

旅游服务业项目实施方案

财政部门：青阳县财政局
主管部门：青阳县自然资源和规划局
实施单位：青阳县土地收购储备中心
出具日期：2025年4月

项目简介一览表

项目名称	旅游服务业项目
项目类型	土地储备—存量闲置土地项目
项目总投资	0.5570亿元
项目单位	青阳县土地收购储备中心
主管部门	青阳县自然资源和规划局
财政部门	青阳县财政局
收储用地现状	收储用地现状为其他商服用地和批发零售用地
收储计划	收储用地后为商服用地
实施期限	计划于2025年12月前完成收储，2030年12月前完成出让。
拟发行债券金额	0.4000亿元
债券发行计划	按照拟定的资金筹措方案，计划一年发行，期限5年（实际利率以最终发行成功的利率为准）。
项目收益来源	土地出让收入
还本付息总额	0.4450亿元
本息覆盖能力	有较强的保障
相关风险控制能力	较好

目 录

一、 项目基本情况	1
(一) 区域情况介绍	1
1. 青阳县概况	1
2. 青阳县经济社会发展运行情况	2
3. 国民经济和社会发展规划及行业专项规划概况	5
(二) 项目情况	6
1. 参与主体	6
2. 项目基本情况	7
3. 项目可行性	7
4. 项目合规性	9
5. 项目合法性	9
(三) 项目建设背景	10
二、 经济社会效益分析	12
(一) 社会效益分析	12
1. 促进土地资源的整合和利用	12
2. 更好的落实国土空间规划	13
3. 更好助力城市高质量发展	13
4. 有利于防控地方政府债务风险	14
5. 有利于实现土地资源的公平分配	14
(二) 社会效益分析	14
1. 促进群众就业，增加群众收入	14
2. 弥补发展短板，带来长远效益	14
3. 拉动有效投资，推动经济增长	15
三、 绩效评估分析	15
(一) 事前绩效评估情况	15
1. 项目实施的必要性、公益性、收益性	15
2. 项目投资合规性与项目成熟度	18
3. 项目资金来源和到位可行性	19
4. 项目收入、收益预测合理性	19
5. 债券资金需求合理性	20
6. 项目偿债计划可行性和偿债风险点	20
7. 绩效目标合理性	22
8. 其他需要纳入事前绩效评估的事项	23

(二) 绩效目标	24
1. 设定情况	24
2. 审核情况	26
四、项目投资概算及资金筹措方案	28
(一) 投资概算	28
1. 企业成本	28
2. 评估地价	28
3. 基础价格	28
4. 最终确认价格	28
(二) 资金筹措方案	29
1. 资金来源	29
2. 项目分年度融资情况	29
五、项目预期收益、成本及融资平衡情况	29
(一) 预期收入	29
1. 项目收入	29
2. 项目成本	33
3. 项目收益	33
(二) 债务还本付息情况	34
1. 专项债券还本付息情况	34
2. 偿债计划	35
(三) 偿债指标计算	36
(四) 资金测算平衡情况	37
1. 资金测算平衡情况	37
2. 压力测试情况	38
六、项目风险评估及控制措施	38
(一) 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施	38
1. 自然环境和施工条件	38
2. 施工方风险	39
3. 设计单位风险	40
4. 材料供应风险	41
5. 资金落实情况	41
6. 工程事故	41
(二) 影响项目收益的风险及控制措施	42
1. 经营风险及控制措施	42
2. 市场风险及控制措施	43
3. 财务风险及控制措施	43
4. 管理风险及控制措施	44
(三) 影响融资平衡结果的风险及控制措施	44

1. 投资测算不准确风险及控制措施.....	44
2. 利率波动风险及控制措施.....	45
3. 存续债券置换不畅风险及控制措施.....	45
七、 还款保障措施.....	45
(一) 还款保障原则	45
1. 预防为主.....	46
2. 统筹协调.....	46
3. 明确责任.....	46
4. 及时处置.....	46
5. 还款保障.....	46
(二) 还款保障措施	47
1. 成立债务管理领导小组.....	47
2. 明确各部门职责.....	47
3. 工作分工.....	49
4. 监测和报告.....	50
5. 应急处置.....	51
6. 事后评估.....	52
7. 责任追究.....	52
8. 债券资金使用管理制度及绩效评价机制.....	53
八、 资金管理方案.....	53
(一) 总则	53
(二) 资金管理	54
(三) 项目收入及土地出让成本	54
(四) 绩效管理	55
(五) 监督管理	56
1. 内部监督机制.....	56
2. 外部监督机制.....	56
九、 信息披露计划.....	57

一、项目基本情况

（一）区域情况介绍

1. 青阳县概况

青阳县位于长江中下游南岸、皖南山区北部，东临南陵、泾县，南连石台、黄山，西交贵池，北与铜陵接壤，是全省 21 个山区县之一，世界地质公园、国家 5A 级风景区九华山坐落县域。境内交通便利，池黄高铁建成通车，铜九铁路、G3 京台高速、G330 贯穿南北，G318、S103 横贯东西，童埠港水运直通长江深水港，县城距九华山机场仅 20 千米，半小时车程可至池州市区及九华山风景区，已全面融入长三角 3 小时都市圈、南京及合肥 1.5 小时通勤圈。

青阳县地处池州国家生态经济示范区内，境内山奇水美，自然资源富饶，气候温润宜人，属亚热带季风湿润气候区。年均降水量 1526 毫米，地表水量 18.23 亿立方米，人均水资源约 7000 立方米，高于全省平均水平。境内土壤肥沃，森林种类丰富，覆盖率高，矿产资源丰富，种类多品位高，野生动植物种类丰富多样。

青阳县自西汉年间设县至今，已有 2100 多年历史。九华山佛教文化源远流长，地方戏曲“青阳腔”被誉为京剧鼻祖，是首批国家非物质文化遗产，目连戏、傩戏、九华民歌被广为传唱。境内有滕子京墓、太平山房、李氏宗祠等古文化、古墓葬、古建筑、碑碣崖刻 400 余处，青阳农民画、大九华水磨玉骨绢扇制作技艺、杜村十番锣鼓、青阳生漆夹纆技艺省级非物质文化遗产具有浓郁地方特色，素有“江南一岳占青阳，多少神仙此地藏”的美誉。

近年来，青阳县充分发挥地处国家生态经济示范区、皖江城市带承接产业转移示范区、皖南国际文化旅游示范区等独特优势，坚持抓主抓重，不断夯实发展基础，加快新型工业化和新型城镇化进程，经济社会

发展步入了厚积薄发、加速崛起的新阶段。“一区四园”园区规划面积 42.6 平方千米，建成 10.5 平方千米，机电装备、非金属新材料、有色金属、现代旅游服务、特色农业五大主导产业初具规模，拥有 1 个铜材加工、1 个钢铁铸件、2 个非矿深加工省级产业集群专业镇。先后荣获了“全国科技进步先进县”、“全国绿化先进县”、“全国绿色能源示范县”、“全国国土资源节约集约模范县”、“中国旅游竞争力百强县”等称号，并连续多次蝉联“全省科学发展先进县”、“安徽省文明县城”。

2. 青阳县经济社会发展运行情况

2.1 国民生产总值

近年来，青阳县国民生产总值逐年上升，2021 年全年生产总值 1643718 万元，按可比价格计算，比上年增长 10.2%。2022 年全年生产总值 1749437 万元，按可比价格计算，比上年增长 5.7%。2023 年全年生产总值 1783437 万元，按可比价格计算，比上年增长 6.8%。分产业看，第一产业增加值 148579 万元，增长 4.4%；第二产业增加值 712930 万元，增长 7.8%；第三产业增加值 921928 万元，增长 6.5%。按常住人口计算，人均生产总值 78290 元，比上年增加 2095 元。三次产业比例由上年的 8.5:42.5:49 变化为 8.3:40:51.7。

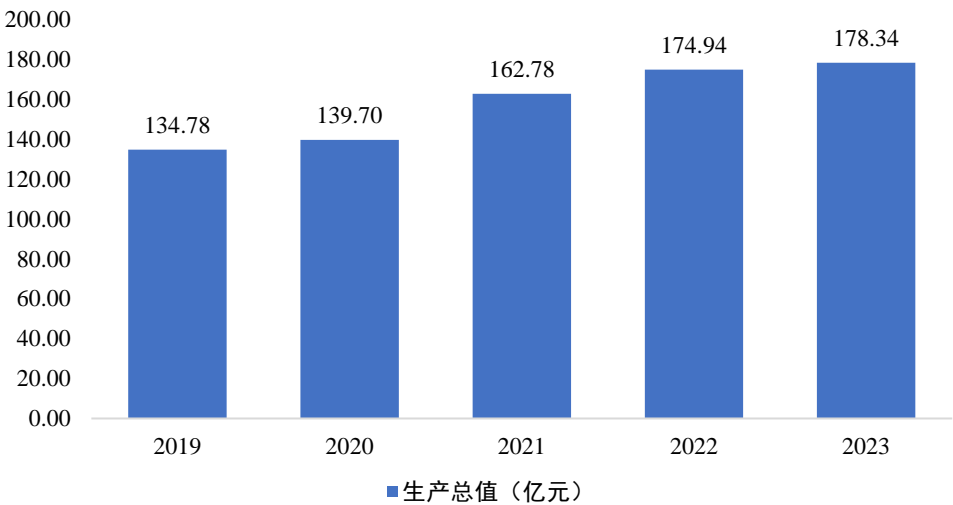


图 1 青阳县2019—2023年国民生产总值

2.2 地方财政收入与支出

近年来，青阳县财税收入平稳增长。2021 年全年财政收入 191569 万元，增长 8.4%。其中地方一般收入 107133 万元，增长 9.4%；全年财政支出 256108 万元，增长 15.9%。其中，一般公共服务支出 17742 万元，下降 9.9%。2022 年全年财政收入 204922 万元，增长 8.1%。其中地方一般收入 119093 万元，增长 11.2%；全年财政支出 283375 万元，增长 10.6%。其中，一般公共服务支出 19639 万元，增长 10.7%。2023 年全年财政收入 261767 万元，增长 27.7%。其中地方一般收入 130463 万元，增长 9.5%；全年财政支出 295169 万元，增长 4.2%。其中，一般公共服务支出 20472 万元，增长 4.2%。

2.3 政府性资金预算执行情况

2021 年青阳县政府性基金收入 9.10 亿元，为调整预算的 100%，增长 5.7%，加上转移性收入、地方政府专项债务转贷收入、调入资金及上年结余等 8.96 亿元，收入总计 18.06 亿元。政府性基金支出 13.66 亿元，为调整预算的 100%，下降 6.4%，调入稳定调节基金 4.40 亿元，收支相抵无结转。

2022 年青阳县政府性基金收入 6.80 亿元，为调整预算的 101.3%，加上转移性收入、地方政府专项债务转贷收入、调入资金及上年结余等 2.89 亿元，收入总计 9.69 亿元。政府性基金支出 7.92 亿元，为调整预算的 101.8%，专项债务还本 0.90 亿元，结转下年支出 0.87 亿元。

2023 年青阳县政府性基金收入 3.53 亿元，为调整预算的 100%，加上转移性收入、地方政府专项债务转贷收入、调入资金及上年结余等 11.67 亿元，收入总计 15.20 亿元。政府性基金支出 8.59 亿元，为调整预算的 100%，专项债务还本 6.23 亿元，结转下年支出 0.38 亿元。

