

2025 年西安市经开区凤城十二路片区 综合开发土地收储项目 专项债券实施方案

主管部门：西安市自然资源和规划局

实施单位：西安市土地储备交易中心

财政部门：西安市财政局

编制日期：二零二五年四月



目 录

一、项目概况	4
1.1 项目名称	4
1.2 项目单位	4
1.3 项目性质	4
1.4 收储规模	4
1.5 收储计划	6
1.6 项目总投资	6
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	7
2.2 经济效益	8
三、项目投资估算及资金筹措方案	8
3.1 编制依据及原则	8
3.2 项目总投资	10
3.3 资金投资计划	11
3.4 资金筹措原则	11
3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	11
3.6 债券发行计划	12
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	12
4.1 现金流入	12
4.2 现金流出	14
(1) 政策性计提	14
(2) 发行费	15
(3) 债券利息	16
4.3 资金平衡分析	16
4.4 结论	17

五、项目风险分析	17
5.1 影响项目收储进度或正常运营的风险	17
(1) 自然风险	17
(2) 政策风险	17
(3) 经营风险	17
(1) 资金回收风险	18
(2) 支出变动风险	18
5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	18
5.4 风险控制措施	19
六、债券发行方案	19
6.1 发行依据	19
1. 发行主体资格	19
6.2 发行计划	21
6.3 发行场所	21
6.4 品种和数量	21
6.5 时间安排	21
6.6 上市安排	21
6.7 兑付安排	21
6.8 发行费	21
6.9 招投标	21
6.10 分销	22
6.11 发行款缴纳	22
七、信息披露计划	22
7.1 每期债券发行日五个工作日之前披露	23
7.2 每期债券发行结束当日披露	23
7.3 每期债券每个付息日五个工作日之前披露	23
7.4 每期债券兑付日五个工作日之前披露	23
7.5 每期债券存续期内定期披露内容	23
7.6 每期债券存续期内随时披露内容	23

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年西安市经开区凤城十二路片区综合开发土地收储项目（以下用“本项目”代替）。

1.2 项目单位

西安市土地储备交易中心是本项目的具体实施单位，是西安市自然资源和规划局下属的事业单位，已纳入自然资源部土地储备机构名录。西安市土地储备交易中心的主要职责是贯彻执行国家、省、市有关土地管理的法律、法规和规章；具体落实市政府下达的土地征用、收购储备、补充耕地和土地开发整理年度计划；承办征地补偿登记，落实征地补偿、安置等事宜；开展存量和闲置国有土地调查，依法实施收回、收购、置换和储备；承办储备国有土地的前期开发、经营策划与包装；负责土地储备成本核算与资金管理；负责国有土地使用权拍卖、招标、挂牌出让的具体事务性工作；对国有土地使用权转让、出租、抵押、作价出资、联营、入股等提供前期服务；负责地产市场信息收集与交流，承办土地交易中介服务。

1.3 项目性质

新增土地储备项目。

1.4 收储规模

1.4.1 项目所在区域情况

西安经济技术开发区成立于 1993 年，2000 年被国务院批准为国家级开发区，先后荣获国家级出口加工区、中国（陕西）自由贸易试验区经开功能区、西安关中综合保税区、国家新型工业化产业示范基地等 10 余块国家级授牌，全区由四大板块和两大功能区组成。西安经开区始终坚持以工业强区、产业兴区为己任，先后引进聚集了陕汽、吉利、隆基乐叶、华天科技等一批领军企业，建立了“4+4+4”现代产业体系（汽车、高端装备、新材料新能源、电子信息 4 大支柱产业，人工智能与机器人、增材制造与再制造、分布式能源与储能、大数据与云计算 4 大新兴产业，现代金融、研发设计、检验检测、软件与信息服务 4 大生产性服务业）。在 2023 年国家级经开区综评中，西安经开区位列第 23 位。

