

2026 年第三批上海市政府专项债券
浦东新区外高桥物流园区二期 7-3、7-4、
7-6 及周边地块土地储备项目实施方案

上海市浦东新区规划和自然资源局

上海市浦东新区财政局

上海市浦东新区房屋土地征收中心
(上海市浦东新区土地储备中心)

2026 年 8 月

目录

一、区域概况.....	1
（一）浦东新区基本情况.....	1
（二）浦东新区政府性基金收支基本情况.....	1
二、项目主管部门及实施单位情况.....	2
（一）项目主管部门.....	2
（二）项目实施单位.....	3
三、浦东新区外高桥物流园区二期 7-3、7-4、7-6 及周边地块土地储备项目实施方案.....	5
（一）项目情况.....	5
1、项目基本情况.....	5
2、项目建设内容.....	5
3、项目建设总投资.....	5
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.....	6
7、事前绩效评估.....	7
8、经济社会效益分析.....	10
（二）项目资金平衡方案.....	12
1、项目资金投入情况.....	12

2、专项债券融资计划.....	13
3、项目收入测算.....	13
4、项目成本测算.....	14
5、资金平衡测算.....	15
6、结论.....	17
(三) 资产管理.....	17
四、潜在风险评估.....	17
(一) 潜在风险评估.....	17
1、流动性风险.....	17
2、利率风险.....	18
3、项目建设风险.....	18
4、偿付风险.....	18
(二) 潜在风险应对措施.....	18
1、制定应急预案.....	19
2、加强工程质量控制.....	19
3、强化项目管理.....	19
4、灵活动态把控.....	20

一、区域概况

（一）浦东新区基本情况

浦东新区为上海市的一个市辖区，因地处黄浦江东而得名。浦东南与奉贤区、闵行区两区接壤，西与徐汇区、黄浦区、虹口区、杨浦区、宝山区五区隔黄浦江相望，北与崇明区隔长江相望。辖区面积 1,210.00 平方公里，常住人口 578.58 万人，现辖 12 个街道、24 个镇。2025 年浦东新区实现地区生产总值 18,769 亿元，比上年增长 5.7%。

（二）浦东新区政府性基金收支基本情况

2024 年，浦东新区政府性基金收入 499.74 亿元（其中：国有土地使用权出让收入 472.18 亿元），加上上级补助收入、动用上年结转收入、地方政府专项债务转贷收入等 81.74 亿元，收入总量为 581.48 亿元；浦东新区政府性基金支出 408.11 亿元（其中：国有土地使用权出让支出 370.03 亿元），加上上解市级财政支出及调出资金、地方政府专项债务还本支出、结转下年支出等 173.37 亿元，支出总量为 581.48 亿元。

2025 年，浦东新区政府性基金预算收入 296.02 亿元（其中：国有土地使用权出让收入 269.56 亿元），加上动用上年结转收入、

地方政府专项债务转贷收入、上级补助收入等 185.71 亿元，收入总量为 481.73 亿元。浦东新区政府性基金支出 434.71 亿元（其中：国有土地使用权出让金支出 403.42 亿元），加上地方政府专项债务还本支出、结转下年支出、上解市级财政支出及调出资金等 47.02 亿元，支出总量为 481.73 亿元。

2026 年，浦东新区政府性基金预算收入 277.66 亿元（其中：国有土地使用权出让收入 262.56 亿元），加上动用上年结转收入、上级补助收入等 64.59 亿元，收入总量为 342.25 亿元。全区政府性基金预算支出 275.90 亿元（其中：国有土地使用权出让金支出 254.32 亿元），加上上解市级财政支出、地方政府专项债务还本支出等 66.35 亿元，支出总量为 342.25 亿元。

二、项目主管部门及实施单位情况

（一）项目主管部门

单位名称：上海市浦东新区规划和自然资源局

单位地址：上海市浦东新区锦安东路 475 号

主要职责：主管全区规划和自然资源工作，主要包括规划编制、风貌保护、地名管理、建设工程项目管理审批、自然资源开发利用、土地储备、集体土地征收补偿、自然资源确权登记等。负责在依法合规、确保工程质量安全的前提下，指导和督促项目

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形成资产管理等工作；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

