

2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目 专项债券实施方案

实施单位：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

财政部门：汉中市财政局

编制日期：2025年8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项目整体情况	1
1.5收储计划	4
1.6项目总投资	5
1.7项目主管部门	5
二、项目经济社会效益	9
2.1社会效益	9
2.2经济效益	10
三、项目实施绩效目标及指标	11
3.1项目事前绩效评估情况	11
3.2绩效目标的设定	11
四、项目投资估算及资金筹措方案	12
4.1项目投资估算	12
4.2资金筹措方案	15
五、项目预期收益、成本及融资平衡情况	17
5.1现金流入	17
5.2现金流出	18
5.3资金平衡分析	20
5.4结论	20
六、项目风险分析	22
6.1影响项目收储进度的风险及控制措施	22

6.2影响项目收益的风险及控制措施	23
6.3影响融资平衡结果的风险及控制措施	24
七、事前绩效评估	26
7.1评估对象	26
7.2评估方式和方法	27
7.3评估内容与结论	29
7.4相关建议	36
7.5其他需要说明的问题	36
7.6附件	36

一、项目概况

1.1项目名称

2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目（以下简称“本项目”）

1.2项目单位

项目单位为汉中市人民政府自然资源收购储备中心。

项目单位汉中市人民政府自然资源收购储备中心，为汉中市下属管理服务机构，由汉中市自然资源局管理。

主要职能：负责制定汉中市土地储备规划、年度土地储备计划、年度征迁计划；负责土地储备成本核算与资金管理；负责汉中市土地储备项目债券发行和专项资金监督检查工作。

1.3项目性质

本项目为新增土地储备项目。

1.4项目整体情况

1.4.1 项目所在区域情况

本次收储地块位于陕西省汉中市汉台区。汉台区位于陕西省西南部，北依秦岭，南屏巴山，是国家级历史文化名城、全国优秀旅游城市、中国最美油菜花海-汉中的中心区，全区辖7个镇8个街道办事处，人口62.05万，总面积556平方公里，是陕甘川毗邻地区最大的商贸旅游中心城市。汉台是一座极具发展潜力的活力之城，进入新世纪以来，全区经济社会发展亮点纷呈，产业支撑不断增强，汉中高新区、褒河物流园区、现代农业园区快速发展，亿丰商贸城、普汇中金物流港等一批重大项目达产达效，新业态、新模式、新的增长点不断涌现；城镇建设日新月异，兴汉

新区、滨江新区、城东片区建设如火如荼，成功创建国家卫生城市 and 省级园林城市、文明城市，铺镇、河东店镇入围全国重点镇，武乡镇被列为省级重点示范镇，城市面积扩大到42平方公里；区位优势显著提升，随着西安至汉中、十堰至天水高速和汉中机场、西安至成都铁路客运专线的建成开通，宝鸡至巴中高速、阳安复线和国道244、省道317的加快建设，汉台已成为全国重要的陆路交通枢纽城市，融入西安、成都、武汉、重庆、兰州等大中城市经济圈，成为“西三角”经济区和我国中西部地区极具发展潜力的地区。

1.4.2 项目规划、收储情况

本项目拟发债地块共1个，面积共计8.596598公顷（128.9490亩），已列入2025年汉中市年度土地储备计划。根据《汉中市国土空间总体规划（2021-2035）》，充分考虑规划地块完整性以及储备、出让一体化管理，提高发债资金使用效率，本项目拟发债地块涉及规划面积128.9490亩，拟收储发债面积为8.596598公顷（128.9490亩），具体情况见表1、表2：

表1 规划储备土地基本情况一览表

序号	规划用地范围					储备地块情况				拟发债情况		
	地块名称	位置	用地面积		原用地性质	地块标识码	地块面积		储备状态	拟发债面积		拟发债金额（万元）
			公顷	亩			公顷	亩		公顷	亩	
1	秦汉造纸厂地块	东至益州路西道沿，西至陕西中青置业有限公司开发用地，南至秦汉造纸总厂南门道路边线，北至陕西中青置业有限公司围墙。	8.596598	128.9490	工业用地	6107022025R000946	8.596598	128.9490	已征需完善整备	8.596598	128.9490	7000
合计			8.596598	128.9490			8.596598	128.9490		8.596598	128.9490	7000

表2 拟发债项目地块汇总表

序号	项目名称	地块标识码	位置范围	收储面积		发债金额(万元)
				公顷	亩	
1	2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目	6107022025R000946	东至益州路西道沿，西至陕西中青置业有限公司开发用地，南至秦汉造纸总厂南门道路边线，北至陕西中青置业有限公司围墙。	8.596598	128.9490	7000
合计				8.596598	128.9490	7000

1.5收储计划

2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目为新增土地收储项目，已列入2025年汉中市年度土地储备计划，土地使用权收回方案已经汉中市政府同意批准（汉市土批[2025]56号）。项目实施主体为汉中市人民政府自然资源收购储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目包含1个地块，具体情况如下：



项目宗地位于汉中市汉台区，东至益州路西道沿，西至陕西中青置业有限公司开发用地，南至秦汉造纸总厂南门道路边线，北至陕西中青置业有限公司围墙。土地面积8.596598公顷（128.9490亩），原土地性质为工业用地。

