

2025年西安市高陵区产业用地土地收储项目 专项债券实施方案

实施单位：西安市自然资源和规划局高陵分局

土地储备中心

主管部门：西安市自然资源和规划局高陵分局

财政部门：西安市高陵区财政局

编制日期：2025年4月

目录

| | |
|---------------------------------|----|
| 一、项目概况 | 4 |
| 1.1项目名称 | 4 |
| 1.2项目单位 | 4 |
| 1.3项目性质 | 4 |
| 1.4项目整体情况 | 4 |
| 1.5收储计划 | 9 |
| 1.6项目总投资 | 15 |
| 1.7主管部门责任 | 16 |
| 二、项目经济社会效益 | 16 |
| 2.1社会效益 | 16 |
| 2.2经济效益 | 17 |
| 三、项目投资估算及资金筹措方案 | 18 |
| 3.1编制依据及原则 | 18 |
| 3.2项目总投资 | 22 |
| 3.3资金筹措原则 | 22 |
| 3.4项目投资额、财政资金到位情况、专项债发行计划 | 22 |
| 3.5债券发行计划 | 23 |
| 四、项目预期收益、成本及融资平衡情况 | 23 |
| 4.1现金流入 | 23 |
| 4.2现金流出 | 26 |
| 4.3资金平衡分析 | 28 |

| | |
|----------------------------|----|
| 4.4 结论 | 28 |
| 五、项目风险分析 | 29 |
| 5.1 影响项目收储进度的风险及控制措施 | 29 |
| 5.2 影响项目收益的风险及控制措施 | 29 |
| 5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施 | 29 |
| 六、事前绩效评估 | 30 |
| 6.1 评估对象 | 30 |
| 6.2 评估方式和方法 | 33 |
| 6.3 评估内容与结论 | 33 |
| 6.4 相关建议 | 38 |
| 6.5 其他需要说明的问题 | 38 |

一、项目概况

1.1项目名称

2025年西安市高陵区产业用地土地收储项目

1.2项目单位

西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心。

西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心为该分局下属机构。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；依法收购国有土地使用权；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；编制年度土地储备计划及三年滚动计划。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项目整体情况

1.4.1项目所在区域情况

本次收储地块均位于西安市高陵区。西安市高陵区已经培育形成以汽车、新材料、高端制造等为主导的现代产业体系，高陵区土地市场活跃、资金需求大。产业用地土地收储项目（以下简称本项目）涵盖住宅，商业服务等多种产业类型，构筑具有竞争力的产业集群。

1.4.2项目规划、收储情况

本项目拟发债地块共16个，面积共计98.907447公顷（1483.6117亩）。根据西安市国土空间总体规划和高陵片区单元详细规划，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110.303032公顷（1654.5455亩），其中已征需完善整备面积98.907447公顷（1483.6117亩），拟收储发债面积为98.907447公顷（1483.6117亩），具体情况见表1、表2

