

烟台市蓬莱区收回收购存量闲置土地项目 2 实施方案

项目单位：烟台市蓬莱区土地资源储备和利用中心

（烟台市蓬莱区矿产资源储备中心）

主管部门：烟台市蓬莱区自然资源和规划局

财政部门：烟台市蓬莱区财政局

2025 年 6 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

烟台市蓬莱区回收收购存量闲置土地项目 2

（二）项目主体

项目实施单位：烟台市蓬莱区土地资源储备和利用中心（烟台市蓬莱区矿产资源储备中心），已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：烟台市蓬莱区自然资源和规划局。

资产持有单位：烟台市蓬莱区土地资源储备和利用中心（烟台市蓬莱区矿产资源储备中心）。

（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回收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蓬莱区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 4 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	城发金沙江路 南 2022	零售商业用地	回收闲置存量 土地	金沙江路南、泊王村	1.9154
2	丰盛威继光路 西 2022	零售商业用地	回收闲置存量 土地	威继光路西、新港路北	2.7609
3	城发 2022 南 关路北	零售商业用地	回收闲置存量 土地	南关路北、小泰山东路 西	4.2692
4	城义置业登州 路西 2023	零售商业用地	回收闲置存量 土地	南环路北、登州路西	7.8648
合计					16.8103

(五) 项目实施安排

本项目拟于 2026 年 6 月完成土地收储工作，计划于 2032 年 6 月完成土地出让工作。

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 20%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 37,016.73 万元，其中，自有资金 5,016.73 万元，本期拟发行专项债券 21,000.00 万元，后续拟发行专项债券 11,000.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计 (万元)	其中：城发 金沙江路南 2022 地块	丰盛戚继 光路西 2022 地块	城发 2022 南关路北 地块	城义置业登 州路西 2023 地块
估算总投资	37,016.73	3,187.75	6,894.49	9,476.25	17,458.24
一、自有资金	5,016.73	387.75	994.49	1,276.25	2,358.24
二、债务资金	32,000.00	2,800.00	5,900.00	8,200.00	15,100.00
（一）已发行专项债券					
（二）本期拟发行专项债券	21,000.00		5,900.00		15,100.00
（三）后续拟发行专项债券	11,000.00	2,800.00		8,200.00	

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 16.8103 公顷，用途包括用于城镇住宅用地等。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及烟台市蓬莱区 GDP 增速预测土地出让收入。评估土地价格约 2,687.60 万元/公顷；烟台市蓬莱区 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 3.3%、8.7%、5.2%、6.8%、6%，近 5 年平均增速 6%，2025 年 GDP 目标增速 6%；根据谨慎性原则，本次按照烟台市蓬莱区 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%。

（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、用于乡村振兴支持农业农村的土地收入等。

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），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 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。

根据《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》（中办发〔2020〕32号），按照缴入国库的土地出让总收入的 10%计提用于乡村振兴支持农业农村的土地收入。

其他费用主要为项目运营成本，包括土地出让业务费、土地看护费用、不可预见费等，按土地出让收入的 0.1%估算。

（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	67,932.99	65,286.59	62,729.04
土地收储成本	B	37,016.73	37,016.73	37,016.73
土地收储专项债券利息	C	4,928.00	4,928.00	4,928.00
土地出让净收入	D=A-B-C	25,988.26	23,341.86	20,784.31
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	18,068.80	16,877.92	15,727.00
其中：农业土地开发资金	F	117.67	117.67	117.67
计提保障性安居工程资金	G=(D-F)*10%	2,587.06	2,322.42	2,066.66
计提农田水利建设资金	H=(D-F)*10%	2,587.06	2,322.42	2,066.66
计提教育资金	I=(D-F)*10%	2,587.06	2,322.42	2,066.66
计提国有土地收益基金	J=A*5%	3,396.65	3,264.33	3,136.45
用于乡村振兴支持农业农村的土地收入	K=A*10%	6,793.30	6,528.66	6,272.90
其他费用（如土地看管费用等）	L=A*0.1%	67.93	65.29	62.73
项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流	M=A-E-L	49,796.26	48,343.38	46,939.31
专项债券本金合计	N	32,000.00	32,000.00	32,000.00
专项债券利息合计	O	4,928.00	4,928.00	4,928.00
专项债券本息合计	P=N+O	36,928.00	36,928.00	36,928.00

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
项目净现金流覆盖专项债券本息 的覆盖倍数	Q=M/P	1.35	1.31	1.27

(四) 应付专项债券本息情况

本项目本期拟发行专项债券 21,000.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.20%；后续拟发行专项债券 11,000.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.20%。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		32,000.00		32,000.00	2.20%	0.00	0.00
2026 年	32,000.00			32,000.00	2.20%	704.00	704.00
2027 年	32,000.00			32,000.00	2.20%	704.00	704.00
2028 年	32,000.00			32,000.00	2.20%	704.00	704.00
2029 年	32,000.00			32,000.00	2.20%	704.00	704.00
2030 年	32,000.00			32,000.00	2.20%	704.00	704.00
2031 年	32,000.00			32,000.00	2.20%	704.00	704.00
2032 年	32,000.00		32,000.00	0.00	2.20%	704.00	32,704.00
合计		32,000.00	32,000.00			4,928.00	36,928.00

