

2025 年渭南市韩城市新城区、经开区、 龙门镇、桑树坪镇土地收储项目 7 实 施方案

财政部门：韩城市财政局

主管部门：韩城市自然资源局

实施单位：韩城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	2
1.1项目名称	2
1.2项目单位	2
1.3项目性质	2
1.4收储规模	2
1.5收储计划	3
1.6项目总投资	7
1.7主管部门责任	7
二、项目经济社会效益	7
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	13
3.4资金筹措原则	14
3.5项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	15
3.6债券发行计划	15
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	15
4.1现金流入	16
4.2现金流出	17
4.3资金平衡分析	20
4.4结论	21
五、项目风险分析	21
5.1影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	21
5.2影响项目收益和融资平衡结果的风险及控制措施	22
六、事前绩效评估	23
6.1评估对象	23
6.2评估方式和方法	23
6.3评估内容与结论	25
6.4相关建议	31
6.5其他需要说明的问题	32

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，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年渭南市韩城市新城区、经开区、龙门镇、桑树坪镇土地收储项目7

1.2项目单位

财政部门：韩城市财政局
主管部门：韩城市自然资源局
实施单位：韩城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

本项目拟收储新增建设用地 14 宗，拟收储总面积为 113.714218 公顷。如下表：

表 1 项目规模统计表

单位：公顷（亩）

序号	地块名称	位置范围	收储面积
1	西原服务区	经开区西原片区108国道西侧	4.269100 (64.0365)
2	30万吨/年高温煤焦油馏分加氢项目	经开区龙门园区108国道东侧	8.273900 (124.1085)
3	文庙市场	新城南区，南湖公园西侧	2.803800 (42.0570)
4	煤化工焦化	经开区龙门园区，龙钢公司南侧	11.141000 (167.1150)
5	金马化工	经开区龙门园区，龙钢公司西侧	22.461951 (336.9293)
6	天琅铁矿石循环再利用项目	经开区龙门工业园区，规划327国道东侧	5.868100 (88.0215)
7	大前煤业年产200万吨洗煤厂	经开区龙门工业园区，站东路东侧	7.351400 (110.2710)
8	高端铸造产业园通用厂房项目	经开区西原产业园区，凤山南路与白矾路十字东南角	14.436767 (216.5515)
9	盛龙煤焦年产120万吨洗煤厂	经开区龙门工业园区，上峪口村东侧	4.204500 (63.0675)
10	奥特莱斯小镇	新城区，太史大街东延西侧，周原村南侧	12.799393 (191.9909)
11	长城集团计算机零件生产地块一	高新区，经开大道与108国道丁字口西南角	8.400400 (126.0060)
12	长城集团计算机零件生产地块二	高新区，小渠沟路与原村路丁字口西北角	4.768800 (71.5320)
13	长城集团计算机零件生产地块三	高新区，原村路与沟北路丁字口东南角	0.749941 (11.2491)
14	企业总部基地	新城区，高速路东侧，太史大街东延北侧	6.185166 (92.7775)
合计			113.714218 (1705.7133)

1.5收储计划

本项目涉及龙门镇马庄村、龙门社区、下峪口村、阳山庄村、大前村、西塬村、上峪口村、龙门村、北庄村、西庄镇潘庄村、金城城街道办事处文庙村、新城街道办事处周原村等农用地，陕西省人民政府以陕政土批〔2017〕447号、陕政土批〔2017〕131号等下达批复，见表2。收储后产权持有单位为：韩城市土地收购储备中心。

