

## 威海市文登区蓝海投资 2 土地储备项目实施方案

项目单位：威海市文登区自然资源综合服务中心

主管部门：威海市文登区自然资源局

财政部门：威海市文登区财政局

2025 年 7 月

## 一、项目基本情况

### （一）项目名称

蓝海投资 2 土地储备项目

### （二）项目主体

项目实施单位：威海市文登区自然资源综合服务中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：威海市文登区自然资源局。

资产持有单位：威海市文登区自然资源局

### （三）项目实施依据及审批情况

1.《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）；

2.《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）；

3.《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）；

4.《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）；

5.《威海市文登区人民政府<关于调整 2025 年度土地储备计划的通知>》（威文政地字[2025]10 号）。

本项目已纳入经威海市文登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 1 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	蓝海投资	住宅	回收闲置存量土地	开发区香水路北、保利路东	1.4286
合计					1.4286

#### （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、《威海市文登区香水路北、保利路东收回土地所涉及的土地使用权价格评估》(( 山东 ) 威海正信 2025 ( 估 ) 字第 9014 号 ) ;

2、《威海市文登区人民政府<关于调整 2025 年度土地储备计划的通知>》( 威文政地字[2025]10 号 ) ;

3、威海市文登区人民政府专题会议纪要[2025]第 5 号。

#### （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，评估价格为 1542 元/平方米，评估土地总地价 2202.9012 万元。根据威海市文登区人民政府专题会议纪要〔2025〕第 5 号：“根据自然资源部《关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242 号）相关规定，本次拟收回地块企业土地成本高于土地评估价格，原则同意评估价格即为基础价格。参考市场形势、合同履行情况等，收回土地价格在基础价格基础上不进行下调”。本项目经集体决策后在基础价格基础上不进行下调。

（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

项目资金筹措包括自有资金、发行专项债券等方式。项目总投资 2,841.90 万元，其中，自有资金 641.90 万元，本期拟发行专项债券 2,200.00 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	2,841.90	100.00%	
一、资本金	641.90	22.59%	
（一）自有资金	641.90	22.59%	



资金来源	金额（万元）	占比	备注
（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）	2,200.00	77.41%	
（一）已发行专项债券			
（二）本期拟发行专项债券	2,200.00	77.41%	
（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 1.4286 公顷，用途为城镇住宅用地。

##### 2、土地出让价格预测

经查询中国土地市场网文登区土地出让信息，选取项目周边 5 宗地块的土地交易价格，平均地价 2,886.72 元/平方米。项目区周边 5 宗地块的土地交易价格具体如下表：

位置	规划用途	出让时间	面积 (平方米)	价格 (万元)	单价 (元/平方米)
文山路以北、石马街以西	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2023-2-23	1,151.00	455.11	3,954.00
秀山路北、世纪大道东	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2023-2-20	31,897.00	7,785.30	2,440.76
文山路北、文昌路东	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-1-25	64,445.00	13,108.53	2,034.07
米山东路南、文昌路东	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2023-2-20	52,537.00	21,513.01	4,094.83

位置	规划用途	出让时间	面积 (平方米)	价格 (万元)	单价 (元/平方米)
广州东路南、虎山路西	城镇住宅-普通商品住房用地(一类)	2022-12-19	11,648.00	2,224.72	1,909.96
平均地价(元/平方米)			2,886.72		

本项目地块计划在 2032 年完成出让，基准地价参考上述地块平均地价 2,886.72 元/平方米进行估算，并根据威海市文登区 2020-2024 年生产总值（GDP）同比增速按可比价格计算分别为 3.20%、6.50%、1.50%、6.30%及 5.30%，近五年 GDP 平均增速 4.56%；威海市 2020-2024 年全市生产总值（GDP）同比增速按可比价格计算分别为 3.00%、7.50%、1.50%、5.7%及 5.8%，近五年 GDP 平均增速 4.70%；2025 年文登区 GDP 目标增速为 5.60%。此次预测按照近五年 GDP 平均增速与 2025 年 GDP 目标增速孰低计算土地价格的增值，即增速 4.56%。

假设本项目土地自债券存续期第 7 年开始土地挂牌交易，土地全部于一年内出售完毕，以文登区近五年 GDP 平均增速 4.56%计算，土地在第七年的出让现金流入为 5,634.76 万元。明细如下：

项目	土地出让现金流入
出让地块总面积(平方米)	14,286.00
基准地价(元/平方米)	2,886.72
地价增长率	4.56%
预计第 7 年土地地价(元/平方米)	3,944.25
预计第 7 年土地出让现金流入(万元)	5,634.76