1.4.2 项目土地收储情况

根据西安市国土空间总体规划和单元详细规划，充分考虑规划地块完整性以及储备、出让一体化管理，提高发债资金使用效率，本项目拟发债地块共 2 个，面积共计 9.943230 公顷（149.1485 亩），均为已征需完善整备土地（具体情况见表 1-1）。

该片区为我区城市更新重点片区，项目实施后将形成住宅用地 7.645906 公顷（114.6885 亩）、商业用地 1.321315 公顷（19.8197 亩），将有力推进该片区的

新改造，满足群众对高品质住宅“好房子”的需求。

表 1-1 运用专项债收储地块情况表

项目名称	项目编号	地块名称	地块编号	地块标识码	位置范围	收储面积		投资金额	收入金额	发债金额
						公顷	亩			
2025年西安市经开区凤城十二路片区综合开发土地收储项目	JK2025CB04	2025年西安市经开区凤城十二路片区综合开发土地收储项目地块一	JK2025CB04-1	6101122025R001377	明光路以东、凤城十二路以南	6.489580	97.3437	30235.48	97551.28	20000.00
		2025年西安市经开区凤城十二路片区综合开发土地收储项目地块二	JK2025CB04-2	6101122025R000786	明光路以东、凤城十一路以北	3.453650	51.8048	16779.92	55930.68	
合计						9.943230	149.1485	47015.40	153481.96	20000.00

