

## 2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发 土地收储项目专项债券实施方案

实施单位：周至县土地储备中心

主管部门：周至县自然资源和规划局

财政部门：周至县财政局

编制日期：二〇二五年四月



# 2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发 土地收储项目专项债券实施方案

## 一、项目概况

### 1.1 项目名称

2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目。

### 1.2 项目单位

周至县土地储备中心。该中心已被列入自然资源部的土地储备机构名录，由其实施相关土地储备工作符合政策要求。

### 1.3 项目性质

新增土地储备项目。

### 1.4 项目整体情况

#### 1.41 项目所在区域情况

本次项目土地收储地块均位于尚村镇圪塔头村、西岩村，处于西部智能装备产业园范围内。西部智能装备产业园，是在中国制造 2025 和西安打造硬科技之都的背景下应运而生的智能装备产业新城。园区位于西安市周至县尚村镇，东临全球“硬科技”概念发源地西安高新区二期，北临西部高新科研高地“中国西部科技创新港”，南依高新区集贤产业园，是西安科创大走廊沿线地带，也是西安最具投资潜力的智能制造产业区域。西部智能装备产业园，望山见水，南距秦岭国家植物园 8 公里，北距渭河生态走廊 4 公里，秦岭耿峪河从

园中缓缓流过，是大西安稀缺的生态型产业新城。

1.4.2 项目规划、计划、收储及拟发债情况

本次收储土地总面积 11.894311 公顷（178.4147 亩），涉及 4 个开发实施地块，均已实现国土空间详细规划单元全覆盖，并纳入 2025 年度西安市储备计划范围。收储项目专项债发债情况具体如下表：

表 1 拟发债项目地块汇总表

序号	地块名称	地块标识码	位置 范围	收储面积		拟发债金额 (万元)
				公顷	亩	
1	尚汀龙湾地块一	6101242025R000067	尚村镇 圪塔头村、西 岩村	1.609114	24.1367	835
2	尚汀龙湾地块二	6101242025R000370		0.494792	7.4219	256
3	尚汀龙湾地块三	6101242025R000413		8.500086	127.5013	4409
合计	/	/	/	10.603992	159.0599	5500

1.5 收储计划

1.5.1 土地权属情况

该项目所在批次土地原为尚村镇圪塔头村、西岩村等有关村组集体农用地。尚汀龙湾储备地 10.109200 公顷土地经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]849 号批准依法征收为国有建设用地；尚汀龙湾储备地 0.494792 公顷土地经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]855 号批准依法征收为国有建设用地。截止 2025 年 3 月项目尚未完成征收补偿。拟计划于 2026 年 6 月前完成征收补偿并纳入储备。

按照周至县国土空间单元详细规划，该项目位于 CZ-ZZX-10 详规单元，规划用途为商业用地和住宅用地。项目完成储备后拟于 2026 年 9 月按照规划用途供应土地，土地面积 159.0599 亩。项目另有新征收报批土地 19.3548 亩，未列入本次专项债券发债范围内。

