

2025 年渭南市本级中心城区 居住用地 1 土地收储项目实施方案

财政部门：渭南市财政局

主管部门：渭南市自然资源和规划局

实施单位：渭南市土地收购储备中心

编制日期：二零二五年四月

目 录

前 言	1
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收储规模	1
1.5收储计划	1
1.6项目总投资	6
1.7主管部门责任	6
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	9
3.1编制依据及原则	9
3.2项目总投资	13
3.3资金投资计划	14
3.4资金筹措原则	15
3.5项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	16
3.6债券发行计划	16
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	16
4.1现金流入	16
4.2现金流出	18
4.3资金平衡分析	21
4.4结论	22
五、项目风险分析	22
5.1影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	22
5.2影响项目收益和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
6.2评估方式和方法	24
6.3评估内容与结论	25
6.4相关建议	32
6.5其他需要说明的问题	33

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收回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文件，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、财政局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”），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，债务风险锁定在项目内，并按照市场规则向投资者进行详细的项目信息披露，保障投资者权益，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

一、项目概况

1.1项目名称

2025年渭南市本级中心城区居住用地1土地收储项目

1.2项目单位

项目财政部门：渭南市财政局
项目主管单位：渭南市自然资源和规划局
项目实施单位：渭南市土地收购储备中心

1.3项目性质

新增土地储备项目。

1.4收储规模

项目土地收储范围为4个地块，位于渭南市渭清东路与曹景街丁字口东南区域、仲宁街与仓程路十字东北区域、前进路与车雷大街十字东北区域、车雷大街与槐衙南路丁字口东北区域，总面积9.656500公顷。如下表：

表 1 项目规模统计表（新增）

单位：公顷、亩

序号	地块名称	位置范围	收储面积
1	渭清东路与曹景街丁字口东南储备地	渭清东路与曹景街丁字口东南区域	0.667100（10.0065）
2	仲宁街与仓程路十字东北储备地	仲宁街与仓程路十字东北区域	2.944600（44.1690）
3	前进路与车雷大街十字东北储备地	前进路与车雷大街十字东北区域	4.976500（74.6475）
4	车雷大街与槐衙南路丁字口东北储备地	车雷大街与槐衙南路丁字口东北区域	1.068300（16.0245）
合计			9.656500（144.8475）

1.5收储计划

本项目涉及白杨街道办事处红星村、杜桥街道办事处盈田村、双王街道办事处双王村、槐衙村等农用地，陕西省人民政府以陕政土批〔2023〕845号、陕政土批〔2010〕412号、陕政土批〔2013〕974号下达批复。收储后产权持有单位为：渭南市土地收购储备中心。

表 2 项目立项批复情况一览表

序号	宗地名称	批复文件	批文号
1	渭清东路与曹景街丁字口东南储备地	《关于渭南市2023年度第九批次农用地转用和土地征收的批复》	陕政土批(2023)845号
2	仲宁街与仓程路十字东北储备地	《关于渭南市2010年度第二批次农用地转用土地征收和收回国有土地使用权的批复》	陕政土批(2010)412号
3	前进路与车雷大街十字东北储备地	《关于渭南市2013年度第二批次农用地转用和土地征收批复》	陕政土批(2013)974号
4	车雷大街与槐衙南路丁字口东北储备地	《关于渭南市2013年度第二批次农用地转用和土地征收批复》	陕政土批(2013)974号

项目地块与土地利用规划图、城市建设规划图套合，符合国土空间规划，项目位置及土地利用规划情况如图所示：

图 1 项目区位示意图

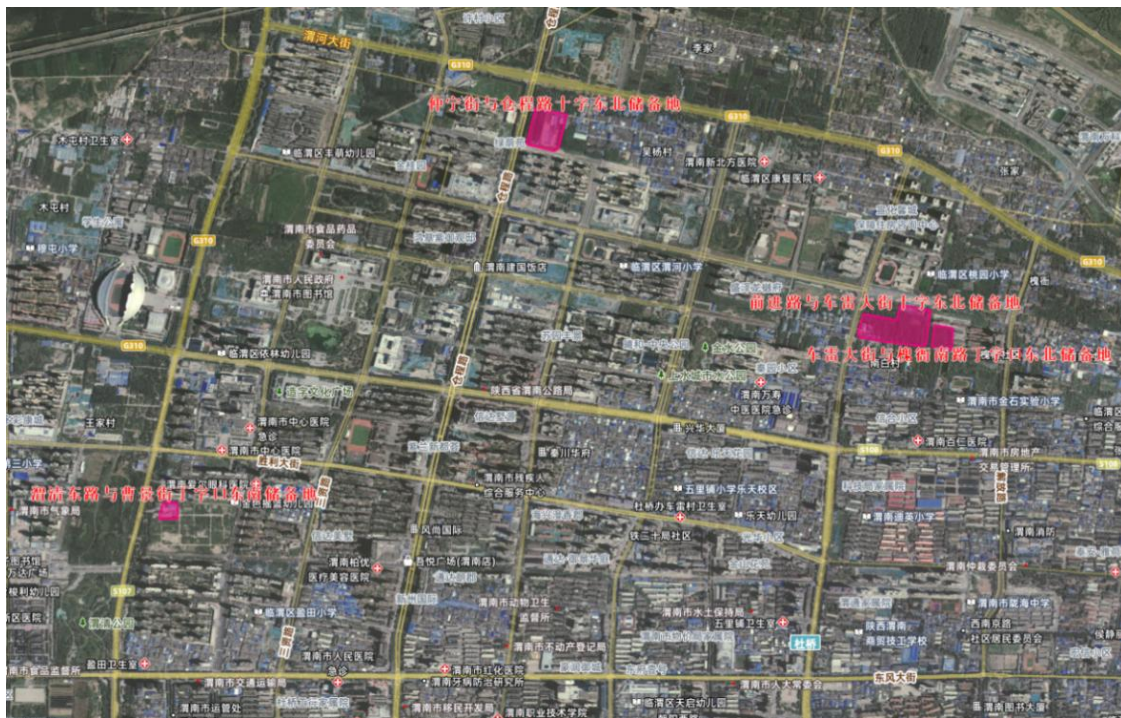


图2 渭清东路与曹景街丁字口东南储备地套合土地利用规划图



图3 仲宁街与仓程路十字东北储备地套合土地利用规划图



图 4 前进路与车雷大街十字东北储备地套合土地利用规划图



图 5 车雷大街与槐衙南路丁字口东北储备地套合土地利用规划图



图 6 地块现状照片



拟收储项目地块位于渭南市主城区城镇基准地价一级、二级覆盖范围内。现状为耕地、园地和居民点用地。如下表：

表 3 拟收储土地情况

地块名称	土地收储面积 （公顷）	土地净出让面积 （公顷）	土地现状	规划用途
渭清东路与曹景街丁字口 东南储备地	0.667100	0.667100	居民点、耕地	城镇住宅用地
仲宁街与仓程路十字东北 储备地	2.944600	2.944600	居民点、耕地、园地	城镇住宅用地
前进路与车雷大街十字东 北储备地	4.976500	4.976500	居民点、耕地	城镇住宅用地
车雷大街与槐衙南路丁字 口东北储备地	1.068300	1.068300	居民点、耕地	城镇住宅用地

根据渭南市自然资源和规划局出具的《宗地规划条件》，土地收储项目各地块规划情况如下：

表 4 项目区规划情况一览表

项目名称	宗地名称	面积（公顷）	用途	容积率
中心城区居 住用地1项 目	渭清东路与曹景街丁字口东南储备地	0.667100	城镇住宅	2.2
	仲宁街与仓程路十字东北储备地	2.944600	城镇住宅	2.5
	前进路与车雷大街十字东北储备地	4.976500	城镇住宅	2.5
	车雷大街与槐衙南路丁字口东北储备地	1.068300	城镇住宅	2.5
合计		9.656500		

