

## 目 录

# 2025 年商洛市商洛高新区标准化厂房及 柴湾片区加油站土地收储项目

实施单位：商洛市土地收购储备中心

主管部门：商洛市自然资源局

财政部门：商洛市财政局

二零二五年四月

# 目 录

一、项目概况 .....	1
1.1 项目名称 .....	1
1.2 项目单位 .....	2
1.3 项目性质 .....	2
1.4 收储规模 .....	2
1.5 收储计划 .....	3
1.6 项目总投资 .....	4
1.7 主管部门责任 .....	4
二、项目经济社会效益 .....	6
2.1.社会效益 .....	6
2.2 经济效益 .....	7
三、项目投资估算及资金筹措方案 .....	7
（一）项目投资估算 .....	7
3.1 编制依据及原则 .....	7
3.2 项目总投资 .....	9
3.3 项目投资计划 .....	12
3.4 资金筹措原则 .....	12
3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划 .....	12
3.6 债券发行计划 .....	13
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况 .....	13
4.1 现金流入 .....	13
4.2 现金流出 .....	15
4.3 资金平衡分析 .....	19
4.4 结论 .....	21
五、项目风险评估及控制措施 .....	21
5.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施 .....	21
5.2 影响项目收益的风险及控制措施 .....	21
5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施 .....	22

六、债券发行方案 .....	23
6.1 发行依据 .....	23
6.2 发行计划 .....	24
6.3 发行场所 .....	24
6.4 品种和数量 .....	24
6.5 时间安排 .....	25
6.6 上市安排 .....	25
6.7 兑付安排 .....	25
6.8 发行费 .....	25
6.9 招投标 .....	25
6.10 分销 .....	25
6.11 发行款缴纳 .....	25
七、信息披露计划 .....	26
7.1 每期债券发行日五个工作日之前披露 .....	26
7.2 每期债券发行结束当日披露 .....	26
7.3 每期债券付息、兑付日五个工作日之前披露 .....	26
7.4 每期债券存续期内定期披露内容 .....	26
7.5 每期债券存续期内随时披露内容 .....	26
八、事前绩效评估 .....	26
8.1 评估对象 .....	26
8.2 评估方式和方法 .....	27
8.3 评估内容与结论 .....	29
8.4 相关建议 .....	37
8.5 其他需要说明的问题 .....	37

# 一、项目概况

2024 年，国务院办公厅印发了《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），为更好发挥地方政府专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资等积极作用。同时，在 2025 年 3 月 12 日，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），为贯彻落实《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）相关要求，发挥地方政府专项债券稳经济、促发展的积极作用，更好支持运用专项债券开展土地储备工作，有效推动房地产市场止跌回稳。根据陕西省自然资源厅和陕西省财政厅联合发布的《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》（陕自然资发[2025]324 号），组织各市、县（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》、《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量闲置土地的通知》（自然资发[2024]242 号）《自然资源部 国家发展改革委关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104 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”），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。

## 1.1 项目名称

本项目名称为 2025 年商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目。

表 1-1 项目名称

	地块序号	项目名称
商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目	地块一	柴湾片区加油加气站项目
	地块二	商洛高新区标准化厂房项目

## 1.2 项目单位

项目单位：商洛市土地收购储备中心

单位地址：商洛市商州区工农路 12 号

联系人：宋启明

联系电话：0914-2390000

邮 编：726000

## 1.3 项目性质

根据《土地储备管理办法》，新增土地储备项目主体包括以下 5 个方面：①办理农用地转用、征收批准手续实施征收的土地；②依法收回且原使用权已注销的国有建设用地；③收购的国有建设用地；④行使优先购买权取得的国有建设用地；⑤其他依法取得的国有建设用地。

本项目性质为新增土地储备项目。为上述新增土地储备项目主体中“办理农用地转用、征收批准手续实施征收的土地”。

本项目拟收储土地总面积为 84.29 亩，涉及商洛市商州区范围内沙河子镇柴湾村、西涧村等范围内集体土地征收。征收集体土地均已取得省级批文，各批次详情如下：

表 1-2 项目批复情况一览表

序号	批复文件	批文号	项目征收面积(亩)
1	关于商洛市 2015 年度第五批次集体土地征收（陕南移民搬迁）的批复（陕政土批〔2016〕108 号）	陕政土批〔2016〕108 号	23.76
2	关于商洛市 2010 年度第十批次农用地转用和土地征收的批复（陕政土批〔2011〕380 号）	陕政土批〔2011〕380 号	60.53
合计		/	84.29

## 1.4 收储规模

商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目拟收储土地 84.29 亩，本项目涉及商洛市商州区沙河子镇柴湾村、西涧村范围内集体土地征收，项目包括土地的征收、前期开发、土地储备项目入库、土地出让等环节。详情如下表：

表 1-3 项目收储地块信息

地块序号	项目名称	位置范围	土地收储面积（公顷）
地块一	柴湾片区加油加气站项目	商洛市商州区沙河子镇柴湾村	1.58391
地块二	商洛高新区标准化厂房项目	商洛市商州区沙河子镇西涧村	4.03538

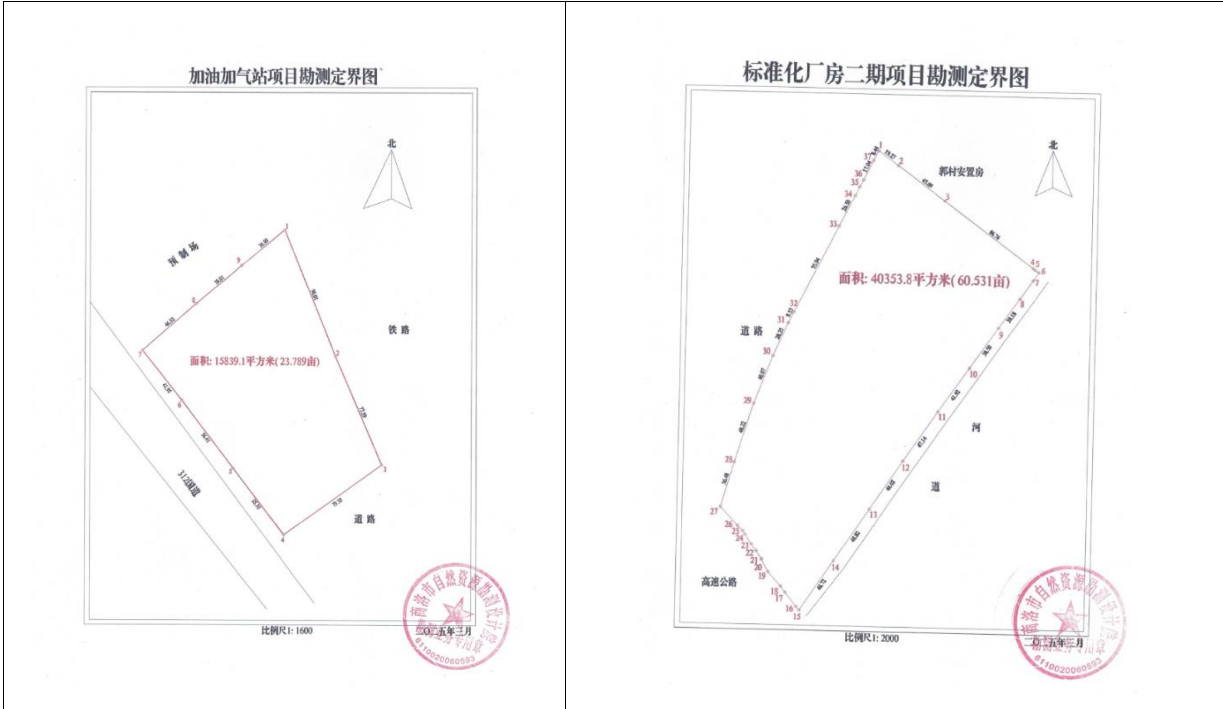


图 1-1 地块一宗地界址图

图 1-2 地块二宗地界址图



图 1-2 商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目位置图

1.5 收储计划

本项目计划于 2025 年底前完成土地收储工作，拟收储地块位于商洛市商州区，涉及商洛市商州区范围内沙河子镇柴湾村、西涧村，土地权属原为集体土地。本收储项目涉及二个

