

2026 年第四批上海市政府专项债券

松江区佘山镇陈坊城中村

土地储备项目实施方案



目 录

第一章 项目概况	1
一、项目基本信息	1
二、项目地点	1
三、项目建设内容	4
四、项目投资情况	4
五、项目单位	5
六、项目主管部门	6
七、项目建设工期及运营模式	6
八、项目审批情况	7
九、项目投后管理	7
第二章 项目投资情况与资金筹措	9
一、编制依据及原则	9
二、估算范围	12
三、估算说明	12
四、建设内容及投资估算	16
五、资金筹措	19
六、组合融资	21
第三章 项目收入分析	22
一、项目专项收入分析	22
二、项目安排财政资金	23
三、项目运营期收入合计	23
第四章 项目运营支出分析	24
一、运营成本支出	24
二、财务费用支出	24
三、税费支出	25
四、其他支出	25
第五章 项目收益与融资平衡方案	27
一、项目现金流入分析	27

二、项目现金流出分析.....	29
三、项目收益与融资平衡分析.....	34
四、专项债券项目收支预算表.....	38
五、项目收益融资平衡评价结果.....	39
第六章 项目事前绩效评估情况.....	40
一、项目实施的必要性、公益性、收益性.....	40
二、项目投资合规性与项目成熟度.....	42
三、项目资金来源和到位可行性.....	43
四、项目收入、成本、收益预测合理性.....	44
五、债券资金需求合理性.....	45
六、项目偿债计划可行性和偿债风险点.....	46
七、绩效目标设定及合理性.....	47
八、项目事前绩效评估结果.....	49
第七章 项目风险控制.....	51
一、潜在风险.....	51
二、控制措施.....	52
第八章 还款保障情况.....	53
一、还款责任及保障.....	53
二、项目资产管理.....	54
三、项目还本付息资金对应的收入管理.....	54

第一章 项目概况

松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目总投资 128885 万元，资金来源为土地储备专项债券资金及财政资金，计划申请专项债券总额 100,000 万元，分三年发行：2026 年度预计发行 20,000 万元，其中市本级 10,000 万元，松江区 10,000 万元；2027 年度预计发行金额 40,000 万元，其中市本级 20,000 万元，松江区 20,000 万元；2028 年度预计发行 40,000 万元，其中市本级 20,000 万元，松江区 20,000 万元。各批次债权期限均为 5 年，预估票面利率 1.7%，债券存续期内按年支付利息，到期一次性偿还本金。

一、项目基本信息

项目全称为松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目。

二、项目地点

本项目所在区域位于上海市松江区佘山镇 G7SJ-0002 单元及松江区佘山镇集镇单元。整体四至范围：北至泗陈公路，南至环山路，西至细林路，东至兆浜浜和外青松公路。总用地面积约 22.32 公顷（约 334.77 亩）。位置示意图如下：



（一）松江区基本情况

松江区位于上海市西南部，历史文化悠久，有着“上海之根”的称呼。位于上海市西南部、黄浦江中上游，是长三角 G60 科创走廊策源地。区域总面积 604.64 平方公里，下辖 6 个街道、11 个镇，区人民政府驻地为园中路 1 号。截至 2025 年末，全区常住人口约 196 万人，户籍人口约 78 万人，松江新城常住人口 84.61 万人，新城综合能级位居上海五个新城前列。

2025 年，全区经济运行稳中有进、质效同步提升，地区生产总值同比增长 5.2%；规模以上工业属地产值 3708.1 亿元，规模以上工业企业 1765 家；规模以上服务业营业收入 1045 亿元，同比增长 25.3%；社会消费品零售总额 854.67

亿元，同比增长 11.8%；区级一般公共预算收入 208.79 亿元，同比增长 2.1%。产业体系持续优化，主导产业集聚度达 77.5%，科技创新能力稳步增强，全社会研发经费投入强度 6.39%，高新技术企业 2638 家。

（二）松江区政府性基金收支基本情况

2024 年，松江区政府性基金预算收入实现 92.32 亿元，加上市对区结算净补助收入 15.54 亿元，动用历年结余 58.92 亿元，新增地方政府专项债务收入 0.80 亿元，再融资专项债务收入 22.00 亿元，合计当年政府性基金预算收入总量为 189.58 亿元。2024 年全区政府性基金预算支出完成 126.79 亿元，政府专项债务还本支出 22.00 亿元，调出至一般公共预算 40.00 亿元，收支相抵当年结余 0.79 亿元。

2025 年，松江区政府性基金预算收入实现 75.44 亿元，加上市对区结算净补助收入 8.63 亿元，动用历年结余 3.14 亿元，新增地方政府专项债务收入 9.70 亿元，再融资专项债务收入 4.20 亿元，合计当年政府性基金预算收入总量为 101.11 亿元。2025 年全区政府性基金预算支出完成 83.68 亿元，政府专项债务还本支出 7.20 亿元，调出至一般公共预算 8.00 亿元，结转下年支出 2.23 亿元，当年收支平衡。

2026 年，松江区政府性基金预算收入 91.24 亿元（其中，国有土地出让收入 84.60 亿元），减去市级收入上解 2.55 亿元，专项债务转贷收入 13.00 亿元，动用历年结余资金收入 1.92 亿元，全年可实现政府性基金收入总量 103.61 亿元。

全区政府性基金预算支出安排 93.71 亿元，专项债务还本支出 9.90 亿元。当年政府性基金预算收支平衡。

三、项目建设内容

本项目拟对上海市松江区佘山镇 G7SJ-0002 单元及松江区佘山镇集镇单元 06-01、06-03、06-04、06-05、06-06、18-01、18-02、19-01、19-04、17-05、4-C-02、4-C-03、4-C-04、4-D-04、03-01、3-B-11、3-B-12、4-D-05 等 18 个地块进行土地收储以及储备范围内的规划河道和规划道路。具体储备范围和面积以规划部门划定的红线并经测绘部门勘测定界确定后为准。根据上海市规划和自然资源局审批，本项目列入松江区土地储备计划，计划收储面积 223,136.42 平方米，规划出让面积 115,558.64 平方米，规划用地性质为商品住宅。

四、项目投资情况

本项目总投资 128,885 万元，包含征收集体土地补偿、相关税费、被征地人员就业和社会保障、居住房屋补偿、安置房源差价、间接费、开发成本、其他成本(管理性支出与不可预见费)等，项目分年投资计划如下表：

表 1 项目分年投资计划表

单位：万元

年度	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	合计
项目投资计划	20,000	46,756	50,105	10,239	1,785				128,885

从资金来源看，计划使用财政安排资金 28,885 万元，占比 22.41%；专项债券资金 100,000 万元，占比 77.59%；除以上列示资金来源外，本项目无其他融资计划。

五、项目单位

本项目专项债券申请单位（以下简称项目单位）为上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）、上海市松江区土地储备和土地整理中心和上海市松江区佘山镇人民政府，项目单位基本信息如下表：

表 1-1 项目单位基本信息一览表

单位名称	上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）		
法定代表人	胡进	成立日期	2016 年 7 月 15 日
注册资本	292 万元	营业期限	2028 年 9 月 24 日
统一社会信用代码	12310000425200833G		
经营范围	主要承担本市土地收购、储备、前期开发管理等事务性工作，协助建立土地整备机制，对城市更新单元内土地进行统筹整合、产权归集，配合开展土地储备和整备成本认定等职能。		
单位类型	事业单位		
股东及持股比例 （项目单位为企业的填报）			

