

# 2025 年西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度 假区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：二零二五年四月



# 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  |
| 三、项目实施绩效目标及指标             | 7  |
| 3.1 项目事前绩效评估情况            | 7  |
| 3.2 绩效目标的设定               | 8  |
| 四、项目投资估算及资金筹措方案           | 9  |
| 4.1 项目投资估算                | 10 |
| 4.2 资金筹措方案                | 16 |
| 五、项目预期收益、成本及融资平衡情况        | 19 |
| 5.1 现金流入                  | 19 |
| 5.2 现金流出                  | 20 |
| 5.3 资金平衡分析                | 22 |
| 5.4 结论                    | 23 |
| 六、项目风险分析                  | 23 |
| 6.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施 | 23 |
| 6.2 影响项目收益的风险及控制措施        | 24 |
| 6.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施      | 24 |
| 七、债券发行计划                  | 25 |
| 7.1 发行依据                  | 25 |
| 7.2 发行计划                  | 27 |
| 7.3 发行场所                  | 27 |
| 7.4 品种和数量                 | 27 |
| 7.5 时间安排                  | 27 |
| 7.6 上市安排                  | 28 |
| 7.7 兑付安排                  | 28 |
| 7.8 发行费                   | 28 |
| 7.9 招投标                   | 28 |
| 7.10 分销                   | 29 |
| 7.11 发行款缴纳                | 29 |

## **一、项目概况**

### **1.1 项目名称**

2025 年西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区土地收储项目。

### **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；负责房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**

陵东（兵马俑）国际文旅度假区紧邻“世界八大奇迹”兵马俑，该片区将兵马俑及秦始皇陵周边区域纳入统筹研究谋划范围，东至骊兴

路，北至孙马村，西至秦始皇陵核心区，南至上焦村和标缝厂，总面积为 1002.13 公顷。把历史文化与潮流科技、在地文化与国际视野，创新植入与自然生态高度融合起来，打造东部旅游集散中心，提升区域的高端旅游接待能力。在西强东弱的格局下，强化东部的产业功能，为东部片区注入发展动力。

### 1.4.2 项目规划、收储情况

本次拟收储土地总面积为 26.087425 公顷（391.3114 亩），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 | 项目名称                       | 地块名称        | 地块标识码             | 位置范围                               | 收储面积      |          | 发债金额<br>(万元) |
|----|----------------------------|-------------|-------------------|------------------------------------|-----------|----------|--------------|
|    |                            |             |                   |                                    | 公顷        | 亩        |              |
| 1  | 西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区土地收储项目 | 秦文化交流展示项目 1 | 6101152025R000179 | 东临代王街办山任村，南临陕鼓路，西临秦唐大道，北临临马路（秦陵北路） | 10.996075 | 164.9411 | 10959        |
| 2  |                            | 秦文化交流展示项目 2 | 6101152025R000150 | 东临荣盛地块，南临代王街办山任村，西临秦唐大道，北临陕鼓路      | 9.406324  | 141.0949 | 9375         |
| 3  |                            | 陵东片区住宅项目    | 6101152025R000885 | 东临清泉路，南临骊丰七路，西临代王街办安沟村，北临骊丰八路      | 5.685026  | 85.2754  | 5666         |
| 合计 |                            |             |                   |                                    | 26.087425 | 391.3114 | 26000        |

### 1.5 收储计划

#### 1.5.1 土地权属情况

6101152025R000179：该地块东临代王街办山任村，南临陕鼓路，西临秦唐大道，北临临马路（秦陵北路），2009 年 3 月 19 日经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批〔2009〕104 号、2009 年 11 月

4 日经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批〔2009〕360 号批准，将该宗地依法转用征收为国有建设用地。

6101152025R000150: 该地块东临荣盛地块，南临代王街办山任村，西临秦唐大道，北临陕鼓路，2009 年 3 月 19 日经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批〔2009〕104 号批准，将该宗地依法转用征收为国有建设用地。

