

2025 年渭南市澄城县中心城区 三宗土地收储项目实施方案

实施单位盖章：澄城县土地收购储备中心



主管部门盖章：澄城县自然资源局



市(县、区)财政局盖章：澄城县财政局



编制日期：二零二五年十月

目录

前 言..... - 1 -

一、项目概况..... - 2 -

 1.1 项目名称..... - 2 -

 1.2 项目单位..... - 2 -

 1.3 项目性质..... - 2 -

 1.4 收储规模..... - 2 -

 1.5 收储计划..... - 7 -

 1.6 项目总投资..... - 7 -

 1.7 主管部门责任..... - 7 -

二、项目经济社会效益..... - 8 -

 2.1 社会效益..... - 8 -

 2.2 经济效益..... - 8 -

三、项目投资估算及资金筹措方案..... - 10 -

 （一）项目投资估算..... - 10 -

 3.1 编制依据及原则..... - 10 -

 3.1.1 编制依据..... - 10 -

 3.1.2 编制原则..... - 10 -

 3.2 项目总投资..... - 11 -

 3.3 资金投资计划..... - 12 -

 （二）资金筹措方案..... - 12 -

 3.4 资金筹措原则..... - 12 -

 3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划..... - 13 -

 3.6 债券发行计划..... - 14 -

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况..... - 14 -

 4.1 现金流入..... - 14 -

 4.1.1 业务活动现金流入..... - 14 -

 4.1.2 融资活动现金流入..... - 15 -

 4.1.3 自有资金现金流入..... - 15 -

 4.2 现金流出..... - 16 -

 4.2.1 业务活动现金流出..... - 16 -

 4.2.2 项目投资..... - 16 -

 4.2.3 融资活动现金流出..... - 17 -

 4.3 资金平衡分析..... - 18 -

4.4 结论	- 19 -
五、项目风险分析	- 20 -
5.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	- 20 -
5.2 影响项目收益的风险及控制措施	- 22 -
5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	- 23 -
六、事前绩效评估	- 24 -
6.1 评估对象	- 24 -
6.1.1 项目名称	- 24 -
6.1.2 项目概况	- 24 -
6.1.3 绩效目标	- 24 -
6.1.4 绩效指标	- 25 -
6.2 评估方式和方法	- 26 -
6.3 评估内容与结论	- 27 -
6.4 相关建议	- 30 -
6.5 其他需要说明的问题	- 31 -
6.5.1.评估工作基本前提	- 31 -
6.5.2.预测性信息的基本假设条件	- 31 -
6.5.3.报告适用范围	- 31 -

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。同时，2024年国务院发布《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）、《自然资源部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）、2025年自然资源部和财政部联合发布《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》（自然资发〔2025〕45号），对完善地方政府专项债券管理，规范土地储备融资行为，建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应的制度提供了政策性依据，进一步促进土地储备事业的持续健康发展。根据省自然资源厅和省财政厅统一部署，组织各市、区自然资源局、省财政厅开展陕西省地方政府土地储备专项债券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，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。土地储备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，不得用于经常性支出。

新预算法实施以来，我们严格落实《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43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。

