

2025 年西安市（本级）西电片区西电东区 土地收储项目专项债实施方案

实施单位：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

财政部门：西安市财政局

编制日期：二〇二五年四月

目 录

一、项目概况	1
1.1 项目名称	1
1.2 项目单位	1
1.3 项目性质	1
1.4 项目整体情况	1
1.4.1 项目所在区域情况	1
1.4.2 项目规划、计划、收储及拟发债情况	2
1.5 收储计划	2
1.5.1 土地权属情况	2
1.5.2 现状用途	3
1.5.3 符合规划情况	5
1.5.4 收储计划用途及对应面积	15
1.5.5 抵质押、查封情况	15
1.6 项目总投资	15
1.7 主管部门责任	16
二、项目经济社会效益	16
2.1 社会效益	16
2.2 经济效益	17
三、项目投资估算及资金筹措方案	17
(一) 项目投资估算	17
3.1 编制依据及原则	17
3.2 项目总投资	21
3.3 资金投资计划	23
(二) 资金筹措方案	23
3.4 资金筹措原则	23
3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	25
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	25
4.1 现金流入	25
4.2 现金流出	27
4.2.1 政策性计提	27
4.2.2 债券费用	28
4.3 资金平衡分析	29

4.4 结论	30
五、项目风险分析	30
5.1 影响项目收储进度的风险及控制措施	30
5.1.1 项目实施风险	30
5.1.2 管理与运营风险	31
5.2 影响项目收益的风险及控制措施	31
5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	31
六、债券发行方案	31
6.1 发行依据	31
6.2 发行计划	33
6.3 发行场所	33
6.4 品种和数量	33
6.5 时间安排	34
6.6 上市安排	34
6.7 兑付安排	34
6.8 发行费	34
6.9 招投标	34
6.10 分销	35
6.11 发行款缴纳	35
七、信息披露计划	35
7.1 每期债券发行日五个工作日之前披露	35
7.2 每期债券发行结束当日披露	36
7.3 每期债券每个付息日五个工作日之前披露	36
7.4 每期债券兑付日五个工作日之前披露	36
7.5 每期债券存续期内定期披露内容	36
7.6 每期债券存续期内随时披露内容	36
八、事前绩效评估情况	36
8.1 事前绩效评估开展情况	36
8.2 绩效目标的合理性	37
8.3 绩效目标结论	37

一、项目概况

1.1 项目名称

2025年西安市（本级）西电片区西电东区土地收储项目。

1.2 项目单位

西安市土地储备交易中心。西安市土地储备交易中心是西安市自然资源和规划局的直属单位。主要职责包括贯彻执行国家、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。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

1.4.1 项目所在区域情况

项目拟收储范围为西电片区，西电片区是市委、市政府确定的7个重点城市更新片区。西电片区规划总面积约4.98平方公里（7477亩），共划分为7个实施区块。其中：城市发展型区块4个，以收储开发为主；城市改造型区块3个，以企业自主更新和保护更新为主。现状为建成区，以工业仓储用地和交通用地为主，呈现土地低效利

用、公建配套设施不足、汉长安城礼制区文物保护与发展结合度不够、传统工业急需转型升级等特点。优化后，以公共服务为基底、宜居生活为内核，商业赋能科创，居住反哺产业区块，打造宜居宜业的品质社区和产业高地。

1.4.2 项目规划、计划、收储及拟发债情况

本次拟收储土地总面积为65.507900公顷（982.6185 亩），涉及1个实施区块，为西电片区西电东区更新区块，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。具体如下表：

表1 拟发债项目地块汇总表

序号	项目编号	项目名称	地块编号	地块名称	标识码	位置范围	收储面积		拟发债金额 (万元)
							公顷	亩	
1	TCLH 2025C B01	2025 年西 安市 (本 级) 西电 片区 西电 东区 土地 收储 项目	TCLH2025CB 01-1	西电集团地块一	6101042025R1 00007	西二环以东，西 斜路以南	10.878400	163.176	12289
2			TCLH2025CB 01-2	西电集团地块二	6101002025R1 00031	桃园路以东，大 庆路以北	31.745900	476.1885	35861
3			TCLH2025CB 01-3	西电集团地块三	6101002025R1 00032	桃园路以西	15.437600	231.564	17439
4			TCLH2025CB 01-4	西电集团地块四	6101002025R1 00033	大庆路以北	7.178900	107.6835	8109
5			TCLH2025CB 01-5	西电集团地块五	6101042025R0 00459	西二环以东，西 斜路以南	0.267100	4.0065	302
合计	/	/	/	/	/	/	65.507900	982.6185	74000

1.5 收储计划

1.5.1 土地权属情况

本项目归属于西电片区西电东区整合整备的国有土地。

表2 地块权属情况一览表

序号	地块名称	地块标识码	权属
1	西电集团地块一	6101042025R100007	西安西电变压器有限责任公司
2	西电集团地块二	6101002025R100031	西安西电光电电缆有限责任公司
3	西电集团地块三	6101002025R100032	西安西电电工材料有限责任公司
4	西电集团地块四	6101002025R100033	西安西电电力电容器有限责任公司
5	西电集团地块五	6101042025R000459	西安西电变压器有限责任公司

1.5.2 现状用途

本项目部分已拆除清表，部分未搬迁拆除，未搬迁拆除部分现状主要用于工业等，具体如下：

表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	西电集团地块一	6101042025R100007	已完成厂区搬迁，地表已平整
2	西电集团地块二	6101002025R100031	约204亩，已完成厂区搬迁，地表已平整；另272亩现状为工业用地
3	西电集团地块三	6101002025R100032	工业用地
4	西电集团地块四	6101002025R100033	工业用地
5	西电集团地块五	6101042025R000459	已完成厂区搬迁，地表已平整

