

2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目专 项债券实施方案

财政部门：清涧县财政局

主管部门：清涧县自然资源和规划局

项目单位：清涧县国土统征储备中心

编制日期：二〇二五年四月

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	19
1.7主管部门责任	20
二、项目经济社会效益	23
2.1社会效益	23
2.2经济效益	24
三、项目投资估算及资金筹措方案	26
3.1编制依据及原则	26
3.2项目总投资	26
3.3资金投资计划	32
3.4资金筹措原则	32
3.5项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	32
3.6债券发行计划	33
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	34
4.1现金流入	34

4.2现金流出	35
4.3资金平衡分析	36
4.4结论	38
五、项目风险分析	39
5.1影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	39
5.2影响项目收益的风险及控制措施	39
5.3影响融资平衡结果的风险及控制措施	42
六、事前绩效评估	45
6.1评估对象	45
6.2评估方式和方法	45
6.3评估内容与结论	50
6.4相关建议	62
6.5其他需要说明的问题	62

一、项目概况

1.1项目名称

项目名称：2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目。

1.2项目单位

项目单位：清涧县国土统征储备中心。

1.3项目性质

新增土储。

1.4收储规模

项目土地收储范围为七宗地，如表1-1所示。

表1-1 项目土地收储范围表

序号	地块名称	位置范围	收储面积（公顷）	收储面积（亩）
1	地块一	石台寺加油站旁	1.363253	20.4488
2	地块二	石台寺广场旁	2.031941	30.4791
3	地块三	剧院旁	3.082909	46.2436
4	地块四	方舱	1.271844	19.0777
5	地块五	师家园则	2.392332	35.8850
6	地块六	林业沟	1.285977	19.2897
7	地块七	稍门沟	1.307768	19.6165
8	合计		12.736024	191.0404

1.5收储计划

2025 年榆林市清涧县主城区土地收储项目（下称：收储项目）共涉及 7 个地块，总收储面积 12.736024 公顷（191.0404 亩）。

（一）土地原权属情况

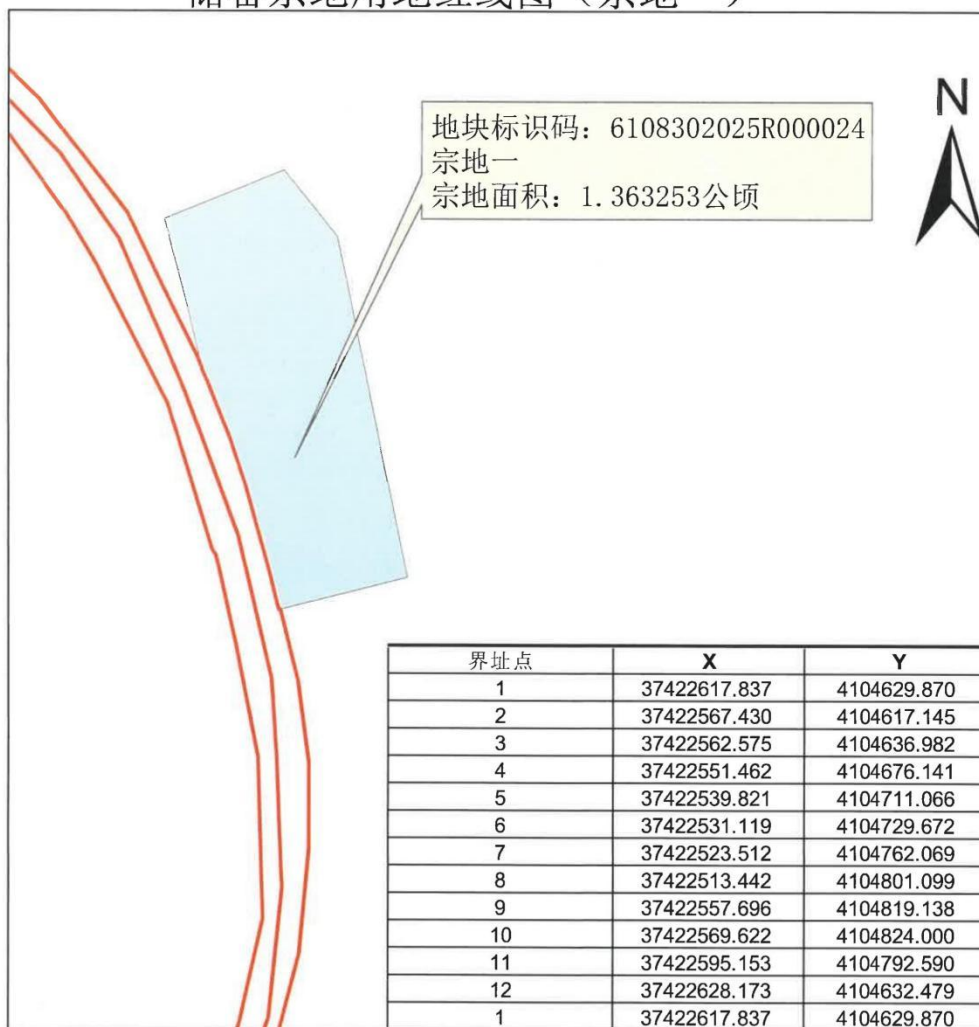
收储项目宗地一（地块标识码：6108302025R000024）、宗地二（地块标识码：6108302025R000039）、宗地五（地块标识码：6108302025R000065）原土地权属为国有土地，已依法收回；宗地

三（地块标识码：6108302025R000046）、宗地四（地块标识码：6108302025R000053）原土地权属为集体土地，已获取农用地转用和土地征收批复；宗地六（地块标识码：6108302025R000076）、宗地七（地块标识码：6108302025R000085）原土地权属为国有土地，已签订收购协议，依法收回。收储项目共涉及 7 个地块不存在抵质押、查封等情况。

（二）现状用途

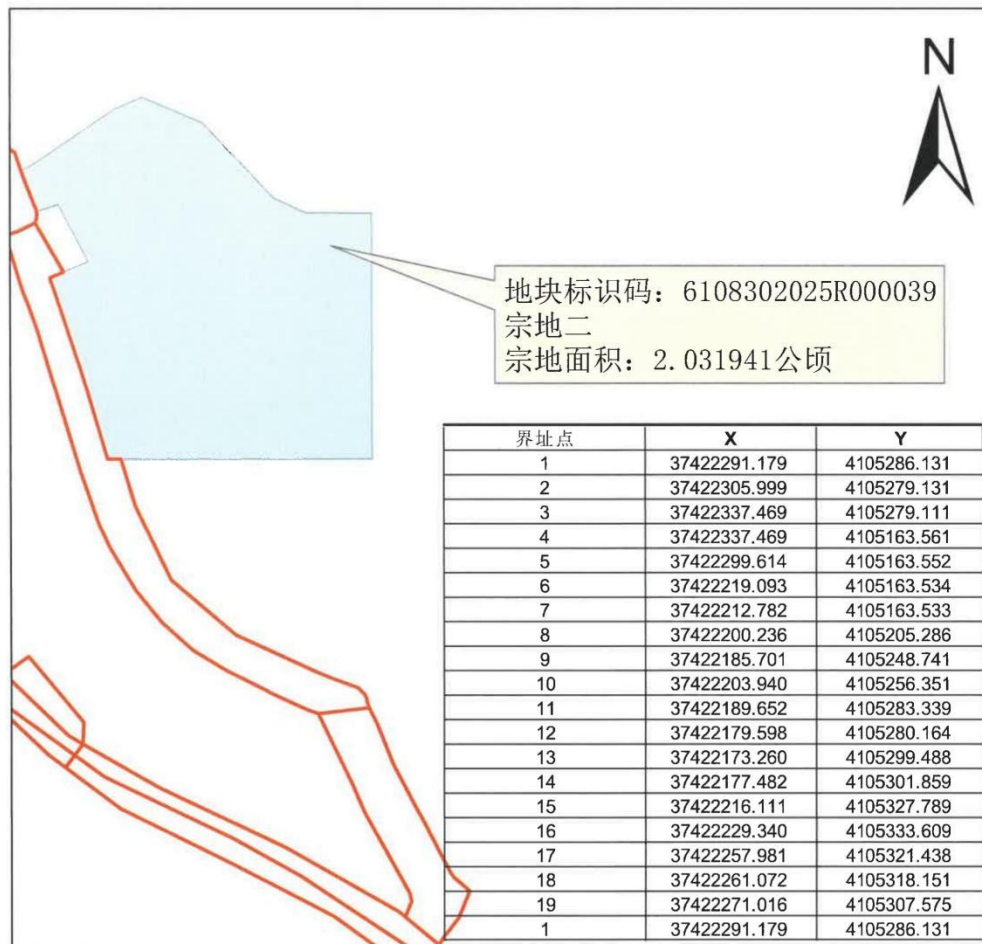
收储项目宗地一（地块标识码：6108302025R000024）、宗地二（地块标识码：6108302025R000039）、宗地三（地块标识码：6108302025R000046）、宗地四（地块标识码：6108302025R000053）、宗地五（地块标识码：6108302025R000065）现状用途为待开发利用，宗地六（地块标识码：6108302025R000076）、宗地七（地块标识码：6108302025R000085）为老城区城镇住宅。各地块用地红线图如 1-1 所示，现状航拍影像图如 1-2 所示。

