

2025 年陕西省西咸新区秦汉新城片区

综合开发土地收储项目

专项债券实施方案

主管部门：陕西省西咸新区自然资源和规划局

财政部门：陕西省西咸新区财政金融局

实施单位：陕西省西咸新区土地储备中心

编制日期：二〇二五年四月



目录

前言	1
一、项目概况	3
1.1 项目名称	3
1.2 项目单位	3
1.3 项目性质	3
1.4 项目整体情况	3
1.5 收储计划	7
1.6 项目总投资	25
1.7 主管部门责任	25
1.8 项目实施绩效目标及指标	27
二、项目经济社会效益分析	29
2.1 社会效益分析	29
2.2 经济效益分析	30
三、项目投资估算及资金筹措方案	30
3.1 投资估算	31
3.2 项目总投资	33
3.3 资金筹措计划	33
3.4 资金筹措原则	34

3.5 项目资金保障措施	36
四、项目专项债券融资方案	37
4.1 编制依据	37
4.2 债券使用计划	37
4.3 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	38
4.4 债券发行计划	38
五、项目预期收益、成本及融资平衡情况	41
5.1 项目现金流入	41
5.2 项目现金流出	43
5.3 其他费用	44
5.4 资金平衡分析	45
5.5 结论	47
六、项目风险分析	47
6.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	47
6.2 影响项目收益的风险及控制措施	49
6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	51

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资金品种的通知》（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。对完善土地储备专项债券资金管理，坚决遏制地方政府隐性债务增量，有序推进试点发行土地储备专项债券资金工作，探索建立专项债券与项目资产、收益相对应的制度提供了政策性依据文件，进一步发挥政府规范适度举债改善基础设施建设的积极作用。根据省财政厅统一部署，组织各市、县（区）自然资源部门、财政部门开展 2025 年陕西省土地储备专项债券资金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。土储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。

自然资源部国家发展改革委《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）指出：依法规范收回土地。依据法律法规规定的情形收回土地，充分保障企业合法权益。依法无偿收回土地的，必须严格履行法定程序。需要协商收回土地的，地方政府应与企业充分协商，视情给予合理补偿，补偿标准和方式无法达成一致的，依合同约定申请仲裁或提起诉讼，根据裁决或判决确定补偿方式并及时收回。允许通过非货币补偿方式协商收回土地，可为企业置换等价值的土地，或在具备实施条件的前提下，为其持有的其他存量房地产用地增加建筑容量、变更土地用途等。涉及调整规划条件或修改详细规划的，按照本通知关于合理调整规划条件的要求办理。以合理价格收购土地。政府收购土地应坚持以需定购，按照各地明确的保障性住房定价机制，可以房屋销售价格扣除建安成本及合理利润，作为土地收购价格的高限。市场评估价格，或企业实际支付的原地价款、利息及经审计确认的直接投入之和低于高限的，从低确定土地收购价格。

新预算法实施以来，西安市严格落实《中华人民共和国预算法》和自然资源部发布《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）、自然资源部和财政部联合发布了《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”），是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，将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 年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目（以下简称“本项目”）

1.2 项目单位

陕西省西咸新区土地储备中心

1.3 项目性质

新增土地储备项目

1.4 项目整体情况

1.4.1 项目所在区域情况

本次收储地块均位于西咸新区秦汉新城片区。

西咸新区是首个以创新城市发展方式为主题的国家级新区，位于西安、咸阳两市建成区之间，规划控制面积 882 平方公里，包括沣东、沣西、秦汉、空港、泾河五个新城及能源金融贸易区。

西咸新区分为西安直管区和西安-咸阳共管区，西安直管区规划面积 715.83 平方公里，西安-咸阳共管区规划面积 166.17 平方公里，发展定位为我国向西开放的重要枢纽，西部大开发的新引擎，中国特色新型城镇化的范例。

秦汉新城位于西咸新区五大功能组团核心区域，规划控制面积 302 平方公里，直管区面积 180 平方公里，其中城市建设用地面积 68 平方公里，自贸区 10.85 平方公里。

随着大西安北跨空间发展战略实施，打造渭河为大西安城中河，秦汉新城已经成为西安北跨发展的核心区域。全力打造具有世界影响力的秦汉历史文明集中彰显区，加快建设历史人文与现代科技交相辉映的创造之城。

1.4.2 项目规划、收储情况

本项目拟发债地块共 23 个，面积共计 984.0427 亩。拟发债地块涉及规划面积 984.0427 亩，具体情况见表 1-1、表 1-2：

表 1-1 规划储备土地基本情况一览表													
表1 规划储备土地基本情况一览表													
序号	编号	名称	规划用地范围				储备地块情况				拟发债情况		
			位置	用地面积		用地性质	地块标识码	地块面积		储备状态	拟发债面积		拟发债金额 (万元)
				公顷	亩			公顷	亩		公顷	亩	
1	QH-54-ZCG-05	2025年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目	秦苑五路以东、秦合二路以西、同书路以南、同辘路以北	5.473478	82.1022	二类城镇住宅用地	6104042025R000468	5.473478	82.1022	已征需完善整备	5.473478	82.1022	16956
2	QH-62-ZCG-07-01		泾渭大道以东、汉韵一路以西、昭宣二路以南、昭宣一路以北	5.922340	88.8351	二类城镇住宅用	6104042025R001010	5.922340	88.8351	已征需完善整备	5.922340	88.8351	17209
3	QH-62-ZCG-07-02			0.670179	10.0527	二类城镇住宅用	6104042025R001024	0.670179	10.0527	已征需完善整备	0.670179	10.0527	1947
4	QH-62-ZCG-07-03			0.138302	2.0745	二类城镇住宅用	6104042025R001036	0.138302	2.0745	已征需完善整备	0.138302	2.0745	402
5	QH-62-ZCG-07-04			3.456392	51.8459	二类城镇住宅用	6104042025R001047	3.456392	51.8459	已征需完善整备	3.456392	51.8459	10043
6	QH-62-ZCG-07-05			0.299121	4.4868	二类城镇住宅用	6104042025R001059	0.299121	4.4868	已征需完善整备	0.299121	4.4868	251
7	QH-51-ZCG-03		尚智路以东、尚信路以西、文博路以南、兰池四路以北	12.125122	181.8768	二类城镇住宅用地	6104042025R001066	12.125122	181.8768	已征需完善整备	12.125122	181.8768	35967
8	QH-55-ZCG-06		秦宫一路以东、秦宫二路以西、兰池二路以南、兰池大道以北	7.922773	118.8416	二类城镇住宅用地	6104042025R001073	7.922773	118.8416	已征需完善整备	7.922773	118.8416	23596
9	QH-55-ZCG-05-		秦宫一路以东、秦宫二路以西、兰启路以南、兰池二路以北	3.066728	46.0009	二类城镇住宅用	6104042025R001085	3.066728	46.0009	已征需完善整备	3.066728	46.0009	9464
10	QH-55-ZCG-05-			0.128724	1.9309	二类城镇住宅用	6104042025R001096	0.128724	1.9309	已征需完善整备	0.128724	1.9309	397
11	QH-55-ZCG-05-			0.303266	4.5490	二类城镇住宅用	6104042025R001100	0.303266	4.5490	已征需完善整备	0.303266	4.5490	936
12	QH-55-ZCG-05-			3.467135	52.0070	二类城镇住宅用	6104042025R001112	3.467135	52.0070	已征需完善整备	3.467135	52.0070	10700
13	QH-56-ZCG-02-		秦宫五路以东、秦宫六路以西、兰启路以	4.311524	64.6729	二类城镇住宅用	6104042025R001123	4.311524	64.6729	已征需完善整备	4.311524	64.6729	12120
14	QH-56-ZCG-02-		南、兰明路以北	0.108238	1.6236	二类城镇住宅用	6104042025R001130	0.108238	1.6236	已征需完善整备	0.108238	1.6236	304
15	QH-56-ZCG-01		秦宫六路以东、秦宫七路以西、兰启路以南、兰明路以北	2.854754	42.8213	二类城镇住宅用地	6104042025R001148	2.854754	42.8213	已征需完善整备	2.854754	42.8213	8171
16	QH-54-ZCG-06		秦苑四路以东、秦苑五路以西、同书路以南、同辘路以北	5.795964	86.9395	二类城镇住宅用地	6104042025R001154	5.795964	86.9395	已征需完善整备	5.795964	86.9395	17539
17	QH-65-ZCG-03-		师家寨路以东、汉惠大道以西、康平路以南、天汉大道以北	5.744055	86.1608	二类城镇住宅用	6104042025R001165	5.744055	86.1608	已征需完善整备	5.744055	86.1608	16968
18	QH-65-ZCG-03-			0.131906	1.9786	二类城镇住宅用	6104042025R001174	0.131906	1.9786	已征需完善整备	0.131906	1.9786	390
19	QH-65-ZCG-03-			0.597939	8.9691	二类城镇住宅用	6104042025R001186	0.597939	8.9691	已征需完善整备	0.597939	8.9691	1766
20	QH-65-ZCG-03-			0.174408	2.6161	二类城镇住宅用	6104042025R001197	0.174408	2.6161	已征需完善整备	0.174408	2.6161	515
21	QH-62-ZCG-06-		泾渭大道以东、汉书路以西、张良路以南、昭宣四路以北	2.836548	42.5482	二类城镇住宅用	6104042025R001204	2.836548	42.5482	已征需完善整备	2.836548	42.5482	8449
22	QH-62-ZCG-06-			0.019491	0.2924	二类城镇住宅用	6104042025R001213	0.019491	0.2924	已征需完善整备	0.019491	0.2924	58
23	QH-62-ZCG-06-			0.054461	0.8169	二类城镇住宅用	6104042025R001227	0.054461	0.8169	已征需完善整备	0.054461	0.8169	152
	合计			65.602848	984.0427			65.602848	984.0427		65.602848	984.0427	194300