2025年渭南市澄城县中心城区 三宗土地收储项目实施方案

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年渭南市澄城县中心城区三宗土地收储项目

1.2 项目单位

项目主管单位：澄城县自然资源局

统一社会信用代码：11610525016031178L

机构性质：政府机关

负责人：杨宁

项目实施单位：澄城县土地收购储备中心（名录代码 TC610525）

统一社会信用代码：12610525741297649K

法定代表人：王锋

主要工作职能如下：

（1）负责城市（城镇）规划区内国有土地的统一收购储备，代政府行使对土地一级市场的垄断。

（2）负责建立全县土地储备收购制度，制定土地收购储备计划及管理办法，逐步完善“统一收（征）购、统一储备、统一出让”的国有土地招标拍卖运作新机制。

（3）围绕政府土地储备库建设，负责开展土地征购、收购、收回、储备、招标拍卖资产经营方面的具体组织实施工作，

（4）负责土地收购储备基金的组织、协调、落实、严格确保专项资金的安全使用。

（5）完成县委、县政府及主管部门交办的其他工作任务。

1.3 项目性质

新增土地储备项目

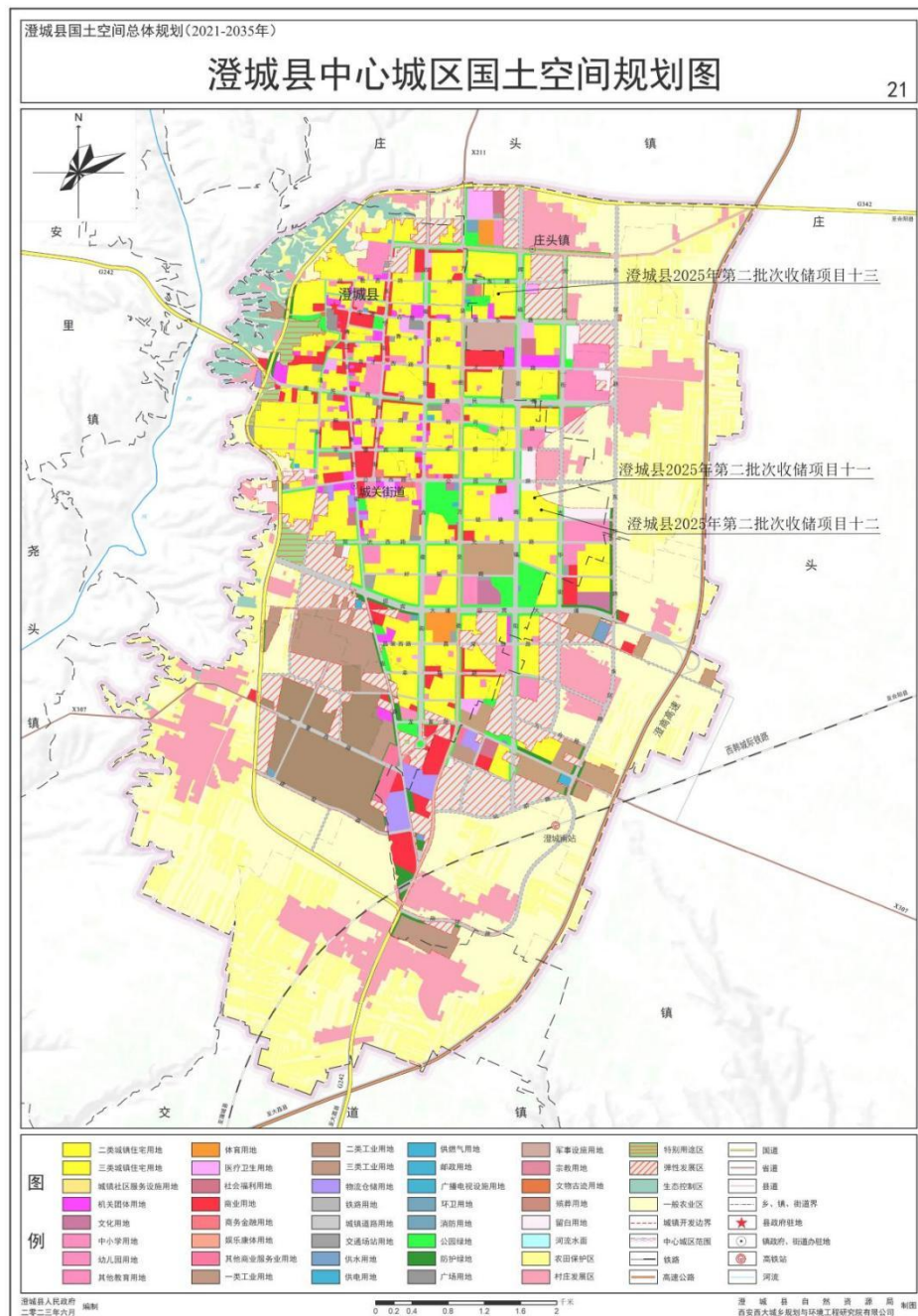
1.4 收储规模

本项目拟进行土地收储范围共计 3 宗土地，土地面积 9.089677 公顷，项目收储范围及规模情况如下表 1 所示。

表 1 土地储备规模统计表

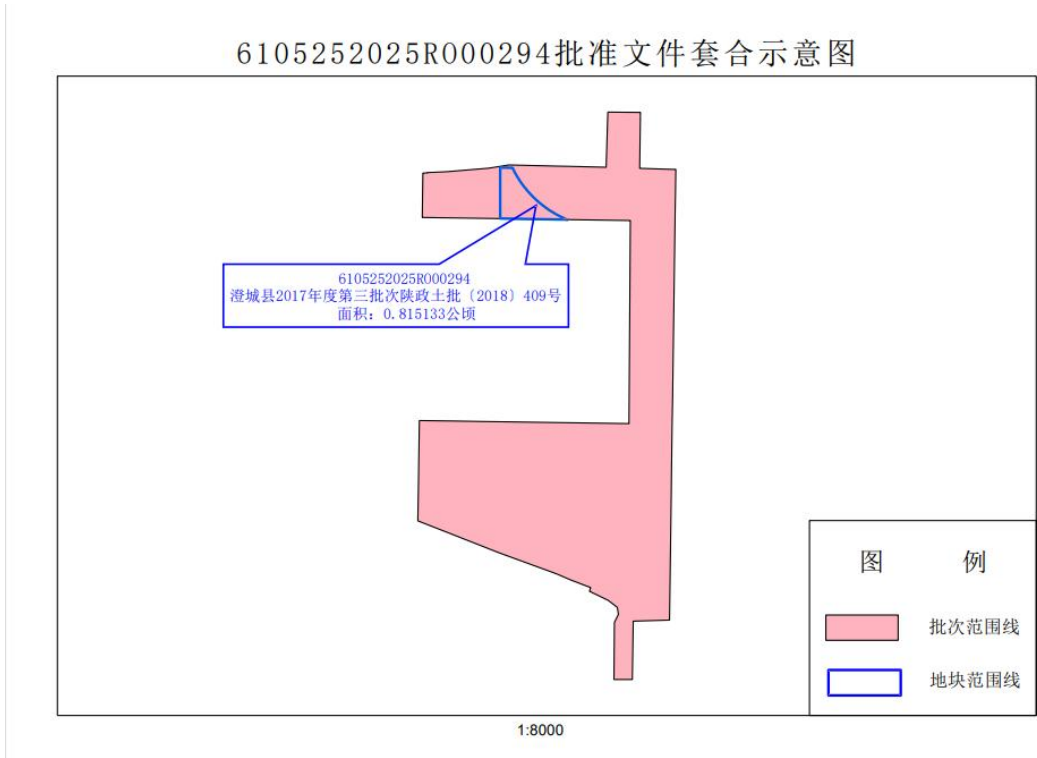
序号	项目名称	坐落	宗地编号	地块标识码	土地面积 (公顷)	土地面积 (亩)	土地审批件
1	澄城县 2025 年第二批次收储项目十一	东宸置业东侧，公园天下北侧	202502ZQ011	6105252025R000294	0.815133	12.2270	陕政土批（2018）409 号
2	澄城县 2025 年第二批次收储项目十二	东宸置业东侧，公园天下北侧	202502ZQ012	6105252025R000410	4.676522	70.1478	陕政土批（2018）410 号
3	澄城县 2025 年第二批次收储项目十三	兴教路南侧，两馆两园东侧	202502ZQ013	6105252025R000286	3.598022	53.9703	陕政土批（2014）597 号
合计					9.089677	136.3451	

宗地位置如下:



序号 1：澄城县 2025 年第二批次收储项目十一，已纳入 2025 年土地储备计划，已取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该地块土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。

土地审批件套合示意图：

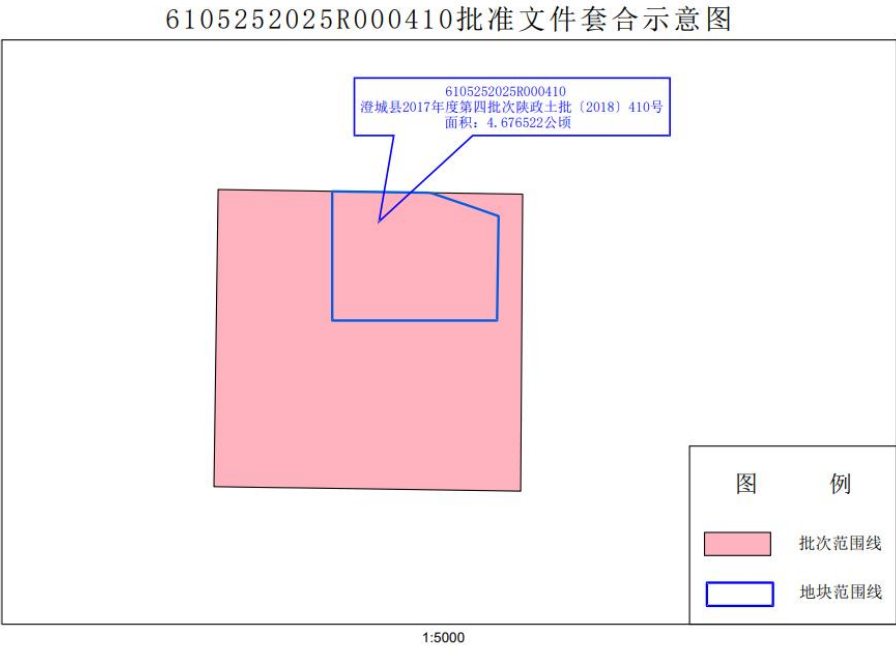


宗地现状位置图



序号 2：澄城县 2025 年第二批次收储项目十二，已纳入 2025 年土地储备计划，已取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该地块土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。

土地审批件套合示意图：

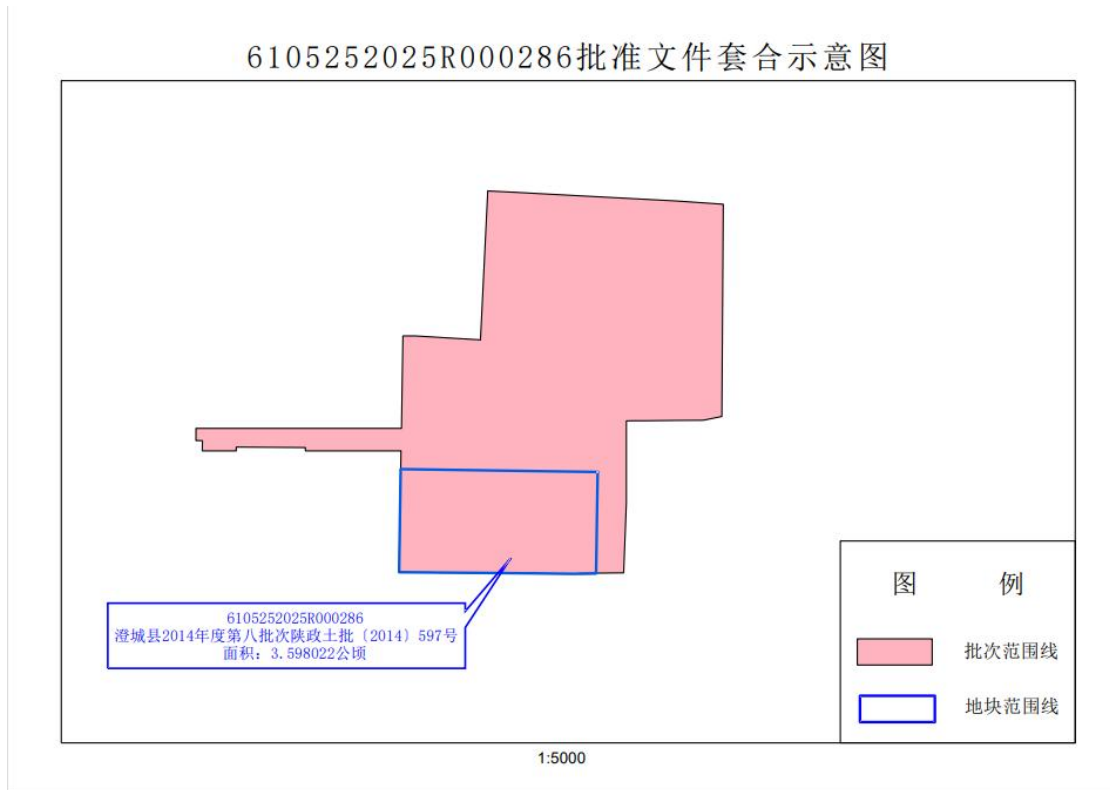


宗地现状位置图



序号 3：澄城县 2025 年第二批次收储项目十三，已纳入 2025 年土地储备计划，已取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该地块土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。

土地审批件套合示意图：



宗地现状位置图



1.5 收储计划

根据澄城县人民政府《关于 2025 年度第二批次土地储备计划的批复》文件所示，本项目涉及的 3 宗土地均已纳入 2025 年土地储备计划。

截止目前，均已取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，各地块土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。具体情况如下表 2。