## （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。

### 1、国有土地收益基金

依据《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），按总成交价款的5%提取国有土地收益基金。

### 2、农业土地开发资金

依据《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），计提农业土地开发资金的计算公式为：从土地出让金划出的农业土地资金=土地出让面积×土地出让平均纯收益征收标准（对应所在地征收等别）×各地规定的土地出让金用于农业土地开发的比列（不低于15%）。威海市文登区属于九等地，对应土地出让平均纯收益标准为47.00元/平方米。

依据《山东省人民政府关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（鲁政发〔2004〕111号），国有土地出让平均纯收益的20%用于农业土地开发。

### 3、其他政策性成本



### （1）保障性安居工程资金

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。

### （2）农田水利建设资金

根据《财政部 水利部关于从土地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。

### (3) 教育资金

根据《财政部 教育部关于从土地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。

### (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	5,634.76	5,464.97	5,299.59
土地收储成本	B	2,202.90	2,202.90	2,202.90
土地收储专项债券利息	C	539.00	539.00	539.00
土地出让净收入	$D=A-B-C$	2,892.86	2,723.07	2,557.69
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	1,158.99	1,099.56	1,041.70
其中:农业土地开发资金	F	13.43	13.43	13.43
计提保障性安居工程资金	$G=(D-F)*10\%$	287.94	270.96	254.43



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
计提农田水利建设资金	$H=(D-F)*10\%$	287.94	270.96	254.43
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	287.94	270.96	254.43
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	281.74	273.25	264.98
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	$M=A-E-L$	4,475.77	4,365.41	4,257.89
专项债券本金合计	N	2,200.00	2,200.00	2,200.00
专项债券利息合计	O	539.00	539.00	539.00
专项债券本息合计	$P=N+O$	2,739.00	2,739.00	2,739.00
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.63	1.59	1.55

#### （四）应付专项债券本息情况

本项目本期拟发行专项债券 2200.00 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		2,200.00		2,200.00	3.50%		
2026 年	2,200.00			2,200.00	3.50%	77.00	77.00
2027 年	2,200.00			2,200.00	3.50%	77.00	77.00
2028 年	2,200.00			2,200.00	3.50%	77.00	77.00
2029 年	2,200.00			2,200.00	3.50%	77.00	77.00
2030 年	2,200.00			2,200.00	3.50%	77.00	77.00
2031 年	2,200.00			2,200.00	3.50%	77.00	77.00
2032 年	2,200.00		2,200.00		3.50%	77.00	2,277.00
合计		2,200.00	2,200.00			539.00	2,739.00



### （五）本息覆盖倍数

按土地出让收入预计增速的 80%测算项目收益与融资平衡情况，项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流为 4,257.89 万元，融资本息合计 2,739.00 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.55。

### 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

## 1、政策风险

### （1）政策变动风险

政策是土地储备项目的重要支撑基础之一，尤其是在土地供应、土地价格、税费政策等方面。政府政策的突然调整，如土地拍卖价格上限调整、土地出让方式变动或地方政府对土地储备的监管要求加强，都可能对土地储备项目的进展产生负面影响。如果政府在土地盘活期间发生政策变化，可能导致项目计划的调整或甚至无法完成。

### （2）政策执行风险

尽管政府政策在纸面上可能明确，但实际执行过程中可能因地方政府对政策的理解、执行力度、监管等问题，造成政策落实不到位。这种执行偏差可能会导致项目的推进受阻，甚至引发法律纠纷。

### （3）政策预期不确定性风险

土地储备项目通常需要一定的时间周期来完成，而政府政策的变化往往是一个不确定性因素。在实施过程中，如果政策预期发生变化，例如开发时机、土地定价政策、城市规划调整等，可能导致项目的不确定性增加，影响投资回报。

### （4）防控措施

加强对政策动向的前瞻性分析和研究，确保及时了解政府政策的变化。

与政府部门保持密切沟通，及时获取政策信息，掌握政策调整的可能性。

合同条款中明确政策变动对项目的影响及责任划分，规避政策风险带来的损失。

## 2、市场风险

### （1）市场需求波动风险

土地储备项目的风险不仅仅与土地的获取和盘活过程相关，更与市场需求的变化密切相关。土地市场需求会受到宏观经济状况、房地产行业走势、地方政策、人口流动等多方面因素的影响。若市场需求出现波动，特别是房地产市场出现萎缩或开发需求降低，可能导致土地盘活计划未能实现预期收益。