图 1-1 项目规划图

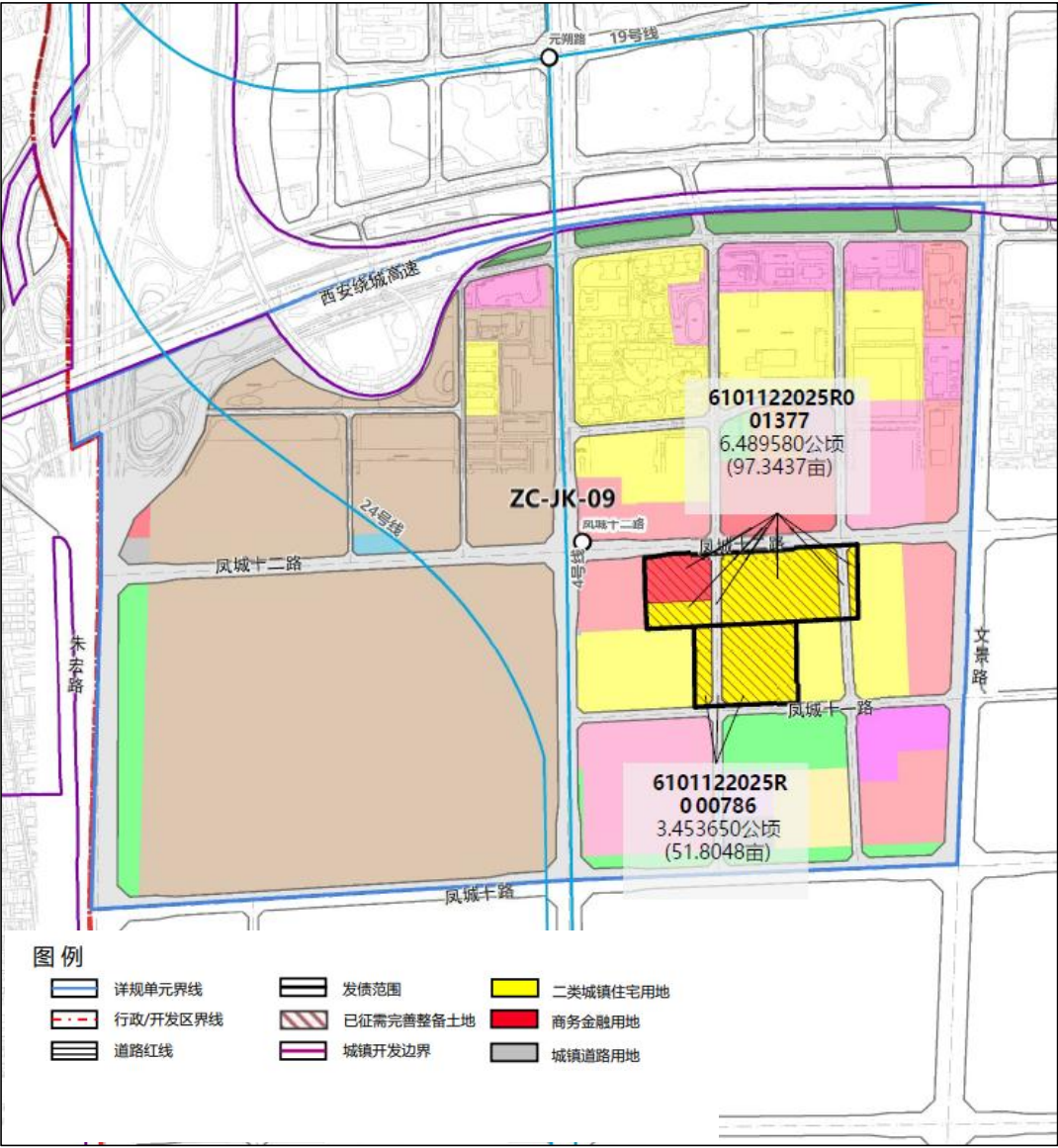


图 1-2 项目区位图



1.5 收储计划

项目包含 2 个地块，具体情况如下：

2025 年西安市经开区凤城十二路片区综合开发土地收储项目地块一(标识码：6101122025R001377)，权利人为西安启融科技实业发展有限公司，面积为 6.48958 公顷（97.3437 亩），计划于 2025 年底完成收储。地块均位于城镇开发边界内，符合国土空间总体规划管控要求，地块规划用途为商业用地 19.8197 亩（容积率 ≤ 4.0 ）、住宅用地 68.0795 亩（容积率 ≤ 2.2 ）、代征道路 9.4443 亩，符合通过西安市规划委研究的西安市古都核心区国土空间单元详细规划管控一张图。经核，土地无抵质押、查封情况。

2025 年西安市经开区凤城十二路片区综合开发土地收储项目地块二(标识码：6101122025R000786)，权利人为西安经发印染设备有限公司，面积为 3.453650 公顷（51.8048 亩），计划于 2025 年底完成收储。地块均位于城镇开发边界内，符合国土空间总体规划管控要求，地块规划用途为住宅用地 46.6090 亩（容积率 ≤ 2.2 ）、代征道路 5.1958 亩，符合通过西安市规划委研究的西安市古都核心区国土空间单元详细规划管控一张图。经核，土地无抵质押、查封情况。

1.6 项目总投资

本项目总投资额 47,015.40 万元。其中土地补偿费 41,538.19 万元，场地平整费 1,519.62 万元，评估测量费 45.59 万元，围挡建设费 165.00 万元，现场管

护费 72.00 万元，考古勘探（发掘）费 675.00 万元，债券利息 3,000.00 万元。

1.7 主管部门责任

西安市自然资源和规划局、西安市土地储备中心：制定土地储备年度计划，明确收储地块范围、用途、规模及时序，确保与国土空间规划衔接；审核项目合规性，包括是否符合用地政策、征地程序合法性（如是否完成“征地批前程序”）；监督储备土地出让流程，确保土地出让收入足额上缴国库，优先用于偿还专项债本息；监测土地市场动态，及时调整储备策略（如避免房地产市场低迷期集中供地）；负责档案管理及信息公开，防止权属纠纷影响项目实施。

西安市财政局责任：根据地方土地储备项目需求与偿债能力，申报专项债额度；将土地储备专项债纳入政府性基金预算管理，确保“收支两条线”（土地出让收入对应债务偿还）；监督资金使用合规性，严禁挪用至非土地储备领域（如“以储代征”或房地产开发）；建立专项债风险评估机制，动态监测地方债务率、土地出让收入波动等指标。

