

2025 年陕西省商洛市丹凤县土地储备专项债券——新增土地储备项目 实施方案

编制单位：丹凤县土地收购储备中心

主管部门：丹凤县自然资源局

编制日期：二零二五年四月



目 录

- 一、项目概况..... 1
 - (一) 项目名称..... 1
 - (二) 项目单位..... 1
 - (三) 项目性质..... 1
 - (四) 收储规模..... 1
 - (五) 收储计划..... 1
 - (六) 项目总投资..... 4
 - (七) 主管部门责任..... 5
- 二、项目经济社会效益..... 6
 - (一) 社会效益..... 6
 - (二) 经济效益..... 6
- 三、项目投资估算及资金筹措方案..... 7
 - (一) 项目投资估算..... 7
 - (二) 资金筹措方案..... 12
- 四、项目预期收益、成本及融资平衡情况..... 13
 - (一) 现金流入..... 13
 - (二) 现金流出..... 17
 - (三) 资金平衡分析..... 18
 - (四) 结论..... 20
- 五、项目风险分析..... 20
 - (一) 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施..... 20
 - (二) 影响项目收益的风险及控制措施..... 22
 - (三) 影响融资平衡结果的风险及控制措施..... 23
- 六、事前绩效评估..... 24
 - (一) 评估对象..... 24
 - (二) 评估方式和方法..... 24
 - (三) 评估内容与结论..... 25
 - (四) 相关建议..... 29
 - (五) 其他需要说明的问题..... 30

一、项目概况

(一) 项目名称

2025 年商洛市丹凤县龙驹棣花土地收储项目

(二) 项目单位

项目主管单位：丹凤县自然资源局

项目实施单位：丹凤县土地收购储备中心

(三) 项目性质

本项目为新增土地储备项目

(四) 收储规模

本项目土地收储范围共涉及 2 宗地，收储规模如下表：

表 1-1 收储地块信息表

序号	地块名称	地块编号	位置范围	收储面积	
				公顷	亩
1	两岭储备地	丹储 25	棣花两岭社区	11.813515	177.2027
2	龙驹大街西延	丹储 7	龙驹寨街道中街社区、丹江社区	5.590300	83.8545
合 计				17.403815	261.0572

(五) 收储计划

1、项目地块土地权属及现状

本次专项债券涉及新增土地储备项目均已纳入《丹凤县 2025 年土地储备计划》、《丹凤县 2024 年土地储备计划》、《丹凤县 2023 年土

地储备计划》。各地块权属来源清楚，不存在抵质押、查封情况。地块信息见下表：

表 1-2 新增土地储备项目一览表

序号	地块名称	征收批次	审批土地件	收储面积 (公顷)
1	两岭储备地	2012 年度第五批次	陕政土批(2013)1296 号	11.813515 (177.2027 亩)
2	龙驹大街西延	2019 年度第四批次	陕政土批〔2020〕58 号	5.590300 (83.8545 亩)
合 计				17.403815 (261.0572 亩)

(1) 两岭储备地（丹储 25）

该地块原为棣花镇两岭村集体土地，2013 年 12 月 31 日，经陕西省人民政府审批土地件《关于丹凤县 2012 年度第五批次农用地转用和土地征收（灾后重建）的批复》（陕政土批【2013】1296 号）文件批准转用征收，用于城镇建设，地块现状为集体农用地，收储后可出让土地面积 11.813515 公顷（177.2027 亩），地块位置与土地利用现状图套合如下：

