

德州市乐陵市兴城水上乐园地块土地储备专项债券 项目实施方案

项目单位：乐陵市自然资源综合服务中心（乐陵市
土地综合整治挖潜中心）

主管部门：乐陵市自然资源局

财政部门：乐陵市财政局

2025 年 6 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

乐陵市兴城水上乐园地块土地储备专项债券项目。

（二）项目主体

项目实施单位：乐陵市自然资源综合服务中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：乐陵市自然资源和规划局。

资产持有单位：乐陵市自然资源综合服务中心。

（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）。

本项目已纳入经德州市乐陵市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	兴城水上乐园地块	商服用地	回收闲置存量土地	乐陵市省道 240 西侧、 马颊河北侧	9.4919
合计					9.4919

(五) 项目实施安排

本项目拟于 2025 年完成土地收储工作，所申请的专项债券资金当年可支出使用完毕，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 10.00%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 7,999.60 万元，其中，财政资金 1,099.60 万元，本期拟发行专项债券 6,900.00 万元，所申请的专项债券资金当年可支出使用完毕。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计（万元）	其中：智慧停车场 地块
估算总投资	7,999.60	7,999.60
一、财政资金	1,099.60	1,099.60
二、债务资金	6,900.00	6,900.00
（一）已发行专项债券		
（二）本期拟发行专项债券	6,900.00	6,900.00
（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 9.4919 公顷，用途包括商业服务用地等。

2、土地出让价格预测

按照德州市乐陵市未来 GDP 增速预测土地出让收入。德

州市乐陵市按两个增速（即 2020 年-2024 年乐陵市五年平均 GDP 增速 6.12%、2025 年目标增速 7%）中孰低预测土地价格增长，即增速 6.12%。

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%
乐陵市兴城水上乐园地块 土地储备专项债券项目	6.12%	5.51%	4.90%

3、参考地价

本项目预期出让时限为 7 年，经查询乐陵市土地交易中心土地出让信息，参考乐陵市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：

参照已出让土地价格情况

序号	出让 年份	宗地号	位置	竞得单 位	土地出让面 积（㎡）	土地出让现 金流入（万 元）	单价 （万 元/ ㎡）	出让 用途 （仅 限住 宅、 商业）
1	2024	LL2023-97	京沪高速 东侧、国道 339 北侧	乐陵市 乐华投 资发展 有限公 司	66,531.00	8,982.00	0.14	商服 用地
2	2023	LL2023-17	铁营镇省 道 247 东侧 博岚图加 气站北侧	乐陵市 循环经 济示范 园投资 开发有 限公司	53,214.00	5,508.00	0.10	商服 用地
合计					119,745.00	14,490.00	0.12	

（二）项目成本费用

项目成本费用为政策性专项基金，包括：国有土地收益基金、农业土地开发资金、教育资金、农田水利建设资金、城镇廉租住房保障资金、土地出让业务成本等。

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。

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《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，按照国务院规定，结合我省实际，从2004年开始，我省国有土地出让平均纯收益的20%用于农业土地开发。

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《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 关于印发<廉租住房保障资金管理办法>的通知》(财综〔2007〕64号),市县财政部门应当按照当年实际收取的土地出让总价款扣除实际支付的征地补偿费(含土地

补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费)、拆迁补偿费、土地开发费、计提用于农业土地开发的资金以及土地出让业务费等费用后的余额中按照不低于 10%的比例安排用于廉租住房保障的资金。

(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	17,407.84	16,717.14	16,050.06
土地收储成本	B	6,900.00	6,900.00	6,900.00
土地收储专项债券利息	C	1,099.60	1,099.60	1,099.60
土地出让净收入	D=A-B-C	9,408.24	8,717.54	8,050.46
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	4,288.57	4,037.16	3,794.34
其中: 农业土地开发资金	F	47.46	47.46	47.46
计提城镇廉租住房保障资金	$G = (A - B - F - K) * 10\%$	1,007.52	939.83	874.46
计提农田水利建设资金	$H = (A - B - F - K) * 10\%$	1,007.52	939.83	874.46
计提教育资金	$I = (A - B - F - K) * 10\%$	1,007.52	939.83	874.46
计提国有土地收益基金	$J = A * 5\%$	870.39	835.86	802.50
计提土地出让业务成本	K	348.16	334.34	321.00
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	13,119.26	12,679.98	12,255.72

专项债券本金合计	N	6,900.00	6,900.00	6,900.00
专项债券利息合计	O	1,062.60	1,062.60	1,062.60
专项债券本息合计	P=N+O	7,962.60	7,962.60	7,962.60
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	Q=M/P	1.65	1.59	1.54

