

2025 年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造 土地收储项目专项债券实施方案

实施单位：西安市自然资源和规划局临潼分局土地储备中心

主管部门：西安市自然资源和规划局临潼分局

财政部门：西安市临潼区财政局

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
1.5 收储计划	2
1.6 项目总投资	6
1.7 主管部门责任	6
二、项目经济社会效益	7
2.1 社会效益	7
2.2 经济效益	8
三、项目实施绩效目标及指标	9
四、项目投资估算及资金筹措方案	11
4.1 项目投资估算	11
4.2 项目总投资	15
4.3 资金投资计划	18
4.4 资金筹措方案	19
五、项目预期收益、成本及融资平衡情况	21
5.1 现金流入	21
5.2 现金流出	23
5.3 资金平衡分析	25
5.4 结论	25
六、项目风险分析	26
6.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	26
6.2 影响项目收益的风险及控制措施	26
6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	27
七、事前绩效评估报告	27
7.1 评估对象	27
7.2 评估方式和方法	28
7.3 评估内容与结论	30
7.4 相关建议	37
7.5 其他需要说明的问题	37
八、债券发行计划	38
8.1 发行依据	38

8.2 发行计划	39
8.3 发行场所	40
8.4 品种和数量	40
8.5 时间安排	40
8.6 上市安排	40
8.7 兑付安排	40
8.8 发行费	40
8.9 招投标	41
8.10 分销	41
8.11 发行款缴纳	41

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目。

1.2 项目单位

西安市自然资源和规划局临潼分局土地储备中心。西安市自然资源和规划局临潼分局土地储备中心是西安市自然资源和规划局临潼分局的直属单位。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。

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

本次收储地块位于临渭经济协作区。临渭经济协作区经西安市临潼区人民政府办公室批准设立，批准面积 10 平方公里，主导产业为高新技术产业、装备制造业，是陕西省实施西渭融合发展战略的主阵

地，可实现渭南高新区产业聚集辐射、城市基础设施完善与临潼零口地区土地、水利等之间的优势互补。

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 29.480318 公顷（442.2048 亩）。3 地块，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。具体情况如下表：

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	收储面积		拟发债金额(万元)
					公顷	亩	
1	2025 年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目	中国中铁通用设备制造项目	6101152025R000577	西安市临潼区朝阳大街与创业大道西北角	10.577418	158.6613	2655
2		德国新型金属结构 TSP 研发设计制造基地项目	6101152025R000594	西安市临潼区朝阳大街与创业大道东北角	7.606587	114.0988	1909
3		中能海铁食品产业项目	6101152025R000636	西安市临潼区朝阳大街与创业大道东南角	11.296313	169.4447	2836
合计	/	/	/	/	29.480318	442.2048	7400

1.5 收储计划

1.5.1 土地权属情况

（1）6101152025R000577：原为零口街道办事处王庙村、北潘村集体农用地，2018 年 7 月 16 日经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批〔2018〕496 号批准，转依法转用征收为国有建设用地。

（2）6101152025R000594、6101152025R000636：原为零口街道办事处大寨村、王庙村集体农用地，2019 年 11 月 26 日经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批〔2019〕955 号批准，转依法转用征

