

德州市乐陵市食尚新街地块土地储备专项债券项目 实施方案

项目单位：乐陵市自然资源综合服务中心

土地综合整治挖潜中心

主管部门：乐陵市自然资源局

财政部门：乐陵市财政局

2025 年 6 月

一、项目基本情况

(一) 项目名称

乐陵市食尚新街地块土地储备专项债券项目。

(二) 项目主体

项目实施单位：乐陵市自然资源综合服务中心(乐陵市土地综合整治挖潜中心)，已纳入全国土地储备机构名录，土地储备机构名录代码 TC371481，统一社会信用代码 12371481MB2535308Q。

项目主管部门：乐陵市自然资源局。

资产持有单位：乐陵市自然资源综合服务中心(乐陵市土地综合整治挖潜中心)。

(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)。

本项目已纳入经德州市乐陵市政府批准的土地储备年度

计划，纳入处置存量闲置土地清单的项目，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	食尚新街地块	商服用地	回收闲置存量土地	乐陵市广源路与阜平路交叉口东南侧	0.6640
合计					0.6640

（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。2025 年所申请的专项债券资金当年支出使用完毕。

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 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

本项目估算总投资 2,244.50 万元，其中，项目单位自有资金 344.50 万元，本期拟发行专项债券 1,900.00 万元，所申请的专项债券资金当年可支出使用完毕。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计（万元）	其中：食尚新街地块
估算总投资	2,244.50	2,244.50
一、财政资金	344.50	344.50
二、债务资金	1,900.00	1,900.00
（一）已发行专项债券		
（二）本期拟发行专项债券	1,900.00	1,900.00
（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 0.6640 公顷，用途为商服用地。

2、土地出让价格预测

计算土地价格的增速，按两个增速（即德州市乐陵市 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 4.1%、8.5%、4.1%、7.1%、6.8%，近 5 年平均增速 6.12%，2025 年 GDP 目标增速 7%）中孰低确定增长率。按上述方法确定乐陵市预计 GDP 的增速如表所示：

项目	按预计 GDP 增长率的 100%	按预计 GDP 增长率的 90%	按预计 GDP 增长率的 80%
乐陵市食尚新街地块土地储备专项债券项目	6.12%	5.51%	4.90%

3、参考地价

本项目预期出让时限为 7 年，经查询乐陵市土地交易中心土地出让信息，参考乐陵市出让土地交易价格确定本棚改项目出让土地价格，参考地价如下表：

参照已出让土地价格情况

序号	出让年份	地块编号	位置	竞得单位	土地出让面积（㎡）	土地出让现金流入（万元）	单价（万元/㎡）	出让用途（仅限住宅、商业）
1	2023	LL2023-62	云红南大街与府北路西南侧	乐陵市城市资产经营建设投资有限公司	44,933.00	17,524.00	0.39	商服用地

合计	44,933.00	17,524.00	0.39	
----	-----------	-----------	------	--

（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、教育资金、农田水利建设资金、城镇廉租住房保障资金、土地出让业务成本等。

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《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《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）规定，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 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《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 关于印发<廉租住房保障资金管理办法>的通知》(财综〔2007〕64号),市县财政部门应当按照当年实

际收取的土地出让总价款扣除实际支付的征地补偿费(含土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费)、拆迁补偿费、土地开发费、计提用于农业土地开发的资金以及土地出让业务费等费用后的余额中按照不低于 10%的比例安排用于廉租住房保障的资金。

(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	按预计增速的 80%预测
土地出让收入	A	3,924.79	3,769.07	3,618.67
土地收储成本	B	1,912.00	1,912.00	1,912.00
土地收储专项债券利息	C	332.50	332.50	332.50
土地出让净收入	D=A-B-C	1,680.29	1,524.57	1,374.17
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	856.42	799.73	744.99
其中: 农业土地开发资金	F	1.99	1.99	1.99
计提城镇廉租住房保障资金	$G=(A-B-F-K)*10\%$	193.23	177.97	163.23
计提农田水利建设资金	$H=(A-B-F-K)*10\%$	193.23	177.97	163.23
计提教育资金	$I=(A-B-F-K)*10\%$	193.23	177.97	163.23
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	196.24	188.45	180.93
计提土地出让业务成本	K	78.50	75.38	72.37
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	$M=A-E-L$	3,068.37	2,969.33	2,873.68
专项债券本金合计	N	1,900.00	1,900.00	1,900.00
专项债券利息合计	O	332.50	332.50	332.50
专项债券本息合计	$P=N+O$	2,232.50	2,232.50	2,232.50
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.37	1.33	1.29