项目现场航拍图如下：

1.5.3 符合规划情况

该项目位于城市开发边界内，符合城镇开发边界管控要求。

符合已批复的《西安市国土空间总体规划(2021-2035)》，该项目用地性质和容积率等主要规划指标符合在编的莲湖区国土空间单元详细规划。

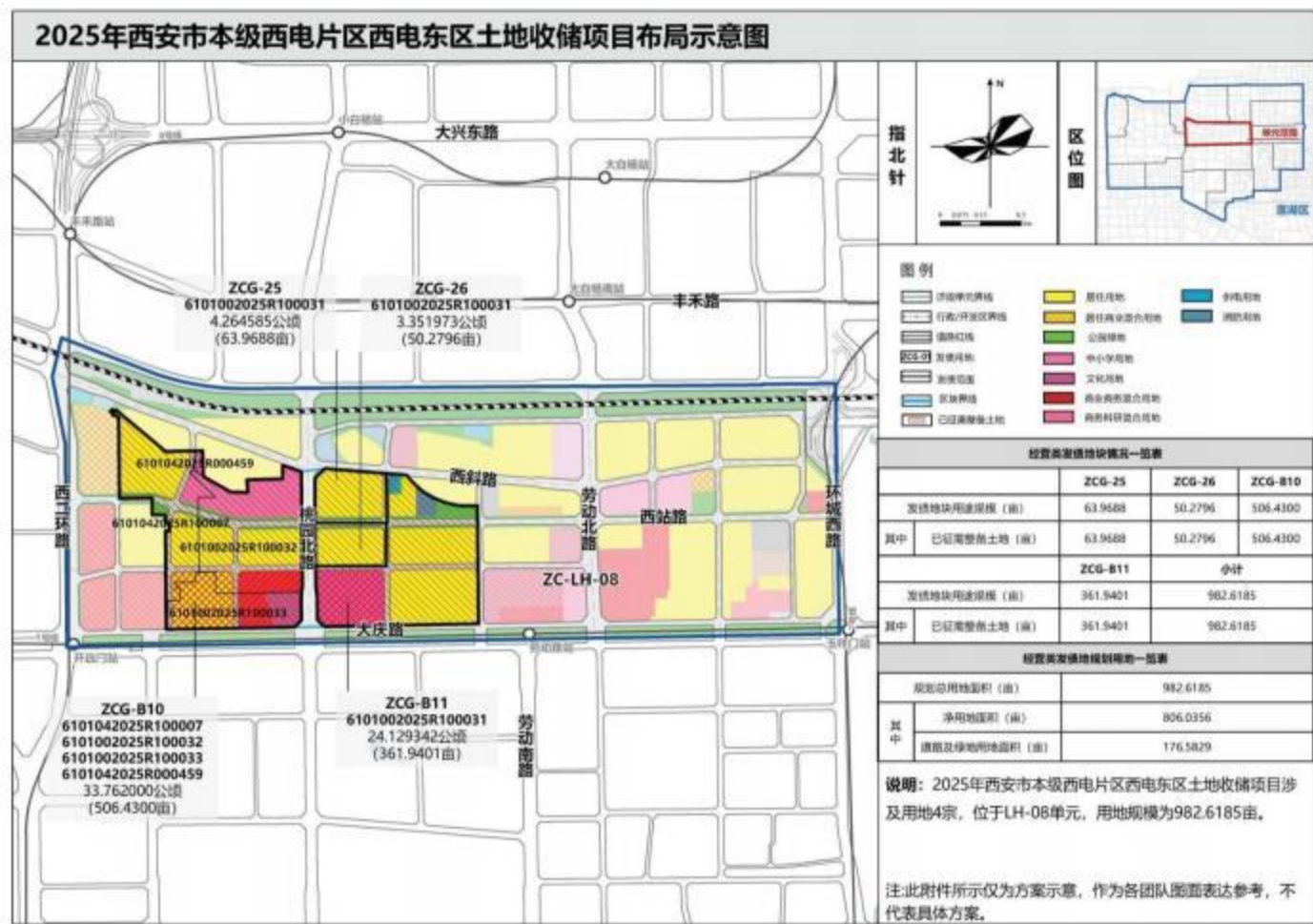


图 2 拟收储地块规划示意图

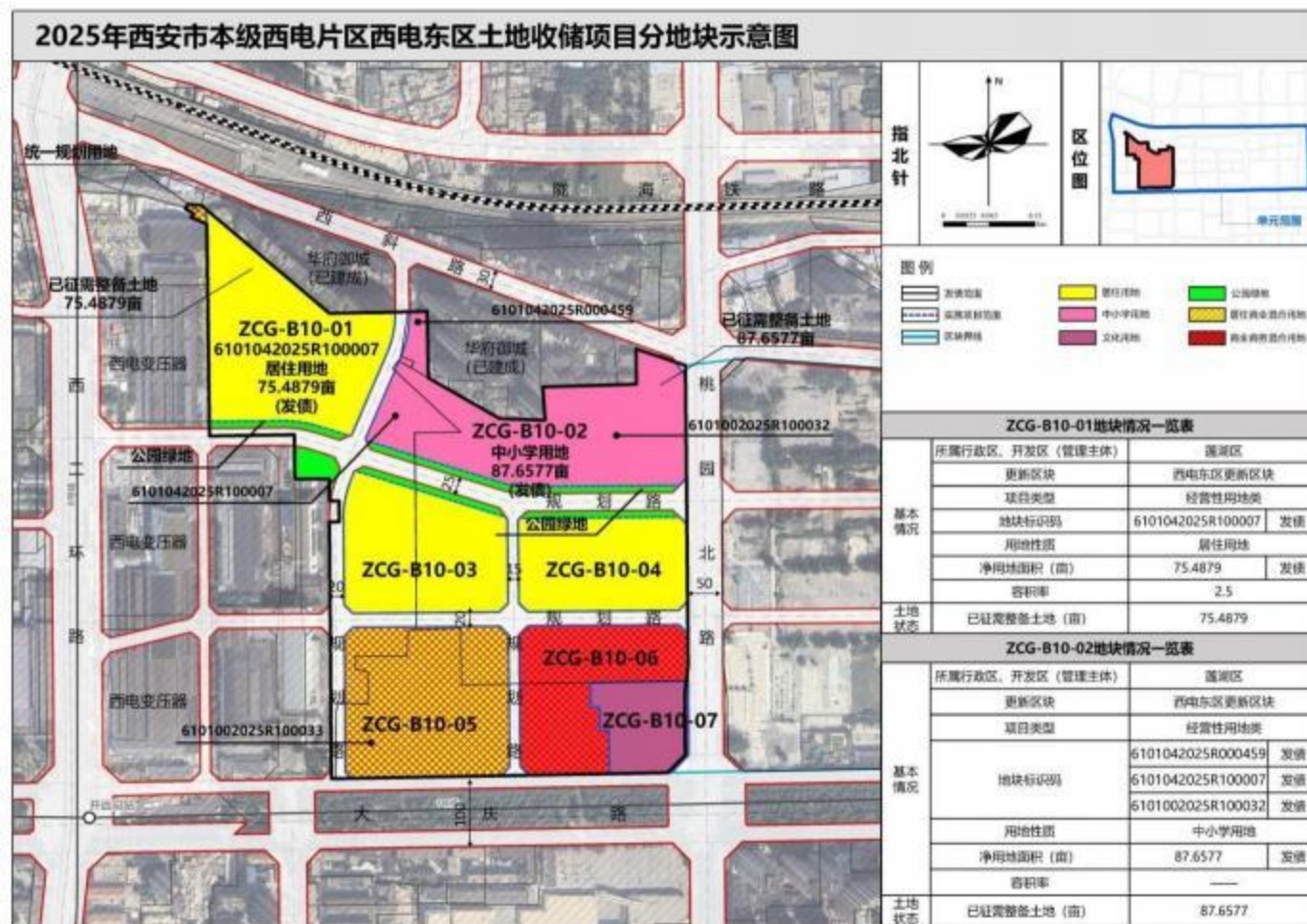


图3 西电东区土地收储项目布局示意图

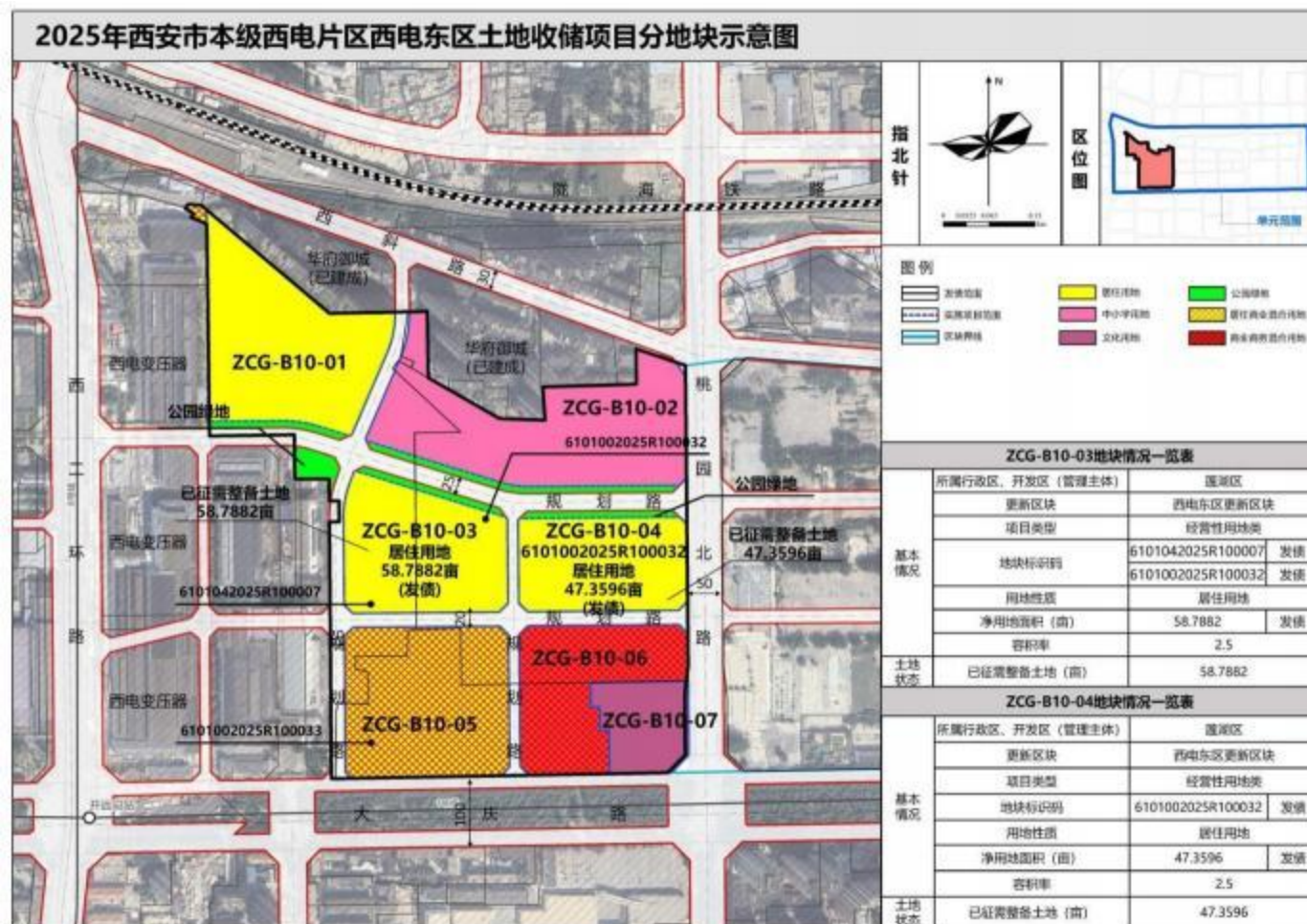


图 4 西电东区土地收储项目布局示意图

