

2026 年第三批上海市政府专项债券
市本级和金山工业区 JSS3-0406 单元 04-01B、
06-03 地块土地储备项目
实施方案



上海市规划和自然资源局



上海市土地储备中心



上海市金山区规划和自然资源局



上海市金山区土地储备中心



上海市金山区财政局

2026 年 8 月

目录

一、区域概况.....	1
（一）金山区基本情况.....	1
（二）金山区政府性基金收支情况.....	1
二、项目主管单位及实施单位情况.....	2
（一）项目主管单位.....	2
1. 市级单位名称：上海市规划和自然资源局.....	2
2. 区级单位名称：上海市金山区规划和自然资源局.....	3
（二）项目实施单位.....	4
1. 市级单位名称：上海市土地储备中心.....	4
2. 区级单位名称：上海市金山区土地储备中心.....	4
三、项目实施方案.....	5
（一）项目概况.....	5
1. 项目基本情况.....	5
2. 项目建设内容.....	6
3. 项目建设总投资.....	6
4. 项目批复文件.....	6
5. 项目开工和预计竣工时间.....	6
6. 项目的合法性审核.....	7
7. 项目事前绩效评估.....	7
8. 经济社会效益分析.....	10
9. 项目资产情况.....	11

(二) 项目资金平衡方案.....	11
1. 项目资金投入情况.....	11
2. 专项债券融资计划.....	11
3. 项目收入测算.....	13
4. 项目成本测算.....	14
5. 资金平衡测算.....	14
6. 结论.....	15
四、潜在风险评估.....	16
(一) 潜在风险分析.....	16
1. 利率风险.....	16
2. 流动性风险.....	16
3. 偿付风险.....	16
(二) 潜在风险应对措施.....	17
1. 制定应急预案.....	17
2. 灵活动态把控.....	17

一、区域概况

（一）金山区基本情况

金山区东临奉贤区，西与浙江省平湖市、嘉善县交界，南濒杭州湾，北与松江区、青浦区接壤。区域东西长 44.00 公里，南北宽 26.00 公里，陆域面积 613 平方公里，有 23.30 公里“黄金”海岸线，海域面积 445 平方公里。金山区辖 9 个镇、1 个街道和 2 个园区，具体为：枫泾镇、朱泾镇、亭林镇、漕泾镇、山阳镇、金山卫镇、张堰镇、廊下镇、吕巷镇、石化街道、高新区、碳谷绿湾。全区辖 124 个行政村、121 个居委会。

金山是上海的西南门户，是浙江进出上海的桥头堡。“八纵八横”主干道贯通区内，国内第一条市郊快速铁路金山铁路南北向贯穿金山东部，金山新城直达上海南站仅 30 分钟。沪杭客运专线金山北站距虹桥枢纽站时间约 15 分钟，距杭州站约 40 分钟。有 7 条高速公路跨经境内，总里程 99 公里，是上海市内高速公路里程最多的区。随着杭州湾跨海大桥、沪杭高铁、嘉绍跨海大桥等交通干线相继通车，金山地处长三角经济圈中心的区位优势进一步凸显，是长三角 1 小时经济圈的中心城市。

（二）金山区政府性基金收支情况

2024 年，金山区政府性基金收入 14.4 亿元（其中：国有土地使用权出让收入 9.1 亿元），加上上级补助收入 16.6 亿元，上年结余收入 8.1 亿元，债务转贷收入 4.8 亿元，政府性基金收入总计 43.9 亿元；金山区政府性基金支出 25.8 亿元（其中：国有土

地使用权出让收入安排的支出 16.2 亿元），加上上解市级财政支出 31 万元、地方政府专项债务还本支出 2.9 亿元，政府性基金支出总计 28.7 亿元。

2025 年，金山区政府性基金收入 27.2 亿元（其中：国有土地使用权出让收入 23.7 亿元），加上上级补助收入 15.2 亿元、上年结余收入 8.3 亿元、债务转贷收入 18.2 亿元，政府性基金收入总计 68.9 亿元；金山区政府性基金支出 37.8 亿元（其中：国有土地使用权出让收入安排的支出 22.0 亿元），加上地方政府专项债务还本支出 9.5 亿元，政府性基金支出总计 47.3 亿元。

