

烟台黄渤海新区存量闲置土地项目一土地储备 专项债券项目实施方案



项目单位：烟台市土地储备和利用中心

主管部门：烟台市自然资源和规划局

财政部门：烟台市财政局



二〇二五年六月

一、项目基本情况

（一）项目名称

黄渤海新区存量闲置土地项目—土地储备专项债券项目

（二）项目主体

项目实施单位：烟台市土地储备和利用中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：烟台市自然资源和规划局。

资产持有单位：烟台黄渤海新区自然资源和规划局。

（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）。

本项目已纳入经烟台市人民政府批准的2025年土地储备计划，且符合国土空间总体规划。

（四）地块信息

本项目包含2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	烟台业达地产有限公司北地块	居住用地、商业服务业用地	回收闲置存量土地	黄渤海新区 III-4小区	4.23819
2	烟台康云产业发展有限公司(住宅)地块	居住用地、商业服务业用地	回收闲置存量土地	黄渤海新区 A-22 小区	5.93444
合 计					10.17263

(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,就低选择评估价格作为收地基础价格,经集体决策后按基础价格下调 20%作为收地价格。收地价格为 33400.00 万元。

(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

项目资金筹措包括财政资金、发行专项债券方式。本项目估算总投资 38827.33 万元，其中：财政资金 5427.33 万元，2025 年拟发行专项债券 33400.00 万元。债券资金当年全部支出用于收回收购土地。本期拟发行专项债券 16000.00 万元，后续拟发行专项债券 17400.00 万元。

表 2 项目资金来源情况（单位：万元）

资金来源	金额合计 (万元)	其中：烟台业达地 产有限公司北地 块	其中：烟台康云 产业发展有限公司（住宅）地块
估算总投资	38827.33	18579.49	20247.84
一、自有资金/财政资金	5427.33	2579.49	2847.84
二、债务资金	33400.00	16000.00	17400.00
（一）已发行专项债券	-	-	-
（二）本期拟发行专项债券	16000.00	16000.00	-
（三）后续拟发行专项债券	17400.00	-	17400.00

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，预期土地出让收入用来偿还本金和利息，剩余部分再按规定处理，因此项目按照预期收益与融资自求平衡进行测算。按照专项债券偿还要求，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以非税收入上缴国库，由税收部分代征，并用于本项目专项债券本息的偿付。

1、测算背景

按照收储计划，收储范围内总收储面积 10.17263 公顷。

地块一：烟台业达地产有限公司北地块，用途为居住用地、商业服务业用地，收储面积 4.23819 公顷；地块二：烟台康云产业发展有限公司（住宅）地块，用途为居住用地、商业服务业用地，收储面积 5.93444 公顷。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及分析确定的烟台黄渤海新区 GDP 增速预测土地出让收入，评估的现土地价格为 5487.27 万元/公顷。

同比增速按照可比价格计算，烟台黄渤海新区 2022-2024 年全市生产总值（GDP）同比增速按可比价格计算分别为 5.1%、6.6%、6.4%，近三年平均增速 6.03%。根据谨慎性原则，此次预测按照 6.00% 计算土地价格的增长。

（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、保障性安居工程资金、农田水利建设资金、教育资金。

1、从土地出让金中计提的两项，分别是国有土地收益基金和农业土地开发资金。

（1）国有土地收益基金。山东省财政厅、山东省国土资源厅、中国人民银行济南分行《关于印发〈山东省国有土地使

《国有土地使用权出让收支管理办法》的通知》（鲁财综〔2007〕29号）文件规定，由财政部门从缴入地方国库的招标、拍卖、挂牌和协议方式出让国有土地使用权所取得的总成交价款中，划出一定比例的资金，用于建立国有土地收益基金，实行分账核算。我省计提比例为5%。国有土地收益基金主要用于土地收购储备，包括土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费、拆迁补偿费以及前期土地开发支出。

