

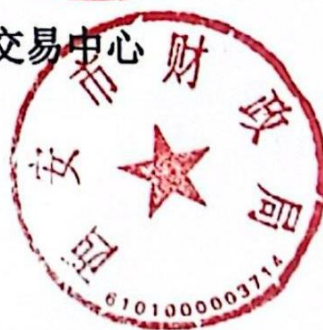
**2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土
地储备项目
专项债券实施方案**

主管部门：西安市自然资源和规划局

财政部门：西安市财政局

实施单位：西安市土地储备交易中心

编制时间：二〇二五年四月



目录

一、项目概况	1
1.1项目名称	1
1.2项目实施主体	1
1.3项目性质	1
1.4收储规模及情况	1
1.5收储计划	4
1.6项目总投资	12
1.7主管部门责任	12
二、项目实施重要性和经济社会效益分析	12
2.1重要性分析	12
2.2社会效益	13
2.3经济效益	14
三、项目投资估算及资金筹措方案	15
3.1投资估算	15
3.2资金筹集计划	16
3.3债券发行计划	17
3.4项目资金保障措施	17
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	17
4.1与项目相关的收支情况	17
4.2资金平衡分析	25
4.3结论	27
五、项目风险分析	27
5.1影响项目收储进度的风险及控制措施	27
5.2影响项目收益的风险及控制措施	29
5.3影响融资平衡结果的风险及控制措施	30
六、事前绩效评估	31
6.1评估对象	31
6.2评估方式和方法	34
6.3评估内容与结论	38
6.4相关建议	46
6.5其他需要说明的问题	46
6.6附件	47

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，在2017年5月份，财政部和国土资源部联合发布《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62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。

陕西省财政厅严格按照上报需求、项目评审、信用评级、项目绩效、偿债分析、风险预警、债务公开、监督使用、责任追究等程序，对全省申请专项债券的项目进行严格筛选管理。同时，专项债券资金纳入政府性基金预算管理，并由本级主管部门专项用于具体项目，明确专项债券资金不得用于除本项目以外的项目，不得用于经常性支出，禁止任何单位和个人截留、挤占和挪用专项债券资金，违反以上规定，严肃问责。

新预算法实施以来，陕西省政府坚决贯彻党中央要求，严格落实预算法和《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。本次发行的土地储备领域专项债券，是按照预算法、国发〔2014〕43号文件以及《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），在遵循市场规则的基础上，积极探索地方政府资金筹措的又一重大举措。本次专项债券还本付息来源于项目自身收入，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年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目

1.2 项目实施主体

1.实施单位

本项目实施单位为西安市土地储备交易中心

名称	西安市土地储备交易中心
统一社会信用代码	12610100735083142J
地址	西安市莲湖区劳动南路178号
负责人	姜颖
机构性质	事业单位
赋码机关	西安市事业单位登记管理局

2.项目主管部门

本项目主管部门为西安市自然资源和规划局

3.资产管理单位

本项目建设形成的资产归属于西安市自然资源和规划局

1.3 项目性质

新增土储。

1.4 收储规模及情况

本项目收储地块位于唐大明宫遗址区周边，项目土地收储范围为19个地块，占地面积为21.811259公顷（327.1689亩），本项目拟发债地块涉及规划面积21.811259公顷（327.1689亩），储备状态为已征需完善整备，具体情况见表1：

表 1 拟发债项目地块汇总表

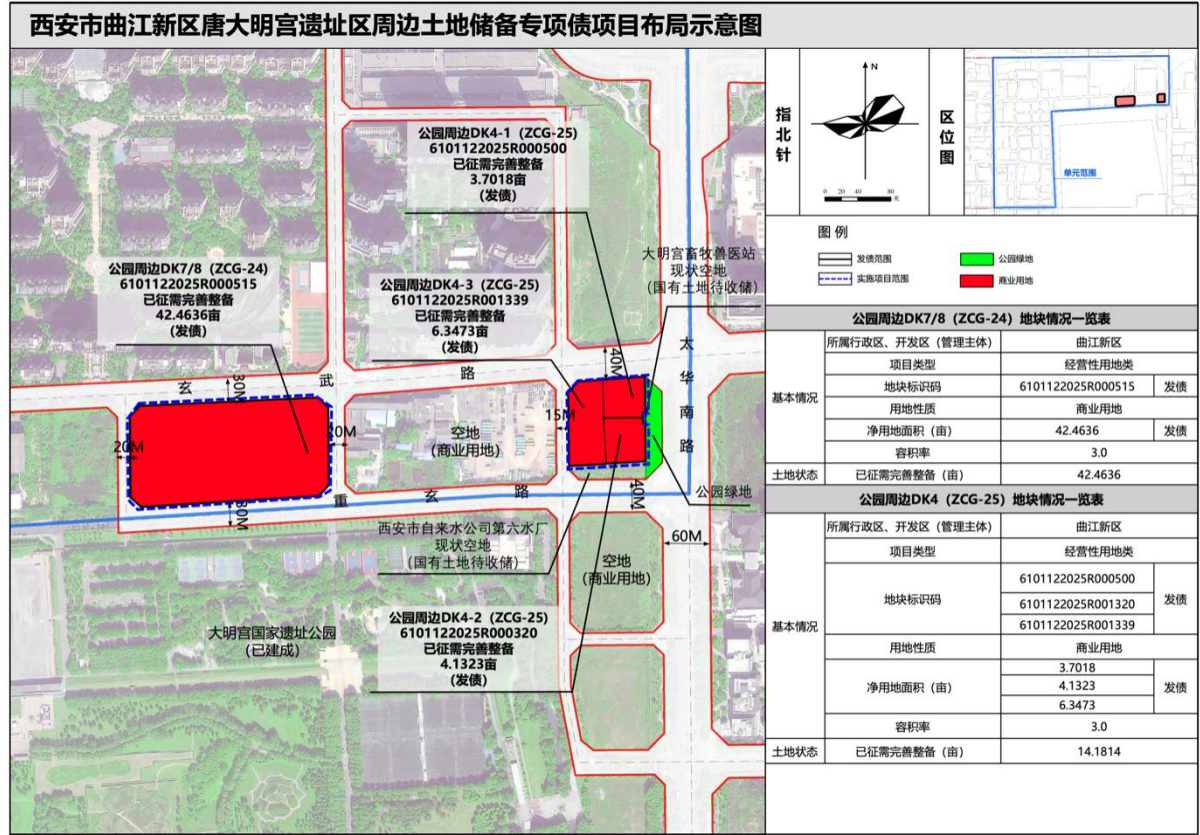
序号	项目名称	地块名称	地块标识码	位置范围	收储面积		发债金额(万元)
					公顷	亩	
1	2025 年西安市（曲江新区）唐大明宫遗址区周边土地储备项目	中储粮	6101122025R000490	大明宫遗址区太和路以西、太荣路以南	1.186335	17.7950	7537
2		公园周边 DK4-1	6101122025R000500	大明宫遗址区玄武路以南、太华南路以西	0.246784	3.7018	12
3		公园周边 DK4-2	6101122025R001320	大明宫遗址区玄武路以南、太华南路以西	0.275488	4.1323	14
4		公园周边 DK4-3	6101122025R001339	大明宫遗址区玄武路以南、太华南路以西	0.423151	6.3473	22
5		公园周边 DK7/8	6101122025R000515	大明宫遗址区玄武路以南、重玄路以北	2.830907	42.4636	72
6		井上片区 DK12	6101122025R000527	大明宫遗址区景云路以西、永泰路以南	5.31502	79.7253	7755
7		方欣片区项目	6101042025R000076	大明宫遗址区星火路以东、红庙坡路以南	0.706256	10.5938	52
8		井上片区 DK2	6101122025R000538	大明宫遗址区景云路以西、北二环以北	4.244352	63.6653	18223
9		凝晖巷项目	6101122025R000544	大明宫遗址区玄武路以北、凝晖巷以西	1.053466	15.8020	1137
10		站改二期 DK24-1	6101122025R000550	大明宫遗址区拾翠路以西、麟德一路以北	1.439700	21.5955	29626
11		站改二期 DK24-2	6101122025R001754	大明宫遗址区拾翠路以西、麟德一路以北	0.145800	2.1870	3000
12		站改二期 DK24-3	6101122025R002164	大明宫遗址区拾翠路以西、麟德一路以北	0.132800	1.9920	2733
13		站改二期 DK24-4	6101122025R002170	大明宫遗址区拾翠路以西、麟德一路以北	0.293400	4.4010	6037
14		站改二期 DK24-5	6101122025R002186	大明宫遗址区拾翠路以西、麟德一路以北	0.268900	4.0335	5533
15		站改二期 DK24-6	6101122025R002199	大明宫遗址区拾翠路以西、麟德一路以北	0.352600	5.2890	7256
16		站改二期 DK24-7	6101122025R002206	大明宫遗址区拾翠路以西、麟德一路以北	0.126500	1.8975	2603
17		站改二期 DK24-8	6101122025R002214	大明宫遗址区拾翠路以西、麟德一路以北	0.122400	1.8360	2519

18		站改二期 DK25-1	6101122025R000564	大明宫遗址区拾翠路以西、龙首以南	0.362300	5.4345	7646
19		站改二期 DK25-2	6101122025R001766	大明宫遗址区拾翠路以西、龙首以南	2.285100	34.2765	48223
合计					21.811259	327.1689	150000

