

# 高密市滨河朝阳土地储备项目 实施方案

项目单位：高密市土地储备中心

主管部门：高密市自然资源和规划局

财政部门：高密市财政局

2025 年 10 月

## 一、项目基本情况

### （一）项目名称

高密市滨河朝阳土地储备专项债券项目

### （二）项目主体

项目实施单位：高密市土地储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：高密市自然资源和规划局。

资产持有单位：高密市土地储备中心。

### （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）。

本项目已纳入经高密市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 (存量/新增)	所在位置	土地面积 (公顷)
1	2025-GM01 远大滨河社区东地块	商住	回收闲置存量土地	凤凰大街北、规划一路东	4.5247
2	2025-GM02 城投颐高	住宅	回收闲置存量土地	密水大街南、梓潼路东	1.5011
3	2025-GM03 远大朝阳公园北二	住宅	回收闲置存量土地	立新街北、祥云路东	0.8158
4	2025-GM04 远大朝阳公园北二	住宅	回收闲置存量土地	立新街北、祥云路东	1.1054
5	2025-GM05 远大朝阳公园北二	住宅	回收闲置存量土地	立新街北、祥云路东	1.9078
6	2025-GM06 远大桂语朝阳二期项目	住宅	回收闲置存量土地	孚日街北、滨河西路东	6.8466
合计					16.7014

### (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 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

项目资金筹措包括项目单位自筹、发行专项债券方式。其中，项目单位自有资金 9,422.00 万元，发行专项债券 67,300.00 万元，其中：已发行专项债券 23,700.00 万元，本期拟发行专项债券 14,800.00 万元，后续拟发行专项债券 28,800.00 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	76,722.00	100.00%	
一、资本金	9,422.00	12.28%	
（一）自有资金	9,422.00		
（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）	67,300.00	87.72%	

(一) 已发行专项债券	23,700.00		
(二) 本期拟发行专项债券	14,800.00		
(三) 后续拟发行专项债券	28,800.00		
(四) 银行融资			

### 三、项目预期现金流入、成本及融资平衡情况

#### (一) 项目现金流入预测

根据项目单位提供的相关资料,该项目预期产生的现金流入主要来源于土地出让现金流入。

##### 1、收储面积

按照收储计划,收储范围内总收储面积 16.7014 公顷,用途为商住用地和住宅用地。

##### 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未来 GDP 增速预测土地出让收入,潍坊市 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 3.6%、9.7%、3.7%、6.1%、5.9%,近 5 年平均增速 5.8%,2025 年 GDP 目标增速 5.5%;根据谨慎性原则,本次按照潍坊市 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%。

2025-GM01 远大滨河社区东地块目前土地评价价格为 378.00 万元/亩; 2025-GM02 城投颐高为 254.80 万元/亩; 2025-GM03 远大朝阳公园北二为 350.47 万元/亩; 2025-GM04 远大

朝阳公园北二为 350.47 万元/亩；2025-GM05 远大朝阳公园北二为 350.00 万元/亩；2025-GM06 远大桂语朝阳二期项目为 376.47 万元/亩。

表 3 本项目各年预计运营现金流入如下表单位：（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	131,169.45	126,456.91	121,890.25
土地收储成本/土地熟化成	B	67,300.00	67,300.00	67,300.00
土地收储专项债券利息	C	8,891.12	8,891.12	8,891.12
土地出让净收入	D=A-B-C	54,978.33	50,265.79	45,699.13
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	24,433.81	22,737.30	21,093.30
其中：农业土地开发资金	F	100.21	100.21	100.21
计提保障性安居工程资金	G=(D-F)*10%	5,487.81	5,016.56	4,559.89
计提农田水利建设资金	H=(D-F)*10%	5,487.81	5,016.56	4,559.89
计提教育资金	I=(D-F)*10%	5,487.81	5,016.56	4,559.89
计提国有土地收益基金	J=A*5%	6,558.47	6,322.85	6,094.51
计提土地出让业务费资金	K=A*1%	1,311.69	1,264.57	1,218.90
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	106,735.64	103,719.61	100,796.95
专项债券本金合计	N	67,300.00	67,300.00	67,300.00
专项债券利息合计	O	8,891.12	8,891.12	8,891.12
专项债券本息合计	P=N+O	76,191.12	76,191.12	76,191.12
项目净现金流覆盖专项债券 本息的覆盖倍数	Q=M/P	1.40	1.36	1.32

（二）项目成本预测

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，高密市按照6.00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%。

表4 本项目各年预计运营现金流出如下表单位：（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	131,169.45	126,456.91	121,890.25
土地收储成本/土地熟化成	B	67,300.00	67,300.00	67,300.00
土地收储专项债券利息	C	8,891.12	8,891.12	8,891.12
土地出让净收入	D=A-B-C	54,978.33	50,265.79	45,699.13
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	24,433.81	22,737.30	21,093.30
其中：农业土地开发资金	F	100.21	100.21	100.21
计提保障性安居工程资金	G=(D-F)*10%	5,487.81	5,016.56	4,559.89
计提农田水利建设资金	H=(D-F)*10%	5,487.81	5,016.56	4,559.89
计提教育资金	I=(D-F)*10%	5,487.81	5,016.56	4,559.89