2026 年，金山区政府性基金收入预算数 15.6 亿元（其中：国有土地使用权出让收入预算 12.5 亿元），加上上级补助收入 6.2 亿元、上年结余收入 17.0 亿元、债务转贷收入 12.5 亿元，政府性基金收入预算总计 51.3 亿元；金山区政府性基金支出预算数 38.7 亿元（其中：国有土地使用权出让收入安排的支出预算 29.9 亿元），加上地方政府专项债务还本支出 11.1 亿元，政府性基金支出总计 49.8 亿元。

二、项目主管单位及实施单位情况

（一）项目主管单位

1. 市级单位名称：上海市规划和自然资源局

单位地址：上海市北京西路 99 号

单位职责：履行全民所有自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责；负责推进主体功能区战略和制度，组织编制

并监督实施国土空间规划和相关专项规划;参与编制经济社会发展与城市建设中长期规划和年度计划,参与长江经济带国土空间规划、长江三角洲区域发展规划;负责历史文化名城、历史文化风貌区、历史文化名镇、历史文化名村、优秀历史建筑和市级以上历史文物古迹的规划管理;负责建设工程项目规划土地管理相关工作,对建设工程项目审批后到竣工验收前规划、土地执行情况实行跟踪监督;统筹负责自然资源调查监测评价;负责自然资源统一确权登记工作;组织拟订并实施土地等自然资源年度利用计划;负责统筹国土空间生态修复负责组织落实最严格的耕地保护制度;负责有关自然资源资产有偿使用工作;负责有关自然资源的合理开发利用;负责地质勘查行业和地质、矿产资源管理工作;负责测绘地理信息和基础测绘管理工作;负责组织指导规划和有关自然资源行政执法工作,依法查处有关违法案件;完成市委、市政府交办的其他任务。

2. 区级单位名称: 上海市金山区规划和自然资源局

单位地址: 上海市金山区金山大道 1800 号

主要职责: 贯彻执行城市规划、自然资源等相关法规政策,负责本区土地储备审核报批、建设用地总量控制与用途管制等工作,在本项目中履行规划管控、资源统筹、审核监管及相关协调的管理作用。

上海市规划和自然资源局和上海市金山区规划和自然资源局作为金山工业区 JSS3-0406 单元 04-01B、06-03 地块土地储备项

目的主管单位，负责在依法合规、确保工程质量安全的前提下，指导督促项目单位加快专项债券支出进度，尽早形成实物工作量，推动项目早建成、早见效；负责组织项目单位及时将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。负责制定还本付息资金归集计划，做好还本付息资金征收上缴工作，加强专项债券项目管理和监督，择优选择运营单位，提高项目运营效益；加强项目专项收入和还本付息资金支出核算，强化运行监控，对执行偏离年度计划的，及时采取相应措施，保障还本付息资金来源；指导和监督相关单位做好专项债券形成资产管理工作；负责督促项目单位做好专户开立、变更、撤销等工作。

（二）项目实施单位

1. 市级单位名称：上海市土地储备中心

单位地址：上海市虹桥路 2188 弄 33 号

单位类型：事业单位

单位职责：主要承担本市土地收购、储备、前期开发管理等事务性工作，协助建立土地整备机制，对城市更新单元内土地进行统筹整合、产权归集，配合开展土地储备和整备相关成本认定，承担市级土地储备（整备）项目土方消纳空间管理配合建立本市土方资源智能管理空间系统等职责。

2. 区级单位名称：上海市金山区土地储备中心

单位地址：金山区板桥东路 900 号 1 号楼 1 层

单位类型：事业单位

主要职责：贯彻执行国家、本市颁布的各类土地法律、法规、政策；会同有关部门制定土地储备计划、开发计划及相对性的资金计划；负责本区范围内各类土地的储备和开发工作；负责对区内的土地进行资金的运作和管理等。

