

# 2025年上海市政府专项债券 桃浦智创城区域实施方案

上海市普陀区财政局



上海市普陀区规划和自然资源局



上海市普陀区土地发展中心



2025年10月

# 目 录

一、区域概况 .....	1
(一) 普陀区基本情况 .....	1
(二) 普陀区政府性基金收支基本情况 .....	2
二、项目实施方案 .....	3
(一) 项目概况 .....	3
1、项目基本情况 .....	3
2、项目主管部门及实施单位情况 .....	4
3、项目建设内容 .....	4
4、项目建设总投资 .....	4
5、项目批复文件 .....	5
6、项目开工和预计竣工时间 .....	5
7、项目合法性审核 .....	5
8、项目事前绩效评估 .....	5
(二) 项目资金平衡方案 .....	7
1、项目资金投入情况 .....	7
2、专项债券调整计划 .....	8
3、项目收入测算 .....	8
4、项目成本测算 .....	9
5、资金平衡测算 .....	9
6、结论 .....	10
三、潜在风险评估 .....	11
(一) 潜在风险分析 .....	11

1、工期拖延风险.....	11
2、流动性风险.....	11
3、偿付风险.....	11
(二) 潜在风险应对措施.....	11
1、制定应急预案.....	12
2、强化项目管理.....	12
3、强化项目实施单位管理 .....	12

## 一、区域概况

### (一) 普陀区基本情况

普陀区位于上海中心城区西北部，被誉为上海的“西大堂”，区域面积 55.5 平方公里。截至 2024 年底，全区常住人口 125 万人，是人口最多的上海中心城区。

**从区位上来看**，普陀区位于多条高速公路(G2<北京-上海>、G42<上海-成都>)的入口，是上海连接长三角的重要枢纽，沿沪宁产业创新带的起点。区内交通条件优越，拥有上海西站、内中外三条环线以及 7 条轨交线路，距离虹桥枢纽仅有 15 分钟的车程。拥有中心城区最长的苏州河岸线资源，区段全长 21 公里，被称为“半马苏河”，沿岸景观优美、人文荟萃、产业兴盛。

**从经济发展情况来看**，近年来，区域经济连续保持快速增长，2024 年，地区生产总值达人民币 1,590.67 亿元，可比增长 4.6%。普陀外商投资环境优越，2024 年，外商直接投资项目数同比增长 24.86%，其开放的政策环境、高效的政府服务吸引了一批全球知名企业在普陀扎根发展。普陀一直是商贸大区，去年，规上商销总额实现人民币 1.6 万亿元，有色金属等大宗商品交易活跃。近年来，普陀区重点推动长风地区、长征地区、桃浦地区等重点地区建设。“十四五”期间，中海中心、信泰中心、瑞安鸿寿坊项目、创新里等一大批科创、产业载体空间纷纷建成，为各类新兴产业的创新、孵化、转化提供广阔的空间支撑。

**从产业发展生态来看**，普陀是民营经济大区，民营经济基础扎实、民营企业蓬勃发展。复星、波克城市、饿了么、京东、

360 等一批头部企业在普陀落地生根、枝繁叶茂。近年来，普陀区结合自身发展实际，积极发展智能软件、研发服务、科技金融、生命健康四大产业，经济贡献度超过 40%。同时，网络安全、网络游戏、数字广告、本地生活等细分赛道加快发展，产业集聚度、显示度有效提升。普陀是一方创新创业的热土，集聚了 16 家部属、市属科研院所、2 家双一流高等院校，以及 44 家国家、市级科技研发平台，全区科技园区总面积超过 40 万平方米。当前，正把握沿沪宁产业创新带建设重要机遇，整合区内各类平台资源，进一步加强沿线地区交流合作，构建更加紧密的协同创新联盟，加快实现科技创新和产业创新跨区域协同。

**从文旅体资源上来看**，围绕“半马苏河”，普陀区建起 28 座滨水驿站，提升滨水空间品质。开通苏州河水上航线，实现从普陀到外滩的全程通航。举办“半马苏河”文化旅游节、苏州河半程马拉松赛、苏州河城市龙舟邀请赛等活动赛事。推出“苏州河十二国色”旅游线路，受到广泛欢迎。

