

2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目 专项债券实施方案

主管部门：黄陵县自然资源局



财政部门：黄陵县财政局



实施单位：黄陵县土地收购储备拍卖中心



编制日期：二〇二五年三月

目 录

一、项目概况.....	1
1.1 项目名称.....	1
1.2 项目单位.....	1
1.3 项目性质.....	1
1.4 收储规模.....	1
1.5 收储计划.....	1
1.6 项目总投资.....	3
1.7 主管部门责任.....	4
二、项目经济社会效益.....	4
2.1 社会效益.....	4
2.2 经济效益.....	4
三、项目投资估算及资金筹措方案.....	5
3.1 项目投资估算.....	5
3.2 资金筹措方案.....	8
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况.....	9
4.1 现金流入.....	9
4.2 现金流出.....	14
4.3 资金平衡分析.....	17
4.4 结论.....	19
五、项目风险分析.....	19
5.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施.....	19
5.2 影响项目收益的风险及控制措施.....	20
5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施.....	21
六、事前绩效评估.....	22
6.1 评估对象.....	22
6.2 评估方式和方法.....	24
6.3 评估内容及结论.....	28
6.4 相关建议.....	40
6.5 其他需要说明的问题.....	40

七、附件..... 40

1、项目绩效目标申报表..... 41

2、项目专项债申请材料预期绩效报告..... 43

3、事前绩效评估指标体系..... 62

4、事前绩效评估财政审核意见表..... 64

5、事前绩效评估自评表..... 65

前言

2017 年，财政部印发了《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号），围绕健全规范的地方政府举债融资机制，依法完善专项债券管理，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种；2024 年，国务院办公厅印发了《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），优化完善了地方政府专项债券管理机制，扩大了专项债券投向领域和用作项目资本金范围。同时，在 2025 年 3 月份，自然资源部和财政部联合发布了《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），此外对完善地方政府专项债券管理，规范土地储备融资行为，建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应的制度提供了政策性依据文件，进一步促进土地储备事业的持续健康发展。根据省自然资源厅和省财政厅统一部署，组织各市、区自然资源局、财政局开展陕西省地方政府土地储备专项债券需求项目的上报工作。

土地储备专项债券期限应当与土地储备项目期限相适应，原则上不超过 5 年，具体由市县级财政部门会同本级自然资源部门、土地储备机构根据项目周期、债务管理要求等因素提出建议，上报省级财政部门及自然资源部门。土地储备专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入自然资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备项目，严禁用于土地储备以外的项目，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。

新预算法实施以来，我们严格落实《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）等文件精神，在风险可控的前提下依法依规适度举债，保障重点领域合理融资需求，确保政府融资在本级财政可承受能力范围内量力而行。本次发行土地储备专项债券（以下简称“专项债券”），是在遵循市场规则的基础上，积极探索地方政府土地储备资金筹措的又一重大举措。本次专项债券还本付息来源于收储土地出让收入，债务风险锁定在项目内，并按照市场规则向投资者进行详细的项目信息披露，保障投资者权益，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目。

1.2 项目单位

黄陵县土地收购储备拍卖中心。

1.3 项目性质

新增土储。

1.4 收储规模

本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩），共计收储 3 个地块，项目收储各地块标识码、位置及收储面积如下表所示。

表 1-1 项目收储地块基本信息

序号	分地块号	地块标识码	位置	收储面积 (公顷)	收储面积 (亩)
1	DK3	6106322025R000503	黄陵县双龙片区	2.138700	32.0805
2	DK4	6106322025R000528	黄陵县双龙片区	4.271400	64.0710
3	DK5	6106322025R000514	黄陵县双龙片区	25.784500	386.7675
合计				32.194600	482.9190

1.5 收储计划

1、土地原权属情况

本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩），属于双龙镇西峪村集体土地 6.466000 公顷（96.9900 亩），属于双龙镇双龙街村集体土地 25.728600 公顷（385.9290 亩），项目各地块土地权属如下表所示。

表 1-2 项目收储地块土地权属信息

序号	分地块号	地块标识码	权属	收储面积 (公顷)	收储面积 (亩)
1	DK3	6106322025R000503	双龙镇西峪村集体土地	2.138700	32.0805
2	DK4	6106322025R000528	双龙镇双龙街村集体土地	4.271400	64.0710
3	DK5	6106322025R000514	双龙镇西峪村集体土地	4.327300	64.9095
4			双龙镇双龙街村集体土地	21.457200	321.8580
合计				32.194600	482.9190

该项目收储范围内土地权属明确，不存在抵质押、查封情况。

2、现状用途

本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩），项目各地块土地现状用途如下表所示。

表 1-3 项目收储地块土地现状用途信息

序号	分地块号	地块标识码	土地用途	收储面积 (公顷)	收储面积 (亩)
1	DK3	6106322025R000503	建设用地	2.138700	32.0805
2	DK4	6106322025R000528	耕地	0.293600	4.4040
3			其他林地	3.662000	54.9300
4			建设用地	0.315800	4.7370
5	DK5	6106322025R000514	耕地	15.283300	229.2495
6			其他农用地	0.081200	1.2180
7			林地	7.259300	108.8895
8			建设用地	3.160700	47.4105
合计				32.194600	482.9190



图 1-1 项目收储地块现状图

3、符合规划情况

本项目收储范围位于城镇开发边界范围内，不涉及永久基本农田，不涉及生态保护红线，符合“三区三线”管控规则，符合经陕西省人民政府批准的《黄陵县国土空间总体规划》（2021-2035 年），符合经黄陵县人民政府批准的《黄陵县

工业经济产业园碳硅项目片区控制性详细规划》。

本项目用地总面积 32.194600 公顷，共分为三个地块，依据《黄陵县工业经济产业园碳硅项目片区控制性详细规划》，地块三面积 2.138700 公顷（包括工业用地 2.026800 公顷，防护绿地 0.111900 公顷）、地块四面积 4.271400 公顷（全部为工业用地）、地块五面积 25.784500 公顷（包括工业用地 19.141100 公顷，公路用地 2.446600 公顷，城镇村道路用地 0.025400 公顷，防护绿地 2.620500 公顷，河流水面 1.550900 公顷）。

4、收储后使用计划

该项目用地总面积 32.194600 公顷（482.9190 亩），共分为 3 个地块，依据《黄陵县工业经济产业园碳硅项目片区控制性详细规划》，各地块规划用地属性如下：

表 1-3 项目收储地块规划信息

序号	地块编号	控规规划用途	面积（公顷）	面积（亩）
1	DK3	三类工业用地	2.026800	30.4020
		防护绿地	0.111900	1.6785
2	DK4	三类工业用地	4.271400	64.0710
3	DK5	三类工业用地	19.141100	287.1165
		公路用地	2.446600	36.6990
		城镇村道路用地	0.025400	0.3810
		防护绿地	2.620500	39.3075
		河流水面	1.550900	23.2635
4	合计		32.194600	482.9190

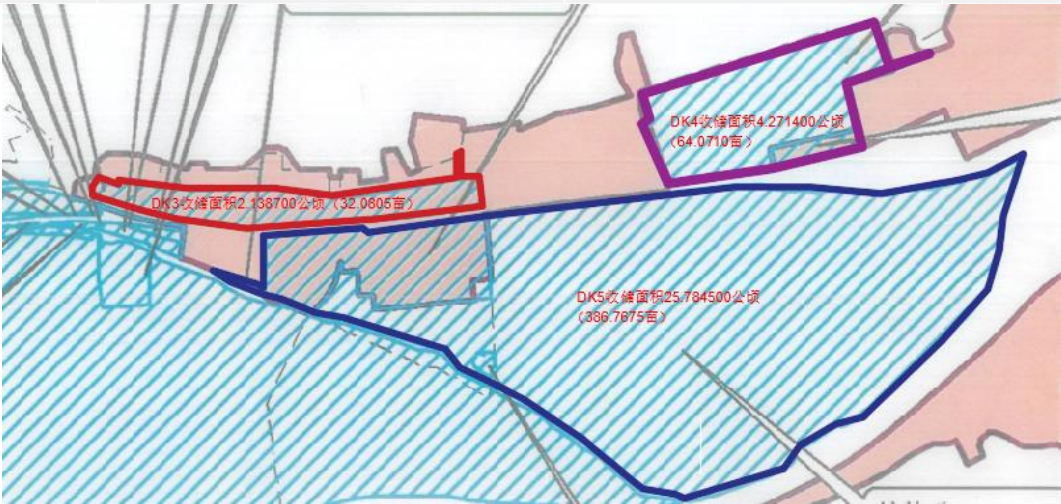


图 1-2 项目收储地块规划图

1.6 项目总投资

本项目总投资为 13,513.7046 万元，其中：征地和拆迁补偿支出 5,669.3210 万元，土地开发支出 7,509.5836 万元，建设期利息 334.8000 万元。

1.7 主管部门责任

本项目主管部门为黄陵县自然资源局，实施单位为黄陵县土地收购储备拍卖中心。

项目主管部门和实施单位在依法合规、确保工程质量安全的前提下，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用、形成实物工作量，推动在建基础设施项目早见成效。项目主管部门和单位要将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入及时足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。项目主管部门和单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，财政部门可以采取扣减相关预算资金等措施偿债。

二、项目经济社会效益

2.1 社会效益

本项目的实施将产生多方面的社会效益。项目的实施将有效带动相关产业的投资和发展，为区域注入新的经济活力。随着土地储备和出让的推进，房地产、建筑业等产业将迎来新的发展机遇，进而创造更多的就业机会，提高居民的收入水平和生活质量。

同时，项目有助于优化城乡空间布局，提升城市的整体形象和品质。通过合理的土地储备和规划，黄陵县双龙片区将形成更加有序、美观的城市景观，增强城市的吸引力和竞争力，促进城乡融合发展，加强城乡之间的经济联系和互动。

此外，项目的实施还将显著改善居民的生活条件。随着基础设施的完善和公共服务水平的提升，居民将享受到更加便利、舒适的生活环境，满足基本生活需求，提高幸福感和满意度。

最后，项目的推进将有助于推动社会和谐稳定。通过合理的补偿机制和安置措施，保障农民的合法权益，促进农民增收，缩小城乡收入差距。同时，加强政府、企业和居民等多方面的沟通和协调，增进了解和信任，增强社会凝聚力，为区域的可持续发展奠定坚实基础。

2.2 经济效益

黄陵县双龙片区作为工业经济产业园的关键组成部分，其土地储备项目具有

显著的经济效益潜力。首先，通过土地储备，政府可以在适当时机将土地推向市场进行出让，从而获得土地出让金收益。这是土地储备项目最直接且重要的经济来源。考虑到黄陵县土地市场的活跃度和双龙片区的区位优势，预计该项目的土地出让收益将相当可观。

同时，土地储备期间，政府可以通过规划调整、基础设施建设等措施提升土地价值。随着黄陵县工业经济产业园的规划和建设的深入，双龙片区的基础设施将不断完善，交通、教育、医疗等配套设施将更加齐全，这将极大地提升区域的整体价值，使得土地在出让时能够获得更高的溢价。

此外，土地储备和出让还将带动相关产业的发展。房地产、建筑业等产业将直接受益于土地储备项目的推进，而商业、服务业等其他产业也将随着区域经济的发展 and 人口的集聚而逐渐繁荣。这将为黄陵县的经济注入新的活力，推动产业结构的优化和升级。

最后，通过土地储备，黄陵县可以更好地规划双龙片区的空间布局，提高土地资源的利用效率。这将有助于优化城市空间结构，提升城市的整体形象和品质。同时，合理的土地储备和规划还可以为未来的城市发展预留空间，为城市的可持续发展奠定坚实基础。

三、项目投资估算及资金筹措方案

3.1 项目投资估算

3.1.1 编制原则及依据

1、法律、法规及相关政策依据

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）；

《中华人民共和国土地管理法》（2019年第三次修正）；

《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）（2020年修订）

《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）；

《国土资源部关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》（国土资发〔2018〕51号）；

《国土资源部关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》（国土资发〔2009〕56号）；

《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）；

《国有土地上房屋征收与补偿条例》（中华人民共和国国务院令第 590 号）；
《国土资源部关于推进土地节约集约利用评价的指导意见》（国土资发〔2014〕119 号）；

《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第 61 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）；

《土地储备管理办法》（国土资规〔2017〕17 号）；

2、地方颁布的法规及相关文件

《陕西省人民政府关于推进节约集约用地的实施意见》（陕政发〔2008〕17 号）；

《陕西省国土资源厅关于印发<陕西省节约集约用地实施细则（试用）>的通知》（陕国土资发〔2014〕56 号）；

陕西省实施《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》办法（陕西省人民政府令第 141 号）；

3、相关技术标准

《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）；

《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB50137-2011）；

《土地使用标准汇编》（国土资源部土地利用司、国土资源部土地利用中心编）《城市建设用地节约集约利用评价操作手册》（2015 年 8 月）；

《城市建设用地节约集约利用评价数据库标准》（2015 年 8 月）；

《陕西省建设工程其他费用定额（2024 版）》；

城市总体规划、土地利用总体规划、基准地价更新和调整技术报告等资料；
项目单位提供的有关数据、资料。

3.1.2 项目投资估算

本项目总投资为 13,513.7046 万元，其中：征地和拆迁补偿支出 5,669.3210 万元，土地开发支出 7,509.5836 万元，建设期利息 334.8000 万元。