储备宗地用地红线图（宗地一）



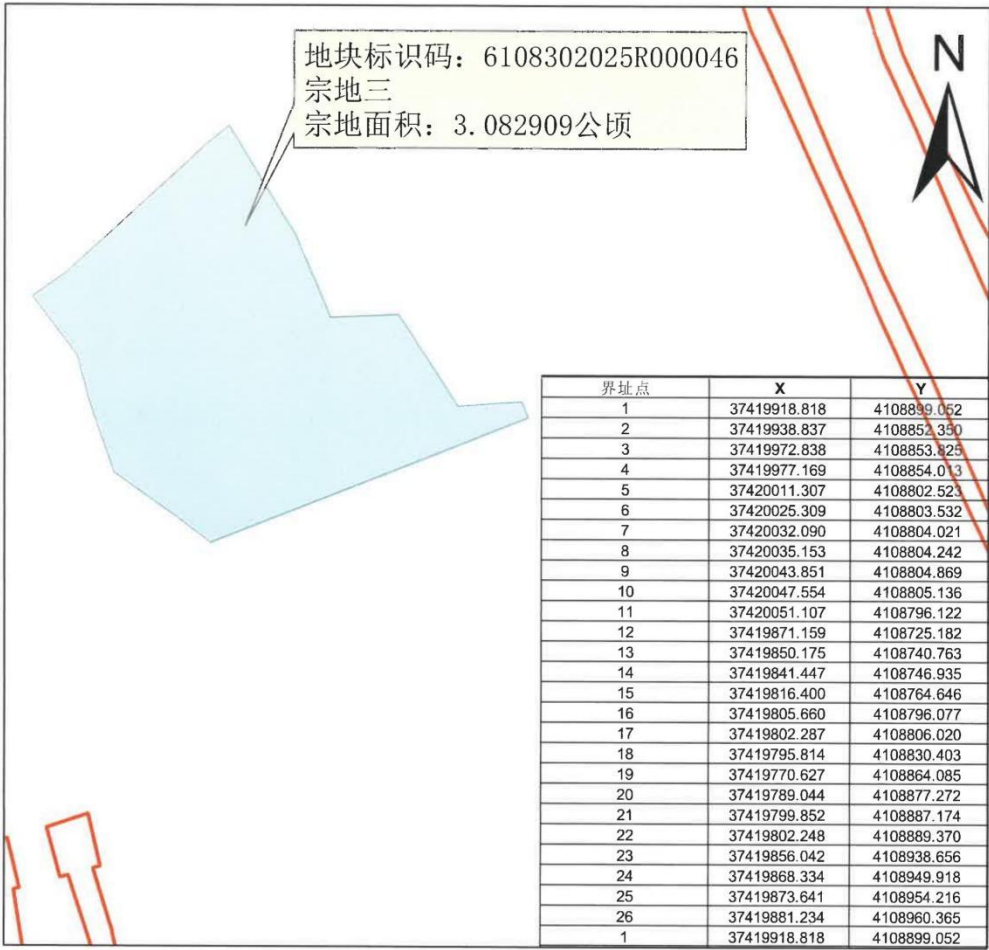
地块情况一览表			
基本情况	所属行政区		清涧县
	项目类型		城镇住宅用地
	征储供计划目标		储备供应
用地情况	净用地面积(公顷)		1.363253
	其中	已征用完善整备	1.363253

储备宗地用地红线图（宗地二）



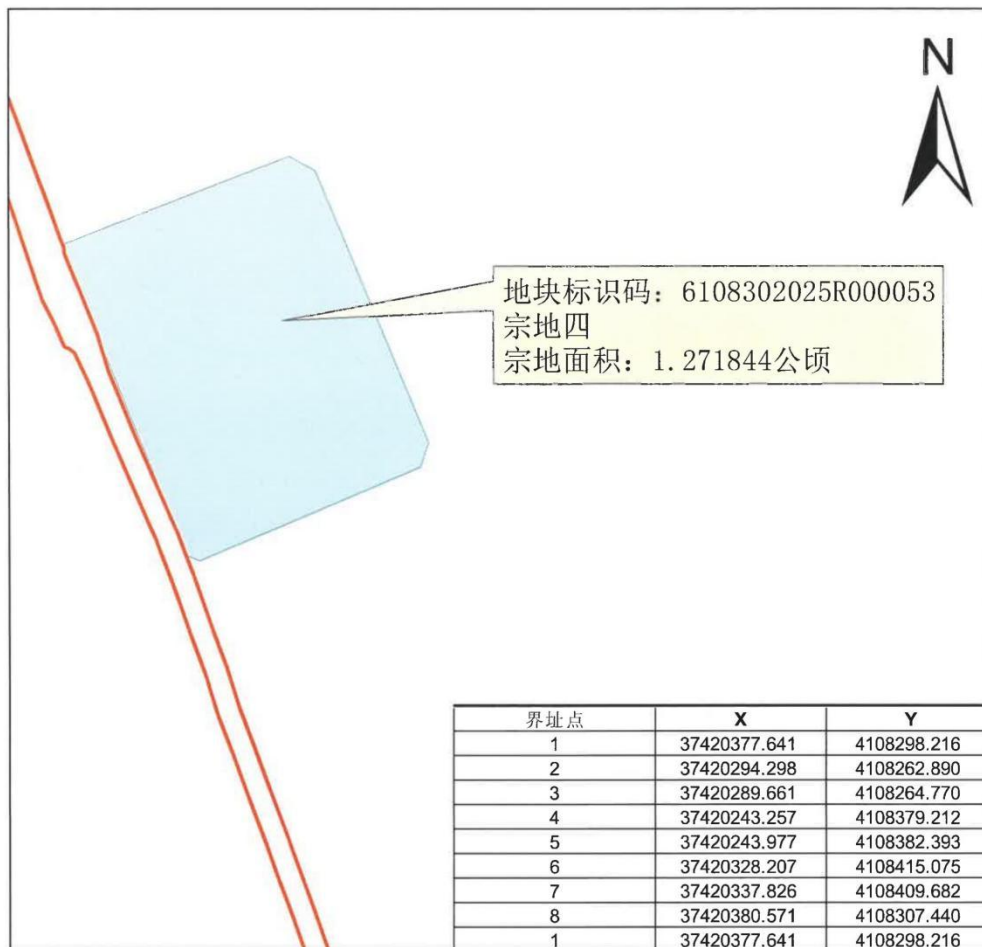
地块情况一览表		
基本情况	所属行政区	清涧县
	项目类型	城镇住宅用地
	征储供计划目标	储备供应
用地情况	净用地面积(公顷)	2.031941
	其中	已征用完善整备 2.031941

储备宗地用地红线图（宗地三）



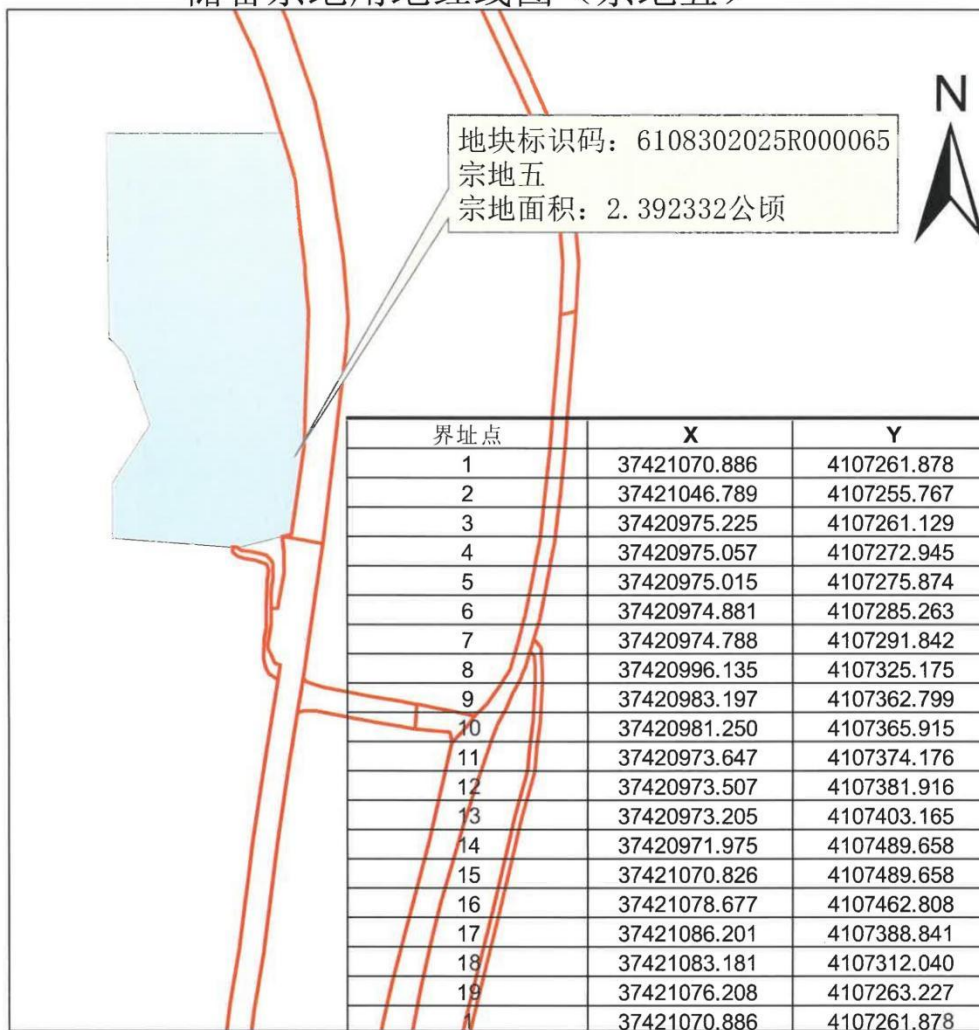
地块情况一览表			
基本情况	所属行政区		清涧县
	项目类型		商业服务业用地
	征储供计划目标		储备供应
用地情况	净用地面积(公顷)		3.082909
	其中	已征用完善整备	3.082909

