

2026 年深圳市政府专项债券（三十五期） 前海合作区海洋新城土地整备项目 实施方案

实施单位：深圳市前海深港现代服务业合作区管理局



申请单位：深圳市土地储备中心



2026 年 8 月

目 录

目 录	1
第一章 项目概况	1
一、项目名称	1
二、项目单位	1
三、项目主管部门	2
四、项目建设内容	2
五、项目投资估算	2
六、项目地点及建设工期	2
七、项目审批情况	3
八、收储土地合规性	4
九、债券资金使用合规性	4
第二章 项目事前绩效评估情况	6
一、项目实施的必要性、公益性、收益性	6
二、项目建设投资合规性与项目成熟度	7
三、项目资金来源和到位可行性	7
四、项目收入、成本、收益预测合理性	7
五、债券资金需求合理性	8
六、项目偿债计划可行性和偿债风险点	8
七、绩效目标合理性	9
八、其他需要纳入事前绩效评估的事项	9
九、整体结论	9
第三章 项目投资与资金筹措	10
一、资金筹措	10
二、项目预期成本收益	10
（一）项目收入分析	10
（二）项目收入合计	12
（三）项目成本分析	12
（四）项目收益与融资平衡方案	13
（五）项目收益与融资平衡分析	14
一、影响项目收储进度的风险及控制措施	16

二、影响项目资金筹措的风险及控制措施	16
三、影响项目收益实现的风险及控制措施	16

第一章 项目概况

前海合作区海洋新城土地整備项目总投资 970,000 万元（取整至万元，下同），计划申请专项债券 970,000 万元，债券期限 5 年，其中 2026 年发行 220,000 万元，2027 年计划发行 300,000 万元，2028 年计划发行 300,000 万元，2029 年计划发行 150,000 万元，用于土地整備补偿等费用支出。在债券存续期内每年支付一次债券利息，到期后一次性还本。

一、项目名称

前海合作区海洋新城土地整備项目（以下简称“本项目”或“项目”），本项目属于专项债券重点支持的土地储备领域项目。

二、项目单位

该项目专项债券申请单位（以下简称项目单位）为深圳市土地储备中心，项目单位基本信息如下表：

表 1-1 项目单位基本信息一览表

单位名称	深圳市土地储备中心		
法定代表人	陈海铭	成立日期	/
注册资本	/	营业期限	无固定期限
统一社会信用代码	12440300455756090P		
注册地址	深圳市福田区华强北街道振兴路三号建艺大厦		
经营范围	/		
单位类型	事业单位		
股东及持股比例	/		

深圳市土地储备中心是依法设立并有效存续的事业单位，具备建设本项目的主体资格。

三、项目主管部门

本项目主管部门为深圳市规划和自然资源局，统一社会信用代码：11440300MB2C94128A。

四、项目建设内容

本项目主要建设规模和内容是：完成海洋新城土地整備（证载海洋新城项目用海总面积 744.2475 公顷，其中建设填海造地 527.8356 公顷，最终收储土地面积以自然资源部竣工验收批复为准）；完成海域使用权证注销、“海转地”、收储协议签订以及土地入库等工作。

五、项目投资估算

本项目预计总投资 970,000 万元。项目计划使用财政预算资金 0 元，占比 0%；专项债券资金 970,000 万元，占比 100%。

2026 年项目发行费由财政预算资金进行支付，除上述资金来源外，本项目无其他融资计划，资金筹措不涉及 PPP 及其他融资安排。

六、项目地点及建设工期

本项目建设地点位于前海合作区会展海洋新城片区，毗邻深圳国际会展中心，宝安国际机场和福永码头。项目位置示意图如下：



项目计划分四年（2026 - 2029 年）实施分期收储，每年收储土地面积比例为 2: 3: 3: 2，具体收储安排以宝安区与特建发集团协商为准。收储土地中，仅经营性用地用于出让。每年完成土地收储后逐步进行出让，整体出让期计划为 10 年（2027 - 2036 年），每年度出让面积占经营性用地总面积的比例为 10%，具体以海洋新城收储后土地开发建设计划为准。