表1 规划储备土地基本情况一览表

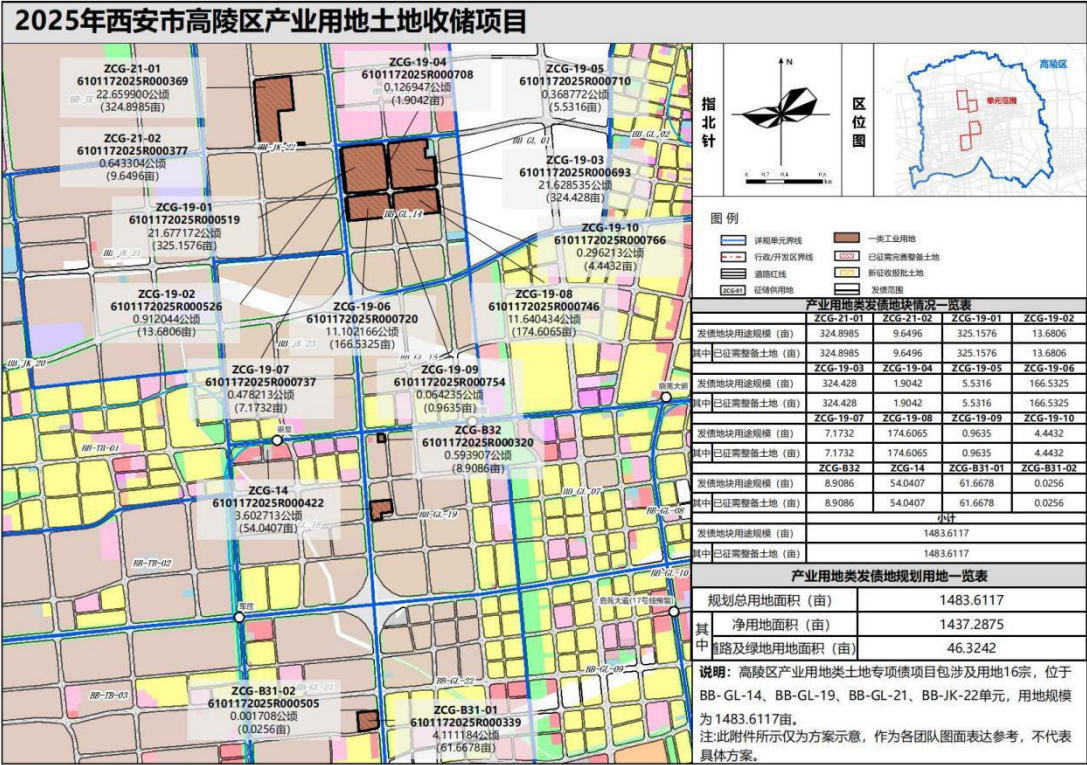
| | 规划用地范围 | | | | | 储备地块情况 | | | | | | | 拟发债情况 | | |
|----|----------------|---------------|------------------|-----------|----------|----------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 序号 | 编号 | 名称 | 位置 | 用地面积 | | 用地性质 | 地块名称 | 地块编号 | 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 | JK-22-ZCG-21 | 工商银行数据处理中心 | 高陵区旅游大道西侧、东方红路以北 | 22.303204 | 334.5481 | 工业 | 工商银行数据处理中心地块二 | JK-22-ZCG-21-02 | 6101172025R000377 | 0.643304 | 9.6496 | 已征需完善整备土地 | 0.643304 | 9.6496 | 141.33 |
| | | | | | | | 工商银行数据处理中心地块一 | JK-22-ZCG-21-01 | 6101172025R000369 | 21.6599 | 324.8985 | 已征需完善整备土地 | 21.6599 | 324.8985 | 4758.67 |
| | | | | 11.378326 | | 170.6749 | / | | 在录中 | 11.378326 | 170.6749 | 新征收报批土地 | / | / | / |
| 2 | GL-19-ZCG-14 | 六合嘉沅 | 高陵区旅游大道以东 | 3.602713 | 54.0407 | 工业 | 六合嘉沅地块 | GL-19-ZCG-14 | 6101172025R000422 | 3.602713 | 54.0407 | 已征需完善整备土地 | 3.602713 | 54.0407 | 700 |
| 3 | GL-19-ZCG-B3-2 | 融豪工业园 | 高陵区渭阳九路以南 | 0.593907 | 8.9086 | 工业 | 融豪工业园地块 | GL-19-ZCG-B3-2 | 6101172025R000320 | 0.593907 | 8.9086 | 已征需完善整备土地 | 0.593907 | 8.9086 | 100 |
| 4 | GL-21-ZCG-B3-1 | 西安德福兴机械加工有限公司 | 高陵区旅游大道以西、渭阳三路以北 | 4.112892 | 61.6934 | 工业 | 西安德福兴机械加工有限公司地块一 | GL-21-ZCG-B3-1-01 | 6101172025R000339 | 4.111184 | 61.6678 | 已征需完善整备土地 | 4.111184 | 61.6678 | 1199.5 |
| | | | | | | | 西安德福兴机械加工有限公司地块二 | GL-21-ZCG-B3-1-02 | 6101172025R000505 | 0.001708 | 0.0256 | | 0.001708 | 0.0256 | 0.5 |
| | | | | 0.017259 | | 0.2589 | / | | 在录中 | 0.017259 | 0.2589 | 新征收报批土地 | / | / | / |
| 5 | GL-14-ZCG-19 | 智能制造产业园 | 高陵区东方红路以南、旅游大道以东 | 22.589216 | 338.8382 | 工业 | 智能制造产业园地块一 | GL-14-ZCG-19-01 | 6101172025R000519 | 21.677172 | 325.1576 | 已征需完善整备土地 | 21.677172 | 325.1576 | 1364.85 |
| | | | | | | 代征道路及绿地 | 智能制造产业园地块二 | GL-14-ZCG-19-02 | 6101172025R000526 | 0.912044 | 13.6806 | | 0.912044 | 13.6806 | 57.43 |
| | | | | 22.124254 | | 331.8638 | 工业 | 智能制造产业园地块三 | GL-14-ZCG-19-03 | 6101172025R000693 | 21.628535 | | 324.428 | 21.628535 | 324.428 |

