

2025 年汉中市桃园片区土地收储项目

专项债券实施方案

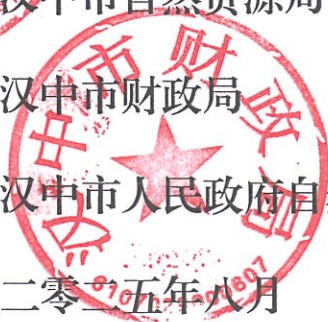


主管部门：汉中市自然资源局

财政部门：汉中市财政局

实施单位：汉中市人民政府自然资源收购储备中心

编制日期：二零二五年八月



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	2
1.6 项目总投资	2
1.7 主管部门责任	2
二、项目经济社会效益	3
2.1 社会效益	3
2.2 经济效益	4
三、项目投资估算及资金筹措方案	5
3.1 投资估算	5
3.2 资金筹措方案	10
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	11
4.1 现金流入	11
4.2 现金流出	12
4.3 资金平衡分析	15
4.4 结论	17
五、项目风险分析	17
5.1 影响项目收储进度的风险及控制措施	17

5.2 影响项目正常运营的风险及控制措施	18
5.3 影响项目收益的风险及控制措施	18
5.4 影响融资平衡结果的风险及控制措施	20
六、事前绩效评估	21
6.1 评估对象	21
6.2 评估方式和方法	25
6.3 评估内容与结论	31
6.4 相关建议	42
6.5 其他需要说明的问题	44
6.6 附件	45

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年汉中市桃园片区土地收储项目

1.2 项目单位

项目主管单位为汉中市自然资源局。

项目实施单位为汉中市人民政府自然资源收购储备中心，根据自然资源部 2023 年土地储备机构名录，汉中市人民政府自然资源收购储备中心已经纳入自然资源部的全国土地储备机构名录，由其实施相关土地储备工作符合政策要求。其主要工作宗旨和业务范围如下：

汉中市人民政府自然资源收购储备中心的宗旨：储备土地资源，合理利用土地资源；通过避灾搬迁改善群众居住条件，消除安全隐患。业务范围：负责辖区内自然资源的收回、收购和置换，储备土地资源的管理、前期开发和临时利用，拟定辖区内土地储备计划和年度土地供应。

1.3 项目性质

新增土地储备。

1.4 收储规模

本项目拟发债地块涉及规划面积 68.1100 亩，具体情况见表 1-1：

表 1-1 地块基本信息表

序号	地块规划名称	位置范围	收储面积 (亩)	规划 土地性质	土地批复 文号
----	--------	------	-------------	------------	------------

1	桃园片区地块 2-1	汉台区七里办事处	60.00	商业用地 23.59 亩、机关团体用地 25.88 亩，道路绿地 10.53 亩	陕政土批〔2012〕924 号
2	火车站地块 3-1	北关街道办事处人民路居委会	8.1100	商业用地	
合计			68.1100		

1.5 收储计划

根据汉中市国土空间总体规划（2021-2035）、桃园片区控制性详细规划，项目收储后，主要规划用途为商业用地、机关团体用地和道路绿地。目前，该项目已列入汉中市 2025 年度土地征收储备供应计划，并已录入“全民所有土地资产管理信息系统”，用地红线图和规划设计条件明确，已完全具备收储条件，项目成熟度较高。

根据收储计划，项目于 2025 年 8 月开始，预计 2025 年 12 月完成收储。

1.6 项目总投资

根据项目实施计划，本项目估算总投资为 6400 万元。

1.7 主管部门责任

项目主管部门和单位在依法合规的前提下，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用，推动项目早见成效。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。具体部门责任如下：

自然资源局、土地收购储备中心主要职责：制定土地储备年度计划，明确收储地块范围、用途、规模及时序，确保与国土空间规划衔接；审核项目合规性，包括是否符合用地政策、征地程序合法性（如是否完成“征地批前程序”）；监督储备土地出让流程，确保土地出让收入足额上缴国库，优先用于偿还专项债本息；监测土地市场动态，及时调整储备策略（如避免房地产市场低迷期集中供地）；负责档案管理及信息公开，防止权属纠纷影响项目实施。

二、项目经济社会效益

2.1 社会效益

（1）加强土地集约利用，提高建设用地保障能力

通过土地征收，对汉中市土地资源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和节约利用，确保重点项目用地需求，提高建设用地的保障能力。

（2）完善地块基础设施条件，推动汉中市经济高质量发展

本项目将按照土地一级开发流程，综合考虑住宅、商业设施规划布局、土地征收计划、地上物腾退、资金使用计划等因素，从授权立项开始，逐步完成土地征收、房屋及地上物腾退、市政基础设施建设等相关工作，使地块达到“六通一平”（即通路、供水、排水、通电、通信、通气及土地平整）的建设条件，为规划地块未来建设提供基本公共设施和改善现有基础设施条件。因此，项目建设对改善地区基础

设施条件及总体环境具有积极作用，有助于促进区域经济高质量发展。

（3）促进群众就业，增加周边群众收入

项目的实施，将进一步带动建筑业、建材业、运输和相关服务业的发展，能够创造更多的就业机会。其中：短期就业机会如土地征收、拆迁、平整等环节直接提供建筑、运输等岗位。长期就业：土地开发后引入房地产、产业项目，带动服务业及相关产业发展，扩大消费需求。

本项目可直接带动相关就业岗位 30 个以上，促进当地群众就业，增加群众收入，缩小地区贫富差距，带动共同富裕。

（4）改善城市面貌，增强城市吸引力和竞争力

项目的实施，通过提供优质的城市发展空间，未来配合城市环境提升将极大提高本地对于人才的吸引力，从而为本地进一步发展提供强大的人才智力支撑。还将改善城市面貌，提升城市基础设施水平，增强城市的吸引力和竞争力。

2.2 经济效益

（1）直接经济效益

本项目为土地一级开发项目，主要直接产出为可用于建设的“熟地”，经济效益主要体现在土地出让所得。财务效益分析章节测算内容表明，本项目土地出让收入能够确保土地一级开发单位收回成本投入并获取一定的开发利润，同时政府也能够通过出让该宗土地获得土地出让收益。

（2）间接经济效益

土地一级开发项目通过城市土地开发这种投资活动，使原低效利用的土地转为高效利用，并使城市经济在空间上的密集程度和布局更趋于合理，以提高城市的聚集效益。项目的建设，不仅给城市居民基本生活需求提供了保证，而且也有利于当地经济社会的发展，且间接提高了土地的综合利用价值，有利于优化社会资源配置，提高资源利用率。同时，通过土地出让和配套设施建设，政府能够获得稳定的财政收入，增强财政实力，支持更多的公共服务和基础设施建设，还将带动周边地区的经济发展，形成新的经济增长点，促进区域经济的整体提升。该项目建成后，还将有利于扩大汉中市土地市场供应量，对缓解土地市场供需矛盾，保持土地市场稳定发展起到积极作用。

三、项目投资估算及资金筹措方案

3.1 投资估算

（一）编制依据及原则

1、编制依据

①《陕西省人民政府关于重新公布全省征收农用地区片综合地价的通知》（陕政发【2024】4号）；

②《陕西省人民政府办公厅关于印发<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）；

③《陕西省国土资源厅、陕西省财政厅、陕西省物价局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）；

④《陕西省劳动和社会保障厅、陕西省国土资源厅关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》（陕劳社发【2007】99 号）；

