2026年甘肃省政府土地储备专项债券（三期）

—2026甘肃省政府专项债券（四十八期）

—酒泉市敦煌市项目实施方案

项目实施单位（盖章）：敦煌市土地储备中心

县市区主管部门（盖章）：敦煌市自然资源局

县市区财政部门（盖章）：敦煌市财政局

二〇二六年十月

敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目

一、项目基本情况

（一）项目所处区域财政经济情况

本项目位于甘肃省敦煌市，敦煌市位于河西走廊的最西端，甘肃省西北部，甘肃、青海、新疆三省（区）交汇处，东经92°42′至95°30′,北纬39°38′至41°34′。全市总面积26700平方千米，其中绿洲面积1991平方千米，仅占总面积的7.18%。敦煌利用得天独厚的自然条件，大力发展特色林果、高效瓜菜、草畜养殖三大产业，不断提升农业现代化水平;工业方面，依托优越的风光资源，敦煌抢抓国家“双碳”机遇，大力发展新能源产业，建成中国首个百万千瓦级以上太阳能发电示范基地和国家高比例新能源示范城市，实现了由“盆景”到“风景”的华丽嬗变；服务业方面，随着城镇化进程的加快，商贸、物流、旅游等服务业逐渐兴起，为经济增长注入了新的活力。依托特色的旅游资源，充分发挥核心和龙头作用，坚持以文塑旅、以旅彰文，成功创建国家全域旅游示范区，吸引大量游客来敦旅游；得益于国家西部大开发战略及地方政府的积极政策推动，产业结构不断优化，农业现代化水平逐步提升，以新能源、新材料为代表的新兴产业也在稳步发展。

近年来敦煌市的财政收入较稳定，其中，政府性基金收入中，国有土地出让收入占据一定比例，成为财政收入的重要来源之一。在财政支出方面，敦煌市注重优化支出结构，

加大对教育、医疗、基础设施建设等领域的投入，不断提升公共服务水平。同时，敦煌市还积极争取上级财政支持，加强资金监管，确保财政资金的合理使用和高效运作。

随着城镇化进程的加快，城市建设和基础设施建设对土地的需求不断增加。尤其是商业、住宅等房地产项目的开发，对土地资源的需求更为迫切。农业、工业和服务业的协同发展，使得敦煌市对产业用地的需求不断增加。人口的增长和迁移也是影响土地市场需求的重要因素。随着人口的增加，人们对住房、商业设施等的需求也会相应增加，从而带动土地市场的繁荣。随着城镇化进程的加快，敦煌市对建设用地的需求持续增长，年度土地供应量保持稳定增长态势，为土地储备项目的实施提供了市场需求基础。敦煌市地方政府债务管理规范，债务限额在合理范围内，且地方政府具有较强的还款能力，能够确保专项债券的按期还本付息。敦煌市近三年的财政经济情况如下:

近三年财政经济情况

表 1-1 酒泉市敦煌市财政经济数据

单位：亿元

项目	2023 年	2024 年	2025 年
1.地区生产总值（GDP）	97.2	100.9	110.8
2.城镇居民人均可支配收入（元）	44605	46880	
3.农村居民人均可支配收入（元）	25576	27468	
4.地方财政总收入	14.5	14.9	13.63
4.1 地方公共预算收入	6.3	6.9	8.07
其中：税收收入	4.5	4.7	5.92
非税收入	1.8	2.2	2.15
4.2 政府性基金收入	1.3	1	2.03

其中：国有土地使用权出让收益	1.2	0.9	1.67
5.地方财政总支出	32.3	34	39.06
5.1 一般公共预算支出	28.8	29.5	30.35
5.2 政府性基金支出	3.5	4.5	8.71
其中：国有土地使用权出让收入安排的支出	1	0.7	1.14

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
敦煌市	41.46	40.63

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	2025 年
1 年期	
2 年期	
3 年期	1.63
5 年期	4.52
7 年期	1.86
10 年期	17.52
15 年期	
16 年期	0.4
17 年期	0.4
18 年期	0.4
19 年期	0.4
20 年期	13.50
30 年期	

（二）项目情况

1.项目基本情况

本项目为敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目，位于敦煌市312线南侧，悦榕酒店西侧。收储面积合计333,341.71平方米。涉及两个地块，为新增土地储备项

目。分别为敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-1号地块悦榕悦椿酒店项目，敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-2号地块悦榕悦椿酒店项目。敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-1号地块悦榕悦椿酒店项目位于敦煌市敦月公路西侧安敦公路南侧，东至戈壁，南至月牙泉村耕地，西至戈壁，北至戈壁，地块面积为166,675.00平方米，规划用途为住宿餐饮用地，标识码为6209822025R000168-R01，敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-2号地块悦榕悦椿酒店项目位于敦煌市312线南侧，悦榕酒店西侧，地块面积为166,666.71平方米，规划用途为住宿餐饮用地，标识码为6209822025R000174-R01。项目不属于城市更新、成片开发等工作划定的储备片区。该项目中涉及的土地均属于新增土地。

2.项目实施日期

本项目预期完成收储时间2026年，目前已完成前期准备工作，预期出让时间2026年至2031年。

3.项目现状

敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目现状用途为住宿餐饮用地，已列入敦煌市 2026 年新增土地储备项目计划中（2026 年计划储备土地范围图），敦煌市自然资源局与敦煌西航飞天投资有限公司签订了土地回购协议。

4.项目属性

本项目属于新增土地储备领域，属于政府投资范围，具备公益属性，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

5.项目领域

本项目投向领域为新增土储领域，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金用途未用于《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

6.项目资金使用合规性

债券发行后，由敦煌市自然资源局按照项目进度，向财政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用于有一定收益且收益与融资自求平衡的公益性项目资本性支出，不得用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于PPP项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

7.项目建设运营模式

本项目预期完成收储时间2026年，目前已完成前期准备工作，预期出让时间2026年至2031年。敦煌市自然资源

局经敦煌市人民政府同意后，通过公开招标的方式确定土地受让方。

8.项目投后管理

项目收入归集。项目收入，由敦煌市自然资源局收取出让价款后缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。敦煌市自然资源局向敦煌市财政局上缴项目出让价款后，由敦煌市财政局组织将到期应还债券本息及服务费缴入省级国库。敦煌市自然资源局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

表 2　新增土地储备项目涉及地块基本信息

地块	出让人	位置	面积	规划用途
敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-1号地块悦榕悦椿酒店项目	敦煌西航飞天地产投资有限公司	敦煌市敦月公路西侧安敦公路南侧	166,675.00 平方米	住宿餐饮用地
敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-2号地块悦榕悦椿酒店项目	敦煌西航飞天地产投资有限公司	敦煌市 312 线南侧，悦榕酒店西侧	166,666.71 平方米	住宿餐饮用地

（三）项目立项情况或实施依据

敦煌市人民政府办公室于 2025 年 12 月 14 日下发了《敦煌市人民政府办公室关于印发敦煌市 2026 年度土地储备计划的通知》（敦政办发〔2025〕58 号），下达了 2026 年度敦煌市土地储备计划。本项目已列入上述敦煌市 2026 年度

土地储备计划中。敦煌市自然资源局与敦煌西航飞天地产投资有限公司签订土地回收协议书。

（四）项目责任主体

1. 实施单位

项目实施单位为：敦煌市土地储备中心。主要的工作职能：一是土地收购与储备，负责国有土地的收回、收购、优先购买和直接入库工作，包括对存量低效用地、新增建设用地等的收储工作。二是土地利用规划与管理，编制土地储备计划，负责土地储备资金的管理和核算。三是土地开发与前期准备，承办储备国有土地的前期开发、经营策划与包装。负责实施储备土地的前期开发和管理，包括对土地内的管道、线路等设施的实施迁移改造和耕作层剥离。四是土地供应与市场调节，拟订储备土地供应计划，并协助开展储备土地出让的前期工作。五是政策执行与监督，贯彻执行国家、省、市有关土地管理的法律、法规和规章。负责对已完成收储入库的储备土地进行保护和管理，包括对土地储备项目在全民所有土地资产管理信息系统填报。敦煌市土地储备中心已经纳入全国土地储备机构名录。

2. 主管单位

项目主管单位为：敦煌市自然资源局

3. 资产管理单位

资产管理单位为：敦煌市自然资源局

4. 资产持有单位

资产持有单位为：敦煌市自然资源局

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

敦煌市作为甘肃省重点发展城市，正处于产业结构调整与城镇化加速阶段。通过土地储备项目可有效整合零散用地、盘活存量闲置土地，可有效提升土地利用效率。敦煌市位于河西走廊的最西端，根据《敦煌市2026年度土地储备计划》，土地储备需与《敦煌市国土空间总体规划（2021-2035年）》深度衔接，加大城乡存量低效用地挖潜力度，多渠道拓展建设用地空间，切实提高土地节约集约利用水平，促进城市内涵式发展。确保新增建设用地布局与城市开发边界、生态保护红线等管控要求相匹配，避免资源浪费和规划冲突。