表 2 土地储备计划表

序号	项目名称	坐落	地块标识码	土地面积 (公顷)	土地面积 (亩)	土地审批 件	土地 用途	出让 年期	容积 率
1	澄城县 2025 年第二批次收储项目十一	东宸置业 东侧，公园 天下北侧	6105252025 R000294	0.815133	12.2270	陕政土批 (2018) 409 号	城镇 住宅 用地	70 年	1.5— 2.0
2	澄城县 2025 年第二批次收储项目十二	东宸置业 东侧，公园 天下北侧	6105252025 R000410	4.676522	70.1478	陕政土批 (2018) 410 号	城镇 住宅 用地	70 年	1.5— 2.0
3	澄城县 2025 年第二批次收储项目十三	兴教路南 侧，两馆两 园东侧	6105252025 R000286	3.598022	53.9703	陕政土批 (2014) 597 号	城镇 住宅 用地	70 年	1.5— 2.0
合计				9.089677	136.3451				

1.6 项目总投资

本项目预计总投资额约为 4875.87 万元，其中：土地储备成本 2825.85 万元，土地开发成本 1227.12 万元，资金成本 822.90 万元。

1.7 主管部门责任

本项目主管部门为澄城县自然资源局，主要职责为对本部门（单位）专项债券项目审核把关。指导本行业项目规划与储备、梳理项目需求和编制项目实施方案。指导本行业及时规范使用债券资金，对项目后续发展情况进行监督。项目主管部门要监督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、形成实际工作量，推动项目早见成效。项目主管部门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。

二、项目经济社会效益

2.1 社会效益

①缓解地方政府资金压力，维护基金预算跨期平衡。

通过发行土储专项债券，可提前获得土地储备资金，有效缓解地方政府在土地征收、前期开发等环节的资金垫付压力，破解资金平衡难题。按照“项目收益覆盖融资成本”原则，将土地出让收入与债券本息严格对应，实现政府性基金预算跨期平衡，避免因集中供地导致的年度预算大幅波动。通过“规划 - 储备 - 供应”全流程衔接，确保年度土地供应计划与专项债资金使用进度匹配，提高土地资源配置效率，强化规划实施保障。

②降低城投资金占用和债务负担

通过发行土地储备专项债券，城投公司可以减少对自有资金的依赖，降低资金占用和债务负担，从而更有效地推进土地开发和项目建设。这不仅有助于解决城投公司的资金困境，还能提升其市场化运作能力，促进地方经济的可持续发展。

③解决新增地方债券项目和资金闲置问题

近年来，地方政府在发行新增债券时，常常面临项目储备不足和资金闲置的问题。土地储备专项债券的发行可以为地方政府提供明确的项目载体，确保债券资金能够有效投入到土地储备和开发中，避免资金闲置。同时，专项债券的发行和使用过程更加透明，有助于提高地方债务资金的使用效率，减少资金浪费和低效投资。

土地储备专项债券的发行有助于地方政府更好地调控土地供应，避免土地市场的大幅波动。通过合理的土地储备和供应计划，地方政府可以有效控制房地产市场的供需关系，防止房价过快上涨或下跌，维护房地产市场的稳定。此外，专项债券资金用于土地储备和基础设施建设，能够提升区域价值，吸引更多社会资本参与开发，进一步促进房地产市场的健康发展。

本项目实施可以实现土地资源优化配置，推进产业快速发展，改善澄城县的投资环境、加快招商引资步伐；同时，完善澄城县城市功能，推动城市有序发展。综合以上因素，社会影响良好，能够体现社会公益性，项目实施的社会效益及社会可行性较好。

2.2 经济效益

①促进土地资源高效利用，提升土地价值。

土地储备专项债券为地方政府提供了稳定的资金来源，使其能够提前进行土地征收、整理和基础设施建设。通过完善土地的前期开发，提升土地的“熟化”程度，土地的市场价值将显著提高。土地价值的提升直接增加了地方政府的土地出让收入，为地方财政提供了可持续的收入来源，同时也有助于吸引更多的社会资本参与土地开发和城市建设。

②拉动地方经济增长，带动相关产业发展。

土地储备专项债券的资金主要用于土地征收、整理和基础设施建设，这些项目的实施能够直接带动建筑、建材、工程机械等相关行业的发展，创造大量的就业机会。土地开发完成后，将吸引更多的产业项目落地，促进区域经济的多元化发展。例如，商业、住宅、工业等用地的开发将带动房地产、服务业、制造业等行业的繁荣，形成良性循环。

③优化地方财政结构，降低融资成本。

土地储备专项债券的发行利率通常低于城投公司等其他融资渠道的利率，能够有效降低地方政府的融资成本。通过专项债券融资，地方政府可以减少对传统银行贷款和非标融资的依赖，优化债务结构，降低债务风险。同时，专项债券的期限较长，能够缓解地方政府的短期偿债压力。

④改善区域营商环境，促进产业集聚。

土地储备专项债券的实施能够加快区域基础设施的完善，改善交通、供水、供电等配套条件，提升区域的整体营商环境。良好的营商环境将吸引更多的企业和项目落户，形成产业集聚效应，推动区域经济快速发展。

⑤稳定房地产市场，促进经济健康发展。

通过土地储备专项债券的实施，地方政府可以更好地调控土地供应，避免房地产市场的大幅波动。稳定的土地供应有助于维持房地产市场的供需平衡，防止房价过快上涨或下跌。房地产市场的稳定不仅有利于地方经济的健康发展，还能带动上下游产业链的繁荣，为地方经济注入持续的动力。

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

3.1.1 编制依据

- 1.《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）
- 2.财政部、自然资源部《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）的通知》（财预〔2017〕62号）；
- 3.财政部、自然资源部《土地储备项目预算管理办法（试行）》（财预〔2019〕89号）；
- 4.自然资源部、国家发展和改革委员会《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）；
- 5.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）；
- 6.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）；
- 7.自然资源部会同财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）；
- 8.自然资源部和财政部《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）；
- 9.澄城县人民政府《关于 2025 年度第二批次土地储备计划的批复》。
- 10.《陕西省自然资源厅陕西省财政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】
- 11.《澄城县人民政府关于调整全县城镇国有建设用地等级划分范围和基准地价的通知》【澄政发〔2025〕19号】

3.1.2 编制原则

- 1.科学性原则：投资估算编制应建立在充分调查研究、充分了解工程实际和建设条件、充分收集市场价格基础上，运用科学的方法和合理的计算公式，确保估算结果的科学性和准确性。
- 2.客观性原则：需以实际情况为依据，客观分析项目的各项因素，如实反映项目的投资需求，避免主观臆断和夸大或缩小投资规模，确保估算结果真实可靠。
- 3.全面性原则：对项目涉及的所有费用进行全面考虑和估算，确保不漏项、不重复计算，完整反映项目所需的全部投资。
- 4.适应性原则：投资估算指标的编制要反映不同类型项目的特点，投资估算要适应项目前期工作深度的需要，并且具有一定的综合性。

5.时效性原则：投资估算应采用与价格基准期对应的当期价格及适用文件条款进行编制，在编制过程中，应及时关注市场价格波动、政策法规变化等因素，确保估算结果的时效性。

6.合理性原则：在估算过程中，应结合项目的实际情况和市场行情，对各项费用进行合理分析和判断，避免过高或过低地估算费用，确保投资估算既能满足项目建设的需要，又具有经济合理性。

7.合法性原则：投资估算的编制必须符合国家 and 地方的法律法规、政策文件以及相关标准规范的要求，确保估算过程和结果的合法性。

3.2 项目总投资

本项目预计总投资额为 4875.87 万元，其中：土地储备成本 2825.85 万元，土地前期开发成本 1227.12 万元，资金成本 822.90 万元。具体如下表所示。

表3 项目投资估算表

项目名称		合计（万元）
土地储备成本	土地取得成本	2519.07
	相关税费	306.78
	其他费用	0.00
	土地取得成本小计	2825.85
土地前期开发成本	通路	318.14
	通电	109.08
	供水	136.35
	排水	227.24
	供气	136.35
	供热	227.24
	通讯	72.72
	土地开发支出小计	1227.12
其他成本	现场管护	0.00
	围挡建设	0.00
	地籍调查	0.00
	其他	0.00
	其他成本小计	0.00
资金成本	债券利息	819.00
	发行费用	3.90
	存量贷款利息	0.00
	资金成本小计	822.90
资金需求合计		4875.87