⑤《陕西省人力资源和社会保障厅、陕西省发展和改革委员会、陕西省财政厅、陕西省国土资源厅关于进一步我省被征地农民参加基本养老保险有关政策问题的通知》（陕人社发【2016】20 号）；

⑥《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）；

⑦《陕西省财政厅、国家税务总局陕西省税务局、陕西省水利厅、中国人民银行西安分行等四部门关于印发<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）。

⑧《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预【2021】61 号）；

⑨《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）；

⑩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）；

⑪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）。

2、编制原则

①综合分析原则

土地是一种自然产物，同时具有资源和资产的双重属性，其取得和开发成本构成受各种自然、社会和经济因素的影响。因此，本次土地成本测算工作从系统的角度出发，全面分析影响本次土地成本的各项自然、社会和经济因素。由于影响土地成本的因素是不断变化和相互作用的，因此，土地成本测算应综合分析影响土地成本的各种因素，以及各种因素相互作用对土地成本的影响。

②遵循国家政策原则

土地是一种稀缺且不可再生资源，近年来，随着人们对土地利用需求的不断增加，导致耕地资源锐减，大量失地农民生活水平有所下降，为了更好的保护耕地资源，保障土地资源的可持续利用，促进社会的和谐发展，国家及省人民政府对土地征收过程中相关税费制定了一系列的方针、政策，这些方针政策的实施使得土地取得成本有所提高。本次测算工作中相关参数的取值，严格遵循国家现行的相关法规和政策，合理确定各项参数的取值，客观、准确的测算本项目土地储备成本。

③以实际状况为依据原则

由于不同的土地利用现状，地面附着物的差异较大，从而导致土地征地成本出现较大的差异，为确保本次测算结果的准确性和现势性，在具体工作中，测算人员对测算范围内实际土地利用现状进行了实地查看，本次测算以测算人员现场勘查的实际土地利用现状为依据，将实地查看的状况与土地利用现状图等反应区域实际土地利用状况资料

进行仔细核对、分析和判断，确保测算过程中的数据与实际土地利用现状相吻合，保证测算结果的现势性。另外，本次测算的结果以测算范围内征地和土地开发实际发生的成本为依据，以提高本次测算结果的可操作性。

④替代性原则

根据市场运行规律，在同一商品市场中，商品或提供的服务的效用相当或大体相似时，价格低者吸引需求，商品或服务的价格是经过相互影响与比较之后来决定的。土地成本测算也同样遵循替代规律，即要求成本测算结果不得明显偏离周边近期房屋拆迁、土地征收及开发的成本价格。

⑤测算时点原则

由于资金具有时间价值，在不同的时间付出或得到同样数额的资金在价值上是不等的。本次测算范围内土地拆迁改造不可能在短期内一次性完成，因此，要求测算结果应是测算对象在不同期限内客观合理的客观成本。

⑥独立、公平原则

独立、公平原则要求本次测算工作人员凭借自己的专业知识、经验和应有的职业道德，并结合测算范围内实际土地利用现状，公正直接的进行测算工作，不受任何外界因素的影响，客观的测算土地成本。

⑦定性分析与定量分析相结合原则

土地成本测算应将定性的、经验的分析进行量化，以定量计算为

主。对于影响土地成本难以定量的因素采取必要的定性分析，定性分析的结果可用以土地成本测算成果的调整和确定工作中，以提高测算成果的可靠性。

（二）项目总投资

本项目总投资为 6400 万元，项目投资费用估算明细如下：

表 3-1 **项目总投资估算表** 单位：万元

序号	费用名称	合计	桃园片区	
			桃园片区 地块 2-1	火车站 3-1 地块
一	项目收储成本	6400	4069	2331
1	土地补偿费	414	414	
2	安置补助费	133	88	45
3	地上附着和青苗补偿费	98	98	
4	拆迁补偿费	5406	3140	2266
5	征地报批规费	33	33	
6	耕地占用税	120	120	
7	其他支出	196	176	20
二	项目总投资	6400	4069	2331

（三）资金投资计划

本项目总投资为 6400 万元，资金筹措方案如下：

- ①拟申请发行土地储备专项债券 5100 万元，占总投资的 79.69%；
- ②项目自有资金 1300 万元，占总投资的 20.31%。

本项目自有资金由同级政府根据年度土地储备规模纳入财政预算，专款专用，实行预决算管理，并计划根据项目实施进度逐年拨付到位。

表 3-2 **项目分年度收储成本投资计划表** 单位：万元

序号	费用名称	小计	2025 年
一	项目收储成本	6400	6400
1	土地补偿费	414	414
2	安置补助费	133	133
3	地上附着和青苗补偿费	98	98
4	拆迁补偿费	5406	5406
5	征地报批规费	33	33
6	耕地占用税	120	120
7	其他支出	196	196

3.2 资金筹措方案

（一）资金筹措原则

①满足项目投资资金需求。筹措不足，会影响项目投资活动的正常进行；筹措过多，会影响资金的利用效果。

②遵守规章制度。在筹措资金的过程中，要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。资金筹措要满足项目投资活动的需要，而本项目投资活动又以要求项目总收益可覆盖总成本支出为核心。因此，资金筹措也要讲求经济效益，应当综合考虑利率、年限、各类资金来源比例等因素。

（二）项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

项目总投资 6400 万元，其中：自有资金 1300 万，由同级政府根据年度土地储备规模纳入财政预算，专款专用，实行预决算管理；拟申请发行 5 年期土地储备专项债券 5100 万元。

（三）债券发行计划

本项目拟申请土地储备专项债券资金为 5100 万元，发行期限为 5 年期。

表 3-3 债券发行计划表 单位：万元

发行年份	发行金额	发行期限
2025 年	5100.00	5 年期

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1 现金流入

1、土地出让收入

本项目的预期收入来源主要为土地出让收入，预测如下：

（1）土地出让计划

根据项目征地情况，本项目拟发债地块总面积 68.11 亩，除去机关团体用地面积 25.88 亩以及道路绿地 10.53 亩，可出让的土地面积为 31.7000 亩，全部为商业用地。具体出让计划如下表：

表 4-1 土地出让计划表

序号	项目	小计	2029 年	2030 年
1	商业用地（亩）	31.7000	23.5900	8.1100
	合计	31.7000	23.5900	8.1100

(2) 土地出让价格

根据汉中市近几年住宅用地供应情况，综合考虑项目本身地块位置、周边土地价格因素和土地交易市场情况，基于审慎保守原则，初步确定 2026 年土地出让预测价格为：住宅用地和商服用地均为 350 万元/亩。

表 4-2 项目周边近几年土地出让实例统计表

交易时间	土地性质	位置	出让面积（亩）	成交价格（万元）	平均价（万元/亩）
2022 年	住宅	兴汉新区西翼，陈仓路交石马路西南角	105.28	37899.89	360.00
	住宅	兴汉新区东翼，南至文广路道路红线，北至翠屏东路道路红线，西至博望路防护绿地边界处、东至学院路道路红线	61.22	18979.27	310.00
2023 年	住宅	南起石马路道路红线，西起丝绸东路道路红线，东至东城路道路红线	120.8	37448.31	310.00
	住宅	南起石马路道路红线，北至文广路道路红线，西起东城路道路红线，东至博望路西侧道路红线外 20 米处	149.52	46350.74	310.00
	住宅	兴汉新区西翼，石马路以南，岳阳路南侧延伸段以东	143.52	51667.48	360.00
	住宅	石马路与天元路交汇处东北角	119.78	37131.66	310.00
2024 年	住宅	七里街道办事处光辉社区、曹营村	72.18	21654.032	300.00
	住宅	北关办事处叶家营社区	34.76	10426.644	300.00