估算明细见下表：

表 3-1 投资估算构成表

序号	分地块号	收储面积 (公顷)	征地和拆迁补偿支出（万元）			土地开发支出 (万元)	建设期利息 (万元)	合计支出 (万元)
			土地补偿费	拆迁补偿费	合计			
1	DK3	2.13870		1,600.0000	1,600.0000	498.8646	53.3201	2,152.1847
2	DK4	4.27140	153.0514	300.0000	453.0514	996.3296	36.8204	1,486.2014
3	DK5	25.78450	1,366.2696	2,250.0000	3,616.2696	6,014.3894	244.6595	9,875.3185
4	合计	32.19460	1,519.3210	4,150.0000	5,669.3210	7,509.5836	334.8000	13,513.7046

3.1.3 资金投资计划

黄陵县双龙片区第一批次土地储备项目计划总投资额 13,513.7046 万元，其中 2025 年计划投资 12,400.1127 万元，2026 年计划投资 1,113.5919 万元，资金投资计划详见下表。

表 3-2 资金投资计划表

单位：万元

序号	事项	合计	2025 年	2026 年
1	征地和拆迁补偿支出	5,669.3210	5,669.3210	-
2	土地开发支出	7,509.5836	6,719.9917	789.5919
3	债券发行费用	10.8000	10.8000	-
4	支付债券利息	324.0000		324.0000
合计		13,513.7046	12,400.1127	1,113.5919

表 3-3 分地块债券需求计划表

单位：万元

序号	分地块号	地块标识码	收储面积 (公顷)	收储面积 (亩)	债券资金需求 (万元)
1	DK3	6106322025R000503	2.138700	32.0805	1720.0032
2	DK4	6106322025R000528	4.271400	64.0710	1187.7548
3	DK5	6106322025R000514	25.784500	386.7675	7892.2420
4	合计		32.194600	482.9190	10,800.0000

3.2 资金筹措方案

3.2.1 资金筹措原则

按照党中央、国务院有关精神和要求，根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）以及《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）等法规和文件精神以及《陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法》，发行地方政府项目收益债券筹集的资金只能用于项目资本支出，包括形成固定资产的建安支出和设备支出，不得置换项目资本金或偿还与项目有关的其他债务，但偿还已使用的超过项目融资安排约定规模的银行贷款除外，因此，本项目采用发行地方政府专项债券的方式融资应：

1、满足项目建设需要。

筹措的资金以满足项目建设需要为基本要求，不留资金缺口，也不多占用资金。

2、遵守规章制度。

筹措资金必须全面遵守国家的有关方针、政策和制度规定，认真执行各项资金筹集、使用、归还的工作程序，严格履行各类合同条款，并在资金筹措的实践过程中，不断改进和完善各项规章制度。

3、讲求经济效益。

资金筹措不仅要满足项目建设的需要，而且要讲求经济效益，应当综合考虑利息率、利润率、各类资金来源比例、财务风险等因素，提高资金的使用效益。

3.2.2 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

黄陵县双龙片区第一批次土地储备项目计划总投资额 13,513.7046 万元，其中自筹项目资本金 2,713.7046 万元，占比 20.08%，来源为财政资金。拟申请土地储备专项债券资金 10,800.0000 万元，占比 79.92%，按照项目专项债券发行计划方案，2025 年计划发行 10,800.0000 万元，期限为 5 年。项目资金全部用于黄陵县双龙片区第一批次土地储备项目的土地储备成本、土地开发支出以及其他支出等，本项目资本金按照进度逐年拨/付到位。

表 3-3 资金融资计划表

单位：万元

年份	合计	财政资金	专项债券
2025 年	12,400.1127	1,600.1127	10,800.0000
2026 年	1,113.5919	1,113.5919	-
合计	13,513.7046	2,713.7046	10,800.0000

3.2.3 债券发行计划

2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目拟申请土地储备专项债券资金 1.0800 亿元，期限 5 年。

2025 年拟申请专项债券资金 1.0800 亿元，已申请资金 0.0000 亿元，本次拟申请 1.0800 亿元。

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1 现金流入

本项目的现金流入通过土地出让收入实现。

1、土地出让计划

项目规划 2026 年完成土地收储工作，其中，可出让土地为工业用地，面积

为 25.439300 公顷（即 381.5895 亩），计划土地分 2027 年、2028 年、2029 年三年出让。2027 年计划出让土地 30.4020 亩，2028 年计划出让土地 64.0710 亩，2029 年计划出让土地 287.1165 亩。土地出让计划详见下表。

表 4-1 土地出让计划表

序号	地块编号	控规规划用途	面积（公顷）	面积（亩）	出让面积（亩）			
					2027 年	2028 年	2029 年	合计
1	DK3	三类工业用地	2.026800	30.4020	30.4020	0.0000	0.0000	30.4020
		防护绿地	0.111900	1.6785	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
2	DK4	三类工业用地	4.271400	64.0710	0.0000	64.0710	0.0000	64.0710
3	DK5	三类工业用地	19.141100	287.1165	0.0000	0.0000	287.1165	287.1165
		公路用地	2.446600	36.6990	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		城镇村道路用地	0.025400	0.3810	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		防护绿地	2.620500	39.3075	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		河流水面	1.550900	23.2635	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
4	合计		32.194600	482.9190	30.4020	64.0710	287.1165	381.5895

2、土地出让收入定价

收储范围内总收储面积为 32.194600 公顷（482.9190 亩），可出让面积为 381.5895 亩，本次出让价格采用比较法进行预测，通过查阅中国土地市场以及延安市黄陵县相邻地区近三年通过“招、拍、挂”方式已出让同类建设用地实例，从而推出本项目土地出让价格。以下为选取 3 宗工业用地出让信息：

表 4-2 黄陵县周边土地出让价格一览表

宗地位置	土地面积	土地用途	成交价格 (万元)	成交时间	出让单价(万 元/亩)
姚店镇周家湾村	40258.44 m ² (60.3900 亩)	工业用地	2648.0000	2025 年 1 月 10 日	43.8483
宝塔区姚店镇	24804.70 m ² (37.2100 亩)	工业用地	1649.0000	2025 年 1 月 10 日	44.3160
甘泉县道镇麻子 街村	0.440100 公顷 (6.6000 亩)	工业用地	230.0000	2024 年 6 月 25 日	34.8485
				平均值：	41.0043

按照调查得到的地块出让价格，3 宗工业用地的出让单价平均值为 41.0043 万元/亩，考虑到 3 宗地块位置，本项目出让年份为 2 年之后，根据谨慎性原则，本项目 2027 年、2028 年、2029 年土地出让单价均按 40.5000 万元/亩。

经测算，本项目在债券存续期内土地出让收入合计为 15454.3748 万元。

项目各年收入情况详见下表：

表 4-3 项目债券存续期内各年收入一览表

序号	地块 编号	控规规划用途	面积 （公顷）	面积 （亩）	出让面积（亩）				2027 年			2028 年			2029 年			合计
					2027 年	2028 年	2029 年	合计	出让价格 （万元/亩）	分用途 出让收入 （万元）	分地块 出让收入 （万元）	出让价格 （万元/亩）	分用途 出让收入 （万元）	分地块 出让收入 （万元）	出让价格 （万元/亩）	分用途 出让收入 （万元）	分地块 出让收入 （万元）	
1	DK3	三类工业用地	2.026800	30.4020	30.4020	0.0000	0.0000	30.4020	40.5000	1231.2810	1231.2810	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	1231.2810
		防护绿地	0.111900	1.6785	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		
2	DK4	三类工业用地	4.271400	64.0710	0.0000	64.0710	0.0000	64.0710	0.0000	0.0000	0.0000	40.5000	2594.8755	2594.8755	0.0000	0.0000	0.0000	2594.8755
3	DK5	三类工业用地	19.141100	287.1165	0.0000	0.0000	287.1165	287.1165	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	40.5000	11628.2183	11628.2183	11628.2183
		公路用地	2.446600	36.6990	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000			
		城镇村道路用地	0.025400	0.3810	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000			
		防护绿地	2.620500	39.3075	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000			
		河流水面	1.550900	23.2635	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000			
4	合计		32.194600	482.9190	30.4020	64.0710	287.1165	381.5895		1231.281	1231.281		2594.8755	2594.8755		11628.2183	11628.2183	15454.3748

4.2 现金流出

本项目资金支出包括土地储备成本、政策性专项基金及土地储备专项债券付息。

1、土地储备成本

(1) 征地和拆迁补偿支出

根据《黄陵县人民政府关于印发黄陵县建设项目统一征地拆迁补偿标准的通知》（黄政发〔2022〕9号），黄陵县其他区域土地补偿安置补助费标准为耕地 47000 元/亩，园地 47000 元/亩，林地 19000 元/亩，草地 17000 元/亩，未利用地 14000 元/亩；林木及青苗补偿费为林(草)地成片林木(草坪)5000 元/亩，旱地 1200 元/亩。

①土地补偿

本次土地征收范围涉及土地补偿的有黄陵县双龙镇西峪村、双龙街村，其中耕地面积为 15.545700 公顷（即 233.1855 亩）、林地面积为 10.921300 公顷（即 163.8195 亩）。

经测算，土地补偿费合计为 1,409.4288 万元。

②地上附着和青苗补偿费

本次土地征收范围涉及土地补偿的有黄陵县双龙镇西峪村、双龙街村，其中旱地面积为 15.576900 公顷（即 233.6535 亩）、林(草)地成片林木(草坪)面积为 10.921300 公顷（即 163.8195 亩）。

经测算，地上附着和青苗补偿费合计为 109.8922 万元。

③拆迁补偿费

根据黄陵县双龙镇工业经济产业园双龙化工片区建设项目房屋征收与补偿的初步方案，本次拆迁范围涉及黄陵县双龙镇西峪村、双龙街村，共拆除 44 个院落，每座院落暂定按照 50 万元补偿。

经测算，拆迁补偿费用共计 4,150.0000 万元。

(2) 土地开发支出

主要是五通一平涉及的道路、供水、供电、排水、通讯及场地平整等费用，经测算，债券存续期内土地开发支出合计 7,509.5836 万元。

表 4-4 项目债券存续期内土地储备成本一览表

序号	地块编号	权属	地类	面积 (公顷)		面积 (亩)		土地补偿安置补助费 (万元)			林木及育苗补偿费 (万元)		拆迁补偿费 (万元)			土地开发成本 (万元)										建设期利息 (万元)	总投资 (万元)																	
								补助标准 (元/亩)	补助费 (万元)		补助标准 (元/亩)	补偿费 (万元)		拆迁数量 (院)	补偿标准 (元/院)	补偿费 (万元)	道路	供水	供电	排水	通讯	照明	绿化	场地平整	合计																			
1	地块三	西峪村	村庄	2.138700	2.138700	32.0805	32.0805							32	500000	1600.0000	1600.0000	235.2533	67.9384	97.0548	53.3801	38.8219	0.0000	0.0000	6.4161	498.8646	53.3201	2152.1847																
2	地块四	双龙街村	旱地	0.289200	4.271400	4.3380	64.0710	47000	20.3886	125.0658	1200	0.5206	27.9856				300.0000	469.8466	135.6861	193.8373	106.6105	77.5349	0.0000	0.0000	12.8142	996.3296	36.8204	1486.2014																
3			其他林地	3.662000		54.9300		19000	104.367		5000	27.4650																																
4		田坎	0.004400	0.0660		47000		0.3102																																				
5		双龙街村	村庄	0.315800		4.7370								6	500000	300.0000																												
6	地块五	西峪村	旱地	0.042400	25.784500	0.6360	386.7675	47000	2.9892	1284.3630	1200	0.0763	81.9066				2250.0000	2836.2501	819.0755	1170.1079	643.5593	468.0431	0.0000	0.0000	77.3535	6014.3894	244.6595	9875.3185																
7			田坎	0.001000		0.0150		47000	0.0705																																			
8		双龙街村	旱地	14.482600		217.2390		47000	1021.0233		1200	26.0687																																
9			乔木林地	1.275900		19.1385		19000	36.3632		5000	9.5693																																
10			其他林地	5.383300		80.7495		19000	153.4241		5000	40.3748																																
11			农村道路	0.223500		3.3525																																						
12		西峪村	沟渠	0.081200		1.2180					1284.3630																						2250.0000	2836.2501	819.0755	1170.1079	643.5593	468.0431	0.0000	0.0000	77.3535	6014.3894	244.6595	9875.3185
13			田坎	0.010700		0.1605		47000	0.7544																																			
14		西峪村	旱地	0.731500		10.9725		47000	51.5708		1200	1.3167																																
15			乔木林地	0.600100		9.0015		19000	17.1029		5000	4.5008																																
16		田坎	0.015100	0.2265	47000	1.0646																																						
17	西峪村	村庄	0.069500	1.0425									1	500000	50.0000																													
18	西峪村	村庄	2.867700	43.0155									44	500000	2200.0000																													
19	合计			32.194600	32.194600	482.9190	482.9190		1409.4288	1409.4288		109.8922	109.8922			4150.0000	4150.0000	3541.3500	1022.7000	1461.0000	803.5499	584.3999	0.0000	0.0000	96.5838	7509.5836	334.8000	13513.7046																