6101152025R000885: 该地块东临清泉路，南临骊丰七路，西临代王街办安沟村，北临骊丰八路，2013 年 12 月 31 日经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批〔2013〕807 号批准，将该宗地依法转用征收为国有建设用地。

### **1.5.2 现状用途**

本项目现状主要用于农业、居住，目前部分已拆除清表，部分未搬迁拆除，部分农用地未清表。

### **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。

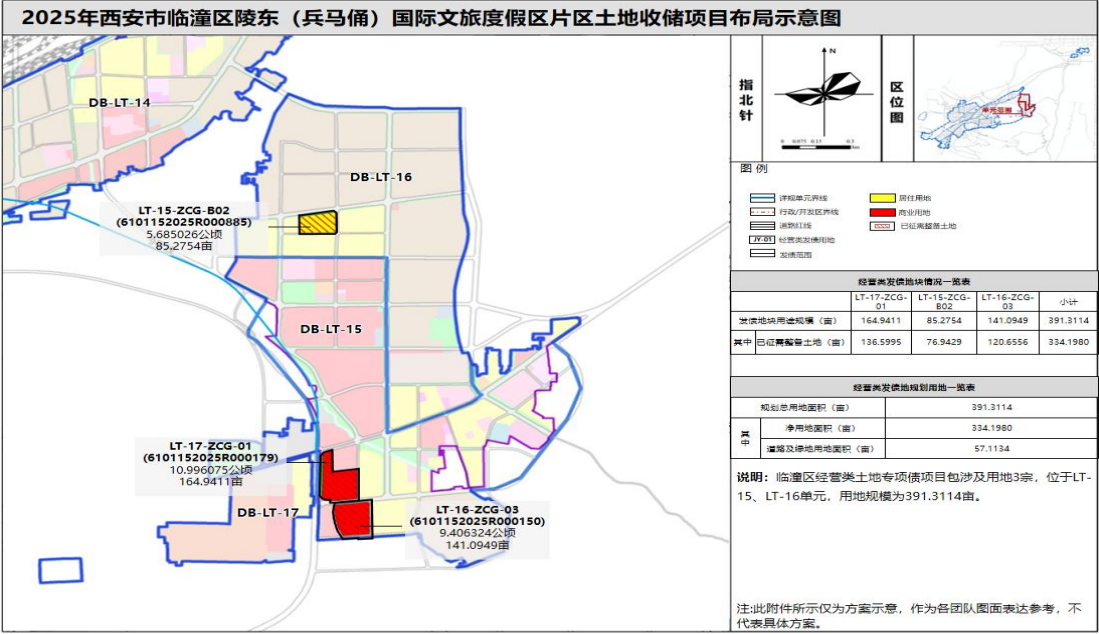


图 1 2025 年西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区土地收储项目布局示意图

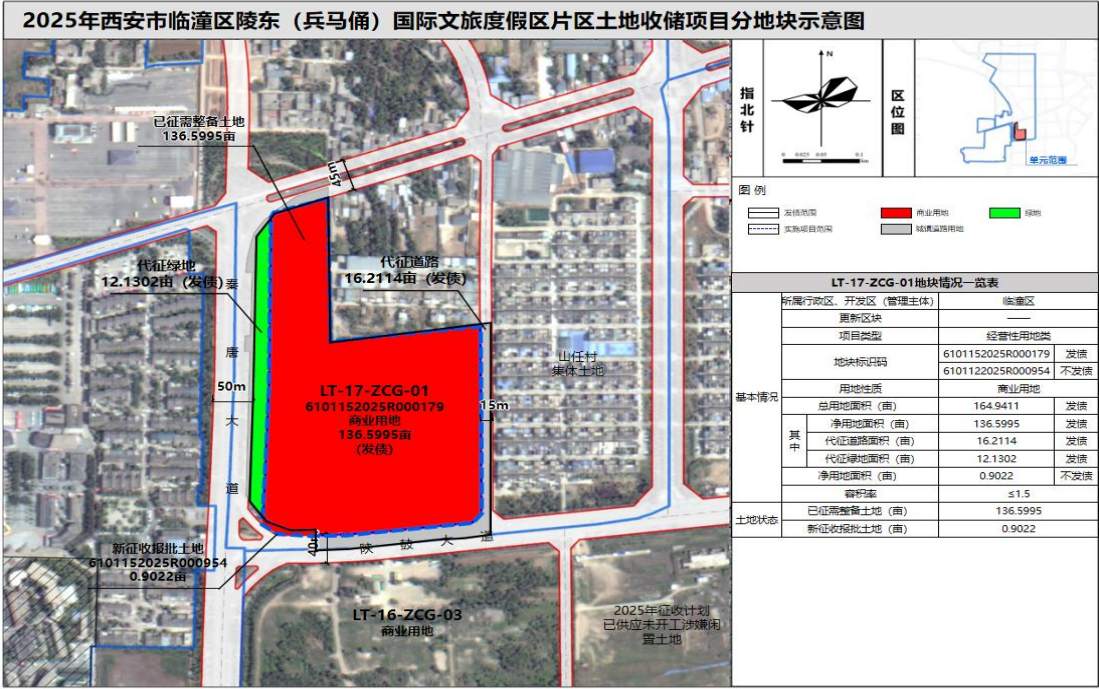


图 2 2025 年西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区土地收储项目分地块示意图



图 3 2025 年西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区土地收储项目分地块示意图



图 4 2025 年西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区土地收储项目分地块示意图

### 1.5.4 收储计划用途及对应面积

按照收储实施方案，2025 年西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区土地收储项目收储面积 26.087425 公顷（391.3114 亩），其中规划经营性用地面积 22.279866 公顷（334.1980 亩）。