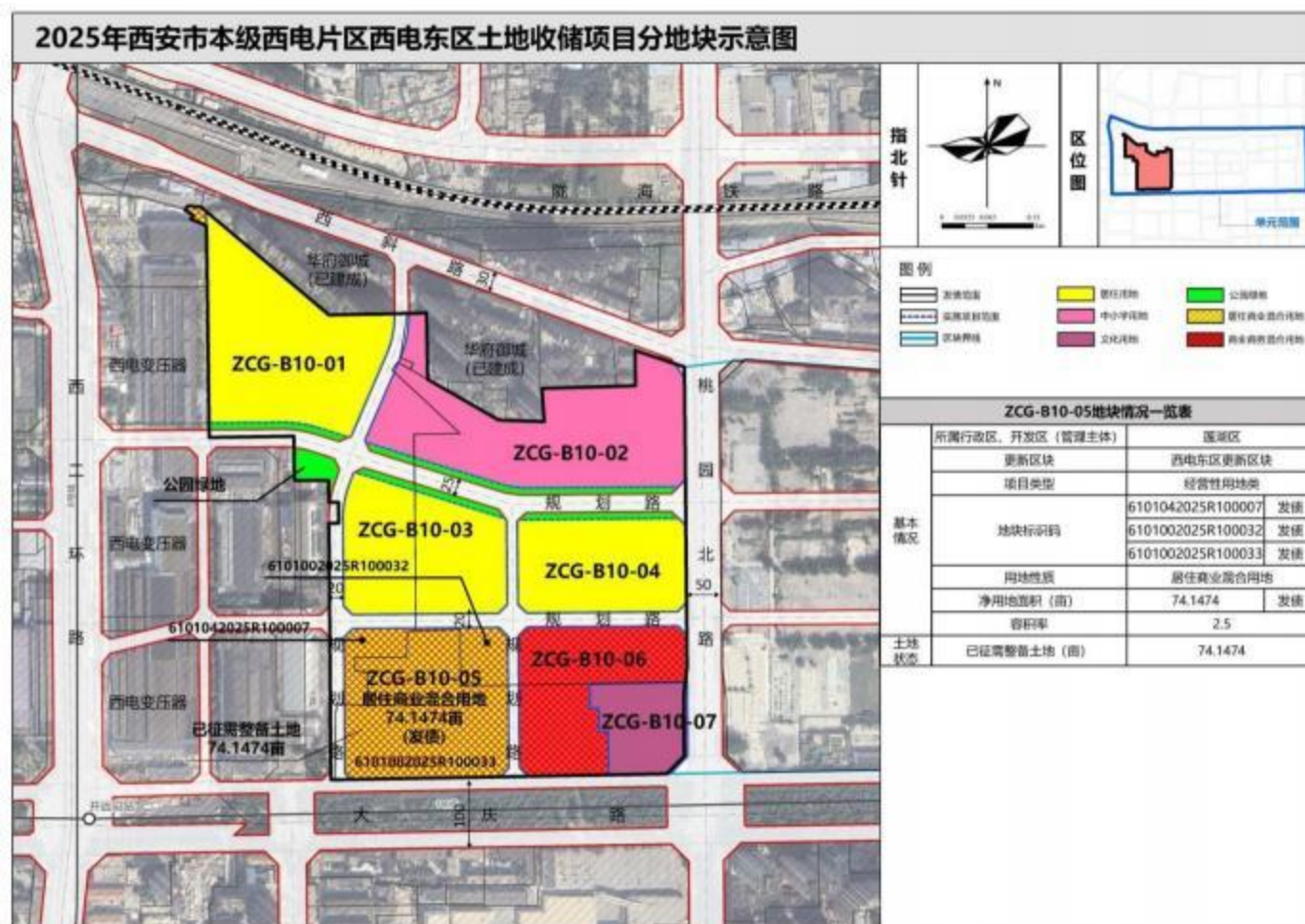


图 5 西电东区土地收储项目布局示意图

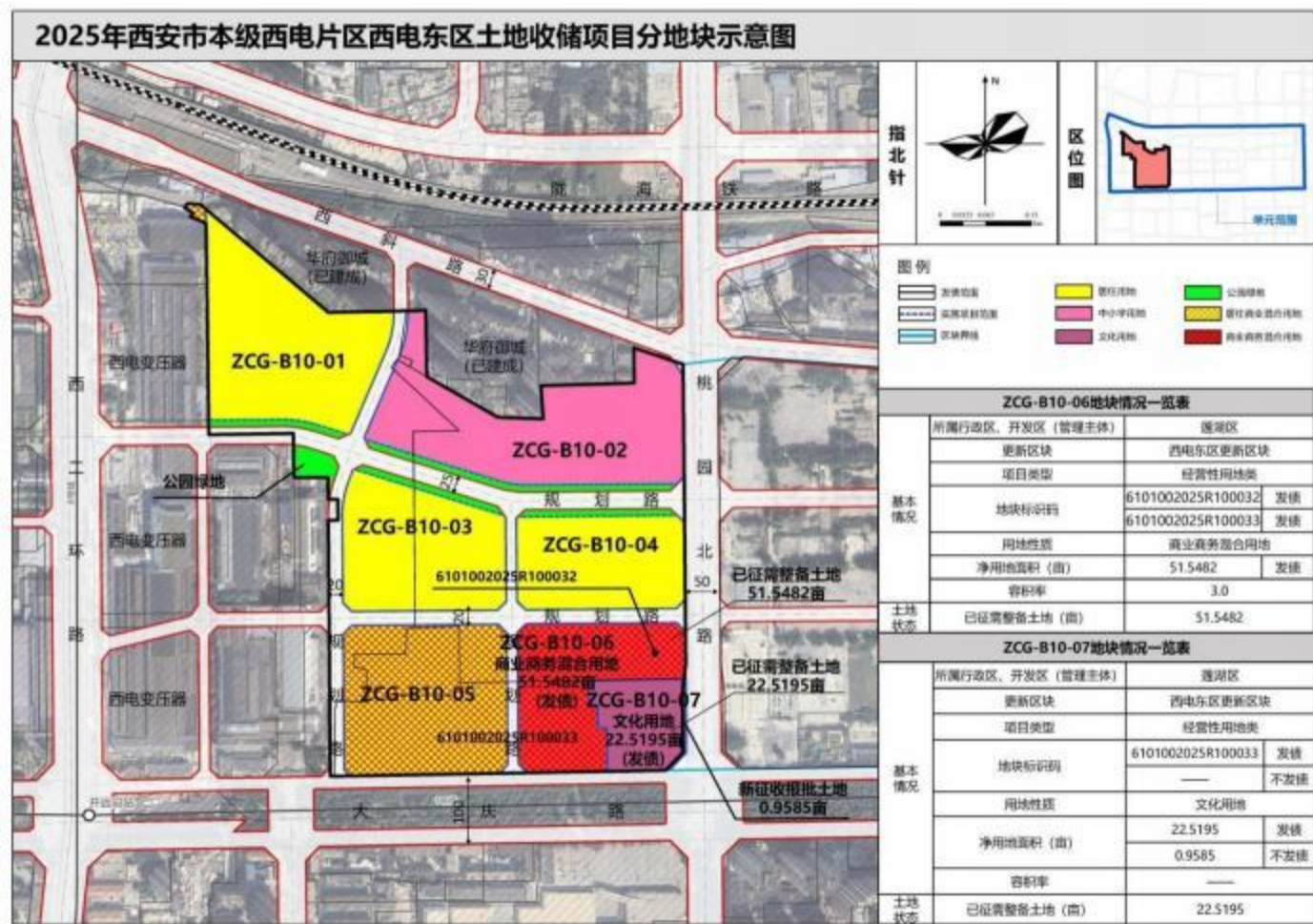


图 6 西电东区土地收储项目布局示意图

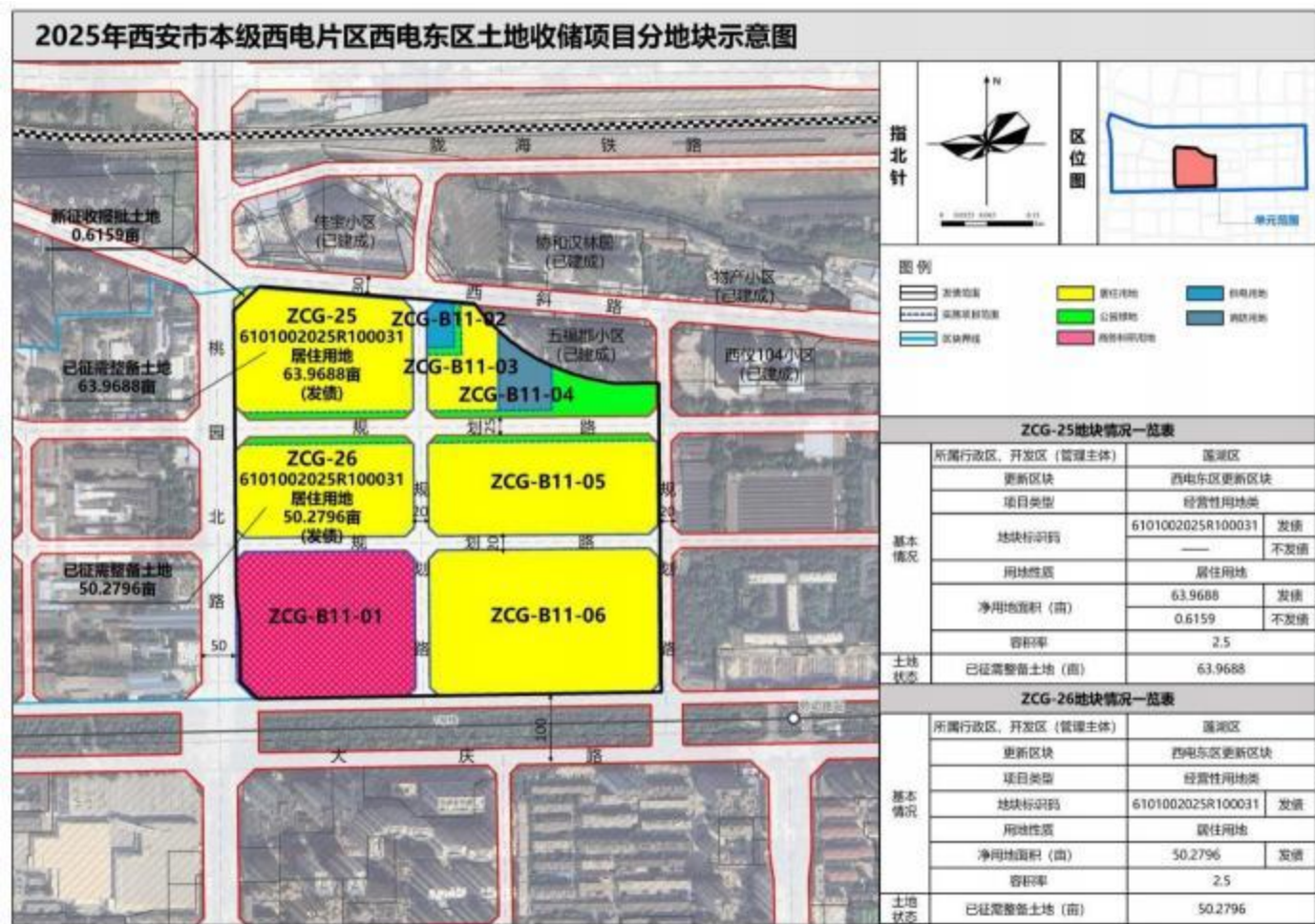


图 7 西电东区土地收储项目布局示意图

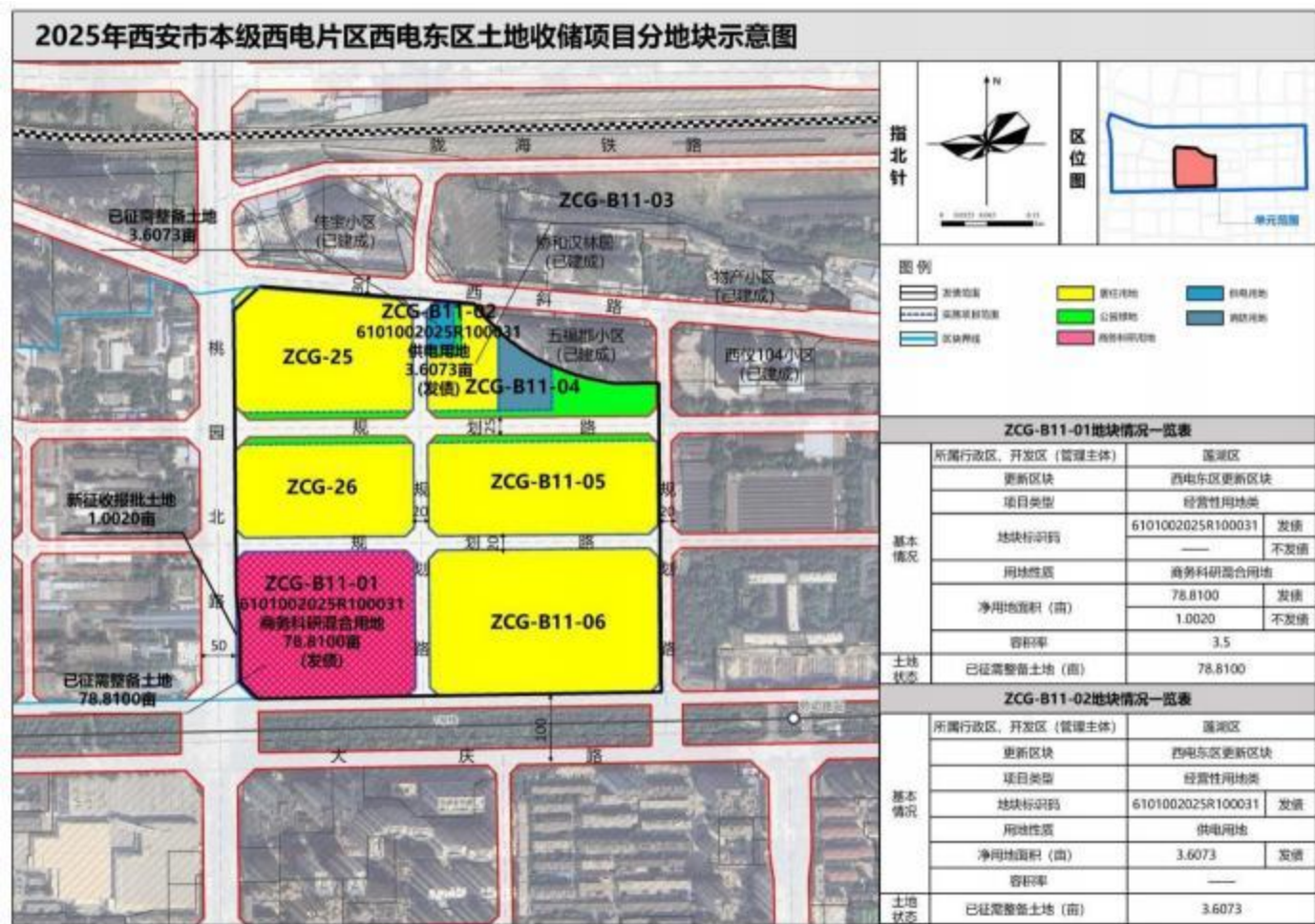


图 8 西电东区土地收储项目布局示意图

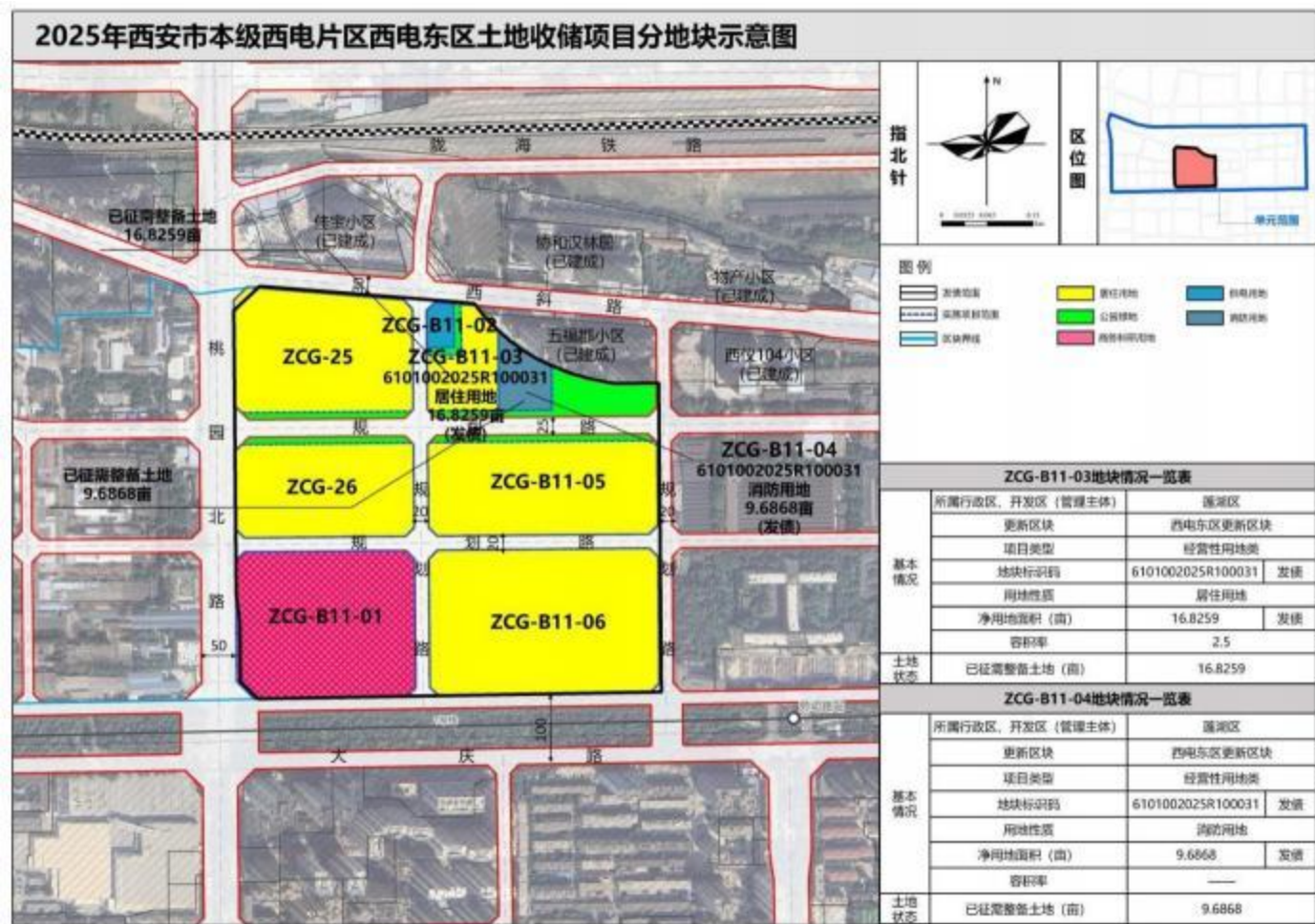


图 9 西电东区土地收储项目布局示意图