七、项目审批情况

1. 立项审批

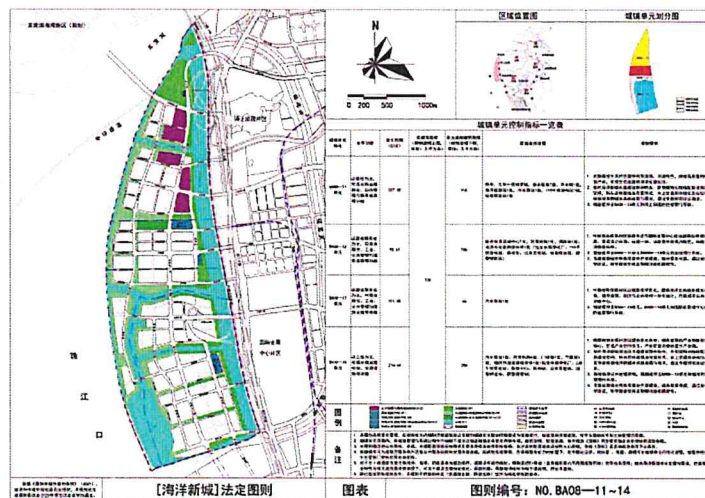
本项目已作为新建项目已列入《2024 年度深圳市土地整备计划》，并作为续建项目列入 2025 年度、2026 年度深圳市土地整备计划，实施范围 744.2475 公顷。

2017 年 9 月，经国务院同意，国家海洋局批准了海洋新兴产业基地项目用海，批准用海面积约 744.2475 公顷（其中填海面积约 527.8356 公顷，最终收储土地面积以自然资源部竣工验收批复为准），海域使用权人为特建发集团。随后，特建发集团依程序取得了原国土资源部颁发的 10 本不

动产权证书[国(2017)海不动产权第0000043号至0000052号],后国(2017)海不动产权第0000048、49号注销,新申请国(2025)海不动产权第0000172号、国(2025)海不动产权第0000173号、粤(2025)深圳市不动产权第0437024号。

2. 规划审批

项目符合《深圳市国土空间总体规划(2021—2035年)》,2025年11月,海洋新城法定图则通过图则委审议,规划主导功能方向为商业、居住、工业。



八、收储土地合规性

项目单位承诺,本项目严格按照《土地储备管理办法》(自然资规〔2025〕2号)、《深圳市土地储备管理办法》(深圳市人民政府令第153号)、《关于推进土地整備工作的若干意见》(深府〔2011〕102号)等规定开展土地收储工作,收储土地符合国土空间规划。

九、债券资金使用合规性

债券发行后,由项目单位按照建设进度,经主管部门审

核同意后，向财政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。项目单位承诺，本项目专项债券资金全部用于有一定收益且收益与融资自求平衡的公益性项目资本性支出，不用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于 PPP 项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目、一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施，本项目全部融资情况（含政府债券和市场化融资）均在发行资料中如实、完整披露，不存在隐瞒融资信息、重复融资、套取资金等情况，不存在以建设－移交（BT）方式举债或以委托代建等名义变相举债，不存在带资承包方式建设政府投资项目，以及其他新增政府隐性债务的情形。

第二章 项目事前绩效评估情况

一、项目实施的必要性、公益性、收益性

必要性分析。2021年9月6日，中共中央、国务院发布《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》，前海合作区将打造粤港澳大湾区全面深化改革创新试验平台，建设高水平对外开放门户枢纽。方案明确，进一步扩展前海合作区发展空间，前海合作区总面积由14.92平方公里扩展至120.56平方公里，海洋新城被纳入新的前海合作区范围。海洋新城土地整备项目的推进实施，是完成海洋新城“海转地”收储工作的重要路径，项目收储工作完成后，将根据前海合作区的功能定位，基于上位规划及海洋新城集成规划方案，实现土地资源的集约高效利用，引入具有世界影响力的现代服务业企业，成为亚太地区重要的生产性服务业中心乃至世界服务贸易重要基地，实现构建现代海洋产业体系，高水平建设海洋新城的目标任务。

公益性分析。项目建设内容涵盖工业、居住、商业办公及其相关基础配套设施建设等内容，项目完工后，将对前海合作区的生活环境与生态环境起到明显的改善作用，进而对前海合作区的整体投资价值产生较大的积极影响，另外，项目完成改善区域居住与投资环境，提升前海合作区的招商引资和人才引进吸引力，有利于引导更多企业参与到前海合作区的生态文明建设中。