2、政策性专项基金

本项目政策性专项基金主要包括农田水利建设资金、教育资金、保障安居工程资金、农业土地开发资金等。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）、《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）、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）、国务院《关于规定国有土地使用权出让收支管理的通知》和《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），按照土地出让收益的 10%计提。

经测算，本项目政策性专项基金共计 286.1574 万元。

3、土地储备专项债付息

（1）债券发行费用

本方案计划发行债券期限为 5 年，2025 年发行 10,800.0000 万元，按照债券发行金额的 1%预计债券发行费用，预计发行费用为 10.8000 万元。

（2）债券利息

按照专项债券发行计划，2025 年发行 10,800.0000 万元债券以年利率 3.0% 预计每年利息，每年付息一次，则在债券存续期内需付息共计 1,620.0000 万元。

债券利息支出预计情况如下表所示：

表 4-5 2025-2030 年债券利息支出预测表

单位：万元

年度	应付利息
2025	0.0000
2026	324.0000
2027	324.0000
2028	324.0000
2029	324.0000
2030	324.0000
合计	1,620.0000

4.3 资金平衡分析

表 4-6 项目资金平衡表

单位：万元

序号	年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
一	项目现金流入	28,968.0794	12,400.1127	1,113.5919	1,231.2810	2,594.8755	11,628.2183	-
1	业务活动现金流入	15,454.3748	-	-	1,231.2810	2,594.8755	11,628.2183	-
1.1	评估国有土地使用权出让收入	15,454.3748	-	-	1,231.2810	2,594.8755	11,628.2183	-
2	融资活动现金流入	10,800.0000	10,800.0000					
2.1	债券融资款	10,800.0000	10,800.0000					
2.2	其他融资款	-						
3	资本金投入	2,713.7046	1,600.1127	1,113.5919				
二	项目现金流出	25,895.8620	12,400.1127	1,113.5919	324.0000	434.8674	499.2900	11,124.0000
1	业务活动现金流出	13,178.9046	12,389.3127	789.5919	-	-	-	-
1.1	征地和拆迁补偿支出	5,669.3210	5,669.3210	-				
1.2	土地开发支出	7,509.5836	6,719.9917	789.5919				
1.3	其他支出	-	-	-				
2	政策性专项基金	286.1574				110.8674	175.2900	
3	融资活动现金流出	12,430.8000	10.8000	324.0000	324.0000	324.0000	324.0000	11,124.0000
3.1	债券发行费用	10.8000	10.8000					

序号	年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
3.2	偿还债券本金	10,800.0000						10,800.0000
3.3	支付债券利息	1,620.0000		324.0000	324.0000	324.0000	324.0000	324.0000
3.4	偿还其他融资本金	-						
3.5	支付其他融资利息	-						
三	当期现金结余	3,072.2174	-	-	907.2810	2,160.0081	11,128.9283	-11,124.0000
四	期初现金		-	-	-	907.2810	3,067.2891	14,196.2174
五	期末现金		-	-	907.2810	3,067.2891	14,196.2174	3,072.2174

4.4 结论

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。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本息覆盖倍数=（项目运营收入-项目运营支出）/（专项债券本息+存量债务本息+市场化融资本息）=1.22 倍，还本付息资金有充分保障。

五、项目风险分析

5.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

1、政策风险及响应措施

政策风险：运用土储债购买土地项目受国家政策影响较大，而国家在制定相关政策时又不得不为了应对经济形势的变化而进行频繁调整；因此，各项土地收储计划表现出较强的政策被动性。土地储备融资政策在过去几年中经历了多次重大调整：例如，2016 年发布的《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4 号）明确禁止土地储备机构向金融机构举借土地储备贷款，要求通过发行地方政府债券筹集资金，但经过三年的试行期后，2019 年 9 月，国务院常务会议又提出地方政府专项债资金不得用于土地储备和房地产相关领域。前后两极反转的政策调整使得地方政府和相关企业在规划和实施土储项目时面临较大的不确定性。

响应措施：为应对土地储备/回购等相关政策风险，应尽快完善土地储备相关地方法律或行政法规，通过调整政府职能、规范政府行为，大大减少由于政府不当干预所带来的土地储备风险。项目单位需持续关注国家政策对行业的限制，在经营期间合理运用国家资源达到双赢局面，减少行业政策对土地收储/回购和未来规划的影响。

2、价格博弈风险及响应措施

价格博弈风险：土地收回价格是地方政府与土地使用权人博弈的关键要点。若收回价格过高，土地储备机构投资成本增加，项目融资与收益平衡难以满足要求；若收回价格过低，可能影响现有土地市场价格，也会影响企业自身利益，对希望“换仓开发”的企业资金帮助有限。此外，部分土地可能存在多个合作方，由于各方利益诉求无法达成一致，土地收回推进进度和效率将大打折扣。

响应措施：首先，土地储备机构应委托经备案的土地估价机构，对拟收回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。同

时，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，报政府批准确认。其次，土地储备机构需与土地使用权人进行多轮协商，充分考虑各方利益诉求，确保价格合理公正。对于存在多个合作方的情况，可以分别与各方进行沟通，寻求共识。

3、复杂的债权债务风险及响应措施

复杂的债权债务风险：企业业主为了补充现金流，可能已将闲置土地进行抵押，土地往往存在复杂的债权债务关系。为确保土地在收回前无任何法律纠纷、保障交易的安全性和合法性，企业与土储机构就土地回收收购项目协商一致后，应同步通知相关抵押权人。

响应措施：在拟订闲置土地处置方案时，自然资源主管部门应当书面通知相关抵押权人。这一措施确保抵押权人知晓土地处置的进展，避免因信息不对称导致的法律纠纷。

4、部门协调风险及响应措施

协同机制不完善：土地收储/回收涉及多个部门，需要建立多部门、第三方机构协同机制。如果协调不畅，将影响土地收储的进度和效果。同时，土地收储过程中，信息不透明可能导致各方对土地状况、债权债务关系等信息了解不充分，增加交易风险。

响应措施：建立健全协同高效的跨部门综合监管工作机制，明确议事会商、情况通报等工作要求，有效整合监管资源，统筹监管政策制定，督促监管责任落实，推动监管信息共享，组织联合执法检查，有效预防土地收储/回购中多部门协同困难和信息不透明的风险，确保土地收储工作的顺利推进。

5.2 影响项目收益的风险及控制措施

1、市场风险及响应措施

市场风险：土地储备制度的运作一般分成收购、平整和早期投资、出让等三个阶段。这三个阶段都存在市场环境变化、利率波动等一些不确定因素，可能引起运作成本的预期外波动。而开发过程中如遇复杂的地理结构和不合理的地下结构，都会极大地增加开发成本。由于市场大环境受到房地产和经济下行压力的影响，如果投资不合理，盲目开发，有可能导致收不抵支。再有，在土地出让阶段亦存在出让风险。如前几年新冠疫情导致房地产市场波动，在土地出让阶段出现

周边交易“流拍”等情况，其结果是地价低于成本出售或土地积压，或者部分地块不能顺利出让。

响应措施：项目前期阶段，充分考虑可能增加的各项费用，在遵循节约的原则下尽量预留一定弹性空间，保证相对充足的预备费；考虑市场环境变化和利率波动风险，及时调整收储计划、土地出让价格和条件。在土地回购前期进行对地块现状、地理结构、地质状况及周边环境的影响、问题等尽可能精确摸查，合理规划地块用途，以免造成不必要的浪费；建立严格的成本控制和管理体系，确保土地平整和早期投资阶段的费用在预算范围内。在土地出让阶段，根据市场情况调整出让策略，如降低起拍价、延长付款期限、提供优惠政策等，吸引更多的竞拍者；建立土地出让风险预警机制，及时发现和解决潜在问题，防止土地流拍和低价出让。

2、财务风险及响应措施

财务风险：一是因本项目投入资金较大，建设资金部分采取申请土储专项债券融资解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而产生使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，项目可能出现资金周转困难；二是对总投资的或有调整都会导致项目财务风险。本项目的投资估算编制是基于目前的政策、法规、市场等因素，这些因素未来很可能出现变化，因此投资估算存在偏离风险。

响应措施：在项目决策阶段，依据现有资料和具体分析方法，对建设工程项目的投资数额进行科学估计；充分考虑项目的特点进行周密的工期安排，制定详细的项目资金使用计划，确保资金在各个阶段的合理分配和使用，避免资金紧张，保证按期完工；建立财务预警分析指标体系防范财务风险，编制现金流量预算，确保项目有足够的现金用于各种支出。

5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、信用风险及响应措施

信用风险：主要包括政府信用风险和申请人自身的偿债风险。政府信用风险表现为政府未能及时将土地出让收入划给土地储备机构，导致土地储备机构无力按期还贷。申请人自身的偿债风险则与其财务状况、经营管理能力等因素密切相关。

响应措施：为降低信用风险，申请人应建立健全风险管理体系，加强内部管理，提高资金使用效率。同时，与政府部门建立稳定的合作关系，确保土地出让

收入的及时划转。此外，申请人还应提高自身的信用评级，以降低融资成本并增强投资者的信心。

2、资金监管与偿债风险及响应措施

资金监管与偿债风险：土地储备专项债券资金使用不规范，可能被挪用或滥用，影响项目的正常推进；土地收储过程中资金循环周期长，回流时间难以把握，政策上没有严格的限制，导致资金使用效率低下；土地储备专项债券资金用于非发债项目，导致项目收益无法覆盖债务，影响偿债资金来源；发债项目的投入成本和未来收益测算不准确，导致项目无法自给自足，导致偿债资金不足。

响应措施：发债前详细测算发债项目的投入成本和未来收益，确保投入和收益达到平衡。对于无法达到收支平衡的项目或地块，通过其他财政资金予以保障，暂不举债；建议探索采取“资金监管+优先偿债”的方式开展土地收回收购，在确定拟收回地块的债券资金发行计划后，土储机构与企业通过回购协议约定，企业开立资金监管账户用于专项承接债券资金，优先用于解除土地存量债权债务关系，该模式有利于减少企业其他资金占用，且通过资金监管方式保障债权人利益；项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼、项目收益及时足额缴入国库并用于偿债本息，以增强项目的抗风险能力。

3、专项债券融资风险及响应措施

专项债券融资风险：土地储备专项债券的偿债资金来自对应项目的土地出让收入，但土地储备项目实施周期长，具有不确定性，可能出现提前出让或延迟出让的情况，导致违约风险。

响应措施：依据预算法和国发〔2014〕43号文件，借鉴国外市政债券管理经验，强化项目收益和融资自求平衡的管理理念，发挥专项债券项目对应专项收入、资产的偿债保障作用；建立专项债券偿债备付金制度，确保实现省内各市、县区域盘口平衡，省级政府承担兜底责任，确保按时足额还本付息。

六、事前绩效评估

6.1 评估对象

1、项目名称

2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目

2、项目单位

黄陵县土地收购储备拍卖中心

3、主管部门

本项目主管部门为黄陵县自然资源局

4、项目支出属性

新增

5、项目绩效目标

根据《财政部关于印发地方政府专项债券项目资金绩效管理办法的通知》（财预〔2021〕61号）和《陕西省财政厅关于印发政府专项债券项目事前绩效评估操作指南的通知》（陕财办政债函〔2021〕42号）等文件的要求，拟申请政府专项债券支持的项目都要开展事前绩效评估。

本项目按照以上相关要求组织人员开展了事前绩效评估，评估过程中遵循了客观公正、科学规范、依据充分、及时高效的原则，采用了资料审核、实地核查、专家咨询、问卷调查、走访座谈等评估方式和比较法、因素分析法、成本效益分析法、公众评判法等评估方法，按照评估准备、资料收集、正式评估和形成评估结论的程序进行了评估，并编制完成了《2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券资金事前绩效评估报告》。

随后，黄陵县财政局组织相关部门和专家对评估材料进行了审核，最终给出的结论是：本项目立项依据充分，具备实施的必要性、公益性和收益性要求；本项目投资合规，资本金来源和到位有保证，债券资金需求合理，项目成熟度较高；本项目完成后能够获得持续稳定的收益，具有良好的经济效益、社会效益和生态效益，可以满足项目还本付息及日常运营支出，并做出了应对偿债风险的各类措施；本项目绩效目标和指标设置合理。

同时，审核组根据《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》的要求对评价指标进行了打分，并出具了《政府专项债券项目事前绩效评估财政审核意见表》，本项目最终财政审核打分为 97 分，审核结果等级为优，绩效评估结果为予以支持。

表 6-1 项目资金绩效目标表

项目名称	2025 年陕西省延安市土地储备专项债券—黄陵县双龙片区第一批次土地储备项目		
主管部门	黄陵县自然资源局	实施期限	2025 年 5 月—2026 年 12 月
资金金额	实施期资金总额		13,513.7046
	其中：资本金		2,713.7046