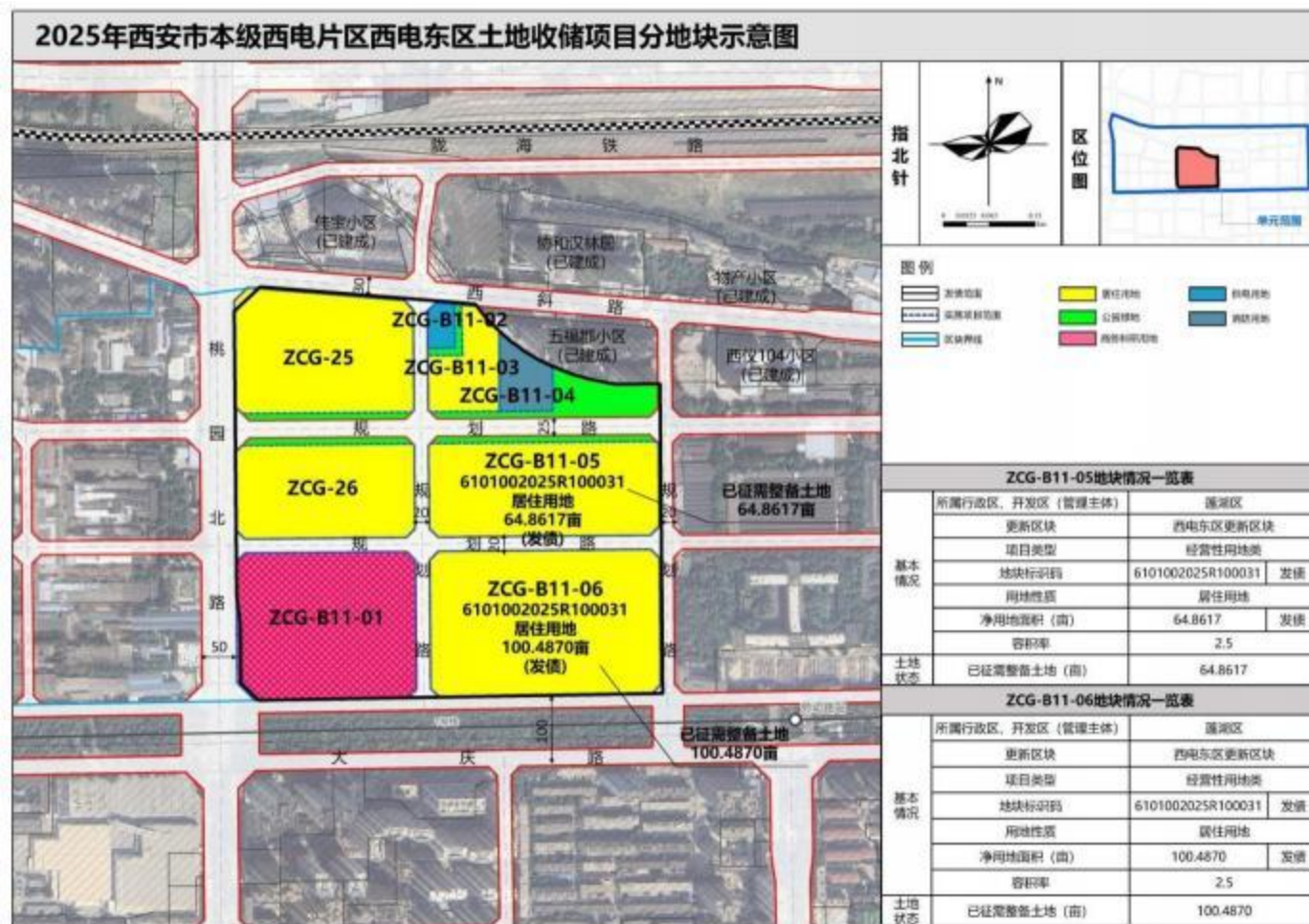


图 10 西电东区土地收储项目布局示意图

1.5.4 收储计划用途及对应面积

收储后用途包括城镇住宅用地、商住混合用地、商业服务业用地、科研商务用地、中小学用地等，计划收储面积为982.6185亩，规划经营性用地面积约682.5643亩。

表4 经营性地块计划用途及面积情况表

序号	地块编号	净用地面积/公顷	净用地面积/亩	用地性质	计划供应时间
1	ZCG-B10-01	5.032527	75.4879	居住用地	2026
2	ZCG-B10-03	3.919211	58.7882	居住用地	2027
3	ZCG-B10-05	4.943158	74.1474	居住商业混合用地	2027
4	ZCG-B10-04	3.157306	47.3596	居住用地	2028
5	ZCG-25	4.264585	63.9688	居住用地	2025
6	ZCG-26	3.351973	50.2796	居住用地	2025
7	ZCG-B11-03	1.121724	16.8259	居住用地	2026
8	ZCG-B11-05	4.324111	64.8617	居住用地	2026
9	ZCG-B11-06	6.699135	100.487	居住用地	2026
10	ZCG-B10-06	3.436549	51.5482	商业商务混合用地	2028
11	ZCG-B11-01	5.254001	78.81	科研商务用地	2027
合计	/	45.50428	682.5643	/	/

1.5.5 抵质押、查封情况

本次项目涉及地块不存在抵质押、查封情况。

1.6 项目总投资

本项目总投资主要为收储成本及发债利息，总投资为468700万元，其中收储成本共计457600万元，包括土地收购补偿费、前期开发费用；发债利息为11100万元。

1.7主管部门责任

（1）西安市财政局：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）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。

