

2025 年西安市(本级)崇皇军庄轨道交通站场一 体土地收储项目专项债券实施方案

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 收储规模	1
1.5 收储计划	3
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、项目投资估算及资金筹措方案	8
(一) 项目投资估算	9
3.1 编制依据及原则	9
3.2 项目总投资	13
3.3 资金投资计划	14
(二) 资金筹措方案	14
3.4 资金筹措原则	14
3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	16
3.6 债券发行计划	17
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	21
4.1 现金流入	21
4.2 现金流出	21
4.3 资金平衡分析	24
4.4 结论	25
五、项目风险分析	25
5.1 影响项目收储进度的风险及控制措施	25
5.2 影响项目收益的风险及控制措施	26
5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	26
六、信息披露计划	27
6.1 每期债券发行日五个工作日之前披露	27
6.2 每期债券发行结束当日披露	27
6.3 每期债券每个付息日五个工作日之前披露	27
6.4 每期债券兑付日五个工作日之前披露	27
6.5 每期债券存续期内定期披露内容	27
6.6 每期债券存续期内随时披露内容	28
七、事前绩效评估	28
7.1 评估对象	28
7.2 评估方式和方法	29
7.3 评估内容与结论	30
7.4 相关建议	34
7.5 其他需要说明的问题	34

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目。

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 收储规模

1.4.1 项目情况

军庄轨道交通站场一体，是以建成的西安轨道交通地铁 10 号线站点为核心，通过空间整合、功能复合和交通衔接，实现高陵工业片

区城市与交通协同发展的规划理念。打造高效、集约、可持续的城市空间，提升城市活力与居民生活质量。

1.4.2 项目所在区域情况

该项目位于高陵区。高陵区,属西安市管辖,地处关中平原腹地,泾、渭河交汇区域。东迄临潼区,南界灞桥、未央两区,西和泾阳县、渭城区相邻,北与三原县、阎良区毗连,总面积 294 平方千米。高陵区是西安北跨渭河发展的第一承载地,积极承接西安主城区疏解的高端城市功能,打造渭北新城;是渭北先进制造业的重要增长极,是阎良区、临潼区(渭北片区)、秦汉新城、泾河新城、空港新城五大功能片区的支点。境内包茂、京昆高速公路和 210 国道纵贯南北,西咸北环线(高速)和 310 国道连通东西,西安至延安、侯马铁路穿境而过,设有泾河火车站,地铁 10 号线的建成也对外进一步拉近了与西安市市区的距离,对内交通便捷程度大大提升。

1.4.3 项目规划、收储情况

项目拟收储地块面积为 110.6845 亩,均处于区域土地利用总体规划允许建设区。项目用地性质包含住宅用地,目前该项目为待收储状态。具体如下表:

表 1 地块情况一览表

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(本级)崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目	崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目	6101172025R000055	高陵区泾河工业园桑军大道东侧	7.378964	110.6845	18000