单位名称：上海市浦东新区房屋土地征收中心（上海市浦东新区土地储备中心）

单位地址：上海市浦东新区金葵路 58 号

主要职责：贯彻执行上级有关土地储备、土地整备、房屋土地征收的法律法规、规章和政策，参与起草制定新区土地储备、土地整备、房屋土地征收相关行业政策和管理办法等。负责涉及行业管理，总体推动事业发展，对街镇和相关单位实施业务指导和监督管理；负责年度土地储备计划、三年滚动计划、年度实施计划（项目资金安排计划）编制、报批和实施。对土地储备、土地整备、房屋征收和土地征收等工作实施计划联动管理；负责区

级土地储备、土地整备、房屋土地征收项目的实施管理、资金管理和成本控制工作，监督、指导相关资金的规范使用；负责会同街镇组织实施土地储备、土地整备、集体土地和其上的房屋征收工作。受区建交委委托，会同街镇组织实施国有土地上房屋征收工作。督促、指导街镇推进实施储备项目清障腾地。办理土地储备、土地整备、征收动迁、征地补偿相关前期手续，受理协议置换项目备案，对征收动迁实施检查抽查，受理征收拆除的备案和报监，协助做好房屋权证灭失工作，推进征收行政司法程序，牵头组织实施房屋征收强制执行。负责指导街镇落实土地储备项目所需自然资源指标、配置安置房源和资金，对土地供应实施全过程管理；负责存量安置房源看护、调配、使用、结算。负责储备地块的日常管理和临时使用。负责带征地的利用和管理。负责储备地块、存量安置房源等资产管理及信息化系统的建设和维护；负责土地整备项目实施，对城市更新单元内的土地进行统筹整合，实施前期开发，做好整备项目全过程监管；负责开展房屋土地征收社会稳定风险评估。负责组织实施土地储备、土地整备、房屋土地征收引发的信访、信息公开、复议诉讼、舆情信息、热线工单等处置工作。督促街镇和相关单位落实属地和项目安全生产主体责任、做好防汛防台和应急管理等工作；负责本区征收承接企业队伍及人员从业管理、业务培训，向其上级主管考核部门提供年度从业信息。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、浦东新区外高桥物流园区二期7-3、7-4、7-6及 周边地块土地储备项目实施方案

（一）项目情况

1、项目基本情况

本计划于 2026 年发行 10,000.00 万元地方政府土地储备专项债，期限 5 年，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

本项目涉及浦东新区外高桥物流园区二期 7-3、7-4、7-6 及周边地块土地储备项目地块。

3、项目建设总投资

本项目总投资 164,435.00 万元，主要用于项目中土地房屋征收补偿费、管线搬迁费、场地平整费等。项目分年投资计划如

下表：

表 1：项目分年投资计划表

单位：万元

年度	项目投资计划
2026 年	115,104.50
2027 年	32,887.00
2028 年	16,443.50
合计	164,435.00

4、项目批复文件

2024 年 7 月 17 日，上海市浦东新区发展和改革委员会《浦东新区发展改革委关于惠南新市镇 23 号单元（宣桥）Q-20 地块等 9 幅土地储备项目可行性研究报告暨项目建议书的批复》（沪浦发改城〔2024〕661 号）

5、项目开工和预计竣工时间

本项目开工时间为 2024 年 12 月，预计竣工时间为 2027 年 12 月。

6、项目的合法性审核

上述项目内容已通过上海申浩律师事务所合法性审核。

7、事前绩效评估

(1) 项目实施的必要性、公益性、收益性

本项目属于上海市及浦东新区重点项目，有利于进一步推动土地储备、助力城市化进程和经济增长，加快建设卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市，符合上海市及浦东新区“十四五”发展规划和 2035 年远景目标纲要要求，浦东作为上海“五个中心”建设的核心区，要率先成为中心节点和战略链接。新的发展纲要提出优化城乡发展布局，提高城乡建设品质，着眼更高水平的城乡发展一体化，完善功能布局，深入推动乡村振兴，强化以城带乡，促进浦东城乡全面融合、共同繁荣。全面优化发展空间布局，完善“主城区—新城—新市镇—乡村”四级城乡体系，坚持“轴带引领、多心组团”的空间发展理念，建设有功能的轴带，发展有特色的园区，形成功能鲜明的发展布局。本项目的实施有利于推进外高桥、曹路的城区改造和经济园区建设，对优化用地结构、提升土地价值、改善城乡关系、促进经济发展等方面具有深远的意义，项目具有必要性和公益性。

