

聊城市茌平区 2025 年第一批存量闲置土地储备 专项债券项目实施方案

项目单位：聊城市茌平区土地储备中心

主管部门：聊城市茌平区自然资源和规划局

财政部门：聊城市茌平区财政局

2025 年 10 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

聊城市茌平区 2025 年第一批存量闲置土地储备专项债券项目。

（二）项目主体

项目实施单位：聊城市茌平区土地储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：聊城市茌平区自然资源和规划局。

资产持有单位：聊城市茌平区土地储备整理中心

（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）。

本项目已纳入经聊城市茌平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 3 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	聊城市茌平区泰诚置业有限公司 2021-31 号地块	普通商品住房	回收闲置存量土地	龙山南街以西、博州街以东	6.41
2	山东茌平农村商业银行股份有限公司 2020-32 号地块	普通商品住房	回收闲置存量土地	茌平区东环路以东、振兴街道前曹村	5.09
3	山东茌平农村商业银行股份有限公司 2021-11 号地块	普通商品住房	回收闲置存量土地	茌平区东环路以东、振兴街道前曹村	5.61
合计					17.10

(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收回收购土地价格开展了评估测算，其中山东茌平农村商业银行股份有限公司 2020-32 号地块、2021-11 号地块相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，聊城市茌平区泰诚置业有限公司 2021-31 号地块相较企业土地成本，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 3%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 70639.25 万元，其中，财政资金 22139.25 万元，已发行专项债券 24000.00 万元，本期拟发行专项债券 17700.00 万元，后续拟发行专项债券 6800.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计 (万元)	其中：聊城市茌平区泰诚置业有限公司 2021-31 号地块	山东茌平农村商业银行股份有限公司 2020-32 号地块	山东茌平农村商业银行股份有限公司 2021-11 号地块
估算总投资	70639.25	33355.63	15882.21	21401.40
一、财政资金	22139.25	9355.63	4882.21	7901.40

二、债务资金	48500.00	24000.00	11000.00	13500.00
（一）已发行专项债券	24000.00	24000.00	0	0
（二）本期拟发行专项债券	17700.00	0	4200.00	13500.00
（三）后续拟发行专项债券	6800.00	0	6800.00	0

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 17.10 公顷，用途全部为居住用地。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及茌平区未来 GDP 增速预测土地出让收入。评估土地价格约 3047.01 万元/公顷；茌平区 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 5.6%、8.2%、4.3%、6.5%、6.2%，近 5 年平均增速 6.2%。2025 年 GDP 目标增速 5%；根据谨慎性原则，本项目暂不考虑土地价格上涨，即增速为 0%。

（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。

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	78557.64	78557.64	78557.64
土地收储成本/土地熟化成本	B	61075.71	61075.71	61075.71
土地收储专项债券利息	C	7469.00	7469.00	7469.00
土地出让净收入	D=A-B-C	10012.93	10012.93	10012.93
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	6958.70	6958.70	6958.70
其中：农业土地开发资金	F	38.48	38.48	38.48
计提保障性安居工程资金	G=(D-F)*10%	997.45	997.45	997.45
计提农田水利建设资金	H=(D-F)*10%	997.45	997.45	997.45
计提教育资金	I=(D-F)*10%	997.45	997.45	997.45
计提国有土地收益基金	J=A*5%	3927.88	3927.88	3927.88
计提其他资金	K	0.00	0.00	0.00
其他费用	L	1073.88	1073.88	1073.88
项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流	M=A-E-L	70525.06	70525.06	70525.06
专项债券本金合计	N	48500.00	48500.00	48500.00
专项债券利息合计	O	7469.00	7469.00	7469.00
专项债券本息合计	P=N+O	55969.00	55969.00	55969.00
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	Q=M/P	1.26	1.26	1.26

（四）应付专项债券本息情况

本项目拟发行专项债券 48500.00 万元，其中：已发行专项债券 24000.00 万元；本期拟发行专项债券 17700.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.2%；后续拟发行专项债券 6800.00 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）