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|----|--|--|--|------------|-----------|---------|------------|-----------------|-------------------|------------|-----------|--|-----------|-----------|--------|
| | | | | | | 工业 | 智能制造产业园地块四 | GL-14-ZCG-19-04 | 6101172025R000708 | 0.126947 | 1.9042 | | 0.126947 | 1.9042 | 7.99 |
| | | | | | | 代征道路及绿地 | 智能制造产业园地块五 | GL-14-ZCG-19-05 | 6101172025R000710 | 0.368772 | 5.5316 | | 0.368772 | 5.5316 | 23.22 |
| | | | | 11.580379 | 173.7057 | 工业 | 智能制造产业园地块六 | GL-14-ZCG-19-06 | 6101172025R000720 | 11.102166 | 166.5325 | | 11.102166 | 166.5325 | 699.02 |
| | | | | | | 代征道路及绿地 | 智能制造产业园地块七 | GL-14-ZCG-19-07 | 6101172025R000737 | 0.478213 | 7.1732 | | 0.478213 | 7.1732 | 30.11 |
| | | | | 12.000882 | 180.0132 | 工业 | 智能制造产业园地块八 | GL-14-ZCG-19-08 | 6101172025R000746 | 11.640434 | 174.6065 | | 11.640434 | 174.6065 | 732.91 |
| | | | | | | 工业 | 智能制造产业园地块九 | GL-14-ZCG-19-09 | 6101172025R000754 | 0.064235 | 0.9635 | | 0.064235 | 0.9635 | 4.04 |
| | | | | | | 代征道路及绿地 | 智能制造产业园地块十 | GL-14-ZCG-19-10 | 6101172025R000766 | 0.296213 | 4.4432 | | 0.296213 | 4.4432 | 18.65 |
| 合计 | | | | 110.303032 | 1654.5455 | | | | | 110.303032 | 1654.5455 | | 98.907447 | 1483.6117 | 11200 |

表2 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(万元) | 出让 | 总投资 |
|----|-----------------------|------------------|-------------------|------------------|-----------|-----------|----------|------------|----------|
| | | | | | 公顷 | 亩 | | 收入 (万元) | |
| 1 | 2025年西安市高陵区产业用地土地收储项目 | 工商银行数据处理中心地块二 | 6101172025R000377 | 高陵区旅游大道西侧、东方红路以北 | 0.643304 | 9.6496 | 141.33 | 385.02 | 370.76 |
| 2 | | 工商银行数据处理中心地块一 | 6101172025R000369 | | 21.6599 | 324.8985 | 4758.67 | 12963.53 | 12483.29 |
| 3 | | 六合嘉沅地块 | 6101172025R000422 | 高陵区旅游大道以东 | 3.602713 | 54.0407 | 700 | 1795.5 | 1514.55 |
| 4 | | 融豪工业园地块 | 6101172025R000320 | 高陵区渭阳九路以南 | 0.593907 | 8.9086 | 100 | 303.24 | 252.71 |
| 5 | | 西安德福兴机械加工有限公司地块一 | 6101172025R000339 | 高陵区旅游大道以西、渭阳三路以北 | 4.111184 | 61.6678 | 1199.5 | 2263.06 | 1564.31 |
| 6 | | 西安德福兴机械加工有限公司地块二 | 6101172025R000505 | | 0.001708 | 0.0256 | 0.5 | 0.94 | 0.65 |
| 7 | | 智能制造产业园地块一 | 6101172025R000519 | 高陵区东方红路以南、旅游大道以东 | 21.677172 | 325.1576 | 1364.85 | 12973.76 | 12319.38 |
| 8 | | 智能制造产业园地块二 | 6101172025R000526 | | 0.912044 | 13.6806 | 57.43 | 0 | 518.32 |
| 9 | | 智能制造产业园地块三 | 6101172025R000693 | | 21.628535 | 324.428 | 1361.78 | 12944.65 | 12291.74 |
| 10 | | 智能制造产业园地块四 | 6101172025R000708 | | 0.126947 | 1.9042 | 7.99 | 75.98 | 72.15 |
| 11 | | 智能制造产业园地块五 | 6101172025R000710 | | 0.368772 | 5.5316 | 23.22 | 0 | 209.58 |
| 12 | | 智能制造产业园地块六 | 6101172025R000720 | | 11.102166 | 166.5325 | 699.02 | 6644.63 | 6309.49 |
| 13 | | 智能制造产业园地块七 | 6101172025R000737 | | 0.478213 | 7.1732 | 30.11 | 0 | 271.77 |
| 14 | | 智能制造产业园地块八 | 6101172025R000746 | | 11.640434 | 174.6065 | 732.91 | 6966.78 | 6615.39 |
| 15 | | 智能制造产业园地块九 | 6101172025R000754 | | 0.064235 | 0.9635 | 4.04 | 38.44 | 36.51 |
| 16 | | 智能制造产业园地块十 | 6101172025R000766 | | 0.296213 | 4.4432 | 18.65 | 0 | 168.34 |
| 合计 | | | | | 98.907447 | 1483.6117 | 11200 | 57355.53 | 54998.94 |