(万元)	债券资金		10,800.0000		
	其他融资				
总体目标	实施期总目标				
	本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩），共计收储 3 个地块。				
	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	产出指标	数量指标	收储土地面积	32.194600 公顷（482.9190 亩）	
			可腾空土地面积	32.194600 公顷（482.9190 亩）	
			可出让土地面积	381.5895 亩	
		质量指标	计划期内土地出让率	100%	
			出让后土地开发利用率	100%	
		时效指标	收储完成时间	2026 年	
	效益指标	社会效益	拆迁补偿满意度	90%	
		经济效益	债券存续期末现金	3,072.2174 万元	
			债券存续期内项目预测收益	15,168.2174 万元	
			偿债覆盖倍数	1.22	
	满意度指标	服务对象满意度指标	群众满意度	≥95%	

6、项目资金总额

项目总投资估算为 13,513.7046 万元。

其中，本次申请专项债券资金：10,800.0000 万元。

7、项目概况

（1）收储规模

本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩）。本批次共计收储 3 个地块。

（2）项目建设工期

项目宗地土地收储计划为 20 个月（2025 年 5 月—2026 年 12 月）。

6.2 评估方式和方法

（一）评估程序

1、前期准备阶段

（1）确定绩效评估对象

申请专项债券资金前，项目单位或项目主管部门要开展事前绩效评估，并将评估情况纳入专项债券项目实施方案，以此判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性。

（2）确定评估工作人员及组织管理

由财政部门、项目主管部门或项目单位及财政部门聘请的专家、中介机构等第三方组成绩效评估组织机构，负责绩效评估工作的组织领导。财政部门应当对第三方组织参与绩效评估的工作进行规范，并指导其开展工作。

（3）制订评估工作方案

地方政府专项债券资金事前绩效评估组织机构根据评估对象的特点，拟定具体工作方案。工作方案的基本内容包括：评估对象、评估目的、评估依据、评估指标、评估标准、评估工作的时间安排、拟采用的评估方法，需要项目单位准备的资料及相关工作要求。

（4）收集事前绩效评估相关资料

评估组或评估人员根据需要，采取要求项目单位提供资料、现场勘查、问卷调查与询问等多种方式收集基础资料。基础资料包括项目基本概况；项目决策情况（项目立项批复情况；项目前期工作情况；项目符合专项债券支持领域和方向情况；项目绩效目标设定情况；项目申请专项债券额度情况）；项目管理情况（专项债券收支、还本付息及专项收入纳入预算管理情况；资金拨付和项目建设进度匹配情况；项目竣工资产备案和产权登记情况；本息偿还计划执行情况；项目收入、成本及预期收益情况；项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配情况；专项债券期限与项目期限匹配情况；项目信息公开情况；外部监督发现问题整改情况；信息系统管理使用情况；其他财务、采购和管理情况）；项目产出情况（项目形成资产情况；项目建设质量达标情况；项目建设进度情况；项目建设成本情况；项目建成后提供公共产品和服务情况；项目运营成本）；项目效益情况（项目综合效益实现情况；项目带动社会有效投资情况；项目支持国家重大区域发展战略情况；项目直接服务对象满意程度等）。

2、绩效评估实施阶段

（1）对资料进行现场审查核实

对于收集的基础资料和相关数据，评估组或评估人员应当深入实地核实有关数据的全面性、真实性，进而整理出可供债券资金事前绩效评估所用的相关资料和基础数据。

（2）综合分析并形成评价结论

评估资料整理出后，评估组或评估人员按照工作方案的要求进行评估工作，

并做出评估初步结论，该结论经项目单位审核后作为提交事前绩效评估报告的依据。如果在评估工作中遇到疑难问题，可以聘请有关专家予以论证。

3、报告撰写提交阶段

（1）整理、分析、汇总相关信息，撰写报告初稿

评估报告是评估工作的成果，也是对专项债券项目资金事前绩效情况的结论性报告。评估组或评估人员应当按照《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》之要求撰写并提交事前绩效评估报告。

（2）收集项目单位反馈意见

评价报告初稿形成之后，要与项目单位及相关人员进行必要的沟通，并对对方反馈的意见和建议进行分析判断，并对评估结果的合理性进行验证。

（3）与项目单位交换意见后提交评估报告

4、建立事前绩效评估档案

事前绩效评估工作完成后，评估组或评估人员应当在出具评估报告后 60 日内整理工作底稿并建立档案，建立地方政府专项债券项目资金事前绩效评估工作档案。

工作档案一般包括以下内容：评估工作方案、评估指标及评估标准、项目基础信息表、调查问卷、参数收集记录、实地勘察记录、重大问题请示记录、评分记录、评估报告、反馈意见、评估结果告知书等。

归档要求：工作底稿的管理应当执行保密制度。除下列情形外，工作底稿不得对外提供：①司法部门按法定程序进行查询的；②依法有权审核评估业务的政府部门按规定程序对工作底稿进行查阅的；③资产评估行业协会按规定程序对执业质量进行检查的；④其他依法可以查阅的情形。

5、评估结果应用

债券资金绩效评估主体应及时整理、归纳、分析、反馈事前绩效评估结果，基于评估内容，给出：予以支持、部分支持或不予支持的评价结论。

针对予以支持的项目，优先支持其通过发行地方政府专项债券方式筹措资金；

针对部分支持的项目，督促项目单位整改完善，具备发行条件后予以支持；

针对不予支持的项目，要求项目单位通过其他依法合规方式自筹项目资金。

（二）评估思路及方法

评估思路及方法主要有成本效益分析法、比较法、因素分析法、最低成本法、

公众评判法等。

成本效益分析法。是指将投入与产出、效益进行关联性分析的方法。

比较法。是指将实施情况与绩效目标、历史情况、不同部门和地区同类支出情况进行比较的方法。

因素分析法。是指综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内外部因素的方法。

最低成本法。是指在绩效目标确定的前提下，成本最小者为优的方法。

公众评判法。是指通过专家评估、公众问卷及抽样调查等方式进行评判的方法。

标杆管理法。是指以国内外同行业中较高的绩效水平为标杆进行评判的方法。

其他评估方法。

在具体的评估工作中，应坚持简便有效的原则选择评估思路及方法。可根据项目具体情况，采用一种或多种方法进行事前绩效评估。

本项目的事前绩效评估目标为“判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性”，事前绩效评估工作方案与评估方法均以实现这一目标为出发点。本项目绩效评估综合考虑影响绩效目标的各种因素，从项目实施必要性、项目实施公益性、项目实施收益性、绩效目标与建设投资的合规性角度对项目的决策行为予以评价；从项目成熟度、项目财务测算合理性及债券资金需求合理性角度对项目的内容予以评价；从项目偿债可行性、风险可控性及资金来源和到位可行性角度对项目管理予以评价，从而达到“判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性”的目标。

基于上述评估目标，结合本项目具体情况，按照简便有效的原则，本项目事前绩效评估主要采用公众评判法，由评估专家按照上述评估指标，结合项目相关前期手续与实施方案，对项目的决策、内容与管理进行评价打分，最终得出项目的事前绩效评价结论。

（三）评估方式

主要包括项目清单梳理、基础资料收集、工作方案制定、资料审查核实、项目单位访谈、项目实地调研、综合绩效事前评估等评估方式。

为加强地方政府专项债券项目资金绩效管理，提高专项债券资金使用效益，推动提升债券资金配置效率。

根据《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）的相关要求，组建事前绩效评估工作组，按照事前绩效评估准备阶段、实施阶段、报告撰写阶段的程序，通过入户调研、查阅资料、电话咨询等多种方式，独立、客观、公正地开展评估工作，对项目实施的必要性、公益性、收益性；项目建设投资合规性与项目成熟度；项目资金来源和到位可行性；项目收入、成本、收益预测合理性；债券资金需求合理性；项目偿债计划可行性和偿债风险点；绩效目标合理性等方面进行了充分论证，形成了该项目的评估结论。

6.3 评估内容及结论

（一）项目实施的必要性、公益性、收益性

1、项目实施的必要性

（1）项目实施是优化土地资源配置，促进区域协调发展的需要

在城镇化进程不断加速的背景下，黄陵县双龙片区面临着土地资源利用效率不高问题。通过实施土地储备项目，政府可以科学规划、合理调配土地资源，确保每一寸土地都能发挥最大效用。这不仅能够满足城市建设对土地资源的迫切需求，还能有效避免土地资源的浪费和滥用，促进区域内部资源的均衡配置，推动城乡一体化发展，实现区域协调发展。

（2）项目实施是促进产业结构优化升级，增强区域竞争力的需要

土地储备项目的实施，为黄陵县双龙片区产业结构的优化升级提供了重要契机。通过土地资源的重新配置和开发，政府可以引导和支持高新技术产业、现代服务业等新兴产业在此落地生根，推动传统产业转型升级。这将有助于构建多元化、现代化的产业体系，提升区域经济的整体竞争力和抗风险能力，为区域经济社会高质量发展注入强劲动力。

（3）项目实施是提升城镇功能品质，改善居民生活环境的需要

土地储备项目的推进，往往伴随着城镇基础设施的完善、公共设施的优化以及生态环境的改善。在黄陵县双龙片区，通过实施第一批次土地储备项目，可以进一步提升城镇功能品质，打造宜居宜业的生活环境。这将吸引更多的人才和资金流入，提升区域吸引力和影响力，为居民提供更加优质的生活服务，增强居民的幸福感和获得感。

（4）项目实施是增强政府调控能力，维护土地市场稳定的需要

在土地市场日益活跃的今天，政府调控能力的重要性愈发凸显。通过实施土

地储备项目，政府可以储备一定数量的土地资源，以应对市场波动和风险。在土地价格出现非理性上涨或下跌时，政府可以及时投放或回收土地，以平抑市场价格，维护土地市场的稳定。这不仅有助于保障房地产市场的健康发展，还能防止因土地价格波动过大而引发的经济风险和社会问题。

综上所述，本项目的实施是推动区域经济社会高质量、可持续发展的需要。通过优化土地资源配置、促进产业结构优化升级、提升城镇功能品质、增强政府调控能力等措施，项目将为黄陵县双龙片区的未来发展奠定坚实基础，助力其在新时代背景下实现更高质量、更高效益的发展。

因此，本项目的建设是十分必要的。

2、项目实施的公益性

根据财政部关于印发《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的通知（财库〔2015〕83号），地方政府专项债券是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。

本项目属于土地储备项目，项目的建设不仅推动地方经济发展，促进产业升级和转型，还将提升城镇基础设施水平，推动黄陵县双龙片区城镇化进程。这些综合效益将极大地惠及当地居民和企业，提升整个地区的可持续发展水平，项目展现出显著的公益价值和社会影响，符合公益性要求。

3、项目实施的收益性

根据本项目收支测算数据，预期收入主要为土地出让收入。

经测算，在存续期内项目总收益为 15,168.2174 万元，总债务融资本息为 12,420.0000 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数=项目总收益/项目总债务融资本息=1.22 倍，还本付息资金有充分保障，收益性符合相关要求。

（二）项目建议投资合规性与项目成熟度

1、项目建议投资的合规性

本项目办理审批的部门均在权限范围内，项目立项过程符合国家规定程序。本项目为新增项目，未申请过政府债券资金，不存在资金重复支持的情况。

2、项目成熟度

本项目已取得项目土地相关批复：《关于黄陵县 2024 年度第二批次农用地

转用土地征收和使用国有土地的批复》（陕政土批〔2024〕1035 号）。

（三）项目资金来源和到位可行性

1、项目资金来源

根据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）以及《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）等法规和文件精神以及《陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法》等文件要求，本项目属于土地储备领域项目，项目类别属于政府专项债券支持的领域之一，债券发行主体，申请资金规模都符合政策要求。项目资金来源为政府专项债券资金及项目单位自筹资金（财政配套资金），资金来源都符合国家相关法规政策要求，资金来源合规。

2、项目资金到位可行性

根据项目实施单位出具的项目资金使用计划，在项目开工后资金可及时、足额到位。

（四）项目收入、成本、收益预测合理性

1、项目收入

本项目的现金流入通过土地出让收入实现。

（1）土地出让计划

项目规划 2026 年完成土地收储工作，其中，可出让土地为工业用地，面积为 25.439300 公顷（即 381.5895 亩），计划土地分 2027 年、2028 年、2029 年三年出让。2027 年计划出让土地 30.4020 亩，2028 年计划出让土地 64.0710 亩，2029 年计划出让土地 287.1165 亩。土地出让计划详见下表。

表 6-2 土地出让计划表

序号	地块编号	控规规划用途	面积（公顷）	面积（亩）	出让面积（亩）			
					2027 年	2028 年	2029 年	合计
1	DK3	三类工业用地	2.026800	30.4020	30.4020	0.0000	0.0000	30.4020
		防护绿地	0.111900	1.6785	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
2	DK4	三类工业用地	4.271400	64.0710	0.0000	64.0710	0.0000	64.0710
3	DK5	三类工业用地	19.141100	287.1165	0.0000	0.0000	287.1165	287.1165
		公路用地	2.446600	36.6990	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		城镇村道路用地	0.025400	0.3810	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		防护绿地	2.620500	39.3075	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		河流水面	1.550900	23.2635	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
11	合计		32.194600	482.9190	30.4020	64.0710	287.1165	381.5895