(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

49,796.26 万元，专项债券本息合计 36,928.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.35。

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蓬莱区土地资源储备和利用中心（烟台市蓬莱区矿产资源储备中心），项目主管部门为烟台市蓬莱区自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 2.1 亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

储备地块拟开发用途为城镇住宅用地，主要用于居住区建设，有利于适度延伸蓬莱城市发展空间，提升城市品质和内涵，提升居民幸福指数。地块位于《烟台市蓬莱区国民经济和社会发展规划第十四个五年规划和 2023 年远景目标纲要》《烟台市国土空间总体规划（2021-2035 年）》确定的两河新区片区、蓬

莱之心片区城市更新重点片区，项目的实施紧迫性、重要性强。

土地利用效益方面，项目的实施将区域内闲置的土地，开发为可集约、集中、有序使用的建设用地，改善区域环境质量，提升区域土地综合质量，提高居民幸福指数；可以有效提升土地承载能力，提高土地投入产出，带动地方经济发展；能够有效缓解土地供需矛盾，有利于推进片区居住用地提升，促进土地资源要素的统筹利用。

经济效益方面，本方案实施可以为城市拓展建设空间，增加土地出让收益，为经济发展提供要素保障；同时可以拉动固定资产投资，创造新的税收增长点。除直接效益外，项目配套建设市政设施、公用设施以及其他配套基础设施，具备土地开发建设投资的良好基础设施条件，优化了投资环境，对外部投资具有较强的吸引力，未来引入项目的投产运营将带动区域整体经济的提升以及税收收入的增加。

社会效益方面，本项目的实施不仅能够整合盘活存量闲置用地，实现用地节约、布局优化和要素集约，腾退空间用于城市建设，而且能够改善人居环境，提升城市建设品质和内涵，促进人口聚集，实现城市能级提升。

2、项目实施的公益性

土地储备项目的建设是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，是党和国家对新形势下推动改革发展提出的根本要求，是具有重大创新价值的发展战略。

土地收储工作是对土地市场有效调控的客观需要。《土地储备管理办法》中明确指出：各地政府应根据调控土地市场的需要，确定收储土地的规模和范围，进行合理规划。对于闲置低效利用的国有存量建设用地进行优先储备。政府通过征用、收购、置换、收回等方式，从分散的土地使用者手中把土地集中起来，使得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。

3、项目实施的收益性

项目预计土地出让收入可达 67,932.99 万元，财务分析表明，财务评价指标较好，敏感性分析结果表明，本项目能够适应市场变化，具有较强的抗风险能力。

4、项目建设投资合规性

本项目能够促进城市基础设施建设和经济发展。项目筹集的资金可以投入与土地开发相关的基础设施建设中，完善基础设施能够提升土地价值，吸引投资和项目落地，进而推动地方经济的发展。

5、项目成熟度

项目单位严格按照规定进行项目立项、备案、规划许可等项目申报及审批，资金申请、审批及拨付已经区财政局审批，

项目成熟度高。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目资金来源为自有资金及发行专项债券，项目资金来源渠道合规，筹资方式符合规定，资金筹措程序科学规范，经过相关论证，论证资料齐全，资金筹措体现权责对等，财权和事权相匹配，无财政承受能力风险和筹资风险。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入、成本测算依据充分，成本合理，项目投入成本与预期产出相匹配，收益预测合理。

8、债券资金需求合理性

专项债券是落实积极财政政策的重要抓手，在带动扩大有效投资、稳定宏观经济等方面发挥着重要作用。本项目的实施对于地方政府来说，专项债券用于收购存量土地，也能够增强地方政府的资金流动性，缓解地方政府的资金压力，支持地方经济发展、保障民生；对于市场来说，收回收购存量闲置土地有助于改善市场供求关系，是促进房地产市场止跌回稳的关键举措，可见利用专项债收回收购存量闲置土地可以取得“一举多得”的效果。

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

经测算，本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量

为 49,796.26 万元，专项债券本息合计 36,928.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.35，偿债能力充足，偿债计划可行。

（2）偿债风险点

项目合规性风险：项目可能存在不符合土地利用总体规划、城乡规划等相关规划要求，或未取得必要的审批文件等问题。

资金筹集与偿还风险：债券发行可能面临市场认购不足，导致资金筹集困难；或土地出让收入不稳定，无法按时足额偿还债券本息。

土地市场风险：土地市场受宏观经济、政策调控等因素影响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。

项目实施风险：项目在实施过程中可能因拆迁安置困难、工程建设延误等原因，导致项目无法按时完成，影响土地出让和收益。

管理与运营风险：项目管理不善，可能导致资金使用效率低下、资产闲置浪费等问题。

（3）应对措施

项目前期要进行全面的规划审查和文件梳理确保土地储备项目符合各项规划和政策要求，取得完备的立项用地、规划

等审批手续。

提前做好市场调研和分析,合理确定债券发行规模和发行时间,提高债券的吸引力。同时,要对土地市场进行准确预测,制定合理的土地出让计划,确保有稳定的收入来源用于偿债。建立偿债准备金制度,在土地出让收入不足时用准备金弥补缺口。

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。

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,确保项目按时完工。

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。

10、绩效目标合理性

(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49,796.26万元,专项债券本息合计36,928.00万元,项目净现

金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.35，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。