



宁波市余姚黄山西路南侧、开丰路西侧地块 土地储备专项债券项目实施方案

申报单位：余姚市土地交易储备中心

日期：2025年12月



一、项目基本情况

（一）项目基本情况

表 1 项目基本情况表

项目名称	宁波市余姚黄山西路南侧、开丰路西侧地块土地储备专项债券项目
土地储备机构名称	余姚市土地交易储备中心
土地储备机构名录代码	TC330281
统一社会信用代码	12330281419646468L
项目类型	收回收购存量闲置土地
四至范围	本项目位于余姚市兰江街道，东至规划开丰路、南至西环南路、西至规划河道、北至黄山西路
项目面积（亩）	129.907
地块个数	1
地块面积（亩）	129.907
其中：供应规模（亩）	129.907
项目实施情况	新启动实施项目
土地违法情况	本地块不存在土地违法

（二）项目必要性

1.重要性分析

（1）贯彻落实自然资源部盘活存量土地的相关要求

为了贯彻关于“促进房地产市场止跌回稳”的相关会议精神，国家部委陆续推出一揽子增量政策举措。2024年6月，自然资源部会同国家发展改革委出台了妥善处置闲置存量土地的18条政策措施。10月12日财政部在新闻发布会中指出，允许专项债券用于回收符合条件的闲置存量土地，确有

需要的地区可以用于新增土地储备项目。11月7日，自然资源部印发了《关于运用地方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），明确了支持地方运用专项债券资金加大收回收购存量闲置土地和优先收回收购已批未建用地的政策要点。

本次余姚市土地交易储备中心运用地方专项债资金开展闲置土地回购工作是落实盘活存量土地、促进节约集约用地系列政策的重要举措。

（2）有利于改善土地供需关系和政企资金需求，助力房地产市场止跌回稳

土地出让金收入是地方政府政府性基金预算收入的重要组成部分，但近年来该收入连续负增长，地方财力显著承压。运用土储专项债回购企业的已供未建地块，可以有效减少市场上闲置未开发的土地数量，从而降低土地市场的存量规模，是调节土地市场供需关系的重要手段之一。通过减少闲置土地、增加土地供应，政府可以引导房地产市场回归理性，促进房价和地价的稳定。这有助于缓解房地产市场的波动，促进市场的止跌回稳。这有助于优化土地资源配置，提高土地利用效率，同时帮助地方政府补充土地储备资金缺口，增强企业资金流动性。

2.经济效益分析

本项目收储后能够产生土地出让金，产生的土地出让金

净收益能够覆盖土地储备债券债务本息。

3.社会效益分析

本项目的实施将直接改善该片区居民的居住条件和居住环境，提升整个片区的外在形象，完善生活区功能，为片区带来更多的发展机遇。

本项目通过土地储备将低效土地进行收储和整理，并重新规划、开发和利用，提高土地利用价值，增加土地的有效供给，调节土地市场的供求关系，避免土地价格的大幅波动，缓解土地供需矛盾，优化城市空间布局，促进城市高质量发展。

二、用地基本情况

（一）现状情况

本项目所涉地块由余姚市城市建设投资发展有限公司于2023年12月5日通过公开出让方式摘得，受让人为余姚市舜拓开发建设有限公司（余姚市城市建设投资发展有限公司全资子公司），受让面积86605平方米（129.907亩），出让价款为10.57亿元，电子监管号为3302812023B000206，合同约定开工时间为2025年12月4日之前，并在2028年12月4日之前竣工。本地块至今尚未开工建设。

所涉土地无融资、抵押、查封等特殊情况，地上无任何建筑物及其他附属物；土地权属清晰，不存在土地违法，或

被列入土地督查或自然资源部挂牌督办案件且尚未销号的情况。

表 2 地块现状情况表

序号	地块
地块名称	黄山西路南侧、开丰路西侧地块
储备地块标识码	3302812025R000074
地块来源	依法收购
地块面积（亩）	129.907
土地权属情况	不存在查封、抵押等情况
现状情况	净地
现状用途	二类居住用地
存量国有建设用地情况	未建设存量用地
新增国有建设用地情况	不涉及
纳入土地储备计划情况	已纳入余姚市 2026 年度土地储备计划
地块状态	净地

