

2025 年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发 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莲湖分局土地储备中心

主管部门：西安市自然资源和规划局莲湖分局

财政部门：西安市莲湖区财政局

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 收储规模	1
1.5 收储计划	5
1.6 项目总投资	6
1.7 项目实施绩效目标及指标	7
1.8 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	10
三、项目投资估算及资金筹措方案	11
（一）项目投资估算	11
3.1 编制依据及原则	11
3.2 项目总投资	16
3.3 资金投资计划	17
（二）资金筹措方案	18
3.4 资金筹措原则	18
3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	21
3.6 债券发行计划	21
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	22
4.1 现金流入	22
4.2 现金流出	23

4.3 资金平衡分析	26
4.4 结论	27
五、项目风险分析	28
5.1 影响项目收储进度的风险及控制措施	28
5.2 影响项目收益的风险及控制措施	28
5.3 影响财务与偿债的风险及控制措施	30
六、事前绩效评估	31

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年西安市莲湖区桃园北路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莲湖分局土地储备中心，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。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。

1.3 项目性质

新增土地储备。

1.4 收储规模

1.4.1 项目所在区域情况

本项目收储地块全部位于莲湖区红庙坡街道范围内，红

庙坡街道处于莲湖区西北部，总面积 **9.6** 平方千米，下辖 **15** 个社区，**78** 个村民小组。片区早期多为农村耕地，火车西站建成后，为适应物资储散，先后建有国家、省、市属各类仓库 **60** 多家，仓库使用铁路专用线 **6** 条，是西安地区最大的仓储物资集散地。入驻单位有陕西省送变电工程公司、西安教学仪器厂、西安肉类联合加工厂、西安油脂厂等 **53** 个。**90** 年代兴建长安商贸大观园综合批发市场、自强西路果品副食批发市场，尤其在星火路沿线形成了多个新商业住宅小区，人口较为集中稠密，居住氛围浓厚。桃园北路片区作为西安市最早发展的板块之一，目前正凭借区位优势，紧随国家政策，优化区域土地配置，持续推进城市更新，完善交通网络，改善城市界面，提升生态环境，打造一个宜居、宜业、宜游的现代化城区。

4.2 项目规划、收储情况

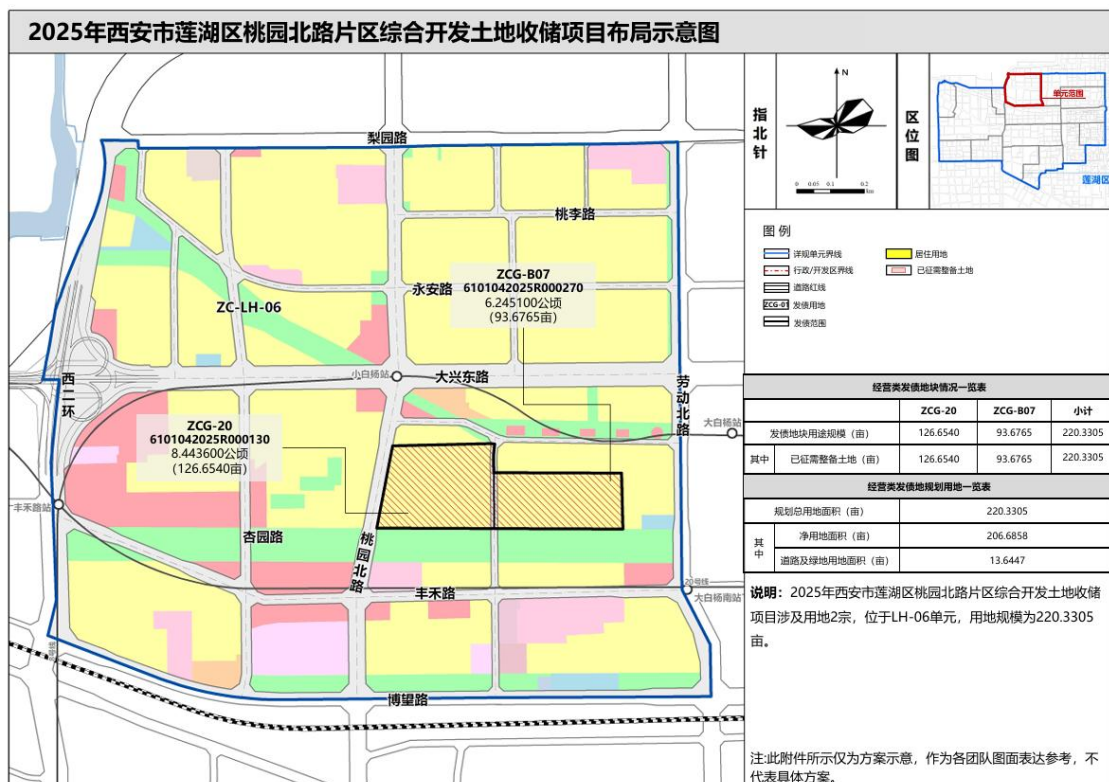
本项目收储土地面积 **14.69** 公顷（折合 **220.33** 亩），纳入 **2025** 年度西安市储备计划范围，原为国家粮食和物资储备局陕西局五三三处、西安市秦宝投资有限责任公司国有建设用地。经西安市人民政府市资源字〔**2021**〕第 **288** 号《审批土地件》、市资源字〔**2021**〕第 **505** 号《审批土地件》、市国土字〔**2014**〕第 **418** 号《审批土地件》批准，收回原土地权利人国有建设用地使用权纳入政府储备；经西