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。

(2) 项目建设的投资合规性与项目成熟度

本项目各类审批手续齐全，于 2024 年 12 月正式开工，合规

性和成熟度较高。

（3）项目资金来源和到位可行性

本项目总投资 164,435.00 万元，其中 154,435.00 万元计划通过财政预算安排，其余 10,000.00 万元通过发行专项债券进行融资。本项目资金来源可靠，资金安排计划有序，资金到位可行。

（4）项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入为土地出让收入，土地出让总价为 20,648.37 万元，其中：区级土地出让收入为 16,673.56 万元，扣除各项计提 2,504.22 万元，区级土地出让收益为 14,169.34 万元。综上，本项目收入、成本、收益预测较为合理。

（5）债券资金需求合理性

项目专项债券计划今年发行 10,000.00 万元，发行期限为 5 年。项目申请的专项债券严格对应各年预算安排金额，不存在虚报、漏报等情况。

（6）项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目专项债券偿付资金主要来自于土地出让收入，收益对融资本息的覆盖倍数为 1.31，偿债较有保障，偿债风险较低。

（7）绩效目标合理性

本项目总体绩效目标：在投资、进度、质量等方面均能达到决策阶段的预期目标。同时，预期收益能够实现较为理想的预期值，可以满足专项债券资金偿付要求，并能获得较好的经济社会

效益；本项目年度绩效目标：执行情况达到预算目标，如有偏差可以及时纠偏。以下为该项目的绩效目标情况表：

表 2 专项债项目支出绩效目标申报表

项目名称	浦东新区外高桥物流园区二期 7-3、7-4、7-6 及周边地块土地储备项目		
主管部门	上海市浦东新区规划和自然资源局	实施单位	上海市浦东新区房屋土地征收中心（上海市浦东新区土地储备中心）
项目总目标			
完成浦东新区外高桥物流园区二期 7-3、7-4、7-6 及周边地块土地储备项目居民动迁工作			
一级指标	二级指标	三级指标	指标目标值
投入指标	数量指标	资金投入	按项目批复金额投入
	质量指标	实施投入	按项目工作方案实施
产出指标	数量指标	储备面积	项目储备面积为 9.18 万平方米
	质量指标	储备净地	满足土地储备净地要求
效益指标	时效指标	净地周期	满足后续供应要求
	成本指标	成本控制	按项目批复概算整体控制
	社会效益指标	土地利用	优化土地资源配置、提高土地利用效率
满意度指标	服务对象服务度指标	服务水平	整体服务水平高

（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）经济效益分析

本项目聚焦外高桥物流园区连片土地整备，整合零散低效地块打造标准化连片产业载体，大幅提升土地集约利用效率，破解片区用地碎片化、配套不足的发展短板。地块统筹布局现代物流、跨境贸易、配套商业与综合配套用地，依托外高桥国际贸易枢纽区位优势，重点引进智慧冷链、跨境分拨、供应链总部、进出口加工等高附加值业态，推动传统粗放仓储向现代化智慧物流产业转型。项目落地后将形成完整国际贸易产业链，集聚报关、货代、跨境金融、商务配套上下游企业，构建产业集群发展格局。对比传统零散仓储业态，片区整体亩均税收、单位土地产值预计提升3-4倍，持续拓宽区级长期稳定财政税源；完善连片产业空间供给，大幅提升浦东对外开放招商竞争力，吸引国内外头部外贸、物流企业落地，持续拉动区域进出口规模与固定资产投资增长。依托土地统筹整理实现空间价值重估，优化区域用地结构，释放土地增值潜力，增值收益持续反哺园区基础设施升级、产业扶持与城市更新建设。同时形成“土地整理—产业集聚—价值提升—持续投入”良性循环，为上海临港物流片区存量土地盘活、产城融合开发打造可复制示范样板，持续放大对外开放产业经济带