汉中秦汉造纸总厂于2008年7月29日取得由汉中市政府核发的《国有土地使用证》（汉市国用（土）地第5886号），根据《汉

中市自然资源局汉台分局关于2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目土地权属情况的说明》，该地块为国有建设用地，土地权利人为汉中秦汉造纸总厂，土地权属清晰，无查封，无抵押。汉中市政府于2025年8月6日出具《汉中市人民政府关于秦汉造纸总厂国有建设用地使用权收回方案的批复》（汉市土批[2025]56号），同意土地使用回收；汉中市自然资源局汉台分局于2025年8月13日出具《汉中市自然资源局汉台分局收回国有建设用地使用权决定书》，收回本项目建设用地；汉中市人民政府自然资源收购储备中心、汉中秦汉造纸总厂于2025年8月14日签订《收回国有建设用地使用权协议》。该地块已纳入2025年汉中市年度土地储备计划，为汉中市储备土地。

根据《汉中市自然资源局关于2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目用地符合国土空间规划的说明》，本次土地收储后，计划以二类城镇住宅用地出让，对应面积8.596598公顷（128.9490亩），容积率 ≤ 2.0 ，建筑密度 $\leq 22\%$ ，绿地率 $\leq 35\%$ ，建筑限高54米。该地块位于城镇开发边界内，不占压基本农田、生态保护红线，符合《汉中市国土空间总体规划（2021-2035年）》管控要求。

1.6项目总投资

本项目总投资8824万元，均为土地收回补偿成本，为土地评估价值的95%。

1.7项目主管部门

本项目主管部门为汉中市自然资源局，为汉中市人民政府工作部门，主要职责如下：

（1）履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水等自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责。贯彻执行中、省有关自然资源和国土空间规划及测绘等法律法规规章、标准规范规程、战略规划政策，拟定全市自然资源和国土空间规划等相关办法和实施细则，建立全市自然资源和国土空间规划等标准体系、规范规程并监督检查执行情况。

（2）负责自然资源调查监测评价。贯彻执行自然资源调查监测评价的指标体系和统计标准，建立统一规范的自然资源调查监测评价制度。实施自然资源基础调查、专项调查和监测。负责自然资源调查监测评价成果的监督管理和信息发布。指导县（区）自然资源调查监测评价工作。做好测绘地理信息管理有关工作。

（3）负责自然资源统一确权登记和不动产登记工作。贯彻执行中省并制定全市各类自然资源和不动产统一确权登记、权籍调查、不动产测绘、争议调处、成果应用的制度、标准、规范。建立健全全市自然资源和不动产登记信息管理基础平台。负责全市自然资源和不动产登记资料收集、整理、共享、汇交管理等。指导监督县（区）自然资源确权登记和不动产登记工作。配合市行政审批服务局做好相对集中行政许可权改革工作，落实好行业监管责任。

（4）负责自然资源资产有偿使用工作。贯彻执行国家全民所有自然资源资产统计制度，负责全市全民所有自然资源资产核算。编制全民所有自然资源资产负债表，拟订考核标准。执行全民所有自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资和土地储备政策，

合理配置全民所有自然资源资产。负责自然资源资产价值评估管理，依法收缴相关资产收益。

（5）负责自然资源的合理开发利用。贯彻执行自然资源发展规划和战略，制定自然资源开发利用标准并组织实施，建立政府公示自然资源价格体系，组织开展自然资源分等定级价格评估，开展自然资源利用评价考核，指导节约集约利用。负责自然资源市场监管。组织研究自然资源管理涉及宏观调控、区域协调和城乡统筹的政策措施。

（6）负责建立空间规划体系并监督实施。推进落实主体功能区战略和制度，组织编制并监督实施国土空间规划和相关专项规划。开展国土空间开发适宜性评价，建立国土空间规划实施监测、评估和预警体系。组织划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线，构建节约资源和保护环境的生产、生活、生态空间布局。贯彻落实国土空间用途管制制度，研究拟订城乡规划政策并监督实施。组织拟订并实施土地等自然资源年度利用计划。负责土地等国土空间用途转用工作。负责土地征收征用管理。组织做好城市基础设施配套费的征收管理工作。

（7）负责统筹国土空间生态修复。牵头组织编制全市国土空间生态修复规划并实施有关生态修复重大工程。负责国土空间综合整治、土地整理复垦、矿山地质环境恢复治理等工作。牵头组织实施生态保护补偿制度，制定合理利用社会资金进行生态修复的政策措施，提出重大备选项目。配合做好生态环境保护监督管理，指导城乡规划、自然资源开发规划的环境影响评价。

（8）负责组织实施最严格的耕地保护制度。贯彻执行中、省有关耕地保护政策，负责耕地数量、质量和生态保护。组织实施耕地保护责任目标考核和永久基本农田特殊保护。落实耕地占补平衡制度，监督占用耕地补偿制度执行情况。

（9）负责管理全市地质勘查行业和地质工作。编制地质勘查规划并监督检查执行情况。组织实施地质调查和矿产资源勘查，管理地质勘查项目。负责古生物化石的监督管理。

（10）负责矿产资源管理工作。负责矿产资源储量管理及压覆矿产资源管理。负责矿业权管理。会同有关部门承担保护性开采的特定矿种、优势矿产的调控及相关管理工作。监督指导矿产资源合理利用和保护。配合做好矿产资源有关行业安全生产工作。

（11）负责测绘地理信息管理工作。负责基础测绘和测绘行业管理。负责测绘资质资格与信用管理，监督管理地理信息安全和市场秩序。负责地理信息公共服务和地图管理。组织实施地方测量标志的设立和保护。配合市民政局组织编制公布行政区划信息的汉中市行政区划图。