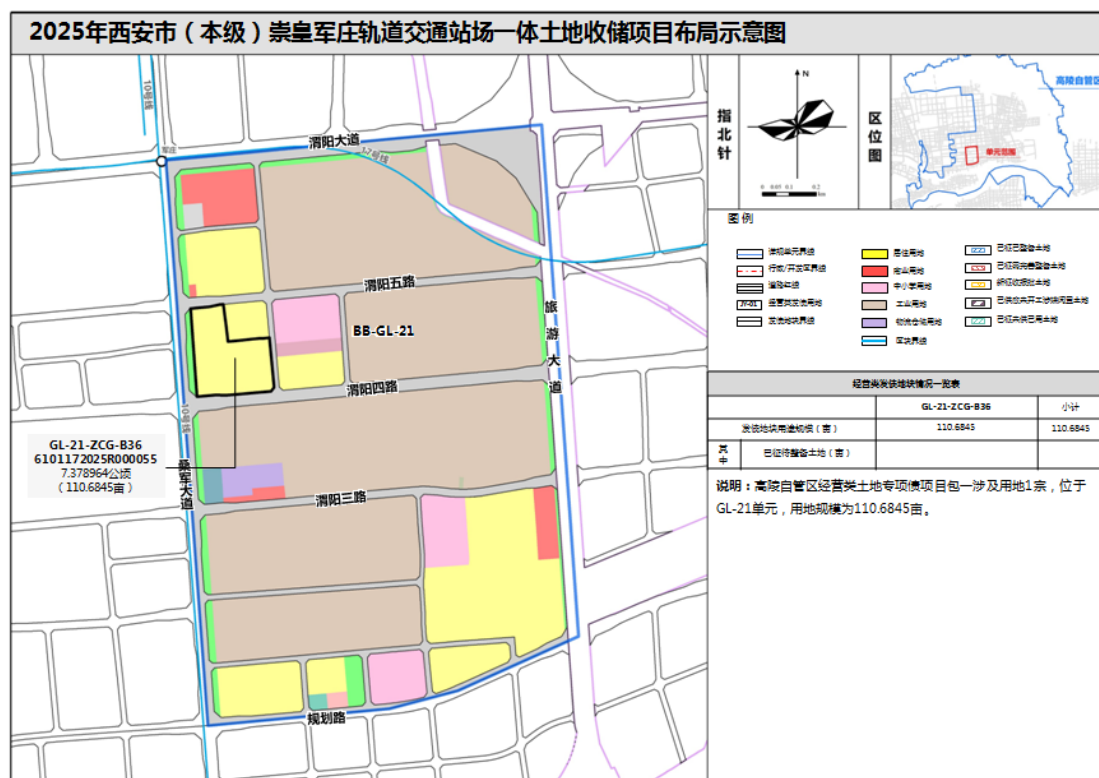


图 1 崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目布局示意图

1.5 收储计划

2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目为新增土地储备项目。项目实施单位为西安市土地储备交易中心，已纳入全国土地储备机构名录。

编号为“GL-21-ZCG-B36”的项目位于高陵区泾河工业园桑军大道东侧，土地面积 110.6845 亩（折合 7.378964 公顷），为高陵区新增储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 7.378964 公顷。



图 2 崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目分地块示意图

1.5.1 土地权属情况

该项目原为西安鸿博汽车零部件加工有限公司使用的国有出让建设用地，土地用途为工业用地。

1.5.2 现状用途

本项目现状用途主要为工业用地，具体如下：

表 2 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	崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目	6101172025 R000055	工业用地



图 3 拟收储地块范围示意图

项目地块地上现状主要为空地，有少部分工业厂房未拆迁。地块现状照片如下：





图 4 项目地块现状照片

1.5.3 收储计划用途及对应面积

收储后用途为住宅用地，计划收储面积为 110.6845 亩，规划经营性用地面积约 110.6845 亩。

表 3 地块计划用途及面积情况表

序号	地块编号	地块面积/亩	土地用途	供应时间/年
1	GL-21-ZCG-B36	110.6845	居住	2026 年

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 21328 万元，其中收储成本共计 18628 万元，包括土地收回、补偿、整理、前期费用等；发债利息为 2700 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）高陵区人民政府责任：组织土地征收、收回等具体工作，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

（1）推动城市化进程：项目位于西安市高陵区，处于“北跨”战略的核心承载区，项目规划高品质住宅，为城市发展提供土地，促进人口向城市聚集、优化城市空间布局，提高城市化水平，推动城乡一体化发展，带动区域经济发展。

（2）提升城市形象和竞争力：有助于打造现代化的城市环境，提升城市的整体形象和品位，增强城市的吸引力和竞争力，促进区域的可持续发展。

（3）稳定市场预期，带动社会就业发展

政府主导的回收行动向市场传递积极信号，减少土地价格波动和投资不确定性，政府也可以通过收购储备调节土地供应节奏，平抑地价波动，防止房地产用地市场过热，促进市场健康发展。同时，土地再开发将带动房地产、建筑、建材等产业链发展，创造大量就业岗位，缓解地方就业压力。

2.2 经济效益

（1）增加政府土地收益，为经济建设聚集资金

政府进行土地储备有利于盘活土地资产，增加政府土地收益，为经济建设聚集资金。通过土地收购储备，可以将分散的有限土地，进行集中管理，按城市功能的要求进行连片开发建设，以提高城镇建设的品味。相比征收农村集体土地，存量用地收购往往成本更低、矛盾更少、程序更便捷，可降低政府对区域投入的开发成本。其次，政府通过收购—整理—出让流程，可获取土地增值收益，进一步反哺公共财政，达到平衡政府财政与土地收益的目的。