图1 2025年西安市高陵区产业用地土地收储项目示意图



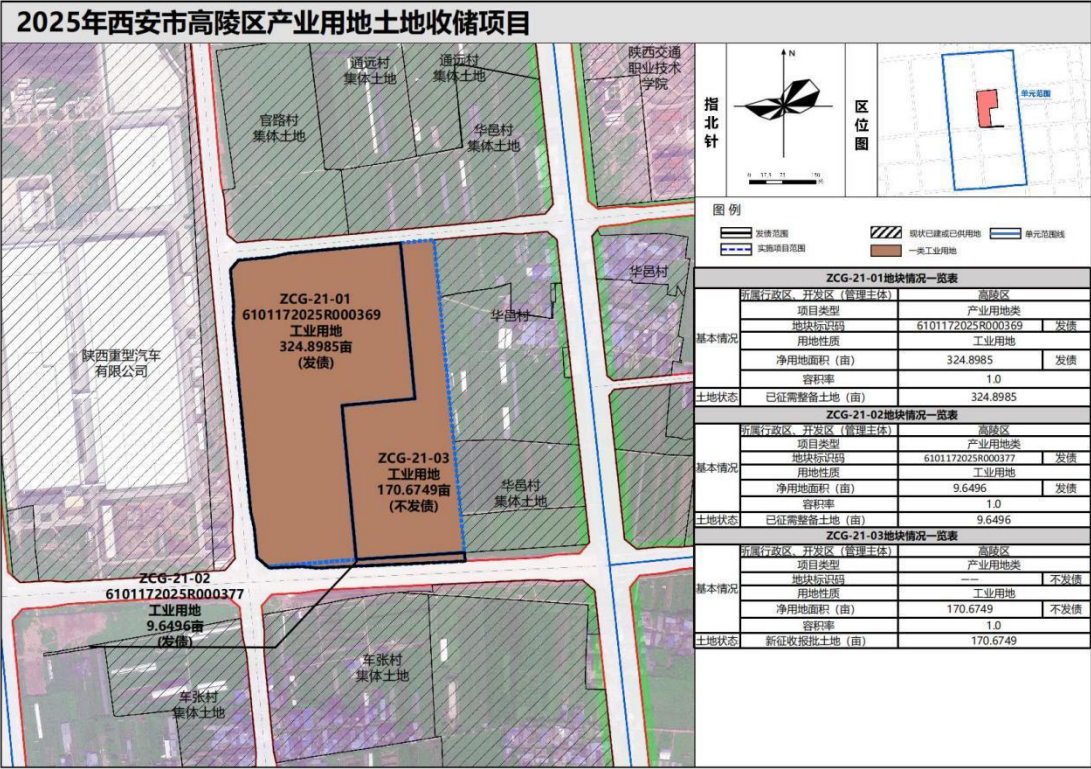
1.4.3项目土地抵质押、查封情况

2025年西安市高陵区产业用地土地收储项目为新增土地储备项目, 无抵押、质押、查封情况。

1.5收储计划

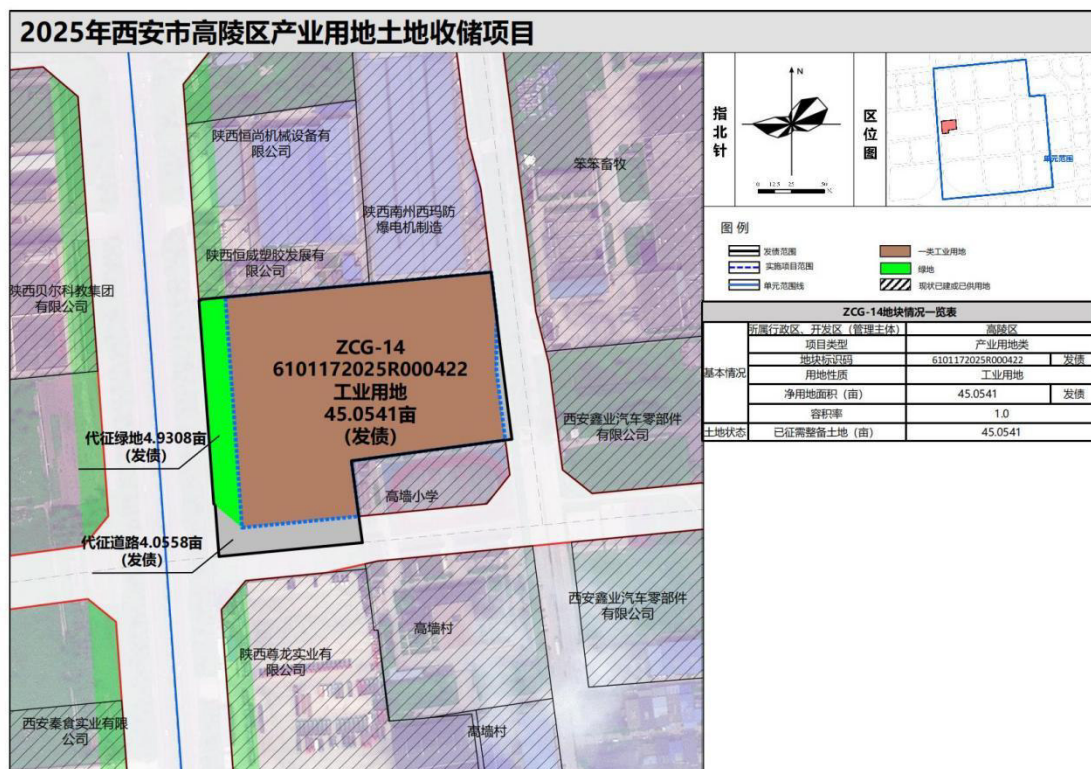
项目实施单位为西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心, 已纳入全国土地储备机构名录。项目包含16个地块, 具体情况如下:

