

2025 年广东省政府专项债券(九期)
收回更合镇政府东片区存量建设用地专项
债项目募投报告

实施单位盖章：佛山市高明区土地开发整理储备中心



主管部门盖章：佛山市自然资源局高明分局



市（县、区）财政局盖章：佛山市高明区财政局



日期：二〇二五年二月

目 录

一、项目基本情况	1
(一) 项目所处区域财政经济情况	1
(二) 项目情况	1
(三) 项目立项情况或实施依据	2
(四) 项目主体	3
二、项目实施重要性和经济社会效益分析	4
(一) 重要性分析	4
(二) 经济效益分析	5
(三) 社会效益分析	6
三、项目资金筹措方案及使用计划	6
(一) 投资估算	6
1. 编制依据及原则	6
2. 项目总投资	7
(二) 资金筹措方案	7
1. 市场化融资资金筹措	8
2. 地方政府债券资金筹措	8
3. 非融资资金筹措	8
(三) 项目实施安排	8
四、项目收益与融资平衡情况	9
(一) 项目预期收益	9
(二) 融资收益平衡情况	12
(三) 总体评价	13
五、专项债券管理	14
(一) 债券资金概况	14
(二) 债券资金管理	14
(三) 职责分工	15
六、项目风险控制	16

一、项目基本情况

（一）项目所处区域财政经济情况

本项目位于佛山市高明区，是广东省佛山市五个行政辖区之一，位于广东省中部、珠三角西翼，是珠江、西江交汇的重要节点。全区总面积 938 平方公里，常住人口 47.2 万，下辖荷城街道、杨和镇、明城镇、更合镇和西江产业新城，共 77 个行政村（社区）。区政府所在地荷城街道紧邻西江，距广州市 68 公里，距香港 101 海里、澳门 74 海里。近年来，高明区全面贯彻落实党的二十大精神，紧抓粤港澳大湾区建设和支持深圳建设先行示范区的重大历史机遇，狠抓实体经济振兴、创新驱动发展、高水平开放构建新格局，财政运行稳中有进，有力地推动了全区经济社会持续健康发展。佛山市高明区 2022-2024 年财政经济数据如下：

近三年高明区财政经济情况

项目	2022 年	2023 年	2024 年
地区生产总值（亿元）	1045.18	1100.50	1107.06
一般预算收入（亿元）	44.19	44.90	43.13
政府性基金收入（亿元）	21.23	22.32	22.19
其中：国有土地出让收入（亿元）	18.74	19.70	20.94
政府性基金支出（亿元）	40.04	45.76	43.57
其中：国有土地出让支出（亿元）	12.35	17.05	19.51

（二）项目情况

本项目主要包括收回更合镇政府东片区存量建设用地项目。收回土地总面积 7.86 公顷，估算总投资额度为 32494.24 万元。收回地块为城镇住宅用地（兼容商服、公园与绿地）、商服用地。属于有一定收益的公益性项目，具体建设及投资情况详情见下表。

收回更合镇政府东片区存量建设用地项目专项债项目概况

项目概况			项目总 投资（万 元）	计划发 行债券 规模（万 元）	计划 2025 年 专项债 券规模 （万元）
项目服务 范围	项目简介	项目类型			
高明区	收回更合镇政府东片区权属佛山市高明区安迅建设有限公司、佛山市高明区禾亿投资有限公司、佛山市高明区合昌投资建设有限公司的 5 块存量建设用地项目。收回土地总面积 7.86 公顷，估算总投资额度为 32494.24 万元。收回地块为城镇住宅用地（兼容商服、公园与绿地）、商服用地。	收回土地	32494.24	32400	32400

（三）项目立项情况或实施依据

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）指出，为贯彻落实党中央、国务院决策部署，严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地，进一步推动《关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104 号）落地见效，积极运用地方政府专项债券资金加大回收收购存量闲置土地力度。

《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），允许专项债券用于土地储备，支持城市政府回收符合条件的闲置存量土地，有需求的地区也可用于新增土地储备；允许专项债券支持城市政府收购存量商品房用作保障性住房。

