

2025年安康市恒口示范区回收收购民主村、
新兴村住宅用地闲置存量土地项目
专项债券实施方案

主管部门：安康市自然资源局

实施单位：安康市土地统征整治中心

编制日期：二零二五年十月



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	2
1.4收储规模	2
1.5收储计划	4
1.5.1地块现状、权属情况及规划用途	4
1.5.2收储计划	6
1.6项目总投资	6
1.7主管部门责任	6
1.8项目所在地概况	7
二、项目经济社会效益	8
2.1社会效益	8
2.2经济效益	10
三、项目投资估算及资金筹措方案	11
（一）项目投资估算	11
3.1编制依据及原则	11
3.2项目总投资	12
3.3资金投资计划	15
3.4项目资金保障措施	15
（二）资金筹措方案	15

3.5资金筹措原则	15
3.6项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	18
3.7债券发行计划	18
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	19
4.1现金流入	19
4.1.1业务活动现金流入	19
4.1.2融资活动现金流入	24
4.2现金流出	24
4.2.1土地收储成本	24
4.2.2业务活动现金流出	24
4.2.3融资活动现金流出	24
4.2.4土地出让计提专项资金	25
4.3资金平衡分析	29
4.4结论	31
五、项目风险分析	31
5.1影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	31
5.2影响项目收益的风险及控制措施	34
5.3影响融资平衡结果的风险及控制措施	36
六、事前绩效评估	39
6.1评估对象	39
6.2评估方式和方法	40
6.3评估内容与结论	42

(一) 项目实施的必要性、公益性、收益性	42
(二) 项目投资合规性与项目成熟度	46
(三) 项目资金来源和到位可行性	55
(四) 项目收入、成本、收益预测合理性	55
(五) 债券资金需求合理性	63
(六) 项目偿债计划可行性和偿债风险点	64
(七) 绩效目标合理性	69
(八) 其他需要纳入事前绩效评估的事项	70
(九) 总体结论	71
6.4 相关建议	71
6.5 其他需要说明的问题	72
附件1、政府专项债券项目事前绩效评估基本信息表	74
附件2、专项债券项目绩效目标申报表	75
附件3、政府专项债券项目事前绩效评估自评表	76

前言

2017年，财政部印发了《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资金品种的通知》（财预〔2017〕89号），围绕健全规范的地方政府举债融资机制，依法完善专项债券管理，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种。对完善土地储备专项债券资金管理，坚决遏制地方政府隐性债务增量，有序推进试点发行土地储备专项债券资金工作，探索建立专项债券与项目资产、收益相对应的制度提供了政策性依据文件，进一步发挥政府规范适度举债改善基础设施建设的积极作用。根据省财政厅统一部署，组织各市、县（区）自然资源部门、财政部门开展2025年陕西省土地储备专项债券资金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。土储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，不得用于经营性支出。

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）指出：依法规范收回土地。依据法律法规规定的情形收回土地，充分保障企业合法权益。依法无偿收回土地的，必须严格履行法定程序。需要协商收回土地的，地方政府应与企业充分协商，视情给予合理补偿，补偿标准和方式无法达成一致的，依合同约定申请仲裁或提起诉讼，根据裁决或判决确定补偿方式并及时收回。允许通过非货币补偿方式协商收回土地，可为企业置换等价值的土地，或在具备实施条件的前提下，为其持有的其他存量房地产用地增加建筑容量、变更土地用途等。涉及调整规划条件或修改详细规划的，按照本通知关于合理调整规划条件的要求办理。以合理价格收购土地。政府收购土地应坚持以需定购，按照各地明确的保障性住房定价机制，可以房屋销售价格扣除建安成本及合理利润，作为土地收购价格的高限。市场评估价格，或企业实际支付的原地价款、利息及经审计确认的直接投入之和低于高限的，从低确定土地收购价格。

新预算法实施以来，安康市严格落实《中华人民共和国预算法》和自然资源部发布的《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〔2

024) 242号)、自然资源部和财政部联合发布了《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”),是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,将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。

一、项目概况

1.1项目名称

2025年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地
闲置存量土地项目

1.2项目单位

项目主管单位为安康市自然资源局，实施单位为安康市土地统征整治中心。

项目实施单位为安康市土地统征整治中心。根据自然资源部2020年土地储备机构名录，安康市土地统征整治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。其主要工作职责为：

（1）承担安康中心城市规划区内（不含高新辖区）建设项目用地统一征收、收回（收购）、储备、前期开发利用以及建设项目用地报批组件具体经办工作。

（2）参与编制年度土地统征储备整理计划；承担土地统征储备整理计划批准后的实施工作；承担征地专项资金财务管理及征地成本费用核算上报工作；承担宗地成本核算工作。

（3）参与编制申报中、省土地开发复垦整理项目，承担各类土地开发复垦整治项目踏勘验证、规划设计、预算编制等经办工作；承担全市土地开发复垦整理项目资金概（预）算初步审查

、资金效益评价工作；承担全市土地整治项目市级验收工作；参与编制土地整治相关技术规范。

（4）指导各县（区）土地统征储备整理机构开展土地统征、储备、整理、复垦业务工作；协助做好全市耕地后备资源开发利用的业务指导工作。

（5）协助做好全市土地、矿产资源执法监察事务性工作，协助依法处置土地、矿产资源违法案件线索和来信来访，参与做好全市土地、矿产资源重大违法、跨区域违法线索核实工作，承担自然资源法律法规政策宣传教育工作，承担卫片执法技术保障工作等职责。

（6）完成市自然资源局（市不动产登记局）交办的其他工作。

1.3项目性质

收回收购存量闲置土地

1.4收储规模

本次项目土地收储位于民主村、新兴村的两宗闲置存量地块：恒口示范区岭南丽城二期地块AKHK2017-06、恒口示范区岭南丽城二期（二）地块AKHK2019-03，地块总面积1.837937公顷（27.57亩），地块详细信息如下：

表1-1 项目土地收储规模一览表

序号	地块名称	地块编号	宗地号	位置范围	土地批复文号	地块性质	收储面积 (公顷)	土地标识码
1	恒口示范区岭南丽城二期	AK-HK-NSC-2025-018	AKHK2017-06	民主村、新兴村	汉区土批恒字（2018）1号	城镇住宅用地	1.742700	6109022025R000568
2	恒口示范区岭南丽城二期（二）	AK-HK-NSC-2025-019	AKHK2019-03	民主村、新兴村	安政函（2019）178号	城镇住宅用地	0.095237	6109022025R000554
合计							1.837937	

1.5收储计划

1.5.1地块现状、权属情况及规划用途

1、土地原权属情况和现状用途

陕西凯欣实业有限公司以出让方式取得AKHK2017-06、AKHK2019-03两个地块建设用地的使用权，并分别于2018年4月25日、2019年10月28日与安康市恒口示范区自然资源局签订了《国有建设用地使用权出让合同》，合同约定地块性质均为城镇住宅用地。2020年12月31日安康市恒口示范区（试验区）不动产登记局为该宗地（AKHK2017-06、AKHK2019-03并为一块地）核发了《不动产权证书》（陕2020安康市0016250号）。

2、符合规划情况

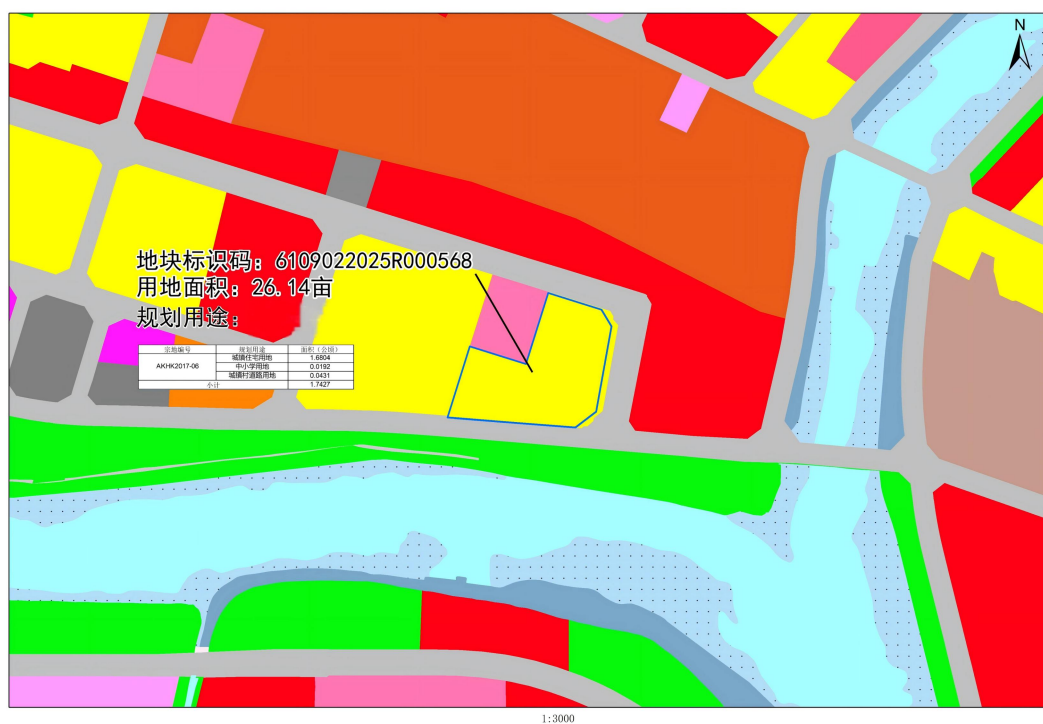
AKHK2017-06宗地面积为26.14亩；AKHK2019-03宗地面积为1.43亩。上述两宗地块相邻，均坐落于恒口镇民主村、新兴村境内，具体位置在恒口示范区试验区第一幼儿园以南、月滨北大道以北、岭南丽城以东。该两宗地块用地处于城镇开发边界范围内，未占压基本农田与生态保护红线，符合安康市恒口示范区国土空间总体规划的管控要求及详细规划。