图2 JK-22-ZCG-21示意图



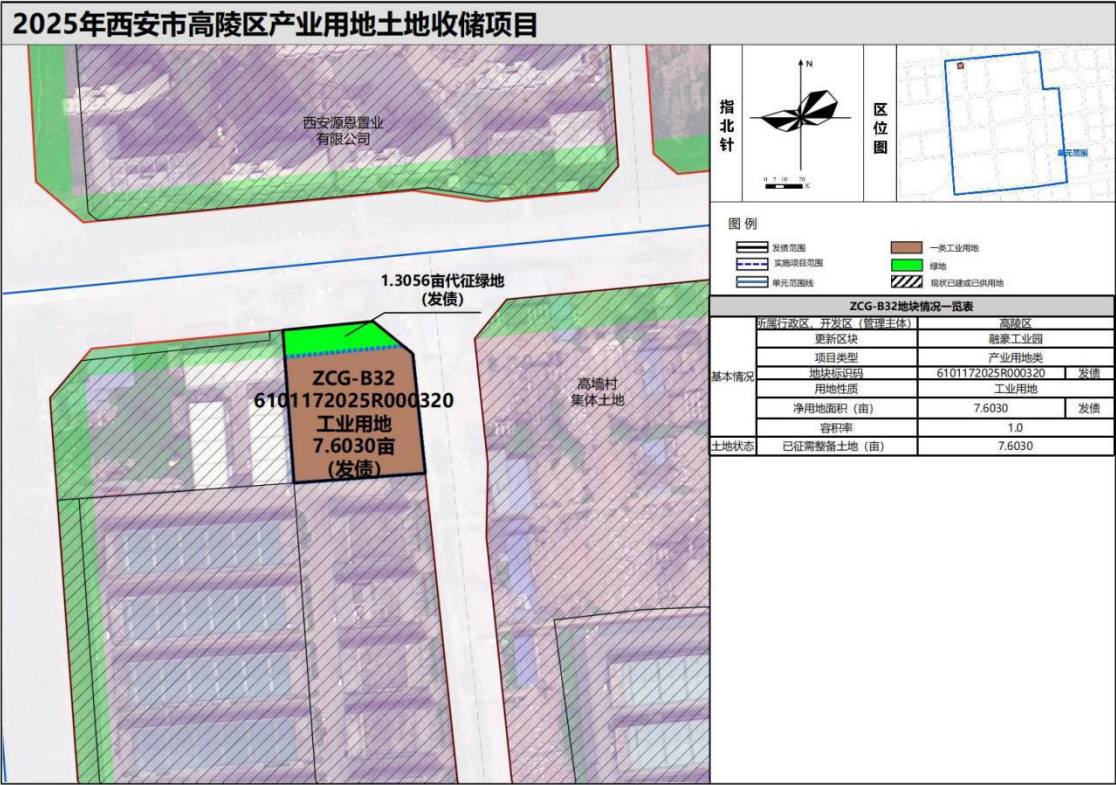
编号为“JK-22-ZCG-21-01”、“JK-22-ZCG-21-02”的地块位于高陵区旅游大道西侧、东方红路以北，土地发债面积22.303204公顷（334.5481亩），为高陵区储备土地，计划使用用途为工业用地。