安市莲湖区人民政府《土地权属件》（莲政国土发〔2017〕3号）批准，将确定的国有建设用地纳入政府储备。

根据西安市国土空间总体规划和莲湖区详细规划，充分考虑规划地块完整性以及储备、出让一体化管理，提高发债资金使用效率，本项目拟发债地块涉及规划面积 **14.69** 公顷（折合 **220.33** 亩），具体情况见表 1:

表 1 拟发债项目地块汇总表

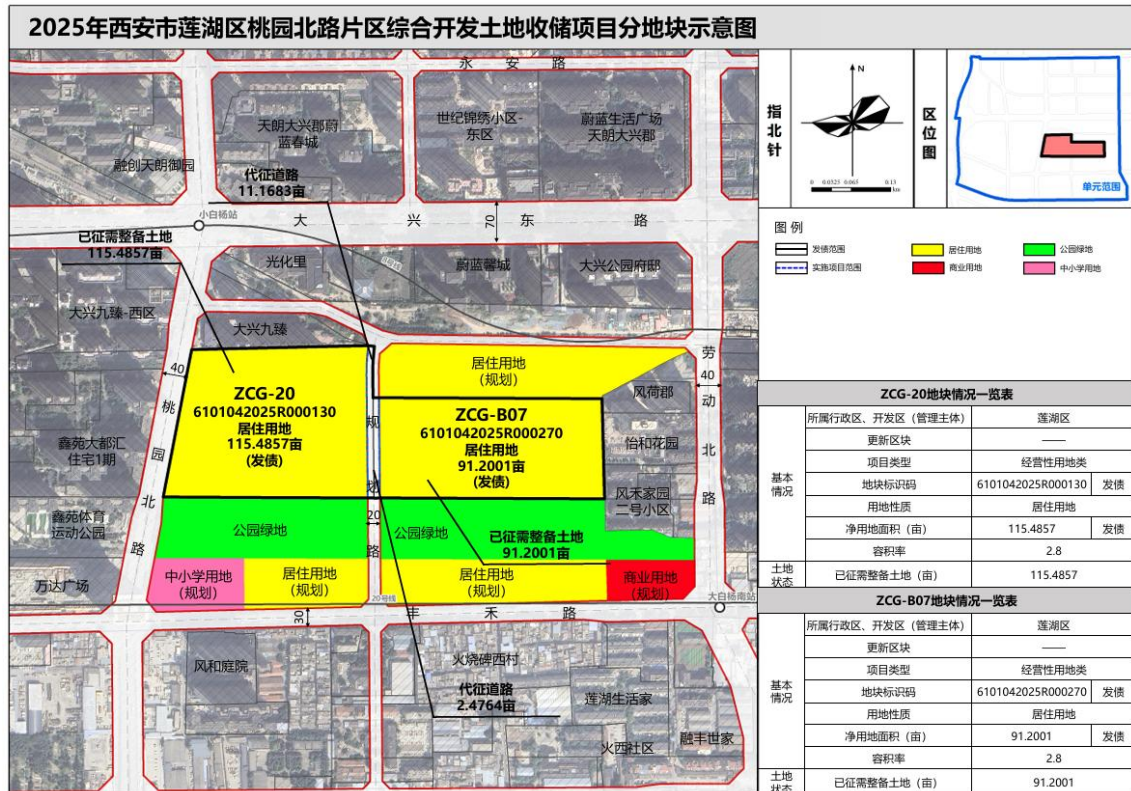
项目编号	项目名称	地块名称	地块编号	地块标识码	位置范围	收储面积		发债金额 (万元)
						公顷	亩	
LH2025005	2025 年西安市 莲湖区桃园北路 片区综合开发 土地收储项目	桃园北路片 区 DK1	LH2025005-DK1	6101042025 R000130	桃园北路 以东	8.44	126.65	43000.00
		桃园北路片 区 DK2	LH2025005-DK2	6101042025 R000270	桃园北路 以东	6.25	93.68	31000.00
合计						14.69	220.33	74000.00



