

2025 年山东省  
(泰安市东平县原热电厂西土地储备专项债券项目)  
专项债券 (一期调整)  
项目实施方案



项目单位：东平县土地收购储备和开发整理中心  
主管部门：东平县自然资源和规划局  
财政部门：东平县财政局

2025 年 8 月

## 一、项目基本情况

### （一）项目名称

泰安市东平县原热电厂西土地储备专项债券项目

### （二）项目主体

项目实施单位：东平县土地收购储备和开发整理中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：东平县自然资源和规划局。

资产持有单位：东平县土地收购储备和开发整理中心。

### （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）。

本项目已纳入经泰安市东平县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	原热电厂西地块	城镇住宅用地	回收闲置存量土地	东平县城稻香街西段北侧	5.2051
合计					5.2051

#### (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 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、《东平县 2025 年度土地储备计划》；
- 2、《东平县土地收购储备和开发整理中心拟实施收储所涉及的位于东平县城稻香街西段北侧的一宗出让国有建设城镇住宅用地使用权市场价值估价报告》（鲁天义东土[2025]（估）字第 019 号）；
- 3、《国有建设用地使用权出让合同》。

#### (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，相较企业土地成本，就低选择评估价格作为收地基础价格，经集体决策后按基础价格下调 4.5%作为收地价格。

### （三）资金筹措方案

#### 1、资金筹措原则

（1）通过投入一定自有资金，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

本项目估算总投资 21939.51 万元，其中土地收购款项 18738.36 万元，其他费用 3201.15 万元。项目资金筹措通过发行或调整专项债券、自有资金的方式。其中，自有资金 3239.51 万元，项目已发行专项债券 7600.00 万元，本期拟调整专项债券 11100.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计（万元）	其中：原热电厂西地块
估算总投资	21939.51	21939.51
一、自有资金	3239.51	3239.51
二、债务资金	18,700.00	18,700.00
（一）已发行专项债券	7,600.00	7,600.00
（二）本期拟调整专项债券	11,100.00	11,100.00
（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 5.2051 公顷，用途为城镇住宅用地。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及东平县未来 GDP 增速预测土地出让收入。评估机构对热电厂地块评估价格为 3768 万元/公顷。

本项目地块出让价格增速参考东平县 GDP 年均增速。根据东平县 2020 年至 2024 年地区生产总值（GDP）分别是 216.9 亿元、238.6 亿元、254.9 亿元、266.4 亿元和 294.4 亿元，测算 GDP 年均增速是 7.94%；根据东平县 2020 年至 2024 年地区生产总值（GDP）同比增速（可比价格）分别是 3.5%、6.9%、4.3%、6.4%和 5.8%，测算 GDP 年均增速是 5.38%，上述两种测算方式下的 GDP 年均增速的均值是 6.66%。东平县“十四五”国民经济和社会发展主要指标中 GDP 年均增速是 7%。根据谨慎性原则，本次按照东平县 GDP 近 5 年平均增速均值与东平县“十四五”规划增速孰低原则预测土地价格增长，即增速是 6.66%。本项目地块出让价格预测按照每年 6.66%增长。

综上，土地出让收入预测详见下表。

表 3 未来现金流入预测表

序号	出让面积（亩）	评估价格（万元/公顷）	增长率	2032 年预测出让价格（万元）
1	5.2051	3768.00	按预计增速的 100%预测	30800.02
2	5.2051	3768.00	按预计增速的 90%预测	29478.74
3	5.2051	3768.00	按预计增速的 80%预测	28206.35

## （二）项目成本费用

项目成本费用为政策性专项基金，即国有土地收益基金。

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。

## （三）项目融资平衡情况

表4 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	30800.02	29478.74	28206.35
土地收储成本/土地熟化成本	B	18738.36	18738.36	18738.36
土地收储专项债券利息	C	3030.91	3030.91	3030.91
土地出让净收入	D=A-B-C	9030.75	7709.47	6437.08
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	1540.00	1473.94	1410.32
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%	1540.00	1473.94	1410.32
计提其他资金	K	0.00	0.00	0.00
其他费用	L	0.00	0.00	0.00
项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流	M=A-E-L	29260.02	28004.80	26796.03
专项债券本金合计	N	18700.00	18700.00	18700.00
专项债券利息合计	O	3030.91	3030.91	3030.91
专项债券本息合计	P=N+O	21730.91	21730.91	21730.91
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	Q=M/P	1.35	1.29	1.23

