招标、拍卖和挂牌交易的组织实施工作；承担国有、集体土地使用权和矿业权交易条件、交易价格的审核和成交确认工作；承担土地用途、容积率、年限调整等土地使用条件变更的组织实施工作；承担土地有形市场的组织管理及土地交易有关工作。

（八）土地巡查服务室。参与调查土地、矿产、测绘等各类自然资源违法行为；协助有关部门调查处理土地相关纠纷。

利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心）核定事业编制 41 名，其中管理人员编制 4 名、专业技术人员编制 37 名。设党总支书记、主任 1 名，专职副书记 1 名，副主任 2 名；内设机构股级领导职数 8 名。

利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心）自成立以来，中心干部职工以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略，强化要素保障，守牢耕地保护底线，优化国土空间布局，不断提升全县自然资源和规划工作管

理水平。

（三）项目实施依据及审批情况

实施依据：

1、《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）；

2、《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）；

3、《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）；

4、《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）。

本项目已纳入经东营市利津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

本项目为收储存量土地项目，涉及利津县3宗闲置存量土地，面积11.1487公顷。相关信息如表1：

表 1 地块信息

序号	地块名称	用地性质	项目性质 (存量/新增)	位置	面积 (公顷)
1	利津县尚书花园	住宅用地	回收闲置存量土地	利三路以北、津八路以东	2.5908
2	利津县爱琴海便民娱购中心	零售商业用地	回收闲置存量土地	利三路以南，津五路以西	3.1216
3	东津御府住宅小区	住宅用地	回收闲置存量土地	民悦路以北，东津二路以东	5.4363
合计					11.1487

(五) 项目实施安排

本项目预计实施时间为 2025 年 3 月至 2032 年 2 月，拟于 2025 年完成土地收储工作，计划于 2031 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) 《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；
- (2) 《投资项目可行性研究指南》；
- (3) 《东营市市专项债券申报项目汇总材料》；
- (4) 土地估价机构出具的地价评估报告
- (5) 企业土地成本材料
- (6) 集体决策证明材料
- (7) 其他相关资料。

(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，利津县尚书花园土地评估价 3435.46 万元、企业土

地成本 4086.4368 万元，利津县爱琴海便民娱购中心土地评估价 6308.66 万元、企业土地成本 6287.706 万元，东津御府住宅小区土地评估价 3990.25 万元、企业土地成本 3575.158 万元。

相较企业土地成本，利津县爱琴海便民娱购中心、东津御府住宅小区就低选择企业土地成本作为收地基础价格，利津县尚书花园就低选择土地评估价作为收地基础价格。就低选择评估价格作为收地基础价格，利津县尚书花园收地基础价格 3435.46 万元、利津县爱琴海便民娱购中心收地基础价格 6287.706 万元、东津御府住宅小区收地基础价格 3575.158 万元。

经集体决策后按基础价格下调 5%作为收地价格。因此利津县尚书花园收地价为 3263.687 万元，利津县爱琴海便民娱购中心收地价为 5973.321 万元，东津御府住宅小区收地价为 3396.400 万元。合计土地回收价 12633.408 万元。

（三）资金筹措方案

1、资金筹措原则

（1）通过自筹投入一定自有资金，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 14401.00 万元，其中，自有资金 4301.00 万元，本期拟发行专项债券 2700.00 万元，后续拟发行专项债

券 7400.00 万元。

表 2 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	14401.00	100.00%	
一、资本金	4301.00	29.87%	
（一）自有资金	4301.00	29.87%	
（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）	10100	70.13%	
（一）已发行专项债券	0		
（二）本期拟发行专项债券	2,700.00	18.75%	
（三）后续拟发行专项债券	7,400.00	51.39%	
（四）银行融资	0	0.00%	

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 11.1487 公顷，用途为住宅用地 8.0271 公顷、商务服务用地 3.1216 公顷。

2、土地出让价格预测

按照出让地块的评估价格及利津县未来 GDP 增速预测土地出让收入。该项目各地块评估价格为 13734.37 万元，约

1231.93 万元/公顷。利津县 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 8.1%、10.7%、7.2%、9.2%、8.0%，近 5 年平均增速 8.64%，东营市全市经济社会发展的主要预期目标为地区生产总值增长 5.5% 以上，根据谨慎性原则，本项目按照增速 5.5% 预测土地价格增长，预期收益情况见表 3。

表 3 项目预期收益计算表

序号	地块名称	用地性质	土地面积 (公顷)	出让时间	评估单价 (元/㎡)	100%预期土地 出让收益 (万元)	90%预期土地 出让收益 (万元)
1	利津县尚书花园	住宅用地	2.5908	2031 年	1326.00	4,736.96	4,590.71
2	利津县爱琴海便民 娱购中心	批发零售用地	3.1216	2031 年	2021.00	8,698.65	8,430.08
3	东津御府住宅小区	住宅用地	5.4363	2031 年	734.00	5,501.93	5,332.06
	合计		11.1487		1,231.93	18,937.54	18,352.85

（二）项目成本费用

本项目出让土地产生的现金净流入需计提部分扣除项，主要为：

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《山东省人民政府关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（鲁政发〔2004〕111 号）规定，从

2004年起，我省国有土地出让平均纯收益的20%用于农业土地开发。用于农业土地开发的土地出让金全部留归市、县(市、区)，省级不作集中。东营市利津县土地出让平均纯收益征收等别为14级，对应土地出让平均纯收益标准为20元/m²。