表 1-2 拟发债项目地块汇总表

表2 拟发债项目地块汇总表							
序号	项目名称	地块名称	地块标识码	位置范围	收储面积		发债金额(万元)
					公顷	亩	
1	2025年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目	地块一	6104042025R000468	秦苑五路以东、秦合二路以西、同书路以南、同敏路以北	5.473478	82.1022	16956
2		地块二	6104042025R001010	泾渭大道以东、汉韵一路以西、昭宣二路以南、昭宣一路以北	5.922340	88.8351	17209
3		地块三	6104042025R001024		0.670179	10.0527	1947
4		地块四	6104042025R001036		0.138302	2.0745	402
5		地块五	6104042025R001047		3.456392	51.8459	10043
6		地块六	6104042025R001059		0.299121	4.4868	251
7		地块七	6104042025R001066	尚智路以东、尚信路以西、文博路以南、兰池四路以北	12.125122	181.8768	35967
8		地块八	6104042025R001073	秦宫一路以东、秦宫二路以西、兰池二路以南、兰池大道以北	7.922773	118.8416	23596
9		地块九	6104042025R001085	秦宫一路以东、秦宫二路以西、兰启路以南、兰池二路以北	3.066728	46.0009	9464
10		地块十	6104042025R001096		0.128724	1.9309	397
11		地块十一	6104042025R001100		0.303266	4.5490	936
12		地块十二	6104042025R001112		3.467135	52.0070	10700
13		地块十三	6104042025R001123	秦宫五路以东、秦宫六路以西、兰启路以南、兰明路以北	4.311524	64.6729	12120
14		地块十四	6104042025R001130	秦宫六路以东、秦宫七路以西、兰启路以南、兰明路以北	0.108238	1.6236	304
15		地块十五	6104042025R001148	秦苑四路以东、秦苑五路以西、同书路以南、同敏路以北	5.795964	86.9395	17539
16		地块十六	6104042025R001154	师家寨路以东、汉惠大道以西、康平路以南、天汉大道以北	5.744055	86.1608	16968
17		地块十七	6104042025R001165	泾渭大道以东、汉书路以西、张良路以南、昭宣四路以北	0.131906	1.9786	390
18		地块十八	6104042025R001174		0.597939	8.9691	1766
19		地块十九	6104042025R001186		0.174408	2.6161	515
20		地块二十	6104042025R001197	泾渭大道以东、汉书路以西、张良路以南、昭宣四路以北	2.836548	42.5482	8449
21		地块二十一	6104042025R001204		0.019491	0.2924	58
22		地块二十二	6104042025R001213		0.054461	0.8169	152
23		地块二十三	6104042025R001227				
合计					65.602848	984.0427	194300

1.5 收储计划

1、项目土地原权属情况：

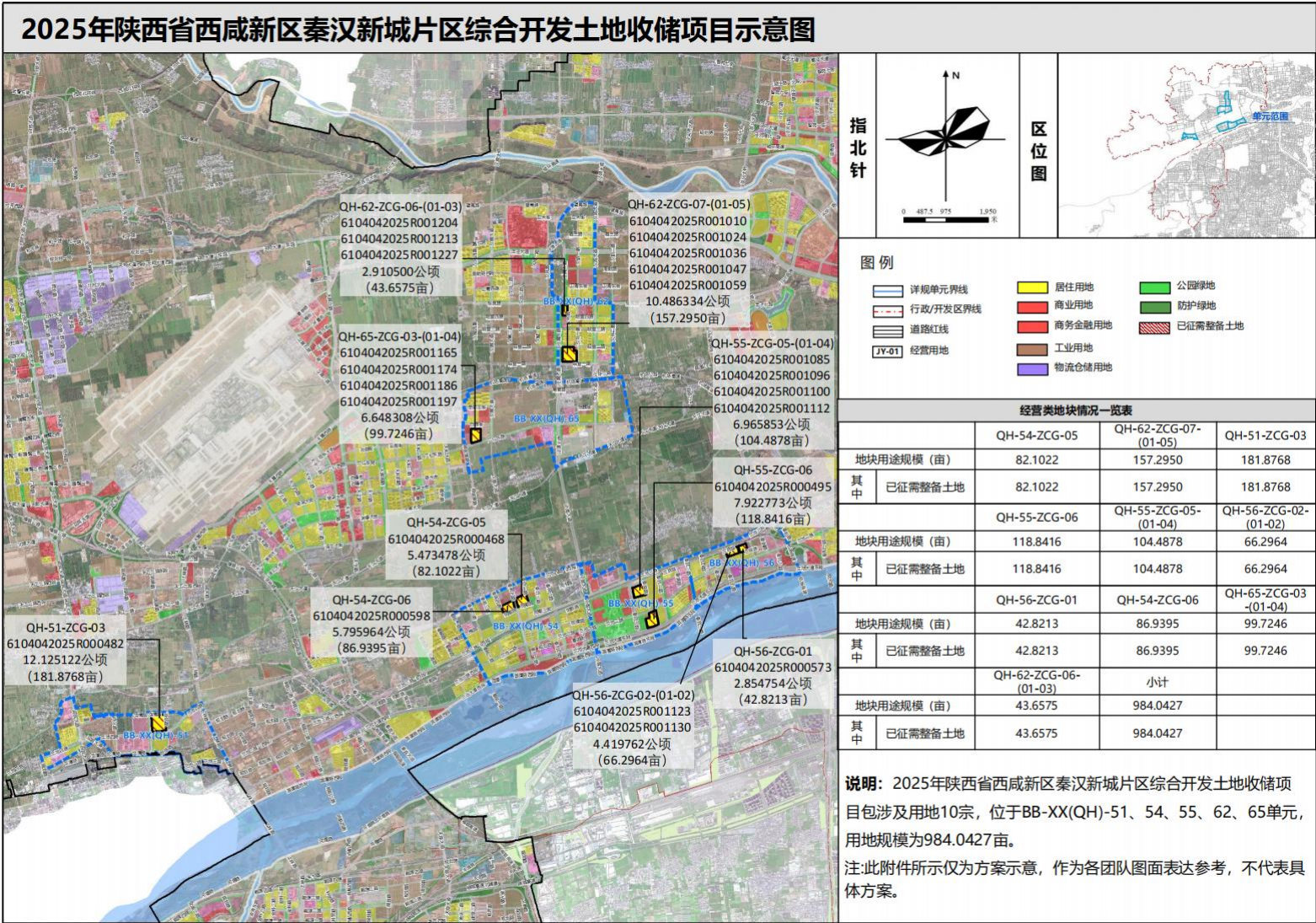
本项目属于新增收储土地，该地块属于窑店、正阳、渭城街办所有。承诺 2025 年 12 月 31 日前完成该宗地的解压工作。

表 1-2 地块权属一览表

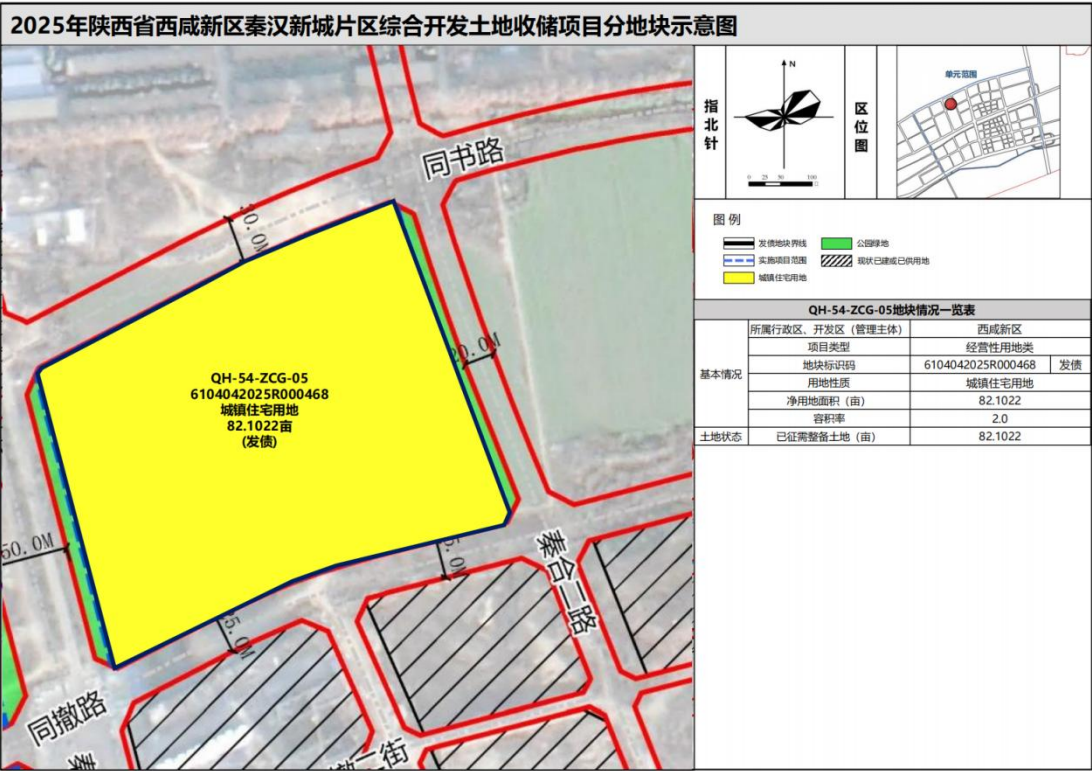
序号	地块编码	地块标识码	权属
1	QH-54-ZCG-05	6104042025R000468	窑店街办
2	QH-62-ZCG-07-01	6104042025R001010	正阳街办
3	QH-62-ZCG-07-02	6104042025R001024	正阳街办
4	QH-62-ZCG-07-03	6104042025R001036	正阳街办
5	QH-62-ZCG-07-04	6104042025R001047	正阳街办
6	QH-62-ZCG-07-05	6104042025R001059	正阳街办
7	QH-51-ZCG-03	6104042025R001066	渭城街办
8	QH-55-ZCG-06	6104042025R001073	窑店街办
9	QH-55-ZCG-05-01	6104042025R001085	窑店街办
10	QH-55-ZCG-05-02	6104042025R001096	窑店街办
11	QH-55-ZCG-05-03	6104042025R001100	窑店街办
12	QH-55-ZCG-05-04	6104042025R001112	窑店街办
13	QH-56-ZCG-02-01	6104042025R001123	窑店街办
14	QH-56-ZCG-02-02	6104042025R001130	窑店街办
15	QH-56-ZCG-01	6104042025R001148	窑店街办
16	QH-54-ZCG-06	6104042025R001154	窑店街办
17	QH-65-ZCG-03-01	6104042025R001165	正阳街办
18	QH-65-ZCG-03-02	6104042025R001174	正阳街办
19	QH-65-ZCG-03-03	6104042025R001186	正阳街办
20	QH-65-ZCG-03-04	6104042025R001197	正阳街办
21	QH-62-ZCG-06-01	6104042025R001204	正阳街办
22	QH-62-ZCG-06-02	6104042025R001213	正阳街办