年度	期初本金	本期新增	本期偿还	期末本金 余额	融资利率	应付利息	还本付息 合计
2025		48500.00	0.00	48500.00	2.20%		
2026	48500.00		0.00	48500.00	2.20%	1067.00	1067.00
2027	48500.00		0.00	48500.00	2.20%	1067.00	1067.00
2028	48500.00		0.00	48500.00	2.20%	1067.00	1067.00
2029	48500.00		0.00	48500.00	2.20%	1067.00	1067.00
2030	48500.00		0.00	48500.00	2.20%	1067.00	1067.00
2031	48500.00		0.00	48500.00	2.20%	1067.00	1067.00
2032	48500.00		48500.00	0.00	2.20%	1067.00	49567.00
合计						7469.00	55969.00

(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 70525.06 万元，专项债券本息合计 55969.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.26。

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

本项目实施单位为聊城市茌平区土地储备整理中心，项目主管部门为聊城市茌平区自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 1.77 亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

2023 年 9 月，自然资源部印发《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171 号），提出坚持有效市场、有为政府。坚持市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。强化政府在空间统筹、结构优化、资金平衡、组织推动等方面的作用，坚持公平公开、“净地”供应，充分调动市场参与的积极性。坚持把盘活的城乡空间资源更多地用于民生所需和实体经济发展，补齐基础设施和公共服务设施短板，改善城乡人居环境，保障产业项目落地和转型升级。

2024 年 11 月，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）文。要求各地贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，积极运用地方政府专项债券资金加大收回收购存量闲置土地力度。以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。

在经济社会发展过程中，聊城市茌平区存在部分已出让用地，因市场环境、公司运营等问题，企业无力或无意愿继续开发，从而导致土地闲置。回购的存量闲置土地可以为城市更新

项目提供空间。政府可以利用这些土地进行城中村改造、老旧小区改造、公共服务设施建设等,提升城市的整体形象和品质,改善居民的生活环境,增强城市的吸引力和竞争力,促进城市的可持续发展。

2、项目实施的公益性

通过对土地进行收储,有利于优化土地资源配置,缓解新增建设用地指标紧张问题。项目实施后,有助于改善城市面貌,推动产城融合,提升区域竞争力。通过土地整合为城镇住宅、保障性住房等民生项目腾挪空间。政府回购这些存量闲置土地,可以将其重新纳入土地储备体系,根据城市发展规划和市场需求,合理安排土地用途,提高土地的利用效率,避免土地资源的浪费。

3、项目实施的收益性

本项目在债券存续期内可以获得一定的收益,本项目收益来源主要为土地出让收入。项目实施后,债券存续期内预计项目收入为 78557.64 万元,效益较好。

4、项目建设投资合规性

根据自然资源部政策文件要求,存量土地回购项目无需编制可研报告,不需要单独立项。

5、项目成熟度

目前,本项目地块已纳入聊城市茌平区 2025 年度土地储

备计划；项目已入土地市场动态监测与监管系统中经省自然资源主管部门审核的处置存量闲置土地清单；地块已经过权属核查，产权清晰无纠纷；项目已由经备案的土地估价机构出具的土地市场价格评估报告；已汇总确认的企业土地成本；已出具基础价格下调幅度的集体决策的相关证明材料。已完成价格收储公示，并上报人民政府批复通过。聊城市茌平区自然资源和规划局与企业签署了《土地回购意向协议》。

综上，本项目前期手续完善，项目成熟度高。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目属于政府专项债券支持领域，债券发行主体，申请资金规模均符合政策要求。项目资金来源为政府专项债券资金、财政预算资金。资金来源均符合国家相关法规政策要求。