## **（二）普陀区政府性基金收支基本情况**

2023 年，政府性基金收入 1,572,795 万元（其中：国有土地使用权出让收入 1,423,436 万元），加上市财政补助净收入 16,452 万元，地方政府专项债务转贷收入 803,000 万元，减去调出资金 218,897 万元，收入总量（即可用财力）为 2,173,350 万元。政府性基金支出 915,117 万元（其中：国有土地使用权出让支出 763,075 万元），加上地方政府专项债务还本支出 821,000 万元，结转下年支出 437,233 万元，支出总量为 2,173,350 万元。

2024 年，政府性基金收入 257,098 万元（其中：国有土地使用权出让收入 230,477 万元），加上地方政府专项债务转贷收入 88,970 万元，动用上年结转收入 849,048 万元，减去上解市财政净支出 10,499 万元以及调出资金 35,458 万元，收入总量（即可用财力）为 1,149,159 万元。政府性基金支出 797,449 万元（其中：国有土地使用权出让支出 688,844 万元），加上地方政府专项债务还本支出 281,000 万元，以及结转下年支出 70,710 万元，支出总量为 1,149,159 万元。

2025 年，政府性基金收入年初预算 601,989 万元（其中：国有土地使用权出让收入 540,000 万元），加上市财政补助净收入 1,605 万元，以及动用上年结转收入 824,669 万元，收入总量（即可用财力）为 1,428,263 万元。政府性基金支出年初预算 793,276 万元（其中：国有土地使用权出让支出 722,191 万元），加上地方政府专项债务还本支出 634,987 万元，支出总量为 1,428,263 万元。

## 二、项目实施方案

### （一）项目概况

#### 1、项目基本情况

本次项目名称为桃浦智创城区域，拟通过用途调整专项债券融资 25,276.07 万元，为 2020 年第二批上海市政府专项债券普陀区泰来坊等两个城镇老旧小区改造项目未使用债券资金 25,276.07 万元，期限 10 年，利率 2.93%。根据相关管理要求，拟将部分债券资金调整至本项目。债券利息按每半年支付，到

期一次性偿还本金。

## **2、项目主管部门及实施单位情况**

### **(1) 项目主管部门**

单位名称：上海市普陀区规划和自然资源局

单位地址：上海市普陀区大渡河路 1668 号

主要职责：主管全区规划和自然资源工作，主要包括规划编制、风貌保护、地名管理、建设工程项目管理审批、自然资源开发利用、土地储备、集体土地征收补偿、自然资源确权登记等。

### **(2) 项目实施单位**

单位名称：上海市普陀区土地发展中心

单位地址：上海市普陀区大渡河路 1668 号

业务范围：在本区范围内实施土地储备，负责储备地块的前期开发、资金筹措，承办储备地块按计划供应前期准备工作等。

## **3、项目建设内容**

本项目东至真北路及区界、南至桃浦西路、西近桃浦西路、北近古浪路，项目主要为该地块的土地收储及前期土地开发费用。

## **4、项目建设总投资**

项目总投资为 320,000 万元，其中：地方政府专项债券融资 25,276.07 万元。

总投资	2025 年	2026 年	2027 年
320,000.00	175,348.95	30,697.90	113,953.15

## 5、项目批复文件

《上海市 2025 年度市级土地储备计划》（沪规划资源用〔2025〕105 号）

## 6、项目实施时间

项目已于 2025 年启动，2030 年实施完毕。

## 7、项目合法性审核

本项目已通过上海润一律师事务所合法性审核。

## 8、项目事前绩效评估

### （1）项目实施的必要性、公益性、收益性

桃浦智创城区域项目是为落实区域发展规划、提高土地利用效率，通过土地收储拓展桃浦智创城区域地块发展空间，产业功能提升、环境品质焕新。为普陀区打造出高质量发展的主阵地、新空间，通过改善空间形象，激发城市活力，更好赋能城市更新，提升城市整体品质。项目实施具有必要性和公益性。本项目收入为土地出让收入，收益相对稳定，还本付息有充分保障。