地块，经与商洛市国土空间规划核对，二地块规划条件均符合商洛市国土空间规划。本收储项目二个地块土地面积、利用及规划情况如下：

表 1-4 土地情况表

单位：亩

地块序号	项目	土地级别	土地收储面积	土地净出让面积	土地利用现状	规划用途	容积率
地块一	柴湾片区加油加气站项目	商洛市中心城区三级	23.76	23.76	水浇地 23.76 亩	一类工业用地	不小于 1.0
地块二	商洛高新区标准化厂房项目	商洛市中心城区四级	60.53	60.53	水浇地 43.80 亩 集体建设用地 16.73 亩	二类工业用地	不小于 1.0

表 1-5 项目分年收储计划

单位：亩

名称	2025 年	2026 年	2027 年
收储面积	84.29	0	0

1.6 项目总投资

项目总投资额为 2,420.50 万元，其中：①土地征收费用总计 1152.56 万元，包括土地补偿费及安置补助费 611.45 万元、青苗补偿费 13.51 万元、地面附着物补偿费 66.92 万元、耕地开垦费 180.15 万元、新增建设用地有偿使用费 72.06 万元、被征地农民社会保障费 84.29 万元、耕地占用税 117.09 万元、水利建设基金 7.09 万元；②土地前期开发整理费用 1180.05 万元；③其他费用 87.89 万元。

1.7 主管部门责任

市级政府专项债券项目实施方案的制定与实施涉及多个主管部门的协同配合，各责任主体的职责划分需清晰明确，以确保项目合规性、资金使用效率和风险防控。以下是主要主管部门的责任分工框架：

1、市级财政局（或财政局牵头部门）

（1）统筹协调与政策指导

负责专项债券项目的政策解读、申报指导及业务培训；统筹协调发改、行业主管部门、审计等部门，形成工作联动机制；制定专项债券资金管理办法，规范资金使用流程。

（2）项目库管理

建立市级专项债券项目储备库，动态管理项目储备、申报和调整；审核项目收益与融资

平衡方案，确保项目收益覆盖本息。

### （3）额度分配与发行管理

根据省级财政下达的专项债券额度，合理分配至具体项目；配合完成债券发行前信息披露、信用评级等准备工作。

### （4）资金监管与绩效评价

监督资金拨付进度，确保专款专用，严禁挪用；开展专项债券资金使用绩效评价，落实全生命周期管理要求。

## 2、市级发展改革局（或发改部门）

### （1）项目审批与规划

负责项目立项审批（核准/备案），审核项目可行性研究报告；将专项债券项目纳入市级国民经济和社会发展年度计划。

### （2）领域合规性审核

确保项目符合国家重大战略、专项债券支持领域（如交通、水利、市政、产业园区等）；配合申报省级、国家级重大项目库。

### （3）投资计划管理

监督项目工程进度，协调解决建设过程中的重大问题。

## 3、行业主管部门（如住建局、交通局、教育局等）

### （1）项目申报与实施

提出本领域专项债券项目需求，编制项目实施方案、收益平衡方案；负责项目规划、设计、招标、施工等全流程管理。

### （2）收益管理

落实项目收益来源（如土地出让收入、经营性收入等），确保收益稳定；建立项目收益归集机制，按期划转至偿债专户。

### （3）风险防控

监测项目运营风险，制定应急预案（如收益不及预期时的应对措施）。

## 4、自然资源与生态环境部门

### （1）用地与规划保障

审核项目用地合规性，落实土地审批、规划许可等手续；确保项目符合国土空间规划、生态保护红线等要求。

### （2）环评审批

负责项目环境影响评价审批，确保符合环保政策。

## **5、审计部门**

资金使用审计

对专项债券资金 Usage 情况进行定期或专项审计，查处违规行为；监督项目单位整改审计发现问题。

## **6、项目实施单位**

### **（1）项目执行**

按实施方案推进项目建设，确保工程质量和进度；定期向主管部门报告资金使用、项目进展及收益情况。

### **（2）档案管理**

建立项目档案，保存立项、招标、施工、验收等全过程资料。

## **7、协同机制与责任追究**

### **（1）联席会议制度**

建立由财政、发改、行业主管部门等参与的联席会议，定期协调解决重大问题。

### **（2）责任追究**

对因履职不到位导致资金闲置、项目烂尾、债务风险的部门或个人，依规追责。

# **二、项目经济社会效益**

## **2.1.社会效益**

### **1、规范土地市场健康发展**

通过土地储备，政府掌握了储备土地的“统一收购权”和“垄断供应权”，能够把分散的土地重新集中起来，不仅可以确保土地供应的合法，减少违法用地、多头批地、越权批地等现象的发生，而且能够有效调控土地供应的规模和节奏，加大以招拍挂方式出让土地的力度和范围，逐步建立一个公平、公开、公正、规范、高效的土地市场。

### **2、提高政府对土地调控能力**

政府统一收储土地后，可以更好的运用经济、行政、法律和市场手段，通过合法的运作机构，将城市分散的土地逐步归集于土地储备库，根据城市总体规划、经济发展需要及土地供应计划，对土地的供应数量、结构、布局、价格、时间等进行有效的控制，既可以按照城市规划组织旧城改造，使各项规划指标得到落实，也可以有计划地储备一部分新征建设用地，为有关项目建设的落地做好前期准备工作。

### 3、加强土地节约集约利用，提高建设用地保障能力

通过收购长期闲置或低效利用的土地，进行全盘规划运作和指标控制，使土地资源得到合理开发利用，实现土地资源的优化配置，减少城市建设用地浪费现象。

## 2.2 经济效益

### 1、增加政府土地收益，为经济建设聚集资金

政府进行土地储备有利于盘活土地资产，增加政府土地收益，为经济建设聚集资金。通过土地收购储备，可以将分散的有限的土地，进行集中管理，按城市功能的要求进行连片开发建设，提高城市建设的品味。

### 2、加强政府监管，实现土地保值增值

规范土地收储行为，杜绝非法炒地，以实现土地的保值增值，以招拍挂的方式进行土地出让，能实现土地资源的优化配置，也给政府带来了可观的经济收益，从根本上防止了暗箱操作和私下交易，抑制腐败现象的发生，使国土资源保值增值，从源头上抑制国土资源的流失和腐败现象的发生。

## 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、编制依据

##### （1）法律、法规及相关政策依据

《中华人民共和国民法典》（2020年5月28日十三届全国人大三次会议表决通过，2021年1月1日起实施）

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

《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，1990年5月19日起实施，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》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）