收为国有建设用地。

1.5.2 现状用途

本项目现状主要为集体农用地，地面有部分树木、青苗及其他附着物。

1.5.3 合规情况

该项目位于城镇开发边界内，符合《临潼区国土空间总体规划（2021-2035 年）》（报审稿）相关要求。

该项目规划用地性质等主要规划指标符合《西安市临潼区国土空间详细规划》（报审稿）相关管控要求。

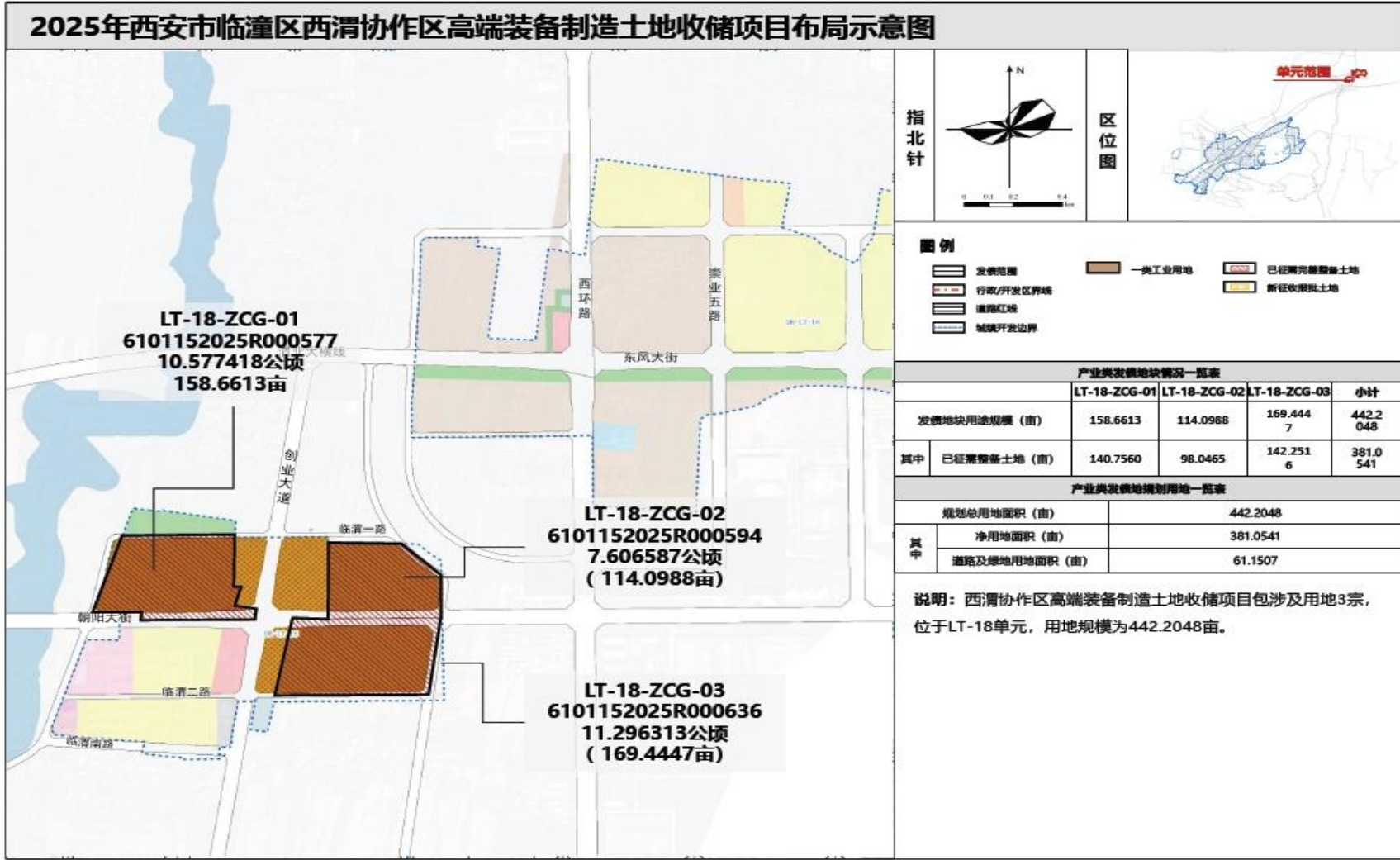


图 1 2025 年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储专项债项目布局示意图

指北针

区位图

图例

- 发债范围
- 区块界线
- 工业用地
- 代征道路
- 实施项目范围

LT-18-ZCG-01地块情况一览表

所属行政区、开发区（管理主体）		临潼区		
基本情况	所属区块	产业用地		
	项目类型	工业用地		
	地块标识码	6101152025R000577	发债	
	用地性质	6101152025R000946	不发债	
	总用地面积（亩）	140.7560	发债	
	其中	净用地面积（亩）	140.7560	发债
	代征道路面积（亩）	17.9053	发债	
	净用地面积（亩）	27.5609	不发债	
土地状态	已征缴储备土地（亩）	140.7560		
	新征收报批土地（亩）	27.5609		

LT-18-ZCG-02地块情况一览表

所属行政区、开发区（管理主体）		临潼区		
基本情况	所属区块	产业用地		
	项目类型	工业用地		
	地块标识码	6101152025R000594	发债	
	用地性质	6101152025R000920	不发债	
	总用地面积（亩）	114.0988	发债	
	其中	净用地面积（亩）	98.0465	发债
	代征道路面积（亩）	16.0523	发债	
	净用地面积（亩）	55.3699	不发债	
土地状态	已征缴储备土地（亩）	98.0465		
	新征收报批土地（亩）	55.3699		