3.3 资金投资计划

本项目预计总投资额为 4875.87 万元，项目资金投资计划如下表所示：

表 4 项目投资估算详表

项目		合计 (万元)	年份							
			2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年
土地储备成本	土地取得成本	2519.07	2519.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	土地税费	306.78	306.78	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	其他费用	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	土地取得成本小计	2825.85	2825.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
土地开发支出	通路	318.14	318.14	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	通电	109.08	109.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	供水	136.35	136.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	排水	227.24	227.24	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	供气	136.35	136.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	供热	227.24	227.24	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	通讯	72.72	72.72	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	土地开发支出小计	1227.12	1227.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
其他成本	现场管护	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	围挡建设	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	地籍调查	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	其他	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	其他成本小计	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
资金成本	债券利息	819.00	0.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00
	发行费用	3.90	3.90	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	存量贷款利息	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	资金成本小计	822.90	3.90	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00
资金需求合计		4875.87	4056.87	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00

（二）资金筹措方案

3.4 资金筹措原则

土地储备专项债券资金的筹措原则主要围绕专项债券的发行、使用和管理等方面展开，以确保资金的有效筹措和合理使用。主要原则包括以下几方面：

1. 满足项目建设需要。筹措的资金需满足项目建设的需要。

2. 遵守规章制度。筹措资金必须全面遵守国家的有关方针、政策和制度规定，认真执行各项资金筹集、使用、归还的工作程序，严格履行各类合同条款，并在资金筹措的实践过程中，不断改进和完善各项规章制度。

3. 讲求经济效益。资金筹措不仅要满足项目建设的需要，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。

4. 明确项目对应

专项债券与项目严格对应：土地储备专项债券的发行和使用必须严格对应到具体的土地储备项目，确保资金用于明确且合规的项目上。

项目选择标准：优先选择成熟度高、操作性强、预期效益显著、风险低的项目，以确保债券资金的安全和有效使用。

5.专款专用与封闭管理

专款专用：土地储备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，不得挪作他用。

封闭管理：对专项债券资金实行封闭管理，确保资金在指定范围内流动和使用，防止资金被滥用或挪用。

6.融资收益平衡

项目融资收益平衡：在编制和审核土地储备项目实施方案时，必须论证项目的融资收益平衡情况，确保项目能够产生足够的收益来偿还债券本息。

合理预计还本付息：根据当年到期土地储备专项债券规模、土地出让收入等因素合理预计还本支出，并妥善安排资金列入年度政府性基金预算草案。

7.市场化发行与监管

市场化发行：土地储备专项债券应当遵循公开、公平、公正原则，采取市场化方式发行，在银行间债券市场、证券交易所市场等交易场所发行和流通。

加强监管：加强对土地储备项目实施情况及专项债券使用情况的监管和抽查，确保资金使用的合规性和有效性。

8.风险防控

不得反复回购：不得利用专项债券资金反复回购，造成债券资金空转、虚增财政收入等问题，坚决守住不发生重大风险的底线。

压实主体责任：设区市、县人民政府要对项目的真实性、合规性、合法性负责，加强组织领导，规范推进实施，强化工作保障。

综上所述，土地储备专项债券资金的筹措原则主要包括明确项目对应、专款专用与封闭管理、融资收益平衡、市场化发行与监管以及风险防控等方面。这些原则共同构成了土地储备专项债券资金筹措的框架和指导思想，以确保资金的有效筹措和合理使用。

3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

3.5.1.项目投资额

本项目总投资 4875.87 万元，其中资本金 975.87 万元，占总投资的 20.01%，资本金来源于财政预算资金；计划发行土地储备专项债券资金 3900 万元，占总投资的 79.99%。

3.5.2.资本金到位情况

本项目资本金 975.87 万元，资本金来源于财政预算资金，已落实到位。

本项目涉及的各宗土地无法在预计出让年份实现出让收入，当年的债券利息由澄城县财政局通过部门追加预算安排予以解决。

3.5.3. 融资计划

项目总投资 4875.87 万元，计划 2025 年投资 4875.87 万元，2025 年计划申请发行土地储备专项债券资金 3900 万元，除专项债券外，本项目没有其他融资。

3.6 债券发行计划

本项目拟申请土地储备专项债券资金 3900 万元，债券利率为 3% ，债券期限为 7 年，利息按每年支付，本金到期一次性支付。

2025 年拟申请专项债券资金 3900 万元，已申请资金 0 元，本次拟申请 3900 万元。具体如下表 5 所示。

表 5 债券发行计划

序号	地块标识码	项目名称	宗地位置	土地面积（公顷）	土地面积（亩）	土地级别	规划用途	发债申请资金（万元）
1	6105252025R000294	澄城县 2025 年第二批次收储项目十一	东宸置业东侧，公园天下北侧	0.815133	12.2270	二级	城镇住宅用地	300
2	6105252025R000410	澄城县 2025 年第二批次收储项目十二	东宸置业东侧，公园天下北侧	4.676522	70.1478	二级	城镇住宅用地	2000
3	6105252025R000286	澄城县 2025 年第二批次收储项目十三	兴教路南侧，两馆两园东侧	3.598022	53.9703	二级	城镇住宅用地	1600
合计				9.089677	136.3451			3900

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1 现金流入

本项目现金流入主要包括业务活动现金流入（项目预期土地使用权出让收入）和融资活动现金流入（债券资金流入）和自有资金投入。

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预期土地使用权出让收入。按照专项债券偿还要求，项目土地出让收入与项目单位的经费账户实行分账管理、土地出让收入作为政府性基金收入以非税收入上缴国库，由税收部门代征，并用于本项目专项债券本息的偿付。

1. 测算背景与控制性规划条件

土地出让收入测算基于规划条件进行。本项目收储范围内为城镇住宅用地。为准确预测项目收益，本次采用市场比较法和基准地价系数修正法进行评估咨询。

2. 澄城县基准地价情况

2025 年 6 月 27 日《澄城县人民政府关于调整全县城镇国有建设用地等级划分范围和基准地价的通知》【澄政发〔2025〕19 号】。基准地价如下：

澄城县城镇基准地价表（2023 年 12 月 31 日）

单位：元/m²（万元/亩）

用途		商业服务业用地	居住用地	工矿用地	公共管理与 公共服务用地
区域	土地级别				
城 区	I 级	1332（88.8）	1345（89.6）	——	615（41.0）
	II 级	1050（70.0）	1068（71.2）	324（21.6）	495（33.0）
	III级	726（48.4）	756（50.4）	261（17.4）	384（25.6）
	IV级	474（31.6）	510（34.0）	234（15.6）	264（17.6）
基准地价内涵： （1）评估基准日：2023 年 12 月 31 日； （2）容积率：商业服务业用地 1.8、住宅用地 2.0、工矿用地 1.0、公共管理与公共服务用地 1.5； （3）土地开发程度：城区商业服务业、居住用地宗地红线外“六通”（通路、通电、通讯、供水、排水、供气）红线内“场地平整”；城区工矿、公共管理与公共服务用地宗地红线外“五通”（通路、通电、通讯、供水、排水）红线内“场地平整”； （4）土地使用年期：商业服务业用地 40 年，居住用地 70 年，工矿用地 50 年，公共管理与公共服务用地 50 年； （5）土地价格类型：完整权利下的国有建设用地使用权出让价格。					

3.土地出让收入测算

考虑到投资环境下行趋势和本项目所在区域的实际情况，参照基准地价，结合市场状况确定出让地价。

项目预期土地出让收入如下表 6 所示：

表 6 项目预期土地出让收入汇总表

序号	地块标识码	项目名称	宗地位置	土地面积（公顷）	土地面积（亩）	土地级别	规划用途	出让单价（万元/亩）	总收益（万元）	预计出让年度
1	6105252025R000294	澄城县 2025 年第二批次收储项目十一	东宸置业东侧，公园天下北侧	0.815133	12.2270	二级	城镇住宅用地	72	880	2029 年
2	6105252025R000410	澄城县 2025 年第二批次收储项目十二	东宸置业东侧，公园天下北侧	4.676522	70.1478	二级	城镇住宅用地	72	5051	2032 年
3	6105252025R000286	澄城县 2025 年第二批次收储项目十三	兴教路南侧，两馆两园东侧	3.598022	53.9703	一级	城镇住宅用地	89	4803	2026 年
合计				9.089677	136.3451				10734	

4.1.2融资活动现金流入

本项目 2025 年拟申请土地储备专项债券 3900 万元。

4.1.3自有资金现金流入

本项目预计项目总投资为 4875.87 万元，其中自有资金 975.87 万元，占总投资的 20.01%，资金来源为财政配套资金，按年度列入本地区财政预算，根据项目实施进度足额拨付到位。

