

菏泽市原 2022-7 地块土地储备专项债券项目 实施方案

项目单位：菏泽市土地储备中心

主管部门：菏泽市自然资源和规划局

财政部门：菏泽市财政局

2025 年 9 月



1000



一、项目基本情况

（一）项目名称

菏泽市原 2022-7 地块土地储备专项债券项目

（二）项目主体

项目实施单位：菏泽市土地储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目主管部门：菏泽市自然资源和规划局。

资产持有单位：菏泽市土地储备中心

（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）。

本项目已纳入经菏泽市人民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	所在位置	土地面积
					(公顷)
1	原 2022-7 地块	城镇住宅用地、其它商服用地	回收闲置存量土地	鲁西新区闽江路以北，华英路以东，规划道路以西，刘庙路以南	7.9850
合计					7.9850

(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、土地估价机构出具的地价评估报告
- 2、企业土地成本材料
- 3、集体决策证明材料

(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，就低选择土地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 10% 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 35,884.73 万元（包含债券存续期间利息 3,570.00 万元），其中，财政资金 10,384.73 万元，本期拟发行专项债券 10,000.00 万元，后续拟发行 15,500.00 万元。

表 2 项目资金来源情况

资金来源	原 2022-7 地块
估算总投资	35,884.73
一、财政资金	10,384.73
二、债务资金	25,500.00
（一）已发行专项债券	-
（二）本期拟发行专项债券	10,000.00
（三）后续拟发行专项债券	15,500.00

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 7.9850 公顷，用途包括住宅用地、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菏泽市未来 GDP 增速预测土地出让收入。评估土地价格约 4,503.38 万元/公顷；菏泽市 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 3.9%、7.1%、4.6%、6.5%、6.3%，近 5 年平均增速 5.68%，2025 年 GDP 目标增速 5.5%；根据谨慎性原则，本次按照菏泽市 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 5.5%。

（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。

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。

(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	52,309.52	50,430.19	48,609.04
土地收储成本	B	32,314.73	32,314.73	32,314.73
土地收储专项债券利息	C	3,570.00	3,570.00	3,570.00
土地出让净收入	$D=A-B-C$	16,424.79	14,545.46	12,724.31
土地出让计提的政策性成本	$E=F+G+H+I+J+K$	9,267.53	8,412.41	7,583.81
其中:农业土地开发资金	F	2,463.72	2,181.82	1,908.65
计提保障性安居工程资金	$G=(D-F)*10\%$	1,396.11	1,236.36	1,081.57
计提农田水利建设资金	$H=(D-F)*10\%$	1,396.11	1,236.36	1,081.57
计提教育资金	$I=(D-F)*10\%$	1,396.11	1,236.36	1,081.57

计提国有土地收益基金	$J=A*5\%$	2,615.48	2,521.51	2,430.45
计提其他资金	K			
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	$M=A-E-L$	43,041.99	42,017.78	41,025.23
专项债券本金合计	N	25,500.00	25,500.00	25,500.00
专项债券利息合计	O	3,570.00	3,570.00	3,570.00
专项债券本息合计	$P=N+O$	29,070.00	29,070.00	29,070.00
项目净现金流覆盖专项债券本息 的覆盖倍数	$Q=M/P$	1.48	1.45	1.41

(四) 应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券 10,000.00 万元，后续拟发行 15,500.00 万元，所申请的专项债券资金 2025 年可支出使用完毕，假设债券期限为 7 年，利率为 2%，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	-	25,500.00	-	25,500.00	2.00%	-	-
2026 年	25,500.00	-	-	25,500.00	2.00%	510.00	510.00
2027 年	25,500.00	-	-	25,500.00	2.00%	510.00	510.00
2028 年	25,500.00	-	-	25,500.00	2.00%	510.00	510.00
2029 年	25,500.00	-	-	25,500.00	2.00%	510.00	510.00
2030 年	25,500.00	-	-	25,500.00	2.00%	510.00	510.00
2031 年	25,500.00	-	-	25,500.00	2.00%	510.00	510.00

2032 年	25,500.00	-	25,500.00	-	2.00%	510.00	26,010.00
		25,500.00	25,500.00			3,570.00	29,070.00

(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 43,041.99 万元，专项债券本息合计 29,070.00 万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为 1.48。

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

本项目实施单位为菏泽市土地储备中心，项目主管部门为菏泽市自然资源和规划局，本次拟申请专项债券 1 亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