本项目计划于2025年底前完成土地收储工作。如下表：

表 5 项目分年收储计划

收储年份	2025年
收储面积（公顷）	9.656500

1.6项目总投资

项目总投资约28131万元，其中：土地取得成本23958万元，土地前期开发成本289万元，其他成本486万元，资金成本3398万元。

1.7主管部门责任

项目主管单位：渭南市自然资源和规划局

项目实施单位：渭南市土地收购储备中心

项目主管单位渭南市自然资源和规划局是市政府工作部门，为正县级，加挂市不动产登记局牌子。市自然资源和规划局贯彻落实党中央、省委和市委关于自然资源和规划工作的方针政策和决策部署，在履行职责过程中坚持和加强党对自然资源和规划工作的集中统一领导。主要职责是：

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，拟订全市自然资源和国土空间规划等管理办法、规划政策，建立全市自然资源和国土空间规划等标准体系，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。指导地方自然资源调查监测评价工作。

3.负责自然资源统一确权登记工作。贯彻执行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。管理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。指导监督全市自然资源和不动产确权登记工作。

4.负责自然资源资产有偿使用工作。贯彻执行陕西省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。推进主体功能区战略和制度的实施，组织编制并监督实施国土空间规划和相关专项规划，承担主体功能区规划、土地利用总体规划、城市总体规划等国土空间规划的“多规合一”工作。开展资源环境承载能力和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。

7.负责统筹国土空间生态修复。牵头组织编制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。

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，牵头拟订并实施耕地保护制度，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.负责管理地质勘查工作。组织实施全市地质调查和矿产资源勘查。负责古生物化石的监督管理。组织开展古生物化石等地质遗迹调查。负责地质灾害预防和治理，监督管理地下水过量开采及引发的地面沉降等地质问题。

10.负责落实综合防灾减灾规划相关要求，组织编制地质灾害防治规划和防护标准并指导实施。组织指导协调和监督地质灾害调查评价及隐患的普查、详查、排查。指导开展群测群防、专业监测和预报预警等工作，指导开展地质灾害工程治理工作。承担地质灾害应急救援的有关技术支撑工作。

11.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审批。负责矿业权管理。会同有关部门开展保护性开采的特定矿种、优势矿产的相关管理工作。监督指导矿产资源合理利用和保护。

12.负责测绘地理信息管理工作。负责全市基础测绘和测绘行业管理。负责测绘资质与信用管理，监督测绘和地理信息行业市场秩序。负责地理信息公共服务和地图管理。组织实施测量标志的设立和保护。

13.推动自然资源领域科技发展。制定并实施自然资源领域科技创新发展和人才培养规划和计划。组织实施重大科技工程及创新能力建设，推进自然资源信息化和信息资料的公共服务。指导全市自然资源人才队伍建设。

14.根据授权，对全市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、决策部署及法律法规执行情况进行督察。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（市、区）有关行政执法工作。

15.负责矿山领域“打非治违”、地质勘察企业安全监管工作，对工业企业、公共聚集场所和住宅小区、重点场所等规划选址的安全审查。

16.负责全市易地扶贫搬迁工作。

17.统一领导和管理市林业局。

18.依据市政府公布的部门“权责清单”，依法行使行政职权，承担行政职责。

19.完成市委、市政府交办的其他任务。

项目实施单位渭南市土地收购储备中心的主要职责包括以下：

1.拟订渭南市中心城区土地收购计划和方案，对需要盘活的存量土地和其它增量土地适时进行收购储备；负责储备和管理城区依法收回的违法用地、闲置和低效利用土地；按照有关法律法规管理和运作土地收购储备资金，做好土地收购储备的综合统计工作。

2.具体承办渭南市中心城区的土地使用权出让、转让的招标、拍卖和挂牌等交易工作；对渭南市中心城区土地使用权交易和全市矿业权市场进行监测和信息发布。

3.负责办理渭南市中心城区建设用地报批、土地统征、地籍管理的相关工作。

二、项目经济社会效益

2.1社会效益

土地储备项目的建设是提升城乡一体化水平、改善居民生产生活环境的需要。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。土储专项债券用于土地的征收和收购，可以帮助整合零散的土地资源，优化城市土地资源配置，提高土地利用效率。通过土地前期开发，完善基础设施，提升土地价值，吸引更多的投资和企业入驻，促进城市的整体发展。土储专项债券还可以用于土地储备相关的费用支出，如拆迁补偿费用、安置费用等。合理的补偿和安置能够保障被征收人的合法权益，减少社会矛盾，同时推动城市基础设施的完善，提升城市的整体形象 and 品质。

本项目的实施可以提升土地利用价值，推进产业高质量发展，改善渭南市中心城区的投资环境、加快招商引资步伐；同时，可以完善渭南市中心城区的区域功能，持续推进产业融合发展，通过科学收储土地，整合零散用地。综合以上因素，社会影响良好，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

通过本次收储项目的实施，有利于促进土地交易市场的活跃度，提振投资者的信心，带动市场投资的热度。

①加强政府调控，实现土地保值增值

规范土地收储行为，杜绝非法炒地，以实现土地的保值增值，以招拍挂的方式进行土

地出让，能实现土地资源的优化配置，也给政府带来了可观的经济收益。

②缓解地方政府资金压力，维护财政跨期平衡。土储专项债作为地方政府专项债券的一种，其最显著的作用在于为土地储备项目提供稳定的资金来源。土地储备工作需要大量的前期投入，包括土地收储、开发和储备管理等，而土地出让收入往往相对滞后，导致地方政府面临跨期融资需求。而土储专项债的发行，有效缓解了地方政府的资金压力，确保了土地储备工作的顺利进行，同时也维护了政府性基金预算的跨期平衡。

③降低资金占用和债务负担。

土地整理开支大，而这些开支往往依赖于财政拨款和土地出让收入。随着土地市场的波动和财政压力的增大，资金占用和债务负担日益加重。土储专项债的重启，为土地开发提供了新的融资渠道，降低了其资金占用和债务负担。

④解决新增地方债缺项目和资金闲置问题。近年来，新增地方债的发行难度逐渐增大，资金闲置问题也日益凸显。土储专项债的发行，不仅为地方政府提供了新的项目选项，还通过项目对应并纳入基金预算管理的方式，提高了专项债资金的使用效率。这不仅解决了新增地方债缺项目的问题，还促进了地方债务资金的有效利用，进一步推动了地方经济的发展。

⑤降低金融风险。通过专项债券融资，地方政府可以更好地控制土地储备项目的财务风险，确保项目的财务可持续性。专项债券的偿还主要依赖于土地出让收入，这有助于降低地方政府的财政风险和金融风险。

渭南市通过专项债券资金，对当地经济会带来显著的正面效应。这一行动推动了产业的高端化和集群化发展，增加了渭南市在区域经济中的竞争力，为持续的经济增长和居民收入的提高提供了动力。从长期来看，经济效益较好。

本项目收储地块面积为144.8475亩，可出让土地144.8475亩，可实现土地出让收入42909万元，可实现用于资金平衡土地相关收益39476万元，项目专项债券本息合计为25875万元，收益覆盖倍数为1.53倍，能够充分保障偿还债券本金和支付利息。

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

（1）编制依据

①法律、法规及相关政策依据

A.《中华人民共和国民法典》（2020年5月28日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过）；

B.《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019年8月26日第十三届全国人民代表大会

常务委员会第十二次会议修订)；

C.《中华人民共和国土地管理法》(2019年8月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议修正)；