综上，本项目实施具备必要性、公益性。

本项目的推进实施，可实现土地资源的集约高效利用，

解决重点产业项目和城市道路等公共基础设施建设项目用地问题；有利于盘活成片土地，打造成规模的产业空间，进一步引进和做强战略性新兴产业集群，对建设全球影响力的科技和产业创新高地具有重要意义。本项目收益主要来源于土地出让收入以及财政补贴收入，根据资金平衡测算分析，2027年—2034年合计总收入约2,023,846万元，扣除土地招拍挂费用及刚性计提费用后为1,807,046元，全部融资本息为1,046,630万元，本息覆盖倍数约1.73，能够满足专项债券还本付息的需求。故项目实施具备收益性。

二、项目投资合规性与项目成熟度

本项目符合国家、广东省及深圳市有关法律法规、政策文件及规范性文件。本项目具备合规性，成熟度较高。取得合规性文件如下：

市规划和自然资源局关于印发《深圳市2025年土地整备计划》的通知（深规划资源〔2025〕413号）；《海洋新城土地整备项目实施方案》；深圳市的其他法规、政策。

三、项目资金来源和到位可行性

本项目资金总需求为970,000万元。项目财政资金为0万元，占投资比例0%，结合建设资金需求，拟发行专项债券筹集资金970,000万元。本项目资金来源可靠，资金安排计划有序，资金到位可行，且已在当年安排了充足的收益满足还本付息要求。

四、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目的收入为招拍挂地价收入，项目存续期主要

成本为土地招拍挂费用和农业农村支出、农田水利建设资金、教育资金等刚性计提费用，项目收益预测依据为相关单位提供的地块预计未来拍卖价格，扣除项目成本得出，项目收入、成本、收益预测较为合理。

五、债券资金需求合理性

结合建设资金需求及项目财政资金款项到账时间节点，结合土地整備项目实际进展情况，项目需要通过发行专项债券筹集资金总计 970,000 万元，本次计划于 2026 年申请发行专项债 220,000 万元，2027 年计划发行专项债 300,000 万元，2028 年计划发行专项债 300,000 万元，2029 年计划发行专项债 150,000 万元。

通过测算，项目在专项债券存续期内，本息覆盖倍数为 1.73，能够满足债券还本付息的需求。总体而言，本项目通过发行专项债可降低融资成本，是现阶段解决项目资金问题的较优方案，申请本次债券需求合理。

六、项目偿债计划可行性和偿债风险点

项目偿债计划为拟在还本付息年份内，安排项目土地出让收入以及国土基金作为债券还本付息的主要来源。根据项目相关收入可以测算得出本项目未来用于还本付息的收益可以覆盖债券还本付息，偿债计划具备可行性。

尽管上述收入预测遵循了谨慎性原则进行保守推测，但仍存在土地移交延期、项目收益不及预期、利率波动等偿债风险点。需做好项目管理等工作，密切关注市场及宏观经济，以达到抵御风险的目的。

七、绩效目标合理性

本项目总体目标为，海洋新城作为深圳市建设全球海洋中心城市的关键布局，对前海合作区的发展具有极为重要的意义。本项目实施对保障海洋新城土地整备收储具有重大支撑作用，对落实海洋新城规划具有重大意义，推动完成海洋新城用海总面积744.2475公顷(其中建设填海造地527.8356公顷，最终收储土地面积以自然资源部竣工验收批复为准)土地收储，为前海合作区发展提供宝贵产业空间。本项目绩效目标匹配项目实际情况。

八、其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

九、整体结论

综上，本项目经事前绩效评估，已具备申请专项债券资金支持的必要性和可行性。

第三章 项目投资与资金筹措

一、资金筹措

本项目总投资估算 970,000 万元，计划使用财政预算资金 0 万元，占比 0%；专项债券资金 970,000 万元，占比 100%。

表 3-1 项目分年度资金筹措计划表

单位：万元

海洋 新城 片区 内居 住、 商 业、 产业 地块	资金来源类型	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	合计	各类型占比
	财政预算资金	0	0	0	0	0	0%
	单位自有资金	-	-	-	-	-	-
	专项债券	220,000	300,000	300,000	150,000	970,000	100%
	银行贷款	-	-	-	-	-	-
	其他来源资金	-	-	-	-	-	-
	合计	220,000	300,000	300,000	150,000	970,000	100%
	分年度占比	22.68%	30.93%	30.93%	15.46%	100%	