LT-18-ZCG-03地块情况一览表

所属行政区、开发区（管理主体）		临潼区		
基本情况	所属区块	产业用地		
	项目类型	工业用地		
	地块标识码	6101152025R000636	发债	
	用地性质	6101152025R000937	不发债	
	总用地面积（亩）	169.4447	发债	
	其中	净用地面积（亩）	142.2516	发债
	代征道路面积（亩）	27.1931	发债	
	净用地面积（亩）	21.1246	不发债	
土地状态	已征缴储备土地（亩）	142.2516		
	新征收报批土地（亩）	21.1246		

5

1.5.4 收储计划用途及对应面积

按照西安市 2025 年度储备计划要求，该项目产业功能为先进制造业，计划收储面积为 29.480318 公顷（442.2048 亩）。

表 2 地块计划用途及面积情况表

序号	地块编号	地块面积/公顷	地块面积/亩	土地用途	供应时间/年
1	LT-18-ZCG-01	10.577418	158.6613	工业	2025 年
2	LT-18-ZCG-02	7.606587	114.0988	工业	2025 年
3	LT-18-ZCG-03	11.296313	169.4447	工业	2025 年
合计	/	29.480318	442.2048	/	/

1.5.5 抵质押、查封情况

2025 年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目涉及地块均不存在抵质押、查封等情况。

1.6 项目总投资

本项目收储成本 9945.99 万元，包括土地征收、补偿、整理、前期费用等，其中土地补偿费 2232.69 万元，地面附着物补偿费 1355.74 万元，耕地占用税 1016.47 万元，新征地农民养老保险基金 1601.11 万元，耕地开垦费 884.41 万元，土地开发费 1768.82 万元，其他支出 1086.75 万元。土地专项债利息 1110 万元。

1.7 主管部门责任

1.7.1 西安市临潼区财政局责任：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。

1.7.2 西安市自然资源和规划局、西安市自然资源和规划局临潼分局责任：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。

1.7.3 临潼区人民政府责任：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

2025年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目以承载先进制造业为目标，全力发展先进装备制造，大力培育发展工业互联网和数字化制造技术。该区域环境条件较优，道路通达度较高，对外交通便捷，区域内工业用地有较高增值潜力。其社会效益及经济效益如下。

2.1 社会效益

2.1.1 促进区域经济动力，经济带动效应

吸引投资，促进区域经济发展，增加地方财政收入，更多资金投入公共服务。

2.1.2 创造就业与技术提升

短期就业机会：土地征收、拆迁、平整等环节直接提供建筑、运输等岗位。长期稳定就业：土地开发后引入先进制造业，带动工业产业发展、促进技能培训需求。

2.2 经济效益

2.2.1 拉动区域经济增长

本项目通过企业产值、税收等直接推动区域经济发展，并带动关联产业协同发展，形成产业集群效应。

2.2.2 优化产业结构

吸引高新技术企业或制造业入驻，推动临潼区从传统农业向工业、服务业多元化转型。促进产业升级，例如从低端加工向高附加值制造转变。

2.2.3 增加财政收入

企业税收（如增值税、企业所得税）充实地方政府财政，用于公共投资和社会福利。

本项目通过土地专项债资金可以极大推动土地从收储到出让的周期、加快土地资源进入市场流转的速度，进一步促进临潼工业发展，为相关产业发展注入活力，增加西安市及临潼区财政收入，为区域经济注入活力，促进经济的良性循环。

三、项目实施绩效目标及指标

3.1 项目事前绩效评估情况

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）的文件要求，开展事前绩效评估工作。

本项目事前绩效评估主要从项目实施的必要性、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，绩效目标合理性等七个方面进行分析与论证，并提出相关建议。经过综合评判，项目符合专项债发行政策要求，技术方案可行，绩效目标清晰可衡量，偿债计划有效，事前绩效评估自评为98分，项目总体评估结论为“予以支持”。

3.2 绩效目标的设定

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年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目”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，本项目事前绩效评估财政打分为 98 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，本项目的绩效指标详见下表。

