

2019 年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）

——2019 年青海省政府专项债券（十三期）

——2022 年贵德县农业综合整治项目（调整）

实施方案

贵德县自然资源和林业草原局



贵德县财政局



二〇二三年八月

需要说明的事项：

贵德县2018-2020年棚户区改造项目于2019年7月18日发行2019年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）-2019年青海省政府专项债券（十三期）筹资25000.00万元，债券期限7年（2019/7/19-2026/7/19），票面利率3.44%。

因贵德县棚户区改造项目未按计划建设，致使 13729 万元棚改专项债券资金搁置无法形成有效支出，经青海省人民政府同意，按照财政部专项债券项目用途调整的相关规定程序和要求，拟将贵德县 2018-2020 年棚户区改造项目发行的 2019 年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）-2019 年青海省政府专项债券（十三期）其中 9000.00 万元资金调整用于 2022 年贵德县农业综合整治项目，具体调整明细如下表：

单位：万元

原项目名称	债券年限	结余金额	调入项目名称	调入金额
海南州棚户区改造项目	2019 年	9000.00	2022 年贵德县农业综合整治项目	9000.00

按照2019年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）-2019年青海省政府专项债券（十三期）的使用情况，本项目剩余使用年限3年（2024年-2026年），每年支付一次利息，到期一次性偿还本金，已兑付利息不再另行付息。

目录

一、地区基本情况	3
二、项目背景.....	6
三、项目基本情况	9
3.1 项目名称	9
3.2 项目建设规模	9
3.3 项目区位置和范围	9
3.4 项目区地貌类型	9
3.5 项目区土地权属情况（所有权、使用权）	9
3.6 项目预计可开发耕地面积	9
3.7 项目建设内容	10
3.8 工程总投资	11
3.9 资金来源	11
四、项目社会经济效益	12
4.1 社会效益分析	12
4.2 生态效益和环境影响分析	13
4.3 经济效益分析	13
五、项目投资估算及资金筹措方案	15
5.1 投资估算	15
5.2 资金筹措方案	16
六、项目专项债券融资方案	18
6.1 编制依据	18
6.2 债券规模和期限安排	18
6.3 投资者保护措施	19
七、项目收益与融资自求平衡方案	19
7.1 项目预期收益	19

7.2 资金充足性	21
7.3 运营成本分析	22
7.4 项目资金充足性分析情况表	24
7.5 敏感性分析	25
7.6 项目风险评估及应对措施评价	25
八、风险分析	26
8.1 影响项目收益的风险分析	26
8.2 风险防控	27
8.3 分析结论	28
九、事前绩效评价	29
9.1 项目投资合规性与项目成熟度	29
9.2 项目资金来源和到位可行性	29
9.3 债券资金需求的合理性	30
9.4 项目偿债计划可行性和偿债风险点	30
9.5 绩效目标的合理性	32
9.6 评价结论	33
十、主要部门责任	34
十一、项目批复	34

一、地区基本情况

项目所在地位于贵德县河东乡，贵德县地处青海省东部，隶属海南藏族自治州，东经 $100^{\circ} 48' \sim 101^{\circ} 47'$ 、北纬 $35^{\circ} 29' \sim 36^{\circ} 23'$ ，位于黄河上游龙羊峡和李家峡之间，黄河自西向东横贯县境中北部。东临海东地区化隆回族自治县、黄南州尖扎县，西抵海南州贵南县、共和县，南连黄南州泽库县、同仁县，北靠西宁市湟源县、湟中县。东西宽 63.4km，南北长 90.6km，总面积 3510.0km^2 。县城驻河阴镇，距省会西宁 114.0km，距海南州府恰卜恰 158.0km。贵德县地理位置示意图如下：

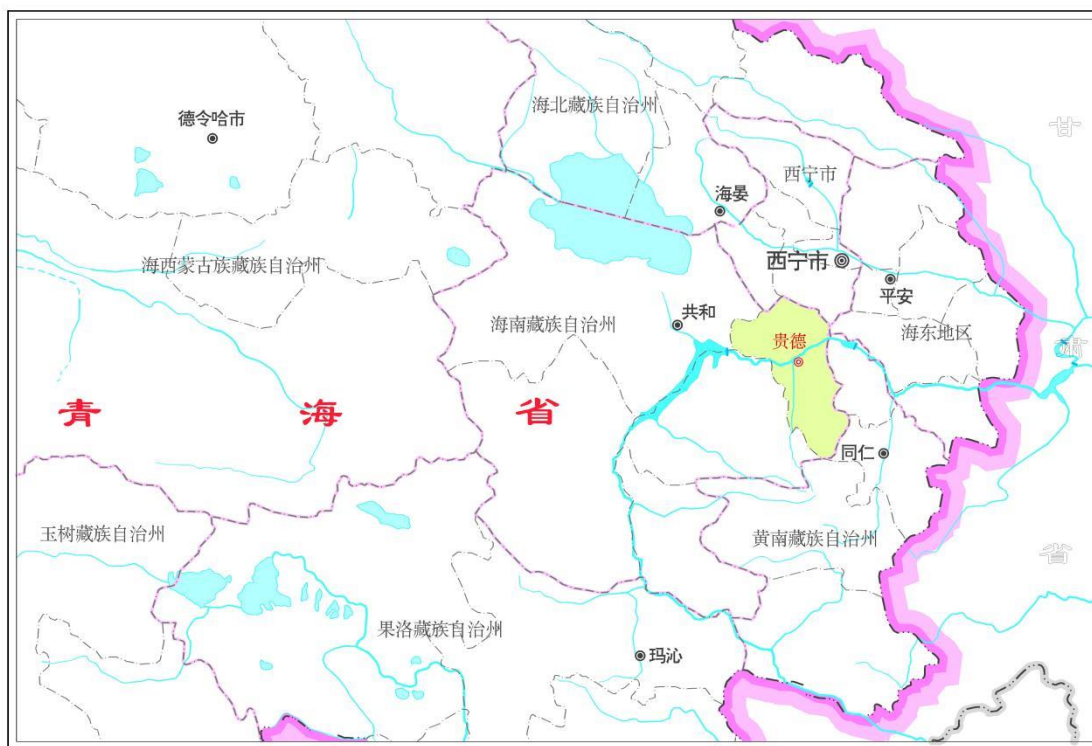


图 1-1 贵德县地理位置示意图

河东乡位于贵德县中东部的黄河岸，距县府驻地 2 公里，总占地面积 250.69 平方公里。

贵德县全县影像



图 1-2 项目区地理位置示意图

贵德县辖 4 镇 3 乡，分别为河阴镇、河西镇、拉西瓦镇、常牧镇、新街乡、尕让乡和河东乡，共计 122 个行政村，11 个社区居委会，是以农为主、农牧结合的多民族聚居区。截至 2020 年年末全县人口总人口 11.2421

