

潍坊市坊子区
2025 年土地储备专项债券项目一实施方案

项目单位：潍坊市坊子区自然资源和规划服务中心

（潍坊市坊子区土地储备中心）

主管部门：潍坊市自然资源和规划局坊子分局

财政部门：潍坊市坊子区财政局

2025 年 7 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

潍坊市坊子区 2025 年土地储备专项债券项目一

（二）项目主体

项目实施单位：坊市坊子区土地储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：潍坊市自然资源和规划局坊子分局。

资产持有单位：潍坊市坊子区土地储备中心

（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）。

本项目已纳入经潍坊市坊子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 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	山东润坊智慧农业发展有限公司 2024-F02	其他商服用地	回收闲置存量土地	坊子区九马路以南、规划路以西	4.3415
2	山东润坊智慧农业发展有限公司 2024-F41	其他商服用地	回收闲置存量土地	坊子区九马路以南、规划路以西	4.1704
合计					8.5119

(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 23183.80 万元，其中，自有资金 4683.80 万元，本期拟发行专项债券 9400.00 万元，后续拟发行专项债券 9100.00 万元。

表 2 项目资金来源情况（可根据地块数量增减列）

资金来源	金额合计（万元）	其中：山东润坊智慧农业发展有限公司 2024-F02 地块	山东润坊智慧农业发展有限公司 2024-F41 地块
估算总投资	23183.80	11841.8	11342.00
一、自有资金	4683.80	2391.80	2292.00
二、债务资金	18500.00	9450.00	9050.00
（一）已发行专项债券	0.00	0.00	0.00
（二）本期拟发行专项债券	9400.00	4800.00	4600.00
（三）后续拟发行专项债券	9100.00	4650.00	4450.00

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 8.5119 公顷，用途包括其他商务服务用地。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及潍坊市坊子区未来 GDP 增速预测土地出让收入,潍坊市坊子区 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 4.50%、9.70%、3.70%、5.20%、5.90%,近 5 年平均增速 5.80%,2025 年 GDP 目标增速 5.5%;根据谨慎性原则,本次按照潍坊市坊子区 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 5.5%。

(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,潍坊市坊子区按照 9.40 元/平方米收取。

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《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）和《财政部关于印发〈国有土地使用权收支管理办法〉的通知》（财综〔2006〕68 号），将土地出让业务费支出科目调整为土地开发支出，用于土地前期开发性支出和与前期土地开发相关的办公、交通、固定资产购置、人员培训、聘用专业人员及诉讼和代理等支出。计提标准为土地出让收入的 1%。

（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	39283.79	37872.43	36504.77
土地收储成本/土地熟化成本	B	18500.00	18500.00	18500.00
土地收储专项债券利息	C	2590.00	2590.00	2590.00
土地出让净收入	$D=A-B-C$	18193.79	16782.43	15414.77
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	7871.17	7363.08	6870.72
其中：农业土地开发资金	F	80.01	80.01	80.01
计提保障性安居工程资金	$G=(D-F)*10\%$	1811.38	1670.24	1533.48
计提农田水利建设资金	$H=(D-F)*10\%$	1811.38	1670.24	1533.48
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	1811.38	1670.24	1533.48
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	1964.19	1893.62	1825.24
计提其他资金	$K=A*1\%$	392.84	378.72	365.05
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	$M=A-E-L$	31412.62	30509.35	29634.05
专项债券本金合计	N	18500.00	18500.00	18500.00
专项债券利息合计	O	2590.00	2590.00	2590.00
专项债券本息合计	$P=N+O$	21090.00	21090.00	21090.00
项目净现金流覆盖专项债券本息 的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.49	1.45	1.41

（四）应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券 9400.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.0%，预计后续发行专项债券 9100.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.00%，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		18500.00			2.00%		
2026 年	18500.00			18500.00	2.00%	370.00	370.00
2027 年	18500.00			18500.00	2.00%	370.00	370.00
2028 年	18500.00			18500.00	2.00%	370.00	370.00
2029 年	18500.00			18500.00	2.00%	370.00	370.00
2030 年	18500.00			18500.00	2.00%	370.00	370.00
2031 年	18500.00			18500.00	2.00%	370.00	370.00

（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 31412.65 万元，专项债券本息合计 21090.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.49。

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、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

本项目实施单位为潍坊市坊子区土地储备中心，项目主管部门为潍坊市自然资源和规划局坊子分局，本次拟申请专项债券 9400.00 万元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，是减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进房地产市场止跌回稳的关键举措。

一是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。

二是收储后形成“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。

综上所述，运用专项债券资金收回收购存量闲置对于土地优化土地资源分配、促进房地产市场健康运行、补齐城市基础设施短板、促进有效投资等方面具有重要意义，项目实施确有必要。

2、项目实施的公益性

项目实施有助于稳定房地产市场预期，增强房企保交房的筹资能力，对于促进社会和谐稳定具有重要意义。同时有助于提升社区服务设施水平，在土地重新供应前，地方政府需积极改善市政基础设施和社区服务设施等公共配套服务设施水平，这不仅提升了土地的价值，也为居民提供了更好的生活环境。项目公益属性明显。