（二）经济效益分析

土地储备项目通过土地出让可显著增加国有土地出让收入，为地方财政提供稳定资金来源。根据敦煌市国有建设用地供应计划，住宅、商业等经营性用地出让收益将优先用于偿还专项债券本息及支持基础设施建设,形成“土地收益—开发投入”良性循环。储备土地的开发将激活建筑业、商业及配套服务业需求，形成产业链联动效应。土地储备工作有利于最大限度地发掘城市土地资源的潜力，使土地供应计划性增强，可以促进城市土地的有效、节约、集约利用，为实体经济提供生产资料，刺激当地经济发展。

（三）社会效益分析

土地作为城镇发展的物质基础和承载空间，与城镇化之间存在着密切的关系。土地的开发利用对于当地经济社会的

发展至关重要，是社会公益事业、城市基础设施建设的基础。不断提高广大人民群众的环境生活水平，是经济发展的出发点和归宿，也是扩大内需、保证经济持续增长的动力。通过项目的实施，既满足了人民群众，特别是中低收入群众，改善生活条件的愿望，有利于激活居民消费需求，最终实现居民生活水平和生活质量的改善、经济发展和社会和谐的目标。

三、项目资金筹措方案及使用计划

本项目涉及两个地块，投资总额为 8,196.85 万元，为敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目。

（一）投资估算

根据甘肃方家不动产评估咨询有限公司出具的《土地估价报告》（甘方预估字 2025156 号）与集体决策，本项目土地收回价款 7,389.85 万元，其他费用 800.00 万元，发行费用 7.00 万元。其他费用按照甘肃鑫素源项目管理有限公司出具的《敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目设计概算报告》，结合项目预计工作量及相关要求测算，计入项目总投资。具体明细见《项目设计概算报告》。

表 3　投资估算表

金额单位: 人民币万元

投资构成类别	工程费用	工程建设其他费用	预备费用	建设期利息	债券发行费用	铺底流动资金	合计
投资估算金额	7,389.85	800.00			7.00		8,196.85
占比	90.15%	9.76%			0.09%		100.00%

（二）资金筹措方案

本项目资金筹措8,196.85万元，地方财政资金1,196.85万元。本次拟申请专项债券资金7,000.00万元。

表4　项目资金筹措情况

金额单位：人民币万元

资金来源类型	2026年	合计	各类型占比
财政预算资金	1,196.85	1,196.85	14.6%
单位自有资金(特别国债)			
专项债券	7,000.00	7,000.00	85.4%

（三）项目实施安排

1.前期手续情况:

（1）敦煌市人民政府办公室于2025年12月14日下发了《敦煌市人民政府办公室关于印发敦煌市2026年度土地储备计划的通知》（敦政办发〔2025〕58号），下达了2026年度敦煌市土地储备计划。

（2）2025年2月20日甘肃方家不动产评估咨询有限公司出具了《土地估价报告》（甘方预估字2025156号）。

（3）敦煌市自然资源局与敦煌西航飞天地产投资有限公司签订土地回收协议书，双方一致同意按照甘肃方家不动产评估咨询有限公司出具的评估意见，即按照每平方米221.69元的标准支付收回费用，上述两宗土地的收回费用共计 7389.85万元（大写：柒仟叁佰捌拾玖万捌仟伍佰元整)。

2.实施进度情况:

2022年4月敦煌市召开全市落地项目纾困赋能专项行动推进会，将敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目纳入敦煌市自行化解历史遗留问题工作任务；2025年2月20日甘肃方家不动产评估咨询有限公司出具了《土地估价报告》（甘方预估字2025156号）。预期完成收储时间2026，目前已完成前期准备工作，预期出让时间2026年至2031年。

（四）资金使用计划

结合项目实施计划，2026 年申请的专项债券拟全部用于支付回购土地款项，本项目年度资金使用计划详见下表:

表 5　项目用款计划

金额单位:人民币万元

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
8,196.85		7,000.00	1196.85

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

1.项目收益情况预估

（1）项目收入

本项目的收入主要为土地出让收入，参照敦煌市基准土地出让价格，考虑了地理位置、供地方式、土地用途、容积率等各方面因素,预计土地出让单价为 562.00 元/平方米(基准地价属于区域均值地价，实际地价根据土地年期、容积率等实际情况进行调整。考虑到土地容积率为 0.6，容积率修正后土地单价为 337.2 元/平方米），土地出让金共计

11,240.00 万元。因该土地在预测土地出让价格时，周边无相同或相似用途、相近区位地块近三年的真实成交案例作为参考依据，无法使用市场法测算出让价格，本次土地出让价格依据敦煌市城镇土地级别与基准地价，根据土地地块级别、容积率、土地开发条件及土地使用年期进行调整计算。

表 6 项目收入计划表

金额单位:人民币万元

序号	计划出让时间	土地规划性质	拟出让土地面积（㎡）	预测单价（元）	预测总收入(万元)
1	2026年				
2	2027年				
3	2028年				
4	2029年				
5	2030年				
6	2031年	住宿餐饮用地	333341.71	562元	11,240.00

（2）项目成本及税金

本项目成本为政策性计提成本，包括农业土地开发资金、计提教育资金、计提廉租房住房保障资金、计提农田水利建设资金、上缴省级分成，预测项目成本为1,624.95万元，其中：农业土地开发资金150.00万元，教育资金304.32万元，廉租房住房保障资金304.32万元，农田水利建设资金304.32万元，上缴省级分成562.00万元。具体明细如下:

①农业土地开发资金

根据《甘肃省人民政府关于印发甘肃省用于农业土地开发的土地出让金使用管理办法的通知》（甘政发（2005）5号）农业土地开发资金是指省、市州、县市从土地出让金中按规定比例划出的专帐管理的资金。甘肃省用于农业土地开发的土地出让金比例按各县市土地出让平均纯收益的15%确定，敦煌市征收标准为30元/平方米。

②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）、《甘肃省土地出让收益用于教育资金的计提使用管理办法》(甘财综(2016)86号），从2011年1月1日起，甘肃省各市州、县市区以当年实际缴入地方国库的土地供应收入，扣除当年相关支出项目作为计提教育资金的土地出让收益口径，严格按照10%的比例计提教育资金。

③保障性住房保障基金

根据《甘肃省廉租住房保障实施办法（2023 年）》（甘政办发〔2023〕78 号），土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比，不得低于10%。本次按照10%计取。

④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基金有关事项的通知》（财综（2011）148号），为加大农田水利建设投入力度，加速改善农田水利的薄弱环节，需从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设，各省、自治区、直辖市、计划单列市所辖市、县（区），统一按照当

年实际缴入地方国库的招标、拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地供应收入，扣除当年从地方国库中实际支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出、支付破产或改制企业职工安置费支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，作为计提农田水利建设资金的土地出让收益口径，严格按照10%的比例计提农田水利建设资金。

⑤上缴省级分成

根据甘肃省财政厅《关于全省国有土地使用权出让收入省级分成比例的通知》（甘财综（2008）3号）规定，从2007年起，省级财政按照市（州）国有土地使用权出让收入5%的比例分成。

以上费用具体明细如下:

序号	政策性计提项目	计提金额(万元)	计提标准
1	农业土地开发资金	150.00	土地面积*敦煌市土地平均收益（30 元/平方米）*15%
2	教育资金	304.32	(土地出让收入-土地收储成本）*10%
3	保障性住房保障基金	304.32	(土地出让收入-土地收储成本）*10%
4	农田水利建设资金	304.32	(土地出让收入-土地收储成本）*10%
5	省分成计提比例	562.00	土地出让收入*5%
6	**合计**	**1,624.95**	

2.融资成本

表 7 项目专项债券融资还本付息汇总表

金额单位：人民币万元

融资年份	融资期限（年）	融资金额	利率	应付利息	本息合计
2026 年	5 年	7,000.00	2.30%	805.00	7,805.00

（二）融资收益平衡情况

根据项目实施单位运营期预期收入和成本费用预测情况说明，在对本项目运营期预期收入和成本费用预测的基础上，对债券存续期的现金流量进行了模拟测算。根据测算结果，本项目债券存续期内还本付息资金充足。

该项目土地出让收益为 11,240.00 万元，成本 1,624.95 万元，项目净收益 9,615.05 万元，本期拟发行债券还本付息合计为 7,805.00 万元，项目收益对融资本息的覆盖倍数为 1.23 倍。

表 8 项目还本付息表

金额单位：人民币万元

年度	借贷本息支付			土地相关收益（可还款金额）
	本金	利息	本息合计	
2026 年				9,615.05
2027 年		161.00	161.00	
2028 年		161.00	161.00	
2029 年		161.00	161.00	
2030 年		161.00	161.00	
2031 年	7,000.00	161.00	7,161.00	
合计	**7,000.00**	**805.00**	**7,805.00**	
本息覆盖倍数	**1.23**			