(四) 应付专项债券本息情况

本项目本期拟发行专项债券 6,900.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.20%，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	-	6,900.00		6,900.00	2.20%		
2026 年	6,900.00			6,900.00	2.20%	151.80	151.80
2027 年	6,900.00		-	6,900.00	2.20%	151.80	151.80
2028 年	6,900.00		-	6,900.00	2.20%	151.80	151.80
2029 年	6,900.00		-	6,900.00	2.20%	151.80	151.80
2030 年	6,900.00			6,900.00	2.20%	151.80	151.80
2031 年	6,900.00			6,900.00	2.20%	151.80	151.80
2032 年	6,900.00		6,900.00		2.20%	151.80	7,051.80
合计	-	6,900.00	6,900.00		2.20%	1,062.60	7,962.60

(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12,255.72万元，专项债券本息合计7,962.60万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为1.54。

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。所申请的专项债券资金当年可支出使用完毕。

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

本项目实施单位为乐陵市自然资源综合服务中心，项目主管部门为乐陵市自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 0.69 亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

土地储备项目的建设是提升当地城乡一体化水平、改善居民生产生活环境的需要。加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，是党和国家对新形势下推动改革发展提出的根本要求，是具有重大创新价值的发展战略。

土地收储工作是对土地市场有效调控的客观需要。《土地储备管理办法》中明确指出:各地政府应根据调控土地市场的需要,确定收储土地的规模和范围,进行合理规划。对于闲置低效利用的国有存量建设用地进行优先储备。政府通过征用、收购、置换、收回等方式,从分散的土地使用者手中把土地集中起来,使得土地资源组合进一步优化,防止土地收益流失,规范土地市场秩序。

2、项目实施的公益性

(1) 优化土地资源配置,保障公共利益

解决市场失灵:市场自发配置土地可能导致无序开发、资源浪费或公共利益受损(如挤占生态、教育用地)。土地储备通过政府主导,确保土地优先用于公共服务(学校、医院、公园)、基础设施(道路、市政)和民生工程(保障房)。

盘活低效用地:通过收储闲置、低效利用或污染土地(如旧工厂、城中村),进行整合、修复后重新规划,提升土地价值和社会效益。

(2) 支撑城市发展规划,促进可持续开发

落实空间规划:通过统一收储土地,确保城市总体规划(如“多规合一”)落地,避免碎片化开发,协调产业布局、生态保护与城市扩张。

控制开发节奏:政府可根据市场需求有序释放土地,防止

房地产过热或库存过剩，平衡区域发展（如避免新区“鬼城”现象）。

（3）保障土地供应，稳定市场预期

平抑地价房价：通过增加土地供应量（尤其是住宅用地），缓解供需矛盾，抑制投机性涨价，促进房地产市场稳定。

支持产业发展：储备工业、商业用地，为招商引资（如产业园、科技园区）提供载体，推动经济转型升级。

（4）提升土地价值，增加财政收入

土地增值收益：通过前期开发（如“七通一平”）、配套完善和规划调整，提升地块价值，土地出让收入反哺城市建设（如地铁、学校投资）。

防范财政风险：减少依赖“生地”出让导致的流拍或低价成交，保障政府可持续财力。

（5）推动城市更新与乡村振兴

旧城改造：收储老旧城区土地，推动棚户区改造、历史街区保护等，改善居民生活条件。

城乡统筹：在乡村振兴中，通过土地储备整合农村集体建设用地，支持现代农业、乡村旅游等产业发展。

（6）应对突发事件与战略需求

应急储备：预留土地用于防灾减灾（如应急避难场所）、公共卫生（如方舱医院建设用地）等公共安全需求。

重大战略项目：为国家或区域战略（如自贸区、交通枢纽）预留空间，避免后期征地成本过高或周期延误。

（7）规范土地管理，防范法律风险

减少违法用地：通过统一收储，遏制私下交易、违规开发等问题。

保障农民权益：在征地过程中规范补偿安置，减少社会矛盾。

总之，土地储备是政府调控土地资源、实现长期发展战略的重要工具，其必要性源于经济、社会、环境等多维目标的综合平衡。科学合理的土地储备能有效支撑高质量发展，但需注重规划前瞻性和风险管控。

3、项目实施的收益性

（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，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 10.00% 作为收地价格，总投资 7,999.60 万元，其中，财政资金 1,099.60 万元，本期拟发行专项债券 6,900.00 万元。

经专家论证，项目投资估算依据、编制方法、范围、取费标准、内容及深度等较为合理。

5、项目成熟度

《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)。

本项目拟对1宗地块收储，拟收储地块兴城水上乐园项目LL-2023-70地块对应的储备地块标识码编号为3714812024R001110，本项目已取得乐陵市人民政府同意妥善处置闲置存量土地的意见。