(3) 土地出让收入

通过以上分析测算，本项目可开发出让土地的预期出让收入约为 11095 万元。详见表 4-3。

表 4-3 项目土地出让收入测算表

序号	项 目	合计	年份	
			2029 年	2030 年

1	商业用地出让收入	11095.00	8256.50	2838.50
	出让面积（亩）	31.7000	23.59	8.11
	出让单价（万元/亩）		350.00	350.00

2、债券资金

本项目申请 2025 年专项债券金额 5100 万元。

3、自有资金

本项目自有资金 1300 万元，拟由同级政府根据年度土地储备规模纳入财政预算，根据项目实施进度逐年拨付到位。

4.2 现金流出

1、土地收储成本

本项目的收储成本为 6400 万元，具体见表 4-4。

表 4-4 项目成本估算表 单位：万元

序号	费用名称	合计	桃园片区	
			桃园片区地块 2-1	火车站地块 3-1
一	项目收储成本	6400	4069	2331
1	土地补偿费	414	414	
2	安置补助费	133	88	45
3	地上附着和青苗补偿费	98	98	
4	拆迁补偿费	5406	3140	2266
5	征地报批规费	33	33	
6	耕地占用税	120	120	
7	其他支出	196	176	20

2、政策性计提成本

①农业土地开发资金：根据《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（国发〔2004〕8 号），农业土地开发

资金从土地出让金中按规定比例划出，专账管理，开发比例根据地方实际情况确定，但不得低于土地出让平均纯收益的 15%。

②农田水利建设资金：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），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提农田水利建设资金的土地出让收益口径，按照 10%的比例计提农田水利建设资金。

③教育资金：根据《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），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提教育资金的土地出让收益口径，按照 10%的比例计提教育资金。

④住房保障基金：根据财政部住房和城乡建设部《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〕42 号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提保障性安居工程资金的土地出让收益口径，按照不低于 10%的比例安排资金，市县可根据实际确定比例。

⑤国有土地收益基金：根据国务院《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〔2016〕114 号），国有土地收益基金收入按缴入国库的土地出让收入 4%计提。

综上，土地出让收入应按照相关标准计提农田水利建设资金、教育资金等，本项目整体计提比例暂定为 17%。

3、债券利息

按照本项目专项债券发行计划,以年利率 3.0%预计每年利息支出,5 年期按照每年支付一次利息。本项目债券利息支出预测如下表:

表 4-5 2025-2030 年债券利息支出预测表

年 份	债券利息支出 (万元)
2025 年	0.00
2026 年	153.00
2027 年	153.00
2028 年	153.00
2029 年	153.00
2030 年	153.00
合计	765.00

4.3 资金平衡分析

本项目的收支资金平衡测算详见表 4-6。

表 4-6

资金测算平衡表

单位：万元

序号	年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
一	现金流入	17495.00	6400.00	0.00	0.00	0.00	8256.50	2838.50
1	业务活动现金流入	11095.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8256.50	2838.50
1.1	土地出让收入	11095.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8256.50	2838.50
2	融资活动现金流入	5100.00	5100	0	0	0	0	0
2.1	债券融资款	5100.00	5100	0	0	0	0	0
3	资本金投入	1300.00	1300	0	0	0	0	0
二	现金流出	14151.15	6400.00	153.00	153.00	153.00	1556.61	5735.55
1	政策性计提成本流出	1886.16	0	0	0	0	1403.61	482.55
2	投资现金流出	6400.00	6400.00	0	0	0	0	0
3	融资活动现金流出	5865.00	0.00	153.00	153.00	153.00	153.00	5253.00
3.1	偿还债券本金	5100.00	0	0	0	0	0	5100
3.2	支付债券利息	765.00	0	153.00	153.00	153.00	153.00	153.00
三	当期现金结余							
1	期初现金		0.00	0.00	-153.00	-306.00	-459.00	6240.90
2	期内变动	3343.85	0.00	-153.00	-153.00	-153.00	6699.90	-2897.05
3	期末现金		0.00	-153.00	-306.00	-459.00	6240.90	3343.85

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 1.57 倍，还本付息资金有充分保障。

五、项目风险分析

该项目属于土地一级开发项目，项目涉及征地拆迁补偿，不可预见因素较多，需要分析识别在项目全生命周期内潜在的主要风险因素，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避风险对策，降低风险损失。参照各类风险发生概率和严重程度及同类项目经验，本项目风险主要为：

5.1 影响项目收储进度的风险及控制措施

风险可能：本项目涉及土地征收等环节，工作流程较为繁琐，项目推进工作中可能由于主观原因或不可抗力因素，出现收储进度延误等情况，从而导致项目不能按照预期及时推进或部分受阻，给土地收储带来一定的实施风险。

控制措施：（1）完善相关手续，项目实施合理合法。项目收储用地是项目单位通过合法渠道得到的合法建设用地，项目已经过相关部门批准，各项手续齐全。（2）做好资金保障。项目单位将严格根据项目收储计划投入资金、督促收储进度，确保本项目能够按照预定期限投入使用。

5.2 影响项目正常运营的风险及控制措施

（1）市场波动风险：用地需求下滑，导致储备土地流拍或低价出让，影响偿债能力。

控制措施：1）采用弹性供地机制，根据市场热度调节供地节奏，避免集中出让；2）使用产业绑定开发模式，采用“带方案出让”（如要求拿地企业承诺投资强度、产值），降低流拍风险。

（2）运营成本超支风险：土地整理成本（如污染治理、地下管线迁移）超出预算，挤占后续开发资金。

控制措施：1）前期详勘与风险预留，收储前开展土壤检测、地下管线普查，按一定比例设置不可预见费；2）成本动态监控，引入全过程造价咨询，实时对比预算与实际支出。

（3）产业招商不及预期风险：储备地块因区位优势、配套不足等原因难以吸引目标企业，长期空置。

控制措施：采取“定制化”储备策略，招商前置，根据龙头企业需求反向设计地块规模、完善配套。

（4）债务偿还压力风险：土地出让收入未达预期，导致专项债本息偿还困难，触发财政风险。

控制措施：偿债备付金制度：按土地出让收入的 5%-10% 计提风险准备金；债务重组与置换：对短期偿债压力大的项目，申请发行再融资债券置换到期债务。

5.3 影响项目收益的风险及控制措施

（1）土地市场波动风险：用地需求下滑，导致储备地块流拍、

低价成交或用地流拍率超 30%等风险出现。

控制措施：1）采取弹性供地策略，动态监测土地市场供需，避免在行业低谷期集中供地；2）采取产业绑定开发模式，用“带条件出让”（如要求企业承诺投资强度、税收贡献），降低流拍风险；3）多元化收益结构，配套其他高收益用地平衡用地收益波动。