(四) 应付专项债券本息情况

本项目本期拟发行专项债券 1,900.00 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	-	1,900.00		1,900.00	2.50%	-	-
2026 年	1,900.00			1,900.00	2.50%	47.50	47.50
2027 年	1,900.00			1,900.00	2.50%	47.50	47.50
2028 年	1,900.00			1,900.00	2.50%	47.50	47.50
2029 年	1,900.00			1,900.00	2.50%	47.50	47.50
2030 年	1,900.00			1,900.00	2.50%	47.50	47.50
2031 年	1,900.00		-	1,900.00	2.50%	47.50	47.50
2032 年	1,900.00		1,900.00		2.50%	47.50	1,947.50
合计		1,900.00	1,900.00			332.50	2,232.50

（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 2,873.68 万元，专项债券本息合计 2,232.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.29。

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。所申请的专项债券资金当年可支出使用完毕

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

本项目实施单位为乐陵市自然资源综合服务中心(乐陵市土地综合整治挖潜中心)，项目主管部门为乐陵市自然资源局，本次拟申请专项债券 1900 万元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

（1）项目实施的紧迫性

当前各地闲置未开发的土地相对较多，而市场供应过剩会导致土地价格下跌，进而影响房地产市场的稳定。通过发行专

项债券收储闲置土地，可以减少市场上的土地供应，调节土地市场供需关系，稳定土地价格，增强市场信心，促进房地产市场止跌回稳。

一方面，地方政府在基础设施建设、民生保障等方面存在较大的资金需求，而土地出让收入是地方政府重要的资金来源之一。收储闲置土地后，待市场条件合适时再出让，能够增加未来的土地出让收入，缓解地方政府的资金压力。另一方面，对于房地产企业来说，将闲置土地变现可以回笼资金，集中力量用于保交房等重点工作，缓解企业的流动性和债务压力，有助于防范房地产企业的债务风险。

（2）项目实施的重要性及意义

是落实党中央、国务院精神的重要举措。2024年9月26日中央政治局会议，研究存量闲置土地盘活支持政策。

2024年12月16日国务院第48次常务会，研究审议通过地方政府专项债券管理机制，允许专项债券用于土地储备领域。

2024年12月22日《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）明确“允许专项债券用于土地储备，支持城市政府回收符合条件的闲置存量土地，有需求的地区也可用于新增土地储备”。

李强总理《政府工作报告》表述：“拟安排地方政府专项

债券 4.4 万亿元，重点用于投资建设、土地收储和收购存量商品房”。

促进房地产止跌回稳。《自然资源部 国家发展改革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）提出盘活存量土地资产、鼓励并购转让、支持地方政府收地等 18 条政策措施。促进节约集约用地，积极稳妥化解重点领域风险，推动房地产高质量发展。

2025 年政府工作报告中提出持续用力推动房地产市场止跌回稳。因城施策调减限制性措施，加力实施城中村和危旧房改造，充分释放刚性和改善性住房需求潜力。优化城市空间结构和土地利用方式，合理控制新增房地产用地供应。盘活存量用地和商办用房，推进收购存量商品房，在收购主体、价格和用途方面给予城市政府更大自主权。拓宽保障性住房再贷款使用范围。发挥房地产融资协调机制作用，继续做好保交房工作，有效防范房企债务违约风险。有序搭建相关基础性制度，加快构建房地产发展新模式。

自然资源部印发《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），明确可以通过发行专项债券资金，支持收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的房地产用地等存量闲置土地。充分发挥土地储备蓄水池调控作用，减少市场存量土地规模、改善土

地供需关系，对促进房地产止跌回稳具有积极作用。

土地储备在保障“净地”“熟地”和集中统一供地、保障重大产业项目和民生项目精准落地、盘活低效存量土地等方面发挥了重要作用。资金保障是做好土储工作的重要支撑。2017—2019年，全国共发行土地储备专项债券1.5万亿，占全国专项债券的34.7%。2025年自然资源部对《土地储备管理办法》进行修订，为规范债券申报审核，会同财政部印发《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》。

严控增量，优化存量，提高质量。全国两会期间住房和城乡建设部部长倪虹表示，将会同有关部门长短结合、标本兼治，坚决稳住楼市。一是巩固政策组合拳效果，继续打好保交房攻坚战，加大白名单贷款投放力度，按照“应进尽进、应贷尽贷”要求，充分保障项目建设交付。二是努力实施城中村改造和危旧房改造，稳妥推进货币化安置，让城中村居民拥有更多自主选择权。三是推进收购存量商品房，支持地方在收购主体价格和用途方面充分行使自主权。四是改革完善房地产开发、销售等基础性制度，适应人民群众高品质住房的需要，推动建设安全、舒适、绿色、智慧的好房子，促进房地产市场平稳健康发展。