表 1-2 项目单位基本信息一览表

单位名称	上海市松江区土地储备和土地整理中心		
法定代表人	杨红	成立日期	2008 年 6 月 19 日
注册资本	50 万元	营业期限	2031 年 3 月 9 日
统一社会信用代码	12310117679304974G		
经营范围	编制土地储备专项规划和土地储备计划，并依法实施土地前期开发；负责全区土地整理复垦的中长期规划和年度计划的		

	编制，实施土地整理复垦；负责全区建设用地全生命周期监管；承担国土综合整治规划编制和土地整备工作等。
单位类型	事业单位
股东及持股比例 (项目单位为企业的填报)	

表 1-3 项目单位基本信息一览表

单位名称	上海市松江区佘山镇人民政府		
法定代表人		成立日期	
注册资本	-	营业期限	无固定期限
统一社会信用代码	113101170024735300		
经营范围	-		
单位类型	机关单位		
股东及持股比例 (项目单位为企业的填报)			

上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）、上海市松江区土地储备和土地整理中心是依法设立并有效存续的事业单位，上海市松江区佘山镇人民政府是依法设立并有效存续的机关单位，具备建设本项目的主体资格。

六、项目主管部门

本项目主管部门为上海市规划和自然资源局，统一社会信用代码113100000024251090；上海市松江区规划和自然资源局，统一社会信用代码11310117679376038D。

七、项目建设的工期及运营模式

项目资产类型为土地，计划收储面积223,136.42平方米

，规划出让面积115,558.64平方米，预估价值238,040.85万元。

本项目由上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）和上海市松江区土地储备和土地整理中心联合收储，按照上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）50%、上海市松江区土地储备和土地整理中心50%投资比例设定。

本项目总投资 128,885 万元，预计可实现土地出让收入 238,040.85 万元，提取市级轨道交通基金 5%后，市级、区级各分享 50%土地出让金收入分别为 113,069.41 万元。项目将陆续开展土地勘测、办理储备用地拟文及土地使用权收回手续、制定征收补偿方案及开展征地房屋补偿等工作，预计在 2033 年可完成土地出让。

八、项目审批情况

2026 年 3 月 23 日，上海市规划和自然资源局审议通过《上海市 2026 年度市级土地储备计划》（沪规划资源用〔2026〕96 号），本项目被列入上海市 2026 年度土地储备计划；2026 年 8 月 19 日，经市规划委员会土地储备专项协调工作会议审定通过《上海市 2026 年度市级土地储备计划调整的通知》（沪规划资源用〔2026〕250 号），同意本项目储备范围调整。

2026 年 4 月 9 日，上海市松江区人民政府审议通过《松江区 2026 年度土地储备计划》（沪松府〔2026〕46 号），本项目被列入松江区 2026 年度土地储备计划；2026 年 9 月

3 日，上海市松江区人民政府审议通过《松江区 2026 年度土地储备计划调整方案的批复》（沪松府〔2026〕95 号），同意本项目储备范围调整。综上所述，该项目已获市、区两级政府批准实施，项目实施投资具备合规性。

九、项目投后管理

（一）项目收入归集

项目收入由市、区二级财政收取，缴入土地出让金专户管理。

（二）债务本息偿还

项目单位、项目主管部门负责组织开展本项目储备地块的土地供应、出让实施相关工作。市、区二级财政收到土地出让金收益后，组织归还到期的应付债券本金利息等。

（三）资产登记管理

本项目形成资产性质为经营性国有资产，登记在上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）、上海市松江区土地储备和土地整理中心名下。在专项债券存续期内，严禁将本项目形成资产违规转让至其他单位或用于任何方式的担保，也不得违规将项目经营权、收益权进行处置或用于担保。相关国有资产监督管理部门做好资产监督管理工作。

第二章 项目投资情况与资金筹措

一、编制依据及原则

本项目已经上海市规划和自然资源局审批，列入松江区土地储备计划，项目投资具备合规性，项目成熟度较高。本项目投资估算的主要文件依据包括：

1.1 规划依据

- 1) 《中华人民共和国城乡规划法》(2019年修正);
- 2) 《中华人民共和国土地管理法》(2019年修正);
- 3) 《城市规划编制办法》(建设部令第146号2006年);
- 4) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021年) ;
- 5) 《上海城乡规划条例》(2011年);
- 6) 《城市用地分类与规划建设标准》(GB50137-2011);
- 7) 《中华人民共和国民法典》(2021);
- 8) 《中华人民共和国城市房地产管理法》(2020);
- 9) 《国有土地上房屋征收与补偿条例》;
- 10) 《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》;
- 11) 《招标投标挂牌出让国有建设用地使用权规定》(自然资源部令第39号) ;
- 12) 《协议出让国有土地使用权规定》(自然资源部令第21号) ;

13)《土地利用年度计划管理办法》（自然资源部令第66号）；

14)《国有土地上房屋征收评估办法》（建房〔2011〕77号）。

1.2 法律法规和政策文件

1)《财政部关于印发<土地储备资金会计核算办法（试行）>的通知》（财会〔2008〕10号）；

2)《财政部自然资源部关于印发<土地储备资金财务管理办法>的通知》（财综〔2018〕8号）；

3)《自然资源部办公厅关于印发<国有建设用地使用权出让价格评估技术规范>的通知》（国土资厅发〔2018〕4号）；

4)《自然资源部办公厅关于进一步规范储备土地抵押融资加快批而未供土地处置有关问题的通知》（自然资办发〔2019〕3号）；

5)《财政部自然资源部关于印发<土地储备项目预算管理办法（试行）>的通知》（财预〔2019〕89号）；

6)《自然资源部办公厅关于运用土地储备监测监管系统进一步规范土地储备监管工作的通知》（自然资办函〔2019〕2226号）；

7)《自然资源部关于印发<土地征收成片开发标准（试行）>的通知》（自然资规〔2020〕5号）；

8)《关于规范国有产业用地综合价值评估和国有产业用地上房屋征收评估工作的指导意见》（沪规划资源产〔2024〕480号）；

9)《上海市国有土地上非居住房屋征收停业停产损失补偿办法》（沪房规范〔2025〕2号）；

本项目编制原则：

2.1 坚持规划引领

土地储备方案的编制是土地资源管理和城市规划实施的重要环节，土地储备方案必须符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划（包括土地利用总体规划、城市总体规划等）等相关规划，确保土地储备活动与国家和地方的发展战略相一致，并充分发挥规划导控作用，通过规划控制储备土地的用途、规模、布局和开发时序，锚固土地储备对区域发展的要素保障和支撑作用。

2.2 坚持高效协同

方案编制工作坚持“政府主导、部门协同”的基本原则，实行土地部门牵头、各相关部门（包括规划、财政、环保等部门）分工配合的高效管理体制，建立健全土地储备工作协调机制，加强各主体之间的工作衔接与沟通合作。

2.3 坚持规范合理

方案编制严格遵循最新的法律法规、政策规章、标准规范（如《土地管理法》《土地储备管理办法》），合理确定

土地储备的规模和区位，以及前期开发的范围和内容，客观反映当地经济社会发展水平、土地市场需求、财政承受能力、利益相关方诉求等，确保土地储备能够满足城市发展的实际需要，为后续开发创造良好条件。

