

2025 年山东省
(泰安市东平县帝景酃城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

东平县帝景郛城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 2 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	2024-1号地块	居住兼容商业用地	回收闲置存量土地	东至刘范村社区居委会土	2.3987
				地、高范村社区居委会土	
				地，南至高范村社区居委	
				会土地，西至高范村社区	
				居委会土地，北至高范村	
社区居委会土地、刘范村	2.3987				
社区居委会土地					
东至高范村社区居委会土		3.1250			
地，南至高范村社区居委					
会土地，西至高范村社区					
居委会土地，北至高范村					
社区居委会土地					
合计					5.5237

(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. 《东平县东平街道高范村住宅用地收储目的下的国有建设用地使用权价格评估（山东省泰安市东平县）》（山东金桥土估（技）字（2025）第 007 号）
- 2. 《东平县东平街道高范村住宅用地收储目的下的国有建设用地使用权价格评估（山东省泰安市东平县）》（山东金桥土估（技）字（2025）第 008 号）
- 3. 《国有建设用地使用权出让合同》（2024-1 号地块）
- 4. 《国有建设用地使用权出让合同》（2024-2 号地块）

5. 《东平县土地储备专项债券拟回收收购地块议价会审纪要》（〔2025〕1号）

6. 《东平县 2025 年度土地储备计划》

（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 5.1%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

本项目估算总投资 21,351.5829 万元，其中土地收购款项 19,017.8229 万元，其他费用 2,333.76 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 2,351.5829 万元，项目已发行债券 6,200.00 万元，本期拟调整专项债券 12,800.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	金额合计 (万元)	其中：2024-1 号地块	2024-2 号地 块
估算总投资	21,351.5829	--	--
一、自有资金	2,351.5829	--	--

二、债务资金	19,000.00	--	--
（一）已发行专项债券	6,200.00	--	--
（二）本期拟调整专项债券	12,800.00	--	--
（三）后续拟调整专项债券			

注：上述投资额中包含持有债券期间利息，由自有资金支付。

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 5.5237 公顷，用途为居住兼容商业用地。

2、土地出让价格预测

评估机构对 2024-1 号地块和 2024-2 号地块评估价格均为 3628 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 土地出让收入预测表

序号	出让面积（公顷）	评估价格 （万元/公顷）	增长率	2032年预测出让价格 （万元）
1	5.5237	3,628.00	按预计增速的100%预测	31,470.84
2	5.5237	3,628.00	按预计增速的90%预测	30,120.78
3	5.5237	3,628.00	按预计增速的80%预测	28,820.68

（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	31,470.84	30,120.78	28,820.68
土地收储成本/土地熟化成本	B	19,017.82	19,017.82	19,017.82
土地收储专项债券利息	C	3,482.88	3,482.88	3,482.88

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
土地出让净收入	$D=A-B-C$	8,970.14	7,620.08	6,319.98
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	1,573.54	1,506.04	1,441.03
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	$J=A*5\%$	1,573.54	1,506.04	1,441.03
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	$M=A-E-L$	29,897.30	28,614.74	27,379.65
专项债券本金合计	N	19,000.00	19,000.00	19,000.00
专项债券利息合计	O	3,482.88	3,482.88	3,482.88
专项债券本息合计	$P=N+O$	22,482.88	22,482.88	22,482.88
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.33	1.27	1.22

（四）应付专项债券本息情况

该项目涉及专项债券 19,000.00 万元，2025 年 7 月已发行专项债券 6,200.00 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 12,800.00 万元，调整的债券期限为 10 年，利率为 2.07%，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）

年度	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	当年还本付息合计
2025		19,000.00		19,000.00	0.00	0.00
2026	19,000.00			19,000.00	369.12	369.12
2027	19,000.00			19,000.00	369.12	369.12
2028	19,000.00			19,000.00	369.12	369.12
2029	19,000.00			19,000.00	369.12	369.12
2030	19,000.00			19,000.00	369.12	369.12
2031	19,000.00			19,000.00	369.12	369.12
2032	19,000.00		6,200.00	12,800.00	369.12	6569.12
2033	12,800.00			12,800.00	369.12	369.12
2034	12,800.00			12,800.00	264.96	264.96
2035	12,800.00		12,800.00	0.00	264.96	13064.96
合计		19,000.00	19,000.00	0.00	3482.88	22482.88