### （2）项目建设投资合规性与项目成熟度

本项目各类审批手续齐全，已于 2025 年启动，合规性和项目成熟度较高。

### (3) 项目资金来源和到位可行性

项目总投资为 320,000 万元，项目建设投资主要来源于财政预算安排资金和专项债券融资，分年投资计划详见表 1，资金到位可行性高。

### (4) 项目收入、成本、收益预测合理性

本项目收入为土地出让收入，土地出让总价为 261,705.9 万元，其中：区级土地出让收入为 222,450.02 万元，扣除市级计提基金和上解资金 15,349.05 万元后，可用于平衡本项目融资本息的净收入为 207,100.97 万元。本项目收入、成本、收益预测合理。

### (5) 债券资金需求合理性

本项目通过用途调整专项债券的融资总规模为 25,276.07 万元，严格对应预算安排金额，不存在虚报、漏报等情况。

### (6) 项目偿债计划可行性和偿债风险点

偿债计划可行性：根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，债券存续期内，项目经营活动产生的净现金流在偿还专项债券本息后，期末累计结余 178,121.96 万元。本项目收益对融资本息的覆盖倍数为 7.15，能够满足资金筹措充足性的要求，项目不能偿还的风险低。

偿债风险可控性：本项目可能存在的风险包括工期拖延风险、流动性风险、偿付风险等。通过制定应急预案，加强工程质量控制，灵活动态把控，定期全面评估风险状况，有效控制地方政府投融资风险。

### (7) 绩效目标合理性

本项目绩效目标设置遵循科学规范、协同配合、公开透明原则，能有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等情况，总体目标明确、可行，各项绩效指标合理，指标值设置科学。

### (8) 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。

## (二) 项目资金平衡方案

### 1、项目资金投入情况

#### (1) 项目投资估算

项目总投资为 320,000 万元，主要用于桃浦智创城区域内普信冷库、星云经济区地块土地收储及前期土地开发。

#### (2) 项目资金筹措计划

本项目资金来源为财政预算安排资金和专项债券融资。其中：财政预算安排资金 294,723.93 万元，计划通过用途调整专项债券融资 25,276.07 万元。

表 2

项目资金筹措计划表

单位：万元

项目名称	总投资	财政预算安排资金	专项债券资金
桃浦智创城区域	320,000.00	294,723.93	25,276.07
合计	320,000.00	294,723.93	25,276.07

### (3) 项目资金保障措施

本项目建设投资主要来源于财政预算安排资金和专项债券融资。其中：专项债券偿付资金主要来源于国有土地出让收入。

### 2、专项债券调整计划

本项目通过用途调整专项债券融资 25,276.07 万元，债券利率为 2.93%，债券利息每半年支付，到期一次性偿还本金，债券存续期内本息共计 28,979.01 万元。本债券可按规定在全国银行间债券市场和证券交易市场上流通。

表 3 项目还本付息情况 单位：万元

年份	债券期初余额	本期调整发行	本期还款			债券期末余额
			利息	本金	本息小计	
2025		25,276.07	370.29		370.29	25,276.07
2026	25,276.07		740.59		740.59	25,276.07
2027	25,276.07		740.59		740.59	25,276.07
2028	25,276.07		740.59		740.59	25,276.07
2029	25,276.07		740.59		740.59	25,276.07
2030	25,276.07		370.29	25,276.07	25,646.36	
合计		25,276.07	3,702.94	25,276.07	28,979.01	

### 3、项目收入测算

本项目预计出让土地面积 19.88 万平方米，建筑面积 27.81 万平方米。根据地块目前规划用途，经综合评估用地性质、区位条件、土地级别、周边区域近期类似地块的交易价格以及宏观经济形势和市场环境等多维度要素，预计土地出让总价为 261,705.9 万元，其中：区级土地出让收入为 222,450.02 万元，扣除市级计提基金和上解资金 15,349.05 万元后，可用于平衡本项目融资本息的净收入为 207,100.97 万元。

表 4

项目收入测算情况

单位：万元

地块名称	土地面积 (万平方米)	总建筑面积 (万平方米)	土地出让收入 (万元)
普信冷库、 星云经济区 地块	19.88	27.81	261,705.90
其中：区级土地出让收入（1）			222,450.02
市级计提基金和上解资金（2）			15,349.05
可用于偿债的区级土地出让收入（1）-（2）			207,100.97