2.4坚持统筹兼顾

案编制工作合理确定土地储备收益分配方案，体现公共利益优先的原则，并兼顾各方利益，确保土地增值收益得到公平合理的分配，促进城市发展和公共服务水平的提升。方案编制兼顾社会效益、经济效益和生态效益，确保土地资源的高效利用和可持续发展。

二、估算范围

本项目收储成本范围为土地从筹备至入库全过程所发生的全部费用，包括土地取得费、土地开发费、其他费等。土地取得费包括征收集体、国有土地补偿、相关税费等；土地开发费包括非住宅项目水电气接入工程费、其他开发费用等；其他费包括管理性支出费、不可预见费等。

三、估算说明

上海市松江区佘山镇G7SJ-0002 单元及松江区佘山镇集镇单元（松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目）投资估算使用的主要测算标准。包括但不限于：

1.土地取得成本

土地取得成本，是指征收、收购、优先购买或收回土地

需要支付的土地价款或征地和拆迁补偿费用。主要包括居住房屋补偿费用、居非兼用房屋补偿费用、非居住房屋补偿费用、其他产权补偿费用、征收集体土地补偿（仅征用集体土地）、被征地人员就业和社会保障（仅征用集体土地）、安置房源差价（仅征用集体土地）等。

土地取得过程中，涉及建设用地动迁协议补偿的，可分国有和集体，均按属地现行国有土地上居住、非居住及集体土地上居住、非居住等动迁协议搬迁补偿方案执行。

项目范围内已经签约的企业和居住房屋，按签约金额计入土地取得成本中，未签约的企业和居住房屋，按街道提供的预估金额计入土地取得成本。

2.土地开发成本

土地开发成本是征收、收购、优先购买或收回土地后进行必要的前期开发费用，主要包括非住宅项目水电气接入工程费和其他必要的开发费用。

非住宅项目水电气接入工程费按《水电气接入工程费纳入土地储备成本操作办法》标准：商办类430元/平方米，重工业481元/平方米，一般工业439元/平方米，公共事业及其他393元/平方米,标准均值为436元/平方米。

本项目属于公用事业及其他，按393元/平方米估算。

其他必要的开发费用，是指基础设施建设及场地平整、管线调查费、管线改接及地上管线迁移费、临时围墙砌筑、

绿化搬迁费、水系填埋、土壤污染状况调查评估相关费用均根据区域平均水平结合现状估算。

3.资金成本

资金成本，是指市、区两级土地储备机构融资发生的土地储备存量贷款的利息支出。结合本市土地储备项目实际情况，仅指存量贷款利息及相关费用，专项债券的利息支出计入项目成本。市、区两级土地储备机构发生的资金成本由市、区两级各自承担。

4.其他成本

其他成本，是指服务于土地储备工作的其他相关费用，主要包括征收（协商搬迁）委托服务费、第三方服务费用、场地清理和管护费用和管理性支出等。

（1）征收（协商搬迁）委托服务费

征收（协商搬迁）委托服务费，是指政府部门委托征收事务所对居住、居非兼用、非住房房屋实施征收（协商搬迁）全过程服务所支付的劳务费用，按照国家规定、相关行业收费标准与规定，结合市场公开择优原则确定。

（2）第三方服务费用

第三方服务费用包括评估费、搬场费、可行性研究报告或投资估算报告编制费、社会风险评估费、信息系统服务费、财务监理费、施工监理费、招标代理费、房屋测绘费、成片开发方案编制费（仅征用集体土地）、地籍调查及勘测定界费（仅土地储备范围定界）以及其他与土地储备有关的第三

方费用等。上述费用按照国家规定、相关行业收费标准与规定，结合市场公开择优原则确定。

（3）场地清理和管护费用

场地清理费用包括房屋拆除及垃圾清运、地上管线（含必要的封堵和水电煤的拆表）搬迁、绿化迁移和土壤污染状况调查评估等相关费用。

管护费用包括临时围墙筑砌、场地看护费（含人防、技防和门窗封堵）等。上述费用按照国家、本市以及相关行业标准与规定结合市场公开择优原则确定。

（4）财务费用

财务费用是指储备实施管理部门（包括旧改办或指挥部、街镇及征收中心等）各级账户产生的存款利息收入及手续费等，作为储备成本的抵扣项。另外，市、区两级土地储备机构到账的财政资金产生的存款利息收入不作为储备成本的抵扣项。

（5）管理性支出

管理性支出，是指储备实施管理部门为开展土地储备工作所发生管理性开支，主要为办公费、办公场地租用及修缮费、外聘人员聘用费、差旅交通费、食堂伙食费、临时设施费、宣传制作费、设备购置费、网络通讯费、水电费、办公场地物业管理费以及其他与收储工作有关的管理性开支。具体开支内容和标准参照《基本建设项目建设成本管理规定》（财建〔2016〕504号）执行。

四、建设内容及投资估算

本项目总投资128,885万元，项目投资费用估算明细如下

:

表 2-1 项目投资估算总表

单位: 万元

序号	建设内容	总金额
1	土地取得成本	110734
2	土地开发成本	6105
3	资金成本	4981
4	其他成本	3858
5	不可预计费	3207
总计		128,885

表 2-2 项目投资估算总表

单位: 万元

序号	科目	单位	单价	数量	总价
一	土地取得成本				110734
1	征收集体土地补偿				5420
1.1	征地土地补偿费	元/平方米	156.75	195452.49	3064
1.2	征地青苗补偿费	元/平方米	4.95	69913.2	35
1.3	征地财物补偿	万元/亩	8.00	290.2	2321
2	相关税费				2043
2.1	耕地占用税	元/平方米	46	109362.9	503

序号	科目	单位	单价	数量	总价
2.2	耕地开垦费	元/平方米	120	71719.7	861
2.3	森林植被恢复费	元/平方米	540	6784.3	366
			360	253.4	9
			180	16897.5	304
3	被征地人员就业和社会保障	元/人	80716.24	354	2857
4	集体土地上居住房屋补偿			35656	15696
5	安置房源差价（居民征收补偿安置费）			48532	60723
5.1	已安置			5673	3292
5.2	未安置	元/平方米	13400.00	42858.7	57431
6	集体土地上非居住房屋补偿			40497	6408
7	征收国有土地居住房屋补偿			2613	6687
8	征收国有土地非居住房屋补偿			8506	10900
二	土地开发成本				6105
2.1	非住宅项目水电气接入工程费				1960
2.1.1	公用事业及其他			49797	1960
2.2	前期开发费用				4146
2.2.1	管线调查费	元/平方米	5.00	111397.43	56
2.2.2	管线改接及地上管线迁移费	万元/亩	16	167.1	2674
2.2.3	临时围墙砌筑	元/米	1000	4535	454
2.2.4	绿化搬迁费	万元/亩	2	335	670
2.2.5	水系填埋	元/平方米	1000.00	2419.30	242