3、收储后计划使用用途及对应面积

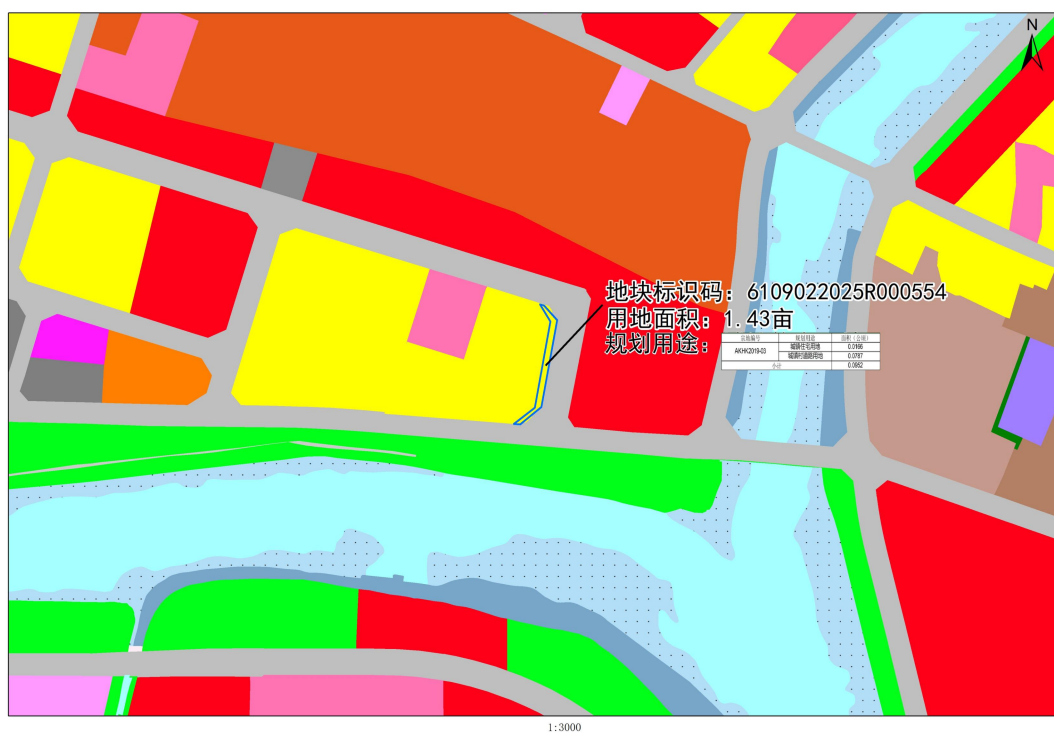
AKHK2017-06宗地规划用地性质为城镇住宅用地(1.680400公顷)、中小学用地(0.019200公顷)和城镇村道路用地(0.043100公顷)；AKHK2019-03宗地规划用地性质为城镇住宅用地

(0.016600公顷) 和城镇村道路用地 (0.078700公顷)。

国土空间用地规划图 (局部)



国土空间用地规划图 (局部)



土地利用规划图

1.5.2收储计划

根据地块情况和《汉滨区恒口镇国土空间规划（2021-2035年）》，以上两宗地块按照原土地性质进行收储，按照规划要求进行开发使用，收储时间为2025年10月至2025年12月。

1.6项目总投资

本项目估算总投资1828.6250万元，其中土地收储费用1811.8250万元，其他费用16.8000万元。

项目总投资主要为土地收储成本，其中1811.8250万元为直接回收收购土地成本，其他费用16.8000万元主要为专项债发行费和土地收储前期费用。

项目资金来源为：拟申请2025年5年期专项债券1800.0000万元，其余28.6250万元自有资金由安康市恒口示范区管理委员会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。

1.7主管部门责任

项目主管部门和实施单位在依法依规的前提下，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：

安康市财政局主要责任：根据地方土地储备项目需求与偿债能力，申报专项债额度；将土地储备专项债纳入政府性基金预算管理，确保“收支两条线”（土地出让收入对应债务偿还）；监督资金使用合规性，严禁挪用至非土地储备领域（如“以储代征”或房地产开发）；建立专项债风险评估机制，动态监测地方债务率、土地出让收入波动等指标。

安康市自然资源局、安康市土地统征整治中心主要责任：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；监督储备土地出让流程，确保土地出让收入足额上缴国库。

1.8项目所在地概况

恒口示范区（试验区）位于安康市中部月河川道中上游的恒口盆地内，距安康中心城市约19公里，总面积382.2平方公里，辖91个行政村（社区），总人口超过22.6万人。2012年，安康市委、市政府批准成立恒口示范区，设恒口示范区党工委、管委会，正县级规格，为汉滨区委、区政府派出机

构，致力于打造统筹城乡示范区、陕南移民聚集地和安康中心城市副中心。2015年7月，恒口示范区被确定为陕西省镇级小城市培育试点。安康市委、市政府全面启动了新的恒口示范区试验区管理体制改革，撤大同镇整体并入恒口镇。2016年9月，陕西省镇级小城市综合改革试验区在恒口示范区挂牌。2017年8月，安康市委、市政府把恒口示范区上划为市直管机构，为市委、市政府的派出机构，“恒口示范区”、“恒口试验区”和恒口镇职能职责深度融合，实行“市区（汉滨区）共建市直管、镇区（示范区、试验区）一体运行、示范区（试验区）和恒口镇班子深度融合交叉任职”的管理体制，统筹设置15个正科级内设机构，履行县一级经济社会发展管理权限。当前，恒口示范区（试验区）正努力打造“西北商贸物流重镇、秦巴山水田园新城”城市发展目标。

二、项目经济社会效益

2.1社会效益

科学规划与高效利用土地资源是推进中国城镇化战略实施的核心要务。在人口向城镇持续集聚的背景下，如何实现土地资源集约化利用已成为新型城镇化进程中的关键性课题。恒口示范区作为国家级“镇级小城市综合改革试验区”和“城乡一体化发展示范区”，其创新实践对于探索具有中国特色的城镇化发展路径具有典型示范价值。

本项目的系统实施对恒口示范区社会发展产生了多维度的积极效应：

一、民生福祉改善。通过构建土地资源统筹配置机制，本项目着力构建多元化住房供给体系，有效满足不同收入群体的梯度化居住需求。

二、社会和谐稳定。项目通过建立土地要素均衡分配机制，有效缓解因土地供需错配引发的结构性矛盾，推动形成区域协调发展格局；同步实施的公共服务设施用地专项规划，显著提升民生保障水平，为基层社会治理奠定坚实基础。

三、经济动能培育。项目创新土地要素市场化配置模式，拓宽地方政府财税收入渠道，为区域经济高质量发展注入新动能；通过土地开发产生的乘数效应，带动建筑业、房地产业等产业链协同发展，形成具有持续性的产业集群效应。

四、生态屏障构建。项目严格落实生态优先理念，全面推行绿色建筑全生命周期环保标准，建立环境影响动态评估机制；通过实施生态空间管控和低碳发展模式，系统推进山水林田湖草综合治理，构建起城镇化与生态保护协调发展的新型范式。

五、要素配置优化。项目建立土地资源动态监测系统，通过差别化供地政策提升利用效能，有效遏制低效利用现象；创新土地战略储备机制，强化政府对土地市场的宏观调控能力，精准防范房地产领域非理性波动，推动房地产市场实

现良性循环发展。

综合分析表明，恒口示范区闲置存量土地回收收购项目所产生的社会效益具有显著正向性，兼具社会发展效益与生态保护价值，为新时代中国城镇化的制度创新和路径探索提供了可复制的实践样本。

2.2经济效益

在恒口示范区运用专项债券资金回收收购存量闲置土地项目中，其经济效益显著，不仅体现在增强地方政府和企业的资金流动性方面，还对区域经济发展、财政收入增加以及城镇土地资源的有效利用等方面产生积极影响。

首先，通过专项债券资金回收闲置土地，可以有效缓解相关企业面临的资金周转问题和债务压力。对于那些无力或无意愿继续开发的土地持有者而言，政府的介入提供了一种解决方案，有助于避免因资金链断裂导致的企业倒闭风险。同时，这也为地方政府带来额外的财政收入，这些资金可用于支持其他公共项目的建设或偿还既有债务，进一步优化了地方财政结构，提升财政健康度。

其次，在当前经济形势下，合理使用专项债券进行土地回收可避免资源浪费，防止潜在的金融风险，并维护房地产市场的稳定健康运行。将符合条件的项目纳入地方政府专项债券的支持范围，为保障性住房和公共配套设施建设提供了

必要的资金支持，这直接促进了民生改善，提高了区域居民的生活质量。特别是在恒口示范区这样的快速发展地区，此举对于吸引人才、促进人口聚集具有不可忽视的作用。

此外，由政府土地储备机构主导的土地储备工作，从区域总体规划优先角度出发，确保了城镇化发展严格按照既定规划方向推进。土地前期开发带来的增值收益成为当地政府财政的重要补充，为大量基础设施建设提供了资金支持，从而提升了区域内的公共福利待遇。通过这种方式，不仅增强了土地供应的计划性和科学性，促进了城镇土地的节约集约利用，也为实体经济的发展提供了坚实的生产资料基础，刺激了当地经济的增长。总体来看，这一策略有利于最大化挖掘城市土地资源潜力，为恒口示范区的可持续发展奠定坚实基础。

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

本估算依据项目内容、收回收购土地相关材料等进行编制，相关规范依据包括：

- （1）《中华人民共和国土地管理法》；
- （2）《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）；

（3）《自然资源部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）；

（4）《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）；

（5）《关于印发建设项目经济评价方法与参数的通知（第三版）》（发改投资〔2006〕1325号）；

（6）《建设项目投资估算编审规程》（CECA/GC1-2015）；

（7）类似项目投资估算指标。

3.2项目总投资

本项目估算总投资1828.6250万元，其中土地收储费用1811.8250万元，其他费用16.8000万元，详见表3-1总投资估算表。土地收储费用依据详见表3-2拟收回收购存量闲置土地项目信息。