（2）土地收储成本超支风险：补偿标准提高、地下管线迁移或污染治理成本超预算，挤压项目利润。

控制措施：1）详勘与风险预留：收储前开展土壤检测、权属核查，按总成本一定比例计提不可预见费；2）成本动态管控：引入全过程造价咨询，实时监控拆迁、基建等环节支出；3）分段收储：对复杂地块采用“成熟一块、收储一块”，避免一次性投入过大。

（3）政策调整风险：土地用途变更、规划指标调整（如容积率下调）导致预期收益无法实现。

控制措施：1）政策合规预审，联合自然资源部门核查地块规划稳定性（避让生态红线、基本农田）；2）采取弹性开发方案，设计多用途预案，应对政策变化；3）政策风险保险，试点投保“土地用途变更险”，对冲突发政策损失。4）针对各种特殊状况研究制定应急处置预案，确保在项目投资增加或原有资金来源不能及时到位等情形下能妥善处置资金矛盾，避免形成“半拉子工程”。

（4）产业招商不及预期风险：储备地块因区位优势、配套不足等原因难以吸引企业，土地长期闲置，税收反哺落空。

控制措施：1）建议招商前置与定制化储备同时进行，在收储阶

段与目标企业签订意向协议，按需求定制地块规模、配套；2）使用梯度优惠机制，对企业给予税收减免（如“三免两减半”），快速形成集聚效应。

5.4 影响融资平衡结果的风险及控制措施

（1）土地出让收入不足风险：土地市场低迷导致用地流拍、降价；土地出让节奏与偿债周期不匹配（如债券到期时仅完成 50%土地出让计划等）。

控制措施：1）使用动态供地策略，建立土地市场监测预警系统，根据供需调整供地时序，避开行业低谷期；收益组合设计：搭配高溢价商住用地（占比 $\leq 20\%$ ）与用地捆绑出让，平衡收益波动；弹性还款计划：按地块开发进度分期发行债券，匹配“出让一批、偿债一批”节奏。

（2）收储成本超支侵蚀收益：拆迁补偿标准超预期、地下管线迁移或污染治理费用激增。

控制措施：1）加强工程成本控制，使用成本刚性约束规则，在收储前开展土壤检测、权属核查，按总成本一定比例计提不可预见费；分段收储与退出机制：2）对复杂地块分阶段实施，若单地块成本超支 20%以上，暂停收储并重新评估；第三方审计介入：3）引入独立机构监督资金使用，杜绝虚报成本。

（3）债务期限错配风险：债券期限与土地开发周期不匹配，导致偿债高峰期无足够收益覆盖；

控制措施：采取精准期限设计。按地块开发时序发行多期债券，

匹配现金流；再融资置换：对到期压力大的项目发行新债置换旧债，延长还款周期（需符合财政部政策）；偿债备付金制度：按土地出让收入的 5%-10%计提准备金，应对短期流动性危机。

（4）政策调整冲击收益：土地用途变更、规划指标下调（如容积率限制）直接削减预期收益；

控制措施：1）政策合规预审，严格履行必要的审批程序。联合自然资源部门核查地块合规性，避让生态红线、永久基本农田；混合用途储备：设计弹性规划方案，降低政策变动冲击；风险对冲工具：试点政策调整保险，对突发性规划变更导致的损失进行赔付。

（5）税收反哺不及预期风险：招商失败或企业投产延迟，导致增值税、所得税等税收反哺不足；

控制措施：采用协议绑定：与企业签订税收承诺协议，未达标时补缴差额或收回土地；税收前置管理：在土地出让合同中明确税收贡献指标（如亩均税收 ≥ 30 万元），与企业拿地成本挂钩；梯度培育机制：对初创企业给予 3-5 年税收优惠，过渡期后严格考核。

六、事前绩效评估

6.1 评估对象

（一）项目绩效目标

- 1、项目名称：2025 年汉中市桃园片区土地收储项目
- 2、项目单位：汉中市人民政府自然资源收购储备中心
- 3、主管部门：汉中市自然资源局

4、项目支出属性（新增/延续）：新增

5、项目性质：新增土地储备

6、项目绩效目标：进一步推动汉中市解决城镇化进程中的土地供应不平衡问题，保障土地储备业务健康稳定运行，确保重点民生项目建设用地需求。项目实施后，依法征收和整理土地 68.1100 亩（约合 4.540667 公顷），通过有效储备保证全区土地供应量，有助于促进城市产业结构的优化和升级，推动汉中市房地产业和土地市场稳步发展。

（二）项目资金构成

根据项目实施计划，本项目估算总投资（项目收储成本）为 6400 万元。项目主要资金来源及构成为：

- 1、申请发行土地储备专项债券 5100 万元，占总投资的 79.69%；
- 2、项目自有资金 1300 万元，占总投资的 20.31%。

（三）项目概况

1、项目建设地点

项目拟收储地块位于汉中市汉台区七里办事处和北关街道办事处。

2、项目建设背景

随着汉中市城镇化进程的深入推进，土地需求呈现多元化趋势。“十四五”规划提出的新型城镇化要求强调城市功能的提升与优化，推动土地需求向基础设施、公共服务设施、商业用途、工业园区等方向转移。然而部分地区的土地规划未能充分考虑未来经济社会发展趋势

和人口增长、城镇化转移的情况，导致规划滞后，无法满足新增用地需求。此外，也有少量区域的土地规划频繁调整，影响了土地市场的稳定性，也加剧了土地供需矛盾。近年来，房地产市场的调控政策逐渐加强，土地市场出现了价格波动和需求缩减的趋势。但随着新型城镇化人口红利的逐步释放、低利率政策的支持以及土储政策的持续推进，房地产市场建设仍然对土地需求有着较强的拉动作用。

为进一步推动汉中市解决城市化进程中的土地供应不平衡问题，保障土地储备业务健康稳定运行，更好地满足汉中市重点项目建设的用地需求，经项目实施单位摸底调研并分析后，特提出该项目建设。

3、收储规模

本项目拟发债地块共 2 个，面积共计 68.1100 亩（约合 4.540667 公顷）。

4、收储计划及用途

根据汉中市国土空间总体规划（2021-2035）、桃园片区控制性详细规划，项目收储后，主要规划用途为商业用地、机关团体用地和道路绿地。

5、项目实施进度及安排

根据收储计划，项目于 2025 年 8 月开始，预计 2025 年 12 月完成收储。

（四）评估依据

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 《中华人民共和国预算法实施条例》；

3. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年主席令第 32 号修订）；
4. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 年国务院令 第 743 号修订）；
5. 中共中央 国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（财预〔2018〕167 号）；
6. 《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15 号）；
7. 《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3 号）；
8. 国务院《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）；
9. 《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100 号）；
10. 《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）；
11. 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）；
12. 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）；
13. 关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知（财预〔2020〕10 号）；

14. 《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61 号）；
15. 《陕西省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》；
16. 《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》；
17. 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）；
18. 《陕西省人民政府关于重新公布全省征收农用地地区片综合地价的通知》（陕政发〔2024〕4 号）；
19. 《汉中市国土空间总体规划（2021-2035 年）》；
20. 《汉中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》；
21. 《汉市中心城区土地储备供应管理办法》（汉办发〔2021〕25 号）；
22. 项目单位提供及评估小组现场调研收集的相关资料。