序号	科目	单位	单价	数量	总价
2.2.6	土壤污染状况调查评估相关费用	元/亩	4000.00	128.36	51
三	资金成本				4981
四	其他成本				3858
4.1	征收委托服务费			87270.5	394
4.1.1	征收委托服务费（国有拆迁服务费）	元/平方米	108	11118.29	120
4.1.2	征收委托服务费（集体拆迁服务费）	元/平方米	36	76152.21	274
4.2	第三方服务费用				589
4.2.1	实施方案编制费				25
4.2.2	征地社会风险评估报告				50
4.2.3	地籍调查及勘测定界				23
4.2.4	评估费	元/平方米	24	87270.5	209
4.2.5	法律服务费				45
4.2.6	财务监理费				32
4.2.7	成片开发编制费				7
4.2.8	房屋测绘费		1.74	87270.5	15
4.2.9	施工监理费				145
4.2.10	招标代理费				27
4.2.11	其他第三方服务费用				9.9
4.3	场地清理和管护费用				2490
4.3.1	房屋拆除及清理费用	元/平方米	250	87271	2182
4.3.2	场地看护	元/亩	9200.00	335	308

序号	科目	单位	单价	数量	总价
4.4	管理性支出				384
4.4.1	市级储备机构管理性支出				192
	区级储备机构管理性支出				192
五	不可预计费				3206
总计					128885

五、资金筹措

本项目总投资估算128,885万元，从资金来源看，计划使用财政安排资金28,885万元，占比22.41%；专项债券资金100,000万元，占比77.59%。除以上列示资金来源外，本项目无其他融资计划。财政安排资金、专项债券资金二者合计128,885万元，占比100%，符合国务院关于项目资本金比例的要求。项目资本金按照项目建设进度分年度到位。

分年度筹措计划如下：

表 2-3 项目分年度资金筹措计划表

单位：万元

资金来源类型	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	合计	各类型占比
财政安排资金	0	6,756	10,105	10,239	1,785	28885	22.41%
单位自有资金							
专项债券	20000	40000	40000			100000	77.59%
其中：用作项目资本金							
银行贷款							
其他市场化融资							
其他来源资金							
合计	20000	46756	50105	10239	1785	128885	
分年度占比	15.52%	36.28%	38.88%	7.94%	1.38%		

以上资金筹措方式具备较强可行性，主要依据是：本项目总投资 128,885 万元，计划通过财政预算安排及申请专项债券资金解决。其中 28,885 万元纳入财政预算，另外发行土地储备专项债融资 100,000 万元(2026 年市本级 10,000 万元，松江区 10,000 万元，2027 年市本级 20,000 万元，松江区 20,000 万元，2028 年市本级 20,000 万元，松江区 20,000 万元)。项目资金来源可靠，资金安排计划有序，资金到位可行。

六、组合融资

本项目计划使用专项债券资金 100,000 万元。

(一) 专项债券融资。

1.融资规模。本项目计划申请专项债券 100,000 万元，在债券存续期内每年支付一次债券利息，到期后一次性还本。

表 2-4 专项债券分年度发行计划表

单位：万元

序号	年度	发行规模	发行期限	付息方式	还本方式
1	2026 年	20000	5	每年支付一次	到期后一次性还本
2	2027 年	40000	5	每年支付一次	到期后一次性还本
3	2028 年	40000	5	每年支付一次	到期后一次性还本

2.资金投向。专项债券使用严格落实财政部要求，全部投向于新增土地有收益的公益性资本性支出。

第三章 项目收入分析

一、项目专项收入分析

项目所在地块预计在 2030 年可完成出让。结合目前土地市场情况以及近年来上海市经济发展水平，参照周边最近出让的项目地价，预计可实现土地出让收入 238,040.85 万元，提取市级轨道交通基金 5%后，市级、区级各分享 50%土地出让金收入分别为 113,069.41 万元。

表 3-1 项目专项收入情况表

单位：万元

序号	收入类型	收入规模
1	土地出让金收入	226138.82
合计		226138.82

（一）土地出让金收入分析。

本项目收入主要为土地出让金收入，可出让地块规划用途为商品住宅。预计于 2030 年开始出让。根据现阶段规划，计划收储面积 223,136.42 平方米，项目范围内具备出让条件的土地面积为 115,558.64 平方米，预估价值 238,040.85 万元。

表 3-2 项目预计土地出让情况

地块	规划用地性质	占地面积 (平方米)	容积率	建筑面积 (平方米)	出让时 预计楼面单价 (万元/平方米)	出让金收入 (万元)
4-C-02	商品住宅	29,429.40	1.15	33,843.81	1.80	60,918.86
4-C-03	商品住宅	35,623.69	1.12	39,898.53	1.80	71,817.35
4-D-04	商品住宅	42,081.64	1.15	48,393.89	1.80	87,109.00
19-01	商品住宅	8,423.91	1.2	10,108.69	1.80	18,195.64
合计		115,558.64		132,244.92		238,040.85
扣除 5%轨交建设基金成本后的土地出让净收益						226,138.82
市级土地出让收入 (50%)						113,069.41
区级土地出让收入 (50%)						113,069.41

二、项目安排财政资金

运营期内，本项目无一般公共预算收入。

三、项目运营期收入合计

综上，债券存续期内，本项目分年度收入如下表：

3-3 项目分年度收入合计表

单位：万元

序号	收入类别	分年收入			
		2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
1	专项收入				
2	对应的政府性基金收入	17,285.86	57,872.92	68,226.48	82,753.56
3	财政补助收入				
4	其他财政资金				
5	其他项目专项收入				
6	项目单位资金				
合计		17,285.86	57,872.92	68,226.48	82,753.56

第四章 项目运营支出分析

运营期内，本项目运营支出合计 8500 万元，包括：运营成本支出 0 万元，财务费用支出（专项债券付息）8500 万元，税费支出 0 万元，其他支出 0 万元。

一、运营成本支出

运营期内，本项目无运营成本支出。

二、财务费用支出

运营期内，本项目财务费用（专项债券付息）合计 8500 万元，其中市本级 4250 万元，区级 4250 万元。分年度具体情况：

表 4-1 项目分年度财务费用支出表-总表

单位：万元

序号	支出类型	分年度运营支出						
		2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
1	财务费用	340	1020	1700	1700	1700	1360	680

4-1-1 项目分年度财务费用支出表-上海市本级

单位：万元

序号	支出类型	分年度运营支出						
		2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
1	财务费用	170	510	850	850	850	680	340

4-1-2 项目分年度财务费用支出表-松江区

单位：万元

序号	支出类型	分年度运营支出						
		2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
1	财务费用	170	510	850	850	850	680	340

三、税费支出

运营期内，本项目无税费支出。

四、其他支出

运营期内，本项目无其他支出。

综上，债券存续期内，本项目分年度运营支出情况如下

表：

表 4-2 项目分年度运营支出表-总表

单位：万元

序号	支出类型	分年度运营支出						
		2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
1	运营成本							
2	财务费用	340	1020	1700	1700	1700	1360	680
3	税费支出							
4	其他支出							
合计		340	1020	1700	1700	1700	1360	680

4-2-1 项目分年度运营支出表-上海市本级

单位：万元

序号	支出类型	分年度运营支出						
		2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
1	运营成本							

2	财务费用	170	510	850	850	850	680	340
3	税费支出							
4	其他支出							
合计		170	510	850	850	850	680	340

4-2-2 项目分年度运营支出表-松江区

单位：万元

序号	支出 类型	分年度运营支出						
		2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
1	运营成本							
2	财务费用	170	510	850	850	850	680	340
3	税费支出							
4	其他支出							
合计		170	510	850	850	850	680	340