储备宗地用地红线图（宗地四）



地块情况一览表			
基本情况	所属行政区		清涧县
	项目类型		城镇住宅用地
	征储供计划目标		储备供应
用地情况	净用地面积(公顷)		1.271844
	其中	已征用完善整备	1.271844

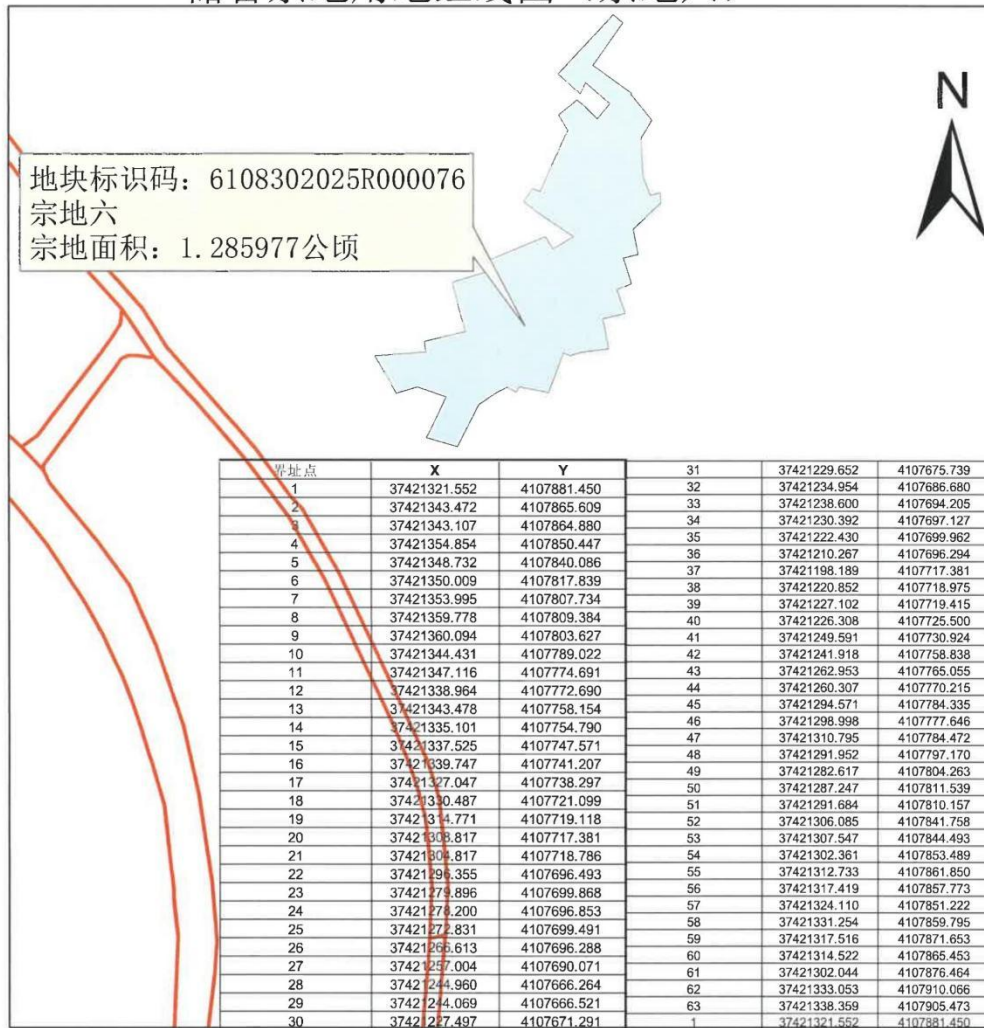
储备宗地用地红线图（宗地五）



地块情况一览表

基本情况	所属行政区		清涧县
	项目类型		城镇住宅用地
	征储供计划目标		储备供应
用地情况	净用地面积(公顷)		2.392332
	其中	已征用完善整备	2.392332

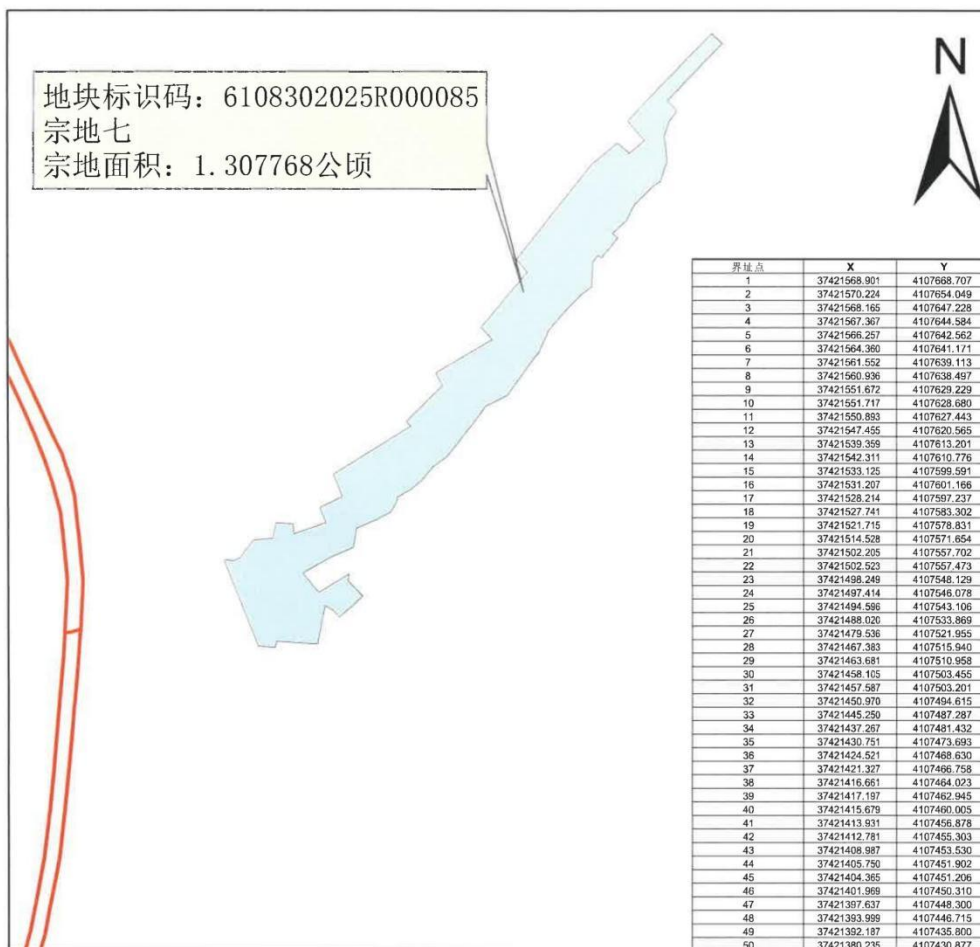
储备宗地用地红线图（宗地六）



地块情况一览表

基本情况	所属行政区		清涧县
	项目类型		城镇住宅用地
	征储供计划目标		储备供应
用地情况	净用地面积(公顷)		1.285977
	其中	已征用完善整备	1.285977

储备宗地用地红线图（宗地七）



地块情况一览表			
基本情况	所属行政区		清涧县
	项目类型		城镇住宅用地
	征储供计划目标		储备供应
用地情况	净用地面积(公顷)		1.307768
	其中	已征用完善整备	1.307768