本项目已纳入经乐陵市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。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目估算总投资7,999.60万元，其中，财政资金1,099.60万元，本期拟发行专项债券6,900.00万元，项目资金来源有保障。

项目资金来源为县财政资金及政府专项债券。本项目已由项目单位出具资金证明，资金来源渠道符合上级政策性文件要求，资金筹措权责对等，财权事权匹配，财政资金配套方式和承受能力科学合理。因此，项目的资金来源具有相对可行性。

综上所述，认为本项目的资金来源较为明确、资金到位具有相对可行性。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

(1) 现金流入预测的合理性。

本项目收费标准充分参考了当地市场的承受能力，符合当前乐陵市土地挂牌出让市场现状。

（2）成本预测的合理性。

本项目成本费用为政策性专项基金，包括：国有土地收益基金、农业土地开发资金、教育资金、农田水利建设资金、城镇廉租住房保障资金、土地出让业务成本等，充分考虑到当地情况，并参照相关文件进行成本费用核算，成本的预测较为准确合理。

（3）收益观测的合理性。

本项目按照德州市乐陵市未来 GDP 增速预测土地出让收入。德州市乐陵市按两个增速（即 2020 年-2024 年乐陵市五年平均 GDP 增速 6.12%、2025 年目标增速 7%）中孰低预测土地价格增长，即增速 6.12%。

本项目预期出让时限为 7 年，经查询乐陵市土地交易中心土地出让信息，参考乐陵市出让土地交易价格确定本土储项目出让土地价格为 1,210.07 元/平。

测算项目收益，收益测算过程规范。本项目在债券存续期限内项目收益能够覆盖本息。

8、债券资金需求合理性

本项目估算总投资 7,999.60 万元，其中拟发行地方政府专项债券 6,900.00 万元，占项目总投资的 86.25%，1,099.60 元由财政资金解决，占项目总投资的 13.75%，项目可用于资金平衡的息前净现金流为 12,255.72 万元，专项债券本息合计

7,962.60 万元,项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.54。满足申报发行专项债券倍数不低于 1.20 倍的需求。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

1) 从经营活动、投资活动、筹资活动全部净现金流量看,债券发行期内的累计盈余资金均大于 0,说明该项目具有一定的财务生存能力。项目可用于资金平衡的息前净现金流为 12,255.72 万元,专项债券本息合计 7,962.60 万元,项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.54,说明可用于还本付息的资金偿还借款本息有一定保障。

项目偿债计划明确,偿债资金来源有保障,因此偿债计划可行。

2) 偿债风险点

(1) 利率变动的风险

在专项债券存续期内,国际、国内宏观经济环境的变化,国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动,市场利率波动将会对本项目的财务成本产生一定影响,进而影响项目投资收益的平衡。

(2) 地方政府债务风险

地方政府债务风险是指地方政府承担债务但无能力按期还本付息的可能性以及相应产生的后果,如果地方政府过度举债而无法及时偿还,有可能导致政府财政不能正常运转,以及

无力进行公用事业投入等风险。

（3）其他不可抗拒的风险

由于严重自然灾害、环境灾害事故、重大社会经济政策变动等原因可能造成不可抗拒的意外风险。

综上所述，基于谨慎参考项目收益情况的原则，本项目偿债计划具有相对可行性，偿债风险基本可控。

10、绩效目标合理性

（1）绩效目标与预计解决的问题及现实需求基本匹配

项目建设符合德州市城市总体规划，对乐陵市的统一规划和统一土地开发，加快了乐陵市的开发建设步伐，规范该地区的房地产市场，完善市政基础设施且营造较好的投资环境，具有较强的公益性。本项目设置的绩效目标与绩效指标基本适用，与预计解决的问题及现实需求基本匹配。

2、绩效指标设置较明确

绩效目标中三级指标较明确，指标值及单位可衡量，绩效指标设置语言较标准，且均有指标值确认依据。整体符合标准。

3、绩效指标设置能有效反映项目的预期

绩效目标细化量化，能有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等，通常设定为三级，二级、三级指标分别是对上一级指标的细化。

综上所述，认为该项目绩效目标与预计解决的问题及现实

需求基本匹配；绩效指标设置较明确、指标值及单位可衡量、所有指标均填写指标值确定依据；绩效指标设置能有效反映项目的预期总体来看，绩效指标基本合理。

（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 12,255.72 万元，专项债券本息合计 7,962.60 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.54，符合专项债券发行要求；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。