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
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	6,558.47	6,322.85	6,094.51
计提土地出让业务费资金	$K=A*1\%$	1,311.69	1,264.57	1,218.90
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	$M=A-E-L$	106,735.64	103,719.61	100,796.95
专项债券本金合计	N	67,300.00	67,300.00	67,300.00
专项债券利息合计	O	8,891.12	8,891.12	8,891.12
专项债券本息合计	$P=N+O$	76,191.12	76,191.12	76,191.12
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.40	1.36	1.32

### （三）应付本息情况

#### 1、专项债券

本项目 2025 年 7 月已发行专项债券 23,700.00 万元，债券期限为 7 年，利率为 1.68%；本期拟发行专项债券 14,800.00 万元，假设债券期限为 7 年，利率为 2.00%；后续拟发行专项债券 28,800.00 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 5 本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		67,300.00		67,300.00	实际利率/2.00%		
2026 年	67,300.00			67,300.00	实际利率/2.00%	1,270.16	1,270.16
2027 年	67,300.00			67,300.00	实际利率/2.00%	1,270.16	1,270.16
2028 年	67,300.00			67,300.00	实际利率/2.00%	1,270.16	1,270.16

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
2029 年	67,300.00			67,300.00	实际利率/2.00%	1,270.16	1,270.16
2030 年	67,300.00			67,300.00	实际利率/2.00%	1,270.16	1,270.16
2031 年	67,300.00			67,300.00	实际利率/2.00%	1,270.16	1,270.16
2032 年	67,300.00		67,300.00	-	实际利率/2.00%	1,270.16	68,570.16
合计		67,300.00	67,300.00			8,891.12	76,191.12

#### (四) 项目资金平衡测算表

表 6 项目资金平衡测算表 (单位: 万元)

项目/年度	公式	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年
一、经营活动产生的现金	—									
经营活动收入	A	126,456.91		-	-	-	-			126,456.91
经营活动支出	B	22,737.30		-						22,737.30
支付的各项税费	C	-							-	-
经营活动现金净流量	D=A-B-C	103,719.61	-	-	-	-	-	-	-	103,719.61
二、投资活动产生的现金	—	-								
建设成本支出	E	67,300.00	67,300.00							
流动资金支出	F	-								
投资活动现金净流量	G=-E-F	-67,300.00	67,300.00	-	-	-	-	-	-	-
三、融资活动产生的现金	—	-								
资本金 (自有资金)	H	8,891.12	8,891.12							-
专项债券	I	67,300.00	67,300.00	-						
银行借款	J	-								
偿还债券本金	K	67,300.00								67,300.00
偿还银行借款本金	L	-								
支付债券利息	M	8,891.12	-	1,270.16	1,270.16	1,270.16	1,270.16	1,270.16	1,270.16	1,270.16
支付银行借款利息	N	-								
融资活动现金净流量	O=H+I+J-K-L-M-N	-	76,191.12	-1,270.16	1,270.16	1,270.16	1,270.16	1,270.16	-	-68,570.16
四、期初现金	P		-	8,891.12	7,620.96	6,350.80	5,080.64	3,810.48	2,540.32	1,270.16

期内现金变动	Q=D+G+O	36,419.61	8,891.12	-1,270.16	-	1,270.16	-	1,270.16	-	1,270.16	-	35,149.45
五、期末现金	R=P+Q		8,891.12	7,620.96	6,350.80	5,080.64	3,810.48	2,540.32	1,270.16	1,270.16	36,419.61	

(五) 本息覆盖倍数

表 7 现金流覆盖情况表 (单位: 万元)

接近五年 GDP 平均增长率的 100%计算的现金流覆盖情况

融资方式	借贷本息支付			项目净现金流入
	本金	利息	本息合计	
本次发行债券	14,800.00	2,072.00	16,872.00	106,735.64
已发行债券	23,700.00	2,787.12	26,487.12	
后续拟发行债券	28,800.00	4,032.00	32,832.00	
银行贷款				
融资合计	67,300.00	8,891.12	76,191.12	
覆盖倍数	1.40			

本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 106,735.64 万元, 融资本息合计 76,191.12 万元, 项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.40。

接近五年 GDP 平均增长率的 90%计算的现金流覆盖情况

融资方式	借贷本息支付			项目净现金流入
	本金	利息	本息合计	
本次发行债券	14,800.00	2,072.00	16,872.00	103,719.61
已发行债券	23,700.00	2,787.12	26,487.12	
后续拟发行债券	28,800.00	4,032.00	32,832.00	
银行贷款				
融资合计	67,300.00	8,891.12	76,191.12	
覆盖倍数	1.36			

本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 103,719.61 万元融资本息合计 76,191.12 万元, 项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.36。

接近五年 GDP 平均增长率的 80%计算的现金流覆盖情况

融资方式	借贷本息支付			项目净现金流入
	本金	利息	本息合计	
本次发行债券	14,800.00	2,072.00	16,872.00	100,796.95
已发行债券	23,700.00	2,787.12	26,487.12	
后续拟发行债券	28,800.00	4,032.00	32,832.00	
银行贷款				
融资合计	67,300.00	8,891.12	76,191.12	
覆盖倍数	1.32			