（四）项目主体

本项目的项目主管单位佛山市自然资源局高明分局，项目实施单位为佛山市高明区土地开发整理储备中心，具体情况如下：

项目建设实施单位情况

名称	佛山市高明区土地开发整理储备中心
统一社会信用代码	124406008745524781R
宗旨和业务范围	宗旨：承担本区土地征用事务，组织征地范围的地籍地类调查、地块定界和勘测工作；承担本区土地开发、整理和收购储备工作以及市区回收土地的拆迁、旧区改造的事务性、技术性工作。
住所	佛山市高明区荷城街道竹园路 19 号
法定代表人	朱玉平
经费来源	全额拨款
开办资金	382 万元
举办单位	佛山市自然资源局高明分局

项目主管部门情况

名称	佛山市自然资源局高明分局
统一社会信用代码	11440608MB2D253934

宗旨和业务范围	-
住所	佛山市高明区荷城街道竹园路 19 号
法定代表人	-
经费来源	-
开办资金	-
举办单位	-

本项目由佛山市高明区土地开发整理储备中心负责实施，项目的资产管理单位为佛山市高明区土地开发整理储备中心。项目实施后形成资产的权属性质属于国有资产，具体归属责任主体为佛山市高明区土地开发整理储备中心。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

近年来，专项债券在带动有效投资、保障改善民生上将会更加给力。存量政策叠加增量政策，政策效能和红利释放，经济回升向好势头正在不断得到巩固增强。地方政府土地储备专项债券是地方政府专项债券的一个品种，由地方政府为土地储备发行，其资金纳入政府性基金预算管理，并以土地出让收入政府性基金预算收入等作为偿债来源。作为推动房地产市场止跌回稳的一项重要举措，允许专项债券用于土地储备具有很强的针对性，可以产生多方面积极效应。当前各地闲置未开发的土地相对较多，但地方政府回收收购土地缺乏资金。通过发行专项债券，可以有效支持地方政府回收存

量闲置土地。对一些有现实需要的地区，还可以用于新增的土地储备项目。这项政策在调节土地市场供需关系上作用明显，可以减少闲置土地，增强对土地供给的调控能力，促进供需平衡，稳定市场预期。同时，有利于缓解地方政府和房地产企业的流动性和债务压力，助力房企集中资金用于保交房。

（二）经济效益分析

专项债券是落实积极财政政策的重要抓手，在带动扩大有效投资、稳定宏观经济等方面发挥着重要作用。党的二十届三中全会提出，合理扩大地方政府专项债券支持范围，适当扩大用作资本金的领域、规模、比例。可以预见，今年年底以及明年，专项债券在带动有效投资、保障改善民生上将会更加给力。中指研究院发文称，上述《通知》落地意味着更多低成本的增量资金将进入市场，对于房企来说，应抓住机会出售存量土地，缓解资金压力，或进一步改善土储结构；对于地方政府来说，专项债券用于收购存量土地，也能够增强地方政府的资金流动性，缓解地方政府的资金压力，支持地方经济发展、保障民生；对于市场来说，收回收购存量闲置土地，有助于改善市场供求关系，是促进房地产市场止跌回稳的关键举措，可见利用专项债收回收购存量闲置土地可以取得“一举多得”的效果。《通知》明确指出“运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，是减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进房地产市场止跌回稳的关键举措”，鼓励各地利用专项

债券资金收回收购土地，盘活存量，一是有利于地方政府提升土地资源利用效率，减少市场存量房地产用地规模，改善土地供求关系；二是可以增加企业资金流动性，有利于房企集中资金用于保交房，改善市场预期，同时也有助于改善企业的土储结构；三是可以提供满足市场需要的新产品，进一步改善供求关系，这些均有利于促进房地产市场止跌回稳。

（三）社会效益分析

政府通过专项债收回土地的社会效益主要体现在以下几个方面：

减少市场存量房地产用地规模：通过专项债收回闲置土地，可以有效减少市场上的存量房地产用地规模，从而稳定市场预期，避免土地供应过剩导致的市场波动。

增加资金流动性：专项债收回土地后，资金可以用于其他建设项目，特别是保障性住房的建设，这有助于缓解房企的资金压力，促进保交房工作的顺利进行。

优化土地资源配置：专项债收回的土地经过整理后，可以形成“净地”“优地”，这些土地可以用于补齐公共服务设施短板，改善居住环境，满足居住需求，同时也可以腾出空间支持实体经济发展，促进有效投资。