动效应。

（2）社会效益分析

本项目统筹产业发展、城市更新与民生保障，推动外高桥港区、产业、居住一体化融合发展。一是扩容多层次优质就业岗位。成片标准化产业载体投用后，将释放大量供应链运营、跨境贸易、智慧仓储、园区管理等专业岗位，配套商业、居住板块同步拓展服务业就业渠道，研发、管理类中高端岗位占比超 35%，吸引长三角外贸、物流专业人才集聚，稳定本地居民收入，优化区域就业质量。二是完善片区生活配套，打造 15 分钟宜居产业社区。统筹布局产业、居住、公共服务空间，补齐传统物流园区生活配套缺失短板，配套商业、社区服务、休闲设施全面落地，缩短职住通勤距离，减少通勤交通碳排放，显著提升片区居住便利度与群众幸福感，推动园区从单一生产功能向产城人融合示范区转型。三是强化上海全球贸易枢纽核心功能。充足产业空间保障跨境物流、进出口产业项目落地，持续夯实浦东作为国内国际双循环关键节点的战略地位，助力浦东社会主义现代化引领区建设，提升上海全球资源配置与对外开放能级。四是改善区域人居环境，维护基层社会稳定。统一实施地块清障、管线改造、场地平整与环境整治，改造原有地块设施老旧、环境杂乱现状；土地征收全过程规范落实补偿安置政策，妥善调配安置房源，有序处置征地相关信访诉求，保障群众合法权益。五是促进城乡均衡协同发展。

以连片产业片区开发带动周边市政道路、绿化、公共服务均等化升级，将产业发展红利辐射周边村镇，实现产业提质、城市提品、民生增效协同共进。

（二）项目资金平衡方案

1、项目资金投入情况

（1）项目投资估算

本项目总投资 164,435.00 万元，主要用于项目中土地房屋征收补偿费、管线搬迁费、场地平整费等。

（2）项目资金筹措计划

除财政资金直接投入外，本项目资金将全部通过发行专项债券进行融资。其中，其中 154,435.00 万元计划通过财政预算安排，其余 10,000.00 万元通过发行专项债券进行融资。

表 3：项目资金筹措计划表 单位：万元

年度	项目投资计划	财政预算安排资金	专项债券融资金额
2026 年	115,104.50	105,104.50	10,000.00
2027 年	32,887.00	32,887.00	-
2028 年	16,443.50	16,443.50	-
合计	164,435.00	154,435.00	10,000.00

（3）项目资金保障措施

本项目建设投资主要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于项目土地出让收入。

2、专项债券融资计划

本项目专项债券融资计划总规模为 10,000.00 万元，计划于 2026 年发行，期限 5 年，债券利率预计为 1.70%。债券利息按年支付，债券到期一次性偿还本金，本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。

还本付息计划详见下表：

表 4：还本付息情况表

单位：万元

年份	债券期初 余额	本期发行	本期还款			债券期末 余额
			利息	本金	小计	
2026 年	-	10,000.00	-	-	-	10,000.00
2027 年	10,000.00	-	170.00	-	170.00	10,000.00
2028 年	10,000.00	-	170.00	-	170.00	10,000.00
2029 年	10,000.00	-	170.00	-	170.00	10,000.00
2030 年	10,000.00	-	170.00	-	170.00	10,000.00
2031 年	10,000.00	-	170.00	10,000.00	10,170.00	-
合计	-	10,000.00	850.00	10,000.00	10,850.00	-

3、项目收入测算

本项目专项债券融资偿付资金来源为相关地块的土地出让收入，用于平衡本项目的专项债券融资本息。

表 5 地块售价测算

单位：万元

地块名称	土地面积 (平方米)	建筑面积 (平方米)	土地出让收入 (万元)
浦东新区外高桥物流园区二期 7-3、7-4、7-6 及周边地块土地储备项目	91,771.00	110,125.20	20,648.37

经测算，综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总价为 20,648.37 万元，其中：区级土地出让收入为 16,673.56 万元，扣除应计提的基金 2,504.22 万元后，可用于平衡本项目融资本息的净收入为 14,169.34 万元。

表 6 项目收入测算情况

单位：万元

项目名称	规划用途	土地出让收入 (万元)
浦东新区外高桥物流园区二期 7-3、7-4、7-6 及周边地块土地储备项目	住宅、产业、商业、综合用地等	20,648.37
其中：区级土地出让收入（1）		16,673.56
扣除应计提的基金（2）		2,504.22
可用于偿债的区级土地出让收入（1）-（2）		14,169.34