（12）推动自然资源领域人才和科技发展。制定并实施自然资源领域科技创新发展和人才培养战略、规划和计划，指导全市自然资源行业人才队伍建设等工作；组织实施重大科技工程及创新能力建设；推进落实自然资源信息化和信息资料相关公共服务，负责本行业领域的智慧城市建设应用及数据采集推送、安全管理等工作。

（13）对县区政府落实中省市关于自然资源和国土空间规划的重大方针政策、决策部署和法律法规执行情况进行检查督察。

查处自然资源开发利用和国土空间规划等重大违法案件。指导县（区）自然资源有关行政执法工作。

（14）牵头负责并组织实施全市脱贫攻坚易地扶贫搬迁工作，指导县区抓好易地扶贫搬迁后续产业发展；组织实施全市避灾、生态等同步搬迁工作。

（15）配合做好全市招商引资工作，落实招商引资项目用地方面的优惠政策及相关服务保障工作。

汉中市自然资源局在依法依规、确保工程质量安全的前提下，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用、形成实物工作量，推动在建基础设施项目早见成效。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、项目经济社会效益

2.1 社会效益

合理利用土地资源对于推进中国城镇化进程至关重要。随着人口向城镇快速聚集，如何高效利用有限的土地资源成为亟待解决的问题。汉中市通过优化土地资源配置，可以避免盲目扩张带来的耕地流失问题，实现土地城镇化与人口城镇化的协调发展，进而推动经济社会全面进步。汉中市土地储备项目所带来的社会效益是多方面的，既有利于生态环境保护，又能提升居民生活质量，同时也为中国城镇化健康持续发展提供了有益借鉴。

2.2经济效益

汉中市运用专项债券资金进行土地储备的项目经济效益显著，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市土地资源的有效利用等方面产生积极影响。

在当前经济形势下，合理使用专项债券进行土地储备可避免资源浪费，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，提高了区域内居民的生活质量。特别是在汉中市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。

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，促进了城市土地的节约集约利用，也为实体经济的发展提供了坚实的基础，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，为汉中市可持续发展奠定坚实基础。

三、项目实施绩效目标及指标

3.1项目事前绩效评估情况

根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）的文件要求，汉中市人民政府自然资源收购储备中心成立评估工作组，对“2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目”开展了事前绩效评估工作。

本项目事前绩效评估主要从项目实施的必要性、公益性、收益性，项目投资合规性与项目成熟度，项目资金来源和到位可行性，项目收入、成本、收益预测合理性，债券资金需求合理性，项目偿债计划可行性和偿债风险点，绩效目标合理性等七个方面进行分析与论证，并提出相关建议。经过综合评判，项目符合专项债发行政策要求，技术方案可行，绩效目标清晰可衡量，偿债计划有效，事前绩效评估自评为98分，项目总体评估结论为"予以支持"。

3.2绩效目标的设定

本项目的绩效指标详见表3。

表3 专项债券项目绩效目标表

项目名称	2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目				
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	赵光辉	联系电话	0916-2996108
项目资金 (万元)	资金总额：8824				
	一、债券资金：7000				
	二、自有资金：1824				
项目周期	项目建设期：2025年-2025年				
	项目运营期：2026年-2030年				

	开工时间：2025 年 8 月			预计竣工时间：2025 年 12 月		
总体目标	总目标			年度目标（2025 年-2025 年）		
	目标 1	完成土地收储及整備		2025 年	完成土地收储及整備	
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	规模指标	土地收储面积（亩）		≥128.949
		质量指标	资金使用合规性	债券资金使用合格率（%）		100
			工程质量	工程验收合格率（%）		100
		时效指标	资金使用时效	债券发行后年度使用率（%）		100
			债券监管时效	信息及时、规范披露率（%）		100
			本息偿还计划执行情况	按期还本付息率（%）		100
		成本指标	收储成本	单位成本（万元/亩）		≤68.43
	效益指标	经济效益指标	项目运营收入	土地出让收入（万元）		≥38685
		社会效益指标	带动就业	带动就业人数（人）		≥50
	满意度指标	服务对象满意度	社会公众满意度	社会公众满意度（%）		≥95

四、项目投资估算及资金筹措方案

4.1 项目投资估算

4.1.1 编制依据及原则

（1）编制依据

- 1) 《中华人民共和国土地管理法》（2019修正版）；
- 2) 《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（国务院令第55号）；
- 3) 《国有土地上房屋征收与补偿条例》（中华人民共和国国务院令第590号）；
- 4) 《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）；

5)《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)

6)《关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》(国土资发〔2018〕51号);

7)《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》(国土资发〔2009〕56号);

8)《节约集约利用土地规定》(国土资源部令第61号);

9)《关于运用地方政府专项债券资金收回存量闲置土地的通知》(自然资发〔2024〕242号);

10)《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);

11)《土地储备管理办法》(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);

14)《土地估价报告》(汉恒达地价[2025](估)字第104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储备项目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，导致土地征地成本出现较大的差异，为确保测算结果的准确性，结合本项目实际情况，本次测算项目总投资时，土地收储成本结合实际发生成本综合确定。

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) 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。

4.1.2项目总投资

本项目涉及1个收储地块，根据汉中恒达土地评估有限公司出具的《土地估价报告》（汉恒达地价[2025](估)字第104号，提交日2025年6月29日，有效期1年)，该宗土地的评估价为9288.45万元，汉中市政府以土地评估价的95%收回该宗地，收回补偿成本为8824万元。