23	QH-62-ZCG-06-03	6104042025R001227	正阳街办
----	-----------------	-------------------	------

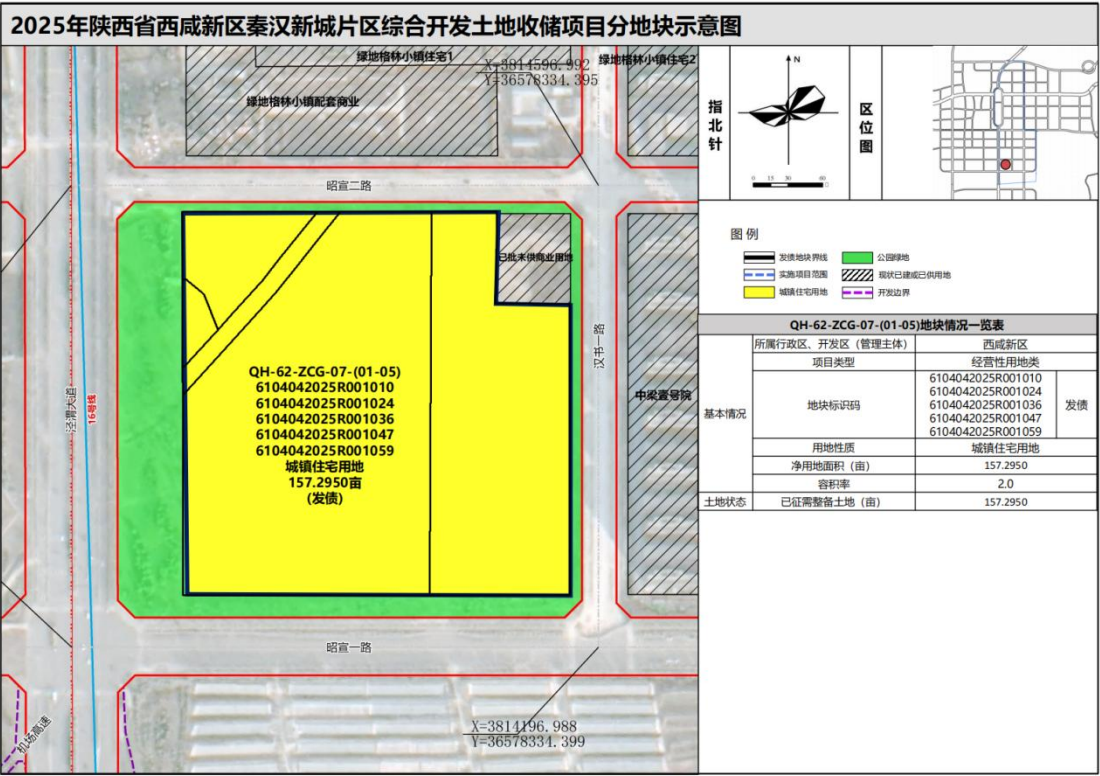
本项目为新增土地储备项目。项目实施主体为陕西省西咸新区土地储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。



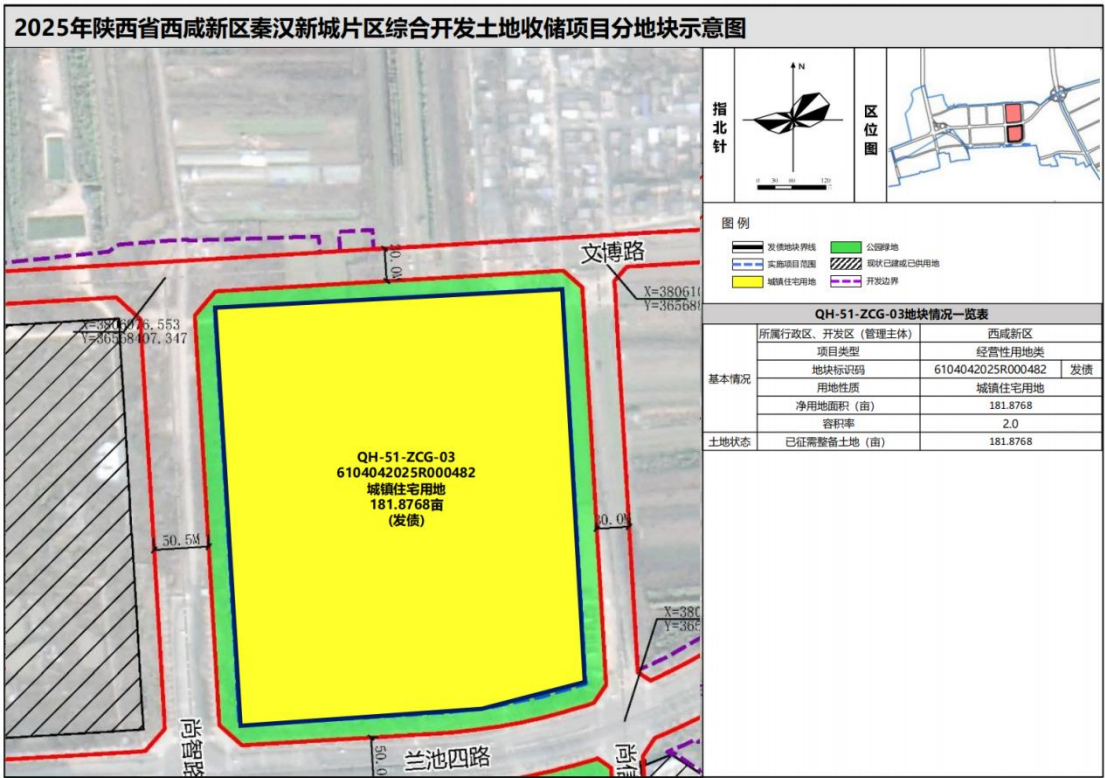
项目包含 23 个地块，具体情况如下：



编号为“QH-54-ZCG-05”的宗地位于秦苑五路以东、秦合二路以西、同书路以南、同辙路以北，土地面积 82.1022 亩（折合 5.473478 公顷），为秦汉新城片区储备土地，计划使用用途为二类城镇住宅用地，对应面积 5.473478 公顷。

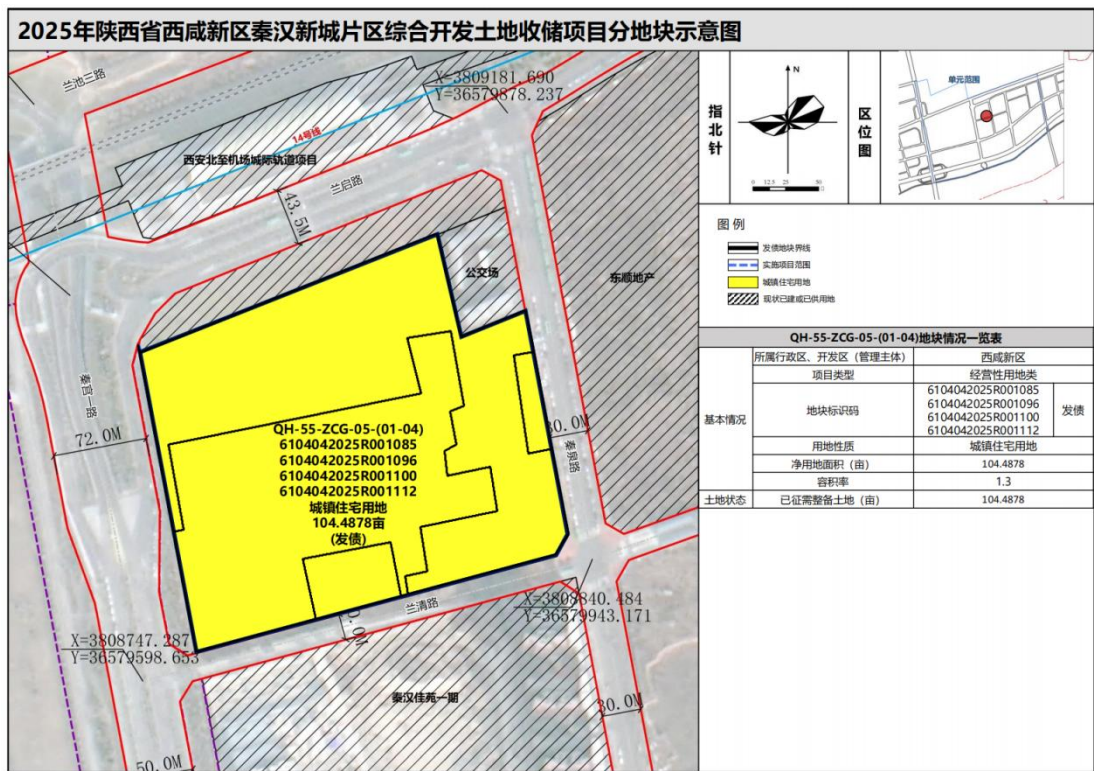


编号为“QH-62-ZCG-07-（01-05）”的宗地位于泾渭大道以东、汉韵一路以西、昭宣二路以南、昭宣一路以北，土地面积 157.2950 亩（折合 10.486334 公顷），为秦汉新城片区储备土地，计划使用用途为二类城镇住宅用地，对应面积 10.486334 公顷。

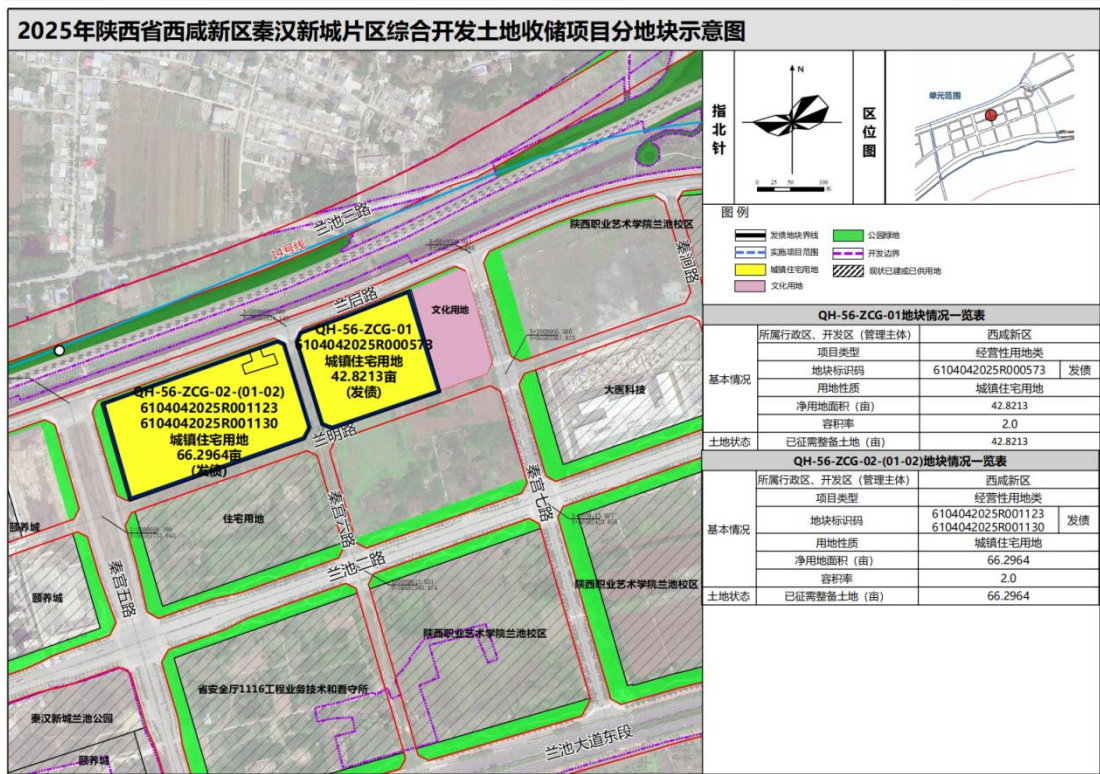


编号为“QH-51-ZCG-03”的宗地位于尚智路以东、尚信路以西、文博路以南、兰池四路以北，土地面积 181.8768 亩（折合 12.125122 公顷），为秦汉新城片区储备土地，计划使用用途为二类城镇住宅用地，对应面积 12.125122 公顷。