表 1 青阳县2021—2023年财政收支情况

序号	指标	2021年	2022年	2023年
1	一般公共预算收入（亿元）	10.67	11.91	13.04
2	一般公共预算支出（亿元）	25.61	28.34	28.38
3	政府性基金收入（亿元）	9.10	6.80	3.53
	其中：国有土地使用权出让收入（亿元）	8.86	——	3.40
4	政府性基金支出（亿元）	13.66	7.92	8.59
5	国有资本经营收入（亿元）	0.20	0.15	0.51
6	国有资本经营支出（亿元）	0.00	0.15	0.15

2.4 固定资产投资

2021 年全年固定资产投资增长 17%，其中工业投资增长 25.3%。投资在库项目 205 个，其中 5000 万以上 145 个，5000 万以下 60 个。商品房销售面积 368236 平方米，增长 28.6%；商品房销售额 263369 万元，增长 33.2%。

2022 年全年固定资产投资增长 16%，其中工业投资增长 25.8%。投资在库项目 260 个，其中 5000 万以上 165 个，5000 万以下 95 个。商品房销售面积 180499 平方米，下降 51.0%；商品房销售额 129166 万元，下降 51.0%。

2023 年全年固定资产投资增长 18.5%，其中工业投资增长 64.6%。投资在库项目 238 个，其中 5000 万以上 168 个，5000 万以下 70 个。房地产开发投资 119808 万元，下降 30.5%；商品房销售面积 93222 平方米，下降 48.4%；商品房销售额 67419 万元，下降 47.8%。

2.5 居民人均可支配收入

近年来，青阳县城乡居民人均可支配收入逐年稳步增加，城乡人民生活水平稳步提高。2021 年全年居民人均可支配收入 29027 元，增长 9.7%；农村居民人均可支配收入 20121 元，增长 10.2%；城镇居民人均可支配收入 39668 元，增长 8.8%。2022 年全年居民人均可支配收入

31039 元，增长 6.9%；农村居民人均可支配收入 21640 元，增长 7.6%；城镇居民人均可支配收入 41980 元，增长 5.8%。2023 年全年居民人均可支配收入 32912 元，增长 6%；农村居民人均可支配收入 23555 元，比上年增长 8.9%；城镇居民人均可支配收入 44268 元，增长 5.5%。

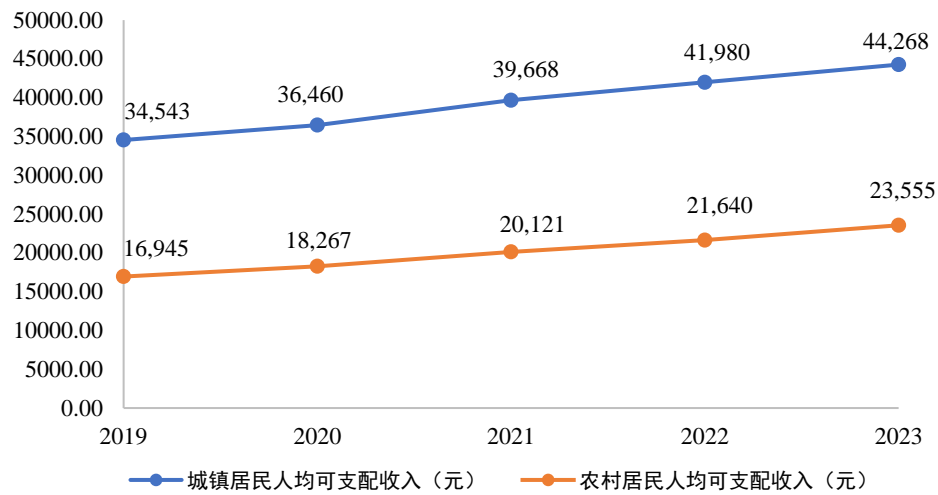


图 2 青阳县2019—2023年人均可支配收入对比

3. 国民经济和社会发展规划及行业专项规划概况

3.1 青阳县国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要

《青阳县国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出：贯彻习近平总书记考察安徽提出的强化“两个坚持”、实现“两个更大”的目标要求，落实省委、市委对青阳发展要求，按照经济强、百姓富、生态美的战略安排，全县经济社会发展质量和效益明显提高，总体发展水平省内居中、皖南靠前，基本建成创新发展的实力青阳、协调发展的宜居青阳、开放发展的活力青阳、绿色发展的美丽青阳、共享发展的幸福青阳，“修身福地、灵秀青阳”蓝图变现实、愿景成实景。

青阳县土地储备项目的实施，将逐步成为青阳县经济社会发展的重要支撑，有助于构建统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的

市场体系，将进一步优化政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能，有利于促进青阳县经济跨越式发展，符合青阳县“十四五”发展规划的要求。

3.2 青阳县国土空间总体规划（2021—2035年）

根据《青阳县国土空间总体规划（2021—2035年）》，青阳县发展目标是：围绕“国家级镁基新材料基地、‘大黄山’地区文旅融合样板地、池州市副中心”的城市性质，着力优化国土空间格局，加强国土空间开发保护。到2035年，形成优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局，为建成九华圣境文旅康养胜地，灵秀青阳特色精致镁城筑牢空间基础；到2050年，形成安全、高效、协调的国土空间格局，国土空间治理体系和治理能力实现现代化，全面建成满足人民对美好生活的向往、承载高质量生活的美丽家园。

青阳县2025年度土地储备专项债券项目的实施，将逐步盘活县域存量闲置土地，进一步提高青阳县国土空间利用效率和效益，优化生产生活空间，实现国土空间紧凑集约发展，更好为县域经济高质量发展提供土地资源保障，符合《青阳县国土空间总体规划（2021—2035年）》的要求。

（二）项目情况

1. 参与主体

主管部门：青阳县自然资源和规划局

项目单位：青阳县土地收购储备中心

2. 项目基本情况

2.1 旅游服务业项目

项目区位：旅游服务业项目共 2 宗地，分别为青阳县蓉城镇牌楼村地块 1、青阳县蓉城镇牌楼村地块 2，均位于蓉城镇。

实施期限：项目开始实施日期为 2025 年 6 月，预计于 2025 年 12 月前完成收储，2030 年 12 月前完成出让。



图 3 旅游服务业项目地块示意图

3. 项目可行性

3.1 青阳县土地收购储备中心资格

根据《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）要求，自然资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理，土地储备机构由纳入自然资源部名录的土地储备机构负责具体实施工作。

2020年5月13日，自然资源部办公厅在自然资源部门户网站发布了《自然资源部办公厅关于印发〈土地储备机构名录（2020年版）〉的通知》（自然资办函〔2020〕827号）。根据该通知，青阳县土地收购储备中心已被列入自然资源部颁布的名录，名录代码为TC341723。

3.2 收储计划可行性

（1）项目已纳入土地市场动态监测与监管系统中的处置存量闲置土地清单；

（2）2025年3月19日，本项目取得青阳县人民政府批准，纳入青阳县2025年土地储备年度计划；

（3）项目地块在信息系统中已生成地块标识码，地块标识码见下表2。

表 2 地块标识码一览表

序号	地块名称	地块面积	地块标识码
1	青阳县蓉城镇牌楼村地块 1	9.24	3417232025R000708
2	青阳县蓉城镇牌楼村地块 2	0.54	3417232025R000717

3.3 项目规划情况

收储用地现状：

拟收储用地为其他商服用地和批发零售用地，收储范围内现状无建（构）筑物。

现行规划情况：

根据国土空间总体规划，收储红线全部位于城镇开发边界内，不涉及永久基本农田及生态保护红线。

根据城市总体规划，收储红线全部位于适建区，不涉及限建区、禁建区和四线。

3.4 土地权属

青阳县蓉城镇牌楼村地块1权利人为安徽九华云水投资有限公司，

地块无抵押和查封情况。

青阳县蓉城镇牌楼村地块2权利人为安徽九华云水投资有限公司，地块无抵押和查封情况。

4. 项目合规性

1.2020年5月13日，自然资源部办公厅在自然资源部门户网站发布了《自然资源部办公厅关于印发〈土地储备机构名录（2020年版）〉的通知》（自然资办函〔2020〕827号）。根据该通知，青阳县土地收购储备中心已被列入自然资源部颁布的名录，名录代码为TC341723；

2.项目纳入土地市场动态监测与监管系统中的处置存量闲置土地清单，具体详见附件《处置存量闲置土地清单》；

3.2025年3月19日，地块纳入经青阳县人民政府批准的土地储备年度计划；

4.项目地块在信息系统中已生成地块标识码；

5.2025年3月31日，安徽地源不动产咨询评估有限责任公司出具的《土地评估报告》；

6.企业土地成本取得材料；

7.集体决策证明材料；

8.拟回收收购土地相关材料；

9.价格公示文件；

10.价格公示后政府批准确认的相关文件。

5. 项目合法性

根据《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）和《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）要求，本项目实施单位（青阳县土地收购储备中心）已被列入全国土地储备机构名录；项目地块已全部纳入处置存量闲置土地清单和青阳县人民政府批准的土地储备年度计划，地块已在全民所有

土地资产管理信息系统中生成储备地块标识码；项目规划条件符合国土空间总体规划和详细规划；土地权属明确。

本项目实施单位承诺对于本项目尚待取得的其他任何审批、许可、核准、批复、备案等相关手续，将严格按照相关法律、法规、部门和地方性规章和其他规范性文件的规定，及时办理并完善相关手续；对于有关机构提出的审查意见、要求及有关问题，将按照相关法律、法规、部门和地方性规章和其他规范性文件的规定，以及有关部门提出的审查意见和要求，落实并完善。

本项目符合国家产业政策及地区发展规划，上述手续真实有效，均由有权部门依据法定程序出具，符合相关法律法规要求。本项目后续手续正在办理中，项目实施具有合法性。

（三）项目建设背景

1.《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62号）

地方各级自然资源主管部门负责组织土地储备项目，并作为专项债申报的主体。在选择项目时，应优先考虑那些成熟度高、操作性强、预期效益显著且风险低的项目。项目实施方案需经过编制和审核，确保其可行性、合规性、合法性。审核内容包括项目是否纳入回收收购存量闲置土地清单、项目实施主体是否在土地储备机构名录中、是否纳入土地储备计划、土地权属情况（包括是否存在抵质押、查封等）以及项目融资收益平衡情况。

2.《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）

（1）运用专项债券资金回收收购存量闲置土地，是减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进

房地产市场止跌回稳的关键举措。各地要提高政治站位，主动担当作为，积极做好地块筛选和项目储备，推动专项债券资金加快落地，切实做到规范操作、有章可循、从严管理、精准高效。

（2）优先收回收购企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的住宅用地和商服用地。其他用途的土地，进入司法或破产拍卖、变卖程序的土地，因低效用地再开发或基础设施建设等需要收回的土地，以及已动工地块中规划可分割暂未建设的部分，也可以纳入收回收购范围。

3.《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）

《办法》提出，各地应根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划等，编制土地储备三年滚动计划和年度土地储备计划。自然资源主管部门要会同财政部门于每年第三季度组织编制下一年度土地储备计划，报同级人民政府批准，并报省级自然资源主管部门备案。

《办法》强调，储备土地必须符合国土空间规划，存在污染、文物遗存、矿产压覆、洪涝隐患、地质灾害风险等情况的土地，在按照有关规定由相关单位完成核查、评估和治理之前，不得入库储备。入库储备土地必须是产权清晰的土地。储备土地不再办理国有建设用地使用权首次登记，不得办理不动产抵押登记。

《办法》明确，自然资源部建立全民所有土地资产管理信息系统，对储备土地实行信息化管理，并纳入国土空间规划“一张图”监督实施。同时，各级自然资源主管部门、财政部门、中国人民银行分支机构和国家金融监督管理总局派出机构应建立符合本地实际的联合监管机制，按照职责分工，对储备土地、资产、资金、专项债券进行监督和指导。