（二）规划情况

该项目地块符合国土空间总体规划、控制性详细规划及所在控规单元的用地布局规划。本项目地块为二类居住用地(R2)，适建住宅及相应配套设施（含 12 班规模的幼儿园），地块面积 86605 平方米，容积率为 2.0，地块符合“三区三线”。

（三）其他情况

本项目涉及的存量闲置土地收回收购相关信息具体如下：

表 3 收回收购项目基本情况表

土地市场动态监测和监管系统中电子监管号	3302812023B000206
原拿地企业名称	余姚市舜拓开发建设有限公司
企业类型	有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）
原出让时间	2023 年 12 月 5 日
原出让价格（万元）	105,721.70
未开发原因	企业自身原因
企业土地成本（万元）	105,721.70
土地评估价格（万元）	92,703.34
收地基础价格（万元）	92,703.34
经集体决策的基础价格下调幅度（%）	10.47%
完成公示的收回收购价格（万元）	83,000.00

三、项目实施情况

（一）实施周期

表 4 地块实施计划表

序号	地块名称	启动实施时间	完成实施时间
1	宁波市余姚黄山西路南侧、开丰路西侧地块土地储备专项债券项目	2026 年 1 月	2031 年 12 月

（二）配套基础设施开发

本项目不涉及配套基础设施开发。

（三）资产管理

对本项目涉及的土地储备资产管理，地块出让前拟以“落实安全生产责任，促进资产规范管理和合理利用，实现资产保值增值”为目的，并严格执行土地储备资产管理有关要求。通过建立土地储备专项债券项目资产明细台账，实现对土地储备资产管护利用的全过程监管。

四、资金平衡情况

(一) 项目总投资

1.项目总资金需求构成

表 5 项目总资金需求构成情况表

单位：万元、%

地块	项目总资金需求	其中：土地储备专项债券资金	占比	其中：财政安排土地储备专项债券付息资金	占比	其中：其他财政预算资金	占比
1	90,262.50	83,000.00	91.95%	7,262.50	8.05%	0	0%
合计	90,262.50	83,000.00	91.95%	7,262.50	8.05%	0	0%

2.项目总投资组成结构

项目总投资为闲置存量土地回收收购成本。

根据 242 号文，项目回收收购价格确定的原则是：土地市场评估价和企业土地获取成本相较取其低后确定其收地基础价格，市、县人民政府按照集体决策的机制确定基础价格下调幅度后形成收地价格。

根据本项目当年的土地出让合同，本项目的获取成本为 105,721.70 万元。结合本实施方案编制时点的地块价值评估结果 92,703.34 万元确定本项目的收地基础价格为 92,703.34 万元，经余姚市人民政府集体决策，确定本项目的回购价格

为 83,000.00 万元，目前该回购价格已完成公告公示。

经动态测算，本项目实施周期内的土地储备债券利息为 7,262.50 万元，在土地出让收入实现前，利息支出由财政统筹保障，考虑债券利息后的项目总投资为 90,262.50 万元。

表 6 回收收购存量土地项目收支表

单位：万元

收支类别	公式	合计	第 1 年	第 2 年	第 3 年	第 4 年	第 5 年	第 6 年
一、回收土地价格	A	83,000.00	83,000.00					
附：市场评估价格	G							
划拨土地成本	H							
企业实地支付的原地价款和利息等直接投入	I	-						
二、项目预期收入	B=C+D+J	205,149.83	83,000.00	1,452.50	1,452.50	1,452.50	1,452.50	116,339.83
(一) 评估国有土地使用权出让收入	C	114,887.33						114,887.33
(二) 财政资金	D=AA+AB+AC+AD	90,262.50	83,000.00	1,452.50	1,452.50	1,452.50	1,452.50	1,452.50
其中：对应的政府性基金收入	AA	90,262.50	83,000.00	1,452.50	1,452.50	1,452.50	1,452.50	1,452.50
其他政府性基金收入	AB							
一般公共预算收入	AC							
政府性基金预算收入	AD	-						
(三) 其他收入	J							
其中：其他项目专项收入	AI							
项目单位资金	AJ							
三、专项债券还本付息	E=AE+AF	90,262.50		1,452.50	1,452.50	1,452.50	1,452.50	84,452.50
其中：专项债券还本	AE	83,000.00						83,000.00
专项债券付息	AF	7,262.50		1,452.50	1,452.50	1,452.50	1,452.50	1,452.50