五、土地储备整理实施方案

（一）工作目标

1. 完成地块征收补偿、拆除清理、土地平整及基础设施配套，达到“净地”出让标准。

2.确保土地权属清晰无纠纷，满足土地储备项目开发需求。

3.控制整理成本，合理规划工期，6个月内完成土地交付。

（二）实施内容与步骤

1.前期准备阶段（已完成）

（1）权属调查与确权：核查地块范围内土地及地上物权属（如涉及居民区拆迁需入户调查）。联系敦煌市不动产登记事务中心调取地籍档案。

（2）风险评估：项目已完成征地拆迁工作，符合地块社会稳定风险评估相关要求。环境影响评价（住宿餐饮用地需符合《敦煌市生态保护要求》）。

（3）审批手续：取得敦煌市政府用地批复、规划条件通知书。

2.征收补偿阶段（已完成）

（1）补偿方案：该项目地块已完成土地征收补偿环节工作任务。

（2）签订协议：与产权人签订补偿协议，支付补偿款。

（3）拆迁清理：拆除地上建筑物、清除垃圾、迁移管线（如水、电、通信）。

3.土地整理阶段（1个月）

（1）工程内容：场地平整（填方/挖方，坡度处理）。

（2）基础设施配套建设包括：道路：连接三危路的临时通道；水电：预埋供水管、电缆沟；排水：建设雨水排放系统（避免影响周边居民区）。

（3）生态措施：表层土保护、防尘网覆盖（敦煌风沙较大）。

4.验收与入库（1个月）

（1）联合验收：由自然资源局、土地储备中心现场验收，出具《土地整理合格证明》。

（2）移交入库：办理国有建设用地移交手续，纳入敦煌市土地储备库。

（三）进度计划

1.土地整理：2026年5月-9月，基础设施完工。

2.验收入库：2026年12月，取得验收报告，移交地块。

（四）保障措施

1.组织保障：敦煌市土地储备中心成立专项工作组。

2.风险防控：预防拆迁纠纷、资金链断裂等风险。

3.拆迁矛盾：联合相关镇政府协调化解。

六、专项债券管理

（一）债券资金概况

项目本期拟发行专项债券7,000.00万元，债券发行期限5年。债券利率按照甘肃省财政厅专项债券测算指导利率，7年以下为2.30%测算，债券存续期内每年支付债券利息，到期一次性偿还本金，债券发行费用率0.10%。

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关的收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做

好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金缴纳财政。

（三）职责分工

敦煌市财政局负责按照专项债务管理规定，组织做好信息披露等工作。负责组织项目专项债券发行工作。负责组织项目专项债券还本付息。财政部门应组织建立相应的资产登记和统计报告制度，会同主管部门、项目单位加强专项债券项目管理。

敦煌市自然资源局负责督促指导项目单位做好项目专项债券发行准备工作和信息披露有关工作。负责对项目实施、资金使用和还本付息进行监督，指导项目单位加快项目建设、规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。合理评估发行项目专项债券对应项目风险并组织风险应对工作。负责编制项目专项债券还本付息年度预算，组织督促项目单位及时缴交还本付息资金，确保债券还本付息不出任何风险。项目主管部门、项目单位应当认真履行项目建设、运营、维护责任，保障项目如期实施，确保项目收益与融资平衡。

敦煌市土地储备中心负责按照债券发行组织等统一安排，研究制定专项债券项目融资平衡方案，及时提供项目专项债券发行和信息披露有关项目信息。负责项目建设、运营管理，规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。负责分析预测发行项目专项债券对应项目风险并提出应对措施。负责落实债券还本付息资金来源，按时足额缴纳项目对应的政府性基金预算收入和专项收入。

七、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

1.影响项目实施进度的风险及控制措施

风险可能：土地储备项目涉及工作周期较长，流程较为繁琐，项目推进工作中可能由于客观原因或不可抗力因素，出现进度延误、储备成本增加等情况，从而导致项目开展不能按照预期及时推进或部分受阻，带来一定的项目实施风险。

控制措施：针对该风险，项目实施单位将妥善安排项目实施进度，提前计划项目推进步骤，降低主客观原因造成项目实施风险的可能性。

2.影响项目收益的风险及控制措施

风险可能：在本次债券存续期内，如果国家政策法规、行业发展或市场环境变化等不可控因素对土地出让产生负面影响，本次债券对应土地出让收益的实现可能受到一定的影响，从而影响本次债券本息按时偿付。

控制措施：针对该风险，项目实施单位要严格按照《地方政府专项债券预算管理办法》（财预〔2016〕 155 号）、《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62 号）的规定，将专项债券收入、支出、还本付息等纳入政府性基金预算管理，储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现时，通过发行新一期专项债券进行周转偿还。

3.影响融资平衡结果的风险及控制措施

风险可能：本期土地储备专项债券存续期内，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。

控制措施：土地储备项目相关责任单位加强对经费的管理，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。

（二）还款保障措施

按照《国务院办公厅关于印发地方政府债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发＜地方政府专项债务预算管理办法＞的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时向上级财政缴纳本级应承担的还本付息资金。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向上级财政缴纳专项债券还本付息资金的，上级财政采取适当方式扣回。

八、事前绩效评估

（一）评估对象

1.项目名称：敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目；

2.主管单位：敦煌市自然资源局；

3.实施单位：敦煌市土地储备中心；

4.项目绩效目标：于2026年10月完成敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目土地的收储工作。通过土地出让可显著增加国有土地出让收入，为地方财政提供资金来源。本项目绩效目标详见附件1《敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目支出绩效目标表》。

5.项目资金总额：本项目需筹措资金8,196.85万元，申请政府专项债券资金7,00.00万元，占总投资的85.4%，地方财政资金1,196.85万，占总投资的14.6%。

6.项目概况：

敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目，位于敦煌市312线南侧，悦榕酒店西侧。收储面积合计333341.75平方米。

预期完成收储时间2026年10月，预期出让时间2026年至2031年。

（二）评估方式和方法（评估表）

1.评估程序

⑴组建评估工作组

项目单位合理组建项目评估工作组，评估工作组人员要求涵盖本项目所实施的所有专业，同时包括财务专业人员。

⑵资料收集与审核

全面收集与被评估政策和项目有关的数据和资料，并进行审核与分析。此外，事前评估工作组应通过咨询专业人士、查阅资料、问卷调查、电话采访、集中座谈等方式，多渠道

获取相关信息。咨询专业人士主要是通过咨询行业内专业人士，了解相关背景，准确把握项目特点；查阅资料，收集查阅项目背景、国内外现状、同类或类似项目做法等资料，对项目进行充分了解；问卷调查、电话采访、集中座谈，主要是指通过对服务对象进行访谈，核实有关情况，了解收储对象真实想法。

(3)现场与非现场评估

根据前步骤收集到的资料和掌握的项目信息，采取现场与非现场的方式开展评估工作。

现场评估是指事前评估工作组视情况开展现场调研，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，听取并记录项目单位对有关问题的解释和答复。现场调研工作可组织行业专家等共同参与。

非现场评估是指评估组在听取相关方汇报或介绍后，对所提交的有关资料进行分类、整理与分析，提出评估意见。本项目将试情况采用现场与非现场相结合的评估方式。

(4)综合评估

评估组在现场与非现场评估的基础上，选择合适的评估方法，对照评估方案中的内容，对政策和项目立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等情况进行综合评判。

(5)评估报告编制

按照规定的文本格式和要求撰写绩效评估报告，作为申

请政策和项目专项债券的必要条件。

2.评估方法

事前评估的方法包括成本效益分析法、对比分析法、因素分析法、公众评判法、文献分析法等。

3.评估方式

评估的具体实施根据评价指标及评估工作要求，对具体评估内容和不同环节，可以采用以下评估方式。

(1)跟踪考查

从实施的评估方法来看，业务管理部门的日常管理数据收集比较齐全，可以充分利用单位资料，结合项目单位的日常考查，并作为对项目评估的依据之一。

(2)现场考查

根据评估指标及评估工作要求，到评估现场采取勘察、询查、复核等方式收集、整理数据和资料，包括评估对象的基本情况、专项债资金使用情况、评估指标体系需要的相关资料等。根据基础资料，核实数据的全面性、真实性及指标口径的一致性，并对所掌握的有关信息资料采用相关方法进行分类、整理和分析，根据评估标准进行打分。

(3)评估工作组与专家相结合评价

对事前绩效评估工作专业性较强的内容，在评估工作过程中，采用以评估工作组，与聘请有关专家和具有相应资质的中介机构进行评价相结合的方式，分别对相关技术指标进行现场测试、检验和考查。

4.债券项目事前绩效评估指标体系

绩效评估指标体系是整个绩效评估工作的重点。建立行之有效的绩效评估指标体系，不仅要满足评价工作的要求，还要具有一定的科学性、普遍性和可操作性。

根据项目特点确定绩效目标，在绩效评估指标的设计上个性指标与共性指标相结合。结合项目的具体情况和管理要求，确定事前绩效评估指标体系。

（三）评估内容

1.项目实施的必要性、公益性、收益性

⑴项目实施具有很强的必要性

①土储项目的实施是对土地资产进行管理的重要措施。

相关部门应该根据社会经济的发展需求，结合本区内城市总规划的要求，来制定年度性的土地收储计划，要做到有重点、有步骤的出让土地，以保证国民经济的顺利发展，稳定社会秩序。