万人。其中城镇人口为 3.3944 万人，占总人口的比重（户籍人口城镇化率）为 30.2%；乡村人口为 7.8477 万人，占总人口的 69.8%。全年出生人口 1530 人，出生率为 13.63‰，比上年上升 1.63 个千分点；全年死亡人口 913 人，死亡率为 8.13‰，比上年上升 2.53 个千分点。人口自然增长率为 5.49‰，同比上年下降 0.91 个千分点。

2020 年，全年全县完成地区生产总值（GDP）33.73 亿元，按可比价计算比上年增长 3.0%，其中：第一产业增加值 4.31 亿元，增长 4.6%；第二产业增加值 19.67 亿元，增长 4.8%；第三产业增加值 9.75 亿元，下降 1.0%。

全年全县全体居民人均可支配收入 20596 元，比上年增长 7.0%。城镇居民人均可支配收入达到 33717 元，同比增长 4.4%；农村居民人均可支配收入达到 12333 元，同比增长 7.0%。

二、项目背景

中共中央国务院一号文件（《关于做好 2023 年全面推进乡村振兴重点工作的意见》）中指出：把永久基本农田全部建成高标准农田，明确耕地占补平衡是国家严守耕地红线的重要举措。文件指出要加强耕地保护和用途管控。严格耕地占补平衡管理，实行部门联合开展补充耕地验收评定和“市县审核、省级复核、社会监督”机制，确保补充的耕地数量相等、质量相当、产能不降。严格控制耕地转为其他农用地。探索建立耕地种植用途管控机制，明确利用优先序，加强动态监测，有序开展试点。加大撂荒耕地利用力度。耕地占补平衡追求的最终目标是实现保护耕地与保护生态环境的有机统一。自耕地占补平衡制度实施以来，在很大程度上促进了我国耕地保护和粮食安全，对我国经济社会的可持续发展起到了重要的推动作用，我国也一直致力于确保耕地数量和质量的双重平衡。

由于土地是不可再生资源 and 资产，是人们赖以生存和社会进步、经济发展最基本的物质条件，切实保护耕地是事关经济建设大局和子孙后代生存发展的重大问题，也是法律赋予各级政府的重要责任和建设用地的义务。青海省是个缺粮的省份，耕地区域分布极不平衡，地形高低呈显川、浅、脑立体分布，耕地规划凌乱，道路、渠道占用的面积过大，土地耕植率低下，耕地量小质差，生态脆弱，但耕地开发潜力较大。针对国家及地方的土地现状，我省制定了 2020 年耕地保有量不低于 804 万亩，基本农田保护面积不低于 651 万亩的耕地保护红线。

近几年来，随着城市基础设施建设的不断扩大，人均占有耕地量逐年减少，总耕地面积也在萎缩。我国高度重视耕地保护，并对此制定了一系列关于耕地保护的政策条例。耕地“占补平衡”即非农建设占用耕地的，要求占多少补多少，主要是通过开发未利用地或实施土地综合整治等方式，增加耕地有效面积，其核心是“占一补一”“占优补优”。耕地占补平衡

管理是对土地利用进行调控和管理的一种机制，其目的是确保新增建设用地与被征收的耕地之间的平衡。通过合理安排土地资源利用，这项管理工作旨在保护农业生产基础，维护粮食安全。

2023 年初，青海省人民政府根据中央精神，3 月 27 日颁布实施了《关于印发青海省耕地占补平衡指标交易办法的通知》，办法中明确了指标交易收益归指标所有人所有，缴入同级财政，其中高标准农田建设新增耕地指标交易收益优先用于农田建设投入和债券偿还、贷款贴息，对此次债券发行提供了还本付息的保障。

为深入贯彻深入贯彻落实习近平总书记考察青海工作时重要讲话精神和党中央、国务院关于进一步加强土地管理，切实落实十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的一系列重大决策，更好地统筹土地资源的开发、利用和保护，促进国民经济又好又快发展。近年来，贵德县人民政府始终坚持从从保护耕地、合理利用土地、推动经济社会可持续发展的大局出发，正确处理吃饭和建设的关系，既要为经济发展提供良好的用地环境，又要依法管理土地。全面推进“四地”建设战略部署，切实服务乡村振兴，县委、县政府精心安排部署，持续推进我县农业综合整治项目建设，不断扩大耕地面积，提升耕地质量，促进经济效益与生态效益的同步增长。切实从贵德县经济、社会、资源和生态环境的可持续发展战略出发，顺应当地政府和人民对农业综合整治的强烈要求和迫切愿望，借助国家优惠政策，踏踏实实为农民办实事、办好事，从人民群众的根本利益出发，充分调研，立足实际，确定贵德县河东乡为此次农业综合整治的项目区。

青海省委、省政府高度重视粮食安全省长责任制考核工作，2019 年将粮食安全责任制纳入市（州）绩效考核体系，2020 年省政府工作报告继续把粮食安全工作列为重要任务，主要领导多次对粮食安全责任制工作作出批示、提出要求，并就粮食工作进行调研。本项目实施后，增加耕地 7385.68

亩，年产小麦 1772.56t，油菜 258.50t，马铃薯 2954.27t。

为充分发挥拉西瓦南干渠工程、马什格羊灌溉工程的社会效益，全力推动青海省贯彻习近平总书记黄河流域生态保护和高质量发展重大战略思想的样板县、示范县建设，本项目依托贵德县土地后备资源，河东乡拟对查达、麻巴等村的部分村集体其他草地进行综合整治。

本项目主要收益包括节余指标交易收益及粮食种植收益。项目实施后，新增耕地 7385.68 亩，新增耕地在全省范围内进行指标交易，交易结束后土地的所有权归当地村集体，粮食种植收益归当地村民所有，结合青海省占补平衡指标交易具体情况，本次交易指标价格按照最低价格上浮 40%，按照 25200.00 元/亩保守估算，节余指标交易收益 18611.91 万元。粮食产能指标交易收益 294.60 万元，该项目运营期可实现的营业收入总额为 18906.51 万元，可以产生持续稳定的现金流入，能够保障项目债券存续期各年度还本付息需求。