4.2 现金流出

本项目现金流出包括业务活动现金流出（土地出让计提费用）、项目投资、融资活动现金流出（债券发行费用、债券利息偿还、债券本金偿还）。

4.2.1 业务活动现金流出

土地出让计提主要为农业土地开发资金、农田水利建设资金、教育资金、廉租住房资金和国有土地收益基金等，按照预期土地使用权出让收入的 8% 计提，则本项目土地出让计提费用为 858.72 万元。

4.2.2 项目投资

1. 土地储备成本

本项目土地储备成本包含土地取得成本、相关税费、其他费用等。

① 土地取得成本

包含土地补偿与安置补助费、地上附属物与青苗补偿费等。根据 2024 年 8 月 26 日《澄城县人民政府关于重新公布澄城县征收农用地区片综合地价的通知》，宗地均位于县城规划区，区片综合地价 7.3 万元/亩；参照澄城县人民政府关于印发《澄城县建设项目统一征地管理办法》的通知【澄政发〔2022〕51 号】的补偿标准。根据项目实际状况，地上主要为耕地、树木、水泥路面等，平均补偿 2.56 万元/亩；项目征地过程中，项目地块周边需征收土地用于道路、市政绿化等公共配套用地，该部分土地需要进行征收作为本项目地块宗地外配套必不可少的征收范围，该部分土地不能产生出让收益。通过初步匡算土地征收成本费用约为 8.64 万元/亩。本项目土地取得成本合计 2519.07 万元。

② 相关税费

包含耕地占用税、社保基金。其中，耕地占用税根据陕西省人民政府关于印发《陕西省落实〈中华人民共和国耕地占用税法〉实施办法》的通知（陕政发〔2019〕17 号）文件要求，估算单价为 1.2 万元/亩。社保基金根据 2023 年 1 月 30 日《关于印发〈澄城县被征地农民社会保障实施办法〉的通知》被征地农民社会保障资金按照“谁征地、谁保障及政府、集体、个人共同出资”的原则筹集。建设项目在征地时，用地单位将被征地农民社会保障资金按每亩不低于 1 万元的标准列入征地成本按规定缴纳，按照先预存后结转的办法，将被征地农民社会保障资金预存入财政部门设立的“被征地农民社会保障资金专户”。

综上，耕地占用税合计 163.61 万元，社保基金 143.17 万元，相关税费合计为 306.78 万元。

③ 其他费用

通过调查，本项目不考虑其他费用。

表 7 土地储备成本估算表

序号	地块标识码	宗地位置	土地面积 (公顷)	土地补偿 与安置补 助费(万元)	地上附 属物与 青苗补 偿费(万元)	公共配套 费用(万元)	耕地占 用税 (万元)	社保基 金 (万元)	其他 费用 (万元)	土地储 备成本 小计
1	6105252 025R000 294	东宸置业 东侧，公园 天下北侧	0.815133	89.26	31.30	105.34	14.67	12.84	0.00	253.68
2	6105252 025R000 410	东宸置业 东侧，公园 天下北侧	4.676522	512.08	179.58	604.38	84.18	73.66	0.00	1455.42
3	6105252 025R000 286	兴教路南 侧，两馆两 园东侧	3.598022	393.98	138.16	464.99	64.76	56.67	0.00	1119.75
合计			9.089677	995.32	349.04	1174.71	163.61	143.17	0.00	2825.85

本项目测算征迁总面积为 9.089677 公顷，土地储备成本资金合计 2825.85 万元。

2.土地开发支出

根据 2025 年 6 月 27 日《澄城县人民政府关于调整全县城镇国有建设用地等级划分范围和基准地价的通知》【澄政发〔2025〕19 号】，参照澄城县最新基准地价，宗地外七通成本费用标准为 135 元/m²，面积共为 9.089677 公顷，土地开发支出合计 1227.11 万元。

表 8 土地开发支出估算表

序号	地块标识码	宗地位置	土地面积 (公顷)	通路 (万元)	通电 (万元)	供水 (万元)	排水 (万元)	供气 (万元)	供热 (万元)	通讯 (万元)	合计(万元)
1	6105252025R000294	东宸置业东侧，公园天下北侧	0.815133	28.53	9.78	12.23	20.38	12.23	20.38	6.52	110.05
2	6105252025R000410	东宸置业东侧，公园天下北侧	4.676522	163.68	56.12	70.15	116.91	70.15	116.91	37.41	631.33
3	6105252025R000286	兴教路南侧，两馆两园东侧	3.598022	125.93	43.18	53.97	89.95	53.97	89.95	28.78	485.73
合计			9.089677	318.14	109.08	136.35	227.24	136.35	227.24	72.71	1227.11

4.2.3 融资活动现金流出

1. 债券发行费用

本项目债券发行费用按照债券发行金额的 1‰预计，预计债券发行费用为 3.90 万元。

表 9 项目专项债券发行费用汇总表

序号	地块标识码	宗地位置	土地面积（公顷）	债券发行费用（万元）
1	6105252025R000294	东宸置业东侧，公园天下北侧	0.815133	0.30
2	6105252025R000410	东宸置业东侧，公园天下北侧	4.676522	2.00
3	6105252025R000286	兴教路南侧，两馆两园东侧	3.598022	1.60
合计			9.089677	3.90

2. 债券本息

本项目总投资约 4875.87 万元，本项目计划 2025 年发行债券资金 3900 万元，债券期限 7 年，债券利率为 3%，债券利息按每年支付，本金到期一次性支付。本项目债券利息支出如下表所示：

表 10 项目专项债券债券利息支出汇总表

年度	债券期限	融资金额（万元）	应付本金（万元）	应付利息（万元）	本息合计（万元）
2025 年	7 年	3,900.00	-	-	-
2026 年		-	-	117.00	117.00
2027 年		-	-	117.00	117.00
2028 年		-	-	117.00	117.00
2029 年		-	-	117.00	117.00
2030 年		-	-	117.00	117.00
2031 年		-	-	117.00	117.00
2032 年		-	3,900.00	117.00	4,017.00
合计		3,900.00	3,900.00	819.00	4,719.00

4.3 资金平衡分析

本项目土地储备专项债券在现金流入总金额为 15,609.87 万元，累计资金流出总金额 9,634.59 万元，累计现金结余 5,975.28 万元。本项目全部 3900 万元专项债券到期时，在偿还当年到期的债券本息后，将仍有 5,975.28 万元的累计现金结余。期间将不存在任何资金缺口。经测算，本项目经营活动产生的净现金流对全部融资本息的覆盖倍数为 2.09 倍。具体详见下表 11：

表 11 项目资金平衡测算表

序号	项目名称	合计	年份							
			2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年
一	项目现金流入	15,609.87	4,875.87	4,803.00	0	0	880.00	0	0	5,051.00
1	业务活动现金流入	10,734.00	0	4,803.00	0	0	880.00	0	0	5,051.00
1.1	可偿债土地出让收入	10,734.00	0	4,803.00	0	0	880.00	0	0	5,051.00
2	融资活动现金流入	3,900.00	3,900.00	0	0	0	0	0	0	0
2.1	债券资金	3,900.00	3,900.00	0	0	0	0	0	0	0
3	自有资金投入	975.87	975.87	0	0	0	0	0	0	0
二	项目现金流出	9,634.59	4,056.87	501.24	117.00	117.00	187.40	117.00	117.00	4,421.08
1	业务活动现金流出	858.72	0	384.24	0	0	70.40	0	0	404.08
1.1	土地出让金计提费用	858.72	0	384.24	0	0	70.40	0	0	404.08
2	项目投资	4,052.97	4052.97	0	0	0	0	0	0	0
2.1	土地收储成本	2825.85	2,825.85	0	0	0	0	0	0	0
2.2	土地开发支出	1227.12	1227.12	0	0	0	0	0	0	0
2.3	其他费用	0	0	0	0	0	0	0	0	0
3	融资活动现金流出	4,722.90	3.90	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	4,017.00
3.1	债券发行费用	3.90	3.90	0	0	0	0	0	0	0
3.2	偿还债券本金	3,900.00	0	0	0	0	0	0	0	3900.00
3.3	支付债券利息	819.00	0	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00	117.00
三	当期现金结余	5,975.28	819.00	4,301.76	-117.00	-117.00	692.60	-117.00	-117.00	629.92
四	期初现金		-	819.00	5,120.76	5,003.76	4,886.76	5,579.36	5,462.36	5,345.36
五	期末现金		819.00	5120.76	5,003.76	4,886.76	5,579.36	5,462.36	5,345.36	5,975.28