第五章 项目收益与融资平衡方案

一、项目现金流入分析

本项目建设期及运营期现金流入合计355,023.82万元，其中土地出让金收入226,138.82万元，债券资金流入100,000.00万元及财政预算资金投入28885.00万元，本项目分年度现金流入如下表：

5-1 项目现金流入表-总表

项目	合计	单位：万元										
		2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年			
财政预算资金投入	28,885		6,756	10,105	10,239.00	1,785.00						
债券资金流入	100,000	20,000	40,000	40,000								
土地出让金流入	226,138.82					17,285.86	57,872.92	68,226.48	82,753.56			
现金流入总额	355,023.82	20,000	46,756	50,105	10,239.00	19,070.86	57,872.92	68,226.48	82,753.56			

5-1-1 项目现金流入表-上海市本级

项目	合计	单位：万元										
		2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年			

财政预算资金投入	14,442.50	-	3,378	5,052.50	5,119.50	892.50	-	-	-
债券资金流入	50,000.00	10,000.00	20,000	20,000.00					
土地出让金流入	113,069.41			-	-	8,642.93	28,936.46	34,113.24	41,376.78
现金流入总额	177,511.91	10,000.00	23,378	25,052.50	5,119.50	9,535.43	28,936.46	34,113.24	41,376.78

5-1-2 项目现金流入表-松江区

单位：万元

项目	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
财政预算资金投入	14,442.50	-	3,378	5,052.50	5,119.50	892.50	-	-	-
债券资金流入	50,000.00	10,000.00	20,000	20,000.00					
土地出让金流入	113,069.41			-	-	8,642.93	28,936.46	34,113.24	41,376.78
现金流入总额	177,511.91	10,000.00	23,378	25,052.50	5,119.50	9,535.43	28,936.46	34,113.24	41,376.78

二、项目现金流出分析

本项目建设期及运营期现金流出合计 237,385 万元，其中建设期资金流出 128,885 万元，偿还专项债券本金 100,000 万元及支付专项债券利息 8500 万元。

本项目拟使用专项债券100,000万元，其中2026年度预计发行金额20,000万元（市本级10,000万元，松江区10,000万元），期限5年，利率预估1.7%；2027年度预计发行金额40,000万元（市本级20000万元，松江区20000万元），期限5年，利率预估1.7%；2028年度预计发行金额40000万元（市本级20,000万元，松江区20,000万元），期限5年，利率预估1.7%。在债券存续期内每年支付一次债券利息，到期后一次性还本。分年度还本付息明细如下：

表5-2 专项债券应付本息情况表-总表

单位：万元

序号	年度	期初 本金	本期 新增	本期 偿还	期末 本金	融资 利率	本期 付息	本期还本付 息合计
1	2026 年		20,000	0	20,000	1.7%	0	0
2	2027 年	20,000	40,000	0	60,000	1.7%	340	340
3	2028 年	60,000	40,000	0	100,000	1.7%	1,020	1,020
4	2029 年	100,000		0	100,000	1.7%	1,700	1,700
5	2030 年	100,000		0	100,000	1.7%	1,700	1,700
6	2031 年	100,000		20000	80,000	1.7%	1,700	21,700
7	2032 年	80,000		40000	40,000	1.7%	1,360	41,360
8	2033 年	40,000		40000	0	1.7%	680	40,680
合计							8500	108,500

表 5-2-1 专项债券应付本息情况表-上海市本级

单位：万元

序号	年度	期初 本金	本期 新增	本期 偿还	期末 本金	融资 利率	本期 付息	本期还本付 息合计
1	2026 年	0	10,000	0	10,000	1.7%	0	0
2	2027 年	10,000	20,000	0	30,000	1.7%	170.0	170.0
3	2028 年	30,000	20,000	0	50,000	1.7%	510.0	510.0
4	2029 年	50,000	0	0	50,000	1.7%	850.0	850.0
5	2030 年	50,000	0	0	50,000	1.7%	850.0	850.0
6	2031 年	50,000	0	10,000.0	40,000	1.7%	850.0	10,850.0
7	2032 年	40,000	0	20,000.0	20,000	1.7%	680.0	20,680.0
8	2033 年	20,000	0	20,000.0	0	1.7%	340.0	20,340.0
合计							4,250.0	54,250.0

表 5-2-2 专项债券应付本息情况表-松江区

单位：万元

序号	年度	期初 本金	本期 新增	本期 偿还	期末 本金	融资 利率	本期 付息	本期还本付 息合计
1	2026 年	0	10,000	0	10,000	1.7%	0	0
2	2027 年	10,000	20,000	0	30,000	1.7%	170.0	170.0
3	2028 年	30,000	20,000	0	50,000	1.7%	510.0	510.0
4	2029 年	50,000	0	0	50,000	1.7%	850.0	850.0
5	2030 年	50,000	0	0	50,000	1.7%	850.0	850.0
6	2031 年	50,000	0	10,000.0	40,000	1.7%	850.0	10,850.0
7	2032 年	40,000	0	20,000.0	20,000	1.7%	680.0	20,680.0
8	2033 年	20,000	0	20,000.0	0	1.7%	340.0	20,340.0
合计							4,250.0	54,250.0

本项目分年度现金流出如下表：

表 5-3 项目现金流出表-总表

单位：万元

年度	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
建设期资金流出	128,885	20,000	46,756	50,105	10,239	1,785	-	-	-
债券还本付息	108,500		340	1,020	1,700	1,700	21,700	41,360	40,680
现金流出总额	237,385	20,000	47,096	51,125	11,939	3,485	21,700	41,360	40,680

表 5-3-1 项目现金流出表-上海市本级

单位：万元

年度	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
建设期资金流出	64,443	10,000	23,378	25,053	5,120	893	-	-	-
债券还本付息	4,250	-	170	510	850	850	850	680	340
现金流出总额	68,693	10,000	23,548	25,563	5,970	1,743	850	680	340

表 5-3-2 项目现金流流出表-松江区

年度	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
建设期资金流出	64,443	10,000	23,378	25,053	5,120	893	-	-	-
债券还本付息	4,250	-	170	510	850	850	850	680	340
现金流出总额	68,693	10,000	23,548	25,563	5,970	1,743	850	680	340

三、项目收益与融资平衡分析

（一）专项债券资金收益与融资自求平衡分析。

根据以上分析，债券存续期内，本项目专项债券资金收益与融资平衡情况如下表：

表 5-4 专项债券资金收益与融资平衡情况表-总表

单位：万元

年度	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
现金流入									
财政预算资金投入	28,885.00		6,756.00	10,105.00	10,239.00	1,785.00			
债券资金投入	100,000.00	20,000	40,000.00	40,000.00					
土地出让金流入	226,138.82					17,285.86	57,872.92	68,226.48	82,753.56
现金流入总额	355,023.82	20,000	46,756.00	50,105.00	10,239.00	19,070.86	57,872.92	68,226.48	82,753.56
现金流出									
建设期资金流出	128,885	20,000	46,756	50,105	10,239	1,785	-	-	-
债券还本付息	108,500		340	1,020	1,700	1,700	21,700	41,360	40,680
现金流出总额	237,385	20,000	47,096	51,125	11,939	3,485	21,700	41,360	40,680
现金净流量									
当年项目现金净流入	117,638.82	-	-340	-1,020.00	-1,700.00	15,585.86	36,172.92	26,866.48	42,073.56
期末项目累计现金结存额	117,638.82	-	-340.000	-1,360.00	-3,060.00	12,525.86	48,698.78	75,565.26	117,638.82