表 2 地块计划用途及面积情况表

| 序号 | 地块名称        | 地块面积（公顷）  | 地块面积(亩)  | 土地用途 | 供应时间   |
|----|-------------|-----------|----------|------|--------|
| 1  | 秦文化交流展示项目 1 | 9.106632  | 136.5995 | 商业   | 2026 年 |
| 2  | 秦文化交流展示项目 2 | 8.043705  | 120.6556 | 商业   | 2026 年 |
| 3  | 陵东片区住宅项目    | 5.129529  | 76.9429  | 住宅   | 2026 年 |
| 合计 | /           | 22.279866 | 334.1980 | /    | /      |

### 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与专项债券利息，共计 32933 万元，其中收储成本 29033 万元，包括土地征收、考古勘探、文勘清表、地质灾害评估、环境影响评价等，土地专项债券利息为 3900 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**

临潼有着丰富的人文资源，其中就包括世界级人文遗产秦始皇陵及兵马俑博物馆。多年来周边一直未有高品质的文旅产业项目，旅游配套设施档次偏低，缺少面向世界游客的丰富的餐饮品类供给。

该项目位于临潼区代王街办辖区，毗邻世界级旅游目的地秦始皇陵兵马俑博物馆，地理位置优越，项目建成后对于提升该区的商贸服务水平，改善旅游、购物、休闲、娱乐环境等都具有很好的推动示范作用。