6.2 评估方式和方法

（一）评估程序

政府专项债券项目事前绩效评估（简称“事前绩效评估”），是在项目入库阶段，运用科学合理的评估方法，对项目立项必要性、投入产出经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹集资金合规性、偿债能力安全性等方面进行客观、公正的论证评估。本项目评估流程

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

接到评估任务后，基于对项目的初步了解，并根据现有资料成立事前绩效评估工作组，制定事前绩效评估工作方案。

2025年汉中市桃园片区土地收储项目事前绩效评估工作方案
<p>一、项目背景</p> <p>2017 年 5 月，财政部和国土资源部联合发布《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62 号），对完善地方政府专项债券管理提供了政策性依据文件。2019 年 9 月，为调控房地产市场及引导专项债投向基建领域，国务院常务会议提出，专项债资金不得用于土地储备和房地产相关领域，土地储备专项债暂停发行。2024 年 12 月，国务院办公厅发布《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），将土地储备重新纳入地方政府专项债券支持范围。2025 年 3 月，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），进一步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，以发挥地方政府专项债券稳经济、促发展的积极作用，有效推动房地产市场止跌回稳，促进土地储备事业的持续健康发展。</p> <p>汉中市桃园片区土地收储项目位于汉中市汉台区和北关街道办事处，涉及收储地块 68.1100 亩（4.540667 公顷）。随着汉中市城镇化进程的深入推进，土地需求呈现多元化趋势，“十四五”规划提出的新型城镇化要求强调城市功能的提升与优化，推动土地需求向基础设施、公共服务设施、商业用途、产业园区等方向转移。然而部分地区的土地规划未能充分考虑未来经济社会发展趋势和人口增长情况，导致规划滞后，无法满足新增用地需求；此外，也有少量区域的土地规划频繁调整，影响了土地市场的稳定性，也加剧了土地供需矛盾。近年来，房地产市场的调控政策逐渐加强，土地市场出现了价格波动和需求缩减的趋势。但随着人口红利的逐步释放、低利率政策的支持以及棚改和旧改政策的持续推进，房地产市场仍然对土地需求有着较强的拉动作用。</p>

通过对汉中市桃园片区土地进行收储,有助于解决城市化进程中的土地供应不平衡问题,保障土地储备业务健康稳定运行,更好地满足汉中市重点项目的建设用地需求。在此背景下特提出本项目建设实施。

二、评估对象

评估对象: 2025 年汉中市桃园片区土地收储项目

项目单位: 汉中市人民政府自然资源收购储备中心

主管部门: 汉中市自然资源局

拟申请政府专项债券金额: 5100 万元

绩效目标: 进一步推动汉中市解决城镇化进程中的土地供应不平衡问题,保障土地储备业务健康稳定运行,确保汉中市重点项目建设用地需求。项目实施后,依法征收和整理土地 68.1100 亩(4.540667 公顷),通过有效储备保证全区土地供应量,有助于促进城市产业结构的优化和升级,推动汉中市土地市场稳步发展。

三、评估内容

事前绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性,重点论证以下方面:

- (一) 项目实施的必要性、公益性、收益性;
- (二) 项目建设投资合规性与项目成熟度;
- (三) 项目资金来源和到位可行性;
- (四) 项目收入、成本、收益预测合理性;
- (五) 债券资金需求合理性;
- (六) 项目偿债计划可行性和偿债风险点;
- (七) 绩效目标合理性;
- (八) 其他需要纳入事前绩效评估的事项。

四、评估方法

采用比较法、因素分析法、成本效益分析法、公众评判法及蒙特卡罗风险分析法等。

五、评估程序

预计项目评估时间为 10 天,大致分为评估准备、资料收集、正式评估、形成评估结论四个阶段。

六、评估人员及保障措施

评估人员：抽取社会学、工程、经济等专业人员成立评估小组。

工作要求：客观公正、科学规范、依据充分、及时高效等。

保障措施：（1）评估单位根据初步了解的项目情况，选派具备一定资历和经验、良好专业能力和职业道德的从业人员作为项目负责人；（2）建立完善的质保管理体系，形成项目负责人、项目经理、总技术负责人三级报告审核制度；（3）编制评估工作计划，以及详细的工作流程图；（4）借助社会科技力量，充分发挥公司资深技术人员和所聘社会资深专家的组合优势，确保评估工作的顺利进行。

七、基础数据

收集与项目相关的投资方案、融资渠道及经济测算等数据。

八、事前绩效评估指标体系

按照项目实施的必要性、公益性、收益性、绩效目标、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、偿债计划可行性、风险可控性、资金来源和到位可行性共 11 个方面，最终确定 29 个项目三级指标。

2、资料收集

评估小组通过数据填报、实地调研、座谈会、问卷调查等不同方式收集与项目相关的前期资料，并认真审阅了以下评估相关资料：项目土地审批件、土地征收储备供应计划、土地征收安置办法、专项债券实施方案；国家和地方相关法律、法规和政策；项目地十四五规划、城市总体规划、国土空间规划等相关规划；行业相关标准规范；省内外同类或类似项目评估资料等。

3、正式评估

评估工作人员根据《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，综合利用比较法、因素分析法、成本效益分

析法、公众评判法及蒙特卡罗风险分析法等评估方法，分门别类审理了相关文件和调查结论，结合实地核查及走访座谈，对各类意见进行统计、处理、分析和归纳，客观地综合多数意见与主观判断，评估小组围绕评估重点进行全面分析论证，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。

4、形成评估结论

评估小组在正式评估和打分的基础上，形成评估结论，完成《汉中市桃园片区土地收储项目事前绩效评估报告》的撰写工作。

（二）评估思路及方法

本次评估主要依据《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）以及陕西省财政厅印发的《政府专项债券项目事前绩效评估操作指南》等相关规定执行，运用科学、合理的评估方法，对项目立项必要性、投入产出经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹集资金合规性、偿债能力安全性等方面进行客观、公正的论证评估。

本项目事前绩效评估主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众（专家）评判法及蒙特卡罗风险分析法等评价方法。

（三）评估方式

本项目事前绩效评估方式包括资料审核、实地核查、走访座谈、量化打分等方式。由于本项目属于土地储备专项债券项目，总体绩效目标已经明确，地块资料比较完善，具备较好的评估条件和基础。

1、资料审核

评估小组收集并认真审阅了以下评估相关资料：项目土地审批件、土地征收储备供应计划、土地征收安置办法、专项债券实施方案；国家和地方相关法律、法规和政策；项目地十四五规划、城市总体规划、国土空间规划等相关规划；行业相关标准规范；省内外同类或类似项目评估资料等。

2、实地核查

评估小组成员在接受评估任务委托后赴项目进行实地调研活动，期间与汉中市自然资源局、土地储备中心、实施方案编制单位等相关单位进行了座谈交流，并深入到项目区了解实施进展等。充分了解和感受到项目实施的必要性和紧迫性，实地倾听市土地储备中心对项目实施方案、融资计划等的工作安排。评估小组认为，汉中市桃园片区土地收储项目实施能够进一步推动汉中市解决城市化进程中的土地供应不平衡问题，有效保证汉中市土地供应量，更好地满足汉中市重点项目的建设用地需求，对创造就业、促进产业联动和区域经济发展具有重要意义。