4.《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）

《通知》提出申请发行专项债券的土地储备项目须纳入土地储备计划。各地要优先将处置存量闲置土地清单中的地块纳入土地储备计

划。存量闲置土地包括，企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的房地产用地，以及其他符合收回收购条件的土地。2024 年 11 月 7 日之后供应的土地不列入存量闲置土地范围。而且用于土地储备的地方政府专项债券资金只能由纳入名录管理的土地储备机构使用，实行专款专用、封闭管理，专项用于土地储备工作。《通知》明确，用于土地储备的专项债券发行和使用应当严格对应到项目。一个土地储备项目由单个或多个地块组成，专项债券资金可在同一土地储备项目内不同地块之间调剂使用，但以单个土地储备项目为单位，确保项目融资收益平衡。

二、经济社会效益分析

（一）社会效益分析

土地储备项目的建设是提升当地城乡一体化水平、改善居民生产生活环境的需要。加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，是党和国家对新形势下推动改革发展提出的根本要求是具有重大创新价值的发展战略。

土地收储工作是对土地市场有效调控的客观需要。《土地储备管理办法》中明确指出：各地政府应根据调控土地市场的需要，确定收储土地的规模和范围，进行合理规划。对于闲置、低效利用的国有存量建设用地进行优先储备。政府通过征用、收购、置换、收回等方式，从分散的土地使用者手中把土地集中起来，使得土地资源组合进步优化，防止土地收益流失，规范土地市场秩序。

1. 促进土地资源的整合和利用

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收储土地，可以有序供应土地，科学控制新增建设用地规模，提高土地利用率、土地投入强度和土地产出率，盘活存量建设用地，节约集

约利用土地，使土地资源得到合理开发利用，实现土地资源的优化配置，有利于充分整合青阳县城区土地资源，有效缓解土地资源的供需矛盾，提高土地利用效益，促进土地资源利用与经济社会持续协调发展。

2. 更好的落实国土空间规划

随着中国城镇化逻辑的不断转变，国土空间规划的范式也开始了一系列转型：从过去以物为中心的“造城”转向以人为中心的“营城”，从“增量扩张为主的规划”转向“存量更新为主的规划”，从“城市优先”转向“自然优先”，从“线性建设”转向“闭环治理”，从“经验规划”转向“智慧规划”，从“编制范式”转向“管理范式”，最终实现从高速增长向高质量发展的转变。国土空间规划体系的不断变革也对土地储备转型升级提出了新的要求。国土空间规划所考虑的“终极蓝图”“多规合一”等理念，更多地聚焦在空间尺度以及长时序的时间尺度，而现有的土地储备工作大多聚焦于年度的数量维度。土地储备项目是国土空间规划落地实施的第一道工序，是加强政府对土地资源的长效调控、落实国土空间规划的重要抓手。

3. 更好助力城市高质量发展

党的二十大报告明确指出，要加快构建新发展格局，着力推动高质量发展，强调“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。这就需要在经济、社会、文化、生态等各领域体现高质量发展的要求。土地是经济社会高质量发展的重要载体，是城市能够“稳增长”“稳投资”和项目落地的基础和保障。土地储备项目作为城市盘活挖掘土地多元价值的重要政策工具，始终贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。一方面为城市经济稳定快速发展提供土地要素保证，另一方面更好地挖掘土地的社会、生态价值，从而保障城市均衡可持续发展。

4. 有利于防控地方政府债务风险

地方政府土地储备专项债券是政府债务的主要形式之一，既是解决地方政府土地储备资金的重要渠道，也是政府债务防控的重点。土地储备专项债券是地方政府为土地储备举借债务的方式，并由省级政府发行，实行总额度控制，纳入政府性基金预算管理，并由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备，必须与项目挂钩。这可以从总量上控制地方政府债务规模，使风险可控，并杜绝其他融资途径，规范政府土地储备融资行为。这既有利于防范地方政府债务风险，又规范了土地储备融资行为，还有利于促进土地市场健康发展。

5. 有利于实现土地资源的公平分配

土地利用的分配公平目标是指社会各阶层、各部门、各成员在土地利用中能获得公平的对待。通过土地储备体系的建立，政府掌握了城市土地的“统一收购权”和“垄断供应权”，对于各种经营性用地在一个公平、公开、公正的城市土地市场中通过招标、拍卖等方式有偿出让土地使用权，分不同区位条件和地段优劣向使用者收取土地使用费，从而使使用者在经济活动中“站在了同一起跑线上”，这实质上是土地分配在价值取向上的“机会均等”。

（二）社会效益分析

1. 促进群众就业，增加群众收入

在项目建设过程中，包括土地整理、征地拆迁、基础设施建设等环节，都需要大量的劳动力，从而直接创造了就业机会；项目建成后，相关产业的发展会带动更多的间接就业岗位；这些就业机会的增加将提高当地居民的收入水平，促进消费，进一步推动经济增长。

2. 弥补发展短板，带来长远效益

本项目的实施有利于加快解决中低收入群众的住房困难，提高生

活质量，改善生活环境，共享改革发展成果，提高党和政府的威信，增强人民群众的向心力和凝聚力。同时，土地开发不仅可以带动社会投资，促进居民消费，扩大社会就业，还可以发展社会公共服务，加强社会管理，推进平安社会建设，是扩内需、惠民生，保稳定的重要结合点。

3. 拉动有效投资，推动经济增长

本项目将建设住宅、商业、公共服务设施等，有助于青阳县加快区域经济转型，推进了产业布局调整和产业结构升级，有利于促进区域经济及宏观经济的健康、持续发展。同时，有利于优化投资环境，提高高端客户对青阳县区位价值的认识，增加其投资的信心和机会，促进城乡统筹、产城融合，从而带动整个区域经济的活跃和产业的发展。

三、绩效评估分析

（一）事前绩效评估情况

1. 项目实施的必要性、公益性、收益性

1.1 项目实施的必要性

1.1.1 保障城市发展的需要

近年来，随着城市化进程的加快和人口的不断，土地资源的合理利用和管理成为城市发展的重要课题。储备土地管理作为一种重要手段，旨在保障城市的可持续发展和土地资源的合理配置。

储备土地管理作为一种重要手段，对于保障城市发展和合理利用土地资源具有重要意义。在实施储备土地管理时，政府需要遵循公平、公正、公开、效率和可持续发展的原则，并遵守相关法律法规，建立健全的管理机制和监管体系。只有这样，才能够确保土地资源的合理利用，促进城市的可持续发展。

1.1.2 优化土地资源配置的需要

在《土地储备管理办法》中明确指出：各地政府应根据我国调控土

地市场的需要，确定收储土地的规模和范围，进行合理规划。对于闲置、低效利用的国有存量建设用地进行优先储备。政府通过征用、收购、置换、收回等方式，从分散的土地使用者手中把土地集中起来，使得土地资源组合进一步优化，防止土地收益流失，规范土地市场秩序。

土地资源分配需要积极的政府干预和管理而管理的有效性取决于其管理的科学化和规范化。目前，许多房地产市场在土地供应上还存在着无序的市场供应状况时常出现供需矛盾的情况，这在一定程度上造成了房产空置或房价暴涨暴跌现象。本项目实施后，政府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青阳县的分散土地逐步归集于土地储备库，再根据国土空间总体规划、经济发展需要及土地供应计划，对土地的数量、结构、布局、价格、时间等进行有效控制，做到定性、定量、定位、定时供应土地逐步形成“一个池子蓄水，一个龙头放水”的供地格局，实现政府对土地一级市场的垄断，提高政府的宏观调控能力。

1.1.3 促进经济发展的需要

通过储备土地，政府能够为企业和投资者提供充足的建设用地，支持产业园区、商业设施、基础设施等项目的开发，直接推动经济增长。

储备土地可用于规划重点产业项目或高新技术园区，吸引优质企业入驻，带动区域产业升级和就业增长，形成经济集聚效应。

通过统一收储和规划，避免土地碎片化利用，提高土地利用效率，使土地资源向高附加值产业倾斜，促进经济结构优化。

调控土地供应节奏和规模，防止地价剧烈波动，维护市场预期稳定，为投资者创造可预期的营商环境。

储备土地可用于建设交通、教育、医疗等公共设施，完善城市功能，提升区域竞争力，间接拉动经济发展。

通过收储再开发，激活闲置或低效利用的土地资源，转化为高价值

用途，释放经济潜力。

1.1.4 社会稳定的需要

通过土地储备，政府可以确保城市规划的有效实施。城市规划是城市发展的蓝图，它指导着城市空间布局、基础设施建设和社会服务设施的完善。土地储备为这些规划项目的落地提供了必要的土地资源，从而促进了城市的有序发展，增强了社会的稳定性。

土地储备往往与基础设施建设、公共设施改善等公共服务项目相关联。这些项目的实施不仅提升了城市形象，还改善了居民的生活环境，提高了公众的生活质量，从而增强了社会凝聚力和稳定性。

在自然灾害、经济危机等突发事件发生时，土地储备可以作为应急资源，用于建设临时安置点、恢复生产等，帮助社会快速恢复正常秩序。

合理的土地储备和征收补偿政策能够减少因土地权益引发的社会矛盾。政府通过公开透明的操作，确保被征地者的合法权益得到保障，有助于维护社会稳定。

1.1.5 助力稳定房地产市场的主要举措

房地产市场作为国民经济的重要组成部分，其稳定与否直接关系到经济的整体运行。土储专项债通过为土地储备项目提供资金支持，间接促进了房地产市场的稳定。特别是在当前房地产市场发生根本性变化和地方政府收入压力不断加大的背景下，土储专项债更是为房地产市场注入了新的活力。

1.2 项目实施的公益性

土地储备制度的一个重要目标是保障公共利益。政府通过储备土地，可以确保在需要时能够迅速提供土地用于公共设施建设，如学校、医院、公园道路等，这些设施对于提升居民生活质量、促进社会公平和增强城市功能至关重要。

土地储备有助于政府根据城市规划和发展需求，合理布局 and 分配

土地资源。通过储备土地，政府可以在城市的不同区域进行均衡开发，避免土地资源的过度集中或闲置，从而推动城市的均衡发展减少城乡差距和区域不平衡。

随着社会的不断发展，人口迁移、城市化进程加速等社会变迁现象日益显著。土地储备为政府提供了应对这些变迁的手段，通过调整土地供应，满足人口增长、产业升级等需求，确保城市发展的可持续性和社会的稳定性。

土地储备过程中，政府可以优先考虑生态敏感区域和自然景观的保护。通过储备这些土地，政府可以防止过度开发和环境破坏，保护生态系统的完整性和生物多样性，为公众提供优质的生态环境，

本项目符合《关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知》（财预〔2010〕412号）等文件中关于“公益性项目”的定义（是指为社会公共利益服务、不以盈利为目的，且不能或不宜通过市场化方式运作的政府投资项目）。

1.3 项目实施的收益性

根据本项目的建设内容，本项目收入由土地出让收入组成。

项目实施后，在计算期（2025年至2030年）内旅游服务业项目总收入为0.8647亿元，土地出让成本为0.0173亿元，税金与附加为0.0000亿元，所得税为0.0000亿元，可用于还本付息的金额为0.8474亿元，累计还本付息总额为0.4450亿元，测算覆盖本息倍数为1.90倍。