二、项目经济社会效益

2.1 社会效益

土地收储工作是对土地市场有效调控的客观需要。2025 年 1 月 22 日，自然资源部等四部门联合发布新版《土地储备管理办法》中明确指出：各地政府应根据调控土地市场的需要，确定收储土地的规模和范围，进行合理规划。对于闲置、低效利用的国有存量建设用地进行优先储备。政府通过征用、收购、置换、收回等方式，从分散的土地使用者手中把土地集中起来，使得土地资源组合进一步优化，防止土地收益流失，规范市场秩序。

土地资源配置需要积极的政府干预和管理，而管理的有效性取决于其合理的科学化和规范化。通过将企业无力开发或不愿继续开发的闲置土地，收回收购储备，用于新项目建设。通过安排专项债券资金回购土地，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。

政府统一收回收购土地后，可以更好地运用经济、行政、法律和市场手段，通过合法的运作机构，将城市分散土地逐步归集于土地储备库，在根据城市总体规划，经济发展需要及土地供应计划，对土地的供应数量、结构、布局、价格、时间等进行有效控制。既可按照城市规划组织旧城改造，使各项规划指标得到落

实，也可有计划地储备一部分新征建设用地，为有关项目建设的落地做好前期准备工作。

运用专项债券进行土地收储，将有利余全盘规划运作和指标控制，使土地资源得到合理开发利用，实现土地资源的优化配置，推动城市更新、片区改造，有利于提升城市形象，完善市政基础设施，增加城市宜居感，促进地方经济发展。

2.2 经济效益

专项债券是落实积极财政政策的重要抓手，在带动扩大有效投资、稳定宏观经济等方面发挥着重要作用。

土地储备的核心目的是通过前期征收、整理和基础设施配套，提升地块价值，后续通过招拍挂出让获得土地出让收入。专项债券资金投入可加速土地熟化，缩短开发周期，提高土地溢价能力。

促进区域经济发展。一是土地储备为招商引资提供载体，尤其是工业用地、商服用地的储备可吸引企业落户，带动就业和税收增长。二是推动城市更新与规划落位，通过收储土地，优化城市空间布局，提升整体土地资源利用效率，间接推动区域产业升级。

缓解短期财政压力。土地储备专项债券以对应地块的未来出让收入作为还款来源，理论上可实现资金自平衡。若土地市场稳定，能形成“储备-出让-偿债”良性循环。通过债券融资分摊土地前期开发成本，避免地方政府因资金短缺导致土地闲置或开发滞后。

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) 《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正版）；
- 2) 《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）；
- 3) 《关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》（国土资发[2018]51 号）；
- 4) 《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）；

- 5) 《关于推进土地节约集约利用评价的指导意见》(国土资发[2014]119号);
- 6) 《自然资源部国家发展和改革委员会关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》(自然资发〔2024〕104号);
- 7) 《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);
- 8) 《土地储备管理办法》(自然资规〔2025〕2号);
- 9) 《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);
- 10) 《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);
- 11) 《陕西省自然资源厅 陕西省财政厅关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》(陕自然资发〔2025〕324号)。

(2) 编制原则

1) 综合分析原则

土地是一种自然产物，同时具有资源和资产的双重属性，其取得和开发成本构成受各种自然、社会和经济因素的影响。因此，本次土地成本测算工作从系统的角度出发，全面分析影响经开区土地成本的各项自然、社会和经济因素。由于影响土地成本的因素是不断变化和相互作用的，因此，土地成本测算应综合分析影响土地成本的各种因素，以及各种因素相互作用对土地成本的影响。

2) 遵循国家政策原则

土地是一种稀缺且不可再生资源，近年来，随着人们对土地利用需求的不断增加，导致耕地资源锐减，大量失地农民生活水平有所下降，为了更好的保护耕地资源，保障土地资源的可持续利用，促进社会的和谐发展，国家及省人民政府对土地征收过程中相关税费制定了一系列的方针、政策，这些方针政策的实施使得土地取得成本有所提高。本次测算工作中相关参数的取值，严格遵循国家现行的相关法规和政策，合理确定各项参数的取值，客观、准确的测算经开区土地成本。

