

伊利现代智慧健康谷土默川路公交场站项目

事前绩效评估报告

呼和浩特敕勒川乳业开发区管理委员会

二零二五年四月



目 录

一、 评估项目情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 立项批复	2
(三) 项目申报主体及资金使用单位	2
(四) 投资构成及资金来源	3
(五) 项目进展情况	3
二、 评估方法	3
(一) 评价目的	3
(二) 评价原则和方法	3
(三) 评价内容建立	4
三、 评估内容	5
(一) 项目实施的必要性、公益性、收益性	5
(二) 项目投资合规性与项目成熟度	6
(三) 项目资金来源和到位可行性	7
(四) 项目收入、成本、收益预测合理性	8
(五) 债券资金需求合理性	13
(六) 项目偿债计划可行性和偿债风险点	13
(七) 绩效目标合理性	15
(八) 其他需要纳入事前绩效评估的事项	16
四、 评估结论	17

一、评估项目情况

(一) 项目概况

为贯彻落实习近平总书记 2019 年 7 月 16 日在内蒙古考察期间要求内蒙古自治区“加快探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子”的讲话精神，积极践行石泰峰书记“种好草、养好牛、卖好奶”、发挥乳业龙头企业带头作用的指示，依据《内蒙古自治区人民政府办公厅关于推进奶业振兴的实施意见》（内政办发〔2019〕20 号）精神，呼和浩特市委、市政府提出打造千亿级乳产业集群，以新理念做强产业、做优生态环境，做好乳业大文章。

在此背景下，呼和浩特市人民政府与伊利集团共同深入探讨研究并在多方咨询论证基础上，提出了以伊利产业链为中心建设“伊利现代智慧健康谷”项目，并成立了由市政府、土左旗政府和伊利集团共同组建的伊利现代智慧健康谷项目指挥部，统筹推进土地征收、产业导入、城市建设等各项工作，计划到 2025 年基本形成“以乳产业、高新技术产业为带动，整合全球资源，构建产业集群式发展与一二三产融合”的产城旅一体化发展新格局。

2019 年 11 月 10 日，“伊利现代智慧健康谷”启动仪式在呼和浩特市举行，在自治区党委书记石泰峰、时任自治区主席布小林、时任呼和浩特市委书记王莉霞、自治区副主席艾丽华等自治区领导和伊利集团董事长兼总裁潘刚及 20 余

家伊利集团全球重要合作伙伴代表的见证下，“伊利现代智慧健康谷”建设项目正式启动。伊利现代智慧健康谷土默川路公交场站位于伊利健康智慧谷的核心启动区，土默特左旗伊利健康谷公交场站建设一直较为滞后，基本处于“三无”状态。公交营运场站不健全，公交车发车、候车只能停放在机动车道上，到达终点站后只能在主干道上调头、上下乘客，安全隐患大，也易造成交通堵塞；驾驶员无休息站，公交司机工作期间无生活必备设施，吃饭在街上，临时休息在车厢，上厕所到处找等诸多问题，近年来，土默特左旗随着公交服务的提升，中心城区的公交车辆和线路增加，为解决公交车辆停放、司机“吃饭难、休息难、如厕难”等“老大难”的问题，公交场站建设成为十分迫切的解决办法。

根据土默特左旗旗委、旗政府要求，土默特左旗拟进行伊利现代智慧健康谷土默川路公交场站项目。

(二) 立项批复

本项目为政府实施类项目，项目立项主体为呼和浩特敕勒川乳业开发区管理委员会。

(三) 项目申报主体及资金使用单位

本项目申报主体为呼和浩特敕勒川乳业开发区管理委员会。本项目拟申请的专项债资金由内蒙古自治区财政厅转贷至土默特左旗财政局后，并最终由呼和浩特敕勒川乳业开发区管理委员会用于项目建设。

呼和浩特敕勒川乳业开发区管理委员会以项目自身收益作为专项债还本付息的资金来源，如偿债出现困难，将通过调减投资计划、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向自治区财政缴纳专项债券还本付息资金的，自治区财政采取适当方式扣回。