D.《中华人民共和国预算法》(2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议第二次修正)；

E.《中华人民共和国耕地占用税法》(2018年12月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过)；

F.《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)；

G.《中华人民共和国耕地占用税法实施办法》(财政部税务总局自然资源部农业农村部生态环境部公告2019年第81号)；

H.《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)；

I.《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31号)；

J.《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)；

K.《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)；

L.《关于印发<土地储备管理办法>的通知》(自然资规〔2025〕2号)；

M.原国土资源部《关于发布实施〈全国工业用地出让最低价标准〉的通知》(国土资发〔2006〕307号)；

N.《国土资源部关于整顿和规范土地市场秩序的通知》(国土资发〔2001〕174号)；

O.原国土资源部《关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》(国土资发〔2008〕51号)；

P.原国土资源部《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)；

Q.《国土资源部关于印发关于完善征地补偿安置制度的指导意见的通知》(国土资发〔2004〕238号)；

R.《国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》(国办发〔2006〕29号)；

S.《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)；

T.《节约集约利用土地规定》(国土资源部令第61号)；

U.《关于取消、停征和免征一批行政事业性收费的通知》(财税〔2014〕101号)。

②地方颁布的法规及相关文件

A.《陕西省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》(2022年9月29日陕西省第十三届

人民代表大会常务委员会第三十六次会议修订）；

B.《陕西省国有土地使用权出让和转让办法（修正）》（1998年10月23日陕西省第九届人民代表大会常务委员会第五次会议修正）；

C.《陕西省水利建设基金筹集和使用管理办法》（陕西省人民政府令第116号）；

D.《陕西省城市规划管理技术规定》（陕建发〔2017〕473号）；

E.陕西省人民政府《陕西省人民政府关于进一步加强土地管理和调控有关工作的意见》（陕政发〔2006〕37号）；

F.《陕西省人民政府办公厅关于加强节约集约用地促进高质量发展的意见》（陕政办发〔2021〕21号）；

G.《陕西省国土资源厅关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》（陕国土资用发〔2009〕23号）；

H.《陕西省建设厅关于印发<建设用地容积率管理规定>（试行）的通知》（陕建发〔2009〕233号）；

I.《陕西省人民政府办公厅关于转发省财政厅建设厅新型墙体材料专项基金征收和使用管理实施细则的通知》（陕政办发〔2008〕94号）；

J.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）；

K.陕西省人民政府《关于重新公布全省征收农用地区片综合地价的通知》（陕政发〔2024〕4号）；

L.陕西省国土资源厅、陕西省财政厅、陕西省物价局文件《关于耕地开垦费征收管理有关问题的通知》（陕国土资发〔2015〕11号）；

M.关于印发《陕西省水利建设基金筹集和使用管理实施细则》的通知（陕财办综〔2021〕9号）；

N.《陕西省人民政府关于重新公布全省征收农用地区片综合地价的通知》（陕政发〔2024〕4号）；

O.《渭南市临渭区人民政府关于重新公布全区征收农用地区片综合地价的通知》（渭临政发〔2024〕11号）；

P.《渭南市国土空间总体规划》（2021-2035）文本及图件资料；

Q.土地出让、转让、企业改制等资料；

R.土地征收、拆迁、开发成本资料；

S.《渭南市主城区城镇基准地价更新和调整技术报告》及图件资料（2021年）。

③相关技术标准

A.《用于土地储备的专项债券项目申报、审核工作指引》；

B.《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）；

- C.《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》（国土资厅发〔2018〕4号）；
- D.《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）；
- E.《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（自然资发〔2023〕234号）；
- F.《土地使用标准汇编》（国土资源部土地利用司、国土资源部土地利用中心编）；
- G.《陕西省建设用地定额标准》（2015年版）；
- H.《地方政府专项债券实施方案编制指南》（T/CNAEC 0204-2023）。

（2）编制原则

①依法合规原则

法律依据：土地储备专项债券的编制必须严格遵守《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》等相关法律法规的规定。这些法律法规的出台有着深刻的背景。例如，为了应对地方政府债务规模不断扩大带来的潜在风险，加强对地方政府债务的规范管理，《预算法》进行了修订，对地方政府举债进行了严格限制并明确了合法的举债方式。

合规性要求：债券的发行、使用、偿还等各个环节都必须符合法律法规的要求，确保债券的合法性、合规性。这是土地储备专项债券得以健康运行的基础保障。

②项目对应原则

项目导向：土地储备专项债券的发行必须与具体的土地储备项目相对应，确保债券资金用于支持土地储备事业。这一原则能够保证资金精准投入到相关项目中，避免资金的滥用和错配。

资产收益匹配：债券的发行规模、期限等应与土地储备项目的资产规模、收益情况相匹配，确保债券的偿还能力。例如，一个大型的土地储备项目，其资产规模较大，预期收益较高且周期较长，那么相应的债券发行规模可能较大，期限也会较长。

③风险防控原则

债务风险防控：在编制土地储备专项债券时，应充分考虑地方政府的债务承受能力。可以通过一些具体指标来科学评估，如地方政府债务率（地方政府债务余额与地方政府综合财力之比）、偿债覆盖率（可用于偿还债务的资金与应偿还债务本息之比）等。合理控制债券发行规模，防范债务风险。例如，如果一个地方政府的债务率已经较高，那么在发行土地储备专项债券时就需要更加谨慎，控制发行规模，避免债务负担过重。

项目风险评估：对拟纳入债券支持的土地储备项目进行严格的风险评估，需要从多个常见的评估维度入手，例如市场前景（当地房地产市场的发展趋势、土地需求情况等）、土地增值潜力（土地的地理位置、周边配套设施的规划等）、环境影响（土地是否存在污染等环境问题，可能影响土地的开发利用）等，确保项目的可行性、收益性，降低债券投资风险。

④公开透明原则

信息披露：土地储备专项债券的发行过程应公开透明，及时披露相关信息，包括债券发行规模、期限、利率、偿还方式等，保障投资者的知情权。例如，在发行债券时，应在官方渠道详细公布这些信息，让投资者能够充分了解债券的情况。

市场化发行：债券的发行应遵循市场化原则，通过公开招标等方式确定发行利率和承销机构，确保债券发行的公平、公正、公开。这有助于提高债券发行的效率和合理性。

⑤资金专款专用原则

专款专用：土地储备专项债券资金应严格按照规定的用途使用，专项用于土地储备项目，不得挪作他用。在实际操作中，如何确保这一点是一个关键问题。一方面需要建立严格的资金监管制度，另一方面要加强内部审计和外部监督。例如，有些地方建立了专门的资金账户，对债券资金进行单独核算和管理，防止资金被挪用。

资金监管：加强对债券资金的监管力度，确保资金的安全、有效使用，提高资金使用效率。除了前面提到的措施，还可以利用现代信息技术进行实时监控，确保资金流向的清晰可查。

3.2项目总投资

项目总投资约28131万元，其中：土地取得成本23958万元，土地前期开发成本289万元，其他成本486万元，资金成本3398万元。具体征地成本等以实际发生费用为准。项目投资估算如下表：

表 6 项目投资估算表

单位：万元

项目		年度						
		小计	2025年	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年
土地取得成本	土地征收成本	23958	23958	0	0	0	0	0
	其他有关支出	0	0	0	0	0	0	0
	土地取得成本小计	23958	23958	0	0	0	0	0
土地前期开发成本	通燃气	0	0	0	0	0	0	0
	通电讯	0	0	0	0	0	0	0
	通热力	0	0	0	0	0	0	0
	场地平整	289	20	88	149	0	32	0
	通道路	0	0	0	0	0	0	0
	通给水	0	0	0	0	0	0	0
	通排水	0	0	0	0	0	0	0
	供电	0	0	0	0	0	0	0