表 5-4-1 专项债券资金收益与融资平衡情况表-上海市本级

单位：万元

年度	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
现金流入									
财政预算资金投入	14,442.50	-	3,378.00	5,052.50	5,119.50	892.50			
债券资金投入	50,000.00	10,000	20,000	20,000.00					
土地出让金流入	113,069.41			-	-	8,642.93	28,936.46	34,113.24	41,376.78
现金流入总额	177,511.91	10,000	23,378.00	25,052.50	5,119.50	9,535.43	28,936.46	34,113.24	41,376.78
现金流出									
建设期资金流出	64,443	10,000	23,378	25,053	5,120	893	-	-	-
债券还本付息	4,250	-	170	510	850	850	850	680	340
现金流出总额	68,693	10,000	23,548	25,563	5,970	1,743	850	680	340
现金净流量									
当年项目现金净流入	108,819.41	-	-170.00	-510.00	-850.00	7,792.93	28,086.46	33,433.24	41,036.78
期末项目累计现金结存 额	108,819.41	-	-170.00	-680.00	-1,530.00	6,262.93	34,349.39	67,782.63	108,819.41

表 5-4-2 专项债券资金收益与融资平衡情况表-松江区

单位：万元

年度	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
现金流入									
财政预算资金投入	14,442.50	-	3,378.00	5,052.50	5,119.50	892.50			
债券资金流入	50,000.00	10,000	20,000	20,000.00					
土地出让金流入	113,069.41			-	-	8,642.93	28,936.46	34,113.24	41,376.78
现金流入总额	177,511.91	10,000	23,378.00	25,052.50	5,119.50	9,535.43	28,936.46	34,113.24	41,376.78
现金流出									
建设期资金流出	64,443	10,000	23,378	25,053	5,120	893	-	-	-
债券还本付息	4,250	-	170	510	850	850	850	680	340
现金流出总额	68,693	10,000	23,548	25,563	5,970	1,743	850	680	340
现金净流量									
当年项目现金净流入	108,819.41	-	-170.00	-510.00	-850.00	7,792.93	28,086.46	33,433.24	41,036.78
期末项目累计现金结存 额	108,819.41	-	-170.00	-680.00	-1,530.00	6,262.93	34,349.39	67,782.63	108,819.41

综上，根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，债券存续期内，项目产生的土地出让收入在偿还专项债券本息后，期末累计现金结余 117,638.82 万元，该项目资金盖率达 2.08 倍，能够满足资金筹措充足性的要求，项目不能偿还的风险低。

（二）分账管理

本项目严格按照本方案中项目收益与融资平衡方案测算所列数据，对项目收入实施分账管理。用于偿还专项债券的还本付息资金及时足额缴纳国库，确保专项债券还本付息资金安全。

四、专项债券项目收支预算表

收支类别	收入	支出
一、国有土地使用权出让收入	226138.82	
（一）土地出让收入	226138.82	
（二）土地划拨收入	0	
二、土地储备项目资金来源	128885	128885
（一）财政资金	28885	28885
市级 50%	14442.5	14442.5
区级 50%	14442.5	14442.5
（二）土地储备专项债券资金	100000	100000
市级 50%	50000	50000

区级 50%	50000	50000
三、土地储备项目资金支出		128885
（一）土地收储成本		110734
（二）土地开发成本		6105
（三）资金成本及其他成本		12046
四、项目净收益	97253.82	

五、项目收益融资平衡评价结果

经测算，本项目收益对全部融资本息的覆盖倍数为 2.08 倍；项目相关预期收益能够合理保障偿还融资本金和利息，可以实现项目收益和融资的自求平衡。以上数据及结果已经上海立信会计师事务所核算通过。

第六章 项目事前绩效评估情况

一、项目实施的必要性、公益性、收益性

(1) 实施必要性

本项目为松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目，项目实施具备充分政策依据，符合《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）、沪府办〔2024〕63号《关于进一步深化改革本市土地储备机制的实施方案》、《上海市城市总体规划（2017-2035年）》、松江区总体规划等上位规划及政策文件要求，已纳入上海市松江区2026年度土地储备计划，属于市级优先保障的城中村土地储备项目。佘山镇陈坊片区现状属于城中村区域，存在用地布局零散、权属复杂、公共配套不足、基础设施薄弱、人居环境较差等现实问题，存在片区更新、民生改善、化解历史遗留用地矛盾的迫切现实需求。项目通过土地储备模式实施城中村改造，打通“规划—征收收储—整理—供地—建设”全链条，落实佘山镇作为中心镇的功能定位，完善旅游配套、公共服务、生态绿地等功能，产出成片可开发建设用地，改善人居环境，支撑区域高质量发展，实施意义显著。本项目属于土地储备专项债券支持的项目范围，坚持发挥政府统筹作用开展土地一级整理，土地出让交由市场配置开发建设，符合“市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”要求。本项目为片区全新统筹更新项目，不存在与其他已实施项目交叉重复建设问题。

（2）实施公益性

本项目属于城中村改造民生民心工程，聚焦片区公共服务短板补齐，收储整理后规划配置二类住宅组团、社区医疗卫生、社区体育、基础教育、文化用地、大量公共绿地、规划道路及河道等公共设施，面向片区居民、余山镇镇区群众提供居住配套、医疗卫生、文体教育、生态休闲、市政交通等公共产品与服务，服务对象具备普遍性。项目实施优先保障公共服务设施、绿地、道路水系等公共空间落地，以改善人居环境、完善 15 分钟社区生活圈、提升生态环境品质、化解片区历史遗留问题为主要目标，追求社会效益、生态环境效益最大化；经营性住宅用地出让收益主要用于覆盖本项目土地储备成本，不以单纯追求经济利润最大化为目的，公益性特征突出。

（3）实施收益性

本项目财务现金流来源于项目范围内 4 块规划商品住宅用地国有土地使用权公开出让收入，经测算预计出让总收入 226138.82 万元，项目总投资 128885 万元，测算净收益 97253.82 万元，具备项目自身实现融资自求平衡的基础条件。收益产生路径为：完成征收动迁、土地前期开发整理达到净地条件后，通过土地交易市场公开出让，出让收入按规定上缴国库，优先对应偿还本项目土地储备专项债券本息，财务

产生逻辑合规；收益测算参考松江区周边近年同类地块成交楼面地价水平，结合地块规划容积率、区位条件修正测算，现金流具备可行性；项目非经营性用地（道路、绿地、公服配套）采取划拨方式供应，不产生直接经营性收益。

二、项目投资合规性与项目成熟度

（1）建设投资合规性

本项目属于政府土地储备项目，实施主体为上海市土地储备中心、上海市松江区土地储备和土地整理中心，为名录内正规土地储备机构。项目纳入年度土地储备计划，编制完成项目实施方案，严格遵循《土地管理法》《土地储备管理办法》、本市集体土地房屋征收补偿、国有土地房屋征收等法律法规政策。