《国土资源部关于整顿和规范市场秩序的通知》（国土资发〔2001〕174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)

《国土资源部关于印发关于完善征地补偿安置制度的指导意见的通知》(国土资发〔2004〕238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)

《国务院关于促进节约集约用地的通知》[国发〔2008〕3号, 2008年1月3日]

《关于开展2017年度城市区域建设用地节约集约利用状况更新评价有关工作通知》(国土资厅函〔2017〕815号)

财政部、国土部《关于调整部分地区新增建设用地土地有偿使用费征收等别的通知》(财综〔2009〕24号)

《中华人民共和国耕地占用税法》(2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过, 2019年9月1日起施行)

《中华人民共和国印花税法》(第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过, 自2022年7月1日起施行)

《土地储备管理办法》(国土资发〔2007〕277号)

《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》(财预〔2020〕94号)

《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)

《自然资源部国家发展改革委关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》(自然资发〔2024〕104号)

《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)

《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)

(2) 地方颁布的法规及相关文件

陕西省自然资源厅 陕西省财政厅《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》（陕自然资发[2025]324 号）

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）

陕西省人力资源和社会保障厅 财政厅 国土资源厅《关于进一步完善我省被征地农民就业培训和社会养老保险的意见》（陕人社发〔2011〕149 号）

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，2019 年 11 月 4 日）

陕西省财政厅等四部门关于印发《陕西省水利建设基金筹集和使用管理实施细则》（陕财办综[2021]9 号）

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）

《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估操作指南》

商洛市人民政府《关于中心城区和商州区 2021 年度城镇基准地价更新与调整成果的公告》（商政发[2023]5 号）

商洛市商州区人民政府《关于重新公布全区征收农用地和未利用地区片综合地价的通告》（商州政函〔2024〕101 号）

### （3）相关技术标准

《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）

《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》

《自然资源价格评估通则》（TD/T 1061-2021）

## 2、编制原则

项目投资估算尽可能反映项目的实际情况，且投资估算指标，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。

## 3.2 项目总投资

本项目为新建项目，土地储备总投资 2,420.50 万元，涉及土地征收费用、土地前期开发整理费用和其他费用。具体估算情况如下：

### 1、土地征收费用

包括土地补偿费、安置补助费、拆迁补偿费、地上附着物和青苗补偿费，以及依法需要支付的与征地有关的其他费用，经合计土地征收费用为 1152.56 万元。

#### **（1）土地补偿及安置补助费**

根据商洛市商州区人民政府《关于重新公布全区征收农用地和未利用地区片综合地价的 通知》（商州政函〔2024〕101 号），项目地块一、地块二所在区域征收耕地标准均为 72540 元/亩；征收建设用地标准参照耕地。经计算此项费用合计为 611.45 万元

#### **（2）青苗费**

根据实际调查以及收集的区域的征地资料，项目所在商州区沙河子镇的青苗补偿费标准 为 2000 元/亩，经计算此项费用合计为 13.51 万元。

#### **（3）地面附着物补偿费**

根据实际调查以及收集的区域的征地资料，集体建设用地征收补偿的地上附着物补偿标 准为 4 万元/亩，经计算此项费用合计为 66.92 万元。

#### **（4）耕地开垦费**

耕地开垦费是指在国土空间总体规划确定的城市建设用地范围外的能源、交通、水利、 矿山、军事设施等建设项目占用耕地，而又没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求，按照 省、自治区、直辖市的规定缴纳的用于专门耕地开垦的费用。根据《中华人民共和国土地管 理法》规定，占用耕地时，由占用耕地的单位负责开垦与所占耕地的数量和质量相当的耕地。 没有条件开垦或者开垦耕地不符合要求的，应该按照省、自治区、直辖市的规定交纳耕地开 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《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），陕南地区水田 45 元/平方米，水浇地 40 元/平方米，旱地 35 元/平方米。按照宗地实际情况，本次评估耕地开垦费按水浇地 40 元/ 平方米计算，经计算此项费用合计为 180.15 万元。

#### **（5）新增建设有偿使用费**

新增建设用地土地有偿使用费是指国务院或省级人民政府在批准农用地转用、征用土地 时，向取得出让等有偿使用方式的新增建设用地的县、市人民政府收取的平均土地纯收益。 根据财政部、国土部《关于调整部分地区新增建设用地土地有偿使用费征收等别的通知》（财 综〔2009〕24 号），商洛市商州区为十三等征收标准为 16 元/平方米，经计算此项费用合计 为 72.06 万元。

#### **（6）被征地村民社会保障费**

根据陕西省人力资源和社会保障厅财政厅国土资源厅《关于进一步完善我省被征地农民

就业培训和社会养老保险的意见》（陕人社发〔2011〕149号），征地时增加“被征地农民社会保障费”项目，将“被征地农民社会保障费”列入征地成本，社会保障费标准由各市人民政府根据被征地农民参加社会保险的实际情况确定（每亩最低不低于1万元）。经调查，商州区土地取得成本中“被征地农民社会保障费”为1万元/亩，计算可得此项费用合计为84.29万元。

### **（7）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，2019年11月4日），项目位于商洛市商州区，商洛市商州区耕地占用税为26元/平方米，经计算此项税费合计为117.09万元。

### **（8）水利建设基金**

根据《陕西省财政厅等四部门关于印发〈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）文件规定，除村集体所属的单位及个人外，企业事业单位及个人使用水浇地、水田、旱地进行非农建设的，每亩分别一次性征收800-1000元、500-700元、300-500元水利建设基金，使用其他土地每亩一次性征收200元。经调查，征收项目所在区域耕地水利建设基金按照1000元/亩，其他用地按200元/亩计算，此项费用合计为7.09万元。

## **2、土地前期开发整理费用**

本次储备土地的前期开发，仅限于与储备宗地相关的道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、绿化、土地平整等基础设施建设，依据《商洛市中心城区及商州区2021年度城镇基准地价技术报告》，并结合实际情况，确定本项目土地开发费为14万元/亩，总计1180.05万元。

## **3、其他费用**

经同级财政部门批准的与土地储备有关的其他支出。包括勘测定界费、土地出让业务费、印花税。经计算其他费用为87.89万元。

表 3-1 其他费用支出预测表

(单位: 万元)

名 称	依 据	标 准	总价 (万元)
勘测定界费用	《测绘生产成本费用定额》(财建〔2009〕17 号)	收储面积×0.3 元/平方米	25.29
土地出让业务费	财综字[1996]1 号	出让价款的 2%	61.47
印花税	《中华人民共和国印花税法暂行条例》	出让价款的 0.5%	1.13
合计	/	/	87.89

### 3.3 项目投资计划

本项目为新建项目, 土地储备总投资 2,420.50 万元, 其中自有资金投入 520.50 万元, 债券融资金额 1,900.00 万元。

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
商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目	2,420.50	1,900.00	520.50

## (二) 资金筹措方案

### 3.4 资金筹措原则

商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目, 由商洛市土地收购储备中心办公室和商洛市自然资源局负责具体实施, 发挥政府在土地供应一级市场的主导作用。资金筹措考虑遵循以下原则:

- 1、项目投入一定自有资金, 保证项目顺利开工及后续融资的可能。
- 2、通过土地征收与土地前期开发, 对收储土地进行必要的基础设施建设, 达到净地出让, 带动土地的价值提升, 最终实现收益。
- 3、发行专项债券从社会筹资。