促进房地产市场平稳健康发展：通过专项债收回闲置土地，可以减少市场上的闲置土地供应，改善供求关系，从而促进房地产市场的平稳健康发展。

三、项目资金筹措方案及使用计划

（一）投资估算

1. 编制依据及原则

根据《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)，“五、土地储备机构委托经备案的土地估价机构，对拟回收收购地块开展土地市场价格评估，相较企业土地成本，就低确定收地基础价格。市、县处置存量闲置土地协调推进机制或土地出让协调决策机构根据市场形势、合同履行情况等，集体决策确定基础价格下调幅度，经与土地使用权人协商一致并经公示无异议后，报市、县人民政府批准确认。在约定期限内未完成回收收购的，应当按照上述程序重新确定价格。”《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)，允许专项债券用于土地储备，支持城市政府回收符合条件的闲置存量土地，有需求的地区也可用于新增土地储备；允许专项债券支持城市政府收购存量商品房用作保障性住房。

因此，本项目参照土地位置、土地用途、土地出让等确定。

2. 项目总投资

本项目总投资约为 32494.24 万元。

配合政府 回收收购 意愿	拟采取的处置措施	计划完成 处置时间	备注	总投资
有	政府收回	2025 年 12 月底前		32494.24

(二) 资金筹措方案

本项目总投资额 32494.24 万元，其中通过地方政府专项债券解决 32400 万元，剩余 94.24 万由财政统筹解决。

项目筹措方案表

单位：万元

年	年份	项目资本金	发行债券	发行期限	合计
1	2025 年	94.24	32400	7 年	32400
合计		94.24	32400		32400

1. 市场化融资资金筹措

本项目尚未采取市场化融资资金筹措。

2. 地方政府债券资金筹措

本项目 2025 年计划发行地方政府专项债券 32400 万元，其中本次发行 2025 年广东省政府专项债券(九期)32000 万，债券利率为 2.28%，债券期限为 7 年，利息按每年支付，本金到期一次性支付。

3. 非融资资金筹措

财政按项目推进情况筹集安排资金 94.24 万元。

项目资金筹措情况

年度	项目投资		市场化 融资资 金	已到位 金额	非融资资金						地方政府专项债券融资		
					单位自 有资金	其中：已 到位金 额	财政性 资金	其中：已 到位金 额	其他	其中： 已到位 金额	本次发行金 额	以前发 行金额	计划以后发 行金额
合计	32494.24	94.24					94.24	94.24			32000	0	400

(三) 项目实施安排

根据《关于佛山市高明区2025年度第一批拟使用土地储备专项债券收回收购存量闲置土地的事项》〔2025〕3 号

的相关决定。佛山市高明区人民政府原则同意由区土地储备中心根据土地储备专项债有关政策收回更合镇政府东片区存量建设用地等区国有企业名下的7宗土地。所需资金由区财政优先从佛山市高明区 2025年度第一批土地储备专项债券额度中安排，不足部分在 2025 年度土地储备项目经费中安排支付，上述土地收回后按规定纳入高明区政府储备土地。

本项目目前正在实施，计划在 2025 年 12 月前完成处置。

（四）资金使用计划

本项目总投资约为 32494.24 万元，2025 年计划发行债券资金 32400 万元。债券资金主要用于支付土地回购费用。

项目用款计划（单位：万元）

项目总投资	以前年度用款金额	2025 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
32494.24	0	32400	0

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

本项目收入来源主要是土地出让收入，本项目可出让地块共五块，具体情况如下：

序号	地块位置	用地面积 (m ²)	容积率	土地用途	预计出让时间
1	佛山市高明区更合镇将军岭路以南、黄村路以西、环西路以北GM B 02 02 02B 02 地块	34,298.20	2.5	二类居住用地兼容商业用地	2032年
2	佛山市高明区更合镇古城路以东、环西路以北GM B 02 02 02B 02 地块内	13,961.15	2.5	二类居住用地兼容商业用地	2032年
3	佛山市高明区更合镇黄村路以东、将军岭以南GM B 02 02 03B 03 地块内	11,840.35	3.0	二类居住用地兼容商业用地	2032年
4	佛山市高明区更合镇将军岭以南、黄村路以东GM B 02 02 03B 01地块内	10,629.02	3.0	二类居住用地兼容商业用地	2032年
5	佛山市高明区更合镇古城路以东、环西路以南GM B 02 02 02B 06 地块内	7,835.68	3.0	商服用地	2032年
合计		78,564.40			

上述地块预计在 2032 年进行出售，根据广东凯仁土地房地产资产评估有限公司出具的《土地估价报告》（估价报告编号：凯仁土字[2025]第 01001 号-01005）及出让所需的成本，该项目宗地出让净收益为 31,480.63 万元。具体情况如下：