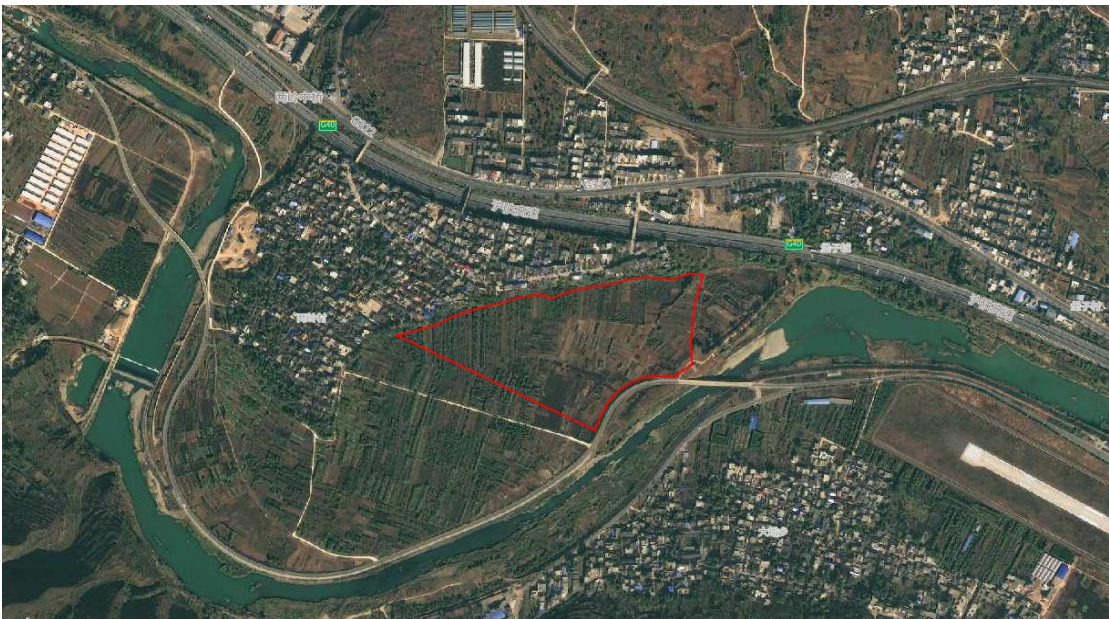


图 1-1 两岭地块位置示意图

(2) 龙驹大街西延地块（丹储 7）

该地块原为龙驹寨街道办事处中街社区/丹江社区集体土地，2020 年 1 月 10 日，经陕西省人民政府审批土地件《关于丹凤县 2019 年度第四批次农用地转用和土地征收的批复》（陕政土批【2020】58 号）文件批准转用征收，用于城镇建设，地块现状为集体建设用地及农用地，收储后可出让土地面积 5.590300 公顷（83.8545 亩），地块位置与土地利用现状图套合如下：

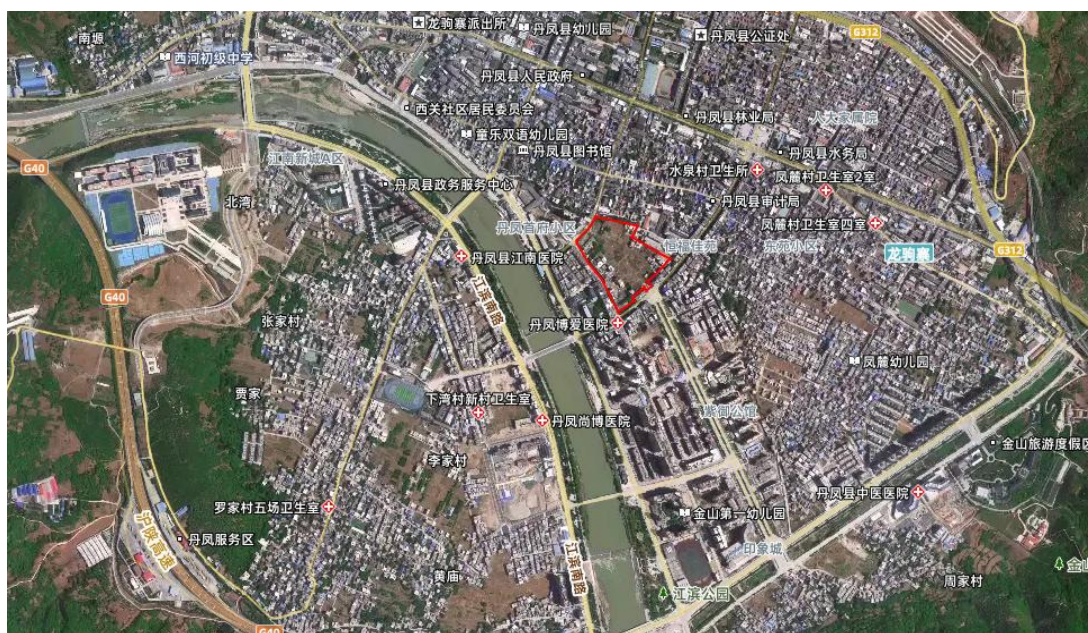


图 1-2 龙驹大街西延地块位置示意图

2、项目地块规划情况

本次新增土地储备项目收储总面积为 17.403815 公顷（261.0572 亩），涉及 2 个地块。各地块规划条件如下：

(1) 两岭储备地（丹储 25）

依据《丹凤县国有土地使用规划设计条件》（丹规条字（2024）044 号），该地块规划用途为一类工业用地，容积率 ≥ 1.0 ，建筑密度 $\geq 40\%$ ，绿化率 $\leq 15\%$ 。宗地规划条件符合国土空间总体规划及详细规划。

(2) 龙驹大街西延地块（丹储 7）

依据《丹凤县国有土地使用规划设计条件》（丹规条字（2025）042 号），该地块规划用途为二类城镇住宅用地兼容商业服务业用地，容积率 ≤ 2.5 ，建筑密度 $\leq 28\%$ ，绿化率 $\geq 30\%$ 。宗地规划条件符合国土空间总体规划及详细规划。

3、项目实施具体内容

表 1-3 项目实施具体内容

序号	项目地块	面积 (公顷)	项目实施内容
1	两岭储备地	11.813515 (177.2027 亩)	按照项目收储的工作进度安排，目前土地储备专项债券涉及土地收储项目已经启动，项目自有资金根据项目收储进度拨付到位，预计 2026 年内完成收储工作。
2	龙驹大街西延地块	5.590300 (83.8545 亩)	按照项目收储的工作进度安排，目前土地储备专项债券涉及土地收储项目已经启动，项目自有资金根据项目收储进度拨付到位，预计 2027 年内完成收储工作。

4、项目分年度收储计划

表 1-4 项目分年收储计划表

项目地块	收储面积（公顷）		
	合 计	2026 年	2027 年
两岭储备地	11.813515 (177.2027 亩)	11.813515 (177.2027 亩)	
龙驹大街西延	5.590300 (83.8545 亩)		5.590300 (83.8545 亩)
总收储面积	17.403815 (261.0572 亩)	11.813515 (177.2027 亩)	5.590300 (83.8545 亩)

(六) 项目总投资

本项目投资估算总额为 11167.5518 万元，其中：申请专项债券 8800.0000 万元。

(七) 主管部门责任

项目财政部门为丹凤县财政局，主要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；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项目管理。

项目主管部门为丹凤县自然资源局，主要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；负责对项目实施、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；监督项目单位认真履行项目实施、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。

