

2025 年西安市雁塔区东小寨片区综合开发土地收储 项目专项债实施方案

实施单位：西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心

主管部门：西安市自然资源和规划局雁塔分局

财政部门：西安市雁塔区财政局

编制日期：二〇二五年四月

目 录

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 收储规模	3
1.5 收储计划	3
1.6 项目总投资	9
1.7 主管部门责任	9
二、项目经济社会效益	10
2.1 社会效益	10
2.2 经济效益	11
三、项目投资估算及资金筹措方案	12
3.1 编制依据及原则	12
3.2 项目总投资	15
3.3 资金筹措原则	16
3.4 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	18
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	18
4.1 现金流入	18
4.2 现金流出	19
4.3 资金平衡分析	21
4.4 结论	22
五、项目风险分析	22
5.1 影响项目收储进度的风险及控制措施	22
5.2 影响项目收益的风险及控制措施	22
5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	23

六、绩效目标	23
七、债券发行方案	25
7.1 发行依据	25
7.2 发行场所	27
7.3 品种和数量	27
7.4 时间安排	27
7.5 上市安排	27
7.6 兑付安排	27
7.7 发行费	27
7.8 招投标	27
7.9 分销	28
7.10 发行款缴纳	28
八、信息披露计划	28
8.1 每期债券发行日五个工作日之前披露	29
8.2 每期债券发行结束当日披露	29
8.3 每期债券每个付息日五个工作日之前披露	29
8.4 每期债券兑付日五个工作日之前披露	29
8.5 每期债券存续期内定期披露内容	29
8.6 每期债券存续期内随时披露内容	29

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年西安市雁塔区东小寨片区综合开发土地收储项目。

1.2 项目单位

西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心。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 收储规模

项目拟收储范围为东小寨片区，分为 5 个地块，土地总面积为 139.2713 亩。具体如下表：

表 1 地块情况一览表

序号	地块编号	地块名称	地块标识码	位置范围	收储面积 (公顷)	收储面积(亩)
1	GX-09-ZCG-49	东小寨安置 地块	6101132025R000199	河池寨立交 东北角	4.025211	60.3800
2	YT-06-ZCG-B01	东小寨住宅 地块	6101132025R000206	东邻红小 巷、西邻长 安南路、南 邻雁塔西 路、北邻雁 塔区人民政 府	0.292093	4.3814
3	YT-06-ZCG-B02	东小寨商业 DK1	6101132025R000213		0.413830	6.2075
4	YT-06-ZCG-B03	东小寨商业 DK2	6101132025R000220		2.827390	42.4109
5	YT-06-ZCG-B04	东小寨商业 DK3	6101132025R000235		1.726099	25.8915
合计		/	/	/	9.284623	139.2713

1.5 收储计划

1.5.1 土地权属情况

东小寨片区综合开发土地收储项目包括东小寨安置用地和东小寨原址用地。东小寨安置用地属于异地安置地块，是高新区的储备地，

雁塔区政府与高新区管委会已于 2023 年签订《储备土地移交使用协议》，将地块移交雁塔区政府安排使用。

东小寨原址用地属于低效国有土地，西安市雁塔区人民政府 2021 年 6 月 1 日发布《西安市雁塔区人民政府关于对东小寨片区城市更新综合改造项目（一期）国有土地上房屋征收的决定》和《东小寨片区城市更新综合改造项目（一期）国有土地上房屋征收通告》，明确对东小寨片区城市更新综合改造项目（一期）国有土地上的房屋予以征收，具体范围为东邻红小巷，西邻长安南路，南邻雁塔西路，北邻雁塔区人民政府。征收范围内涉及钟元厂家属院（含公产）、国营二六二厂家属南院、雁塔区建设局家属院、雁塔区文化馆家属院、西安市房地产经营一公司家属院、雁塔区商贸旅游局家属院、嘉汇公寓（雁塔区民政局家属院）、煤电家属区（西安市燃料总公司）、交通银行西安高新技术产业开发区支行、药材公司家属院、糖果公司家属院、西安金润粮油贸易有限责任公司家属院等多家国有产权单位和东小寨居民区国有土地。

