

威海市乳山市 2025 年存量土地收回收购
专项债券项目实施方案



项目单位：乳山市自然资源局综合服务中心

主管部门：乳山市自然资源局

财政部门：乳山市财政局

2025 年 7 月



一、项目基本情况

（一）项目名称

2025 年乳山市存量土地回收收购项目

（二）项目主体

项目实施单位：乳山市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：乳山市自然资源局。

资产持有单位：乳山市自然资源综合服务中心。

（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回收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）；

乳山市人民政府《关于同意闲置存量房地产项目用地处置计划清单的批复》；

《乳山市人民政府<关于乳山市 2025 年第一批土地储备专项债券项目闲置土地收回价格的批复>》（乳政征字[2025]3 号）；

《乳山市人民政府<关于同意对乳山市 2025 年土地储备计划进行调整的批复>》（乳政征字[2025]4 号）；

《乳山市人民政府<关于同意收回三宗国有建设用地使用权的批复>》（乳政征字[2025]5 号）。

本项目已纳入经乳山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 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	潮汐湖地块 1	住宅	回收闲置存量土地	武夷山路以南、环湖东路以西	5.4078
合计					5.4078

（五）项目实施安排

本项目拟于 2025 年完成土地收储工作，并计划于 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、山东圣达土地房地产资产评估有限公司出具的土地估价报告——《乳山市国有资本运营有限公司收回补偿涉及的一宗国有建设用地使用权价格评估》（鲁圣达[2025]土（估）字 RS1402 号）；
- 2、2025 年 3 月 7 日乳山市闲置存量土地处置专项机制会议纪

要。

（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 148 万元/亩，企业取得土地成本约 119.05 万元/亩，本项目就低选择企业土地成本（约 119.05 万元/亩）作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格下调约 6%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

项目资金筹措包括自有资金、发行专项债券等方式。项目总投资 10,966.00 万元，其中，自有资金 1,966.00 万元，本期拟发行专项债券 9,000.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计（万元）	其中：潮汐湖地块 1
估算总投资	10,966.00	10,966.00
一、财政资金	1,966.00	1,966.00
二、债务资金	9,000.00	9,000.00
（一）已发行专项债券		
（二）本期拟发行专项债券	9,000.00	9,000.00

资金来源	金额合计（万元）	其中：潮汐湖地块 1
（三）后续拟发行专项债券		

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 5.4078 公顷，用途为住宅用地。

2、土地出让价格预测

经查询中国土地市场网乳山市土地出让信息，选取项目周边 10 宗地块的土地交易价格，平均地价 3,297.00 元/平方米。项目区周边 10 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)
城区街道曹城村	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-11-21	8,514.00	3,831.30	4,500.00
竹海路东、环湖东路西	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-7-11	65,868.20	18,970.0416	2,880.00
竹海路东、环湖东路西	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-7-11	68,165.80	19,120.5069	2,805.00
白沙滩镇翁家埠村北、六村屯村西	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-7-11	52,890.12	11,979.6122	2,265.00
乳山口镇寨前村	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-10-8	69,868.00	13,205.052	1,890.00
海阳所镇姜家庄村	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-10-17	12,774.00	3,506.463	2,745.00
商业街北、黄山路东	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-10-23	26,306.00	6,273.981	2,385.00
城区街道曹城村	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-11-21	7,781.00	3,501.45	4,500.00

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)
城区街道曹城村	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-11-21	6,961.00	3,132.45	4,500.00
城区街道曹城村	城镇住宅-普通商品住房用地（一类）	2024-11-21	9,898.00	4,454.10	4,500.00
平均地价（元/平方米）			3,297.00		

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 3,297.00 元/平方米进行估算，并根据乳山市 GDP 增速预测土地出让收入。乳山市 2020-2024 年全市生产总值(GDP)同比增速按可比价格计算分别为 2.10%、5.80%、2.10%、6.80%、6.60%，近 5 年平均增速 4.68%；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 GDP 目标增速 8.00%。根据谨慎性原则，本次按照乳山市 GDP 近 5 年平均增速、威海市 GDP 近 5 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 4.68%。