三、项目基本情况

3.1 项目名称

2022 年贵德县农业综合整治项目。

2022 年 6 月 8 日取得贵德县发展和改革局项目立项批复，批复号为贵政发改[2022]118 号。有效期两年，2022 年 8 月-2024 年 12 月。

3.2 项目建设规模

根据现场实测成果与贵德县土地利用现状三调资料比对，本次规划设计项目区土地总面积 905.57hm^2 ，项目区参加整理的面积 567.78hm^2 ，即项目建设规模为 567.78hm^2 。

3.3 项目区位置和范围

2022 年贵德县农业综合整治项目位于贵德县河东乡境内，距乡政府 3.0km 。地理坐标为东经 $101^\circ 29'40.60''\sim 101^\circ 30'36.48''$ ，北纬 $36^\circ 2'57.35''\sim 36^\circ 3'16.38''$ ，平均海拔在 $2143\sim 2387\text{m}$ 之间。

3.4 项目区地貌类型

项目区地处青海省贵德盆地南部边缘，区内沟壑纵横，山川相间，主要为盆地丘陵、河谷平原和山前洪积台地地貌。项目区内相对高差较大，地形坡度 $3^\circ\sim 5^\circ$ ，冲沟发育。区内大型沟谷多呈“U”字型，总体走向 SN、NWW 向，规模较大的冲沟左岸有阿隆沟、阿果沟、热水沟、西沟、东沟等。

3.5 项目区土地权属情况（所有权、使用权）

项目区总面积 905.57hm^2 ，主要为其他草地 827.71hm^2 ，农村道路（土路）用地 12.85hm^2 等，使用权及所有权全部为村集体。

3.6 项目预计可开发耕地面积

项目区总土地面积 905.57hm^2 ，主要为其他草地 827.71hm^2 ，通过对其

他草地进行整理，使得目前未利用土地将得到开发利用，耕地面积将增加 492.37hm²。

3.7 项目建设内容

2022 年贵德县农业综合整治项目主要内容为田型调整工程、灌溉排水工程、田间道路工程、农田防护工程等组成。

(1) 田型调整工程

田型调整 7385.68 亩，土壤培肥 2954.27t，酸性土壤改良剂（盐碱土壤调理剂）22.16t。

(2) 灌溉与排水工程

本项目配套新建渠道 98824m，（其中：口宽 0.54m 现浇 U 型渠 23406m，口宽 0.43m 现浇 U 型渠 75418m），渠系配套建设水工建筑物：新建取水口 11 座、分水口 145 座、跌水 3839 座、退水 206 座、农口 3869 座、车桥 86 座，便桥 2895 座。

新铺设管道 10427.75m，其中 PE100 管 $\Phi 315 \times 0.8$ MPa 2100m，PE100 管 $\Phi 250 \times 0.8$ MPa 1252m，PE100 管 $\Phi 200 \times 0.8$ MPa 5238.05m，PE100 管 $\Phi 110 \times 0.8$ MPa 1837.70m。配套分水井 3 座，给水栓 69 座，镇墩 630 座，排气井 27 座，排水井 21 座，检查井 85 座。

(3) 田间道路工程

新建田间道路总长 58249m。

(4) 农田防护工程

根据项目区主导风向和农田防护林建设情况，在新建田间道路两侧种植单排防护生态林，株距为 2.0m，胸径 4cm，树种主要选用适宜当地气候及土壤条件的青杨。三年种植成活率和保存率达 80% 以上，规划后项目区共种植青杨 58249 棵。取土场绿化 38hm²。

新建农田防护堤 10206m。

3.8 工程总投资

根据总体规划中各项工程建设内容、规模和计算指标测算，该项目估算投资 16000 万元。

本项目由田型调整、灌溉与排水、道路工程和农田防护工程组成。其中工程施工费 14060.76 万元，占总投资的 87.88%；其他费用共计 1473.22 万元，占总投资的 9.21%；不可预见费 466.02 万元，占总投资的 2.91%。

3.9 资金来源

项目总投资为 16000.00 万元，工程费用 14060.76 万元，工程建设其他费用 1473.22 万元，基本预备费 156.42 万元，建设期利息 309.60 万元。项目资本金 7000.00 万元，占比 43.75%；为了保障以上建设项目合理的融资需求，更好地发挥专项债券对基础设施建设的支持作用，项目计划发行地方政府专项债 9000.00 万元，占比 56.25%。

四、项目社会经济效益

4.1 社会效益分析

本项目建设将带来良好的社会效益。

(1) 按土地利用总体规划，通过综合整治，增加有效耕地面积，提高农田的抗灾能力，能确保农田旱涝保收，改善农业生产条件和生态环境。

(2) 通过农业综合整治，项目区新增耕地面积 492.37hm^2 ，稳定和提高农民收入，人均耕地得到了增加，确保贵德县耕地总量的动态平衡。

(3) 通过农业综合整治，改变了传统的土地利用格局，建设了高标准农田，其土地利用效率得到了有效的提高，适应了现代化农业生产的需要。

(4) 提高了农民收入，安置了剩余劳动力，对减轻政府负担、利于社会稳定都将产生较大的作用。

(5) 通过农业综合整治，加快了社会主义新农村建设步伐，促进了农业现代化建设，改善了农村环境，有利于农村社会的长治久安和全面发展。

(6) 通过本项目的实施，更加有效的利用了拉西瓦南干渠的水资源，扩大了拉西瓦南干渠的灌溉范围，使拉西瓦南干渠发挥更大的效益。

(7) 粮食安全：项目实施后增加粮食种植面积，提高粮食综合生产能力，提升农业可持续发展能力。

(8) 社会效益评价指标：

①新增耕地面积和新增耕地比例

新增耕地面积=整理后的耕地面积—整理前的耕地面积 (hm^2)
 $=492.37\text{hm}^2$

新增耕地比例=新增耕地面积/项目建设规模*100%
 $=492.37/567.78=86.72\%$

②新增灌溉面积（其中新增灌溉面积）

新增灌溉面积=整理后灌溉面积—整理前灌溉面积 (hm^2)