项目实施单位为丹凤县土地收购储备中心，主要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；负责项目实施、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。

上述职责分工中关于项目实施、资金使用和监管、评估风险、融资平衡、编制预算、落实资金来源等，具体由丹凤县人民政府负责推进并承担相关责任。

二、项目经济社会效益

(一) 社会效益

土地储备项目的建设是提升当地城乡一体化水平、改善居民生产生活环境的需要。加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，是党和国家对新形势下推动改革发展提出的根本要求，是具有重大创新价值的发展战略。

土地收储工作是对土地市场有效调控的客观需要。《土地储备管理办法》明确指出：各地应根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年内可收储的土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，结合城市更新、成片开发等工作划定储备片区，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。

本项目实施可以提升土地利用价值，改善所在区域人口居住环境，改善丹凤县的投资环境、加快招商引资步伐；总的来说：项目实施的社会效益及社会可行性较好。

(二) 经济效益

土地资源利用不充分，对城市建设来说，是一种资源的浪费。应该依据城市规划，将地块这一稀缺资源的空间利用发挥到最大。由于项目的实施，盘活了周边大面积土地，大幅度提升其原有价值，真正体现城市土地的价值。

本次收储的土地预计收益也很可观。本项目预期土地出让总收入 16346.9002 万元（其中政策性计提 1307.7520 万元，可偿债土地出让收入 15039.1482 万元），能够产生一定的经济效益。本项目各项经济

指标良好，能承受风险，从经济角度看项目是良好切实可行的。此收益可以改善丹凤县的财政状况，为丹凤县的经济和社会建设筹措必要的资金。

三、项目投资估算及资金筹措方案

(一) 项目投资估算

1、编制依据及原则

(1) 编制依据

①《中华人民共和国民法典》（2020年5月28日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过，2021年1月1日起施行）；

②《中华人民共和国土地管理法》（第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议于2019年8月26日通过，2020年1月1日起施行）；

③《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019年8月26日，十三届全国人大常委会第十二次会议表决通过修改，自2020年1月1日起施行）；

④《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年7月2日中华人民共和国国务院令 第743号第三次修订，自2021年9月1日起施行）；

⑤《中华人民共和国城乡规划法》（2007年10月28日第十届全国人民代表大会第三十次会议通过，2019年4月23日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》第二次修正）；

⑥《中华人民共和国资产评估法》（2016年7月2日第十二届全

国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过，自 2016 年 12 月 1 日起施行)；

⑦《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》(国务院令第 55 号，根据 2020 年 11 月 29 日《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》(国务院令第 732 号)修订)；

⑧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)；

⑨《土地储备管理办法》(自然资规〔2025〕2 号)；

⑩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)；

⑪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)；

⑫《陕西省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》(2022 年 9 月 29 日陕西省第十三届人民代表大会常务委员会第三十六次会议修订)；

⑬陕西省自然资源厅关于印发《陕西省土地征收成片开发标准实施细则》的通知(陕自然资规〔2024〕297 号)；

⑭陕西省人力资源和社会保障厅陕西省发展和改革委员会陕西省财政厅 陕西省国土资源厅《关于进一步落实我省被征地农民参加基本养老保险有关政策问题的通知》(陕人社发[2016]20 号)；

⑮陕西省人民政府关于《陕西省落实〈中华人民共和国耕地占用税法〉实施办法》的通知(2019 年 11 月 4 日印发)；

⑯陕西省财政厅 陕西省发展和改革委员会陕西省水利厅 陕西省地方税务局中国人民银行西安分行关于印发《陕西省水利建设基金筹集和使用管理实施细则》的通知(陕财办综[2021]9 号)；

⑰陕西省国土资源厅、陕西省财政厅、陕西省物价局文件《关于耕地开垦费征收管理有关问题的通知》（陕国土资发〔2015〕11号）；

⑱陕西省国土资源厅《关于进一步规范建设用地供应管理的通知》（陕国土资发〔2014〕34号）；

⑲《城镇土地估价规程》（GB/T 18508-2014）；

⑳自然资源部关于印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的通知（自然资发〔2023〕234号）。

（2）编制原则

根据国家对应土地储备专项债的相关要求，我们在确定项目时遵循以下原则：

一是纳入土地储备年度计划，并在全民所有土地资产管理信息系统录入，取得地块标识码；

二是符合国土空间规划及详细规划；

三是以储备经营性用地为主，有利于到期偿还专项债券。

2、项目总投资

（1）土地收储费用（包括土地补偿费及安置补助费、地上附着物补偿费及青苗补偿费、耕地占用税、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、被征地农民社会保障费、水利建设基金等）

A、土地补偿费及安置补助费：根据《丹凤县人民政府关于重新公布全县征收农用地地区片综合地价的通知》（丹政发〔2024〕15号），龙驹大街西延土地补偿费及安置补助费为 9.0000 万元/亩；棣花两岭储备地土地补偿费及安置补助费为 5.5050 万元/亩。

B、地面附着物补偿费及青苗补偿：参照区域同类型项目征地成本核算，棣花两岭储备地地上附着物及青苗补偿费用为 6.0000 万元/

亩;龙驹大街西延地上附着物及青苗补偿费用为 72.0000 万元/亩。

C、被征地农民社会保障费：根据陕西省人力资源和社会保障厅 陕西省发展和改革委员会 陕西省财政厅 陕西省国土资源厅《关于进一步落实我省被征地农民参加基本养老保险有关政策问题的通知》（陕人社发[2016]20 号），征地时增加“被征地农民社会保障费”项目，“被征地农民社会保障费”列入征地成本，每亩最低不低于 1.0000 万元,根据调查及问询区域社会保障费一般按 1.0000 万元/亩收取。