（2）农业土地开发资金。山东省财政厅、山东省国土资源厅《关于印发〈山东省用于农业土地开发的土地出让金管理实施暂行办法〉的通知》（鲁财综〔2004〕110号）文件规定，我省用于农业土地开发的土地出让金是指市、县级人民政府从本级土地出让平均纯收益中划出的20%部分。计算公式为：从土地出让金划出的农业土地开发资金=土地出让面积×土地出让平均纯收益征收标准（对应所在地征收等别，福山区[黄渤海新区]47元）×20%。农业土地开发资金主要用于农业土地开发的支出，主要包括土地整理和复垦、宜农未利用地的开发、基本农田建设以及改善农业生产条件的土地开发。

2、从土地出让收益中计提的三项，分别是农田水利建设资金、教育资金和保障性住房建设资金。

国有土地出让收益是指土地出让收入中扣除收储成本、土地开发等支出后的余额。

（1）农田水利建设资金。山东省财政厅、山东省水利厅

《关于印发〈山东省国有土地出让收益计提农田水利建设资金使用管理暂行办法〉的通知》（鲁财综〔2011〕186号）文件规定，各市、县财政部门负责从国有土地出让收益中计提农田水利建设资金，计提比例为10%。其中20%缴入中央国库，20%省级国库，60%缴入地方国库。农田水利建设资金专项用于农田水利建设，主要包括小型农田水利设施、田间工程和灌区末级渠系的建设、发展节水灌溉、农田水利设施的工程日常维护及管理支出等。

（2）教育资金。山东省财政厅、山东省教育厅《关于印发〈山东省国有土地出让收益计提教育资金使用管理暂行办法〉的通知》（鲁财综〔2011〕189号）文件规定，各市、县财政部门负责从国有土地出让收益中计提教育资金，计提比例为10%。从土地出让收益中计提的教育资金，实行专款专用，重点用于农村（含县镇，下同）学前教育、义务教育和高中阶段（以下简称农村基础教育）学校的校舍建设和维修改造、教学设备购置等项目支出。

（3）保障性住房建设资金。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）文件规定，各市、县财政部门负责从国有土地出让收益中计提保障性住房建设资金，严格按照不低于10%的比例安排资金。保障性住房建设资金统筹用于廉租住房、公共租赁住房、城市和国有工矿棚户区改造等保障性安居工程。

(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	83932.64	80662.95	77503.05
土地收储成本/土地熟化成本	B	33443.00	33443.00	33443.00
土地收储专项债券利息	C	5377.40	5377.40	5377.40
土地出让净收入	$D=A-B-C$	45112.24	41842.55	38682.65
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J$	17797.23	16652.84	15546.87
其中: 农业土地开发资金	F	95.62	95.62	95.62
计提保障性安居工程资金	$G=(D-F)*10\%$	4501.66	4174.69	3858.70
计提农田水利建设资金	$H=(D-F)*10\%$	4501.66	4174.69	3858.70
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	4501.66	4174.69	3858.70
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	4196.63	4033.15	3875.15
项目可用于专项债券融资平衡 的息前净现金流	$M=A-E$	66135.41	64010.11	61956.18
专项债券本金合计	N	33400.00	33400.00	33400.00
专项债券利息合计	O	5377.40	5377.40	5377.40
专项债券本息合计	$P=N+O$	38777.40	38777.40	38777.40
项目净现金流覆盖专项债券本 息的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.71	1.65	1.60

(四) 应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券 16000.00 万元, 假设债券期限为 7 年, 利率为 2.30%, 预计后续发行专项债券 17400.00 万元, 假设债券期限为 7 年, 利率为 2.30%, 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 5-1 项目本期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		16000.00		16000.00	2.30%	0.00	0.00
2026 年	16000.00			16000.00	2.30%	368.00	368.00
2027 年	16000.00			16000.00	2.30%	368.00	368.00
2028 年	16000.00			16000.00	2.30%	368.00	368.00
2029 年	16000.00			16000.00	2.30%	368.00	368.00
2030 年	16000.00			16000.00	2.30%	368.00	368.00
2031 年	16000.00			16000.00	2.30%	368.00	368.00
2032 年	16000.00		16000.00	0.00	2.30%	368.00	16368.00
合计		16000.00	16000.00			2576.00	18576.00