以上资金筹措方式具备较强可行性，主要依据是自然资源部颁布的《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）。

二、项目预期成本收益

（一）项目收入分析

项目期内，本项目债券存续期内收入合计2,023,846 万元，其中2,023,656万元为收回土地重新出让的土地出让收入，190万元为财政补贴收入。

表3-2项目收入情况表

单位：万元

序号	收入类型	收入规模（万元）
1	政府收储土地出让	2,023,656
2	财政补贴收入	190
合计		2,023,846

项目计划分四年（2026 - 2029 年）实施分期收储，每年收储土地面积比例为 2: 3: 3: 2。收储土地中，仅经营性用地用于出让。每年完成土地收储后逐步进行出让，整体出让期计划为 10 年（2027 - 2036 年），每年度出让面积占经营性用地总面积的比例为 10%。每年地价收入约 252,957 万元，2027 年—2034 年（债券存续期）合计地价收入约 2,023,656 万元。具体如下：海洋新城土地收储后，经营性用地全部按照招拍挂供应，根据深圳市 2025 年度标定地价测算，居住用地标定地价为 16312 元/平方米，商业用地标定地价为 10657 元/平方米，根据前海合作区总部用地出让政策，进行产权条件、产业发展导向、产业项目修正后，商业用地楼面地价为 2721 元/平方米，新型产业用地标定地价为 3694 元/平方米，进行产权条件、产业发展导向、产业项目修正后，新型产业用地楼面地价为 1293 元/平方米，工业用地标定地价为 816 元/平方米，进行产权条件、产业发展导向、产业项目修正后，工业用地楼面地价为 286 元/平方米，具体以最终土地出让收益为准。本项目债券存续期内收入测算如下表：

表 3-3 项目收入测算表

项目名称	用地类型	用地面积 (公顷)	建筑面积 (万平方米)	楼面地价 (元/平方米)	收入 (万元)
海洋新城居住地块	二类居住用地 (R2)	33.19	86.4	16312	1409356.8
海洋新城商业地块	商业用地 (C1)	46.48	118.4	2721	322153.8598
海洋新城研发地块	新型产业用地 (M0)	81.54	212	1293	274094.8
海洋新城工业地块	普通工业用地 (M1)	23.18	63.2	286	18049.92
合计					2,023,656

(二) 项目收入合计

按照土地供应计划逐年出让，平均年度可实现收入 252,957 万元，债券存续期内分年度收入如下表：

表 3-4 项目分年度收入合计表

单位：万元

收入类型	分年收入									合计
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	
土地出让		252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	2,023,656
财政补贴收入	190									190
合计	190	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	2,023,846

(三) 项目成本分析

本项目债券存续期内成本合计 216,800 万元，包括土地招拍挂费用，刚性计费用。

1. 土地招拍挂费用

本项目土地招拍挂费用暂按地价收入的 3‰计取，共计 6,072 万元。

2. 刚性计提费用

本项目刚性计提费用包括农田水利建设资金、教育资金、国有土地收益基金，暂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的纯收益 20%比例进行刚性计提，共计 210,728 万元。

综上，债券存续期内，本项目成本支出情况如下表：

表 3-5 项目分年度项目支出表

单位：万元

支出类型	分年度支出								合计
	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	
土地招拍挂费用	759	759	759	759	759	759	759	759	6,072
刚性计提费用	26,341	26,341	26,341	26,341	26,341	26,341	26,341	26,341	210,728
合计	27,100	27,100	27,100	27,100	27,100	27,100	27,100	27,100	216,800

（四）项目收益与融资平衡方案

1. 项目收益分析

综上，债券存续期内，本项目分年度收益情况如下表：

表 3-6 项目分年度收益表

单位：万元

类别	分年度收益									合计
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	
项目收入	190	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	252,957	2,023,846
项目成本		27,100	27,100	27,100	27,100	27,100	27,100	27,100	27,100	216,800
收益	190	225,857	225,857	225,857	225,857	225,857	225,857	225,857	225,857	1,807,046