1.5.2 合规情况

该项目符合《西安市国土空间总体规划(2021-2035 年)》和《周至县国土空间总体规划(2021-2035 年)》相关管控要求，位于城镇开发边界内。

该项目符合经周至县人民政府审查同意的周至县单元详细规划，项目规划用途、容积率等主要经济技术指标与详细规划一致。

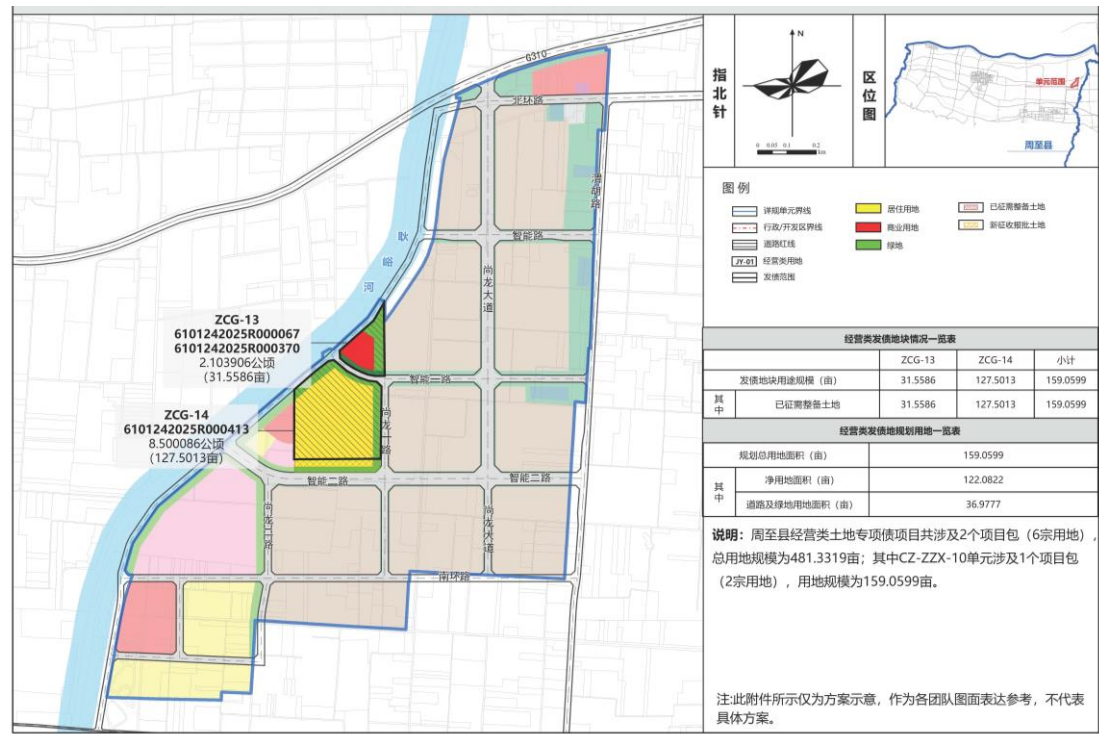


图 1 尚汀龙湾综合开发土地收储项目布局示意图

### **1.5.3 抵质押、查封情况**

本次项目涉及地块均不存在抵质押、查封情况。

### **1.6 项目总投资**

本项目总投资 9525 万元，包括土地补偿费、安置补助费 798.48 万元，青苗及地上附着物补偿费 267.22 万元，耕地占用税 233.29 万元，耕地开垦费 339.33 万元，水利建设基金 15.91 万元，新征地农民养老保险资金 556.71 万元，土地开发费 3393.28 万元，地籍调查、征地报批规费、文物勘探发掘费及其他费用 3095.78 万元，土地专项债利息 825 万元。

### **1.7 主管部门责任**

（1）周至县财政局：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。

（2）周至县自然资源和规划局、周至县土地储备中心：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。

（3）周至县政府：组织土地征收、拆迁、平整等具体工作，确保按计划完成土地储备；协调自然资源、财政、住建等部门，解决项目推进中的跨部门问题；定期公开项目进展及土地出让信息，接受社会监督；在征地环节履行听证、公示等程序，保障被征地农民合法权益。

### **1.8 项目实施绩效目标及指标**

为进一步加强债券资金支出管理，合理配置财政资源，提高债券资金使用效益和债券资金支出管理水平，项目主管和实施单位根据《项目支出绩效评价管理办法》（财预〔2020〕10号）和《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）等文件要求，委托第三方专业机构对“2025年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目”进行事前绩效评估。根据该项目《陕西省政府专项债券项目资金事前绩效评估报告》的结论：“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；项目绩效目标总体设置合理”。经综合评估，该项目的建设有助于促进县域产业结构优化和升级，推动区域房地产开发事业和土地市

场稳步发展。根据项目资金事前绩效评估标准，本项目事前绩效评估财政打分为 97 分，评定级别为“优”，评估结果为“予以支持”。

依据事前绩效评价和项目前期工作的情况，并结合项目可行性研究阶段要求，充分考虑项目下一步实施的具体问题，并对项目建成后的绩效指标做进一步更新和调整，具体的绩效指标详见下表。