1.5 收储计划

2025年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发土地收储项目为新增土地储备项目。项目实施主体为西安市自然资源和规划局莲湖分局土地储备交易中心, 已纳入全国土地储备机构名录。

项目包含 2 个地块, 具体情况如下:



LH-06-ZCG-20、LH-ZCG-B07 地块

编号为“LH-06-ZCG-20”的宗地位于桃园北路以东，净用地面积 115.49 亩（折合 7.70 公顷），为莲湖区储备土地，计划使用用途为住宅用地，对应面积 7.70 公顷。

编号为“LH-ZCG-B07”的宗地位于桃园北路以东，净用地面积 91.20 亩（折合 6.08 公顷），为莲湖区储备土地，计划使用用途为住宅用地，对应面积 6.08 公顷。

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 166821.99 万元，其中收储成本共计 155721.99 万元，

包括土地征收、补偿、整理、前期费用等；发债利息为11100.00万元。

1.7 项目实施绩效目标及指标

项目实施绩效目标重点反映专项债券项目的产出数量、质量、时效、成本，还包括经济效益、社会效益、服务对象满意度等绩效指标，有效反映项目的预期产出、融资成本、偿债风险等。绩效目标原则上执行中不作调整。确因项目建设运营环境发生重大变化等原因需要调整的，按照新设项目的工作流程办理。

本项目在申请专项债券项目资金需求时，同步了设定绩效目标（详见下表），经项目主管部门审核后，报财政部门审定。

专项债券项目绩效目标申报表								
项目性质	<input checked="" type="checkbox"/> 新建项目		<input type="checkbox"/> 续建项目	项目编号				
项目名称	2025年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发土地收储项目							
项目单位	西安市自然资源和规划局莲湖分局土地储备中心							
主管部门	西安市自然资源和规划局莲湖分局							
计划开工时间	2025年4月			计划竣工时间	2026年12月			
项目实施周期	2025年4月-2026年12月			收益实现时间	2027年			
项目资金来源及落实情况	资金来源		金额（万元）	利率（%）	占比（%）	已到位资金（万元）	到位时间	存量融资抵质押状况
	合计		166821.99	-	100.00%			√无。 □有，具体如下：
	上级财政拨款（含预算内基建资金等）	中央		-				
		省 / 自治区		-				
	专项债券资金		74000.00	3.00%	44.36%			
	自有资金			-	0.00%			
	其他资金		92821.99		55.64%			
	其中：银行贷款							
	其他融资资金							
总体目标	2025年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发土地收储项目为新增土地储备项目。项目实施主体为西安市自然资源和规划局莲湖分局土地储备交易中心，已纳入全国土地储备机构名录。项目包含2个地块，具体情况如下： 编号为“LH-06-ZCG-20”的宗地位于桃园北路以东，净用地面积115.49亩（折合7.70公顷），为莲湖区储备土地，计划使用用途为住宅用地，对应面积7.70公顷。 编号为“LH-ZCG-B07”的宗地位于桃园北路以东，净用地面积91.20亩（折合6.08公顷），为莲湖区储备土地，计划使用用途为住宅用地，对应面积6.08公顷。							
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标				指标值	
	产出指标	数量指标	征收土地总面积（亩）				220.33	
			质量指标	工程验收合格率（%）				100.00%
		建筑使用年限				≥70年		
		债券资金使用合格率（%）				100.00%		
		时效指标	项目计划开工时间				2025年4月	
			项目计划完工时间				2026年12月	
			2025年项目资本金到位率				100.00%	
			2025年项目计划完成投资进度				100.00%	
		成本指标	初设批复投资偏离度（±%）				≤10.00%	
		效益指标	社会效益	带动就业人数（人）				≥500
	惠及人口数（人）				≥10,000			
	经济效益		债券存续期内项目收入				237688.68万元	
			偿债覆盖倍数				2.24倍	
	满意度指标	服务对象满意度指标	当地群众满意度				≥95%	
			从业人员满意度				≥95%	

1.8 主管部门责任

（1）莲湖区财政局责任：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。

（2）西安市自然资源和规划局莲湖分局：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）莲湖区人民政府责任：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；在征地环节履行听证、公示等程序，保障被征地农民合法权益。