### 3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

本项目为新建项目, 土地储备总投资 2,420.50 万元, 资金有两项来源, 其中自有资金 520.50 万元, 占总投资额的比例为 21.50%, 由商洛市财政资金出资; 申请发行土地储备专项债券 1,900.00 万元, 占总投资的比例为 78.50%。本项目土地储备计划投入自有资金 520.50 万元, 自有资金暂未到位, 随后根据项目进度拨付。

### 3.6 债券发行计划

2025 年商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目拟申请土地储备专项债券资金 1900.00 万元，期限 5 年。其中 2025 年拟申请专项债券资金 1900.00 万元，已申请资金 0 万元，本次拟申请 1900.00 万元。2025 年申请的专项债券拟用于：土地储备。

结合项目实施计划，本项目已投入资金情况及后续年度资金使用计划详见下表：

表 3-3 债券发行计划表

（单位：万元）

发行年份	拟申请专项债券资金	本项目发行金额	发行期限
2025 年	1900.00	1900.00	5 年期

本项目计划 2025 年申请专项债券 1900.00 万元，债券发行期限为 5 年，假设债券利率为 2.5%，在债券存续期按期付息，到期一次还本。按照财政部管理要求，此次专项债券纳入 2025 年政府性基金预算管理。

在债券本息到期前，提前将偿还债券本息所需资金及时、足额归集，并按照省财政厅规定的时间和方式，将归集的还款资金缴入同级国库用于债券还本付息，确保还款资金的及时、足额支付。

债券存续期间，政府可根据项目实施情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息。

在本项目存续期内，如出现收入较大增长，可能发生提前偿还本金的情况。本项目如提前偿还本金，按照专项债券管理有关规定和办法执行。

## 四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

### 4.1 现金流入

#### 1.项目未来预期的各项收入预测

##### （1）项目开发区域基准地价

本项目共涉及 2 个地块，地块一土地规划用途为一类工业用地，项目开发区域土地级别位于商洛市中心城区基准地价三级覆盖范围内，商洛市中心城区现行基准地价三级工业用地为 32 万元/亩。

地块二土地规划用途为二类工业用地，项目开发区域土地级别位于商洛市中心城区基准地价四级覆盖范围内，商洛市中心城区现行基准地价四级工业用地为 26 万元/亩。

##### （2）项目所在区域土地市场情况

通过对本项目临近区域近年来土地招拍挂出让成交情况的分析，类似项目工业用地成交

平均价格为 36.46 万元/亩。

首先由于基准地价反映的是区域平均价格，并且已经公布的基准地价基准日为 2020 年 12 月 31 日，距离本次土地储备专项债券项目方案编制日期已经四年多，基准地价现势性差。而本土地储备专项债券项目所选取的市场交易实例是收集的市场近年来与项目区域处于同一供需圈交易情况类似的可比实例来计算项目区域工业用地收益的，考虑项目所在区域工业用地交易市场活跃度一般，遵循谨慎原则，使得收益能够最大限度的偿还发行的债券，最终确定本项目地块出让工业用地平均价格为 36.46 万元/亩。

表 4-1 本项目临近区域工业用地近年成交案例情况表

宗地位置	土地用途	成交日期	成交总价 (万元)	土地面积 (亩)	成交单价 (万元/亩)
商州区沙河子镇长川村	工业用地	2023/11/3	623.08	19.24	32.38
商州区沙河子镇红光村	工业用地	2023/11/3	788.544	20.8	37.91
商州区沙河子镇拉林子村	工业用地	2022/4/26	2374.213	60.72	39.10
平均成交价					36.46

资料来源：中国土地市场网

表 4-2 2025-2030 年项目预期收入情况表

(单位：万元、亩)

项目		合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目	出让单价	-	0	36.46	36.46	0	0	0
	出让面积	84.29	0	23.76	60.53	0	0	0
	土地出让收入	3,073.21	0	866.29	2,206.92	0	0	0
	政策性计提	221.27	0	62.37	158.90	0	0	0
	可偿债土地出让收入	2,851.94	0	803.92	2,048.02	0	0	0

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 7.2%进行测算。

表 4-3 现金流入表

(单位: 万元)

年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
项目现金流入	5,272.44	2,420.50	803.92	2,048.02	0	0	0
1.业务活动现金流入	2,851.94	0	803.92	2,048.02	0	0	0
1.1 可偿债土地出让收入	2,851.94	0	803.92	2,048.02	0	0	0
2.融资活动现金流入	1,900.00	1,900.00	0	0	0	0	0
2.1 债券融资款	1,900.00	1,900.00	0	0	0	0	0
3.自有资金投入	520.50	520.50	0	0	0	0	0

## 4.2 现金流出

### 1、项目总投资

本项目为新建项目，土地储备总投资 2,420.50 万元，各年度支出预测情况如下：

表 4-4 土地收储支出预测表

(单位: 万元)

项目	年度			
	小计	2025 年	2026 年	2027 年
1.土地征收费用	1152.56	1152.56	0	0
1.1 土地补偿费及安置补助费	611.45	611.45	0	0
1.2 青苗费	13.51	13.51	0	0
1.3 地面附着物补偿费	66.92	66.92	0	0
1.4 耕地开垦费	180.15	180.15	0	0
1.5 新增建设用地有偿使用费	72.06	72.06	0	0
1.6 被征地村民社会保障费	84.29	84.29	0	0
1.7 耕地占用税	117.09	117.09	0	0
1.8 水利建设基金	7.09	7.09	0	0
2. 土地前期开发整理费用	1180.05	1062.05	118.00	0
3.其他费用	87.89	87.89	0	0
合计	2420.5	2302.5	118.00	0

表 4-5 2025 年土地收储项目支出计划表

单位：万元

项目	小计	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
1.土地征收费用	1,152.56	0	0	0	0	0	520.50	336.03	201.62	134.41	0	0	0
2. 土地前期开发 整理费用	1,062.05	0	0	0	0	0	0	212.41	212.41	212.41	159.31	159.31	106.2
3. 其他费用	87.89	0	0	0	0	0	12.56	12.56	12.56	12.56	12.55	12.55	12.55
合计	2,302.50	0	0	0	0	0	493.06	561.00	426.59	359.38	171.86	171.86	118.75

## 2.其他相关费用

### (1) 发行费

本项目债券发行费用 3 年期及以下为债券发行金额的 0.5%，其他期限为债券发行金额的 1%预计，为充分测算相关费用，本方案统一按债券发行金额的 1%预计债券发行费用，为 1.90 万元。

### (2) 债券利息

按照本项目专项债券发行计划，以年利率 2.5% 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 年	47.50
2027 年	47.50
2028 年	47.50
2029 年	47.50
2030 年	47.50
合计	237.50

表 4-7 现金流出表

年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
项目现金流出	4,559.90	2,304.40	165.50	47.50	47.50	47.50	1,947.50
1.业务活动现金流出	2,420.50	2,302.50	118.00	0	0	0	0
1.1 土地征收费用	1,152.56	1,152.56	0	0	0	0	0
1.2 土地前期开发整理费用	1,180.05	1,062.05	118.00	0	0	0	0
1.3 其他费用	87.89	87.89	0	0	0	0	0
2.融资活动现金流出	2,139.40	1.90	47.50	47.50	47.50	47.50	1,947.50
2.1 债券发行费用	1.90	1.90	0	0	0	0	0
2.2 偿还债券本金	1,900.00	0	0	0	0	0	1,900.00
2.3 支付债券利息	237.50	0	47.50	47.50	47.50	47.50	47.50