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）项目资金测算平衡表

表 4 项目资金测算平衡表（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
土地出让收入	A	18937.541	18,352.845
土地收储成本/土地熟化成本	B	12633.408	12,633.408
土地收储专项债券利息	C	1767.500	1,767.500
土地出让净收入	$D=A-B-C$	4536.633	3,951.937
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	2339.083	2,134.440
其中：农业土地开发资金	F	44.595	44.594
计提保障性安居工程资金	$G=(D-F)*10\%$	449.204	390.734
计提农田水利建设资金	$H=(D-F)*10\%$	449.204	390.734
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	449.204	390.734
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	946.877	917.642
计提其他资金 (新增建设用地有偿使用费)	K	0.000	0.000
其他费用	L	0.000	0.000
项目可用于专项债券融资平衡 的息前净现金流	$M=A-E-L$	16598.458	16,218.406
专项债券本金合计	N	10100.000	10,100.000
专项债券利息合计	O	1767.500	1,767.500
专项债券本息合计	$P=N+O$	11867.500	11,867.500
项目净现金流覆盖 专项债券本息的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.399	1.367

(二) 应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券 2700 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.5%，在债券存续期每年支付债券利息，到期一次性偿还本金，具体见表 5。专项债券还本付息情况如表 6。

表 5 专项债券发行计划汇总表 (单位：万元)

债券名称	债券金额	债券期限	债券利率	应付利息	应付本息和
2025 年政府专项债券	2700.00	7 年	2.50%	472.50	3172.50

2025 年政府专项债券	7400.00	7 年	2.50%	1295.00	8695.00
合计	10100.00			1767.50	11867.50

表 6 拟发行专项债券还本付息情况表（单位：万元）

债券存续期	期初本金余额	本期增加金额	本期偿还本金	期末本金余额	融资利率	应付利息	还本付息合计
2025 年		10100.00		10100.00	2.50%	0.00	0.00
2026 年	10100.00			10100.00	2.50%	252.50	252.50
2027 年	10100.00			10100.00	2.50%	252.50	252.50
2028 年	10100.00			10100.00	2.50%	252.50	252.50
2029 年	10100.00			10100.00	2.50%	252.50	252.50
2030 年	10100.00			10100.00	2.50%	252.50	252.50
2031 年	10100.00			10100.00	2.50%	252.50	252.50
2032 年	10100.00		10100.00	0.00	2.50%	252.50	10352.50
合计	-	10100.00	10100.00	-	2.50%	1767.50	11867.50

（三）本息覆盖倍数

收益按预计增速 100%预测时，本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流 16598.46 万元，专项债券本息合计 11867.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.40。收益按预计增速 90%预测时，本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流 16218.41 万元，专项债券本息合计 11867.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.37。

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。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、项目事前绩效评估

（一）项目概况

本项目实施单位为利津县土地事务服务中心（利津县土地储备中心），项目主管部门为利津县自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 2700 万元用于项目建设。

（二）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，提高土地的集约利用效率。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，对土地资源进行更加科学合理的配置和利用。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自身项目现金流入中偿还，可以覆盖项目融资本息的合计，具有较高的收益性。

4、项目建设投资合规性

筹资合规性：（1）该项目资金来源渠道为建设单位自有资金、专项债券，符合相关规定；（2）资金筹措程序科学规范，论证资料齐全；（3）资金筹措体现了权责对等，财权和事权匹配。

财政投入能力：（1）各级财政资金配套方式和承受能力科学合理；（2）各级财政部门和其他部门无类似项目资金重复投入；（3）财政资金支持方式科学合理。

筹资风险可控性：（1）对筹资风险认识全面；（2）有针对预期风险设定应对的措施；（3）应对措施可行、有效。

财政投入可行性：（1）财政支持方式合理；（2）符合预算法、政府债务管理等相关规定；（3）筹资规模合理。

资金分配合理性：（1）资金分配依据合理，具有或符合相关政策、测算标准或定额标准；（2）资金分配结果与政策目标、政策内容相匹配。

投资情况合规性：本项目总投资为 14401.00 万元，项目来源为项目建设单位自筹 4301.00 万元，拟申请政府专项债券 10100 万元（本次发行 2700 万元，后续发行 7400 万元）。根

据《国务院关于加强固定资产项目资本金管理的通知（国发〔2019〕26号）》，项目最低资本金比例为20%，本项目自有资金占总投资的29.87%，符合国务院对资本金的规定。

5、项目成熟度

本项目已列入利津县土地储备计划，预计实施时间为2025年3月至2032年2月，方案按照2025年7月开始实施收回进行分析。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目估算总投资14401.00万元，其中，项目单位自有资金4301.00万元，拟发行专项债10100万元（本次发行2700万元，后续发行7400万元）。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入来源、成本及收益都参考利津县土地交易市场行情及行业标准进行披露，具备合理性。通过项目资金测算平衡表可以看出，项目整体收益比较明显。

8、债券资金需求合理性

按照“资金跟着项目走”原则，该项目共申请债券资金10100万元（本次发行2700万元，后续发行7400万元），与投资支出进度相匹配，需求合理。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

（1）偿债计划可行性

本项目投资规模较大，项目周期较短。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，使得偿债金额与每年运营收益相匹配，发行期内各阶段均可顺利还款，项目偿债计划合理可行。

（2）偿债风险点及应对措施

运营成本增加风险，项目建成后的运营管理，特别是日常检查、养护、大修等方面的管理存在一定的风险，项目管理部门的运营管理水平直接关系到项目投入运营后的正常安全运营及运营效益。加强运营管理、养护、大修等方面的工作管理，可节约项目运营成本、增加项目净收益。

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。

（三）评估结论

收益按预计增速 100%预测时，本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流 16598.46 万元，专项债券本息合计 11867.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为

1.40。收益按预计增速 90%预测时，本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流 16218.41 万元，专项债券本息合计 11867.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.37。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。