=492.37hm²

4.2 生态效益和环境影响分析

通过项目的实施，使规划田块满足耕作和灌溉要求，同时改善项目区内的耕地质量，提高土壤养分含量，使其达到以下经济效益：

(1) 项目实施后，提高了土地肥力，生物资源得到保护和繁衍增殖，规划实施后，通过对农田水利设施的改造改良及灌溉渠系的系统布置与疏导，项目区内的抗旱能力将会得到实质性增强，自然灾害对农业生产的影响将逐渐减弱。

(2) 建设健全该区的道路网络与水利排灌系统，从而达到降低地下水位，做到有灌有排的配合运用，增加有效灌溉耕地，提高土地的利用率。

4.3 经济效益分析

本项目主要收益包括节余指标交易收益及粮食种植收益。项目实施后，新增耕地 7385.68 亩，新增耕地在全省范围内进行指标交易，交易结束后土地的所有权归当地村集体，粮食种植收益归当地村民所有。

(1) 节余指标交易收益

项目实施后，将新增耕地 7385.68 亩，耕地质量等别为 12 等。根据《青海省人民政府办公厅关于印发青海省耕地占补平衡指标交易办法的通知》（青政办[2018]124 号），结合贵德县实际情况，拟对节余指标在全省范围内进行交易，结合青海省占补平衡指标交易具体情况，本次交易指标价格按照最低价格上浮 40%，按照 25200.00 万元/亩保守估算，节余指标交易收益 18611.91 万元，债券存续期内可实现 2 年粮食产能指标交易收益 294.6 万元，合计可实现 18906.51 万元营业收入，足以覆盖本息。

(2) 新增粮食产能指标收入

项目实施后，新增耕地 7385.68 亩，项目区通过工程措施有效增加了灌溉保证率和土壤有机质含量、改善了有效土层厚度、表层土壤质地和梯地状况，从而有效增加了项目区耕地粮食产能。根据项目可研，项目区实

施前无耕地,通过项目提质改造后耕地平均质量等别提升为 0.831 等计算,具体提升的粮食产能如下:

净增提质改造产能指标=(提质改造前耕地平均质量等别-提质改造后耕地平均质量等别) ×100 公斤/亩×提质改造耕地面积(公顷) ×15

根据《青海省人民政府办公厅关于印发青海省耕地占补平衡指标交易办法的通知》(青政办〔2023〕31 号),粮食产能指标最低价每百公斤 3000 元。

本项目按照新增粮食产能指标的交易率按照 80%考虑,项目投入运营后新增粮食产能指标收益为 294.60 万元。

(3) 粮食种植收益

项目区新增耕地 7385.68 亩,耕地种植面积按春小麦 60%,油菜 20%,马铃薯 20%计。项目区农产品价格均按现行市场价格计算,小麦 2.5 元/kg,油菜 6.0 元/kg,马铃薯 2.5 元/kg,作物亩产分别为小麦 400kg/亩,油菜 175kg/亩,马铃薯 2000kg/亩,作物种植收入共计 1336.81 万元/年,全部为农民增收,实现社会效益最大化。

粮食收益表

项目	类别	数量
小麦种植收入	种植面积(亩)	4,431.41
	亩产(kg/年)	400.00
	单价(元/kg)	2.50
	小计(万元)	443.14
油菜种植收入	种植面积(亩)	1,477.14
	亩产(kg/年)	175.00
	单价(元/kg)	6.00
	小计(万元)	155.10
马铃薯种植收入	种植面积(亩)	1,477.14
	亩产(kg/年)	2,000.00
	单价(元/kg)	2.50

	小计（万元）	738.57
合计（万元）		1,336.81

2022 年贵德县农业综合整治项目预期收入各年度分布情况分析

单位：万元

项目	类别	2025 年	2026 年	合计
节余指标 交易收益	面积（亩）	7,385.68		
	单价（元/亩）	25,200.00		
	小计	18,611.91	-	18,611.91
粮食产能 指标交易 收益	面积（亩）	7,385.68	7,385.68	
	耕地平均质量等别提升	0.831	0.831	
	单价（万元/亩）	0.30	0.30	
	小计	147.30	147.30	294.60
合计		18,759.21	147.30	18,906.51

根据以上分析，除农民种植收益外，该项目运营期可实现的营业收入总额为 18906.51 万元，可以产生持续稳定的现金流入，能够保障项目债券存续期各年度还本付息需求。

五、项目投资估算及资金筹措方案

5.1 投资估算

根据总体规划中各项工程建设内容、规模和计算指标测算，该项目估算投资 16000 万元。

本项目由田型调整、灌溉与排水、道路工程和农田防护工程组成。其中工程施工费 14060.76 万元，占总投资的 87.88%；其他费用共计 1473.22 万元，占总投资的 9.21%；不可预见费 466.02 万元，占总投资的 2.91%。

表 4-1 估算总表

序号	工程或费用名称	预算金额	各项费用占总费用的比例(%)
	(1)	(2)	(3)
1	工程施工费	14060.76	87.88
2	设备费		
3	其他费用	1473.22	9.21
4	不可预见费	466.02	2.91
	总投资	16000.00	100

5.2 资金筹措方案

项目总投资为 16000.00 万元，工程费用 14060.76 万元，工程建设其他费用 1473.22 万元，基本预备费 156.42 万元，建设期利息 309.60 万元。项目资本金 7000.00 万元，占比 43.75%；为了保障以上建设项目合理的融资需求，更好地发挥专项债券对基础设施建设的支持作用，项目计划发行地方政府专项债 9000.00 万元，占比 56.25%。

明细情况如下：

地方政府专项债明细表

单位：万元

发行年份	发行规模	发行期限	备注
2023 年	9,000.00	7 年	债券剩余使用年限为 3 年
合计	9,000.00	——	

根据各项批复及《实施方案》，项目投资估算详见表；项目建设期内的年度资金计划表详见下表。

2022 年贵德县农业综合整治项目总投资估算表

单位：万元

序号	项目	投资估算（万元）
1	工程费用	14,060.76
2	工程建设其他费用	1,473.22
3	预备费	156.42
4	建设期利息	309.60
总投资		16,000.00

2022 年贵德县农业综合整治项目投资计划表

单位：万元

序号	项目	2023 年	2024 年	小计
1	项目资本金	3,400.00	3,600.00	7,000.00
2	债券资金	9,000.00		9,000.00
合计		12,400.00	3,600.00	16,000.00