表 4-8 还本付息表

年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
偿还债券本金	1,900.00	0	0	0	0	0	1,900.00
支付债券利息	237.50	0	47.50	47.50	47.50	47.50	47.50
合计	2,137.50	0	47.50	47.50	47.50	47.50	1,947.50

4.3 资金平衡分析

表 4-9 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	5,272.44	2,420.50	803.92	2,048.02	0	0	0
1.业务活动现金流入	2,851.94	0	803.92	2,048.02	0	0	0
1.1 可偿债土地出让收入	2,851.94	0	803.92	2,048.02	0	0	0
2.融资活动现金流入	1,900.00	1,900.00	0	0	0	0	0
2.1 债券融资款	1,900.00	1,900.00	0	0	0	0	0
3.自有资金投入	520.50	520.50	0	0	0	0	0
二、项目现金流出	4,559.90	2,304.40	165.50	47.50	47.50	47.50	1,947.50
1.业务活动现金流出	2,420.50	2,302.50	118.00	0	0	0	0
1.1 土地征收费用	1,152.56	1,152.56	0	0	0	0	0
1.2 土地前期开发整理费用	1,180.05	1,062.05	118.00	0	0	0	0
1.3 其他费用	87.89	87.89	0	0	0	0	0
2.融资活动现金流出	2,139.40	1.90	47.50	47.50	47.50	47.50	1,947.50

年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
2.1 债券发行费用	1.90	1.90	0	0	0	0	0
2.2 偿还债券本金	1,900.00	0	0	0	0	0	1,900.00
2.3 支付债券利息	237.50	0	47.50	47.50	47.50	47.50	47.50
三、当期现金结余	-	116.10	638.42	2,000.52	-47.50	-47.50	-1,947.50
四、期初现金	-	0	116.10	754.52	2,755.04	2,707.54	2,660.04
五、期末现金	-	116.10	754.52	2,755.04	2,707.54	2,660.04	712.54

## 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。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 1.33 倍，还本付息资金有充分保障。

## 五、项目风险评估及控制措施

### 5.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

#### 1、风险

##### （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）经营风险：

经营风险因国民经济状况变化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。

#### 2、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。

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。

### 5.2 影响项目收益的风险及控制措施

#### 1、风险

##### （1）自然风险

自然风险是指由于自然因素的不定性对公共配套建筑的生产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。

##### （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。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：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。

本项目的政策风险主要来自土地政策和房地产政策变化导致土地出让计划改变风险等。土地和房地产政策是对市场的调控和补充，往往是在市场发生变化之后提出的校正措施，因此土地政策与房地产政策的变化并非完全不可预测。通过对商洛市和全国房地产市场、土地市场的密切关注和分析，做好土地出让计划的安排、并能及时作出调整，将能最大程度降低国家土地、房地产政策变化给项目带来的不确定性影响。

### （3）社会风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对建筑的影响，从而给从事商品生产和经营的投资者带来损失的可能性。社会风险因素主要包括城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、治安风险。

## 2、控制措施

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、时机的选择、融资的选择、租售的选择等等。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。

## 5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

### 1、风险

#### （1）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的平衡。

#### （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项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

## 2、控制措施

为控制项目融资平衡风险,合理安排债券发行金额和债券期限,按照项目资金获取能力,做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。

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。如确实出现收入无法按时实现的情况,按照《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)规定,因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现,不能偿还到期债券本金时,可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还,项目收入实现后予以归还。可按此规定发行专项债券先行偿还。

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。

## 六、债券发行方案

### 6.1 发行依据

#### 1.发行主体资格

《中华人民共和国<中华人民共和国预算法>》第三十五条规定,经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金,可以在国务院确定的限额内,通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》(财预〔2016〕155号)第四条规定,省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体,具体发行工作由省财政部门负责。省政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。

#### 2.地方政府债务限额管理

《中华人民共和国<中华人民共和国预算法>》第三十五条规定,举借债务的规模,由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》(财预〔2016〕155号)第十条规定,财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内,根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等,提出分地区专项债务限额及当年新增专项债务限额方案,报国务院批准后下达省级财政部门。

《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)规定,各地试点分类发行专项债券的规模,应当在国务院批准的专项债

务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

3.地方政府债务预算管理

《中华人民共和国<中华人民共和国预算法>》第三十五条规定，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

4.建立地方政府债务应急处置机制

《中华人民共和国<中华人民共和国预算法>》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第四（二）点“建立债务风险应急处置机制”规定，各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。

按照国务院办公厅10月27日印发的《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）第7.1点规定，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

为了加强政府债务管理，2016年陕西省发布了《陕西省人民政府关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172号）文件，建立陕西省政府债务应急处置机制，提前防范财政金融风险。

6.2 发行计划

本项目2025年申请发行专项债券1900.00万元，专项债券融资成本按2.5%估算。债券发行计划见下表。

表 6-1 发行计划

（单位：万元）

发行年份	发行额度	发行期限
2025 年	1900.00	5 年期

6.3 发行场所

通过全国银行间债券市场、证券交易所债券市场发行。将来条件具备时也可在银行柜台债券市场发行。

6.4 品种和数量

商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目专项债券计划2025年发

5 年期记账式固定利率附息债，债券发行总额 1900 万元，发行面值 100 元。

## 6.5 时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

## 6.6 上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

## 6.7 兑付安排

利息按年支付（10 年期按照每半年支付利息），本金到期一次性偿还。

## 6.8 发行费

债券发行手续费为 3 年期债券为承销面值的 0.5%，5 年期债券为承销面值的 1%，发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，由市、县财政部门通过政府性基金预算安排支付。

## 6.9 招投标

### ①招标方式

采用单一价格荷兰式招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为各期债券的票面利率。

### ②标位限定

每一承销团成员最高、最低标位差为 50 个标位，无需连续投标。以后年度视情况进行调整。

### ③参与机构

陕西省政府债券公开发行承销团成员（以下简称“承销机构”）有资格参与本次投标。

### ④招标系统

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

## 6.10 分销

本债券采取场内挂牌和场外签订分销合同的方式分销，可于招投标结束后（一般为招投标后一日）进行分销，承销机构根据市场情况自定分销价格，承销机构间不得分销。

## 6.11 发行款缴纳

承销机构于发行日第二日前，按照承销额度及缴款通知书上确定金额将发行款通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。缴款日期以陕西省国库收到款项为准。承销机构未按时缴付发行款的，按规定将违约金通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。

## 七、信息披露计划

按照《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）规定，分类发行专项债券的地方政府应当及时披露专项债券及其项目信息。财政部门应当在门户网站等及时披露专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、专项债券规模和期限、发行计划安排、还本付息等信息。行业主管部门和项目单位应当及时披露项目进度、专项债券资金使用情况等信息。按此规定，本次专项债券信息披露文件通过陕西省财政厅官方网站（<http://czt.shaanxi.gov.cn/>）及中国债券信息网-中央结算公司官方网站（<http://www.chinabond.com.cn/>）详细披露，披露时间及文件内容具体如下：