### （2）土地价格波动风险

土地价格的波动对土地盘活的成败至关重要。如果土地价格过高，而市场需求不足，土地储备项目可能面临资金回流缓慢甚至亏损的局面。反之，如果土地价格下跌，则可能导致土地储备项目出现资产贬值的风险，影响后续开发和盈利。

### （3）供需错配风险

在土地盘活过程中，如果对未来土地市场的判断出现错误，可能导致土地盘活的供需错配。例如，过度集中盘活某类类型的土地（如商业用地或工业用地），而市场对其他类型土地（如住宅用地）的需求较大，可能导致无法快速出售或开发，



影响资金的周转。

#### （4）防控措施

深入进行市场调研，全面分析土地需求趋势、市场环境及政策导向。

根据市场变化动态调整储备策略，避免盲目囤积土地，确保土地储备的合理性。

加强对土地价格走势的跟踪，设立合理的资金投入和回报预期，做好风险预警和调整。

### 3、财务风险

#### （1）资金链断裂风险

土地储备项目通常涉及大额资金投入，包括土地购买成本、手续费用、开发准备资金等。在项目周期较长的情况下，如果资金链管理不当，或融资计划发生变化，可能导致项目无法按时推进，甚至出现资金链断裂的风险。

#### （2）融资风险

由于土地储备项目的资金需求较大，开发商和地方政府往往需要依赖外部融资。如果融资条件发生变化（例如融资成本上升、信贷政策紧缩），可能影响项目的资金流动性。此外，外部融资方的信用风险也是一个不可忽视的因素。

#### （3）收益不达预期风险

土地储备项目的收益往往受到市场变化、政策影响等多种

因素的制约，尤其是在项目储备期较长的情况下，难以预测未来的市场回报。如果项目的财务评估过于乐观，未能充分考虑潜在的市场变化，可能导致实际收益远低于预期，甚至产生亏损。

#### （4）防控措施

完善资金管理体系，建立严格的资金使用监控机制，避免资金浪费和流动性风险。

采取多元化融资方式，控制单一融资渠道的依赖，降低融资风险。

在项目财务预测中保留适当的风险缓冲区，避免高估项目回报。

### 4、环境风险

#### （1）环境污染与生态风险

在土地盘活过程中，特别是对工业用地或农田转为建设用地时，可能存在土地污染和生态破坏的风险。若土地盘活过程中未能进行有效的环境影响评估，或后期开发中存在污染物排放、土壤污染等问题，可能导致项目受到环保法规制约，甚至面临罚款或停工的风险。

#### （2）土地开发后的环境治理风险

有些土地在盘活时并未经过完整的环境治理，特别是在废弃矿区、污染严重的工业区等地段，可能需要较大的资金投入

和时间周期来进行环境恢复。未能预见和解决这些问题，将导致项目开发成本上升，进而影响项目的经济效益。

### （3）防控措施

在土地盘活前进行全面的环境评估，确认土地的环境状况，规避因污染问题而引发的开发困境。

对可能存在污染问题的土地，及时采取环境修复措施，并将其成本纳入项目预算。

加强与环保部门的沟通，确保符合环保法规的要求，避免因环境问题产生额外的开发风险。

## 5、法律与合规风险

### （1）土地权属问题风险

土地权属问题是土地储备项目中常见的法律风险之一。盘活过程中可能遇到土地所有权不明、抵押权或租赁权未解除等问题，这些问题可能导致项目进展的滞后，甚至可能发生法律纠纷，影响项目的正常推进。

### （2）合同履行风险

土地盘活过程中涉及大量的合同签订，包括土地出让合同、合作开发协议、融资协议等。在项目推进过程中，如果合同条款不明确或存在漏洞，可能导致履约风险。例如，土地出让方未能按时交付土地，或在合同执行过程中发生违约，将给项目带来法律纠纷，甚至赔偿损失。



### （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

威海市文登区土地储备专项债券蓝海投资 2 项目主管部门为威海市文登区自然资源局，项目单位为威海市文登区自然资源综合服务中心，本次拟申请专项债券资金 2200.00 万元用于项目建设。

### （二）评估内容

#### 1、项目实施的必要性

（1）拓展发展空间，释放发展潜力：通过土地储备专项债券蓝海投资 2 项目，可以有效拓展发展空间，释放发展潜力，推动土地存量向经济增量转化。这有助于解决土地资源紧张的问题，为经济发展提供更多的空间和机会。

（2）优化城市空间结构和土地利用方式：土地储备专项债券蓝海投资 2 项目可以优化城市空间结构，提高土地利用效率。政府工作报告强调要优化城市空间结构和土地利用方式，通过盘活存量用地，实现土地资源的集约化利用。