(四) 投资构成及资金来源

本项目经初设批复的总投资为 4518.95 万元，其中工程费用 3803.36 万元，工程建设其他费用 411.66 万元，工程预备费 303.93 万元，建设期利息 0 万元，铺底流动资金 0 万元。项目资金来源为政府投资。

(五) 项目进展情况

目前本项目已取得施工相关手续，项目建设工作有序开展中。

二、评估方法

(一) 评价目的

通过绩效评价，衡量和考核本项目是否具备申请发专项债券的条件。了解、分析、检验资金使用是否达到预期目标；资金使用是否有效。通过总结经验，分析问题，采取切实措施进一步改进和加强财政专项资金管理，提高财政资金使用的效益性。

(二) 评价原则和方法

本次评价工作将遵循以下原则：

1、科学规范。专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理。坚持“举债必问效、无效必问责”，遵循项目支出绩效管理的基本要求，注重融资收益平衡与偿债风险。建立规范的工作流程和指标体系，推动绩效管理工作有序开展。

2、协同配合。各级财政部门牵头组织专项债券项目资金绩效管理工作，督促指导项目主管部门和项目单位具体实施各项管理工作。上级财政部门加强工作指导和检查。

3、公开透明。绩效信息是专项债券项目信息的重要组成部分，应当依法依规公开，自觉接受社会监督，通过公开推动提高专项债券资金使用绩效。

4、强化运用。突出绩效管理结果的激励约束作用，将专项债券项目资金绩效管理结果作为专项债券额度分配的重要测算因素，并与有关管理措施和政策试点等挂钩。

通过对项目的经济性、效率性、效益性的比较和分析，考核支出效率和支出效果。结合本项目特点，本次考评采取的主要评价方法为：成本效益分析法、比较法、因素分析法等。

(三)评价内容建立

本次评价根据《中华人民共和国预算法》和《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》及财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10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）等政策文件规定，并结合本项目的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，设定了本次事前绩效评估的内容。

三、评估内容

（一）项目实施的必要性、公益性、收益性

1. 项目实施的必要性

伊利现代智慧健康谷区域目前公交场站基础设施建设较为落后，由于首末站不完善，线路的设置就主要考虑到客流的走向，无法很好科学的找到线路的落脚点，导致场站的选择具有盲目性，线路的设计不是考虑到科学合理，而是被迫考虑勉强可行，最终致使线网的布局不尽合理。同时，由于公交场站的缺乏，车辆的调度管理难以实施到位，无法进行现场管理，很容易造成线路运营混乱，给工作人员的工作实施带来了很大的困难。无场站及换乘枢纽，线路车辆只有在城市道路两侧借助非机动车道或人行车道，实行调头回车、临时停靠，社会车辆多且运行速度快，又夹杂这非机动车及行人通行，不仅存在违反交通法规的现象，极易造成安全事故。公交场站的建设可以使线路运营清晰化，规范化，也使线路运营组织的管理实施更加便捷。

2. 项目建设的公益性

公交场站的缺乏，造成线路车辆无法有效衔接，乘客换乘不便，公交的吸引力降低，给群众的出行带来了很大的困

难，使群众出行乘车难。而本项目的建设，可以给群众出行带来极大的便利，有利于群众出行乘车。

因此，加强公共交通基础设施尤其是公交场站及换乘枢纽的建设，十分迫切。并且，本项目为经济发展提供空间，改善了城市面貌，提高了市民的生活环境和生活质量。同时，该项目还会衍生一定的经济效益，进一步加快了投资的步伐，推动了城市基础设施建设，加强了城市的联系。项目的建设，完善了公交运营配套设施，消除了安全隐患，降低了营运成本，为城市公交发展奠定了基础条件。因此，项目建设的综合效益显著，伊利现代智慧健康谷土默川路公交场站项目的建设十分必要。