	土地前期开发成本小计	289	20	88	149	0	32	0
资金成本	债券利息	3375	0	675	675	675	675	675
	发行费用	23	23	0	0	0	0	0
	存量贷款利息	0	0	0	0	0	0	0
	资金成本小计	3398	23	675	675	675	675	675
其他成本	地籍调查	0	0	0	0	0	0	0
	土地登记	0	0	0	0	0	0	0
	地价评估	0	0	0	0	0	0	0
	管护中的围墙围栏	0	0	0	0	0	0	0
	其他成本	486	480	2	3	0	1	0
	其他成本小计	486	480	2	3	0	1	0
资金需求合计		28131	24481	765	827	675	708	675

3.3 资金投资计划

本项目总投资约28131万元，计划于2025年至2029年完成投资。

表7 项目投资计划表

单位：万元

年份	土地取得成本	土地前期开发成本	其他成本	资金成本	费用小计
2025年	23958	20	480	23	24481
2026年	0	88	2	675	765
2027年	0	149	3	675	827
2028年	0	0	0	675	675
2029年	0	32	1	675	708
2030年	0	0	0	675	675
合计	23958	289	486	3398	28131

（二）资金筹措方案

本项目总投资约28131万元，其中通过地方政府专项债券解决22500万元，自有资金5631万元，来源为自筹。

表8 项目资金筹措表

单位：万元

序号	项目	合计
一	总投资	28131
1	新增土地取得成本	23958
2	土地前期开发成本	289

3	其他成本	486
4	资金成本	3398
二	资金筹措	28131
1	发行债券	22500
2	资本金	5631

1.市场化融资资金筹措

本项目尚未采取市场化融资资金筹措。

2.地方政府债券资金筹措

本项目2025年计划发行地方政府专项债券22500万元，其中通过地方政府专项债券解决22500万元，债券利率为3%，债券期限为5年，利息按每年支付，本金到期一次性支付。

3.非融资资金筹措

按项目推进情况筹集安排资金5631万元。

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）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

本项目总投资约28131万元，其中：自有资金投入5631万元，占总投资额的20.02%；2025年拟申请发行专项债券融资22500万元，占总投资额的79.98%。截至目前，自有资金5631万元，来源为自筹。

3.6债券发行计划

中心城区居住用地1项目拟申请土地储备专项债券资金22500万元，期限5年。2025年拟申请发行专项债券资金22500万元。

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

项目现金流入通过本项目土地出让收入实现，土地使用权出让收入扣除重大基础设施项目建设资金及相应的土地出让成本后，全额用来偿还债券本金利息，剩余部分再按规定处理，因此项目按照预期收益与融资自求平衡进行测算。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。

4.1现金流入

（1）测算背景与控制性规划条件

出让收入测算基于规划条件进行。

本项目地块计划收储总面积9.656500公顷，计划出让总面积9.656500公顷，均为城镇住宅用地。选取与项目对应目标地块同区域且拟规划用途相同的土地交易记录进行评估咨询，具体如下：

表 9 渭南市 2022 年-2024 年土地出让情况

序号	宗地位置	使用权人	土地性质	土地用途	土地级别	净用地面积（亩）	成交价（万元）	土地单价（万元/亩）	出让年份
1	渭南城区渭河大街与仓程路十字东北角	渭南惠风房地产开发有限公司	出让	住宅用地	一级	73.94	24400	330	2022年
2	双王大街与民生东路十字西南角	陕西鑫润河秀房地产开发有限公司	出让	住宅用地	三级	20.3	4872	240	2022年
3	渭华大街（310国道）与民生路十字东南角	陕西鑫润河秀房地产开发有限公司	出让	住宅用地	三级	32.56	7817	240.08	2022年
4	渭华大街与民生东路十字东南角	陕西鑫润河秀房地产开发有限公司	出让	住宅用地	三级	13.33	3200	240.06	2022年
5	高新区渭河大街南侧、新区东路西侧	渭南中创现代置业有限公司	出让	住宅用地	三级	117.28	24100	205.49	2022年
6	渭南城区正德巷与政通路十字东南角	渭南城投房地产开发有限公司	出让	住宅用地	一级	12.42	3727	300.08	2022年
7	金水路北段东侧	陕西昱辉嘉业房地产开发有限公司	出让	住宅用地	一级	66.48	20000	300.84	2022年
8	西潼高速公路以南区域	渭南正宏置业有限公司	出让	住宅用地	三级	50.56	10620	210.05	2022年
9	高新南区新盛一路以西，乐天大街以南	渭南中创发展置地有限公司	出让	住宅用地	三级	105	23817	226.83	2023年
10	高新区车雷大街与新区东路十字西南角	陕西建创时代置业有限公司	出让	住宅用地	四级	95.22	20966	220.18	2024年
11	高新区西环线西侧	渭南高新城棚改有限公司	出让	住宅用地	四级	66.33	11085	167.12	2024年
12	高新东路与穆屯街十字东北角	陕西建宏时代置业有限公司	出让	住宅用地	二级	81.32	17937	220.57	2024年
13	渭河大街与红星路十字西南角	陕西建嘉时代置业有限公司	出让	住宅用地	二级	104.61	23019	220.05	2024年
14	高新西路与胜利大街丁字口东北角	渭南智享绿能科技有限公司	出让	住宅用地	四级	180.65	38242	211.69	2024年

上表所示土地收储项目位于本项目地块附近，此区域近年居住用地成交记录，一级住宅用地成交价平均为300.46万元/亩，二级住宅用地成交价平均为220.3398万元/亩。

（2）项目未来土地出让收入预测

地块预计在2030年出让，综合考虑该地区基准地价、近三年来的招拍挂土地出让情况和近期市场趋势，该项目地块未来出让市场价格如下表所示：

表 10 地块市场价格评估结果表

宗地名称	宗地位置	性质	净用地面积（亩）	容积率	使用年期	评估单价（万元/亩）
渭清东路与曹景街丁字口东南储备地	渭清东路与曹景街丁字口东南区域	居住用地	10.0065	2.2	70年	310

仲宁街与仓程路十字东北储备地	仲宁街与仓程路十字东北区域	居住用地	44.1690	2.5	70年	300
前进路与车雷大街十字东北储备地	前进路与车雷大街十字东北区域	居住用地	74.6475	2.5	70年	295
车雷大街与槐衙南路丁字口东北储备地	车雷大街与槐衙南路丁字口东北区域	居住用地	16.0245	2.5	70年	283

收储地块预期收入42909万元，可出让地块具体情况及预期土地出让收入如下：

表 11 2026-2030 年项目预期收入情况表

单位：万元、亩

时间		合计	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年
中心城区 居住用地 1项目	出让面积	144.8475	0	0	0	0	144.8475
	土地出让价款	42909	0	0	0	0	42909

4.2 现金流出

1. 土地出让计提费用

土地出让计提费用按照土地出让收入的8%计提。项目地块预计2030年出让，出让计提为3433万元。

表 12 2025-2030 年项目运营成本（土地收益计提）情况表

年份	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年	合计
土地出让计提（万元）	0	0	0	0	3433	3433