（二）债券申请及使用计划

本项目拟于 2026 年申请地方政府专项债券 83,000.00 万元，用于支付存量地块回购成本。其中本批次申请 39,000.00 万元，2026 年后续批次申请 44,000.00 万元，债券期限均为 5 年，预计债券年利率均为 1.75%，每年支付一次利息，到期一次性偿还本金，到期本息合计 90,262.50 万元。在土地出让收入未实现前，利息支出由财政统筹保障。本项目债券存续期内各年债券还本付息情况如下：

债券还本付息情况表

金额单位：万元

年份	期初本金余额	新增债券本金	利率	偿还债券本金	债券本金余额	应付利息
2026 年	0.00	83,000.00	1.75%		83,000.00	0.00
2027 年	83,000.00		1.75%		83,000.00	1,452.50
2028 年	83,000.00		1.75%		83,000.00	1,452.50
2029 年	83,000.00		1.75%		83,000.00	1,452.50
2030 年	83,000.00		1.75%		83,000.00	1,452.50
2031 年	83,000.00		1.75%	83,000.00	0.00	1,452.50
合计		83,000.00		83,000.00		7,262.50

（三）预期项目收益

本项目现金流入通过土地出让收入实现，土地使用权出让收入扣减计提的土地出让相关政策性资金后用于偿还债券本金利息，剩余部分再按规定处理。

1. 基本假设及条件依据

（1）基本假设

鉴于预期土地出让收益对应的政府性基金收入均划入财政资金，由地方财政统筹使用。本项目主要用范围内收储

地块出让收益进行自求平衡。

（2）政策依据

①《中华人民共和国预算法》（2018年12月29日修订）；

②《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）；

③《国土资源部 财政部 中国人民银行 中国银行业监督管理委员会关于加强土地储备与融资管理的通知》（国土资发〔2012〕162号）；

④《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）；

⑤《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》(财预〔2017〕62号)；

⑥《土地储备项目预算管理办法(试行)》(财预〔2019〕89号)；

⑦《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）；

⑧《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）

⑨《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）；

⑩《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）；

2.土地出让计划

本项目用于平衡债务本息的收益为地块出让金收入。根

据收储工作计划和出让计划,本项目共 1 个地块可用于出让,计划于 2031 年出让。

3.土地价格预测

经查询浙江省自然资源智慧交易服务平台土地关于近几年项目周边地块成交情况,考虑到宁波当前土地交易与房地产市场情况,结合项目的实际情况,对土地价格进行预测,估算本项目住宅用地预测楼面价为 8,396.00 元/平方米,参考案例如下:

表 8 项目周边同类地块土地出让情况表

序号	地块	区位及位置	用地性质	出让面积 (m²)	容积率	建筑面积(m²)	成交总价(万元)	成交楼面价格 (元/m²)	出让日期	权重
1	黄山西路南侧、溪凤桥河东侧地块一	余姚市兰江街道	城镇住宅用地	54,598.00	1.8	98,276.40	60,688.00	6,175.24	2024 年 12 月 11 日	30.00%
2	黄山西路南侧、中山河西侧地块	余姚市兰江街道	城镇住宅用地	25,627.00	1.6	41,003.20	24,986.00	6,093.67	2024 年 12 月 11 日	20.00%
3	舜水东路北侧、巍星路西侧地块	余姚市梨洲街道	城镇住宅用地	17,030.00	1.05	17,881.50	29,383.00	16,432.07	2024 年 12 月 3 日	30.00%
4	丰茹路北侧、马鞍山路西侧地块	余姚市阳明街道	城镇住宅用地	48,649.00	2	97,298.00	19,226.00	1,975.99	2024 年 6 月 4 日	20.00%
预测楼面价 (元/m²)								8,396.00		

4.土地出让收入预测

土地出让收入=土地面积*容积率*预测楼面价*(1+增长率)。尽管本项目地块预计于 2031 年出让,但结合当前市场行情及本项目所在地,因此暂不考虑增长率。综上,估算本项目土地出让收入为 145,427.00 万元。计提国有土地收益

基金、社会风险准备金、农业土地开发资金等国家、省政策性资金 21.00%后，出让收益为 114,887.33 万元。

表 9 项目地块预计土地出让情况表

单位：公顷、万元/公顷、万元

序号	地块名称	规划用途	预期土地出让时间	出让面积	容积率	楼面价	预期土地出让收入	计提比例	计提后收入
1	黄山西路南侧、开丰路西侧地块	住宅用地	2031 年	8.66	2.0	0.8396	145,427.00	21.00%	114,887.33
合计				8.66	2.0	0.8396	145,427.00	21.00%	114,887.33