②土储项目的实施是防止国有资产流失的主要手段

目前城市的国有存量土地、旧城改造所需的建设用地以及城市中农村及城郊结合的集体土地是各级政府收储工作的主要职责，也是土地收储的主要对象。这些土地在开发前的整体利用率不高，尤其是城乡结合地点，人口混杂，土地归属权也比较混乱:有的是农用地、有的是宅基地、还有的是国有土地。随着目前城市基础设施和道路的不断完善，这一地段的土地价值也得到了很大提高。因此，政府部门要将这一地段的地权进行整合，

依法实施收储计划，并签订合理的收储协议，属于国有土地的就收回，属于集体用地的进行报批转用，制定不同种类的土地价格，对于相应的地上附着物做出相应补偿，并予以公告。最后将土地类整理，按照国家有关制度进行有偿出让，国家对于土地实现了直接调控避免了不法开发商的投机之举，有效保护了国有资产。

⑵项目实施具有明显的公益性

土地是经济发展的重要资源。政府储备土地可以为经济发展提供必要的空间。在城市化进程中，政府可以通过储备土地来调整土地利用结构，推动城市扩张和产业发展。同时，储备土地还可以为政府提供调控房地产市场的手段，防止市场出现过热或过冷的情况。城市规划需要土地资源的支持。政府储备土地可以更好地实施城市规划，满足城市发展的需求。通过储备土地，政府可以确保在城市发展过程中有充足的土地资源，为城市的可持续发展提供支持。

⑶项目实施具有一定的收益性

本项目拟发行专项债券 7,000.00 万元，债券存续期 5 年本息和为 7,805.00 万元。经测算，项目债券存续期内产生的可用于付息还本的预期净收益总额为 9,615.05 万元，项目对本息和的覆盖倍数为 1.23 倍，说明本项目收益可以覆盖专项债券，具有一定的收益性。

2.项目建设投资合规性与项目成熟度

⑴投资合规性

敦煌市人民政府办公室于2025年12月14日下发了《敦煌市人民政府办公室关于印发敦煌市2026年度土地储备计划的通知》（敦政办发〔2025〕58号），下达了2026年度敦煌市土地储备计划。本项目已列入上述敦煌市2026年度土地储备计划中，2025年2月20日甘肃方家不动产评估咨询有限公司出具了《土地估价报告》（甘方预估字2025156号）。

本项目为新增土地储备项目，项目性质符合《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）关于地方政府专项债券的支持领域和方向。

⑵项目成熟度

项目计划工期自2026年，本项目应按以下几个阶段进行实施:

①项目准备阶段：结合本地区实际情况制定土地储备计划，明确地块范围;

②项目实施阶段：对收回土地进行评估、对收购价格进行集体决策、签订回购协议、对回购价格进行公示等;

③项目完成阶段：完成土地收回工作。

截至2026年4月30日，本项目已具有一定的成熟度。

3.项目资金来源和到位可行性

⑴项目资金来源

本项目需筹措资金8,196.85万元，申请政府专项债券资金7,00.00万元，占总投资的85.4%，地方财政资金1,196.85万，

占总投资的14.6%。

⑵项目资金到位可行性

本项目不涉及其他到位资金。通过对本项目收益和融资自求平衡的分析，在专项债券存续期内，本项目预期净收益能够合理保障偿还融资本金和利息，可实现项目收益融资自求平衡，符合中共中央办公厅 国务院办公厅《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）中“专项债券必须用于有一定收益的重大项目，融资规模要保持与项目收益相平衡”、“地方政府、项目单位和金融机构加强对重大项目融资论证和风险评估，充分论证项目预期收益和融资期限及还本付息的匹配度，合理编制项目预期收益与融资平衡方案，反映项目全生命周期和年度收支平衡情况，使项目预期收益覆盖专项债券及市场化融资本息”的规定。项目在专项债券投资方向、专项债券收益与融资平衡方面均符合政策规定，专项债券资金可获得性较强。

4.项目收入、成本、收益预测合理性

通过参考敦煌市近两年相似类型土地交易价格等数据，对本项目的收入、成本、收益进行了测算，未发现项目预测收益的依据存在明显不合理之处，也未发现预测收益的数据存在明显偏差。

5.债券资金需求合理性

本项目需筹措资金8,196.85万元，申请政府专项债券资金7,00.00万元，地方财政资金1,196.85万。截至2026年8月30

日，本项目具有一定的成熟度。根据项目资金来源结构和进度安排判断，本项目可在建设期内全部形成实物工作量和有效支出，项目单位申请的债券资金需求较为合理。

7.绩效目标合理性

本项目绩效目标详见附件1《敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目支出绩效目标表》。项目绩效目标具体评价内容如下:

⑴绩效目标和指标内容设置指向明确

项目目标旨在通过项目实施，于2026年10月完成敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目土地的收储工作。通过土地出让可显著增加国有土地出让收入，为地方财政提供资金来源。

⑵绩效目标和指标内容设置完整细化，定量与定性评价相结合

绩效目标和指标从项目决策、项目管理、项目产出、项目效益四大方面设置，并从数量、质量、时效、成本以及经济效益、社会效益、可持续影响、满意度等方面进行了细化，达到了定量与定性评价相结合，指标解释、评价要点详细，评价可操作性较强。

⑶绩效目标和指标内容设置合理可行

项目投资总额与绩效目标相匹配，绩效目标和指标设置符合客观事实和项目特征，在设定的项目期限内应能够如期实现，不存在目标设立过高或过低的情形。

总体来看，本项目绩效目标和指标设置与评价对象密切相关，指标内涵明确，具体、可衡量。全面反映了项目决策、项目和资金管理、产出和效益；重点反映了专项债债券项目的产出数量、质量、时效、成本，还包括经济效益、社会效益、可持续影响、服务对象满意度等绩效指标。

8.其他需要说明事项

无

（四）评估结论

总体结论

本项目属于年度政府专项债券支持的范围和领域，项目的实施具有充分的必要性；项目属于具有一定的收益，已履行了部分前期审批程序，投资依法合规，政策风险可控，项目具备一定成熟度；项目资金来源明确，债券资金需求合理；项目收入、成本、收益预测较为合理，偿债计划可行，偿债风险较低；项目绩效目标和指标设置明确、完整、合理可行。

附件 1

敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目支出绩效目标表

<table>
<tr><td>项目名称</td><td colspan="4">敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目</td></tr>
<tr><td>主管部门</td><td colspan="2">敦煌市自然资源局</td><td>实施单位</td><td>敦煌市土地储备中心</td></tr>
<tr><td>项目属性</td><td>新增项目</td><td>项目实施期</td><td colspan="2">2026 年</td></tr>
<tr><td rowspan="3">项目资金（万元）</td><td colspan="2">项目资金总额(万元)：</td><td colspan="2">8,196.85</td></tr>
<tr><td colspan="2">其中：地方自筹(万元)</td><td colspan="2">1,196.85</td></tr>
<tr><td colspan="2">专项债券(万元)</td><td colspan="2">7,000.00</td></tr>
<tr><td>总体目标</td><td colspan="4">目标 1：于 2026 年 10 月完成敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目土地的收储工作。
目标 2：通过土地出让可显著增加国有土地出让收入，为地方财政提供资金来源。</td></tr>
</table>

	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
绩效指标	项目决策	项目立项	立项依据充分性	项目立项符合相关政策。
			立项程序规范性	项目立项符合程序。
		前期工作	前期工作完成度	项目前期工作已完成。
		资金投入	预算编制科学性	预算内容及投资额与项目内容匹配，并符合专项债券相关要求。
	项目管理	资金管理	资金到位率	≥95%
			资金支付率	≥95%
			资金拨付进度	资金拨付与项目实施进度匹配。
			资金支付进度	资金支付与项目实施进度匹配。
			资金使用合规性	资金使用符合相关财务管理制度。
			专债资金使用合规性	按专债资金规定用途使用专债资金；按计划偿还专债本息。
		组织实施	管理制度执行有效性	管理制度健全，并能够遵守。
			项目质量可控性	按相应质量要求或标准，并能够执行。
			财务监控有效性	财务制度健全，并能够遵守。
	项目产出	产出数量	可收回土地面积	333341.75 平方米
		产出质量	按相关要求完成土地回购	符合相关要求
		产出时效	按项目实施计划时间	按时完成。
		产出成本	项目成本预算	合理，且未超预算。
	项目效益	经济效益	通过国有土地出让收入，为地方财政提供稳定资金来源。	增长程度较高。
		社会效益	通过项目的实施推动优化中心城区空间结构，稳步推进城市更新改造，加强城市治理，提升城市品质。不断提高广大人民群众的环境生活水平，加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。	提升程度较高。
绩效指标	项目效益	可持续影响	提升城市形象，加快城市各方面协调发展。	改善效果显著。
		满意度	群众满意度	≥95%

甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目

一、项目基本情况

（一）项目所处区域财政经济情况

本项目位于甘肃省敦煌市，敦煌市位于河西走廊的最西端，甘肃省西北部，甘肃、青海、新疆三省（区）交汇处，东经92°42′至95°30′,北纬39°38′至41°34′。全市总面积26700平方千米，其中绿洲面积1991平方千米，仅占总面积的7.18%。敦煌利用得天独厚的自然条件，大力发展特色林果、高效瓜菜、草畜养殖三大产业，不断提升农业现代化水平；工业方面，依托优越的风光资源，敦煌抢抓国家“双碳”机遇，大力发展新能源产业，建成中国首个百万千瓦级以上太阳能发电示范基地和国家高比例新能源示范城市，实现了由“盆景”到“风景”的华丽嬗变；服务业方面，随着城镇化进程的加快，商贸、物流、旅游等服务业逐渐兴起，为经济增长注入了新的活力。依托特色的旅游资源，充分发挥核心和龙头作用，坚持以文塑旅、以旅彰文，成功创建国家全域旅游示范区，吸引大量游客来敦旅游；得益于国家西部大开发战略及地方政府的积极政策推动，产业结构不断优化，农业现代化水平逐步提升，以新能源、新材料为代表的新兴产业也在稳步发展。

近年来，敦煌市的财政收入较稳定，其中，政府性基金收入中国有土地出让收入占据一定比例，成为财政收入的重要来源之一。在财政支出方面，敦煌市注重优化支出结构，加大对教育、医疗、基础设施建设等领域的投入，不断提升

公共服务水平。同时，敦煌市还积极争取上级财政支持，加强资金监管，确保财政资金的合理使用和高效运作。

随着城镇化进程的加快，城市建设和基础设施建设对土地的需求不断增加，尤其是商业、住宅等房地产项目的开发，对土地资源的需求更为迫切。农业、工业和服务业的协同发展，使得敦煌市对产业用地的需求不断增加。人口的增长和迁移也是影响土地市场需求的重要因素。随着人口的增加，人们对住房、商业设施等的需求也会相应增加，从而带动土地市场的繁荣。随着城镇化进程的加快，敦煌市对建设用地的需求持续增长，年度土地供应量保持稳定增长态势，为土地储备项目的实施提供了市场需求基础。敦煌市地方政府债务管理规范，债务限额在合理范围内，且地方政府具有较强的还款能力，能够确保专项债券按期还本付息。敦煌市近三年的财政经济情况如下：

近三年财政经济情况

表 1-1 酒泉市敦煌市财政经济数据

单位：亿元

项目	2023 年	2024 年	2025 年
1.地区生产总值（GDP）	97.2	100.9	110.8
2.城镇居民人均可支配收入（元）	44605	46880	
3.农村居民人均可支配收入（元）	25576	27468	
4.地方财政总收入	14.5	14.9	13.63
4.1 地方公共预算收入	6.3	6.9	8.07
其中：税收收入	4.5	4.7	5.92
非税收入	1.8	2.2	2.15
4.2 政府性基金收入	1.3	1	2.03
其中：国有土地使用权出让收益	1.2	0.9	1.67
5.地方财政总支出	32.3	34	39.06

5.1 一般公共预算支出	28.8	29.5	30.35
5.2 政府性基金支出	3.5	4.5	8.71
其中：国有土地使用权出让收入安排的支出	1	0.7	1.14

表 1-2 本地区专项债务情况表

单位：亿元

区划	2025 年限额	2025 年余额
敦煌市	41.46	40.63

表 1-3 本地区专项债务期限结构表

单位：亿元

期限	2025 年
1 年期	
2 年期	
3 年期	1.63
5 年期	4.52
7 年期	1.86
10 年期	17.52
15 年期	
16 年期	0.4
17 年期	0.4
18 年期	0.4
19 年期	0.4
20 年期	13.50
30 年期	

（二）项目情况

1.项目基本情况

本项目涉及两块地块，均为新增土地储备项目。项目为甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目，位于敦煌市敦月公路西侧、110千伏变电站北侧，合计收回面积为294,788.88平方米，其中：地块1面积为222,712.69平方米，规划用途为住宿餐饮用地，标识码为6209822025R000227;

地块2面积为72,076.19平方米，规划用途为其他商服用地，标识码为6209822025R000232。

2.项目实施日期

本项目预期完成收储时间2026年，目前已完成前期准备工作，预期出让时间2026年至2031年。

3.项目现状

甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目于2018年经酒泉市人民政府批准土地征收及建设农用地转用为商服用地，已列入敦煌市2026年新增土地储备项目计划中（后附该项目位置图），敦煌市自然资源局与甘肃省民航机场集团有限公司签订了土地回购协议。

4.项目属性

本项目属于新增土地储备领域，属于政府投资范围，具备公益属性，符合《政府投资条例》（国令第712号）等相关规定。

5.项目领域

本项目投向领域为新增土储领域，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金用途未用于《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

6.项目资金使用合规性

债券发行后，由敦煌市自然资源局按照项目进度，向财政部门提出申请，财政部门经审核后拨付。本项目专项债券资金全部用于有一定收益且收益与融资自求平衡的公益性

项目资本性支出，不得用于市场化运作的非公益性或公益性较弱项目的情形，不用于发放工资、养老金等社保支出、单位工作经费，不用于置换存量债务，不用于企业补贴及偿债，不用于支付利息，不用于 PPP 项目，不用于党政机关办公用房、技术用房等各类楼堂馆所，不用于城市大型雕塑、景观改造等各类形象工程和政绩工程，不用于房地产开发项目，一般性企业生产线或生产设备、租赁住房建设以外的土地储备、主题公园等商业设施。

7. 项目建设运营模式

本项目预期完成收储时间 2026 年，目前已完成前期准备工作，预期出让时间 2026 年至 2031 年。敦煌市自然资源局经敦煌市人民政府同意后，通过公开招标的方式确定土地受让方。

8. 项目投后管理

项目收入归集。项目收入，由敦煌市自然资源局收取出让价款后缴入专门账户实行分账管理，其中用于专项债券还本付息的部分按程序及时上缴国库用于偿债；用于市场化融资还本付息的部分按照规定及时纳入指定账户。

债务本息偿还。敦煌市自然资源局向敦煌市财政局上缴项目出让价款后，由敦煌市财政局组织将到期应还债券本息及服务费缴入省级国库，敦煌市自然资源局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

表 2　新增土地储备项目涉及地块基本信息

地块	出让人	位置	面积	规划用途
合计			294,788.88 平方米	
甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目	甘肃省民航机场集团有限公司	敦煌市敦月公路西侧、110 千伏变电站北侧	222,712.69 平方米	住宿餐饮用地
			72,076.19 平方米	其他商服用地

（三）项目立项情况或实施依据

敦煌市人民政府办公室于 2025 年 12 月 14 日下发了《敦煌市人民政府办公室关于印发敦煌市 2026 年度土地储备计划的通知》（敦政办发〔2025〕58 号），下达了 2026 年度敦煌市土地储备计划。敦煌市人民政府于 2025 年 12 月 16 日下发了《敦煌市人民政府关于批准实施土地储备相关计划的批复》，同意实施 2026 年土地储备计划。本项目已列入上述敦煌市 2026 年新增土地储备项目计划中，敦煌市自然资源局与甘肃省民航机场集团有限公司签订了土地回购协议。

（四）项目责任主体

5. 实施单位

项目实施单位为：敦煌市土地储备中心。主要的工作职能：一是土地收购与储备，负责国有土地的收回、收购、优先购买和直接入库工作，包括对存量低效用地、新增建设用地等的收储工作。二是土地利用规划与管理，编制土地储备计划，负责土地储备资金的管理和核算。三是土地开发与前期准备，承办储备国有土地的前期开发、经营策划与包装。

负责实施储备土地的前期开发和管理，包括对土地内的管道、线路等设施的实施迁移改造和耕作层剥离。四是土地供应与市场调节，拟订储备土地供应计划，并协助开展储备土地出让的前期工作。五是政策执行与监督，贯彻执行国家、省、市有关土地管理的法律、法规和规章。负责对已完成收储入库的储备土地进行保护和管理，包括对土地储备项目在全民所有土地资产管理信息系统填报。敦煌市土地储备中心已经纳入全国土地储备机构名录。

6. 主管单位

项目主管单位为：敦煌市自然资源局

7. 资产管理单位

资产管理单位为：敦煌市自然资源局

8. 资产持有单位

资产持有单位为：敦煌市自然资源局

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

（一）重要性分析

敦煌市作为甘肃省重点发展城市，正处于产业结构调整与城镇化加速阶段。通过土地储备项目可有效整合零散用地、盘活存量闲置土地，可有效提升土地利用效率。敦煌市位于河西走廊的最西端，根据《敦煌市2026年度土地储备计划》，土地储备需与《敦煌市国土空间总体规划（2021-2035年）》深度衔接，加大城乡存量低效用地挖潜力度，多渠道拓展建设用地空间，切实提高土地节约集约利用水平，促进城市内涵式发展。确保新增建设用地布局与城市开发边界、生态保