（2）加强政府调控，实现土地保值增价

有效地杜绝土地非法炒卖现象的发生，能实现土地的保值增价，以招拍挂的方式进行土地出让，既能实现土地资源的优化配置，也给政府带来了可观的经济收益，从根本上防止了暗箱作和私下交易，抑制腐败现象的发生，使国土资源保值增值从源头上抑制国土资源的流失和腐败现象的发生。

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

①一般法律法规依据

《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）。

②专项债券管理政策依据

《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）；

《财政部关于印发<地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)>的通知》（财预〔2017〕62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财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）。

③土地储备政策依据

《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）；

《西安市土地储备条例》（2022 年陕西省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议修订）；

《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）；

④计提政策依据

《关于规定因有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕

100 号)；

《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）；

《财政部国土资源部关于印发<用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法>的通知》（财综〔2004〕49号）；

《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）；

《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）；

《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）；

《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）。

⑤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）。

（2）编制原则

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 21328 万元，资金筹措渠道来源于财政资金和债券融资，其中财政资金 628 万元，发行政府专项债券 18000 万元，债券利息为 2700 万元。

本次总投资具体明细如下：

表 4 总投资明细表

序号	分项明细	小计
一	国有土地成本小计	18628
1	国有土地收购费	16320
2	地上建筑物、构筑物及附着物补偿费	2180
2	土地前期开发整理费	128
二	债券利息	2700
总计		21328

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

项目土地补偿、整理等费用计划于 2025 年完成 10628 万元；2026 年完成 8000 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）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

根据前文，项目总投资 21328 万元，其中：到位自有资金额为 628 万元，目前资金需求为 18000 万元，债券利息为 2700 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	自有资金投入	债券利息	总投资金额
2025 年西安市（本级） 崇皇军庄轨道交通站 场一体土地收储项目	18000	628	2700	21328

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。

（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

2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目计划发行专项债券 18000 万元，分两年发行，其中计划 2025 年发行 10000 万元，2026 年计划发行 8000 万元，确定发行期限为 5 年期。以年利率 3% 预计每年利息支出。债券发行计划见下表。

表 5 2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目债券发行计划
(单位：万元)

发行年份	发行额度	发行期限
2025 年	10000	5 年
2026 年	8000	5 年
合计	18000	/

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

2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通站场一体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 10000 万元，发行面值 100 元。2026 年发行 5 年期记账式固定利率付息债，债券发行总额 8000 万元，发行面值 100 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

现金流入主要为土地出让收入。本项目位于高陵区泾河工业园桑军大道东侧，规划主要为住宅用地，容积率为 2.8。近两年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为 550 万元/亩。结合当前房地产市场发展趋势，采取审慎原则，本项目用地出让单价保守按 520 万元/亩进行测算，预计土地出让收入约为 57556 万元。

出让收入估算结果详见下文：

表 6 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	土地单价 (万元/亩)	土地收入 (万元)	计划供应时 间
1	GL-21-ZCG -B36	110.6845	住宅	2.8	520	57556	2026 年

4.2 现金流出

4.2.1 政策性计提

包括：农业土地开发资金、教育资金、农田水利建设基金、保障

房建设资金、国有土地收益基金等。具体如下：

（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）《财政部国土资源部关于印发〈用于农业土地开发的土地出让金收入管理办法〉的通知》（财综〔2004〕49号），农业土地开发资金来源于各省、自治区、直辖市及计划单列市、市(地、州、盟)、县(市、旗)从土地出让金中按规定比例划出的专账管理的资金。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%，本次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。

（2）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），按照当年缴入国库招标采购、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从国库支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、支付破产或改制企业职工安置支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，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。

（3）农田水利建设基金

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），按照当年缴入国库招标，

拍卖、挂牌和协议出让国有土地使用权取得的土地出让收入，扣除当年从国库支付的征地和拆迁补偿支出、土地开发支出、计提农业土地开发资金支出、补助被征地农民社会保障支出、支付破产或改制企业职工安置支出、支付土地出让业务费、缴纳新增建设用地土地有偿使用费等相关支出项目后，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。

（4）保障房建设资金

根据财政部住房城乡部《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），结合西安市实际，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。

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）：债券本金偿还。

a.专项债本金：18000 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 18 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 年期债券一般为每半年支付利息。本项目债券利息支出如下表所示：