（四）资金平衡分析结论

经测算，本项目可实现收益预计为 114,887.33 万元。本项目申请债券总额 83,000.00 万元，其中本批次申请 39,000.00 万元，2026 年后续批次申请 44,000.00 万元，参照目前地方政府债券发行情况，利率按 1.75% 测算，债券本息合计 90,262.50 万元。根据以上测算，项目收益覆盖融资本息总额的倍数为 1.27 倍，项目预期收益与融资达到平衡。项目收益与融资测算表如下：

表 10 债券使用及还本付息计划表

单位：万元、倍

年 度	债券使用计划	偿还专项债券融资本息			项目净收益
		本金	利息	本息合计	
2026 年	83,000.00				
2027 年			1,452.50	1,452.50	
2028 年			1,452.50	1,452.50	
2029 年			1,452.50	1,452.50	
2030 年			1,452.50	1,452.50	
2031 年		83,000.00	1,452.50	84,452.50	114,887.33

合 计	83,000.00	83,000.00	7,262.50	90,262.50	114,887.33
本息覆盖倍数	/	1.27			

五、资金管理方案

按照专项债券资金管理要求，土地储备债券资金与项目单位的经费账户实行分账管理。该项目专项债资金下达后，专款专用。待该土地重新出让后，以土地出让金偿还专项债本金及利息。

六、风险分析及管控措施

（一）风险分析

1、项目面临政策变动风险。房地产周期受到调控政策的显著影响。房价快速上涨及到达峰值的过程中，一般都伴随着房地产调控政策的收紧；在房价处于低位、经济下行压力凸显的情况下，政府则倾向于放松调控政策以刺激房地产行业的增长。

2、项目面临收入变动风险。收入变动风险是指土地出让金年度预测收入的不确定性带来的风险。

（二）风险控制

针对上述风险采取控制措施如下：

1.加强对宏观经济政策的分析，关注政策环境的变化，并及时与上级部门、监管机构、房地产开发企业、行业研究机构进行沟通，规避尽可能多的风险。

一是研究经济发展政策，分析国家的财政政策、货币政策和产业政策，分析区域经济发展、人口增长趋势，及时对国家和地区的发展方向、经济走势作出预判；

二是研究行业调控政策，对已经出台的房地产调控政策和土地调控政策进行认真研究，结合本地区和本项目具体情况作出优劣分析和影响评价；

三是根据经济和行业发展趋势、行业调控政策提出积极的应对措施，顺势而为，适时调整本项目的土地出让时序、土地出让价格和招商策略；

四是通过进一步优化规划提升收储区块区域影响力和土地价值，完善区域内道路等基础设施和配套建设，引进优质品牌资源；提高城市建设品质。

2.促进现金回流。收储机构及属地管理部门应实时监管项目的变现情况，做好相关土地出让计划，尽快落实土地收入，在土地使用权出让后督促土地使用权人按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入，确保资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

七、事前绩效评估

（一）各部分绩效自评

1、决策方面

（1）项目立项情况：本项目已列入余姚市 2026 年度土地储备计划。

（2）项目前期工作情况：本经多次与余姚市舜拓开发建设有限公司洽谈磋商，目前已达成共识并提交会议审议通过。

（3）项目专项债券支持领域和方向符合程度：本项目

资金用于征地拆迁补偿，符合土地储备专项债相关要求。

（4）项目绩效目标设定情况：本项目绩效目标涉及产出指标、效益指标、满意度等指标，绩效目标较为全面。

（5）项目申请专项债券额度与实际需要匹配情况：本项目拟申请的专项债额度通过收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地，增强企业资金流动性，最终促进房地产市场止跌回稳、平稳健康发展。项目申请专项债券额度与实际需要匹配。

2、管理方面

（1）专项债券收支、还本付息及专项收入纳入政府性基金预算管理情况：本项目的土地出让金收入及专项债还本付息收入已纳入政府性基金预算管理。

（2）债券资金计划使用情况：本项目申请的债券资金严格按照宁波市土储专项债“自审自发”工作指引要求，用于闲置存量土地收购的拨付。待专项债周期期满，该地块重新出让，取得的土地出让金用于偿还专项债本金及利息。专项债发行期间，资金使用情况由余姚市财政局负责全程监管。