#### 4、项目成本测算

本项目运营收益为区级土地出让金，无项目运营成本。

#### 5、资金平衡测算

债券存续期内项目预期总收入为 207,100.97 万元，无相关运营成本，即可用于融资平衡的资金为 207,100.97 万元。债券存续期内本息共计 28,979.01 万元，相关收益对融资本息的覆盖倍数为 7.15，2030 年债券存续期结束时结余资金 178,121.96 万元。本项目资金平衡测算详见下表：

表 6

资金平衡测算表

单位：万元

年度 项目	合计	年份					
		2025	2026	2027	2028	2029	2030
<b>一、经营活动产生的现金流量</b>							
经营活动产生的现金	207,100.97			207,100.97			
运营收入	207,100.97			207,100.97			
经营活动支付的现金							
运营成本							
税金及附加							
经营活动现金净流量	207,100.97			207,100.97			

<b>二、投资活动产生的现金</b>							
建设投资	320,000.00	175,348.95	30,697.90	113,953.15			
投资活动现金净流量	-320,000.00	-175,348.95	-30,697.90	-113,953.15			
<b>三、融资活动产生的现金</b>							
财政资金投入	294,723.93	150,072.88	30,697.90	113,953.15			
债券融资款	25,276.07	25,276.07					
偿还债券本金	25,276.07						25,276.07
支付债券利息	3,702.94	370.29	740.59	740.59	740.59	740.59	370.29
融资活动现金净流量	291,020.99	174,978.66	29,957.31	113,212.56	-740.59	-740.59	-25,646.36
<b>四、本年现金净流量</b>		-370.29	-740.59	206,360.38	-740.59	-740.59	-25,646.36
<b>五、本年累计现金净流量</b>		-370.29	-1,110.88	205,249.50	204,508.91	203,768.32	178,121.96

## 6、结论

根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，本项目收益对融资本息的覆盖倍数为 7.15，能够满足资金筹措充足性的要求，项目不能偿还的风险较低。本项目融资平衡情况已经通过上海立信佳诚东审会计师事务所有限公司审核通过。

表 7

项目资金平衡情况

单位：万元

项目名称	预测净收入	债券本息合计	收益对融资成本覆盖倍数
桃浦智创城区域	207,100.97	28,979.01	7.15

### 三、潜在风险评估

#### (一) 潜在风险分析

##### 1、工期拖延风险

受勘测资料的详细程度、收储方案的稳定、项目单位的组织水平、资金到位情况等因素影响，要实现项目在预定时间内完工存在不确定性，以及收储过程中存在难以预测的舆情等突发性事件风险，引发无法实现项目预定目标、投资增加的可能性。

##### 2、流动性风险

本期债券调整后可在银行间债券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。本期债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证本期债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本期债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响本期债券流动性。

##### 3、偿付风险

本期债券的专项债务收入、安排的支出、还本付息、调整发行费用等纳入政府性基金预算管理。本期债券偿付资金主要来源于土地出让收入，偿债较有保障，偿付风险较低。项目收入的实现易受到项目实施进度等因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

#### (二) 潜在风险应对措施

## **1、制定应急预案**

按照国务院办公厅印发的《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）和上海市人民政府办公厅印发的《上海市地方政府性债务风险应急处置预案》以及上海市普陀区人民政府印发的《普陀区地方政府性债务风险应急处置预案》的相关要求，进一步建立相关地方政府性债务风险防控机制，完善政府综合财务报告制度，全面评估风险状况，有效控制地方政府投融资风险。

## **2、强化项目管理**

本项目实施期间，政府可根据项目实施情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息；加强项目管理、财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率，增加资本金数量；准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和政府债券发行政策变化，及时调整策略。

## **3、强化项目实施单位管理**

项目实施单位应按照规定程序履行各项手续，严格按照项目批复内容组织项目实施，相关地点、内容、规模、标准和进度等发生重要变化的，必须及时办理项目调整报批手续。按照合理工期推进项目实施，在确保施工质量和安全的前提下，按时完成投资计划下达的实施任务，加强社会稳定风险防范。