

东营市太行山路以西、济南路以北土地储备
专项债券项目实施方案

项目单位：东营市土地矿产发展服务中心

主管部门：东营市自然资源和规划局

财政部门：东营市财政局

2025 年 6 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

太行山路以西、济南路以北土地储备项目

（二）项目主体

项目实施单位：东营市土地矿产发展服务中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：东营市自然资源和规划局。

资产持有单位：东营市土地矿产发展服务中心

（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）。

本项目已纳入经东营市政府批准的土地储备年度计划——东营市《中心城区2025年度房地产用地供应计划和储备计划》（东自然资规字[2025]5号），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，位于太行山路以西、海通路以东、淄

博路以南、济南路以北，地块对应的储备地块标识码编号 37052025R000169。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	太行山路以西、 济南路以北地块	国有土地	新增	太行山路以西、海通路以东、 淄博路以南、济南路以北	19.69
合计					19.69

(五) 项目实施安排

项目实施周期 7 年，从 2025 年 5 月至 2032 年 5 月。本项目拟于 2025 年完成土地收储工作，申请债券资金于本年度（2025 年）使用完毕。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及地上附着物价格开展了评估测算，经评估，土地取得费用约 8220 万元，地上附着物补偿费用约 12690 万元。土地收储项目投资情况已经东营市土地矿产发展服务中心、东营市自然资源和规划局相关会议研究通过，并经市政府城市建设“1+N”会议研究同意。

(三) 资金筹措方案

1、资金筹措原则

(1) 通过投入自有资金/财政资金 5130.5 万元，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 26030.50 万元，本期拟发行专项债券 20900.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	26030.50	100.00%	
一、资本金	5130.50	19.71%	
（一）自有资金	5130.50	19.71%	
（二）专项债券			
1、已发行专项债券			
2、本期拟发行专项债券			
3、后续拟发行专项债券			
二、债务资金（不含用作资本金部分）	20900.00	80.29%	
（一）已发行专项债券			
（二）本期拟发行专项债券	20900.00	80.29%	
（三）后续拟发行专项债券			
（四）银行融资			

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 19.69 公顷，用途包

括教育用地、住宅用地、商业用地等。

2、土地出让价格预测

按照近三年出让地块的成交价格均值及东营市未来 GDP 增速预测土地出让收入。近三年住宅用地成交价格均值约 4521.26 万元/公顷、商业用地成交价格均值约 2710.23 万元/公顷；东营市 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 3.8%、8.5%、4.30%、7.00%、6.5%，近 5 年平均增速 6.02%，2025 年 GDP 目标增速 5.5%；根据谨慎性原则，本次按照东营市 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 5.5%，在近三年地块成交价格均值基础上下浮 20%计算。

表 3 土地出让收入预测表

序号	地块名称	用地性质	土地面积 (公顷)	出让时间	近三年成交价格 (万元/公顷)	预期土地出让收 益(万元)
1	太行山路以西、济南 路以北	住宅	10.51	2032 年	4521.26	55281.18
2	太行山路以西、济南 路以北	商业	1.03	2032 年	2710.23	3259.11
合计						58540.29

(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 20% 确定。

根据《财政部 住房和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	58540.29	52686.26	46832.23
土地收储成本/土地熟化成本	B	20910	18819	16728
土地收储专项债券利息	C	5120.5	4608.45	4096.4
土地出让净收入	$D=A-B-C$	32509.79	29258.81	26007.83
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	12755.88	10706.97	8658.06
其中: 农业土地开发资金	F	108.47	108.47	108.47
计提保障性安居工程资金	$G=(D-F)*10\%$	3240.13	2654.73	2069.33
计提农田水利建设资金	$H=(D-F)*10\%$	3240.13	2654.73	2069.33
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	3240.13	2654.73	2069.33
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	2927.01	2634.31	2341.61
计提其他资金(可据实增减计提项目)	K			
其他费用(据实增减费用项目, 如土地看管费用等)	L			
项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流	$M=A-E-L$	45784.41	41979.29	36,627.53
专项债券本金合计	N	20900	20900	20900
专项债券利息合计	O	5120.5	5120.5	5120.5
专项债券本息合计	$P=N+O$	26020.5	26020.5	26020.5
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.76	1.61	1.41

（四）应付专项债券本息情况

本项目本期拟发行专项债券 20900.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 3.5%，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	0.00	20900.00		20900.00	3.50%	0.00	0.00
2026 年	20900.00			20900.00	3.50%	731.50	731.50
2027 年	20900.00			20900.00	3.50%	731.50	731.50
2028 年	20900.00			20900.00	3.50%	731.50	731.50
2029 年	20900.00			20900.00	3.50%	731.50	731.50
2030 年	20900.00			20900.00	3.50%	731.50	731.50
2031 年	20900.00			20900.00	3.50%	731.50	731.50
2032 年	20900.00		20900.00	0.00	3.50%	731.50	21631.50
合计	-	20900.00	20900.00			5120.50	26020.50