图3 GL-19-ZCG-14示意图



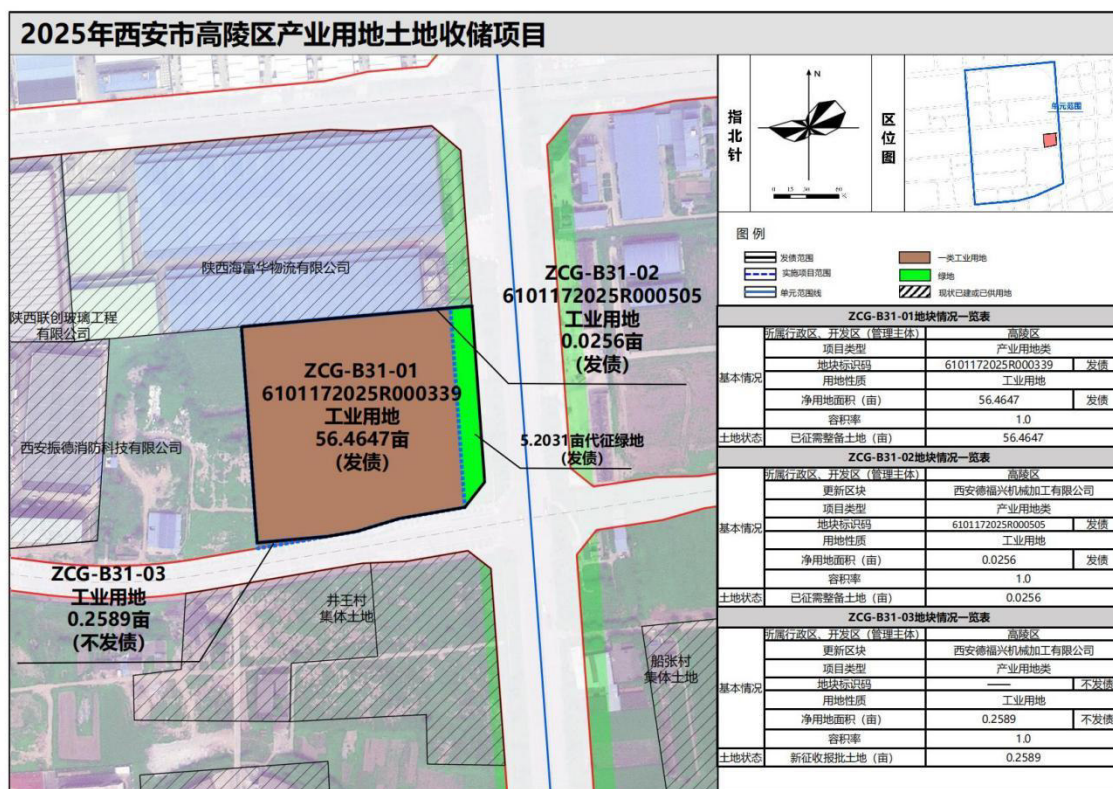
编号为“GL-19-ZCG-14”的地块位于高陵区旅游大道以东，土地发债面积3.602713公顷（54.0407亩），为高陵区储备土地，计划使用用途为工业用地。

图4 GL-19-ZCG-B32示意图



编号为“GL-19-ZCG-B32”的地块位于高陵区渭阳九路以南，土地发债面积0.593907公顷（8.9086亩），为高陵区储备土地，计划使用用途为工业用地。

图5 GL-21-ZCG-B31示意图



编号为“GL-21-ZCG-B31-01”、“GL-21-ZCG-B31-02”的地块位于高陵区旅游大道以西、渭阳三路以北，土地发债面积4.112892公顷（61.6934亩），为高陵区储备土地，计划使用用途为工业用地。