六、项目专项债券融资方案

6.1 编制依据

《中共中央国务院关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》；

《国土资源部关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》（国土资规〔2017〕13号）；

《中共青海省委青海省人民政府关于加强耕地保护和改进占补平衡的实施意见》（青发〔2017〕18号）；

《青海省人民政府办公厅关于印发青海省耕地占补平衡指标交易办法的通知》（青政办〔2018〕124号）；

《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）；

《青海省财政厅关于做好新增专项债券项目前期审核工作的通知》（青财债字〔2022〕563号）。

6.2 债券规模和期限安排

按照《实施方案》，贵德县 2018-2020 年棚户区改造项目于 2019 年 7 月 18 日发行 2019 年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）-2019 年青海省政府专项债券（十三期）筹资 25,000.00 万元，债券期限 7 年，票面利率 3.44%。经青海省人民政府同意，按照财政部专项债券项目用途调整的相关规定程序和要求，拟将上述贵德县 2018-2020 年棚户区改造项目其中 9,000.00 万元资金调整至 2022 年贵德县农业综合整治项目。按照 2019 年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）-2019 年青海省政府专项债券（十三期）的使用情况，本项目剩余使用年限 3 年（2024 年-2026 年），每年支付一次利息，到期一次性偿还本金，已兑付利息不再另行付息。

据此预计专项债券利息合计为 928.80 万元。项目专项债券还本付息情况如下所示：

专项债券还本付息情况预测表

单位：万元

年度	期初本金	当年新增	当年偿还本	期末本金余	当年偿还利	当年还本付息
2023	-	9,000.00	-	9,000.00		-
2024	9,000.00		-	9,000.00	309.60	309.60
2025	9,000.00		-	9,000.00	309.60	309.60
2026	9,000.00		9,000.00	-	309.60	9,309.60
合计					928.80	9,928.80

6.3 投资者保护措施

为保证项目的顺利实施，项目成立建设小组，具体负责项目的实施，保证项目的如期顺利施工。

本次申请使用的债券资金将全部用于本项目的建设，偿债来源为上述项目建成后占卜平衡指标交易收益。

本项专项债券申请使用后，贵德县自然资源和林业草原局将根据，《地方政府专项债券发行管理暂行办法》及《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预[2017]89号）等文件的相关要求，以专项债券对应项目取得的收入作为偿债资金第一来源。

七、项目收益与融资自求平衡方案

7.1 项目预期收益

根据项目单位上报的《实施方案》，2025年-2026年度均有较为稳定的节余指标交易收益、新增粮食产能指标收入。根据《实施方案》提供的每年收入预测依据等数据，对各项收入进行了合理预测。

项目未来产生的收入用于偿还本次专项债券本息，项目收入包括节余指标交易收益、新增粮食产能指标收入。项目实施后，新增耕地 7385.68

亩，新增耕地在全省范围内进行指标交易，交易结束后土地的所有权归当地村集体。

项目实施后，将新增耕地 7385.68 亩，根据《青海省人民政府办公厅关于印发青海省耕地占补平衡指标交易办法的通知》（青政办〔2023〕31 号），指标交易价格在设定最低价基础上实行市场化定价。按照数量和产能分别计算价格，数量指标最低价每亩 18000.00 元，粮食产能指标最低价每百公斤 3000.00 元。

（1）节余指标交易收益

本项目新增耕地 7385.68 亩，根据《青海省人民政府办公厅关于印发青海省耕地占补平衡指标交易办法的通知》（青政办〔2023〕31 号），指标交易价格在设定最低价基础上实行市场化定价，最低价 18000.00 元/每亩，其中文件要求“省级财政投资产生的指标由省级自然资源主管部门安排使用，优先保障省财政出资征地补偿费用的重点建设项目，指标价格按耕地开垦费标准确定；其他建设项目（基础设施、民生类项目）配置使用省级指标的，指标交易价格按交易最低价的 2 倍标准执行。市州、县级人民政府组织实施项目所产生指标的 30%由省级自然资源主管部门统筹使用，收益归指标所有人。其中用于省财政出资征地补偿费用的重点建设项目所需指标，指标价格按耕地开垦费标准确定。其他建设项目（基础设施、民生类项目）配置使用统筹指标的，指标交易价格按交易最低价的 2 倍标准执行。”

本项目结余指标可用于基础设施、民生类项目配置使用，结合青海省占补平衡指标交易情况，本次交易指标价格按照最低价格上浮 40%，按照 25200.00 元/亩保守估算，节余指标交易收益 18611.91 万元。

（2）指标交易收入

本项目按照新增粮食产能指标的交易率按照 80%考虑，项目投入运营后新增粮食产能指标收益为 294.60 万元。

2022 年贵德县农业综合整治项目预期收入各年度分布情况如下：

2022 年贵德县农业综合整治项目预期收入各年度分布情况分析

单位：万元

项目	类别	2025 年	2026 年	合计
节余指标交易收益	面积（亩）	7,385.68		
	单价（元/亩）	25,200.00		
	小计	18,611.91	-	18,611.91
粮食产能指标交易收益	面积（亩）	7,385.68	7,385.68	
	耕地平均质量等别提升	0.831	0.831	
	单价（万元/亩）	0.30	0.30	
	小计	147.30	147.30	294.60
合计		18,759.21	147.30	18,906.51

根据以上分析，该项目运营期可实现的营业收入总额为 18906.51 万元，可以产生持续稳定的现金流入，能够保障项目债券存续期各年度还本付息需求。

7.2 资金充足性

资金充足性分析情况表从项目开工年份开始编制，至债券存续期最后一年结束。

1. 债券还本付息分析

按照《实施方案》，贵德县 2018-2020 年棚户区改造项目于 2019 年 7 月 18 日发行 2019 年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）-2019 年青海省人民政府专项债券（十三期）筹资 25000.00 万元，债券期限 7 年，票面利率 3.44%。经青海省人民政府同意，按照财政部专项债券项目用途调整的相关规定程序和要求，拟将上述贵德县 2018-2020 年棚户区改造项目其中 9000.00 万元资金调整至 2022 年贵德县农业综合整治项目。按照 2019

年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）-2019 年青海省政府专项债券（十三期）的使用情况，本项目剩余使用年限 3 年（2024 年-2026 年），每年支付一次利息，到期一次性偿还本金，已兑付利息不再另行付息。