（3）项目收入、成本及预期收益的合理性：如本案“四、（三）”所述，用于平衡本项目债务本息的收入主要为对应地块的出让收入，土地出让收入估算参考了历史成交案例，并考虑了经济变化情况，因此本项目收入、成本及预期收益的预测比较合理。

（4）项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与

专项债券规模匹配情况：根据年度资金计划，本项目分年度收支及全生命周期能够实现收支平衡。

（5）信息系统管理使用情况：本项目债券资金拟纳入财政部穿透监测系统管理。

3、产出方面

如本案所述，用于平衡本项目债务本息的收入主要为对应地块的出让收入，土地出让收入估算参考了历史成交案例，并考虑了经济变化情况，因此本项目收入、预测比较合理。

4、效益方面

随着城市化进程的加快，对土地资源的需求不断增加，土地市场具有较大的发展潜力。目前，国家对土地储备和地方政府债务管理的政策不断完善，为土地储备专项债的发行和使用提供了有力的政策保障。专项债券的发行和使用受到严格的监管和管理，确保资金的安全和合规使用。投资者对土地储备专项债等政府融资工具的需求也在增加，为土地储备专项债的发行提供了良好的市场环境。

土地储备专项债项目在实施过程中面临多种偿债风险。其中，政策变化可能给经营者带来不同形式的经济损失。应对措施包括建立完善的债券发行制度，按照项目建设的具体进度，正确掌握各项资金需求，正确规划年度的申报规模，减少债务集中偿还的风险。此外，土地储备过程中的资金周转依赖于后期土地使用权出让收入，如果无法及时回收前期投入资金，可能导致资不抵债，影响资金持续周转。应对措

施包括加强项目收入管理，结合项目实际特点适时开展项目收入管理和还本付息资金归集，确保项目具备本息偿付能力。

（二）主要绩效及总体结论

经评估，结合实施方案前述相关内容，本项目具备实施的必要性，同时具备公益性和收益性特征，在决策层面、管理层面、产出情况及绩效情况符合《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）相关要求。具体详见项目绩效目标表：

项目绩效目标表						
(2026 年度)						
项目名称		宁波市余姚黄山西路南侧、开丰路西侧地块土地储备专项债券项目				
项目单位		余姚市土地交易储备中心	主管部门	宁波市自然资源和规划局		
项目收储期限		2026 年-2031 年	项目领域	土储债项目		
项目静态总投资（万元）		83000				
项目债券资金总需求（2026 年-2031 年）		83000	本年度债券资金需求	83000		
总体目标	总目标（2026 年-2031 年）					
	项目按计划实施，未来收益可按计划实现，满足债券资金偿还要求，并能实现预期经济效益和社会效益					
本年度目标	按计划完成回购，收购进度及成本控制得当					
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值	指标解释	备注（评分办法）
	产出指标	数量指标	可出让面积	>=100%	反映按收储面积形成的可出让面积	定量指标，偏差率小于100%不得分；此项分值最 10 分
	效益指标	时效指标	项目按土地收储时点偏差率	>=90%	反映工程按计划收储情况	定量指标,按计划时点偏差率小于 90%不得分；按时收储率=（实际收储时间点 / 计划收储）×100%，此项分值最高 10 分
		经济效益	项目土地出让收益完成度	>= 100%	考核项目土地出让收入等情况	定量指标,项目收益完成度=实际收益/估算收益；

						实际收益/估算收益小于80%不得分，此项分值最高 20 分
		社会效益	项目受益居民	增加	考核周边居民生活水平提升情况	定性指标，周边居民生活水平提升情况，此项分值最高 20 分
		生态效益指标	区域环境	提升	改善区域环境情况	定性指标，项目未发生对区域环境的负面影响，对区域环境改善有促进作用，此项分值最高 20 分
		可持续影响	可持续影响度	定性指标	本指标考察项目建成后对区域经济社会发展产生的可持续影响，包括项目收储带来的地区公共要素提升等	定性指标，根据影响的情况酌情评分。此项分值最高 10 分
	服务对象满意度	受益群体满意度		≥85%	考核居民对项目实施的满意度	定量指标：周边居民满意度加权平均值*分值，满意度小于70%不得分。此项分值最高 10 分