表2 项目立项批复情况一览表

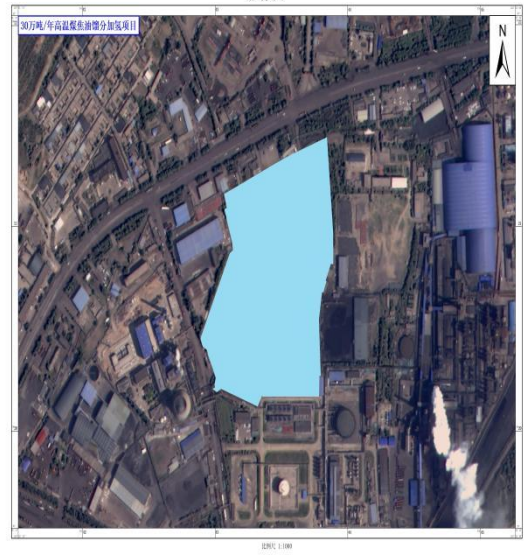
序号	地块名称	批复文件	批文号
1	西原服务区	关于韩城市2016年度第二十一批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2017〕447号
2	30万吨/年高温煤焦油馏分加氢项目	关于韩城市2016年度第八批统一征收集体建设用地的批复	陕政土批〔2017〕131号
3	文庙市场	关于韩城市2016年度第九批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2017〕419号
4	煤化工焦化	关于韩城市2016年度第十三批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2019〕483号
5	金马化工	关于韩城市2022年度第十二批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2023〕521号
6	天琅铁矿石循环再利用项目	关于韩城市2022年度第六批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2023〕540号
7	大前煤业年产200万吨洗煤厂	关于韩城市2020年度第七批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2021〕422号
8	高端铸造产业园通用厂房项目	关于韩城市2018年度第十四批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2019〕1080号
9	盛龙煤焦年产120万吨洗煤厂	关于韩城市2020年度第七批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2021〕422号
10	奥特莱斯小镇	关于韩城市2018年度第十九批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2019〕1082号
11	长城集团计算机零件生产地块一	关于韩城市2020年度第七批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2021〕422号
12	长城集团计算机零件生产地块二	关于韩城市2020年度第七批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2021〕422号
13	长城集团计算机零件生产地块三	关于韩城市2020年度第七批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2021〕422号
14	企业总部基地	关于韩城市2020年度第四批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2021〕497号