1.5.2 现状用途

本项目范围内东小寨安置用地现状基本为空地，正在报审实施性详细规划；东小寨原址主要用于住宅和商业开发使用，现状正在进行土地供应前期整理工作，具体如下：

表 2 地块现状用途一览表

序号	地块编号	地块名称	地块标识码	项目现状
1	GX-09-ZCG-49	东小寨安置地块	6101132025R000199	基本为空地
2	YT-06-ZCG-B01	东小寨住宅地块	6101132025R000206	正在进行土地整备
3	YT-06-ZCG-B02	东小寨商业 DK1	6101132025R000213	
4	YT-06-ZCG-B03	东小寨商业 DK2	6101132025R000220	
5	YT-06-ZCG-B04	东小寨商业 DK3	6101132025R000235	



图1 拟收储地块现状示意图-东小寨原址



图2 拟收储地块现状示意图-东小寨安置

1.5.3 合规情况

东小寨项目位于城市开发边界内，规划用地性质为居住、商业用地，符合相关规划要求。

雁塔区东小寨片区综合开发专项债项目规划储备土地基本情况一览表

规划用地范围							储备用地情况				拟发债情况		
序号	编号	名称	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	GX-09-ZC G-49	东小寨安置 地块	河池寨立交 东北角	4.025211	60.3800	居住 用地	6101132025R0 00199	4.025211	60.3800	已征需完 善整備	4.025211	60.3800	19925.40
2	YT-06-ZC G-B01	东小寨住宅 地块	东邻红小 巷、西邻	0.292093	4.3814	居住 用地	6101132025R0 00206	0.292093	4.3814	已征需完 善整備	0.292093	4.3814	74.60
3	YT-06-ZC G-B02	东小寨商业 DK1	长安南路、 南邻	0.413830	6.2075	商业 用地	6101132025R0 00213	0.413830	6.2075	已征需完 善整備	0.413830	6.2075	2100.00
4	YT-06-ZC G-B03	东小寨商业 DK2	雁塔西路、 北邻	2.827390	42.4109	商业 用地	6101132025R0 00220	2.827390	42.4109	已征需完 善整備	2.827390	42.4109	11735.55
5	YT-06-ZC G-B04	东小寨商业 DK3	雁塔区人民 政府	1.726099	25.8915	商业 用地	6101132025R0 00235	1.726099	25.8915	已征需完 善整備	1.726099	25.8915	7164.45
合计	/	/	/	9.284623	139.2713	/	/	9.284623	139.2713	/	9.284623	139.2713	41000.00