本项目总投资为8824万元，均为土地收回补偿成本。

表4 总投资构成表

序号	项目	金额（万元）
1	土地收回补偿成本	8824
2	总投资	8824

表5 分年投资计划表（单位：万元）

年份	土地收回补偿成本	合计
2025年	8824	8824
合计	8824	8824

4.2资金筹措方案

4.2.1资金筹措原则

(1) 满足项目储备需要。筹措的资金需满足项目收储需要。

(2) 遵守规章制度。筹措资金必须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) 注重专项债券融资收益平衡。资金筹措不仅要满足项目收储的需要，而且要讲求经济效益，应当综合考虑利息率、利润率、各类资金来源比例、财务风险等因素，提高资金的使用效果，做好专项债券融资收益平衡。

4.2.2 资金筹措计划

本项目总投资8824万元，其中自有资金1824万元，占比20.67%，由同级政府根据土地储备规模纳入财政预算，专款专用，实行预决算管理；申请2025年5年期土地储备专项债券7000万元，占比79.33%。

表6 资金筹措计划表（单位：万元）

序号	项目	2025年	合计	占比
1	自有资金	1824	1824	20.67%
2	专项债券	7000	7000	79.33%
3	合计	8824	8824	100.00%

4.2.3 债券发行计划

本项目计划2025年发行专项债券7000万元，根据本项目土地供应计划，确定发行期限为5年期。

表7 债券发行计划表

发行年份	发行金额（万元）	发行期限
2025年	7000	5年期
合计	7000	

五、项目预期收益、成本及融资平衡情况

5.1 现金流入

本项目收入为土地出让收入。根据《汉中市自然资源局关于2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目用地符合国土空间规划的说明》，本项目地块将作为二类城镇住宅用地供应，面积8.596598公顷（128.9490亩），容积率 ≤ 2.0 ，建筑密度 $\leq 22\%$ ，绿地率 $\leq 35\%$ ，建筑限高54米。

根据汉中市公共资源交易中心公布的近3年来住宅用地使用权出让相关资料，亩均成交价在300.00万元至550万元之间。

表8 汉中近3年住宅用地成交情况

序号	宗地编号	土地面积	土地用途	成交价	亩均单价	成交时间	成交公告
1	XH202105	120.80	居住	37448.31	310.00	2023.5	汉土出告字[2023]7号
2	XH202221	106.80	居住	33106.721	310.00	2023.5	汉土出告字[2023]9号
3	XH202222	119.78	居住	37131.659	310.00	2023.5	汉土出告字[2023]10号
4	HT20203102	95.50	居住、商业	33424.997	350.00	2023.6	汉土出告字[2023]11号
5	XH202106	149.52	居住	46350.735	310.00	2023.6	汉土出告字[2023]16号
6	XH202113	143.52	居住	51667.481	360.00	2023.6	汉土出告字[2023]17号
7	滨江新区十八号	40.00	居住、商业	19999.53	500.00	2023.12	汉土出告字[2023]31号
8	HT20121202-03-01	34.76	居住、商业	10426.644	300.00	2024.12	汉土出告字[2024]13号
9	HT20121202-03-02	29.45	居住	8833.887	300.00	2024.12	汉土出告字[2024]14号
10	HT20111801	72.18	居住	21654.032	300.02	2024.12	汉土出告字[2024]17号
11	滨江新区三十号宗地地块一	104.91	居住、商业	57700.442	550.00	2024.12	汉土出告字[2024]30号
12	HTSC20170501	35.02	居住、商业	12607.996	360.00	2025.1	汉土出告字[2025]1号
13	HTSC20143701	20.55	居住、商业、地下	7030.00	342.03	2025.1	汉土出告字[2025]2号
14	滨江新区三十六号宗地地块一	25.38	居住	12687.758	500.00	2025.3	汉土出告字[2025]3号

考虑本项目地块土地性质、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，在谨慎性原则指导下，预估秦汉

造纸总厂土地出让单价为300万元/亩。根据土地出让计划，地块计划在2030年前出让，预计土地出让收入约为38685万元。

表9 项目预期收入汇总表

序号	年份	可出让面积（亩）	单价（亩/万元）	出让收入（万元）
1	2025年	/	/	/
2	2026年	/	/	/
3	2027年	/	/	/
4	2028年	/	/	/
5	2029年	/	/	/
6	2030年	128.949	300	38685
	合计	128.949	300	38685

5.2 现金流出

（1）项目收储支出和建设成本

本项目土地收回补偿支出为8824万元。

（2）项目运营支出

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。

（3）发行费用

本项目发行期限为5年期，发行费用统一按债券发行金额的1%计算，共计7万元，由财政部门通过政府性基金预算安排支付。

（4）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，10年期以下按照每年支付利息。本项目债券利息支出如下表所示：

表10 2026-2030年债券利息支出预测表（单位：万元）

序号	年份	偿还债券本金	偿还债券利息	偿还债券本息合计
1	2026年		210	210

2	2027年		210	210
3	2028年		210	210
4	2029年		210	210
5	2030年	7000	210	7210
8	合计	7000	1050	8050

（5）政策性计提

a. 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%。

b. 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。

c. 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。

d. 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。

e. 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，汉中市参照国家相关政策性计提依据，结合项目土地收储的实际情况，本项目按照土地收入的17%计算政策性计提。

5.3 资金平衡分析

表11 资金平衡分析测算表

序号	项目因素	预测情况（万元）
1	土地出让收入	38685
2	土地收储专项债券本金	7000
3	土地收储专项债券利息	1050
4	土地出让净收益=1-2-3	30635
5	土地出让计提的政策性成本=1*17%	6576
6	项目可用于还款的纯收益=1-5	32108
7	专项债券本息和=2+3	8050
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数=6/7	3.99