（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 29,897.30 万元，融资本息合计 22,482.88 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.33。

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 28,614.74 万元，融资本息合计 22,482.88 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.27。

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 27,379.65 万元，融资本息合计 22,482.88 万元，

项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.22。

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。

（二）与项目实施相关的风险

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。

（三）与项目管理相关的风险

项目实施过程中，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管理人员，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。

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，项目涉及专项债券 19,000.00 万元，已发行专项债券 6,200.00 万元、本期拟调整专项债券 12,800.00 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，收储价格普遍低于企业成本（七至九折），需加速推进以避免土地资产进一步贬值供土地保障，推动城市功能的提升和居民生活质量的改善。

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。

（2）推动城市建设和发展。

土地专项债券的资金可用于城市基础设施建设、保障性住房建设等领域，改善城市的居住环境和投资环境，提升城市的综合竞争力。

3. 项目实施的收益性

（1）项目投资

本项目总投资 21,351.5829 万元，包括土地收储成本 19017.8229 万元，其他费用 2,333.76 万元。本项目经有资质的评估机构对收回收购土地价格开展了评估，经主管部门集体决策，按基础价格下调 5.1% 作为收地价格。

（2）项目收益

按照规划条件，项目预计可出让土地 55237.00 平方米（82.8555 亩），均为居住兼容商业用地；根据预期项目收益测算，按预计增速的 100% 预测，本项目预期土地出让收入为

31,470.84 万元，土地出让收益净额为 8,970.14 万元；按预计增速的 90%预测，本项目预期土地出让收入为 30,120.78 万元，土地出让收益净额为 7,620.08 万元；按预计增速的 80%预测，本项目预期土地出让收入为 28,820.68 万元，土地出让收益净额为 6,319.98 万元。该项目的实施具有收益性特征。

4. 项目实施的合规性

（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。

（3）本项目经有资质的评估机构对收回收购土地价格开展了评估测算，2025年3月山东金桥房地产土地评估有限公司出具了《东平县东平街道高范村住宅用地收储目的下的国有建设用地使用权价格评估（山东省泰安市东平县）》（山东金桥土

估（技）字（2025）第 007 号）、《东平县东平街道高范村住宅用地收储目的下的国有建设用地使用权价格评估（山东省泰安市东平县）》（山东金桥土估（技）字（2025）第 008 号）。项目 2024-1 号地块评估地价 8258.6041 万元、2024-2 号地块评估地价 10759.2188 万元。

（4）本项目经过主管部门集体决策，确定按评估价格下调 5.1% 作为收地价格，并进行了价格公示；东平县人民政府出具了《东平县土地储备专项债券拟回收收购地块议价会审纪要》（〔2025〕1 号）。

综上所述，本项目的实施符合规定。

5. 项目成熟度

（1）项目拟收回地块条件成熟

本项目中，2024-1 号地块土地权属为国有，权利人为东平县产城统筹发展投资有限公司（财金集团），2024-2 号地块土地权属为国有，权利人为东平县产城统筹发展投资有限公司（财金集团）。经核实，项目现状为空地，不存在地上建（构）筑物和地下管线及其他附属物等情况。项目地块均符合东平县国土空间总体规划（2021-2035 年）和街区控制性详细规划，均为居住兼容商业用地，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。

（2）资金管理方案成熟

本项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额

和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴交财政。

（3）职责分工明确

项目财政部门为东平县财政局，主要负责按照专项债务管理规定，组织做好信息披露等工作，组织项目专项债券发行工作并组织项目专项债券还本付息。

项目主管部门为东平县自然资源和规划局，主要负责组织制定专项债券项目融资平衡方案，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。负责对项目实施、资金使用和还本付息进行监督，指导项目单位加快项目实施、规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。合理评估发行项目专项债券对应项目风险并组织风险应对工作。负责编制项目专项债券还本付息年度预算，组织督促项目单位及时缴交还本付息资金，确保债券还本付息不出任何风险。项目主管部门、项目单位应当认真履行项目实施、运营、维护责任，保障项目如期实施，确保项目收益与融资平衡并及时组织项目单位将项目形成的资产进行资产登记管理。

项目实施单位为东平县土地收购储备和开发整理中心，主要负责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。负责项目实施，规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。负责分析预测发行项目专项债券对应项目风