图6-1 GL-14-ZCG-19-01等示意图

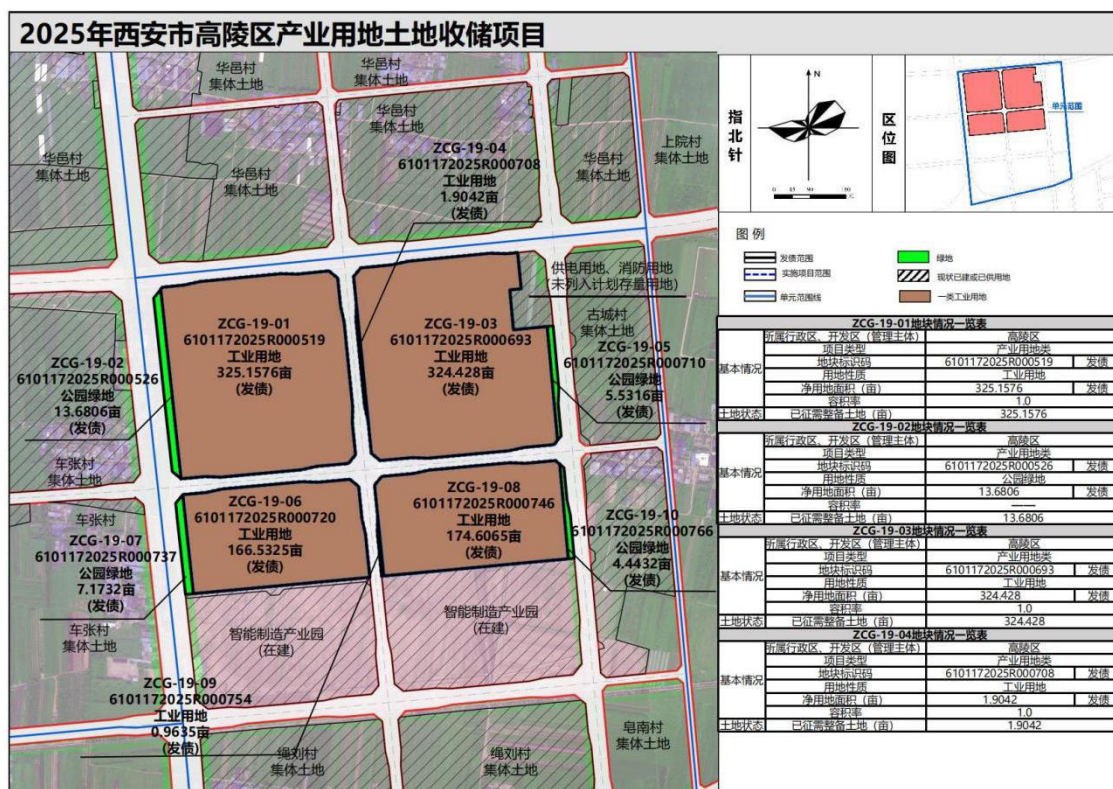


图6-2 GL-14-ZCG-19-01等示意图

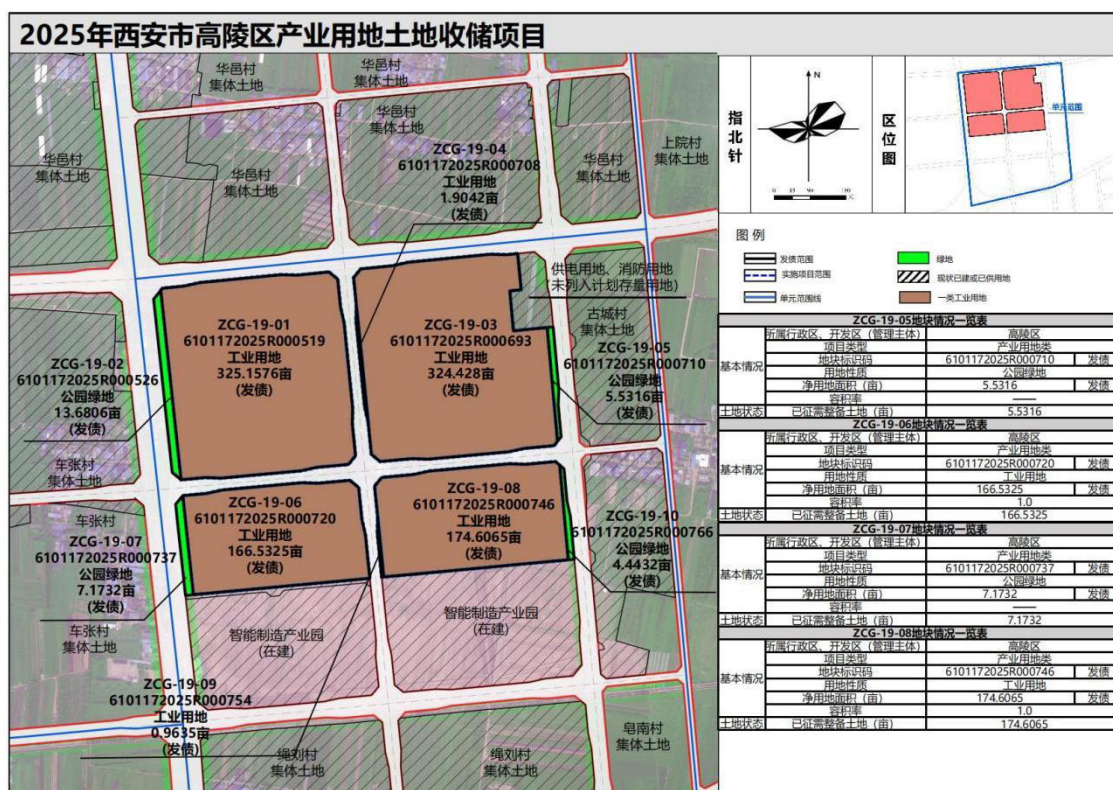
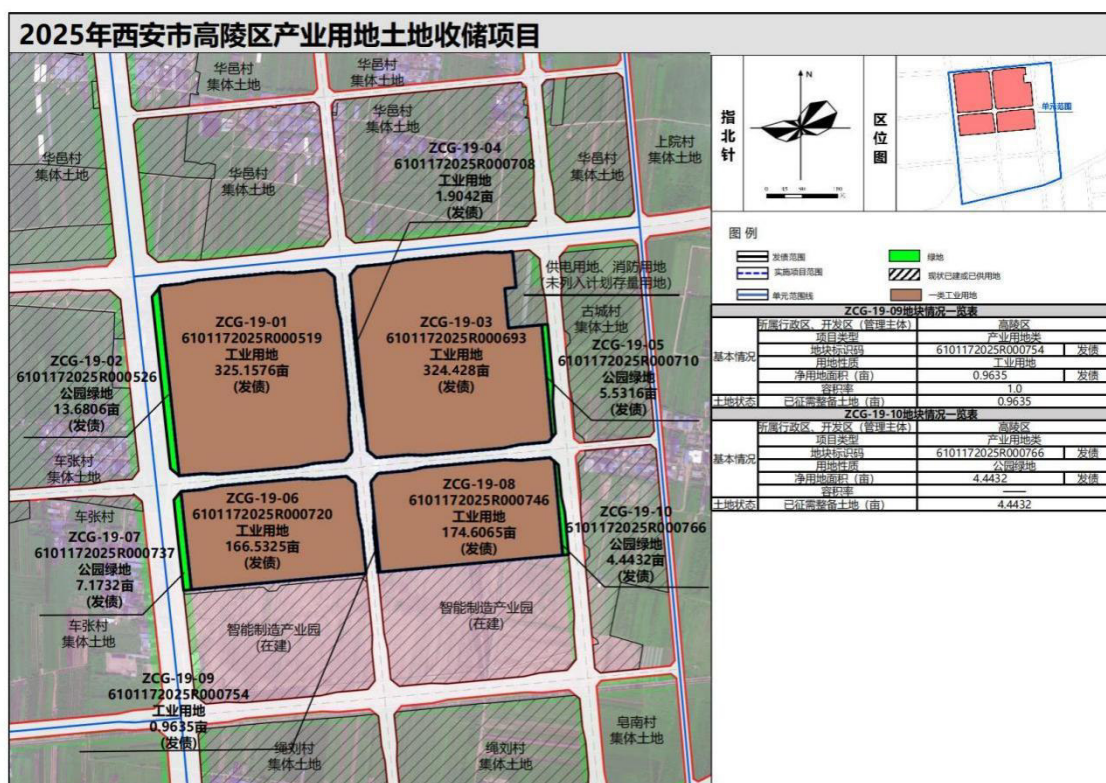