3、走访座谈

在项目单位的大力支持和协助下，评估小组成员在评估调查期间对项目建设地进行了现场实地踏勘，并与项目相关单位进行了座谈。

座谈会上，项目单位针对项目情况做出阐述，相关部门发表了意见和建议，评估小组通过听取汇报、审查资料、质询、提问、答疑等方式对项目事前绩效进行了全面、细致、严格的论证审查，了解了项目单位、各部门对本项目的意见和态度。

4、量化打分

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，收集被评估项目相关信息，进行分类、整理、分析、论证，结合《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，最终评分结果为 96 分（事前绩效评估指标打分表详见附件）。

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、项目实施的必要性

一是增加政府土地收益，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，可以将分散的有限土地，进行集中管理，按城市功能的要求进行连片开发建设，以带动相关产业高质量发展。

二是加强政府调控，实现土地保值增价。有效地杜绝土地非法炒卖现象的发生，能实现土地的保值增价，以招拍挂的方式进行土地出让，既能实现土地资源的优化配置，也给政府带来可观的经济收益，从源头上抑制国土资产的流失和腐败现象的发生。项目实施有效推动产业的发展，在做足自身的使用价值的同时，还会带动项目地块的价值提升，以及同区域的土地价值、建筑价值、产业价值和价格的提升，形成经济辐射效应。

综上，本项目对推动区域经济发展动能，促进土地储备事业可持续发展至关重要，项目实施十分必要。

2、项目实施的公益性

一是完善土地一级市场，规范土地市场运行。土地资源配置需要积极的政府干预和管理，而管理的有效性取决于其合理的科学化和规范化。目前，许多地方土地市场上还存在着无序供应的状况，时常出现供需矛盾，这在一定程度上造成了各种空置或暴涨暴跌现象。政府对土地进行储备，不仅可以减少违法用地、私下交易土地、多头供地等现象的发生，而且还可以根据市场土地供应状况，促进相关产业均衡发展。

二是加强土地调控，促进项目落地。政府统一收储土地后，可以更好地运用经济、行政、法律和市场手段，通过合法的运作机构，将城市分散土地逐步归集于土地储备库，再根据城市总体规划，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、时间等进行有效控制。

三是加强节约集约，提高建设用地保障能力。通过收购低效利用的土地，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。

四是创造就业需求，促进社会稳定。就业是最大的民生。项目通过后续引入文化产业项目，并以文化设施配套为支点带动周边旅游、民宿等产业，促进区域经济发展，增加地方财政收入，提升区域基础设施配套（道路、文化设施配套）、商业（零售、餐饮）发展，提供就业机会，减少社会闲散人员，促进社会稳定。

综上，本项目对社会经济的健康持续发展具有积极的作用，项目实施具有良好的公益性和社会效益。

3、项目实施的收益性

（1）项目收入

项目的预期收入来源主要为土地出让收入，根据项目征地情况，本项目拟发债地块总面积 68.1100 亩，除去机关团体用地面积 25.88 亩和道路绿地 10.53 亩，可出让的土地面积为 31.70 亩，全部为商业用地。预计总出让收入 11095.00 万元。

（2）项目成本

项目的实际建设成本（不含建设期融资成本）包括土地补偿费、安置补助费、地上附着和青苗补偿费、拆迁补偿费、征地报批规费、耕地占用税、其他支出等，合计为 6400 万元。

（3）偿债能力分析

按照预计条件的资金测算平衡结果，本项目存续期内可达到的偿债资金本息覆盖倍数为 1.57，还本付息资金有充分保障（计算过程详见本报告（四）项目收入、成本、收益预测合理性）。

因此，通过对以上该项目收入及成本的测算和评估，项目本身具备债务偿还的能力，项目建设实施符合收益性要求。

（二）项目投资合规性与项目成熟度

1、项目建设的合规性

项目单位按规定履行各项前期审批手续，已经《陕西省人民政府审批土地件》批准，将该土地转依法转用征收为国有建设用地。按照单元详细规划，土地规划用途为商业用地、机关团体用地和道路绿地，储备后拟按照规划用途供地，因此，项目建设满足合规性要求。

2、项目成熟度

该项目各项前期审批手续已完备，截止目前尚未完成征收补偿，项目拟于 2025 年 8 月开始收储，计划 2025 年 12 月完成。土地完成储备后拟于当年按照规划用途供应土地。项目已列入汉中市 2025 年度土地征收储备供应计划，并已录入“全民所有土地资产管理信息系统”，用地红线图和规划设计条件明确，已完全具备收储条件，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

该项目属于申请使用政府专项债资金的新增土地储备项目，目前正在争取专项债券资金支持，剩余资金通过地方财政配套资金解决。项目符合 2025 年地方政府专项债券支持的新增领域之一——“土地储备”领域，符合专项债券申请要求。

2、项目资金到位可行性

根据国务院办公厅发布《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）及自然资源部、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）等文件，土地收储已被重新纳入地方政府专项债券重点支持范围，因此，本项目满足专项债券支持条件，资金到位具备可行性。此外，各项前期审批手续已完备，土地收储工作已开始，项目单位已支付部分前期费用。该项目资本金由市财政局专项拨付，并计划根据项目实施进度逐年拨付到位。因此，经过以上分析，项目各项

资金到位保障充分有力，监管制度完善，资金管理规范。

（五）债券资金需求合理性

项目总投资 6400 万元，预计实施期为 2025 年 8 月-2025 年 12 月。在项目《实施方案》中提出，2025 年拟申报土地储备领域专项债券 5100 万元。

评估认为：该项目为新增土地储备项目，与 2025 年新增专项债券资金投向领域——土地储备相吻合，符合国务院办公厅《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）、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）等国家、地方债务相关政策文件支持。根据项目的建设进度安排，2025 年度项目计划完成实际收储成本 6400 万元，项目单位通过专项债券、地方财政配套资金共同解决资金需求，2025 年专项债券需求额度为 5100 万元，财政资金将随着项目的进度逐步到位；同时依据项目资金测算平衡表计算，整个项目的最终偿债资金覆盖率为 1.57 倍，项目可通过自身收益偿还融资本息，项目的债券额度需求是合理的。

（四）项目收入、成本、收益预测合理性

1、项目收入

本项目的预期收入来源主要为土地出让收入，预测如下：

（1）土地出让计划

根据项目征地情况，本项目可出让的土地面积为 31.7000 亩，全部为商业用地。具体出让计划如下表：

表 6-1 土地出让计划表

序号	项目	小计	2029 年	2030 年
1	商业用地（亩）	31.7000	23.5900	8.1100
	合计	31.7000	23.5900	8.1100

（2）土地出让价格

根据汉中市近几年住宅用地供应情况，综合考虑项目本身地块位置、周边土地价格因素和土地交易市场情况，基于审慎保守原则，初步确定 2026 年土地出让预测价格为：住宅用地和商服用地均为 350 万元/亩。

（3）土地出让收入

通过测算，本项目可开发出让土地的预期出让收入约为 11095.00 万元。

2、项目成本

（1）项目收储成本

本项目的收储成本为 6400 万元。

（2）政策性计提成本

参照国家农业、教育、保障性住房、国有土地收益基金等相关要求，本项目政策性计提成本按照土地出让收入 17%进行综合计提。

（3）债券利息

按照本项目专项债券发行计划，以年利率 3%预计每年利息支出，5 年期按照每年支付一次利息。本项目债券利息共计支出 765 万元。

3、项目收益预测的合理性

评估认为：根据上述项目收入和项目成本的测算方法，可以看出，收入和成本的基础数据来源于周边同类土地的实际价格水平，各项取费标准也符合国家现行的财税制度和项目实际情况；测算方法采用成本效益分析法，依据充分，方法合适，测算结果具有一定指导性。因此，项目收益预测合规合理。