专项债券项目绩效目标表

项目名称		2025 年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目				
主管部门及其编码		西安市自然资源和规划局临潼分局				
项目实施单位	西安市自然资源和规划局 临潼分局土地储备中心		项目负责人		联系电话	
项目资金 （万元）	资金总额：11055.99					
	一、债券资金：7400.00					
	二、其他资金：2545.99					
	三、专项债券利息：1110					
项目周期	项目建设期：2025 年-2025 年					
	项目运营期：2026 年-2030 年					
	开工时间：2025 年 4 月			预计竣工时间：2025 年 12 月		
总体目标	总目标			年度目标（2025 年-2025 年）		
	目标 1	完成土地收储		2025 年	完成土地收储	
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	规模指标	土地收储面积（亩）		≥ 442.2048
		质量指标	资金使用合规性	债券资金使用合格率（%）		100
			工程质量	工程验收合格率（%）		100
		时效指标	资金使用时效	债券发行后年度使用率（%）		100
			债券监管时效	是否按规定及时、规范披露信息		是
			本息偿还计划执行情况	是否及时足额还本付息		是
		成本指标	建设成本	总投资偏离度（±%）		≤10
	效益指标	经济效益指标	项目运营收入	实际收入与预估收入偏离度（±%）		≤10
			项目净收益	期末现金余额与预估偏离度（±%）		≤10
		社会效益指标	带动就业	带动就业人数（人）		≥300
		生态效益	碳减排	碳排放指标达标率（%）		100

		指标			
		可持续影响指标	项目服务期限	可持续服务年限（年）	≥50
	满意度指标	服务对象满意度	社会公众满意度	社会公众满意度（%）	≥95

四、项目投资估算及资金筹措方案

4.1 项目投资估算

4.1.1 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。

4.2 项目总投资

本项目总投资主要为收储成本及利息，其中收储成本 9945.99 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 2545.99 万元，发行政府专项债券 7400 万元。土地专项债利息 1110 万元。

4.2.1 项目收储成本预测

本项目土地收储成本包括土地补偿费、地面附着物补偿费、耕地开垦费、耕地占用税、新征地农民养老保险基金、土地开发费、其他费用等，具体如下。

（1）土地补偿费：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临潼区，本次测算中，依据临潼区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。根据估价人员调查了解，区域内土地征收时实际土地补偿费与该区片价相当，故确定本项目的土地补偿费 50490 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 2232.69 万元；

（2）地面附着物补偿费：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耕地、园地和设施农用地。根据估价师调查了解，确定青苗及地上附着物补偿费为 30000 元/亩，补偿费用总计 1355.74 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，临潼区耕地占用税按 34 元/平方米征收，耕地占用税实际支付费用为 1016.47 万元；

新征地农民养老保险基金：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。本项目位于临潼区，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。新征地农民养老保险基金实际支付费用为 1601.11 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），关中地区耕地开垦费为 32 元/平方米，耕地开垦费实际支付费用为 884.41 万元；

综上确定相关税费 3501.99 万元。

（4）土地开发费：土地开发费按该区域平均土地开发程度下需投入的各项客观费用计算，根据区域配套情况，土地开发费为 1768.82 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 1086.75 万元计。

据此，本项目实施中拟定：对于土地补偿费、地面附着物补偿费、

耕地开垦费、耕地占用税、新征地农民养老保险基金、地籍调查、征地报批规费、文物勘探发掘费及其他费用支出 2025 年投入完成。

综上，本项目实施发生各类土地支出如下表：

表 3 土地储备支出预测表

项目		已支付金额 (万元)	待支付金额 (万元)	总计支出 金额
土地补偿费		0	2232.69	2232.69
地面附着物补偿费		0	1355.74	1355.74
税费	耕地占用税	1016.47	0	1016.47
	新征地农民养老保险基金	495.11	1106	1601.11
	耕地开垦费	884.41	0	884.41
土地开发费		0	1768.82	1768.82
其他支出		150	936.75	1086.75
合计		2545.99	7400	9945.99

根据以上，项目储备成本为 9945.99 万元。

4.2.2 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 年期土地专项债券利息 1110 万元。

4.3 资金投资计划

4.3.1 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。

4.3.2 资金投资进度安排

项目土地补偿、整理、税费等部分费用已于 2025 年以前发生，费用为 2545.99 万元；剩余费用计划于 2025 完成，即 7400 万元。

4.4 资金筹措方案

4.4.1 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 ≥ 1.1 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：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。