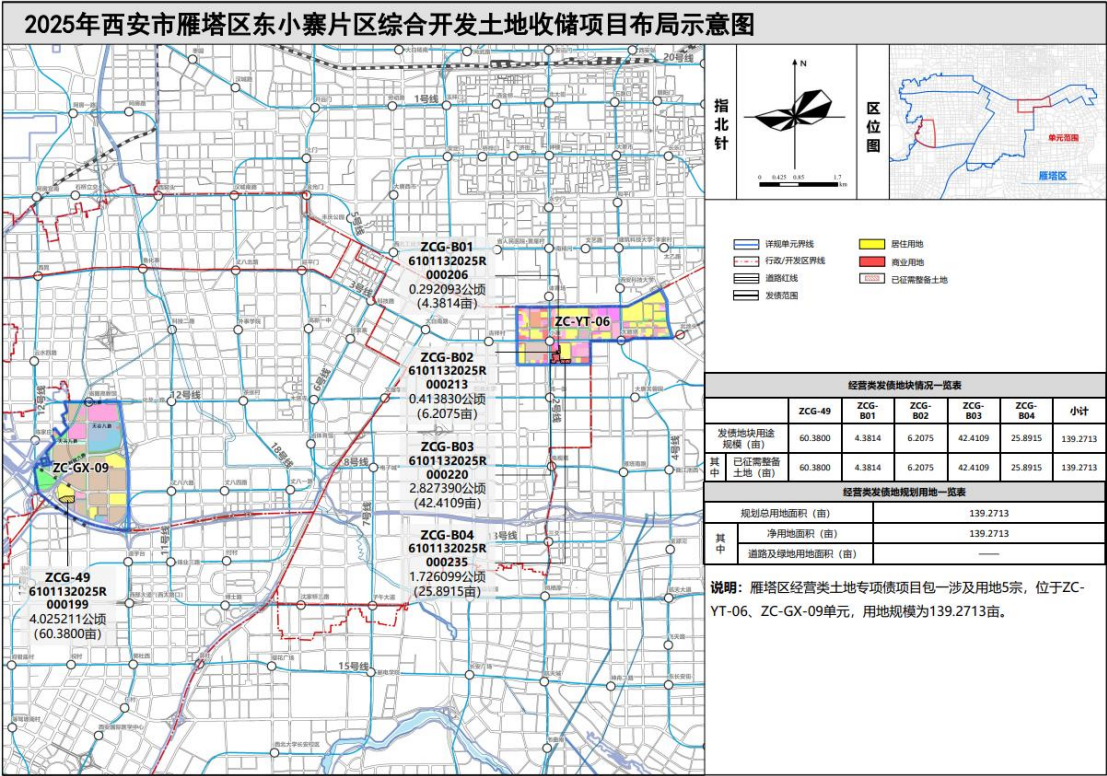


图3 东小寨片区综合开发土地收储项目专项债用地布局示意图

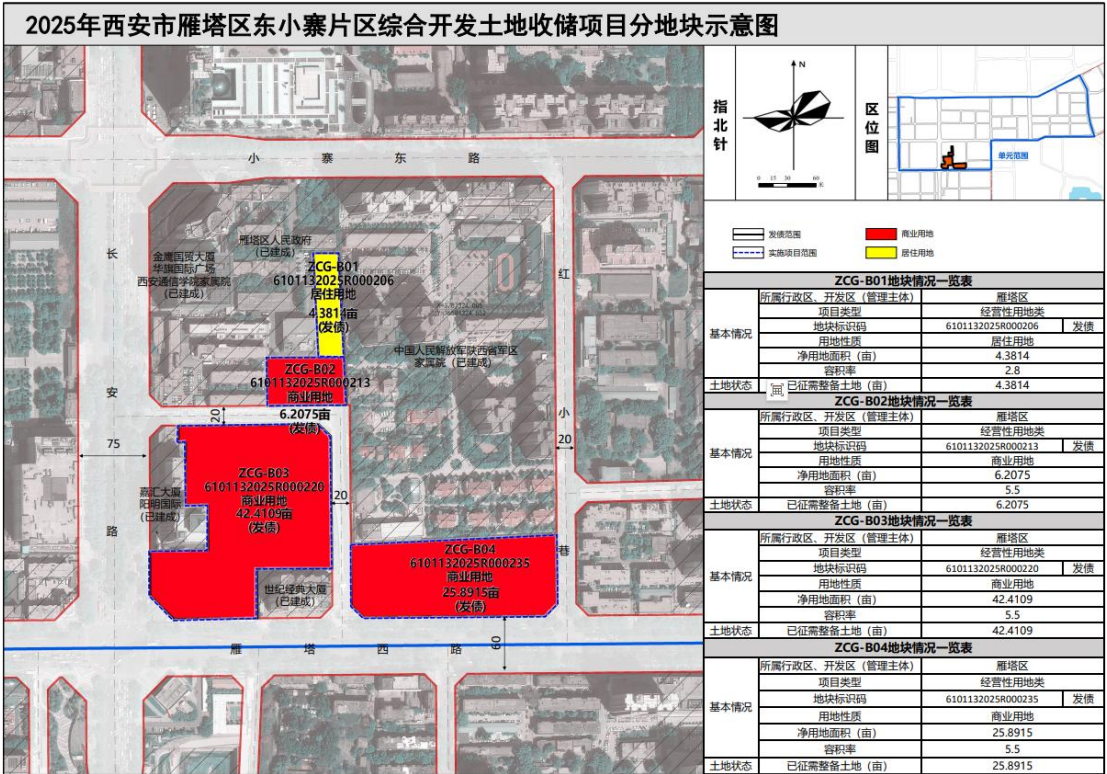


图4 东小寨片区综合开发土地收储项目专项债用地规划示意图-东小寨原址

1.5.5 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

本项目总投资为 182257.91 万元，主要为东小寨安置用地成本、东小寨原址用地整備成本。截止目前，已发生成本 140754.40 万元；待发生成本 41503.51 万元，包括东小寨安置住宅用地土地成本 19925.40 万元、东小寨原址用地整備成本 21578.11 万元等。

1.7 主管部门责任

(1) 雁塔区财政局：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雁塔分局：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) 西安市雁塔区人民政府：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。