5.4 结论

按照上表测算，本项目预期土地出让收入38685万元，可用于还款的纯收益32108万元，专项债券本息合计8050万元，纯收益对债券本息和的覆盖倍数为3.99倍，还本付息资金有充分保障。

表12 资金测算平衡表

序号	年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
一	项目现金流入	47508.70	8824.00					38684.70
1	业务活动现金流入	38684.70						38684.70
1.1	运营收入							
1.2	专项收入	38684.70						38684.70
1.3	其他收入							
2	融资活动现金流入	7000.00	7000.00					
2.1	债券融资款	7000.00	7000.00					
2.2	其他融资款							
3	资本金投入	1824.00	1824.00					
4	其他资金							
二	项目现金流出	23450.40	8824.00	210.00	210.00	210.00	210.00	13786.40
1	项目建设现金流出	8824.00	8824.00					
	土地收回补偿成本	8824.00	8824.00					
2	业务活动现金流出	6576.40						6576.40
3	融资活动现金流出	8050.00		210.00	210.00	210.00	210.00	7210.00
3.1	偿还债券本金	7000.00						7000.00
3.2	支付债券利息	1050.00		210.00	210.00	210.00	210.00	210.00
3.3	偿还其他融资本金							
3.4	支付其他融资利息							
三	现金结余							
1.1	期初现金		0.00	0.00	-210.00	-420.00	-630.00	-840.00
1.2	期内变动		0.00	-210.00	-210.00	-210.00	-210.00	24898.30
1.3	期末现金		0.00	-210.00	-420.00	-630.00	-840.00	24058.30

六、项目风险分析

6.1 影响项目收储进度的风险及控制措施

在汉中市进行土地储备项目时，由于涉及工作周期较长、流程繁琐，项目推进过程中可能遭遇多种风险，包括进度延误、储备成本增加等。这些风险既可能由主观因素如管理不善、计划不周引起，也可能因不可抗力因素如自然灾害、政策调整而产生。针对这些问题，必须采取有效的控制措施来降低风险，确保项目的顺利实施。

首先，影响项目收储进度的风险主要包括以下几个方面。一是规划变更风险，随着城市发展规划的调整，可能导致原有土地储备计划与最新规划不符，需要重新评估和调整，这会显著延缓项目进程并增加成本。二是法律政策风险，国家及地方政府出台的新法律法规或政策变动，可能会对土地储备的审批程序、使用条件等造成影响，导致项目停滞或需重新申报。三是市场波动风险，在市场经济环境下，房地产市场的供需变化直接影响土地的价值评估和收购价格，从而增加储备成本。四是环境和社会风险，比如环境保护要求提高或者社会舆论压力增大，都可能迫使项目暂停以进行更严格的环境评估或社区沟通工作。五是资金风险，专项债券资金到位不及时或融资渠道受限，会影响项目资金链的稳定性，进而影响项目的推进速度。

为有效控制上述风险，项目实施单位应采取一系列措施。在规划变更方面，应及时关注政府的城市发展动态，积极参与到区域总体规划的讨论中，争取将土地储备项目纳入长远规划，减少后续规划调整带来的影响。对于法律政策风险，建立专业的法规

监测团队，定期分析新出台的法律法规及其对项目的影响，确保项目符合最新的法律要求。面对市场波动风险，应加强市场调研，根据市场情况灵活调整土地收购策略，合理确定收购时机和价格，同时通过多元化投资分散风险。关于环境和社会风险，项目初期即开展详尽的环境影响评价，并积极与当地社区沟通交流，听取民众意见，增强项目透明度和社会接受度。针对资金风险，优化项目资金管理，制定合理的资金使用计划，同时拓宽融资渠道，保证专项资金的及时到位。

通过上述针对性措施，可以有效降低汉中市土地储备项目中的各种风险，保障项目能够按照预期及时推进，实现预定目标。这不仅有助于提升土地资源的利用效率，促进地区经济社会健康发展，也为其他类似项目提供了宝贵的经验借鉴。

6.2 影响项目收益的风险及控制措施

（1）土地市场波动风险：房地产或工业用地需求下滑，导致储备地块流拍或低价成交。

控制措施：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；产业绑定开发：采用“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；多元化收益结构：配套商住用地（比例不超过20%）平衡住宅用地收益波动。

（2）土地收储成本超支风险：拆迁补偿标准提高、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：详勘与风险预留：收储前开展土壤检测、权属核查，按总成本10%-15%计提不可预见费；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；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：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）；弹性开发方案：设计多用途预案，应对政策变化；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）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：招商前置与定制化储备：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；

梯度优惠机制：对早期入驻企业给予税收减免（如“三免两减半”），快速形成集聚效应。

6.3 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：房地产市场低迷导致住宅用地流拍、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）。

控制措施：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 $\leq 20\%$ ）与住宅用地捆绑出让，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：成本刚性约束：收储前开展土壤检测、权属核查，按总成本3-10%计提不可预见费；分段收储与退出机制：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：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（通常5-10年）与土地开发周期（可能长达10-15年）不匹配，导致偿债高峰期无足够收益覆盖；

控制措施：期限精准设计：按地块开发时序发行多期债券（如3年期+5年期组合），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：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“商住+公共设施”等弹性规划方案，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：对赌协议绑定：与入驻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。

