

东营市垦利区中心城区土地储备
专项债券项目实施方案

项目单位：东营市自然资源和规划局垦利分局土地
矿产发展服务中心

主管部门：东营市自然资源和规划局垦利分局

财政部门：东营市垦利区财政局

2025 年 06 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

东营市垦利区中心城区土地储备项目

（二）项目主体

项目实施单位：东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心，已纳入全国土地储备机构名录，名录代码：TC370521。

项目主管部门：东营市自然资源和规划局垦利分局。

资产持有单位：东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心。

（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）。

2025年3月28日，东营市垦利区人民政府出具了《关于制定东营市垦利区2025年度土地储备计划的批复》（垦政土

字〔2025〕7号），同意垦利区2025年度土地储备计划，本项目已纳入计划清单。

本项目已纳入了年度土地储备计划，自然资源部全民所有土地资产管理信息系统中对应的储备地块标识码为：3705052025R000019、3705052025R000023、3705052025R000030。

本项目已在自然资源部土地市场动态监测与监管系统“妥善处置闲置存量土地”模块中进行了备案。

本项目地块需符合国土空间规划（包括“三区三线”划定、控制性详细规划）等要求，符合国土空间总体规划且权属清晰无争议。

（四）地块信息

本项目包含3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	垦利区民丰湖周边住宅一期项目	普通商品住房用地	回收闲置存量土地	垦利街道办事处景苑路以东、同兴路以北	6.79513
2	垦利区民丰湖周边住宅二期项目	普通商品住房用地	回收闲置存量土地	垦利街道办事处景苑路以东、同兴路以北	5.6398
3	垦利区民丰湖周边住宅三期项目	普通商品住房用地	回收闲置存量土地	垦利街道办事处景苑路以东、同兴路以北	4.21655
合计					16.65148

（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 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、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，经测算评估价格为 46,011.0724 万元，相较企业土地成本 46,015.00 万元，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 2%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 53,000.00 万元，其中，自有资金 7,900.00 万元，本期拟发行专项债券 26,400.00 万元，后续拟

发行专项债券 18,700.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计（万元）	民丰湖 1 期 地块	民丰湖 2 期 地块	民丰湖 3 期 地块
估算总投资	53,000.00	22,100.00	17,600.00	13,300.00
一、自有资金	7,900.00	3,300.00	2,600.00	2,000.00
二、债务资金				
（一）已发行专项债券				
（二）本期拟发行专项债券	26,400.00	11,000.00	8,800.00	6,600.00
（三）后续拟发行专项债券	18,700.00	7,800.00	6,200.00	4,700.00

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 16.65148 公顷，用途为居住用地。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及东营市垦利区未来 GDP 增速预测土地出让收入。拟出让地块的评估土地出让单价约 3,318.00 万元/公顷；东营市垦利区 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 3.7%、11%、5.4%、8.2%、7.7%，近 5 年平均增速 7.2%，2025 年 GDP 目标增速 6%；根据谨慎性原则，本次按照东营市垦利区 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%。

表 3 土地出让收入预测表

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/m ²)	预期土地出让收 益(万元)
1	垦利区民丰湖周 边住宅一期项目	普通商品 住房用地	6.79513	2031 年	3318.00	31,982.27
2	垦利区民丰湖周 边住宅二期项目	普通商品 住房用地	5.6398	2031 年	3318.00	26,544.54
3	垦利区民丰湖周 边住宅三期项目	普通商品 住房用地	4.21655	2031 年	3318.00	19,845.81
	合计		16.65148			78,372.63

（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《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) 中的规定, 将国有土地出让平均纯收益的 20% 用于农业土地开发, 且资金全部留归市、县(市、区), 省级不作集中。东营市垦利区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）项目融资平衡情况