二、项目经济社会效益

2.1 社会效益

本项目通过片区土地收储整理，可形成居住用地及配套的道路、绿地等公共服务设施，提升区域基础设施配套，实现土地高效利用；可改变人居环境，为构建和谐社会起到非常积极的作用；通过拆除旧厂区工业厂房，腾挪出较大面积居住用地，加快片区城市更新速度，提高土地利用综合效益。综上，本项目实施建设是莲湖区迈向宜居、韧性、智慧城市的标志性实践，将持续推动城市高质量发展，增强市民的幸福感和获得感。

2.2 经济效益

本项目土地收储工作实施，能够进一步利用资金，优化效益，精准配置资源。土储专项债资金可用于本桃园北路片区综合开发土地收储及拆迁补偿、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，进一步加速了莲湖区桃园北路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

3.1.1.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）。

3.1.2 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

根据已有相关专项审计、测算报告及项目具体实施费用，本次发债地块面积合计 **220.33** 亩，土地收储补偿、拆迁安置成本为 **146500.00** 万元。

基础设施开发费：土地收储中的基础设施开发费主要包括道路、供水、供电、供气、排水、通讯、照明、环卫、绿化等将生地变为熟地的开发费用。本项目处于西安市发展较为成熟区域，基础配套较为完善，综合考虑宗地开发配套投入状况及基础设施保障程度等因素，确定本项目基础设施开发费用为 **10** 万元/亩，即 $10 \times 220.3305 = 2203.31$ 万元。

供地前土地整理费用：包括现场管护、测量费、土壤污染状况调查费、文物勘探费、地灾勘察费、评估费等，依据各项费用收费标准并参照市场行情及项目自身具体情况，确定本项目此类费用合计为 **7018.68** 万元。

发债利息：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，此项费用为 **11100.00** 万元。

综上，本项目总投资估算如下表：

表 2 项目总投资估算表

序号	总投资项目	费用（万元）
1	拆迁补偿安置费用	146500.00
2	基础设施开发费	2203.31
3	供地前土地整理费用	7018.68
4	发债利息	11100.00
合计		166821.99

根据相关资料，本项目 2025 年之前已投 81434.14 万元，剩余资金缺口为 74287.85 万元，发债金额为 74000.00 万元，财政资金为 287.85 万元，发债利息为 11100.00 万元，各地块总投资估算表如下所示：

表 3 项目总投资估算表

序号	地块名称	地块标识码	收储面积（亩）	收储成本（万元）	债券利息（万元）	发债金额（万元）	总投资（万元）
1	桃园北路片区 DK1	6101042025 R000130	126.65	89514.68	6450.00	43000.00	95964.68
2	桃园北路片区 DK2	6101042025 R000270	93.68	66207.31	4650.00	31000.00	70857.31
合计			220.33	155721.99	11100.00	740000.00	166821.99

3.3 资金投资计划

3.3.1 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。

3.3.2 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，剩余费用在第一年投入。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：

3.4.1 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。

3.4.2 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）。

3.4.3 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。

3.4.4 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）。

3.4.5 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。

3.4.6 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。

3.4.7 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，本项目总投资 **166821.99** 万元，资金来源为财政拨款和专项债券。

（1）财政拨款前期已投入 **81434.14** 万元，后续再投入 **287.85** 万元，共计 **81721.99** 万元，占总投资的 **48.99%**。

（2）计划 2025 年发行专项债券 **74000.00** 万元，占总投资的 **44.36%**。

（3）发债利息为 **11100.00** 万元，占总投资的 **6.65%**。

表 4 项目投融资计划表

单位：万元

项目	小计	占比
财政资金	81721.99	48.99%
专项债券	74000.00	44.36%
债券利息	11100.00	6.65%
合计	166821.9850	100.00%

3.6 债券发行计划

本项目申请发行 5 年期专项债券 **74000.00** 万元，分两年发行，其中计划 2025 年发行 **65300.00** 万元，2026 年发行 **8700.00** 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 5 桃园北路片区综合开发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 年	65300.00	5 年
2026 年	8700.00	5 年
合计	74000.00	/

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为土地出让收入。本项目土地用途规划为住宅用地。影响住宅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。自 2022 年以来，该区域住宅用地市场比较活跃，以出让方式成交的纯住宅用地、住宅商业共用宗案例较多，具体如下表所示：