3) 以实际状况为依据原则

由于不同的土地利用现状，地面附着物的差异较大，从而导致土地征地成本出现较大的差异，为确保本次测算结果的准确性和现势性，在具体工作中，测算人员对测算范围内实际土地利用现状进行了实地查看，本次测算以测算人员现场

勘察的实际土地利用现状为依据，将实地查看的状况与土地利用现状图等反应区域实际土地利用状况资料进行仔细核对、分析和判断，确保测算过程中的数据与实际土地利用现状相吻合，保证测算结果的现势性。另外，本次测算的结果以测算范围内征地和土地开发实际发生的成本为依据，以提高本次测算结果的可操作性。

4) 替代性原则

根据市场运行规律，在同一商品市场中，商品或提供的服务的效用相当或大体相似时，价格低者吸引需求，商品或服务的价格是经过相互影响与比较之后来决定的。土地成本测算也同样遵循替代规律，即要求成本测算结果不得明显偏离周边近期房屋拆迁、土地征收及开发的成本价格。

5) 测算时点原则

由于资金具有时间价值，在不同的时间付出或得到同样数额的资金在价值上是不等的。本次测算范围内土地拆迁改造不可能在短期内一次性完成，因此，要求测算结果应是测算对象在不同期限内客观合理的客观成本。

6) 独立、公平原则

独立、公平原则要求本次测算工作人员凭借自己的专业知识、经验和应有的职业道德，并结合测算范围内实际土地利用现状，公正直接的进行测算工作，不受任何外界因素的影响，客观的测算土地成本。

7) 定性分析与定量分析相结合原则

土地成本测算应将定性的、经验的分析进行量化，以定量计算为主。对于影响土地成本难以定量的因素采取必要的定性分析，定性分析的结果可用以土地成本测算成果的调整和确定工作中，以提高测算成果的可靠性。

3.2 项目总投资

本项目总投资额 47,015.40 万元。其中土地补偿费 41,538.19 万元，场地平整费 1,519.62 万元，评估测量费 45.59 万元，围挡建设费 165.00 万元，现场管护费 72.00 万元，考古勘探（发掘）费 675.00 万元，债券利息 3,000.00 万元。

表 3-1 项目投资概算表

序号	项目	概算金额（万元）
1	土地补偿费	41,538.19
2	场地平整费	1,519.62
3	评估测量费	45.59
4	围挡建设费	165.00
5	现场管护费	72.00
6	考古勘探（发掘）费	675.00
7	债券利息	3,000.00
	项目总投资	47,015.40

3.3 资金投资计划

本项目总投资 47,015.40 万元，资金来源为资本金和专项债券。资本金 27,015.40 万元，占总投资的 57.46%，由财政拨款解决。计划发行专项债券 20,000.00 万元，占总投资的 42.54%。

（二）资金筹措方案

3.4 资金筹措原则

（1）满足项目储备需要。筹措的资金需满足项目收储需要。

（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）注重专项债券融资收益平衡。资金筹措不仅要满足项目收储的需要，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，做好专项债券融资收益平衡。

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 47,015.40 万元，资金来源为资本金和专项债券。

(1) 资本金 27,015.40 万元，占总投资的 57.46%，由财政拨款解决。

(2) 计划发行专项债券 20,000.00 万元，占总投资的 42.54%

3.6 债券发行计划

本项目拟申请土地储备专项债券资金 2.00 亿元，期限 5 年。

2025 年拟申请专项债券资金 2.00 亿元，已申请资金 0 亿元，本次拟申请 2.00 亿元。债券发行计划如下表：

表 3-2 债券发行计划表

单位：万元

发行年份	发行金额（万元）	发行期限
2025 年	20,000.00	5 年期
合计	20,000.00	/

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1 现金流入

本项目收入为土地收回后重新供应后的土地出让收入。根据西安市自然资源和规划局的用地规划意见，本项目将作为住宅用地、商业用地、道路用地重新供应，面积合计 9.943230 公顷（149.1485 亩）。据测算，本项目在债券存续期内收入合计 153,481.96 万元。