（6）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。

4.4.2 项目投资额、自有资金到位情况

根据前文，项目总投资 11055.99 万元，其中：

前期到位资金 2545.99 万元；

计划发行 5 年期专项债券 7400 万元；

土地专项债券利息 1110 万元，土地出让前由财政资金支付，土地出让后由土地出让收入支付。

表 4 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	土地专项债券利息	总投资金额
2025 年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目	7400	2545.99	1110	11055.99

五、项目预期收益、成本及融资平衡情况

5.1 现金流入

现金流入主要为土地出让收入。本项目土地用途规划为工业用地，预估 2025 年完成所有地块出让，净用地面积 381.0541 亩，预计土地

出让收入约为 12193.73 万元。

工业用地的主要因素包括交通条件、基础设施配套等条件。自 2021 年以来，该区域工业市场比较活跃，以出让方式成交的工业用地案例较多，具体如下表所示：

表 5 周边地区工业用地成交案例表

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	I-03-03	挂牌	锦华大道与兴业四路十字东北区域	工业用地	1	366.92	24.46	2023/5/18	日丰企业（陕西）有限公司
2	F-05-02	挂牌	高新北区凤鸣街与创业路十字西北角	工业用地	1	507.24	33.82	2023/10/23	中央储备粮渭南高田直属库有限公司
3	K-04-05 A	挂牌	高新区兴业路与凤泽街十字东南角	工业用地	1	374.24	24.95	2023/10/26	陕西康铖智汇装备制造有限公司
4	/	挂牌	富辰五路以南，富辰六路以北，频山大道以东，庶丰路以西	工业用地	1	452.94	30.17	2025/3/7	渭南汝爱香珠宝有限公司

根据上表，项目所在区域及同一供需圈内工业用地价格较为稳定，本报告结合该区域目前城市规划及工业用地实际市场状况推算该区域工业用地现时地价为 32 万元/亩，各地块出让收益估算结果详见下文：

表 6 项目出让收入流入情况

序号	地块编号	地块面积 (亩)	土地用途	容积率	土地收入单价(万元/亩)	土地收入 (万元)	计划供应时间
1	LT-18-ZCG-01	140.7560	工业用地	1	32	4504.19	2025
2	LT-18-ZCG-02	98.0465	工业用地	1	32	3137.49	2025
3	LT-18-ZCG-03	142.2516	工业用地	1	32	4552.05	2025
合计		381.0541	/	/	/	12193.73	/

5.2 现金流出

5.2.1 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〕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。

5.2.2 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：7400 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 7.4 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 7 土地专项债利息支出预测表

（单位：万元）

序号	项目	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
1	偿还债券本息合计	8510	0	222	222	222	222	7622
2	还债券本金	7400	0	0	0	0	0	7400
3	偿还债券利息	1110	0	222	222	222	222	222

5.3 资金平衡分析

根据上述分析，本项目土地出让收入 12193.73 万元，可用于还款的纯收益为 10374.8 万元，土地专项债券金额 7400 万元，专项债券利息 1110 万元，项目收益对债券本息和覆盖倍数为 1.22，项目资金平衡测算如下：

表 8 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	12193.73
2	土地收储成本	7400
3	土地收储专项债券利息	1110
4	土地出让净收益=1-2-3	3683.73
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1 至 5.5 之和）	1818.93
5.1	农业土地开发资金	285.79
5.2	教育资金 = (1-2-3-5.1) *10%	339.79
5.3	农田水利建设资金 = (1-2-3-5.1) *10%	339.79
5.4	保障性住房建设资金 = 1*3%	365.81
5.5	国有土地收益基金 = 1*4%	487.75
6	项目可用于还款的纯收益 = 1-5	10374.8
7	专项债券本息和=2+3	8510
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数 = 6/7	1.22

5.4 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，根据《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财预〔2016〕155号）、《土地储备项目预算管理办法（试行）》（财预〔2019〕89号）等规定，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖率为 1.22，还本付息资金