表 6 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	陕西寰柯置业有限公司
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	西安惠风置业有限公司
5	LH10-1-10-5	挂牌	莲湖区丰镐西路北侧	住宅	2.8	19611	1307	2023-8-16	西安铎曲利君置业有限公司

莲湖区桃园北路片区为西安市发展较早区域，近几年来，片区房地产开发用地主要以收储存量为主，住宅用地未来将愈加稀缺，基于该片区近几年土地成交实际情况，结合当前房地产市场发展趋势以及区域自身发展特点，综合分析确定住宅用地出让收入单价为 **1150.00** 万元/亩，各地块土地出让收入详见下表：

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	LH202500 5-DK1	115.49	居住	2.8	1150.00	132808.5 6	2025 年
2	LH202500 5-DK2	91.20	居住	2.8	1150.00	104880.1 2	2026 年
合计	/	206.69	/		/	237688. 68	/

4.2 现金流出

4.2.1 政策性计提

(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。运营期（偿债期）：债券本金。

a.专项债本金：74000.00 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74.00 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 8 土地专项债利息支出预测表

单位：万元

序号	项目	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年
/	偿还债券本息合计	85100	1959	2220	2220	2220	67520	8961
1	偿还债券	74000	0	0	0	0	65300	8700

	本金							
2	偿还债券利息	11100	1959	2220	2220	2220	2220	261

4.3 资金平衡分析

根据上述分析,本项目土地出让收入 **237688.68** 万元,可用于还款的纯收益为 **190408.74** 万元,土地专项债券金额 **74000.00** 万元,专项债券利息 **11100.00** 万元,项目收益对债券本息和覆盖倍数为 **2.24**,项目资金平衡测算如下:

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	237688.68
2	土地收储成本	74000.00
3	土地收储专项债券利息	11100.00
4	土地出让净收益=1-2-3	152588.68
5	土地出让计提的政策性成本小计 (5.1 至 5.5 之和)	47279.94
5.1	农业土地开发资金	155.00
5.2	教育资金 = (1-2-3-5.1) *10%	15243.37
5.3	农田水利建设资金 = (1-2-3-5.1) *10%	15243.37
5.4	保障性住房建设资金 = 1*3%	7130.66
5.5	国有土地收益基金 = 1*4%	9507.55

6	项目可用于还款的纯收益 = 1-5	190408.74
7	专项债券本息和=2+3	85100.00
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数 = 6/7	2.24

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 **2.24**，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，影响土地出让节奏和收益水平。

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。

5.1.1 管理与协调风险

风险表现：土地专项债资金申请到位后，可能由于项目管理不善，部门协调不畅导致项目推进缓慢，资金使用效率低下等问题。

控制措施：建立健全项目管理制度，加强对资金使用的监管。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，提高项目管理透明度，及时发现和纠正管理中存在的问题。

5.2 影响项目收益的风险及控制措施

风险表现：（1）土地市场波动风险：房地产用地需求

下滑，或将导致储备地块流拍或低价成交。就目前西安土地市场来看，交易节奏整体趋缓，开发商拿地热情降低。本项目收储后计划供应居住用地超 **200** 亩，预计土地出让总价近 **24** 亿元，土地面积大出让金额高，市场下行情况下开发商拿地压力较大，招商洽谈难度加大。

控制措施：供应端动态监测土地市场供需，可选择弹性供地，根据市场状况把控供地节奏，避免过量集中供地，及时优化调整相关规划，遵循区域统筹开发理念，加快关联道路、绿地、学校、幼儿园等配套建设，提高地块入市质量；需求端最大力度改善营商环境，积极摸排开发商拿地意向，根据拿地意向合理配地，确保地块顺利入市交易。

（2）政策调整风险：国家或地方政府出台新的土地政策，如土地供应计划调整、土地出让方式改变或土地税收政策变化等，可能对土地储备项目的收益和成本产生较大影响。比如，土地供应计划增加可能导致市场竞争加剧，土地出让价格下降；土地出让方式改变可能增加项目操作难度和成本；土地税收政策变化可能直接影响项目利润。

控制措施：加强政策跟踪与研究：设立专门的政策研究小组，密切关注国家和地方政策动态，及时收集、分析和解读相关政策文件。定期组织政策培训和研讨活动，提高对政

策变化的敏感度和应对能力。

5.3 影响财务与偿债的风险及控制措施

风险表现：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：根据市场供需情况提前制定科学合理的土地出让策略及出让计划，合理规划住宅、商业、工业等混合用地，降低单一市场波动影响，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。

六、事前绩效评估

详见附后 2025 年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发土地收储项目《陕西省政府专项债券项目资金事前绩效评估报告》。