（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 45784.41 万元，专项债券本息合计 26020.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.76。

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，项目实施单位于本年度（2025 年）将申请债券资金使用完毕。

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

本项目为土地储备开发项目，土地储备、房地产用地工作供应受国家调控政策影响、市场影响较大。目前房地产用地市场面临的重大风险是房地产政策变动，特别是信贷政策、公积金政策变化，对保交楼稳楼市影响重大，目前这一风险可能低于市场预期。

本单位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。同时关注政策走向，关注金融、财政税收等政策变化，顺应政策导向，贯彻落实好向好政策措施。

（二）与项目实施相关的风险

在土地储备项目施工过程中，该类风险具体表现为房屋征收、拆迁、补偿及相关利益群体生活就业等方面问题。在建设实施过程中，若未做好依法、文明征收工作，还会导致其产生抵触情绪，如果处理不当，可能导致不满情绪的扩大和传播，引发社会稳定风险，影响本项目的进一步推进。

风险管控措施是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。项目管理单位的组织管理水平、项目承建单位的施工技术及管理水平的等会对项目建设期产生影响。如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

风险管控措施是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

本项目实施单位为东营市土地矿产发展服务中心，项目主管部门为东营市自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 20900.00 万元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

项目地处东营市科教园片区核心位置，随着行政管理区域调整、城市建设管理体制、油田“三供一业”及社会职能移交等改革的推进，作为东营市重点教育片区，片区人口发展活力强劲，现有的存量住房远远无法满足人们住房需求，项目实施完成后，可为片区提供约 185.67 亩房地产用地供应，进一步提高东营市政府对土地市场的宏观调控能力，实现中心城区土地资源的优化配置，为城市建设提供建设用地和建设资金保障。

2、项目实施的公益性

作为新增地块，需要一定数量的土地用于配套设施建设。实施本项目是缓解住房供需矛盾、完善市政共用设施的有力措施，同时也是建设服务型政府的必然要求。

3、项目实施的收益性

经济效益方面，增加成熟片区房地产资源储备，缓解住房供需矛盾。项目预期土地使用权出让总收入为 58540.29 万元。

4、项目建设投资合规性

本项目的建设，符合国家及山东省的产业政策，项目的选址也符合东营市城市规划的要求。周边环境优越，社会公共服务设施配套齐全。项目的建设亦可改善东营市的投资环境、增加地方财政收入，对促进东营市房地产经济的发展、拉动相关产业发展、扩大内需等宏观效益方面都产生积极的作用。

5、项目成熟度

东营区经济实力雄厚、城镇化发展水平较高，经济社会多项指标居全市乃至全省前列，已进入城镇化后期稳定发展阶段。科教园片区作为东营区规划建设重点片区，依托公园城市生态本底，广利河、滨水景观核心以及为广利河、五六干合排沟组成的滨水景观带，绿色、协调、开放的生态宜居空间取得更为明显的实质性进展。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目申请专项债，国家高度重视专项债在稳投资、补短板、扩内需等方面的重要作用，出台了一系列政策措施来推动专项债

的发行和使用。政府根据经济社会发展需要和项目储备情况，合理确定专项债发行规模和节奏，确保有足够的资金支持符合条件的项目。同时相关部门对专项债项目的审核和监管不断加强，保障专项债资金的安全和有效使用，也为资金按时到位提供了政策层面的保障。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

东营市中心城区近3年商业类地块近三年成交均值对应每亩价格约为：180.68万元/亩，住宅类地块近三年成交均值对应每亩价格约为：301.42万元/亩，参考此价格，项目区规划商业用地面积15.5亩，规划留白用地按住宅用地出让估算，本项目预计土地使用权出让总收入约为58540.29万元。

8、债券资金需求合理性

太行山路以西、济南路以北土地储备项目收益可覆盖债券利息，同时资金投向符合《预算法》及地方债务管理要求。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

专项债项目项目收益能够覆盖债券本息，且覆盖倍数 ≥ 1.1 倍。通过动态收益模型测算未来7年现金流，确保了还本付息周期与项目周期匹配。

风险点：专项债政策收紧或禁止领域调整导致融资受限。

应对措施：动态跟踪政策变化，提前储备合规项目并优化融资结构。

10、绩效目标合理性

本专项债项目绩效目标兼顾经济效益和社会效益，目标紧扣国家战略（基础设施补短板）和地方政府发展规划，体现了项目在改善民生、促进经济发展中的核心作用。

（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 45784.41 万元，专项债券本息合计 26020.50 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.76，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。