序号	地块位置	用地面积 (m^2)	A、土地出让收入 (万元)	计提资金			计提合计(万 元)	土地出让净收益	备注
				B、计提1.875% “三金” $B=A \times 1.875\%$	C、计提农发金 (每平方9.4 元)	D、国有土地收益基 金 $D=A \times 1\%$ (根据明 财基费【2018】6号 文扣除)			
1	佛山市高明区更合镇将军岭路以南、黄村路以西、环西路以北G4-B-02-02-02B-02 地块	34,298.20	14,465.37	271.23	32.24	144.65	448.12	14,017.25	广东凯仁土地房地产资产评估有限公司出具的《土地估价报告》(估价报告编号:凯仁土字[2025]第01001号)
2	佛山市高明区更合镇古城路以东、环西路以北G4-B-02-02-02B-02 地块内	13,961.15	5,959.74	111.75	13.12	59.60	184.47	5,775.27	广东凯仁土地房地产资产评估有限公司出具的《土地估价报告》(估价报告编号:凯仁土字[2025]第01002号)
3	佛山市高明区更合镇黄村路以东、将军岭以南G4-B-02-02-02B-03 地块内	11,840.35	5,053.95	94.76	11.13	50.54	156.43	4,897.52	广东凯仁土地房地产资产评估有限公司出具的《土地估价报告》(估价报告编号:凯仁土字[2025]第01003号)
4	佛山市高明区更合镇将军岭以南、黄村路以东G4-B-02-02-02B-01地块内	10,629.02	4,535.60	85.04	9.99	45.36	140.39	4,395.21	广东凯仁土地房地产资产评估有限公司出具的《土地估价报告》(估价报告编号:凯仁土字[2025]第01004号)
5	佛山市高明区更合镇古城路以东、环西路以南G4-B-02-02-02B-06 地块内	7,835.68	2,473.88	46.39	7.37	24.74	78.50	2,395.38	广东凯仁土地房地产资产评估有限公司出具的《土地估价报告》(估价报告编号:凯仁土字[2025]第01005号)
合计		78,564.40	32,488.54	609.17	73.85	324.89	1,007.91	31,480.63	

地块预计 2032 年出让，以 2032 年出让计算，折现率 7%，测算该宗地在 2032 年的出让净收益。折现率实质是一种投资风险率，采用累加法求折现率，折现率 = 无风险报酬率 + 风险报酬率，参考“中国债券信息网”

(www.chinabond.com.cn) 发布的近期“固定利率国债收益率曲线”，选取与收益年限 7 年期的国债收益率 1.5494% 作为无风险报酬率。投资风险率根据风险程度不同分为低、中、高，目前佛山地区投资房地产的风险相对于其他行业处于中等，我们确定风险调整值取 5.50%，则折现率为 $1.5494\% + 5.50\% = 7.0494\% \approx 7\%$ 。详细情况见下表：

项目	取值	说明
----	----	----

一、无风险投资的报酬率	1.5494%	7 年期国债固定利率
二、风险调整值【1+2+3】	5.50%	
1 对投资风险的补偿	1.50%	市场需求一般
2 对管理负担的补偿	2.00%	管理较为简单
3 对缺乏流动性的补偿	2.00%	产权清晰
合计	7.0494%	

按折现率 7%测算，2032 年该宗地出让净收益为
 $31,480.63 * (100\% + 7\%)^7 = 50,551.01$ 万元。

2. 融资成本

收回更合镇政府东片区存量建设用地项目总投资约为 32494.24 万元，地方政府专项债券发行 32400 万元，债券利率为 2.28%，债券期限为 7 年，利息按每年支付，本金到期一次性支付。项目本息合计为 37571.04 万元，专项债券应还本付息情况如下：

项目专项债券融资还本付息汇总表

单位：万元							
年度	期初本金余额	本期新增本金	本期偿还本金	期末本金余额	债券利率	应付利息	还本付息合计
2025年		32,400.00		32,400.00	2.28%		不计息
2026年	32,400.00			32,400.00	2.28%	738.72	738.72
2027年	32,400.00			32,400.00	2.28%	738.72	738.72
2028年	32,400.00			32,400.00	2.28%	738.72	738.72
2029年	32,400.00			32,400.00	2.28%	738.72	738.72
2030年	32,400.00			32,400.00	2.28%	738.72	738.72
2031年	32,400.00			32,400.00	2.28%	738.72	738.72
2032年	32,400.00		32,400.00	0.00	2.28%	738.72	33,138.72
合计		32,400.00	32,400.00			5,171.04	37,571.04