#### （四）应付专项债券本息情况

该项目拟涉及专项债券 18,700.00 万元，2025 年 7 月已发行专项债券 7,600.00 万元，债券期限 7 年，利率为 1.68%，在债券存续期内每年支付债券利息，到期一次性偿还本金。本次拟调整专项债券 11,100.00 万元，其中 9,200.00 万元，调整的债券期限为 10 年，利率为 2.07%，剩余 1,900.00 万元，调整的债券期限为 7 年，利率为 1.75%，在债券存续期内每半年支付债券利息，到期一次性偿还本金。专项债券还本付息情况如下。

表 5 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	应付利息	还本付息合计
2025 年		18700.00		18700.00	0.00	0.00
2026 年	18700.00			18700.00	351.37	351.37
2027 年	18700.00			18700.00	351.37	351.37
2028 年	18700.00			18700.00	351.37	351.37
2029 年	18700.00			18700.00	351.37	351.37
2030 年	18700.00			18700.00	351.37	351.37
2031 年	18700.00			18700.00	351.37	351.37
2032 年	18700.00		9500.00	9200.00	351.37	9851.37
2033 年	9200.00			9200.00	190.44	190.44
2034 年	9200.00			9200.00	190.44	190.44
2035 年	9200.00		9200.00	0.00	190.44	9390.44

合计	3,030.91	21,730.91
----	----------	-----------

#### （五）本息覆盖倍数

按预计增速的 100%预测下，本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 29,260.02 万元，融资本息合计 21,730.91 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.35。

按预计增速的 90%预测下，本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 28,004.8 万元，融资本息合计 21,730.91 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.29。

按预计增速的 80%预测下，本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 26,796.03 万元，融资本息合计 21,730.91 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.23。

#### 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

本项目实施单位为东平县土地收购储备和开发整理中心，项目主管部门为东平县自然资源和规划局，项目已发行专项债券 7600.00 万元、本期拟调整专项债券 11100 万元用于项目实施。

## （二）评估内容

### 1、项目实施的必要性

当前房地产市场面临高库存压力，大量土地因企业资金链断裂

或开发意愿不足长期闲置，导致资源错配和财政负担加剧。若不及时通过专项债收储盘活，土地闲置可能引发房企债务违约风险攀升，甚至触发系统性金融风险。多地已启动专项债收储项目，以避免土地资产进一步贬值及保障土地供应。

在土地储备工作中，以往融资渠道较为复杂且存在一定风险。土地专项债券的出现，为土地储备提供了规范的融资途径。它让土地储备的资金来源更加透明、合规，减少了对不规范融资方式的依赖。比如，过去可能存在一些地方通过违规举债来进行土地储备，而专项债券的发行使得土地储备融资在严格的监管和规范下进行，降低了金融风险。

## 2、项目实施的公益性

### （1）提高土地资源配置效率。

发行土地专项债券，会对资金的使用方向和项目进行严格筛选和规划。这促使地方政府在土地储备和开发过程中，更加注重土地资源的合理配置和有效利用。

### （2）稳定地方财政收入。

土地专项债券对应的项目通常会带来土地出让收入的增加。随着土地的开发和出让，地方政府的财政收入也会相应增加，这有助于稳定地方财政状况。

## 3、项目实施的收益性

项目总投资 21939.51 万元，包括土地收购成 18,738.36 万元。项目预计可出让土地 78.08 亩，均为住宅用地。

根据评估机构以 2025 年 3 月为估价期日进行评估后出具的用地使用权市场价值评估报告（预评编号：鲁天义东土[2025]（估）字第 019 号），结合近三年土地成交挂牌出让情况，按照东平县 GDP 近 5 年平均增速均值与东平县“十四五”规划增速孰低原则预测土地价格增长，即增速是 6.66%。本项目地块出让价格预测按照每年 6.66% 增长。按预计增速的 100% 预测，预期土地出让收入约 30800.02 万元；按预计增速的 90% 预测，预期土地出让收入约 29478.74 万元；按预计增速的 80% 预测，预期土地出让收入约 28206.35 万元。土地出让前的专项债券利息由自有资金覆盖。

