

济南高新区土地盘活项目土地储备 专项债券项目实施方案

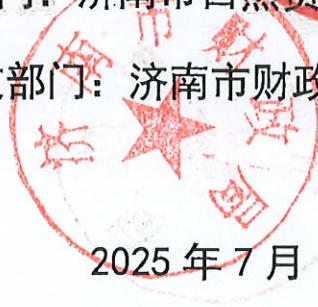


项目单位：济南市土地储备中心



主管部门：济南市自然资源和规划局

财政部门：济南市财政局



2025 年 7 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

济南高新区土地盘活项目

（二）项目主体

项目实施单位：济南市土地储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：济南市自然资源和规划局。

资产持有单位：济南高新区管委会规划建设部。

（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）。

本项目已纳入济南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

本项目包含武将山 1 号地块、武将山 2 号地块、春晖路世纪大道交叉口西南角地块和春秀路以东教育住宅地块，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	武将山 1 号地块	居住用地	新增土地储备	历城区孙村镇高二村	1.3146
2	武将山 2 号地块	居住用地	新增土地储备	历城区孙村镇高二村	11.8253
3	春晖路世纪大道 交叉口西南角地 块	商业用地	新增土地储备	历城区孙村镇	3.7946
4	春秀路以东教育 住宅地块	居住用地	新增土地储备	历城区孙村镇西沙沟村	10.722
合计					27.6567

（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 2029 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、《济南市国有建设用地使用权收回补偿标准》（济自然规划规〔2023〕1 号）；
- 2、评估机构针对拟收回的 4 宗土地出具的土地估价结果一览表和地上建筑物价值评估明细表。

（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依据《济南市国有建设用地使用权收回补偿标准》（济自然规划规〔2023〕1号）对回收收购土地价格开展了评估测算，以土地及地上建（构）筑物的评估价格加奖励作为收地价格。

（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、发行专项债券等方式。其中，项目单位自有资金 2,852.79 万元，本期拟发行专项债券 12,000.00 万元，后续拟发行专项债券 10,000.00 万元（预计后续发行债券金额不代表后续发行承诺）。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计 (万元)	占比	其中：武将 山 1 号地块	武将山 2 号 地块	春晖路世纪大道交 叉口西南角地块	春秀路以东教 育住宅地块
估算总投资	24,852.79	100.00%	2,104.17	7,276.47	4,997.88	10,474.26
一、财政资金	2,852.79	11.48%	170.19	588.54	1,246.88	847.18
二、债务资金	22,000.00	88.52%	1,933.98	6,687.94	3,751.00	9,627.08

(一) 已发行专项债券						
(二) 本期拟发行专项债券	12,000.00	48.28%	1,933.98	6,687.94	3,378.08	
(三) 后续拟发行专项债券	10,000.00	40.24%			372.92	9,627.08

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 27.6567 公顷，用途包括居住用地、商服用地等。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及济南高新区未来 GDP 增速预测土地出让收入。出让土地地价参考上述地价确定 2024 年居住用地土地出让单价为 300.00 万元/亩，商业用地土地出让单价为 120.00 万元/亩。按照拟出让地块的评估价格及济南市未来 GDP 增速预测土地出让收入。济南市 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 4.9%、7.2%、3.1%、6.1%、5.4%，近 5 年平均增速 5.34%，2025 年 GDP 目标增速 5.5%；根据谨慎性原则，本次按照济南市 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 5.34%。本项目可出让用地 250.28 亩，其中 162.68 亩用于偿还专项债券。按项目计划，于 2029 年出售完毕，根据

2024 年的土地单价，土地价格增长率暂按济南市 GDP 近五年平均增速（5.34%）的 80%进行测算。

（二）项目成本费用

项目成本费用为国家、省规定计提（6%）；重大基础设施建设专项资金计提（10%）；市级重点产业项目支持资金（4%）；挂钩资金（3%），一共扣除 23%。

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。

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。

根据济南市具体工作安排，扣除①国家、省规定计提（6%）；②重大基础设施建设专项资金计提（10%）；③市级重点产业项目支持资金（4%）；④挂钩资金（3%），一共扣除23%。

（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	54,639.05	53,539.52	52,456.67
土地收储成本/土地熟化成本	B	22,916.79	22,916.79	22,916.79
土地收储专项债券利息	C	3,388.00	3,388.00	3,388.00
土地出让净收入	D=A-B-C	42,072.07	41,225.43	40,391.64
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	12,566.98	12,314.09	12,065.03
其中：农业土地开发资金	F			
计提保障性安居工程资金	G=(D-F)*10%			
计提农田水利建设资金	H=(D-F)*10%			
计提教育资金	I=(D-F)*10%			

计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$			
计提其他资金	K	12,566.98	12,314.09	12,065.03
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	$M=A-E-L$	42,072.07	41,225.43	40,391.64
专项债券本金合计	N	22,000.00	22,000.00	22,000.00
专项债券利息合计	O	3,388.00	3,388.00	3,388.00
专项债券本息合计	$P=N+O$	25,388.00	25,388.00	25,388.00
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.66	1.62	1.59