上海市土地储备中心和上海市金山区土地储备中心作为金山工业区 JSS3-0406 单元 04-01B、06-03 地块土地储备项目的项目单位，负责将债券资金用于募投项目资本性支出；负责专项债形成资产规划、初始论证、权属确定等工作；负责专项债项目资产会计核算、登记入账、运营维护、收益收缴等日常管理工作；负责本单位开户银行选择并签订管理服务协议，负责专户开立、变更、撤销等工作，严格执行专项债券资金管理和银行账户管理有关规定，专账核算、专款专用等。

三、项目实施方案

（一）项目概况

1. 项目基本情况

（1）项目名称

本次发债项目名称为金山工业区 JSS3-0406 单元 04-01B、06-03 地块土地储备项目。

（2）债券融资规模及期限

本项目 2026 年债券融资计划规模 6,000.00 万元，其中市本级 3,000.00 万元，金山区 3,000.00 万元，发行期限 5 年，利息

成本估算利率 1.70%，债券利息按每年支付，到期一次性偿还本金。

2. 项目建设内容

本项目位于上海湾区高新区产业区块，拟收储范围东至青龙港，西至规划用地，南至规划用地，北至揽工路，本次土地储备总面积约 156.23 亩，规划用途为工业用地，为市区联合储备项目，将开展土地农转用征收、管线迁移、土壤检测、土地平整等储备开发工作。

3. 项目建设总投资

本项目建设总投资为 9,959.33 万元，投资计划详见下表：

表 1 投资计划表

单位：万元

	财政预算安排资金	专项债券融资金额	合计
市本级	1,979.665	3,000.00	4,979.665
金山区	1,979.665	3,000.00	4,979.665
合计	3,959.33	6,000.00	9,959.33

4. 项目批复文件

(1) 关于印发《上海市 2026 年度市级土地储备计划》的通知（沪规划资源用〔2026〕96 号）；

(2) 上海市金山区人民政府办公室抄告单（金府办告〔2026〕23 号）；

(3) 上海市规划和自然资源局《关于金山工业区 JSS3-0406 单元 04-01B、06-03 地块土地储备项目实施方案的审核意见》。

5. 项目开工和预计竣工时间

本项目已于 2026 年 1 月开工，预计 2026 年 11 月底竣工。

6. 项目的合法性审核

上述项目内容已通过上海理度律师事务所进行合法性审核。

7. 项目事前绩效评估

（1）项目实施的必要性、公益性、收益性

必要性：本项目已纳入上海市 2026 年度市级土地储备计划。位于上海湾区高新区产业区块，定位为金山区“产业大衣料子”储备用地，拟提前启动地块储备工作，以备后续优质产业项目落地，旨在为未来引进大型优质项目提供前瞻性谋划与土地资源保障。

公益性：本项目的实施及后期产业项目的导入，将推动就业人口结构的调整，引导高学历人群、外籍人士、创业型人群集聚，并提升就业人口。

收益性：本项目收入为土地出让收入，收益相对稳定，还本付息有充分保障。同时本项目收入预期稳定，债券偿付能力保障性高，具备收益性。

（2）项目建设投资合规性与项目成熟度

本项目已纳入上海市 2026 年度市级土地储备计划，地块动迁补偿已提前完成，后续将开展农转用征收、土壤检测、管线迁移、林地迁移、土地平整等前期开发工作，项目成熟度较高。

（3）项目资金来源和到位可行性

经过估算，本项目建设总投资 9,959.33 万元，项目建设资金来源为市区两级财政资金及政府专项债券资金，出资比例各 50%，

金来源有保障，到位可行性高。

（4）项目收入、成本、收益预测合理性

本项目收入为土地出让收入。土地出让总价为 12,498.4 万元，扣除各类基金后土地出让收益为 11,206.38 万元。专项债券存续期内债券本息合计为 6,510.00 万元，期末累计现金结余为 4,696.38 万元。综上，在满足假设条件的前提下，项目收入、成本、收益情况均根据充分依据测算得出，能够合理保障专项债本息，较为合理。