(1) 公园周边DK4、公园周边DK7/8

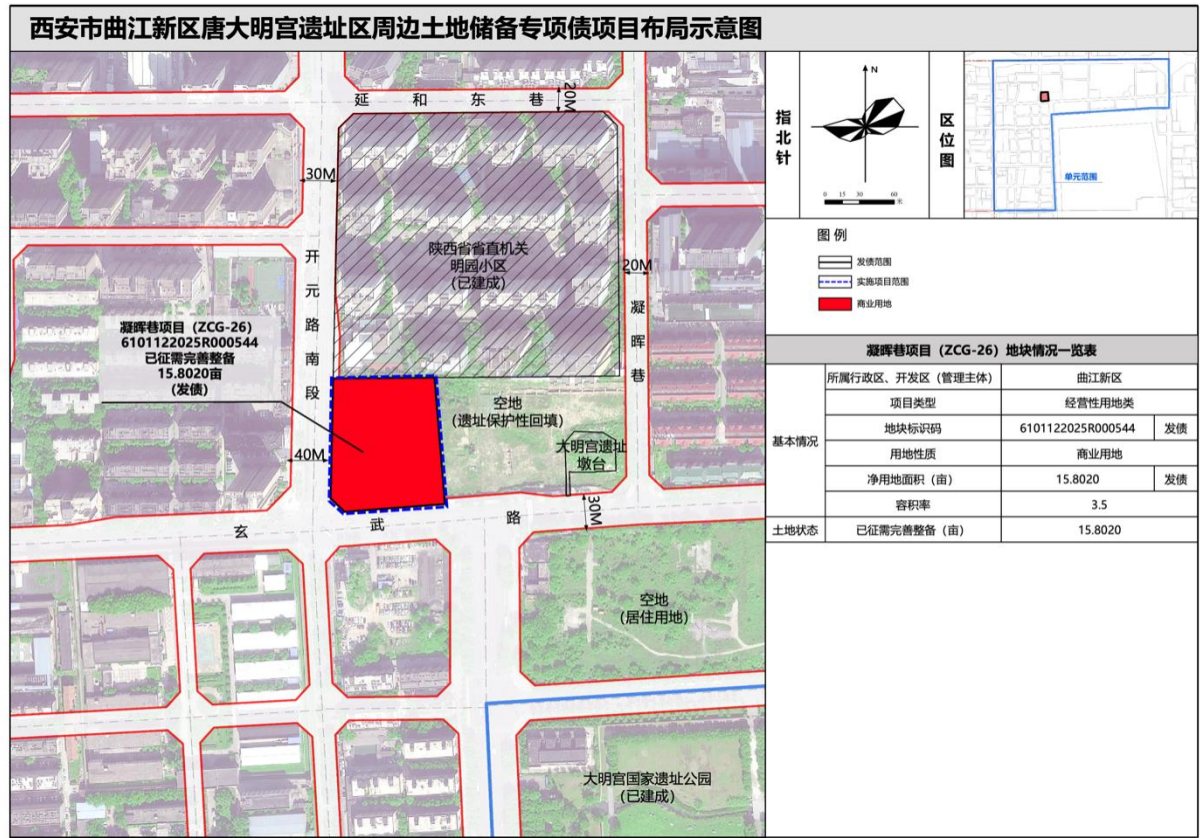
地块名称为“公园周边DK4-（1-3）（ZCG-25）”的宗地位于曲江大明宫遗址区玄武路以南、太华南路以西，土地面积14.1814亩（折合0.945423公顷），计划使用用途为商业用地，对应面积0.945423公顷。

地块名称为“公园周边DK7/8（ZCG-24）”的宗地位于曲江大明宫遗址区玄武路以南、重玄路以北，土地面积42.4636亩（折合2.830907公顷），计划使用用途为商业用地，对应面积2.830907公顷。



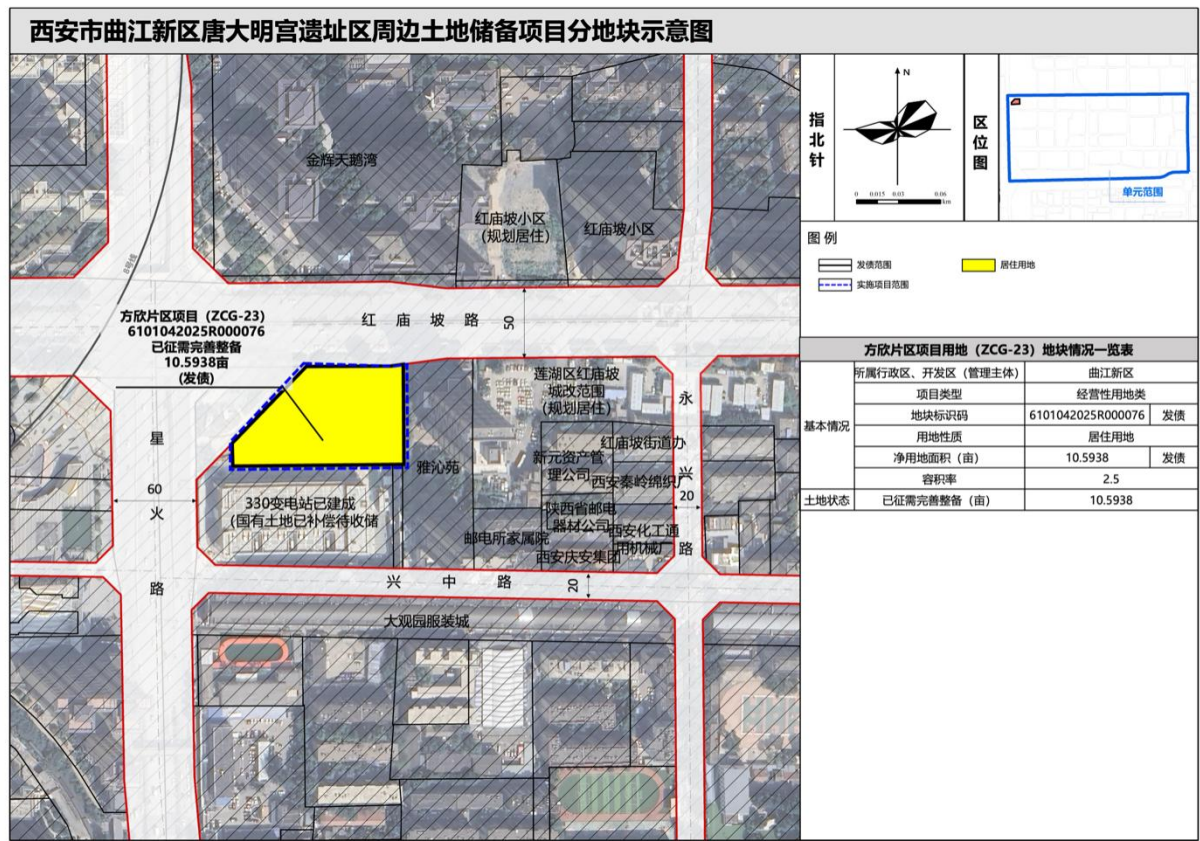
(2) 凝晖巷项目

地块名称为“凝晖巷项目（ZCG-26）”的宗地位于曲江大明宫遗址区玄武路以北、凝晖巷以西，土地面积15.8020亩（折合1.053466公顷），计划使用用途为商业用地，对应面积1.053466公顷。



(3) 方欣片区项目用地

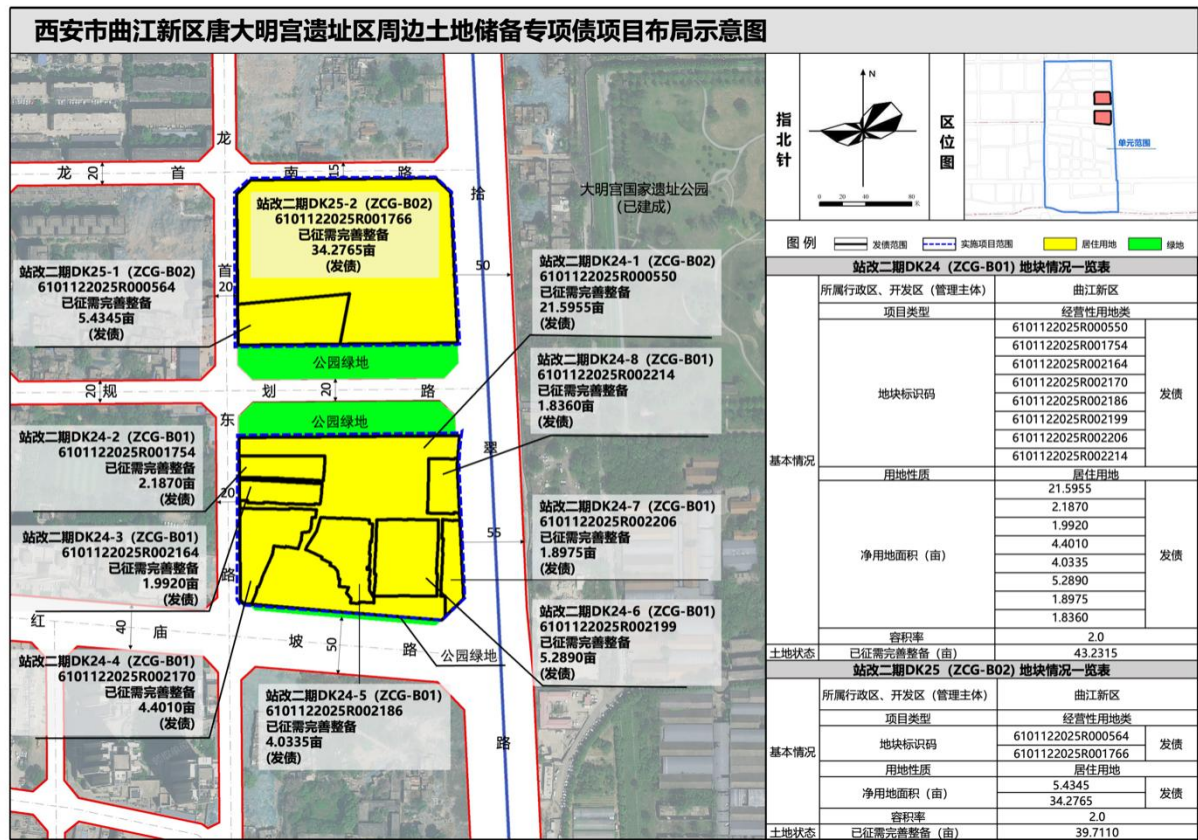
地块名称为“方欣片区项目用地（ZCG-23）”的宗地位于曲江大明宫遗址区星火路以东、红庙坡路以南，土地面积10.5938亩（折合0.706256公顷），计划使用用途为居住用地，对应面积0.706256公顷。