有充分保障。

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

6.1.1 项目实施风险

风险表现：项目在设计过程中可能因征地拆迁困难、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：加强项目前期的征地拆迁工作协调，制定合理的征地拆迁计划和补偿方案，确保征地拆迁工作顺利进行。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。

6.1.2 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。

6.2 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。

6.3 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。

七、事前绩效评估报告

7.1 评估对象

项目名称：2025 年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目

项目单位：西安市自然资源和规划局临潼分局土地储备中心

主管部门：西安市自然资源和规划局临潼分局

项目支出属性（新增/延续）：新增项目

项目绩效目标：本项目新增土地收储，地块面积 29.480318 公顷（442.2048 亩）。

项目储备总成本：9945.99 万元；

其中，已申请专项债资金：0 元。本次申请专项债资金：7400.00 万元。

项目概况：本项目收储土地总面积为 29.480318 公顷（442.2048 亩）。其中地块 1 原为零口街道办事处王庙村、北潘村集体农用地，

2018年7月16日经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批〔2018〕496号批准，转依法转用征收为国有建设用地；地块2、地块3原为零口街道办事处大寨村、王庙村集体农用地，2019年11月26日经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批〔2019〕955号批准，转依法转用征收为国有建设用地。

项目收储土地位于城镇开发边界内，不占压基本农田、生态保护红线，符合西安市国土空间总体规划管控要求，符合西安市详细规划。

2025年西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目涉及地块均不存在抵质押、查封等情况。

7.2 评估方式和方法

7.2.1 评估程序

（1）明确评估事项。项目实施单位根据《陕西省财政厅关于印发政府专项债券项目事前绩效评估操作指南的通知》的要求，明确对该项目进行事前评估，确定项目评估的依据、内容、目的、任务、时间和要求等事项。

（2）拟定项目事前评估工作方案。评估工作组结合项目事前绩效评估工作要求，拟定《事前绩效评估工作方案》，包括评估对象、内容、方法、时间安排等。

（3）组成评估项目组。评估工作组遴选相关工程专业、财务管理专业和造价专业人员，组成评估项目组，并适时开展项目事前评估业务培训。

（4）调研项目实施单位。评估工作组与项目实施单位沟通，进

一步熟悉项目内容;向项目单位出示项目事前绩效评估资料准备清单,提请项目单位准备项目评估相关资料;提请项目单位填报《政府专项债券项目绩效目标申报表》。

(5) 评估资料研判。评估工作组在收集审核项目资料基础上,通过查阅资料、核实、了解项目具体内容、申报理由和项目实施的具体做法、依据等,与上报资料进行对比,对项目疑点问题进行询问,听取并记录项目实施单位对有关问题的解释和答复。

(6) 组织实施评估。评估工作组会同专业技术人员共同召开评估会议,了解项目基本情况,听取项目单位的情况介绍,进行现场评议。

采取各种方式,多方获取信息。通过咨询专家、查阅资料、网络调查、电话采访、集中座谈等方式,全面了解并收集项目信息。

(7) 汇报绩效评估结论。完成最终评价报告,提出评估结论意见。

7.2.2 评估思路及方法

本次该项目的事前绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性,从以下七个方面进行分析与论证,并提出相关建议:

- (1) 项目实施的必要性、公益性、收益性;
- (2) 项目投资合规性与项目成熟度;
- (3) 项目资金来源和到位可行性;
- (4) 项目收入、成本、收益预测合理性;

- (5) 债券资金需求合理性;
- (6) 项目偿债计划可行性和偿债风险点;
- (7) 绩效目标合理性。

本次事前绩效评估主要采用比较分析、因素分析、成本效益分析法等方法进行论证。

7.2.3 评估方式

本次事前绩效评估遵循全面考虑、重点突出的原则，主要采用资料分析、集中座谈、网络查询、实地核查等评估方式，同时辅之以专家咨询，对项目的必要性、收益性、公益性等方面进行了评估。

7.3 评估内容与结论

7.3.1 项目实施的必要性、公益性、收益性

(1) 项目实施的必要性

首先，随着中国城镇化进程的加快，合理规划和高效利用土地资源成为推动区域协调发展的重要环节。通过土地储备项目的实施，可以有效避免因盲目开发造成的土地资源浪费，确保土地资源按照城市总体规划有序开发，为城市的可持续发展奠定基础。