表 7 债券利息支出预测表

单位：万元

序号	项目	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年
/	偿还债券本息合计	20700	0	300	540	540	540	10540	8240
1	偿还债券本金	18000	0	0	0	0	0	10000	8000
2	偿还债券利息	2700	0	300	540	540	540	540	240

4.3 资金平衡分析

根据上述分析，本项目土地出让收入 57556 万元，可用于还款的纯收益为 46089.47 万元，土地专项债券金额 18000 万元，专项债券利息 2700 万元，项目收益对债券本息和覆盖倍数为 2.23，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	57556
2	土地收储成本	18000
3	土地收储专项债券利息	2700
4	土地出让净收益=1-2-3	36856
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1 至 5.6 之和）	11466.53
5.1	农业土地开发资金	83.01
5.2	教育资金 = (1-2-3-5.1) *10%	3677.3
5.3	农田水利建设资金 = (1-2-3-5.1) *10%	3677.3
5.4	保障性住房建设资金 = 1*3%	1726.68
5.5	国有土地收益基金 = 1*4%	2302.24
6	项目可用于还款的纯收益 = 1-5	46089.47
7	专项债券本息和=2+3	20700
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数 = 6/7	2.23

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 2.23 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。

六、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：

6.1 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。

6.2 每期债券发行结束当日披露

发行结果公告。

6.3 每期债券每个付息日五个工作日之前披露

付息公告。

6.4 每期债券兑付日五个工作日之前披露

还本付息公告。

6.5 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) 项目收储最新情况说明。

(3) “项目专项债券”跟踪评级报告。

6.6 每期债券存续期内随时披露内容

可能影响到“西安市（本级）崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目”按期足额兑付的重大事项随时披露。

七、事前绩效评估

7.1 评估对象

项目名称：2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目

项目单位：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

项目支出属性(新增/延续)：新增

(1) 项目绩效目标：项目位于西安市高陵区，处于“北跨”战略的核心承载区，项目规划高品质住宅，为城市发展提供土地，促进人口向城市聚集、优化城市空间布局，提高城市化水平，推动城乡一体化发展，带动区域经济发展。打造现代化的城市环境，提升城市的整体形象和品位，增强城市的吸引力和竞争力，促进区域的可持续发展。本项目目标为按时完成土地收储工作，收储完成率达 100%。规划好土地收储各环节，明确时间节点与工作任务，加强土地征收、拆迁环节管理，积极与被征收方沟通协调，依法依规推进收储工作，确保按计划完成土地储备。

(2) 项目资金构成：项目总投资 21328 万元。项目主要资金来

源及构成为：

- 1) 财政资金 628 万元，占总投资比例 2.94%；
- 2) 计划发行专项债券 18000 万元，占总投资比例 84.4%；
- 3) 发行债券利息为 2700.00 万元，占总投资比例 12.66%。

(3) 项目概况：项目位于高陵区泾河工业园桑军大道东侧。项目规划收储面积 110.6845 亩。

7.2 评估方式和方法

7.2.1 评估程序

项目已于 2025 年组织安排评估工作，由西安市土地储备交易中心组织，联合多部门共同推进本次评估工作。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，由专业咨询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。

7.2.2 评估思路及方法

该项目主要采取成本效益分析法来评估，同时交叉使用比较法，参考省内和省外相同案例，对项目未来可行性和收益情况作出合理预测评估。

7.2.3 评估方式

该项目主要采取成本效益分析法来评估，同时交叉使用比较法，参考省内和省外相同案例，对项目未来可行性和收益情况作出合理预测评估。

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

高陵区是西安北跨渭河发展的第一承载地，积极承接西安主城区疏解的高端城市功能，打造渭北新城；是渭北先进制造业的重要增长极，是阎良区、临潼区（渭北片区）、秦汉新城、泾河新城、空港新城五大功能片区的支点。境内包茂、京昆高速公路和 210 国道纵贯南北，西咸北环线（高速）和 310 国道连通东西，西安至延安、侯马铁路穿境而过，设有泾河火车站，地铁 10 号线的建成也对外进一步拉近了与西安市市区的距离，对内交通便捷程度大大提升。项目规划高品质住宅，为城市发展提供土地，促进人口向城市聚集、优化城市空间布局，提高城市化水平，推动城乡一体化发展，带动区域经济发展。

该项目总投资金额为 21328 万元，本次申请专项债 18000 万元。项目收入来源主要为土地出让收入。发行债券期内收入共计 57556 万元。项目债券期内主要支出为土地出让成本和政策性专项基金，发行债券期内支出合计 32166.53 万元。经计算，该项目债券本息覆盖倍数为 2.23 倍，具备一定的收益性。