2. 项目投资

渭南市市本级项目申报储备土地专项债券地块包括土地征收费、土地开发费用、耕地占用税、社会保障基金、勘测定界费用及其他费用。各项费用取值分析如下：

（1）土地征收费用

土地征收费用包括征地补偿费、拆迁补偿费、安置成本等，具体补偿标准如下：

①征地补偿费：根据渭南市双王社区、杜桥社区其他拆迁征地项目的征收预算标准为20万元/亩（包含青苗等地上附着物），故本次参照此标准按照20万元/亩计算。

②宅基地拆迁安置补偿费：主要包括原有建筑物补偿费、未建房奖励、搬迁过渡补偿、搬家补助费、搬迁奖励费、其他搬迁补助、其他地上建筑补偿等。渭南市双王社区、杜桥社区其他拆迁征地项目的征收预算主要依据《渭南市临渭区主城区城市基础设施建设项目征收安置补偿方案》，在合法审批的宅基地上建设的不超过两层（含两层）且400m²以内的房屋面积可由项目所在街道组织有关部门认定为合法建筑面积。根据调查，本次征地范围内的宅基地基本为2层建筑，宅基地约为290平方米，故以400平方米内补偿价格5000元/平方米，超过部分按照成本价补偿。根据调查，本次征地范围内每户约260万元左右，据此计算宅基地拆迁安置补偿费。

③其他附着物补偿费：参照其他类似项目的补偿标准，生产用房按照1500元/平方米计

算，坟按照15000元/座进行补偿。

按照上述标准，对各地块情况进行摸底调查，估算需补偿的宅基地、建筑物、附着物等情况，计算地上附着物及建筑物补偿总共20725万元，征地费用2896万元，合计23621万元。

表 13 征地补偿费用一览表

序号	地块编号	规划用途	用地面积 (亩)	涉及地类	面积 (亩)	地上附属物及建筑物补偿价格		征地费用		合计 (万元)
						单价 (元/㎡)	总价 (万元)	单价 (万元/亩)	总价 (万元)	
1	渭清东路与曹景街丁字口东南储备地	住宅	10.0065	建筑物	10.0065	1500	950	20	200	1150
2	仲宁街与仓程路十字东北储备地	住宅	44.1690	宅基30户+建筑物	30	5000	7800	20	600	8400
				附着物	14.169	/	/	20	283	283
3	前进路与车雷大街十字东北储备地	住宅	74.6475	宅基45户	20	5000	11700	20	400	12100
				附着物	54.6475	/	/	20	1093	1093
4	车雷大街与槐街南路丁字口东北储备地	住宅	16.0245	建筑物	0.3	1500	200	20	6	206
				附着物	15.7245	/	/	20	314	314
				坟50座		15000	75	20	0	75
合计			144.8475	/	144.8475	/	20725	/	2896	23621

④耕地占用税

根据《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》（国务院令第511号）、根据陕政发〔2019〕17号《陕西省落实〈中华人民共和国耕地占用税法〉实施办法》的通知规定，临渭区的耕地占用税标准为30元/平方米。则耕地占用税合计169万元。

⑤社会保障基金

根据国土资源部、劳动和社会保障部《关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》（劳社部发〔2007〕14号）和陕西省劳动和社会保障厅、陕西省国土资源厅《关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》（陕劳社发〔2007〕99号），征收土地经依法批准后，要及时将被征地新征地农民养老保险资金足额划入“被征地新征地农民养老保险资金专户”，根据渭南市人民政府有关文件规定，对失地农民的社会保障费为10000元/亩，失地农民再就业培训费为1500元/亩，则社会保障基金合计168万元。

表 14 土地征收费用一览表

地块名称	渭清东路与曹景街丁字口东南储备地	仲宁街与仓程路十字东北储备地	前进路与车雷大街十字东北储备地	车雷大街与槐街南路丁字口东北储备地	合计
规划用途	住宅	住宅	住宅	住宅	/
用地面积	10.0065	44.169	74.6475	16.0245	144.8475
涉及地类	建筑物	宅基30户+建筑物	宅基45户	建筑物	/
地类面积	10.0065	30	14.169	20	54.6475
				0.3	15.7245
					144.8475

地上附属物及建筑物补偿价格	950	7800		11700		200		75	20725
征地费用	200	600	283	400	1093	6	314	0	2896
失地农民社会保障费	10.01	30.00	14.17	20.00	54.65	0.30	15.72	0.00	146
失地农民再就业培训费	1.5	4.5	2.13	3	8.2	0.05	2.36	0	22
耕地占用税			28.34		109.30		31.45	0.00	169
小计	1162	8435	328	12123	1265	206	364	75	23958
总计	1162	8763		13388			645		23958

（2）场地平整费用

土地开发成本费用按估价对象设定条件下应投入的各项客观费用计算，为土地开发达到“七通一平”，即达到通路、通电、通讯、供水、排水、供气、供暖、场地平整条件投入的成本费用。根据调查，各地块目前宗地外“七通”已铺设到位，场地平整费用按估价对象设定条件下应投入的各项客观费用计算，结合工程造价及类似工程造价，场地平整平均费用标准为30元/平方米，则场地平整费用合计289万元。

（3）其他费用

不可预见费等其他费用支出，本次按照土地征收费及土地前期开发整理费用的4%计提，为486万元。

本项目实施中拟定：对于土地征收费用、耕地占用税、社会保障资金支出为2025年开始投入。土地开发费用及其他费用支出自2025年开始投入，至2029年结束。

3.融资活动现金流出费用

融资活动现金流出费用主要包括债券发行费用、偿还债券本金费用、支付债券利息。

（1）发行费

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23万元。

（2）债券利息

收储项目总投资约28131万元，地方政府专项债券发行22500万元，债券利率为3.0%，债券期限为5年，债券利息3375万元，利息按每年支付，本金到期一次性支付。项目本息合计25875万元，本项目债券利息支出如下表所示：

表 15 2025-2030 年债券利息支出预测表

（单位：万元）

年度	期初本金余额	本期新增本金	本期偿还本金	期末本金余额	债券利率	债券利息支出	还本付息合计
2026	0	22500	0	22500	3%	675	675
2027	22500	0	0	22500	3%	675	675
2028	22500	0	0	22500	3%	675	675
2029	22500	0	0	22500	3%	675	675

2030	22500	0	22500	22500	3%	675	23175
合计						3375	25875

4.3资金平衡分析

本项目2025年计划发行专项债券合计22500万元，按照上述收入、支出预测结果，项目资金平衡测算情况如下：

表 16 渭南市本级中心城区居住用地 1 项目资金平衡测算表

（单位：万元）

年份	合计	2025年	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年
一、项目现金流入	71040	28131	0	0	0	0	42909
1.业务活动现金流入	42909	0	0	0	0	0	42909
1.1 可偿债土地出让收入	42909	0	0	0	0	0	42909
2.融资活动现金流入	22500	22500	0	0	0	0	0
2.1债券资金	22500	22500	0	0	0	0	0
3.自有资金投入	5631	5631	0	0	0	0	0
二、项目现金流出	54064	24481	765	827	675	708	26608
1.业务活动现金流出	3433	0	0	0	0	0	3433
1.1土地出让计提	3433	0	0	0	0	0	3433
2.项目投资	24733	24458	90	152	0	33	0
2.1土地取得成本	23958	23958	0	0	0	0	0
2.2土地前期开发整理费用	289	20	88	149	0	32	0
2.3其他费用	486	480	2	3	0	1	0
3.融资活动现金流出	25898	23	675	675	675	675	23175
3.1债券发行费用	23	23	0	0	0	0	0
3.2偿还债券本金	22500	0	0	0	0	0	22500
3.3支付债券利息	3375	0	675	675	675	675	675
三、当期现金结余	16976	3650	-765	-827	-675	-708	16301
四、期初现金	-	0	3650	2885	2058	1383	675
五、期末现金	-	3650	2885	2058	1383	675	16976

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。根据前述对项目未来数据的合理预测，在债券存续期间内共产生可用于还本付息金额的净现金流入39476万元，能够覆盖债券本息金额25875万元，债务本息偿付保障倍数1.53倍，同时，本地区经济及财政收支增长稳健，项目不能偿还对应融资本息的风险较低，用于还