项目地块与国土空间总体规划图套合，符合《韩城市国土空间总体规划》（2021-2035），项目位置如图所示：

影像图



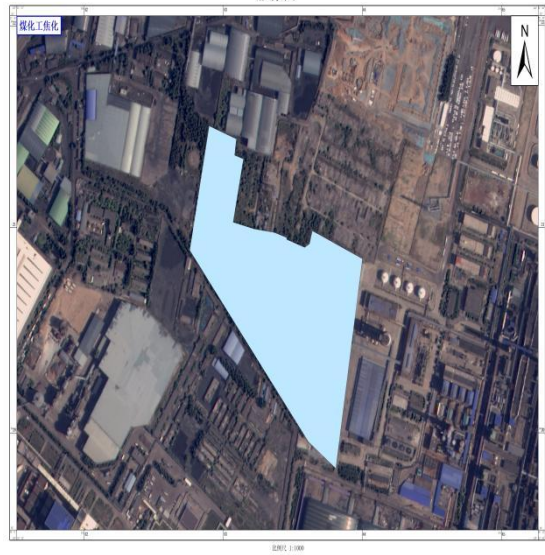
影像图



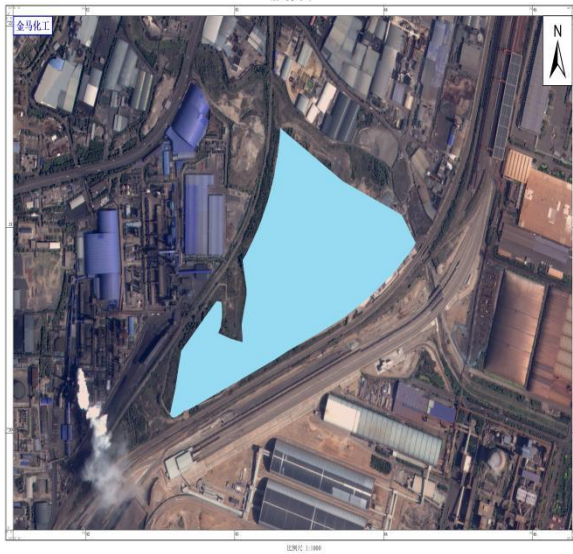
影像图



影像图



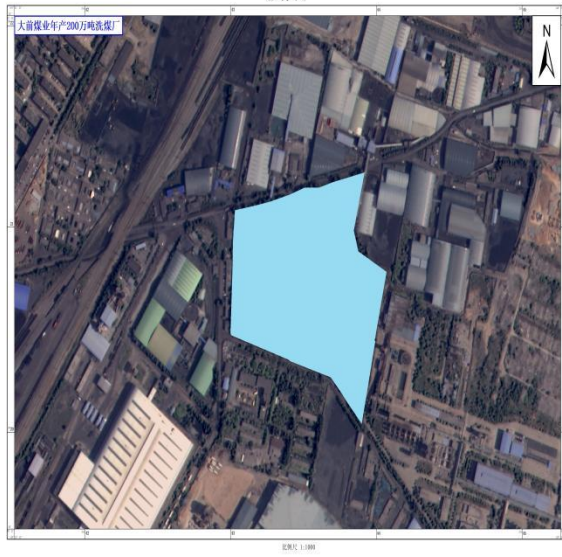
影像图



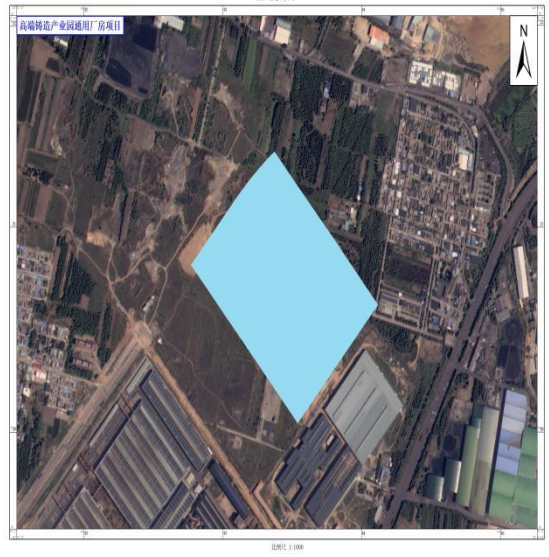
影像图



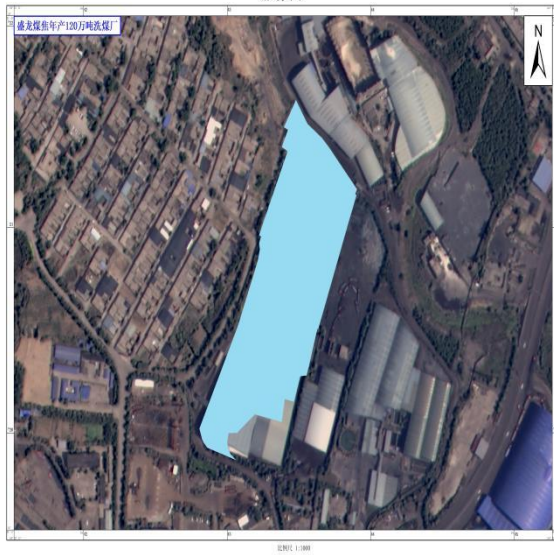
影像图



影像图



影像图



影像图



影像图



影像图





拟收储项目地块位于韩城市经开区、龙门镇、高新区、新城区等用地覆盖范围内。现状部分为空地、部分已建设。如下表：

表 3 拟收储土地情况

单位：公顷（亩）

地块名称	土地收储面积	土地净出让面积	土地现状	规划用途
西原服务区	4.269100 (64.0365)	4.269100 (64.0365)	空地,有部分临建	商业用地
30万吨/年高温煤焦油馏分加氢项目	8.273900 (124.1085)	8.273900 (124.1085)	空地,有部分临建	工业用地
文庙市场	2.803800 (42.0570)	2.803800 (42.0570)	空地	商业用地
煤化工焦化	11.141000 (167.1150)	11.141000 (167.1150)	已建设	工业用地
金马化工	22.461951 (336.9293)	22.461951 (336.9293)	空地	工业用地
天琅铁矿石循环再利用项目	5.868100 (88.0215)	5.868100 (88.0215)	空地	工业用地
大前煤业年产200万吨洗煤厂	7.351400 (110.2710)	7.351400 (110.2710)	已建设	工业用地
高端铸造产业园通用厂房项目	14.436767 (216.5515)	14.436767 (216.5515)	空地	工业用地
盛龙煤焦年产120万吨洗煤厂	4.204500 (63.0675)	4.204500 (63.0675)	已建设	工业用地
奥特莱斯小镇	12.799393 (191.9909)	12.799393 (191.9909)	空地	商业用地
长城集团计算机零件生产地块一	8.400400 (126.0060)	8.400400 (126.0060)	空地	工业用地
长城集团计算机零件生产地块二	4.768800 (71.5320)	4.768800 (71.5320)	空地	工业用地
长城集团计算机零件生产地块三	0.749941 (11.2491)	0.749941 (11.2491)	空地	工业用地
企业总部基地	6.185166 (92.7775)	6.185166 (92.7775)	空地	商业用地
合计	113.714218 (1705.7133)	113.714218 (1705.7133)	—	—