表3-1 总投资估算表

	费用名称	估算投资额
一	地块收储费用	1811.8250
1	AKHK2017-06	1725.0000
2	AKHK2019-03	86.8250
二	其他费用	16.8000
1	发行费	1.8000
2	前期费用	15.0000
三	总投资	1828.6250

安康市恒口示范区自然资源局关于收回收购存量闲置土地价格的公示

作者： 发布时间：2025-04-16 16:22 来源：

根据自然资源部《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）要求，经安康市恒口示范区闲置土地认定小组会议集体决策研究，现将拟收回收购土地价格有关事项公示如下：

一、拟收回收购存量闲置土地项目信息

序号	土地使用者	位置	电子监管号	面积 (亩)	土地出让成交价		评估价 (万元/亩)	集体决策建议收地 基础价为评估价，下调幅度	收回收购建议价格	
					单 价 (万 元 / 亩)	总 价 (万元)			单 价 (万元/亩)	总 价 (万元)
1	安康市恒口示范区镇联红投资发展集团有限公司	恒口镇联红村境内	6109002020B01099	24.38	51.56	1257	52.52	7.72%	48.4651	1181.58
2	安康市恒口示范区镇联红投资发展集团有限公司	恒口镇联红村境内	6109002020B01329	136.33	76.44	10421	76.73	6.36%	71.8532	9795.74
3	安康市恒口示范区镇联红投资发展集团有限公司	恒口镇联红村境内	6109002021B00743	43.24	102.66	4439	102.41	5.88%	96.3889	4167.855
4	陕西前欣实业有限公司	恒口镇民主村、新兴村境内	6109022018B00056	26.14	70.39	1840	83.00	20.49%	65.9908	1725
5	陕西前欣实业有限公司	恒口镇民主村、新兴村境内	6109002019B02044	1.43	64.34	92	82.31	26.23%	60.7168	86.825
合计				231.52		18049				16957

二、公示时间

2025年4月16日至18日

收回收购存量闲置土地的公示

表3-2 拟回收收购存量闲置土地项目信息

序号	土地使用权人	位置	电子监管号	面积 (亩)	土地出让成交价		评估价 (万元/亩)	集体决策建议收地基础价为评估价, 下调幅度	回收收购建议价格	
					单价(万元/亩)	总价(万元)			单价(万元/亩)	总价(万元)
1	陕西凯欣实业有限公司	恒口镇民主村、新兴村境内	6109022018B00056	26.14	70.39	1840	83	20.49%	65.99	1725
2	陕西凯欣实业有限公司	恒口镇民主村、新兴村境内	6109002019B02044	1.43	64.34	92	82.31	26.24%	60.72	86.825
合计				27.57		1932				1811.8250

注：（1）土地出让成交价来源于土地出让合同；

（2）评估价根据地价评估报告；

（3）回收收购价格详见土地价格公示。

3.3 资金投资计划

本项目总投资1828.6250万元，计划2025年完成土地收储所有投入资金。详见表3-3分年度投资计划表：

表3-3 分年度投资计划表

单位：万元			
序号	费用名称	小计	2025年
1	土地收储费用	1811.8250	1811.8250
2	其他费用	16.8000	16.8000
	合计	1828.6250	1828.6250

3.4 项目资金保障措施

本项目将严格《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）、《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62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）的要求使用土地储备专项资金，尽快落实项目配套资金，保障项目资金全部投入本项目实施中。

（二）资金筹措方案

3.5 资金筹措原则

资金筹措的原则是指资金筹措应遵循的要求。包括以下七个方面的内容：

1、合法合规性原则

严格遵循政策框架：资金筹措需符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》、《土地储备管理办法》等法规，禁止违规扩大债务规模或变相融资。纳入预算管理：专项债额度、用途及还款计划需纳入政府性基金预算，实现“借、用、还”全流程法定化。

2、项目收益自平衡原则收益覆盖本息：项目需通过土地出让收入实现收益覆盖债券本息（覆盖倍数 >1.2 倍），严禁“重融资、轻收益”。

动态调整机制：建立土地市场波动预警模型，若预期收益下降10%以上，需启动应急预案（如调整供地时序、压缩成本）。

3、专款专用与精准投向原则

资金用途限定：仅用于土地征收、拆迁、平整、基建等直接成本，禁止挪用至房地产开发、债务利息支付等领域。

投向精准匹配规划：资金筹措需与国土空间规划、产业用地指南衔接，优先支持重点区域（如产业园区、TOD地块）和高效率项目。

4、风险可控性原则

限额管理与风险预警：债券额度不得超过项目预期收益的70%，并动态监测地方债务率、土地去化周期等指标。通过财政部“地方政府债务风险评估系统”实时预警高风险地区

。

分层风险分担：政府端：财政预算兜底还款责任；市场端：探索“专项债+保险”模式，对土地流拍等风险投保；社会端：引入社会资本参与土地开发，共担运营风险（如ABO模式）。

5、市场化与成本最优原则

市场化发行定价：通过公开招标、承销团竞价确定债券利率，降低融资成本。成本刚性约束：收储成本需按区域标准核定，禁止超标准补偿或虚增成本；引入第三方审计，确保亩均收储成本不超同类地块平均水平。

6、全周期透明监管原则

穿透式资金监管：资金拨付至“土地储备专项账户”，通过区块链技术实现流向可追溯；每季度公开资金使用进度、地块开发状态，接受社会监督。

绩效挂钩机制：将资金使用效率（如亩均投资强度、地块去化率）与地方政府考核、后续债券额度分配挂钩。

7、可持续性原则

避免过度依赖土地财政：控制土地储备规模占年度土地供应量的比例（通常 $\leq 30\%$ ），防止透支未来土地资源；探索“土地+产业”综合收益模式，减少对单一土地出让的依赖。

绿色集约导向：优先支持低效用地再开发、污染地块修复项目，提升单位土地经济与生态价值。

3.6项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

本项目总投资1828.6250万元，资金筹措方案如下：

①2025年拟申请土地储备专项债券资金1800.0000万元，占总投资的98.43%；

②自有资金28.6250万元，占总投资的1.57%。

本项目自有资金由安康市恒口示范区管理委员会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3-4 资金分年度筹措计划表

单位：万元

序号	费用名称	小计	2025年
1	专项债券	1800.0000	1800.0000
2	财政资金	28.625000	28.625000
	合计	1828.6250	1828.6250

3.7债券发行计划

本次拟发行1800.0000万元，债券期限为5年，假设债券利率为3.0%，利息按年支付到期归还全部债券本金。

表3-5 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	1800.0000	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

4.1.1 业务活动现金流入

本项目业务活动现金流入主要为专项收入，来源于闲置土地收储后的出让收入。

本项目回收闲置土地两宗，宗地号 AKHK2017-06、AKHK2019-03，地块主要功能用途为住宅用地。

1、地块价值分析

AKHK2017-06与AKHK2019-03两宗地块相互毗邻，均位于恒口镇民主村和新兴村境内，具体位置在恒口示范区（试验区）第一幼儿园以南、月滨北大道以北、岭南丽城以东。基于其地理位置分析，该地块具备较高的经济价值，可尽快出让，以实现土地出让收益。具体分析如下：

（1）区位优势分析

北侧：紧邻恒口示范区试验区第一幼儿园（证实区域教育配套完善且已落地）。

南侧：紧靠月滨北大道（城市主干道，通行便利性极高，客流导入性强）。

东侧：毗邻岭南丽城（成熟住宅社区，说明区域有明确居住需求和人口基础）。

西侧：位置描述虽未明示，但地块被三面成熟界面“包裹”。

（2）区位价值拆解

临主干道价值：月滨北大道作为交通枢纽，大幅提升项目的可视性和可达性（土地开发尤其重视临路性）。

成熟社区辐射价值：岭南丽城等成熟小区直接提供了未来项目的潜在客群基础和商业消费力支撑。

教育资源增值：紧邻幼儿园不仅提升周边居住氛围（吸引年轻家庭），也证明了区域公建配套落实程度高。

无缝融入已开发片区：地块无需等待大规模新区基建，可实现开发即享配套红利。

（3）实现快速出让的保障

区位风险低：无需依赖“规划中”配套，规避了新区常见的配套延期风险。开发商接盘后可立即启动建设流程，资金周转更快。

市场吸引力强：在三、四线城市土地市场趋冷环境下，核心区位地块反而成为头部房企争夺对象。这种被成熟社区和主路包围的土地，几乎是市场上确定性最高的“安全牌”。

行政效率支持：恒口示范区作为改革试验田，其土地出让流程通常较传统区域更高效畅通。例如，安康市2019年曾创造“恒口速度”案例——从土地摘牌到项目开工仅用18天。

综上所述，这两宗地块堪称恒口现阶段能推出的最优质土地之一：地段成熟、配套可靠、风险极低。在三、四线城市地产普遍去库存的背景下，这种被学校+主干道+住宅区三面环抱的土地

尤为稀缺。只要出让条件合理(如付款周期宽松、配建要求适度),实现年内顺利出让、回笼土地财政收益是完全可期的。本质上,这块地的价值不仅是位置本身,而是通过成熟配套彻底规避了新区开发最大的不确定性风险——而这正是当下房企最看重的土地属性。

2、同类地块出让案例

本项目估算收入时的土地价格参考恒口示范区近年来建设用地使用权出让相关资料,因恒口示范区2024年及2025年上半年未出让纯住宅用地,因此本次选取2021年-2023年恒口示范区出让住宅用地的案例进行价格分析,如表4-1 恒口示范区住宅用地土地出让案例清单所示。通过2021年-2023年恒口示范区出让住宅用地的案例分析,可知2022年较2021年住宅用地价格增长了21.05%,2023年较2022年住宅用地增长了82.97%,2023年住宅用地出让均价为84.3191万元/亩。