D、耕地占用税：根据陕西省人民政府关于印发《陕西省落实<中华人民共和国耕地占用税法>实施办法》的通知（陕政发[2019]17 号），丹凤县耕地占用税额为 18.0000 元/平方米。即 1.2000 万元/亩。

E、水利建设基金：根据陕西省财政厅 国家税务总局陕西省税务局 陕西省水利厅 中国人民银行西安分行关于印发《陕西省水利建设基金筹集和使用管理实施细则》的通知(陕财办综[2021]9 号),结合实际情况，水利建设基金按 1000 元/亩，即 0.1000 万元/亩。

F、耕地开垦费：根据陕西省国土资源厅、陕西省财政厅、陕西省物价局文件《地开垦费征收管理有关问题的通知》（陕国土资发〔2015〕11 号），项目所在区域耕地开垦费为 40 元/平方米，即 2.6700 万元/亩。

G、新增建设用地有偿使用费：按照财政部国土资源部中国人民银行关于调整新增建设用地土地有偿使用费政策等问题的通知（财综〔2006〕48 号），丹凤县新增建设用地有偿使用费为 10 元/平方米，即 0.6700 万元/亩。

（2）土地前期开发整理费用（达到净地出让条件费用）

A、清表费(含二次清表)及围墙围建费：本项目清表费按照 1.5000

万元/亩。

(3) 其他费用 (包括各项工作费用及其他不可预见费用)

A、不可预见费及工作经费：龙驹大街西延地块不可预见费按 1.5000 万元/亩，两岭地块按 1.0000 万元/亩。

B、测量费、报件费、评估费：0.6500 万元/亩。

收储总费用测算：本项目涉及 2 个地块，其中棣花两岭地块编号丹储 25，面积 177.2027 亩（均为农用地，规划用途为工业用地）；龙驹大街西延地块编号丹储 7，面积 83.8545 亩（包含农用地及集体建设用地，规划用途为商住用地），总投资 11167.5518 万元，具体项目投资估算见表 3-1：

表 3-1 土地收储投资估算表

(单位：万元)

项目	新增土地储备项目		
	小计	两岭储备地	龙驹大街西延
1.土地征收费用	10303.2942	3038.1403	7265.1539
土地补偿费及安置费	1730.1914	975.5009	754.6905
地上附着物补偿费及青苗补偿费	7100.7402	1063.2162	6037.5240
耕地占用税	313.2686	212.6432	100.6254
耕地开垦费	697.0227	473.1312	223.8915
新增建设用地有偿使用费	174.9083	118.7258	56.1825
被征地农民社会保障费	261.0572	177.2027	83.8545
水利建设基金	26.1058	17.7203	8.3855
2.土地前期开发整理费用	391.5859	265.8041	125.7818
清表费及围墙围建费	391.5859	265.8041	125.7818
3.其他费用	472.6717	292.3845	180.2872
不可预见费及工作经费	302.9845	177.2027	125.7818
测量费、报件费、评估费	169.6872	115.1818	54.5054
合计	11167.5518	3596.3289	7571.2229

3、资金投资计划

表 3-2 项目投融资计划表

(单位: 万元)

项目名称	总投资金额	债券融资金额	自有资金投入
两岭储备地	3596.3289	2800.0000	796.3289
龙驹大街西延	7571.2229	6000.0000	1571.2229
合计	11167.5518	8800.0000	2367.5518

(二) 资金筹措方案

1、资金筹措原则

资金筹措应严格遵守《中华人民共和国预算法》、《地方政府专项债务预算管理办法》、《土地储备管理办法》等相关法律法规,确保所有资金来源和使用合法合规。本项目采用公司化经营的总体思路,由项目实施单位具体实施,发挥政府在土地储备中的主导作用。资金筹措遵循以下原则:

- (1) 项目自有资金投入比例不少于 20%;
- (2) 讲求资金运营的效率;
- (3) 依法依规对资金的收支进行监督。

2、项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

本项目预计 2025 年 7 月启动,预计项目总投资为 11167.5518 万元,考虑到资金成本和运营压力,结合丹凤县土地收储实际,为降低资金成本,减轻财务负担,提高资金流动性,保障项目现金流最大化,初步确定资金来源由项目自筹资本金和发行土地储备专项债券两部分组成,无其他外部借款。其中自有资金本金 2367.5518 万元,占总投资的 21.20%,资金来源为财政拨款,根据项目收储进度拨付到位。

2025 年拟发行五年期土地储备专项债券 8800.0000 万元，占总投资的 78.80%。

3、债券发行计划

丹凤县新增土地储备项目拟申请土地储备专项债券资金 8800.0000 万元，期限 5 年。其中 2025 年拟申请专项债券资金 8800.0000 万元，已申请资金 0 万元，本次拟申请 8800.0000 万元。

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

(一) 现金流入

1、业务活动现金流入

(1) 土地出让价格预测

①经调查丹凤县近三年土地出让情况，详见下表：

表 4-1 丹凤县 2022 年-2024 年商服用地土地出让情况

宗地位置	土地用途	面积 (亩)	成交总价 (万元)	成交单价 (万元/亩)	出让 年份
龙驹街道办罗村，商界高速丹凤服务区内	商服	10.68	561	52.53	2022
丹凤县棣花镇棣花村高速路南侧	商服	52.40	1827	34.87	2022
丹凤县商镇江南经济新干线王塬段道路南侧	商服	6.17	420	68.07	2023
丹凤县商镇桃园社区尚锦路西侧	商服	2.62	198	75.57	2024