表 4 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	78,372.63	75,748.30	73,197.61
土地收储成本/土地熟化成本	B	45,090.85	45,090.85	45,090.85
土地收储专项债券利息	C	7,892.50	7,892.50	7,892.50
土地出让净收入	D=A-B-C	25,389.28	22,764.95	20,214.26
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	11,582.04	10,663.52	9,770.78
其中：农业土地开发资金	F	66.61	66.61	66.61
计提保障性安居工程资金	G=(D-F)*10%	2,532.27	2,269.83	2,014.77
计提农田水利建设资金	H=(D-F)*10%	2,532.27	2,269.83	2,014.77
计提教育资金	I=(D-F)*10%	2,532.27	2,269.83	2,014.77
计提国有土地收益基金	J=A*5%	3,918.63	3,787.41	3,659.88
计提其他资金	K	-	-	-
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	66,790.59	65,084.78	63,426.83
专项债券本金合计	N	45,100.00	45,100.00	45,100.00
专项债券利息合计	O	7,892.50	7,892.50	7,892.50
专项债券本息合计	P=N+O	52,992.50	52,992.50	52,992.50
项目净现金流覆盖专项债券本息的 覆盖倍数	Q=M/P	1.26	1.23	1.20

（四）应付专项债券本息情况

本项目本期拟发行专项债券 26,400.00 万元，后续拟发行专项债券 18,700.00 万元，假设债券期限为 7 年，年利率为 2.50%，在债券存续期内每年支付债券利息，到期一次性偿还本金。专项债券还本付息情况如下。

表 5 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		45,100.00		45,100.00	2.50%		-
2026 年	45,100.00			45,100.00	2.50%	1,127.50	1,127.50
2027 年	45,100.00			45,100.00	2.50%	1,127.50	1,127.50
2028 年	45,100.00			45,100.00	2.50%	1,127.50	1,127.50
2029 年	45,100.00			45,100.00	2.50%	1,127.50	1,127.50
2030 年	45,100.00			45,100.00	2.50%	1,127.50	1,127.50
2031 年	45,100.00			45,100.00	2.50%	1,127.50	1,127.50
2032 年	45,100.00		45,100.00	-	2.50%	1,127.50	46,227.50
合计		45,100.00	45,100.00			7,892.50	52,992.50

（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 66,790.59 万元，专项债券本息合计 52,992.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.26。

四、专项债券使用与项目收入缴库安排

债券下发后需在一年内使用完毕。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、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。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

本项目实施单位为东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心，项目主管部门为东营市自然资源和规划

局垦利分局，本次拟申请专项债券 2.64 亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

(1)优化土地资源配置

通过收回收购存量闲置土地，可以将这些未充分利用的土地资源重新纳入规划和管理，从而提高土地的利用效率。这有助于缓解城市用地紧张的问题，为城市发展提供更多的空间。

闲置土地的存在是对土地资源的浪费。通过收回收购，可以推动土地的节约集约利用，实现土地资源的可持续利用。

(2)防止国有资产流失

城市国有存量土地是国有资产的重要组成部分。通过收回收购闲置土地，可以确保这些国有资产得到有效保护，防止其流失或被不当利用。

土地资源的合理开发和利用关系到国家的长远利益。通过实施收回收购项目，可以确保土地资源的合理开发和利用，维护国家的整体利益。

(3)推动城市建设和经济发展

收回收购闲置土地可以用于城市基础设施建设、公共设施建设等，从而推动城市建设的进一步完善。

通过重新规划和开发闲置土地，可以吸引更多的投资，带动相关产业的发展，从而推动经济的增长。

(4)响应国家政策

国家鼓励地方政府通过收回、收购等方式妥善处置闲置土地，以支持地方经济发展。东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心实施收回收购存量闲置土地项目，正是响应国家政策的体现。

通过实施该项目，可以推动国家关于闲置土地处置政策的落实，确保政策目标的实现。

(5)解决社会问题

闲置住宅用地往往存在环境脏乱差等问题，通过收回收购并进行重新规划和开发，可以改善居民的居住环境。

将闲置住宅用地转化为有效的住房供应，可以缓解城市住房紧张的问题，满足更多居民的住房需求。

本项目的实施具有重要的现实意义和深远的社会影响。

2、项目实施的公益性

(1)提升城市土地利用效率

通过收回收购存量闲置土地，东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心能够将这些未充分利用的土地资源重新纳入城市规划和土地利用计划中。这不仅有助于优化城市土地资源配置，提高土地利用效率，还能减少土地资源的浪费，为城市的可持续发展奠定坚实基础。这一举措体现了政府对公共资源的高效管理和合理利用，符合公共利益的需求。