（5）债券资金需求合理性

本项目 2026 年申请债券资金 6,000.00 万元，发行期限为 5 年。依照项目计划和施工进度，申请的债券资金需求符合项目建设进程，且计划于当年度使用完毕。

（6）项目偿债计划可行性以及潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险评估

偿债计划可行性：根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，债券存续期内，项目经营活动产生的净现金流在偿还专项债券本息后，期末累计现金结余约 4,696.38 万元。本项目资金覆盖率达 1.72 倍，能够满足资金筹措充足性的要求，项目不能偿还的风险低。

偿债风险可控性：本项目可能存在的风险包括项目建设风险、利率风险、流动性风险、偿付风险等。通过制定应急预案，加强质量控制，灵活动态把控，定期全面评估风险状况，有效控制地方

政府投融资风险。

(7) 绩效目标合理性

本项目目标明确，绩效目标的设定与项目长期规划目标、工作目标等一致，项目收益群体定位准确，建设目标与金山规划发展方向一致。绩效目标符合实际，与项目需求相匹配，预期绩效可实现程度较高。

表2 项目绩效目标表

	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
绩效指标	产出指标	数量指标	范围及各项工作的完成度	100%
		质量指标	完成土地收储、达到可供出让的净地及各项工作合规	100%
		时效指标	项目开展及时性	及时
			资金拨付及时性	及时
		成本指标	土地收储成本控制情况	<预测成本
			资金到位率（征收补偿费等各子项费用）	到位
	效益指标	经济效益指标	预期效益达成率	≥100%
		社会效益指标	满足政府对土地的规划和利用情况	规划利用
			市政配套建设	增加
		生态效益指标	保护生态环境	保护
		可持续效益指标	保障土地的可持续利用	可持续
			项目长效管理机制建设	建立健全
	满意度指标	服务对象满意度指标	附近居民满意度	≥90%
			工作人员满意度	≥90%
			管理者满意度	≥90%

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）等法律法规及规范性文件规定，

本项目已开展事前绩效评估工作。本项目绩效目标设置遵循科学规范、协同配合、公开透明原则，能有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等情况，总体目标明确、可行，各项绩效指标合理，指标值设置科学。

（8）整体结论

综上，本项目经事前绩效评估，已具备申请专项债券资金支持的必要性和可行性。

8. 经济社会效益分析

（1）经济效益

本项目通过土地储备与开发提升土地价值。实施中，对收储土地进行“七通一平”等前期开发，使其达出让条件，提升市场价值。土地出让及后续大型优质项目落地，将带动周边产业集聚，形成协同效应，拉动区域经济增长。项目还能吸引投资，促进服务业繁荣，创造就业与税收，实现土地资源优化配置与高效利用，为地方经济可持续发展奠定基础。

（2）社会效益

围绕产业格局优化，促进区域产业转型升级。本项目地块作为产业储备用地，其规划与开发紧密围绕上海湾区高新区产业区块的整体发展需求，以前瞻性的眼光为未来引进大型优质项目预留空间。通过土地收储与前期开发，不仅提升了土地资源的利用效率，更为区域产业结构的优化升级提供了有力支撑。项目实施后，将吸引一批高科技、高附加值的企业入驻，带动上下游产业

链的发展，形成产业集聚效应，从而推动整个区域从传统工业向高端制造业、现代服务业等方向的转型升级。同时，项目的推进还将促进区域就业结构的优化，为当地居民提供更多高质量的就业机会，提升居民收入水平和生活质量，进一步增强区域的社会稳定性和凝聚力。

9. 项目资产情况

（1）本专项债项目的资产类型为土地储备资产，土地储备面积为 156.23 亩。

（2）本项目拟市、区联合储备，土地储备主体为市、区两级土地储备机构，土地储备资产由市、区土地储备中心持有，资产权益按照投资比例 1:1 分别归属市、区两级政府。

（3）项目收支安排详见收入和成本测算，收益全部上缴财政。

（二）项目资金平衡方案

1. 项目资金投入情况

（1）项目资金筹措计划

项目总投资估算 9,959.33 万元，市、区联合储备，投入比例 1:1，除财政资金直接投入外，将全部通过发行专项债进行融资，其中财政投入 3,959.33 万元，计划发行专项债券 6,000.00 万元。