图1-1 各宗地用地红线图

宗地现状航拍影像图（宗地一）



宗地现状航拍影像图（宗地二）



宗地现状航拍影像图（宗地三）



宗地现状航拍影像图（宗地四）



宗地现状航拍影像图（宗地五）



宗地现状航拍影像图（宗地六）



宗地现状航拍影像图（宗地七）

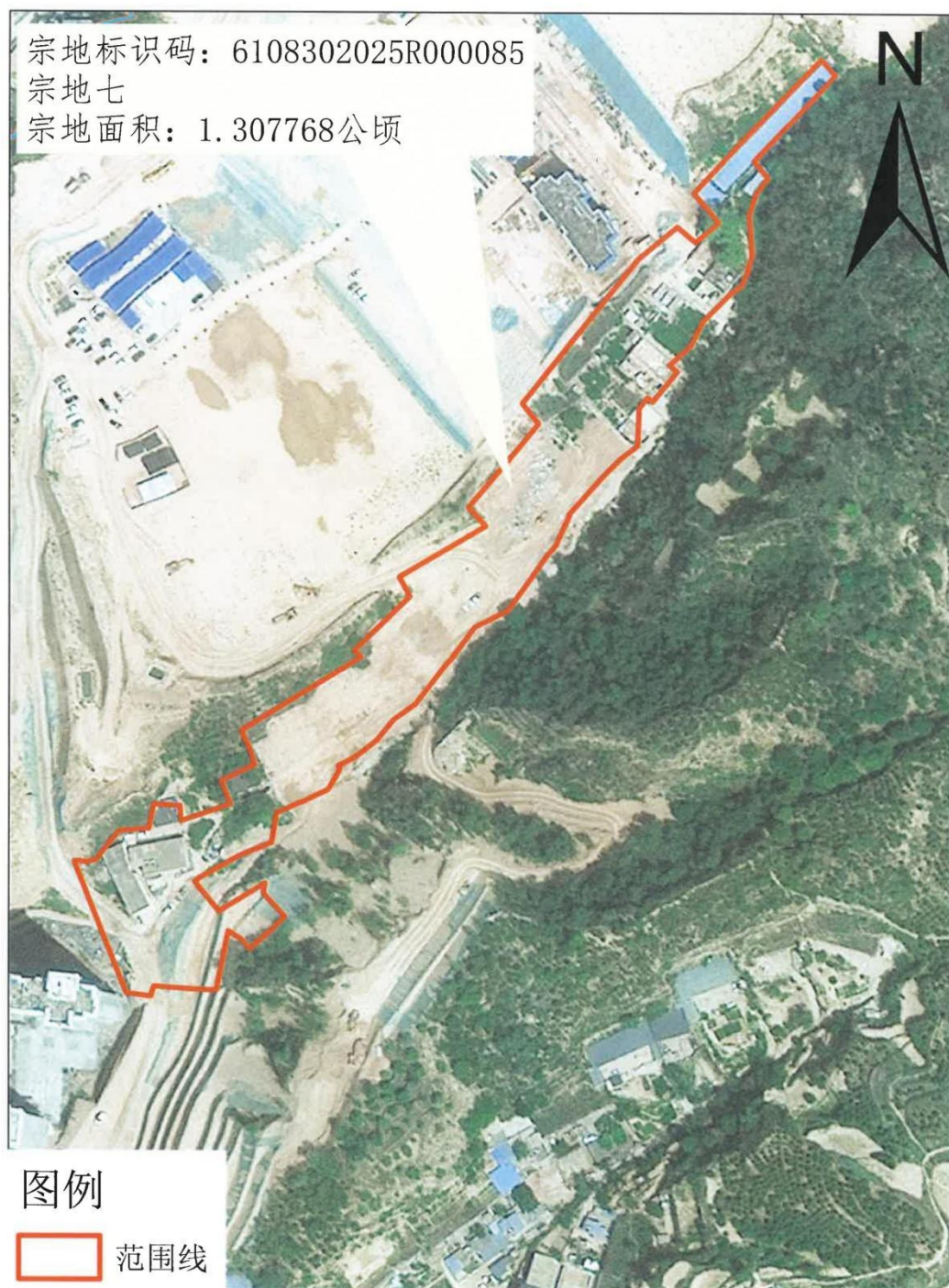


图1-2 各宗地现状航拍影像图

（三）符合规划情况

根据清涧县人民政府《关于调整七宗国有建设用地规划用途的批复》（清政函〔2025〕20号）文件批复，收储项目涉及的7个地块属于中心城区范围内，符合城镇开发边界相关要求，规划用途与总体规划一致，规划用途、容积率等主要经济技术指标将纳入正在编制的国土空间详细规划，并在国土空间详细规划批复中予以落实。本项目目前已取得前期手续如表1-2及如图1-3所示。

表1-2 已取得前期手续情况表

序号	文件或批复文件名称	文号	备注
1	清涧县人民政府关于收回五宗国有建设用地使用权的批复	清政函〔2025〕19号	地块一、地块二、地块五、地块六、地块七（依法收回）
2	关于清涧县2022年第十八批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2023〕339号	地块三（农转征）
3	关于清涧县2009年度第一批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2010〕163号	地块四（农转征）
4	清涧县人民政府关于清涧县2025年土地储备计划的批复	清政函〔2025〕18号	
5	清涧县人民政府关于调整七宗国有建设用地规划用途的批复	清政函〔2025〕20号	

（四）收储后计划使用用途及面积

宗地一：面积为 1.363253 公顷（20.4488 亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地二：面积为 2.031941 公顷（30.4791 亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地三：面积为 3.082909 公顷（46.2436 亩），规划用途为商业服务业用地；宗地四：面积为 1.271844 公顷（19.0777 亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地五：面积为 2.392332 公顷（35.8850 亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地六：面积为 1.285977 公顷（19.2897 亩），规划用途为城镇住宅用地；宗地七：面积为 1.307768 公顷（19.6165 亩），规划用途为城镇住宅用地。

1.6项目总投资

本项目总投资为12064.89万元，其中土地征地补偿费及房屋拆迁补偿费为6315.15万元，工程费用为5127.85万元，工程建设其他费用为353.20万元，基本预备费用为268.69万元。详细见表1-3所示。

表1-3 项目投资明细表

单位：万元

序号	费用项目	投资	备注
一	土地征地补偿费及房屋拆迁补偿费	6315.15	
二	工程费用	5127.85	
三	其他费用	353.20	
四	基本预备费	268.69	
五	合计	12064.89	

1.7主管部门责任

（一）前期工作

1、制定收储计划：根据城市总体规划、土地利用规划和年度土地供应计划，编制土地收储计划，明确收储范围、时序和用途。

2、可行性研究：对拟收储土地进行权属调查、现状评估（如污染状况、地上物情况等），确保收储的科学性和可行性。

（二）土地权属与审批权属核查

明确土地权属（国有或集体土地），核实土地使用权人、地上建筑物及附属物信息。

1、依法报批：按《土地管理法》等法规履行审批程序，如集体土地需办理征收审批手续，国有土地需完成收回程序。

2、争议处理：协调解决土地权属纠纷，确保收储合法性。

（三）补偿与安置

1、制定补偿方案：依据法规和政策，制定土地、房屋、青苗等补偿标准，保障原权利人合法权益。

2、资金保障：确保补偿资金足额到位，监督补偿款发放，防止拖欠或挪用。

3、安置协调：涉及集体土地征收时，落实被征地农民的社保安置和长远生计保障措施。

（四）土地整理与储备

1、土地平整：对收储土地进行拆除、清理、污染治理（如土壤修复）等前期开发，达到“净地”条件。

2、纳入储备库：将完成收储的土地纳入政府储备库，建立台账管理，动态更新信息。

3、临时利用管理：对未供应的储备土地，可依法进行临时出租或绿化，防止闲置。

（五）资金与风险管理

1、融资管理：规范土地储备专项债券或银行贷款的使用，防范债务风险。

2、成本核算：精准核算收储成本（主要包括补偿、开发、利息等），为土地供应定价提供依据。

3、审计监督：配合财政、审计部门对资金 usage 情况进行监督检查。

（六）土地供应与监管

1、供地方案制定：根据市场需求和规划，确定储备土地的供应方式（如招拍挂、协议出让等）。

2、信息公开：依法公示收储范围、补偿标准、供应计划等信息，接受社会监督。

3、后续监管：监督土地受让人按约定用途和时限开发，防止囤地或违规使用。

（七）法律法规与政策执行

1、合规性审查：确保收储程序符合《土地储备管理办法》《土地管理法实施条例》等法规要求。

2、政策衔接：落实国家关于耕地保护、生态红线、节约集约用地等政策，避免触碰红线。

（八）社会维稳

预防因补偿不公、程序瑕疵引发的群体性事件，建立争议调解机制。

（九）环保责任

对污染地块收储前需完成环境风险评估和治理，避免后续开发风险。

二、项目经济社会效益

2.1社会效益

（一）经济激活与就业增长

产业升级：土地整合后引入工业园、物流基地或现代农业项目，推动县域产业结构优化，吸引外部投资。例如，若建设农产品加工园，可延伸农业产业链，提升产品附加值。

（二）基础设施与公共服务提升

民生工程落地：储备土地优先用于学校、医院、公园等建设，填补公共服务短板。如新增一所九年一贯制学校，可缓解学位紧张问题。

交通优化：规划道路拓宽或新建主干道，改善县域交通网络，促进城乡联通。

（三）居住环境改善与社会公平

通过收储低效用地，重建危旧住房，改善低收入群体居住条件。

（四）土地资源高效利用

统一规划建设，避免无序建设住宅、商业等，提高土地利用率。

2.2经济效益

（一）直接经济效益

1.土地增值收益

征地拆迁后，原有土地通过收储、平整和重新规划，可转变为商业、住宅或工业用地。土地出让收入是地方政府的重要财政来源，尤其在城市扩张或产业园区建设中，土地增值潜力显著。

2.固定资产投资拉动

拆迁后的土地开发通常会伴随基础设施建设（如道路、水管网）和新建项目（如住宅小区、商业综合体、工业园区），直接拉动建筑业、建材业等关联产业增长。

（二）间接经济效益

1.产业升级与就业机会

通过拆迁腾退低效用地，可引入新型产业（如现代农业、物流仓储、文化旅游等），推动县域经济结构优化。项目建设期创造建筑、运输等临时岗位；长期运营提供制造业、服务业等稳定就业，增加本地就业岗位。