(4) 站改二期DK24、站改二期DK25

地块名称为“站改二期DK24（1-8）（ZCG-B01）”的宗地位于曲江大明宫遗址区拾翠路以西、麟德一路以北，土地面积43.2315亩（折合2.882100公顷），计划使用用途为居住用地，对应面积2.882100公顷。

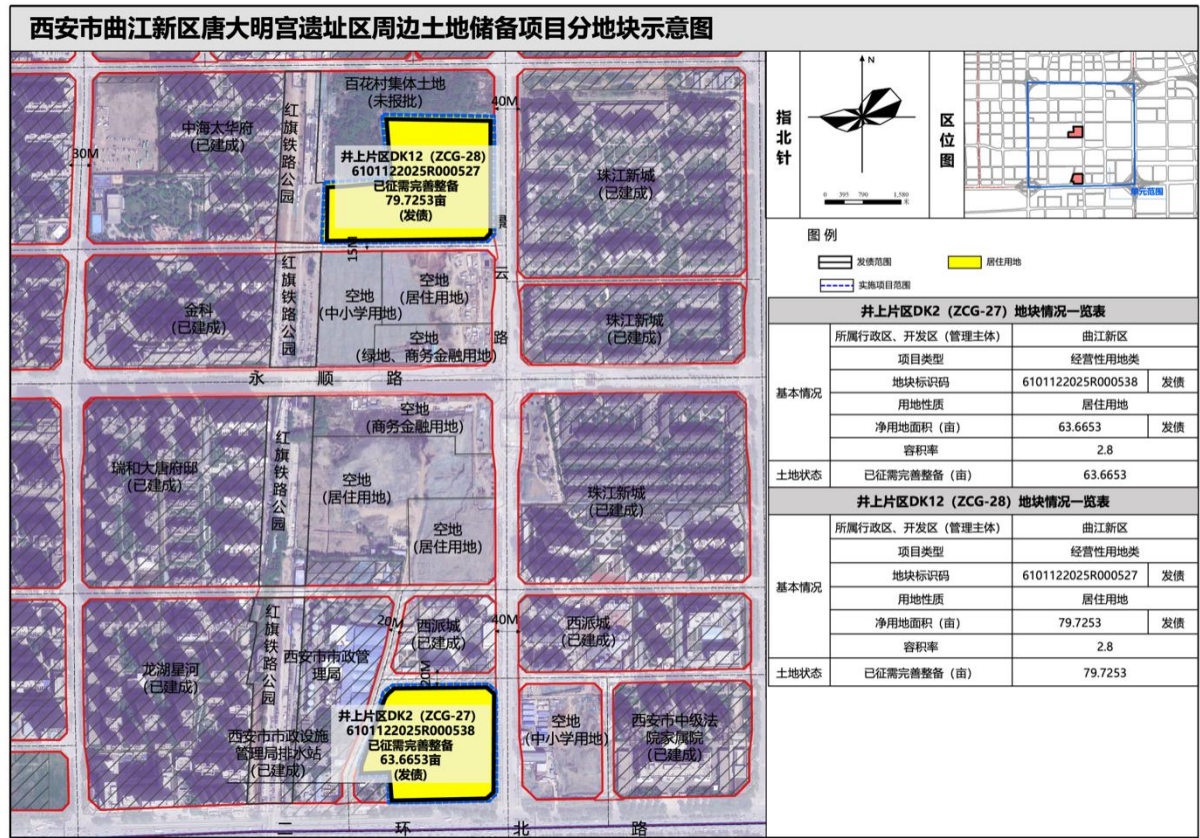
地块名称为“站改二期DK25（1-2）（ZCG-B02）”的宗地位于曲江大明宫遗址区拾翠路以西、龙首以南，土地面积39.7110亩（折合2.647400公顷），计划使用用途为居住用地，对应面积2.647400公顷。



(5) 井上片区DK12、井上片区DK2

地块名称为“井上片区DK2（ZCG-28）”的宗地位于曲江大明宫遗址区景云路以西、永泰路以南，土地面积79.7253亩（折合5.315020公顷），计划使用用途为居住用地，对应面积5.315020公顷。

地块名称为“井上片区DK12（ZCG-27）”的宗地位于曲江大明宫遗址区景云路以西、北二环以北，土地面积63.6653亩（折合4.244352公顷），计划使用用途为居住用地，对应面积4.244352公顷。



（6）中储粮

地块名称为“中储粮（ZCG-29）”的宗地位于曲江大明宫遗址区太和路以西、太荣路以南，土地面积17.7950亩（折合1.186335公顷），计划使用用途为居住用地，对应面积1.186335公顷。



2.项目土地原权属情况

本项目无抵押、无查封、无异议、无设居住证、无预告。

3.现状用途

本项目现状用途为居住用地、商业用地。

4.符合规划情况

项目建设符合《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》（以下简称“通知”）（自然资发〔2025〕45号）

“通知”提出，为贯彻落实《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，以下简称“国办发52号文”）相

关要求，发挥地方政府专项债券稳经济、促发展的积极作用，更好支持运用专项债券开展土地储备工作，有效推动房地产市场止跌回稳。

一是明确发债要求及资金使用主体

申请发行专项债券的土地储备项目须纳入土地储备计划，并在全民所有土地资产管理信息系统中有对应的标识码。各地要优先将处置存量闲置土地清单中的地块纳入土地储备计划，确有需求的新增土地储备项目也应纳入土地储备计划。用于土地储备的地方政府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、封闭管理，专项用于土地储备工作。

二是完善专项债券申报审核流程

地方各级自然资源主管部门要组织谋划土地储备项目，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，论证项目实施方案的可行性、合规性、合法性，包括项目实施主体纳入全国土地储备机构名录情况、纳入土地储备计划情况、土地权属（是否存在抵质押、查封等情况）、项目融资收益平衡情况等，确保使用专项债券的土地储备项目融资收益平衡，指导督促有关方面及时上缴专项债券还本付息资金；配合财政部门做好相关专项债券发行管理等相关工作，将项目信息及时提供财政部门，加强与财政部门信息系统互联互通。地方各级财政部门要做好用于土地储备的专项债券发行管理监督工作。

对非“自审自发”试点地区，各地要按照国办发52号文要求，做好常态化项目储备，并由财政部、自然资源部对用于土地储备的专项债券项目进行审核把关，对审核通过的项目，省级财政部门择优安排发行，并依托地方政府债务管理信息实施系统进行全流程监管。

三是做好资金和收益的综合平衡

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。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，确保项目融资收益平衡。各地要在评估本地区土地市场供需关系的基础上，认真做好项目需求论证，合理确定专项债券用于土地储备的发行期限。

四是严格监督管理

设区市、县人民政府要压实主体责任，对项目的真实性、合规性、合法性负责，并在省级财政、自然资源主管部门指导下，加强组织领导，规范推进实施，强化工作保障，审慎、稳妥运用专项债券支持土地储备相关工作，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，切实保障土地使用权人合法权益。

1.6 项目总投资

本项目总投资为222500.00万元，包含前期费用、征地费、拆迁安置费、文物勘探挖掘费。

1.7 主管部门责任

项目主管部门和单位在依法依规、确保工程质量安全的前提下，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用、形成实物工作量，推动在建基础设施项目早见成效。项目主管部门和单位要将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入及时足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。项目主管部门和单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，财政部门可以采取扣减相关预算资金等措施偿债。

二、项目实施重要性和经济社会效益分析

2.1 重要性分析

1.保障土地供应与推动城市规划实施

新增土地储备专项债券项目为地方政府提供了稳定的资金来源，使其能够有计划地进行土地收储和开发，保障土地市场的稳定供应，避免因土地供应不足或不及时导致的房地产市场波动和城市建设项目停滞。专项债券资金支持的土地储备项目，能够按照城市规划的要求，对土地进行前期整理和开发，为城市的基础设施建设、公共服务设施配套以及产业发展提供用地保障，促进城市的有序建设和可持续发展。

2.缓解地方政府财政压力与增强资金流动性

在土地出让收入减少的情况下，专项债券为地方政府提供了重要的资金补充，缓解了财政压力，使政府能够维持土地储备工作的正常开展，保障地方经济的稳定发展。专项债券有助于地方政府在财政预算中实现跨期平衡，使政府能够更好地规划和管理土地储备项目，避免因资金短缺导致的项目停滞或延迟。

3.带动相关产业发展与促进经济增长

土地储备专项债券资金用于土地开发和基础设施建设，将直接带动建筑、建材等相关行业的需求，促进这些行业的复苏和发展。通过合理配置土地资源，推动土地的高效利用和开发，专项债券有助于提升区域经济的活力和竞争力，为地方经济的可持续增长提供动力。

4.规范土地储备融资与提高资金使用效率

专项债券的使用规范了地方政府的土地储备融资行为，避免了过去一些不合理的融资方式，降低了地方政府的债务风险，提高了融资的透明度和规范性。专项债券资金专款专用，能够确保资金用于土地储备项目，提高了资金的使用效率和效益，使土地储备工作更加科学、合理地开展。

2.2 社会效益

新增土储项目通过优化土地资源配置，为城市建设和经济发展提供了有力保障。一方面，它能够盘活闲置土地，提高土地利用效率，促进土地市场的健康稳定发展；另一方面，为基础设施建设、公共服务设施布局以及保障性住房

建设等提供土地支持，推动城市功能完善和人居环境改善。此外，新增土储项目还能带动相关产业发展，创造就业机会，促进区域经济增长，为社会的可持续发展奠定坚实基础。

2.3 经济效益

新增土地储备项目在促进地方经济发展方面扮演着至关重要的角色，其带来的经济效益是多方面的。

首先，从直接经济效应来看，土储项目能够显著提升土地的价值。通过对未开发或低效利用的土地进行规划、整理和升级，这些土地可以转变为具有高附加值的城市用地。

其次，土储项目对区域经济的发展具有强大的推动力。一方面，它促进了相关产业的发展，如建筑业、房地产业以及建材业等，带动了上下游产业链的增长。另一方面，随着土地的开发和新项目的引入，新的商业机会随之而来，吸引了更多的企业入驻，增加了就业机会，从而推动了地方税收的增长和社会福利的提升。特别是对于一些欠发达地区而言，土储项目能够快速启动经济增长引擎，形成良性循环。