（2）项目资金保障措施

本项目建设投资来自于财政预算安排资金和专项债券融资。其中，专项债券融资偿付资金来源为土地出让收入。

2. 专项债券融资计划

本项目 2026 年债券融资计划规模 6,000.00 万元，其中市本级 3,000.00 万元，金山区 3,000.00 万元，发行期限 5 年，利息成本估算利率 1.70%，债券利息按每年支付，到期一次性偿还本金。该债券可按规定在全国银行间债券市场和证券交易市场上流通，还本付息资金来源为土地出让收入。

该项目还本付息计划详见下表：

表 3 还本付息情况表（总表）

单位：万元

年份	债券初期余额	本期发行	本期还款			债券期末余额
			利息	本金偿还	小计	
2026 年	-	6000.00	-	-	-	6000.00
2027 年	6000.00	-	102.00	-	102.00	6000.00
2028 年	6000.00	-	102.00	-	102.00	6000.00
2029 年	6000.00	-	102.00	-	102.00	6000.00
2030 年	6000.00	-	102.00	-	102.00	6000.00
2031 年	6000.00	-	102.00	6000.00	6102.00	-
合计	-	6000.00	510.00	6000.00	6510.00	-

表 3-1 还本付息情况表（市本级）

单位：万元

年份	债券初期余额	本期发行	本期还款			债券期末余额
			利息	本金偿还	小计	
2026 年	-	3000.00	-	-	-	3000.00
2027 年	3000.00	-	51.00	-	51.00	3000.00
2028 年	3000.00	-	51.00	-	51.00	3000.00
2029 年	3000.00	-	51.00	-	51.00	3000.00
2030 年	3000.00	-	51.00	-	51.00	3000.00

年份	债券初期余额	本期发行	本期还款			债券期末余额
			利息	本金偿还	小计	
2031 年	3000.00	-	51.00	3000.00	3051.00	-
合计	-	3000.00	255.00	3000.00	3255.00	-

表 3-2 还本付息情况表（金山区）

单位：万元

年份	债券初期余额	本期发行	本期还款			债券期末余额
			利息	本金偿还	小计	
2026 年	-	3000.00	-	-	-	3000.00
2027 年	3000.00	-	51.00	-	51.00	3000.00
2028 年	3000.00	-	51.00	-	51.00	3000.00
2029 年	3000.00	-	51.00	-	51.00	3000.00
2030 年	3000.00	-	51.00	-	51.00	3000.00
2031 年	3000.00	-	51.00	3000.00	3051.00	-
合计	-	3000.00	255.00	3000.00	3255.00	-

3. 项目收入测算

本项目收入来源主要为土地出让收入，项目收储总用地面积 156.23 亩，规划为工业用地，预计 2031 年完成出让。合考虑土地用途性质、地块所在区域、土地等级、周边近年来相似地块出让价格及经济环境等因素，预计上述地块的土地出让收入 12,498.40 万元，扣除 5% 轨交建设基金后的土地出让净收益 11,873.48 万元，上海市本级和金山区分别取得净收益的 50%。预计出让时可用于偿债的市、区两级土地出让收益为 11,206.38 万元。

表 4 项目收入预测表

单位：万元

地块名称	地块类型	土地面积 (亩)	出让单价 (万元/亩)	土地出让收入 (万元)
金山工业区 JSS3-0406 单元 04-01B、06-03 地块土地储备 项目	一类 工业用地 (M1)	156.23	80.00	12,498.4
扣除 5%轨交建设基金后的土地出让净收益				11,873.48
市级分得土地出让收入 (50%)				5,936.74
区级分得土地出让收入 (50%) - 【1】				5,936.74
扣除应计提的基金 - 【2】				667.1
其中：可用于偿债的区级土地出让收入 【1】 - 【2】				5,269.64
可用于偿债的市、区两级土地出让收入				11,206.38