4.4 结论

上述结果表明，在债券存续期间，按照项目预期收入和预期支出测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内项目年度累计净现金流量大于 0。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率为 2.09 倍，还本付息资金有充分保障。

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）影响项目收储进度或正常运营的风险因素

1.项目特点

项目的复杂性和不确定性会增加风险管理的难度和成本，从而影响收储进度。

2.组织因素

项目管理团队的能力、经验、沟通、协调和合作等方面的特征会影响项目风险的识别和应对，进而影响收储进度。

3.技术因素

技术的成熟度、可靠性和适用性等方面的特征会影响项目的技术风险，技术风险可能会影响项目的融资、建设和运营。

4.市场因素

市场需求、竞争、政策法规和消费者等方面的特征可能会对项目的进度、成本和质量产生影响。

5.环境因素

自然环境、社会环境和文化环境等方面的特征可能会对项目的进度、成本和质量产生影响。

6.经济因素

项目投资、资金来源、成本和收益等方面的特征可能会受到经济波动的影响，从而影响收储进度。

7.政治因素

政策法规、政治环境和文化差异等方面的特征可能会对项目的进度、成本和质量产生影响。

（二）主要风险控制措施

1.完善项目管理制度，制定详细的项目管理流程和规范，建立项目风险管理制度，明确风险识别、评估、应对和监控的具体要求和流程。

2.应对性风险控制措施

及时调整项目计划与目标，灵活调整项目时间表，重新设定项目目标，资源调配，加强沟通协作。

3.持续改进与风险管理优化

总结经验教训，持续改进流程，建立项目过程中的反馈机制，及时收集问题和挑战，形成经验教训库。

4.合作与协同在风险控制中作用

跨部门、跨团队协同作战，强化团队凝聚力，打破部门壁垒，通过跨部门合作，

实现资源共享，从而提高整体运营效率。

通过上述风险识别和控制措施，可以有效地降低项目收储进度或正常运营的风险，确保项目能够按时、按质量、按成本实现目标。

① 价格博弈风险及控制措施

价格博弈风险：土地收储成本是地方政府与土地使用权人博弈的关键要点。若收储价格过高，土地储备机构投资成本增加，项目融资与收益平衡难以满足要求；若收储价格过低，无法保障维持当地村民的当前生活水平，难以推进收储项目。此外，部分土地可能存在村组企业，由于各方利益诉求无法达成一致，新增收储土地推进进度和效率将大打折扣。

控制措施：首先，严格按程序开展土地收储。开展预公告，土地现状调查和社会稳定风险评估，拟定征地补偿安置方案，方案公告及登记，组织听证，确定征地补偿安置方案，签订征地补偿安置协议，征收土地公告发布，依法组织实施征收。

预公告：征收土地预公告应当包括征收范围、征收目的、开展土地现状调查的安排等内容。征收土地预公告应当采用有利于社会公众知晓的方式，在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内发布，预公告时间不少于十个工作日。

土地现状调查和社会稳定风险评估：土地现状调查应当查明土地的位置、权属、地类、面积，以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的权属、种类、数量等情况。社会稳定风险评估应当对征收土地的社会稳定风险状况进行综合研判，确定风险点，提出风险防范措施和处置预案。社会稳定风险评估应当有被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人参加，评估结果是申请征收土地的重要依据。

拟定征地补偿安置方案：征地补偿安置方案应当包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿方式和标准、安置对象、安置方式、社会保障等内容。

方案公告及登记：征地补偿安置方案拟定后，县级以上地方人民政府应当在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告，公告时间不少于三十日。

组织听证：多数被征地的农村集体经济组织成员认为拟定的征地补偿安置方案不符合法律法规规定的，县级以上地方人民政府应当组织听证。

确定征地补偿安置方案：县级以上地方人民政府根据法律法规规定和听证会等情况确定征地补偿安置方案，正式发布公告。

签订征地补偿安置协议；对个别确实难以达成征地补偿安置协议的，县级以上地方人民政府应当在申请征收土地时如实说明。

县级以上地方人民政府完成《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十条规定的征地前期工作后，方可提出征收土地申请，依照《中华人民共和国土地管理法》第四十六条的规定报有批准权的人民政府批准。

征收土地公告，依法组织实施。

其次，公开透明各类征收补偿标准及依据，民众可以多渠道查询相关信息。再次，土地储备机构需与土地使用权人进行多轮协商，充分考虑各方利益诉求，确保价格合理公正。对于存在多个合作方的情况，可以分别与各方进行沟通，寻求共识。

②收储时间进度风险及控制措施

收储时间进度风险：城市布局开发建设需要，对项目宗地建设存在时间短，涉及补偿人数较多，项目征收程序较多，周期较长。引入的招商企业对项目用地的需求有时间要求，存在收储时间长、新项目建设时间短的冲突。

控制措施：有序收储范围，对重点发展区，积极提前布局，紧密安排项目前期收储项目工作，包括前期调研、社会稳定风险评估、征地补偿安置方案等，确保引进新项目时能快速落地，保障项目安全和合法性。

③部门协调风险及控制措施

协同机制不完善：土地收储涉及多个部门，需要建立多部门、第三方机构协同机制。如果协调不畅，将影响土地收储的进度和效果。同时，土地收储过程中，信息不透明可能导致各方对土地状况、债权债务关系等信息了解不充分，增加交易风险。

控制措施：建立健全协同高效的跨部门综合监管工作机制，明确议事会商、情况通报等工作要求，有效整合监管资源，统筹监管政策制定，督促监管责任落实，推动监管信息共享，组织联合执法检查，有效预防土地收储/回购中多部门协同困难和信息不透明的风险，确保土地收储工作的顺利推进。

5.2 影响项目收益的风险及控制措施

①市场风险及控制措施

市场风险：土地储备项目的运作一般分成土地征购、前期开发、供地三个阶段。这三个阶段都存在市场环境变化、利率波动等一些不确定因素，可能引起运作成本的预期外波动。由于市场大环境受房地产和经济下行压力的影响，如果投资不合理，盲目开发，有可能导致收不抵支。再有，在土地出让阶段亦存在出让风险，面对市场大环境的影响在土地出让阶段可能出现交易“流拍”等情况，其结果是地价低于成本出售或土地积压，或者部分地块不能顺利出让。

控制措施：考虑市场环境变化和利率波动风险，及时调整收储计划、土地出让价格和条件。在土地回购前期进行对地块现状、地理结构、地质状况及周边环境的影响、问题等尽可能精确摸排，合理规划地块用途，以免造成不必要的浪费；在土地出让阶段，根据市场情况调整出让策略，如降低起拍价、延长付款期限、提供优惠政策等，吸引更多的竞拍者；建立土地出让风险预警机制，及时发现和解决潜在问题，防止土地流拍和低价出让。

②财务风险及控制措施

财务风险：一是因本项目投入资金较大，总投资金额部分采取申请土储专项债券融资解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而产生使项目延期的局面，或遇市场发生重大变化，项目可能出现资金周转困难；二是对总投资的或有调整都会导致项目财务风险。本项目的投资估算编制是基于目前的政策、法规、市场等因素，这些因素未来很可能出现变化，因此投资估算存在偏离风险。

控制措施：在项目决策阶段，依据现有资料和具体分析方法，对项目的投资数额进行科学估计；建立财务预警分析指标体系防范财务风险，编制现金流量预算，确保项目有足够的现金用于各种支出。

5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

① 信用风险及控制措施

信用风险：主要包括政府信用风险和申请人自身的偿债风险。政府信用风险表现为政府未能及时将土地出让收入划给土地储备机构，导致土地储备机构无力按期还贷。申请人自身的偿债风险则与其财务状况、经营管理能力等因素密切相关。

控制措施：为降低信用风险，申请人应建立健全风险管理体系，加强内部管理，提高资金使用效率。同时，与政府部门建立稳定的合作关系，确保土地出让收入的及时划转。此外，申请人还应提高自身的信用评级，以降低融资成本并增强投资者的信心。

② 资金监管与偿债风险及控制措施

资金监管与偿债风险：土地储备专项债券资金使用不规范，可能被挪用或滥用，影响项目的正常推进；土地收储过程中资金循环周期长，回流时间难以把握，在政策上没有严格的限制，导致资金使用效率低下；土地储备专项债券资金用于非发债项目，导致项目收益无法覆盖债务，影响偿债资金来源；发债项目的投入成本和未来收益测算不准确，导致项目无法自给自足，导致偿债资金不足。