此外，土储项目还有助于优化城市布局，提高城市的综合承载能力。合理规划和分配土地资源，有助于解决城市发展中的不平衡问题，如住房供需失衡、商业区与居民区分布不合理等。通过精心设计的土地使用计划，可以有效地缓解城市拥堵，改善居住环境，提升城市整体形象，进而吸引投资和人才流入，进一步促进当地经济的发展。

再者，土储项目也是政府实施宏观经济调控的重要手段之一。通过控制土地供应的速度和规模，政府可以在一定程度上影响房地产市场的供求关系，稳定房价，抑制投机行为，确保房地产市场的健康稳定发展。这对于维护国家金融安全、保障民生福祉都具有重要意义。

最后，值得注意的是，土储项目的成功实施需要科学合理的规划和管理机制作为支撑。只有在充分考虑市场需求、环境保护、社会效益等多方面因素的基础上，才能实现经济效益的最大化，真正发挥出土储项目在推动地方乃至整个国民经济持续健康发展中的积极作用。

三、项目投资估算及资金筹措方案

3.1 投资估算

1.编制依据及原则

本估算依据项目建设内容及图纸进行编制，相关规范依据包括：

- （1）《中华人民共和国土地管理法》；
- （2）《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）；
- （3）《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）；
- （4）《建设项目投资估算编审规程》（CECA/GC1-2015）；
- （5）类似项目投资估算指标。

2.项目总投资

项目总投资估算为222500.00万元，共涉及19个收储地块，包含前期费用、征地费、拆迁安置费、文物勘探挖掘费，具体如下：

项目	合计
前期费用	8197.00
征地费	20957.00
拆迁安置费	165156.00
文物勘探挖掘费	5690.00
利息	22500.00
合计	222500.00

3.2 资金筹集计划

1. 资金筹措原则

(1) 筹措渠道多样化

政府收储土地并进行前期开发的现金流出一直是政府主要财政支出来源，由于土地资源的稀缺性，其原始价值量比较大，加上其保值增值的功能，土地价格始终呈现稳定上涨的趋势，对政府财政造成了一定压力。所以政府在资金筹措时应该尽量将来源渠道多样化，以不同的组合来降低潜在的风险，提高资金筹措的有效性和稳定性。

(2) 筹措计划科学化

不同区位或者不同时期的项目地块资金来源可能存在差别，政府在筹措资金时，应当根据其实际的项目性质和开发过程制定科学合理的计划，为项目实施提供坚实的资金保障。

(3) 筹措过程规范化

土地储备筹措资金一般规模都较大，而且对于地区的发展具有重要意义。遵循国家法律法规和相应的规章制度，有秩序的进行土地储备资金筹措，可以坚守不必要的法律纠纷，提高项目实施效率，促进社会和谐稳定的发展。

2. 资金筹措计划

本项目总投资222500.00万元，拟申请土地储备专项债券资金150000.00万元，其中，2025年拟申请土地储备专项债券资金100000.00万元，2026年拟申请土地储备专项债券资金50000.00万元，前期财政已支付50000万元，剩余资金将根据项目实施进度拨付到位，债券期限为5年，假设债券利率为3.00%，利息半年付息，到期归还全部债券本金。

序号	资金来源	合计	2025年	2026年
1	专项债券	150000.00	100000.00	50000.00
2	财政配套	72500.00	72500.00	00.00
合计		222500.00	172500.00	50000.00

3.3 债券发行计划

本项目计划发行专项债券150000.00万元，其中，2025年发行专项债券100000.00万元，2026年发行专项债券50000.00万元，根据本项目土地供应计划，确定发行期限为5年期。

表4 资金筹措计划表

单位：万元

发行年份	发行金额（万元）	发行期限
2025年	100000.00	5年期
2026年	50000.00	5年期
合计	150000.00	

3.4 项目资金保障措施

根据实际收益进行测算，债券存续期内项目运营净收益对债券本息覆盖倍数为1.62倍，项目收益能够合理保障偿还债券本金和利息，实现偿债来源与融资自求平衡。财政配套资金将足额按进度保障到位。因此，资金到位具有可行性，可予以支持。

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1 与项目相关的收支情况

1.项目预期收入预测

本项目收入来源于土地出让收入。

本项目拟通过新增土地储备，可整理出让地块占地面积合计为21.811259公顷（327.1689亩），用地性质为商业用地以及居住用地，根据西安市唐大明宫遗址区周边近三年土地出让价格，具体数据如下：

大明宫遗址区国有建设用地出让情况统计表

序号	合同编号	受让方	签订时间	合同金额 (亿元)	宗地情况					
					座落	编号	面积（亩）	用途	使用权类型	成交均价（万元/亩）
2022年										
1	QJ00266	西安顺茂置业有限公司	2022/1/6	14.000	玄武路以北，红旗铁路线以东	QJ10-10-259	76.849	住宅	出让	1821.75
2	QJ00261	西安顺茂置业有限公司	2022.1.6	3.700	玄武路以北，太和路以西	QJ10-10-261	20.421	住宅	出让	1811.83
3	QJ01573	西安天恒贸易有限公司	2022.1.6	0.320	六合窑南口以东、陇海铁路以南、华清路以北	QJ11-4-26-1	4.446	住宅、商服	出让	719.83
4	QJ02103	陕西建工房地产开发集团有限公司	2022/6/24	6.200	玄武路以南、太和路以西	QJ10-10-262、QJ10-10-263	44.462	住宅	出让	1394.44
								商服		
5	QJ02252	西安顺茂置业有限公司	2022.8.31	9.750	太元路以南，红旗铁路线以西	QJ10-9-264	54.790	住宅	出让	1779.53

6	QJ02257	西安顺茂置业有限公司	2022.8.31	7.550	啤酒路以北， 红旗铁路线以西	QJ10-10-266	45.211	住宅	出让	1669.96
7	QJ02253	西安欣多升 房地产开发有限公司	2022.8.31	5.100	红旗铁路线以西，规划路以南	QJ10-9-265-2	31.875	住宅	出让	1600.00
8	QJ02248	西安铁建景 尚房地产开发有限公司	2022.8.31	6.200	北二环路以北， 经九路以东	QJ10-7-39	39.463	住宅	出让	1571.08
9	QJ02251	西安铁建景 尚房地产开发有限公司	2022.8.31	4.300	北二环路以北， 经九路以西	QJ10-7-58	26.345	住宅	出让	1632.19
合计				57.120			343.862			
2023年										
1	QJ02919	成都润盈置业有限公司	2023/6/6	10.450	建华路以东， 纱厂街以北， 白桦林·明天（ 北区）以南	QJ11-5-99	82.938	住宅	出让	1259.98
合计				10.450			82.938			
2024年										
1	QJ03269	西安景悦房 地产开发有限公司	2024-1- 26	7.080	红旗铁路以东， 经九路以西， 凤城二路以北	QJ10-7-64、 QJ10-7-66	51.146	住宅、 商服	出让	1384.26

2	QJ03270	西安景信房地产开发有限公司	2024-3-13	21.100	红旗铁路以东，经九路以西，凤城二路以南	QJ10-7-67、QJ10-7-68	145.162	住宅、商服	出让	1453.55
合计				28.180			196.308			

本项目商业用地共计72.4470亩，其中，地块名称为“公园周边DK4-（1-3）（ZCG-25）”的宗地面积为14.1814亩（折合0.945423公顷），按照558.4780万元/亩进行计算；地块名称为“公园周边DK7/8（ZCG-24）”的宗地面积为42.4636亩（折合2.830907公顷），按照572.7258万元/亩进行计算；地块名称为“凝晖巷项目（ZCG-26）”的宗地面积为15.8020亩（折合1.053466公顷），按照556.8915万元/亩进行计算。

本项目居住用地共计254.7219亩，其中，地块名称为“中储粮（ZCG-29）”的宗地面积为17.7950亩（折合1.186335公顷），按照1119.4156万元/亩进行计算；地块名称为“井上片区DK2（ZCG-28）”的宗地面积为79.7253亩（折合5.315020公顷），按照1199.9001万元/亩进行计算；地块名称为“方欣片区项目用地（ZCG-23）”的宗地面积为10.5938亩（折合0.706256公顷），按照1162.9444万元/亩进行计算；地块名称为“井上片区DK12（ZCG-27）”的宗地面积为63.6653亩（折合4.244352公顷），按照1120.0660万元/亩进行计算；地块名称为“站改二期DK24（1-8）（ZCG-B01）”的宗地面积为43.2315亩（折合2.882100公顷），按照1159.9690万元/亩进行计算；地块名称为“站改二期DK25（1-2）（ZCG-B02）”的宗地面积为39.7110亩（折合2.647400公顷），按照1159.9809万元/亩进行计算。

则本项目土地出让收入为335180.8004万元，具体如下表所示：

表5-1 出让收入情况一览表

序号	地块名称	地块面积		土地用途	土地单价（万元）
		亩	公顷		
1	中储粮（ZCG-29）	17.795	1.186335	居住用地	1119.4156
2	公园周边DK4-（1-3）（ZCG-25）	14.1814	0.945423	商业用地	558.478
3	公园周边DK7/8（ZCG-24）	42.4636	2.830907	商业用地	572.72584
4	井上片区DK2（ZCG-28）	79.7253	5.31502	居住用地	1199.90008
5	方欣片区项目用地（ZCG-23）	10.5938	0.706256	居住用地	1162.9444
6	井上片区DK12（ZCG-27）	63.6653	4.244352	居住用地	1120.066

7	凝晖巷项目（ZCG-26）	15.802	1.053466	商业用地	556.89152
8	站改二期DK24（1-8）（ZCG-B01）	43.2315	2.8821	居住用地	1159.96904
9	站改二期DK25（1-2）（ZCG-B02）	39.711	2.6474	居住用地	1159.98088