市土地储备中心回收收购闲置土地是破解低效用地困局、激活城市发展空间的必要举措。当前该地块长期闲置，既阻碍

片区基础设施升级与产业项目落地，又造成土地资源浪费与国有资产隐性流失。通过依法收回并纳入储备，可依托地方政府专项债券资金支持，快速完成土地整理和前期开发，优先保障保障性住房、公共服务配套等民生工程用地需求，精准对接国家“稳投资、促循环”政策导向。此举既化解了历史遗留问题，又通过“专项债+土地资源”联动模式，为城市更新提供可持续资金闭环，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）中“优先收回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和商服用地”要求。

2、项目实施的公益性

（1）破解资源错配，保障公共利益

企业囤地或低效用地导致住宅、商业服务供给短缺，直接推高民生成本（如房价、租金上涨），收回后重新规划可定向补足公共服务短板（如保障性租赁住房、社区商业中心），缓解供需矛盾，促进社会公平。

（2）长期闲置土地易滋生环境隐患（如扬尘污染、违规堆放），收回后统一修复治理可提升区域生态品质，惠及周边居民健康权益。

（3）规避市场失灵，强化政府托底职能

企业因资金链断裂或投机性囤地导致土地“沉睡”，本质

是市场逐利性与公共资源最优配置目标的冲突。政府依法收回并注入专项债资金，打破僵局，确保土地回归“保民生、促发展”核心用途，体现公共资源姓“公”属性。

（4）政策合规性与资金效益最大化

符合自然资源部《节约集约用地规定》中“限期开发、闲置收回”原则，避免土地资源空转浪费；专项债投入闲置地开发，优先用于基础设施和公益配套，确保资金流向可监管、效益可量化，杜绝商业项目过度逐利风险。

3、项目实施的收益性

本项目资金来源于项目资本金及发债募集资金。通过对项目预期土地出让收益以及预期扣除成本估算，债券存续期间，本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 43,041.99 万元，融资本息合计 29,070.00 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.48，项目收益可以覆盖融资成本。

综合以上分析，项目各项偿债能力分析指标均符合要求，具备偿债能力，能够保证在偿还期内还清所有融资。

4、项目投资合规性

已纳入经政府批准的土地储备年度计划。

5、项目成熟度

项目内地块在全民所有土地资产管理信息系统中生成储备地块标书码；

已由经备案的土地估价机构出具地价评估报告；

土地使用权人出具其愿意被回收收购土地的同意书；

2025 年 4 月 15 日，进行拟回收收购信息公示；

2025 年 4 月 20 日，菏泽市人民政府批准了公示后的收储价格。

6、项目资金来源和到位可行性

项目资金主要来源为项目资本金和发行专项债券。项目总投资 35,884.73 万元，其中资本金 10,384.73 万元，专项债融资 25,500.00 万元。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目数据的预测参考土地评估价格及未来 GDP 增长率确定，现金流入及成本预测具有合理性。

8、债券资金需求合理性

按照“资金跟着项目走”原则，本次拟发行债券资金 10,000.00 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

（1）偿债计划可行性

项目偿债可行性依托三重保障：一是以土地出让收益为核心还款来源，通过动态优化储备土地结构（优先收回区位优、变现强的地块）及合理控制规模，确保与区域土地市场需求匹配；二是建立“专项债资金-土地开发-出让回款”闭环管理机

制，结合市场预判灵活调整供地节奏，锁定收益基本盘；三是设置风险准备金账户，按土地预期收益 5%-10% 比例计提，对冲短期流动性波动。辅以财政统筹调剂承诺，偿债覆盖倍数（预期收益/还本付息额）达 1.4 倍以上，符合专项债偿债安全边际要求。

（2）偿债风险点

土地市场波动风险：宏观经济下行或调控政策加码可能导致地价下跌、流拍率上升，削弱出让收益，影响偿债现金流稳定性；

项目执行脱节风险：拆迁阻滞、规划调整或开发延期将拉长土地变现周期，加剧资金链压力；

管理效能风险：若资金使用监管缺位或资产运营低效，可能降低项目收益转化率，侵蚀偿债能力。

（3）风险缓释机制

通过“动态监测+弹性调整”双轨应对：一方面联动自然资源、住建部门建立土地市场预警模型，按季度评估供需变化，及时调整供地策略（如商住用地转保障性住房用地）；另一方面强化项目全流程管控，嵌入“收储-开发”节点考核，引入第三方资金监管平台，确保收益回笼与偿债支出精准匹配，最大程度降低违约概率。

10、绩效目标合理性

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），本项目设置立项、资金投入、债券还本付息等多个指标。项目具有一定收益来源，能够覆盖融资本息，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43,041.99万元，专项债券本息合计29,070.00万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为1.48，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。