(1) 出让价格：参考近三年来的招拍挂土地出让情况，中心城区住宅用地出让单价按 1,200.00 万元/亩；基于不同容积率，商业用地出让单价按 800.00 万元/亩预测；基于审慎原则，债券存续期内出让单价保持不变。

表 4-1 2022 年-2025 年周边土地出让情况

序号	公告宗地号	宗地位置	开发用途	净用地面积（亩）	容积率	成交日期	成交土地单价（万元 / 亩）
1	JK2-5-527	西安经开区凤城十二路以北、未央路以东	住宅用地	54.25	2.50	2024/12/26	1,033.41
2	JK3-34-355	经开区凤城二路以南、开元路以东	住宅用地	153.04	5.00	2024/12/12	1,672.11
3	JK3-25-15	西安经开区凤城一路以北、朱宏路以东	住宅用地	13.76	2.00	2024/10/10	1,112.00

亩，商业用地 19.8197 亩。

表 4-2 规划用途表

序号	规划用途	规划面积	容积率
1	住宅用地	7.645906 公顷 (114.6885 亩)	2.2
2	商业用地	1.321315 公顷 (19.8197 亩)	4.0
3	道路用地	0.976009 公顷 (14.6401 亩)	/
合计		9.943230 (149.1485 亩)	

基于以上情况，预计债券存续期内，本项目可取得土地出让收入 153481.96 万元。预期收入如下表：

表 4-3 2026 年-2030 年项目预期收入情况表

项目	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
土地出让收入 (万元)	153,481.96	81,695.52	55,930.68	15,855.76	/	/
单价 (万元/亩)	/	1200.00	1200.00	800.00	/	/
出让面积 (亩)	134.5082	68.0796	46.6089	19.8197	/	/
土地用途	/	住宅	住宅	商业	/	/
容积率	/	≤2.2	≤2.2	≤4.0	/	/

4.2 现金流出

(1) 政策性计提

包括：农业土地开发资金、农田水利建设资金、教育资金、保障性住房建设资金、国有土地收益基金等。其中：

a. 根据《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（国发〔2004〕8 号）规定，土地出让金用于农业土地开发的比例，由各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府根据不同情况，按各市、县不低于土地出让平均纯收益的 15% 确定。西安市按照全市土地平均收益五等平均纯收益 75 元/平方米的 15% 核算。

b. 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），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提教育资金的土地出让收益口径，按照 10%的比例计提教育资金。

c. 根据财政部住房城乡建设部《关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知》（财综〔2011〕42号），结合西安市实际，住房保障基金以土地出让收入的 3%计提。

d. 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资金有关事项的通知》（财综〔2011〕48号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提农田水利建设资金的土地出让收益口径，按照 10%的比例计提农田水利建设资金。

e. 根据国务院《关于规定国有土地使用权出让收支管理的通知》和《财政部国土资源部中国人民银行关于印发〈国有土地使用权出让收支管理办法〉的通知》（财综〔2016〕114号），国有土地收益基金收入按缴入国库的土地出让收入 4%计提。

表 4-4 项目政策性专项基金计提费用测算表

序号	政策性计提项目	计提金额（万元）	计算过程
1	农业开发资金	100.88	土地出让平均纯收益的 15%
2	教育资金	13,038.11	土地出让收益的 10%
3	住房保障基金	13,038.11	土地出让收益的 10%
4	农田水利建设资金	4,604.46	土地出让收入的 3%
5	国有土地收益基金	6,139.28	土地出让收入的 4%
6	合计	36,920.83	

（2）发行费

3 年期的债券发行费用为债券发行金额的 0.5%，其他期限为债券发行金额的 1%预计。由于本项目发行期限为 5 年期，故方案统一按债券发行金额的 1%预计债券发行费用为 20.00 万元，由发行债券的省级财政厅通过政府性基金预算安排支付。