表5-2 项目预期收入汇总表

序号	项目	合计	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
1	中储粮	19920.0006				19920.0006			
	地块土地出让价格（元/亩）					1119.4156			
	出让面积（亩）					17.7950			
2	公园周边DK4	7919.9999		7919.9999					
	地块土地出让价格（元/亩）			558.4780					
	出让面积（亩）			14.1814					
3	公园周边DK7/8	24320.0010			24320.0010				
	地块土地出让价格（元/亩）				572.7258				
	出让面积（亩）				42.4636				
4	井上片区DK12	89297.5979		89297.5979					
	地块土地出让价格（元/亩）			1120.0660					
	出让面积（亩）			79.7253					
5	方欣片区项目用地	12320.0004					12320.0004		
	地块土地出让价格（元/亩）						1162.9444		
	出让面积（亩）						10.5938		
6	井上片区DK2	76391.9986		76391.9986					
	地块土地出让价格（元/亩）			1199.9001					
	出让面积（亩）			63.6653					
7	凝晖巷项目	8799.9998						8799.9998	
	地块土地出让价格（元/亩）							556.8915	
	出让面积（亩）							15.8020	
8	站改二期DK24	50147.2016				50147.2016			
	地块土地出让价格（元/亩）					1159.9690			

	出让面积（亩）					43.2315			
9	站改二期DK25	46064.0007				46064.0007			
	地块土地出让价格（元/亩）					1159.9809			
	出让面积（亩）	39.7110				39.7110			
10	合计	335180.8004	0.0000	173609.5963	24320.0010	116131.2029	12320.0004	8799.9998	0.0000

2.项目运营成本及相关税费

本项目的成本及相关税费主要来源于以下方面：

项目土地出让成本

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。

a.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。

b.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。

c.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。

d.住房保障基金：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），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。

e.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56195.1184万元，具体如下表所示：

表5-3 项目预期成本汇总表

项目	合计	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
农业土地开发资金	245.3779		118.1796	31.8479	75.5535	7.9454	11.8516	0.0000
教育资金	21993.5422		11391.7324	1595.8043	7620.1755	808.400865	577.4292	0.0000
农田水利建设资金	21993.5422		11391.7324	1595.8043	7620.1755	808.4009	577.4292	0.0000
保障性住房建设资金	10055.4240		5208.2879	729.6000	3483.9361	369.6000	264.0000	0.0000
国有土地收益基金	13407.2320		6944.3839	972.8000	4645.2481	492.8000	352.0000	0.0000
合计	67695.1184		35054.3162	4925.8566	23445.0887	2487.1471	1782.7099	0.0000

3.发行费用

本项目债券发行费用按照债券发行计划中发行金额的1‰预计，预计2025年债券发行费用为100.00万元。

4.债券利息

按照本项目专项债券发行计划，申请5年期土储专项债券资金150000.00万元，其中，2025年申请5年期土储专项债券资金100000.00万元，2026年申请5年期土储专项债券资金50000.00万元，以年利率3.00%预计每年利息支出。债券利息支出如下表所示。

表5-4 债券利息支出预测表

单位：万元

年份	还本金额	债券利息支出
2025年		0.00
2026年		3000.00
2027年		4500.00
2028年		4500.00
2029年		4500.00
2030年	100000.00	4500.00
2031年	50000.00	1500.00
合计	150000.00	22500.00

本项目债务利率按照3.00%计算，根据债券发行计划及利率计算每年财务费用。债券发行计划为申请5年期专项债券150000.00万元，其中，2025年申请5年期专项债券100000.00万元，2026年申请5年期专项债券50000.00万元，总利息为22500.00万元。

4.2 资金平衡分析

按照本项目在计算期内预期收入和预期支出，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，项目存续期内项目净收益为278985.6820元，项目总债务融资本息为172500.00万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数1.62倍，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障。

表5-5 资金平衡分析测算表

项目平衡测算表		
		单位：万元
序号	项目因素	预测情况
1	土地出让收入	335180.8004
2	土地收储成本	150000.0000
3	土地收储专项债券利息	22500.0000

4	土地出让净收益=1-2-3	162680.8004
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1至5.6之和）	56195.1184
5.1	农业土地开发资金	245.3779
5.2	教育资金=（1-2-3-5.1）*10%	16243.5422
5.3	农田水利建设资金=（1-2-3-5.1）*10%	16243.5422
5.4	保障性住房建设资金=1*3%	10055.4240
5.5	国有土地收益基金=1*4%	13407.2320
6	项目可用于还款的纯收益=1-5	278985.6820
7	专项债券本息和=2+3	172500.0000
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数=6/7	1.62

序号	年份	合计	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
一	项目现金流入	507680.8004	150000.0000	178109.5963	28820.0010	120631.2029	16820.0004	13299.9998	0.0000
1	业务活动现金流入	335180.8004	0.0000	173609.5963	24320.0010	116131.2029	12320.0004	8799.9998	0.0000
1.1	土地使用权出让收入	335180.8004	0.0000	173609.5963	24320.0010	116131.2029	12320.0004	8799.9998	0.0000
2	融资活动现金流入	100000.0000	100000.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
2.1	债券融资款	100000.0000	100000.0000						
3	自有资金流入	72500.0000	50000.0000	4500.0000	4500.0000	4500.0000	4500.0000	4500.0000	0.0000
二	项目现金流出	400028.6448	200100.0000	36715.9781	13123.2891	28536.1991	11072.3953	110480.7833	0.0000
1	业务活动现金流出	278928.6448	200000.0000	33715.9781	8623.2891	24036.1991	6572.3953	5980.7833	0.0000
1.1	前期费用	14197.0000	14197.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
1.2	征地费	32319.0000	32319.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
1.3	拆迁安置费	147794.0000	147794.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
1.4	文物勘探挖掘费	5690.0000	5690.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
1.5	利息	22500.0000	0.0000	4500.0000	4500.0000	4500.0000	4500.0000	4500.0000	0.0000
1.6	土地使用权	56195.1		29097.7	4091.44	19460.6	2064.44	1480.78	0.0000

	出让成本	184		985	12	455	99	33	
1.6.1	农业土地开发资金	245.3779		118.1796	31.8479	75.5535	7.9454	11.8516	0.0000
1.6.2	教育资金	16243.5422		8413.4736	1178.5966	5627.9539	597.0522	426.4659	0.0000
1.6.3	农田水利建设资金	16243.5422		8413.4736	1178.5966	5627.9539	597.0522	426.4659	0.0000
1.6.4	保障性住房建设资金	10055.4240		5208.2879	729.6000	3483.9361	369.6000	264.0000	0.0000
1.6.5	国有土地收益基金	13407.2320		6944.3839	972.8000	4645.2481	492.8000	352.0000	0.0000
2	融资活动现金流出	172600.0000	100.0000	3000.0000	4500.0000	4500.0000	4500.0000	104500.0000	51500.0000
2.1	债券发行费用	100.0000	100.0000						
2.2	偿还债券本金	150000.0000						100000.0000	50000.0000
2.3	支付债券利息	21000.0000	0.0000	3000.0000	4500.0000	4500.0000	4500.0000	4500.0000	104500.0000
三	当期现金结余	157752.1556	0.0000	141393.6182	15696.71192	92095.00383	5747.605104	-97180.78347	0
四	期初现金		0.0000	0	141393.6182	157090.3302	249185.334	254932.9391	157752.1556
五	期末现金		0.0000	141393.6182	157090.3302	249185.334	254932.9391	157752.1556	157752.1556
六	本息覆盖倍数	1.62							

4.3 结论

依据当前的市场状况及数据，对未来的收益及现金流进行预测，存在较大的不确定性。在诸多不确定性因素中，预期项目收益的变动对本项目的影响最为重要。

经计算，项目收益可以覆盖融资成本，债务本息偿付保障倍数为1.62，大于1.2。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。

五、项目风险分析

5.1 影响项目收储进度的风险及控制措施

1. 风险

（1）资金风险：土地储备需要大量资金用于土地征收、拆迁和前期开发等，如果资金筹措困难，会导致项目无法按时推进，影响收储进度。土地储备过程中，征地补偿标准提高、前期开发费用增加、持有成本上升等，都可能导致项目成本超出预算，影响项目的正常运营和收益；

（2）市场风险：房地产市场的周期性变化对土地储备影响较大。在市场低迷时，土地流拍现象增多，土地储备机构难以及时变现土地，资金难以回笼，甚至可能导致财务风险。如果市场需求不足，土地储备规模过大或供地节奏不合理，可能导致土地闲置，增加持有成本和管理难度；

（3）法律风险：在土地征收、收购过程中，可能存在土地权属不清晰、产权纠纷等问题，导致法律诉讼，影响项目进度。土地储备项目如果不符合城市规划、土地利用规划等要求，可能需要重新调整规划，延误项目实施；

（4）政策风险：政府的土地政策、税收政策、房地产调控政策等的变化，可能改变土地储备项目的可行性和收益预期，如土地出让政策调整、专项债券资金使用要求变化等；土地储备涉及多个部门和政策领域，如果相关政策之间存在冲突或不一致，可能导致项目推进困难。

2.控制措施

（1）资金风险控制：积极争取地方政府专项债券支持，确保资金来源的稳定性。合理编制土地储备项目预算，严格控制成本支出，建立成本管理体系，对项目全过程成本进行监控和管理。

（2）市场风险控制：建立土地市场监测预警机制，实时掌握土地供应、需求、价格等市场动态，根据市场变化及时调整土地储备计划和供地策略。根据城市发展战略、市场需求和土地利用规划，科学确定土地储备规模，合理安排土地收储和供应的节奏，避免盲目扩张。

（3）法律风险控制：在土地收储前，对土地的权属、用途、规划限制等进行全面的尽职调查，确保土地的合法性和合规性。严格按照法律法规和政策要

求，规范土地储备的操作流程，加强项目审批、土地征收、补偿安置等环节的管理，避免法律纠纷。

（4）政策风险控制：及时关注国家和地方的土地政策、财政政策、金融政策等的变化，提前评估政策变动对项目的影响，并制定相应的应对策略。建立多部门协同机制，加强土地储备机构与自然资源、财政、金融等部门之间的信息共享和沟通协调，确保政策的协同一致和项目的顺利推进。

5.2 影响项目收益的风险及控制措施

1. 风险

（1）市场风险：土地市场的价格受供需关系、经济形势、政策等多种因素影响，具有较大的不确定性。如果在土地储备后，市场出现下行，土地出让价格低于预期，将直接影响项目的收益。当市场需求不足时，土地难以快速出让，导致土地储备资金回笼速度慢，资金占用成本增加，进而影响项目收益。