(2) 土地出让收入定价

收储范围内总收储面积为 32.194600 公顷（482.9190 亩），可出让面积为 381.5895 亩，本次出让价格采用比较法进行预测，通过查阅中国土地市场以及延安市黄陵县相邻地区近三年通过“招、拍、挂”方式已出让同类建设用地实例，从而推出本项目土地出让价格。以下为选取 3 宗工业用地出让信息：

表 6-3 黄陵县周边土地出让价格一览表

宗地位置	土地面积	土地用途	成交价格 (万元)	成交时间	出让单价(万 元/亩)
姚店镇周家湾村	40258.44 m ² (60.3900 亩)	工业用地	2648.0000	2025 年 1 月 10 日	43.8483
宝塔区姚店镇	24804.70 m ² (37.2100 亩)	工业用地	1649.0000	2025 年 1 月 10 日	44.3160
甘泉县道镇麻子 街村	0.440100 公顷 (6.6000 亩)	工业用地	230.0000	2024 年 6 月 25 日	34.8485
				平均值：	41.0043

按照调查得到的地块出让价格，3 宗工业用地的出让单价平均值为 41.0043 万元/亩，考虑到 3 宗地块位置，本项目出让年份为 2 年之后，根据谨慎性原则，本项目 2027 年、2028 年、2029 年土地出让单价均按 40.5000 万元/亩。

经测算，本项目在债券存续期内土地出让收入合计为 15454.3748 万元。

项目各年收入情况详见下表：

表 6-4 项目债券存续期内各年收入一览表

序号	地块 编号	控规规划用途	面积 (公顷)	面积 (亩)	出让面积（亩）				2027 年			2028 年			2029 年			合计
					2027 年	2028 年	2029 年	合计	出让价格 (万元/亩)	分用途 出让收入 (万元)	分地块 出让收入 (万元)	出让价格 (万元/亩)	分用途 出让收入 (万元)	分地块 出让收入 (万元)	出让价格 (万元/亩)	分用途 出让收入 (万元)	分地块 出让收入 (万元)	
1	DK3	三类工业用地	2.026800	30.4020	30.4020	0.0000	0.0000	30.4020	40.5000	1231.2810	1231.2810	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	1231.2810
		防护绿地	0.111900	1.6785	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
2	DK4	三类工业用地	4.271400	64.0710	0.0000	64.0710	0.0000	64.0710	0.0000	0.0000	0.0000	40.5000	2594.8755	2594.8755	0.0000	0.0000	0.0000	2594.8755
3	DK5	三类工业用地	19.141100	287.1165	0.0000	0.0000	287.1165	287.1165	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	40.5000	11628.2183	11628.2183	11628.2183
		公路用地	2.446600	36.6990	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
		城镇村道路用地	0.025400	0.3810	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
		防护绿地	2.620500	39.3075	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
		河流水面	1.550900	23.2635	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
4		合计	32.194600	482.9190	30.4020	64.0710	287.1165	381.5895		1231.281	1231.281		2594.8755	2594.8755		11628.2183	11628.2183	15454.3748

2、项目成本

本项目资金支出包括土地储备成本、政策性专项基金及土地储备专项债券付息。

(1) 土地储备成本

1) 征地和拆迁补偿支出

根据《黄陵县人民政府关于印发黄陵县建设项目统一征地拆迁补偿标准的通知》（黄政发〔2022〕9号），黄陵县其他区域土地补偿安置补助费标准为耕地 47000 元/亩，园地 47000 元/亩，林地 19000 元/亩，草地 17000 元/亩，未利用地 14000 元/亩；林木及青苗补偿费为林(草)地成片林木(草坪)5000 元/亩，旱地 1200 元/亩。

①土地补偿

本次土地征收范围涉及土地补偿的有黄陵县双龙镇西峪村、双龙街村，其中耕地面积为 15.545700 公顷（即 233.1855 亩）、林地面积为 10.921300 公顷（即 163.8195 亩）。

经测算，土地补偿费合计为 1,409.4288 万元。

②地上附着和青苗补偿费

本次土地征收范围涉及土地补偿的有黄陵县双龙镇西峪村、双龙街村，其中旱地面积为 15.576900 公顷（即 233.6535 亩）、林(草)地成片林木(草坪)面积为 10.921300 公顷（即 163.8195 亩）。

经测算，地上附着和青苗补偿费合计为 109.8922 万元。

③拆迁补偿费

根据黄陵县双龙镇工业经济产业园双龙化工片区建设项目房屋征收与补偿的初步方案，本次拆迁范围涉及黄陵县双龙镇西峪村、双龙街村，共拆除 44 个院落，每座院落暂定按照 50 万元补偿。

经测算，拆迁补偿费用共计 4,150.0000 万元。

2) 土地开发支出

主要是五通一平涉及的道路、供水、供电、排水、通讯及场地平整等费用，经测算，债券存续期内土地开发支出合计 7,509.5836 万元。

表 6-5 项目债券存续期内土地储备成本一览表

序号	地块编号	权属	地类	面积 (公顷)		面积 (亩)		土地补偿安置补助费 (万元)			林木及育苗补偿费 (万元)		拆迁补偿费 (万元)			土地开发成本 (万元)										建设期利息 (万元)	总投资 (万元)																	
								补助标准 (元/亩)	补助费 (万元)		补助标准 (元/亩)	补偿费 (万元)		拆迁数量 (院)	补偿标准 (元/院)	补偿费 (万元)	道路	供水	供电	排水	通讯	照明	绿化	场地平整	合计																			
1	地块三	西峪村	村庄	2.138700	2.138700	32.0805	32.0805							32	500000	1600.0000	1600.0000	235.2533	67.9384	97.0548	53.3801	38.8219	0.0000	0.0000	6.4161	498.8646	53.3201	2152.1847																
2	地块四	双龙街村	旱地	0.289200	4.271400	4.3380	64.0710	47000	20.3886	125.0658	1200	0.5206	27.9856				300.0000	469.8466	135.6861	193.8373	106.6105	77.5349	0.0000	0.0000	12.8142	996.3296	36.8204	1486.2014																
3			其他林地	3.662000		54.9300		19000	104.367		5000	27.4650																																
4		田坎	0.004400	0.0660		47000		0.3102																																				
5		双龙街村	村庄	0.315800		4.7370								6	500000	300.0000																												
6	地块五	西峪村	旱地	0.042400	25.784500	0.6360	386.7675	47000	2.9892	1284.3630	1200	0.0763	81.9066				2250.0000	2836.2501	819.0755	1170.1079	643.5593	468.0431	0.0000	0.0000	77.3535	6014.3894	244.6595	9875.3185																
7			田坎	0.001000		0.0150		47000	0.0705																																			
8		双龙街村	旱地	14.482600		217.2390		47000	1021.0233		1200	26.0687																																
9			乔木林地	1.275900		19.1385		19000	36.3632		5000	9.5693																																
10			其他林地	5.383300		80.7495		19000	153.4241		5000	40.3748																																
11			农村道路	0.223500		3.3525																																						
12		西峪村	沟渠	0.081200		1.2180					1284.3630																						2250.0000	2836.2501	819.0755	1170.1079	643.5593	468.0431	0.0000	0.0000	77.3535	6014.3894	244.6595	9875.3185
13			田坎	0.010700		0.1605		47000	0.7544																																			
14		西峪村	旱地	0.731500		10.9725		47000	51.5708		1200	1.3167																																
15			乔木林地	0.600100		9.0015		19000	17.1029		5000	4.5008																																
16			田坎	0.015100		0.2265		47000	1.0646																																			
17	西峪村	村庄	0.069500		1.0425									1	500000	50.0000																												
18	西峪村	村庄	2.867700		43.0155									44	500000	2200.0000																												
19	合计			32.194600	32.194600	482.9190	482.9190		1409.4288	1409.4288		109.8922	109.8922			4150.0000	4150.0000	3541.3500	1022.7000	1461.0000	803.5499	584.3999	0.0000	0.0000	96.5838	7509.5836	334.8000	13513.7046																

（2）政策性专项基金

本项目政策性专项基金主要包括农田水利建设资金、教育资金、保障安居工程资金、农业土地开发资金等。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）、《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）、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）、国务院《关于规定国有土地使用权出让收支管理的通知》和《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），按照土地出让收益的 10% 计提。

经测算，本项目政策性专项基金共计 286.1574 万元。

（3）土地储备专项债付息

1) 债券发行费用

本方案计划发行债券期限为 5 年，2025 年发行 10,800.0000 万元，按照债券发行金额的 1% 预计债券发行费用，预计发行费用为 10.8000 万元。

（2）债券利息

按照专项债券发行计划，2025 年发行 10,800.0000 万元债券以年利率 3.0% 预计每年利息，每年付息一次，则在债券存续期内需付息共计 1,620.0000 万元。

债券利息支出预计情况如下表所示：

表 6-6 2025-2030 年债券利息支出预测表

单位：万元

年度	应付利息
2025	0.0000
2026	324.0000
2027	324.0000
2028	324.0000
2029	324.0000
2030	324.0000
合计	1,620.0000

3、项目收益预测的合理性

按照本项目在计算期内预期收入和预期支出，项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期项目总收益为

15,168.2174 万元，项目总债务融资本息为 12,420.0000 万元，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障。项目收益预测的合理性符合专项债券相关要求。

（五）债券资金需求合理性

1、债券类型需求合理性

本次申请的专项债券资金需求与绩效目标匹配。项目建设资金支出细化编制，资金需求明确。本次申请的专项债券是以 2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目对应的地方政府专项债券。在风险可控的前提下，按照依法合规适度举债的原则，根据项目的资金需求，经过对项目预期收益与融资自求平衡方案进行认真地测算和审核后，能够实现偿债来源与融资自求平衡，债券类型需求合理。

本项目申请发债的总金额为 10,800.0000 万元，2025 年发行专项债 10,800.0000 万元，发行期限为 5 年期。

2、债券资金规模需求合理性

2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目总投资 13,513.7046 万元，本项目申请发债的总金额为 10,800.0000 万元，其中，2025 年发行专项债 10,800.0000 万元，债券资金占总投资比例为 79.92%，债券资金的比例不高于 80%。项目资本金比例设置符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）关于项目资本金比例的要求。

按照本项目在计算期内的预期收入和支出，项目在计算期间能够产生持续稳定的净现金流。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 1.22 倍，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障，且符合专项债申请相关政策要求。

综上所述，本次债券资金的需求规模是合理的。

（六）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

本项目收入来源主要为土地出让收入，由于本项目为土地储备项目，无运营期成本。项目财务测算合理，建设内容与绩效目标匹配。

项目存续期总收益为 15,168.2174 万元，项目总债务融资本息为 12,420.0000 万元，本息覆盖倍数 1.22 倍，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还。偿债计

划总体可行。

2、项目偿债风险

（1）风险识别全面性

根据调研及项目实际，项目主管部门及实施单位总结该项目存在的风险包含以下几点：

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，如若后期无法及时回收前期投入资金，必然严重影响整体资金的持续周转，出现资不抵债的情况，造成资金回收风险。

2）政策风险

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。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，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。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、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险。

3）经营风险

经营风险因国民经济状况变化风险引起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。

4）利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益。

综上所述，对项目偿债风险点进行了较为全面系统地识别。

（2）风险应对可行性

根据调研，项目主管部门及实施单位对该项目存在的风险制定了以下几条风控措施：

1）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。

2) 项目建设周期越长，项目建成以后的经济形势就越难预测。所以，针对本项目管理应采取提高工作速度、利用法律手段等方式来保证工作的顺利进行，保证资金的充分供应，尽可能避免不必要风险因素的影响。

3) 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、时机选择、融资选择等。尽量将不确定性降到最低限度，较好地控制投资过程中的风险。

4) 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。

5) 为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对利率波动损失。

综上所述，该项目对项目偿债风险点制定了切实可行的风险应对措施。

（七）绩效目标合理性

1、目标明确性

项目单位根据建设内容和预期目的设置了绩效目标，绩效指标，数量和时效指标均进行了量化，效益指标中满意度指标也进行了量化，绩效目标基本明确。

2、目标合理性

绩效目标基本合理，绩效目标与工作任务总体相匹配，有预期达到的产出，但还存在项目时效指标不够细致，效果目标不够准确完善的情况。

评估认为，该项目绩效目标基本明确和合理，但个别指标还需要调整和优化。

（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

本项目将按照专项债资金管理要求，最大限度地实现整体目标，并及时做好项目专项债管理工作。

（九）总体结论

综上，可以得出本项目的事前绩效评估情况如下：

项目实施立项依据充分，具备实施的必要性和可行性；债券资金需求合理，符合专项债券相关政策规定；项目收入、成本收益预测合理，测算规范；项目投

资明细编制与项目实施内容和目标对应。项目绩效目标表除部分指标不够完善外，总体设置合理。

6.4 相关建议

项目全过程管理需进一步提高，建议项目单位实事求是，结合实际情况，建立或完善项目内控管理制度，如项目协调落实制度，项目跟踪督查制度，工作任务跟踪管理制度等，使之形成较为系统的项目管理模式，提高项目管理水平。同时硬化制度执行，加强对合同、内控管理制度的执行力；保证工作的顺利及时开展，促进建设项目良性运转，保障项目按时按质完成。