七、事前绩效评估

7.1 评估对象

项目名称：2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目

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

项目支出属性（新增/延续）：新增项目

项目绩效目标：本项目新增土地收储，地块面积8.596598公顷（128.9490亩）。

项目资金总额：8824万元；

其中，已申请专项债资金：0元。本次申请专项债资金：7000万元。

项目概况：本项目用地面积8.596598公顷（128.9490亩），位于汉中市汉台区，东至益州路西道沿，西至陕西中青置业有限公司开发用地，南至秦汉造纸总厂南门道路边线，北至陕西中青置业有限公司围墙。原土地性质为工业用地，项目地块位于城镇开发边界内，不占压基本农田、生态保护红线，符合《汉中市国土空间总体规划（2021-2035年）》管控要求。地块规划以二类城镇住宅用地出让，容积率 ≤ 2.0 ，建筑密度 $\leq 22\%$ ，绿地率 $\leq 35\%$ ，建筑限高54米。该地块为国有建设用地，土地权利人为汉中秦汉造纸总厂，土地权属清晰，无查封，无抵押。

7.2 评估方式和方法

7.2.1 评估程序

(1) 明确评估事项。项目实施单位根据《陕西省财政厅关于印发政府专项债券项目事前绩效评估操作指南的通知》的要求，明确对该项目进行事前评估，确定项目评估的依据、内容、目的、任务、时间和要求等事项。

(2) 拟定项目事前评估工作方案。评估工作组结合项目事前绩效评估工作要求，拟定《事前绩效评估工作方案》，包括评估对象、内容、方法、时间安排等。

(3) 组成评估项目组。评估工作组遴选相关工程专业、财务管理专业和造价专业人员，组成评估项目组，并适时开展项目事前评估业务培训。

(4) 调研项目实施单位。评估工作组与项目实施单位沟通，进一步熟悉项目内容；向项目单位出示项目事前绩效评估资料准备清单，提请项目单位准备项目评估相关资料；提请项目单位填报《政府专项债券项目绩效目标申报表》。

(5) 评估资料研判。评估工作组在收集审核项目资料基础上，通过查阅资料、核实、了解项目具体内容、申报理由和项目实施的具体做法、依据等，与上报资料进行对比，对项目疑点问题进行询问，听取并记录项目实施单位对有关问题的解释和答复。

(6) 组织实施评估。评估工作组会同专业技术人员共同召开评估会议，了解项目基本情况，听取项目单位的情况介绍，进行现场评议。

采取各种方式，多方获取信息。通过咨询专家、查阅资料、网络调查、电话采访、集中座谈等方式，全面了解并收集项目信息。

(7) 汇报绩效评估结论。完成最终评价报告，提出评估结论意见。

7.2.2 评估思路及方法

本次该项目的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，从以下七个方面进行分析与论证，并提出相关建议：

- (1) 项目实施的必要性、公益性、收益性；
- (2) 项目投资合规性与项目成熟度；
- (3) 项目资金来源和到位可行性；
- (4) 项目收入、成本、收益预测合理性；
- (5) 债券资金需求合理性；
- (6) 项目偿债计划可行性和偿债风险点；
- (7) 绩效目标合理性。

本次事前绩效评估主要采用比较分析、因素分析、成本效益分析法等方法进行论证。

7.2.3 评估方式

本次事前绩效评估遵循全面考虑、重点突出的原则，主要采用资料分析、集中座谈、网络查询、实地核查等评估方式，同时辅之以专家咨询，对项目的必要性、收益性、公益性等方面进行了评估。

7.3 评估内容与结论

7.3.1 项目实施的必要性、公益性、收益性

(1) 项目实施的必要性

首先，随着中国城镇化进程的加快，合理规划和高效利用土地资源成为推动区域协调发展的重要环节。通过土地储备项目的实施，可以有效避免因盲目开发造成的土地资源浪费，确保土地资源按照城市总体规划有序开发，为城市的可持续发展奠定基础。

其次，从经济发展的角度来看，土地储备项目是实现地方财政收入增长的有效途径之一。通过合理的土地出让和前期开发，不仅可以增加政府的直接财政收入，还能吸引更多的投资进入，刺激相关产业的发展，促进区域经济的繁荣。特别是在当前经济形势下，通过专项债券资金的支持进行土地储备，能够在不增加地方政府隐性债务的前提下，为保障性住房和公共配套设施建设提供必要的资金支持，对改善民生具有重要意义。

综上所述，项目的建设是十分必要的。

(2) 项目实施的公益性

首先，土地储备项目的实施有助于大幅提升社区服务设施水平。在土地重新供应前，地方政府会积极改善市政基础设施和社区服务设施等公共配套服务设施的水平。这不仅提升了土地的价值，也为居民提供了更高质量的生活环境。例如，通过增加教育、医疗资源的配置，可以满足区域内居民对于优质教育资源和医疗服务的需求，提高居民的生活满意度和社会和谐度。

其次，该项目对促进社会公平有着重要作用。通过合理规划和分配土地资源，确保各类住房尤其是保障性住房的建设得以推

进，为低收入群体提供更多的居住选择，缩小贫富差距，实现住有所居的社会目标。同时，土地储备也有助于平衡不同区域间的发展差异，通过优先开发落后地区，带动这些区域的经济发展，促进整个地区的均衡发展。

最后，在推动区域经济均衡发展的过程中，土地储备项目能够吸引更多的社会资本参与城市建设和公共服务领域，形成多元化的投资格局。这种模式不仅可以减轻政府财政压力，还能激发市场活力，创造更多就业机会，特别是为当地居民提供稳定的就业岗位，增强民众的获得感和幸福感。综上所述，汉中市土地储备项目在增进民生福祉、促进社会公平及区域协调发展等方面展现出重要的公益性价值。