（2）资金风险：土地储备需要大量资金投入，如果资金筹措困难，如专项债券发行受阻等，可能导致项目无法按计划推进，延误土地出让时机，降低收益。征地补偿标准提高、前期开发费用增加、持有成本上升等，都可能导致项目成本超出预算，压缩利润空间。

（3）政策法规风险：政府的土地政策、税收政策、房地产调控政策等的变化，可能改变土地储备项目的可行性和收益预期，如土地出让政策调整、专项债券资金使用要求变化等。在土地征收、收购过程中，可能存在土地权属不清晰、产权纠纷等问题，导致法律诉讼，影响项目进度和收益。

（4）不可抗力风险：地震、洪水等自然灾害可能对储备土地造成破坏，增加修复成本，影响土地的正常使用和出让。社会动荡、公共卫生事件等不可预见的事件，可能导致土地市场需求骤减，土地出让受阻，影响项目收益。

2. 控制措施

（1）市场风险控制：建立土地市场监测预警机制，实时掌握土地供应、需求、价格等市场动态，根据市场变化及时调整土地储备计划和供地策略。根据城市发展战略、市场需求和土地利用规划，科学确定土地储备规模，合理安排土地收储和供应的节奏，避免盲目扩张。

（2）资金风险控制：积极争取地方政府专项债券支持，确保资金来源的稳定性。合理编制土地储备项目预算，严格控制成本支出，建立成本管理体系，对项目全过程成本进行监控和管理。

（3）政策法规风险控制：及时关注国家和地方的土地政策、财政政策、金融政策等的变化，提前评估政策变动对项目的影响，并制定相应的应对策略。在土地收储前，对土地的权属、用途、规划限制等进行全面的尽职调查，确保土地的合法性和合规性。同时，严格按照法律法规和政策要求，规范土地储备的操作流程，加强项目审批、土地征收、补偿安置等环节的管理，避免法律纠纷。

（4）不可抗力风险控制：针对可能发生的自然灾害、社会事件等不可抗力因素，制定详细的应急预案，明确应急措施和责任分工，确保在突发事件发生时能够迅速、有效地应对，减少损失。根据项目实际情况，考虑购买相关保险，如财产险、责任险等，以转移部分风险，降低不可抗力事件对项目收益的影响。

5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

1. 风险

（1）政策风险：政府关于土地储备和地方政府债务管理的政策调整可能影响专项债券的发行条件和使用要求。

（2）市场风险：土地市场价格波动可能导致预期的土地出让收入减少，从而影响专项债券的偿债能力。宏观经济环境的变化可能影响到土地需求，进一步影响项目的收益。

（3）财务风险：融资成本上升（如利率上升）或资金使用效率低下都可能导致还款压力增大。专项债券的资金管理和使用不当可能导致资金链断裂或资金闲置浪费。

（4）法律与合规风险：土地权属不清晰或者存在法律纠纷可能导致项目无法按计划推进。违反相关法律法规的规定可能导致专项债券的发行失败或项目暂停。

2.控制措施

（1）政策风险管理：密切关注国家及地方政策动态，及时了解并适应政策变化。在专项债券发行前进行详尽的政策评估，并在必要时寻求专业意见。

（2）市场风险管理：加强市场调研和预测，合理评估土地市场的供需情况和价格趋势。设计灵活的偿债方案，考虑设置提前偿还条款以应对市场变化。

（3）财务风险管理：建立健全的财务管理体系，优化资金配置，提高资金使用效率。实施严格的预算管理和成本控制，避免不必要的支出。

（4）法律与合规风险管理：在土地收购过程中进行全面的法律审查，确保所有手续合法合规。对于涉及的土地储备项目，要确保其符合相关政策法规的要求，并获得必要的审批文件。建立内部审计机制，定期检查项目的执行情况，确保遵守法律法规。

六、事前绩效评估

6.1 评估对象

1.项目名称

2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目，简称“本项目”。

2.项目单位

本项目单位为西安市土地储备交易中心。

3.主管部门

本项目主管部门为西安市自然资源和规划局。

4.项目支出属性

新增土储。

5.事前绩效评估开展情况及结论

本项目已开展事前绩效评估，项目已经陕西省人民政府批准，包括：陕政土批〔2018〕155、陕政土批〔2020〕946、陕政土批〔2019〕1030、陕政土批〔2019〕19、陕土字发〔2000〕51号，项目具有合规性。

项目实施依据充分，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。

6.项目绩效目标

专项债券项目绩效目标表

填报单位：西安市土地储备交易中心

主管部门：西安市自然资源和规划局

项目名称	2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目					
主管部门及其编码	西安市自然资源和规划局					
项目实施单位	西安市土地储备交易中心	项目负责人	裴强	联系电话	15529590830	
项目资金（万元）	资金总额：222500.00					
	一、债券资金：150000.00					
	二、其他资金：72500.00					
项目周期	项目实施周期：5年					
总体目标	总目标			年度目标（2025年—2031年）		
	目标	收储土地21.811259公顷（327.1689亩）	2025—2026年	土地储备		
			2027—2031年	土地出让		
项目绩效指标	级指标	级指标	三级指标		指标值及单位	绩效标准
	产出指标	数量指标	土地储备		21.811259公顷（327.1689亩）	
		质量指标	收储完成率		100%	
		时效指标	收储时间		2025年—2031年	
		成本指标	项目经营收入		≥330000.0000万元	
	效益指标	经济效益指标	带动当地政府收入		≥150000万元	
		社会效益指标	带动当地就业		≥150人	
		生态效益指标	土地集约利用提升率		≥80%	
		可持续影响指标	持续带动周边发展		≥20年	
	满意度指标	社会公众或服务对象满意度指标	群众满意度		≥95%	
			主管部门满意度		≥95%	

填报人：周伟 联系电话：18717388809 填报日期：2025-08-01 单位负责人：裴强

7.项目资金总额

项目总投资约为222500.00万元，其中已申请专项债券资金：0，本次申请专项债券资金100000.00万元。

8.项目概况

（1）项目位置及范围

项目位于唐大明宫遗址区周边。

（2）项目现状及周边环境分析

项目位于唐大明宫遗址区周边。经现场查勘，项目已经陕西省人民政府同意征收，区域基本达到场地平整，为新增土储项目。

（3）项目收储计划

本项目征收土地总面积为21.811259公顷（327.1689亩），按照项目拆迁的工作进度安排，确定本项目收储期限为5年（2025年至2031年）。

6.2 评估方式和方法

为加强地方政府专项债券项目资金绩效管理，提高专项债券资金使用效益，推动提升债券资金配置效率。受西安市土地储备交易中心委托，陕西中建科城工程项目管理咨询有限公司（以下简称“评估机构”）承担了2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目的事前绩效评估工作。

根据《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知（财预〔2021〕61号）的相关要求，我公司组建评估工作组，按照事前绩效评估准备阶段、实施阶段、报告撰写阶段的程序，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；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，形成了该项目的评估结论。

1.评估程序

该项目事前绩效评估工作程序包括评估准备、资料收集、正式评估、形成评估结论和财政审核五个阶段。

项目安排	用时（天）
事前绩效评估准备阶段	3
成立事前评估工作组	1
明确评估基本事项	1
事前绩效评估工作方案	1
事前绩效评估资料收集	4
项目调研	2
收集审核资料，辅导完善预期绩效报告	2
正式评估	0.5
形成评估结论	2
编制事前绩效评估报告	2
财政审核	

2.评估思路及方法

本事前绩效评估主要围绕项目的评估重点，对项目实施的必要性、公益性、收益性；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；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；绩效目标合理性等评估重点，对项目是否获得专项债券资金支持，进行充分论证和评估。

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	标准值	分值
决策 (40)	项目实施的必要性 (10)	任务明确性	国家法律法规、国民经济和社会发展规划、地方经济社会发展战略等是否有相关规定要求	明确	2
		需求客观性	项目设立是否具有现实需求	客观	3
		手段最优性	该项目是否是解决问题最优手段，是否可以通过政府购买服务、市场化运作、或用现有项目代替	最优	3

		效益明显性	项目是否有明显的经济、社会、生态效益等	明显	2
	项目实施的公益性(5)	项目公益性	项目是否属于县级(含)以上国土资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用,依法取得土地,组织前期开发、储存以备供应的行为	公益	5
	项目实施的收益性(10)	项目收益性	项目的实施是否具有明确的收益渠道	有收益	5
		收益可靠性	项目收益是否能够可靠实现	可靠	5
	绩效目标(10)	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分,是否符合客观实际	合理	5
		绩效指标明确性	依据绩效目标设置的绩效指标是否清晰、细化、可衡量	明确	5
	建设投融资合规性(5)	立项合规性	项目申请、设立过程是否符合相关要求	合规	3
		项目重复性	项目资金有无重复支持	不重复	2
内容(30)	项目成熟度(10)	实施可行性	项目是否经过严格的可行性论证,实施条件是否成熟,实施计划科学可行	可行	2
		组织有效性	项目管理组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确,是否能够有效运转	有效	2
		措施匹配性	项目措施是否与待解决问题相匹配,能够切实发挥作用	匹配	2
		可借鉴性	项目单位或其他地区有无可借鉴的类似项目经验和做法	存在	2
		手续完备性	项目前期手续是否齐备	齐备	2
	财务测算合理性(10)	收入预测合理性	评估项目收入预测是否合理	合理	3
		成本预测合理性	评估项目成本预测是否依据相关标准制定,是否科学合理	合理	3
		收益预测合理性	评估项目收益预测是否合规合理	合理	4
	债券资金需求	债务政策相符性	项目是否国家、地方债务相关政策文件要求	符合	3