6.5 其他需要说明的问题

本报告重点针对本项目的专项债申报进行评估，本报告的结论与意见是参考性的，仅供申报专项债时使用，不作其他用途。

七、附件

- 1、项目绩效目标申报表
- 2、项目专项债申请材料预期绩效报告
- 3、事前绩效评估指标体系
- 4、事前绩效评估财政审核意见表
- 5、事前绩效评估自评表

1、项目绩效目标申报表

专项债券项目绩效目标申报表											
项目性质	<input checked="" type="checkbox"/> 新建项目		<input type="checkbox"/> 改建项目		项目编号		/				
项目名称	2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目										
项目单位	黄陵县土地收购储备拍卖中心										
主管部门	黄陵县自然资源局										
计划开工时间	2025 年 5 月			计划竣工时间			2026 年 12 月				
项目实施周期	2025 年 5 月-2026 年 12 月			收益实现时间			2027 年				
项目资金来源及落实情况	资金来源		金额（万元）		利率（%）		占比（%）		已到位资金	到位时间	存量融资抵质押状况
	合计		13,513.7046		—		100%				无。 有，具体如下：
	上级财政拨款（含预算内基建资金等）	中央			—						
		省 / 自治区			—						
		专项债券资金			10,800.0000		4.50%		79.92%		
	自有资金										
	其他资金			2,713.7046				20.08%			
	其中：银行贷款										
其他融资资金											
总体目标	本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩），共计收储 3 个地块。										
中	收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩）										

专项债券项目绩效目标申报表				
期 目 标				
绩效 指标	一级指标	二级指标	指标内容	指标值
	产出指标	数量指标	收储土地面积	32.194600 公顷（482.9190 亩）
			可腾空土地面积	32.194600 公顷（482.9190 亩）
			可出让土地面积	381.5895 亩
		质量指标	计划期内土地出让率	100%
			出让后土地开发利用率	100%
		时效指标	收储完成时间	2026 年
	效益指标	社会效益	拆迁补偿满意度	90%
		经济效益	债券存续期末现金	3,072.2174 万元
			债券存续期内项目预测收益	15,168.2174 万元
			偿债覆盖倍数	1.22
	满意度指标	服务对象满意度指标	群众满意度	≥95%

2、项目专项债申请材料预期绩效报告

项目专项债申请材料预期绩效报告

项目名称：2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地
收储项目

项目单位（盖章）：黄陵县土地收购储备拍卖中心

项目负责人：贺军乾

填报时间：2025 年 3 月

项目专项债申请材料预期绩效报告

一、项目基本情况

（一）项目背景

项目实施根植于区域发展的深远规划与迫切需求之中。项目旨在积极响应区域发展战略，通过科学规划与合理布局，为未来的城市建设和产业升级奠定坚实的土地资源基础。面对城市化进程的加速推进，优化土地利用结构、提升土地利用效率已成为项目实施的核心目标，旨在通过土地储备与整理工作，有效整合土地资源，满足区域经济社会发展的长远需求。

同时，项目还紧密围绕基础设施建设的关键环节，致力于通过土地储备为道路、桥梁、供水、供电等基础设施的完善提供有力支撑，进一步提升区域的整体基础设施水平，营造更加便捷、舒适的生活环境。同时，该项目的实施对于促进地方经济的繁荣发展具有重要意义，通过土地出让等方式为政府带来稳定的财政收入，吸引更多优质企业和投资者入驻，推动区域经济结构的优化升级和整体竞争力的提升。

（二）项目收储规模

本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩）。

二、项目实施的相关性

（一）相关政策及规划相关性

本项目实施符合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《延安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《黄陵县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《关于公布黄陵县制定征收农用地地区片综合地价的通知》等政策要求。

（二）现实需求

1、项目实施是优化土地资源配置，促进区域协调发展的需要

在城镇化进程不断加速的背景下，黄陵县双龙片区面临着土地资源利用效率不高问题。通过实施土地储备项目，政府可以科学规划、合理调配土地资源，

确保每一寸土地都能发挥最大效用。这不仅能够满足城市建设对土地资源的迫切需求，还能有效避免土地资源的浪费和滥用，促进区域内部资源的均衡配置，推动城乡一体化发展，实现区域协调发展。

2、项目实施是促进产业结构优化升级，增强区域竞争力的需要

土地储备项目的实施，为黄陵县双龙片区产业结构的优化升级提供了重要契机。通过土地资源的重新配置和开发，政府可以引导和支持高新技术产业、现代服务业等新兴产业在此落地生根，推动传统产业转型升级。这将有助于构建多元化、现代化的产业体系，提升区域经济的整体竞争力和抗风险能力，为区域经济社会高质量发展注入强劲动力。

3、项目实施是提升城镇功能品质，改善居民生活环境的需要

土地储备项目的推进，往往伴随着城镇基础设施的完善、公共设施的优化以及生态环境的改善。在黄陵县双龙片区，通过实施第一批次土地储备项目，可以进一步提升城镇功能品质，打造宜居宜业的生活环境。这将吸引更多的人才和资金流入，提升区域吸引力和影响力，为居民提供更加优质的生活服务，增强居民的幸福感和获得感。

4、项目实施是增强政府调控能力，维护土地市场稳定的需要

在土地市场日益活跃的今天，政府调控能力的重要性愈发凸显。通过实施土地储备项目，政府可以储备一定数量的土地资源，以应对市场波动和风险。在土地价格出现非理性上涨或下跌时，政府可以及时投放或回收土地，以平抑市场价格，维护土地市场的稳定。这不仅有助于保障房地产市场的健康发展，还能防止因土地价格波动过大而引发的经济风险和社会问题。

5、项目实施是推动生态文明建设，实现绿色发展的需要

在生态文明建设日益受到重视的今天，土地储备项目的实施也承载着推动绿色发展的重要使命。通过科学规划、合理布局，政府可以在土地储备过程中注重生态环境保护，推动绿色建筑、绿色交通等低碳环保理念的实施。这将有助于构建绿色、循环、低碳的发展模式，推动黄陵县双龙片区实现经济社会与生态环境的和谐共生。

综上所述，本项目的实施是推动区域经济社会高质量、可持续发展的需要。通过优化土地资源配置、促进产业结构优化升级、提升城镇功能品质、增强政府调控能力以及推动生态文明建设等措施，项目将为黄陵县双龙片区的未来发展奠

定坚实基础，助力其在新时代背景下实现更高质量、更高效益的发展。

因此，本项目的建设是十分必要的。

（三）申请专项债相关性

2017 年，财政部印发了《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）围绕健全规范地方政府举债融资机制，依法完善专项债券管理，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种。

新预算法实施以来，陕西省政府坚决贯彻党中央要求，严格落实预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）等文件精神，在风险可控的前提下依法依规适度举债，保障重点领域合理融资需求，确保政府融资在本级财政可承受能力范围内量力而行。本次发行 2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券，是按照预算法、国发〔2014〕43 号文件和《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）要求，在遵循市场规则的基础上，积极探索从我国实际出发的地方政府专项债券。本次专项债券还本付息来源于项目自身收入，债务风险锁定在项目内，并按照市场规则向投资者进行详细的项目信息披露，保障投资者权益，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

三、项目绩效目标

（一）总体目标

本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩），共计收储 3 个地块。

通过项目的实施，可进一步完善黄陵县的城镇规划，促进区域经济的发展。

（二）实施程序

项目严格按照策划决策阶段、勘察设计阶段、征收准备阶段、实施征收阶段、征收完成与后续管理阶段等程序实施。

1、策划决策阶段

（1）完成土地征收项目的立项申请与审批手续。

（2）进行项目征收补偿方案，包括土地用途、征收范围、补偿标准等内容的初步确定。

2、前期准备阶段

- (1) 进行土地现状调查，包括土地权属、地类、面积等详细信息的勘测。
- (2) 完成土地征收方案，包括征收范围图、补偿安置方案等。

3、征收准备阶段

- (1) 组建土地征收工作小组或指定征收实施单位。
- (2) 组织进行土地征收补偿标准的公示与听证，收集并处理相关反馈意见。
- (3) 办理土地征收所需的法律手续，如取得征收批准文件等。
- (4) 准备征收补偿资金，确保资金到位。
- (5) 与被征收人进行初步沟通，解释征收政策与补偿方案。

4、实施征收阶段

- (1) 开展土地征收的具体工作，包括与被征收人签订补偿协议。
- (2) 按照协议支付补偿费用，确保被征收人的合法权益得到保障。
- (3) 组织进行土地清理与交付，确保征收后的土地符合后续使用要求。

5、征收完成与后续管理阶段

- (1) 组织对土地征收项目进行验收，确保征收工作按照既定方案顺利完成。
- (2) 编制土地征收项目的总结报告，包括征收过程、补偿情况、存在问题及改进建议等。
- (3) 办理土地交付手续，将征收后的土地移交给后续使用单位或进行土地储备。
- (4) 对征收项目进行后续跟踪管理，确保土地得到合理利用，并处理可能出现的遗留问题。

(三) 产出指标

表 3-1 产出指标一览表

一级指标	二级指标	指标内容	单位	指标值	备注
产出指标	数量指标	收储土地面积	亩	482.9190	
		可腾空土地面积	亩	482.9190	
		可出让土地面积	亩	381.5895	
	质量指标	计划期内土地出让率	%	100%	
		出让后土地开发利用率	%	100%	
	时效指标	收储完成时间	年	2026 年	
	成本指标	债券存续期末现金	万元	3,072.2174	

一级指标	二级指标	指标内容	单位	指标值	备注
		债券存续期内项目预测收益	万元	15,168.2174	
		偿债覆盖倍数	/	1.22	

四、项目实施方案的有效性

（一）项目决策程序

我单位将严格按照项目决策程序开展项目。

（二）人、财、物等基础条件保障情况

组织机构：成立项目实施小组，组长为项目单位主要负责人（项目总负责），副组长为 2 名，成员为 3 人（征收处）、财务室（负责资金的管理以及档案的收集）。

本项目总投资 13,513.7046 万元，资金来源为市财政配套资金及专项债券。其中，申请地方政府专项债券 10,800.0000 万元，占总投资的 79.92%；财政配套资金 2,713.7046 万元，占总投资的 20.08%。

（三）制度建设

为规范本单位财务工作，加强会计核算与内部监督，提高财政资金使用效益，我单位根据《会计法》和黄陵县财政局有关财务制度规定，以上级主管单位财务制度为指导，结合本单位业务工作特点，制订并完善了包括内部财务控制、财务公开、重点支出管理、会计报销、资产管理、现金及账户管理等财务管理制度。

在预算管理上：执行事前预算评审，事后进行结算评审，保证预算支出的有效性；在项目实施上，严格遵循招投标手续；在项目验收上聘请监理；在日常管理上，制定《维修管理制度》、《突发事件应急预案》，做到有规有矩、有章有程。如遇突发事件或不可抗力因素引起的突发情况，立即启动应急预案，上报上级单位，妥善处理。

（四）不确定因素和风险控制措施

1、影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

（1）政策风险及响应措施

政策风险：运用土储债购买土地项目受国家政策影响较大，而国家在制定相关政策时又不得不为了应对经济形势的变化而进行频繁调整；因此，各项土地收储计划表现出较强的政策被动性。土地储备融资政策在过去几年中经历了多次重大调整：例如，2016 年发布的《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通

知》（财综〔2016〕4号）明确禁止土地储备机构向金融机构举借土地储备贷款，要求通过发行地方政府债券筹集资金，但经过三年的试行期后，2019年9月，国务院常务会议又提出地方政府专项债资金不得用于土地储备和房地产相关领域。前后两极反转的政策调整使得地方政府和相关企业在规划和实施土储项目时面临较大的不确定性。

响应措施：为应对土地储备/回购等相关政策风险，应尽快完善土地储备相关地方法律或行政法规，通过调整政府职能、规范政府行为，大大减少由于政府不当干预所带来的土地储备风险。项目单位需持续关注国家政策对行业的限制，在经营期间合理运用国家资源达到双赢局面，减少行业政策对土地收储/回购和未来规划的影响。

（2）价格博弈风险及响应措施

价格博弈风险：土地收回价格是地方政府与土地使用权人博弈的关键要点。若收回价格过高，土地储备机构投资成本增加，项目融资与收益平衡难以满足要求；若收回价格过低，可能影响现有土地市场价格，也会影响企业自身利益，对希望“换仓开发”的企业资金帮助有限。此外，部分土地可能存在多个合作方，由于各方利益诉求无法达成一致，土地收回推进进度和效率将大打折扣。

响应措施：首先，土地储备机构应委托经备案的土地估价机构，对拟收回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。同时，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，报政府批准确认。其次，土地储备机构需与土地使用权人进行多轮协商，充分考虑各方利益诉求，确保价格合理公正。对于存在多个合作方的情况，可以分别与各方进行沟通，寻求共识。