（3）项目实施的收益性

首先，通过系统的土地储备和前期开发，能够显著提升土地的价值。政府通过对闲置或低效利用的土地进行整理、规划和基础设施建设，使其达到可出让的标准，这一过程往往伴随着土地价值的大幅提升。当这些经过优化的土地进入市场时，不仅能以更高的价格出让，还能吸引高质量的投资项目，进一步推动土地及其周边地区的经济活力。

此外，该项目有助于刺激区域经济的整体发展。一方面，通过引入优质项目和企业入驻，可以带动上下游产业链的发展，创造更多直接和间接就业机会，提高居民收入水平；另一方面，良好的土地管理和开发策略能够吸引外部投资，加速产业集聚效应，促进地方经济结构优化升级。这种由土地储备引发的经济增长不仅限于短期的经济效益，还具备长期的发展潜力，为实现区域经

济的可持续发展奠定坚实基础。综上所述，汉中市土地储备项目在提升土地价值、增加财政收入及促进区域经济发展等方面具有明显的收益性特征。

7.3.2 项目建设投资合规性与项目成熟度

（1）项目建设投资的合规性

本项目涉及1个收储地块，根据汉中恒达土地评估有限公司出具的《土地估价报告》（汉恒达地价[2025]（估）字第104号，提交日2025年6月29日，有效期1年），该宗土地的评估价为9288.45万元；汉中市政府以土地评估价的95%收回该宗地，收回补偿成本为8824万元。

项目符合《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）、《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242号）等政策要求。

（2）项目成熟度

项目宗地位于汉中市汉台区，东至益州路西道沿，西至陕西中青置业有限公司开发用地，南至秦汉造纸总厂南门道路边线，北至陕西中青置业有限公司围墙。土地面积8.596598公顷（128.9490亩），原土地性质为工业用地。

汉中秦汉造纸总厂于2008年7月29日取得由汉中市政府核发的《国有土地使用证》（汉市国用（土）地第5886号），根据《汉中市自然资源局汉台分局关于2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目土地权属情况的说明》，该地块为国有建设用地，土地权利人为汉中秦汉造纸总厂，土地权属清晰，无查封，无抵押。汉中

市政府于2025年8月6日出具《汉中市人民政府关于秦汉造纸总厂国有建设用地使用权收回方案的批复》（汉市土批[2025]56号），同意土地使用回收；汉中市自然资源局汉台分局于2025年8月13日出具《汉中市自然资源局汉台分局收回国有建设用地使用权决定书》，收回本项目建设用地；汉中市人民政府自然资源收购储备中心、汉中秦汉造纸总厂于2025年8月14日签订《收回国有建设用地使用权协议》。该地块已纳入2025年汉中市年度土地储备计划，为汉中市储备土地。

根据《汉中市自然资源局关于2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目用地符合国土空间规划的说明》，本次土地收储后，计划以二类城镇住宅用地出让，对应面积8.596598公顷（128.9490亩），容积率 ≤ 2.0 ，建筑密度 $\leq 22\%$ ，绿地率 $\leq 35\%$ ，建筑限高54米。该地块位于城镇开发边界内，不占压基本农田、生态保护红线，符合《汉中市国土空间总体规划（2021-2035年）》管控要求。

本项目前期资料合规、完整，项目进度满足发债要求。

7.3.3项目资金来源和到位可行性

（1）项目资金来源

本项目总投资8824万元，其中自有资金1824万元，由同级政府根据土地储备规模纳入财政预算，专款专用，实行预决算管理；2025年拟申请5年期土地储备专项债券资金7000万元。本次拟发行7000万元，债券期限为5年，债券利率按照3%计算，利息按年支付，到期归还全部债券本金。

（2）项目资金到位可行性

本项目资金来源于自有资金及专项债券资金，资金可按时到位。

因此项目资金来源、到位有保障。

7.3.4项目收入、成本、收益预测合理性

（1）项目收入

本项目收入为土地出让收入。根据《汉中市自然资源局关于2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目用地符合国土空间规划的说明》，本项目将作为二类城镇住宅用地供应，面积8.596598公顷（128.9490亩）。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按300万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计128.9490亩，预计可取得出让收入38685万元。

（2）项目成本

本项目业务活动现金流出主要为土地出让后上交的相关税费，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）、《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）、《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）、财政部住房城乡建设部《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）、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），土地出让收入需计提农业土地开发资金、教育资金、住房保障基金、农田水利建设资金、国有土地收益基金等。

汉中市参照国家相关政策性计提依据，结合项目土地收储的实际情况，本项目按照土地收入的17%计算政策性计提，上述费用合计约为6576万元。

（3）项目收益预测的合理性

根据以上对项目收入和成本预测数据、方法、依据的评估，项目收益预测依据合理充分，预测方法科学有效，预测结果具有合理性和合规性。

7.3.5债券资金需求合理性

项目总投资8824万元，项目资金缺口7000万元，因此需申请专项债券资金。

项目债券资金预计发债时点与实施进度相符，发债额度符合实际资金需求。

7.3.6项目偿债计划可行性和偿债风险点

（1）项目偿债计划的可行性

本项目发行债券为项目总投资的79.33%，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7000万元，本金到期后一次性偿还，债券总利息为1050万元。

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使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3.99倍，还本付息资金有充分保障。

该项目偿债能力较好、偿债计划具备可行性。

（2）项目偿债风险

首先，国家或地方政策法规的调整对土地出让收益有着直接影响。例如，房地产调控政策可能会抑制市场需求，导致土地出让速度放缓或价格下降，从而影响到项目的现金流收入。这种情况下，专项债券的本息按时偿付可能面临压力。