3. 项目实施的收益性

本项目具有稳定的客运收入，项目的投资建设资金可通过项目的运营进行收回，因此本项目具有稳定的收益，满足专项债券相关政策的收益性要求。

（二）项目投资合规性与项目成熟度

1. 立项批复情况

本项目已列入地方政府财政预算，并于 2022 年通过土默特左旗发展与改革委员会的可研批复。批复文件见项目前期资料附件。

2. 项目实施进展情况

本项目已开工，目前项目建设工作有序开展中。

（三）项目资金来源和到位可行性

1. 项目资金来源

本项目经初设批复的总投资为 4518.95 万元，其中工程费用 3803.36 万元，工程建设其他费用 411.66 万元，工程预备费 303.93 万元，建设期利息 0 万元，铺底流动资金 0 万元。项目资金来源为政府投资。

本批次计划申请调整使用专项债券金额为 3000 万元，其余金额通过财政配套资金及申请中央预算内资金解决。即本项目财政投入资金为 1518.95 万元，资本金比例为 33.61%。

2. 资金到位可行性

2023 年，全旗主要经济指标创近年来最好水平，社会消费品零售总额全年预计完成 40 亿元左右，同比增长 15%，增速位居全市第一、全区前列；规模以上工业增加值预计同比增长 30%，增速全年处于全市第一梯队；固定资产投资预计同比增长 40%，增速全年保持双位运行；地区生产总值预计完成 320 亿元左右，同比增长 15%；城乡常住居民人均可支配收入预计分别增长 6%和 7%左右；一般公共预算收入完成 21.6 亿元，同比增长 8.6%。四项主要经济指标增速较年初预期实现翻番，高于全市全区平均水平，前三季度经济总量首次挺进全区前 20 位，经济运行保持高位增长态势。连续六年上榜“中国西部地区综合竞争力百强县市”。

综上，土默特左旗财政状况良好，有能力支付本项目除

发债金额外的其余资金需求。

（四）项目收入、成本、收益预测合理性

本项目自求平衡方案中“项目预期收益、成本及融资平衡情况”章节对项目收入、成本、收益进行了合理预测，所有预测数据均以《项目可行性研究报告》及项目以前年度实际收入、成本数据为基础，并根据未来行业发展趋势进行了预估，收入及成本测算合理。具体测算数据如下：

1. 项目运营期收入测算

本项目预期运营收益主要来源为新增客运收入，根据项目《可行性研究报告》预测，按照项目整体规划，规划年限为 2020-2035 年，2035 年预计地面公交将承担 13-15 万人次/日的客运服务，参照国内其他城市经验，每标台车每天运送乘客以 800 乘次计，推算共需配车 162-187 标台。

考虑到伊利现代智慧健康谷规划建设两处公交首末站：土默川路公交首末站、绕城路公交首末站。因此本站土默川路公交场站设计运行 100 标台公交车。

本次运营收入测算中，暂按 100 标台公交车，每标台公交车每天运送 800 乘次，客单价按 1 元/乘次计算。按照可研预测，本项目建成第 1 年开始投产。运营期第 1 年达到设计能力的 20%；运营期第 2 年达到设计能力的 40%。运营期第 3 年达到设计能力的 60%；运营期第 4 年达到设计能力的 80%；运营期第 5 年达到设计能力的 100%。

经测算，本项目运营期收入如下：

表1：项目运营收入测算表

单位：万元

年份	运营车辆	单日乘次	客运单价	达产率	客运收入
2025	0	0	0	0	0
2026	100	800	1	20%	584
2027	100	800	1	40%	1168
2028	100	800	1	60%	1752
2029	100	800	1	80%	2336
2030	100	800	1	100%	2920
2031	100	800	1	100%	2920
2032	100	800	1	100%	2920
2033	100	800	1	100%	2920
2034	100	800	1	100%	2920
2035	100	800	1	100%	2920
2036	100	800	1	100%	2920
2037	100	800	1	100%	2920
2038	100	800	1	100%	2920
2039	100	800	1	100%	2920
2040	100	800	1	100%	1460
合计					36500.00

2. 项目预期成本测算

根据伊利现代智慧健康谷土默川路公交场站项目可行性研究报告预测数据，本项目运营成本主要包括水费、电费、供暖费、天然气费、修理费、工资福利费以及管理费。

（1）水、电、暖、气费

根据可研预测情况，项目运营每年度用水量约为 54147.75 吨，用水单价为 8.9 元/吨；年度用电量约 827800 度，电费单价为 0.5217 元/度；供暖面积为 2100 平方米，采暖费单价为 5.03 元/月/平方米，供暖季为 6 个月；年度天然气使用量约为 29500 立方米，天然气单价为 3.55 元/立方米。