表 2 项目绩效指标一览表

项目名称	2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目				
主管部门及其编码	周至县自然资源和规划局				
项目实施单位	周至县土地储备中心	项目负责人	李锦屏	联系电话	13772536399
项目资金（万元）	资金总额：9525 万元				
	一、债券资金：5500.00 万元（其中 2025 年申请 3500 万元，2026 年申请 2000 万元）				
	二、财政配套资金：4025 万元				
项目周期	建设工期：2025 年 4 月~2026 年 6 月				
	项目运营期（债券发行期）：5 年				
	开工日期：2025 年 4 月		预计竣工日期：2026 年 6 月		
总体目标	总目标		具体目标		
	项目的总体目标是进一步推动周至县解决城市进一步推动周至县土地资源合理利用，保障土地储备业务健康稳定运行，确保县域工业项目建设用地需求。项目建成后，依法征收和整理土地 178.4147 亩，通过有效储备		2025 年	完成项目地块摸底、勘察，依法办理土地规划、土地征收、农用地转用等相关手续。完成征地拆迁、安置及补偿工作，组织实施市政基础设施建设（六通一平及土地平整），完成市政基础设施的 60%	

	保证周至县土地供应量，有助于促进县域产业结构优化和升级，推动区域房地产开发事业和土地市场稳步发展。		2026 年	完成市政基础设施工程量100%，完成土地收储验收审核工作，纳入市土地储备库	
项目绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值及单位	绩效标准
	产出指标	数量指标	项目收储地块面积	178.4147 亩	
			可出让建设用地	>150 亩	
		质量指标	工程验收合格率	100%	
			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%	
			是否按规定及时、规范披露信息	是	
			是否足额还本付息	是	
		成本指标	土地收储成本	<60 万元/亩	
			储备地块管护成本	<20 万元/亩	
	效益指标	经济效益指标	债券存续期内项目累计收入（万元）	>10000	
			债券存续期内项目累计净收益（万元）	>3000	
		社会效益指标	受益企业（家）	>5	
			带动就业岗位	>50 个	
		生态效益指标	对落实规划布局的生态影响水平	较高	
		可持续影响指标	是否符合政府长远规划	符合	



	满意度指标	社会公众或服务对象满意度指标	社会公众满意度	≥95%	
--	-------	----------------	---------	------	--

## 二、项目经济社会效益

### 2.1 社会效益

该项目处于西部智能装备产业园范围内。

西部智能装备产业园是西安市、周至县两级政府批准成立的专业园区。园区位于周至县尚村镇，属西安“半小时经济圈”，东距高新丝路科学城 15 公里，南距高新集贤园比亚迪基地 4 公里，北距中国西部科技创新港新规划边界 5 公里，距西安咸阳机场 55 公里，距在建鄂周眉高速集贤出口 2 公里，属西安万亿科创大走廊辐射区域。

园区规划面积 2.65 平方公里，拟投资 120 亿元，以“产城融合”为发展理念，以“西安制造、周至配套”为目标，未来将聚集 200 余家企业，提供就业 3.5 万人，打造集工业、商业、配套于一体的产业新城。

### 2.2 经济效益

园区以“政府+企业”合作共建为发展模式，全面服务西安高新区“南拓西进”战略，积极融合高新集贤产业园，抢抓比亚迪新能源汽车产业发展风口，以新能源汽车零部件、军民融合科技、智能制造等高端制造业为方向，塑造鲜明的“西安制造，周至配套”产业品牌。

园区被列为西安市“双创”基地，秦创原立体联动“孵化器”

示范平台，西安市重点建设项目立功竞赛优秀单位，已纳入全市 44 个产业片区属产业创新组团先进制造单元，获得新能源汽车零部件配套基地和省级小型微型企业创业创新示范基地。目前入驻企业 25 家，培育规上企业 2 家，试运营企业 13 家。一期 348 亩 22 家企业累计完成投资 9.1 亿元；二期 440 亩 3 家企业计划今年开工建设，三期 819 亩完成土地征收，西京学院研究生院 213.7 亩土地已协议出让，精密加工和军民融合板块即将挂牌，四期 635 亩正组卷报地。

所在周至县西部智能装备产业园区规划图及项目位置图如下：



图 2 周至县西部智能装备产业园现状图

### 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政策依据

- 《中华人民共和国民法典》(2020 年主席令第 45 号);
- 《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);
- 《中华人民共和国土地管理法》(2019 年主席令第 32 号修订);
- 《中华人民共和国城市房地产管理法》(2019 年主席令第 32 号修订);
- 《中华人民共和国城乡规划法》(2019 年主席令第 29 号修订);
- 《中华人民共和国资产评估法》(2016 年主席令第 46 号);
- 《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021 年国务院令 743 号修订);
- 《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》(国发〔2006〕31 号);
- 《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》(国发〔2004〕28 号);
- 《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》(国发〔2001〕15 号);
- 《节约集约利用土地规定》(2019 年自然资源部第 2 次部务会议修订);
- 《自然资源部财政部中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发<土地储备管理办法>的通知》(自然资规〔2025〕