2. 项目投资合规性与项目成熟度

2.1 建设投资的合规性

项目总投资0.5570亿元，项目计划收储商服用地旅游服务业项目9.78公顷。本项目建设内容明确，规模设置合理，建设投资符合城市的总体规划。

2.2 项目成熟度

1.项目纳入土地市场动态监测与监管系统中的处置存量闲置土地清单，具体详见附件《处置存量闲置土地清单》；

2.2025年3月19日，地块纳入经青阳县人民政府批准的土地储备年度计划；

3.项目地块在信息系统中已生成地块标识码；

4.2025年3月31日，安徽地源不动产咨询评估有限责任公司出具的《土地评估报告》；

5.企业土地成本取得材料；

6.集体决策证明材料；

7.拟回收收购土地相关材料；

8.价格公示文件；

9.价格公示后政府批准确认的相关文件。

3. 项目资金来源和到位可行性

本项目总投资为 0.5570 亿元，计划发行债券 0.4000 亿元。按照拟定的资金筹措方案，计划一年发行，2025 年计划发行 0.4000 亿元，发债利率按 2.25% 计算，发债期限 5 年（实际利率以最终发行成功的利率为准）。

本项目属于政府投资项目，保证了项目资金来源和到位的可行性。

4. 项目收入、收益预测合理性

4.1 项目收入预测

根据本项目的建设内容，本项目收入由土地出让收入组成。详细测算内容及表格详见“五、项目预期收益、成本及融资平衡情况”。

本项目在计算期（2025 年至 2030 年）内经营收入为 0.8647 亿元。

项目收入可靠、合理，收费有依据，收入价格水平符合市场水平。

4.2 项目收益

综合项目收入和成本计算，在计算期（2025 年至 2030 年）内总收

入为 0.8647 亿元，税金与附加为 0.0000 亿元，所得税为 0.0000 亿元，净收益为 0.8474 亿元，累计还本付息总额为 0.4450 亿元。

5. 债券资金需求合理性

1. 政策合理性

《土地储备管理办法》和《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》提出申请发行专项债券的土地储备项目须纳入土地储备计划，各地要优先将处置存量闲置土地清单中的地块纳入土地储备计划。本项目为土地储备-存量闲置土地项目中，符合专项债支持领域。

2. 分年债券资金需求合理性

项目预计于 2025 年 12 月前完成收储，2030 年 12 月前完成出让。按照分年投资计划，本项目计划一年发行 0.4000 亿元债券（2025 年债券需求 0.4000 亿元）是符合项目建设周期的资金需求的。

6. 项目偿债计划可行性和偿债风险点

6.1 项目偿债计划可行性

本项目计划发行债券 0.4000 亿元，按照拟定的资金筹措方案，计划一年发行，2025 年计划发行 0.4000 亿元，发债利率按 2.25% 计算，发债年限 5 年（实际利率以最终发行成功的利率为准）。

经计算，旅游服务业项目在计算期内（2025 年至 2030 年）累计可用于还本付息的金额为 0.8474 亿元，累计还本付息总额为 0.4450 亿元，测算覆盖本息倍数为 1.90 倍。

项目能够合理保障融资资金的本金和利息，可以实现项目收益与融资的自求平衡，项目不存在资金缺口，能使用于还本付息的资金稳定性得到充分保障，偿债计划是可行性的。

6.2 偿债风险点

项目可能存在潜在的合规性风险、资金筹集与偿还风险、土地市场

风险、项目实施风险、管理与运营风险。

1.项目合规性风险

风险表现：项目可能存在不符合土地利用总体规划、城乡规划等相关规划要求，或未取得必要的审批文件等问题。

控制措施：项目前期要进行全面的规划审查和文件梳理确保土地储备项目符合各项规划和政策要求，取得完备的立项，用地、规划等审批手续。

2.资金筹集与偿还风险

风险表现：债券发行可能面临市场认购不足，导致资金筹集困难；或土地出让收入不稳定，无法按时足额偿还债券本息。

控制措施：提前做好市场调研和分析，合理确定债券发行规模和发行时间，提高债券的吸引力。同时，要对土地市场进行准确预测，制定合理的土地出让计划，确保有稳定的收入来源用于偿债。建立偿债准备金制度，在土地出让收入不足时，用准备金弥补缺口。

3.土地市场风险

风险表现：土地市场受宏观经济、政策调控等因素影响大，可能出现土地价格下跌、需求不足等情况，影响土地出让收益。

控制措施：密切关注宏观经济形势和土地市场动态，加强市场分析和监测。合理确定土地储备规模和结构，避免过度储备。对于储备土地，可根据市场情况适时调整用途或开发强度提高土地的市场适应性。

4.项目实施风险

风险表现：项目在实施过程中可能因拆迁安置困难、工程建设延误等原因，导致项目无法按时完成，影响土地出让和收益。

控制措施：加强项目前期的拆迁安置工作协调，制定合理的拆迁计划和补偿方案，确保拆迁工作顺利进行。建立项目进度跟踪和监督机制，对工程建设进行严格管理，及时解决项目实施过程中出现的问题，确保

项目按时完工。

5.管理与运营风险

风险表现：项目管理不善，可能导致资金使用效率低下，资产闲置浪费等问题。

控制措施：建立健全项目管理制度，加强对资金使用、资产运营等环节的监管。提高管理人员的专业素质和业务能力，定期对项目进行审计和评估，及时发现和纠正管理中的问题。

7.绩效目标合理性

7.1 项目总体目标

本项目的实施有助于政府根据城市规划和发展需求，合理布局 and 分配土地资源。通过储备土地，政府可以在城市的不同区域进行均衡开发，避免土地资源的过度集中或闲置，从而推动城市的均衡发展减少城乡差距和区域不平衡。

7.2 绩效目标

1.数量指标：项目计划收储商服等用地面积为 9.78 公顷。

2.质量指标：地块验收合格率 100%。

3.时效指标：在工期范围内完成项目整体建设。

4.成本指标：严格控制成本，总投资不超过 0.5570 亿元。

5.经济效益指标：项目建成后，计算期内净收益为 0.8474 亿元，本息和为 0.4450 亿元，本项目能够实现收益和融资自求平衡。

6.社会效益指标：提升当地城乡一体化水平、改善居民生产生活环境。

7.生态效益指标：对当地生态环境的影响。

8.可持续影响指标：是否符合政府长远规划。

9.服务对象满意度指标：居民满意度提升。

7.3 总结

综上所述，项目的各项绩效目标是根据项目具体实施情况进行划分，与实际的建设内容和预期的效益紧密相关。同时，项目实施后预期的收入、成本和收益是参照相关收费文件和本地市场价格进行估算，符合正常的市场行情。因此，本项目的绩效目标是合理的。

8. 其他需要纳入事前绩效评估的事项

本项目专项债券申报材料的编制以中央、地方相关法律、法规、规章文件要求先行，根据本项目立项、可研、环评、用地预审等批复内容，结合项目相关单位提供的项目实际资料进行。

项目事前绩效评估将考核结果与政府专项债券资金投入相结合，可以反映债券资金的使用情况，提高资金的使用效率。

通过构建以结果为导向，以效率、效益优先，激励与约束相结合的政府专项债券绩效评估体系，增强政府专项债券与项目自身之间的关联程度，从而强化政府债券的激励导向作用，同时也有助于提高资金管理的有效性。

(二) 绩效目标

1. 设定情况

旅游服务业项目支出绩效目标表

项目名称	旅游服务业项目		使用领域	土地储备-存量闲置土地项目	
主管部门	青阳县自然资源和规划局		实施单位	青阳县土地收购储备中心	
项目属性	以前年度延续性项目（） 2025 年新增项目（√）				
项目期限	2025 年 5 月至 2030 年 12 月				
项目拟投资数 (万元)	项目资金总额: 0.5570 亿元				执行率 分值（10）
	其中: 1. 政府专项债券资金 0.4000 亿元				
	2. 其他财政拨款资金 0.1570 亿元				
	3. 除财政拨款外的其他资金 0.0000 亿元				
总体目标	1. 预期产出目标: 预计 2025 年 12 月完成旅游服务业项目, 预期计算期内净收益为 0.8474 亿元; 2. 融资成本目标: 计划发行政府专项债券融资 0.4000 亿元, 按期还本付息, 做好基础数据采集分析, 提高预期成本精确性, 实现项目净收益最大化; 3. 偿债风险目标: 全面认识项目偿债风险点, 针对偿债风险点提出相应的应对措施, 保障项目建成后顺利运营。				
绩效目标	一级	二级指标	三级指标	指标值	分值权重 (90)
	成本指标	经济成本	控制日常成本支出, 不超过规定标准。	运营期收益-运营支出-债券本息≥0	5
		社会成本	低于社会平均成本。	较低	5
		生态环境成本	大气、噪音和水资源污染	程度较低	5
	产出指标	数量指标	地块收储指标	项目计划收储商服等用地面积为 9.78 公顷	10
		质量指标	勘察、设计、招标等前期工作合规率	合规率≥90%	5
			地块验收合格率	100%	10
		时效指标	项目计划开工及时率	及时率≥90%	5
			项目计划完工及时率	及时率≥90%	5
		成本指标	总投资	不超过 0.5570 亿元	5
	效益指标	经济效益	达产净收益	≥0.8474 亿元	5
			债券是否及时还本付息	及时率≥90%	5
		社会效益	提升当地城乡一体化水平	是	5

			改善居民生产生活环境	是	5
		生态效益指标	对当地生态环境的影响	项目建设期和经营期对周围环境无明显不良影响。	5
		可持续影响指标	是否符合当地政府长远规划	是	5
	满意度	服务对象满意度	周边居民满意度	≥90%	5

主管部门：青阳县自然资源和规划局



实施单位：青阳县土地收购储备中心



财政部门：青阳县财政局



出具日期：2025 年 4 月 11 日

2. 审核情况

旅游服务业项目事前绩效评估综合评估得分表

一级指标	二级指标	评价要点	分值	得分
项目立项必要性、公益性和收益性（15分）	政策相关性	是否与国家、安徽省相关行业宏观政策相关。	2分	2分
	职能相关性	是否与主管部门职能、规划及当年重点工作相关。	2分	2分
	需求相关性	①是否具有现实需求，需求是否迫切；②是否有确定的服务对象或受益对象。	3分	3分
	项目公益性	专项债项目收入是否用于公益性资本支出，受益群体是否广泛，项目实施是否为社会公共利益服务、不以盈利为目的，是否注重社会、区域发展长期利益。	4分	4分
	项目收益性	项目收入与项目投资的对比情况，收入占投资的比例越高，证明项目收益性越强。	4分	4分
项目绩效目标合理性（10分）	目标明确性	①绩效目标设定是否明确；②与部门长期规划目标、年度工作目标是否一致；③项目受益群体定位是否准确；④绩效目标和指标设置是否与项目高度相关。	5分	5分
	目标合理性	①绩效目标与项目预计解决的问题是否匹配；②绩效目标与现实需求是否匹配；③绩效指标是否细化、量化，指标值是否合理。	5分	4分
项目投资合规性和项目成熟度（20分）	投资合规性	项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面已履行或计划履行的程序是否规范。	10分	10分
	项目成熟度	项目的初步设计方案、施工图设计、施工图预算、投资评审、施工招标、施工许可证等建设手续的进展情况，进展越快说明成熟度越高。	10分	8分
项目资金来源合规性和到位可行性（15分）	资金来源合规性	①资金来源渠道是否符合相关规定；②资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全；③资金筹措是否体现权责对等，财权和事权是否匹配。	5分	5分
	配套资金投入能力可行性	配套资金投入方式和承受能力是否科学合理。	5分	5分
	债券资金投入可行性	债券资金申请是否符合专项债的支持方向，本息覆盖倍数等经济参数是否符合专项债的政策要求。	5分	5分
项目收入、成本、收益预测合理性（15分）	收入合理性	收入是否合理，测算依据是否充分。	5分	5分
	成本控制措施有效性	成本是否合理，测算依据是否充分。	5分	5分
	收益合理性	收益是否合理，测算依据是否充分。	5分	5分
项目债券资金需求合理性（10分）	债券类型需求合理性	申请专项债券是否能缓解财政压力，债券利率是否在当地财政的可承受范围，不会对财政造成过多负担。	5分	5分
	债券资金规模需求合理性	申请的债券资金规模与总投资的比例是否合适，相应的资金规模与项目和政府的偿还能力是否匹配。	5分	5分

