

泰山区存量回购土地储备项目 专项债券项目实施方案

项目单位：泰安市土地收购储备中心

主管部门：泰安市自然资源和规划局

财政部门：泰安市财政局

2025 年 6 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

泰山区存量回购土地储备项目

（二）项目主体

项目实施单位：泰安市土地收购储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。

名录代码：TC370901；统一社会信用代码：12370900495184285p。

项目主管部门：泰安市自然资源和规划局。

资产持有单位：泰安市土地收购储备中心。

（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）。

本项目已纳入经泰安市人民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 6 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	所在位置	土地面积 (公顷)	备注
			(存量/新增)			
1	泰安万阅文化旅游有限公司地块 3	其他商服	回收闲置存量土地	该宗地位于泰前街道办事处杏园村。北至碧霞湖大街，南至、西至杏园村土地，东至明堂路	3.4563	
2	泰安万阅文化旅游有限公司地块 1	居住用地	回收闲置存量土地	该宗地位于泰前街道办事处杏园村。北至、东至、西至均为杏园村土地，南至碧霞湖大街	7.7847	
3	泰安万阅文化旅游有限公司地块 2	居住用地	回收闲置存量土地	该宗地位于泰前街道办事处杏园村。北至、东至、西至均为杏园村土地，南至碧霞湖大街。	3.4484	
4	泰安市泰山城市建设投资有限公司地块 1	普通商品住房	回收闲置存量土地	岱阳大街以北。北至规划一路，南至岱阳大街，西至规划五路，东至规划四路。	4.6959	
5	泰安市泰山城市建设投资有限公司地块 2	普通商品住房	回收闲置存量土地	岱阳大街以北。北至规划一路，南至岱阳大街，西至规划四路，东至规划三路。	3.3300	
6	泰安市东岳置业有限公司地块	商务金融	回收闲置存量土地	长城路以东，北至岱阳大街，南至规划十二路，西至泰安市土地收购储备土地、东至规划十路	5.1365	
合计					27.8518	

（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 年前完成土地出让工作。

二、项目投资估算及资金筹措方案

（一）编制依据

1、《泰安市人民政府关于市辖区纳入处置存量闲置土地项目清单等 7 个事项的批复》（泰政字〔2025〕23 号）；

2、《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）；

3、《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）；

4、《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）；

5、《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）；

6、土地估价机构出具的地价评估报告；

7、企业土地成本材料；

8、集体决策证明材料。

（二）项目收回收购价格论证情况

本项目经有资质的评估机构对收回收购土地价格开展了

评估测算。

泰安万阅文化旅游有限公司地块 3 地块评估价格为 2250.00 万元/公顷，企业取得价格为 1650.00 万元/公顷。经比较，选择企业取得价格和评估价格中较低的作为收地基础价格，收地基础价格 1650.00 万元/公顷。经集体决策后按基础价格下调 0.5%作为收地价格，项目收地价格为 1641.75 万元/公顷。

泰安万阅文化旅游有限公司地块 1 地块评估价格为 2250.00 万元/公顷，企业取得价格为 1650.00 万元/公顷。经比较，选择企业取得价格和评估价格中较低的作为收地基础价格，收地基础价格 1650.00 万元/公顷。经集体决策后按基础价格下调 0.5%作为收地价格，项目收地价格为 1641.75 万元/公顷。

泰安万阅文化旅游有限公司地块 2 地块评估价格为 2250 万元/公顷，企业取得价格为 1650.00 万元/公顷。经比较，选择企业取得价格和评估价格中较低的作为收地基础价格，收地基础价格 1650.00 万元/公顷。经集体决策后按基础价格下调 0.5%作为收地价格，项目收地价格为 1641.75 万元/公顷。

泰安市泰山城市建设投资有限公司地块 1 普通商品住房评估价格为 6750.00 万元/公顷，企业取得价格为 7500.00 元/公顷。经比较，选择企业取得价格和评估价格中较低的作为收

地基础价格,收地基础价格 6750.00 万元/公顷。经集体决策后按基础价格下调 0.5%作为收地价格,项目收地价格为 6716.25 万元/公顷。

泰安市泰山城市建设投资有限公司地块 2 普通商品住房评估价格为 6750.00 万元/公顷,企业取得价格为 7500.00 元/公顷。经比较,选择企业取得价格和评估价格中较低的作为收地基础价格,收地基础价格 6750.00 万元/公顷。经集体决策后按基础价格下调 0.5%作为收地价格,项目收地价格为 6716.25 万元/公顷。

泰安市东岳置业有限公司地块商务金融评估价格为 2250.00 万元/公顷,企业取得价格为 2250.00 元/公顷。经比较,选择企业取得价格和评估价格中较低的作为收地基础价格,收地基础价格 2250.00 万元/公顷。经集体决策后按基础价格下调 0.5%作为收地价格,项目收地价格为 2238.75 万元/公顷。