(3) 增加资金流动性，缓解资金压力：盘活存量土地可以为房企提供更多的资金支持，缓解资金压力，提高资金利用效率。这有助于房企集中资金用于保交房和其他重要项目，促进房地产市场的稳定和发展。

(4) 提升土地价值，促进有效投资：收储后的土地经过整理和开发，可以形成“净地”和“优地”，这不仅有利于补齐公共服务设施短板、改善环境、满足居住需要，还可以腾出空间支持实体经济发展，促进有效投资。

综上所述，本项目建设对于促进土地要素流通，提高土地资源配置，促进房地产市场止跌回稳，激发经济活力等方面具有重要意义，因此项目的建设是必要的。

## 2、项目实施的公益性

### (1) 促进社会稳定和社会公平

盘活的土地通过合理的资源配置，可以促进社会公平，特别是在城市化进程中的资源分配。通过对闲置土地的收购、储备及后期开发，能确保土地供应的公平性，避免出现土地过度集中或垄断现象，保障中低收入群体的住房需求，尤其是在土地供给紧张的地区，有助于抑制房价上涨，从而减少社会阶层之间的贫富差距，促进社会稳定。

### (2) 优化城市发展和基础设施建设

闲置土地盘活是城市发展规划中不可或缺的一部分。通过



土地储备专项债券蓝海投资 2 项目,根据城市的发展需求合理配置土地资源,避免由于土地紧张或土地资源浪费导致的城市无序扩张或布局不合理。闲置土地盘活不仅可以为城市提供更多的开发空间,还能够为基础设施建设提供充足的土地保障。例如,建设交通枢纽、商业中心、公共服务设施等,确保城市各项功能的顺利实现,从而提升城市综合竞争力和宜居性。

### (3) 提升公共服务水平

土地储备专项债券蓝海投资 2 项目能够在政府规划下,为公共设施和社会服务体系的建设和提供用地保障。这包括教育、医疗、文化、体育等社会公共服务设施的建设用地。随着闲置土地盘活项目的实施,能够有效满足日益增长的城市人口对公共服务的需求,推动教育、医疗等资源的公平分配,促进社会资源的均衡发展。特别是在新兴城市或扩展区,闲置土地盘活能够提前为公共服务设施的布局提供合理的规划,避免城市发展中的公共设施短缺问题。

综上所述,该项目符合区域经济发展的需要,有利于提升土地利用率,促进产业升级和城市高质量发展,激发经济活力。

### 3、项目实施的收益性

本项目收入来源为土地出让收入,项目实施具有明确的收益渠道。

### 4、项目投资建设合规性



根据《自然资源部 国家发展和改革委员会关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104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）、《山东省人民政府办公厅关于做好地方政府专项债券项目“自审自发”试点工作的通知》（鲁政办字〔2025〕号）等文件，土地储备专项债券蓝海投资2项目是重大供给侧结构性改革工程。通过土地储备专项债券蓝海投资2项目，可以有效优化资源配置，提高土地利用效率，促进经济结构的调整和优化。项目实施可行性充分，项目投资合规合法。

#### 5、项目成熟度

项目内容符合实际需求，项目成熟较高。

#### 6、项目资金来源和到位可行性

项目总投资2,841.90万元，其中专项债券2200.00万元，自有资金641.90万元，项目资金来源和到位具有可行性。

#### 7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入来源、投入成本和项目收益测算进行了充分的论证，预测结果合理。

#### 8、债券资金需求合理性

财政部与自然资源部联合明确专项债券优先支持处置存量闲置土地并优化土地供应结构，严格限定资金使用主体和范

围并实行专款专用、封闭管理，所有项目均需纳入土地储备计划且通过全民所有土地资产管理系统标识码核验，确保融资收益平衡及偿债资金来源稳定。综上，专项债券资金需求严格遵循政策规范、风险可控，符合国家稳投资、促发展的财政政策导向。

#### 9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

经测算，项目本息覆盖倍数为 1.55，说明可用于还本付息的资金偿还借款本息有一定保障。项目偿债计划切实可行。

#### 10、绩效目标合理性

该项目资金需求、建设内容和收益等目标合理，与项目相关政策目标一致，绩效目标与项目预计解决的问题完全匹配，与现实需求完全匹配。绩效目标具有前瞻性和合法性，且已细化和量化，利于考核。

### （三）评估结论

本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 4,257.89 万元，融资本息合计为 2739.00 万元，项目本息覆盖倍数为 1.55，符合专项债发行要求；项目可以通过自筹、发行专项债券等方式完成资金筹措，为本项目提供足够的资金支持，保证本项目的顺利施工。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。