综上，该项目的建设有利于盘活存量土地，促进节约集约用地，积极稳妥化解重点领域风险推动房地产高质量发展，具有收益性特征。

#### 4、项目建设投资合规性

（1）项目实施单位为东平县土地收购储备和开发整理中心，土地储备机构名录代码为 TC370923，符合《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）关于“使用专项债券资金用于收回收购土地，应由纳入名录管理的土地储备机构具体实施”的要求；符合《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）关于资金使用主体的规定，“用于土地储备的地方政府专项债券资金只能由纳入名录管理的土地储备机构使用”。

(2) 本项目地块已纳入处置存量闲置土地清单；已在自然资源部土地市场动态监测与监管系统“妥善处置闲置存量土地”模块中备案；已纳入东平县 2025 年度土地储备计划，地块对应的储备地块标识码编号为 3709232025R000243。

(3) 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，根据 2025 年 3 月 31 日山东天义房地产土地评估有限公司出具的《东平县土地收购储备和开发整理中心拟实施收储所涉及的位于东平县城稻香街西段北侧的一宗出让国有建设城镇住宅用地使用权市场价值估价报告》（鲁天义东土[2025]（估）字第 019 号），本项目地块评估地价为 19,612.8168 万元，并经集体决策后将评估价作为基础价格，并下调 4.5% 作为收地价格。最终地块收地价格为 18,738.36 万元。

东平县原热电厂西土地储备专项债券项目按程序进行了土地成本测算、收回价格评估、集体决策、公示等程序，综上所述，本项目的实施符合规定。

## 5、项目成熟度

本项目地块土地（东临护驾村社区居委会土地、国网山东省电力公司东平县供电公司，西临护驾村社区居委会土地、东平县农业局，南临国网山东省电力公司东平县供电公司、东平县农业局，北临汶河街等）权属为国有建设用地，权利人为山东东平湖置业有限公司。经核实，地块现状为空地，地势较平坦，地质条件良好，便于利用，宗地红线外开发程度为“七通”。项目地块均符合

东平县国土空间总体规划（2021-2035 年），地块均位于城镇开发边界内，不存在占用永久基本农田成果，不存在占用生态保护红线的情况。东平县原热电厂西土地储备专项债券项目主管部门是东平县自然资源和规划局，实施单位是东平县土地收购储备和开发整理中心。东平县自然资源和规划局负责督促指导项目单位做好项目专项债券发行准备工作和信息披露有关工作，负责对土地收储、资金使用和还本付息进行监督。东平县土地收购储备和开发整理中心按照债券发行组织等统一安排，研究制定专项债券项目融资平衡方案，及时提供项目专项债券发行和信息披露有关项目信息。项目各相关部门职责清晰，分工明确，整体成熟度较高。

#### 6、项目资金来源和到位可行性

东平县原热电厂西土地储备专项债券项目总投资 21939.51 万元，其中使用债券资金 18,700.00 万元，占总投资的 85.23%。已发行专项债券 7600.00 万元，债券期限 7 年，利率为 1.68%，在债券存续期内每年支付债券利息，到期一次性偿还本金，到期一次性偿还本金，本次拟调整专项债券 11,100.00 万元，其中 9,200.00 万元，调整的债券期限为 10 年，利率为 2.07%，剩余 1,900.00 万元，调整的债券期限为 7 年，利率为 1.75%，预计项目融资到期利息 3,030.91 万元，本息总计 21,730.91 万元。项目资金主要依托于土地储备专项债券，到位可行性较高。

#### 7、项目收入、成本、收益预测合理性

根据评估机构以 2025 年 3 月为估价期日进行评估后出具的

用地使用权市场价值评估报告（预评编号：鲁天义东土[2025]（估）字第 019 号）），结合近三年土地成交挂牌出让情况，测算东平县预期土地出让水平，预计本项目地块出让总收入为 30800.02 万元；根据《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）《山东省财政厅、国土资源厅关于印发〈山东省用于农业土地开发的土地出让金管理实施暂行办法〉的通知》（鲁财综〔2004〕110 号）等文件计算出让本项目地块涉及的各项基金及规费，总计 1,540.00 万元，本项目可用于还款的资金 29,260.02 万元。

#### 8、债券资金需求合理性

该项目属于运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，符合《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）关于“积极运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地”的规定，所以该项目债券资金的需求是合理的。

#### 9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

##### （1）项目偿债计划可行性

东平县原热电厂西土地储备专项债券项目总投资 21939.51 万元，其中使用债券资金 18,700.00 万元。已发行专项债券 7600.00 万元，债券期限 7 年，利率为 1.68%，在债券存续期内每年支付债券利息，到期一次性偿还本金，到期一次性偿还