(3) 债券利息

按照本项目专项债券发行计划，以年利率 3% 预计每年利息支出，10 年期以下按照每年支付利息，10 年及以上期限按照每半年支付利息。本项目债券利息支出如下表：

表 4-5 2026-2030 年债券利息支出预测表

年份	债券利息支出（万元）
2026 年	600.00
2027 年	600.00
2028 年	600.00
2029 年	600.00
2030 年	600.00
合计	3,000.00

4.3 资金平衡分析

表 4-6 项目收益测算表

序号	项目因素	金额（万元）
1	土地出让收入	153,481.96
2	土地收储成本	20,000.00
3	土地收储专项债券利息	3,000.00
4	土地出让净收益=1-2-3	130,481.96
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1 至 5.5 之和）	36,920.83
5.1	农业土地开发资金	100.88
5.2	教育资金=（1-2-3-5.1）*10%	13,038.11
5.3	农田水利建设资金=（1-2-3-5.1）*10%	13,038.11
5.4	保障性住房建设资金=1*3%	4,604.46
5.5	国有土地收益基金=1*4%	6,139.28
6	项目可用于还款的纯收益=1-5	116,561.13
7	专项债券本息和=2+3	23,000.00
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数=6/7	5.07

4.4 结论

按照本项目预期收入和预期支出测算，预期支出伴随收入发生，且每笔支出小于收入，因此本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流，且本项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，本项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 5.07 倍，还本付息资金有充分保障。

按照《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61 号）和《陕西省财政厅关于印发政府专项债券项目事前绩效评估操作指南的通知》（陕财办政债函〔2021〕42 号）的要求，本项目认真开展事前绩效评估，以项目单位为主体进行自评，自评得分为 97 分。并经主管部门和本级财政部门审核通过，绩效评估结果为优，满足专项债券申报的必要条件。

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

（1）自然风险

自然风险是指由于自然因素的不定性对土地收储以及对土地市场产生的直接影响，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。

（2）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。

（3）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。

5.2 影响项目收益的风险及控制措施

（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。

5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

土地收储融资平衡是指通过土地收储、开发、出让等环节实现资金收支平衡的过程。这一过程涉及土地征收、整理、储备、出让等多个环节，资金需求量大、周期长，容易受到政策、市场、操作等多方面风险的影响。以下是主要风险及管控措施：

一是政策与法律风险。政策变动方面，土地管理、城市规划、房地产调控等政策调整可能影响土地出让价格或收储进度。合规风险方面，土地征收收储程序不合法（如未履行公示、听证等程序）可能导致项目停滞或法律纠纷。税收与财政政策方面，土地增值税、契税等政策变化可能影响收益。

二是市场风险。土地价格波动，经济下行或房地产市场低迷导致土地出让流拍或价格低于预期；供需失衡，区域土地供应过剩或需求不足，影响出让节奏。

三是资金链风险。融资成本上升，利率波动或信贷紧缩导致融资成本增加。偿债压力，收储周期长，若土地未能及时出让，可能面临债务违约风险。

四是操作与执行风险。收储进度延迟，征地拆迁谈判困难、权属纠纷等导致项目延期；成本超支，土地整理、基础设施配套等成本超出预算。

五是信用与流动性风险。政府支付违约，依赖财政资金或政府回购的项目，可能因财政紧张导致资金不到位。

5.4 风险控制措施

针对存在的风险，制定以下管控措施：

一是政策与法律风险管控。政策跟踪，建立政策监测机制，及时调整收储和出让计划；合规操作，严格遵循《土地管理法》《征收补偿条例》《土地储备管理办法》等法规，确保程序合法。

二是市场风险对冲。动态评估市场，定期分析区域土地市场供需和价格趋势，合理设定出让底价。分期出让，根据市场情况分批次出让土地，避免集中供应导致价格下跌。

三是资金链风险防范。现金流匹配，确保融资期限与土地出让周期匹配，避免短债长投。探索设立偿债准备金，按一定比例提取风险准备金，应对流动性危机。

四是操作风险控制。精准预算管理，细化土地收储成本（如拆迁补偿、三通一平），引入第三方审计。强化项目管理，建立收储协调机制，提前排查权属争议。

六、债券发行方案

6.1 发行依据

1. 发行主体资格

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省财政部门负责。省政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。