本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 100,796.95 万元融资本息合计 76,191.12 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.32。

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

本项目实施单位为高密市土地储备中心，项目主管部门为高密市自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 1.48 亿元用于项目实施。

## （二）评估内容

### 1、项目实施的必要性

国家政策明确支持专项债券用于闲置土地收储：2025 年 3 月，自然资源部、财政部联合发布《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》，明确要求各地优先将处置存量闲置土地清单中的地块纳入土地储备计划，并允许专项债券资金用于收回收购企业无力或无意愿开发的闲置土地。

化解土地资源闲置，促进房地产市场稳定：当前房地产市场下行压力较大，部分企业因资金链断裂导致土地闲置，影响土地市场供需平衡。国家政策明确，通过专项债券收储闲置土地，可减少市场存量土地规模，改善供求关系，推动房地产市场止跌回稳。

盘活存量土地，优化资源配置：根据自然资源部文件，优先收回未动工的住宅、商服用地及司法拍卖地块，提高土地利用效率。高密市可借此整合零散地块，用于重点产业项目，提升土地集约化水平。

### 2、项目实施的公益性

通过高密市滨河朝阳土地储备专项债券项目的实施，进行公共资源优化配置，通过盘活闲置土地资源，提高土地利用效率，促进城市空间结构优化。项目有利于解决历史遗留的土地

闲置问题，维护土地市场秩序，为公共服务设施和基础设施建设提供土地保障。

项目的实施可起到民生保障功能，收回的土地将优先用于保障性住房、教育医疗等公共服务设施建设，改善城市人居环境，提升居民生活质量，解决因土地闲置导致的周边环境脏乱差等问题。

### 3、项目实施的收益性

本项目通过未来土地出让收入，实现融资平衡，通过计算，可用于专项债券融资平衡的息前净现金流为 106,735.64 万元，融资本息合计 76,191.12 万元，项目融资本息的覆盖倍数为 1.40。根据测算结果，本项目债券存续期内还本付息资金充足。

### 4、项目建设投资合规性

对项目实施中可能存在的社会稳定风险因素进行合理评估，了解其发展趋势和影响程度，做到早察觉，早评估，早预防。

建立完善突发事件应急处置机制和工作预案，突发事件在较短时间内得到有效控制和处置，确保社会稳定。

与地方政府及各部门紧密合作，有效预防、控制和减少群体性事件的发生，发现、控制、处置能力明显增强，形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急反应机制。

### 5、项目成熟度

项目实施周期 7 年，收储阶段从 2025 年 4 月至 2025 年 12 月，土地供应阶段从 2026 年 1 月至 2032 年 4 月，项目设立期限明确。目前已完成地块信息及地价评估工作。

## 6、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资 67300.00 万元，2025 全年专项债券资金需求为 67300.00 万元，占总投资 100%，资金来源渠道符合相关规定，资金筹措程序较科学规范，相关论证程序较完善。

## 7、项目收入、成本、收益预测合理性

### （1）项目收入合理性

项目主要收益来源为土地出让收入，土地出让价格根据项目周边土地挂牌交易信息，预测地块土地市场价格，本次按照潍坊市 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%，依据充分。

### （2）项目成本合理性

项目的政策性成本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，均按照财政部等相关部门印发的文件缴纳，合理充分，专款专用。

### （3）项目收益合理性

项目可实现项目收益为 106,735.64 万元，在相关行业收益测算的合理范围内。

## 8、债券资金需求合理性

本项目总投资金额为 67300.00 万元，根据项目前期相关规划，从实际出发，拟定发债额度为 67300.00 万元，符合国家及山东省对于政府专项债申报的相关要求。

## 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

项目资金来源为发行地方政府专项债券。本项目总投资金额为 67300.00 万元，其中，发行地方政府专项债券 67300.00 万元，期限 7 年，利息每年支付一次，到期还本并支付最后一次利息，还本付息资金来源为土地出让收入。

项目偿债计划明确，偿债资金来源有保障，因此偿债计划可行。

### （2）偿债风险可控性

本项目的风险点为土地出让收入不稳定，无法按时足额偿还债券本息，为及时应对相关偿债风险的发生，提前做好市场调研和分析，合理确定债券发行规模和发行时间，提高债券的吸引力。同时，要对土地市场进行准确预测，制定合理的土地出让计划，确保有稳定的收入来源用于偿债。建立偿债准备金制度，在土地出让收入不足时，用准备金弥补缺口。

## 10、绩效目标合理性

### （1）目标明确性

该项目绩效目标设定明确，基本覆盖了预期的产出及效益情况，与潍坊市长期规划目标、年度工作目标相一致，受益群体为项目所在地全部居民，绩效目标和指标设置与项目高度相关。

## （2）目标合理性

该项目绩效目标与项目预计解决的问题及现实需求相匹配；绩效指标分别从产出、效益和满意度三个方面进行细化、量化，指标值设置合理。

## （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 106,735.64 万元，专项债券本息合计 76,191.12 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.40，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。