表4-1 恒口示范区住宅用地土地出让案例清单

序号	宗地编号	使用权面积 (亩)	土地用途	出 让 方式	成交价款 (万 元)	成交时间	单价 (万元/ 亩)	受让单位
2021年住宅用地 出让案例	AKHK2020-20	18.0600	城镇住宅-经济适 用住房用地	划拨	547.76	2021.3.25	30.3300	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	AKHK2020-22	12.2698	城镇住宅-经济适 用住房用地	划拨	372.15	2021.3.25	30.3306	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	AKHK2018-17	6.4990	住宅用地	出让	348	2021.8.4	53.5467	安康市新兴房地产开发有 限公司
	平均地价						38.0691	
2022年住宅用地 出让案例	AKHK2021-62	0.0868	住宅用地	出让	4	2022.12.19	46.0829	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	平均地价						46.0829	
	增长率						21.05%	
2023年住宅用地 出让案例	AKHK2022-83	104.1130	住宅用地	出让	8804	2023.11.30	84.5620	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	AKHK2022-84	19.6154	住宅用地	出让	1659	2023.11.30	84.5764	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	AKHK2022-82	19.5183	住宅用地	出让	1636	2023.12.19	83.8188	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	平均地价						84.3191	
	增长率						82.97%	

3、地块出让预期收益

考虑地块土地性质、年限、整体土地出让市场情况及经济发展状况等因素，2024-2030年每

年土地价格增长率按照5%考虑，预估2025年住宅用地土地价格93万元/亩。根据地块性质和闲置时间，本次地块出让计划为：2026年出让住宅用地AKHK2019-03，2030年出让住宅用地AKHK2017-06。经测算，债券存续期内土地出让收入约为3016.5874万元。

详见项目预期收入表：

表4-2 项目预期收入情况表

出让计划	合计	2025年	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年
出让地块（宗地号）			AKHK2019-03				AKHK2017-06
收储面积（亩）	27.57		1.43				26.14
规划用途不可出让面积（亩）	2.11		1.18				0.93
出让面积（亩）	25.46		0.25				25.21
土地出让用途			住宅用地				住宅用地
出让价格（万元/亩）		93.00	97.65	102.53	107.66	113.04	118.69
土地出让收入（万元）	3016.5874	0.0000	24.4125				2992.1749

注：中小学用地和城镇村道路用地等规划用途不可出让面积已在本次测算中剔除。

4.1.2 融资活动现金流入

本项目融资活动现金流入主要为专项债券融资款，计划2025年发行1800.0000万元，用于回购闲置土地，当年使用完成。

4.2 现金流出

4.2.1 土地收储成本

本项目拟回购的闲置土地的总价为1811.8250万元，收储前期费用为15.0000万元，于2025年完成收储。

4.2.2 业务活动现金流出

本项目土地出让收入属于政府性基金收入，不涉及运营支出。

4.2.3 融资活动现金流出

(1) 发行费

3年期的债券发行费用为债券发行金额的0.5%，其他期限为债券发行金额的1%预计。由于本项目债券发行期限为5年期，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，2025年债券发行费用为1.8000万元。

(2) 债券利息及本金

债券发行利息计算方式为：7年期以下按照每年支付利息，10年及以上期限按照每半年支付利息。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，本项目债券利息支出如下表所示：

表4-3 2025-2030年债券利息支出预测表

单位：万元

年 份	债务利息支出
合计	270.0000
2025年	0.0000
2026年	54.0000
2027年	54.0000
2028年	54.0000
2029年	54.0000
2030年	54.0000

本项目通过发行债券达到项目总投资98.43%，符合投资需求，债务利率按照3%计算，根据债券发行计划及利率计算每年财务费用。债券发行计划为2025年发5年期专项债券1800.0000万元，本金到期后一次性偿还，债券总利息为270.0000万元。

4.2.4 土地出让计提专项资金

本项目土地出让计提专项资金主要包含农业土地开发基

金、教育资金、农田水利建设资金、保障性住房建设资金、国有土地收益基金。

1、农业土地开发基金

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》（2020年第28号），提高土地出让收入用于农业农村比例。以省（自治区、直辖市）为单位确定计提方式。各省（自治区、直辖市）可结合本地实际，从以下两种方式中选择一种组织实施：一是按照当年土地出让收益用于农业农村的资金占比逐步达到50%以上计提，若计提数小于土地出让收入8%的，则按不低于土地出让收入8%计提；二是按照当年土地出让收入用于农业农村的资金占比逐步达到10%以上计提。考虑到本项目包含两宗地块，在前几年的出让中，难以平衡土地收储成本，则按照第二种方式计提农业土地开发基金。

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。安康市按照土地出让收入扣除相关支出项目后的10%计提。

（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。安康市按照安康市人民政府《安康中心城市保障性租赁住房资金筹措使用管理办法》（2013-05-29）文件规定，住房保障基金以土地出让收入的3%计提。

（5）国有土地收益基金：国家层面未对国有土地收益基金的计提比例作统一硬性规定，而是授权省级人民政府根据实际情况确定。陕西省结合本省土地出让实际情况，通常明

确按国有土地使用权出让总成交价款的一定比例计提。通过查询安康市财政局公布的《安康市2023年财政预算执行情况和2024年财政预算(草案)的报告》，可知安康市2022年和2023年国有土地收益基金占土地出让收入的比例分别为0.28%、0.36%，综合考虑，本项目按照国有土地出让收入的0.5%计提国有土地收益基金。

2023年全市政府性基金预算收入执行情况表

表十八 单位：万元

项 目	2022年 决算数	2023年 执行数	执行数 比上年 ±%	备注
一、新型墙体材料专项基金收入				
二、城市公用事业附加收入				
三、国有土地收益基金收入	1,110	1,098	-1.08	
四、国有土地使用权出让收入	401,905	301,951	-24.87	
五、城市基础设施配套费收入	20,040	10,043	-49.89	
六、彩票发行机构和彩票销售机构的业务费用	344	488	41.86	
七、彩票公益金收入	3,676	4,647	26.41	
八、农业土地开发资金收入	98	134	36.73	
九、污水处理费收入	4,727	2,847	-39.77	
十、其他政府性基金收入				
十一、专项债务对应项目专项收入	2,173	21,972	911.14	
收入合计	434,073	343,180	-20.94	

综上计提基金支出合计362.6099万元。详见表4-4项目土地出让计提专项资金预测表。

表4-4 项目土地出让计提专项资金预测表

序 号	计算方式	预测费用 (万元)	各项计提计算标准
1	土地出让收入	3016.5874	依据实施方案测算填写
2	土地收储成本	1828.6250	项目总投资
3	土地收储专项债券利息	270.0000	
4	土地出让净收益=1-2-3	917.9624	
5	土地出让计提的政策性成本小计	362.6099	
5.1	农业土地开发资金4*10%	91.7962	土地出让收益的10%
5.2	教育资金=(4-5.1)*10%	82.6166	土地出让收益的10%
5.3	农田水利建设资金=(4-5.1)*10%	82.6166	土地出让收益的10%
5.4	保障性住房建设资金=1*3%	90.4976	土地出让收入*3%
5.5	国有土地收益基金=1*0.5%	15.0829	土地出让收入*0.5%

4.3资金平衡分析

按照项目产生的现金流入及流出编制资金测算平衡表，该表中累计期末现金大于0即表明年度不存在资金缺口，资金能够保障建设和还本付息需要。

表4-5 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	4845.2124	1828.6250	24.4125	0.0000	0.0000	0.0000	2992.1749
1	业务活动现金流入	3016.5874	0.0000	24.4125	0.0000	0.0000	0.0000	2992.1749
1.1	土地使用权出让收入	3016.5874	0.0000	24.4125	0.0000	0.0000	0.0000	2992.1749
2	融资活动现金流入	1800.0000	1800.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
2.1	债券融资款	1800.0000	1800.0000					
3	自有资金投入	28.6250	28.6250					
二	项目现金流出	4261.2349	1828.6250	54.0000	54.0000	54.0000	54.0000	2216.6099
1	业务活动现金流出	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
2	土地收储成本支出	1826.8250	1826.8250					
3	融资活动现金流出	2071.8000	1.8000	54.0000	54.0000	54.0000	54.0000	1854.0000
3.1	债券发行费用	1.8000	1.8000					
3.2	偿还债券本金	1800.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	1800.0000
3.3	支付债券利息	270.0000	0.0000	54.0000	54.0000	54.0000	54.0000	54.0000
4	专项资金计提	362.6099						362.6099
4.1	农业土地开发资金	91.7962						91.7962
4.2	教育资金	82.6166						82.6166
4.3	农田水利建设资金	82.6166						82.6166
4.4	保障性住房建设资金	90.4976						90.4976
4.5	国有土地收益基金	15.0829						15.0829
三	现金结余							
1	期初现金		0.0000	0.0000	(29.5875)	(83.5875)	(137.5875)	(191.5875)
2	期内变动		0.0000	(29.5875)	(54.0000)	(54.0000)	(54.0000)	775.5650
3	期末现金		0.0000	(29.5875)	(83.5875)	(137.5875)	(191.5875)	583.9775

4.4结论

测算表明，在债券存续期内，项目运营后年度累计净现金流量大于0，项目产生的净现金流入能用于还本付息的资金稳定性得到保障。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1.28倍，还本付息资金有充分保障。