项目实施全流程：前期调查摸底、权属核查、意愿征询、征收评估、征收补偿、土地前期开发、储备入库、土地供应，各环节均执行现行法律、行业规范、地方行政政策；集体土地征收、国有土地收回房屋征收、成本核算、第三方评估监理等均按照上海市、松江区现行政策标准执行；土地出让将严格执行公开出让制度，全过程符合产业政策、行业标准及行政许可相关要求。

（2）项目成熟度

项目前期已完成片区现状摸排，完成房屋、土地权属调

查，统计户数、建筑面积、土地权属现状，编制完成项目实施方案，开展社会稳定风险相关评估工作；项目涉及的控制性详细规划均已批复，规划条件明确；部分地块前期征收工作已提前启动。

项目开发周期 2026-2033 年，时序明确，分两批次推进地块征收动迁和前期开发；项目城中村认定相关申报材料正在推进完善。项目土地、规划、征收实施等要素条件基本具备，后续按程序完成认定、备案等手续后可按计划启动实施。

三、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资估算 128,885 万元，资金来源分为两部分：土地储备专项债券资金 100,000 万元，财政资金 28,885 万元；按照市土储、区土储各 50%比例共同出资，资金渠道清晰明确。

筹资规模基于项目实施方案成本测算结果，结合征地拆迁、土地开发、资金成本等实际需求测算，规模合理。筹资行为严格按照土地储备专项债券管理、政府预算管理相关规定执行，以项目对应的国有土地出让收入作为偿债来源，不依托一般公共预算偿还，不存在新增地方政府隐性债务问题。

财政投入方式符合本市土地储备市区联合投资机制，财政资金、专项债资金纳入预算管理，按项目实施进度分年度

安排拨付；2026 年度拟安排资金 20,000 万元，全部为专项债券资金，市区各承担 50%。资金依托政府预算、专项债券发行机制，资金到位具备可行性；同时建立资金动态调整预案，可根据债券发行进度、项目实际进展动态调度。

四、项目收入、成本、收益预测合理性

（1）成本测算

项目总成本约 128,885 万元，细分为土地取得成本 110,734 万元、土地开发成本 6,105 万元、资金成本 4,981 万元、其他成本 3,858 万元、不可预计费 3,206 万元。成本测算覆盖征收补偿、安置房源差价、相关税费、人员社保、管线迁改、第三方服务费、监理评估、拆除看护等全部必要支出，测算内容全面完整。各项成本参照上海市、松江区现行征地补偿标准、工程定额、同类土储项目实际发生水平，结合本项目户数、房屋建筑面积、土地面积客观测算，测算依据充分。同时明确最终成本以官方成本认定结果为准。成本管控方面，明确聘请财务监理、造价审核，严格预算管理，实行全过程审计，建立超支预警机制，成本控制措施科学有效。

（2）收入测算

项目收入仅来源于4幅商品住宅用地公开出让，计容总建面132,244.92m²，参考周边近年住宅地块成交楼面价格综

合修正，按楼面18,000元/m²测算出让收入226138.82万元。对比松江区佘山、洞泾、广富林片区近年同类涉宅地块成交案例，测算取值处于市场合理区间。同时提示土地出让价格受宏观经济、房地产市场、出让时点影响存在不确定性。

(3) 投入产出与收益可实现性

与松江区同区域土地储备城中村改造项目相比，本项目投入产出比处于合理区间；方案统筹征收、配套、公服、绿地，不是单纯做经营性开发，是片区整体更新的最优实施路径。在征收动迁顺利推进、土地能够按计划实现净地供应、土地市场无重大下行波动前提下，项目预期收益具备可实现性。

五、债券资金需求合理性

本项目实施周期 2026-2033 年，实施期限设置匹配征收动迁、土地前期开发、地块分批次供地客观周期，期限设置合理。项目建设内容为 18 个地块及规划河道、规划河道道路的土地收储、征收补偿、场地前期开发整理，建设内容真实，均属于土地储备专项债券支持范围；项目开发建设标准严格执行国家及上海市土地储备、征地补偿、前期开发相关标准，不存在超标准建设情况。

结合项目总投资、财政配套资金规模，拟申请土地储备专项债券资金 100,000 万元，结合分年度资金使用计划安排

债券投放节奏，债券需求测算基于项目实施方案成本明细，与项目建设内容匹配，债券资金需求具备合理性；债券资金仅限用于本项目土地储备相关支出，专款专用，不得挪作其他项目使用。

六、项目偿债计划可行性和偿债风险点

（1）偿债计划可行性

本项目偿债资金来源为项目范围内对应商品住宅用地国有土地使用权出让收入，偿债依托土地出让实现，偿债逻辑清晰完整。结合地块开发时序，分批次出让经营性地块，出让收入入库后优先用于偿还本项目专项债券本息，计划步骤清晰，具备实操性。

项目实施进度、地块净地交付、土地出让与债券还本付息目标高度关联。项目储备主体为市、区土地储备中心，组织机构健全，项目建立市区镇协同工作小组，明确市、区两级储备机构各自偿还责任，偿债责任划分清晰。

项目建立全过程过程控制措施：强化征收进度管控、资金专款专账管理、财务监理全程审核、成本动态复核、土地出让时序动态研判；同时制定风险应对预案。

（2）主要偿债风险点及应对

1) 征收动迁周期拉长，土地无法按期完成净地，导致土地出让延后，偿债资金归集时间后移；应对：细化分年度

征收节点，强化矛盾化解，建立多部门协调机制，分地块成熟一块整理一块，实现分批供地。

2) 房地产及土地市场下行，地块实际成交楼面地价低于预测值，出让收入不及预期；应对：密切跟踪区域土地市场行情，优化地块出让条件，根据市场形势合理把握供地时机；严格执行成本认定，动态做好收益风险研判。

3) 项目实际收储成本较测算值上涨，挤压项目净收益；应对：严格评估、审核、监理机制，严控各项补偿、工程、第三方费用，以官方成本认定作为最终结算依据。

七、绩效目标设定及合理性

本项目绩效目标设定为：统筹推进 06-01、06-03、06-04、06-05、06-06、18-01、18-02、19-01、19-04、17-05、4-C-02、4-C-03、4-C-04、4-D-04、03-01、3-B-11、3-B-12、4-D-05 等 18 个地块及储备范围内规划河道、规划道路的土地收储、征收补偿、前期开发、规划衔接，完成约 22.32 公顷（334.77 亩）土地储备整理，形成权属清晰、规划明确、具备后续供应条件的储备土地；实现余山镇陈坊城中村改造，改善片区人居环境，补齐医疗卫生、文体教育、绿地市政公共配套，盘活低效存量用地，实现项目资金收支自求平衡，提升群众获得感、满意度。具体如下表：