其次，从经济发展的角度来看，土地储备项目是实现地方财政收入增长的有效途径之一。通过合理的土地出让和前期开发，不仅可以增加政府的直接财政收入，还能吸引更多的投资进入，刺激相关产业的发展，促进区域经济的繁荣。特别是在当前经济形势下，通过专项债券资金的支持进行土地储备，能够在不增加地方政府隐性债务的前提下，为保障性住房和公共配套设施建设提供必要的资金支持，对改

善民生具有重要意义。

综上所述，项目的建设是十分必要的。

（2）项目实施的公益性

首先，土地储备项目的实施有助于大幅提升社区服务设施水平。在土地重新供应前，地方政府会积极改善市政基础设施和社区服务设施等公共配套服务设施的水平。这不仅提升了土地的价值，也为居民提供了更高质量的生活环境。例如，通过增加教育、医疗资源的配置，可以满足区域内居民对于优质教育资源和医疗服务的需求，提高居民的生活满意度和社会和谐度。

其次，该项目对促进社会公平有着重要作用。通过合理规划和分配土地资源，确保各类住房尤其是保障性住房的建设得以推进，为低收入群体提供更多的居住选择，缩小贫富差距，实现住有所居的社会目标。同时，土地储备也有助于平衡不同区域间的发展差异，通过优先开发落后地区，带动这些区域的经济发展，促进整个地区的均衡发展。

最后，在推动区域经济均衡发展的过程中，土地储备项目能够吸引更多的社会资本参与城市建设和公共服务领域，形成多元化的投资格局。这种模式不仅可以减轻政府财政压力，还能激发市场活力，创造更多就业机会，特别是为当地居民提供稳定的就业岗位，增强民众的获得感和幸福感。综上所述，本项目在增进民生福祉、促进社会公平及区域协调发展等方面展现出重要的公益性价值。

（3）项目实施的收益性

首先，通过系统的土地储备和前期开发，能够显著提升土地的价值。政府通过对闲置或低效利用的土地进行整理、规划和基础设施建设，使其达到可出让的标准，这一过程往往伴随着土地价值的大幅提升。当这些经过优化的土地进入市场时，不仅能以更高的价格出让，还能吸引高质量的投资项目，进一步推动土地及其周边地区的经济活力。

此外，该项目有助于刺激区域经济的整体发展。一方面，通过引入优质项目和企业入驻，可以带动上下游产业链的发展，创造更多直接和间接就业机会，提高居民收入水平；另一方面，良好的土地管理和开发策略能够吸引外部投资，加速产业集聚效应，促进地方经济结构优化升级。这种由土地储备引发的经济增长不仅限于短期的经济效益，还具备长期的发展潜力，为实现区域经济的可持续发展奠定坚实基础。综上所述，本项目在提升土地价值、增加财政收入及促进区域经济发展等方面具有明显的收益性特征。

7.3.2 项目建设投资合规性与项目成熟度

（1）项目建设投资的合规性

拟收储地块已获得陕政土批[2018]496号、陕政土批[2019]955号批件。

本项目总投资11055.99万元，项目符合《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)、《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)等政策要求。

（2）项目成熟度

该宗地已获得省政府土地批件，地块正在进行平整工作。本项目前期资料合规、完整，项目进度满足发债要求。

7.3.3 项目资金来源和到位可行性

（1）项目资金来源

本项目总投资 11055.99 万元，其中，已投入资金 2545.99 万元，2025 年拟申请土地储备专项债券资金 7400.00 万元。本次拟发行 7400.00 万元，土地专项债利息 1110 万元，债券期限为 5 年，债券利率按 3% 测算，利息按年支付，到期归还全部债券本金。

（2）项目资金到位可行性

本项目除专项债资金外，其他资金来源为财政资金及土地出让收入，将按照收储进度拨付到位。根据资金承诺，资金可按时到位。

因此项目资金来源、到位有保障。

7.3.4 项目收入、成本、收益预测合理性

（1）项目收入

本项目业务活动现金流入主要为专项收入，来源于新增土地收储后的出让收入。

本项目土地用途规划为工业用地，预估 2025 年完成所有地块出让，净用地面积 381.0541 亩，预计土地出让收入约为 12193.73 万元。

（2）项目成本

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%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〕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。