（2）修理费

根据可行性研究报告预测数据，本项目年度修理费为 50 万元，为谨慎起见，本次测算中项目年度维修费暂按资产总值的 2%进行估算，即每年度修理费为 103 万元。

（3）工资福利费

本项目建成后，预计设置运营人员 280 人，根据呼和浩特市劳动部门关于工资及福利的有关规定，并参照公交公司实际状况执行，工资及福利成本约为 1176.00 万元/年。

（4）管理费

本项目管理费暂按营业收入 5%计算。

经测算，本项目债券存续期内运营成本如下：

表 2：项目运营成本测算表

单位：万元

年份	水电煤气费	维修费	工资福利费	管理费	成本合计
2025	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2026	21.64	20.60	235.20	29.20	306.64
2027	43.28	41.20	470.40	58.40	613.28
2028	64.91	61.80	705.60	87.60	919.91

2029	86.55	82.40	940.80	116.80	1226.55
2030	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2031	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2032	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2033	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2034	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2035	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2036	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2037	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2038	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2039	108.19	103.00	1176.00	146.00	1533.19
2040	54.10	51.50	588.00	73.00	766.60
合计					19164.88

3. 项目税金测算

本项目涉及的税金主要包括增值税及附加。

本项目的进项税测算，参照运输服务业增值税税率考虑，增值税税率取 9%。

本项目的附加税包括城建税、教育附加税以及地方教育附加税，城建税的税率为 7%、教育附加税的税率为 3%、地方教育附加税的税率为 2%。

债券存续期内，项目税金测算如下表所示：

表 3：项目税金测算表

单位：万元

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
销项税	0.00	48.2 2	96.4 4	144. 66	192. 88	241. 10	241. 10	241. 10	241. 10	241. 10
进项税	0.00	4.58	9.16	13.7 4	18.3 1	22.8 9	22.8 9	22.8 9	22.8 9	22.8 9
未抵扣进 项税	394. 36	350. 71	263. 43	132. 51	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
应交增值 税	0.00	0.00	0.00	0.00	42.0 6	218. 21	218. 21	218. 21	218. 21	218. 21
税金及附 加	0.00	0.00	0.00	0.00	5.05	26.1 8	26.1 8	26.1 8	26.1 8	26.1 8
合计	0.00	0.00	0.00	0.00	47.1 1	244. 39	244. 39	244. 39	244. 39	244. 39
	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044
销项税	241. 10	241. 10	241. 10	241. 10	241. 10	120. 55				
进项税	22.8 9	22.8 9	22.8 9	22.8 9	22.8 9	8.38				
未抵扣进 项税	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00				
应交增值 税	218. 21	218. 21	218. 21	218. 21	218. 21	112. 17				
税金及附 加	26.1 8	26.1 8	26.1 8	26.1 8	26.1 8	13.4 6				
合计	244. 39	244. 39	244. 39	244. 39	244. 39	125. 63				

4. 项目预测经营净现金流

综上，债券存续期内，本项目经营性收入合计为 36500.00 万元，经营性成本合计为 19164.88 万元，税金及附加为 2616.67 万元，项目可偿债收益即净现金流入合计为 14718.46 万元。

（五）债券资金需求合理性

本项目经初设批复的总投资为 4518.95 万元，本批次计划调整使用的专项债券资金共计 3000 万元。

本项目专项债券资金不用作资本金，且资本金比例超过 20%，所以本项目专项债券资金融资需求合理。

（六）项目偿债计划可行性和偿债风险点

1. 项目偿债计划可行性

本项目中所有预测数据均以《项目可行性研究报告》及项目以前年度实际收入、成本数据为基础，项目测算过程详细，收入及成本测算合理。同时项目实施机构、主管部门、财政部门设置了项目资金管理方案及投资者还款保障措施，确保项目资金的合规使用。