（1）提升区域形象和竞争力

雁塔区凭借其优越的地理位置、丰富的文化资源、完善的基础设施、多元化的商业业态以及强大的政策支持，在西安市乃至陕西省的商业发展中占据了重要地位，尤其东小寨片区周边商业体密集，住宅小区林立，商服和居住氛围浓厚，具备巨大的发展潜力。随着城市发展的不断提速，东小寨片区的土地储备，不仅能完善和拓展区域现代服务业的配套功能，提升区域形象和品质，还将提升居民生活居住条件，为雁塔区居民提供稳定的居住保障，提升当地居民的生活幸福感与归属感，促进了社会的和谐稳定。

（2）提升区域居民生活质量

雁塔区吸引了大量年轻人和都市白领，具有较强的消费能力和时尚观念。随着人们生活水平的提高和消费观念的改变，通过对东小寨片区进行综合开发土地收储，未来针对区域消费需求和生活需求的多元化发展，能提供商服、办公等多元化服务，进一步完善区域商业配套建设，满足人们不同层次不同类型的消费需求，从而提升区域居民生活质量。

（3）促进消费经济发展

商业项目作为商业活动的重要场所，能够吸引大量消费者和商家，推动商品交易和经济流通。通过对东小寨片区进行综合开发土地

收储，未来商业项目的建设能够带动区域的商业繁荣，促进就业机会的增加，进一步拉动区域消费水平，此外项目的建设和运营还将产生税收收入，可用于区域基础设施投资建设、改善民生、提高城市服务水平等，对区域经济发展具有重要意义。

（4）提升雁塔区东小寨片区区域形象与品牌价值

本项目位于雁塔区范围内，周边教育、商娱等公共资源丰富，人口密度较大，商业、人居氛围成熟，目前雁塔区已经投入运营多个大型商业综合体，商业发展环境优越、氛围浓厚。对东小寨片区进行综合开发土地收储，可充分挖掘土地潜在价值，同时凭借优质的商业项目全面提升区域整体形象和知名度。此外，持续吸引国内外知名商业品牌入驻，形成高端商业集群，进一步增强区域的吸引力。

2.2 经济效益

通过对东小寨片区进行综合开发土地收储工作，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东小寨片区土地征收及拆迁补偿、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，进一步加速了东小寨片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，增加雁塔区财政收入，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，全面分析影响本次综合开发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 182257.91 万元，资金筹措渠道来源于自有资金和债券融资，其中自有资金 141257.91 万元，发行政府专项债券 41000 万元。

本项目成本分为两部分，其中：

①东小寨安置住宅用地成本：按照西安市高新技术产业开发区管理委员会和雁塔区人民政府签订的《储备土地移交使用协议》，东小寨安置地块用地成本为 330 万元/亩，即 $60.38 \text{ 亩} \times 330 \text{ 万元/亩} = 19925.40 \text{ 万元}$ 。

②东小寨原址成本费用：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 4 东小寨片区综合开发土地收储项目总投资估算表

分项	分类	费用明细	已支出（万元）	待支出（万元）	合计（万元）
项目 总投资	东小寨安置地	安置用地成本	0.00	19925.40	19925.40
	东小寨原址	东小寨征迁赔偿费用	131052.37	17035.13	148087.50
		勘测及土地整理费用	9702.03	3247.98	12950.01
		土地整理预备费	0.00	1295.00	1295.00
		小计	140754.40	21578.11	162332.51
合计			140754.40	41503.51	182257.91

根据以上标准测算得出项目总投资为 182257.91 万元。

（二）资金筹措方案

3.3 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、拆迁及土地供应前期土地整备等直接成本，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；成本原则上据实结算，最终以财政评审结果为准。

（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。

3.4 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 182257.91 万元，其中：前期到位自有资金为 140754.40 万元，目前资金需求为 41503.51 万元。

表 5 项目投融资计划表

(单位：万元)

项目名称	债券融资金额	自有资金投入	总投资金额
2025 年西安市雁塔区东小寨片区综合开发土地收储项目	41000.00	141257.91	182257.91

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1 现金流入

本项目现金流入主要分为以下两个阶段：

第一阶段：项目期（收储与开发阶段），债券募集资金于 2025 年一次性到账，到账专项债券金额为 41000.00 万元；

第二阶段：运营期（土地出让阶段），地块出让收入，本项目经营性用地（东小寨住宅地块、东小寨商业 DK1、东小寨商业 DK2、东小寨商业 DK3）土地用途规划为住宅、商业用地，均以招拍挂方式出让。结合本项目所处区域周边近年来土地市场交易情况，基于审慎原