项目偿债风险可控性及偿债计划可行性(15分)	偿债风险点及可控性	①对偿债风险认识是否全面；②是否针对预期风险设定应对措施；③应对措施是否可行、有效。	5分	5分
	偿债计划可行性	①项目财务测算是否合理准确，项目技术路线是否完整、先进、可行、合理，与项目内容及绩效目标是否匹配；②项目组织、进度安排是否合理；③与项目有关的基础设施条件是否能够得以有效保障。	5分	5分
	过程控制有效性	①项目组织机构是否健全、职责分工是否明确、项目人员条件是否与项目有关并得以有效保障；②业务管理制度、技术规程、标准是否健全、完善，以前年度业务制度执行是否出现过问题，相关业务方面问题是否得到有效解决并配有相应的保障措施；③项目执行过程是否设立管控措施、机制等，相关措施、机制是否能够保证项目顺利实施。	5分	5分
合计			100分	97分

主管部门：青阳县自然资源和规划局

实施单位：青阳县土地收购储备中心

财政部门：青阳县财政局

出具日期：2025年4月11日

综合上述绩效评估情况，本项目绩效目标评分合计为97分。项目涵盖范围广且工作内容多，自身持续稳定运营和抗风险能力较差。

本项目的实施是必要且可行的，作为重大民生项目，且属于具有一

定收益的公益性项目，符合地方政府专项债支出方向。项目的前期建设手续齐全，是已经初步成熟的项目。同时，项目的资金来源和需求明确，与项目分年资金安排匹配。项目的收益和成本测算合理，大大降低了偿债的风险。

四、项目投资概算及资金筹措方案

（一）投资概算

1. 企业成本

青阳县蓉城镇牌楼村地块 1：0.544509 亿元。

青阳县蓉城镇牌楼村地块 2：0.023920 亿元。

2. 评估地价

安徽地源不动产咨询评估有限责任公司出具的《土地估价报告》，青阳县蓉城镇牌楼村地块 1 亩均单价按 50.67 万元/亩，收储地块评估价格为 0.600578 亿元。

安徽地源不动产咨询评估有限责任公司出具的《土地估价报告》，青阳县蓉城镇牌楼村地块 2 亩均单价按 43.33 万元/亩，收储地块评估价格为 0.041093 亿元。

3. 基础价格

项目基础价格按照企业取得成本和收储地块市场评估价格就低确定，旅游服务业项目基础价格为 0.568429 亿元。

4. 最终确认价格

项目经集体决策并与土地使用权人协商一致后，旅游服务业项目最终拟收储价格为 0.5570 亿元。

于 2025 年 4 月 3 日发布了地块的拟回收收购价格公示，并在公示结束后报青阳县人民政府确认。

本项目总投资为 0.5570 亿元，计划发行债券 0.4000 亿元。

（二）资金筹措方案

1. 资金来源

表 3 资金筹措

单位：亿元

项目总投资	资本金			融资	
	财政预算安排	发行专项债券用于项目资本金	其他来源（含单位或社会资本方自有资金等）	专项债券	市场化融资
0.5570	0.1570	0.00	0.00	0.4000	0.00
占总投资比例（%）	28.19%	0.00%	0.00%	71.81%	0.00%

2. 项目分年度融资情况

按照拟定的资金筹措方案，按照拟定的资金筹措方案，计划一年发行，2025 年计划发行 0.4000 亿元，发债利率按 2.25% 计算，发行年限 5 年（实际利率以最终发行成功的利率为准）。

五、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）预期收入

1. 项目收入

1.1 收入来源

根据本项目的建设内容，本项目收入由土地出让收入组成。

1.2 本次项目收益测算基于以下重要假设

1. 预测期内国家政策、法律以及当前社会政治、经济环境不发生重大变化；
2. 预测期内国家税收政策不发生重大变化；
3. 预测期内国家金融机构信贷利率以及外汇市场汇率相对稳定；
4. 预测期内项目的建设计划、融资计划等能够顺利执行；
5. 无其他人力不可抗拒因素和不可预见因素造成的重大不利影响。

1.3 计算期

本项目发债期限为 5 年，最后一年（2030 年）还本。

1.4 项目收入测算

1.拟出让土地位置面积

项目收入主要来源于项目实施后形成净地出让收入，拟出让总面积为 146.70 亩。

2.拟出让土地计划

计划旅游服务业项目 2030 年出让。

3.土地出让收益

(1) 土地出让价格预测

2021 年青阳县出让宗地编号为 2021-33 号的宗地，地块位于蓉城镇南部新城天河湾西侧 A 地块，出让用途为商住，出让面积 54580.4 平方米，单位价格 410 万元/亩。

2023 年青阳县出让宗地编号为 2023-13 号的宗地，地块位于蓉城镇南部新城天河湾西侧 C 地块，出让用途为住宅，出让面积 45228.89 平方米，单位价格 350 万元/亩。

土地出让进度符合当地土地交易市场情况。

根据安徽地源不动产咨询评估有限责任公司出具的《土地预评估报告》，青阳县蓉城镇牌楼村地块 1 亩均单价按 43.33 万元/亩；青阳县蓉城镇牌楼村地块 2 亩均单价按 50.67 万元/亩。

青阳县 2022 年 GDP 增长率 5.70%，2023 年 GDP 增长率 6.80%，2024 年 GDP 增长率 6.00%，三年平均增长率为 6.15%，预计 2025 年当地 GDP 增长率为 6.40%。故本项目土地增长率取前三年平均值与 2025 年增长率较小值，即 6.15% 计算。

分别假设土地出让价格的增长率为 GDP 预期增长率的 100%（即 6.15%）、90%（即 5.54%）、80%（即 4.92%）预测出让年份土地出让价格。

项目在计算期（2025 年至 2030 年）内土地出让收入按照 GDP 增

速 100%、90%、80%预测。具体详见《土地出让收入估算表》。

表 4 土地出让收入估算表（旅游服务业项目）

单位：亿元

序号	项目	合计	计算期（2025 年至 2030 年）					
			2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
1	土地出让收入（100%GDP 增长率）	0.8647	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8647
	青阳县蓉城镇牌楼村地块 1 单价（万元/亩）		43.3300	45.9948	48.8235	51.8261	55.0134	58.3968
	用地数量（亩）	138.6000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	138.6000
	青阳县蓉城镇牌楼村地块 2 单价（万元/亩）		50.6700	53.7862	57.0941	60.6053	64.3326	68.2890
	用地数量（亩）	8.1000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	8.1000
2	土地出让收入（90%GDP 增长率）	0.8401	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8401
	青阳县蓉城镇牌楼村地块 1 单价（万元/亩）		43.3300	45.7305	48.2640	50.9378	53.7597	56.7380
	用地数量（亩）	138.6000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	138.6000
	青阳县蓉城镇牌楼村地块 2 单价（万元/亩）		50.6700	53.4771	56.4398	59.5665	62.8665	66.3493
	用地数量（亩）	8.1000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	8.1000
3	土地出让收入（80%GDP 增长率）	0.8157	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8157
	青阳县蓉城镇牌楼村地块 1 单价（万元/亩）		43.3300	45.4618	47.6986	50.0453	52.5076	55.0909
	用地数量（亩）	138.6000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	138.6000
	青阳县蓉城镇牌楼村地块 2 单价（万元/亩）		50.6700	53.1630	55.7786	58.5229	61.4022	64.4232
	用地数量（亩）	8.1000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	8.1000
注：（1）青阳县 2022 年 GDP 增长率 5.70%，2023 年 GDP 增长率 6.80%，2024 年 GDP 增长率 6.00%，三年平均增长率为 6.15%，预计 2025 年当地 GDP 增长率为 6.40%。故本项目土地增长率取前三年平均值与 2025 年增长率较小值，即 6.15% 计算。 （2）100%GDP 增长率即 6.15%、90%GDP 增长率即 5.54%、80%GDP 增长率即 4.92%。								

2. 项目成本

债券存续期内，项目土地出让成本为政策性资金，主要为省级统筹资金。根据青阳县有关规定，各种相关费用的计提具体情况如下：

（1）省级统筹资金：按土地出让金收入 2%。

由此可得，项目在计算期（2025 年至 2030 年）内按照 GDP 增速的 100%、90%、80%测算，缴纳的土地出让成本费用具体详见《土地出让成本估算表》。

表 5 土地出让成本费用估算表（旅游服务业项目）

单位：亿元

100%GDP 增长率									
序号	名称	取费标准	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	合计
1	省级统筹资金	按土地出让金收入 2%	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0173	0.0173
2	合计		0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0173	0.0173
90%GDP 增长率									
序号	名称	取费标准	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	合计
1	省级统筹资金	按土地出让金收入 2%	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0168	0.0168
2	合计		0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0168	0.0168
80%GDP 增长率									
序号	名称	取费标准	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	合计
1	省级统筹资金	按土地出让金收入 2%	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0163	0.0163
2	合计		0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0163	0.0163

3. 项目收益

按照《财政部国家税务总局关于专项用途财政性资金企业所得税处理问题的通知》（财税〔2011〕70 号）规定，企业从县级以上各级人民政府财政部门及其他部门取得的应计入收入总额的财政性资金，凡同时符合以下条件的，可以作为不征税收入，在计算应纳税所得额时从收入总额中减除：（1）企业能够提供规定资金专项用途的资金拨付文件；（2）财政部门或其他拨付资金的政府部门对该资金有专门的资金管理办法或具体管理要求；（3）企业对该资金以及以该资金发生的支出单独进行核算。

该项目的土地出让收益，是财政部门拨付用于还本付息的专项用途财政性资金，企业的所得税率为零。

项目计算期（2025 年至 2030 年）内可用于资金平衡的土地出让收益按照 GDP 增速的 100%、90%、80%测算，详细计算内容见《土地出让收益估算表》。

表 6 土地出让收益估算表（旅游服务业项目）

单位：亿元

序号	项 目	合计						
			2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
100%GDP 增长率								
1	土地出让收入	0.8647	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8647
2	土地出让成本费用	0.0173	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0173
3	税金及附加	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
4	利润总额	0.8474	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8474
5	所得税	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
6	净收益（4-5）	0.8474	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8474
90%GDP 增长率								
1	土地出让收入	0.8404	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8404
2	土地出让成本费用	0.0168	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0168
3	税金及附加	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
4	利润总额	0.8236	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8236
5	所得税	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
6	净收益（4-5）	0.8236	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8236
80%GDP 增长率								
1	土地出让收入	0.8157	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.8157
2	土地出让成本费用	0.0163	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0163
3	税金及附加	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
4	利润总额	0.7994	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.7994
5	所得税	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
6	净收益（4-5）	0.7994	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.7994