13

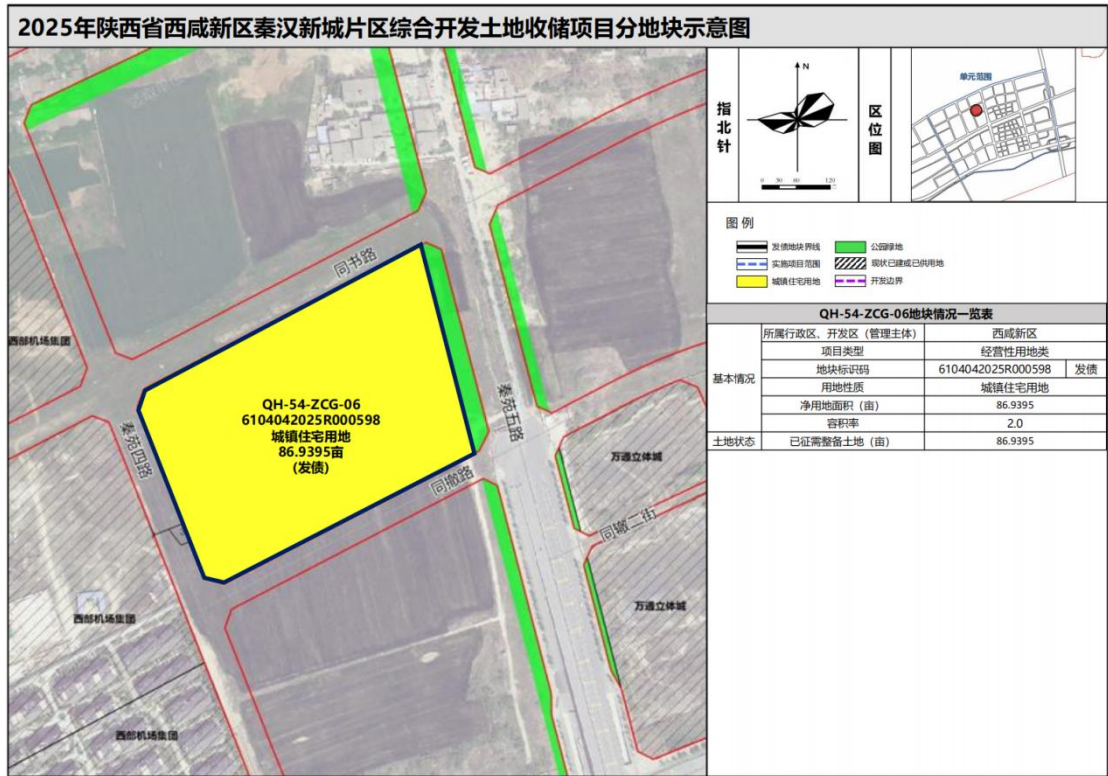


编号为“QH-55-ZCG-05-（01-04）”的宗地位于秦宫一路以东、秦宫二路以西、兰启路以南、兰清路路以北，土地面积 104.4878 亩（折合 6.965853 公顷），为秦汉新城片区储备土地，计划使用用途为二类城镇住宅用地，对应面积 6.965853 公顷。

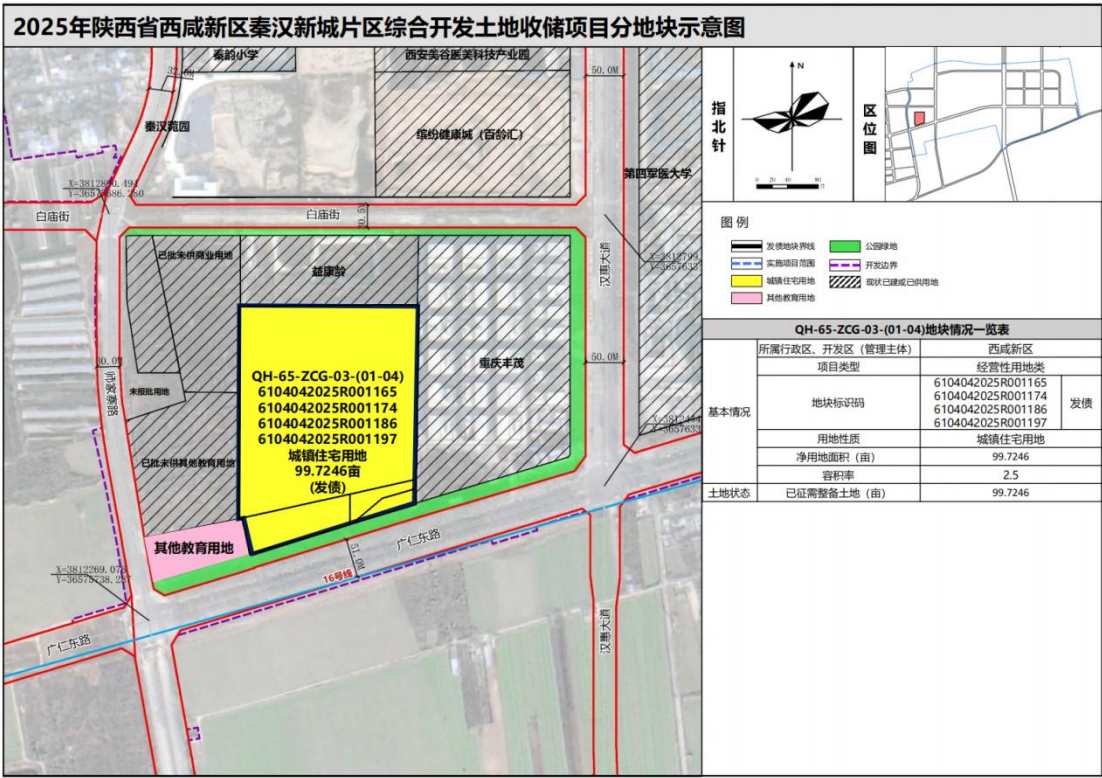


编号为“QH-56-ZCG-02-(01-02)”的宗地位于秦宫五路以东、秦宫六路以西、兰启路以南、兰明路以北，土地面积 66.2964 亩（折合 4.419762 公顷），为秦汉新城片区储备土地，计划使用用途为二类城镇住宅用地，对应面积 4.419762 公顷。

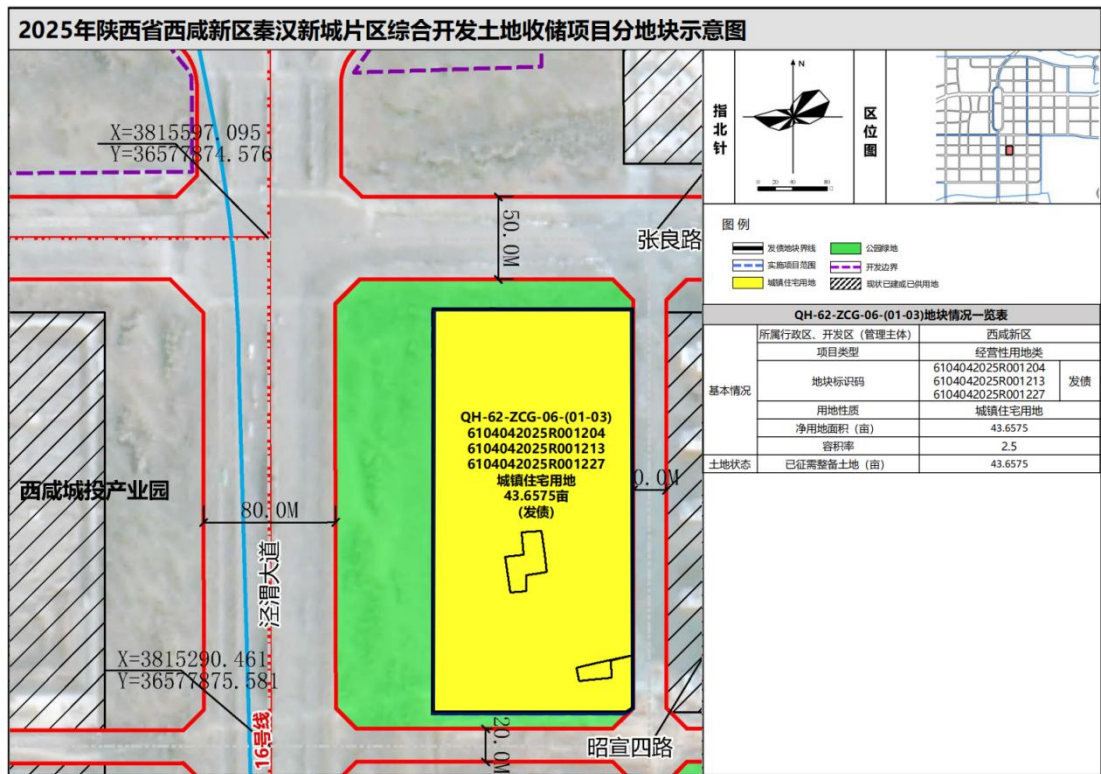
编号为“QH-56-ZCG-01”的宗地位于秦宫六路以东、秦宫七路以西、兰启路以南、兰明路以北，土地面积 42.8213 亩（折合 2.854754 公顷），为秦汉新城片区储备土地，计划使用用途为二类城镇住宅用地，对应面积 2.854754 公顷。