表 6-1 项目绩效目标表

项目名称		上海市松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目		
项目总投资		128885 万元		
政府出资		128885 万元		
总体目标		围绕 06-01、06-03、06-04、06-05、06-06、18-01、18-02、19-01、19-04、17-05、4-C-02、4-C-03、4-C-04、4-D-04、03-01、3-B-11、3-B-12、4-D-05 等 18 个地块以及土地储备范围内的规划河道和规划道路，统筹推进土地收储、征收补偿、前期开发、规划衔接和资金平衡，完成约 22.32 公顷（约 334.77 亩）土地储备整理，形成权属清晰、规划明确、具备后续供应条件的储备土地，支撑佘山镇城中村改造、人居环境提升和公共服务配套完善。		
绩效	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
绩效指标	产出指标	数量指标	按计划完成地块土地储备项目土地征收、平整工作	按计划 100%完成土地收储得 10 分；在 50%-80%（含 50%）的得 8 分；50%以下的不得分。
		质量指标	完成土地收储任务，达到可供出让的净地	按计划 100%完成土地收储得 10 分；在 50%-80%（含 50%）的得 8 分；50%以下的不得分。
		时效指标	项目开展及时性	按计划 100%开展工作得 10 分；在 50%-80%（含 50%）的得 8 分；50%以下的不得分。
			年度投资计划按时序推进	年度投资率完成 80%及以上的得 10 分；在 50%-80%（含 50%）的得 8 分；50%以下的不得分。
		成本指标	成本控制率（经费支出是否超出预算安排）	控制成本不超预算得 10 分，超出预算不得分。
			资金到位率（征收补偿费等各子项费用）	资金按计划到位 90%-100%得 5 分；按规定到位 80%-90%得 3 分；按规定到位低于 80%得 2 分。
	效益指标	经济效益指标	投资收益率	项目带来的经济效益超过预期得 10 分；基本符合预期得 6 分；不及预期不得分。

		社会效益指标	提高土地利用效率 (人口密度、容积率、土地产出率)	按预期提高土地利用效率得 10 分；基本符合预期得 6 分；不及预期不得分。
			耕地保护率	增加耕地得 10 分；耕地数量无变化得 8 分；减少耕地数量不得分。
		生态效益指标	生态改善、环境保护	不产生环境污染问题得 10 分；项目实施过程中能有效控制污染得 8 分；产生环境污染问题且无措施不得分。
		可持续影响指标	社会氛围（营造良好的生产、生活环境）	按预期营造良好的环境得 10 分；按规定到位 80%-90%得 3 分；按规定到位低于 80%得 2 分。
			完成区域规划目标	按预期完成规划目标得 9 分；按规定到位 80%-90%得 8 分；按规定到位低于 80%得 2 分。
	满意度指标	服务对象满意度指标	周边群众对项目满意度	满意度调查在 80%以上的得 10 分；在 70%-80%的得 8 分；在 60%-70%的得 6 分，在 60%以下的不得分。

项目绩效目标设定总体合理，与实际工作需求相匹配，具有一定的前瞻性和约束性。绩效指标设置较为完整，能够覆盖项目产出、效益及满意度等关键内容。指标目标值依据项目建设规模、行业标准、历史数据及实际需求科学确定，符合客观实际和行业发展规律，具有较强的可考核性和可操作性，能够较好反映项目实施成效和资金使用绩效。

八、项目事前绩效评估结果

按照《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、《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）等法律法规及规范性文件规定，本项目已开展事前绩效评估工作。

根据事前评估报告，该项目的实施是必要的，绩效目标设置符合实际，预期绩效可实现程度较高，预算编制科学合理，事前调研充分，资金筹措合规，债券偿还能力较强，项目事前绩效评估的总体意见为：予以支持。

第七章 项目风险控制

本项目周期长，不可预见因素多，需要分析识别在项目全生命周期内潜在的主要风险因素，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避风险对策，降低风险损失。参照各类风险发生概率和严重程度及同类项目经验，本项目风险主要为：

一、潜在风险

1、利率风险

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。

2、流动性风险

本期土地储备专项债券发行后可在银行间债券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。本期土地储备专项债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证土地储备专项债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现土地储备专项债券在相应的交易场所不活跃的情况，从而影响土地储备专项债券流动性。

3、偿付风险

本期土地储备专项债券的专项债务收入、安排的支出、还付本息，发行费用等纳入政府性基金预算管理。土地储备

债券偿付资金主要来自于对应地块未来土地出让收益，偿债较有保障，偿付风险较低。但土地出让收入的实现易受到项目实施进度、土地市场供求等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给土地储备债券偿付带来一定风险。

二、控制措施

1、强化项目管理

本项目实施期间，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；加强项目管理、财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率，增加资本金数量；准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。

2、灵活动态把控

为控制项目偿付风险，可动态调整债券发行期限、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风险。

3、制定应急预案

根据国务院办公厅印发的《地方政府性债务风险应急处置预案》（国办函〔2016〕88号）和上海市人民政府办公厅印发的《上海市地方政府性债务风险应急处置预案》（沪府〔2017〕36号）的相关要求，进一步建立松江区相关政府性债务风险防控机制，完善政府综合财务报告制度，全面评估

风险状况，有效控制地方政府投融资风险。

第八章 还款保障情况

一、还款责任及保障

按照《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）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，及时按照转贷协议约定逐级向上级财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由上级财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。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。

项目申请的专项债券存续期内，项目单位及主管部门将按照《地方政府债务信息公开办法（试行）》（财预〔2018〕209号）规定，及时披露项目相关信息，包括项目使用的债券规模、期限、利率、偿债期限及资金来源、债券资金使用情况、项目实施进度、运营情况、项目收益及对应资产情况等信息，以保护投资者的权益。在债券存续期内，当项目建设、运营情况发生重大变化或者发生对投资者有重大影响的事项，项目单位和主管部门将按照规定及时披露相关信息

。

二、项目资产管理

专项债券存续期内，专项债券对应形成的项目资产为国有资产，资产和权益登记在上海市松江区土地储备和土地整理中心名下。项目资产权属清晰，不存在任何抵押或担保，债券存续期内不将专项债券项目对应资产违规注入企业或用于担保抵押等影响本项目权益的风险操作。在债券存续期间，上海市规划和自然资源局和上海市松江区规划和自然资源局定期对项目资产进行检查和盘点，相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。

三、项目还本付息资金对应的收入管理

预算编制。专项债券项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券本息的专项收入应按地方政府债务管理规定和预算编制要求，全部纳入部门预算编制范围，编入部门政府性基金征收预算。项目单位应按照事前约定的专项债券还本付息资金收缴责任，根据还本付息资金归集计划等，逐个项目编制专项债券还本付息资金收入征缴预算，并细化明确项目收入计划用于偿付债券代码及本金、利息、手续费等。主管部门负责审核本部门及所属管理单位编制的各个专项债券项目用于还本付息资金收入征收预算，汇总形成本部门专项债券项目还本付息资金收入预算建议和预算草案。财政部门根据专项债券项目实施方案、还本付息资金归集计划等，审核相关部门专项债券项目收入征收预算安排，确保专项

债券还本付息资金收入全额纳入政府性基金预算，报经同级人大或人大常委会批准执行。

预算执行。财政部门根据专项债券项目实施方案、还本付息资金归集计划、预算安排、债券还本付息时间等，提前向主管部门下发专项债券还本付息资金收入上缴通知。主管部门、管理单位根据预算安排或通知，向运营单位开具电子《非税收入一般缴款书》，及时实现政府性基金收入或完成专项收入征缴工作，并将收入关联到具体的专项债券项目和债券代码等。专项债券项目收入不足以偿付本金、利息、手续费的，项目单位可以调入本单位其他非债券项目专项收入弥补。采取以上措施后专项债券项目收入仍不足以偿付本金、利息、手续费的，主管部门可以从本部门其他非债券项目单位调入专项收入弥补。财政部门在预算管理一体化系统和专项债券穿透式监控系统中，根据实际缴款信息，将资金核算到对应专项债券的项目。主管部门和管理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，确保专项债券按时足额还本付息。