表 4-2 丹凤县 2022 年-2024 年住宅用地土地出让情况

宗地位置	土地用途	面积 (亩)	成交总价 (万元)	成交单价 (万元/亩)	出让 年份
龙驹街道东河江滨北路龙驹法庭东侧	城镇住宅-普通商品住房用地	8.21	674	82.10	2022
龙驹街道江滨南路信合佳苑南侧	城镇住宅-普通商品住房用地	10.38	962	92.68	2022
丹凤县城人民路与丹牌路交汇处	城镇住宅-普通商品住房用地	8.57	1910	222.87	2024

表 4-3 丹凤县 2022 年-2024 年工业用地土地出让情况

宗地位置	土地用途	面积 (亩)	成交总价 (万元)	成交单价 (万元/亩)	出让 年份
商镇北坪工业园	工业	11.42	298	26.09	2022
商镇北坪工业园	工业	12.09	315.4477	26.09	2022
商镇桃园 312 国道南侧	工业	88.61	2205	24.88	2022
丹凤县县域工业集中区新型建材产业园工业大道西侧	工业	56.39	1418	25.15	2022
丹凤县棣花镇茶房社区新型建材产业园工业大道东侧	工业	23.58	626	26.55	2022
丹凤县武关镇段湾村 312 国道南侧，武关河北侧	工业	13.80	381	27.61	2023
丹凤县武关镇段湾村 312 国道南侧，武关河北侧	工业	13.80	381	27.61	2023
丹凤县竹林关镇雷家洞村 345 国道（郭山公路）北侧，丹江河南侧	工业	7.51	163	21.70	2023
丹凤县龙驹街道贺家社区	工业	28.21	665	23.57	2023
通用航空（智能制造）产业园，商镇通用机场东侧，经济主干线南侧园区规划防护绿地以南	工业	20.20	548	27.13	2023
丹凤县商镇北坪村	工业	52.16	1380	26.46	2023
丹凤县北坪工业园区标准化厂房东，标准化地区域	工业	9.44	272	28.81	2024
丹凤县商镇王塬经济主干线南侧，机场大道东侧	工业	96.71	2903	30.02	2024
丹凤县商镇北坪工业园区	工业	34.20	997	29.15	2024
棣花镇许家塬村	工业	4.63	122	26.35	2024

资料来源：中国土地市场网

根据以上统计的丹凤县土地成交情况，2022 年-2024 年共成交住宅用地 3 宗，成交价格为 82.1-222.87 万元/亩；成交商服用地 4 宗，

成交价格为 34.87-75.57 万元/亩；成交工业用地 15 宗，成交价格为 21.70-30.02 万元/亩。

②根据丹凤县人民政府官网发布有关经济运行状况，丹凤县 2022-2024 年生产总值增长率分别为 4%、4.1%、7%，平均增长率为 5%。

（2）预期出让收入的确定

根据丹凤县近三年土地出让情况及本项目拟出让国有建设用地的位置、用途及规划指标等情况，通过综合分析，预测本项目土地出让价格。

①两岭储备地，位于棣花两岭社区，丹凤县棣花镇基准地价定级三级区域，规划用途为工业用地，棣花镇三级工业用地基准地价 12.33 万元/亩，该地块计划 2026 年出让完成，根据当前土地市场情况，预测出让时该地块出让价为 26 万元/亩。

②龙驹大街西延，位于龙驹寨街道中街社区、丹江社区，丹凤县城区基准地价定级二级区域，规划用途为商住用地，城区二级商服用地基准地价 96 万元/亩，二级住宅用地基准地价 83 万元/亩，该地块计划 2030 年出让完成，根据当前土地市场情况，预测出让时该地块出让价为 140 万元/亩。

项目土地出让收益分析测算见表 4-4

表 4-4 2025-2030 年项目预期收入情况表

单位：年、万元、亩

项目地块		小计	2025	2026	2027	2028	2029	2030
土地出让总收入		16346.9002		4607.2702				11739.6300
政策性计提		1307.7520		368.5816				939.1704
可偿债土地出让收入		15039.1482		4238.6886				10800.4596
两岭 储备 地	出让价格	26.0000		26.0000				
	出让面积	177.2027		177.2027				
	出让收入	4607.2702		4607.2702				
	政策性计提	368.5816		368.5816				
	可偿债土地出让收入	4238.6886		4238.6886				
龙驹 大街 西延	出让价格	140.0000						140.0000
	出让面积	83.8545						83.8545
	出让收入	11739.6300						11739.6300
	政策性计提	939.1704						939.1704
	可偿债土地出让收入	10800.4596						10800.4596

注：①可偿债土地出让收入=土地出让价款-政策性计提；

②政策性计提按照土地出让收入的 8%计算。

2、融资活动现金流入

本项目预计 2025 年 7 月启动，2025 年拟申请土地储备专项债券 8800.0000 万元。

3、自有资金现金流入

本项目预计项目总投资为 11167.5518 万元，其中自有资金 2367.5518 万元，占总投资的 21.20%，资金来源为财政拨款，根据项目收储进度拨付到位。