编号为“QH-54-ZCG-06”的宗地位于秦苑四路以东、秦苑五路以西、同书路以南、同辙路以北，土地面积 86.9395 亩（折合 5.795964 公顷），为秦汉新城片区储备土地，计划使用用途为二类城镇住宅用地，对应面积 5.795964 公顷。



编号为“QH-65-ZCG-03-（01-04）”的宗地位于师家寨路以东、汉惠大道以西、康平路以南、天汉大道以北，土地面积 99.7246 亩（折合 6.648308 公顷），为秦汉新城片区储备土地，计划使用用途为二类城镇住宅用地，对应面积 6.648308 公顷。



编号为“QH-62-ZCG-06-（01-03）”的宗地位于泾渭大道以东、汉书路以西、张良路以南、昭宣四路以北，土地面积 43.6575 亩（折合 2.910500 公顷），为秦汉新城片区储备土地，计划使用用途为二类城镇住宅用地，对应面积 2.910500 公顷。

2、现状用途：

地块现状用途为集体土地，具体如下：

表 1-3 地块现状用途一览表

序号	地块名称	地块标识码	现状用途
1	QH-54-ZCG-05	6104042025R000468	集体土地
2	QH-62-ZCG-07-01	6104042025R001010	集体土地
3	QH-62-ZCG-07-02	6104042025R001024	集体土地
4	QH-62-ZCG-07-03	6104042025R001036	集体土地
5	QH-62-ZCG-07-04	6104042025R001047	集体土地
6	QH-62-ZCG-07-05	6104042025R001059	国有土地
7	QH-51-ZCG-03	6104042025R001066	集体土地

8	QH-55-ZCG-06	6104042025R001073	集体土地
9	QH-55-ZCG-05-01	6104042025R001085	集体土地
10	QH-55-ZCG-05-02	6104042025R001096	集体土地
11	QH-55-ZCG-05-03	6104042025R001100	集体土地
12	QH-55-ZCG-05-04	6104042025R001112	集体土地
13	QH-56-ZCG-02-01	6104042025R001123	集体土地
14	QH-56-ZCG-02-02	6104042025R001130	集体土地
15	QH-56-ZCG-01	6104042025R001148	集体土地
16	QH-54-ZCG-06	6104042025R001154	集体土地
17	QH-65-ZCG-03-01	6104042025R001165	集体土地
18	QH-65-ZCG-03-02	6104042025R001174	国有土地
19	QH-65-ZCG-03-03	6104042025R001186	国有土地
20	QH-65-ZCG-03-04	6104042025R001197	国有土地
21	QH-62-ZCG-06-01	6104042025R001204	集体土地
22	QH-62-ZCG-06-02	6104042025R001213	集体土地
23	QH-62-ZCG-06-03	6104042025R001227	集体土地

3、符合规划情况：

2025 年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目，项目用地面积 984.0427 亩，含 23 个地块。

地块 1 位于西咸新区秦汉新城，大秦文明园文旅体融合产业片区，秦苑五路以东、秦合二路以西、同书路以南、同辙路以北，用地面积 82.1022 亩，规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 2.0。我委在此承诺，用地性质及

容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

地块 2-6 位于西咸新区秦汉新城，大健康先进制造产业片区，泾渭大道以东、汉韵一路以西、昭宣二路以南、昭宣一路以北，用地面积 157.3000 亩，规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 2.0。我委在此承诺，用地性质及容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

地块 7 位于西咸新区秦汉新城，周陵先进制造产业片区，尚智路以东、尚信路以西、文博路以南、兰池四路以北，用地面积 181.8768 亩，规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 2.0。我委在此承诺，用地性质及容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

地块 8 位于西咸新区秦汉新城，大秦文明园文旅体融合产业片区，秦宫一路以东、秦宫二路以西、兰池二路以南、兰池大道以北，用地面积 118.8400 亩，

规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 1.3。我委在此承诺，用地性质及容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

地块 9-12 位于西咸新区秦汉新城，大秦文明园文旅体融合产业片区，秦宫一路以东、秦宫二路以西、兰启路以南、兰池二路以北，用地面积 104.4900 亩，规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 1.3。我委在此承诺，用地性质及容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

地块 13-14 位于西咸新区秦汉新城，大秦文明园文旅体融合产业片区，秦宫五路以东、秦宫六路以西、兰启路以南、兰明路以北，用地面积 66.3000 亩，规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 2.0。我委在此承诺，用地性质及容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

地块 15 位于西咸新区秦汉新城，大秦文明园文旅体融合产业片区，秦宫六路以东、秦宫七路以西、兰启路以南、兰明路以北，用地面积 42.82 亩，规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 2.0。我委在此承诺，用地性质及容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

地块 16 位于西咸新区秦汉新城，大秦文明园文旅体融合产业片区，秦苑四路以东、秦苑五路以西、同书路以南、同辙路以北，用地面积 86.94 亩，规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该

项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 2.0。我委在此承诺，用地性质及容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

地块 17-20 位于西咸新区秦汉新城，大健康先进制造产业片区，师家寨路以东、汉惠大道以西、康平路以南、天汉大道以北，用地面积 99.72 亩，规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 2.5。我委在此承诺，用地性质及容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

地块 21-23 位于西咸新区秦汉新城，大健康先进制造产业片区，泾渭大道以东、汉书路以西、张良路以南、昭宣四路以北，用地面积 43.66 亩，规划用途为住宅。现将用地性质与国土空间总体规划和详细规划的一致性说明如下：

①与西安市国土空间总体规划的一致性：依据已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，该项目位于城镇开发边界内，规划用地性质为居住用地，符合国土空间总体规划。

②与详细规划的一致性：根据《西安城市高质量发展示范区详细规划》，该项目用地性质为二类城镇住宅用地，容积率为 2.5。我委在此承诺，用地性质及容积率等主要经济技术指标，将在后续国土空间详细规划正式批复中严格予以落实，确保规划执行的连贯性和准确性。

经西安市人民政府批准同意，我委特对 2025 年陕西省西咸新区秦汉新城片

区综合开发土地收储项目上述规划情况做出说明，以资证明项目规划建设的合规性与合理性。

序号	地块编号	收储面积		发债额度
		公顷	亩	
1	QH-54-ZCG-05	5.473478	82.1022	16956
2	QH-62-ZCG-07-01	5.922340	88.8351	17209
3	QH-62-ZCG-07-02	0.670179	10.0527	1947
4	QH-62-ZCG-07-03	0.138302	2.0745	402
5	QH-62-ZCG-07-04	3.456392	51.8459	10043
6	QH-62-ZCG-07-05	0.299121	4.4868	251
7	QH-51-ZCG-03	12.125122	181.8768	35967
8	QH-55-ZCG-06	7.922773	118.8416	23596
9	QH-55-ZCG-05-01	3.066728	46.0009	9464
10	QH-55-ZCG-05-02	0.128724	1.9309	397
11	QH-55-ZCG-05-03	0.303266	4.5490	936
12	QH-55-ZCG-05-04	3.467135	52.0070	10700
13	QH-56-ZCG-02-01	4.311524	64.6729	12120
14	QH-56-ZCG-02-02	0.108238	1.6236	304
15	QH-56-ZCG-01	2.854754	42.8213	8171
16	QH-54-ZCG-06	5.795964	86.9395	17539
17	QH-65-ZCG-03-01	5.744055	86.1608	16968
18	QH-65-ZCG-03-02	0.131906	1.9786	390
19	QH-65-ZCG-03-03	0.597939	8.9691	1766
20	QH-65-ZCG-03-04	0.174408	2.6161	515
21	QH-62-ZCG-06-01	2.836548	42.5482	8449
22	QH-62-ZCG-06-02	0.019491	0.2924	58
23	QH-62-ZCG-06-03	0.054461	0.8169	152

4、收储后计划使用用途及对应面积：

该地块计划用途为住宅用地，面积 65.602848 公顷（984.0427 亩）。

1.6 项目总投资

本项目为新增收储项目，建设总投资 272813 万元，包括土地征收、补偿、整理、前期等费用共计 243668 万元及建设期利息 29145 万元。

其中：财政资金 78513 万元，占总投资的 28.78%，拟通过发行 2025 年专项债券资金 194300 万元解决实施本项目建设的融资需求，占总投资的 71.22%。

项目费用明细表（万元）

	集体土地征收、拆迁	国有土地收购补偿费用	其他支出	专项债券利息	合计
专项债券资金	174870	19430	0	0	194300
财政配套资金	0	30251	19117	29145	78513
合计	174870	49681	19117	29145	272813

1.7 主管部门责任

1、主管部门责任

西咸新区财政局责任：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。

陕西省西咸新区自然资源和规划局、陕西省西咸新区土地储备中心：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。

2、资金管理与使用

在依法合规、确保工程质量安全的前提下，负责督促项目实施单位加快专项债券对应项目资金支出进度。制定详细的资金使用计划，明确各阶段资金支出节点，确保资金尽早安排使用，并形成实物工作量。每季度末向财政部门及上级主管单位报送资金使用进度报告，报告内容应包括资金支出金额、对应项目建设进度、实物工作量完成情况等。

对专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入进行全过程监管。建立收入台账，跟踪收入来源、金额及收缴进度，确保相关收入及时足额缴入国库。配合财政部门做好收入的核算与统计工作，为专项债券本息偿付提供可靠的资金保障依据。若发现收入收缴存在异常情况，应及时采取措施解决，并向上级主管部门报告。

严格执行国家关于专项债券资金管理的相关规定，确保资金专款专用。严禁截留、挪用专项债券资金用于其他非项目相关用途。定期对项目资金使用情况内部审计，审计结果应及时向本部门领导班子及上级主管单位汇报。对于审计中发现的问题，应立即整改，追究相关责任人的责任。

3、项目推进与管理

负责项目的整体规划与协调，组织编制项目实施方案，明确项目建设目标、建设内容、实施步骤及时间节点。根据秦汉新城土地规划要点，确保项目建设符合新城的总体布局和各片区用地规划要求。在项目实施过程中，及时协调解决项目推进过程中遇到的各类问题，如土地权属纠纷、周边居民协调等，保障项目顺利推进。

建立健全项目质量安全管理体系，督促项目实施单位严格落实工程质量安全主体责任。定期对项目施工现场进行质量安全检查，检查频率不少于每月一次。

对检查中发现的质量安全隐患，责令项目实施单位立即整改，并跟踪整改情况，确保项目建设质量安全无事故。若因项目质量安全问题导致严重后果，项目主管部门应承担相应的管理责任。