本息覆盖倍数=(土地出让收入-专项计提资金)/(专项债券本息)=(3016.5874-362.6099)/2070.0000=1.28倍。

五、项目风险分析

5.1影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

一、影响收储进度或正常运营的风险

1、土地权属关系不明晰或存在法律纠纷（涉及产权继承争议、多重转让未办理权属登记、抵押质押未依法解除等情形）。

2、补偿标准认定分歧或协商进程阻滞（包含评估方法论差异、隐性资产确权依据不足、安置条件协商僵局等情形）。

3、国土空间规划调整导致用地性质变更（涉及生态保护红线动态管控、开发强度指标调减、市政基础设施布局变更等规划要素调整）。

4、收储专项资金拨付滞后（财政预算执行偏差、融资渠道受限、资金监管机制不健全等导致的支付障碍）。

5、政策法规体系调整引发的行政程序合规性风险（土地管理法配套规章修订、征收补偿标准更新、地方性法规与上位法衔接冲突等情形）。

6、土壤环境污染治理未达法定标准（重金属污染物超标、危险废物违规填埋未处置、生态修复技术方案未通过专家论证等环境风险）。

7、原土地使用权人权利主张激进化（群体性上访事件风险、行政诉讼案件激增、暴力阻碍征收等社会稳定风险）。

8、第三方权益主体介入干预（租赁合同履行期限未届满、司法查封未解除、优先受偿权主张等民事权利冲突）。

9、历史遗留问题导致的行政信息缺漏（用地审批文件缺失、地籍档案管理失序、宗地边界指界争议等基础信息瑕疵）。

二、风险控制措施

1、实施法律尽职调查程序（涵盖产权沿革追溯、他项权利登记核查、继承权公证文书审查等法定程序），构建争议快速处置机制（设立30日法定异议公示期，建立行政调解与司法仲裁衔接机制）。

2、建立科学化补偿评估体系（综合运用市场比较法、收益还原法及重置成本法等评估方法），完善多部门联审制度（联合住房城乡建设主管部门、税务机构及专业评估机构实施补偿方案联合会审）。

3、建立规划动态跟踪机制（定期获取国土空间规划实施评估报告），实施收储方案动态优化机制（构建规划变更预警系统，预留不低于15%的用地指标弹性调整空间）。

4、实行专项资金封闭管理制度（设立独立核算的政府性基金专用账户），强化财政合规监管（执行季度资金使用专项审计制度，按收储预算总额10%计提风险准备金）。

5、构建政策法规监测体系（接入国家级自然资源政策数据库），建立政策过渡期应对机制（编制新旧法规衔接操作指南，实行重大决策法律顾问全程参与制度）。

6、严格执行土壤环境准入制度，依据《土壤环境质量建设用地土壤污染风险管控标准（试行）》（GB36600-2018）实施全指标检测，明确污染治理责任主体（运用污染源解析技术追溯历史责任方，建立修复工程终身责任制）。

7、完善征收政策宣贯体系（组织法定补偿标准说明会、实施三维实景政策模拟展示），推行差异化补偿方案（设立限期签约奖励机制，提供产权置换与货币补偿组合式选择方案）。

8、建立第三方权益排查机制（委托专业法律机构实施承租方权益专项尽调），构建多部门协同执行体系（成立由人民法院、公安机关及自然资源主管部门组成的行政司法联合工作组）。

9、推进土地信息标准化建设（构建不动产登记信息与收储业务系统数据共享平台），实施地籍档案全生命周期管理（开展亚米级精度航空遥感测绘，建立三维不动产登记数据模型）。

5.2影响项目收益的风险及控制措施

在恒口示范区的土地储备项目中，债券存续期内可能面

临国家政策法规、行业发展及市场环境变化等不可控因素对土地出让产生的负面影响，从而影响到项目的收益实现以及债券本息的按时偿付。为确保项目的稳健运行和投资者权益，识别并控制相关风险至关重要。

首先，政策法规的变化是一个重要风险点。随着国家对于房地产市场的调控政策不断调整，包括限购、限贷等措施的实施，可能会直接影响到土地出让的价格和速度。此外，土地使用性质的变更、环保要求的提升等政策变动也可能增加项目的开发成本或延缓开发进程。为此，项目实施单位应建立专门的政策研究团队，密切关注政策动向，提前预测政策变化带来的潜在影响，并适时调整项目策略以适应新政策环境。同时，积极与政府部门沟通协调，争取政策支持和优惠条件，降低政策变动带来的不利影响其次，行业发展的不确定性也是不可忽视的风险。房地产行业的周期性波动会影响土地需求和价格，特别是在经济下行期，开发商的投资意愿降低，可能导致土地出让困难。针对这种情况项目方需要加强市场调研分析，准确把握市场动态和趋势，制定灵活的土地出让策略，如根据市场需求适时调整土地出让规模和节

奏，或者探索多元化的土地利用方式，提高土地附加值。再者，市场环境的变化同样会对项目收益造成影响。例如，金融市场的波动会影响到融资成本和资金供应情况；市场竞争加剧可能会压缩利润空间。对此，项目实施单位需优化财务管理确保资金链的安全稳定，通过多元化融资渠道分散财务风险。同时，强化品牌建设和市场营销，提升项目的竞争力，吸引更多优质客户参与土地竞拍，确保土地出让收益的最大化。

最后，面对上述风险，建立健全的风险预警机制和应急预案显得尤为关键。一旦发现潜在风险信号，能够迅速启动应急响应机制，采取有效措施进行干预和调整，最大限度地减少损失。总之，通过对政策法规、行业发展、市场环境等方面风险的有效管理和控制，可以保障恒口示范区土地储备项目的顺利推进及其收益目标的实现，同时也为债券本息的按时偿付提供了有力保障。

5.3影响融资平衡结果的风险及控制措施

一、影响融资平衡结果的风险

1、土地评估价值虚高导致未来收益不足，可能因评估方

法失当或市场预期偏差引发偿债缺口。

2、房地产市场波动影响土地出让收入，存在流拍或溢价率低于预期的市场风险。

3、政策调整导致土地用途或规划变更，涉及环保、土地管理或区域规划政策的不确定性。

4、土地处置进度滞后影响资金回笼，受拆迁纠纷、权属瑕疵或基础设施配套延迟等执行阻碍。

5、征收及整理成本超预算，包含土壤修复及管网迁移等隐性支出失控风险。

6、专项债与项目周期错配，存在债券期限短于土地开发周期的期限结构矛盾。

7、地方财政支付能力波动，可能因税收政策调整或转移支付变化影响偿债保障。

二、风险控制措施

1、引入具备国土资源部资质的第三方机构动态评估，建立收益法、成本法、市场比较法三维估值模型。

2、制定分阶段土地出让计划，预留弹性出让价格区间，优先释放区位条件优越的熟地资源。

3、与自然资源局、住建局建立政策预警联动机制，在土地收储协议中明确规划调整补偿条款。

4、设立处置进度考核机制，实行“红黄绿”三色进度管控，要求责任单位每周报送权证办理、场地平整等节点完成情况。

5、采用全过程跟踪审计制度，对征收补偿金发放、工程招标等环节实施穿透式监管，超支10%自动触发预算重审程序。

6、建立专项偿债准备金，按土地预期出让收入的15%计提风险缓释基金，并签订财政资金差额补足承诺函。

7、实行资金封闭管理，通过监管专户实现土地出让金、专项债资金“收支两条线”自动归集，确保本息覆盖率达1.2倍以上。

8、设计期限匹配的偿债安排，对开发周期超3年地块配套发行5年期专项债券。

9、引入土地二级开发收益分成机制，与品牌开发商签订捆绑开发协议提升土地溢价空间。

六、事前绩效评估

6.1评估对象

项目名称：2025年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目

项目单位：安康市土地统征整治中心

项目支出属性：存量闲置

项目绩效目标：

目标1：完成对民主村、新兴村两宗闲置地块的收储，地块总面积1.837937公顷（27.57亩），收储地块包括：恒口示范区岭南丽城二期地块AKHK2017-06、恒口示范区岭南丽城二期（二）地块AKHK2019-03，均为住宅用地。

目标2：项目实施后将盘活土地资源，带动经济发展，进一步改善周围环境。同时也可以增加社会就业，带动消费、投资增长，发挥更大社会效益和环境效益。

项目资金总额：本项目总投资1828.6250万元，2025年拟申请土地储备专项债券资金1800.0000万元，占总投资的98.43%；自有资金28.6250万元，占总投资的1.57%。

项目概况：项目回收收购存量闲置土地涉及两宗地块：

项目土地收储规模一览表

序号	宗地号	地块名称	位置范围	收储面积(公顷)
1	AKHK2017-06	恒口示范区岭南丽城二期	民主村、新兴村	1.742700
2	AKHK2019-03	恒口示范区岭南丽城二期(二)	民主村、新兴村	0.095237
合计				1.837937

6.2 评估方式和方法

(一) 评估程序

事前绩效评估程序可分为评估准备、资料收集、正式评估、形成评估结论和财政审核五个阶段。

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但不限于：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。

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》进行资料收集。资料收集的主要方法通常包括：案卷研究、

数据填报、实地调研、座谈会、问卷调查等。为确保评价结果的客观性和准确性，应当尽量避免运用单一的资料收集方法进行评价。

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，综合利用本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。

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。

5、财政审核

财政部门对评估材料进行审核，审核内容包括评估形式是否规范、内容是否完整、材料是否齐全、依据是否充分、财务测算是否科学等。审核完成后，出具《政府专项债券项

目事前绩效评估财政审核意见表》并反馈给项目申报主体。
新设立项目应在项目进入专项债券项目库前完成事前评估工作。

（二）评估思路及方法

事前绩效评估遵循客观公正、科学规范、依据充分、及时高效等原则。

评估方法包括比较法、因素分析法、成本效益分析法、公众评判法等。

（三）评估方式

事前绩效评估方式包括资料审核、实地核查、专家咨询、问卷调查、走访座谈等。

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

（1）宏观需求

为了加强和规范土地储备管理，根据相关法律法规和国务院有关文件，由自然资源部、财政部、中国人民银行于2007

年11月19日发布并施行《土地储备管理办法》，并历经2018年1月3日、2025年1月10日两次修订。

《土地储备管理办法》中明确提出：各地应根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年内可收储的土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，结合城市更新、成片开发等工作划定储备片区，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。