护红线等管控要求相匹配，避免资源浪费和规划冲突。

（二）经济效益分析

土地储备项目通过土地出让可显著增加国有土地出让收入，为地方财政提供稳定资金来源。根据敦煌市国有建设用地供应计划，住宅、商业等经营性用地出让收益将优先用于偿还专项债券本息及支持基础设施建设,形成“土地收益—开发投入”良性循环。储备土地的开发将激活建筑业、商业及配套服务业需求，形成产业链联动效应。土地储备工作有利于最大限度地发掘城市土地资源的潜力，使土地供应计划性增强，可以促进城市土地的有效、节约、集约利用，为实体经济提供生产资料，刺激当地经济发展。

（三）社会效益分析

土地作为城镇发展的物质基础和承载空间，与城镇化之间存在着密切的关系。土地的开发利用对于当地经济社会的发展至关重要,是社会公益事业、城市基础设施建设的基础。不断提高广大人民群众的环境生活水平，是经济发展的出发点和归宿，也是扩大内需、保证经济持续增长的动力。通过项目的实施，既满足了人民群众，特别是中低收入群众改善生活条件的愿望，有利于激活居民消费需求，最终实现居民生活水平和生活质量的改善、经济发展和社会和谐的目标。

三、项目资金筹措方案及使用计划

本项目涉及两块土地，投资总额为 10,801.35 万元，为甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目。

（一）投资估算

根据敦煌市自然资源局与甘肃省民航机场集团有限公司签订的收回协议，本项目投资估算总额 10,801.35 万元，土地收回价款预计 10,091.26 万元，其他费用预计 700.00 万元，发行费用 10.09 万元。其他费用按照甘肃鑫素源项目管理有限公司出具的《甘肃省民航机场集团有限公司风凰小镇项目设计概算报告》，结合项目预计工作量及相关要求测算，计入项目总投资。具体明细见《项目设计概算报告》。

表 3　投资估算表

金额单位: 人民币万元

投资构成类别	工程费用	工程建设其他费用	预备费用	建设期利息	债券发行费用	铺底流动资金	合计
投资估算金额	10,091.26	700.00			10.09		10,801.35
占比	93.4%	6.5%			0.1%		100.00%

（二）资金筹措方案

1.本项目资金筹措 10,801.35 万元，地方政府债券资金筹措 10,091.26 万元，地方财政资金 710.09 万元。拟申请专项债券资金 10,091.26 万元。

表 4　项目资金筹措情况

金额单位: 人民币万元

资金来源类型	2026 年	合计	各类型占比
财政预算资金	710.09	710.09	6.6%
单位自有资金(特别国债)			
专项债券	10,091.26	10,091.26	93.4%

（三）项目实施安排

1.前期手续进度情况:

（1）敦煌市人民政府办公室于2025年12月14日下发了《敦煌市人民政府办公室关于印发敦煌市2026年度土地储备计划的通知》（敦政办发〔2025〕58号）；敦煌市人民政府于2025年12月16日下发了《敦煌市人民政府关于批准实施土地储备相关计划的批复》；

（2）敦煌市自然资源局与甘肃省民航机场集团有限公司签订了土地收回协议。

2.实施进度情况:

2022年4月敦煌市召开全市落地项目纾困赋能专项行动推进会，将甘肃省民航机场集团有限公司敦煌运营中心项目纳入敦煌市自行化解历史遗留问题工作任务；敦煌市自然资源局与甘肃省民航机场集团有限公司签订了土地收回协议。预期完成收储时间2026年，目前已完成前期准备工作，预期出让时间2026年至2031年。

（四）资金使用计划

结合项目实施计划，本项目 2026 年申请的专项债券拟全部用于支付土地收回款项，本项目年度资金使用计划详见下表:

表 5　项目用款计划

金额单位:人民币万元

项目总投资	以前年度用款金额	2026 年计划用款金额	以后年度计划用款金额
10,801.35		10000	801.35

四、项目收益与融资平衡情况

（一）项目预期收益

1.项目收益情况预估

（1）项目收入

本项目的收入主要为土地出让收入，参照敦煌市当地土地基准地价，考虑了地理位置、供地方式、土地用途等各方面因素，预计土地出让单价为562.00元/平方米，土地出让金共计16,567.00万元。因该土地在预测土地出让价格时，周边无相同或相似用途、相近区位地块近三年的真实成交案例作为参考依据，无法使用市场法测算出让价格；敦煌市自然资源部门公开发布了现行有效的基准地价及修正系数表。根据本项目实际情况，采用敦煌市基准地价对该项目进行收入预测。

表 6 项目收入计划表

金额单位：人民币万元

序号	计划出让时间	土地规划性质	拟出让土地面积	预测单价（元）	预测总收入(万元)
1	2026年				
2	2027年				
3	2028年				
4	2029年				
5	2030年				

6	2031年	住宿餐饮用地/其他商服用地	294,788.88㎡	562.00	16,567.00

（2）项目成本及税金

①上缴省级分成

根据《甘肃省财政厅关于全省国有土地使用权出让收入省市分成比例的通知》（甘财综〔2008〕3号）“从2007年起，省级财政按照市（州）国有土地使用权出让收入5%的比例分成。”本项目向省级财政计提5%的比例分成。

②农业土地开发资金

根据《甘肃省人民政府关于印发甘肃省用于农业土地开发的土地出让金使用管理办法的通知》（甘政发（2005）5号）农业土地开发资金是指省、市州、县市从土地出让金中按规定比例划出的专帐管理的资金。甘肃省用于农业土地开发的土地出让金比例按各县市土地出让平均纯收益的15%确定，敦煌市征收标准为30元/平方米。

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）、《甘肃省土地出让收益用于教育资金的计提使用管理办法》（甘财综（2016）86号），从2011年1月1日起，甘肃省各市州、县市区以当年实际缴入地方国库的土地供应收入，扣除当年相关支出项目作为计提教育资金的土地出让收益口径，严格按照10%的比例计提教育资金。

④保障性住房保障基金

根据《甘肃省廉租住房保障实施办法（2023 年）》（甘

政办发〔2023〕78 号），土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比，不得低于10%。本次按照10%计取。

⑤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基金有关事项的通知》（财综（2011）148号），为加大农田水利建设投入力度，加速改善农田水利的薄弱环节，需从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设，各省、自治区、直辖市、计划单列市所辖市、县（区），统一按照当年实际缴入地方国库的招标、拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地供应收入，扣除当年从地方国库中实际支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、保持被征地农民原有生活水平补贴支出、支付破产或改制企业职工安置费支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，作为计提农田水利建设资金的土地出让收益口径，严格按照10%的比例计提农田水利建设资金。

以上费用具体明细如下:

序号	政策性计提项目	计提金额(万元)	计提标准
1	省分成计提比例	828.35	土地出让收入*5%
2	农业土地开发资金	132.65	土地面积*敦煌市土地平均收益（30 元/平方米）*15%
3	教育资金	576.56	(土地出让收入-土地收储成本）*10%
4	保障性住房保障基金	576.56	(土地出让收入-土地收储成本）*10%
5	农田水利建设资金	576.56	(土地出让收入-土地收储成本）*10%

6	合计	2,690.70	

2.融资成本

表 7 项目专项债券融资还本付息汇总表

金额单位：人民币万元

融资年份	融资期限（年）	融资金额	利率	应付利息	本息合计
2026 年	5 年	10,091.26	2.30%	1,160.50	11,251.76

（二）融资收益平衡情况

根据实施单位运营期预期收入和成本费用预测情况说明，在对本项目运营期预期收入和成本费用预测的基础上，对债券存续期的现金流量进行了模拟测算。根据测算结果，本项目债券存续期内还本付息资金充足。

该项目土地出让收益为 16,567.00 万元，成本 2,690.70 万元，可还款金额为 13,876.30 万元，本期拟发行债券 10000 万元，后期发行 91.26 万元，还本付息合计为 11,251.76 万元，项目收益对融资本息的覆盖倍数为 1.23 倍。

表 8 项目还本付息表

金额单位：人民币万元

年度	借贷本息支付			土地相关收益（可还款金额）
	本金	利息	本息合计	
2026 年				13,876.30
2027 年		232.10	232.10	
2028 年		232.10	232.10	
2029 年		232.10	232.10	
2030 年		232.10	232.10	
2031 年	10,091.26	232.10	10,323.36	
合计	**10,091.26**	**1,160.50**	**11,251.76**	
本息覆盖倍数	**1.23**			