（3）项目收益预测的合理性

根据以上对项目收入和成本预测数据、方法、依据的评估，项目收益预测依据合理充分，预测方法科学有效，预测结果具有合理性和合规性。

7.3.5 债券资金需求合理性

项目收储总成本9945.99万元，其中财政资金2545.99万元，在项目实施过程中逐步到位，项目资金缺口7400.00万元，因此需申请专项债券资金。

项目债券资金预计发债时点与实施进度相符，发债额度符合实际资金需求。

7.3.6 项目偿债计划可行性和偿债风险点

（1）项目偿债计划的可行性

本项目通过发行债券为项目总投资的74.4%，符合投资需求，债务利率按照3%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2025年发5年期专项债券7400.00万元，本金到期后一次性偿还，债券本息为8510.00万元。

债券存续期内，项目运营后年度累计净现金流量大于0，项目产

生的净现金流入能使用于还本付息的资金稳定性得到保障。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倍数为 1.22 倍，还本付息资金有充分保障。

该项目偿债能力较好、偿债计划具备可行性。

（2）项目偿债风险

首先，国家或地方政策法规的调整对土地出让收益有着直接影响。例如，房地产调控政策可能会抑制市场需求，导致土地出让速度放缓或价格下降，从而影响到项目的现金流收入。这种情况下，专项债券的本息按时偿付可能面临压力。

其次，市场环境的变化也是不可忽视的风险因素。经济周期波动、金融市场不稳定以及房地产市场的供需变化都会对土地价值和出让时机产生影响。特别是在经济下行期，开发商的投资意愿降低，可能导致土地出让困难，进而影响项目的资金回笼。为了应对这种情况，需要建立灵活的市场响应机制，根据市场动态及时调整土地出让策略。

再者，项目自身的施工进度与正常运营状况同样关系到偿债能力。如果项目实施过程中出现延误或成本超支，将直接导致收益减少，增加偿债难度。确保项目按计划推进，并严格控制成本是降低此类风险的关键措施。此外，还需建立健全的风险预警机制，提前识别并评估潜在风险，制定相应的应急预案，以便在遇到不利情况时迅速采取行动，保障偿债资金链的安全稳定。通过上述风险管理措施的有效执行，可以最大限度地降低偿债风险，确保专项债券本息的按时足额偿付。

7.3.7 绩效目标合理性

绩效目标的设置主要围绕对项目技术指标的完成度、工程质量和成本的把控、按时偿还债券本息、带动当地经济发展，反映了专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本,考虑了经济效益、社会效益、可持续影响、服务对象满意度等。目标设定与当地实际情况相匹配，绩效指标明确、可量化、可衡量、可考核。

7.3.8 其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

7.3.9 总体结论

经评审，评估得分 98 分，请予以支持。

7.4 相关建议

在专项债券存续期内，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项目的财务成本产生一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。为控制项目融资平衡风险，建议合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目的资金获取能力做好债券的期限匹配、还款计划和资金准备。进一步加强项目资金的绩效管理，充分盘活存量资金，用资金使用效益的收益对冲利率波动损失，以保证切实提高财政资金使用效益。

7.5 其他需要说明的问题

本报告是评价机构根据项目实施单位所提供的资料进行全面分析与评估，在咨询了各专业专家意见的基础上综合形成。本报告的结论与意见是参考性的，仅供财政部门审核专项债券项目申报时使用，不做其他用途。

八、债券发行计划

8.1 发行依据

8.1.1 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。

8.1.2 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委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。

8.1.3 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。

8.1.4 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8.1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。

8.2 发行计划

西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目 2025 年申

请发行 5 年期专项债券 0.74 亿元，以年利率 3% 预计每年利息支出。
债券发行计划见下表。

表 9 西安市临潼区西渭协作区高端装备制造土地收储项目发行计划
(单位: 亿元)

发行年份	发行额度	发行期限
2025 年	0.74	5

8.3 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。

8.4 品种和数量

西安市临潼区西渭协作区高端装备制造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付息债，债券发行总额 0.74 亿元，发行面值 100 元，其中 5 年期计划发行面值总额 0.74 亿元。

8.5 时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

8.6 上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

8.7 兑付安排

利息按年支付，本金到期一次性偿还。

8.8 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。

8.9 招投标

8.9.1 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。

8.9.2 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。

8.9.3 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。

8.9.4 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。

8.10 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。

8.11 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。