（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

项目总投资为 6400 万元，其中债务融资 5100 万元。项目实施后，收入来源为土地出让收入，债券存续期内共计 11095.00 万元。按照项目预期收入和支出，对项目整个债券存续期内现金流进行测算，项目每年通过自身收益偿还本息，在存续期间能够产生持续稳定的净现金流，最终计算出项目偿债覆盖率为 1.57 倍，由此说明项目的偿债计划是可行的，还本付息资金是有充分保障的。详见表 6-2。

表 6-2

资金测算平衡表

单位：万元

序号	年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
一	现金流入	17495.00	6400.00	0.00	0.00	0.00	8256.50	2838.50
1	业务活动现金流入	11095.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8256.50	2838.50
1.1	土地出让收入	11095.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8256.50	2838.50
2	融资活动现金流入	5100.00	5100	0	0	0	0	0
2.1	债券融资款	5100.00	5100	0	0	0	0	0
3	资本金投入	1300.00	1300	0	0	0	0	0
二	现金流出	14151.15	6400.00	153.00	153.00	153.00	1556.61	5735.55
1	政策性计提成本流出	1886.16	0	0	0	0	1403.61	482.55
2	投资现金流出	6400.00	6400.00	0	0	0	0	0
3	融资活动现金流出	5865.00	0.00	153.00	153.00	153.00	153.00	5253.00
3.1	偿还债券本金	5100.00	0	0	0	0	0	5100
3.2	支付债券利息	765.00	0	153.00	153.00	153.00	153.00	153.00
三	当期现金结余							
1	期初现金		0.00	0.00	-153.00	-306.00	-459.00	6240.90
2	期内变动	3343.85	0.00	-153.00	-153.00	-153.00	6699.90	-2897.05
3	期末现金		0.00	-153.00	-306.00	-459.00	6240.90	3343.85

2、项目偿债风险

通过查阅相关资料和借鉴类似项目情况，提出影响本项目收益和融资平衡结果的风险因素主要有：工期变化风险、投资变化风险、拆迁征地补偿风险、收入变动风险、支出变动风险、土地出让管理风险、自然风险、政策风险、利率波动风险。经逐项对照后，评估认为影响项目偿债的风险因素基本已包含在上述识别的风险因素当中，风险因素的分析是全面和准确的。

同时，根据风险等级的划分，评估本项目各项风险因素出现的可能性和影响程度，进行综合风险等级划分。风险等级共分为 K、M、T、R、I 五个等级：

K：表示项目风险很强，出现这类风险就要放弃项目；

M：表示项目风险强，需要修正拟议中的方案，通过改变设计或采取补偿措施等；

T：表示风险较强，设定某些指标的临界值；指标一旦达到临界值，就要变更设计或对负面影响采取补偿措施；

R：表示风险适度（较小），适当采取措施后不影响项目；

I：表示风险弱，可忽略。

本项目选择矩阵列表法划分风险等级，见表 6-3 所示。

表 6-3 风险等级划分表

综合风险等级		风险影响的程度			
		严重	较大	适度	低
风险的可能性	高	K	M	R	R
	较高	M	M	R	R

	适度	T	T	R	I
	低	T	T	R	I

根据风险分类，针对本项目的实际情况，运用蒙特卡罗风险分析方法，评估风险发生的可能性与影响程度，评估结果见表 6-4。

表 6-4 本项目风险等级调查表

序号	可能存在风险	风险的可能性				风险影响的程度			
		高	较高	适度	低	严重	较大	适度	低
1	工期变化产生的风险				√				√
2	投资变化产生的风险			√				√	
3	征地拆迁产生的风险			√			√		
4	资金回收风险			√			√		
5	支出变动风险			√			√		
6	土地出让管理风险				√			√	
7	自然风险				√		√		
8	政策风险				√		√		
9	利率波动风险			√			√		

对照风险等级划分表，本项目风险等级见表 6-5。

表 6-5 项目风险等级表

序号	可能存在风险	风险等级
1	工期变化产生的风险	I
2	投资变化产生的风险	R
3	征地拆迁产生的风险	T
4	资金回收风险	T
5	支出变动风险	T
6	土地出让管理风险	R
7	自然风险	T
8	政策风险	T
9	利率波动风险	R

针对以上风险因素发生的概率和影响程度，特提出了应对措施。

（1）按照债券发行期限和额度，在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，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。

（2）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。

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

（4）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。地方政府可根据项目实施情况适当调整项目资本金比例，以确保土地储备专项债券按时还本付息。

（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，包括投资项目选择、区位的选择、时机的选择等。把不确定性降低到最低限度，控制投资过程中的风险。

（6）严格按照法律、法规以及各项政策要求，认真履行项目审批等各项程序，减少政策风险。规范政府职能，科学核定土地储备规

模。为了实现土地资源的有效配置和土地市场的公平交易，引入市场运作机制，以企业化的运作方式来实现国有土地储备的委托经营。

（七）绩效目标合理性

该项目已设定的绩效目标表共分为产出指标、效益指标和满意度指标三项一级指标，在此基础上进一步细化为数量指标、质量指标、时效指标、成本指标、社会效益、经济效益、服务对象满意度七项二级指标。项目实施后，将增强当地政府对土地市场的调控能力，促进土地资源的高效配置和合理利用，进一步规范土地储备项目管理，提高汉中市财政资金的运行效率和使用效益。经分析评估，该项目新增城市建设用地数、增加就业岗位数、债券存续期内总收入、累计收益、社会公众满意度等指标均与项目建设规模相适应，项目绩效目标设定合理。

（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

结合项目实际，暂无其他需要纳入事前绩效评估的事项。

（九）总体结论

基于以上评估内容，评估小组认为汉中市桃园片区土地收储项目审批合规、任务明确、需求客观、效益明显，而且财务测算合理、筹资合规、偿债可行、风险可控，同时结合《政府专项债券项目事前绩效评估指标体系》的各项指标进行综合打分，结果为 96 分，评估结论为予以支持。

6.4 相关建议

结合评估内容，评估小组提出以下相关建议：

1、根据绩效评价结果及时整改问题，做好项目申报 2025 年汉中市新增政府专项债券的各项准备工作，协同配合各级财政部门组织专项债券项目资金绩效管理的各项工作。

2、提前预估项目风险因素并制定控制措施。从同类项目的建设过程中不难看出，影响项目收益和融资平衡结果的风险因素比较多，包括收储进度变化、土地规划性质变更、投资规模变化、征收补偿价格变化、项目实施单位管理能力和水平变化等等多方面的因素，建议项目提前预估项目所涉及的风险因素，并制定相应的风险防控和避险措施，确保项目平稳进行。

3、建议项目主管部门和项目单位尽快建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如期实现。

4、项目在运营过程中，积极做好绩效运行监控。在专项债券资金使用过程中，及时对专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，查找资金使用和项目实施中的薄弱环节，及时纠正偏差。