据此预计专项债券利息合计为 928.80 万元。项目专项债券还本付息情况如下所示：

专项债券还本付息情况预测表

单位：万元

年度	期初本金余	当年新增本	当年偿还	期末本金余	当年偿还利	当年还本付息
2023	-	9,000.00	-	9,000.00		-
2024	9,000.00		-	9,000.00	309.60	309.60
2025	9,000.00		-	9,000.00	309.60	309.60
2026	9,000.00		9,000.00	-	309.60	9,309.60
合计					928.80	9,928.80

7.3 运营成本分析

《实施方案》中明确了项目运营期间涉及的成本费用，由于充足性分析主要针对项目现金流量进行分析，故运营成本不考虑折旧摊销等非付现成本。

（1）税金及附加

根据《国家税务总局关于明确中外合作办学等若干增值税征管问题的公告》（2018 年第 42 号）“纳税人通过省级土地行政主管部门设立的交易平台转让补充耕地指标，按照销售无形资产缴纳增值税，税率为 6%”，本项目新增粮食产能指标交易收入增值税税率为 6%；

根据《财政部 税务总局关于建筑服务等营改增试点政策的通知》（财税[2017]58 号）规定，“纳税人采取转包、出租、互换、转让、入股等方式将承包地流转给农业生产者用于农业生产，免征增值税。”因此本项目土地流转收入免征增值税。

城市维护建设税按增值稅的 5%計。教育費附加按增值稅的 3%計。地方教育附加按增值稅的 2%計。項目涉及的各项稅金及附加合計 19.46 萬元。

（2）經營成本

項目的運營成本包括工資及福利費、其他費用和修理費，各項成本情況如下：

①工資及福利費

本項目主要人員聘用為土地流轉管理人員，項目配備工作人員共計 10 人，經營期第一年平均年工資按 6.00 萬元，福利費根據實際情況，按員工工資總額的 14%計取。

②其他管理費用

其他管理費用按工資及福利費的 10%估算。

③修理費

修理費按工程費用的 0.5%估算（運營期第一年暫不考慮）。

上述運營成本在債券存續期內共計 240.24 萬元。

項目稅金附加及成本明細表

單位：萬元

序號	項目	2025 年	2026 年	合計
1	銷售稅金	9.73	9.73	19.46
1.1	增值稅	8.84	8.84	17.68
1.2	城市維護建設稅	0.44	0.44	0.88
1.3	教育費附加	0.27	0.27	0.54
1.4	地方教育費附加	0.18	0.18	0.36
2	成本費用	75.24	145.54	220.78
2.1	工資及福利費	68.40	68.40	136.80

序号	项目	2025 年	2026 年	合计
2.2	其他管理费	6.84	6.84	13.68
2.3	修理费	-	70.30	70.30
合计		84.97	155.27	240.24

7.4 项目资金充足性分析情况

项目资金充足性分析情况表

单位：万元

序号	项目	合计	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年
1	现金流入	34,906.51	12,400.00	3,600.00	18,759.21	147.30
1.1	项目收入	18,906.51			18,759.21	147.30
1.2	项目资本金	7,000.00	3,400.00	3,600.00		
1.3	债券资金	9,000.00	9,000.00			
2	现金流出	25,859.44	12,400.00	3,600.00	394.57	9,464.87
2.1	建设投资	15,690.40	12,400.00	3,290.40		
2.2	债券利息	928.80	-	309.60	309.60	309.60
2.3	发行费用	-				
2.4	债券本金	9,000.00	-	-	-	9,000.00
2.5	经营成本	240.24			84.97	155.27
3	现金结余					
3.1	期初现金		-	-	-	18,364.64
3.2	期内变动		-	-	18,364.64	-9,317.57
3.3	期末现金	9,047.07	-	-	18,364.64	9,047.07

经测算，项目实施完成后，可实现收入 18906.51 万元，扣除运营成本 240.24 万元，项目实现的各项收益合计 18666.27 万元。2023 年项目拟申请发行 9000.00 万元，按照调入债券的利率 3.44%及债券剩余年限预测，债券利息总额 928.80 万元，地方政府债券本息合计 9928.80 万元。根据以上测算，项目收益覆盖债券本息总额的倍数为 1.88 倍，项目预期收益与融资达到平衡。项目收益与融资测算表见下表：

项目收益与融资测算表

单位：万元、倍

项目	金额
业务收入	18,906.51
扣除运营成本	240.24
项目实现的各项收益合计	18,666.27
偿还债券本金	9,000.00
支付债券利息	928.80
债券本息合计	9,928.80
覆盖倍数	1.88

根据以上的测算分析，本项目具有较强偿债能力，项目申请发行专项债券的本息可通过项目自身收益偿还。

7.5 敏感性分析

考虑项目的敏感性分析，按项目实现的各项收益的-10.00%到 10.00%变动，项目收益对债券本息的覆盖倍数范围为 1.69 倍到 2.07 倍。敏感性测算分析表如下：

项目敏感性分析表

单位：万元、倍

收益变动百分比	-10.00%	-5.00%	0.00%	5.00%	10.00%
项目实现的收益	16,799.64	17,732.96	18,666.27	19,599.58	20,532.90
债券本息合计	9,928.80	9,928.80	9,928.80	9,928.80	9,928.80
覆盖倍数	1.69	1.79	1.88	1.97	2.07

7.6 项目风险评估及应对措施评价

本项目影响收益和融资平衡结果的风险因素主要包括：市场风险、财务风险、管理风险、经营风险、政策风险等各项风险，针对上述风险因素，项目实施单位制定了切实可行、合理充分的风险应对控制措施方案，可以

有效化解项目实施过程中存在的各类社会环境、法律政策、市场变化等各项风险。

八、风险分析

8.1 影响项目收益的风险分析

(1) 债券风险

债券价格可能受市场利率的波动的影响而发生变动，不确定性很大。假设当前形势下的债券利率正常，一旦地方发行债券，其生产与经营活动就会发生调整，资金利润率不会上升，这时地方财政支付债息，必须按债券固定利息，会加重地方财政的财务压力。债券进行存续后，市场的种种因素可能会影响到土地转让的状况，使土地积存，投资者到期收回本息权益难以保证。