表 5-2 项目后续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		17400.00		17400.00	2.30%	0.00	0.00
2026 年	17400.00			17400.00	2.30%	400.20	400.20
2027 年	17400.00			17400.00	2.30%	400.20	400.20
2028 年	17400.00			17400.00	2.30%	400.20	400.20
2029 年	17400.00			17400.00	2.30%	400.20	400.20
2030 年	17400.00			17400.00	2.30%	400.20	400.20
2031 年	17400.00			17400.00	2.30%	400.20	400.20
2032 年	17400.00		17400.00	0.00	2.30%	400.20	17800.20
合计		17400.00	17400.00			2801.40	20201.40

（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 66135.41 万元，专项债券本息合计 38777.40 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.71。

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

本项目实施单位为烟台市土地储备和利用中心，项目主管部门为烟台市自然资源和规划局，2025 年拟申请专项债券 33400.00 万元用于项目实施。

（二）评估内容

1、评估重点：项目实施的必要性、经济效益及社会效益进行分析。

2、评估工作组基本情况：评估组由项目单位相关人员及业内专家组成，负责评估计划制定，方案起草，资料收集、整理、分析，实施现场评估。

3、指标体系设置情况：详见指标体系及评分表（附表 1）。

4、评估方式方法：

本次事前绩效评估采取实地考察、论证评审、咨询座谈等方式进行。

本次事前绩效评估方法主要包括成本效益分析法、比较法。

（1）成本效益分析法，是将项目存续期内的支出与效益

进行对比分析，以评估政策和项目的资金及管理效率。

（2）对比分析法，是通过对绩效目标与预期实施效果，历史与当期情况，综合分析政策和项目的绩效情况。

（三）评估分值和指标分析

1、评估分值

项目评估总分为 99 分，建议纳入专项债券申报范围。

2、指标分析

（1）立项实施的必要性

项目立项依据充分，与国家法律法规、国民经济和社会发展规划总体规划、国家行业规划及省、市、区经济和社会发展规划相符；需求迫切，与其他政策（项目）不存在交叉重叠；职能及财政投入相关性高。评估总得分 10 分。

（2）项目实施的公益性

项目能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；能对土地市场起到有效调控的作用，并使得土地资源组合进一步优化。评估总得分 10 分。

（3）项目实施的收益性

项目预期收益主要来源于储备土地的后续出让收入，结合区域经济发展趋势及土地市场供需分析，收益预测合理，能够覆盖专项债券本息，但土地周边规划调整对土地增的助力程度一般。评估总得分 10 分。

（4）资金合规性

项目筹资合规，使用合理性较高，风险基本可控性。评估总得分 9 分。

（5）项目成熟度

项目已完成土地权属调查，被收储单位已表达签约意向；已纳入年度储备计划，短期内可以达到土地供应条件；无重大法律纠纷和未决事项，具备短期内启动实施的条件。评估总得分 10 分。

（6）项目资金来源和到位可行性

方案可行性较高，条件充足，地方政府债务率处于警戒线以下，财政承受能力充足。评估总得分 10 分。

（7）项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入实现条件完善，成本预算规模合理且可控。评估总得分 10 分。

（8）项目债务需求合理性

项目债务需求与项目总投资、年度支出计划匹配，无过度融资；债券期限与土地出让周期一致，无期限错配风险，并且资金专户管理，严格用于土地收储。评估总得分 10 分。

（9）项目偿债计划可行性和偿债风险点

项目以土地出让收入为第一还款来源，按年度出让计划设置偿债节点，本息偿付时间与现金流匹配；项目单位市场风险控制措施一般，市场及管理风险控制措施健全。评估总

得分 10 分。

(10) 绩效目标合理性

项目目标及指标合理性均较高，评估总得分 10 分。

(四) 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 66135.41 万元，专项债券本息合计 38777.40 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.71 符合专项债发行要求；项目可以通过自筹、发行专项债券等方式完成资金筹措，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。