险并提出应对措施。负责落实债券还本付息资金来源，按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入和专项收入。及时将项目形成的资产按照约定的产权归属进行资产登记管理。

6. 项目资金来源和到位可行性

项目总投资 21,351.5829 万元，已发行债券 6200.00 万元，本期拟调整专项债券 12800.00 万元，债券资金占总投资的 88.99%。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

按照规划条件，项目预计可出让土地 55237.00 平方米（82.8555 亩），均为居住兼容商业用地，其中 2024-1 号地块（东至刘范村社区居委会土地、高范村社区居委会土地，南至高范村社区居委会土地，西至高范村社区居委会土地，北至高范村社区居委会土地、刘范村社区居委会土地地块）23987.00 平方米（35.9805 亩）；2024-2 号地块（东至高范村社区居委会土地，南至高范村社区居委会土地，西至高范村社区居委会土地，北至高范村社区居委会土地地块）31250.00 平方米（46.875 亩）。

根据地价估价报告，评估机构对 2024-1 号地块和 2024-2 号地块评估价格均为 3628 万元/公顷。根据东平县近年普通商品住房用地成交挂牌出让情况统计，2023 年至今周边普通商品住房用地平均成交地价与本项目地块评估地价基本吻合。根据统计数据，东平县 2020 年至 2024 年 GDP 增长率年均为 5.38%，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%，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。综合预测本项目预期土地出让总收入 31,470.84 万元。

项目预期土地出让总收入 31,470.84 万元，应计提规费 1573.54 万元，土地出让前的专项债券利息由自有资金覆盖，可用于还款的资金为 29,897.30 万元。本项目预期收益较为合理。

8. 债券资金需求合理性

该项目属于运用专项债券资金回收收购存量闲置土地，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回收收购存量闲置土地”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及应对措施

（1）项目偿债计划可行性

在对本项目运营期预期收入和成本费用预测的基础上，对

债券存续期的现金流量进行了模拟测算。根据测算结果本项目债券存续期内还本付息资金充足。

本项目本息覆盖倍数为 1.33。项目专项债券融资本金 19000 万元，利息 3482.88 万元，本息合计 22482.88 万元，土地相关收益 29897.30 万元，本息覆盖倍数为 1.33。

（2）偿债风险点及应对措施

债券发行可能面临市场认购不足，导致资金筹集困难；或土地出让收入不稳定，无法按时足额偿还本息。针对上述市场风险采取控制措施如下：提前做好市场调研和分析，合理确定债券发行规模和发行时间，提高债券的吸引力。同时，要对土地市场进行准确预测，制定合理的土地出让计划，确保有稳定的收入来源用于偿债。建立偿债准备金制度，在土地出让收入不足时，用准备金弥补缺口。

如在实施过程中项目管理不善、遭遇意外的困难而使项目实施陷入延期的局面，可能导致项目成本增加、资金使用效率低下、资产闲置浪费等问题，最终导致项目出现资金周转困难的情况。针对上述财务风险采取控制措施如下：在项目实施过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理尽可能控制成本。如在项目实施过程中由于成本增加，导致财务风险出现，专项债券发行人将通过统筹安排积极筹措其他资金，以调整增加对应项目资本金的方式，确保项目顺利实施以及项目实施期内所发专项债券利息的全额兑付。

10. 绩效目标合理性

项目的绩效目标是完成东平县帝景郛城的存量闲置土地处置。本项目由 2 宗地块构成，2024-1 号地块位于东平县东至刘范村社区居委会土地、高范村社区居委会土地，南至高范村社区居委会土地，西至高范村社区居委会土地，北至高范村社区居委会土地、刘范村社区居委会土地，收储面积 35.9805 亩，拟出让面积 35.9805 亩；2024-2 号地块位于东平县东至高范村社区居委会土地，南至高范村社区居委会土地，西至高范村社区居委会土地，北至高范村社区居委会土地，收储面积 46.875 亩，拟出让面积 46.875 亩。绩效目标可量化、可衡量。

项目的绩效目标符合《东平县 2025 年度土地储备计划》，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）要求，本项目收回收购土地优先用于民生领域和实体经济项目，2025 年度当年不供应用于房地产开发，后续年度供应面积不超过当年收回收购房地产用地总面积的 50%。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，但绩效目标仍需细化。

（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 29,897.30 万元，专项债券本息合计 22,482.88 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.33，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。