东营市广饶县上和府项目土地收储
专项债券项目实施方案

项目单位：东营市广饶县自然资源综合服务中心

主管部门：广饶县自然资源和规划局

财政部门：广饶县财政局

2026 年 10 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

上和府项目土地收储

（二）项目主体

项目实施单位：东营市广饶县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：广饶县自然资源和规划局

资产持有单位：广饶县自然资源和规划局。

（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）。

本项目已纳入经东营市广饶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	所在位置	土地面积（公顷）
1	上和府项目	住宅用地	存量	文安路以东、乐安大街以北	6.724
合计					6.724

（五）项目实施安排

本项目拟于2026年完成土地收储工作，计划于2033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、国有建设用地使用权出让合同。

（二）项目收回收购价格论证情况

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，评估价格为31003.44万元，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%作为收地价格，最终收储价格为29453.27万元。

（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32810万元，其中，财政资金8810万元，本期拟发行专项债券24000.00万元。

表2　项目资金来源情况

资金来源	金额合计（万元）
估算总投资	32810
一、财政资金	8810
二、债务资金	24000.00
（一）已发行专项债券	
（二）本期拟发行专项债券	24000.00
（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6.724公顷，用途包括住宅用地等。

2、土地出让价格预测

按照拟出让地块的评估价格及东营市广饶县未来GDP增速预测土地出让收入。评估土地价格约4610.86万元/公顷；东营市广饶县2021年至2025年地区生产总值（GDP）同比增速

按可比价格计算分别为11.9%、8.0%、9.8%、6.7%、4.8%，近5年平均增速8.24%，2026年东营市GDP目标增速5.5%；根据谨慎性原则，本次按照东营市广饶县GDP近五年平均增速与2026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	45100.06	40590.05	36080.05
土地收储成本/土地熟化成本	B	29453.27	29453.27	29453.27
土地收储专项债券利息	C	3360.00	3360.00	3360.00
土地出让净收入	D=A-B-C	12286.79	7776.78	3266.78
土地出让计提的政策性成本	E=F+G+H+I+J+K	5959.87	4381.37	2802.87
其中：农业土地开发资金	F	26.90	26.90	26.90
计提保障性安居工程资金	G=(D-F)*10%	1225.99	774.99	323.99
计提农田水利建设资金	H=(D-F)*10%	1225.99	774.99	323.99
计提教育资金	I=(D-F)*10%	1225.99	774.99	323.99
计提国有土地收益基金	J=A*5%	2255.00	2029.50	1804.00
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	39140.19	36208.69	33277.18
专项债券本金合计	N	24000.00	24000.00	24000.00
专项债券利息合计	O	3360.00	3360.00	3360.00

专项债券本息合计	P=N+O	27360.00	27360.00	27360.00
项目净现金流覆盖专项债券本息的覆盖倍数	Q=M/P	1.43	1.32	1.22

（四）应付专项债券本息情况

本期拟发行专项债券24000.00万元，假设债券期限为7年，利率为2.0%，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
2026年	0.00	24000.00		24000.00	2.00%	0.00	0.00
2027年	24000.00			24000.00	2.00%	480.00	480.00
2028年	24000.00			24000.00	2.00%	480.00	480.00
2029年	24000.00			24000.00	2.00%	480.00	480.00
2030年	24000.00			24000.00	2.00%	480.00	480.00
2031年	24000.00			24000.00	2.00%	480.00	480.00
2032年	24000.00			24000.00	2.00%	480.00	480.00
2033年	24000.00		24000.00	0.00	2.00%	480.00	24480.00
合计		24000.00	24000.00			3360.00	27360.00

（五）本息覆盖倍数

考虑到项目预期土地出让收入对应的政府性基金收入可能产生波动，本着保守谨慎的原则，对上述项目收益与融资平

衡按照项目净收益90%的方式进行压力测试后，本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流为35226.17万元，专项债券本息合计27360.00万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为1.29。

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。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营市广饶县自然资源综合服务中心，项目主管部门为广饶县自然资源和规划局，本次拟申请专项债券2.40亿元用于项目实施。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

土储专项债的发行和使用有助于优化土地资源的配置。通过专项债券资金的支持，地方政府可以更加有效地开展土地储备工作，将闲置或低效利用的土地进行收储和开发，提高土地的利用效率。这不仅有助于满足城市建设和经济发展的需要，还可以促进土地资源的节约和集约利用。

2、项目实施的公益性

土储专项债项目有助于优化城市空间布局和功能。通过合理的土地储备和开发，政府可以根据城市规划和发展的需要，对土地资源进行科学的配置和利用。这不仅可以提高土地的利用效率，还可以改善城市环境，提升城市功能和品质。

3、项目实施的收益性

本项目专项债券本息优先从自身项目现金流入中偿还，可以覆盖项目融资本息的合计，具有收益性。

4、项目建设投资合规性

筹资合规性：（1）该项目资金来源渠道为财政资金、专项债券，符合相关规定；（2）资金筹措程序科学规范，论证资料齐全；（3）资金筹措体现了权责对等，财权和事权匹配。

财政投入能力：（1）各级财政资金配套方式和承受能力科学合理；（2）各级财政部门和其他部门无类似项目资金重复投入；（3）财政资金支持方式科学合理。

筹资风险可控性：（1）对筹资风险认识全面；（2）有针对预期风险设定应对的措施；（3）应对措施可行、有效。

财政投入可行性：（1）财政支持方式合理；（2）符合预算法、政府债务管理等相关规定；（3）筹资规模合理。

资金分配合理性：（1）资金分配依据合理，具有或符合相关政策、测算标准或定额标准；（2）资金分配结果与政策目标、政策内容相匹配。

投资情况合规性：本项目总投资为32810万元，项目来源为财政资金8810万元，财政资金占项目总投资的26.85%。

5、项目成熟度

本项目已列入土地储备计划，于2026年开始实施。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目估算总投资32810万元，其中，财政资金8810万元，拟发行专项债24000.00万元。

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24000.00万元，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

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，使得偿债金额与每半年运营收益相匹配，发行期内各阶段均可顺利还款，项目偿债计划合理可行。

（2）偿债风险点及应对措施

运营成本增加风险，项目建成后的运营管理，特别是日常

检查、养护、大修等方面的管理存在一定的风险，项目管理部门的运营管理水平直接关系到项目投入运营后的正常安全运营及运营效益。加强运营管理、养护、大修等方面的工作管理，可节约项目运营成本、增加项目净收益。

10、绩效目标合理性

（三）评估结论

考虑到项目预期土地出让收入对应的政府性基金收入可能产生波动，本着保守谨慎的原则，对上述项目收益与融资平衡按照项目净收益90%的方式进行压力测试后，本项目可用于专项债券融资平衡的息前净现金流为35226.17万元，专项债券本息合计27360.00万元，项目净现金流覆盖债券本息的覆盖倍数为1.29，符合专项债发行要求；项目可以通过财政、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。