### 7.1 每期债券发行日五个工作日之前披露

基本信息、信用评级报告和跟踪评级安排。

### 7.2 每期债券发行结束当日披露

发行结果公告。

### 7.3 每期债券付息、兑付日五个工作日之前披露

还本付息公告。

### 7.4 每期债券存续期内定期披露内容

1. 最近年度及最新季度经济、财政及债务情况说明。
2. 土地储备项目专项债券最新情况说明。
3. “土地储备项目专项债券”跟踪评级报告。

### 7.5 每期债券存续期内随时披露内容

可能影响到“土地储备项目专项债券”按期足额兑付的重大事项随时披露。

## 八、事前绩效评估（完整版详见《事前绩效评估报告》）

### 8.1 评估对象

项目名称：2025年商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目。

项目单位：商洛市土地收购储备中心。

主管部门：商洛市自然资源局。

项目支出属性（新增/延续）：新增项目。

项目绩效目标：本项目拟收储土地84.29亩，涉及商洛市商州区沙河子镇柴湾村、西涧村范围内集体土地征收，通过收储新增土地并规划工业用地，实现土地资源优化配置与区域

经济可持续发展。

项目资金总额：2,420.50 万元。

其中：项目自有资金 520.50 万元；拟发行专项债券 1,900.00 万元，具体为 2025 年拟发行 5 年期专项债券 1,900.00 万元。

项目概况：本项目性质为新增土地储备项目，拟收储土地 84.29 亩，本项目涉及商洛市商州区沙河子镇柴湾村、西涧村范围内集体土地征收，项目包括土地的征收、前期开发、土地储备项目入库、土地出让等环节，详情见下表 8-1：

表8-1 项目收储地块信息

地块序号	项目名称	位置范围	土地收储面积（亩）
地块一	柴湾片区加油加气站项目	商洛市商州区沙河子镇柴湾村	23.76
地块二	商洛高新区标准化厂房项目	商洛市商州区沙河子镇西涧村	60.53

本项目计划于 2025 年底前完成土地收储工作，本收储项目二个地块土地面积、利用及规划情况如下表 8-2 所示：

表 8-2 项目收储地块信息

（单位：亩）

地块序号	项目	土地级别	土地收储面积	土地净出让面积	土地利用现状	规划用途	容积率
地块一	柴湾片区加油加气站项目	商洛市中心城区三级	23.76	23.76	林地 23.76 亩	一类工业用地	不小于 1.0
地块二	商洛高新区标准化厂房项目	商洛市中心城区四级	60.53	60.53	林地 43.80 亩 集体建设用地 16.73 亩	二类工业用地	不小于 1.0

## 8.2 评估方式和方法

### 1、评估程序

事前绩效评估的程序可分为评估准备、资料收集、正式评估、形成评估结论四个阶段。

#### （1）评估准备

成立事前绩效评估工作组，填写《政府专项债券项目事前绩效评估基本信息表》明确评估基本事项，包括评估主要依据、主要内容、总体目标等；拟定《政府专项债券项目事前绩效评估工作方案》，事前绩效评估工作方案内容包括：项目背景、评估对象、评估内容、评估方法、评估程序、评估人员及措施保障、基础数据和评估指标体系等。

阶段工作及成果：通过与相关单位沟通访谈及资料查阅，沟通确认绩效评估体系，制定事前绩效评估工作方案。

## **（2）资料收集**

依据《政府专项债券项目事前绩效评估资料需求清单》通过实地调研、座谈会、问卷调查等方式进行资料收集。

阶段工作及成果：根据项目具体情况明确资料清单，确定资料收集方法、拟定访谈提纲及社会调查问卷，并安排现场调研工作。

## **（3）正式评估**

根据《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》要求的评估内容和《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估操作指南》第六条所列方法，结合评估方案及《政府专项债券项目绩效目标申报表》，收集被评估项目的相关信息，进行分类、整理、分析、论证；并根据《政府专项债券项目事前绩效评估指标体系》进行客观公正的打分。

阶段工作及成果：根据工作方案展开调研，结合所收集到资料、访谈以及调研结果进行评估，并针对发现问题进一步沟通交流，提示项目实施、管理可能存在的问题或风险，并提出合理、适当的解决对策。

## **（4）形成评估结论**

评估工作人员在正式评估和打分的基础上，形成评估结论，完成《政府专项债券项目事前绩效评估报告》的撰写工作。

阶段工作及成果：形成《政府专项债券项目事前绩效评估报告》，提出事前绩效评估结果应用的相应建议，完善工作底稿。

# **2、评估思路及方法**

## **（1）评估思路**

本项目的绩效评估指标体系根据《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）要求，参考《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估操作指南》中政府专项债券项目事前绩效评估指标体系，结合评估的基本原则和项目特点，围绕决策、内容和管理进行设计，体现从决策、内容到管理的绩效逻辑路径。根据评价实际制定绩效评价指标体系。

一级指标包括：决策、内容和管理；二级指标包括：项目实施的必要性、项目实施的公益性、项目实施的收益性、绩效目标、建设投资合规性、项目成熟度、财务测算合理性、债券资金需求合理性、项目偿债计划可行性、风险可控性、资金来源和到位可行性；二级指标下设三级指标。

## **（2）评估方法**

(1) 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。

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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。

(5) 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。

### 3、评估方式

#### (1) 文献法

通过检索、查阅、梳理国家、陕西省相关政策文件，关注政策内容的合理性、项目实施的匹配性等进行综合、全面的评价。

#### (2) 社会调查法

社会调查是深入了解项目参与主体和利益相关方对项目认知及态度的主要方法，同时也是搜集标准统计数据的有效途径。评价组将采用实地访谈、问卷调查、数据核查等方法对本次评价涉及的利益相关方进行充分调研，更加全面地了解项目背景、实施过程、实施效果等，为评价评分和结果分析提供支撑。

### 4、对比分析法

对比分析是绩效评估中分析产出和效果常用的方法之一。本次专项债券事前绩效评估过程中，评估组首先将绩效目标与区域发展规划进行对比，分析目标与发展规划的匹配性。

### 5、专家咨询法

主要是利用绩效评价行业专家、工程建设专家的经验 and 知识，用征询意见和其他形式向专家咨询而获得关键信息。主要包括对评价的思路、实施路径、专业考量等方面的咨询。

## 8.3 评估内容与结论

### 1、项目实施的必要性、公益性、收益性

#### (1) 项目实施的必要性

##### ①任务明确性

本项目严格遵循国家及省级政策框架，以自然资源部、财政部 2025 年联合发布的《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)为指引，明确优先处置存量闲置土地，并将其纳入土地储备计划并赋予全民所有土地资产管理信息系统标识码，确保项目合规性。同时，根据陕西省自然资源厅和陕西省财政厅统一部署，

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。本项目为新增土地储备项目，新增土地储备项目主体符合《土地储备管理办法》中“办理农用地转用、征收批准手续实施征收的土地”的要求，本次土地储备项目目标清晰、执行有序。本项目的实施符合国家法律法规、国民经济和社会发展规划及商洛市总体发展战略的要求，任务具有明确性。