3、项目实施的收益性

土地储备项目依靠收储地块的预期出让收益保障项目投入并获取一定利润，具有较高的经济收益能力。通过收回收购存量闲置土地，减少市场存量房地产用地规模，有效稳定市场预期，改善房地产开发企业现金流，能够促进房地产市场止跌回稳，经历一定周期的项目实施，以时间换空间，土地市场形势将明显改善，土地价格上升，在覆盖收储成本本息的基础上，具有一定的收益能力。

4、项目建设投资合规性

（1）纳入收回收购存量闲置土地清单情况

本项目地块已经潍坊市坊子区人民政府确认纳入自然资源部土地市场动态监测与监管系统中的处置存量闲置土地清单，并已同步报省级备案。

（2）纳入土地储备计划情况

本项目拟收购收回地块纳入潍坊市坊子区 2025 年度土地储备计划，且地块均在全民所有土地资产管理信息系统中有储备地块标识码。

（3）土地权属状况

项目地块均为已出让国有建设用地，权属合法，手续完善。根据潍坊市坊子区不动产登记中心查询地块信息，本项目

地块不存在抵押情况。

（4）立项审批

本项目地块均已纳入经潍坊市坊子区人民政府批准的 2025 年度土地储备计划。

拟回收收购地块的土地使用权人均已提出土地回收收购申请。

（5）规划审批

本项目地块均符合国土空间总体规划和控制性详细规划的要求。

（6）价格确认

按照拟出让地块的评估价格及潍坊市坊子区未来 GDP 增速预测土地出让收入，潍坊市坊子区 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 4.50%、9.70%、3.70%、5.20%、5.90%，近 5 年平均增速 5.80%，2025 年 GDP

目标增速 5.5%;根据谨慎性原则,本次按照潍坊市坊子区 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 5.5%。

山东润坊智慧农业发展有限公司 2024-F02 地块目前土地评价价格为 211.93 万元/亩;山东润坊智慧农业发展有限公司 2024-F41 地块目前土地评价价格为 211.07 万元/亩。

按预计增速的 100%预测,土地出让收入约为 39283.79 万元。

综上,项目开展符合相关文件要求。

5、项目成熟度

根据实施单位提供的资料本项目地块均已纳入经潍坊市坊子区人民政府批准的 2025 年度土地储备计划。

拟回收收购地块的土地使用权人均已提出土地回收收购申请,本项目地块无抵押。各地块的回收收购价格均已公示并经区政府批准,项目前期准备工作完善,项目成熟度较高。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资计划全部使用专项债券资金,全部用于土地储备回收收购价款、运营费用等,使用自有资金偿还前期利息,本项目无其他融资计划。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

根据经备案的土地估价机构出具的土地估价报告、经区政

府确定的基础价格及下调幅度的集体决策证明资料、经区政府批准确认的价格公示文件等资料,合理确定项目投资估算及成本。

项目按照拟出让地块的评估价格及当地未来 GDP 增速预测土地出让收入。

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。

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,潍坊市坊子区按照9.40元/平方米收取。

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《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）和《财政部关于印发〈国有土地使用权收支管理办法〉的通知》（财综〔2006〕68号），将土地出让业务费支出科目调整为土地开发支出，用于土地前期开发性支出和与前期土地开发相关的办公、交通、固定资产购置、人员培训、聘用专业人员及诉讼和代理等支出。计提标准为土地出让收入的 1%。

项目按当地财政实际计提基金类型和比例计提了各项基金和专项资金。

对项目收入、成本、收益预测未发现存在明显不合理的情况。

8、债券资金需求合理性

本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 31412.62 万元，融资本息合计 21090.00 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.49。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

项目可能存在潜在的实施风险、组织及管理风险、财务及融资风险、收益实现规模与预期存在差异的风险、收益专项用于偿债的操作风险、利率波动风险。项目实施方案制定了相应的风险控制计划，主要包括：

（1）建立定期评估机制，根据市场变化合理评估债券项目的成本、预期收益和对应资产价值等，动态调整完善预算平衡方案，保持项目全周期和各年度收支平衡。依托信息系统，将专项债券项目全部纳入项目库管理，涵盖项目总投资及分年度投资、融资规模及期限、预期收益及分年度偿债安排、资产评估价值等信息。

（2）加强促进现金回流。项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入和专项收入，确保资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

项目风险可控，控制措施可行。

10、绩效目标合理性

项目通过运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地，主要绩效目标是减少市场房地产用地存量，改善市场预期，改善房地产企业现金流，同时获取一定收益。项目绩效目标设置明确，与现实需求相匹配，与部门目标一致，绩效目标和指标设置与项目高度相关，具有科学性、前瞻性等，项目受益群体定位准确。项目实施的必要性较为充足，未来也将会带来一定的社会效益和经济效益，因此绩效目标较为合理。

（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 31412.62 万元，专项债券本息合计 21090.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.49，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。