根据各地块规划条件，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

单位：公顷（亩）

项目名称	地块名称	面积	用途	规划指标
2025年渭南市韩城市新城区、经开区、龙门镇、桑树坪镇土地收储项目7	西原服务区	4.269100 (64.0365)	商业用地	容积率3.5、建筑密度50%、绿地率20%
	30万吨/年高温煤焦油馏分加氢项目	8.273900 (124.1085)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
	文庙市场	2.803800 (42.0570)	商业用地	容积率3.5、建筑密度50%、绿地率20%
	煤化工焦化	11.141000 (167.1150)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
	金马化工	22.461951 (336.9293)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
	天琅铁矿石循环再利用项目	5.868100 (88.0215)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
	大前煤业年产200万吨洗煤厂	7.351400 (110.2710)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
	高端铸造产业园通用厂房项目	14.436767 (216.5515)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
	盛龙煤焦年产120万吨洗煤厂	4.204500 (63.0675)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
	奥特莱斯小镇	12.799393 (191.9909)	商业用地	容积率3.5、建筑密度50%、绿地率20%
	长城集团计算机零件生产地块一	8.400400 (126.0060)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
	长城集团计算机零件生产地块二	4.768800 (71.5320)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
	长城集团计算机零件生产地块三	0.749941 (11.2491)	工业用地	容积率0.6、建筑密度30%、绿地率20%
企业总部基地		6.185166 (92.7775)	商业用地	容积率3.5、建筑密度50%、绿地率20%
合计		113.714218 (1705.7133)	—	—

本项目计划于2025-2028年底前完成土地收储工作。如下表：

表 5 项目分年收储计划

名称	2025年	2026年	2027年	2028年	合计
收储面积（公顷）	7.072900	14.142000	49.354751	43.144567	113.714218

1.6项目总投资

本项目需收储新增建设用地 14 宗，收储土地总面积 113.714218 公顷，估算总投资额度为 16,969.75 万元，主要为土地收储成本、债券利息和发行费用。收回地块规划用途主要为商业用地和工业用地，项目具有一定的收益性。

1.7主管部门责任

本项目的主管部门是韩城市自然资源局，其主要职责是包含以下几方面：

- 1、需要对土地储备项目进行逐个的实质性审核，确保项目的可行性和合规性。

2、负责组织编制项目实施方案，并认真准备项目申报材料。

3、加强部门协同：韩城市自然资源局需要与韩城市财政局等部门加强沟通和协作，确保债券发行和使用的顺畅。需要与韩城市财政局等部门共享信息和数据，以提高工作效率和透明度。

综上所述，韩城市自然资源局在土地储备专项债券的运作中承担着多重职能，包括项目审核、材料准备、责任保证、部门协同以及信息共享等。这些职能的履行对于确保土地储备工作的顺利进行和资金的有效使用至关重要。

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和品质。

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，改善韩城市的投资环境、加快招商引资步伐；同时，可以完善韩城市的区域功能，持续推进产业融合发展，通过科学收储土地，整合零散用地。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解决新增地方债券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券项目的问题，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。

④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。

通过专项债券资金，对韩城市经济会带来显著的正面效应。为持续的经济增长和房地产提供了动力。从长期来看，经济效益较好。

本项目收储地块面积为113.714218公顷，可出让土地113.714218公顷，可实现土地出让收入77,918.94万元，可实现用于资金平衡土地相关收益71,685.42万元，项目专项债券本息合计为16,456.00万元，收益覆盖倍数为4.36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常务委员会第三次会议通过）；

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.《关于印发<土地储备管理办法>的通知》（自然资规〔2025〕2号）；