（3）项目实施所带来的经济效益

项目出让收益：土地储备专项债券资金用于土地征收、拆

迁、平整等前期开发工作，提升了土地的开发价值和市场吸引力。通过土地出让，地方政府可以获得显著的土地出让收入，这部分收入可以用于偿还债券本息，形成良性循环。

税收贡献：土地出让收入的增加直接带动了地方财政收入的增长。此外，土地开发后带来的相关税收（如房地产税、契税、增值税等）也将为地方政府提供稳定的财政收入来源。促进区域经济发展：土地储备项目的实施，通常伴随着基础设施的建设和完善，如道路、供水、供电、通信等配套设施的提升。这些基础设施的改善将吸引更多的企业和投资者入驻，带动区域经济的快速发展。

提升城市功能与竞争力：通过土地储备项目的实施，城市的功能布局将得到优化，城市面貌将得到改善，进而提升城市的整体竞争力和吸引力。这将有助于吸引更多的人才、资本和技术流入，推动城市经济的高质量发展。

（4）项目实施所带来的社会效益

土地资源是经济社会发展的重要基础，通过盘活存量闲置土地和土地储备，科学利用每一块土地，让每一寸土地发挥出最大的社会效益。

一是通过重新规划和利用未充分利用或利用不当的土地资源，可以有效缓解土地供需矛盾，为城市的可持续发展提供更多的土地资源支持。二是减少市场存量土地规模，更好发挥

土地储备“蓄水池”和投放调节的功能，稳定市场预期。三是增加资金流动性和债务压力，有利于房企集中资金用于保交房。四是收储后形成“净地”“优地”，既有利于补齐公共服务设施短板改善环境，满足居住需要，也可以腾出空间支持实体经济发展，促进有效投资。五是地方政府收储资金来源更加多元化，打通了收储资金短缺的痛点，将给房地产市场提供难得的增量资金。六是营造一个和谐的社会氛围，保持了社会长期稳定。

（5）项目实施所带来的生态效益

闲置土地如果长期无人管理，可能会被随意侵占、非法倾倒垃圾或进行其他破坏性行为，对周边生态环境造成破坏。通过收储，可以对这些土地进行有效管控，防止生态系统进一步受损。

收储闲置土地有助于避免盲目扩张和乱占耕地等现象，实现土地资源的合理规划和高效利用。

2、项目实施的公益性

闲置土地长期未得到有效利用，造成了土地资源的浪费。通过专项债券资金收回收购存量闲置土地，能够将这些土地重新纳入土地储备体系，进行合理规划和开发利用，提高土地资源的利用效率，避免土地资源的闲置和浪费。

有助于减少市场存量土地规模，更好地发挥土地储备“蓄

水池”和投放调解的功能，稳定市场预期，促进土地市场的平稳健康发展。政府可以根据市场需求，有计划地将收储的土地进行出让或用于其他公益性项目建设，避免土地市场的大起大落。

3、项目实施的收益性

土地储备专项债券资金用于土地收储工作，提升了土地的开发价值和市场吸引力。通过土地出让，地方政府可以获得显著的土地出让收入，这部分收入可以用于偿还债券本息，形成良性循环。

4、项目建设投资合规性

本项目地块已纳入德州市乐陵市 2025 年度土地储备计划。地块对应的储备地块标识码编号 3714812024R001130，属于存量闲置地块，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”模块中备案。符合“三区三线”管控要求；当前乐陵市控制性详细规划正在按照国土空间总体规划为框架进行编制，已明确该地块的建设控制指标。

5、项目成熟度

本项目地块已纳入德州市乐陵市 2025 年度土地储备计划。

6、项目资金来源和到位可行性

项目总投资 2,244.50 万元，申请债券 1900 万元解决，其

余 344.50 万元由财政资金解决，资金来源充足，债券发行合理合规，具有较强的可行性。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入主要是土地出让收入，成本主要为收储成本和利息，本项目投入资源及成本与预期产出及效果相匹配，成本测算依据相对充分，测算数据相对合理，符合行业、市场规律，项目收入、成本、收益预测合理。

8、债券资金需求合理性

项目总投资 2,244.50 万元，需要债券资金 1900 万元，占比 15.35%，项目资本金为 344.50 万元，项目资本金比例为 84.65%。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流为 2,873.68 万元，专项债券本息合计 2,232.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.29。偿债计划具有可行性。

10、绩效目标合理性

项目绩效主要设置产出指标、效益指标、满意度指标等项目绩效，负责具体组织实施本部门的绩效考评工作；财政厅负责制定统一的绩效考评规章制度，指导、监督、检查省直部门的绩效考评工作，并视情况对部门的绩效考评结果进行检查，可以聘请或授权社会中介组织和有关专家学者参与其中。绩效

考评范围方面，起步阶段可只限于具体项目，以行政事业类项目和其他类项目为主，一般不考评基建项目，同时应主要选择具有较大社会效益、部门有较大自主决策权的项目进行考评。取得经验后，要逐步改变目前对具体的财政支出项目进行绩效考评的做法，逐步将绩效考评的范围扩大到包括消耗性支出、公共工程支出等所有公共支出。

（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 2,873.68 万元，专项债券本息合计 2,232.50 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.29，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。