(二) 融资收益平衡情况

1. 平衡方案现金流测算

本项目项目产生的净现金流入,能使用于还本付息的资金稳定性得到保障。

2. 项目本息覆盖情况

根据前述对项目未来数据的合理预测,在债券存续期间内共产生可用于还本付息金额的净现金流入 50551.01 万元,能够覆盖债券本息金额 37571.04 万元,债务本息偿付保障倍数 1.35 倍,同时,本地区经济及财政收支增长稳健,项目不能偿还对应融资本息的风险较低,用于还本付息资金的充足性得到保障。

表 13. 融资收益平衡表

单位: 万元

年度	本期偿还本金	应付利息	还本付息合计	项目结余
2025年	-	-	-	
2026年	-	738.72	738.72	
2027年	-	738.72	738.72	
2028年	-	738.72	738.72	
2029年	-	738.72	738.72	
2030年	-	738.72	738.72	
2031年	-	738.72	738.72	
2032年	32,400.00	738.72	33,138.72	50,551.01
合计	32,400.00	5,171.04	37,571.04	50,551.01
本息覆盖倍数			1.35	

(三) 总体评价

基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡专项债券的要求,并根据我们对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价,认为该项目在发债周期内,一

方面通过债券发行能满足项目投资运营融资需要；另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡。

综上，在预测情况未发生重大变化的前提下，项目可以采取发行项目收益与融资自求平衡专项债券的资金筹措方案。

五、专项债券管理

（一）债券资金概况

2025 年高明区收回更合镇政府东片区存量建设用地项目总投资约为 32494.24 万元，2025 年计划发行地方政府专项债券 32400 万元，其中本次发行 2025 年广东省政府专项债券(九期) 32000 万，债券利率为 2.28%，债券期限为 7 年，利息按每年支付，本金到期一次性支付。按照财政部要求，此次专项债券纳入 2025 年政府性基金预算管理。

（二）债券资金管理

1. 专项债券对应的项目取得的收入纳入政府性基金收入或专项收入，按照项目对应的专项债券余额专门用于偿还到期债券本金和利息。

2. 项目主管部门、项目单位根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息资金并列入年度预算安排。

3. 项目单位按照还本付息计划和预算编制安排及时将还本付息资金缴交财政，纳入政府性基金预算管理。

4. 做好收入实现与还本付息周期错配时的流动性管理。

5. 规范债券资金支出使用工作，严格按照规定将债券资金用于已公开披露的项目，不得用于经常性开支或弥补一般公共预算收支缺口。

（三）职责分工

财政部门负责按照专项债务管理规定，组织做好信息披露等工作。负责组织项目专项债券发行工作。负责组织项目专项债券还本付息。财政部门应组织建立相应的资产登记和统计报告制度，会同主管部门、项目单位加强专项债券项目对应资产管理。

项目主管部门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。负责对项目建设、资金使用和还本付息进行监督，指导项目单位加快项目建设、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建设、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。及时组织项目单位将项目形成的资产进行资产登记管理。

项目单位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。负责项目建设、运营管理，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。

六、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

影响项目收益和融资平衡结果的各种风险及控制措施包括：

1. 市场操作不当的风险。专项债主要用于回收闲置土地和收购存量房，以增加保障性住房的供给。然而，土地和房屋的收购与储备需要精准的市场判断和操作能力。

应对措施：地方政府在土地和房屋的收购过程中进行足够的市场分析和合理规划，避免导致土地资源的低效利用和资金的浪费。

2. 项目收购地价稳定性风险。大规模的土地收购可能带来土地市场的短期波动，从而影响地价的稳定。

应对措施：通过引入第三方评估机构，对项目的经济效益和社会影响进行客观评价，减少决策失误的可能性。

3. 建立风险预警机制。虽然专项债用于土地储备可以短期内刺激经济活动，缓解房地产市场的库存压力，但其长期经济效益仍需谨慎评估。

应对措施：当发现潜在风险时，及时采取措施予以应对，防止风险扩大化。

（二）还款保障措施

按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

七、其他需要说明事项

无其他需要说明事项。