7.3.2 项目投资合规性与项目成熟度

(1) 项目建设的合规性

项目现状为工业用地，位于西安市高陵区，南邻西部大道桑军大道东侧，项目整体符合相关规划要求。

(2) 项目成熟度

项目前期财政性资金均已到位，经过对项目的前期资料以及各项文件的审核，该项目具备专项债发行的成熟度条件。

7.3.3 项目资金来源和到位可行性

(1) 项目资金来源

该项目总资金金额为 21328 万元，资金筹措来源以地方政府专项债为主，项目本次共申请专项债资金 18000 万元，约占项目总投资的 84.8%。

(2) 项目资金到位可行性

经过与相关单位沟通审核，财政性资金已全额到位，项目资金筹措符合相关融资要求，后续资金能够及时到位保证项目如期进行。

7.3.4 项目收入、成本、收益预测合理性

(1) 项目收入

参考同类土储项目的收入来源及项目自身的内容,项目收益内容主要是土地出让收入。综上所述，债券期内收入合计 57556 万元。项目收入来源参考了相关案例和政策文件，经过组织论证，收入符合相关条例规定且具备一定的合理性。

(2) 项目成本

在项目债券期内，该项目成本主要为土地出让成本和政策性专项基金。参考外省相关案例，同时结合本项目相关资料做出合理预测，

项目债券期内成本为 32166.53 万元。因此，通过比较多个类似案例的成本支出，经过分析研究，本项目成本预测符合合规性和合理性要求。

（3）项目收益预测的合理性

该项目在债券期预测收入和成本上参考了其他省市类似项目经营情况，同时通过收集分析相关资料、专家会诊和实地考察等方式，对项目收益的合理合规性做出研判。另一方面，该项目在收益预测上还结合外省相关的土储专项债发债情况，根据数据研究分析，该项目的收益预测具备充分的合理性和合规性。

7.3.5 债券资金需求合理性

根据项目实际情况，本次共申请专项债券 18000 万元用于土地收储，考虑到本次债券发行时间节点为 2025 年，随着项目进度的开展，债券资金到位能够落实项目收储工作。另一方面，由于该项目属于改善城市生态环境，优化城市功能结构的收储事项，具备一定的公益性，从成本角度的来看，该项目债券申请额度符合相关要求。

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

根据项目偿债资金的预测安排，计划以到期还本的形式偿债，根据项目债券期内收益情况，项目土地出让收入可以完全覆盖项目支出，不存在偿债亏损情况，能够保证有足额资金用于还本。综合所述，该项目分年付息，到期还本的偿债计划可行性较大。

（2）项目偿债风险

首先,该项目存在收益与成本变化风险,未来项目地价可能发生变动等因素,使项目的收益受到影响。尽管该项目存在一定偿债风险因素,但整体波动幅度较小,可能导致项目收益或成本发生变化的影响较小,整体风险可控。其次,项目存在总投资变化的风险,本项目总投资的核算根据工程设计批复得出,项目实施过程中可能会有小幅度的变动,影响项目发债计划安排。再次,项目存在工程事故产生的风险,工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的,国内多个城市的城市建设项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失,应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等,使项目净收益减少。项目存在一定的自然风险,由于自然因素的不定性对公共配套建筑的生产过程和经营造成的影响,以及对其他建筑物产生的直接破坏,从而对项目造成不可抗力的影响,从而带来经济上的损失。最后,项目还存在利率波动风险,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本项目的财务成本产生影响,进而影响项目投资收益的平衡。

7.3.7 绩效目标合理性

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,该项目在收储面积上,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,项目又对验收合格率和合规使用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设置上，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。

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

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。

7.4 相关建议

无。

7.5 其他需要说明的问题

本次评估工作是基于项目收储内容和可研规划，对项目未来收益和偿债计划的合理性进行论述。报告主要明确了项目收储具备一定的必要性和科学性，符合目前西安市城市总体规划对于西安市区经济发展要求，同时也明确了该项目的受众范围和收益对象，确保项目具有一定的公益性。报告还对项目投资资源和成本是否匹配预期产出及效果作出论述，围绕收益和成本测算依据的充分性和合理性，夯实项目后期偿债的可行性。