## **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99分，项目总体评估结论为“予以支持”。

### **3.2 绩效目标的设定**

本项目的绩效指标详见表3。

表 3 专项债券项目绩效目标表

填报单位（盖章）：西安市自然资源和规划局临潼分局      主管部门（盖章）：西安市自然资源和规划局临潼分局土地储备中心

|              |                       |                                  |            |                     |        |           |
|--------------|-----------------------|----------------------------------|------------|---------------------|--------|-----------|
| 项目名称         |                       | 2025 年西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区土地收储项目 |            |                     |        |           |
| 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<br>（万元） | 资金总额：32933            |                                  |            |                     |        |           |
|              | 一、债券资金：26000          |                                  |            |                     |        |           |
|              | 二、自有资金：3033           |                                  |            |                     |        |           |
|              | 三、专项债券利息：3900         |                                  |            |                     |        |           |
| 项目周期         | 项目建设期：2025 年-2026 年   |                                  |            |                     |        |           |
|              | 项目运营期：2026 年-2031 年   |                                  |            |                     |        |           |
|              | 开工时间：2025 年 4 月       |                                  |            | 预计竣工时间：2026 年 12 月  |        |           |
| 总体目标         | 总目标                   |                                  |            | 年度目标（2025 年-2026 年） |        |           |
|              | 目标 1                  | 完成土地收储                           |            | 2026 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）           |        | ≥391.3114 |
|              |                       | 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）           |        | ≥500      |
|              |                       | 生态效益指标                           | 碳减排        | 碳排放指标达标率（%）         |        | 100       |
|              |                       | 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       |

填报人：

联系电话：

填报日期：

单位负责人：

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 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回收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）。

《西安市临潼区人民政府关于重新公布全区征收农用地区片综合地价的通知》（临政发〔2024〕27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。

#### **4.1.2 项目总投资**

本项目总投资估算为 32933 万元，其中收储成本 29033 万元（自有资金 3033 万元，发行政府专项债券 26000 万元），土地专项债券利息 3900 万元，资金筹措渠道来源于自有资金和债券融资。

##### **（1）收储成本**

项目从土地储备到供应的全部费用支出，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、新征耕地农民养老保险资金、水利建设基金、土地开发费、其他费用等，实施发生各类土地支出如下表：

表 4 土地收储支出预测表

| 项目               |                   | 金额（万元） | 测算依据或标准   |
|------------------|-------------------|--------|---|
| 土地补偿费、安置补助费      |                   | 11856  | 《西安市临潼区人民政府关于重新公布全区征收农用地区片综合地价的<br>通知》（临政发〔2024〕27号）  |
| 青苗及地上附着物补偿费      |                   | 70     | 《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<br>代表大会常务委员会第三十六次会议修订）  |
| 税<br>费           | 耕地占用税             | 887    | 《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<br>〔2019〕17号）   |
|                  | 耕地开垦费             | 835    | 《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）  |
|                  | 水利建设基金            | 39     | 《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<br>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<br>施细则>的通知》（陕财办综〔2021〕9号）                            |
|                  | 新征地农民养老保险资<br>金   | 1370   | 《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<br>知》（市政发〔2023〕5号）  |
| 土地开发费            |                   | 4435   | 宗地外“六通”（通路、通电、供水、排水、通讯、供气）宗地内“场地平整”<br>条件下应投入的各项客观费用  |
| 其<br>他<br>费<br>用 | 文勘清表费             | 6783   | 参照西安市文勘清表项目均价 130 元/立方米，下挖 2 米。   |
|                  | 考古勘探发掘费           | 196    | 1、参照《考古调查、勘探、发掘经费预算定额管理办法》的通知（国家<br>文物局〔90〕文物字第 248 号）。<br>2、参照《陕西省人民政府办公厅关于印发基本建设工程考古工作管理办<br>法的通知》（陕政办发〔2022〕34 号）进行估算。 |
|                  | 地质灾害评估费           | 80     | 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<br>价格〔2006〕745 号），并结合市场实际行情暂估。   |
|                  | 环境影响评价费           | 100    | 1、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<br>知》（计价格〔2002〕125 号）；<br>2、《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<br>题的通知》（发改价格〔2011〕534 号）。    |
|                  | 地籍调查和评估费          | 300    | 《国家计委、国家土地管理局关于土地价格评估收费的通知》计价格<br>（〔1994〕2017 号）；并结合市场实际行情暂估。   |
|                  | 勘测定界及测量费          | 60     | 国测财字〔2012〕3 号文件《测绘收费标准》，并结合市场实际行情暂估。  |
|                  | 编制实施性详细规划及<br>审查费 | 66     | 参照既往招标采购合同价进行估算。  |
|                  | 社会稳定风险评估费         | 50     | 参照既往招标采购合同价进行估算。  |
|                  | 可行性研究费            | 50     | 参照既往招标采购合同价进行估算。  |
|                  | 土壤污染调查费           | 100    | 参照既往招标采购合同价进行估算。  |
|                  | 法律服务费             | 50     | 参照既往招标采购合同价进行估算。  |
|                  | 围墙圈建费             | 360    | 参照既往招标采购合同价进行估算。  |
|                  | 管线迁改费             | 500    | 参照既往招标采购合同价进行估算。  |
|                  | 绿化等费              | 796    | 参照既往招标采购合同价进行估算。  |
|                  | 材料整理及组卷报批         | 50     | 参照既往招标采购合同价进行估算。  |
| 合计               |                   | 29033  | /   |