本付息资金的充足性得到保障。

4.4结论

基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡专项债券的要求，并根据我们对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价，认为该项目在发债周期内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营融资需要；另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡。

综上，在预测情况未发生重大变化的前提下，项目可以采取发行项目收益与融资自求平衡专项债券的资金筹措方案。

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。

5.2影响项目收益和融资平衡结果的风险及控制措施

（一）影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

1. 资金回收风险

土地储备的过程既是土地流转的过程，也是资金周转的过程。土地储备前期投入资金的收回主要是依赖于后期的土地使用权出让收入，如若后期无法及时回收前期投入资金，必然严重影响整体资金的持续周转，出现资不抵债的情况，造成资金回收风险。

2. 支出变动风险

支出变动风险是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本期支出变动风险主要是项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

3. 自然风险

自然风险是指由于自然因素的不定性对公共配套建筑的生产过程和经营造成的影响，以及对其他建筑物产生的直接破坏，从而对影响项目收益。自然风险因素主要包括：火灾风险、洪水风险。

4. 政策风险

政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，因而，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。政策风险因素又可分为以下几类：经济体制改革风险、土地使用制度改革风险、住房制度改革风险、金融政策改革风险、环保政策变化风险、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险。

5. 经营风险

经营风险因国民经济状况变化风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、地价风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

（二）主要风险控制措施

1. 按照债券发行期限和额度，在项目区年度预算中编列债券还本准备金专项预算，逐年提取还本资金，减少年度收入不确定性对债务还本造成的影响。

2. 土地储备项目相关责任人加强对经费的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费，保证还本付息资金。在项目存续期间，将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理，列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。

3. 项目存续期间及时制定防范自然灾害风险预案，密切关注项目周边环境，根据防范预案，及时响应突发事件，确保项目顺利实施。

4. 密切关注该地政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。地方政府可根据项目实施情况适当调整项目自有资金比例，以确保土地储备专项债券按时还本付息。

5. 通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、出让时机的选择等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

六、事前绩效评估

6.1评估对象

（一）项目名称

2025年渭南市本级中心城区居住用地1土地收储项目

（二）项目概况

为充分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，因此实施本项目。

本项目土地收储范围为4个地块，位于渭南市渭清东路与曹景街丁字口东南区域、仲宁街与仓程路十字东北区域、前进路与车雷大街十字东北区域、车雷大街与槐衙南路丁字口东北区域，总面积9.656500公顷。

根据《渭南市人民政府印发的渭南市2025年度土地储备计划的通知》文件所示，本项目涉及的四宗土地均已纳入渭南市2025年度土地储备计划内，该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22500万元，发行期限为5年，债券利息按年支付，到期一次还本。

（三）绩效目标

表 17 项目绩效指标表

项目名称：2025年渭南市本级中心城区居住用地1土地收储项目	
主管部门：渭南市自然资源和规划局	
项目实施单位	渭南市土地收购储备中心（统一社会信用代码：12610500MB2A311768）
项目资金信息	总投资额：28131万元
	一、债券资金：22500万元
	二、自有资金：5631万元
拟发行债券信息	债券发行期限：5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	本项目实施可以减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进房地产市场止跌回稳,促进土地交易市场的活跃度,推进产业高质量发展，同时推动城市基础设施的完善，提升城市的整体形象 and 品质。 项目实施期内： 一是完成9.656500公顷（144.8475亩）存量闲置土地的收储与出让工作； 二是完成22500万元的债券发行工作； 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；四是管好用好专项债券资金，确保专款专用。

表 18 绩效考核目标表

指标	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	收储土地面积（公顷）	9.656500
			可腾空土地面积（公顷）	9.656500
			可出让土地面积（公顷）	9.656500
			代征市政、绿化用地面积（公顷）	0
		质量指标	土地储备合规性	合规
		时效指标	项目完成及时性	按计划完成
	效益指标	社会效益	城市规划实施进度	明显
		经济效益	项目收益（单位：万元）	≥100
			财政负担减轻程度	明显
	满意度指标	收回补偿	收回补偿满意度	≥98%
		安置主题	安置主体满意度	≥98%

6.2评估方式和方法

（一）评估程序

土地储备专项债券作为地方政府“开前门、堵后门”的重要融资工具，其规范运作直接关系到财政安全与土地资源的高效配置。近期国务院办公厅《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《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》（自然资发〔2025〕45号）等政策文件，均对专项

债券项目提出“全生命周期管理、收益自平衡、风险严管控”的要求。在此背景下，2025年渭南市本级中心城区居住用地1土地收储项目作为2025年重点土地储备专项债券项目，亟需通过科学、系统的事前绩效评估，确保项目合规性、收益性与风险可控性，为债券发行提供决策依据。

为贯彻落实国家最新政策要求，渭南市严格依据《土地储备管理办法》及专项债券管理政策，建立“三级联审、双系统协同”的规范化评估体系，全面强化土地储备专项债券项目管理效能。具体程序如下：

1、项目准备阶段

（1）项目申报：由渭南市自然资源和规划局以项目建议书的形式向主管部门提交需申请专项债的土地储备项目。项目需符合专项债券发行使用条件，并经过初步筛选。

（2）资料准备：准备立项文件、可行性研究报告、实施方案、财务评价报告、法律意见书等相关资料。

2、评估实施阶段

（1）评估组织：渭南市自然资源和规划局组织事前绩效评估工作，邀请行业专家、第三方机构等参与评估。

（2）评估方法：采取资料审核、实地核查、专家咨询等方式进行。根据具体项目特点，灵活采用比较法、因素分析法、成本效益分析法、公众评判法等方法进行评估。评估内容包括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。项目资金来源和到位可行性。③项目收入、成本、收益预测合理性。债券资金需求合理性。④项目偿债计划可行性和偿债风险点。⑤绩效目标合理性。⑥其他需要纳入事前绩效评估的事项。

3、评估报告阶段

（1）报告编制：根据评估结果，编制详细的事前绩效评估报告。报告应客观、公正地反映项目情况，提出明确的评估结论和建议。

（2）报告提交：将评估报告提交给相关部门进行审核。审核通过后，评估报告将作为项目申请专项债券资金的重要依据。

4、后续跟踪阶段

（1）项目调整：根据评估报告中的建议，项目单位或项目主管部门可对项目进行调整和优化，以提高项目的可行性和效益。

（2）持续监督：在项目实施过程中，相关部门应持续跟踪监督项目的进展情况，确保项目按照评估报告中的建议和要求进行实施。

（二）评估思路及方法

1、评估思路

（1）项目合规性评估：先审查项目是否符合土地储备相关法律法规、政策规划。像储

备土地的获取方式要合法，符合土地利用总体规划和城市规划等，这是项目可行的基础。

（2）项目必要性评估：分析项目是否为区域发展所必需，是否有明确的土地储备需求。比如某地区因城市扩张，新增产业园区建设急需土地，该项目就具有必要性。

（3）项目效益评估：预测项目的经济效益、社会效益和生态效益。经济效益体现在土地出让增值收益、带动相关产业发展；社会效益包括促进就业、改善居住环境；生态效益则是对区域生态环境的积极影响。

（4）项目风险评估：识别项目可能面临的风险，如政策变动、土地市场波动、资金筹集困难等，评估风险发生的可能性和影响程度，制定应对措施。

（5）项目可持续性评估：从资金平衡、土地供应与需求、运营管理等方面判断项目能否持续推进。例如项目的土地出让计划要与市场需求匹配，资金要能保障项目各阶段的顺利开展。

2、评估方法

（1）成本效益分析法：对项目成本和预期收益量化分析，比较成本和收益大小，评估经济合理性。计算土地征收、开发整理成本，与预期土地出让收入对比，判断项目是否值得投资。