（3）复杂的债权债务风险及响应措施

复杂的债权债务风险：企业业主为了补充现金流，可能已将闲置土地进行抵押，土地往往存在复杂的债权债务关系。为确保土地在收回前无任何法律纠纷、保障交易的安全性和合法性，企业与土储机构就土地收回收购项目协商一致后，应同步通知相关抵押权人。

响应措施：在拟订闲置土地处置方案时，自然资源主管部门应当书面通知相关抵押权人。这一措施确保抵押权人知晓土地处置的进展，避免因信息不对称导

致的法律纠纷。

（4）部门协调风险及响应措施

协同机制不完善：土地收储/回收涉及多个部门，需要建立多部门、第三方机构协同机制。如果协调不畅，将影响土地收储的进度和效果。同时，土地收储过程中，信息不透明可能导致各方对土地状况、债权债务关系等信息了解不充分，增加交易风险。

响应措施：建立健全协同高效的跨部门综合监管工作机制，明确议事会商、情况通报等工作要求，有效整合监管资源，统筹监管政策制定，督促监管责任落实，推动监管信息共享，组织联合执法检查，有效预防土地收储/回购中多部门协同困难和信息不透明的风险，确保土地收储工作的顺利推进。

2、影响项目收益的风险及控制措施

（1）市场风险及响应措施

市场风险：土地储备制度的运作一般分成收购、平整和早期投资、出让等三个阶段。这三个阶段都存在市场环境变化、利率波动等一些不确定因素，可能引起运作成本的预期外波动。而开发过程中如遇复杂的地理结构和不合理的地下结构，都会极大地增加开发成本。由于市场大环境受到房地产和经济下行压力的影响，如果投资不合理，盲目开发，有可能导致收不抵支。再有，在土地出让阶段亦存在出让风险。如前几年新冠疫情导致房地产市场波动，在土地出让阶段出现周边交易“流拍”等情况，其结果是地价低于成本出售或土地积压，或者部分地块不能顺利出让。

响应措施：项目前期阶段，充分考虑可能增加的各项费用，在遵循节约的原则下尽量预留一定弹性空间，保证相对充足的预备费；考虑市场环境变化和利率波动风险，及时调整收储计划、土地出让价格和条件。在土地回购前期进行对地块现状、地理结构、地质状况及周边环境的影响、问题等尽可能精确摸查，合理规划地块用途，以免造成不必要的浪费；建立严格的成本控制和管理体系，确保土地平整和早期投资阶段的费用在预算范围内。在土地出让阶段，根据市场情况调整出让策略，如降低起拍价、延长付款期限、提供优惠政策等，吸引更多的竞拍者；建立土地出让风险预警机制，及时发现和解决潜在问题，防止土地流拍和低价出让。

（2）财务风险及响应措施

财务风险：一是因本项目投入资金较大，建设资金部分采取申请土储专项债券融资解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而产生使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，项目可能出现资金周转困难；二是对总投资的或有调整都会导致项目财务风险。本项目的投资估算编制是基于目前的政策、法规、市场等因素，这些因素未来很可能出现变化，因此投资估算存在偏离风险。

响应措施：在项目决策阶段，依据现有资料 and 具体分析方法，对建设工程项目的投资数额进行科学估计；充分考虑项目的特点进行周密的工期安排，制定详细的项目资金使用计划，确保资金在各个阶段的合理分配和使用，避免资金紧张，保证按期完工；建立财务预警分析指标体系防范财务风险，编制现金流量预算，确保项目有足够的现金用于各种支出。

3、影响融资平衡结果的风险及控制措施

（1）信用风险及响应措施

信用风险：主要包括政府信用风险和申请人自身的偿债风险。政府信用风险表现为政府未能及时将土地出让收入划给土地储备机构，导致土地储备机构无力按期还贷。申请人自身的偿债风险则与其财务状况、经营管理能力等因素密切相关。

响应措施：为降低信用风险，申请人应建立健全风险管理体系，加强内部管理，提高资金使用效率。同时，与政府部门建立稳定的合作关系，确保土地出让收入的及时划转。此外，申请人还应提高自身的信用评级，以降低融资成本并增强投资者的信心。

（2）资金监管与偿债风险及响应措施

资金监管与偿债风险：土地储备专项债券资金使用不规范，可能被挪用或滥用，影响项目的正常推进；土地收储过程中资金循环周期长，回流时间难以把握，政策上没有严格的限制，导致资金使用效率低下；土地储备专项债券资金用于非发债项目，导致项目收益无法覆盖债务，影响偿债资金来源；发债项目的投入成本和未来收益测算不准确，导致项目无法自给自足，导致偿债资金不足。

响应措施：发债前详细测算发债项目的投入成本和未来收益，确保投入和收益达到平衡。对于无法达到收支平衡的项目或地块，通过其他财政资金予以保障，暂不举债；建议探索采取“资金监管+优先偿债”的方式开展土地收回收购，在确定拟收回地块的债券资金发行计划后，土储机构与企业通过回购协议约定，企业

开立资金监管账户用于专项承接债券资金，优先用于解除土地存量债权债务关系，该模式有利于减少企业其他资金占用，且通过资金监管方式保障债权人利益；项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼、项目收益及时足额缴入国库并用于偿债本息，以增强项目的抗风险能力。

（3）专项债券融资风险及响应措施

专项债券融资风险：土地储备专项债券的偿债资金来自对应项目的土地出让收入，但土地储备项目实施周期长，具有不确定性，可能出现提前出让或延迟出让的情况，导致违约风险。

响应措施：依据预算法和国发〔2014〕43 号文件，借鉴国外市政债券管理经验，强化项目收益和融资自求平衡的管理理念，发挥专项债券项目对应专项收入、资产的偿债保障作用；建立专项债券偿债备付金制度，确保实现省内各市、县区域盘口平衡，省级政府承担兜底责任，确保按时足额还本付息。

五、项目预期绩效的可持续性

根据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）要求，按照市场规则向投资者进行详细的项目信息披露，保障投资者权益，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

六、项目投资

（一）项目投资构成

本项目总投资为 13,513.7046 万元。

（二）投资测算依据和标准

1、法律、法规及相关政策依据

- （1）《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）；
- （2）《中华人民共和国土地管理法》（2019 年第三次修正）；
- （3）《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）（2020 年修订）
- （4）《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31 号）；
- （5）《国土资源部关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》（国土

资发〔2018〕51 号）；

（6）《国土资源部关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》（国土资发〔2009〕56 号）；

（7）《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3 号）；

（8）《国有土地上房屋征收与补偿条例》（中华人民共和国国务院令第 590 号）；

（9）《国土资源部关于推进土地节约集约利用评价的指导意见》（国土资发〔2014〕119 号）；

（10）《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第 61 号）；

（11）《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62 号）；

（12）《土地储备管理办法》（国土资规〔2017〕17 号）。

2、地方颁布的法规及相关文件

（1）《陕西省人民政府关于推进节约集约用地的实施意见》（陕政发〔2008〕17 号）；

（2）《陕西省国土资源厅关于印发<陕西省节约集约用地实施细则（试用）>的通知》（陕国土资发〔2014〕56 号）；

（3）陕西省实施《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》办法（陕西省人民政府令第 141 号）。

3、相关技术标准

（1）《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）；

（2）《城市用地分类与规划建设用地标准》（GB50137-2011）；

（3）《土地使用标准汇编》（国土资源部土地利用司、国土资源部土地利用中心编）

（4）《城市建设用地节约集约利用评价操作手册》（2015 年 8 月）；

（5）《城市建设用地节约集约利用评价数据库标准》（2015 年 8 月）；

（6）《陕西省建设工程其他费用定额（2024 版）》；

（7）城市总体规划、土地利用总体规划、基准地价更新和调整技术报告等资料；

（8）项目单位提供的有关数据、资料。

投资概算指标,必须遵循国家的有关建设方针政策,符合国家技术发展方向,贯彻国家发展方向原则,也能适应今后若干年的科技发展水平。坚持技术上先进、可行和经济上的合理,力争以较少的投入取得最大的投资效益。

七、项目预期收益、成本分析

(一) 业务活动预期收入

根据债券发行计划,本项目债券存续期为 2025 年—2030 年,故项目收支测算期间为 2025 年—2030 年。本项目建设期 20 个月,计划于 2026 年 12 月底完成征收工作。

1、收入估算

本项目的现金流入通过土地出让收入实现。

2、土地出让计划

项目规划 2026 年完成土地收储工作,其中,可出让土地为工业用地,面积为 25.439300 公顷(即 381.5895 亩),计划土地分 2027 年、2028 年、2029 年三年出让。2027 年计划出让土地 30.4020 亩,2028 年计划出让土地 64.0710 亩,2029 年计划出让土地 287.1165 亩。土地出让计划详见下表。

表 7-1 土地出让计划表

序号	地块编号	控规规划用途	面积（公顷）	面积（亩）	出让面积（亩）			
					2027 年	2028 年	2029 年	合计
1	DK3	三类工业用地	2.026800	30.4020	30.4020	0.0000	0.0000	30.4020
		防护绿地	0.111900	1.6785	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
2	DK4	三类工业用地	4.271400	64.0710	0.0000	64.0710	0.0000	64.0710
3	DK5	三类工业用地	19.141100	287.1165	0.0000	0.0000	287.1165	287.1165
		公路用地	2.446600	36.6990	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		城镇村道路用地	0.025400	0.3810	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		防护绿地	2.620500	39.3075	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
		河流水面	1.550900	23.2635	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
4	合计		32.194600	482.9190	30.4020	64.0710	287.1165	381.5895

3、土地出让收入定价

收储范围内总收储面积为 32.194600 公顷（482.9190 亩），可出让面积为 381.5895 亩，本次出让价格采用比较法进行预测，通过查阅中国土地市场以及延安市黄陵县相邻地区近三年通过“招、拍、挂”方式已出让同类建设用地实例，从而推出本项目土地出让价格。以下为选取 3 宗工业用地出让信息：

表 7-2 黄陵县周边土地出让价格一览表

宗地位置	土地面积	土地用途	成交价格 (万元)	成交时间	出让单价(万 元/亩)
姚店镇周家湾村	40258.44 m ² (60.3900 亩)	工业用地	2648.0000	2025 年 1 月 10 日	43.8483
宝塔区姚店镇	24804.70 m ² (37.2100 亩)	工业用地	1649.0000	2025 年 1 月 10 日	44.3160
甘泉县道镇麻子街村	0.440100 公顷 (6.6000 亩)	工业用地	230.0000	2024 年 6 月 25 日	34.8485
				平均值：	41.0043

按照调查得到的地块出让价格，3 宗工业用地的出让单价平均值为 41.0043 万元/亩，考虑到 3 宗地块位置，本项目出让年份为 2 年之后，根据谨慎性原则，本项目 2027 年、2028 年、2029 年土地出让单价均按 40.5000 万元/亩。

经测算，本项目在债券存续期内土地出让收入合计为 15454.3748 万元。

项目各年收入情况详见下表：

表 7-3 项目债券存续期内各年收入一览表

序号	地块 编号	控规规划用途	面积 (公顷)	面积 (亩)	出让面积（亩）				2027 年			2028 年			2029 年			合计
					2027 年	2028 年	2029 年	合计	出让价格 (万元/亩)	分用途 出让收入 (万元)	分地块 出让收入 (万元)	出让价格 (万元/亩)	分用途 出让收入 (万元)	分地块 出让收入 (万元)	出让价格 (万元/亩)	分用途 出让收入 (万元)	分地块 出让收入 (万元)	
1	DK3	三类工业用地	2.026800	30.4020	30.4020	0.0000	0.0000	30.4020	40.5000	1231.2810	1231.2810	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	1231.2810
		防护绿地	0.111900	1.6785	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
2	DK4	三类工业用地	4.271400	64.0710	0.0000	64.0710	0.0000	64.0710	0.0000	0.0000	0.0000	40.5000	2594.8755	2594.8755	0.0000	0.0000	0.0000	2594.8755
3	DK5	三类工业用地	19.141100	287.1165	0.0000	0.0000	287.1165	287.1165	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	40.5000	11628.2183	11628.2183	11628.2183
		公路用地	2.446600	36.6990	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
		城镇村道路用地	0.025400	0.3810	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
		防护绿地	2.620500	39.3075	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
		河流水面	1.550900	23.2635	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000	0.0000		0.0000
4		合计	32.194600	482.9190	30.4020	64.0710	287.1165	381.5895		1231.281	1231.281		2594.8755	2594.8755		11628.2183	11628.2183	15454.3748

项目收入预测依据充分，项目收入预测的合理性符合要求。

（二）项目预期支出测算

1、与项目实施发生的各类支出预测

本项目资金支出包括土地储备成本、政策性专项基金及土地储备专项债券付息。

（1）土地储备成本

1）征地和拆迁补偿支出

根据《黄陵县人民政府关于印发黄陵县建设项目统一征地拆迁补偿标准的通知》（黄政发〔2022〕9号），黄陵县其他区域土地补偿安置补助费标准为耕地 47000 元/亩，园地 47000 元/亩，林地 19000 元/亩，草地 17000 元/亩，未利用地 14000 元/亩；林木及青苗补偿费为林(草)地成片林木(草坪)5000 元/亩，旱地 1200 元/亩。