（二）债务还本付息情况

1. 专项债券还本付息情况

1.1 发行计划

1. 本项目计划发行专项债券总额 0.4000 亿元，发行期限 5 年；

2.债券发行费用为发行面值的 1‰，按 0.0004 亿元测算；

3.债券每年支付一次利息，到期后一次性偿还本金；

4.按照拟定的资金筹措方案，计划一年发行，2025 年计划发行 0.4000 亿元，发债利率按 2.25%计算，发债年限 5 年（实际利率以最终发行成功的利率为准）。

1.2 项目融资本息测算

1.旅游服务业项目

（1）2025 年支付本息金额为 0.00 万元。

（2）自 2026 年至 2029 年，每年支付 0.4000 亿元债券一年期利息。每年支付本息金额为 0.00900 亿元。

（3）2030 年支付 0.4000 亿元债券本金和一年期利息。2030 年支付本息金额为 0.40900 亿元。

以上可得，本项目发债期间总计支付本息合计 0.4450 亿元。计算内容详见下表《项目融资利息测算表》。

表 7 项目融资利息测算表（旅游服务业项目）

单位：亿元

年份	期初本金 金额	本期融资 金额	本期偿还 本金	期末本金 金额	融资利 率	应付利 息	应付本息 合计	备注
2025 年	0.0000	0.4000		0.4000	2.25%	0.0000	0.00000	
2026 年	0.4000			0.4000	2.25%	0.00900	0.00900	
2027 年	0.4000			0.4000	2.25%	0.00900	0.00900	
2028 年	0.4000			0.4000	2.25%	0.00900	0.00900	
2029 年	0.4000			0.4000	2.25%	0.00900	0.00900	
2030 年	0.4000		0.4000	0.0000	2.25%	0.00900	0.40900	
合计			0.4000			0.0450	0.4450	

2. 偿债计划

本项目计划发行债券 0.4000 亿元，按照拟定的资金筹措方案，计划一年发行，2025 年计划发行 0.4000 亿元，发债利率按 2.25%计算，

发债年限 5 年（实际利率以最终发行成功的利率为准）。

利息每年支付一次，到期后一次性偿还本金。专项债券发行费率假定为发行额度的 1%。自申请使用资金开始计息之日起五年存续期内项目应还本付息及发行费用情况如下表所示，具体偿债计划如下：

1. 旅游服务业项目

（1）2025 年支付 0.00400 亿元债券发行费用。2025 年偿债金额为 0.00040 亿元。

（2）自 2026 年至 2029 年，每年支付 0.4000 亿元债券一年期利息。每年偿债金额为 0.00900 亿元。

（3）2030 年支付 0.4000 亿元债券本金和一年期利息。2030 年偿债金额为 0.40900 亿元。

以上可得，本项目发债期间偿债金额合计为 0.4454 亿元，详细计算内容见《偿债计划表》。

表 8 偿债计划表（旅游服务业项目）

单位：亿元

年份	期初本金金额	本期融资金额	本期偿还本金	期末本金金额	融资利率	应付利息	发行费用	偿债金额	备注
2025 年	0.0000	0.4000		0.4000	2.25%	0.0000	0.00040	0.00040	
2026 年	0.4000			0.4000	2.25%	0.00900		0.00900	
2027 年	0.4000			0.4000	2.25%	0.00900		0.00900	
2028 年	0.4000			0.4000	2.25%	0.00900		0.00900	
2029 年	0.4000			0.4000	2.25%	0.00900		0.00900	
2030 年	0.4000		0.4000	0.0000	2.25%	0.00900		0.40900	
合计			0.4000			0.0450	0.0004	0.4454	

（三）偿债指标计算

需列示 5 个指标的计算公式和计算过程。

1. 总投资收益率 = 项目可偿债收益 / 总投资 = $0.8474 / 0.5570 = 1.52$

2. 总债务本息保障倍数 = 项目可偿债收益 / 总债务融资本息 =

$$0.8474/0.4450=1.90$$

$$3. \text{总债务本金保障倍数} = \text{项目可偿债收益} / \text{总债务融资本金} = 0.8474/0.4000=2.12$$

$$4. \text{专项债券本息保障倍数} = \text{项目可偿债收益} / \text{专项债券本息} = 0.8474/0.4450=1.90$$

$$5. \text{专项债券本金保障倍数} = \text{项目可偿债收益} / \text{专项债券本金} = 0.8474/0.4000=2.12$$

（四）资金测算平衡情况

1. 资金测算平衡情况

该项目收益为土地出让交易收入产生的现金流入，土地未出让前须支付的资金利息由项目单位支付。还本付息资金分别按预期 GDP 增幅的 100%、90%、80%的土地出让收益测算，本息覆盖倍数具体详见《项目本息覆盖倍数预测表》。

表 9 项目本息覆盖倍数预测表（旅游服务业项目）

单位：亿元

序号	项目变动因素	按地区生产总值增速的 100% 预测	按地区生产总值增速的 90% 预测	按地区生产总值增速的 80% 预测
1	土地出让收入	0.8647	0.8404	0.8157
2	土地收储成本	0.4000	0.4000	0.4000
3	土地收储专项债券利息	0.0450	0.0450	0.0450
4	土地出让净收益=1-2-3	0.4197	0.3954	0.3707
5	土地出让计提的政策性成本小计	0.0173	0.0168	0.0163
5.1	省级统筹资金	0.0173	0.0168	0.0163
5.2	乡村振兴投入	0.0000	0.0000	0.0000
6	项目可用于还款的现金流=1-5	0.8474	0.8236	0.7994
7	专项债本息和	0.4450	0.4450	0.4450
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数=6/7	1.90	1.85	1.80

综上所述，预期项目收益高于债券本息，本项目可以实现资金平衡。

2. 压力测试情况

经计算，项目在计算期内（2025 年至 2030 年）经营净收益=经营收入-项目土地出让成本-占用项目偿债收益的相关税费=0.8647-0.0173-0.00=0.8474 亿元。

考虑到经营收入变动因素，分析债券覆盖本息倍数如下表《项目债券本息偿还能力评估表》。

表 10 项目债券本息偿还能力评估表（旅游服务业项目）

敏感性分析	敏感性变化比率		
	-10%	-5%	0%
经营收入	0.7782	0.8215	0.8647
偿债资金合计	0.7627	0.8050	0.8474
债券还本付息额	0.4450	0.4450	0.4450
债券本息覆盖率	1.71	1.81	1.90

以上考虑了经营收入从-10.00%到 0.00%的变动，旅游服务业项目可用于还本付息的覆盖本息倍数范围为 1.71 到 1.90。从这个角度看，本项目能够实现收益和融资自求平衡，不能还本付息的风险较小。

六、项目风险评估及控制措施

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 自然环境和施工条件

1.1 风险因素

（1）突发事件影响，如恶劣天气、地震、临时停水、停电、交通中断等；

（2）提供的场地条件不及时或不能正常满足工程需要；

（3）外界配合条件有问题，如交通运输受阻，水、电供应条件不具备等；

（4）监理到位工作不到位，影响工期；

(5) 施工出现质量问题，延误工期。

1.2 应对措施

(1) 基础工程尽量避开雨季施工。雨季施工搞好防护措施；

(2) 施工工棚搭建满足防震要求；

(3) 做好防止交通中断、停电、停水应急预案；

(4) 强化前期地质勘查工作，防止因地质勘测不到位造成的停工；

(5) 项目建设前周密设计供排水、供配电方案，防止水电供应造成停工；

(6) 搞好社会稳定风险评估和防范方案，密切与相关单位沟通，减少单位临时工程施工干扰，节假日交通管制，市容整顿的限制等造成的工期延误；

(7) 与监理单位签订严格、职责明确的监理合同，加强对监理单位的监管，明确监理单位的责任；

(8) 强化质量管理，严格按照规范和条例招投标、施工监理和质量检查，度假质量问题影响施工进度。

2. 施工方风险

2.1 风险因素

(1) 施工计划不周详；

(2) 施工技术力量达不到要求；

(3) 施工材料组织能力差；

(4) 对施工图纸的领会能力差；

(5) 施工应急预案差；

(6) 施工单位提交的材料、样品不及时，导致工期延误；

(7) 施工过程中出现质量施工；

(8) 施工人员不就位或施工过程中施工人员不足。

2.2 应对措施

(1) 通过招投标选择社会信誉好，技术力量强、管理能力高的施工队伍。

(2) 进行事前控制：审核施工单位提交的施工进度计划；审核施工单位提交的施工方案；审核施工单位提交的施工总平面图；制定材料、设备的采、供计划；按期完成现场障碍物的拆除，及时向施工单位提供现场；落实施工临时供水供电，接通施工道路、电话线路，及时为施工单位创造必要的施工条件。

(3) 进行工程进度的检查：审批施工计划及施工修改计划；审核施工单位每旬、每月提交的工程进度报告；按合同要求，及时进行工程计量验收和质量验收；做好有关进度、计量方面的签证；进行工程进度的动态管理；为工程进度款的支付签署进度、计量方面认证意见；组织现场协调会。

(4) 进行事后控制：要求施工单位制定保证总工期不突破的对策措施，主要有技术措施、组织措施、经济措施、合同措施；要求施工方制定月、季工期进度拖延后的补救措施；调整相应的施工计划、材料设备、资金供应计划等，在新的条件上组织新的协调和平衡。

3. 设计单位风险

3.1 风险因素

- (1) 设计不当而进行设计变更；
- (2) 提供的场地条件不及时或不能正常满足工程需要；
- (3) 勘察资料不准确，特别是地质资料错误或遗漏而引起的未能预料的技术障碍；
- (4) 设计、施工中采用不成熟的工艺，技术方案失当；
- (5) 图纸供应不及时、不配套或出现差错。

3.2 应对措施

- (1) 通过招投标选择社会信誉好，技术力量强，管理能力高的设

计单位；

(2) 坚持按基本建设程序办理，实施初步设计、施工图设计的图审和专家评审；

(3) 按合同规定及时向施工单位提交设计图纸等设计文件；

(4) 加强与自然资源、住建等部门沟通，强化对设计单位的管理。

4. 材料供应风险

4.1 风险因素

(1) 材料、设备不及时供应耽误工期；

(2) 材料、设备质量不符合要求耽误工期。

4.2 应对措施

(1) 选择社会信誉好、实力雄厚的供应商；

(2) 坚持材料、设备验收制度，不合格的材料和设备一律不得进场；

(3) 强化合同管理，用合同约束供应商严格按合同供应材料、设备。

5. 资金落实情况

5.1 风险因素

(1) 资金不到位，工程款不能按时拨付影响施工，导致耽误工期；

(2) 资金不到位，影响材料供应商不能及时供货，导致耽误工期；

(3) 资金不到位，导致监理、质检等与施工相关的部门无法工作，导致耽误工期。

5.2 防范措施

(1) 资金不足额就位，不得开工建设；

(2) 严格财经制度，防止建设资金被贪污、挪用

6. 工程事故

6.1 风险因素

- (1) 人身安全对施工工期的影响；
- (2) 设备损毁对施工工期的影响；
- (3) 火灾、电击对设备、设施破坏对工期的影响；
- (4) 事故处理不当，引起群体事件，影响建设工期。

6.2 应对措施

(1) 编制和执行施工安全工作守则，建立安全报告制度，设立专职安全监理和安全员；

(2) 加强对施工人员的安全教育，增强施工人员的安全防范意识，提高安全防范自救能力；

(3) 配发和使用安全帽、安全带、安全网、安全标志等安全设备；

(4) 施工场所按规定进行围挡封闭，架设安全网。洞口及临边进行防护；

(5) 对结构复杂、危险性大、特性较多的特殊工程（如起重吊装作业、脚手架工程、模板工程、基坑支护等）要采取专项安全措施；

(6) 考虑不同季节对施工的不安全因素，在雨季施工应做好防电、防雷、防坍塌和防强风的工作。冬季施工应做好防风、防火、防滑等工作。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1. 经营风险及控制措施