八、有关事项说明

本项目将严格依法依规实施，符合国家专项债券投向领域的政策要求，不涉及“负面清单”中的限制领域，不涉及土地违法情况。本单位对实施方案相关内容及附件资料的真实性、准确性负责。

附图：1. 项目范围图

2. 国土空间总体规划局部图

3. 控规单元规划局部图

4. 地块矢量套合“三区三线”图

附表：土地储备专项债券项目年度债券资金需求明细
表

附图 1 项目范围图



附图 2 国土空间总体规划局部图

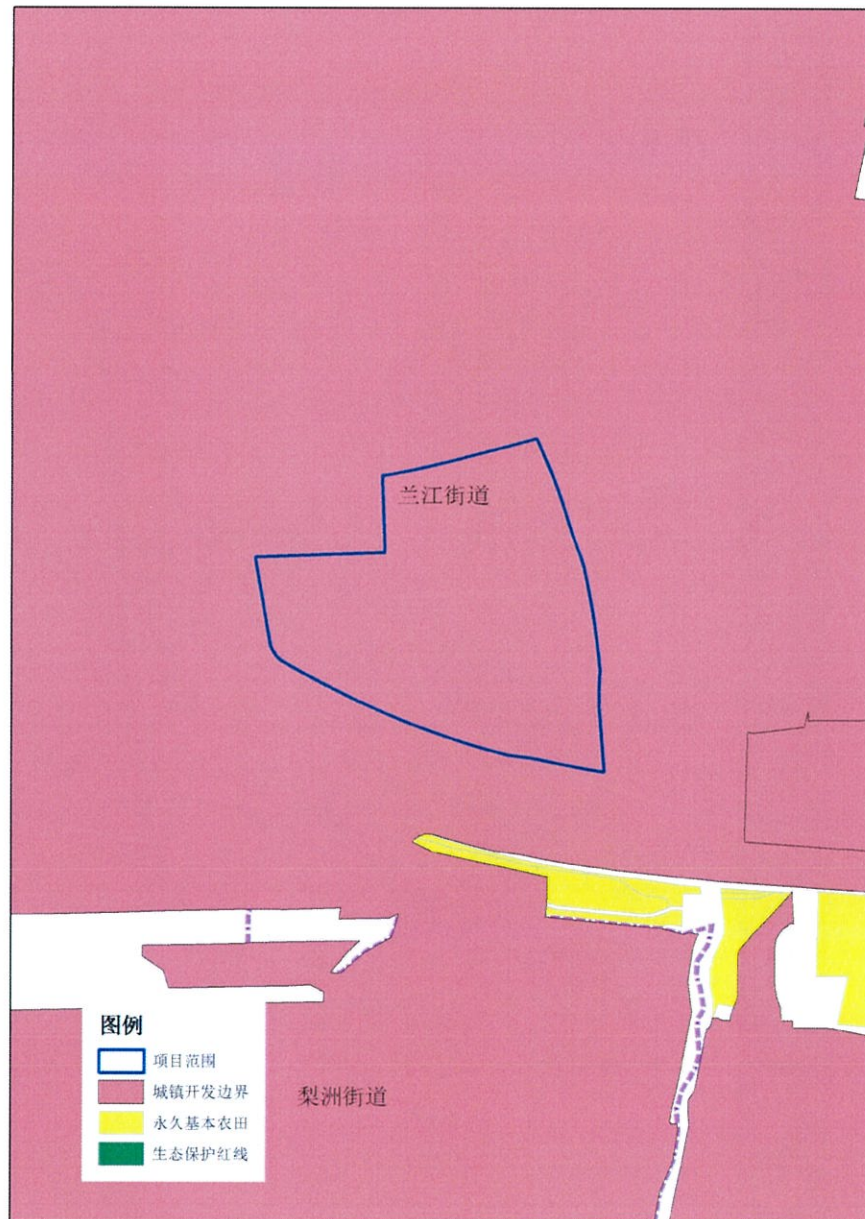


附图 3. 控规单元规划局部图



附件 4.地块矢量套合“三区三线”图

黄山西路南侧、开丰路西侧地块与余姚市目前“三区三线”衔接图



附表

土地储备专项债券项目年度债券资金需求明细表

单位：万元

年度	债券资金需求
2026 年	83,000.00
2027 年	
2028 年	
2029 年	
2030 年	
2031 年	
合计	83,000.00



1914

1915

1916