控制措施：发债前详细测算发债项目的投入成本和未来收益，确保投入和收益达到平衡。对于无法达到收支平衡的项目或地块，通过其他财政资金予以保障，暂不举债；项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼、项目收益及时足额缴入国库并用于偿债本息，以增强项目的抗风险能力。

③ 专项债券融资风险及控制措施

专项债券融资风险：土地储备专项债券的偿债资金来自对应项目的土地出让收入，但土地储备项目实施周期具有不确定性，可能出现提前出让或延迟出让情况，导致违约风险。

控制措施：依据预算法和国发〔2014〕43号文件，借鉴国外市政债券管理经验，强化项目收益和融资自求平衡的管理理念，发挥专项债券项目对应专项收入、资产的偿债保障作用；建立专项债券偿债备付金制度，确保实现省内各市、县区域盘口平衡，

省级政府承担兜底责任，确保按时足额还本付息。

六、事前绩效评估

6.1 评估对象

6.1.1 项目名称

2025 年渭南市澄城县中心城区三宗土地收储项目

6.1.2 项目概况

为全面落实自然资源部关于地方政府专项债券支持土地储备工作视频培训会及若干政策文件精神，有效盘活地方土地资源，促进土地资源合理利用和城市规划的科学实施，因此筹建本项目。

根据澄城县人民政府《关于 2025 年度第二批次土地储备计划的批复》文件所示，本项目涉及的 3 宗土地均已纳入澄城县 2025 年度土地储备计划内，各宗地均已经过权属调查及市场评估，均符合《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》的相关规定。

本项目拟发行土地储备专项债券额度为 3900 万元，发行期限为 7 年，债券利息按年支付，到期一次还本。

故项目总投资预测严格按照相关文件或市场行情确定，具备合理性。

6.1.3 绩效目标

① 优化土地资源配置

通过专项债券资金支持，解决历史欠付补偿费，盘活土地资源，减少低效用地，优化土地利用结构，提升土地利用率。

② 促进经济发展

带动周边区域经济发展，加快城市化进程，改善城市人居环境，提升城市整体形象。

③ 保障民生福祉

解决被征地群众的补偿问题，维护社会稳定。

④ 提升资金使用效益

确保专项债券资金专款专用，通过严格的项目管理机制，保障资金使用合规性，降低债务风险。

通过本次土地储备专项债券的发行，可以切实发挥土地调控作用，有效新增土地资源，提振房地产市场信心，拉动经济需求，对保障澄城县域经济健康平稳发展具有重要意义。

6.1.4 绩效指标

表 12 项目绩效指标表

项目名称：2025 年渭南市澄城县中心城区三宗土地收储项目					
主管部门及编码：澄城县自然资源局（统一社会信用代码：11610525016031178L）					
项目实施单位	澄城县土地收购储备中心				
项目资金信息	总投资额：4875.87 万元				
	一、债券资金：3900 万元				
	二、资本金：975.87 万元				
拟发行债券信息	债券发行期限：7 年				
	债券利率：3%				
	还本付息方式：利息按年支付，本金到期一次性支付				
总体目标	<p>本项目实施可以实现土地资源优化配置，推进产业快速发展，改善澄城县的投资环境、加快招商引资步伐；同时，完善澄城县城市功能，推动城市有序发展。</p> <p>项目实施期内：</p> <p>一是完成新增 9.089677 公顷（136.3451 亩）土地的收储与出让工作；</p> <p>二是完成 3900 万元的债券发行工作；</p> <p>三是确保土地出让收入能够合理保障偿还土地储备专项债券的融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡；</p> <p>四是管好用好专项债券资金，确保专款专用。</p>				
项目绩效指标	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	成本指标	经济成本	预估投资偏离度（±%）	≤10%	
		融资成本	融资年利率	≤5%	
		环境成本	是否发生环境污染	否	
	产出指标	数量指标	收储土地面积	9.089677 公顷（136.3451 亩）	
			腾空土地面积	9.089677 公顷（136.3451 亩）	
			可出让土地面积	9.089677 公顷（136.3451 亩）	
		质量指标	计划期内土地出让率	100%	
			出让后土地开发利用率	100%	
		时效指标	债券发行后年度使用率	100%	
			信息披露及时率	100%	
			还本付息及时率	100%	
			土地预计出让时间	2026 年、2029 年、2032 年	
	效益指标	经济效益	预期运营收益与实际偏离度	≤10%	
		生态效益	是否改善区域人居环境	是	
			是否提升城市功能	是	
		社会效益	是否维持社会稳定	是	
			是否提升投资环境	是	
			是否提高服务效率	是	
		可持续性	项目持续年限	7 年	
	满意度指标	社会公众满意度指标	补偿主体满意度	≥95%	

6.2 评估方式和方法

6.2.1 评估程序

6.2.1.1 事前绩效评估准备阶段

①确定事前绩效评估对象和范围

评估对象：2025 年渭南市澄城县中心城区三宗土地收储

项目范围：

表 13 项目收储计划表

序号	项目名称	坐落	地块标识码	土地面积 (公顷)	土地面积 (亩)	土地审批 件	土地 用途	出让 年期	容积率
1	澄城县 2025 年第二批次收储项目十一	东宸置业 东侧, 公园 天下北侧	6105252025 R000294	0.815133	12.2270	陕政土批 (2018) 409 号	城镇 住宅 用地	70 年	1.5—2.0
2	澄城县 2025 年第二批次收储项目十二	东宸置业 东侧, 公园 天下北侧	6105252025 R000410	4.676522	70.1478	陕政土批 (2018) 410 号	城镇 住宅 用地	70 年	1.5—2.0
3	澄城县 2025 年第二批次收储项目十三	兴教路南 侧, 两馆两 园东侧	6105252025 R000286	3.598022	53.9703	陕政土批 (2014) 597 号	城镇 住宅 用地	70 年	1.5—2.0
合计				9.089677	136.3451				

②组建评价组。本项目评价组组成人员共 5 人，包括咨询专家、管理专家和财务专家，土地评估专家，并对评价组人员进行业务培训。

③制定评估方案。工作小组梳理政策和项目的核心目标与内容，对照事前绩效评估基本内容和分类评估侧重点结合政策和项目实际，拟定评估工作方案。

6.2.1.2 事前绩效评估实施阶段

①收集资料与审核。全面收集与被评估项目有关的数据和资料，并进行审核与分析。

②现场调研。评估工作小组收集项目资料并到项目现场进行调研，实地勘测、核实、了解评估对象的具体内容、申报理由和具体做法、依据等，将现场情况与上报材料进行对比，对疑点问题进行询问，听取并记录申报单位对有关问题的解释和答复。

③开展预评估。事前评估工作组视情况开展预评估工作，组织专家组对相关数据进行摘录、汇总、分析。对于资料不全或不符合要求的，事前评估工作组明确列出需要补充的资料内容，要求申报单位补充上报，逾期不提供视同资料缺失。

④开展正式评估。事前评估工作组在充分收集分析资料、现场调研、召开预评估会的基础上，形成《事前绩效评估非正式评估报告》，并组织申报单位、专家组召开正式评估会。申报单位汇报绩效目标、实施方案、预算编制等情况；事前评估工作组就具体问题和申报单位进行沟通交流，在此基础上，专家组对事前评估对象进行打分，

讨论形成专家组评估意见。

6.2.1.3.评估报告撰写阶段

评估工作小组根据项目基本情况及初步形成的量化评估结论对项目绩效进行深入分析，撰写评估报告初稿。初稿完成后，开展集体讨论研究，并形成正式绩效评估报告。

6.2.2 评估思路及方法

6.2.2.1.评估思路

本项目的绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性，重点论证项目实施的必要性、公益性、收益性；项目建设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，进行综合评估、分析和论证，并提出相关建议。

6.2.2.2.评估方法

成本效益分析法：通过将项目支出安排与预期效益进行对比分析。

比较法：通过对绩效目标与预期实施效果、历史情况、不同部门和地区同类项目安排的比较。

因素分析法：通过综合分析影响项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，对项目进行评估。

6.2.3.评估方式

本项目事前绩效评估采用包括资料分析、电话调查、现场调研等方式或手段，独立、客观、公正地开展评估工作，对项目的合规性、可行性、持续性等方面进行全面评估。

6.3 评估内容与结论

6.3.1.项目实施的必要性、公益性、收益性

①项目实施的必要性

发行土地储备专项债券项目可以优化土地资源配置、促进现阶段房地产市场供需平衡、支持城镇化建设和经济发展，有利于缓解地方政府财政压力。根据 2025 年 3 月 13 日自然资源部通过视频会议的方式组织召开地方政府专项债券支持土地储备工作视频培训会的精神，省自然资源厅统一部署，组织各市、区、县自然资源局、开展 2025 年陕西省地方政府土地储备专项债券需求项目的申报工作。