(二) 现金流出

1、业务活动现金流出

本项目计划于 2025 年 7 月开始收储，预计 2027 年完成，具体支出见下表 4-5：

表 4-5 土地收储项目支出预测表

单位：万元

项目	年度		
	小计	2026 年	2027 年
1.土地征收费用	10303.2942	3038.1403	7265.1539
土地补偿费及安置补助费	1730.1914	975.5009	754.6905
地上附着物补偿费及青苗补偿费	7100.7402	1063.2162	6037.5240
耕地占用税	313.2686	212.6432	100.6254
耕地开垦费	697.0227	473.1312	223.8915
新增建设有偿使用费	174.9083	118.7258	56.1825
被征地农民社会保障费	261.0572	177.2027	83.8545
水利建设基金	26.1058	17.7203	8.3855
2.土地前期开发整理费用	391.5859	265.8041	125.7818
清表费及围墙围建费	391.5859	265.8041	125.7818
3.其他费用	472.6717	292.3845	180.2872
不可预见费及工作经费	302.9845	177.2027	125.7818
测量费、报件费、评估费	169.6872	115.1818	54.5054
合计	11167.5518	3596.3289	7571.2229

2、融资活动现金流出

(1) 债券发行费用

本项目债券发行费用按债券发行金额的 1‰ 预计，债券发行费用为 8.8000 万元。

(2) 偿还债券本金

本项目债券发行期限为 5 年期，拟于 2030 年偿还债券本金 8800.0000 万元。

(3) 支付债券利息

按照本项目专项债券发行计划，以年利率 3.0% 预计每年利息支出。本项目债券利息支出如下表所示：

表 4-6 2026-2030 年债券利息支出预测表

单位：万元

年份	债券利息支出
2026	264.0000
2027	264.0000
2028	264.0000
2029	264.0000
2030	264.0000
合 计	1320.0000

(三) 资金平衡分析

按照项目预期收入和预期支出测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.49 倍，还本付息资金有充分保障。项目资金平衡测算见下表：

表 4-7 新增土地储备项目资金平衡测算表

单位：万元

年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
一、项目现金流入	26206.7000	11167.5518	4238.6886				10800.4596
1.业务活动现金流入	15039.1482		4238.6886				10800.4596
1.1 可偿债土地出让收入	15039.1482		4238.6886				10800.4596
2.融资活动现金流入	8800.0000	8800.0000					
2.1 债券融资款	8800.0000	8800.0000					
3.自有资金投入	2367.5518	2367.5518					
二、项目现金流出	21296.3518	8.8000	3860.3289	7835.2229	264.0000	264.0000	9064.0000
1.业务活动现金流出	11167.5518		3596.3289	7571.2229			
1.1 土地收储费用	10303.2942		3038.1403	7265.1539			
1.2 土地前期开发整理费用	391.5859		265.8041	125.7818			
1.3 其他费用	472.6717		292.3845	180.2872			
2.融资活动现金流出	10128.8000	8.8000	264.0000	264.0000	264.0000	264.0000	9064.0000
2.1 债券发行费用	8.8000	8.8000					
2.2 偿还债券本金	8800.0000						8800.0000
2.3 支付债券利息	1320.0000		264.0000	264.0000	264.0000	264.0000	264.0000
三、当期现金结余		11158.7518	378.3597	-7835.2229	-264.0000	-264.0000	1736.4596
四、期初现金		0.0000	11158.7518	11537.1115	3701.8886	3437.8886	3173.8886
五、期末现金		11158.7518	11537.1115	3701.8886	3437.8886	3173.8886	4910.3482

(四) 结论

本项目预期土地出让总收入 16346.9002 万元（其中政策性计提 1307.7520 万元，可偿债土地出让收入 15039.1482 万元），预计项目总投资为 11167.5518 万元，拟申请土地储备专项债券 8800.0000 万元。拟申请债券规模占预期土地出让总收入的 53.83%，占总投资的 78.80%，项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.49 倍，在债券融资方面具有良好的可行性和可持续性。

五、项目风险分析

(一) 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

1、政策风险

土地收储涉及的政策法规可能发生变化，导致原有计划无法顺利实施。政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对项目的影响是全局性的，因而，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。所以，应该密切关注该地政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。政策风险因素又可分为以下几类：经济体制改革风险、土地使用制度改革风险、住房制度改革风险、金融政策改革风险、环保政策变化风险、审批手续过程风险、法律风险等。

控制措施：建立政策跟踪与研究机制，及时了解政策动态，积极与相关部门沟通协调。在项目实施过程中，严格遵守国家和地方的各项政策法规，确保项目的合规性。同时，根据政策变化及时调整项目

方案，降低政策风险对项目的影响。密切关注政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。地方政府可根据项目实施情况适当调整项目资本金比例，以确保土地储备专项债券按时还本付息。

2、经营风险

经营风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、地价风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

控制措施：建立定期评估机制，根据市场变化合理评估债券项目的成本、预期收益和对应资产价值等，动态调整完善预算平衡方案，保持项目全周期和各年度收支平衡。依托信息系统，将专项债券项目全部纳入项目库管理，涵盖项目总投资及分年度投资、融资规模及期限、预期收益及分年度偿债安排、资产评估价值等信息。

加强促进现金回流。项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，做好相关土地出让计划，尽快落实土地收入及相关项目收入按时足额缴纳项目对应的政府性基金预算收入和专项收入，确保资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

委托中介机构对实施过程中，定期对收储土地进行评估验证，如发现对评估价值发生大幅变动影响的情况，应及时采取措施进行解决。

通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、出让时机的选择等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

