

德州市宁津县中合汇农北侧地块土地储备专项债券项目 实施方案



项目单位：宁津县自然资源开发与综合利用中心

主管部门：宁津县自然资源局



财政部门：宁津县财政局



2025 年 6 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

中合汇农北侧地块土地储备专项债券项目。

（二）项目主体

项目实施单位：宁津县自然资源开发与综合利用中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：宁津县自然资源局。

资产持有单位：山东鑫木产业发展投资有限公司。

（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）。

本项目已纳入经宁津县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	中合汇农北侧 地块	城 镇 住 宅 用地	回收闲置存量土 地	宁津县振华大街南侧、 胡苏路东侧	5.9556
合计					5.9556

(五) 项目实施安排

本项目拟于 2026 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.《宁津县 2025 年度土地储备计划》;
- 2.企业土地成本材料;
- 3.《山东省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》;
- 4.《. 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);
- 5.《山东省人民政府办公厅规范举债融资行为防控政府性债务风险的意见》(鲁政办字〔2017〕154 号);
- 6.《山东省财政厅 山东省国土资源厅关于印发〈地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)〉的通知》的通知(鲁财

债〔2017〕17号);

7.《山东省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》;

8.《山东省人民政府关于山东省征地区片综合地价的批复》(鲁政字〔2020〕74号);

9.《山东省自然资源厅、山东省财政厅关于宁津县征地地上附着物和青苗补偿标准的批复》(鲁自然资函〔2022〕18号)。

(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,经集体决策后按评估价格下调为19700万元作为收地价格。

(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23,147.00万元,其中,财政资金3,447.00万元,本期拟发行专项债券19,700.00万元,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：中合汇农 北侧地块
估算总投资	23,147.00	23,147.00
一、财政资金	3,447.00	3,447.00
二、债务资金	19,700.00	19,700.00
（一）已发行专项债券		
（二）本期拟发行专项债券	19,700.00	19,700.00
（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 5.9556 公顷，用途为居住用地。

2、土地出让价格预测

计算土地价格的增速，按两个增速（即 2024 年、2023 年、2022 年德州市三年平均 GDP 增速（5.27%）、2024 年、2023 年、2022 年宁津县三年平均 GDP 增速（5.70%））中孰低确定增长率。按上述方法确定宁津县预计 GDP 的增速如表所示：

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%
中合汇农北侧地块	5.27%	4.74%	4.22%

3、参考地价

本项目预期出让时限为 7 年，经查询宁津县土地交易中心土地出让信息，参考宁津县出让土地交易价格确定本棚改项目出让土地价格，参考地价如下表：

参照已出让土地价格情况

序号	出让年份	电子监管号	位置	竞得单位	土地出让面积 (m²)	土地出让现金流入 (万元)	单价 (万元/m²)	出让用途(仅限住宅、商业)
1	2022	3714222021B00629	安业路与园区二号路东北夹角	山东宾盛置业有限公司	36,037.00	16,216.65	0.4500	商住用地
2	2022	3714222021B00636-3	正阳路与园区二号路西北夹角	山东宾盛置业有限公司	36,073.00	16,232.85	0.4500	商住用地
合计					72,110.00	32,449.50	0.4500	

(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	38,394.62	37,069.19	35,783.17
土地收储成本	B	19,700.00	19,700.00	19,700.00
土地收储专项债券利息	C	3,447.50	3,447.50	3,447.50

土地出让净收入	$D=A-B-C$	9,932.41	9,051.61	8,188.37
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	8,078.15	7,595.69	7,127.58
其中：农业土地开发资金	F	17.87	17.87	17.87
计提城镇廉租住房保障资金	$G=(A-B-F-K)*10\%$	1,790.89	1,660.99	1,534.96
计提农田水利建设资金	$H=(A-B-F-K)*10\%$	1,790.89	1,660.99	1,534.96
计提教育资金	$I=(A-B-F-K)*10\%$	1,790.89	1,660.99	1,534.96
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	1,919.73	1,853.46	1,789.16
计提土地出让业务成本	K	767.89	741.38	715.66
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	$M=A-E-L$	30,316.47	29,473.50	28,655.59
专项债券本金合计	N	19,700.00	19,700.00	19,700.00
专项债券利息合计	0	3,447.50	3,447.50	3,447.50
专项债券本息合计	$P=N+0$	23,147.50	23,147.50	23,147.50
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

本项目本期拟发行专项债券 19,700.00 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
2025 年		19,700.00		19,700.00	2.50%		
2026 年	19,700.00			19,700.00	2.50%	492.50	492.50
2027 年	19,700.00			19,700.00	2.50%	492.50	492.50
2028 年	19,700.00			19,700.00	2.50%	492.50	492.50
2029 年	19,700.00			19,700.00	2.50%	492.50	492.50
2030 年	19,700.00			19,700.00	2.50%	492.50	492.50
2031 年	19,700.00			19,700.00	2.50%	492.50	492.50
2032 年	19,700.00		19,700.00		2.50%	492.50	20,192.50
合计		19,700.00	19,700.00			3,447.50	23,147.50

（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 28,655.59 万元，专项债券本息合计 23,147.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 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。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

本项目实施单位为宁津县自然资源开发与综合利用中心，项目主管部门为宁津县自然资源局，本次拟申请专项债券 1.97 亿元用于项目实施。

（二）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

宁津县正处在城镇化的快速发展时期，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镇化建设，有利于区域可持续发展的实现。

