

滨州市无棣县财金佳苑项目实施方案

项目单位：无棣县土地征收储备交易管理中心

主管部门：无棣县自然资源和规划局

财政部门：无棣县财政局

2025年6月

一、项目基本情况

（一）项目名称

无棣县财金佳苑项目

（二）项目主体

项目实施单位：无棣县土地征收储备交易管理中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：无棣县自然资源和规划局。

资产持有单位：无棣县土地征收储备交易管理中心。

（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）。

本项目已纳入无棣县 2025 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	无棣县财金佳苑项目地块	国有建设用地	回收闲置存量土地	海丰十三路以北、棣新七路以西	4.8853
合计					4.8853

(五) 项目实施安排

本项目拟于 2025 年完成土地收储工作,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/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 10%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 22,560.00 万元，其中，自有资金 3,360.00 万元，本期拟发行专项债券 19,200.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计 (万元)	其中：无棣县财金佳苑项目地块
估算总投资	22,560.00	22,560.00
一、自有资金	3,360.00	3,360.00
二、债务资金	19,200.00	19,200.00
(一) 已发行专项债券		
(二) 本期拟发行专项债券	19,200.00	19,200.00
(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 4.8853 公顷，用途包括商业服务用地等

2、土地出让价格预测

按照滨州市无棣县未来 GDP 增速预测土地出让收入。滨州市无棣县 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 5%、9.4%、4%、6.7%、6.9%，近 5 年平均增速 6.4%，2025 年 GDP 目标增速 6%；根据谨慎性原则，本次按照滨州市无棣县 GDP 近五年平均增速与 2025 年目标增速孰低预测土地价格增长，即增速 6%。

项目	按预计 GDP 增长率的 100%	按预计 GDP 增长率的 90%
无棣县财金佳苑项目	6%	5.4%

3、参考地价

本项目预期出让时限为 7 年，经查询无棣县土地交易中心土地出让信息，参考无棣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：

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	2022	2021-W052	一级	海丰十三路以南、棣新七路以东	无棣金城房地产开发有限公司	51,061.00	24,250.00	0.47	普通商品住房
合计						51,061.00	24,250.00	0.47	

（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。

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
土地出让收入	A	34,886.27	33,527.24
土地收储成本/土地熟化成本	B	19,200.00	19,200.00
土地收储专项债券利息	C	3,360.00	3,360.00
土地出让净收入	$D=A-B-C$	12,326.27	10,967.24
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	6,948.86	6,454.17
其中：农业土地开发资金	F	14.66	14.66
计提保障性安居工程资金	$G=(D-F)*10\%$	1,497.39	1,364.20
计提农田水利建设资金	$H=(D-F)*10\%$	1,497.39	1,364.20
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	1,497.39	1,364.20
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	1,744.31	1,676.36
计提其他资金（可据实增减计提项目）	K	697.73	670.54
其他费用（据实增减费用项目，如土地看管费用等）	L		
项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流	$M=A-E-L$	27,937.41	27,073.07
专项债券本金合计	N	19,200.00	19,200.00
专项债券利息合计	O	3,360.00	3,360.00

专项债券本息合计	$P=N+0$	22,560.00	22,560.00
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.24	1.20

（四）应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券 19,200.00 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
2025 年		19,200.00		19,200.00	2.50%		
2026 年	19,200.00			19,200.00	2.50%	480.00	480.00
2027 年	19,200.00			19,200.00	2.50%	480.00	480.00
2028 年	19,200.00			19,200.00	2.50%	480.00	480.00
2029 年	19,200.00			19,200.00	2.50%	480.00	480.00
2030 年	19,200.00			19,200.00	2.50%	480.00	480.00
2031 年	19,200.00			19,200.00	2.50%	480.00	480.00
2032 年	19,200.00		19,200.00		2.50%	480.00	19,680.00
合计	-	19,200.00	19,200.00	-		3,360.00	22,560.00

（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 27,073.07 万元，专项债券本息合计 22,560.00 万元，项目净现

金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.20。

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

本项目实施单位为无棣县土地征收储备交易管理中心，项目主管部门为无棣县自然资源和规划局，本次拟申请专项债券1.92亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

土地储备专项债券项目是当前城镇化进程中平衡发展需求与债务风险的重要工具，其必要性在于规范融资、保障土地供给、稳定财政的同时推动经济高质量发展。

通过本项目的土地储备、整体规划，可显著提高土地资源的内在价值。通过本项目可增加无棣县内地方财政收入，提升政府公共支出能力，具有较好的经济效益。本项目实施后，将改善区域内原有居民住房条件和居住环境，切实提高当地居

民的生活水平和生活质量，有利于改善无棣县的城市环境，推进无棣县新型城镇化建设进程，具有较好的社会效益和生态效益。

2、项目实施的公益性

土地储备专项债券项目的公益性核心在于以政府主导的土地资源配置服务公共目标，而非追求短期经济利益。其实施既是地方政府履行公共服务职能的体现，也是实现城乡均衡发展、保障社会公平的重要工具。

（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。土地储备通过政府主导，确保土地优先用于公共服务、基础设施和民生工程。

盘活低效用地：通过收储闲置、低效利用或污染土地，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。

（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、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。

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）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。

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回收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 10%作为收地价格。本项目估算总投资 22,560.00 万元，其中，自有资金 3,360.00 万元，本期拟发行专项债券 19,200.00

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

无棣县财金佳苑项目位于无棣县中心城区偏东北片区，坐落于无棣县海丰十三路以北、棣新七路以西，规划用途为居住，区域内临近月湖水库，环境较好，幼儿园、学校等配套较齐全，是无棣县住宅建设的发展片区，具有较好的发展潜力，项目成熟度较好。

6、项目资金来源和到位可行性

无棣县财金佳苑项目资金来源于发行本次土地储备专项债

券向社会筹资，无棣县土地市场发展较好，项目预期收益性较好，债券发行预期较好，故项目资金到位可行性较高。

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滨州市无棣县未来 GDP 增速预测土地出让收入，比较符合无棣县土地市场的发展。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 1.20，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 1.20，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 19,200.00 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。

（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27,073.07万元，专项债券本息合计22,560.00万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为1.20，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。