- I.《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）；
- J.《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31号）；
- K.《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242号）；
- L.《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）；
- M.《原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）；
- N.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）；
- 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.《原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.《韩城市人民政府 关于重新公布全市征收农用地地区片综合地价的通知》（韩政发〔2024〕17号）；

O.《韩城市国土空间总体规划》（2021-2035）文本及图件资料；

P.土地出让、转让、企业改制等资料；

Q.土地征收、拆迁、开发成本资料；

R.《韩城市 2021 年度城镇基准地价制订和更新调整技术报告》及图件资料。

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

本项目总投资约16,969.75万元，土地收储成本14,100.15万元，具体以征地成本等实际发生费用为准。

表 6 项目投资估算表

单位：万元

项目		金额
土地取得成本	土地收购成本	14, 100. 15
	其他有关支出	
	土地取得成本小计	14, 100. 15
土地前期开发成本	通燃气	
	通讯	
	通热力	
	场地平整	
	通道路	
	通给水	
	通排水	
	供电	
	土地前期开发成本小计	
资金成本	债券利息	2, 856. 00
	债券发行费	13. 60
	存量贷款利息	
资金成本小计		2, 869. 60
其他成本	地籍调查	
	土地登记	
	地价评估	
	管护中的围墙围栏	
其他成本小计		
资金需求合计		16, 969. 75

3.3资金投资计划

本项目总投资约 16,969.75 万元，2025 年计划发行债券资金 13,600.00 万元，自有资金 3,369.75 万元。债券资金主要用于支付土地收储费用（征地费用）。

表7 资金投资计划

单位：万元

项目总投资	以前年度用款金额	2025年计划用款金额	以后年度计划用款金额
16,969.75	0	16,969.75	0

（二）资金筹措方案

本项目总投资约16,969.75万元，其中通过地方政府专项债券解决13,600.00万元，剩余3,369.75万元由财政统筹解决。

表 8 项目筹措方案表

单位：万元

项目名称	总投资金额	债券金额	自有资金投入
2025年渭南市韩城市新城区、经开区、龙门镇、桑树坪镇土地收储项目7	16,969.75	13,600.00	3,369.75

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13,600.00万元，其中通过地方政府专项债券解决13,600万元，债券利率为3%，债券期限为7年，利息按每年支付，本金到期一次性支付。

3.非融资资金筹措

财政按项目推进情况筹集安排资金3,369.75万元。

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：财政部门、自然资源主管部门要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：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16,969.75万元，其中：自有资金投入3,369.75万元，占总投资额的19.86%；2025年拟申请发行专项债券融资13,600.00万元，占总投资额的80.14%。截至目前，自有资金3,369.75万元已到位，资金来源于财政拨款。

3.6债券发行计划

本项目拟申请土地储备专项债券资金 13,600.00 万元，期限 7 年。2025 年拟申请专项债券资金 13,600.00 万元，已申请资金 0 万元，本次拟申请 13,600.00 万元。

表9 债券发行计划表（融资金额为百万整数）

单位：万元

发行年份	发行金额	发行期限
2025年	13,600.00	7年期

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) 测算背景与国土空间总体规划条件

出让收入测算基于总规进行。按照收储实施方案，收储范围内总规重点为商服用地和工业用地。

本项目地块计划收储总面积113.714218公顷，计划出让总面积113.714218公顷，均为商服用地和工业用地。选取与项目对应目标地块同区域且规划用途相同的土地交易记录进行评估咨询，具体如下：