恒口示范区总面积382平方公里，人口22.6万人，是关天、川渝、江汉三大经济区的几何中心，是汉江生态经济带核心产业聚集区之一，是省委、省政府批准设立的小城市改革试验区，也是市委、市政府确定的统筹城乡发展示范区。

恒口的发展缘于两次重大改革机遇：一次是示范区的成立，一次是试验区的确定。两次变革为恒口带来县级经济发展权限，使其具备了独立的财政和独立融资的能力。打造“中国毛玩新都、秦巴物流新港、陕南田园新区”，当下已成为恒口响亮的名片和发展的目标。

近年来，“标准地”改革在各地陆续铺开。全国“先行

先试”的产业强市们纷纷开启“标准地”时代，相继出台实施“标准地”改革意见，鼓励推行“标准地”出让方式。

2021年12月18日，在《陕西省人民政府办公厅关于探索推进“标准地”改革的意见》中，恒口作为示范区、国家小城镇试验区，成为陕西省“标准地”试点县（区）（共11个）之一。恒口作为省级“标准地”试点区，是安康市唯一试点区。这一改革直接推动土地储备的标准化和前置开发。

同时，作为陕西省镇级小城市综合改革试验区，恒口实行“示范区、试验区、恒口镇”三位一体的管理体制，具备县级经济权限和独立财政能力。土地储备成为支撑其城镇化建设、产业布局和招商引资的基础性工作。

为了更好的服务恒口示范区的经济发展和产业升级需求，促进土地资源的优化配置，并严格执行国家2025年1月10日重新修订的《土地储备管理办法》，恒口示范区根据自身的土地利用现状及目前房地产业发展现状，提出了本项目。

（2）社会及经济发展需求

本项目的实施，是支撑恒口城镇化建设、产业布局和招商引资的基础性工作。其社会效益是非常明显的。一是可以

改善民生。通过合理规划土地资源，本项目能够为恒口居民提供更多的住房选择，满足不同层次的居住需求。二是促进社会稳定。项目有助于平衡区域发展，通过合理配置土地资源，减少因土地供需关系紧张而导致的社会矛盾，促进社会稳定和谐；项目还配套提供公共设施用地，提升了公共服务水平，进一步增强了社会的稳定性。三是推动经济发展。项目通过土地出让、开发等方式，为地方政府提供了重要的财政收入来源，支持了地方经济的发展；项目的实施还带动了相关产业的发展，如建筑业、房地产业等，促进了经济的整体增长。四是促进生态环境保护。随着绿色建筑和环保要求的提升，项目在实施过程中更加注重生态环境保护，采用绿色建筑标准，减少对环境的影响；项目还通过生态用地和低碳发展的规划，促进了生态环境的保护和可持续发展。五是优化土地资源配置。项目有助于优化土地资源的配置，提高土地资源的利用效率，避免土地闲置或浪费现象；通过土地储备项目，政府可以更有效地调控土地市场，防止房地产市场过度依赖市场机制导致的不稳定情况，有效推动房地产市场止跌回稳，促进地方经济发展。

经评估，本项目的建设符合必要性要求。

2、项目实施的公益性

本项目属于市场不能有效配置资源中的土地管理与利用领域，是实现资源集约利用的关键手段，经评估，符合公益性的要求。

3、项目实施的收益性

本项目为2025年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目，涉及民主村、新兴村的两宗地块。其目的是更好的服务恒口示范区的经济发展和产业升级需求，促进土地资源的优化配置。

项目预期收入主要为土地出让收入，债券存续期内预期收入合计3016.5874万元。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内总体可达到的偿债资金覆盖倍数为1.28倍，还本付息资金有充分保障。

综上分析判断，项目符合收益性要求。

(二) 项目投资合规性与项目成熟度

1. 项目建设的合规性

(1) 立项合规性

通过实地调查以及对项目前期资料的审阅，项目发起单位为纳入名录管理的土地储备机构、项目已纳入恒口镇土地储备计划，并通过全民所有土地资产管理信息系统填报相关信息并上传附件，土地手续完备，并且权属清晰，无抵质押查封等情况。安康市恒口示范区自然资源局已委托陕西正基房地产土地资产评估咨询有限公司对项目涉及的两宗地进行了地价评估，并出具了土地估价报告；以评估价格作为基础价格，安康市恒口示范区自然资源局与各地块权属单位就基础价格下调幅度已达成集体决策意见，各地块权属单位出具了《关于同意收地基础价及建议价格的承诺函》；安康市恒口示范区自然资源局在安康市恒口示范区管理委员会进行了关于回收收购存量闲置土地价格的公示。项目已取得安康市政府《关于恒口示范区申请土地储备专项债券回收收购存量闲置土地有关事项建议意见的报告》同意的批复，项目前期手续完备，符合国家关于土地储备项目地方专项债券申请相关政策要求，程序合规。

（2）投资合理性

本项目位于安康市恒口镇，周围无类似项目。

本项目总投资符合《自然资源部关于〔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）等相关文件中“对拟收回收购地块开展土地市场价格评估，相较企业土地成本，就低确定收地基础价格，集体决策确定基础价格下调幅度，经与土地使用权人协商一致并经公示无异议后，报市、县人民政府批准确认”的要求。

本项目遵循专项资金使用原则，项目经费使用支出严格按照报账程序执行，项目实施后根据合同进度分期分批据实报账，土地款拨付必须有主要领导、分管领导、财务三方签字。建立项目档案，不定期对项目进行督促和检查，保质保量完成本项目的验收、使用。

经评估，项目投资符合合理性要求。

2、项目成熟度

（1）实施可行性：

①收购条件可行

本项目地点位于安康市恒口镇，场地较为平整，土地状况为闲置，均为持有企业无力或无意愿继续开发的土地，权

属现状清晰，不存在抵质押、查封等情况。经综合研判，项目收购条件可行。

②政策条件可行

A. 国务院关于《促进节约集约用地》的通知（国发〔2008〕3号）中提出：完善建设用地储备制度。储备建设用地必须符合规划、计划，并将现有未利用的建设用地优先纳入储备。储备土地出让前，应当处理好土地的产权、安置补偿等法律经济关系，完成必要的前期开发，缩短开发周期，防止形成新的闲置土地。土地前期开发要引入市场机制，按照有关规定，通过公开招标方式选择实施单位。经过前期开发的土地，依法由市、县人民政府自然资源部门统一组织出让。

B. 自然资源部关于《开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号）提出：加强规划统领。依据国土空间总体规划，明确低效用地再开发的重点区域，合理确定低效用地再开发空间单元。探索编制空间单元内实施层面控制性详细规划，明确土地使用、功能布局、空间结构、基础设施和公共服务设施、建筑规模指标等要求，经法定程序批准后，作为核发规划许可的法定依据。探索土地混合开

发、空间复合利用、容积率奖励、跨空间单元统筹等政策，推动形成规划管控与市场激励良性互动的机制。

突出高质量发展导向。国土空间规划应针对低效用地再开发，明确目标导向，提出规划对策，强调高质量发展导向。基于促进产业转型升级、优先保障公共服务设施和基础设施供给、保护生态和传承历史文脉，在体现宜居、人文、绿色、韧性、智慧等方面，提出空间布局优化引导对策。

引导有序实施。试点城市应当依据国土空间总体规划和控制性详细规划，编制低效用地再开发年度实施计划，确定低效用地再开发项目并有序实施。加强全市域、分区域的规划统筹，从城市整体利益平衡出发谋划实施项目，避免过度依赖单一地块增容来实现项目资金平衡。

完善收储机制。对需要以政府储备为主推进低效用地再开发项目实施的，结合国土空间控制性详细规划编制，探索以“统一规划、统一储备、统一开发、统一配套、统一供应”推动实施。探索将难以独立开发的零星地块，与相邻产业地块一并出具规划条件，整体供应给相邻产业项目用于增资扩产（商品住宅除外）。

拓展收储资金渠道。统筹保障土地收储、基础设施开发建设等资金投入，做好资金平衡，合理安排开发时序，实现滚动开发、良性循环。完善国有土地收益基金制度，明确国有土地收益基金计提比例，专项用于土地储备工作。

C. 自然资源部关于《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）中指出：运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，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。

D. 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（2025年1月10日）各地应根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年内可收储的土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，结合城市更新、成片开发等工作

划定储备片区，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。

E. 陕西省人民政府办公厅关于《加强节约集约用地促进高质量发展的意见》（陕政办发〔2021〕21号）中提出：积极盘活存量土地，加快处置批而未供和闲置土地。严格落实“增存挂钩”机制，定期发布批而未供和闲置土地地块清单，持续开展批而未供和闲置土地摸排处置专项行动。综合运用经济、行政、司法等手段，破解遗留问题，推进存量盘活。加大因规划调整、生态保护、文物保护、军事限制、项目变更等原因导致无法使用土地批文的撤销或核减工作力度，做到应撤尽撤、能撤尽撤。对因政府、企业等原因造成的闲置土地，一地一策，分类推进消化处置工作。加大“净地”出让力度，避免因征地拆迁等原因造成新的土地闲置。

项目主要对空闲、低效利用等存量建设用地进行收购储备，用于后期更加高效的进行土地利用，改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性，实现土地资源的优化利用和节约集约利用。

因此，符合各级相关土地储备政策。经评估，本项目的政策上可行。

③群众大力支持

根据项目实施计划，通过对本项目涉及的各利益相关群体以及安康市恒口镇其他相关从业人员实地调查、公示等方式，询问采集关于本项目的相关意见，大部分群众极力支持本项目的实施。经评估，群众大力支持本项目实施，项目的实施十分可行。