加强对项目实施单位的监督管理，建立考核评价机制。定期对项目实施单位的工作绩效进行考核，考核内容包括项目进度、质量安全、资金使用、合同履行等方面。根据考核结果，对表现优秀的项目实施单位给予表彰和奖励；对存在问题较多、整改不力的项目实施单位，采取通报批评、扣减项目款项、限制参与后续项目等措施进行惩戒。

4、专项债券本息偿付

按照专项债券发行方案和相关协议约定，制定专项债券还本付息计划。明确每年的还本付息金额、资金来源及支付时间，确保专项债券本息按时足额偿付。提前做好资金筹集和调度工作，避免因资金短缺导致违约情况发生。

若项目实施单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金，项目主管部门应积极采取措施督促其履行责任。协调项目实施单位与相关金融机构沟通，争取资金支持；协助项目实施单位调整项目资金使用计划，优先保障偿债资金需求。若项目实施单位仍无法落实偿债资金，项目主管部门应配合财政部门采取扣减相关预算资金等措施进行偿债，并对项目实施单位的违约行为依法依规进行处理。

5、违约责任

若项目主管部门未履行本责任书规定的责任，导致项目资金使用不当、项目进度严重滞后、项目质量安全出现重大问题或专项债券本息无法按时足额偿付等情况，将按照国家相关法律法规及行政问责规定，对项目主管部门主要负责人及相关责任人进行严肃问责，包括但不限于警告、记过、降职、撤职等处分。同时，项目主管部门应承担由此给国家和社会造成的经济损失。

1.8 项目实施绩效目标及指标

本项目按照《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》、《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估操作指南》要求，成立专项评估小组，运用科学合理的评估方法，通过入户调研、查阅资料、电话咨询等多种方式，独立、客观、公正地开展评估工作，对项目实施的必要性、公益性、收益性；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；项目收入、成本、收益预测合理性；债券资金需求合理性；项目偿债计划可行性和偿债风险点；绩效目标合理性等方面进行了充分论证，通过论证打分，本项目最终得分 98 分，项目实施立项依据充分，具备实施的必要性和可行性；债券资金需求合理，符合专项债券相关政策规定；项目收入、成本收益预测合理，测算规范；项目投资明细编制与项目实施内容和目标对应。项目绩效目标表除部分指标不够完善外，总体设置合理。综合评估，对本项目应“予以支持”，具备申请专项债券资金支持的必要性和可行性。

项目绩效指标表

项目名称	2025 年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目	
主管部门及其编码	陕西省西咸新区自然资源和规划局	
项目实施单位	陕西省西咸新区土地储备中心	
项目资金（万元）	资金总额	272813
	1、债券资金	194300
	2、其他资金	78513
实施周期	项目建设期	2025 年 4 月—2025 年 12 月
	项目运营期	2026 年 1 月 2030 年 3 月
	预计开工日期：2025 年 4 月 预计开竣工日期：2025 年 12 月	
总体目标	项目土地收储范围为 23 个地块，收储面积 65.602848 公顷（984.0427 亩），在经济效益上，实现土地出让高收益，控制成本偏差，保障资金及时回笼。社会效益方面，足量供应土地，带动就业，提升社会满意度。生态上，修复土地，节能减排。最终达成土地资源可持续利用，推动区域经济长期发展。	
中期目标	2025 年 12 月完成项目收储。	

绩效 指标	一级 指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	产出 指标	数量指标	土地收储面积（亩）	984.0427	
		质量指标	资本金到位率	100%	
			债券资金使用合规率	100%	
		时效指标	债券发行后年度使用率	100%	
			按规定及时、规范披露信息率	100%	
			及时足额还本付息率	100%	
		成本指标	总投资偏离（±%）	≤10%	
	效益 指标	社会效益	增加就业岗位（个）	≥200	
		经济效益	土地出让收入（万元）	≥690000	
		生态效益	环境保护投资（万元）	≥100	
	满意度 指标	服务对象	群众满意度	≥95%	
		满意度	受益群体满意度	≥95%	

二、项目经济社会效益分析

2.1 社会效益分析

1、完善土地一级市场，规范土地市场运行。

土地资源分配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。目前，许多房地产市场在土地供应上还存在着无序的市场供应状况，时常出现供需矛盾，这在一定程度上造成了房产空置或房价暴涨暴跌现象。政府对土地进行储备，不仅可以减少违法用地、私下交易土地、多头供地等现象的发生，而且还可以根据市场土地供应状况，促进房地产业均衡发展。

2、加强土地调控，促进项目落地。

政府统一收储土地后，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，再根据城市总体规划，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。

3、加强节约集约，提高建设用地保障能力。

通过收购长期闲置或低效利用的土地，进行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，减少城市建设用地浪费现象的发生。

4、提供就业、抑制房价，促进社会稳定。

无论是商业项目还是工业项目，建成后都能提供不少就业机会，减少社会闲散人员；居住项目能提供必要的住房，改变住房供求关系，稳定房价并朝居者有其屋方向发展，促进社会稳定。

2.2 经济效益分析

1、促进经济平稳健康发展

将完善专项债券管理与依法推进土地储备融资模式改革有机结合，通过专项债券管理模式创新，形成总量可控、动态可持续的资金保障机制，以合法规范的方式保障土地储备项目合理融资需求，既促进土地市场规范、健康发展，又发挥国土资源对新型城镇化建设的服务保障作用，支持地方稳增长、补短板，助力全面建成小康社会目标的实现。

2、加强政府调控，实现土地保值增值。

通过政府有调控的进行土地储备、出让，能有效地杜绝土地非法炒卖现象的发生，也能实现土地的保值增值，以招拍挂的方式进行土地出让，既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，从根本上防止了暗箱操作和私下交易，抑制腐败现象的发生，使国有资产保值增值，从源头上杜绝国有资产的流失和腐败现象的发生。

三、项目投资估算及资金筹措方案

3.1 投资估算

（一）项目概算

1.编制依据

（1）《中华人民共和国土地管理法》（2004 年 8 月 28 日第十届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议第二次修正）；

（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）《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31 号）；

（4）《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）；

（5）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〔2018〕51 号）；

（6）《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3 号）；

（7）《自然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）；

（8）《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）；

（9）国土资源部《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）；

（10）《陕西省西咸新区秦汉新城国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》；

（11）《陕西省秦汉新城产业发展规划（2021 年—2025 年）》；

（12）《西咸新区国土空间总体规划（2021-2035 年）》；

（13）《西咸新区国土空间详细规划（2021-2035 年）》。

2.技术标准

《城镇土地估价规程》(GB/T18508-2014);

《城镇土地分等定级规程》(GB/T18507-2014);

《土地利用现状分类》(GB/T21010-2017);

《自然资源价格评估通则》(TD/T1061-2021);

《土地估价参数调查测算指引》(T/CREVA1101-2023)。

(二) 估算原则

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，全面分析影响本次土地储备项目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、准确的测算本项目土地储备成本。

3、以实际状况为依据原则

由于不同的土地利用现状，导致土地征地成本出现较大的差异为确保测算结果的准确性，结合本项目实际情况，本次测算项目总投资时，土地收储成本结合

实际发生成本综合确定。

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、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

本项目总投资估算为 272813 万元，资金筹措渠道来源于财政配套资金和债券融资，其中财政配套资金为 78513 万元，发行政府专项债券 194300 万元。

3.3 资金筹措计划

1、资金投资计划编制原则

专款专用：土地储备专项债券资金仅用于土地收储、前期开发及必要基建，严禁挪用。

收益平衡：确保项目收益（土地出让收入、税收等）覆盖债券本息

风险可控：科学测算成本，预留不可预见费，防范市场波动。动态调整：根据土地市场、政策变化优化资金使用节奏。

2、资金投资进度安排

本项目为土地新收储项目，总投资包含征地费、拆迁安置费、文物勘探发掘费等，项目总投资额为 272813 万元。结合项目实施计划，本项目财政资金 78513 万元，占总投资的 28.78%，拟通过发行 2025 年专项债券解决实施本项目建设的融资需求，计划发行专项债券融资 194300.00 万元，占总投资的 71.22%，期限 5 年，利率 3.0%（实际利率以最终发行成功的利率为准）。具体如下所示：

表 3-2 项目资金筹措表

单位：万元

序号	项目类别	2025 年	合计	比例
1	总投资	272813	272813	100.00%
1.1	财政配套资金	78513	78513	28.78%
1.2	专项债券资金	194300	194300	71.22%

3.4 资金筹措原则

资金筹措的原则是指资金筹措应遵循的要求。包括以下七个方面的内容：

1、合法合规性原则

严格遵循政策框架：资金筹措需符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》《土地储备管理办法》等法规，禁止违规扩大债务规模或变相融资。纳入预算管理：专项债额度、用途及还款计划需纳入政府性基金预算，实现“借、用、还”全流程法定化。

2、项目收益自平衡原则收益覆盖本息：项目需通过土地出让收入实现收益覆盖债券本息（覆盖倍数>1.2 倍），严禁“重融资、轻收益”。

动态调整机制：建立土地市场波动预警模型，若预期收益下降 10%以上，需启动应急预案（如调整供地时序、压缩成本）。

专款专用与精准投向原则

3、资金用途限定：仅用于土地征收、拆迁、平整、基建等直接成本禁止挪用至房地产开发、债务利息支付等领域。

投向精准匹配规划：资金筹措需与国土空间规划、产业用地指南衔接，优先支持重点区域（如产业园区、TOD 地块）和高效率项目。

4、风险可控性原则

限额管理与风险预警：债券额度不得超过项目预期收益的 70%，并动态监测地方债务率、土地去化周期等指标。通过财政部“地方政府债务风险评估系统”实时预警高风险地区。

分层风险分担：政府端：财政预算兜底还款责任；市场端：探索“专项债+保险”模式，对土地流拍等风险投保；社会端：引入社会资本参与土地开发，共担运营风险（如 AB0 模式）。

5、市场化与成本最优原则

市场化发行定价：通过公开招标、承销团竞价确定债券利率，降低融资成本。
成本刚性约束：收储成本需按区域标准核定，禁止超标准补偿或虚增成本；引入第三方审计，确保亩均收储成本不超同类地块平均水平