密切关注宏观经济形势和土地市场动态，及时调整土地储备和出让计划。加强项目的宣传与推广，提升地块的吸引力，提高土地出让

的成功率与价格。同时，优化土地规划用途，根据市场需求灵活调整土地用途结构，增强项目的市场适应性。

(二) 影响项目收益的风险及控制措施

1、土地市场风险

土地市场的周期性波动可能导致土地价格低迷，直接影响土地储备项目的盈利。市场需求的变化可能会影响土地的出让时间和价格，进而影响项目的收益。宏观经济环境的不确定性可能导致土地市场的不稳定，影响土地储备项目的收益和融资平衡。

控制措施：建立完善的市场分析与预测机制，密切关注土地市场的动态变化，提前预测未来土地市场的供求变化，合理调整储备计划，通过市场调研和风险评估，制定合理的资金规划和风险应对措施，以保证项目的财务稳定。

2、政策风险

政府的土地政策和相关法规的变化可能会对项目的进度、成本和收入产生影响，如土地出让政策的调整和新出台政策可能导致土地价格波动，规划政策的变化可能导致项目的调整或推迟。

控制措施：在土地储备初期就进行充分的风险评估，识别可能面临的风险，并制定相应的应对策略，建立风险预警机制，及时发现和应对潜在风险，确保项目在可控风险范围内推进。密切关注政策动态，及时调整项目计划，确保项目始终符合最新的法律和政策要求，与政府相关部门建立良好的沟通渠道，提前获取政策变动的信息，以便进行有效的应对和调整。

3、自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性影响，以及其他对项目产

生的直接破坏,从而影响项目收益。自然风险因素主要包括火灾风险、洪水风险等。

控制措施:项目存续期间及时制定防范自然灾害风险预案,密切关注项目周边环境,根据防范预案,及时响应突发事件,确保项目顺利实施。

(三) 影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、资金回收风险

土地储备的过程既是土地流转的过程,也是资金周转的过程。土地储备前期投入资金的收回主要是依赖于后期的土地使用权出让收入,土地市场受宏观经济形势、政策调控、房地产市场波动等因素影响较大。若市场需求下降,可能导致土地出让价格低于预期,或不能按预期时间出让,从而影响项目的收益,造成资金回收风险。

控制措施:做好债券发行的各项准备工作,确保债券资金按时足额到位。加强项目预算管理,严格控制项目成本,避免超预算情况的发生。按照债券发行期限和额度,在项目区年度预算中编列债券还本准备金专项预算,逐年提取还本资金,减少年度收入不确定性对债务还本造成的影响。同时,制定应急预案,在资金出现短缺时,通过合理调配其他资金、申请短期融资等方式,保障项目的资金需求。

2、支出变动风险

支出变动风险是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要是因补偿标准发生变化,实际补偿费用增加,项目年度资金结余较预测大幅减少,影响还本付息。

控制措施:土地储备项目相关责任人加强对经费的管理,坚决压缩不合理支出,减少资金的浪费,保证还本付息资金。在项目存续期

间，将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理，列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。

六、事前绩效评估

(一) 评估对象

2025 年商洛市丹凤县龙驹棣花土地收储项目专项债券

(二) 评估方式和方法

1、评估程序

(1) 明确评估对象和目标

确定具体的土地储备项目作为评估对象，明确评估要达到的目标，如评估项目的可行性、预期收益与风险等。

(2) 收集资料

收集项目相关资料，包括项目建议书、可行性研究报告、土地规划文件、资金预算方案等，以及与项目所在地土地市场相关的历史数据、政策法规等。

(3) 数据分析：对收集到的资料进行分析，评估项目的必要性、公益性、收益性等。

(4) 实地调研：对项目实施地进行实地调研，了解项目实际情况。

(5) 专家咨询：邀请相关领域专家进行咨询，获取专业意见。

(6) 形成评估报告

根据评估结果，编制事前绩效评估报告。

2、评估思路及方法

（1）评估思路

必要性评估：分析项目是否符合国家和地方相关政策，是否满足市场需求。

公益性评估：评估项目是否具有公益性，是否能为社会带来积极影响。

收益性评估：预测项目收益，评估项目收益是否能覆盖成本和债务。

合规性评估：检查项目建设投资是否符合相关法律法规和政策要求。

成熟度评估：评估项目前期工作是否充分，项目实施计划是否合理。

资金评估：分析项目资金来源是否可靠，资金到位是否可行。

风险评估：识别项目可能面临的风险，提出风险控制措施。

（2）评估方法

本项目主要采取成本效益分析法来评估，同时交叉使用比较法，参考周边类似相同案例，对项目未来可行性和收益情况作出合理预测评估。

3、评估方式

采用定性与定量相结合的方式，通过资料分析、实地调研、专家咨询等手段，对项目进行全面评估。

（三）评估内容与结论

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

必要性：项目符合国务院办公厅印发《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）及自然资源部和财政

部联合发布《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）等相关政策，且项目已纳入《丹凤县 2025 年度土地储备计划》，项目收储区域与城市总体规划中确定的功能分区一致，契合土地利用总体规划对建设用地布局的要求，有助于优化土地资源配置，提高土地利用效率，推动市场健康发展。

公益性：项目实施将为社会提供更多的土地资源，改善所在区域人口居住环境及投资环境，加快招商引资步伐。同时完善城市功能，提高城市的竞争力，促进城市建设和经济发展，具有显著的公益性。