附表 1

事前绩效评估指标体系及评分表

一级指标	二级指标	评估要点	分值	得分	扣分原因
项目实施的必要性（10分）	依据充分性	①项目设立是否与国家法律法规、国民经济和社会发展规划总体规划、国家行业规划及省、市、区经济和社会发展规划相符。	2	2	
	需求必要性	②项目设立是否具有迫切现实需求，是否是所要解决问题的必要条件； ③项目设立是否与其他政策（项目）存在交叉重叠。	3	3	
	职能相关性	④项目设立是否符合政策制定或实施主体职能定位。	2	2	
	财政投入相关性	⑤项目设立是否符合市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的要求，其中产业类政策和项目是否符合公平竞争要求； ⑥是否符合事权与支出责任相适应原则。	3	3	
项目实施的公益性（10分）	推动城乡建设	①项目是否能提升当地城乡一体化水平、改善居民生产生活环境的需要。	3	3	
	调控土地市场	②项目是否能有效调控土地市场，促进房地产市场止跌回稳。	3	3	
	优化组合土地资源	③项目是否使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。	4	4	
项目实施的收益性（10分）	收益预测合理性	①项目预期收益的预测是否合理。	3	3	
	项目偿债能力	②项目预期收益能否覆盖本息的倍数是否大于1.2。	4	4	
	项目土地增值潜力	③项目周边规划能否促进土地增值，保障收益的可实现性。	3	3	

资金合规性(10分)	筹资合规性	①项目资金筹集是否合法合规, 各级财政分摊方式和比例是否合理。	3	3	
	使用合理性	②财政资金支持方式是否科学, 总预算和年度预算规模是否明确合理。	3	3	
	风险可控性	③财政可承受能力和债务风险评估结果是否支持; ④筹资风险是否可控。	4	3	符合债务规模要求, 风险基本可控。
项目成熟度(10分)	前期准备成熟度	①是否已完成土地权属调查, 被收储单位是否已表达签约意向。	3	3	
	实施条件的成熟度	②是否已纳入年度土地储备计划, 短期内能否达到土地供应条件。	3	3	
	风险是否可控	③是否无重大法律纠纷或未决事项, 具备短期内启动实施的条件。	4	4	
项目资金来源和到位可行性(10分)	方案可行性	①项目实施方案是否内容完整、计划合理、步骤清晰、切实可行; ②项目实施与目标实现是否显著关联。	3	3	
	条件充足性	③项目是否具备实施的资源条件和外在环境。	3	3	
	财政预算资金充足性	④地方政府债务率是否处于警戒线以下, 财政承受能力是否充足。	4	4	
项目收入、成本、收益预测合理性(10分)	收入合理性	①项目收入预测与规划条件及开发方案是否一致。	3	3	
	成本合理性	②项目预算申请和绩效目标是否匹配, 是否提出预算规模建议。	3	3	
	成本可控性	③项目实施期间总成本是否可控, 是否存在“敞口”风险, 是否采取科学有效的成本控制措施。	4	4	
项目债券需求合理性(10分)	规模合理性	①项目债务需求与项目总投资、年度支出计划是否匹配, 无过度融资。	3	3	
	期限合理性	②项目债券期限与土地出让周期是否一致, 有无期限错配风险。	3	3	
	用途合理性	③项目资金是否专户管理, 严格用于土地收储。	4	4	

项目偿债计划可行性和偿债风险点 (10分)	偿债计划可行性	①项目是否按照出让计划设置偿债节点, 本息偿付时间与现金流是否匹配。	3	3	
	市场风险控制	②项目单位是否能根据市场情况适时调整用途或开发程度提高土地市场适用性。	3	3	
	实施风险控制	③项目单位是否建立项目进度跟踪和监督机制, 能够解决实施过程中出现的问题	2	2	
	管理风险控制	④项目管理制度是否健全。	2	2	
绩效目标合理性 (10分)	目标合理性	①项目是否有明确清晰的绩效目标; ②项目的绩效目标是否与立项相关政策、规划、工作目标相符, 与实际工作需要相匹配; ③项目受益群体定位是否准确。	5	5	
	指标合理性	④项目绩效指标是否全面充分、细化量化、可衡量、易获取; ⑤指标值是否具有科学性、前瞻性和约束力等。	5	5	
合计			100	99	