按照《实施方案》，贵德县 2018-2020 年棚户区改造项目于 2019 年 7 月 18 日发行 2019 年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）-2019 年青海省政府专项债券（十三期）筹资 25000.00 万元，债券期限 7 年，票面利率 3.44%。经青海省人民政府同意，按照财政部专项债券项目用途调整的相关规定程序和要求，拟将上述贵德县 2018-2020 年棚户区改造项目其中 9000.00 万元资金调整至 2022 年贵德县农业综合整治项目。按照 2019 年青海省海南州棚户区改造专项债券（一期）-2019 年青海省政府专项债券（十三期）的使用情况，本项目剩余使用年限 3 年（2024 年-2026 年），每年支付一次利息，到期一次性偿还本金，已兑付利息不再另行付息。

据此预计专项债券利息合计为 928.80 万元。项目专项债券还本付息情况如下所示：

专项债券还本付息情况预测表

单位：万元

年度	本金余额	当年新增本金	当年偿还本金	期末本金余额	当年偿还利息	当年还本付息合计
2023 年	-	9,000.00	-	9,000.00		-
2024 年	9,000.00		-	9,000.00	309.60	309.60
2025 年	9,000.00		-	9,000.00	309.60	309.60
2026 年	9,000.00		9,000.00	-	309.60	9,309.60

总体而言，该项目预计收入对拟使用的专项债券资金保障程度高，但未来项目土地指标交易价格、进度等受宏观经济因素和土地市场影响较大。若指标未能按照计划交易，收入暂时难以实现，而导致不能偿还到期债券本金，可在专项债务限额内一级满足覆盖倍数的情况下发行专项债券用于周转偿还，进而在项目收入最终实现后予以归还。

（2）行业风险

虽然中国人民银行出台过相关政策，要加大对该类项目贷款发放的资金额度，但是就贷款期限而言，却被控制在了一定范围之内。正常情况下，农业综合整治工作是一项资金使用周期长且密集的过程，这个过程一般都需要持续 2 到 3 年。由于贷款期限与指标交易间存在的差异，加大了项目融资的难度，也加大了已经获取融资的机构的还贷风险。

8.2 风险防控

（1）利率风险的防控

在发行结束后，向相关证券交易场所提出本期债券上市交易流通的申请，可以加大其流动性，使本期债券利率风险分散出去，最大限度地保障好投资人的长期、合理的投资收益。

(2) 偿付风险的防控

加强工作管理，通过提高管理和运营效率，做到规范管理募集资金运用渠道，合法合理，将资本结构牢牢控制在手，将财务风险控制在合理范围内，以保证本期债券的按时足额兑付的顺利进行。

(3) 流动性风险的防控

债券的承销商必须竭尽全力促进本期债券的交易，不论承销商是不是主承销商，使其处于快速流动的状态，从而降低债券流动性风险。

(4) 风险监管和转移

建立风险分散机制，实行再担保。加强事前、事中合事后的风险控制，实行全程风险管理制度。建立健全外部监管体系，包括自律和他律两个层面。

8.3 分析结论

本项目风险都在可控范围之内，且项目单位地方财政已进行合理规划，项目财务效益较好，属于国家支持项目，并且有较强的偿债能力，融资风险较低。

九、事前绩效评价

9.1 项目投资合规性与项目成熟度

（1）项目建设的合规性

项目实施主体为贵德县自然资源和林业草原局，符合法律法规对实施机构主体资格的要求。

申报实施项目已报请有关部门审批，取得方式及程序符合相关法律法规。

2022年6月8日，贵德县发展和改革局出具《2022年贵德县农业综合整治项目可行性研究报告》的批复（编号：贵政发改【2022】118号），项目投资审批流程合法合规。

（2）项目成熟度

本项目为新建项目，项目的审批程序较完整，并且具有较好的经济效益及社会效益，技术论证是可行的，效益是合理的。应抓住当前机遇争取上级主管部门的支持，积极筹措资金。

9.2 项目资金来源和到位可行性

根据总体规划中各项工程建设内容、规模和计算指标测算，该项目估算投资16000万元。

本项目由田型调整、灌溉与排水、道路工程和农田防护工程组成。其中工程施工费14060.76万元，占总投资的87.88%；其他费用共计

1473.22 万元，占总投资的 9.21%；不可预见费 466.02 万元，占总投资的 2.91%。

本项目结余指标可用于基础设施、民生类项目配置使用，结合青海省占补平衡指标交易情况，本次交易指标价格按照最低价格上浮 40%，按照 25200.00 元/亩保守估算，节余指标交易收益 18611.91 万元，本项目按照新增粮食产能指标的交易率按照 80%考虑，项目投入运营后新增粮食产能指标收益为 294.60 万元。该项目运营期可实现的营业收入总额为 18906.51 万元，可以产生持续稳定的现金流入，能够保障项目债券存续期各年度还本付息需求。

9.3 债券资金需求的合理性

经测算，项目估算投资 16000 万元，实施完成后，可实现收入 18906.51 万元，扣除运营成本 240.24 万元，项目实现的各项收益合计 18666.27 万元。2023 年项目拟申请发行 9000.00 万元，按照调入债券的利率 3.44%及债券剩余年限预测，债券利息总额 928.80 万元，地方政府债券本息合计 9928.80 万元。根据以上测算，项目收益覆盖债券本息总额的倍数为 1.88 倍，项目预期收益与融资达到平衡。

9.4 项目偿债计划可行性和偿债风险点

1. 项目偿债计划可行性

项目实施完成后，预期收益与融资达到平衡，具有较强偿债能力，项目申请发行专项债券的本息可通过项目节余指标交易收入偿还。

2. 偿债风险点

(1) 投资风险

投资风险主要包括投资测算不准确和技术风险。投资测算不准确风险是指在项目实施过程中由于前期测算对未来经营预测、项目实施进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断失误或者不可控因素和随机因素的影响，造成实际投资与预算投资之间出现较大差值，导致资金流入不及时或者资金短缺，从而影响项目的顺利实施，进而出现项目不能正常运营，无法按期对债券进行还本付息的严重后果。技术风险为项目施工中存在的不定因素会导致项目不能按时推进，导致项目延期，从而影响项目的收益及偿还能力。