以乳山市近五年 GDP 平均增速 4.68%计算土地价格的增长，则项目未来土地出让价格

$$= \text{土地出让成交均价} \times (1 + \text{近 5 年 GDP 平均增速})^n$$

$$= 3,297.00 \text{ 万元/公顷} \times (1 + 4.68\%)^7$$

$$= 4,541.14 \text{ 万元/公顷}$$

经测算，项目未来土地出让价格为 4,541.14 万元/公顷。

（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

依据山东省政府《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例(不低于15%)。乳山市属于十一等地，土地出让平均纯收益征收标准35.00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, 严格按照不低于 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	24,557.58	23,799.30	23,061.13
土地收储成本/土地熟化成本	B	9,076.00	9,076.00	9,076.00
土地收储专项债券利息	C	2,205.00	2,205.00	2,205.00
土地出让净收入	$D=A-B-C$	13,276.58	12,518.30	11,780.13
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	5,237.34	4,971.93	4,713.60
其中：农业土地开发资金	F	37.85	37.85	37.85
计提保障性安居工程资金	$G=(D-F)*10\%$	1,323.87	1,248.04	1,174.23
计提农田水利建设资金	$H=(D-F)*10\%$	1,323.87	1,248.04	1,174.23
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	1,323.87	1,248.04	1,174.23
计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	1,227.88	1,189.96	1,153.06
计提其他资金	K			

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
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	$M=A-E-L$	19,320.24	18,827.37	18,347.53
专项债券本金合计	N	9,000.00	9,000.00	9,000.00
专项债券利息合计	O	2,205.00	2,205.00	2,205.00
专项债券本息合计	$P=N+O$	11,205.00	11,205.00	11,205.00
项目净现金流覆盖专项债券本息的 覆盖倍数	$Q=M/P$	1.72	1.68	1.64

（四）应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券 9,000.00 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		9,000.00		9,000.00	3.50%		
2026 年	9,000.00			9,000.00	3.50%	315.00	315.00
2027 年	9,000.00			9,000.00	3.50%	315.00	315.00
2028 年	9,000.00			9,000.00	3.50%	315.00	315.00
2029 年	9,000.00			9,000.00	3.50%	315.00	315.00
2030 年	9,000.00			9,000.00	3.50%	315.00	315.00
2031 年	9,000.00			9,000.00	3.50%	315.00	315.00
2032 年	9,000.00		9,000.00		3.50%	315.00	9,315.00

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
合计		9,000.00	9,000.00			2,205.00	11,205.00

（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，项目可用于资金平衡的息前净现金流为 18,347.53 万元，融资本息合计 11,205.00 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.64。

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

本项目实施单位为乳山市自然资源综合服务中心，项目主管部门为乳山市自然资源局，本次拟申请专项债券 0.9 亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

项目实施能够保障乳山市土地供应，为基础设施、工业、住宅等多领域建设稳定供地，确保项目按进度推进，避免用地荒；能够依据市场供需、价格走势，灵活调整储备土地投放量，防范市场过

热或过冷；能够对储备土地进行整合、前期开发，提升土地开发效率，使其契合城市功能定位，助力产业升级与城市发展。

2、项目实施的公益性

（1）支持城市规划与发展。根据城市总体规划和土地利用规划，将分散的土地集中起来，统一进行规划设计，有助于打破原有土地利用的碎片化和不合理格局，使城市空间得到更高效的利用，提升城市整体形象和功能品质。

（2）调节土地供需平衡。通过收储存量商住用地，可在土地供应紧张时增加土地供给，避免因土地资源稀缺导致的地价、房价过快上涨。在土地需求不足时，减少土地投放，防止土地市场过度低迷，从而稳定土地市场的供需关系，促进房地产市场的平稳健康发展。

（3）推动公共服务设施建设。利用债券资金收储土地后，可在商住用地周边规划建设学校、医院、公园、绿地等公共服务设施。这些设施的建设将极大地改善居民的生活环境，提高公共服务的可及性和便利性，使广大民众能够享受到更好的教育、医疗、休闲娱乐等服务，提升社会整体福利水平。

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、项目建设的投资合规性

项目符合专项债支持领域：土地储备。

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 10,966.00 万元，项目拟申请专项债 9,000.00 万元。项目专项债券资金来源渠道、性质及额度明确，资金来源和到位可行性有保证。

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 1.64，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

项目绩效目标明确，与主管部门职责和中长期规划目标、年度工作目标相符，绩效目标和指标设置与项目相关性较强。

（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 18,347.53 万元，专项债券本息合计 11,205.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.64，符合专项债发行要求；项目可以通过财政资金、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。