2 号 );

- 《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);
- 《中华人民共和国耕地占用税法》(第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过);
- 《自然资源部财政部关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》(自然资发〔2025〕45 号);
- 《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);
- 《国土资源部、劳动和社会保障部关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》(劳社部发[2007]14 号);
- 《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);
- 《陕西省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》(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);
- 《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);
- 《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);
- 《陕西省人民政府办公厅关于印发<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 );

- 《陕西省自然资源厅办公室关于关于印发<用于土地储备的专项债券项目审核工作方案>的通知》(陕自然资发[2025]122 号 );
- 《陕西省劳动和社会保障厅、陕西省国土资源厅关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》(陕劳社发[2007]99 号 );
- 《陕西省人力资源和社会保障厅、财政厅、国土资源厅关于进一步完善我省被征地农民就业培训和社会养老保险的意见》(陕人社发〔2011〕149 号 );
- 《陕西省财政厅、国家税务总局陕西省税务局、陕西省水利厅、中国人民银行西安分行等四部门关于印发<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 );
- 《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 );
- 《西安市自然资源和规划局西安市财政局关于做好土地储备专项债项目申报审工作的通知》(市资源发[2025]18 号 );
- 《西安市财政局关于做好土地储备专项债发行项目储备工作的通知》(西安市财政局 2025 年 2 月 5 号 );

- 《西安市人民政府办公厅关于印发规范土地征收拆迁安置储备供应工作实施办法(试行)的通知》(市政办发〔2023〕15号)
- 《周至县人民政府关于重新公布全县征收农用地片区综合地价的通告》(周政告字[2024]4号)。

## 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/CREVA 1101-2023)。

## (2) 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，全面分析影响本次尚汀龙湾综合开发土地收储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收储成本。

### 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查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

#### （1）项目收储成本预测

本项目土地收储成本包括土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿费、耕地开垦费、耕地占用税、新征地农民养老保险资金、水利建设基金、土地开发费、地籍调查、征地报批规费、文物勘探发掘费及其他费用，具体如下。

①土地补偿费、安置补助费：征收农村集体土地时，土地取得费即为征收补偿安置费用，主要包括被征收土地、地上青苗、建筑物及构筑物的补偿费用及涉及人员的安置补助



费四项费用。本项目所处区域位于西安市周至县，本次测算中，依据周至县征地统一年产值标准，调查了区域土地征收的实际案例，综合确定区域土地取得客观费用。根据《周至县人民政府关于重新公布全县征收农用地区片综合地价的通告》(周政告字[2024]4号)，周至县中部平原区片综合区片价为 50200 元。根据估价人员调查了解，区域内土地征收时实际土地补偿费、安置补助费与该区片价相当，故确定本项目的土地补偿费、安置补助费为 50200 元/亩，经调查，该补偿水平能够代表该区域土地征收的一般水平，故本项目土地补偿费 798.48 万元；

②青苗及地上附着物补偿费：根据《中华人民共和国土地管理法》(2019 年主席令第 32 号修订)的规定，征收农用地地上附着物和青苗等的补偿标准，由省、自治区、直辖市制订；《陕西省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》(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)，文件中提及青苗及地上附着物补偿费依据征地补偿方案确定。经估价人员调查，本项目所处区域征地补偿方案在制定中，目前区域青苗补偿费按照被毁青苗的耕地前三年平均年产值的百分之九十补偿。本项目所处区域主要是水浇地，一年两熟制，主要种植作物为冬小麦和夏玉米，二者年产值水平相当。根据估价师调查了解，该区域水浇地的平均年产值为 2000 元/亩，故本次评估青苗补偿费按本项目所处区域

的平均年产值的 90%计，即青苗补偿费=2000×90%=1800 元/亩，地上附着物补偿一般因宗地位置的不同、宗地征地时地上附着物的不同而有所差别，本项目所处区域地上附着物主要有道路、少量建筑物等，经对该区域多宗地征地费用分析了解，综合确定青苗及地上附着物补偿费 267.22 万元；