通过土地储备的实施，增加企业投资兴业的空间，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。

（2）项目的实施可以规范地方政府融资，防范债务风险 土地储备专项债通过纳入预算管理、明确还款来源（土地

出让收入)，以合法合规方式降低系统性金融风险；土地储备专项债市场化发行与监管。债券通过公开市场发行，接受投资者监督，倒逼地方政府提升资金使用效率，增强财政透明度。

项目的实施可以稳定地方财政收入，促进经济循环。土地增值收益可以反哺财政，土地收储后通过“熟地出让”（完成拆迁、平整和配套）可大幅提升出让收入，专项债以未来土地出让收益为偿债来源，形成“融资—开发—收益”闭环，增强财政可持续性；项目的实施可以撬动社会资本投入，土地储备为后续开发奠定基础，吸引房地产、产业投资，带动上下游产业链（如建筑、建材、服务业）发展，形成经济增长乘数效应。在经济增速放缓阶段，土地储备专项债可快速形成有效投资，拉动基建和房地产行业，短期内稳定就业和税收，长期为产业升级储备空间。

（3）保障土地资源供给，支撑城市发展

土地储备是城市扩展、基础设施建设和产业布局的基础。通过专项债融资，地方政府可提前收储土地，确保重大项目落地（如交通枢纽、产业园区等），促进产城融合。专项债支持的土地收储往往伴随规划前置，例如将低效工业用地转为商住或公共服务用地，提升土地价值并改善城市功能。

2、项目实施的公益性

宁津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，推动形成“空间优化、功能复合、产城共生”的可持续发展格局。比如对县城中老年旧的街区、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

本项目建成后可通过土地出让现金流入实现。项目收益可观，能满足项目融资本息总额覆盖倍数，确保专项债券按时还本付息。

4、项目建设投资合规性

（1）2025 年 1 月 23 日，宁津县人民政府作出《宁津县人民政府关于同意确认宁津县处置闲置存量土地项目清单的批复》（宁政字〔2025〕7 号）将中合汇农北侧地块土地纳入闲置存量土地清单，与相关企业沟通后按程序进行收回。

（2）中合汇农北侧地块土地储备专项债券项目地块已取得不动产权证书，中合汇农北侧地块不动产权证号为鲁（2024）宁津县不动产权第 0032880 号，坐落于振华大街南侧、胡苏路东侧，用途为城镇住宅用地，权利性质为出让，面积为 59556 m²。

(3) 2025 年 2 月 5 日，宁津县人民政府作出《关于印发<宁津县 2025 年土地储备计划>的通知》(宁政字〔2025〕10 号)，中合汇农北侧地块已纳入宁津县 2025 年土地储备计划。

综上所述，项目取得了宁津县人民政府的批复及土地相关手续，项目投资合规。

5、项目成熟度

(1) 2025 年 1 月 23 日，宁津县人民政府作出《宁津县人民政府关于同意确认宁津县处置闲置存量土地项目清单的批复》(宁政字〔2025〕7 号)将中合汇农北侧地块土地纳入闲置存量土地清单，与相关企业沟通后按程序进行收回。

(3) 2025 年 2 月 5 日，宁津县人民政府作出《关于印发<宁津县 2025 年土地储备计划>的通知》(宁政字〔2025〕10 号)，中合汇农北侧地块已纳入宁津县 2025 年土地储备计划。

本项目已纳入经宁津县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 23,147.00 万元，其中，财政资金 3,447.00 万元，本期拟发行专项债券 19,700.00 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，符合当前宁津县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、宁津县未来 GDP 增速预测土地出让收入。按两个增速（即 2024 年、2023 年、2022 年德州市三年平均 GDP 增速（5.27%）、2024 年、2023 年、2022 年宁津县三年平均 GDP 增速（5.70%））中孰低确定增长率预测土地价

格增长，即增速 5.27%。

本项目预期出让时限为 7 年，经查询宁津县土地交易中心土地出让信息，参考宁津县出让土地交易价格确定本土储项目住宅用地出让土地价格为 4,500.00 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 23,147.00 万元，其中拟发行地方政府专项债券 19,700.00 万元，占项目总投资的 85.11%，3,447.00 万元由财政资金解决，占项目总投资的 14.89%，项目可用于资金平衡的息前净现金流为 28,655.59 万元，专项债券本息合计 23,147.50 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.24。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 28,655.59 万元，专项债券本息合计 23,147.50 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.24，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

项目的绩效目标是完成中合汇农北侧地块土地储备专项债券项目的土地出让，拟出让面积 5.9556 公顷，绩效目标可量化、可衡量。

项目的绩效目标符合《宁津县 2025 年土地储备计划》，严格遵循《土地储备管理办法》及自然资源部关于专项债支持土地储备的规范性要求，强调土地储备的公益性和调控作用，绩效目标与政策方向一致。

项目的绩效目标符合自然资源部召开的地方政府专项债券支持土地储备有关工作会议，储备计划优先支持公共管理与公共服务、交通运输等公益性用地，杜绝非公益性项目包装融资，确保专项债资金用于符合政策导向的领域。

综上所述，该项目与国家土地政策发展方向保持一致，符合宁津县的整体发展规划，项目的绩效目标合理。

（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 28,655.59 万元，专项债券本息合计 23,147.50 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 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。