（2）比较法：将项目与类似成功项目对比，从项目规划、实施过程、效益产出等方面找差距，学习经验。如参考其他地区类似土地储备项目的土地增值率，评估本项目预期增值的合理性。

（3）因素分析法：找出影响项目绩效的关键因素，如土地政策、市场需求、项目管理等，分析各因素对项目的影响程度，综合评估项目绩效。

（4）专家打分法：邀请土地管理、财务、经济等领域专家，根据经验和专业知识对项目各评估指标打分，汇总计算平均分，得出项目综合评估结果。

（5）公众评判法：通过问卷调查、座谈会等方式收集项目利益相关者和公众的意见，了解他们对项目的期望、满意度和建议，评估项目的社会认可度和潜在影响。

（三）评估方式

土地储备专项债券事前绩效评估旨在项目开展前，对其必要性、可行性、效益性等进行全面评估，为债券发行和项目决策提供依据，常见评估方式如下：

1.资料审查：查阅项目可行性研究报告、土地储备规划、项目审批文件、财务预算资料等，了解项目规划和预期情况，分析内容的完整性、合理性和准确性。比如查看可行性研究报告，评估项目规划的科学性和实施计划的合理性。

2.实地调研：对项目涉及的土地进行实地勘查，掌握土地现状、地理位置、周边环境等。与相关人员交流，了解项目影响和存在问题。例如考察土地是否存在权属纠纷、是否适合开发等，为评估提供实际依据。

3.专家论证：组织土地管理、财务、法律等领域专家，对项目的技术、经济、风险等

方面进行论证。专家根据经验和专业知识，评估项目可行性和潜在风险，并提出意见和建议。如针对项目的土地供应计划、资金平衡方案等进行论证。

4.数据分析：运用定量分析方法，对项目成本、收益、现金流等数据预测分析，评估项目的经济效益和偿债能力。例如分析土地出让收入预测的合理性，以及债券本息偿还的保障程度。

5.对比分析：与类似成功的土地储备项目对比，从项目规划、实施过程、产出效益等方面对比，找出优势和不足，为项目评估提供参考。例如参考其他地区类似项目的土地增值收益情况，评估本项目的预期收益是否合理。

6.公众参与：通过问卷调查、座谈会等方式，征求项目利益相关者和公众意见，了解项目的社会影响和公众接受程度。比如了解周边居民对项目的看法，评估项目的社会效益和潜在风险。

6.3评估内容与结论

（一）项目实施的必要性、公益性、收益性

1、项目实施的必要性

（1）契合土地储备业务运行特点

土地储备需要投入大量资金，且资金回笼周期长，加之土地偿还或出让的时间难以把控，导致一般债券无法适应土地储备的资金特性与运行需求。基于此，土地储备专项债券的设立，解决了土地债券与土地储备业务运行不匹配的问题。

（2）提供稳定资金来源

专项债券的发行使得资金的筹集更加规范和透明，有助于提高土地储备工作的计划性和有序性。

（3）优化地方政府债务结构

通过发行专项债券，可以将原本较为分散和不透明的债务进行整合和规范，降低地方政府的债务风险，增强债务的可持续性。

（4）促进土地资源合理利用和城市规划科学实施

有了稳定的资金支持，能够更好地进行土地的前期开发、整理和储备，保障土地供应与城市发展的需求相匹配，推动城市的有序建设和发展。

2、项目实施的公益性

土地储备专项债券是地方政府专项债券的一个品种，指地方政府为土地储备发行，以项目对应并纳入政府性基金预算管理，以国有土地使用权出让收入或国有土地收益基金收入偿还的地方政府专项债券，其实施的公益性主要体现在以下几个方面：

（1）为土地储备提供稳定资金，促进合理规划

提高土地储备计划性：土地储备专项债券的发行使得资金的筹集更加规范和透明，有助

于提高土地储备工作的计划性和有序性，能够保障土地供应与城市发展的需求相匹配，推动城市的有序建设和发展。

推动城市科学规划：有了稳定的资金支持，政府能够更好地进行土地的前期开发、整理和储备，按照城市发展的长远规划来合理安排土地资源，促进城市功能分区的优化，提升城市的整体品质和居民的生活质量。

（2）优化地方政府债务结构，增强公共服务可持续性

降低债务风险：通过发行专项债券，有助于地方政府将更多的资金和精力投入到公共服务领域，保障公共服务的稳定供给。

保障资金用于公益项目：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，并由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备，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。确保了资金能够切实用于与土地储备相关的公益事业，为城市建设和发展提供支持。

（3）促进土地资源合理利用，提升社会整体效益

土地储备专项债券的重启有助于有效推动房地产市场止跌回稳。通过合理的土地储备和供应，能够平衡房地产市场的供需关系，稳定房价，保障居民的住房需求，促进房地产市场的健康、稳定发展，这也是对社会公共利益的维护。

3、项目实施的收益性

（1）对地方政府及土地储备工作的收益

①稳定资金来源与规范管理

土地储备专项债券为土地储备工作提供了稳定的资金来源。专项债券的发行使资金筹集更加规范和透明，有助于提高土地储备工作的计划性和有序性，保障土地储备项目能够顺利推进，进而通过后续的土地出让等环节获得稳定的财政收入。

②优化债务结构

通过发行专项债券，有助于地方政府在财政上更加稳健地运营，为长期的经济发展和土地储备工作提供良好的基础，从长远来看，有利于保障地方政府的财政收益。

③促进土地资源合理利用与城市发展

有了稳定的资金支持，能够更好地进行土地的前期开发、整理和储备，保障土地供应与城市发展的需求相匹配，推动城市的有序建设和发展。随着城市的发展，土地价值会进一步提升，地方政府可以通过土地出让获得更高的收益，同时也带动相关产业的发展，增加税收等财政收入。

（2）对投资者的收益

①稳定的利息收益

土地储备专项债券通常具有相对稳定的利息收益。由于其背后有地方政府的信用支持，违约风险相对较低，投资者能够获得较为可靠的回报。这对于追求稳定收益的投资者来说具

有一定的吸引力。

②一定的流动性保障

随着债券市场的不断发展和完善，土地储备专项债券的交易活跃度逐渐提高，投资者在需要资金时能够相对较为便捷地进行转让。这使得投资者在获取稳定收益的同时，还能在一定程度上保障资金的流动性。

（3）项目收益与融资平衡

①项目层面的收益保障

《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》要求，用于土地储备的专项债券发行和使用应当严格对应到项目，确保项目融资收益平衡。一个土地储备项目由单个或多个地块组成，根据地块区位特点、实施期限、项目收益等因素确定项目范围，专项债券资金可在同一土地储备项目内不同地块之间调剂使用，但以单个土地储备项目为单位，保障了每个项目自身的收益性。

②项目选择与收益预期

渭南市土地收购储备中心在组织谋划土地储备项目时，优先选择成熟度高、操作性强、预期效益显著、风险低的项目，”并审核项目实施方案，论证项目的可行性、合规性、合法性以及融资收益平衡情况等。从项目源头保障了土地储备专项债券实施的收益性。”

该项目具有一定的收益性。

（二）项目建设投资合规性与项目成熟度

1.项目建设的合规性

项目投资估算严格依据相关法律法规和政策文件进行编制，包括《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国土地管理法》等一系列国家和地方的法规。资金使用符合专款专用原则，专项用于土地储备项目，且债券发行、使用、偿还等环节均符合相关规定，项目建设投资合规。

2.项目成熟度

项目已取得陕西省人民政府的相关批复，征收后产权持有单位明确为渭南市土地收购储备中心。地块与土地利用规划图、城市建设规划图套合，符合土地利用总体规划和城市规划。项目具备一定的成熟度，为项目的顺利实施奠定了坚实基础。