## （2）土地专项债券利息

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 3900 万元。

### 4.1.3 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

项目征地拆迁、土地平整、基础设施建设等费用计划于 2025 年投入 22333 万元，2026 年投入 6700 万元。

## 4.2 资金筹措方案

### 4.2.1 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 $\geq 1.2$  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：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。

### **4.2.2 项目投资额、财政资金到位情况、专项债发行计划**

根据前文，项目总投资 32933 万元，其中：前期到位自有资金 3033 万元；计划发行 5 年前专项债券 26000 万元；土地专项债券利息支出 3900 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 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 | 土地专项债券利息 | 总投资金额 |
|----------------------------|--------|--------|----------|-------|
| 西安市临潼区陵东(兵马俑)国际文旅度假区土地收储项目 | 26000  | 3033   | 3900     | 32933 |

## 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): 债券募集资金分两年发行, 专项债券金额 26000 万元, 其中计划 2025 年发行 19300 万元, 2026 年计划发行 6700 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住宅、商业用地。预估 2026 年完成所有地块出让, 出让净用地面积 22.279866 公顷(334.1980 亩), 出让单价为 150 万元/亩、200 万元/亩, 预计土地出让收入约为 53977 万元。

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、商服繁华度等条件。该区域住宅、商业用地市场比较沉寂, 以出让方式成交的住宅、商业用地案例较少, 选取较繁华地区的案例, 如下表:

表 6 周边地区住宅、商业用地案例表

| 序号 | 标准宗地号               | 宗地位置                           | 用途 | 面积（平方米）   | 容积率  | 成交日期       | 单价（万元 / 亩） | 出让年期（年） | 受让人          |
|----|---------------------|--------------------------------|----|-----------|------|------------|------------|---------|--------------|
| 1  | BQ9-10-13           | 灞桥区白鹿原水安路以南，灞陵路以北，绕城高速以东       | 商业 | 42926.03  | 1.5  | 2023-03-24 | 152.27     | 40      | 西安嘉成生态农业有限公司 |
| 2  | BQ9-10-11、BQ9-10-12 | 灞桥区白鹿原水安路以南，灞陵路以北，绕城高速以东       | 商业 | 52296.19  | 1.5  | 2023-03-24 | 139.93     | 40      | 西安嘉成生态农业有限公司 |
| 3  | BQ3-20-1            | 灞桥区白鹿原水安路以南，灞陵路以北，绕城高速以东       | 商业 | 3718.93   | 1.5  | 2023-03-24 | 152.07     | 40      | 西安嘉成生态农业有限公司 |
| 4  | LT24-55-52          | 临潼区北田街办辖区渭水一路南侧、远秦路东侧、润秦路西侧    | 住宅 | 132934.53 | 2.2  | 2021/7/16  | 275.82     | 70      | 西安经发置业有限公司   |
| 5  | LT5-5-1             | 芷渭东三路以东、芷渭东四路以西、秦汉北一路以南、秦汉大道以北 | 住宅 | 94287.04  | 2.74 | 2021/7/1   | 347.2      | 70      | 西安福尚实业有限公司   |
| 6  | LT1-（3）-9-2         | 临潼区骊山街办辖区，东邻桃源北路               | 住宅 | 686.67    | 3.1  | 2021/11/29 | 327.27     | 70      | 西安汇豪置业有限公司   |