就业影响：项目建设期提供建筑工人岗位，运营期新增服务业、制造业等就业岗位，缓解当地就业压力。

2.税收增长

本项目投产后，企业缴纳的增值税、企业所得税、房产税等将成为地方财政的长期稳定来源。

3.城镇化进程加速

拆迁改造有助于改善城市面貌，提升公共服务水平吸引人口向县城聚集，推动城镇化率提升。

三、项目投资估算及资金筹措方案

（一）项目投资估算

3.1编制依据及原则

（1）项目前期费：执行国家计委计价格（1999）1283号《建设项目前期工作咨询收费暂行规定》的文件。

（2）建设单位管理费：关于印发《基本建设项目建设成本管理规定》的通知财建[2016]504号。

（3）工程勘察费、工程设计费：执行原国家计委、建设部计价格（2002）10号关于发布《工程勘察设计收费管理规定》的通知。

（4）工程监理费：执行国家发改委、建设部发布的《关于印发建设工程监理与相关事务收费的管理规定》的通知。

（6）招标代理费：执行国家发改委计价格（2002）1980号关于印发《招标代理服务收费管理暂行办法》的通知。

（7）《陕西省建设工程其他费用定额》（陕发改投资[2012]241号）。

（8）国家物价局、统计局公布的物价上涨指数（CPI指数）。

（9）参照当地类似工程的概预算指标。

（10）国家层面相关政策法规。

（11）《中华人民共和国土地管理法》及其实施条例。

（12）《国有土地上房屋征收与补偿条例》。

（13）《陕西省实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》。

（14）《陕西省国有土地上房屋征收与补偿条例》。

3.2项目总投资

本项目项目总投资为12064.89万元，其中土地征地补偿费及房屋拆迁补偿费为6315.15万元，工程费用为5127.85万元，工程建设其他

费用为353.20万元，基本预备费用为268.69万元。各地块投资估算表如表3-1~表3-8所示。

表3-1 投资估算汇总表

单位：万元

序号	费用项目	投资	占比（%）
一	土地征地补偿费及房屋拆迁补偿费	6315.15	52.34%
二	工程费用	5127.85	42.50%
三	工程建设其他费用	353.20	2.93%
四	基本预备费	268.69	2.23%
五	合计	12064.89	100.00%

表3-2 地块一投资估算表

单位：万元

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
一	工程费用					499.90	
(一)	土地平整工程					499.90	
1	场地内排洪工程		2500	m	600.00	150.00	
2	绿化工程		300	m2	1363.25	40.90	
3	供水工程		200	m	600.00	12.00	
4	燃气工程		450	m	600.00	27.00	
5	电力工程		1000	m	600.00	60.00	
6	道路工程		700	m2	3000	210	
二	工程建设其他费用					36.62	
1	项目前期工作费用					3.33	
2	项目建设管理费					8.00	
3	工程勘察费					4.00	
4	工程设计费					10.48	
5	工程监理费					7.01	
6	招标代理服务费用					3.80	
三	预备费	总投资*5%				21.46	
四	合计					557.98	

表3-3 地块二投资估算表

单位：万元

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
一	工程费用					644.96	
(一)	土地平整工程					644.96	
1	场地内排洪工程		2500	m	800.00	200.00	
2	绿化工程		300	m ²	2031.95	60.96	
3	供水工程		200	m	800.00	16.00	
4	燃气工程		450	m	800.00	36.00	
5	电力工程		1000	m	800.00	80.00	
6	道路工程		700	m ²	3600.00	252.00	
二	工程建设其他费用					46.18	
1	项目前期工作费用					4.33	
2	项目建设管理费					10.32	
3	工程勘察费					5.16	
4	工程设计费					13.08	
5	工程监理费					8.69	
6	招标代理服务费用					4.60	
三	预备费	总投资*5%				34.56	
四	合计					725.70	

表3-4 地块三投资估算表

单位：万元

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
一	土地征收补偿费	面积*单价	48000	亩	46.2436	221.97	
二	工程费用					943.29	
(一)	土地平整工程					943.29	
1	场地内排洪工程		2500	m	1200	300.00	
2	绿化工程		300	m ²	3082.92	92.49	
3	供水工程		200	m	1200.00	24.00	
4	燃气工程		450	m	1200.00	54.00	
5	电力工程		1000	m	1200.00	120.00	
6	道路工程		700	m ²	5040	352.80	
三	工程建设其他费用					63.29	
1	项目前期工作费用					3.83	

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
2	项目建设管理费					15.09	
3	工程勘察费					7.55	
4	工程设计费					18.44	
5	工程监理费					12.14	
6	招标代理服务费					6.24	
四	预备费	总投资 *5%				50.33	
五	合计					1278.88	

表3-5 地块四投资估算表

单位：万元

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
一	工程费用					434.91	
(一)	土地平整工程					434.91	
1	场地内排洪工程		2500	m	450.00	112.50	
2	绿化工程		300	m ²	1271.85	38.16	
3	供水工程		200	m	450.00	9.00	
4	燃气工程		450	m	450.00	20.25	
5	电力工程		1000	m	450.00	45.00	
6	道路工程		700	m ²	3000.00	210.00	
二	工程建设其他费用					32.38	
1	项目前期工作费用					2.93	
2	项目建设管理费					6.96	
3	工程勘察费					3.48	
4	工程设计费					9.31	
5	工程监理费					6.26	
6	招标代理服务费					3.44	
三	预备费	总投资 *5%				23.36	
四	合计					490.65	

表3-6 地块五投资估算表

单位：万元

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
一	工程费用					964.10	
(一)	土地平整工程					964.10	
1	场地内排洪工程		2500	m	1000.00	250.00	

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
2	土方开挖及外运		25	m ³	23473.38	58.68	
3	绿化工程		300	m ²	2347.34	70.42	
4	供水工程		200	m	1000.00	20.00	
5	燃气工程		450	m	1000.00	45.00	
6	电力工程		1000	m	1000.00	100.00	
7	道路工程		700	m ²	6000.00	420.00	
二	工程建设其他费用					63.21	
1	项目前期工作费用					6.22	
2	项目建设管理费					15.43	
3	工程勘察费					7.71	
4	工程设计费					15.05	
5	工程监理费					12.38	
6	招标代理服务费					6.42	
三	预备费	总投资*5%				51.37	
四	合计					1078.68	

表3-7 地块六投资估算表

单位：万元

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
一	拆迁安置补偿费用					3008.27	
1	房屋拆迁补偿费用		2000	m ²	9342.44	2438.38	
2	宅基地货币安置补助费		345	m ²	6228.29	214.88	
3	房屋拆除及垃圾清运费		380	m ²	9342.44	355.01	
二	工程费用					762.67	
(一)	土地平整工程					762.67	
1	场地内排洪工程		2500	m	400.00	100.00	
2	土方开挖及外运		24	m ³	128597.98	308.64	
3	土方回填		24	m ³	51439.19	123.45	
4	绿化工程		300	m ²	1285.98	38.58	
5	供水工程		200	m	400.00	8.00	
6	燃气工程		450	m	400.00	18.00	
7	电力工程		1000	m	400.00	40.00	
8	道路工程		700	m ²	1800.00	126.00	
三	工程建设其他费用					53.57	

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
1	项目前期工作费用					4.08	
2	项目建设管理费					12.20	
3	工程勘察费					6.10	
4	工程设计费					15.90	
5	工程监理费					10.05	
6	招标代理服务费					5.24	
四	预备费	总投资 *5%				40.81	
五	合计					3865.32	

表3-8 地块七投资估算表

单位：万元

序号	费用项目	计算方式	单价（元）	单位	数量/面积	总价	备注
一	拆迁安置补偿费用					3084.91	
1	房屋拆迁补偿费用		2000	m ²	9580.46	2500.50	
2	宅基地货币安置补助费用		345	m ²	6386.97	220.35	
3	房屋拆除及垃圾清运费		380	m ²	9580.46	364.06	
二	工程费用					878.02	
(一)	土地平整工程					878.02	
1	场地内排洪工程		2500	m	400.00	100.00	
2	土方开挖及外运		24	m ³	162332.81	389.60	
3	土方回填		24	m ³	64933.12	155.84	
4	绿化工程		300	m ²	1352.77	40.58	
5	供水工程		200	m	400.00	8.00	
6	燃气工程		450	m	400.00	18.00	
7	电力工程		1000	m	400.00	40.00	
8	道路工程		700	m ²	1800.00	126.00	
三	工程建设其他费用					57.95	
1	项目前期工作费用					5.86	
2	项目建设管理费					10.54	
3	工程勘察费					7.02	
4	工程设计费					17.27	
5	工程监理费					11.38	
6	招标代理服务费					5.88	
四	预备费	总投资 *5%				46.80	
五	合计					4067.68	

3.3 资金投资计划

本项目的分年度支出计划详见表3-9。

表 3-9 项目分年度投资计划表

单位：万元

序号	事项	金额（万元）	2025年	2026年	占比（%）
1	财政资金	3064.89	1500	1564.89	25.40%
2	专项债券资金	9000	9000		74.60%
3	合计	12064.89	10500	1564.89	100%