（3）西安市莲湖区人民政府：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。

二、项目经济社会效益

2.1 社会效益

该项目收储将带来良好的社会效益。一是改善居民生活居住条件。区域综合改造实施，提升区域基础设施配套，减少地面拥堵，

提升了当地居民的生活幸福感与归属感，促进了社会的和谐稳定；二是推动区域产业多元化发展。本次对西电片区西电东区进行土地收储，将为片区规划的有序推进奠定基础。通过对西电片区西电东区内配置不同类型用地，其中包括住宅用地、商住混合用地、商业服务业用地、科研商务用地、中小学用地等，带动周边配套设施建设，助力区域经济协调、均衡发展；三是实现土地资源的高效配置。在资源利用方面，西电片区西电东区收储能够整合零散土地，避免土地资源的闲置与浪费，实现土地资源的高效配置，保障城市可持续发展，为打造绿色、宜居、宜业的城市环境创造有利条件。

2.2 经济效益

通过对西电片区西电东区进行土地收储工作，能够进一步利用资金，优化效益，精准配置资源。土地储备专项债资金可用于西电片区西电东区土地收回收购及拆迁补偿、前期开发等大量工作，使得土地收储机构能快速开展场地平整、通水通电通路等基础设施建设，极大地缩短了土地从收储到出让的周期，加快了土地资源进入市场流转的速度，进一步加速了西电片区西电东区产业落地和经济发展。在未来，能够充分带动房地产开发、建筑、建材等相关产业发展，进一步增加增值税、企业所得税等税收，增加莲湖区财政收入，为区域经济注入活力，促进经济的良性循环。

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年国务院令第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）；

《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）；

《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）。

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468700万元，资金筹措渠道来源于自有资金和债券融资，政府已投入资金383600万元，发行政府专项债券74000万元，债券利息为11100万元。

本次测算确定其收储成本，其中已发生费用按协议签订金额或实际发生金额确定，未发生费用按相关政策依据和行业标准进行估算，具体如下：

表5 项目总投资估算表

序号	项目	预测费用 (万元)	测算依据或标准
一	国有土地成本小计	454200	/
1	国有土地收购补偿费	454200	依据《中国西电集团有限公司所属部分企业搬迁及国有土地收购储备协议》。
二	开发前期费用小计	3400	包括地质灾害评估费用、环境影响评价、地籍调查和评估费、勘测定界及测量费、前期开发等费用； 参照《关于征求对地质灾害危险性评估收费管理办法意见的函》（发改办价格[2006]745 号）、《关于征求对地质灾害危险性评估收费管理办法意见的函》（发改办价格 [2006]745 号）、国家计委、国家环保总局《关于规范环境影响咨询收费有关问题的通知》（计价格【2002】125 号）、《国家发改委关于降低部分建设项目收费标准规范收费行为等有关问题的通知》（发改价格【2011】534 号）等相关文件。
三	债券利息	11100	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
四	总计	468700	/

根据以上标准测算得出项目总投资为468700万元，各地块总投资估算表如下：

表6 项目总投资估算表

序号	地块名称	标识码	收储成本 (万元)	债券利息 (万元)	总投资 (万元)
1	西电集团地块一	6101042025R100007	75990	1843	77833
2	西电集团地块二	6101002025R100031	221758	5379	227137
3	西电集团地块三	6101002025R100032	107838	2616	110454
4	西电集团地块四	6101002025R100033	50148	1217	51365
5	西电集团地块五	6101042025R000459	1866	45	1911
合计	/	/	457600	11100	468700

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、前期开发等严禁挪用。

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

项目土地补偿、整理等部分费用已于2025年以前发生，费用为383600万元；剩余费用计划于2025年完成总投资的8.53%，即40000万元，2026年完成总投资的7.25%，即34000万元，债券利息按约定支付。

（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》《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）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）。

（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

项目总投资468700.00万元，其中：前期政府资金投入为383600万元，目前资金需求为74000万元，债券利息为11100万元。

表7 项目投融资计划表

单位：万元

项目名称	债券融资金额	政府资金投入	债券利息	总投资金额
2025年西安市（本级）西电片区西电东区土地收储项目	74000	383600	11100	468700

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1 现金流入

现金流入主要为土地出让收入。本项目规划主要为居住、居住商业混合、商业商务混合、商务科研混合、公共管理与公共服务、交通运输、公用设施及代征绿地等用途，其中居住、居住商业混合、商业商务混合、商务科研混合等经营性用地总面积为682.5643亩，

居住用地、居住商业混合用地容积率在2.5，商业商务混合容积率在3.0，商务科研混合用地容积率在3.5。

自2022年以来，该区域土地市场比较活跃，以出让方式成交的纯住宅用地、住宅商业共用宗案例较多，如下表所示：

表9 莲湖区住宅用地、住宅商业共用宗成交案例表

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	LH3-5-482	挂牌	莲湖区丰禾路以北、劳动北路（规划路）以西	住宅	2.8	16968	1131.2	2025-02-11	西安众恒房地产有限责任公司
				商业	2.8	12135	809		
2	LH9-2-5-4	挂牌	莲湖区枣园北路西侧	住宅	2.8	16066	1071.07	2024-06-24	陕西寰柯业有限公司
3	LH9-2-105	挂牌	莲湖区枣园北路西侧	住宅	2.8	16341	1089.4	2024-06-24	陕西大兴实业开发有限公司
4	LH3-1-213	挂牌	莲湖区桃园北路以西	住宅	3.3	17811	1187.4	2022-04-06	西安惠凤置业有限公司
5	LH10-1-10-8	挂牌	莲湖区汉城南路以东，丰镐西路以北	商业	5.5	12716	847.7	2023-08-16	西安铎曲利君置业有限公司
6	LH9-2-5-3	挂牌	莲湖区枣园北路西侧	商业	5.5	10913	727.53	2024-6-24	西安大兴实业开发有限公司
7	LH11-9-183	挂牌	沣镐西路与丰登南路十字东南角	商业	6.5	13975	931.67	2024-10-12	陕西盛合伟置业有限公司

结合本项目所处区域周边近年来土地出让市场交易情况，根据地块位置、用途及各自情况，以剩余法进行估算，采取审慎原则，综合确定地价水平，预计住宅用地出让收入单价为 1100-1250万元/亩，商业用地预计出让收入单价为540万元/亩，科研商务用地低于纯商业用地价格，初步估算为400万元/亩，基于审慎原则，未来几年供地单价维持不变。