1.1 经营风险

经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。如果项目实施机构在土地储备的过程中出现经营决策、资金筹措及使用、操作管理等失误、不当或错误，将导致项目实际支出增加，从而影响项目偿债能力。

1.2 风险控制措施

要求项目实施机构进一步加强管理，提高整体运营实力，建立健全

内部管理制度和风险控制制度，加强优秀管理人才的引进，提高运营效率，加强项目运营及资金管理，压缩不合理支出，提高资金使用效率，保证还本付息资金。

2. 市场风险及控制措施

2.1 市场风险

由于土地储备项目具有一定的房地产开发项目经营特征，土地的拍卖和挂牌交易属于市场化行为，其涨落是随市场波动而起伏的，如遇房地产市场不景气或者土地市场供应超过市场需要，导致土地出让收入不及预期，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

2.2 风险控制措施

要求项目实施机构密切关注项目所在区域房地产市场及土地市场开发经营情况，在充分研究国家宏观经济政策导向的基础上，依据当地国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划、片区控制性详细规划等合理确定土地储备规模和结构。

3. 财务风险及控制措施

3.1 财务风险

土地储备项目需要大量的资金，如征地补偿费用、房屋拆迁费用、场地平整费用、基础设施建设费用等。由于项目实施周期较长，如果在项目实施过程中，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，进而影响项目实施进度，以及项目实施期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

3.2 风险控制措施

项目可行性研究报告及专项债券实施方案编制过程中，在测算项目总投资时已考虑相关风险。同时，在项目实施过程中，加强项目征地拆迁及施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本，确保项目顺利实施以及项目实施期限内所发专项债券利息的全额兑付。

4. 管理风险及控制措施

4.1 管理风险

如果土地储备项目管理制度不健全、项目管理能力不足或项目管理过程中出现重大失误，将会对土地储备项目的建设进度、项目现金流及收益产生重大影响。

4.2 风险控制措施

要求项目实施机构在本期债券存续期内进一步完善项目管理机制，对资金的使用情况进行实时监控，以确保项目建设实际投资控制在预算范围内，如期保质竣工和及时投入运营。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1. 投资测算不准确风险及控制措施

1.1 投资测算不准确风险

土地储备项目的投资测算是可行性研究工作中的一项重要内容，测算结果的准确性对项目决策的影响至关重要。如果投资估算编制人员技术水平不足，测算方法不正确，取费标准不合理，出现估算漏项或变更现象，使得项目计划投资与实际投资差异加大，将导致项目达不到预期收益。

1.2 风险控制措施

对项目进行投资估算时，应尽可能全面考虑项目的建设条件、建设周期、市场变化状况、资金的时间价值、建设过程中可能遇到的各种不利因素及其对工程投资的影响等。投资估算数据应基本符合实际并留有余地，注意不能过分夸大投资，也不能把效益估算得过于乐观，应使投资估算能够真正起到控制项目总投资的作用。投资估算的编制要有理有据、内容详实，对使用的设备、材料价格、工程定额和指标的选用要恰当有效，各费用数据要真实可靠，选择计算方法要科学合理。

2. 利率波动风险及控制措施

2.1 利率波动风险

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。

2.2 风险控制措施

要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

3. 存续债券置换不畅风险及控制措施

3.1 存续债券置换不畅风险

在当前我国经济下行压力加大、地方财政收入增速持续放缓的形势下，发行地方债券置换存量债务，有利于保障在建项目融资和资金链不断裂，腾出部分资金支持重点项目建设，既促进稳增长、调结构、惠民生，又有利于化解财政金融风险。如果存续债券置换不畅，在置换债券到期后地方政府仍没有偿还能力，将存在系统性风险爆发的可能。

3.2 风险控制措施

通过限额管理、总量控制的措施，化解地方债务风险，让地方债务总量在可控范围之内。通过长期负债与新增负债，置换短期负债、存量负债，借新还旧等措施，延缓地方债务还款压力，化解地方债务风险。为了确保不发生地方债务违约事项，从谨慎性原则出发，提取偿债准备金，筑牢最后一道防范地方债务风险的堤坝。

七、还款保障措施

（一）还款保障原则

1. 预防为主

根据债务风险预警指标，评估本地区债务风险状况，动态跟踪风险变化，排查债务风险点。坚持预防为主，经常性做好应对突发事件各项准备。

2. 统筹协调

各级政府要统筹协调财政、发展改革、国资监管、人行、银监、地方金融监管、审计等部门（单位）职能，建立有效的突发事件应急工作机制，进行早期识别、及时预警和科学评估，做好政府债务风险突发事件应急工作。

3. 明确责任

各级政府对本地区债务风险应急处置负总责，财政部门牵头制定政府债务风险应急处置预案，相关部门根据工作职责落实应急处置措施。

4. 及时处置

政府债务风险应急处置实行分级处置，各级政府应及时采取措施控制事态发展，积极组织开展应急和处置相关工作，防止引发系统性区域性风险。

5. 还款保障

市县级财政部门应当按照转贷协议约定，及时向省级财政部门缴纳本地区或本级应当承担的还本付息、发行费用等资金。市县级财政部门若未及时足额向省级财政部门缴纳专项债券还本付息资金，省级财政部门可以采取适当方式扣回，并将违约情况向市场披露。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。项目主管部门和单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，财政部门可以采取扣减相关预算资金等措施偿债。

（二）还款保障措施

1. 成立债务管理领导小组

地方政府设立政府性债务管理领导小组（以下简称债务管理领导小组），作为非常设机构，负责领导本地区政府性债务日常管理。当本地区出现政府性债务风险事件时，根据需要转为政府性债务风险事件应急领导小组（以下简称债务应急领导小组），负责组织、协调、指挥风险事件应对工作。债务管理领导小组（债务应急领导小组）由本级政府主要负责人任组长，成员单位包括财政、发展改革、审计、国资、地方金融监管等部门以及人民银行分支机构、当地银监部门，根据工作需要可以适时调整成员单位。

根据修订后的《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）和《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），省政府出台了《安徽省人民政府关于加强地方政府性债务管理的实施意见》（皖政〔2015〕25号）、《关于印发政府性债务风险应急处置预案的通知》（皖政办秘〔2017〕10号）等一系列规范性文件，构建了安徽省政府性债务管理的制度框架。

2. 明确各部门职责

2.1 财政部门负责

（1）强化统筹，加强政府债务预算管理。严格落实政府债务偿债资金来源，将到期政府债券还本付息资金纳入预算管理，列入财政优先保障范围，统筹财力全力保障还本付息资金需求，坚决杜绝出现政府债务逾期，切实维护地方政府信用。

（2）压实责任，健全缴付工作保障机制。按照“谁举债、谁偿还”的原则，严格实行到期政府债券还本付息月清制度，压紧压实市县还本

付息主体责任，督促按时足额归还债券本息资金，对超期还款的县（市、区）计收罚息，对未能按时缴纳的将在办理上下级资金结算时如数扣缴。

（3）严格严管，规范债券资金管理。认真履行债务预算管理工作要求，合理编制债务还本付息计划，加强对各县（市、区）财政部门上缴本息及发行服务费科目使用的指导，规范债券资金科目管理；不断完善地方政府债务管理信息化建设，各级财政部门按照规定通过预决算公开方式做好还本付息等信息的披露工作，进一步提升债务还本付息工作实效。

（4）堵塞漏洞，足额清缴历史债务本息。组织各县（市、区）财政部门对往年历史欠缴本息及发行费情况开展专项核查，通过翻阅往年转贷文件及各级国库会计账（册），准确把握欠缴情况，切实厘清市直与各县（市、区）的缴付责任，并及时与上级财政部门对接清偿，确保及时足额清缴历史债务。

2.2 项目主管部门职责

（1）督促和指导项目单位在确保工程质量和资金安全前提下，加快项目建设进度、加快项目收益专项债券支出进度。

（2）统筹协调相关部门保障项目建设，如期实现项目收入，确保专项债券到期后，项目收入和收益全部覆盖发行债券本息。

（3）加强项目运营收入、项目资产、项目土地出让成本的监督管理，定期组织对项目运营收入、土地出让成本进行核查，对项目资产进行检查和盘点。

2.3 项目单位职责

（1）承担项目收益专项债券资金管理使用和还本付息主体责任。应建立健全项目内控管理和财务管理制度，规范财务管理，确保项目收益专项债券资金安全；提高工程建设质量和项目运营水平，按期足额上缴项目对应的政府性基金收入或专项收入，确保按时偿还债券本息。

(2) 项目建设期，每月 5 日前向项目主管部门及财政部门报送项目进度、相关财务报表和债券资金使用情况；项目运营期，做好年度土地出让成本预决算编制等工作。

(3) 项目收益专项债券资金、项目运营收入、运营支出情况接受财政部门、审计部门和项目主管部门的监督检查。

(4) 按要求做好项目收益专项债券相关信息披露、信息公开、情况报告，主动接受监督。

3. 工作分工

3.1 青阳县人民政府

负责辖区内拟收储土地及地上房屋的征收、拆迁需保留的除外、补偿等净地处置相关工作，为土地供应提供必要保障，可开展必要的前期开发工作。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及土壤污染状况调查等支出。

3.2 青阳县自然资源和规划局

负责牵头编制项目城市设计和控制性详细规划，优先落实村留用地、安置用地；牵头编制土地储备年度计划，配合储备土地报批等工作；组织办理相关规划、用地手续；负责按程序组织地块出让工作。

3.3 青阳县土地收购储备中心

作为地块储备主体，统筹协调和指导土地收储工作；编制土地收储工作计划，下达储备任务；负责办理资金支付及核算；协调和办理市级以上用地手续；负责按照项目开展需求调剂年度资金预算和编制以后年度预算；配合各单位完成相关工作。

3.4 青阳县财政局

负责审核土地储备资金收支预决算、监督管理土地储备资金支付等工作。

3.5 青阳县其余相关部门

青阳县发展改革、住房城乡建设、城市管理、生态环境、地方金融监管等部门按照职责分工，互相配合，保障土地储备工作顺利开展。

4. 监测和报告

4.1 预警机制

(1) 对地区开展预警。财政部门根据综合债务率、一般债务率、专项债务率和新增债务率、偿债率、逾期债务率等相关指标，定期测算评估省本级、市（州）本级和县（市、区）级债务风险状况，对债务高风险地区实施风险预警。债务高风险地区要认真分析区域、行业、部门风险情况，排查需重点关注的债务风险点，加大偿债力度，逐步降低风险。债务风险相对较低的地区，要合理控制债务余额规模和增长速度。

(2) 对部门（单位）实施提示。财政部门负责根据到期偿债规模、偿债资金来源、资产负债水平等指标评估本级债务单位风险情况，及时实施风险提示，做到早发现、早报告、早处置。

4.1 信息监测

政府、有关部门按照各自职责，加强对监测工作的指导、管理和监督，明确监测信息报送渠道、时限、程序。通过对监测信息的分析研究，对可能发生突发事件的时间、地点、范围、程度、危害及趋势作出预测。

4.2 信息及时报告

信息报告政府和债务单位应建立政府债务风险突发事件报告制度，及时报告发现问题，不得瞒报、迟报、漏报、谎报。信息报告的内容主要包括：政府债务风险突发事件发生机构名称、时间、地点；事件的原因、性质、等级、可能涉及的债务金额及人数、影响范围以及事件发生后的社会稳定情况；事态的发展趋势、可能造成的损失；已采取的应对措施及拟进一步采取的措施。如尚未完全掌握有关情况，可先报初步情况，随后跟踪报告事态发展、应急处置、社会舆情和原因分析等情况。