（三）项目资金来源和到位可行性

1.项目资金来源

项目总投资约28131万元，其中自有资金5631万元，资金来源为自筹；拟申请发行专项债券融资22500万元。资金来源明确，结构合理，符合土地储备项目的资金筹集要求。

2.项目资金到位可行性

截至目前，自有资金5631万元，资金来源为自筹。专项债券发行已纳入政府债券发行计划，且具备一定的偿债能力。同时，项目预期收益稳定，能够为债券本息的偿还提供保

障，因此项目资金到位具有可行性。

（四）项目收入、成本、收益预测合理性

1.项目收入

项目收入主要来源于土地出让收入。预测过程综合考虑了该地区基准地价、近三年来的招拍挂土地出让情况以及未来区域经济发展的预期。通过选取邻近地块的土地交易记录进行评估咨询，结合市场趋势，合理预测了各宗地的出让价格和收入。如对不同地块的出让单价，参考周边类似地块成交价格，并考虑地块位置、规划用途等因素进行定价，收入预测具有合理性。本项目同地段2022-2024年成交均价242-330万元/亩，据此预估2030年前累计土地出让收入42909万元，剔除政策性计提后净收益39476万元。

2.项目成本

项目成本涵盖土地征收费、土地开发费用、耕地占用税、社会保障基金、勘测定界费用及其他费用等。各项成本的取值均有明确的政策依据和参考标准，如土地征收费用参照当地其他拆迁征地项目的征收预算标准，土地开发费用为场地平整费用估算，成本预测合理准确。项目总投资约28131万元，其中：土地取得成本23958万元，土地前期开发成本289万元，资金成本3398万元，其他成本486万元。

3.项目收益预测的合理性

在合理预测收入和成本的基础上，项目预计土地出让收益为42909万元。通过资金平衡分析，在债券存续期间内债务本息偿付保障倍数为1.53倍，收益预测能够支撑项目的投资和债券偿还，具有合理性。

（五）债券资金需求合理性

结合项目建设进度，项目计划于2025年底前完成土地收储工作，2025-2029年为主要资金投入期，存在资金缺口。目前自有资金有限，因此申请专项债券融资具有必要性。根据项目投资估算和资金来源情况，2025年拟申请发行专项债券22500万元，发债时点和发债额度与项目建设需求相匹配，债券资金需求合理。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。

（六）项目偿债计划可行性和偿债风险点

1.项目偿债计划的可行性

项目偿债计划明确，土地使用权出让收入扣除重大基础设施项目建设资金及相应的土地出让成本后，全额用来偿还债券本金利息。按照计划，逐年提取还本资金，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。从项目预期收益和资金平衡分析来看，偿债计划可行。

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 22500 万元专项债的项目预期净收益为 39476 万元，该专项债本息合计 25875 万元，本息覆盖倍数为 1.53 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

市场风险：土地市场受宏观经济形势、房地产政策等因素影响，可能出现土地流拍率高的情况。对于该风险要密切关注宏观经济形势和土地市场动态，加强市场分析和监测。合理确定土地储备规模和结构，避免过度储备。

合规风险：一旦发现资金流向与项目规划不符，立即启动预警。利用资金监管系统，对每一笔资金的使用进行实时监控。若发现资金挪用，应立即停止资金拨付，并追究相关人员责任。项目前期要进行全面的规划审查和文件梳理确保土地储备项目符合各项规划和政策要求，取得完备的立项用地、规划等审批手续。

管理风险：项目管理不善，如工期延误、成本控制不力，可能导致项目成本超支，影响项目收益。应对该项风险需建立健全项目管理制度，加强对资金使用、资产运营等环节的监管。提高管理人员的专业素质和业务能力，定期对项目进行审计和评估，及时发现和纠正管理中的问题。

财务风险：受宏观经济形势、房地产政策等因素影响较大，土地出让价格可能出现波动，导致出让收入不足，影响债券的偿还。应对该项风险，应提前做好市场调研和分析，合理确定债券发行规模和发行时间，提高债券的吸引力。同时，要对土地市场进行准确预测，制定合理的土地出让计划，确保有稳定的收入来源用于偿债。建立偿债准备金制度，在土地出让收入不足时，用准备金弥补缺口。

（七）绩效目标合理性

项目绩效目标明确，与项目内容和预期效益紧密相关。例如，土地收储面积与计划是否一致、土地收储计划完成率，土地开发面积完成情况，失地农民安置数量，土地出让计划完成率，土地出让收入、土地增值收益等。这些目标具体、可衡量，符合项目实际情况，具有合理性。具体如下表：

（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

项目实施过程中可能面临一些不确定因素，如政策调整可能影响土地出让政策和收益分配；自然灾害等不可抗力因素可能对土地收储和开发造成影响。此外，在项目实施过程中，还需关注土地征收过程中的社会稳定问题，以及与周边居民和企业的协调沟通工作。

（九）总体结论

综上所述，该土地储备专项债券项目实施具有必要性、公益性和收益性。项目建设投资合规，资金来源和到位可行，收入、成本、收益预测合理，债券资金需求合理，偿债计划可行且风险可控，绩效目标合理。虽然项目存在一定风险，但通过有效的风险防控措施可以降低风险影响。总体来看，项目具备实施条件，建议在后续实施过程中，密切关注市场变化和政策调整，加强项目管理和风险监控，确保项目顺利推进，实现预期效益。

6.4相关建议

强化市场监测与风险预警：建立专门的市场监测机制，密切关注土地市场动态，及时掌握土地出让价格、需求等变化情况。设定风险预警指标，如土地出让价格下跌幅度、土地流拍率等，当指标达到预警线时，及时采取应对措施，如调整土地出让策略、优化项目规划等。

严格成本控制与预算管理：进一步加强项目成本控制，严格按照预算安排资金使用。对项目实施过程中的各项费用进行精细化管理，定期进行成本核算和分析，杜绝不合理支出。建立预算调整机制，当项目实际情况发生重大变化时，及时调整预算，确保项目资金的合理使用。

提升项目运营管理水平：引进专业的项目运营管理人才，提高项目团队的管理能力和专业素质。加强对项目实施过程的监督和管理，规范操作流程，确保项目按照计划顺利推进。同时，加强与相关部门和单位的沟通协调，及时解决项目实施过程中遇到的问题。

完善风险应对预案：针对可能出现的政策风险、自然风险等不确定因素，进一步完善风险应对预案。明确风险发生时的责任主体、应对措施和 workflows，提高项目的抗风险能力。定期组织风险演练，检验和提升风险应对能力。

6.5其他需要说明的问题

本次事前绩效评估是基于当前项目资料和市场情况进行的，若项目实施过程中出现重大政策调整、市场环境变化或其他不可抗力因素，可能会对项目的实施和绩效产生影响，需及时对项目进行重新评估和调整。此外，评估过程中所依据的部分数据和信息来源于项目申报方提供的资料，若资料存在不实或不准确的情况，可能会影响评估结果的准确性。

（一）评估工作基本前提

事前绩效评估工作以渭南市土地收购储备中心提供的资料真实、完整、有效，且符合相关法律法规为基本前提。

（二）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，市场供应关系、市场结构保持稳定、未发生重大变化或实质性改变；
- 2、任何有关土地专项债券运作方式、程序符合国家和地方有关法律、法规；
- 3、国家现行的利率、汇率及通货膨胀水平无重大变化；
- 3、项目相关运营收入及成本在可控范围内；
- 4、无其他人力不可抗拒及不可预见的重大不利影响。

（三）报告适用范围

本次事前绩效评估报告仅供用于申请2025年渭南市本级中心城区居住用地1土地收储项目专项债券使用，不用于其他目的及发给其他单位或个人。