建议加强项目建设前期的调研工作，在做投资估算时加强信息收集的正确性，全面考虑有可能出现的不可控因素和随机因素，尽量减小预测投资和实际投资之间的差值；在项目实施过程中严格控制建设范围及规模，同相关部门做好沟通和协调工作，做好现场勘察和详细调查，在设计上充分考虑工程实施的方便性和可行性，做到预算投资与实际投资的差额控制在合理范围内，专款专用；制定阶段性资金使用计划，做好资金预先安排计划，严格按照实施进度控制资金使用，不拖期，不挪用资金。

(2) 预期收益市场风险本项目用于偿还债券本息的预期收益来源主要为项目节余指标交易收入，存在一定的不确定性和波动可能性，有可能给本项目专项债券本息偿付带来风险。

为控制预期收益市场风险，要密切关注项目节余指标交易价格变动情况及市场供需情况，及时合理地制定相关预案，并加强资金管理，压缩不合理支出，实行严格的费用预算管理，提高资金使用效率。此外，每年初针对到期债务，测算偿债缺口，筹集偿债准备金，最大程度预防预期收益风险对项目预期收益与融资自求平衡方案产生的影响。

(3) 利率波动风险

利率波动风险是指由于国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素引起债务资本市场利率的波动而使投资者遭受损失的风险。利率是影响债券利息的决定性因素：当利率提高时，债券利息也会大幅度增加；当利率降低时，债券利息也会大幅度降低，所以利率波动将会对项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

为控制利率风险，要合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

判断和分析项目的偿债风险因素，并对风险进行评估。

9.5 绩效目标的合理性

综上所述，本项目符合国家政策要求，建设条件具备，建设规模合理，建设标准适当，建设方案可行，本项目建设是必要可行的，符

合项目总体目标。

在政策预算和项目预算绩效目标申报表中，对本项目各项绩效指标进行了充分细化量化，符合项目建设数量标准；质量指标中对验收合格率及使用年限进行了设定，符合项目质量及相关工程质量设计标准；时效指标对项目建设周期及项目建成后收入进行了设定，符合项目建设时间要求及项目建成后收入要求；效益指标中对项目产生的总体收益及可达到的社会效益、可持续影响及群众满意度进行设定。

综合本项目总体绩效目标及绩效指标设定情况，分析得出项目绩效目标制定充分完整，对项目产生的效益能进行定性定量的设定，与项目可行性研究报告相关数据吻合，符合项目绩效管理需求。

9.6 评价结论

政府专项债券项目事前绩效评估评分

评估指标	权重	评级分值	项目得分	评估结论
项目合规性	25%	25	24	
财经纪律风险评估	10%%	10	10	
筹资可行性	10%	10	10	
需求合理性	20%	20	20	
风险可控性	10%	10	10	
绩效目标合理性	20%	20	20	
实施方案可行性	5%	5	5	
合计			99	予以支持

项目相关性显著，绩效可实现性较强，实施过程控制有效，预期绩效具有一定可持续性，且财政资金投入风险可控。综合评价，对该项目应“予以支持”。

十、主要部门责任

本项目主管部门是指贵德县自然资源和林业草原局。主管部门负责牵头编制和完善专项债券实施方案，配合省财政厅加强专项债券管理，指导和监督做好专项债券发行管理相关工作。负责审核汇总申请使用专项债券的建设规划和债券资金需求(含成本测算等)，组织做好专项债券项目库建设与地方政府债务管理系统的衔接，配合做好全省专项债券发行准备工作，监督并规范专项债券资金的使用，组织管理及时足额缴纳相关专项收入等。并按照政府债务管理要求，根据专项债务风险、专项收入因素，复核专项债券资金需求。按项目编制收支预算总体平衡方案和分年平衡方案，全面反映项目收入、支出、举债、还本付息及资产等，完成项目库填报工作，做好专项债券额度管理、预算管理、发行准备、资金使用、缴纳专项收入、还本付息等工作。

十一、项目批复

本项目已取得批复文件如下：

2022年6月8日，贵德县发展和改革局出具《2022年贵德县农业综合整治项目可行性研究报告》的批复（编号：贵政发改【2022】118号）

བྱི་ཀ་ཚེ་འཕེལ་བྱས་དང་འཛུགས་སྐྱོར་བྱེད་ཡིག་ཆ།
贵德县发展和改革局文件

贵政发改〔2022〕118号

签发人：贾昭

**贵德县发展和改革局
关于 2022 年贵德县农业综合整治项目
可行性研究报告的批复**

县自然资源和林业草原局：

你局《关于 2022 年度贵德县农业综合整治项目可行性研究报告立项的函》（贵自然资源函〔2022〕115 号）收悉。经研究，同意实施 2022 年度贵德县农业综合整治项目。现就该项目可研批复如下：

- 一、项目主管单位：贵德县人民政府
- 二、建设单位：贵德县自然资源和林业草原局
- 三、建设地点：贵德县河东乡

四、主要建设内容：主要工程为田型调整、灌溉排水工程、田间道路工程、农田防护工程等组成。建设内容有：（1）田型调整 7385.68 亩，土壤培肥 2954.27t，酸性土壤改良剂 22.16t。（2）灌溉与排水工程本项目配套新建渠道 98824m，渠系配套建设水工建筑物：新建取水口 11 座、分水口 145 座、跌水 3839 座、退水

206座、农口3869座、车桥86座，便桥2895座。新铺设管道10427.75m。配套分水井3座，给水栓69座，镇墩630座，排气井27座，排水井21座，检查井85座。（3）田间道路工程新建田间道路总长58249m。（4）农田防护工程。

五、项目总投资16000万元，资金来源为申请专项债券资金。

六、工程的设计、建设及运行要满足国家环保标准，采取有效措施，降低能耗，提高效率，确保工程质量和安全。

七、工程设备采购及建设施工均按《招标投标法》的规定，采用公开招标方式进行。工程造价以签订的合同为基础，以经审计的工程财务决算为准，并以此作为企业财务核算依据。

八、请根据本批复文件，办理前期相关手续。

九、如对本批复文件所规定的有关内容进行调整，请及时以书面形式告知我局，并按照有关规定办理。

十、本批复文件有效期限为2年，自发布之日起计算。在批复文件有效期内项目未开工建设的，应在批复文件有效期满30日前向我局申请延期。项目在批复文件有效期内未开工建设也未申请延期的，或虽提出延期申请但未获批准的，本批复文件自动失效（本批复仅用于项目申报）。



抄送：档。

贵德县发展和改革委员会

2022年6月8日印发