本项目预计土地出让收入约为715003万元。各地块出让收入估算结果详见下文：

表10 项目出让收入情况

序号	地块编号	地块面积 (亩)	土地用途	容积率	楼面地价 (元/平方米)	土地单价 (万元/亩)	土地收入 (万元)	计划供应 时间
1	ZCG-B10-01	75.4879	居住用地	2.5	6900	1150	86811	2026
2	ZCG-B10-03	58.7882	居住用地	2.5	7200	1200	70546	2027
3	ZCG-B10-05	74.1474	居住商业 混合用地	2.5	6600	1100	81562	2027
4	ZCG-B10-04	47.3596	居住用地	2.5	7200	1200	56832	2028
5	ZCG-25	63.9688	居住用地	2.5	7200	1200	76763	2025
6	ZCG-26	50.2796	居住用地	2.5	7200	1200	60336	2025
7	ZCG-B11-03	16.8259	居住用地	2.5	6900	1150	19350	2026
8	ZCG-B11-05	64.8617	居住用地	2.5	7200	1200	77834	2026
9	ZCG-B11-06	100.487	居住用地	2.5	7500	1250	125609	2026
10	ZCG-B10-06	51.5482	商业商务 混合用地	3	2700	540	27836	2028
11	ZCG-B11-01	78.81	商务科研用地	3.5	1714	400	31524	2027
	合计	682.5643	/	/	/	/	715003	/

分类统计各标识码下对应的土地出让收入如下表：

表 11 各标识码对应的出让收入

序号	标识码	土地收入（万元）
1	6101042025R100007	130409
2	6101002025R100031	391416
3	6101002025R100032	117952
4	6101002025R100033	75226
5	6101042025R000459	0
合计	/	715003

4.2 现金流出

4.2.1 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），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%。目前西安市城六区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%计提。

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〕41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：收储成本（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。

- a. 专项债本金：74000万元。
- b. 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74万元。
- c. 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12 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	1200	2220	2220	2220	2220	1020	11100

4.3 资金平衡分析

根据上述分析，本项目土地出让收入715003万元，可用于还款的纯收益为538563万元，土地专项债券金额74000万元，专项债券利息11100万元，项目收益对债券本息和覆盖倍数为6.33，项目资金平衡测算如下：

表13 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	715003
2	土地收储成本	74000
3	土地收储专项债券利息	11100
4	土地出让净收益=1-2-3	629903
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1至 5.5之和）	176440
5. 1	农业土地开发资金	512
5. 2	教育资金=（1-2-3-5. 1） *10%	62939
5. 3	农田水利建设资金=（1-2-3-5. 1） *10%	62939
5. 4	保障性住房建设资金=1*3%	21450
5. 5	国有土地收益基金=1*4%	28600
6	项目可用于还款的纯收益=1-5	538563
7	专项债券本息和=2+3	85100
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数=6/7	6. 33

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6.33倍，还本付息资金有充分保障。

五、项目风险分析

5.1 影响项目收储进度的风险及控制措施

5.1.1 项目实施风险

风险表现：项目在实施过程中可能因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：加强项目前期建设的工作协调，制定合理的实施方案，确保项目工作顺利进行。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

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：建立项目全生命周期管理制度，加强对资金使用、资产运营等环节的监管；定期合理评估债券项目的成本、预期收益和对应的土地资产价值等，动态调整完善预算平衡方案，保持项目全周期和各年度收支平衡；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。

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。

（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。

6.2 发行计划

西电片区西电东区土地储备项目2025年申请发行5年期专项债券40000万元，2026年申请发行5年期专项债券34000万元，共计74000万元，以年利率3%预计每年利息支出。债券发行计划见下表。

表8 西电片区西电东区土地储备项目债券发行计划

（单位：万元）

发行年份	发行额度	发行期限
2025	40000	5年
2026	34000	5年
合计	74000	/

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。

6.4 品种和数量

西电集团土地储备项目专项债券计划2025年发行5年期记账式固定利率付息债，债券发行总额40000万元，发行面值100元。2026将违约金通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。年发行5年期记账式固定利率付息债，债券发行总额34000万元，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

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。

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。

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。

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（<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. “2025 年西安市（本级）西电片区西电东区土地收储项目”

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“2025年西安市（本级）西电片区西电东区土地收储项目”按期足额兑付的重大事项随时披露。

八、事前绩效评估情况

8.1 事前绩效评估开展情况

2025 年1月起，西安市土地储备交易中心牵头收集项目相关资料，根据查证发现的问题和疑问，将通过调查分析加以查证核实，以作进一步数据分析研究，最后依据大量资料加工整理，作进一步汇总归类。待资料收集整理完毕后，由专家共同进行审查分析和项目未来收益支出预测，审核完毕后评估工作组人员按照《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》的相关要求，结合评估方案及《政府专项债券项目绩

效目标申报表》，根据《政府专项债券事前绩效评估指标体系》，对项目的绩效目标设定进行客观公正的打分，并编制相关评估分析表和报告。该项目主要以资料审核和实地核查两种评估方式为主，并通过专家咨询的方式进一步进行论证。

8.2 绩效目标的合理性

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，该项目严格按照既定的内容设置，具备很强的合理性；在产出质量上，项目又对合规使用占全资金上做出严格约束；在时效方面，该项目对债券发行后的披露环节、完工时间以及债券使用率进行约定，能够有效地反映主管部门对项目建设不同时间节点的把控，同时该项目各项成本指标设置合理，能够覆盖项目可能产生的成本问题。除此之外，项目在债券期内的收益能够覆盖成本，其经济效益明显，在社会效益、生态效益和可持续影响指标的設置上，能够凸显该项目建设的预期目标，且项目满意度指标能够反映服务受众群体意愿。因此，综合来看，该项目设定的绩效目标具备充分的合理性。

8.3 绩效评估结论

基于以上评估内容，综合考虑项目发展情况，本项目事前绩效评估得分为96分，对评估结果为优，该项目的评估结论为：予以支持。

政府专项债券项目事前绩效评估指标体系

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	国家法律法识、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
	项目实施公益性（5）	项目公益性	项目是否属于市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、社会管理、国家安全等公共领域	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）	绩效习标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合全客观实际	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	合观	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，突施计划科学可行	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
一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	标准	分值
内容 (30)		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
		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	项目申请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
		到位可行性	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

附件2

政府专项债券项目事前绩效评估自评表

部门名称（盖章）：		西安土地储备交易中心				
项目名称		2025年2025 年西安市（本级）西电片区西电东区土地收储项目				
部门负责人		弋孝亮	联系人及电话		李菁 13892827586	
项目实施周期		2025年1月-2025年12月	属性		<input checked="" type="checkbox"/> 新增 <input type="checkbox"/> 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	
468700 万元		74000 万元			自有资金394700万元	
项目概述		本次拟收储土地总面积为 65. 5079公顷（折合982. 6185 亩），涉及1个实施区块、5个地块。项目涉及地块已实现国土空间详细规划单元全覆盖，不涉及抵质押、查封情况，并纳入2025年度西安市储备计划范围。收储后用途包括城镇住宅用地、商住混合用地、商业服务业用地、科研商务用地、中小学用地等。预计债券存续期内能实现出让收入达715003万元，偿债覆盖倍数6. 33，本息偿还有充分保障。				
评估结论		本项目事前绩效评估得分为96分，评估结果为优，符合申请专项债发行条件。				
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	项目是否属于市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、社会管理、国家安全等公共领域	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	3
		收益可靠性	项目收益是否能够可靠实现	可靠	5	3
	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	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	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	项目前期手续是否齐备	齐备	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	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	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	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	4
		监管明确性	筹资监管机制是否明确	明确	3	3
	总分				100	96