（二）资金筹措方案

3.4 资金筹措原则

（1）筹措渠道多样化

项目的建安资金是项目主要支出，本项目建安费用占比较高，所以在资金筹措时应该尽量确保资金渠道多样化，以不同的组合来降低潜在的风险，提高资金筹措的有效性和稳定性。

（2）筹措计划科学化

不同区位或者不同时期的项目资金来源可能存在差别，在筹措资金时，应当根据实际的项目性质和实施过程制定科学合理的计划，为项目实施提供坚实的资金保障。

（3）筹措过程规范化

本项目资金来源为财政资金和发行项目自求平衡专项债券，财政拨款严格按照国有资金管理规定，专项债券筹集和使用按照中省市专项资金要求进行发行和使用。

3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

本项目总投资12064.89万元，项目资金来源于财政资金和发行专项债券。

自有资金3064.89万元，占总投资的25.40%，为财政资金。目前已到位1000万元，剩余资金按照项目进度逐步到位。

专项债券9000万元，占总投资74.60%，其中计划2025年发行9000万元，期限5年。

3.6债券发行计划

本项目拟申请土地储备专项债券资金9000万元，期限5年。2025年拟申请专项债券资金9000万元，本次拟申请9000万元。

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1 现金流入

本项目收入来源为土地出让收入，地块一、地块二、地块四、地块五、地块六、地块七为城镇住宅用地，地块三为商业服务业用地。

参照清涧县近三年同类性质用地挂牌交易价格测算土地出让价格。

表4-1 清涧县近三年同类性质用地挂牌交易价格

批准文号	电子监管号	土地用途	出让/划拨面积	出让/划拨金额	签订日期	出让单价 (万元/亩)
清政函(2023) 27号	6108302023B000013-1	普通商品住房	1.1226	1079	2023/6/27	64.08
2019(2019) 48号	6108302019B00010-2	普通商品住房	1.43	1525	2019/7/5	71.10
清涧县人民政府常务会议纪要(2021) 2号	6108302021B00179	普通商品住房	0.118856	123	2021/10/19	68.99
清政函(2023) 15号	6108302023B00020-1	其他商服用地	0.070285	96	2023/4/12	91.06
清政函(2024) 57号	6108302025B000015	零售商业用地	0.1026	147.22	2025/2/7	95.66
清政函(2023) 15号	6108302023B00020-1	其他商服用地	0.070285	96	2023/4/12	91.06

本项目住宅用地出售价格按照上述三宗住宅用地的平均价格计算（68.05万元/亩）；商服用地按照上述三宗商服用地交易价格的平均值计算（92.59万元/亩）。

本项目建设期1年，以后第一年出售10%、第二年出售30%、第三年出售30%、第四年出售20%，第五年出售10%。经测算，本项目土地出让收入为14136.21万元。

表4-2 收入预测表

单位：万元

序号	地块名称	可供出售面积（亩）	合计	2026	2027	2028	2029	2030
1	地块一	20.4488	1391.68	1413.62	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62
2	地块二	30.4791	2074.30					
3	地块三	46.2436	4281.83					
4	地块四	19.0777	1298.37					
5	地块五	35.8850	2442.20					
6	地块六	19.2897	1312.80					
7	地块七	19.6165	1335.03					
8	合计	191.0404	14136.21	1413.62	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62

4.2 现金流出

本项目存续期间经营费用主要为农林水利教育计提为12%，地方留存88%。债券存续期间农林水利教育计提费用合计1696.33万元。

表4-3 成本预测表

单位：万元

序号	地块名称	可供出售面积（亩）	合计	2026	2027	2028	2029	2030
1	地块一	20.4488	1391.68	1413.62	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62
2	地块二	30.4791	2074.30					
3	地块三	46.2436	4281.83					
4	地块四	19.0777	1298.37					
5	地块五	35.8850	2442.20					
6	地块六	19.2897	1312.80					

序号	地块名称	可供出售面积(亩)	合计	2026	2027	2028	2029	2030
7	地块七	19.6165	1335.03					
8	合计	191.0404	14136.21	1413.62	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62
9	计提资金		1696.33	169.63	508.90	508.90	339.27	169.63

4.3资金平衡分析

(一) 发行费用

专项债券发行费用 3 年期限为债券发行金额的 0.5%，其他期限为债券发行金额的 1%。预计，本项目的发行期限为 5 年期，因此本方案按债券发行金额的 1% 预计债券发行费用为 9 万元。

(二) 债券利息

按照本项目专项债券发行计划，申请专项债 9000 万元，计划 2025 年发行 5 年期专项债券 9000 万元，以年利率 3% 预计每年利息支出。本项目通过发行债券达到项目总投资的 74.60%，符合投资需求，根据债券发行计划及利率计算每年财务费用。债券总利息为 10350 万元，所以，债券利息支出如表 4-4 所示。

表4-4 债券利息支出表

单位：万元

序号	年份	利息金额	还本
1	2025		
2	2026	270	
3	2027	270	
4	2028	270	
5	2029	270	
6	2030	270	9000
合计		1350	9000

（三）资金测算平衡表

表4-5 资金测算平衡表

单位：万元

序号	年份	合计	2025	2026	2027	2028	2029	2030
一	现金流入	26201.10	10500.00	2978.51	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62
1	业务活动现金流入	14136.21	0.00	1413.62	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62
2	筹资活动现金流入	9000.00	9000	0	0	0	0	0
2.1	债券融资款	9000.00	9000					
2.2	其他融资款	0.00						
3	资本金投入	3064.89	1500	1564.89				
二	现金流出	23841.22	10500.00	1734.52	778.90	778.90	609.27	9439.63
1	项目建设支出	11785.89	10491	1294.89				
2	业务活动现金流出	1696.33	0.00	169.63	508.90	508.90	339.27	169.63
3	融资活动现金流出	10359.00	9	270	270	270	270	9270
3.1	债券发行费用	9.00	9					
3.2	偿还债券本金	9000.00						9000
3.3	支付债券利息	1350.00		270	270	270	270	270
三	当期现金结余		0.00	1243.99	3461.96	3461.96	2217.98	-8026.01
四	期初现金		0	0.00	1243.99	4705.95	8167.91	10385.89
五	期末现金		0	1243.99	4705.95	8167.91	10385.89	2359.88

4.4结论

本项目符合国土空间总体规划和详细规划的说明。由清涧县人民政府明确土地收储范围，明确授权清涧县国土统征储备中心组织土地收储工作，具有较高的组织保障，能够保证项目能够合法合规完成土地收储工作，债券存续期间项目收入合计为14136.21万元，农林水利教育计提资金为1696.33万元，项目收益12439.88万元，专项债券本息合计10350万元，覆盖本息倍数为1.20倍。对债券还本付息保障程度较高。

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

本项目实施过程中可能存在征地矛盾，影响项目收储进度。

控制措施：公众参与，在规划阶段召开听证会，吸纳村民意见，确保项目符合实际需求。透明补偿机制，推行“阳光征收”，公开补偿标准，采用多元安置方式（如货币+社保+就业培训），避免失地农民生计问题。