本项目区内所涉及的管网、道路、绿化等基础配套设施费用 13800 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

本项目估算总投资 103319.61 万元，其中，财政资金 13819.61 万元，本期拟发行专项债券 89500.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计 (万元)	泰安万阅文化旅游有限公司地块 3	泰安万阅文化旅游有限公司地块 1	泰安万阅文化旅游有限公司地块 2
估算总投资	103319.61	5674.38	12780.53	5661.41
一、财政资金	13819.61	3.38	3.53	3.41
二、债务资金	89500	5671	12777	5658
(一) 已发行专项债券				
(二) 本期拟发行专项债券	89500	5671	12777	5658
(三) 后续拟发行专项债券				

表 2 项目资金来源情况续表

资金来源	泰安市泰山城市建设投资有限公司地块 1	泰安市泰山城市建设投资有限公司地块 2	泰安市东岳置业有限公司地块	基础设施建设
估算总投资	31538.84	22365.11	11499.34	13800
一、财政资金	3.84	3.11	2.34	13800
二、债务资金	31535	22362	11497	
(一) 已发行专项债券				
(二) 本期拟发行专项债券	31535	22362	11497	

(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 27.8518 公顷，用途为普通商品住房、商务金融和其他商服用地。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及泰安市未来 GDP 增速预测土地出让收入。泰安万阅文化旅游有限公司地块 3 其他商服用地预估土地价格约为 2250.00 万元/公顷；泰安万阅文化旅游有限公司地块 1 普通商品用房用地预估价格为 5250.00 万元/公顷；泰安万阅文化旅游有限公司地块 2 普通商品用房用地预估价格为 5250.00 万元/公顷；泰安市泰山城市建设投资有限公司地块 1 普通商品用房用地预估价格为 6900.00 万元/公顷；泰安市泰山城市建设投资有限公司地块 2 普通商品用房用地预估价格为 6900.00 万元/公顷；泰安市东岳置业有限公司地块商务金融用地预估价格为 2400.00 万元/公顷。泰安市 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 3.5%、6.1%、4.3%、6.4%、5.8%，近 5 年平均增速 5.22%，

2025 年 GDP 目标增速 5.5%；根据谨慎性原则，本次按照泰安市 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 5.22%。

（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。

根据省财政厅鲁财综〔2004〕110 号规定，农业土地开发资金=土地出让面积×土地出让平均纯收益标准（对应所在地征收等别）×20%。市直、泰山区、岱岳区区域按照国有土地使用权出让面积 10.6 元/平方米计算。

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	182460.71	177097.79	171865.90
土地收储成本/土地熟化成本	B	89519.61	89519.61	89519.61
土地收储专项债券利息	C	13783.00	13783.00	13783.00
土地出让净收入	D=A-B-C	79158.10	73795.18	68563.29
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	33077.13	31200.10	29368.94
其中:农业土地开发资金	F	295.23	295.23	295.23
计提保障性安居工程资金	G=(D-F)*10%	7886.29	7350.00	6826.81
计提农田水利建设资金	H=(D-F)*10%	7886.29	7350.00	6826.81
计提教育资金	I=(D-F)*10%	7886.29	7350.00	6826.81
计提国有土地收益基金	J=A*5%	9123.04	8854.89	8593.30
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	149383.58	145897.69	142496.96

专项债券本金合计	N	89500.00	89500.00	89500.00
专项债券利息合计	0	13783.00	13783.00	13783.00
专项债券本息合计	P=N+0	103283.00	103283.00	103283.00
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	Q=M/P	1.45	1.41	1.38

(四) 应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券 89500.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.2%，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	0	89500.00	0	89500	2.20%	0.00	0.00
2026 年	89500	0	0	89500	2.20%	1969.00	1969.00
2027 年	89500	0	0	89500	2.20%	1969.00	1969.00
2028 年	89500	0	0	89500	2.20%	1969.00	1969.00
2029 年	89500	0	0	89500	2.20%	1969.00	1969.00
2030 年	89500	0	0	89500	2.20%	1969.00	1969.00
2031 年	89500	0	0	89500	2.20%	1969.00	1969.00
2032 年	89500	0	89500.00	0	2.20%	1969.00	91469.00
合计						13783.00	103283.00

(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 149383.58 万元，专项债券本息合计 103283.00 万元，项目净

现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.45。

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。本项目所申请债券于发放当年使用完毕。

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

本项目实施单位为泰安市土地收购储备中心，项目主管部门为泰安市自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 8.95 亿元用于项目实施，债券于发放当年使用完毕。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