4. 项目成本测算

本项目土地完成收储后，不产生后续运营支出，故本方案暂不考虑项目运营成本。

5. 资金平衡测算

本项目资金平衡测算详见下表：

表 5 资金测算平衡表

单位：万元

项目	合计	建设期	运营期				
		2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年
一、经营活动产生的现金	-						
经营活动产生的现金	11,206.38	-	-	-	-	-	11,206.38
营业收入	11,206.38	-	-	-	-	-	11,206.38
经营活动支付的现金	-						
营业成本	-						
税金及附加	-						
经营活动现金净流量	11,206.38	-	-	-	-	-	11,206.38
二、财政资金投入	3,959.33	3,959.33	-	-	-	-	-
三、投资活动产生的现金							

项目	合计	建设期	运营期				
		2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年
建设投资	9,959.33	9,959.33	-	-	-	-	-
投资活动现金净流量	-9,959.33	-9,959.33	-	-	-	-	-
四、融资活动产生的现金							
债券融资款	6,000.00	6,000.00	-	-	-	-	-
偿还债券本金	6,000.00	-	-	-	-	-	6,000.00
支付债券利息	510.00	-	102.00	102.00	102.00	102.00	102.00
融资活动现金净流量	-510.00	6,000.00	-102.00	-102.00	-102.00	-102.00	-6,102.00
五、本年现金净流量	-	-	-102.00	-102.00	-102.00	-102.00	5,104.38
六、累计现金净流量	4,696.38	-	-102.00	-204.00	-306.00	-408.00	4,696.38

以上土地出让收入为本项目还本付息来源，专项债券到期时，可用于平衡本项目融资本息的土地出让收入为 11,206.38 万元。专项债券存续期内债券本息合计为 6,510.00 万元，期末累计现金结余为 4,696.38 万元。在土地尚未出让期间，需要市区两级财政分别安排预算资金偿付每年利息，后续项目土地出让收入实现后予以归还。

6. 结论

根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，债券存续期内，项目经营活动产生的净现金流在偿还专项债券本息后，期末累计现金结余为 4,696.38 万元，该项目资金覆盖率达 1.72 倍，能够满足资金筹措充足性的要求。若项目假设条件发生变化，可按规定发行新一期专项债券保障还本。本项目已经通过上海东方会计师事务所审核，不能偿还的风险低。

表 6 项目资金平衡情况表 单位：万元

项目预计累计收益	项目融资本息	收益对融资成本覆盖倍数
11,206.38	6,510.00	1.72

四、潜在风险评估

（一）潜在风险分析

1. 利率风险

本期土地储备专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

2. 流动性风险

本期土地储备专项债券发行后可在银行间债券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。本期土地储备专项债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证土地储备专项债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现土地储备专项债券在相应的交易场所不活跃的情况，从而影响土地储备专项债券流动性。

3. 偿付风险

本期土地储备专项债券的专项债务收入、安排的支出、还本付息，发行费用等纳入政府性基金预算管理。土地储备债券偿付资金主要来自于对应地块未来土地出让收益，偿债较有保障，偿付风险较低。但土地出让收入的实现易受到项目实施进度、土地

市场供求等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给土地储备债券偿付带来一定风险。

（二）潜在风险应对措施

1. 制定应急预案

根据国务院办公厅印发的《地方政府性债务风险应急处置预案》（国办函〔2016〕88号）、上海市人民政府办公厅印发的《上海市地方政府性债券风险应急处置预案》（沪府〔2017〕36号）和上海市金山区人民政府办公室印发的《金山区地方政府性债务风险应急处置预案》（金府办发〔2017〕48号）的相关要求，健全相关政府性债务风险防控机制，完善政府综合财务报告制度，全面评估风险状况，有效控制地方政府投融资风险。

2. 灵活动态把控

为应对国家宏观政策的调整，项目实施单位应及时跟踪国家重大战略部署和重大决策，做好灵活动态把控的准备。着力加强资金管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，科学做好现金流量管理，根据还本付息计划，提早做好期限配比和还本付息准备。