5.2影响项目收益的风险及控制措施

（一）项目收益风险

1.市场风险

价格波动：土地市场价格下跌可能导致出让收益无法覆盖成本。

供需失衡：区域土地供应过剩或需求疲软影响出让价格和周期。

经济周期：宏观经济下行导致开发商拿地意愿降低。

2.政策风险

规划调整：土地用途或容积率变更（如商业用地转工业用地）降低价值。

调控政策：房地产限购、土地出让规则变化等政策冲击市场需求。

税收调整：土地增值税、契税等政策变动增加成本。

3.成本风险

征地拆迁：补偿标准争议、钉子户问题导致成本超支。

开发成本：土地平整、基建费用因材料涨价或工程变更增加。

隐性成本：污染治理、文物发现等意外支出。

4.操作风险

尽职调查不足：权属不清、地下管线遗漏引发纠纷或延误。

进度管理低效：审批拖延、施工延期延长资金回笼周期。

5.法律风险

权属纠纷：原土地所有者争议引发诉讼，影响出让进度。

环保合规：新法规要求污染治理标准提高，增加成本。

6.环境与社会风险

生态问题：土地污染治理费用高昂或耗时过长。

社会稳定：拆迁引发群体事件，导致项目停滞及声誉损失。

（二）风险控制措施

1.市场风险应对

深度调研：分析区域经济趋势、人口流动、竞品地块供需数据，建立动态价格模型。

灵活出让策略：分阶段出让土地，结合市场周期选择最佳时机（如经济复苏期）。

2.政策风险缓冲

政企协作：与规划部门定期沟通，预判政策方向；在收储协议中加入“政策变动补偿条款”。

多元化布局：避免过度集中于单一类型（如住宅用地），分散政策调控影响。

3.成本控制机制

预算刚性约束：引入第三方评估机构核定拆迁补偿标准，预留10%-15%应急资金。

招标竞争：通过公开招标选择高性价比的施工及污染治理企业。

4.操作流程优化

全流程尽调：采用“卫星遥感+实地勘察”核查土地权属、地质条件及污染状况。

数字化管理：使用项目管理软件监控进度，设置关键节点预警（如拆迁完成率<80%时触发干预）。

5.法律与合规保障

法律尽调：聘请专业团队审查土地历史交易记录、环保处罚记录等，确保权属清晰。

纠纷快速响应：设立专项法律基金，用于诉讼或和解，避免项目停滞。

6.环境与社会治理（ESG）

污染预评估：收储前委托环境机构检测土壤及地下水，明确治理责任（如原企业承担部分费用）。

社区参与：公开补偿方案，设立居民咨询委员会，提供就业培训等社会补偿措施。

（三）综合管理建议

风险预警系统：建立涵盖经济指标、政策动态、市场交易数据的监测平台，设置红/黄/绿灯预警机制。

收益模拟测算：采用蒙特卡洛模型模拟不同风险情景下的收益区间，制定应急预案（如价格下跌10%时启动政府回购条款）。

保险对冲：投保“土地出让收益保险”或“不可抗力险”，转移极端风险。

通过上述措施，可系统性降低土地收储项目的收益风险，提升资金安全性和项目可持续性。

5.3影响融资平衡结果的风险及控制措施

（一）主要风险

1.土地市场波动风险

土地出让收入不及预期：土地流拍、地价下跌或市场低迷导致实际收入低于预算，偿债能力下降。

区域市场分化：部分三四线城市土地需求不足，去化周期延长，影响资金回笼速度。

2.政策与合规风险

土地政策调整：如土地出让规则变化（“集中供地”）、房地产调控政策（限购、限价）间接影响土地市场。

专项债监管趋严：财政部对专项债“借、用、管、还”全流程监管要求升级，违规使用资金可能导致项目叫停或处罚。

3.项目运营风险

前期评估不足：土地开发成本高估或收益低估，导致项目现金流无法覆盖本息。

实施进度延迟：征地拆迁受阻、规划调整或审批滞后，延长资金占用周期。

4.资金管理风险

挪用或沉淀：专项债资金未按用途使用，或项目进度缓慢导致资金闲置，降低使用效率。

期限错配：土地出让收入回款周期与债券偿付期限不匹配，引发流动性压力。

5.法律与信用风险

隐性债务风险：违规以土地储备名义为其他项目融资，增加地方政府隐性债务负担。

信用评级下调：区域财政状况恶化或土地市场长期低迷，影响地方政府再融资能力。

（二）风险控制措施

1.强化项目全生命周期管理

科学论证项目收益：通过第三方机构评估土地开发可行性，结合区域供需、历史地价、规划定位预测收入。

动态跟踪实施进度：建立项目台账，监控征地、拆迁、配套建设等关键节点，避免进度滞后。

2.优化资金与期限匹配

分阶段发债与滚动开发：根据土地出让计划分期发行债券，匹配项目资金需求。

设置偿债准备金：从土地出让收入中提取一定比例（如5%~10%）作为风险准备金。

3.严控政策与合规风险

合规使用资金：严格遵循财政部“专项债券资金投向领域禁止类项目清单”，避免违规用于商业化地产开发。资金纳入国库集中支付，确保专户管理、专款专用。

政策响应机制：设立政策研究小组，预判土地、财政、房地产领域政策变化对项目的影响。

4.提升资金使用效率

预算绩效管理：将债券资金使用效率纳入绩效考核，与后续发债额度挂钩。

盘活存量资产：对已储备但暂未出让的土地，通过短期租赁、临时绿化等方式产生现金流。

六、事前绩效评估

6.1 评估对象

1.项目名称：2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目

2.项目单位：清涧县国土统征储备中心

3.主管部门：清涧县自然资源和规划局

4.项目支出属性（新增/延续）：新增

5.项目绩效目标：完成2025年榆林市清涧县主城区土地收储项目收储工作，完成地块一土地开发（七通一平），地块二土地开发（七通一平），地块三土地开发（七通一平），地块四土地开发（七通一平），地块五土地开发（七通一平），地块六土地收储及开发（七通一平），地块七土地收储及开发（七通一平）。本项目所涉及的地块均不存在抵押、质押、查封情况。

6.项目资金总额：本项目总投资约12064.89万元。本次申请专项债券资金：9000万元。

7.建设周期：本项目建设周期为1年，即2025年4月-2026年3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；信息管理系统使用情况；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。

（1）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。

（2）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

予支持的评估结论。

（1）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；

（2）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；

（3）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。

1.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。

2.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。

3.因素分析法。是指综合分析影响绩效目标实现、实施效果的内部因素的方法。

4.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。

5.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。

6.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。

7.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。

（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。

6.3评估内容与结论

（一）项目实施的必要性、公益性、收益性

1.必要性分析

（1）优化土地资源配置

清涧土地收储通过政府主导的集中收储和统筹规划，可打破土地碎片化利用现状，解决历史遗留的权属不清、闲置低效用地等问题。

通过整合零散地块，提高土地利用效率，为城市拓展、产业升级或公共设施建设提供连片开发空间，符合新型城镇化发展需求。

（2）促进城市更新与产业转型

随着城镇化进程加快，清涧县可能面临建设用地不足、基础设施滞后等问题。土地收储可为交通、教育、医疗等公共设施建设提供空间，支撑城市功能完善。老旧小区、城中村等低效用地收储后，可重新规划为商业、住宅或新兴产业用地，推动城市功能升级，为高新技术产业、现代服务业等提供土地支撑，助力区域经济结构优化。

（3）规范土地市场秩序

通过统一收储、统一供应，增强政府对土地市场的调控能力，平抑地价波动，促进房地产市场健康发展。

（4）保障重大项目实施

提前储备土地可为交通、水利、教育、医疗等重大民生工程和基础设施项目提供用地保障，缩短项目前期准备周期。

2.公益性分析

（1）保障公共利益优先

土地收储后，优先用于公共服务设施建设（如学校、医院、公园、保障性住房等），直接改善民生福祉。通过规划控制，确保绿地、生态廊道等公益性用地比例，提升城市宜居性。

（2）促进社会公平

通过土地收储打破原有利益固化格局，防止土地资源被少数主体垄断，实现土地增值收益的公共化分配。在征收过程中严格遵循补偿标准，保障原土地权利人合法权益，减少社会矛盾。

（3）提升城市韧性

在自然灾害频发地区，收储土地可规划为防灾减灾设施（如避难场所、防洪工程），提升区域韧性。

3.收益性分析

（1）直接经济收益

储备土地经整理后通过招拍挂出让，形成政府财政收入，反哺城市建设和公共服务；同时土地开发带动房地产、商业、产业项目落地，产生持续税收（如增值税、企业所得税、房产税等）。

（2）间接经济效益

带动相关行业发展
土地开发带动建筑、建材、金融、物流等上下游产业发展，创造就业机会。

增加税收：通过基础设施配套和区域环境改善，提升储备地块及周边土地价值，形成良性循环。

（3）风险防控收益

避免因无序开发导致的土地资源浪费和债务风险，通过科学收储计划平衡短期投入与长期收益。

（二）项目投资合规性与项目成熟度

1.项目建设的合规性

根据清涧县人民政府《关于调整七宗国有建设用地规划用途的批复》（清政函〔2025〕20号）文件批复，收储项目涉及的7个地块属于中心城区范围内，符合城镇开发边界相关要求，规划用途与总体规划一致，规划用途、容积率等主要经济技术指标将纳入正在编制的国土空间详细规划，并在国土空间详细规划批复中予以落实。项目规划条件符合国土空间总体规划和详细规划的说明，清涧县人民政府明确土地收储范围，并授权清涧县国土统征储备中心具体实施收储工作，符合相关法律法规规定。本项目目前已取得前期手续如表6-1所示。

表6-1 已取得前期手续情况表

序号	文件或批复文件名称	文号	备注
1	清涧县人民政府关于收回五宗国有建设用地使用权的批复	清政函〔2025〕19号	地块一、地块二、地块五、地块六、地块七（依法收回）

序号	文件或批复文件名称	文号	备注
2	关于清涧县2022年第十八批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2023〕339号	地块三（农转征）
3	关于清涧县2009年度第一批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2010〕163号	地块四（农转征）
4	清涧县人民政府关于清涧县2025年土地储备计划的批复	清政函〔2025〕18号	
5	清涧县人民政府关于调整七宗国有建设用地规划用途的批复	清政函〔2025〕20号	

2.项目成熟度

收储项目宗地一（地块标识码：6108302025R000024）、宗地二（地块标识码：6108302025R000039）、宗地五（地块标识码：6108302025R000065）原土地权属为国有土地，已依法收回；宗地三（地块标识码：6108302025R000046）、宗地四（地块标识码：6108302025R000053）原土地权属为集体土地，已获取农用地转用和土地征收批复；宗地六（地块标识码：6108302025R000076）、宗地七（地块标识码：6108302025R000085）原土地权属为国有土地，已签订收购协议，依法收回。收储项目共涉及7个地块不存在抵质押、查封等情况。本项目符合相关法律法规规定，已取得相关前期手续，项目成熟度较高。

（三）项目资金来源和到位可行性

1.项目资金来源

本项目总投资12064.89万元，拟申报专项债券9000万元，占总投资的74.60%，自有资金3064.89万元，占总投资的25.40%。

自有资金为财政资金，目前已到位1000万元，剩余资金按照项目进度逐步到位。

2.项目资金到位可行性

本项目总投资12064.89万元，拟申报专项债券9000万元，占总投资的74.60%，自有资金3064.89万元，占总投资的25.40%。项目自有资金为财政资金，已到位1000万元，剩余资金按照项目进度逐步到位。项目资金具有较强的到位可行性。