(四) 应付专项债券本息情况

本项目本期拟发行专项债券 12,000.00 万元，假设期限 7 年，利率 2.20%；后续拟发行专项债券 10,000.00 万元，假设期限 7 年，利率 2.20%，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		22,000.00		22,000.00	2.20%		
2026 年	22,000.00			22,000.00	2.20%	484.00	484.00
2027 年	22,000.00			22,000.00	2.20%	484.00	484.00
2028 年	22,000.00			22,000.00	2.20%	484.00	484.00
2029 年	22,000.00			22,000.00	2.20%	484.00	484.00
2030 年	22,000.00			22,000.00	2.20%	484.00	484.00
2031 年	22,000.00			22,000.00	2.20%	484.00	484.00
2032 年	22,000.00		22,000.00		2.20%	484.00	22,484.00
合计		22,000.00	22,000.00			3,388.00	25,388.00

（五）本息覆盖倍数

本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流为 42,072.07 万元，融资本息合计 25,388.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息覆盖倍数为 1.66。

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

本项目实施单位为济南市土地储备中心，项目主管部门为济南市自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 1.2 亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

实施该项目是推动城市空间的重要举措。该项目涉及的四个地块现状存在土地使用效率低下、建筑形态陈旧、建筑风貌较差等问题。与高新东区打造公园里的科技城市的发展定位严重不符。通过实施该项目可有效盘活低效存量用地，落实片区

“产城融合”发展规划，完善商业服务配套和品质居住功能，助理构建职住平衡的城市空间格局。

实施该项目是提升区域发展能级的必然要求。现状低效用地制约了片区土地价值释放和产业升级，收回土地再次开发将显著提高土地利用强度与产出效益，为高新东区产城融合发展注入新动能。

2、项目实施的公益性

通过实施该项目进一步改善人居环境品质，增进民生福祉。通过实施该项目将改善现状建筑风貌杂乱、设施陈旧等影响居民生活品质的问题。项目将按照规划要求配建各类公共服务设施，同步提升景观及改善交通条件，切实增强群众获得感。

3、项目实施的收益性

一是通过实施该项目可实现土地出让金，有效充实财政资金用于片区可持续发展。

二是规划建设的商业商务载体将吸引现代服务业企业集聚，居住功能升级也将同步激活社区商业消费，形成“以产兴城、以城促产”的良性循环。

三是项目建成后的片区环境的提升还将带动周边土地价格的上涨，释放城市更新外溢效应。

4、项目建设投资合规性

一是政策依据充分。土地收储行为严格按照《土地管理法》

《济南市土地储备办法》等法规开展，补偿标准依据《济南市国有建设用地使用权收回补偿标准》委托第三方评估机构评估测算，不发生违规收回或损害企业权益的情形。

二是债券资金管理全程受控。该项目如能获批土地储备专项债券，由市财政局将资金下达拨付至市土地储备中心，市土地储备中心与管委会签订《资金使用协议》后，将自己拨付至管委会。济南高新区财政金融部牵头管理资金，落实债券发行，动态掌握资金使用情况，推动资金规范使用，实行专款专用、封闭管理。

三是土地供应程序规范完备。重新供应地块严格实行“净地”出让，出让价格评估报告经自然资源部门备案，招拍挂过程全程网办并留存电子监察数据。项目范围内土地出让收入实行封闭管理，扣除计提后先行用于偿还债券本息。

本项目已纳入经济南市高新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。

5、项目成熟度

在前期调研中，拟收回国有建设用地的权属单位明确对土地收回工作持支持态度。另外，高新东区济钢地块盘活事项受到市委市政府的高度重视，将为项目实施提供强有力的支持。

6、项目资金来源和到位可行性

拟申报的 2.2 亿元土地储备专项债严格遵循《山东省自然

资源厅、山东省财政厅<土地储备领域申报地方政府专项债券工作指引>(试行)的通知》要求,对应地块已纳入济南市 2025 年度土地储备计划,预估土地出让收入覆盖债券本息 1.66 倍,债务率处于安全区间。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入来源及成本都参考市场行情及行业标准进行披露,具备合理性。

8、债券资金需求合理性

按照“资金跟着项目走”原则,该项目本次申请债券资金 12,000.00 万元,与投资支出进度相匹配,需求合理。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目投资规模较大,项目周期较短。故本次债券发行期限申请 7 年期,每年付息一次,到期一次偿还本金,使得偿债金额与每年运营收益相匹配,发行期内各阶段均可顺利还款,项目偿债计划合理可行。

10、绩效目标合理性

《山东省政府专项债项目资金绩效管理办法》(鲁财预〔2021〕53 号),该项目设置了决策、管理、产出和效益四个一级指标,项目立项、绩效目标、资金投入、资金管理、组织实施、债券还本付息、信息公开、产出数量、产出质量、产出时效、产出成本、项目效益等二级指标,以及多个具体细化

的三级指标。

（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 42,072.07 万元，融资本息合计 25,388.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.66，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。