（1）提高土地利用效率：闲置土地回购储备可以减少土地资源的浪费，提高土地利用效率。通过回购和整理，这些土地可以被重新开发利用，满足城市建设和发展的需求。

（2）优化市场供求关系：回购储备闲置土地有助于优化市场供求关系，缓解房企与地方政府的资金压力，带动新投资，从而促进市场供需良性循环。

（3）增加资金流动性：闲置土地回购储备可以增加资金流动性，有利于房企集中资金用于保交房。

（4）稳定市场预期：闲置土地回购储备可以减少市场存量房地产用地规模，更好发挥土地储备“蓄水池”和投放调解的功能，稳定市场预期。

（5）规范市场秩序：回购储备闲置土地可以规范土地市场秩序，打击闲置土地行为，营造公平竞争的市场环境。

2、项目实施的公益性

土地储备项目通过政府行为调控土地市场，保障土地供应，进而促进经济发展、社会稳定和民生改善。这些目标均体现了公共利益的特点，即服务于不特定多数人的利益。

3、项目实施的收益性

通过回购闲置土地并进行再开发，政府可以通过土地出让、税收等方式增加财政收入。这些收入可以用于公共事业的建设和维护，提高公共服务水平，进一步促进社会的发展。

4、项目建设投资合规性

2024年11月11日，自然资源部印发了《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）（以下简称《通知》）快速落实闲置存量土地收回收购政策，对收购目的、收购主体、收购标的、收购流程、收购价格、土地再供应等方面进行了规范。2025

年3月6日自然资源部和财政部联合发布了《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），对《通知》进行了细化。

项目实施单位泰安市土地收购储备中心，已纳入土地储备机构名录。项目各地块均为企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地，符合回购范围的要求。项目各地块已纳入泰安市2025年土地储备计划。项目地块由泰安市土地收购储备中心委托经备案的土地估价机构，对拟收地块开展价格评估，在对比评估价格和土地成本，形成基础价格的条件下，通过综合考虑、集体决策确定收地价格，并报请泰安市人民政府批准确认。

5、项目成熟度

项目各地块均已纳入泰安市2025年土地储备计划。泰安市土地收购储备中心委托土地估价机构对拟收地块开展了价格评估，在对比评估价格和土地成本，形成基础价格的条件下，通过综合考虑、集体决策确定了收地价格，并对收储价格进行了公示。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目估算总投资103319.61万元，其中，财政资金13819.61万元，本期拟发行专项债券89500.00万元。评估认为，项目资金来源渠道、性质、额度明确，资金到位可能性一

般。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目建成后，项目收入主要为土地出让收入，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。通过对项目收入来源、成本费用和项目收益进行充分论证，预测结果较为合理。评估认为，项目收入、成本、收益预测较为合理。

8、债券资金需求合理性

本项目投向正确，拟发行地方政府专项债券 89500.00 万元，项目债券资金需求符合实际，预算测算合理。评估认为，项目债券资金需求合理。

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

本项目计划通过发行专项债券的方式，以相较其他融资方式更优惠的融资成本完成资金筹措，并以土地出让收入所对应的充足、稳定的现金流入作为后续还本付息的资金来源。评估认为，项目具有偿债计划，偿债计划切实可行。

（2）项目偿债风险点

本项目对可能存在的风险进行了全面分析和评估，并对预期风险设定了可行、有效的应对措施。评估认为，本项目对偿

债风险的认识较为全面，偿债风险比较可控。

10、绩效目标合理性

（1）绩效目标明确性

项目实施单位泰安市土地收购储备中心，会同主管部门泰安市自然资源和规划局按照要求设定了项目绩效目标，同时将绩效目标进行了细化、量化。评估认为，本项目绩效目标设定较为明确，绩效目标和指标设置与项目相关，绩效指标较为细化、量化，指标值设置合理。

（2）绩效目标合理性

本项目绩效目标与项目预计解决问题相匹配，与现实需求相匹配，具有一定的前瞻性和挑战性，绩效指标较为细化、量化，指标值设置合理。评估认为，绩效目标设置合理。

（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149383.58万元，专项债券本息合计103283.00万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为1.45，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。

**泰山区存量回购土地储备项目
土地储备专项债券项目实施方案
审核意见**

项目情况审查：该项目由纳入土地储备机构名录的单位发起申请，项目名称、规模及构成明确，具备重要的经济和社会效益。项目用地四至范围明确，权属清晰无争议，无违法情况，国土空间规划图件及批复文件齐备且符合规划要求，位于城镇开发边界内，已纳入 2025 年度土地储备计划及处置存量闲置土地清单。项目实施节奏合理、周期安排恰当，供地时序与土地储备专项债偿还周期匹配。综合分析，项目符合专项债券申报必要性。

资金平衡情况审查：该项目已完成土地取得成本预估，并测算预期收入，开展收支平衡分析，明确项目收益覆盖债券本息倍数，分析结果表明项目收益可实现自求平衡。

其他情况说明审查：项目风险因素分析得当，管控措施具备可行性。

该项目实施方案内容规范完整，符合审查要点要求，同意申请 2025 年度土地储备专项债券项目。

泰安市自然资源和规划局

2025 年 4 月 7 日