2. 项目融资本息

本项目拟使用专项债券 970,000 万元，其中本批次计划发行 220,000 万元，2027 年计划发行 300,000 万元，2028 年计划发行 300,000 万元，2029 年计划发行 150,000 万元，发行期限均为 5 年，利率统一按 2026 年 8 月 3 日前五个工作日 5 年期国债均价利率保留两位小数 1.43%加 15BP 暂定为 1.58%，在债券存续期内每年支付一次债券利息，到期后一次性还本。分年度还本付息明细如下：

表 3-7 专项债券应付本息情况表

单位：万元

序号	年度	期初本金	本期新增	本期偿还	期末本金	融资利率	应付利息	应付本息
1	2026		220,000		220,000	1.58%	/	/
2	2027	220,000	300,000		520,000	1.58%	3,476	3,476
3	2028	520,000	300,000		820,000	1.58%	8,216	8,216
4	2029	820,000	150,000		970,000	1.58%	12,956	12,956
5	2030	970,000			970,000	1.58%	15,326	15,326
6	2031	970,000		220,000	750,000	1.58%	15,326	235,326
7	2032	750,000		300,000	450,000	1.58%	11,850	311,850
8	2033	450,000		300,000	150,000	1.58%	7,110	307,110
9	2034	150,000		150,000	0	1.58%	2,370	152,370
合计				970,000			76,630	1,046,630

（五）项目收益与融资平衡分析

根据以上分析，债券存续期内，本项目专项债券资金收益与融资平衡情况如下表：

表 3-8 专项债券资金收益与融资平衡情况表

单位：万元

序号	年度	项目收益	项目收益 (含以往 年度收益 结余)	融资			年度可 否平衡
				到期本金	到期利息	本息合计	
1	2026 年	190	190				
2	2027 年	225,857	226,047		3,476	3,476	可平衡
3	2028 年	225,857	451,904		8,216	8,216	可平衡
4	2029 年	225,857	677,761		12,956	12,956	可平衡
5	2030 年	225,857	903,618		15,326	15,326	可平衡
6	2031 年	225,857	1,129,475	220,000	15,326	235,326	可平衡
7	2032 年	225,857	1,355,332	300,000	11,850	311,850	可平衡
8	2033 年	225,857	1,581,189	300,000	7,110	307,110	可平衡
9	2034 年	225,857	1,807,046	150,000	2,370	152,370	可平衡
合计		1,807,046		970,000	76,630	1,046,630	可平衡
本息覆盖倍数				1.73			

综上，本项目预期项目收益对拟使用的专项债券本息的覆盖倍数为 1.73，能够合理保障专项债券本息，实现项目收益与融资自求平衡。

第四章 项目风险控制

本项目体量大，不可预见因素多，需要分析识别在项目全生命周期内潜在的主要风险因素，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避风险对策，降低风险损失。参照各类风险发生概率和严重程度及同类项目经验，本项目风险主要为：

一、影响项目收储进度的风险及控制措施

风险识别：成本核算周期长、工作量大，导致赔偿方案谈判滞后；海转地及土地入库等工作流程手续繁琐，审批周期较长。

控制措施：梳理全流程审批清单、时限节点，提前筹备申报资料，确保资料规范完整；安排专人专职对接规自、住建、财政等部门，全程跟踪审批进度。

二、影响项目资金筹措的风险及控制措施

风险识别：资金需求全部来源于专项债，财政资金拨付不及时可能导致工期延误。

控制措施：从事前流程优化、事中支付提速和事后监管保障三个层面系统施策，核心目标是实现资金拨付进度与施工进度的动态匹配。

三、影响项目收益实现的风险及控制措施

风险识别：本项目收益主要依赖收储土地后期出让回款，收益风险受区域房地产市场、土地供需、宏观调控政策影响较大。

控制措施：常态化跟踪国土规划、用地指标、土地出让相关政策调整，提前预判政策变动对地块价值、出让节奏的

影响；对规划调整地块及时优化方案、补齐手续、调整出让指标，最大限度保全地块价值，降低收益风险。