五、土地储备整理实施方案

（一）工作目标

1.完成地块征收补偿、拆除清理、土地平整及基础设施配套，达到“净地”出让标准。

2.确保土地权属清晰无纠纷，满足土地储备项目开发需求。

3.控制整理成本，合理规划工期，6个月内完成土地交付。

（二）实施内容与步骤

1.前期准备阶段（已完成）

（1）权属调查与确权：核查地块范围内土地及地上物权属（如涉及居民区拆迁需入户调查）。联系敦煌市不动产登记事务中心调取地籍档案。

（2）风险评估：项目已完成征地拆迁工作，符合地块社会稳定风险评估相关要求。环境影响评价（住宿餐饮用地需符合《敦煌市生态保护要求》）。

（3）审批手续：取得敦煌市政府用地批复、规划条件通知书。

2.征收补偿阶段（已完成）

（1）补偿方案：该项目地块已完成土地征收补偿环节工作任务。

（2）签订协议：与产权人签订补偿协议，支付补偿款。

（3）拆迁清理：拆除地上建筑物、清除垃圾、迁移管线（如水、电、通信）。

3.土地整理阶段（1个月）

（1）工程内容：场地平整（填方/挖方，坡度处理）。

（2）基础设施配套建设包括：道路：连接三危路的临时通道；水电：预埋供水管、电缆沟；排水：建设雨水排放系统（避免影响周边居民区）。

（3）生态措施：表层土保护、防尘网覆盖（敦煌风沙较大）。

4.验收与入库（1个月）

（1）联合验收：由自然资源局、土地储备中心现场验收，出具《土地整理合格证明》。

（2）移交入库：办理国有建设用地移交手续，纳入敦煌市土地储备库。

（三）进度计划

1.土地整理：2026年5月-9月，基础设施完工。

2.验收入库：2026年12月，取得验收报告，移交地块。

（四）保障措施

1.组织保障：敦煌市土地储备中心成立专项工作组。

2.风险防控：预防拆迁纠纷、资金链断裂等风险。

3.拆迁矛盾：联合相关镇政府协调化解。

六、专项债券管理

（一）债券资金概况

项目合计发行专项债券10,091.26万元，本期拟发行10000万元，债券发行期限5年。债券利率按照甘肃省财政厅专项债券测算指导利率，7年以下为2.30%测算，债券存

续期内每年支付债券利息，到期一次性偿还本金，债券发行费用率 0.10%。

（二）债券资金管理

在资金平衡报告中预测的项目相关收益可专项用于偿还对应的专项债券本金和利息，项目实施单位和项目主管单位将根据项目专项债券余额和期限合理预计还本付息并做好资金预算安排，按照还本付息计划及时将还本付息资金上缴财政。

（三）职责分工

敦煌市财政局负责按照专项债务管理规定，组织做好信息公开等工作。负责组织项目专项债券发行工作。负责组织项目专项债券还本付息。财政部门应组织建立相应的资产登记和统计报告制度，会同主管部门、项目单位加强专项债券项目管理。

敦煌市自然资源局负责督促指导项目单位做好项目专项债券发行准备工作和信息公开有关工作。负责对项目实施、资金使用和还本付息进行监督，指导项目单位加快项目建设、规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。合理评估发行项目专项债券对应项目风险并组织风险应对工作。负责编制项目专项债券还本付息年度预算，组织督促项目单位及时缴交还本付息资金，确保债券还本付息不出任何风险。项目主管部门、项目单位应当认真履行项目建设、运营、维护责任，保障项目如期实施，确保项目收益与融资平衡。

敦煌市土地储备中心负责按照债券发行组织等统一安排，研究制定专项债券项目融资平衡方案，及时提供项目专项债券发行和信息公开有关项目信息。负责项目建设、运营管理，规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度。负责分析预测发行项目专项债券对应项目风险并提出应对措施。负责落实债券还本付息资金来源，按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入和专项收入。

七、项目风险控制

（一）潜在风险及控制措施

1.影响项目实施进度的风险及控制措施

风险可能：土地储备项目涉及工作周期较长，流程较为繁琐，项目推进工作中可能由于客观原因或不可抗力因素，出现进度延误、储备成本增加等情况，从而导致项目开展不能按照预期及时推进或部分受阻，带来一定的项目实施风险。

控制措施：针对该风险，项目实施单位将妥善安排项目实施进度，提前计划项目推进步骤，降低主客观原因造成项目实施风险的可能性。

2.影响项目收益的风险及控制措施

风险可能：在本次债券存续期内.如果国家政策法规、行业发展或市场环境变化等不可控因素对土地出让产生负面影响，本次债券对应土地出让收益的实现可能受到一定的影响，从而影响本次债券本息的按时偿付。

控制措施：针对该风险，项目实施单位要严格按照《地方政府专项债券预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》(财预〔2017〕62号）的规定，将专项债券收入、支出、还本、付息等纳入政府性基金预算管理，储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现时，通过发行新一期专项债券进行周转偿还。

3.影响融资平衡结果的风险及控制措施

风险可能：本期土地储备专项债券存续期内，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。

控制措施：土地储备项目相关责任单位加强对经费的管理，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。

（二）还款保障措施

按照《国务院办公厅关于印发地方政府债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发＜地方政府专项债务预算管理办法＞的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时向上级财政缴纳本级应承担的还本付息资金。如偿债出现困难，将通过调减投资计

划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向上级财政缴纳专项债券还本付息资金的，上级财政采取适当方式扣回。

八、事前绩效评估

（一）评估对象

1.项目名称：甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目；

2.主管单位：敦煌市自然资源局；

3.实施单位：敦煌市土地储备中心；

4.项目绩效目标：于2026年10月完成甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目土地的收储工作。通过土地出让可显著增加国有土地出让收入，为地方财政提供资金来源。本项目绩效目标详见附件1《甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目支出绩效目标表》。

5.项目资金总额：本项目需筹措资金10,801.35万元，申请政府专项债券资金10,091.26万元，占总投资的93.4%，地方财政资金710.09万，占总投资的6.6%。

6.项目概况：

甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目位于敦煌市敦月公路西侧、110千伏变电站北侧，收储面积294,788.88平方米。

预期完成收储时间2026年，预期出让时间2026年至2031年。

（二）评估方式和方法（评估表）

5.评估程序

(1)组建评估工作组

项目单位合理组建项目评估工作组，评估工作组人员要求涵盖本项目所实施的所有专业，同时包括财务专业人员。

(2)资料收集与审核

全面收集与被评估政策和项目有关的数据和资料，并进行审核与分析。

(3)现场与非现场评估

根据前步骤收集到的资料和掌握的项目信息，采取现场与非现场的方式开展评估工作。

(4)综合评估

评估组在现场与非现场评估的基础上，选择合适的评估方法，对照评估方案中的内容，对政策和项目立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性等情况进行综合评判。

(5)评估报告编制

按照规定的文本格式和要求撰写绩效评估报告，作为申请政策和项目专项债券的必要条件。

6.评估方法

事前评估的方法包括成本效益分析法、对比分析法、因素分析法、公众评判法、文献分析法等。

7.评估方式

评估的具体实施根据评价指标及评估工作要求，对具体评估内容和不同环节，可以采用以下评估方式。

⑴跟踪考查

从实施的评估方法来看，业务管理部门的日常管理数据收集比较齐全，可以充分利用单位资料，结合项目单位的日常考查，并作为对项目评估的依据之一。

⑵现场考查

根据评估指标及评估工作要求，到评估现场采取勘察、询查、复核等方式收集、整理数据和资料，包括评估对象的基本情况、专项债资金使用情况、评估指标体系需要的相关资料等。根据基础资料，核实数据的全面性、真实性及指标口径的一致性，并对所掌握的有关信息资料采用相关方法进行分类、整理和分析，根据评估标准进行打分。

⑶评估工作组与专家相结合评价

对事前绩效评估工作专业性较强的内容，在评估工作过程中，采用以评估工作组，与聘请有关专家和具有相应资质的中介机构进行评价相结合的方式，分别对相关技术指标进行现场测试、检验和考查。

8.债券项目事前绩效评估指标体系

绩效评估指标体系是整个绩效评估工作的重点。建立行之有效的绩效评估指标体系，不仅要满足评价工作的要求，还要具有一定的科学性、普遍性和可操作性。

根据项目特点确定绩效目标，在绩效评估指标的设计上个性指标与共性指标相结合。结合项目的具体情况和管理要求，确定事前绩效评估指标体系。

（三）评估内容

1.项目实施的必要性、公益性、收益性

(1)项目实施具有很强的必要性

①土储项目的实施是对土地资产进行管理的重要措施。

相关部门应该根据社会经济的发展需求，结合本区内城市总规划的要求，来制定年度性的土地收储计划，要做到有重点、有步骤的出让土地，以保证国民经济的顺利发展，稳定社会秩序。