(2)改善城市环境和居民生活质量

闲置住宅用地往往由于缺乏维护和管理，容易成为城市环境的“盲点”。这些土地上可能杂草丛生、垃圾堆积，严重影响城市美观和居民生活质量。通过收回收购并进行适当的规划和开发，东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心能够改善这些区域的环境状况，提升城市整体形象。同时，这些土地还可以被转化为公园、绿地、公共设施等，为居民提供更好的生活环境和休闲空间，从而提高居民的生活质量和幸福感。

(3)促进房地产市场的健康发展

房地产市场的健康发展对于城市经济的稳定增长和社会稳定具有重要意义。东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心通过收回收购存量闲置土地，可以有效控制土地供应节奏，调节房地产市场供求关系。这有助于防止房价过快上涨和房地产市场泡沫的产生，维护房地产市场的平稳运行。同时，这些土地的开发和利用还能为房地产市场提供更多的优质房源，满足不同层次、不同需求的购房者的需求。

(4)推动城市更新和产业升级

随着城市化的不断推进和产业结构的调整升级，城市更新和产业升级成为城市发展的重要方向。东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心通过收回收购存量闲置土

地，可以为城市更新和产业升级提供更多的土地资源支持。这些土地可以被用于建设新兴产业园区、创新创业基地等，推动城市产业的转型升级和高质量发展。同时，这些项目的实施还能带动相关产业的发展和就业机会的增加，为城市经济发展注入新的活力。

(5)保障公共利益和社会公平

政府作为公共利益的代表和维护者，有责任确保土地资源的公平分配和合理利用。东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心通过回收收购存量闲置土地项目，可以确保这些土地资源得到更加公平、合理的利用。这有助于减少土地资源的浪费和不当利用，保障公共利益和社会公平。同时，这些项目的实施还能为城市弱势群体提供更多的住房保障和就业机会，促进社会和谐稳定。

综上所述，东营市自然资源和规划局垦利分局土地矿产发展服务中心回收收购存量闲置土地项目实施有助于推动城市的可持续发展和社会的全面进步。

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、项目投资合规性

(1)符合《关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量

闲置土地的通知》

①政策明确目的之一是减少市场存量房地产用地规模，收回收购存量闲置土地项目与之契合，能将企业无力或无意愿开发的住宅用地收回或收购，纳入政府土地储备，减少市场上闲置住宅用地存量，增强政府对土地市场的调控能力。

②通过专项债券资金收回收购，使企业将闲置土地资产变现，增加企业资金流动性，有利于房企集中资金用于保交房等工作，缓解企业资金压力，促进房地产市场的稳定。

③政策规定了收回收购的主体为纳入名录管理的土地储备机构，明确了范围、价格标准和程序等。项目实施时需遵循这些规范，如由土地储备机构委托经备案的土地估价机构对拟收地块开展价格评估，确保收地价格公允合理，程序规范透明。

(2)符合《自然资源部国家发改委关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号）

①对于企业无力开发的土地，属于政策中可协商收回或收购的范畴。收回收购存量闲置土地项目可按照政策要求，对符合条件的闲置住宅用地，依据企业具体情况和土地现状，采取协商收回或收购的方式进行处置。

②政策旨在帮助企业盘活存量土地资产、鼓励并购转让、支持地方政府收地等，项目的实施符合政策导向，有助于推动闲置存量住宅用地的盘活利用，优化土地资源配置。

(3)符合《闲置土地处置办法》

①项目以《闲置土地处置办法》中对闲置土地的界定为基础，确定需要收回收购的闲置存量住宅用地范围，对超过动工开发日期满一年未动工开发，或已动工但开发建设面积占比不足、已投资额占比不足且中止开发建设满一年的国有建设用地，可认定为闲置土地并纳入处置范围。