6、全周期透明监管原则

穿透式资金监管：资金拨付至“土地储备专项账户”，通过区块链技术实现流向可追溯；每季度公开资金使用进度、地块开发状态，接受社会监督。

绩效挂钩机制：将资金使用效率（如亩均投资强度、地块去化率）与地方政府考核、后续债券额度分配挂钩。

7、可持续性原则

避免过度依赖土地财政：控制土地储备规模占年度土地供应量的比例（通常 $\leq 30\%$ ），防止透支未来土地资源；探索“土地+产业”综合收益模式，减少对单一土地出让的依赖。

绿色集约导向：优先支持低效用地再开发、污染地块修复项目，提升单位土地经济与生态价值。

3.5 项目资金保障措施

1、多元化资金筹集策略

在发行专项债券前，对土地储备项目进行详细的成本效益分析，结合项目的规模、周期以及预期收益，精准确定债券发行额度。确保债券资金能够充分满足项目土地收储、开发整理等各阶段的资金需求，避免资金短缺或闲置。密切关注国家和省级层面的财政政策导向，积极争取上级财政对土地储备项目的专项补贴和转移支付。针对一些具有重大战略意义或民生保障属性的土地储备项目，如城市保障性住房用地储备等，向上级部门申报专项资金支持，增加项目的资金来源。

2、严格资金管理机制

为每个土地储备项目设立独立的资金账户，对专项债券资金以及其他来源的资金进行专户管理。确保资金的收支清晰、可追溯，防止资金被挪用或混用。根据土地储备项目的实施进度，制定详细的资金使用计划。明确各个阶段的资金需求规模和时间节点，合理安排资金支出。在土地征收阶段，提前规划好拆迁补偿资金的发放时间和金额；在土地开发阶段，按照工程建设进度拨付工程款。通过科学的资金使用计划，提高资金使用效率，避免资金的浪费和积压。加强对土地储备项目资金的预算编制、执行和调整管理。在项目启动前，精心编制预算，将项目涉及的各项费用全面纳入预算范围。在项目实施过程中，严格按照预算执行，对资金支出进行实时监控。若因项目实际情况变化需要调整预算，必须经过严格的审批程序，确保预算的严肃性和合理性。

3、全方位资金监督体系

项目主管部门和单位建立内部审计机构或委托专业审计团队，定期对土地储备项目资金进行审计。审计内容包括资金的筹集、使用、管理等各个环节，检查资金是否合规使用、是否存在浪费和违规操作等问题。例如，每季度对项目资金进行一次内部审计，及时发现并纠正资金使用过程中的偏差。

财政部门、审计部门、监察部门等外部监管机构加强协作，形成监督合力。

财政部门负责对专项债券资金的分配、使用进行监督管理，确保资金按照规定用途使用；审计部门定期对项目资金进行专项审计，出具审计报告；监察部门对项目实施过程中的违规违纪行为进行查处。通过多部门的协同监督，保障项目资金的安全和规范使用。

建立土地储备项目资金信息公开制度，定期向社会公布项目资金的筹集、使用情况。接受社会公众的监督，鼓励公众通过举报、投诉等方式参与监督。在政府官方网站上设立专门的项目资金信息公开专栏，及时发布项目资金的相关信息，增强资金使用的透明度，防止腐败现象的发生。

四、项目专项债券融资方案

4.1 编制依据

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》；
- (2) 《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）；
- (3) 《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金新增收储土地的通知》（自然资发〔2024〕242 号）；
- (4) 《关于印发建设项目经济评价方法与参数的通知（第三版）》（发改投资〔2006〕1325 号）
- (5) 《建设项目投资估算编审规程》（CECA/GC1-2015）
- (6) 类似项目投资估算指标。

4.2 债券使用计划

2025 年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目总投资 272813 万元，拟申请土地储备专项债券资金 194300.00 万元，期限 5 年。

2025 年拟申请专项债券资金 194300.00 万元，未申请过专项债券资金，本次拟申请资金 194300.00 万元。

4.3 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

根据前文，项目总投资 272813 万元，其中：自有资金额为 78513 万元，目前资金需求为 194300.00 万元。

表 4-1 项目投融资计划表

序号	项目类别	2025 年	合计	比例
1	总投资	272813	272813	100.00%
1.1	财政配套资金	78513	78513	28.78%
1.2	专项债券资金	194300	194300	71.22%

表 4-2 项目自有资金使用计划表

序号	项目类别	2025	2026	2027	2028	2029	合计
1	配套资金	49368					49368
2	建设期利息		7286.25	7286.25	7286.25	7286.25	29145
	合计	49368	7286.25	7286.25	7286.25	7286.25	78513

4.4 债券发行计划

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。

（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。《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。

为加强政府债务管理，2016年陕西省人民政府发布《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），建立了陕西省政

府债务应急处置机制，提前防范财政金融风险。

2 发行计划

本项目 2025 年申请发行 5 年期专项债券 194300.00 万元，以年利率 3% 预计每年利息支出。债券发行计划见下表。

表 4-2 债券发行计划表

发行年份	发行金额	发行期限
2025	194300.00	5 年
合计	194300.00	

3、发行场所

通过全国银行间债券市场、证券交易所债券市场发行。将来条件具备时也可在银行柜台债券市场发行。

4、品种和数量

2025 年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目专项债券计划 2025 年发行 5 年期记账式固定利率附息债，债券发行总额 194300.00 万元，发行面值 100.00 元，债券发行总额 194300.00 万元，发行面值 100.00 元。

5、时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

6、上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

7、兑付安排

利息按年支付，本金到期一次性偿还。

8、发行费

2025 年债券发行手续费为承销面值的 1%，以及发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，由各市、县财政部门通过政府性基金预算安排支付。

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

由陕西省财政厅借用财政部政府债券发行系统招标发行。

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。承销机构间不得分销。承销机构根据市场情况自定分销价格。

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。

五、项目预期收益、成本及融资平衡情况

5.1 项目现金流入

2025 年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目土地收储项目

现金流入通过储备土地出让净收入的方式实现。

预测采取的方法和原理为：2025 年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目预计 2029 年公开出让，出让所得土地净收入首先用于本项目偿还专项债券本息，剩余部分再按规定处理。

（1）储备土地出让计划

根据西咸新区近三年土地出让情况。在谨慎性原则指导下，本项目土地出让价格暂定为住宅用地 680~740 万元/亩之间。

（2）本项目地块价格预测及收入情况

秦汉新城近三年土地出让清单

序号	宗地编号	使用权面积	土地用途	出让方式	成交价款（万元）	成交时间	单价（万元/亩）	受让单位
1	XXQH-W B05-68	63.28 亩	住宅用地	挂牌出让	56943	2023/1/12	899.93	陕西西咸新区泾河实业有限公司
2	XXQH-W B03-06-02-01	2.14 亩	住宅用地	挂牌出让	1712	2022/12/8	799.56	西安凯盛达置业有限公司
3	XXQH-W B05-17	195.65 亩	住宅用地	挂牌出让	138521	2022/7/15	707.99	西部投资集团有限公司
4	XXQH-W B05-33	129.25 亩	住宅用地	挂牌出让	116325	2022/12/8	900.02	陕西西咸新区泾河实业有限公司
5	XXQH-Y B02-43-B	153.37 亩	住宅用地	挂牌出让	139018	2021/4/27	906.41	西安紫薇投资发展有限公司

通过对近三年出让情况的分析，充分结合基准地价，就本次拟出让的国有建设用地的位置、用途及规划指标等情况，拟确定出让住宅用地价格为 680~740 万元/亩之间。在不考虑地价上涨的因素外，债券存续期内土地出让收入合计 697997 万元。

具体 2025—2029 年项目预期收入情况如下表所示

序号	地块编号	出让面积	出让收入	出让时间
1	QH-54-ZCG-05	82.1022	57471.52	2029
2	QH-62-ZCG-07-01	88.8351	60407.87	2029
3	QH-62-ZCG-07-02	10.0527	6835.83	2029
4	QH-62-ZCG-07-03	2.0745	1410.68	2029

5	QH-62-ZCG-07-04	51.8459	35255.20	2029
6	QH-62-ZCG-07-05	4.4868	3051.03	2029
7	QH-51-ZCG-03	181.8768	130951.32	2029
8	QH-55-ZCG-06	118.8416	855565.95	2029
9	QH-55-ZCG-05-01	46.0009	33580.67	2029
10	QH-55-ZCG-05-02	1.9309	1409.53	2029
11	QH-55-ZCG-05-03	4.5490	3320.76	2029
12	QH-55-ZCG-05-04	52.0070	37965.13	2029
13	QH-56-ZCG-02-01	64.6729	45271.00	2029
14	QH-56-ZCG-02-02	1.6236	1136.5	2029
15	QH-56-ZCG-01	42.8213	30403.13	2029
16	QH-54-ZCG-06	86.9395	62596.41	2029
17	QH-65-ZCG-03-01	86.1608	61174.19	2029
18	QH-65-ZCG-03-02	1.9786	1404.80	2029
19	QH-65-ZCG-03-03	8.9691	6368.05	2029
20	QH-65-ZCG-03-04	2.6161	1857.45	2029
21	QH-62-ZCG-06-01	42.5482	29783.75	2029
22	QH-62-ZCG-06-02	0.2924	204.66	2029
23	QH-62-ZCG-06-03	0.8169	571.59	2029
合计		984.0427	697997	

5.2 项目现金流出

本项目成本分为两部分，一部分为土地收储支出，一部分为土地出让基金计提支出。

1、土地收储成本

预测采取的方法和原理为：2025 年陕西省西咸新区秦汉新城片区综合开发土地收储项目预计 2029 年公开出让土地储备支出主要包含征地费、拆迁安置费及其他相关费用。

2、土地出让基金计提

本项目土地出让基金计提主要包含农业土地开发基金、教育资金、农田水利建设资金、保障性住房建设资金、国有土地收益基金。

（1）农业土地开发资金：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），农业土地开发资金从土地出让金中按规定比例划出、专账管理，开发比例根据地方实际情况确定，但不得低于

土地出让平均纯收益的 15%。西安市按照本市土地平均收益五等平均纯收益 75 元/平方米的 15%计提。

（2）农田水利建设资金：根据《财政部水利部关于从土地出让收益中计提农田水利建设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。西安市按照土地出让收入扣除相关支出项目后的 10%计提。

（3）教育资金：根据《财政部教育部关于从土地出让收益中计提教育资金有关事项的通知》（财综〔2011〕62 号），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。西安市按照土地出让收入扣除相关支出项目后的 10%计提。

（4）住房保障基金：根据财政部住房和城乡建设部《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），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提保障性安居工程资金的土地出让收益口径，按照不低于 10%的比例安排资金，市县可根据实际确定比例。西安市按照陕西省人民政府《陕西省保障性住房管理办法（试行）》（陕政发〔2011〕42 号）文件规定，住房保障基金以土地出让收入的 3%计提。