②土储项目的实施是防止国有资产流失的主要手段

目前城市的国有存量土地、旧城改造所需的建设用地以及城市中农村及城郊结合的集体土地是各级政府收储工作的主要职责，也是土地收储的主要对象。这些土地在开发前的整体利用率不高，尤其是城乡结合地点，人口混杂，土地归属权也比较混乱：有的是农用地、有的是宅基地、还有的是国有土地。随着目前城市基础设施和道路的不断完善，这一地段的土地价值也有很大提高。因此，政府部门要将这一地段的地权进行整合，依法实施收储计划，并签订合理的收储协议，属于国有土地的收回，属于集体用地的进行报批转用，制定不同种类的土地价格，并予以公告。最后将土地分类整理，按照国家有关制度进行有偿出让，国家对于土地实现了直接调控避免了不法开发商的投机之举，有效保护了国有资产。

(2)项目实施具有明显的公益性

土地是经济发展的重要资源。政府储备土地可以为经济发展提供必要的空间。在城市化进程中，政府可以通过储备土地来调整土地利用结构，推动城市扩张和产业发展。同时，储备土地还可以为政府提供调控房地产市场的手段，防止市场出现过热或过冷的情况。城市规划需要土地资源的支持。政府储备土地可以更好地实施城市规划，满足城市发展的需求。通过储备土地，政府可以确保在城市发展过程中有充足的土地资源，为城市的可持续发展提供支持。

⑶项目实施具有一定的收益性

本项目拟发行专项债券 10,091.26 万元，债券存续期 5 年本息和为 11,251.76 万元。经测算，项目债券存续期内产生的可用于付息还本的预期净收益总额为 13,876.30 万元，项目对本息和的覆盖倍数为 1.23 倍，说明本项目收益可以覆盖专项债券，具有一定的收益性。

2.项目建设投资合规性与项目成熟度

⑴投资合规性

敦煌市人民政府办公室于 2025 年 12 月 14 日下发了《敦煌市人民政府办公室关于印发敦煌市 2026 年度土地储备计划的通知》（敦政办发〔2025〕58 号），下达了 2026 年度敦煌市土地储备计划。敦煌市人民政府于 2025 年 12 月 16 日下发了《敦煌市人民政府关于批准实施土地储备相关计划的批复》，同意实施 2026 年土地储备计划。本项目已列入上述敦煌市 2026 年新增土地储备项目计划中，敦煌市自然

资源局与甘肃省民航机场集团有限公司签订了土地回购协议。

本项目为新增土地储备项目，项目性质符合《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）关于地方政府专项债券的支持领域和方向。

⑵项目成熟度

项目计划实施期为2026年，本项目应按以下几个阶段进行实施:

①项目准备阶段：结合本地区实际情况制定土地储备计划，明确地块范围;

②项目实施阶段：对收回土地进行评估、对收购价格进行集体决策、签订土地收回协议、对土地收回价格进行公示等;

③项目完成阶段：完成土地收回工作。

截至2026年8月31日，本项目已与相关企业签订土地收回协议，项目具有一定的成熟度。

3.项目资金来源和到位可行性

⑴项目资金来源

本项目需筹措资金10,801.35万元，申请政府专项债券资金10,091.26万元，占总投资的93.4%，地方财政资金710.09万，占总投资的6.6%。

⑵项目资金到位可行性

本项目不涉及其他到位资金。通过对本项目收益和融资自求平衡的分析，在专项债券存续期内，本项目预期净收益能够合理保障偿还融资本金和利息，可实现项目收益融资自求平衡，符合中共中央办公厅国务院办公厅《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）中“专项债券必须用于有一定收益的重大项目，融资规模要保持与项目收益相平衡”、“地方政府、项目单位和金融机构加强对重大项目融资论证和风险评估，充分论证项目预期收益和融资期限及还本付息的匹配度，合理编制项目预期收益与融资平衡方案，反映项目全生命周期和年度收支平衡情况，使项目预期收益覆盖专项债券及市场化融资本息”的规定。项目在专项债券投资方向、专项债券收益与融资平衡方面均符合政策规定，专项债券资金可获得性较强。

4.项目收入、成本、收益预测合理性

通过参考敦煌市近两年相似类型土地交易价格等数据，对本项目的收入、成本、收益进行了测算，未发现项目预测收益的依据存在明显不合理之处，也未发现预测收益的数据存在明显偏差。

5.债券资金需求合理性

本项目需筹措资金10,801.35万元，申请政府专项债券资金10,091.26万元，地方财政资金710.09万。截至2026年8月31日，本项目已与相关企业签订土地收回协议，项目具有一定的成熟度。根据项目资金来源结构和进度安排判断，本项目

可在建设期内全部形成实物工作量和有效支出，项目单位申请的债券资金需求较为合理。

7.绩效目标合理性

本项目绩效目标详见附件1《甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目支出绩效目标表》。项目绩效目标具体评价内容如下:

⑴绩效目标和指标内容设置指向明确

项目目标旨在通过项目实施，于2026年10月完成甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目土地的回购工作。通过土地出让显著增加国有土地出让收入，为地方财政提供资金来源。

⑵绩效目标和指标内容设置完整细化，定量与定性评价相结合

绩效目标和指标从项目决策、项目管理、项目产出、项目效益四大方面设置，并从数量、质量、时效、成本以及经济效益、社会效益、可持续影响、满意度等方面进行了细化，达到了定量与定性评价相结合，指标解释、评价要点详细，评价可操作性较强。

⑶绩效目标和指标内容设置合理可行

项目投资总额与绩效目标相匹配，绩效目标和指标设置符合客观事实和项目特征，在设定的项目期限内应能够如期实现，不存在目标设立过高或过低的情形。

总体来看，本项目绩效目标和指标设置与评价对象密切相关，指标内涵明确，具体、可衡量。全面反映了项目决策、

项目和资金管理、产出和效益；重点反映了专项债债券项目的产出数量、质量、时效、成本，还包括经济效益、社会效益、可持续影响、服务对象满意度等绩效指标。

8.其他需要说明事项

无

（四）评估结论

总体结论

本项目属于年度政府专项债券支持的范围和领域，项目的实施具有充分的必要性；项目属于具有一定的收益，已履行了部分前期审批程序，投资依法合规，政策风险可控，项目具备一定成熟度；项目资金来源明确，债券资金需求合理；项目收入、成本、收益预测较为合理，偿债计划可行，偿债风险较低；项目绩效目标和指标设置明确、完整、合理可行。

附件 1

甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目支出绩效目标表

<table>
<tr><td colspan="2">项目名称</td><td colspan="5">甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目</td></tr>
<tr><td colspan="2">主管部门</td><td colspan="3">敦煌市自然资源局</td><td>实施单位</td><td>敦煌市土地储备中心</td></tr>
<tr><td colspan="2">项目属性</td><td>新增项目</td><td colspan="2">项目实施期</td><td colspan="2">2026 年</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="3">项目资金（万元）</td><td colspan="3">项目资金总额(万元)：</td><td colspan="2">10,801.35</td></tr>
<tr><td colspan="3">其中：地方自筹(万元)</td><td colspan="2">710.09</td></tr>
<tr><td colspan="3">专项债券(万元)</td><td colspan="2">10,091.26</td></tr>
<tr><td>总体目标</td><td colspan="6">目标 1：于 2026 年 10 月完成甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目土地的收储工作。
目标 2：通过土地出让可显著增加国有土地出让收入，为地方财政提供资金来源。</td></tr>
<tr><td rowspan="2">绩效指标</td><td>一级指标</td><td>二级指标</td><td colspan="2">三级指标</td><td colspan="2">指标值</td></tr>
<tr><td>项目决</td><td>项目立项</td><td colspan="2">立项依据充分性</td><td colspan="2">项目立项符合相关政策。</td></tr>
</table>

	策		立项程序规范性	项目立项符合程序。
		前期工作	前期工作完成度	项目前期工作已完成。
		资金投入	预算编制科学性	预算内容及投资额与项目内容匹配，并符合专项债券相关要求。
	项目管理	资金管理	资金到位率	≥95%
			资金支付率	≥95%
			资金拨付进度	资金拨付与项目实施进度匹配。
			资金支付进度	资金支付与项目实施进度匹配。
			资金使用合规性	资金使用符合相关财务管理制度。
			专债资金使用合规性	按专债资金规定用途使用专债资金；按计划偿还专债本息。
		组织实施	管理制度执行有效性	管理制度健全，并能够遵守。
			项目质量可控性	按相应质量要求或标准，并能够执行。
			财务监控有效性	财务制度健全，并能够遵守。
	项目产出	产出数量	可收回土地面积	294788.88 平方米。
		产出质量	按相关要求完成土地回购	符合相关要求。
		产出时效	按项目实施计划时间	按时完成。
		产出成本	项目成本预算	合理，且未超预算。
	项目效益	经济效益	通过国有土地出让收入，为地方财政提供稳定资金来源。	增长程度较高。
		社会效益	通过项目的实施推动优化中心城区空间结构，稳步推进城市更新改造，加强城市治理，提升城市品质。不断提高广大人民群众的环境生活水平，加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。	提升程度较高。
绩效指标	项目效益	可持续影响	提升城市形象，加快城市各方面协调发展。	改善效果显著。
		满意度	群众满意度	≥95%