收益性：本项目预期土地出让总收入 16346.9002 万元（其中政策性计提 1307.7520 万元，可偿债土地出让收入 15039.1482 万元），预计项目总投资为 11167.5518 万元，拟申请土地储备专项债券 8800.0000 万元。拟申请债券规模占预期土地出让总收入的 53.83%，占总投资的 78.80%。项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.49 倍，项目预期收益良好，能够实现收益与融资的平衡。

2、项目投资合规性与项目成熟度

（1）项目建设的合规性

本项目涉及新增土地储备项目均已纳入《丹凤县 2025 年度土地储备计划》，且资金使用计划合理，符合项目建设的合规性要求。

（2）项目成熟度

本项目目前正在与相关单位协商收储事宜，项目前期工作充分，实施计划明确，具备较高的成熟度。

3、项目资金来源和到位可行性

（1）项目资金来源

本项目预计总投资为 11167.5518 万元，其中自有资金 2367.5518

万元，占总投资的 21.20%，拟申请土地储备专项债券 8800.0000 万元，占总投资的 78.80%。

（2）项目资金到位可行性

项目自有资金 2367.5518 万元，占总投资的 21.20%，资金来源为财政拨款，根据项目收储进度拨付到位。2025 年拟申请土地储备专项债券 8800.0000 万元，占总投资的 78.80%。专项债券发行计划明确，资金到位具有较高的可行性。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

（1）项目收入

项目收入主要来源于土地出让，根据区域近三年土地出让情况及本项目拟出让土地位置、用途及规划指标等情况综合分析预期土地出让总收入 16346.9002 万元（其中政策性计提 1307.7520 万元，可偿债土地出让收入 15039.1482 万元），预期收入稳定且可观。

（2）项目成本

项目成本包括土地收储、整理等费用，成本测算参照区域同类型项目征地成本核算结果，预估总成本 11167.5518 万元，预算合理。

（3）项目收益预测的合理性

项目收益预测基于市场调研和历史数据，预期出让收入测算充分考虑了当前土地市场的实际情况，同时通过收集分析相关资料等方式，对项目收益的合理合规性做出研判。根据数据研究分析，该项目的收益预测具有较高的合理性。

5、债券资金需求合理性

本项目预计 2025 年 7 月启动，预计项目总投资为 11167.5518 万元，其中自有资金 2367.5518 万元，占总投资的 21.20%，资金来源为

财政拨款，根据项目收储进度拨付到位。2025 年拟申请土地储备专项债券 8800.0000 万元，占总投资的 78.80%。项目预期土地出让总收入 16346.9002 万元（其中政策性计提 1307.7520 万元，可偿债土地出让收入 15039.1482 万元），拟申请债券规模占预期土地出让总收入的 53.83%，债券资金需求合理，能够满足项目实施需要。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

(1)项目偿债计划的可行性

根据项目偿债资金的预测安排，计划以分年付息到期还本的形式偿债，根据项目债券期内收益情况，项目在运营期内现金流量为正，不存在偿债亏损情况。该项目的收益为土地出让收入，稳定性得以保证，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.49 倍，至债券到期，项目能够保证有足额资金用于还本。综合所述，该项目分年付息，到期还本的偿债计划可行性较大。项目偿债计划明确，收益能够覆盖债务，偿债计划可行。

(2)项目偿债风险

①政策风险：土地收储涉及的政策法规可能发生变化，导致原有计划无法顺利实施。政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。

②经营风险：经营风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、地价风险、管理风险、工程招标投标风险、国民经济状况变化风险。

③土地市场风险：土地市场的周期性波动可能导致土地价格低迷，直接影响土地储备项目的盈利。

④资金回收风险：若市场需求下降，可能导致土地出让价格低于

预期，或不能按预期时间出让，从而影响项目的收益，造成资金回收风险。

⑤支出变动风险：本项目支出变动风险主要是因补偿标准发生变化，实际补偿费用增加，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

⑥自然风险：自然风险是指由于自然因素的不确定性影响，以及其他对项目产生的直接破坏，从而影响项目收益。

本项目可能存在上述偿债风险，但通过风险控制措施，能够有效降低风险。

7、绩效目标合理性

(1)目标明确性：绩效目标设定为在规定时间内完成土地收储和开发，实现土地出让总收入 16346.9002 万元，足额偿还债券本息，具体、可衡量。

(2)目标相关性：绩效目标与项目建设内容、规模、投资相匹配，与当地土地储备规划和财政收支目标一致。

8、其他需要纳入事前绩效评估的事项

无其他特殊事项需要纳入评估。

9、总体结论

该土地储备项目立项必要，投入经济，绩效目标合理，偿债计划可行，筹资合规，具备发行土地储备专项债券条件，预期能实现较好经济效益和社会效益。事前绩效评估结论为“通过”。

(四) 相关建议

1、加强项目管理：严格执行项目实施方案，加强质量、进度和成本控制，确保项目按计划完成。

2、动态监测市场：密切关注土地市场变化，及时调整出让策略，提高土地出让收益。

3、强化资金监管：建立健全资金管理制度，确保债券资金专款专用，提高资金使用效益。

(五) 其他需要说明的问题

1、基本前提

评估工作基于当前政策和市场背景的项目收储和出让计划，对项目实施后未来收益和偿债计划的合理性进行论述。

2、假设条件

假设项目实施过程中不存在重大政策变动和市场波动，项目能够按照计划顺利实施，且市场环境相对稳定。