（2）措施匹配性：

①项目相关职能部门之间是否顺畅有效

组建由项目主管单位主要负责人为组长的项目风险协调化解小组，加强与各单位之间的沟通，及时解决项目实施过程中出现的问题。

经常性召开各个部门之间的研讨会，及时了解各个单位的意见和建议。

各个部门维持好之间的工作和业务对接，保障项目的顺利进行。

建议主管单位重点做好和各土地持有企业的对接，及时沟通和协调，避免产生冲突。

②潜在的资金纠纷因素

完善实施单位土地资金管理制度，防止被非法占用和挪用。

制定资金管理举报制度，畅通投诉渠道。

综上分析评估，项目措施可以有效解决实际问题，切实作用，符合措施匹配性。

经评估，项目的实施符合可借鉴性。

（3）手续完备性：

通过实地调查以及对项目前期资料的审阅，项目已经具备了土地地块标识码、收储计划、土地证、《宗地原权属企业关于同意收地基础价及建议价格的承诺函》、价格公示、政府批复等资料，其他文件正在进一步完善中。

综上分析，本项目实施条件成熟，实施计划科学可行；管理组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等清晰明确，能够有效运转；项目措施与待解决问题相匹配，能够切实发挥作用；项目单位有可借鉴的类似项目经验和做法；项目前期手续比较完备。经评估，项目比较成熟。

综上分析判断，项目的各项情况符合实施可行性。

（三）项目资金来源和到位可行性

1. 项目资金来源

①2025年拟申请土地储备专项债券资金1800.0000万元，占总投资的98.43%；

②自有资金28.6250万元，占总投资的1.57%。

2. 项目资金到位可行性

本项目资金98.43%申请土地储备专项债券，1.57%由地方政府财政资金解决，项目资金到位可行。

（四）项目收入、成本、收益预测合理性

1. 项目收入合理性分析

1.1 项目收入预测

本项目业务活动现金流入主要为专项收入，来源于闲置土地收储后的出让收入。

本项目估算收入时的土地价格参考恒口示范区近年来建设用地使用权出让相关资料，因恒口示范区2024年及2025年上半年未出让纯住宅用地，因此本次选取2021年-2023年恒口示范区出让住宅用地的案例进行价格分析，如表6-1 恒口示范区住宅用地土地出让案例清单所示。通过2021年-2023年恒口示范区出让住宅用地的案例分析，可知2022年较2021年住

宅用地价格增长了21.05%，2023年较2022年住宅用地增长了82.97%，2023年住宅用地出让均价为84.3191万元/亩。

表6-1 恒口示范区住宅用地土地出让案例清单

序号	宗地编号	使用权面积 (亩)	土地用途	出 让 方式	成交价款（万 元）	成交时间	单价（万元/ 亩）	受让单位
2021年住宅用地 出让案例	AKHK2020-20	18.0600	城镇住宅-经济适 用住房用地	划拨	547.76	2021.3.25	30.3300	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	AKHK2020-22	12.2698	城镇住宅-经济适 用住房用地	划拨	372.15	2021.3.25	30.3306	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	AKHK2018-17	6.4990	住宅用地	出让	348	2021.8.4	53.5467	安康市新兴房地产开发有 限公司
	平均地价						38.0691	
2022年住宅用地 出让案例	AKHK2021-62	0.0868	住宅用地	出让	4	2022.12.19	46.0829	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	平均地价						46.0829	
	增长率						21.05%	
2023年住宅用地 出让案例	AKHK2022-83	104.1130	住宅用地	出让	8804	2023.11.30	84.5620	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	AKHK2022-84	19.6154	住宅用地	出让	1659	2023.11.30	84.5764	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	AKHK2022-82	19.5183	住宅用地	出让	1636	2023.12.19	83.8188	安康市恒口示范区投资发 展集团有限公司
	平均地价						84.3191	
	增长率						82.97%	

考虑地块土地性质、年限、整体土地出让市场情况及经济发展状况等因素，2024-2030年每年土地价格增长率按照5%考虑，预估2025年住宅用地土地价格93万元/亩。根据地块性质和闲置

时间，本次地块出让计划为：2026年出让住宅用地AKHK2019-03，2030年出让住宅用地AKHK2017-06。经测算，债券存续期内土地出让收入约为3016.5874万元。详见项目预期收入表：

表6-2 项目预期收入情况表

出让计划	合计	2025年	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年
出让地块（宗地号）			AKHK2019-03				AKHK2017-06
收储面积（亩）	27.57		1.43				26.14
规划用途不可出让面积（亩）	2.11		1.18				0.93
出让面积（亩）	25.46		0.25				25.21
土地出让用途			住宅用地				住宅用地
出让价格（万元/亩）		93.00	97.65	102.53	107.66	113.04	118.69
土地出让收入（万元）	3016.5874	0.0000	24.4125				2992.1749

注：中小学用地和城镇村道路用地等规划用途不可出让面积已在本次测算中剔除。

1.2项目收入预测合理性分析

通过前文项目收入的测算，可知项目收入主要来源于土地出让的收益，收入来源可靠。

项目收入类型属于不动产出售，收入类型合规合法。

项目出让土地面积根据项目的实际情况及需求进行出让比例预测，出让年限符合常规土地出让时长，收入预测方法可行。

土地价格根据恒口示范区近年来住宅用地使用权出让相关资料，考虑地块土地性质、年限、容积率、整体土地出让市场情况及经济发展状况等因素而定，收入的参考标准详实可靠。

土地出让按照最小单元宗地地块出让，基于现实因素考虑，将面积较小的宗地放在第一年进行出让，符合市场需求规律，地块出让计划合理。

综合评价，项目收入的预测数据来源可靠、预测方法全面可行，收入的数量符合市场调研数据和市场规律，项目收入合规、合理。

2. 项目成本

2.1土地收储成本

土地收储成本费用，其价格标准系经安康市恒口示范区自然资源局会同土地权属单位通过集体决策程序协商议定，经公示并报请政府主管部门审批核准后确定；土地收储面积

则依据《国有建设用地出让合同》及土地权属证书载明的宗地面积予以确认。综上所述，项目土地收储成本测算合理合规。

2.2 土地出让计提专项资金成本

本项目土地出让计提专项资金主要包含农业土地开发基金、教育资金、农田水利建设资金、保障性住房建设资金、国有土地收益基金。

（1）农业土地开发基金

中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的意见》（2020年第28号），提高土地出让收入用于农业农村比例。以省（自治区、直辖市）为单位确定计提方式。各省（自治区、直辖市）可结合本地实际，从以下两种方式中选择一种组织实施：一是按照当年土地出让收益用于农业农村的资金占比逐步达到50%以上计提，若计提数小于土地出让收入8%的，则按不低于土地出让收入8%计提；二是按照当年土地出让收入用于农业农村的资金占比逐步达到10%以上计提。考虑到本项目包含两宗地块，在前几年的出让中，难以平衡土地收储成本，则按照第二种方式计提农业土地开发基金。

（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。安康市按照土地出让收入扣除相关支出项目后的10%计提。

（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。安康市按照安康市人民政府《安康中心城市保障性租赁住房资金筹措使用管理办法》（2013-05-29）文件规定，住房保障基金以土地出让收入的3%计提。

（5）国有土地收益基金：国家层面未对国有土地收益基金的计提比例作统一硬性规定，而是授权省级人民政府根据实际情况确定。陕西省结合本省土地出让实际情况，通常明确按国有土地使用权出让总成交价款的一定比例计提。通过查询安康市财政局公布的《安康市2023年财政预算执行情况

和2024年财政预算(草案)的报告》，可知安康市2022年和2023

年国有土地收益基金占土地出让收入的比例分别为0.28%、0.36%，综合考虑，本项目按照国有土地出让收入的0.5%计提国有土地收益基金。

2023年全市政府性基金预算收入执行情况表

表十八

单位：万元

项 目	2022年 决算数	2023年 执行数	执行数 比上年 ±%	备注
一、新型墙体材料专项基金收入				
二、城市公用事业附加收入				
三、国有土地收益基金收入	1,110	1,098	-1.08	
四、国有土地使用权出让收入	401,905	301,951	-24.87	
五、城市基础设施配套费收入	20,040	10,043	-49.89	
六、彩票发行机构和彩票销售机构的业务费用	344	488	41.86	
七、彩票公益金收入	3,676	4,647	26.41	
八、农业土地开发资金收入	98	134	36.73	
九、污水处理费收入	4,727	2,847	-39.77	
十、其他政府性基金收入				
十一、专项债务对应项目专项收入	2,173	21,972	911.14	
收入合计	434,073	343,180	-20.94	

综上计提基金支出合计362.6099万元。详见项目土地出让计提专项资金预测表。

项目土地出让计提专项资金预测表

序 号	计算方式	预测费用 (万元)	各项计提计算标准
1	土地出让收入	3016.5874	依据实施方案测算填写
2	土地收储成本	1828.6250	项目总投资
3	土地收储专项债券利息	270.0000	
4	土地出让净收益=1-2-3	917.9624	
5	土地出让计提的政策性成本小计	362.6099	
5.1	农业土地开发资金4*10%	91.7962	土地出让收益的10%
5.2	教育资金=(4-5.1)*10%	82.6166	土地出让收益的10%
5.3	农田水利建设资金=(4-5.1)*10%	82.6166	土地出让收益的10%
5.4	保障性住房建设资金=1*3%	90.4976	土地出让收入*3%
5.5	国有土地收益基金=1*0.5%	15.0829	土地出让收入*0.5%

综上所述，项目专项资金的计提均符合中省及地方政策、法规的规定，计提标准合规合法。

3. 项目收益预测的合理性

项目收益预测的依据均来源于较为详实可靠的市场数据及政策、法规等。项目预期收入主要为出让收入，债券存续期内预期收入合计3016.5874万元。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内总体可达到的偿债资金覆盖倍数为1.28倍，还本付息资金有充分保障。

综上分析评估，本项目收益性预测合理。

(五) 债券资金需求合理性

(1) 债券政策相符性

本项目符合自然资源部、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）、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）、自然资源部《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）相关要求。经评估，项目符合债券政策。