表 10 韩城市 2022 年-2024 年土地出让情况

宗地位置	性质	净用地面积 (亩)	成交价 (万元)	土地单价 (万元/亩)	出让年份
古城核心保护区内，环城东路以西，城隍庙以北	其他商服用地	0.42	61.00	144.21	2022-06-30
古城城隍庙以南，环城东路以西，文庙以北	其他商服用地	0.26	38.00	145.59	2022-06-30
经开区西咎工业园区，规划凤凰大街以南，陕西黄河煤化有限公司以西，东庄村以东	工业用地	85.77	2144.98	25.01	2023-08-15
经开区，西咎工业园区，盘河以东	工业用地	27.09	678.01	25.03	2022-12-29
经开区西原产业园区，尧柏水泥厂以东，腾龙陶瓷二期项目以西	工业用地	67.96	1699.98	25.02	2022-8-15
高新区，紫荆路以西，五纬路以北，规划四纬路以南，规划二经路以东	工业用地	50.31	1330.00	26.44	2023-04-27
经开区龙门工业园区，紫峰街西段以南，尧柏水泥厂西北	工业用地	157.92	3949.99	25.01	2023-06-20
经开区龙门工业园区，滨河路以西，玉镜大街以北	工业用地	173.83	4346.04	25.00	2022-07-08
经开区龙门工业园区，矿山路与凤山北路十字西南角	工业用地	215.93	5400.07	25.01	2022-06-29
经开区龙门工业园区，G327 国道与 108 国道十字西北	工业用地	90.21	2256.02	25.01	2023-09-28
经开区龙门工业园区，电厂东路西南，大唐二电公司以北	工业用地	152.34	3810.05	25.01	2023-12-12
经开区工业园区，玉镜大街东段南侧，煤化工公司地块西侧	工业用地	109.09	2836.97	26.01	2024-03-12

上表所示土地收储项目位于本项目地块附近，此区域近年商服用地和工业用地成交记录，商服用地成交价在144.21—200.01万元/亩，工业用地成交价在25-26.44万元/亩。

(2) 土地市场价格测算

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，该项目当前市场总价为67833.13万元。如下表所示：

表 11 项目地块当前市场价格测算及拟供应年份情况表
单位：公顷（亩）、万元/亩、万元

宗地位置	性质	净用地面积	评估单价	评估总价
经开区西原片区108国道西侧	商业用地	4.269100 (64.0365)	32.04	2,051.73
经开区龙门园区108国道东侧	工业用地	8.273900 (124.1085)	25.66	3,184.62
新城南区，南湖公园西侧	商业用地	2.803800 (42.0570)	110.88	4,663.41
经开区龙门园区，龙钢公司南侧	工业用地	11.141000 (167.1150)	25.52	4,264.77
经开区龙门园区，龙钢公司西侧	工业用地	22.461951 (336.9293)	25.83	8,702.88
经开区龙门工业园区，规划327国道东侧	工业用地	5.868100 (88.0215)	27.43	2,414.43
经开区龙门工业园区，站东路东侧	工业用地	7.351400 (110.2710)	25.40	2,800.88
经开区西原产业园区，凤山南路与白矾路 十字东南角	工业用地	14.436767 (216.5515)	25.28	5,474.42
经开区龙门工业园区，上峪口村东侧	工业用地	4.204500 (63.0675)	25.19	1,588.67
新城区，太史大街东延西侧，周原村南侧	商业用地	12.799393 (191.9909)	95.03	18,244.89
高新区，经开大道与108国道丁字口西南角	工业用地	8.400400 (126.0060)	26.99	3,400.90
高新区，小渠沟路与原村路丁字口西北角	工业用地	4.768800 (71.5320)	26.64	1,905.61
高新区，原村路与沟北路丁字口东南角	工业用地	0.749941 (11.2491)	26.65	299.79
新城区，高速路东侧，太史大街东延北侧	商业用地	6.185166 (92.7775)	95.24	8,836.13
合计	—	113.714218 (1705.7133)	—	67,833.13

（3）项目未来土地出让收入

地块预计在2032年出让，2032年地块出让收入预测详见下表

表12 未来土地出让收入预测一览表
单位：公顷、万元

预计供应年份		2032年
2025年渭南市韩城市新城区、经开区、龙门镇、桑树坪镇土地收储项目7	出让面积	113.714218
	土地出让价款	77,918.94

根据当前市场评估单价，计算收储地块未来出让收入。综合考虑商服用地和工业用地的土地出让计划，参照韩城市城镇基准地价成果和近期市场趋势，收储地块预期收入77,918.94万元。

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。项目地块预计在2032年出让，分出让年计提。剔除政策性计提6,233.52万元，预计土地出让净收益为71,685.42万元。