土地储备项目是贯彻落实上级文件精神的需要，可以提升澄城县城乡一体化水平、改善居民生产生活环境，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。

②项目实施的公益性

本项目可以实现土地资源优化配置，推进产业快速发展，改善澄城县的投资环境、加快招商引资步伐；同时，完善澄城县城市功能，推动城市有序发展。

③项目实施的收益性

本项目为 2025 年渭南市澄城县中心城区三宗土地收储项目，以预期出让土地收入作为专项债券还本付息资金来源，在债券存续期内，预计实现土地出让收入 10,734.00 万元。

6.3.2.项目建设投资合规性与项目成熟度

①项目建设的合规性

主体资格合规性分析：土地储备专项债券的实施主体必须是纳入自然资源部名录管理的土地储备机构。需核查该机构是否具备合法的登记注册手续，是否在名录内，是否具备相应的职能和资质。本项目实施主体为澄城县土地收购储备中心，已纳入国土资源部名录管理的机构，名录代码为 TC610525，故本项目实施主体具备合规性。

项目申报合规性分析：本项目涉及的 3 宗土地均已纳入 2025 年澄城县土地储备计划，各宗地均具备地块标识码，符合《澄城县国土空间总体规划（2021—2035 年）》，符合国家产业政策和土地供应政策。

项目实施方案内容合规性分析：实施方案应包括项目基本情况、土地权属情况、项目融资收益平衡情况等。需确保方案内容完整、真实、准确，符合政策文件要求，且项目融资收益能够平衡。

要件合规性分析：本项目的发债工作申请已完成财务顾问方及财务评估报告、法律意见书编制单位的落实及签约，已完成报告编制前的实地资料收集、论证分析、财务测算等工作，已完成实施方案、财务评估报告、法律意见书的编制。

收益平衡合规性分析：经测算，在债券存续期间，按照项目预期收入和预期支出测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内项目年度累计净现金流量大于 0。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率为 2.09 倍，满足还本付息覆盖率 1.2 倍的要求，还本付息资金有充分保障。

②项目成熟度

本项目涉及收储 3 宗土地，均符合《土地储备管理办法》的相关规定。项目已纳入土地储备计划，土地权属清晰，无重大权属纠纷及法律争议，部分存在抵押、质押、查封等情况，但已确定保障措施。项目的原产权人参与项目意愿较强，收储及再出让计划完善，整体成熟度高，可操作性强，能够确保债券发行后资金的有效使用。

6.3.3.项目资金来源和到位可行性

①项目资金来源

项目总投资为 4875.87 万元，项目资金来源为财政资金及专项债券资金，其中申

请专项债券 3900 万元，占总投资比例为 79.99%。

项目申报、审批程序及项目资金申请等方面已履行或计划履行的程序较为规范。

②项目资金到位可行性

渭南市澄城县近几年地方政府专项债券发行情况良好，已发行债券付息情况良好，已发行的专项债券运行正常。

项目自筹的资本金 975.87 万元，经澄城县财政局已经计划列入预算安排，可以按期到位。

专项项目申报、审批程序及项目资金申请符合流程，本项目拟使用政府债券资金 3900 万元可以按期到位。

项目资金来源明确，来源保障性较强。

6.3.4.项目收入、成本、收益预测合理性

①项目收入

本项目以出让土地收入作为专项债券还本付息资金来源。在债券存续期内，预计实现土地出让收入 10,734.00 万元，上述收益作为专项债券还本付息资金来源，且预计土地出让收入不存在因抵押、司法等因素造成预期收入被占用或分成等情况。

故项目收入来源符合相关文件的要求，具备合理性。

②项目成本

本项目总投资 4875.87 万元，其中征收成本 4875.87 万元，严格按照《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），2025 年拟收储项目（单个具体项目可以只包括回购存量闲置土地，也可以只包括新增土地储备，或者打包二者兼有），项目总投资预测严格按照相关文件或市场行情确定，具备合理性。

③项目收益预测的合理性

本项目预期收入的预测是结合经备案的土地估价结构出具的土地市场价格水平，结合澄城县近三年相关类型土地的成交均价确定，并结合谨慎原则合理确定各类型土地年均增长率，结合各宗地的收储后出让计划确定各宗地的预期土地出让收入。

故本项目收益预测数据来源真实，方法选用适当，具备合理性。

综上，本项目收入、成本、收益预测均具备合理性。

6.3.5.债券资金需求合理性

①债券额度合理性

经过测算各宗地预计出让年份的预期土地出让收入为 10,734.00 万元，债券需求额度为 3900 万元。满足财政部《关于印发〈土地储备项目预算管理办法（试行）〉的通知》（财预〔2019〕89 号）文件中“对预期土地出让收入大于或等于土地储备成本，能够“收大于支”或“盈亏平衡”的项目，发行规模不得超过土地储备成本；对预期

土地出让收入小于土地储备成本、“收不抵支”项目，应当统筹安排财政资金、专项债券予以保障，专项债券发行规模不得超过预期土地出让收入”内容的要求；

②债券政策要件相符性

根据自然资源部、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）文件精神，该项目土地符合发行土地储备专项债券要求，与政策相符。该项目属于国家政策支持类项目，是地方政府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，可以切实发挥土地调控作用，保障经济社会发展用地需求。同时，该项目预期收益、成本及融资平衡情况等财务指标均在可接受范围内，能够达到预期收益，经济性良好。

6.3.6 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

项目资金平衡测算表显示，本项目债券存续期内，项目用于平衡 3900 万专项债的项目预期收益为 10,734.00 万元，该专项债本息合计 4,719.00 万元，本息覆盖倍数为 2.09 倍，项目能够实现收益与融资平衡。偿债计划具备可行性。

②项目偿债风险点

可能存在项目收储风险、项目收益风险和融资平衡结果风险等，具体分析详见本方案第五章相关内容。

6.3.7.绩效目标合理性

本项目从项目的产出数量、质量、时效、成本、经济效益、社会效益、服务对象满意度方面明确绩效目标，指标与相关规划、计划相符、绩效目标与现实需求相匹配。绩效目标的覆盖内容全面、指标量化率较高。能够反映和考核绩效目标明细化情况，符合财政部《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法（财预〔2021〕61号）》中的有关规定。

因此，该绩效目标设置较为合理、明确。

6.3.8.其他需要纳入事前绩效评估的事项

无

6.3.9.总体结论

从绩效评估结果来看，2025 年渭南市澄城县中心城区三宗土地收储项目符合国家宏观政策、省市县政府决策部署和现实需求。评估结果原则上予以支持。

6.4 相关建议

针对本次评估过程中发现的问题，现提出以下建议：

一是加强对全面预算绩效管理的学习，本次事前绩效评估工作遵循财政部关于印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知财预〔2021〕61号的文件要求有序开展，建议项目主管部门有关人员加强对事前绩效评估工作程序以及相关文件熟

悉度，同时为了确保项目顺利进入专项债券项目库，在评估工作前期准备阶段将各项资料准备齐全，及时填写事前绩效评估工作需要的相关文件并上报审核，以确保评估工作顺利进行。

二是加强部门之间的协调与配合。多部门联动，分解责任、各司职能，专项债券的发行额度管理和还款资金筹集应当由财政部门承担，项目的储备供应计划由国土资源主管部门审核，项目管理和信息汇总等具体的汇总等事务性工作由土地储备机构执行，地方政府居中协调统筹，发挥部门各自优势，化解新形势下的资金筹集困难，以积极合法合规的方式确保地方各项经济建设工作顺利完成。

三是加强事中监管，对偏离预期收益的地块，及时进行跟踪，3 个月内提交调整方案。

6.5 其他需要说明的问题

6.5.1.评估工作基本前提

事前绩效评估工作以澄城县土地收购储备中心提供的资料为基本前提。

6.5.2.预测性信息的基本假设条件

- ①国家及地方现行的法律法规、监管、财政、经济状况或国家宏观调控政策无重大变化；
- ②国家现行的利率、汇率及通货膨胀水平无重大变化；
- ③项目相关运营收入、付现成本能够控制在预计范围之内；
- ④无其他人力不可抗拒及不可预见因素的重大不利影响。

6.5.3.报告适用范围

本次事前绩效评估报告仅供澄城县土地收购储备中心用于申请 2025 年渭南市澄城县中心城区三宗土地收储项目使用，不用于其他目的及发给其他单位或个人。