（2）债券申请充要性

项目单位和当地财政部门沟通，目前土地储备项目还存在一定的资金缺口，为保证项目顺利实施，特申请地方政府专项债券，项目申请专项债务资金的理由和依据充分必要。

（3）债务资金与项目收益匹配性

项目申报专项债券本息合计2070.0000万元，债券续存期内项目收入3016.5874万元。经评估，债务资金与项目收益大小匹配，满足偿债要求。

（六）项目偿债计划可行性和偿债风险点

1. 项目偿债计划的可行性

（1）计划明确性：

①申请专项债券金额：1800.0000万元（2025年申请发行专项债券1800.0000万元）。

②债券利息：按照本项目专项债券发行计划，以年利率3%测算每年利息支出，发行期限5年，按照每年支付利息。

③发行费：项目债券发行费用3年期为债券发行金额的

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1.8000万元。

④偿还方式：按每半年支付利息，本金到期一次性偿还。项目偿债资金来源于项目自身收入。

⑤应急安排：《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〕）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点的规定，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。

综上评估，项目计划合理明确。

（2）计划可行性：

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。预计用于融资平衡的相关收入为3016.5874万元，本息覆盖倍数=(土地出让收入-专项计提资金)/(专项债券本息)=(3016.5874-362.6099)/2070.0000=1.28倍，还本付息资金有充分保障。

经评估，偿债计划可行。

2. 项目偿债风险

(1) 风险识别：

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。

③自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对公共配套建筑的生产和经营造成的影响，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。

④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，应该密切关注该地区政策的变化趋势，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：政治环境风险、经济体制改革风险、土地使用制度改革风险、住房制度改革风险、金融体制改革风险、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。

⑤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。

⑥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。

⑦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）风险应对：

①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。

②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。

③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。

④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。

⑤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。

⑥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。

综上分析和评估,本项目风险识别全面、风险应对可行。

(七) 绩效目标合理性

绩效评价结果与财政审核在百分制基础上分为四个等级,优(90-100分)、良(80-89分)、中(60-79分)、差(0-59分),绩效评估结果与财政审核为“优”“良”的项目原则上予以支持;结果为“中”的项目可以部分支持;结果为“差”的项目不予支持。根据《政府专项债券项目事前绩效评估自评表》可知,本项目综合得分为94.0分,评估结果为

“优”，属于原则上予以支持项目。

表 6-1 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）	9.5
	项目实施的公益性（5）	5
	项目实施的收益性（10）	6
	绩效目标（10）	10
	建设投资合规性（5）	5
内容(30)	项目成熟度（10）	9.5
	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）	10
	资金来源和到位可行性（10）	10
总分		94

注：评分详情及得分原因详见附表-《政府专项债券项目事前绩效评估自评表》。

（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

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。

（九）总体结论

综合以上分析和评估，本项目土地收储程序合法，审批程序正在进一步完善中，符合国家相关政策规定，符合区域经济和社会发展的需要。项目建设单位和项目符合准入标准。

本项目的实施符合科学发展观要求，符合经济社会发展规律，符合当地社会公共利益、人民群众的现实利益和长远利益。

6.4相关建议

建议项目单位在前期摸底、评估、可行性研究等方面严格选择、严格把关，选择有实力、有信誉的单位承担。

建议项目单位做好资金筹集工作。需根据项目实施的进度严格落实项目资金，加快筹集项目所需资金，避免因资金不足影响施工进度，从而影响项目良好社会效益的实现。

建议及早做好外部环境协调工作，妥善处理、协调与政

府各部门各相关组织部门之间的关系，为项目的顺利实施提供保障。

6.5其他需要说明的问题

建议事先制定项目前期报建报批工作计划，严格控制好各项工作能按计划顺利实施；其次，加强对各第三方公司的管理。督促各单位尽职尽责地完成自身的本职工作，要求摸底调研、土地评估、实施方案等尽量提前完成，以利有较充裕的时间进行报建报批工作。

加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实现专项收入等后续工作。

附件：

- 1、《政府专项债券项目事前绩效评估基本信息表》；
- 2、《专项债券项目绩效目标申报表》；
- 3、《政府专项债券项目事前绩效评估自评表》。

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 年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目		
申报部门(单位)	安康市土地统征整治中心	项目实施周期	2025 年 10 月-2025 年 12 月
项目总投资	1828.6250 万元	申请专项债资金	1800.0000 万元
联系人		联系电话	
<p>申报目的：项目利用专项债资金完成收储，将土地纳入政府“储备库”，为下一步的规划建设、招商引资奠定基础。收储后出让该地块，能推进片区产业布局完善、人口聚集配套提升、商业活力增强及产城融合发展。</p>			
<p>申报依据：项目发起单位为纳入名录管理的土地储备机构、项目已纳入恒口镇土地储备计划，并通过全民所有土地资产管理信息系统填报相关信息并上传附件，土地手续完备，并且权属清晰，无抵质押查封等情况。安康市恒口示范区自然资源局已委托陕西正基房地产土地资产评估咨询有限公司对项目涉及的两宗地进行了地价评估，并出具了土地估价报告；以评估价格作为基础价格，安康市恒口示范区自然资源局与各地块权属单位就基础价格下调幅度已达成集体决策意见，各地块权属单位出具了《关于同意收地基础价及建议价格的承诺函》；安康市恒口示范区自然资源局在安康市恒口示范区管理委员会进行了关于收回收购存量闲置土地价格的公示。项目已取得安康市政府《关于恒口示范区申请土地储备专项债券收回收购存量闲置土地有关事项建议意见的报告》同意的批复，项目前期手续完备，符合国家关于土地储备项目地方专项债券申请相关政策要求，程序合规。</p>			
<p>主要内容：本项目实施对两宗闲置地块的收储：AKHK2017-06、AKHK2019-03，地块总面积 1.837937 公顷（27.57 亩），地块用途主要为城镇住宅用地。</p>			
<p>目标 1：完成对两宗闲置地块的收储，地块总面积 1.837937 公顷（27.57 亩），收储地块包括：AKHK2017-06、AKHK2019-03。</p> <p>目标 2：项目实施后将盘活土地资源，带动经济发展，进一步改善周围环境。同时也可以增加社会就业，带动消费、投资增长，发挥更大社会效益和环境效益。</p>			
收益来源：项目建成后，主要通过出让土地实现收入。		预期实现的项目收益：经初步估算，债券存续期间土地出让总收入为 3016.5874 万元。	

附件 2、专项债券项目绩效目标申报表

项目性质		<input checked="" type="checkbox"/> 新建项目		<input type="checkbox"/> 续建项目	项目编号			
项目名称		2025年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目						
项目单位		安康市土地统征整治中心						
主管部门		安康市自然资源局						
项目实施周期		2025年10月-2025年12月		收益实现时间		2026年-2030年		
项目资金来源及落实情况	资金来源		金额(万元)	利率(%)	占比(%)	已到位资金	到位时间	存量融资抵质押状况 <input checked="" type="checkbox"/> 无。 <input type="checkbox"/> 有，具体如下：
	合计		1828.6250	—				
	上级财政拨款(含预算内基建资金等)	中央		—				
		省/自治区		—				
	专项债券资金		1800.0000	3	98.43%			
财政配套资金		28.6250	—	1.57%				
总体目标	目标1：完成对两宗闲置地块的收储，地块总面积1.837937公顷（27.57亩），收储地块包括：AKHK2017-06、AKHK2019-03。							
	目标2：项目实施后将盘活土地资源，带动经济发展，进一步改善周围环境。同时也可以增加社会就业，带动消费、投资增长，发挥更大社会效益和环境效益。							
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标					指标值
	成本指标	经济成本	土地储备成本（万元）					1811.825
			收储其他支出（万元）					15.00
		融资成本	债券发行费（万元）					1.80
			债券存续期内利息（万元）					270.00
	产出指标	产出数量	住宅用地（亩）					25.46
			公共设施用地（亩）					2.11
		产出质量	土地利用效率					100%
			债券资金使用合规率					100%
			债券发行后年度使用率					100%
			预计收储完成时间					2025年12月
		产出时效	土地使用年限					70年
	效益指标	经济效益	债券存续期内专项收入（万元）					3016.5874
			土地出让专项计提资金（万元）					362.61
		社会效益	盘活土地资源（亩）					27.57
			惠及人口（万人）					22.6
		生态效益	集约土地（亩）					27.57
	满意度指标	服务对象满意度	涉及区域居民满意度					≥95%
			涉及区域及周边相关企业满意度					≥95%

附件 3、政府专项债券项目事前绩效评估自评表

部门名称：安康市土地统征整治中心

项目名称		2025 年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目				
部门负责人		联系人及电话				
项目实施周期		2025 年	属性	<input checked="" type="checkbox"/> 新增	<input type="checkbox"/> 到期申请延续	
项目总投资		其中：1、专项债券资金			2、其他资金	
1828.6250 万元		2025 年申请专项债券 1800.0000 万元			财政配套资金 28.6250 万元	
项目概述		本次项目土地收储范围两宗地块：AKHK2017-06、AKHK2019-03，地块总面积 1.837937 公顷（27.57 亩），地块用途主要为城镇住宅用地。项目实施后，土地前期开发带来的增值收益成为当地政府财政的重要补充，为大量基础设施建设提供了资金支持；也有利于最大化挖掘城市土地资源潜力，为恒口示范区的可持续发展奠定坚实基础。				
评估结论		自评结果为 94 分，可认为绩效评估结果为优，予以支持。				
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	国家法律法规、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	该项目是不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	2.5
		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
	项目实施的公益性（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	5
	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	3
		收益可靠性	项目收益是否能够可靠实现	可靠	5	3
	绩效目标（10）	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际	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）	实施可行性	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
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	1.5

		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	2.5
		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	3.5
	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	项目申报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
计划可行性			项目偿债计划是否切实可行	可行	5	5
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
		到位可合性	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	94