①土地补偿

本次土地征收范围涉及土地补偿的有黄陵县双龙镇西峪村、双龙街村，其中耕地面积为 15.545700 公顷（即 233.1855 亩）、林地面积为 10.921300 公顷（即 163.8195 亩）。

经测算，土地补偿费合计为 1,409.4288 万元。

②地上附着和青苗补偿费

本次土地征收范围涉及土地补偿的有黄陵县双龙镇西峪村、双龙街村，其中旱地面积为 15.576900 公顷（即 233.6535 亩）、林(草)地成片林木(草坪)面积为 10.921300 公顷（即 163.8195 亩）。

经测算，地上附着和青苗补偿费合计为 109.8922 万元。

③拆迁补偿费

根据黄陵县双龙镇工业经济产业园双龙化工片区建设项目房屋征收与补偿的初步方案，本次拆迁范围涉及黄陵县双龙镇西峪村、双龙街村，共拆除 44 个院落，每座院落暂定按照 50 万元补偿。

经测算，拆迁补偿费用共计 4,150.0000 万元。

2）土地开发支出

主要是五通一平涉及的道路、供水、供电、排水、通讯及场地平整等费用，经测算，债券存续期内土地开发支出合计 7,509.5836 万元。

表 7-4 项目债券存续期内土地储备成本一览表

序号	地块编号	权属	地类	面积 (公顷)		面积 (亩)		土地补偿安置补助费 (万元)			林木及育苗补偿费 (万元)		拆迁补偿费 (万元)			土地开发成本 (万元)										建设期利息 (万元)	总投资 (万元)															
								补助标准 (元/亩)	补助费 (万元)		补助标准 (元/亩)	补偿费 (万元)		拆迁数量 (院)	补偿标准 (元/院)	补偿费 (万元)	道路	供水	供电	排水	通讯	照明	绿化	场地平整	合计																	
1	地块三	西峪村	村庄	2.138700	2.138700	32.0805	32.0805						32	500000	1600.0000	1600.0000	235.2533	67.9384	97.0548	53.3801	38.8219	0.0000	0.0000	6.4161	498.8646	53.3201	2152.1847															
2	地块四	双龙街村	旱地	0.289200	4.271400	4.3380	64.0710	47000	20.3886	125.0658	1200	0.5206	27.9856				300.0000	469.8466	135.6861	193.8373	106.6105	77.5349	0.0000	0.0000	12.8142	996.3296	36.8204	1486.2014														
3			其他林地	3.662000		54.9300		19000	104.367		5000	27.4650																														
4		田坎	0.004400	0.0660		47000		0.3102																																		
5		双龙街村	村庄	0.315800		4.7370						6		500000	300.0000																											
6	地块五	西峪村	旱地	0.042400	25.784500	0.6360	386.7675	47000	2.9892	1284.3630	1200	0.0763	81.9066				2250.0000	2836.2501	819.0755	1170.1079	643.5593	468.0431	0.0000	0.0000	77.3535	6014.3894	244.6595	9875.3185														
7			田坎	0.001000		0.0150		47000	0.0705																																	
8		双龙街村	旱地	14.482600		217.2390		47000	1021.0233		1200	26.0687																														
9			乔木林地	1.275900		19.1385		19000	36.3632		5000	9.5693																														
10			其他林地	5.383300		80.7495		19000	153.4241		5000	40.3748																														
11			农村道路	0.223500		3.3525																																				
12		西峪村	沟渠	0.081200		1.2180					1284.3630				81.9066																2250.0000	2836.2501	819.0755	1170.1079	643.5593	468.0431	0.0000	0.0000	77.3535	6014.3894	244.6595	9875.3185
13			田坎	0.010700		0.1605		47000	0.7544																																	
14		西峪村	旱地	0.731500		10.9725		47000	51.5708		1200	1.3167																														
15			乔木林地	0.600100		9.0015		19000	17.1029		5000	4.5008																														
16			田坎	0.015100		0.2265		47000	1.0646																																	
17	西峪村	村庄	0.069500		1.0425								1	500000	50.0000																											
18	西峪村	村庄	2.867700		43.0155								44	500000	2200.0000																											
19	合计			32.194600	32.194600	482.9190	482.9190		1409.4288	1409.4288		109.8922	109.8922			4150.0000	4150.0000	3541.3500	1022.7000	1461.0000	803.5499	584.3999	0.0000	0.0000	96.5838	7509.5836	334.8000	13513.7046														

（2）政策性专项基金

本项目政策性专项基金主要包括农田水利建设资金、教育资金、保障安居工程资金、农业土地开发资金等。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）、《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）、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）、国务院《关于规定国有土地使用权出让收支管理的通知》和《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），按照土地出让收益的 10% 计提。

经测算，本项目政策性专项基金共计 286.1574 万元。

（3）土地储备专项债付息

1) 债券发行费用

本方案计划发行债券期限为 5 年，2025 年发行 10,800.0000 万元，按照债券发行金额的 1% 预计债券发行费用，预计发行费用为 10.8000 万元。

（2）债券利息

按照专项债券发行计划，2025 年发行 10,800.0000 万元债券以年利率 3.0% 预计每年利息，每年付息一次，则在债券存续期内需付息共计 1,620.0000 万元。

债券利息支出预计情况如下表所示：

表 7-5 2025-2030 年债券利息支出预测表

单位：万元

年度	应付利息
2025	0.0000
2026	324.0000
2027	324.0000
2028	324.0000
2029	324.0000
2030	324.0000
合计	1,620.0000

八、其他内容

本项目将按照专项债资金管理要求，最大限度地实现整体目标，并及时做好

项目专项债管理工作。

3、事前绩效评估指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	标准值	分值
决策 (40)	项目实施的必要性 (10)	任务明确性	国家法律法规、国民经济和社会发展规划、地方经济社会发展战略等是否有相关规定要求	明确	2
		需求客观性	项目设立是否具有现实需求	客观	3
		手段最优性	该项目是否是解决问题最优手段，是否可以通过政府购买服务、市场化运作或用现有项目代替	最优	3
		效益明显性	项目是否有明显的经济、社会、生态效益等	明显	2
	项目实施的公益性 (5)	项目公益性	项目是否属于市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、社会管理、国家安全等公共领域	公益	5
	项目实施的收益性 (10)	项目收益性	项目的实施是否具有明确的收益渠道	有收益	5
		收益可靠性	项目收益是否能够可靠实现	可靠	5
	绩效目标 (10)	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际	合理	5
		绩效指标明确性	依据绩效目标设置的绩效指标是否清晰、细化、可衡量	明确	5
	建设投融资合规性 (5)	立项合规性	项目申请、设立过程是否符合相关要求	合规	3
		项目重复性	项目资金有无重复支持	不重复	2
内容 (30)	项目成熟度 (10)	实施可行性	项目是否经过严格的可行性论证，实施条件是否成熟，实施计划科学可行	可行	2
		组织有效性	项目管理组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确，是否能够有效运转	有效	2
		措施匹配性	项目措施是否与待解决问题相匹配，能够切实发挥作用	匹配	2
		可借鉴性	项目单位或其他地区有无可借鉴的类似项目经验和做法	存在	2
		手续完备性	项目前期手续是否完备	完备	2
	财务测算合理	收入预测合理性	评估项目收入预测是否合理	合理	3

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	标准值	分值
	性（10）	成本预测合理性	评估项目成本预测是否依据相关标准制定，是否科学合理	合理	3
		收益预测合理性	评估项目收益预测是否合规合理	合理	4
	债券资金需求合理性（10）	债务政策相符性	项目是否国家、地方债务相关政策文件要求	符合	3
		债券申请充要性	项目申请专项债券资金的理由和依据是否充分必要	充要	3
		债务资金与项目收益匹配性	项目申报专项债券资金规模与项目收益大小是否匹配	匹配	4
管理（30）	项目偿债计划可行性（10）	计划明确性	项目是否有明确的偿债计划和应急安排	明确	5
		计划可行性	项目偿债计划是否切实可行	可行	5
	风险可控性（10）	风险识别全面性	项目是否对偿债风险点进行系统全面地识别	全面	5
		风险应对可行性	针对上述风险点有无制定切实可行的风险应对措施	可行	5
	资金来源和到位可行性（10）	筹资合规性	项目资金来源是否合法合规、真实可靠，是否存在违规融资举债行为	合规	3
		到位可合性	各渠道资金能否及时、足额到位，有无补救措施	可行	4
		监管明确性	筹资监管机制是否明确	明确	3
	总分				100

4、事前绩效评估财政审核意见表

政府专项债券项目事前绩效评估
财政审核意见表

项目名称	2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目				
申报部门（单位）	黄陵县土地收购储备拍卖中心				
财政审核处室		审核人及电话			
审核 评分	审核内容	分值	评分解释	得分	评分说明
	形式规范	20	考察部门（单位） 自评表形式是否 规范	20	
	内容完整	20	考察部门（单位） 基本信息表与绩 效目标申报表填 写是否完整	17	
	材料齐全	20	考察部门（单位） 提供的佐证材料 是否齐全	20	
	依据充分	20	考察部门（单位） 运用材料是否正 确、逻辑是否清 晰、论证是否成 立	20	
	测算科学	20	考察部门（单位） 对投资、收益测 算是否科学合理	20	
	合计	100 分		97 分	
审核结果	<input checked="" type="checkbox"/> 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/> 中 <input type="checkbox"/> 差				
审核意见	同意				



审核日期： 年 月 日

5、事前绩效评估自评表

政府专项债券项目事前绩效评估自评表

部门名称（盖章）：黄陵县土地收购储备拍卖中心						
项目名称		2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目				
部门负责人		贺军乾	联系人及电话		贺军乾 13891175700	
项目实施周期		2025 年 5 月—2026 年 12 月		属性	<input checked="" type="checkbox"/> 新增 <input type="checkbox"/> 到期申请延续	
项目总投资		项目总投资 13,513.7046 万元 其中：1、专项债券资金 10,800.0000 万元；2、地方财政资金 2,713.7046 万元；				
收储规模		本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩）。				
评估结论		本项目予以支持				
一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	标准值	分值	得分
决策 (40)	项目实施的必要性 (10)	任务明确性	国家法律法规、国民经济和社会发展规划、地方经济社会发展战略等是否有相关规定要求	明确	2	2
		需求客观性	项目设立是否具有现实需求	客观	3	3
		手段最优性	该项目是否是解决问题最优手段，是否可以通过政府购买服务、市场化运作或用现有项目代替	最优	3	3
		效益明显性	项目是否有明显的经济、社会效益等	明显	2	2
	项目实施的公益性 (5)	项目公益性	项目是否属于市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、社会管理、国家安全等公共领域	公益	5	5
	项目实施的收益性 (10)	项目收益性	项目的实施是否具有明确的收益渠道	有收益	5	5
		收益可靠性	项目收益是否能够可靠实现	可靠	5	5
	绩效目标 (10)	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际	合理	5	5
		绩效指标明确性	依据绩效目标设置的绩效指标是否清晰、细化、可衡量	明确	5	4
	建设投	立项合规性	项目申请、设立过程是否符合相关要求	合规	3	3

2025年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券实施方案

	资合规性（5）	项目重复性	项目资金有无重复支持	不重复	2	2
内容（30）	项目成熟度（10）	实施可行性	项目是否经过严格的可行性论证，实施条件是否成熟，实施计划科学可行	可行	2	2
		组织有效性	项目管理组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确，是否能够有效运转	有效	2	2
		措施匹配性	项目措施是否与待解决问题相匹配，能够切实发挥作用	匹配	2	2
内容（30）		可借鉴性	项目单位或其他地区有无可借鉴的类似项目经验和做法	存在	2	2
		手续完备性	项目前期手续是否齐备	齐备	2	2
	财务测算合理性（10）	收入预测合理性	评估项目收入预测是否合理	合理	3	3
		成本预测合理性	评估项目成本预测是否依据相关标准制定，是否科学合理	合理	3	3
		收益预测合理性	评估项目收益预测是否合规合理	合理	4	4
	债券资金需求合理性（10）	债务政策相符性	项目是否国家、地方债务相关政策文件要求	符合	3	3
		债券申请充要性	项目申请专项债券资金的理由和依据是否充分必要	充要	3	3
		债务资金与项目收益匹配性	项目申报专项债券资金规模与项目收益大小是否匹配	匹配	4	4
管理（30）	项目偿债计划可行性（10）	计划明确性	项目是否有明确的偿债计划和应急安排	明确	5	5
		计划可行性	项目偿债计划是否切实可行	可行	5	5
	风险可控性（10）	风险识别全面性	项目是否对偿债风险点进行系统全面的识别	全面	5	4
		风险应对可行性	针对上述风险点有无制定切实可行的风险应对措施	可行	5	5
	资金来源和到位可行性（10）	筹资合规性	项目资金来源是否合法合规、真实可靠，是否存在违规融资举债行为	合规	3	3
		到位可合性	各渠道资金能否及时、足额到位，有无补救措施	可行	4	4
监管明确性		筹资监管机制是否明确	明确	3	3	
总分					100	98

部门名称 (盖章): 黄陵县土地收购储备拍卖中心

日期: 2025年3月9日