则，综合确定地价水平，预估土地出让收入为 105625.67 万元。

表 7 项目出让收入流入情况

序号	地块编号	土地面积（亩）	土地用途	容积率	土地单价（万元/亩）	出让收入（万元）	计划供应时间
1	东小寨安置地块	60.3800	居住用地	2.8	0	0	2025 年
2	东小寨住宅地块	4.3814	居住用地	2.8	2000	8762.80	2026 年
3	东小寨商业 DK1	6.2075	商业用地	5.5	1300	8069.75	2026 年
4	东小寨商业 DK2	42.4109	商业用地	5.5	1300	55134.17	2026 年
5	东小寨商业 DK3	25.8915	商业用地	5.5	1300	33658.95	2026 年
合计		139.2713	/	/	/	105625.67	/

其中土地出让单价结合该区域目前城市规划及住宅、商业经营性开发用地实际市场状况推算本项目各地块现时地价，参考案例如下表所示。

表 8 项目周边住宅、商业地块成交案例

序号	宗地号	成交	宗地位置	土地	容积	成交单价		成交日期	竞得人
1	BL9-14-3	挂牌	友谊路以南、体育	商业	2.16	10598	1526	2022-3-4	腾运有限公司&
2	BL9-14-3	挂牌	友谊路以南、体育	商业	2.16	10598	1526	2022-3-4	腾运有限公司&
3	YT2-8-17	挂牌	太白南路以东、科	居住	5.64	5497	2067	2023-8-18	陕西嘉鑫达房
4	YT2-9-20	挂牌	永松路以东、科技	居住	5.70	5925	2251	2023-8-18	陕西嘉鑫达房

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：

（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。

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。开工日期（偿债期）：债券本金。

a. 专项债本金：41000.00 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 41.00 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 9 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	合计
利息	1230.00	1230.00	1230.00	1230.00	1230.00	6150.00

4.3 资金平衡分析

根据上述分析，本项目土地出让收入 10.56 亿元，可用于还款的纯收益为 8.65 亿元（纯收益=土地出让收入-政策性计提），土地专项债券金额 4.10 亿元，专项债券利息 6150.00 万元，项目收益对债券本息和覆盖倍数为 1.83，项目资金平衡测算如下：

表 10 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	105625.67
2	土地收储成本	41000.00
3	土地收储专项债券利息	6150.00
4	土地出让净收益=1-2-3	58475.67

5	土地出让计提的政策性成本小计 (5.1 至 5.5 之和)	19172.49
5.1	农业土地开发资金	104.45
5.2	教育资金 = (1-2-3-5.1) *10%	5837.12
5.3	农田水利建设资金 = (1-2-3-5.1) *10%	5837.12
5.4	保障性住房建设资金 = 1*3%	3168.77
5.5	国有土地收益基金 = 1*4%	4225.03
6	项目可用于还款的纯收益 = 1-5	86453.18
7	专项债券本息和 = 2+3	47150.00
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数 = 6/7	1.83

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 1.83 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

(1) 资金链风险：专项债发行延迟或额度不足，导致补偿、拆迁安置等资金无法及时到位，拖延收储进度。

控制措施：多元化融资保障：提前申请专项债额度，同步对接政策性银行、社会资本补充资金缺口。资金使用优先级管理：建立“补偿款优先支付”机制，避免因资金挪用激化社会矛盾。

(2) 行政审批效率低下风险：用地预审、环评、规划许可等环节跨部门审批耗时过长。

控制措施：并联审批与容缺受理：建立土地储备项目“绿色通道”，允许非核心材料后期补交；数字化平台应用：通过“多规合一”系统在线协同办理，压缩审批时间。

5.2 影响项目收益的风险及控制措施

(1) 土地市场受宏观经济、供需关系、政策调控等因素影响大，可能出现市场下行、企业投资收缩、产业招商不及预期、地价下滑、流拍等情况，影响土地出让收益。

控制措施：动态监测土地市场变化情况，科学把控供地时序，避免在行业低谷期集中供地；招商前置与定制化储备；采用“带条件出让”，降低流拍风险。

本项目偿债资金覆盖率为 1.83 倍，可有效防范市场波动风险。

(2) 土地收储成本超支风险：拆迁补偿标准提高、地下管线迁移或污染治理成本超预算，挤压项目利润。

控制措施：详勘与风险预留：收储前开展土壤检测、权属核查，已预估了相关费用；实施中对成本采用成本动态管控分段收储，实时监控拆迁、前期开发等环节支出；对复杂地块采用“成熟一块、收储一块”，避免一次性投入过大。本项目偿债资金覆盖率为 1.83 倍，收益较大，政府可通过出让收益覆盖可能的成本增加。