②办法提出的协议有偿收回国有建设用地使用权等处置方式，为项目实施提供了操作依据，项目可根据实际情况，与土地使用权人协商，通过有偿收回的方式将闲置住宅用地纳入政府土地储备，实现土地的重新利用。

(4)符合《国土资源部关于推进土地节约集约利用的指导意见》

①项目致力于收回收购存量闲置土地，符合提高存量建设用地在土地供应总量中比重的要求，有助于释放存量建设用地空间，优化城市土地利用结构，提高土地节约集约利用水平。

②政策提出建立存量建设用地盘活利用激励机制，项目的实施可视为一种激励措施，通过收回收购闲置土地，对积极配合的企业给予一定的资金支持或政策优惠，同时对不积极处置闲置土地的企业形成压力，促进土地的有效利用。

5、项目成熟度

项目目前建设条件完善成熟。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资 53,000.00 万元，其中：申请政府专项债券 45,100.00 万元，占项目总投资的 85.09%；建设单位自筹 7,900.00 万元，占项目总投资的 14.91%。

项目资本金由政府统筹安排，资金来源有保障。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目预期收入来源于收回收购闲置土地的出让收入，按照土地出让政策规定，扣除农业土地开发资金、保障性安居工程资金、农田水利建设资金、教育资金、国有土地收益基金后，用于平衡债务融资本息，覆盖倍数为 1.26，符合专项债券“收益自平衡”要求，预测合理、可行。

8、债券资金需求合理性

项目总投资 53,000.00 万元，其中申请债券 45,100.00 万元，项目申请债券比例占比为 85.09%，根据“财政部自然资源部关于印发《土地储备项目预算管理办法（试行）》的通知（财预〔2019〕89 号）的规定：专项债券发行规模不超过项目预期土地出让收入的 70%”。申请专项债券占项目预期土地出让收入的 58%，符合债券发行要求。

9、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

本项目计划发行专项债券 45,100.00 万元，假设本次发行

债券票面利率为 2.50%，期限 7 年，在债券存续期内，利息每年支付一次，到期一次性偿还本金。经评估分析，项目按 GDP 目标增速的 100% 计算的本息覆盖倍数 1.26、按 GDP 目标增速的 90% 计算的本息覆盖倍数 1.23、按 GDP 目标增速的 80% 计算的本息覆盖倍数 1.20，偿债能力充足，偿债计划可行。

(2) 偿债风险点

项目收益对数量较为敏感，如果市场供需态势发生较大变化，价格降低，将会对项目的收益带来一定风险。

(3) 应对措施

按照项目进度合理合规使用债券资金，并使资金收益最大化。根据施工进度合理规划资金使用，建立报备报批制度，确保债券资金合规使用。债券资金及项目对应收入不得用于项目之外的其他投资。同时，在确保资金安全的前提下，应做好财务规划，提高资金收益，减轻还本付息压力。

10、绩效目标合理性

(1) 目标明确性

评价要点：①绩效目标设定是否明确；②与部门长期规划目标、年度工作目标是否一致；③项目受益群体定位是否准确；④绩效目标和指标设置是否与项目高度相关。

本项目建设过程中所需的建材、设备将带动相关行业的发展，同时，项目的建设将明显改善当地投资环境，也能实现一

定的税收，对区域经济起到一定的促进作用。

(2)目标合理性

评价要点：①绩效目标与项目预计解决的问题是否匹配；②绩效目标与现实需求是否匹配；③绩效目标是否具有一定的前瞻性和挑战性；④绩效指标是否细化、量化，指标值是否合理。

本项目从项目的产出数量、质量、时效、成本，经济效益、社会效益、可持续影响、服务对象满意度方面明确绩效目标，指标与相关规划、计划相符，绩效目标与现实需求相匹配，绩效目标可细化、量化，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66,790.59万元，专项债券本息合计52,992.50万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为1.26，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。