本项目属于具有一定收益的公益性项目，项目具备投入可行性。在债券存续期内，可累计实现总收入 78557.64 万元，扣除土地出让收入计提 6958.70 万元，可用于专项债券融资平衡金额为 70525.06 万元。对专项债本息 55969.00 万元的覆盖率可达到 1.26 倍。

综上，项目资金稳定性可靠，能够合理保证偿还本期债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。资金到位具有可行性，可予以支持。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目运营收入主要为土地出让收入，土地出让单价参考近三年周边土地出让情况，价格预测科学合理。

成本主要为土地出让后各类计提资金。本项目土地出让计提资金按照财政部及山东省有关部门颁布的相关文件确定扣减项目为农业土地开发资金、国有土地收益基金、保障性安居工程资金、农田水利建设资金、教育资金和社会保障资金，计提比例符合政策文件要求。

项目收益=土地出让收入-收入计提。根据项目实施方案，本项目收入、成本数据来源依据充分、收益测算逻辑合理准确。

8、债券资金需求合理性

本项目资金投向为土地储备领域，符合《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）、《土地储备管理办法》、《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）、山东省自然资源厅处室函《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备申报审核有关工作的函》等政策文件要求。

本项目总投资估算 70639.25 万元，计划使用财政预算资金 22139.25 万元，占比 31.34%；专项债券资金 48500.00 万元，占比 68.66%。债券资金需求额度符合政策文件要求，合理可行。申请额度与实际资金需求精准匹配，避免资金闲置或短缺，

保障项目资金链稳定。

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

债券存续期内，项目可累计实现总收入 78557.64 万元，扣除土地出让收入计提 6958.70 万元，可用于还本付息金额为 70525.06 万元。对专项债本息 55969.00 万元的覆盖率可达到 1.26 倍。经测算，在本项目收益预测及其依据的各项假设前提下，项目相关土地预期收益能够合理保障偿还融资本金和利息，可以实现项目收益和融资自求平衡。且项目的利息保证程度较高，偿债能力较好。项目收入稳定，偿债计划具有可行性。本项目专项债券收支、还本付息及专项收入将严格依规纳入政府性基金预算管理，确保资金流向透明、可控。

此外，聊城市茌平区人民政府落实政府债务预算管理，建立债务项目全生命周期偿债计划，分层次编制政府债务偿还规划和年度计划，做好分年度的债务还本付息预算安排工作，加大预算的统筹力度，多渠道多角度全方位筹集资金偿还到期债务，确保按期足额偿还债务。项目单位和财政部门制定了严格的管理办法，确保债券资金专款专用，全程监控，杜绝挪用，每笔支出均有据可依，与项目申报用途高度契合。

（2）项目偿债风险点

本项目主要偿债风险包括土地出让价格波动和土地出让

进度延迟。实施单位和主管部门将通过以下措施开展应对，将风险控制可控范围内：

加强市场调研与预测：组建专业的土地市场研究团队或聘请外部专家顾问，定期收集分析宏观经济数据、房地产市场动态，运用科学模型预测土地价格走势，合理确定土地储备规模与出让计划，确保土地出让收入稳定可靠。

优化项目前期准备与推进流程：建立多部门协同工作机制，充分做好规划衔接、风险评估等工作，提前解决潜在问题；项目实施过程中，严格把控进度，制定详细的时间表与路线图，定期对照检查，及时解决推进中的梗阻，确保土地按时具备出让条件。

综上，在该项目中，各级主管部门职能明确、制度规范，能够较好的无法按时偿债的风险。

10、绩效目标合理性

项目申报单位组织相关部门通过实地考察对基础数据进行充分掌握，并在项目开展前期对项目实施内容、预期目标进行合理分析，最终确定绩效目标。

绩效目标设定情况：本项目绩效目标清晰合理。指标综合考虑项目产出数量、产出质量、产出时效，以及项目实施后所产生的经济效益、社会效益、生态效益、满意度等指标，全方位保障项目绩效目标可量化、可考核。

（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 70525.06 万元，专项债券本息合计 55969.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.26。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。