5、建议项目主管部门和项目单位重点关注项目决策、资金管理、项目产出、项目效益等四方面内容。由于专项债券项目将建立全生命周期跟踪问效机制，项目建设期绩效评价侧重项目决策、管理和产出等，运营期绩效评价侧重项目产出和效益等。事后地方财政还将定期对重点项目进行绩效评价，对重点内容进行复盘。事前、事中、事后

的全流程管理，将对项目单位的管理水平和能力提出更高要求，建议定期审查项目投资与项目土地收储进度的匹配程度，促进汉中市土地储备项目专项债资金由“持续扩容”向“提质增效”转变，切实提高专项债的资金使用效率。

6.5 其他需要说明的问题

（一）评估工作基本前提、假设

1、现行国家及地方法律法规以及财政、经济环境等相关国家政策无重大变化。

2、银行利率及通货膨胀水平无重大变化。

3、项目相关收入实现方式无重大变化，项目绩效指标能够按照预期完成，成本、费用能够控制在预计范围之内。

4、项目相关收入全部优先偿还本次专项债券本息，如上述收入在偿还本次预计发行本息后无结余，项目运营过程中产生的其他付现支出，由投资方用其他资金负责清偿。

5、无其他不可抗力或不可预见因素的重大不利影响。

（二）报告适用范围

本评估报告仅供汉中市人民政府自然资源收购储备中心发行 2025 年土地储备专项债券事前绩效评估使用，不应用于其他目的及分发给其他单位或个人。

（三）需要说明的其他问题

1、由于预测通常并非如预期那样发生，并且存在变动的可能，实际结果可能与预测性财务数据存在差异。

2、如项目单位提供的各项基础数据、预测资料与项目实施情况存在差异，可能会直接影响评估意见的结果。

6.6 附件

附件 1 政府专项债券项目事前绩效评估基本信息表

项目名称	2025 年汉中市桃园片区土地收储项目		
项目单位	汉中市人民政府自然资源收购储备中心	项目实施周期	2025 年 8 月至 12 月
项目总投资	6400 万元	申请专项债资金	5100 万元
联系人	车红杰	联系电话	13379169100
实施目的	进一步推动汉中市解决城镇化进程中的土地供应不平衡问题，保障土地储备业务健康稳定运行，确保新区重点项目建设用地需求。		
立项依据	<div>1. 《中华人民共和国预算法》；</div> <div>2. 《中华人民共和国预算法实施条例》；</div> <div>3. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年主席令第 32 号修订）；</div> <div>4. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 年国务院令第 743 号修订）；</div> <div>5. 中共中央 国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（财预〔2018〕167 号）；</div> <div>6. 《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15 号）；</div> <div>7. 《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3 号）；</div> <div>8. 国务院《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）；</div> <div>9. 《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100 号）；</div> <div>10. 《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）；</div> <div>11. 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）；</div> <div>12. 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）；</div> <div>13. 关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知（财预〔2020〕10 号）；</div> <div>14. 《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61 号）；</div>		

	<p>15.《陕西省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》；</p> <p>16.《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》；</p> <p>17. 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）；</p> <p>18.《陕西省人民政府关于重新公布全省征收农用地地区片综合地价的通知》（陕政发〔2024〕4 号）；</p> <p>19.《汉中市国土空间总体规划（2021-2035 年）》；</p> <p>20.《汉中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》；</p> <p>21. 项目单位提供及评估小组现场调研收集的相关资料。</p>
收储计划及用途	<p>根据规划，项目收储后，主要规划用途为商业用地和机关团体用地。计划供应商业用地 31.7000 亩。</p>
总体目标	<p>进一步推动汉中市解决城镇化进程中的土地供应不平衡问题，保障土地储备业务健康稳定运行，确保新区重点项目建设用地需求。项目建成后，依法征收和整理土地 68.1100 亩（4.540667 公顷），通过有效储备保证全区土地供应量，有助于促进城市产业结构的优化和升级，推动汉中市房地产业和土地市场稳步发展。</p>
收益来源	<p>土地收储完成后，收入来源主要为土地出让收入，预计债券存续期内项目的总收入可达 11095.00 万元。</p>

附件 2

专项债券项目绩效目标表

项目名称	2025 年汉中市桃园片区土地收储项目				
主管部门及其编码	汉中市自然资源局				
项目实施单位	汉中市人民政府自然资源收购储备中心	项目负责人	车红杰	联系电话	13379169100
项目资金（万元）	资金总额：6400 万元				
	一、债券资金：5100 万元				
	二、自有资金：1300 万元				
项目周期	建设工期：2025 年 8 月~12 月，5 个月				
	项目运营期（债券发行期）：5 年				
	开工日期：2025 年 8 月		预计竣工日期：2025 年 12 月		
总体目标	总目标		具体目标（2025 年）		
	项目的总体目标是进一步推动汉中市解决城镇化进程中的土地供应不平衡问题，保障土地储备业务健康稳定运行，确保新区重点项目建设用地需求。项目建成后，依法征收和整理土地 68.1100 亩（4.540667 公顷），通过有效储备保证全区土地供应量，有助于促进城市产业结构的优化和升级，推动汉中市房地产业和土地市场稳步发展。		2025 年	完成项目地块摸底、勘察，依法办理土地规划、土地征收、农用地转用等相关手续。完成征地拆迁、安置及补偿工作，组织实施市政基础设施建设（六通一平及土地平整），完成土地收储验收审核工作，纳入市土地储备库	
项目绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值及单位	绩效标准
	产出指标	数量指标	项目收储地块面积	68.1100 亩	
			可出让建设用地	>30 亩	

		质量指标	工程验收合格率	100%	
			资本金到位率	100%	
			债券资金使用合规率	100%	
		时效指标	债券发行后年度使用率	100%	
			是否按规定及时、规范披露信息	是	
			是否足额还本付息	是	
			土地收储完成时间	2026 年之前	
		成本指标	土地收储成本	<300 万元/亩	
			储备地块管护成本	<50 万元/亩	
	效益指标	经济效益指标	债券存续期内项目累计收入（亿元）	>1	
			债券存续期内项目累计净收益（亿元）	>0.15	
			受益人数（人）	>500 人	
		社会效益指标	带动就业岗位	>30 个	
		生态效益指标	对落实规划布局的生态影响水平	较高	
		可持续影响指标	是否符合政府长远规划	符合	
	满意度指标	社会公众或服务对象满意度指标	社会公众满意度	≥95%	

附件 3 政府专项债券项目事前绩效评估指标打分表

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	国家法律法识、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	2
		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	2
	项目实施公益性(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	4
	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	4
	绩效目标(10)	绩效习标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分,是否符合全客观实际	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	5
	建设投资合规性(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	3
		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

		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
		手续齐备性	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	项目申请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	4
	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	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	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
		到位可行性	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	96

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年汉中市桃园片区土地收储项目					
申报部门（单位）		汉中市人民政府自然资源收购储备中心				
财政审核处室	资产管理科	审核人及电话		邓心平 2111287		
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		19	自评表形式规范
	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		19	两个表填写完整
	材料齐全	20	考察部门(单位) 提供的佐证材料是否齐全		18	佐证材料基本齐全
	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		19	依据充分、逻辑清晰、论证成立
	测算科学	20	考察部门(单位) 对投资、收益测算是否科学合理		19	测算基本科学合理
	合计	100分			94	
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		同意申报				

审核日期: 2025 年 8 月 20 日