本金，本次拟调整专项债券 11,100.00 万元，其中 9,200.00 万元，调整的债券期限为 10 年，利率为 2.07%，剩余 1,900.00 万元，调整的债券期限为 7 年，利率为 1.75%，预计项目融资到期利息 3,030.91 万元，本息总计 21,730.91 万元。

债券将一次性全部用于支付收回收购项目地块所需资金。项目以地块出让收入作为还本付息收入来源，在全部债券存续期内，共可产生用于还本付息金额的净现金流入 29260.02 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.35 倍，用于还本付息资金的充足性能够得到保障。

## （2）偿债风险点及应对措施

①管理风险：债券项目具有回款周期不确定、资金投入大等特点，在实施过程中若项目管理团队经验不足、管理水平低下，可能导致项目进度延误、质量不达标、资金使用混乱等问题，影响项目的顺利推进和收益实现，进而增加偿债风险。

风险控制措施：加强项目管理团队建设，选拔具有丰富经验和专业能力的人员，提高项目管理水平。建立健全项目管理制度，明确各部门和人员的职责权限，加强对项目进度、质量、资金等方面的管理和监督。引入专业的项目管理咨询机构，为项目提供技术支持和指导，确保项目按照计划顺利实施。同时，加强对项目管理人员的培训和考核，提高其业务素质和责任意识。

②市场风险：土地政策、房地产政策、财政政策等相关政策的调整可能对土地储备专项债券项目产生重大影响。例如，土地出

让政策的变化可能导致土地出让收入减少；房地产调控政策的收紧可能抑制土地市场需求；财政政策的调整可能影响地方政府对项目的支持力度和偿债能力。

风险控制措施：密切关注国家和地方政策动态，加强政策研究和解读，及时评估政策变化对项目的影响。建立政策风险应对机制，根据政策变化及时调整项目策略和运营模式。在土地出让政策调整时，调整土地出让方式或优化土地出让条件；在房地产调控政策收紧时，加强对土地市场的营销和推广，吸引投资者。同时，加强与政府部门的沟通和协调，争取政策支持和帮助。

③运营成本增加风险：土地储备项目涉及土地征收、土地开发整理等多个环节，在实施过程中可能因政策变化、物价上涨、不可抗力等因素导致成本增加。

风险控制措施：在项目前期进行科学合理的成本预算，充分考虑各种可能的成本变动因素，预留一定的成本弹性空间。加强项目实施过程中的成本管理和控制，严格执行预算，对成本支出进行实时监控。建立成本超支预警机制，一旦发现成本超支迹象，及时分析原因并采取有效措施进行调整，如优化施工方案、重新谈判合同价格等。

④效益风险：土地市场受宏观经济形势、房地产调控政策、

区域市场供需关系等多种因素影响。若经济下行，房地产市场低迷，土地需求减少，可能导致土地流拍或出让价格远低于预期，进而使土地出让收入无法覆盖专项债券本息，产生偿债风险。



风险控制措施：加强对土地市场的监测和分析，建立完善的土地市场预警机制。提前预测土地市场变化趋势，合理调整土地出让计划，根据市场需求适时调整土地供应规模和节奏。如在市场低迷时，减少土地出让量，避免供过于求；同时，优化土地出让方案，提高土地的吸引力，如增加配套设施建设、完善规划条件等，以提升土地价值和出让价格。

#### 10、绩效目标合理性

项目的绩效目标是完成东平县原热电厂西土地储备专项债券项目的土地出让。本项目由 1 宗地块构成，收储面积 78.08 亩，拟出让面积 78.08 亩。绩效目标可量化、可衡量。

项目的绩效目标符合《东平县 2025 年度国有建设用地储备计划》，严格遵循《土地储备管理办法》及自然资源部关于专项债支持土地储备的规范性要求，强调土地储备的公益性和调控作用，绩效目标与政策方向一致。

项目的绩效目标符合自然资源部召开的地方政府专项债券支持土地储备有关工作会议，储备计划优先支持公共管理与公共服务、交通运输等公益性用地，杜绝非公益性项目包装融资，确保专项债资金用于符合政策导向的领域。综上所述，该项目与国家土地政策发展方向保持一致，符合东平县的整体发展规划，项目的绩效目标合理。

#### （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

29260.02 万元，专项债券本息合计 21730.91 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.35，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。