表 13 项目土地出让计提情况

单位：万元

年份	2032年
土地出让计提	6,233.52

2. 项目收储成本

该项目土地收储成本主要为征地成本，通过对项目地块所在区域土地征收成本、青苗补偿费等成本调查，确定该项目土地征收成本为14,100.15万元。

表 14 土地征地成本情况明细表

单位：公顷（亩）、万元/亩、万元

宗地位置	收储面积	区片综合地价亩价	青苗和附属物补偿费亩价	征收成本亩价	征收总成本
经开区西原片区108国道西侧	4.269100 (64.0365)	5.785	1.715	7.50	480.27
经开区龙门园区108国道东侧	8.273900 (124.1085)	5.785	1.715	7.50	930.81
新城南区，南湖公园西侧	2.803800 (42.0570)	7.958	3.542	11.50	483.65
经开区龙门园区，龙钢公司南侧	11.141000 (167.1150)	5.785	1.715	7.50	1,253.36
经开区龙门园区，龙钢公司西侧	22.461951 (336.9293)	5.785	1.715	7.50	2,526.97
经开区龙门工业园区，规划327国道东侧	5.868100 (88.0215)	5.785	1.715	7.50	660.16
经开区龙门工业园区，站东路东侧	7.351400 (110.2710)	5.785	1.715	7.50	827.03
经开区西原产业园区，凤山南路与白矾路十字东南角	14.436767 (216.5515)	5.785	1.715	7.50	1,624.14
经开区龙门工业园区，上峪口村东侧	4.204500 (63.0675)	5.785	1.715	7.50	473.01
新城区，太史大街东延西侧，周原村南侧	12.799393 (191.9909)	7.958	3.542	11.50	2,207.90
高新区，经开大道与108国道丁字口西南角	8.400400 (126.0060)	5.785	1.715	7.50	945.05
高新区，小渠沟路与原村路丁字口西北角	4.768800 (71.5320)	5.785	1.715	7.50	536.49
高新区，原村路与沟北路丁字口东南角	0.749941 (11.2491)	5.785	1.715	7.50	84.37
新城区，高速路东侧，太史大街东延北侧	6.185166 (92.7775)	7.958	3.542	11.50	1,066.94
合计	113.714218 (1705.7133)	—	—	—	14,100.15

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) 债券发行费

本项目债券发行期限为7年期，债券发行费按债券发行金额的1%预计，为充分测算相关费用，本方案统一按债券发行金额的1%预计债券发行费用，为13.60万元。

(2) 债券利息

收储项目总投资约16,969.75万元，地方政府专项债券发行13,600.00万元，债券利率为3.0%，债券期限为7年，利息按每年支付，本金到期一次性支付，利息总额2,856.00万元。本项目债券利息支出如下表所示：

表15 债券利息明细表

单位：万元

年 份	债券利息支出
2026年	408.00
2027年	408.00
2028年	408.00
2029年	408.00
2030年	408.00
2031年	408.00
2032年	408.00
合计	2856.00

4.3资金平衡分析

本项目2025年计划发行专项债券合计13,600.00万元，按照上述收入、支出预测结果，项目资金平衡测算情况如表16。

表16 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	2031年	2032年
一、项目现金流入	94,888.69	16,969.75	-	-	-	-	-	-	77,918.94
1.业务活动现金流入	77,918.94	-	-	-	-	-	-	-	77,918.94
1.1 可偿债土地出让收入	77,918.94	-	-	-	-	-	-	-	77,918.94
2.融资活动现金流入	13,600.00	13,600.00	-	-	-	-	-	-	-
2.1债券资金	13,600.00	13,600.00	-	-	-	-	-	-	-
3.自有资金投入	3,369.75	3,369.75	-	-	-	-	-	-	-
二、项目现金流出	36,803.27	14,113.75	408.00	408.00	408.00	408.00	408.00	408.00	20,241.52
1.业务活动现金流出	6,233.52	-	-	-	-	-	-	-	6,233.52
1.1土地出让计提	6,233.52	-	-	-	-	-	-	-	6,233.52
2.项目投资	14,100.15	14,100.15	-	-	-	-	-	-	-
2.1土地取得成本	14,100.15	14,100.15	-	-	-	-	-	-	-
2.2土地前期开发整理费用	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3其他费用	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.融资活动现金流出	16,469.60	13.60	408.00	408.00	408.00	408.00	408.00	408.00	14,008.00
3.1债券发行费用	13.60	13.60	-	-	-	-	-	-	-
3.2偿还债券本金	13,600.00	-	-	-	-	-	-	-	13,600.00
3.3支付债券利息	2,856.00	-	408.00	408.00	408.00	408.00	408.00	408.00	408.00
三、当期现金结余	58,085.42	2,856.00	-408.00	-408.00	-408.00	-408.00	-408.00	-408.00	57,677.42
四、期初现金	-	-	2,856.00	2,448.00	2,040.00	1,632.00	1,224.00	816.00	408.00
五、期末现金	58,085.42	2,856.00	2,448.00	2,040.00	1,632.00	1,224.00	816.00	408.00	58,085.42