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、绩效目标

本项目严格开展事前绩效评估，以项目单位为主体自评，经主管部门和本级财政部门审核，确定了本项目的绩效目标。具体绩效目标

详见下表：

项目名称	2025 年西安市雁塔区东小寨片区综合开发土地收储项目			
主管部门	西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心	实施期限	2025 年 1 月-2026 年 12 月	
资金金额 (万元)	实施期资金总额	182257.91		
	其中：自有资金	141257.91		
	债券资金	41000.00		
	其他融资	0		
绩效目标	实施期总目标			
	本项目涉及收储西安市雁塔区东小寨片区 5 宗地块,分别为东小寨安置地块(GX-09-ZCG-49)、东小寨住宅地块(YT-06-ZCG-B01)、东小寨商业 DK1 (YT-06-ZCG-B02)、东小寨商业 DK2 (YT-06-ZCG-B03)、东小寨商业 DK3 (YT-06-ZCG-B04), 共 9.284623 公顷,其中东小寨安置地块 (GX-09-ZCG-49)为异地安置地块,其他 4 个地块作为商业、住宅开发用地重新供应。预计债券存续期内能够实现收入达到 105625.67 万元,本息偿还有充分保障。			
	一级指标	二级指标	指标内容	指标值
	产出指标	数量指标	收购商业用地（公顷）	4.967319
			收购住宅土地（公顷）	4.317304
			拟供应商业用地（公顷）	4.967319
			拟供应住宅用地（公顷）	4.317304
		质量指标	收购土地是否可重新供应	是
			债券资金使用合规率（%）	100%
		时效指标	项目完成时间	2026 年 12 月
			是否按规定及时、规范披露信息	100%
			是否及时足额还本付息	100%
	效益指标	社会效益	指标 1：带动就业人口	>500 人
			指标 2：利好人口	>20000 人
		经济效益	债券存续期内项目收入（万元）	≥105625.67

七、债券发行方案

7.1 发行依据

1、发行主体资格

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

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

2、地方政府债务限额管理

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

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条规定，财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。

《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）规定，各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排，

包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

3、地方政府债务预算管理

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

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

新增政府债券收支安排和预算调整方案，按照省政府批准的省级预算调整方案执行。

4、建立地方政府债务应急处置机制

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

按照国务院办公厅印发的《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）第7.1点规定，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

为了加强政府债务管理，2016年陕西省发布了《陕西省人民政府关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办

〔2016〕172号）文件，建立陕西省政府债务应急处置机制，提前防范财政金融风险。

7.2 发行场所

通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。

7.3 品种和数量

2025年东小寨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41000.00万元。

7.4 时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

7.5 上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

7.6 兑付安排

利息按年支付一次，本金到期一次性偿还。

7.7 发行费

2025年债券发行手续费为承销面值的0.5%，发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，由市、县财政部门通过政府性基金预算安排支付。

7.8 招投标

1、招标方式

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

2、标位限定

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

3、参与机构

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

招标系统

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

7.9 分销

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

7.10 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。

八、信息披露计划

按照《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府
专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）规定，分类发行专项
债券的地方政府应当及时披露专项债券及其项目信息。财政部门应当
在门户网站等及时披露专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融

资平衡方案、专项债券规模和期限、发行计划安排、还本付息等信息。行业主管部门和项目单位应当及时披露项目进度、专项债券资金使用情况等信息。按此规定，本次专项债券信息披露文件通过陕西省财政厅官方网站（<http://czt.shaanxi.gov.cn/>）及中国债券信息网-中央结算公司官方网站（<http://www.chinabond.com.cn/>）详细披露，披露时间及文件内容具体如下：

8.1 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。

8.2 每期债券发行结束当日披露

发行结果公告。

8.3 每期债券每个付息日五个工作日之前披露

付息公告。

8.4 每期债券兑付日五个工作日之前披露

还本付息公告。

8.5 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 年东小寨片区综合开发土地收储项目专项债券计划项目”跟踪评级报告。

8.6 每期债券存续期内随时披露内容

可能影响到“2025 年东小寨片区综合开发土地收储项目专项债券计划项目”按期足额兑付的重大事项随时披露