（5）国有土地收益基金：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。西安市按照土地出让收入 4%计提。

综上计提基金支出合计 6550.64 万元。

5.3 其他费用

（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 194.30 万元。

(2) 债券利息

自从政府专项债券大规模发行以来，债券利息按照 4.5% 测算，由于这两年宏观经济影响，2023、2024 年实际发行利率均在 3% 以下，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。本项目债券利息支出如下表所示：

表 5-3 2025—2030 年债券利息支出测算表

(单位：万元)

年度	期初专项 债券本金 金额	新增专项 债券本金	偿还专项 债券本金	期末专项 债券本金 余额	专项债 券票面 利率	应付专项 债券利息	当年还本 付息合计
2025	0.00	194300.00		194300.00	3.00%		0.00
2026	194300.00			194300.00	3.00%	5829.00	5829.00
2027	194300.00			194300.00	3.00%	5829.00	5829.00
2028	194300.00			194300.00	3.00%	5829.00	5829.00
2029	194300.00			194300.00	3.00%	5829.00	5829.00
2030	194300.00		194300.00	0.00	3.00%	5829.00	200129.00
合计		194300.00	194300.00			29145.00	223445.00

5.4 资金平衡分析

据项目专项债券发行计划，经测算预测期现金流量，项目累计净现金流为 330191.5673 万元，表明年度不存在资金缺口，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。债券存续期内本项目可用于还本付息的净收益为 553636.57 万元，债券还本付息费用总额 223445.00 万元，通过对资金收支数据进行分析测算，本项目债券的本息覆盖倍数为 2.48 倍。能够合理保证偿还本项目债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

计算过程详见下表。

表 5-4 项目资金平衡测算表

(单位：万元)

序号	项目因素	预测情况	各项计提计算标准
1	土地出让收入	697997	依据实施方案测算填写
2	土地收储成本	194300.00	依据发债本金填写
3	土地收储专项债券利息	29145.00	
4	土地出让净收益=1-2-3	474552.25	
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1 至 5.6 之和）	144360.69	
5.1	农业土地开发资金	738.04	土地面积×西安市土地平均收益（75 元/平方米） ×15%
5.2	教育资金 = (1-2-3-5.1)*10%	47381.42	土地出让收益的 10%
5.3	农田水利建设资金 = (1-2-3-5.1)*10%	47381.42	土地出让收益的 10%
5.4	保障性住房建设资金 = 1*3%	20939.92	土地出让收入总合同价款*3%
5.5	国有土地收益基金 = 1*4%	27919.89	土地出让收入总合同价款*4%
6	项目可用于还款的纯收益 = 1-5	553636.57	土地出让收入-土地出让计提的政策性成本
7	专项债券本息和=2+3	223445.00	土地收储专项债券本金和利息
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数 = 6/7	2.48	项目可用于还款的纯收益/专项债券本息和

5.5 结论

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，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖率为 2.48 倍，还本付息资金有充分保障。

在本项目存续期内，如出现收入较大增长，可能发生提前偿还本金的情况。本项目如提前偿还本金，按照专项债券管理有关规定和办法执行。

六、项目风险分析

6.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

1、政策变动风险

政策的不确定性会给土地项目收储进度与运营带来挑战。土地使用政策变更可能导致收储流程繁琐化，新的环保政策或许对项目运营中的土地开发利用方式加以限制。项目主管部门应组建政策跟踪小组，每日关注国家和地方政策动态，一旦政策出现变动趋势，迅速组织专家研讨其对项目的影响，并提前规划应对策略。如遇土地政策调整，及时与相关部门沟通，争取政策过渡支持，合理调整收储计划。项目实施单位则需密切配合主管部门，依据调整后的政策要求，及时优化项目实施方案，确保项目合规推进，避免因政策变动导致项目停滞或延误。

2、市场波动风险

土地市场需求和价格波动较为频繁。若房地产市场低迷，土地出让难度增加，收储土地的预期收益难以实现，影响项目资金回笼，进而干扰收储进度与正常运营。项目主管部门利用大数据分析平台，联合专业市场调研机构，实时监测土地市场供需关系、价格走势等指标，提前预测市场波动趋势。当市场出现下行迹象时，及时调整土地出让策略，如降低出让门槛、优化土地规划条件以增加土地吸引力。项目实施单位需灵活应对市场变化，在土地开发整理过程中，合理控制成

本，提高项目质量，增强土地在市场上的竞争力，保障项目运营的稳定性。

3、土地权属纠纷风险

复杂的土地权属状况易引发纠纷，阻碍土地收储进度。不同主体对土地所有权、使用权存在争议，会导致收储谈判受阻，项目无法按时推进。项目主管部门在土地收储前期，组织专业的权属调查团队，对拟收储土地进行全面、细致的权属核查，建立详细的土地权属档案。一旦发现权属纠纷，立即协调司法、土地管理等相关部门介入调解，明确各方权益。项目实施单位在项目推进过程中，若遇到权属纠纷问题，及时向主管部门汇报，并积极配合纠纷解决工作，确保项目不因权属问题而停滞，保障土地项目收储与运营的顺利进行。

4、资金周转风险

土地项目收储与运营涉及大量资金，资金周转不畅将严重影响项目进度。土地出让收入延迟到账、融资困难等情况，会使项目在土地开发整理、基础设施建设等环节因资金短缺而无法正常工作。项目主管部门建立资金预警机制，实时监控项目资金收支情况，提前 3~6 个月预测资金缺口。当资金出现紧张趋势时，一方面积极与金融机构沟通，争取融资支持，另一方面协调项目实施单位优化资金使用计划，合理调配资金。项目实施单位要严格执行资金使用计划，提高资金使用效率，同时拓宽资金来源渠道，如引入战略投资者等，确保项目资金链稳定，保障项目收储与运营的连贯性。

5、自然因素风险

自然灾害如暴雨、地震等，可能对土地项目的正常运营造成破坏。洪水可能冲毁土地开发中的基础设施，地震可能影响土地稳定性，导致项目停滞或需要额外投入资金进行修复。项目主管部门要求项目实施单位在项目规划设计阶段，充分考虑自然因素，提高项目抗灾标准，如加强建筑物抗震设计、完善排水系统等。同时，建立自然灾害应急处置预案，定期组织演练。项目实施单位要储备充足的

应急救援物资，与气象、地质等部门建立紧密联系，及时获取灾害预警信息。一旦发生自然灾害，迅速启动应急预案，开展抢险救灾与项目修复工作，最大程度降低自然因素对项目收储进度和正常运营的影响。

6.2 影响项目收益的风险及控制措施

（一）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。本项目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确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，从而对经营者造成经济上的损失，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。所以，应该密切关注该地区政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。政策风险因素又可分为以下几类：政治环境风险、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、金融体制改革风

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. 社会风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对建筑的影响，从而给从事商品生产和经营的投资者带来损失的可能性，社会风险因素主要包括城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、治安风险。

6. 利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，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。

（二）主要风险控制措施

1. 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。

2. 为控制项目融资平衡风险，合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目资金获取能力，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。

3. 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、时机的选择、融资的选择、租售的选择等等。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。

4. 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。如确实出现收入无法按时实现的情况，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，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专

项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。可按此规定发行专项债券先行偿还。

5.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。

6.为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，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损失。

6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、土地出让收入不达预期风险

土地出让收入是偿还专项债的主要资金来源。若土地市场遇冷，受宏观经济下行影响，房地产企业拿地意愿降低，土地流拍现象增多，将导致土地出让收入大幅减少。项目主管部门应密切关注土地市场动态，联合专业市场研究机构，每月对土地市场供需状况、房价走势等进行分析预测。根据市场变化，提前调整土地出让计划，优化土地出让时间、地点和出让条件。项目实施单位在土地储备阶段，做好土地整理与宣传工作，提升土地品质与吸引力，确保土地能够以合理价格顺利出让。

2、项目成本超支风险

土地储备项目涉及土地征收、拆迁补偿、开发整理等多个环节，成本易受多种因素影响。拆迁过程中遇到复杂的产权纠纷，导致拆迁进度延迟，拆迁成本增加；建筑材料价格大幅上涨，使土地开发整理成本超出预算。项目主管部门在项目前期，组织专业团队对项目成本进行详细测算，制定科学合理的预算方案，并预留一定弹性空间（如 5%~10%）应对价格波动等突发情况。建立成本监控机制，每月对项目各项成本支出进行核算与分析，一旦发现成本超支迹象，立即深

入调查原因并采取措施。如因拆迁补偿问题导致成本增加，及时协调相关部门，优化补偿方案，加快拆迁进度。项目实施单位严格执行成本控制措施，在材料采购、工程建设等环节，通过招标、集中采购等方式降低成本。

3、政策变动风险

政策变动对土地储备专项债项目影响重大。土地使用政策调整可能限制土地开发强度，降低土地收益；财政政策变化可能影响专项债资金的发行规模与利率。项目主管部门成立政策研究小组，密切关注国家和地方政策动态，及时解读政策变化对项目的影响。一旦政策出现调整迹象，提前与相关部门沟通协调，争取政策过渡支持或调整项目规划。如遇土地政策调整，根据新政策要求，合理调整土地开发利用方案，确保项目合规推进。项目实施单位积极配合主管部门，依据调整后的政策，优化项目实施方案，保障项目融资平衡不受政策变动过大冲击。

4、市场利率波动风险

市场利率波动会影响专项债的融资成本。若市场利率上升，专项债发行利率随之提高，项目融资成本增加，可能影响融资平衡。项目主管部门联合金融专家团队，对市场利率走势进行实时监测与分析，提前预测利率波动趋势。根据利率预测结果，合理安排专项债发行时间与规模。如预计利率上升，提前发行专项债锁定较低利率；若利率下降，适当推迟发行。项目实施单位在融资过程中，与金融机构积极沟通，争取有利的融资条款，如利率优惠、灵活还款方式等，降低利率波动对项目融资平衡的影响。

5、资金回笼延迟风险

土地出让后，若受让方因资金困难等原因延迟支付土地出让金，将导致项目资金回笼延迟，影响专项债本息偿还。项目主管部门在土地出让合同中，明确土地出让金支付时间节点与违约责任，提高违约成本。建立土地出让金催收机制，一旦出现支付延迟，及时与受让方沟通，了解原因并督促支付。若受让方无力支

付，依法依规采取措施，如收回土地重新出让。项目实施单位协助主管部门做好土地出让金催收工作，确保项目资金及时回笼，保障融资平衡结果。