注：按照项目预期收入和预期支出测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在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71,685.42万元，能够覆盖债券本息金额16,456.00万元，债务本息偿付保障倍数4.36倍，同时，本地区经济及财政收支增长稳健，项目不能偿还应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资本金比例，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年渭南市韩城市新城区、经开区、龙门镇、桑树坪镇土地收储项目7

（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。

本次土地储备专项债券事前绩效评估的对象为渭南市韩城市新城区、经开区、龙门镇、桑树坪镇土地收储项目7。本项目拟收回闲置存量土地共14宗，拟收储总面积为113.714218公顷。见表1、表2。

本项目涉及的14宗土地均已纳入韩城市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13,600.00万元，发行期限为7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年渭南市韩城市新城区、经开区、龙门镇、桑树坪镇土地收储项目7	
主管部门：韩城市自然资源局（统一社会信用代码：11610581752111870Q）	
项目实施单位	韩城市土地收购储备中心
项目资金信息	总投资额：16,969.75万元
	一、债券资金：13,600.00万元
	二、资本金：3,369.75万元
拟发行债券信息	债券发行期限：7年
	债券利率：3%
	还本付息方式：利息按年支付，本金到期一次性支付
总体目标	<p>本项目实施可以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。</p> <p>项目实施期内：</p> <p>一是完成 113. 714218公顷（1705. 7133亩）土地的收储与出让工作；</p> <p>二是完成 13, 600. 00万元的债券发行工作；</p> <p>三是确保土地出让收入能够合理保障偿还土地储备专项债券的融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡；四是管好用好专项债券资金，确保专款专用。</p>

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）	113. 714218
			可腾空土地面积（公顷）	113. 714218
			可出让土地面积（公顷）	113. 714218
			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

1、项目准备阶段

（1）项目申报：由韩城市自然资源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：韩城市自然资源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项目建设投资合规性与项目成熟度。项目资金来源和到位可行性。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。

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，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。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

韩城市自然资源局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，编制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。

本项目为2025年渭南市韩城市新城区、经开区、龙门镇、桑树坪镇土地收储项目7，给韩城市财政带来收入主要为项目腾空土地出让金，通过周边市场调研，本项目各地块所在区同地段2022-2024年商服用地成交价在144.21—200.01万元/亩，工业用地成交价在25-26.44万元/亩，该项目各地块预计用于项目资金平衡的土地出让收入77,918.94万元，融资本息为16,456.00万元。

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韩城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16,969.75万元，其中自有资金3,369.75万元，来源于财政拨款；拟申请发行专项债券融资13,600.00万元。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3,369.75万元已到位。专项债券发行已纳入政府债券发行计划，且

韩城市财政状况稳定，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。本项目各地块所在区同地段2022-2024年商服用地成交价在144.21—200.01万元/亩，工业用地成交价在25-26.44万元/亩，2026年—2032年前累计土地出让收入77,918.94万元，剔除政策性计提后净收益71,685.42万元。

2.项目成本

该项目成本涵盖土地征收费、土地出让计提费用和融资活动现金流出费用（债券发行费用、偿还债券本金费用、支付债券利息）。本项目总投资16,969.75万元，其中土地收储成本为14,100.15万元。

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71,685.42万元。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4.36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2028年底前完成土地收储工作，2025-2028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13,600.00万元，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13,600.00万元专项债的项目预期净收益为71,685.42万元，该专项债本息合计16,456.00万元，本息覆盖倍数为4.36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，可腾空土地面积等。这些目标具体、可衡量，符合项目实际情况，具有合理性。

（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韩城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 年渭南市韩城市新城区、经开区、龙门镇、桑树坪镇土地收储项目 7 专项债券使用，不用于其他目的及发给其他单位或个人。