2. 地方政府债务限额管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条

规定,财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内,根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等,提出分地区专项债务限额及当年新增专项债务限额方案,报国务院批准后下达省级财政部门。

《财政部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)规定,各地试点分类发行专项债券的规模,应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排,包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

3. 地方政府债务预算管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定,省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务,列入本级预算调整方案,报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》(财预〔2016〕155号)第三条规定,专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

新增政府债券收支安排和预算调整方案,按照省政府批准的省级预算调整方案执行。

4. 建立地方政府债务应急处置机制

《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定,国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)第四(二)点“建立债务风险应急处置机制”规定,各级政府要制定应急处置预案,建立责任追究机制。

按照国务院办公厅印发的《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)第7.1点规定,县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

为了加强政府债务管理，2016 年陕西省发布了《陕西省人民政府关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172 号）文件，建立陕西省政府债务应急处置机制，提前防范财政金融风险。

6.2 发行计划

本项目 2025 年申请发行 5 年期专项债券 2.00 亿元，专项债券融资成本按 3%估算。债券发行计划详见下表：

表 6-12025 年债券发行计划表

单位：万元

发行年份	发行金额（万元）	发行期限
2025 年	20,000.00	5 年期

6.3 发行场所

通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。

6.4 品种和数量

本项目专项债券计划 2025 年发行 5 年期记账式固定利率附息债，债券发行总额 2.00 亿元，发行面值 100 元。

6.5 时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

6.6 上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

6.7 兑付安排

利息按年支付，本金到期一次性偿还。

6.8 发行费

债券发行手续费为承销面值的 1%，发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，由市、县财政部门通过政府性基金预算安排支付。

6.9 招投标

1. 招标方式

采用单一价格荷兰式招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为各期债券的票面利率。

2. 标位限定

每一承销团成员最高、最低标位差为 50 个标位，无需连续投标。以后年度视情况进行调整。

3. 参与机构

陕西省政府债券公开发行人承销团成员（以下简称“承销机构”）有资格参与本次投标。

4. 招标系统

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

6.10 分销

本债券采取场内挂牌和场外签订分销合同的方式分销，可于招投标结束后（一般为招投标后一日）进行分销，承销机构根据市场情况自定分销价格，承销机构间不得分销。

6.11 发行款缴纳

承销机构于发行日第二日前，按照承销额度及缴款通知书上确定金额将发行款通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。缴款日期以陕西省国库收到款项为准。承销机构未按时缴付发行款的，按规定将违约金通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。

七、信息披露计划

按照《财政部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）规定，分类发行专项债券的地方政府应当及时披露专项债券及其项目信息。财政部门应当在门户网站等及时披露专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、专项债券规模和期限、发行计划安排、还本付息等信息。行业主管部门和项目单位应当及时披露

项目进度、专项债券资金使用情况等信息。按此规定，本次专项债券信息披露文件通过陕西省财政厅官方网站（<http://czt.shaanxi.gov.cn/>）及中国债券信息网-中央结算公司官方网站（<http://www.chinabond.com.cn/>）详细披露，披露时间及文件内容具体如下：

7.1 每期债券发行日五个工作日之前披露

基本信息、信用评级报告和跟踪评级安排。

7.2 每期债券发行结束当日披露

发行结果公告。

7.3 每期债券每个付息日五个工作日之前披露

付息公告。

7.4 每期债券兑付日五个工作日之前披露

还本付息公告。

7.5 每期债券存续期内定期披露内容

1. 最近年度及最新季度经济、财政及债务情况说明。
2. 项目施工/运营最新情况说明。
3. “项目专项债券”跟踪评级报告。

7.6 每期债券存续期内随时披露内容

可能影响到“西安市经开区凤城十二路片区综合开发土地收储项目专项债券项目”按期足额兑付的重大事项随时披露。