5. 应急处置

5.1 启动预案条件

当债务人无法按时偿还到期政府债务涉及额度大、范围广，将对国家利益和社会稳定造成较大影响，出现或可能出现金融风险和社会风险时，地方政府应启动债务风险应急预案。

5.2 分层应急响应

政府债务风险应急处置实行分级负责。政府债务风险突发事件发生后，当地政府应立即采取措施控制事态发展，及时制定债务风险处置方案，组织开展应急和处置工作，并立即向上级政府报告；当地政府不能消除或者不能有效控制债务风险引起的严重社会危害的，应及时向上级政府报告，上级政府应及时采取措施，有序开展应急处置工作。市县出现债务风险突发事件后，应及时将风险情况和处置方案报告省政府，省政府将视情况采取适当应对措施。

5.3 市县级政府应急处置措施

市县级政府是本级政府债务偿还化解的责任主体，省级不承担市县级政府债务的偿还责任。市县级政府应及时采取措施应对债务风险，具体措施包括但不限于：

（1）督促债务单位通过变卖资产、减少支出等方式及时偿还债务，组织债务单位与债权人协商开展债务重组。

（2）新增一般公共预算（包括国有资本经营预算调入一般公共预算资金）、政府性基金预算财力、偿债准备金、预算稳定调节基金、预备费以及能够统筹安排的结余资金应优先安排偿还债务；调整支出结构，除基本支出和必保民生外，其余财政资金优先用于偿还债务；处置各类非公益性资产偿还债务。

（3）向上级财政申请调度资金或增加置换债券用于偿还债务。

（4）严格控制政府投资新开工项目。

5.4 省政府应急处置措施

当政府债务风险突发事件可能引发系统性区域性债务风险时，省政府统一组织开展应急处置工作。具体措施包括但不限于：

（1）财政厅在市县转移支付预算指标的额度范围内适当调度资金，支持市县用于债务风险应急处置；在中央核定我省政府债务限额内，加快地方政府债券发行进度，专项用于债务风险应急处置。

（2）人行、银监部门及地方金融监管机构协调金融机构对到期政府债务进行展期处理，防止债权人集中逼债。

（3）发展改革部门从严审批高风险地区政府投资新开工项目，省级主管部门暂停向高风险地区下达建设目标任务，确保不增加高风险地区财政支出负担。

（4）省级债务单位及时偿还债务，组织省级债务单位与债权人协商开展债务重组。

备注：未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

6. 事后评估

在政府债务风险应急处置过程中，发生地政府应详尽、具体、准确地做好工作记录，及时汇总、妥善保管有关文件资料，并对处置情况进行评估。评估内容主要包括：债务形成原因、债务性质、债务责任主体、政府债务风险突发事件发生后的处理措施和影响等。应急处置结束后，要形成总结报本级人大和上级政府。相关地区应及时总结经验教训，改进完善应急预案。

7. 责任追究

上级财政部门要会同有关部门对政府债务风险突发事件进行全面调查，提出责任追究意见，报政府债务管理协调机构审定后，提请相关部门执行。对违法违规举债及担保承诺引发突发事件的，依据《中华人

民共和国预算法》《安徽省人民政府关于加强地方政府性债务管理的实施意见》（皖政〔2015〕25号）依法追究有关单位和人员责任；对工作不力、行政效率低下、履职缺位等导致未有效落实应急措施的，依据《中华人民共和国公务员法》、《中国共产党党内监督条例（试行）》和《中国共产党纪律处分条例》等规定追究有关单位和人员责任。

8. 债券资金使用管理制度及绩效评价机制

青阳县财政局、青阳县自然资源和规划局和青阳县土地收购储备中心建立起完善的专项债券资金使用管理制度，明确各部门职责，加强债券资金使用监管，组织开展新增债券资金绩效评价工作，确保债券资金合规使用，提高债券资金使用效益，保障投资者合法权益。

八、资金管理方案

为规范土地专项债券资金管理，提高资金使用效益，根据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》等法律法规以及相关政策文件，结合本地区实际，制定本管理方案：

（一）总则

1.项目收益专项债券坚持“谁用谁还、风险自担”“借、用、管、还”相统一，项目收益专项债券对应项目实行“封闭运行，收支自求平衡”，项目主管部门、项目单位应有明确的债券偿还计划，并确保项目收益稳定。

2.项目收益专项债券资金只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出，任何单位和个人不得以任何形式、任何理由截留、挤占和挪用。

3.项目单位应对项目收益专项债券资金支出和对应项目形成的收入、运营支出进行专账核算，准确反映资金的收支状况。

4.项目收益专项债券对应项目适用《基本建设财务规则》（财政部令第81号）和有关政府投资建设项目管理办法、财政投资评审管理办

法和基本建设项目财政财务规定。

5.组合使用项目收益专项债券和市场化融资的项目,按照中央办公厅、国务院办公厅印发《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》相关要求执行。

(二) 资金管理

1.严格执行预算管理。项目实施单位应严格按照批准的项目预算使用土地储备专项债券资金,不得随意超支或变更预算用途。如需调整预算,应按照规定程序报批。

2.规范资金支出行为。资金支出应符合国家财经纪律和财务管理规定,确保每一笔支出都有合法合规的依据。严格执行工程建设招标投标制度、政府采购制度和工程监理制度,确保工程质量和资金使用效益。

3.加强资金核算与账务处理。项目实施单位应建立健全财务管理制度,配备专门的财务人员,对土地储备专项债券资金进行单独核算、专账管理。按照财务会计制度的要求,准确记录和反映资金收支情况,定期编制财务报表,确保账目清晰、准确。

4.资金使用的绩效监控。建立资金使用绩效监控机制,项目实施单位应定期对资金使用情况进行自查,并向上级财政部门 and 主管部门报送绩效报告。上级部门要加强对资金使用绩效的监督检查,发现问题及时督促整改,确保资金使用达到预期绩效目标。

5.禁止列支范围。土地储备专项债券资金不得用于以下方面:

经常性支出,如行政事业经费开支、人员工资奖金等。

偿还利息以外的债务本息,以及其他不符合国家规定的支出。

(三) 项目收入及土地出让成本

1.项目收入是指项目收益专项债券对应项目产生的政府性基金收入或专项收入,包括但不限于直接收费收入等。

2.项目收益专项债券对应项目取得的政府性基金或专项收入(可用于偿还市场化融资的专项收入除外),应当全部纳入政府性基金预算管理,全额缴入同级金库,除支付必需的项目土地出让成本外,专门用于偿还项目收益专项债券本息。

3.项目主管部门、项目单位应切实做好项目收入管理。国有土地使用权出让收入等由有关法律、法规、规定明确的部门和单位负责征收,其他未明确执收单位的,由财政部门委托项目主管部门征收。

4.为保障项目运营期正常运营,项目土地出让成本纳入预算管理。编制年初部门预算时,项目单位编制项目土地出让成本年度预算报项目主管部门审核。年度预算批复后,财政部门根据项目运营收入情况下达项目运营资金。年度终了,项目单位应编制项目年度土地出让成本收支情况经主管部门审核后报财政部门。项目主管部门及项目单位应严格控制项目土地出让成本。

(四) 绩效管理

1.按照“谁申请资金,谁编制目标”的原则,由项目主管部门根据项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案制定的经济效益、社会效益、项目预算收益、融资平衡等信息,清晰反映专项债券的预期产出和效果,并以相应的绩效指标予以细化、量化描述。

2.开展重点项目绩效评价工作。由财政部门会同项目主管部门共同制定项目收益专项债券绩效评价管理办法,结合项目特点、实施周期、各阶段实施情况等,建立分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系,突出各时期项目评价重点,注重结果导向,重点考核实绩。财政部门和项目主管部门应定期分别开展重点项目绩效评价和项目自评工作,项目主管部门自评结果需报财政部门备案。优化评价结果应用方式,提高财政资源配置效率。

3.明确绩效管理责任约束。项目主管部门对项目绩效负管理责任，项目单位负直接责任。对重大项目实行绩效终身责任追究制，切实做到“举债必问效、无效必问责”。

（五）监督管理

1. 内部监督机制

建立健全内部审计制度。各级财政部门和项目主管部门要建立健全内部审计制度，定期对土地储备专项债券资金的管理和使用情况进行审计监督。审计内容包括资金筹集、使用、核算、绩效等方面，确保资金使用的合法性、合规性和效益性。审计工作应严格按照国家审计准则和相关规定进行，审计结果应及时反馈并督促整改落实。

加强内部财务管理监督。项目实施单位要加强内部财务管理监督，建立健全财务管理制度和内部控制机制。规范财务审批流程，加强对费用报销、资金拨付等环节的审核把关。定期对财务收支情况进行分析和总结，及时发现和纠正财务管理中存在的问题。

强化内部监督检查职能。县级以上财政部门 and 主管部门要定期对所属部门和下级单位的土地专项债券项目进行监督检查。检查内容包括项目建设进度、资金使用情况、政策执行情况等。对发现的问题要建立台账，明确整改责任和期限，跟踪督促整改落实。同时，要将监督检查结果作为绩效考核的重要依据。

2. 外部监督机制

人大监督与社会监督。各级人民代表大会及其常务委员会要依法对土地储备专项债券资金的管理和使用情况进行监督检查。通过听取汇报、审议预算决算草案等方式，督促政府及相关部门依法履行职责。同时，鼓励社会公众对土地专项债券项目进行监督举报，拓宽监督渠道，充分发挥舆论监督作用。

审计监督与纪检监察监督。审计机关要按照国家有关规定，定期对土地专项债券资金进行全面审计监督。审计监督要覆盖资金筹集、使用、管理等全过程，重点关注资金使用的合法性、合规性和效益性。纪检监察部门要加强对土地专项债券领域的廉政监督，严肃查处违法违规行为和腐败问题。对发现的问题线索要及时移送司法机关处理。

信息披露与公众监督。县级以上财政部门要建立土地专项债券资金信息公开制度，及时向社会公开债券发行规模、资金使用情况、项目建设进展等信息。信息公开应遵循真实、准确、完整、及时的原则，通过政府网站、新闻媒体等渠道广泛传播，接受公众监督。公众有权对信息公开的内容提出疑问和质疑，相关部门要及时回应解答。

九、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，各项目专项债券全套信息披露文件通过安徽省财政厅网站及中国债券信息网——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：

1.债券发行日五个工作日之前披露

- （1）“项目收益与融资自求平衡专项债券”基本信息。
- （2）“项目收益与融资自求平衡专项债券”募集说明书。
- （3）“项目收益与融资自求平衡专项债券”信用评级报告和跟踪评

级安排。

(4)“项目收益与融资自求平衡专项债券”发行兑付相关制度办法。

2.债券发行结束当日披露

“项目收益与融资自求平衡专项债券”发行结果公告。

3.每期债券每个付息日五个工作日之前披露

“项目收益与融资自求平衡专项债券”付息公告。

4.每期债券兑付日五个工作日之前披露

“项目收益与融资自求平衡专项债券”还本付息公告。

5.每期债券存续期内定期披露内容

(1) 安徽省最近年度及最新季度经济、财政及债务情况说明。

(2) 项目施工/运营最新情况说明。

(3) “项目收益与融资自求平衡专项债券”跟踪评级报告。

(4) “项目收益与融资自求平衡专项债券”资金使用情况说明。

6.每期债券存续期内随时披露内容

可能影响到“项目收益与融资自求平衡专项债券”按期足额兑付的重大事项随时披露。