本项目本批次计划调整使用专项债券金额为 3000 万元，原债券剩余发行期限为 15 年，利率按照发行利率 4.13%进行保守测算，每半年偿还一次利息，本金到期一次性偿还，本项目涉及的专项债券 15 年本息合计为 4858.50 万元。

根据内蒙古自治区财政厅文件要求：项目收益覆盖融资成本保障倍数=项目可偿债收益/融资成本。其中，项目可偿债收益为项目净现金流入，融资成本包括专项债券本息及其他融资成本。

通过前文分析，债券存续期内，本项目经营性收入合计为 36500.00 万元，经营性成本合计为 19164.88 万元，税金

及附加为 2616.67 万元，项目可偿债收益即净现金流入合计为 14718.46 万元，专项债券本息合计为 4858.50 万元，专项债券收益覆盖融资成本保障倍数为 3.03，因此本项目偿债能力良好。

2. 偿债风险点

（1）经营风险及控制措施

项目的经营风险主要为收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的水平，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的效果，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险

本项目建设完成后，项目建设单位将加强运营维护服务质量，提升服务水平，进一步降低经营风险。

（2）资金周转风险及控制措施

项目工程建设和运营投入资金较大，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目变动的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

本项目将对项目工程实施和运营进行周密的安排，保证按期完工的同时充分落实运营所需资金。

（3）测算不准确及控制措施

对项目投资估算、建设进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差导致融资平衡测算不准确。建设工程估算偏大或偏小直接导致投资总额出现偏差；对项目进度错

判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡。

项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。项目现金流测算环节参照了本项目现有场区现行实际的收入及成本数据，并根据未来城镇人口增长趋势进行了预估，收入及成本测算较为科学。

（4）债券利率变动风险

本期专项债券已于 2020 年成功发行，剩余期限为 15 年期，发行利率为 4.13%（高于近半年以来国债发行利率），债券存续期内利率变动风险较小。

（七）绩效目标合理性

本项目自求平衡方案中项目绩效管理章节已对项目绩效目标进行了设置，本项目绩效目标反映了项目的决策、过程、产出、效益，风险控制等方面制定了各项绩效目标，并且本项目绩效目标的设定依照财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10 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）等相关政策要求并根据项目实际情况制定，因此项目绩效目标较为合理。

（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

1. 自然环境和施工条件

影响施工进度自然环境和施工条件因素主要包括气象环境和地质情况两大方面，这两方面对工程项目的影难以预测，具有一定的不确定性。气象环境影响因素主要考虑高温、严寒及大风等情况对项目进度的影响，地址地貌情况决定土石方工程的施工方法、地基土的处理方法、基础的施工方法等。

因此，项目施工过程中根据项目实际情况，及时调整并制定适宜的施工进度计划，合理制定应急预案；择优选择有资质有经验的勘察单位，认真做好勘察工作，确保地址资料准确性。

2. 施工技术、管理方案及供应商

施工单位对施工进度其决定性作用，施工单位及技术措施不当、施工技术事故、施工组织不力、施工方案不合理、施工过程管理不当以及施工现场需要的材料、构配件和设备不能按期运抵施工现场或质量不合格，都会对施工进度及质量产生影响。

本项目目前已通过公开招投标方式选择了具有较高施工技术和管理水平的施工队伍，下一步将加强过程监督控制，完善项目建设组织与管理、质量监督体系，择优选择材料设备供应商，减少施工单位及供应商导致的施工进度滞后。

3. 设计质量、设计变更

施工过程中，出现设计变更或原有设计存在问题需要修改，或建设单位的新要求导致项目设计质量问题或设计变更风险。

本项目目前已施工，计划 2025 年年底竣工，设计变更风险较小。

四、评估结论

本项目属于在建项目，项目类别属于公共基础设施项目，项目的实施具备相应的必要性、公益性及收益性；项目立项审批手续完善；项目资金筹集计划明确、可行；项目收入、成本测算详细，有相应的支撑；项目申请调整使用专项债券资金合理，符合国家及自治区政策要求；项目绩效目标体系健全、合理；项目风险分析全面，详细。

综上，本评估报告认为本项目申请国家专项债券资金支持符合国家、自治区相关政策要求，具有较强的必要性及可行性，并且已经具备相应的申请条件。