#### ②需求客观性

本项目严格遵循国家及省级土地储备专项债券管理政策，2024 年陕西省专项债政策重启土储领域支持，明确将盘活存量闲置土地、支持房地产稳定等作为重点方向，为项目需求提供了上位政策依据。在区域发展层面，商洛市 2024 年度国有建设用地供应计划显示，工业用地占比 13.6%，公共管理与服务用地占比 21.32%，交通运输用地占比 30.3%，重点保障产业园区、基础设施及民生项目用地需求。这一结构反映出土地储备与产业升级、城市功能完善深度绑定，例如通过“标准地”出让和标准化厂房建设提升“亩均效益”，承接优质工业项目落户，与区域经济高质量发展目标高度匹配。在项目评估层面，本项目申报需通过第三方评估和省级多部门联合评审机制，2024 年进一步强化“借用管还”全生命周期管理及偿债备付金制度，通过数据化、动态化管控确保需求与实施能力的一致性。本项目需求既符合宏观政策导向，又立足地方实际发展缺口，并通过科学评估机制验证可行性，客观性显著。

#### ③效益明显性

本项目通过规范化的专项债券融资显化土地资产价值，吸引社会资本参与开发，例如通过前期土地收储和基础设施完善提升地块区位优势，直接拉动产业园区、保障性住房等领域的投资增长。同时，债券资金严格限定用于土地征收、整理等环节，形成土地开发—出让收益—偿债闭环的链条，确保资金使用效率最大化。在推动工业发展与社会民生改善方面，本项目发挥了显著的积极作用。助力传统工业园区向智能化、绿色化转型升级，加速商洛市的工业化进程。优先将储备的工业用地规划为新兴产业承载区，吸引先进制造业和高新技术产业落地，创造更多优质就业岗位。并且，通过土地的合理整理与开发，不仅带动了上下游产业的协同发展，也为区域经济的高质量发展注入强劲动力。本项目通过资金规范运作与土地资源优化配置，实现经济效益与社会效益双提升，为商洛市的可持续发展提供有力支撑。

#### ④手段最优性

本项目属于政府专项债券资金支持范围内项目，利用专项债券资金，能够解决平台融资渠道问题，撬动有效投资，因此，现有项目形式为最优。

### (2) 项目实施的公益性

本项目严格契合国家对土地利用的战略导向，将工业用地的储备和规划紧紧围绕公益性展开。储备的工业地块，优先保障战略性新兴产业、先进制造业等重点领域入驻，通过推动工业的合理布局与高质量发展，带动本地就业，激发区域经济活力。在项目推进过程中，十分注重工业发展与区域生态环境的平衡。一方面，对老旧、污染型工业用地进行全面整治与修复，完善配套环保基础设施，降低工业活动对周边生态的影响；另一方面，通过盘活低效闲置的工业用地资源，将其转变为企业研发中心、技能培训基地等工业服务平台，推动本地工业的技术升级与人才培养。本项目始终以地方工业发展需求为核心，借助土地资源的优化配置和收益的合理分配，不仅增强了政府对工业发展的引导与服务职能，更促进了区域工业的均衡、公平发展，充分彰显了土地储备项目服务工业领域的公益特性。

### **（3）项目实施的收益性**

通过本项目的实施，将带动相关产业的集中与发展，可为社会经济的发展增强动力，拉动区域经济增长。预计本项目在计算期可偿债土地出让收入可实现 2,851.94 万元。

## **2、项目建设投资合规性与项目成熟度**

### **（1）项目建设投资的合规性**

本项目性质为新增土地储备项目，项目拟收储土地 84.29 亩，涉及商洛市商州区范围内沙河子镇柴湾村、西涧村等范围内集体土地征收。征收集体土地均已取得《关于商洛市 2015 年度第五批次集体土地征收（陕南移民搬迁）的批复》（陕政土批〔2016〕108 号）、《关于商洛市 2010 年度第十批次农用地转用和土地征收的批复》（陕政土批〔2011〕380 号）。通过对项目前期资料的审阅，未发现项目重复建设、重复申请资金的情况。因此，项目建设投资合规。

### **（2）项目成熟度**

#### **①实施可行性**

本项目严格遵循国家及省级专项债券政策导向，2024 年陕西省重启土地储备专项债支持，明确将盘活存量闲置土地作为重点方向，本项目符合“自求平衡”原则，且通过省级多部门联合评审机制验证合规性。其次，本项目在资金管理采用借、用、管、还的全生命周期闭环模式，债券资金专款专用、封闭运行，并依托第三方机构对土地出让收益进行测算，在项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.33 倍，确保偿债来源稳定。同时，本项目规划科学，将优先整合区域发展需求，提升土地开发价值与投资吸引力。本项目在政策、资金、规划及风险层面均具备扎实基础，实施可行性显著。

#### **②组织有效性**

本项目实施单位商洛市土地收购储备中心，项目单位内部机构健全，职能明确，为做好本项目的各项工作，项目单位成立了领导小组，负责各项手续的办理、设计、报批与实施等工作。

③措施匹配性

本项目严格遵循专项债券与土地储备项目的政策要求，通过纳入土地储备计划并赋予全民所有土地资产管理信息系统标识码，确保债券发行与项目实施精准匹配。本项目实施流程通过优化入库机制，提前完成拟收储地块的权属调查等前期工作，实现净地供应和拿地即开工的高效衔接，提升土地开发效率，匹配区域产业升级与民生设施建设的时效性需求。此外，风险防控措施通过可行性论证及动态化监测体系，确保项目规划与市场风险承受能力相匹配。本项目从执行到操作层面均实现了措施与目标的高度适配。

④可借鉴性

本项目在规划、设计、实施等各个环节均注重总结经验，提炼可复制、可推广的经验做法。项目通过提前完成权属调查等前期工作，实现储供联动和净地供应的高效衔接，项目通过土地出让收益覆盖债券本息 1.3 倍以上，形成可复制的资金平衡路径，同时项目通过动态监测体系和偿债备付金制度，为其他地区化解隐性债务风险、优化土地资源配置提供可推广的实践经验，具备一定的可借鉴性。

⑤手续完备性

本项目性质为新增土地储备项目，涉及商洛市商州区范围内沙河子镇柴湾村、西涧村等范围内集体土地征收，各征收集体土地均已取得省级批文，各批次详情如下：

表8-3 项目批复情况一览表

序号	批复文件	批文号	项目征收面积(亩)
1	关于商洛市 2015 年度第五批次集体土地征收（陕南移民搬迁）的批复（陕政土批〔2016〕108 号）	陕政土批〔2016〕108 号	23.76
2	关于商洛市 2010 年度第十批次农用地转用和土地征收的批复（陕政土批〔2011〕380 号）	陕政土批〔2011〕380 号	60.53
合计		/	84.29

3、项目资金来源和到位可行性

（1）项目资金来源

本项目性质为新增土地储备项目，项目总投资为 2,420.50 万元，主要包括土地征收费、土地前期开发整理费用和其他费用等。其中：项目自有资金投入 520.50 万元，不足部分根

据专项债券发行方案发行专项债券以及申请银行贷款资金，资金来源具体为：项目自有资金投入为 520.50 万元，占总投资的 21.50%；项目拟发行专项债券 1,900.00 万元，占总投资的 78.50%。本项目资金来源合法合规、真实可靠，不存在违规融资举债的行为。

## **（2）项目资金到位可行性**

本项目资本金项目建设运营单位自有资金安排投入为 520.50 万元，按实施进度支付到位，项目拟通过发行地方政府专项债券融资 1,900.00 万元，计划 2025 年发行专项债券。根据该项目实施方案，影响该项目收益和融资平衡的风险因素主要包括：工期变化风险、投资变动风险、收入变动风险、支出变动风险、运营管理风险、自然风险、政策风险、经营风险等各项风险。项目实施单位针对这些风险因素制定了切实可行的风险应对控制措施，将有效化解项目在实施过程中存在的各类社会环境、法律政策、市场变化等各项风险。