### ③税费

耕地占用税：根据《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）及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）规定，周至县耕地占用税按 22 元/平方米征收，故耕地占用税为 233.29 万元；

耕地开垦费：根据《中华人民共和国土地管理法》的规定，占用耕地时由占用耕地的单位负责开垦与所占耕地的数量和质量相当的耕地。没有条件开垦或者开垦耕地不符合要求的，应该按照省、自治区、直辖市的规定交纳耕地开垦费。根据陕西省财政厅、陕西省国土资源厅、陕西省物价局《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），本项目位于关中地区，所处耕地多为水浇地，本次耕地开垦费为 32 元/平方米，故耕地开垦费为 339.33 万元；

水利建设基金：根据《陕西省财政厅、国家税务总局陕

西省税务局、陕西省水利厅、中国人民银行西安分行等四部门关于印发<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)第五条规定:“除村集体所属的单位及个人外,企业事业单位及个人使用水浇地、水田、旱地进行非农建设的,每亩分别一次性征收800元—1000元、500元—700元、300元—500元”。经调查,本项目所处区域大多为水浇地,故水利建设基金取1000元/亩,即1.5元/平方米,故水利建设基金为15.91万元;

新征地农民养老保险资金:根据《西安市人民政府办公厅关于印发规范土地征收拆迁安置储备供应工作实施办法(试行)的通知》(市政办发〔2023〕15号)“被征地农民的养老保险费用标准按照《西安市人民政府关于印发被征地农民参加基本养老保险补贴办法的通知》(市政发[2023]5号)执行。”根据市政发[2023]5号文件第八条“城市批次用地项目所需补贴资金由区县人民政府、西咸新区管委会、开发区管委会列入土地征收成本,单独列支。用地主体明确的单独选址项目所需补贴资金由用地单位列入工程概算,按照省、市人民政府有关要求落实。”第九条“补贴资金总额=享受补贴人员总数×补贴标准。”其中补贴标准由各区县人民政府、西咸新区管委会、各开发区管委会科学确定。本项目为城市批次用地项目,被征地农民的养老保险费用需列入土地征收成本。本项目位于周至县,经估价人员咨询了解,该区域征地时平

均农民社会保障资金为 35000 元/亩，故本次计算取社会保障资金为 35000 元/亩，折合 52.5 元/平方米，故新征地农民养老保险资金为 556.71 万元。

综上确定相关税费 1145.24 万元。

④土地开发费：土地开发费按项目设定条件下应投入的各项客观费用计算。基础设施的规划配套标准不一样，对土地开发成本的影响较大。本项目设定土地开发程度为宗地外“五通”（通路、通电、供水、排水、通讯）宗地内“场地平整”，经调查项目所处区域宗地开发配套投入状况，并结合项目所处区域开发实际，开发投入水平，目前区域基础设施保障程度等因素，综合确定本项目土地开发费为 320 元/平方米，即 3393.28 万元。

⑤其他支出：包括围挡建设、现场管护、地籍调查、征地报批规费、文物勘探发掘费等其他费用，合计 3095.78 万元计。

（2）土地专项债利息：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，5 年期债券利息 825 万元。

据此，本项目实施中拟定：对于土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿费、耕地占用税、耕地开垦费、水利建设基金、新征地农民养老保险资金、地籍调查、征地报批规费、文物勘探发掘费等其他费用支出 2025 年、2026 年投入完成，土地专项债利息分五年支付。

综上，本项目实施发生各类土地支出如下表：

表 2 土地收储支出预测表

项目		金额（万元）
土地补偿费、安置补助费		798.48
青苗及地上附着物补偿费		267.22
税费	耕地占用税	233.29
	耕地开垦费	339.33
	水利建设基金	15.91
	新征地农民养老保险资金	556.71
土地开发费		3393.28
其他支出		3095.78
土地专项债利息		825.00
合计		9525.00

根据以上，项目总投资为 9525 万元。各地块总投资估算表如下：

表 3 各地块总投资估算表

序号	地块名称	地块标识码	收储成本（万元）
1	尚汀龙湾地块一	6101242025R000067	1445.38
2	尚汀龙湾地块二	6101242025R000370	444.46
3	尚汀龙湾地块三	6101242025R000413	7635.16
合计	/	/	9525.00