4、项目成本测算

本项目收益归属于市级及浦东新区区级，相应运营成本主要由市级及区级承担，故本方案暂不考虑项目运营成本。

5、资金平衡测算

债券存续期内项目预期总收入为 14,169.34 万元，无相关运营成本，即可用于融资平衡的资金为 14,169.34 万元。债券存续期内本息合计 10,850.00 万元，相关收益对融资本息的覆盖倍数为 1.31，2031 年债券存续期结束时结余资金 3,319.34 万元。本项目资金平衡测算详见下表。

表 7 资金平衡测算表

单位：万元

项目	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年
一、经营活动产生的现金流量							
经营活动产生的现金	14,169.34	-	-	-	-	-	14,169.34
运营收入	14,169.34	-	-	-	-	-	14,169.34
经营活动支付的现金	-	-	-	-	-	-	-
运营成本	-	-	-	-	-	-	-
税金及附加	-	-	-	-	-	-	-
经营活动现金净流量	14,169.34	-	-	-	-	-	14,169.34
二、投资活动产生的现金							
建设投资	164,435.00	115,104.50	32,887.00	16,443.50	-	-	-
投资活动现金净流量	-164,435.00	-115,104.50	-32,887.00	-16,443.50	-	-	-
三、融资活动产生的现金							
财政资金投入	154,435.00	105,104.50	32,887.00	16,443.50	-	-	-
债券融资款	10,000.00	10,000.00	-	-	-	-	-
偿还债券本金	10,000.00	-	-	-	-	-	10,000.00
支付债券利息	850.00	-	170.00	170.00	170.00	170.00	170.00
融资活动现金净流量	153,585.00	115,104.50	32,717.00	16,273.50	-170.00	-170.00	-10,170.00
四、本年现金净流量	3,319.34	-	-170.00	-170.00	-170.00	-170.00	3,999.34
五、本年累计现金净流量	-	-	-170.00	-340.00	-510.00	-680.00	3,319.34

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，项目预计累计现金净流量在偿还专项债券本息后，期末累计现金结余为 3,319.34 万元，本项目资金覆盖率达 1.31 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。本项目融资平衡情况已经上海上咨会计师事务所有限公司审核通过。

表 8 项目资金平衡情况表

单位：万元

项目预计累计现金净流量	项目融资本息	收入对融资成本覆盖倍数
14,169.34	10,850.00	1.31

（三）资产管理

该项目资产类型属于土地储备项目，资产权益归属上海市浦东新区房屋土地征收中心（上海市浦东新区土地储备中心）。项目的土地出让收入优先用于偿还债券本息。

四、潜在风险评估

（一）潜在风险评估

1、流动性风险

市场资金需求量以及债券购买者的投资偏好都会影响本期债券的流动，银行间债券市场、证券交易所市场均为本期专项

债券交易流通提供了交易场所，而债券在交易转让时都有可能因为交易对象的时空差异性导致具有一定的流动风险。

2、利率风险

由于本项目发行专项债券期限较长，在存续期内可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的波动可能导致本项目投资者的实际投资收益存在一定的不确定性。

3、项目建设风险

受勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目单位的组织水平、资金到位情况、承包商的施工技术及管理水平的的影响，项目实施存在不确定性。建设工程也存在发生由于一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的突发性事故等。工程事故会引发无法按时实现项目预定目标、人员伤亡、投资增加等可能情况。

4、偿付风险

本项目发行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。本项目专项债券偿付资金主要来自于土地出让收入，偿债较有保障，偿付风险较低。但项目收入容易受到国家及地方政策等多重因素影响，存在一定不确定性，将有可能给本期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《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（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务风险应急处置预案》（沪府〔2017〕36号）以及上海市浦东新区财政局印发的《浦东新区地方政府性债务风险应急处置预案》（浦财城〔2018〕29号）的相关要求，进一步建立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、加强工程质量控制

深化各阶段工程设计方案，强化勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期。选择有较高施工技术和管理水平、经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量和进度。进一步加强工程质量安全分析，严格执行工程建设审批程序，强化建设工程质量安全风险源头控制，落实各项安全管理措施和对策。

3、强化项目管理

本项目实施期间，项目实施单位应加强项目管理、财务管理，提高资金使用效率；项目主管部门应准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策

略。加强动拆迁力量配备，有效协调各方利益，确保按照计划如期顺利推进。

4、灵活动态把控

国家宏观政策的影响将是不可避免，项目实施单位做好灵活动态把控的准备，为控制项目偿付风险，做好还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动风险。