	合理性 (10)	债券申请 充要性	项目申请专项债券资金的理由和 依据是否充分必要	充要	3
		债务资金 与项目收 益匹配性	项目申报专项债券资金规模与项 目收益大小是否匹配	匹配	4
管理 (30)	项目偿 债计划 可行性 (10)	计划明确 性	项目是否有明确的偿债计划和应 急安排	明确	5
		计划可行 性	项目偿债计划是否切实可行	可行	5
	风险可 控性 (10)	风险识别 全面性	项目是否对偿债风险点进行系统 全面的识别	全面	5
		风险应对 可行性	针对上述风险点有无制定切实可 行的风险应对措施	可行	5
	资金来 源和到 位可行 性 (10)	筹资合规 性	项目资金来源是否合法合规、真 实可靠，是否存在违规融资举债 行为	合规	3
		到位可合 性	各渠道资金能否及时、足额到 位，有无补救措施	可行	4
		监管明确 性	筹资监管机制是否明确	明确	3
总分					100

3.评估方式

(1) 查阅资料

评估工作组与主管部门进行沟通、了解项目基本情况的基础上，收集并查阅了项目单位提交的项目相关资料，又通过网络、报刊书籍查询等多种途径，查阅了相关的政策法规、立项背景以及公共财政在该项目领域支持的范围和方式等资料。

(2) 咨询专家

为有效把握项目特点，保证评估结论的客观、公正性，评估工作组在了解项目的基础上，根据项目特点，通过多种渠道征求了管理、业务、财政、财务等方面专家的意见。

评估工作组分别以电话、电子邮件、座谈等多种方式沟通专家，向他们提供项目资料，专家对该项目提出了宝贵的意见和建议。

（3）入户调研

评估工作组深入项目进行入户调研。首先介绍了项目事前绩效评估的总体情况，包括评估目的、评估内容、评估重点、评估方法和方式、时间进度要求等，随后听取了主管部门对该项目实施背景、实施方案、项目内容、预期绩效目标、项目预算等方面的情况汇报。评估工作组还就项目实施的前期准备工作和具体实施内容，以及项目实施的风险和不确定因素、项目预算等有关问题进行了询问和讨论。

同时，评估工作组向主管部门和项目单位发放了需提交的项目资料清单、需要撰写和填报的相关报告及报表模版，并明确了相关资料提交的具体要求。评估工作组还查阅了已经准备的部分资料，对其中不符合要求的内容及时进行了反馈，以便最大程度地协助其准备好相关评估资料。

（4）召开项目评估会

评估工作组收集、审核并整理的评估资料后，组织召开了项目评估会。主管部门和实施单位在听取评估工作组对该项目进行的情况汇报、阅读非正式检查报告、审核资料的基础上，大家对项目相关评估重点进行了讨论。评估工作组记录了各方意见。

（5）编制事前绩效评估报告

评估工作组整理了内部和外部的各方意见以及项目相关资料，编制完成项目的事前绩效评估报告并上报。

6.3 评估内容与结论

1.项目实施的必要性、公益性和收益性

（1）项目实施的必要性

1）保障土地供应与推动城市规划实施

新增土地储备专项债券项目为地方政府提供了稳定的资金来源，使其能够有计划地进行土地收储和开发，保障土地市场的稳定供应，避免因土地供应不足或不及时导致的房地产市场波动和城市建设项目停滞。专项债券资金支持的土地储备项目，能够按照城市规划的要求，对土地进行前期整理和开发，为城市的基础设施建设、公共服务设施配套以及产业发展提供用地保障，促进城市的有序建设和可持续发展。

2) 稳定房地产市场与促进市场健康发展

通过专项债券资金收储闲置土地，减少市场中存量土地的规模，发挥土地储备的“蓄水池”功能，合理调节土地供应节奏，稳定市场预期，避免土地供应过剩或不足导致的房价大幅波动，促进房地产市场的平稳健康发展。专项债券的使用向市场传递出政府稳定房地产市场的积极信号，有助于引导市场预期，增强投资者和消费者的信心，推动房地产市场的复苏。

3) 缓解地方政府财政压力与增强资金流动性

在土地出让收入减少的情况下，专项债券为地方政府提供了重要的资金补充，缓解了财政压力，使政府能够维持土地储备工作的正常开展，保障地方经济的稳定发展。专项债券有助于地方政府在财政预算中实现跨期平衡，使政府能够更好地规划和管理土地储备项目，避免因资金短缺导致的项目停滞或延迟。

4) 带动相关产业发展与促进经济增长

土地储备专项债券资金用于土地开发和基础设施建设，将直接带动建筑、建材等相关行业的需求，促进这些行业的复苏和发展。通过合理配置土地资源，推动土地的高效利用和开发，专项债券有助于提升区域经济的活力和竞争力，为地方经济的可持续增长提供动力。

5) 规范土地储备融资与提高资金使用效率

专项债券的使用规范了地方政府的土地储备融资行为，避免了过去一些不合理的融资方式，降低了地方政府的债务风险，提高了融资的透明度和规范性。

专项债券资金专款专用，能够确保资金用于土地储备项目，提高了资金的使用效率和效益，使土地储备工作更加科学、合理地开展。

（2）项目实施的公益性

项目属于县级（含）以上国土资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，组织前期开发、储存以备供应的行为，因此，本项目具有良好的公益性。

（3）项目实施的收益性

2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目总投资222500.00万元，本项目的收入主要来源为土地出让收入，项目总营业收入为335180.8004万元。

2.项目建设投资合规性与项目成熟度

（1）项目投资的合规性

本项目正在进行土地征收工作，按照陕政土批〔2018〕155、陕政土批〔2020〕946、陕政土批〔2019〕1030、陕政土批〔2019〕19、陕土字发〔2000〕51号，项目已经陕西省人民政府批准农用地专用和土地征收。对21.811259公顷（327.1689亩）农用地及集体土地依法征收为国有，具有合规性。

（2）项目成熟度

本项目陕西省人民政府已同意土地征收工作，取得陕西省人民政府审批土地件，成熟度较高。

3.项目资金来源和到位可行性

（1）项目资金来源

本项目属于土地储备领域项目，项目类别属于政府专项债券支持的领域之一，债券发行主体，申请资金规模都符合政策要求。项目资金来源为政府专项债券资金，资金来源都符合国家相关法规政策要求，资金来源合规。

（2）资金到位可行性

本项目尚无到位资金，但债券存续期内项目运营净收益对债券本息覆盖倍数为1.62倍，项目收益能够合理保障偿还债券本金和利息，实现偿债来源与融资自求平衡。因此，资金到位具有可行性，可予以支持。

4.项目收入、成本、收益预测合理性

（1）项目收入预测合理性

本项目收入来源于土地出让收入。

本项目拟通过收储闲置地块，可出让地块占地面积合计为21.811259公顷（327.1689亩），用地性质为商业用地以及居住用地，根据西安市唐大明宫遗址区周边近三年土地出让价格。

本项目商业用地共计72.4470亩，其中，地块名称为“公园周边DK4-（1-3）（ZCG-25）”的宗地面积为14.1814亩（折合0.945423公顷），按照558.4780万元/亩进行计算；地块名称为“公园周边DK7/8（ZCG-24）”的宗地面积为42.4636亩（折合2.830907公顷），按照572.7258万元/亩进行计算；地块名称为“凝晖巷项目（ZCG-26）”的宗地面积为15.8020亩（折合1.053466公顷），按照556.8915万元/亩进行计算。

本项目居住用地共计254.7219亩，其中，地块名称为“中储粮（ZCG-29）”的宗地面积为17.7950亩（折合1.186335公顷），按照1119.4156万元/亩进行计算；地块名称为“井上片区DK2（ZCG-28）”的宗地面积为79.7253亩（折合5.315020公顷），按照1199.9001万元/亩进行计算；地块名称为“方欣片区项目用地（ZCG-23）”的宗地面积为10.5938亩（折合0.706256公顷），按照1162.9444万元/亩进行计算；地块名称为“井上片区DK12（ZCG-27）”的宗地面积为63.6653亩（折合4.244352公顷），按照1120.0660万元/亩进行计算；地块名称为“站改二期DK24（1-8）（ZCG-B01）”的宗地面积为43.2315亩（折合2.882100公顷），按照1159.9690万元/亩进行计算；地块名称为“站改二期DK25（1-2）（ZCG-B02）”的宗地面积为39.7110亩（折合2.647400公顷），按照1159.9809万元/亩进行计算。

则本项目土地出让收入为335180.8004万元。

项目预测收入依据充分，具有一定的合理性。

（2）项目成本预测合理性

本项目的成本及相关税费主要来源于以下方面：

项目土地出让成本

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。

a.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。

b.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。

c.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。

d.住房保障基金：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），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。

e.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56195.1184万元，项目成本预测依据充分，具有一定的合理性。

（3）项目收益预测合理性

本项目债券存续期内项目净收益为278985.6820元，方案中预测的各项收入已按照西安市唐大明宫遗址区周边近三年土地出让价格进行预测，项目收益预测具有合理性。

5.债券资金需求合理性

（1）债券类型需求合理性

本次申请的专项债券资金需求与绩效目标匹配。项目土地收储成本、运营成本费用均细化编制，资金需求明确。本次申请的专项债券是以2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目对应的土地出让费偿还的地方政府专项债券。在风险可控的前提下，按照依法合规适度举债的原则，根据项目的资金需求，经过对项目预期收益与融资自求平衡方案进行认真的测算和审核后，能够实现偿债来源与融资自求平衡，债券类型需求合理。

本项目拟申请发行政府专项债券150000.00万元，其中，2025年拟申请发行政府专项债券100000.00万元，2026年拟申请发行政府专项债券50000.00万元，债券期限为5年。

（2）债券资金规模需求合理性

2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目总投资为222500.00万元，本项目拟申请发行政府专项债券150000.00万元，其中，2025年

拟申请发行政府专项债券100000.00万元，2026年拟申请发行政府专项债券50000.00万元，债券资金占总投资比例为67.42%。项目资本金比例设置符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）关于项目资本金比例的要求。

本项目债券存续期内预计项目净收益为278985.6820元，需偿还债券本息合计172500.00万元；债券存续期内项目运营净收益对债券本息覆盖倍数为1.62倍，覆盖倍数大于1，项目预期收益能够合理保障偿还融资本金及利息，且符合专项债申请相关政策要求。

综上所述，本次债券资金的需求规模是合理的。

6.项目偿债计划可行性和偿债风险点

（1）偿债计划的可行性

项目收入、成本数据以项目所在地同类型土地近三年出让价格为依据，项目实施方案中的财务测算合理准确。项目基本情况与绩效目标匹配，但项目组织、进度安排与预期有些滞后，有待根据实际情况调整。