### 3.3 资金投资计划

#### （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

项目征地拆迁、土地平整、基础设施建设、土地出让前期准备在2026年6月底之前完成，其中2025年计划投入3500万元，2026年计划投入2000万元。

## （二）资金筹措方案

### 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 $\geq 1.2$ 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）。

### （3）专款专用与精准投向原则

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 ABO 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 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

根据前文，项目总投资 9525 万元，其中：

前期到位财政资金已投入 3200 万元；

计划发行 5 年期专项债券 5500 万元；

财政资金分期支付债券利息 825 万元。

表 4 项目投融资计划表

（单位：万元）

项目名称	债券融资金额		债券利息	财政资金投入	总投资金额
	2025 年	2026 年			
尚汀龙湾项目	3500	2000	825	3200	9525

## 3.6 债券发行计划

### 3.6.1 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。

### （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。

### 3.6.2 发行计划

尚汀龙湾综合开发土地收储项目申请发行 5 年期专项债券 5500 万元（分两年发行），以年利率 3% 预计每年利息支出。债券发行计划见下表。

表 5 尚汀龙湾综合开发土地收储项目发行计划

（单位：万元）

发行年份	发行额度	发行期限
2025 年	3500	5
2026 年	2000	5
合计	5500	/

### 3.6.3 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。

### 3.6.4 品种和数量

尚汀龙湾综合开发土地收储项目专项债券计划发行 5 年期记账式固定利率附息债，债券发行总额 5500 万元，发行面值 100 元，其中 5 年期计划发行面值总额 5500 万元。

### 3.6.5 时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

### 3.6.6 上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

### 3.6.7 兑付安排

利息按年支付，本金到期一次性偿还。

### 3.6.8 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。

### 3.6.9 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。

### 3.6.10 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。承销机构间不得分销。承销机构根据市场情况自定分销价格。

### 3.6.11 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。

## **四、项目预期收益、成本及融资平衡情况**

### **4.1 现金流入**

现金流入一般分为两个阶段：

项目期（收储与开发阶段）：债券募集资金分两次到账，其中 2025 年专项债券金额 3500 万元，2026 年专项债券金额 2000 万元；

运营期（土地出让阶段），地块出让收入，本项目土地用途规划包含商业、住宅用地，预估 2026 年 9 月出让，商业用地预估项目亩单价为 60 万元/亩，净用地面积 14.5714 亩，住宅用地项目单价为 90 万元/亩，净用地面积 107.5109 亩，预计土地出让收入约为 10550 万元。预估过程详见下文。

周至县 2022 年以来区域及类似区域内没有住宅用地成交案例。影响住宅、商业用地地价的主要因素包括交通条件、基础设施配套、商业繁华程度等条件。自 2022 年以来，该区域商业用地成交案例具体如下表所示。

表 6 周至县商业用地成交案例表

序号	宗地号	成交方式	宗地位置	土地用途	容积率	成交单价 元/平方米（万元/亩）		成交日期	竞得人
1	610124103220GB00001	挂牌	周至县马召镇西富饶村范围内，108国道以西，终南大道以南	商业服务业用地	不大于4.0	1252	83.46	2024-1-12	西安富饶万福实业有限公司
2	610124302017GB00001	挂牌	高新集贤园高新东路以东、科创西街以西、集财路以南、九峰保障房以北	商业	不大于3.5	1479	98.59	2024-7-2	陕西吉乾通房地产开发有限公司
3	6101243002013GB00020	挂牌	西高新集贤园创业大道以西，集财路以南	商业	不大于3.5	1305	87.02	2024-8-1	陕西丝路汉华贸易有限公司
4	ZZCR2023-35	挂牌	周至县终南镇解村二组范围内，310国道以北	商业	不大于2.0	626	41.74	2024-8-2	周至县顺安车辆检测有限公司
5	610124302016GB00011	挂牌	西高新集贤园集贤大道以东、振兴路以北	商业	不大于3.5	1311	87.37	2024-10-15	西安星盛未来城市运营有限责任公司

根据上表，通过对基础设施、商业繁华度、交通条件、环境质量、临道路级别、城内交通便捷度、宗地基础设施条件、宗地形状、面积、临街状况、场地工程能力、容积率、项目品质等因素的分析测算，本报告结合项目区域目前城市规划及商业用地实际市场状况推算项目区域商业用地现时地价，预估项目商业用地亩单价为 60 万元/亩，该结果充分考虑了区域土地市场的变化情况，符合区域商业用地土地市场实际。