结合该区域目前城市规划及住宅用地、商业用地实际市场状况推算该区域住宅用地、商业用地等现时地价，估算如下：

表 7 项目出让收入流入情况

| 序号 | 地块编号          | 地块面积/公顷   | 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-17-ZCG-01  | 9.106632  | 136.5995 | 商业   | ≤1.5 | 150          | 20490    | 2026   |
| 2  | LT-16-ZCG-03  | 8.043705  | 120.6556 | 商业   | ≤1.5 | 150          | 18098    | 2026   |
| 3  | LT-15-ZCG-B02 | 5.129529  | 76.9429  | 住宅   | 2.5  | 200          | 15389    | 2026   |
| 合计 | /             | 22.279866 | 334.1980 | /    | /    | /            | 53977    | /      |

## 5.2 现金流出

### 5.2.1 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%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：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、利息偿还。

a.专项债本金：26000 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 26 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 8 2026-2031 年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 |
|----|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1  | 偿还债券本息合计 | 29,900 | 0      | 579    | 780    | 780    | 780    | 20080  | 6901   |
| 2  | 偿还债券本金   | 26,000 | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      | 19300  | 6700   |
| 3  | 偿还债券利息   | 3,900  | 0      | 579    | 780    | 780    | 780    | 780    | 201    |

### 5.3 资金平衡分析

根据上述分析，项目预期土地出让收入偿还专项债本息测算表如下：

**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                        | 53977.00 |
| 2   | 土地收储成本                        | 26000.00 |
| 3   | 土地收储专项债券利息                    | 3900.00  |
| 4   | 土地出让净收益=1-2-3                 | 24077.00 |
| 5   | 土地出让计提的政策性成本小计 (5.1 至 5.5 之和) | 8828.57  |
| 5.1 | 农业土地开发资金                      | 293.48   |
| 5.2 | 教育资金 = (1-2-3-5.1) *10%       | 2378.35  |
| 5.3 | 农田水利建设资金 = (1-2-3-5.1) *10%   | 2378.35  |
| 5.4 | 保障性住房建设资金 = 1*3%              | 1619.31  |
| 5.5 | 国有土地收益基金 = 1*4%               | 2159.08  |
| 6   | 项目可用于还款的纯收益 = 1-5             | 45148.43 |
| 7   | 专项债券本息和=2+3                   | 29900.00 |
| 8   | 项目收益对债券本息和的覆盖倍数 = 6/7         | 1.51     |

## 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 1.51 倍, 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。

### **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、债券发行计划**

### **7.1 发行依据**

#### **7.1.1 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。

#### **7.1.2 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。

### **7.1.3 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。

### **7.1.4 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。

## 7.2 发行计划

西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区土地收储项目计划发行专项债券 26000 万元，分两年发行，其中计划 2025 年发行 19300 万元，2026 年计划发行 6700 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 10 西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区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 | 19300 | 5 年  |
| 2026 年 | 6700  | 5 年  |
| 合计     | 26000 | /    |

## 7.3 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。

## 7.4 品种和数量

西安市临潼区陵东（兵马俑）国际文旅度假区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 19300 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 6700 万元，发行面值 100 元。

## 7.5 时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

## **7.6 上市安排**

本期债券按照有关规定进行上市交易。

## **7.7 兑付安排**

利息按年支付，本金到期一次偿还。

## **7.8 发行费**

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。

## **7.9 招投标**

### **7.9.1 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。

### **7.9.2 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。

### **7.9.3 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。

### **7.9.4 招标系统**

债券由陕西省财政厅借用财政部政府债券发行系统招标发行。以后年度可依实际情况分别借用财政部政府债券发行系统、财政部深圳

证券交易所政府债券发行系统和财政部上海证券交易所政府债券发行系统招标发行。

### **7.10 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。

### **7.11 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。