(四) 项目收入、成本、收益预测合理性

1.项目收入

本项目收入来源为土地出让收入，地块一、地块二、地块四、地块五、地块六、地块七为城镇住宅用地，地块三为商业服务业用地。

参照清涧县近三年同类性质用地挂牌交易价格测算土地出让价格。

表6-2 清涧县近三年同类性质用地挂牌交易价格

批准文号	电子监管号	土地用途	出让/划拨面积	出让/划拨金额	签订日期	出让单价 (万元/亩)
清政函(2023) 27号	6108302023B000013-1	普通商品住房	1.1226	1079	2023/6/27	64.08
2019(2019) 48号	6108302019B00010-2	普通商品住房	1.43	1525	2019/7/5	71.10
清涧县人民政府常务会议纪要(2021) 2号	6108302021B00179	普通商品住房	0.118856	123	2021/10/19	68.99
清政函(2023) 15号	6108302023B00020-1	其他商服用地	0.070285	96	2023/4/12	91.06

批准文号	电子监管号	土地用途	出让/划拨面积	出让/划拨金额	签订日期	出让单价 (万元/亩)
清政函(2024) 57号	6108302025B000015	零售商业用地	0.1026	147.22	2025/2/7	95.66
清政函(2023) 15号	6108302023B00020-1	其他商服用地	0.070285	96	2023/4/12	91.06

本项目住宅用地出售价格按照上述三宗住宅用地的平均价格计算（68.05万元/亩）；商服用地按照上述三宗商服用地交易价格的平均值计算（92.59万元/亩）。

本项目建设期1年，以后第一年出售10%、第二年出售30%、第三年出售30%、第四年出售20%、第五年出售10%。经测算，本项目土地出让收入为14136.21万元。

表6-3 收入预测表

单位：万元

序号	地块名称	可供出售面积 (亩)	合计	2026	2027	2028	2029	2030
1	地块一	20.4488	1391.68	1413.62	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62
2	地块二	30.4791	2074.30					
3	地块三	46.2436	4281.83					
4	地块四	19.0777	1298.37					
5	地块五	35.8850	2442.20					
6	地块六	19.2897	1312.80					
7	地块七	19.6165	1335.03					
8	合计	191.0404	14136.21	1413.62	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62

2.项目成本

本项目存续期间经营费用主要为农林水利教育计提12%，地方留存88%。债券存续期间农林水利教育计提费用合计1696.33万元。

表6-4 成本预测表

单位：万元

序号	地块名称	可供出售面积(亩)	合计	2026	2027	2028	2029	2030
1	地块一	20.4488	1391.68	1413.62	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62
2	地块二	30.4791	2074.30					
3	地块三	46.2436	4281.83					
4	地块四	19.0777	1298.37					
5	地块五	35.8850	2442.20					
6	地块六	19.2897	1312.80					
7	地块七	19.6165	1335.03					
8	合计	191.0404	14136.21	1413.62	4240.86	4240.86	2827.25	1413.62
9	计提资金		1696.33	169.63	508.90	508.90	339.27	169.63

3.项目收益预测的合理性

本项目住宅用地出售价格按照上述三宗住宅用地的平均价格计算（68.05万元/亩）；商服用地按照上述三宗商服用地交易价格的平均值计算（92.59万元/亩）。债券存续期间项目收入合计14136.21万元，农林水利教育计提资金为1696.33万元，项目收益约为12439.88万元，专项债券本息合计10350万元，覆盖本息倍数为1.20倍，对债券还本付息保障程度较高。

（五）债券资金需求合理性

本项目收储项目宗地一（地块标识码：6108302025R000024）、宗地二（地块标识码：6108302025R000039）、宗地五（地块标识码：6108302025R000065）原土地权属为国有土地，已依法收回；宗地三（地块标识码：6108302025R000046）、宗地四（地块标识码：6108302025R000053）原土地权属为集体土地，已获取农用地转用和土地征收批复；宗地六（地块标识码：6108302025R000076）、宗地七（地块标识码：6108302025R000085）原土地权属为国有土地，已签订收购协议，依法收回。收储项目共涉及7个地块不存在抵质押、查封等情况。

本项目项目总投资为12064.89万元，按照本项目专项债券发行计划，申请专项债9000万元，计划2025年发行5年期专项债券9000万元，以年利率3%预计每年利息支出。本项目通过发行债券达到项目总投资的74.60%，符合投资需求，根据债券发行计划及利率计算每年财务费用。项目自有资金3064.89万元，占总投资的25.40%，为财政资金，已到位1000万元，剩余资金按照项目进度逐步到位。

经测算，本项目债券存续期间项目收入合计14136.21万元，农林水利教育计提资金为1696.33万元，项目收益12439.88万元，债券本息合计10350万元，覆盖本息倍数为1.20倍，对债券还本付息保障程度较高。需求合理性符合要求，符合中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》的要求。

（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

通过对项目全生命周期现金流测算，本项目拟2025年发行专项债券9000万元，发行期限为5年。项目收益严格按照市场同行业收入平均水平进行测算，债务覆盖系数满足相关政策要求，具备偿债能力，债务存续期内，偿还利息后年度净现金流量为正，具有偿债计划的可行性。

2.项目偿债风险

（1）影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

①工期变化产生的风险。拖延项目工期的因素非常多，如项目业主的组织管理水平、资金到位情况承建商的施工技术及管理平等，项目建设期每年的利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

②工程事故产生的风险。工程事故是在施工阶段施工不当、管理不善引起，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等，使项目净收益减少。

③市场风险。市场风险是指在专项债券存续期内，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一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

④财务风险。财务风险是指在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负

担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

⑤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、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

⑥自然风险。自然风险是指由于自然因素的不确定性对公共配套设施的建设过程和经营造成的影响，以及对其他建筑物产生的直接破坏，从而对经营者造成经济上的损失。自然风险因素主要包括火灾风险、洪水风险等。

⑦利率波动风险。在本专项债券存续期内，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，进而影响项目综合投资收益的平衡。

⑧收入变动风险。收入变动风险是指项目单位进行年度预测收入时的不确定性带来的风险。

⑨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。

（2）主要风险控制措施

①由政府职能部门做好项目规划，减少工程的重复建设，严格控制工程投资。

②深化各阶段方案，避免项目投资发生过大的变化。

③通过选择资信好、技术可靠的供应商，签订规范的合同（包括

在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，以达到抵御风险的目的；提前防范化解重大事故风险。

④项目建成以后的经济形势难以预测。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。

⑤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，尽量将不确定性降低到最低限度，较好地控制投资过程中的风险。

⑥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。

⑦做好运营前及运营期的各项准备工作，确保项目尽早达到预期产出目标，保证收益。

⑧良好的项目管理是项目成功实施的重要保证。从项目实施角度来看，项目全过程的投资、进度和质量管理工作是工作重点。聘请有经验的专家进行指导是非常必要的，可以有效地减少经营费用、提高收益水平，进而降低并控制风险。

⑨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冲利率波动损失。

（七）绩效目标合理性

根据《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）的要求，本项目产出指标分为数量指

标、质量指标、时效指标和成本指标；效益指标分为社会效益指标和经济效益指标；满意度指标为服务对象满意度指标。本项目的绩效指标详见表 6-5。

表 6-5 项目绩效指标表

项目名称	2025 年榆林市清涧县主城区土地收储项目				
主管部门	清涧县自然资源和规划局	实施期限	2025 年 4 月到 2026 年 3 月		
资金金额 （万元）	实施期资金总额	12064.89			
	其中：资本金	3064.89			
	债券资金	9000			
	其他融资	0.00			
	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（亩）	191.0404	
			可腾空土地面积（亩）	191.0404	
			可出让土地面积（亩）	191.0404	
		质量指标	计划期内土地出让率（%）	100.00	
			债券资金使用合规率（%）	100.00	
			出让后土地开发利用率（%）	100.00	
		时效指标	债券发行后年度使用率（%）	100.00	
			按规定及时、规范披露信息率（%）	100.00	
			及时足额还本付息率（%）	100.00	
		成本指标	批复投资偏离度（±%）	≤10%	
		社会效益	增加就业人口（人）	≥30	
		经济效益	债券存续期内项目收益（万元）	12439.88	
			收益覆盖融资本息倍数	1.20	
		满意度指标	居民满意度（%）	≥95	

其中，数量指标包括收储土地面积、可腾空土地面积、可出让土地面积等；质量指标包括计划期内土地出让率、债券资金使用合规率、出让后土地开发利用率；时效指标包括债券发行后年度使用率、按规定及时、规范披露信息程度、及时足额还本付息程度；成本指标包括初设批复投资偏离度；社会效益指标包括增加就业人口；经济效益指标包括债券存续期内项目收益、偿债覆盖倍数；满意度指标包括居民满意度。

经审阅，绩效目标的合理性符合专项债券要求。

（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

（九）总体结论

本项目为土地收储项目，属于专项债券支持领域，不在专项债券资金投向领域禁止类项目清单之列。基于以上评估内容，总体结论为：予以支持。

6.4相关建议

本项目具有促进社会稳定和谐发展的重要意义，建议上级给予大力支持、相关部门积极配合，以使项目顺利实施。建设单位严格按照建设程序和质量环保要求做好项目建设，项目建成后做好市场定价策略，同时控制支出，落实项目预计收益的可实现性。

6.5其他需要说明的问题

无。