西安市土地储备交易中心落实政府债务预算管理，将设立预算稳定调节基金，建立跨年度的预算平衡机制，加强一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算体系的统筹力度，强化项目资金的管理，加快专项资金清理，归并和整合力度。建立债务项目全生命周期偿债计划，分层次编制政府债务偿还规划和年度计划，建立健全政府债务滚动偿还方案，做好分年度的债务还本付息预算安排工作，加大预算的统筹力度，多渠道多角度全方位筹集资金偿还到期债务。偿债计划总体可行。

（2）项目偿债风险

2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目的投资主要依靠专项债券资金和财政资金，偿债资金的归还主要依靠土地出让费来解决，因此可能存在一定的风险。

本项目的偿债风险点主要包括：项目实施过程中产生得资金风险、市场风险、法律风险、政策风险都会影响项目收益，影响融资平衡结果的风险及控制措施，在项目实施方案中对相应风险进行了分析并提出了控制措施，相应风险识别到位，措施具有一定可行性，但缺乏细则，还待进一步完善。

7.绩效目标合理性

（1）目标明确性

根据《关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61号）的要求，项目单位根据建设内容和预期目的设置了绩效目标，绩效指标，数量和时效指标均进行了量化，效益指标中满意度指标也进行了量化。绩效目标基本明确。

（2）目标合理性

绩效目标基本合理，项目的产出数量、质量、时效、成本达到预期目标，项目的经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响、服务对象满意度等与工作任务总体相匹配，但还存在项目时效指标不够细致，效果目标不够准确完善的情况。

评估认为，该项目绩效目标基本明确和合理，但个别指标还需要调整和优化。

8.总体结论

综上所述，可以得出本项目的事前绩效评估情况如下：

将上述表格中的分数相加得96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。

6.4 相关建议

1.进一步提升预算绩效管理意识，学习市委市政府制定的全面实施预算绩效管理的意见，提高绩效目标编制的合理性科学性。

2.建立健全项目的相关业务管理制度，探索建立适用于本项目的管理模式和长效运行机制。

3.对项目风险点的识别工作还要加强，并细化相关的保障措施。

6.5 其他需要说明的问题

1.基本前提

（1）土地储备专项债券的发行项目必须纳入当地年度的土地收储计划，确保项目的合法性和合规性。

（2）拟收储地块需具备完整的土地规划文件，确保项目符合国土空间规划及相关政策要求。

（3）土地储备专项债券支持的项目必须为公益性项目。如涉及集体土地，需进行公益性论证，并编制成片连片开发方案。

（4）项目涉及地块产权必须明晰且为国有。若为集体土地，应已完成农用地转用、征收批准手续并完成征收。

2.假设

（1）假定产权持有人负责任地履行资产所有者的义务并称职地对有关资产实行了有效的管理。

（2）假设产权持有人对所有有关的资产所做的一切改良是遵守所有相关法律条款和有关上级主管机构在其他法律、规划或工程方面的规定。

3.报告适用范围

本报告适用于地方政府、财政部门、自然资源部门以及相关金融机构，用于指导专项债券的发行、使用和管理。报告内容包括项目的整体情况、资金融资需求、风险控制等，为项目的实施提供科学依据。

4.相关责任

评估机构对评估报告的科学性、合理性负责，确保评估结果真实反映项目的价值和风险。

5.需要说明的其他问题

未征得委托方、相关政府部门或出具绩效评估报告的评估机构同意，绩效评估报告的内容不得被摘抄、引用或披露于公开媒体，法律、法规规定及相关当事方另有约定的除外。

6.6 附件

政府专项债券项目事前绩效评估基本信息表			
项目名称	2025 年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目		
立项部门 (单位)	西安市土地储备交易中心	项目实施周期	2025 年—2031 年
项目总投资	222500.00 万元	申请专项债资金	150000.00 万元，其中，25 年申请 100000.00 万元，26 年申请 50000.00 万元。
联系人	裴强	联系电话	15529590830
立项目的	土地储备项目能够有效调节土地市场供需、促进地方经济发展、改善城市环境和提升功能以及缓解财政压力和优化债务结构。		
立项依据	<p>《土地储备管理办法》（自然资源部、财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局联合发布）。</p> <p>《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）。</p> <p>《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）。</p> <p>省国土厅、财政厅《关于印发陕西省土地储备专项债券需求项目实施方案》的通知（陕国土资发〔2018〕72 号）</p>		
主要内容	本项目收储区域为唐大明宫遗址区周边，征收土地总面积为 21.811259 公顷（327.1689 亩）。		
总体目标	土地储备 21.811259 公顷（327.1689 亩）。		
收益来源	2025 年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目营业收入主要来		

	<p>源为土地出让费，在计算期内预期收入合计 335180.8004 万元。本项目 2025 年发行债券总额为 150000.00 万元，债券存续期内项目净收益对融资本息和债券本息覆盖倍数为 1.62 倍。能够合理保证偿还本期债券本息，可以实现项目收益与融资自求平衡。</p>
--	--

政府专项债券项目事前绩效评估自评表

项目名称		2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目				
部门负责人				联系人及电话		
项目实施周期		2025年-2031年		属性	√新增 □到期申请延续	
项目总投资		其中：1、专项债券资金			2、其他资金	
222500.00万元		拟申请政府专项债150000.00万元，其中，25年申请100000.00万元，26年申请50000.00万元			72500.00万元	
项目概述		本项目收储区域为唐大明宫遗址区周边，征收土地总面积为21.811259公顷（327.1689亩）。				
评估结论		项目符合专项债申请领域				
一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	标准值	分值	得分
决策（40）	项目实施的必要性（10）	任务明确性	国家法律法规、国民经济和社会发展规划、地方经济社会发展战略等是否有相关规定要求	明确	2	2
		需求客观性	项目设立是否具有现实需求	客观	3	3
		手段最优性	该项目是否是解决问题最优手段，是否可以通过政府购买服务、市场化运作、或用现有项目代替	最优	3	3
		效益明显性	项目是否有明显的经济、社会、生态效益等	明显	2	2
	项目实施的公益性（5）	项目公益性	项目是否属于县级（含）以上国土资源主管部门为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，组织前期开发、储存以备供应的行为	公益	5	5
	项目实施的收益性（10）	项目收益性	项目的实施是否具有明确的收益渠道	有收益	5	4
		收益可靠性	项目收益是否能够可靠实现	可靠	5	5
	绩效目标（10）	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际	合理	5	4

)	绩效指标明确性	依据绩效目标设置的绩效指标是否清晰、细化、可衡量	明确	5	5
	建设投资合规性 (5)	立项合规性	项目申请、设立过程是否符合相关要求	合规	3	3
		项目重复性	项目资金有无重复支持	不重复	2	2
内容 (30)	项目成熟度 (10)	实施可行性	项目是否经过严格的可行性论证, 实施条件是否成熟, 实施计划科学可行	可行	2	2
		组织有效性	项目管理组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确, 是否能够有效运转	有效	2	2
		措施匹配性	项目措施是否与待解决问题相匹配, 能够切实发挥作用	匹配	2	2
内容 (30)		可借鉴性	项目单位或其他地区有无可借鉴的类似项目经验和做法	存在	2	2
		手续完备性	项目前期手续是否完备	完备	2	2
	财务测算合理性 (10)	收入预测合理性	评估项目收入预测是否合理	合理	3	3
		成本预测合理性	评估项目成本预测是否依据相关标准制定, 是否科学合理	合理	3	3
		收益预测合理性	评估项目收益预测是否合规合理	合理	4	4
	债券资金需求合理性 (10)	债务政策相符性	项目是否国家、地方债务相关政策文件要求	符合	3	3
		债券申请充要性	项目申请专项债券资金的理由和依据是否充分必要	充要	3	3
		债务资金与项目收益匹配性	项目申报专项债券资金规模与项目收益大小是否匹配	匹配	4	4
管理 (30)	项目偿债计划可行性 (10)	计划明确性	项目是否有明确的偿债计划和应急安排	明确	5	5
		计划可行性	项目偿债计划是否切实可行	可行	5	5
	风险可控性 (10)	风险识别全面性	项目是否对偿债风险点进行系统全面的识别	全面	5	4
		风险应对可行性	针对上述风险点有无制定切实可行的风险应对措施	可行	5	4

	资金来源和到位可行性（10）	筹资合规性	项目资金来源是否合法合规、真实可靠，是否存在违规融资举债行为	合规	3	3
		到位可合性	各渠道资金能否及时、足额到位，有无补救措施	可行	4	3
		监管明确性	筹资监管机制是否明确	明确	3	3
总分					100	95

政府专项债券项目事前绩效评估 财政审核意见表

项目名称	2025 年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目				
申报部门(单位)	西安市土地储备交易中心				
财政审核处室		审核人及电话			
审核评分	审核内容	分值	评分解释	得分	评分说明
	形式规范	20	考察部门(单位) 自评表形式是否规范	20	自评表形式规范
	内容完整	20	考察部门(单位) 基本信息表与绩效目标申报表填写是否完整	17	基本信息表与绩效目标申报表填写完整, 但数据不够充分
	材料齐全	20	考察部门(单位) 提供的佐证材料是否齐全	20	佐证材料齐全
	依据充分	20	考察部门(单位) 运用材料是否正确、逻辑是否清晰、论证是否成立	18	运用材料正确、逻辑不清晰、论证成立
	测算科学	20	考察部门(单位) 对投资、收益测算是否科学合理	20	投资科学合理、收费依据合理
	合计	100 分		95	
审核结果	<input type="checkbox"/> 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/> 中 <input type="checkbox"/> 差				
审核意见					

2025年西安市曲江新区唐大明宫遗址区周边土地储备项目 绩效评估报告专家签名表

姓名	工作单位	职务（职称）	签字
董海国	陕西中建科城工程项目管理咨询有限公司	注册咨询工程师	董海国
马永明	陕西中建科城工程项目管理咨询有限公司	注册咨询工程师	马永明
陆雨勤	陕西中建科城工程项目管理咨询有限公司	注册咨询工程师	陆雨勤