本项目建设所需各渠道资金能够按工程进度计划及时、足额到位，且有补救措施，资金到位具有可行性。

## **4、项目收入、成本、收益预测合理性**

### **（1）项目收入**

本项目进行收益预测时，考虑对本项目可偿债土地出让收入，预计在计算期内可偿债土地出让收入可实现 2,851.94 万元，其中：2026 年预期收入 803.92 万元，2027 年预期收入 2,048.02 万元。本项目根据政策要求优先收储存量闲置土地，整理为净地后按规划用途出让，土地出让单价参考周边近三年同类地块交易均价，并结合第三方机构评估报告进行测算，确保收益合理性，项目测算方式较为合理。

### **（2）项目成本**

本项目的成本主要包括土地征收费用、土地前期开发整理费用及其他费用三部分，并通过专项债券资金与预算资金的协同机制实现精准控制。其中：土地征收费用总计 1152.56 万元，包括土地补偿费及安置补助费 611.45 万元、青苗补偿费 13.51 万元、地面附着物补偿费 66.92 万元、耕地开垦费 180.15 万元、新增建设用地有偿使用费 72.06 万元、被征地农民社会保障费 84.29 万元、耕地占用税 117.09 万元、水利建设基金 7.09 万元，土地征收补偿费用依据《陕西省征收农用地区片综合地价》执行，涵盖林地等农用地补偿，并支付青苗及地上附着物费用；土地前期开发整理费用 1180.05 万元，成本涉及地块平整、基础设施配套等；其他费用 87.89 万元，包括勘测定界费、土地出让业务费、印花税等。费用支出严格遵循国有土地使用权出让收支的管理办法规定。本项目成本测算根据项目特点和类似项目经验，充分考虑了土地征收费、土地前期开发整理费等相关费用，成本测算参照同类项目取费标准结

合本项目具体情况进行预测，预测较为合理。

### **（3）项目收益预测的合理性**

该项目在分析项目现金流入时考虑到：业务活动现金流入、融资活动现金流入、项目资本金投入；在分析项目现金流出时考虑到：投资业务活动现金流出、融资活动现金流出等，项目债券到期时资金结余 712.54 万元。根据项目现金流入与流出的情况，逐项分析各年度可能出现变化的因素，判断各影响因素对收益预测的影响程度后计算出预测值，再将得到的预测值进行汇总，得出预测收益值。预测内容较为全面，预测方法合理合规，因此，项目收益预测较为合理。

## **5、债券资金需求合理性**

本项目自有资金 520.50 万元，占总投资的比例为 21.50%，符合我国土地储备项目专项债券有关政策文件，以及符合项目收益专项债券对项目收益与融资自求平衡的要求。本项目共申请债务性资金 1,900.00 万元，均为专项债券申请资金，占总投资的 78.50%，其发债额度及发债时间考虑到建设的规模、进度及实际需求，债券资金在预计发债时点、发债额度方面需求具有合理性。

## **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**

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，存续期内项目现金流入 5,272.44 万元，项目现金流出 4,559.90 万元，在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流；本项目发行专项债券 1,900.00 万元，债券利息在项目存续期内总额是 237.50 万元，债券发行费用为 1.90 万元。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 1.33 倍，还本付息资金有充分保障，项目预期收益与融资可达平衡。

### **（2）项目偿债风险**

该项目考虑到工期变化产生的风险、项目投资变化产生的风险、工程事故产生的风险等项目建设风险；收入变动风险、支出变动风险、后期运行管理风险等项目收益风险；以及利率波动风险、政策风险、自然风险、经营风险、社会风险等。风险覆盖项目前期建设到后期经营管理，并对偿债风险点进行了较为全面地识别。

## **7、绩效目标合理性**

该项目根据项目实际情况，从产出指标、效益指标和满意度指标三个角度来设定绩效目标，已经设定的绩效目标重点反映了专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本，且考虑

了经济效益、社会效益、可持续影响以及服务对象满意度等，绩效目标较为合理。但存在指标设置不完整且关联度不足的问题，存在指标值模糊的定性描述，无法通过数据衡量实施。本项目的绩效目标指标设置不够全面、细化、明确。

具体绩效目标设定情况如表 6-4 所示：

表 8-4 项目绩效目标表

项目名称	2025 年商洛市商洛高新区标准化厂房及柴湾片区加油站土地收储项目				
主管部门	商洛市自然资源局		实施期限	2025 年	
资金金额（万元）	资金总额		2,420.50		
	其中：自有资金		520.50		
	债券资金		1,900.00		
	其他资金		0.00		
总体目标	实施期总目标				
	本项目拟收储土地 84.29 亩，涉及沙河子镇柴湾村、西涧村范围内集体土地征收，通过收储新增土地并规划工业用地，提升土地利用效率，实现土地资源优化配置与区域经济可持续发展。				
	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	成本指标	经济成本	指标 1：初设批复投资偏离（±10%）	≤10%	
		融资成本	指标 1：债券利息	小于等于主管部门批复的应付债券利息	
	产出指标	数量指标	指标 1：土地收储面积	84.29 亩	
			指标 3：土地净出让面积	84.29 亩	
			指标 4：容积率	不小于 1.0	
		质量指标	指标 1：项目验收合格率	100%	
			指标 2：债券资金使用合规率	100%	
			指标 3：不及时规范披露信息	0 次	
		时效指标	指标 2：还本付息及时性	100%	
			指标 3：项目信息披露及时率	100%	
			指标 4：债券发行后年度使用率	100%	
	效益指标	经济效益	指标 1：债券存续期内累计实现土地出让收入	2,851.94 万元	
		社会效益	指标 1：带动区域就业人数	≥100 人	
		生态效益	指标 1：区域环境美化	持续	
		可持续影响效益	指标 1：改善人居环境	持续	
	满意度指标	服务对象满意度指标	指标 1：区域内居民满意度	≥95%	

## 8、其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

## 9、总体结论

基于以上评估内容，评估等级为“优”给出：予以支持的评估结论。打分情况可见下表：

表 8-5 绩效评估得分表

一级指标	二级指标	得分
决策（40）	项目实施的必要性（10）	10
	项目实施公益性（5）	5
	项目实施的收益性（10）	10
	绩效目标（10）	8
	建设投资合规性（5）	5
内容（30）	项目成熟度（10）	9
	财务测算合理性（10）	9
	债券资金需求合理性（10）	10
管理（30）	项目偿债计划可行性（10）	10
	风险可控性（10）	9
	资金来源和到位可行性（10）	10
合计		95

8.4 相关建议

- 1、建议增强关键指标关联性，确保覆盖全流程，目标设定进行细化量化，构建科学、系统、可操作的绩效管理框架，以推动项目实现经济收益与公共价值双提升。
- 2、建议强化全流程合规性操作，严格遵循《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)文件要求，确保项目纳入动态调整的土地储备计划，避免权属纠纷。
- 3、建议优化风险防控机制，建立动态监测体系，通过第三方机构定期评估土地出让单价合理性，对市场下行或供地滞后的情况提前制定应急预案，以平衡收益稳定性。

8.5 其他需要说明的问题

无。