其次，市场环境的变化也是不可忽视的风险因素。经济周期波动、金融市场不稳定以及房地产市场的供需变化都会对土地价值和出让时机产生影响。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，进而影响项目的资金回笼。为了应对这种情况，需要建立灵活的市场响应机制，根据市场动态及时调整土地出让策略。

再者，项目自身的进度与正常运营状况同样关系到偿债能力。如果项目实施过程中出现延误或成本超支，将直接导致收益减少，增加偿债难度。确保项目按计划推进，并严格控制成本是降低此类风险的关键措施。此外，还需建立健全的风险预警机制，提前识别并评估潜在风险，制定相应的应急预案，以便在遇到不利情况时迅速采取行动，保障偿债资金链的安全稳定。通过上述风险管理措施的有效执行，可以最大限度地降低偿债风险，确保专项债券本息的按时足额偿付。

7.3.7 绩效目标合理性

绩效目标的设置主要围绕对项目技术指标的完成度、工程质量和成本的把控、按时偿还债券本息、带动当地经济发展，反映了专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本，考虑了经济效益、社会效益、可持续影响、服务对象满意度等。目标设定与当地实际情况相匹配，绩效指标明确、可量化、可衡量、可考核。

7.3.8其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

7.3.9总体结论

总之，项目符合专项债发行政策要求，实施方案可行，绩效目标清晰可衡量，偿债计划有效。经以上综合评价，对项目总体评估结论为“建议予以支持”。

7.4相关建议

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。为控制项目融资平衡风险，建议合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目的资金获取能力做好债券的期限匹配、还款计划和资金准备。进一步加强项目资金的绩效管理，充分盘活存量资金，用资金使用效益的收益对冲利率波动损失，以保证切实提高财政资金使用效益。

7.5其他需要说明的问题

本报告的结论与意见是参考性的，仅供财政部门审核专项债券项目申报时使用，不做其他用途。

7.6附件

- (1) 专项债券项目绩效目标表
- (2) 政府专项债券项目事前绩效评估自评表
- (3) 财政审核意见表

专项债券项目绩效目标表

填报单位（盖章）：汉中市人民政府自然资源
收购储备中心

主管部门（盖章）：汉中市自然资源局

项目名称	2025年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目				
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	赵光辉	联系电话	0916-2996108
项目资金（万元）	资金总额：8824				
	一、债券资金：7000				
	二、自有资金：1824				
项目周期	项目建设期：2025 年-2025 年				
	项目运营期：2026 年-2030 年				
	开工时间：2025 年 8 月		预计竣工时间：2025 年 12 月		
总体目标	总目标		年度目标（2025 年-2025 年）		
	目标 1	完成土地收储及整備		2025 年	完成土地收储及整備
项目绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值及单位	
	产出指标	数量指标	规模指标	土地收储面积（亩）	
		质量指标	资金使用合规性	债券资金使用合格率（%）	
			工程质量	工程验收合格率（%）	
		时效指标	资金使用时效	债券发行后年度使用率（%）	
			债券监管时效	信息及时、规范披露率（%）	
			本息偿还计划执行情况	按期还本付息率（%）	
		成本指标	收储成本	单位成本（万元/亩）	
	效益指标	经济效益指标	项目运营收入	土地出让收入（万元）	
		社会效益指标	带动就业	带动就业人数（人）	
	满意度指标	服务对象满意度	社会公众满意度	社会公众满意度（%）	

填报人：

联系电话：

填报日期：

单位负责人：

政府专项债券项目事前绩效评估自评表

项目名称		2025 年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目				
部门负责人		赵光辉	联系人及电话	0916-2996108		
项目实施周期		2025. 8-2030. 12	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、自有资金。		
8824 万元		7000 万元；		1824 万元		
项目概述		<p>本项目用地面积 8.596598 公顷（128.9490 亩），位于汉中市汉台区，东至益州路西道沿，西至陕西中青置业有限公司开发用地，南至秦汉造纸总厂南门道路边线，北至陕西中青置业有限公司围墙，原土地性质为工业用地。项目地块位于城镇开发边界内，不占压基本农田、生态保护红线，符合《汉中市国土空间总体规划（2021-2035 年）》管控要求。地块规划以二类城镇住宅用地出让，容积率≤ 2.0，建筑密度$\leq 22\%$，绿地率$\leq 35\%$，建筑限高 54 米。该地块为国有建设用地，土地权利人为汉中秦汉造纸总厂，土地权属清晰，无查封，无抵押。</p>				
评估结论		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	3
		效益明显性	项目是否有明显的经济、社会、生态效益	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	5
	项目实施的收益性（10）	项目收益性	项目的实施是否能够可靠实现	有收益	5	5
		收益可靠性	项目收益是否有明确的收益渠道	可靠	5	4
	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	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
		手续完备性	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)	债券政策相符性	项目是否符合国家、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	4
		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	98

部门名称（盖章）：汉中市人民政府自然资源收购储备中心

日期： 年 月 日

财政审核意见表

项目名称	2025 年汉中秦汉造纸总厂土地收储项目				
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	信局易学斗	审核人及电话	邓书记 211197		
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	
	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	
	材料齐全	20	考察部门（单位）提供的佐证材料是否齐全	18	
	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	
	测算科学	20	考察部门（单位）对投资、收益测算是否科学合理	18	
	合计	100 分		93	
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 10 日