经调查，本项目同一供需圈内无住宅用地成交案例，周至县城主城区片近三年内住宅用地成交价均价为 200 万元/亩左右，通过对基础设施、商业繁华度、交通条件、环境质量、临道路级别、城内交通便捷度、宗地基础设施条件、宗地形状、面积、临街状况、场地工程能力、容积率、项目品

质等因素的分析测算，本报告结合项目区域目前城市规划及住宅用地实际市场状况推算项目区域住宅用地现时地价，预估项目住宅用地亩单价为 90 万元/亩，该结果充分考虑了区域土地市场的变化情况，符合区域住宅用地土地市场实际。

表 7 各地块出让收入情况

序号	地块名称	地块标识码	地块面积 (亩)	土地用途	土地收入 (万元)
1	尚汀龙湾 地块一	6101242025R000067	11.7192	商业	703
2	尚汀龙湾 地块二	6101242025R000370	2.8522	商业	171
3	尚汀龙湾 地块三	6101242025R000413	107.5109	住宅	9676
合计	/	/	122.0823	/	10550

## 4.2 现金流出

### 4.2.1 政策性专项基金

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），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%。目前西安市按照西安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。目前西安市按照土地出让收入，扣除相关支出项目后，按照 10%的比例计提。

c.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。目前西安市按照土地出让收入，扣除相关支出项目后，按照 10%的比例计提。

d.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。目前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.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。目前西安市按照土地出让收入 4%计提该项基金。



#### 4.2.2 债券费用

本项目现金流出主要分为项目期：储备成本（专项债本金）、专项债发行费用及利息支出。运营期（偿债期）：债券本金偿。

（1）专项债本金 5500 万元。

（2）专项债发行费用：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 5.5 万元。

（3）专项债利息及本金偿还：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，5 年期债券一般为每年支付利息。本项目债券利息支出如下表所示：

**表 8 土地专项债利息支出预测表**

**单位：万元**

时间	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	合计
利息	105	165	165	165	165	60	825

#### 4.3 资金平衡分析

根据上述收入及支出进行测算结果，项目资金平衡测算表如下：

**表 9 项目预期土地出让收入偿还专项债本息测算表**

(单位: 万元)

序号	项目因素	预测情况
1	土地出让收入	10550.00
2	土地收储成本	5500.00
3	土地收储专项债券利息	825.00
4	土地出让净收益=1-2-3	4225.00
5	土地出让计提的政策性成本小计 (5.1 至 5.5 之和)	1678.94
5.1	农业土地开发资金	119.29
5.2	教育资金 = (1-2-3-5.1) *10%	410.57
5.3	农田水利建设资金 = (1-2-3-5.1) *10%	410.57
5.4	保障性住房建设资金 = 1*3%	316.50
5.5	国有土地收益基金 = 1*4%	422.00
6	项目可用于还款的纯收益 = 1-5	8871.06
7	专项债券本息和 = 2+3	6325.00
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数 = 6/7	1.40

#### 4.4 结论

按照项目预期收入和预期支出测算, 结合项目资金平衡测算结果, 项目存续期内可达到的偿债资金覆盖率为 1.40 倍, 还本付息资金有充分保障。

### 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

##### 5.1.1 项目实施风险

风险表现: 项目 in 实施过程中可能因拆迁安置困难、工程建设延误等原因, 导致项目无法按时完成, 影响土地出让和收益。

控制措施: 加强项目前期的拆迁安置工作协调, 制定合理的拆迁计划和补偿方案, 确保拆迁工作顺利进行。建立项

目进度跟踪和监督机制，对工程建设进行严格管理，及时解决项目实施过程中出现的问题，确保项目按时完工。

#### 5.1.2 管理与运营风险

风险表现：项目管理不善，可能导致资金使用效率低下、资产闲置浪费等问题。

控制措施：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。

#### 5.2 影响项目收益的风险及控制措施

风险表现：债券发行可能面临市场认购不足，导致资金筹集困难；或土地出让收入不稳定，无法按时足额偿还债券本息。

控制措施：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。

#### 5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施

风险表现：土地市场受宏观经济、政策调控等因素影响大，可能出现土地价格下跌、需求不足等情况，影响土地出让收益。

控制措施：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。对于储备土地，可根据市场情况适时调整用途或开发强度，提高土地的市场适应性。