图6-3 GL-14-ZCG-19-01等示意图



编号为“GL-14-ZCG-19-01”、“GL-14-ZCG-19-02”、“GL-14-ZCG-19-03”、“GL-14-ZCG-19-04”、“GL-14-ZCG-19-05”、“GL-14-ZCG-19-06”、“GL-14-ZCG-19-07”、“GL-14-ZCG-19-08”、“GL-14-ZCG-19-09”、“GL-14-ZCG-19-10”的地块位于高陵区东方红路以南、旅游大道以东，土地发债面积68.294731公顷（1024.4209亩），为高陵区储备土地，计划使用用途为工业用地。

1.6项目总投资

本项目总投资主要为收储成本，共计54998.94万元，其中财政拨款前期已投入41918.94万元，包括土地征收、补偿、整理、前期费用等。

1.7主管部门责任

项目主管单位：西安市自然资源和规划局高陵分局

项目实施单位：西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心

主要的工作职能：

（1）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；

（2）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”）；

（3）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；

（4）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）；

（5）负责档案管理及信息公开，防止权属纠纷影响项目实施。

二、项目经济社会效益

2.1社会效益

（1）推动城市化进程：为城市发展提供土地，推动新质生产力发展，促进人口向城市聚集，提高城市化水平，推动城乡一体化发展。

（2）促进经济发展：能为工业、服务业等产业提供发展空间，吸引投资，创造就业机会，带动相关产业发展，推动区域经济增长。

（3）完善基础设施建设：征收土地可用于修建道路、桥梁、供水、供电、污水处理等基础设施，改善区域的生产生活条件，提升居民的生活质量。

（4）保障社会稳定：在合理补偿和安置的基础上，保障被征地农民的合法权益，使他们能够分享土地增值收益和经济发展成果，有助于维护社会稳定和谐。

（5）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。

（6）优化土地资源配置：将集体土地进行统一规划和利用，避免土地的无序开发和浪费，提高土地利用效率，实现土地资源的优化配置。

2.2经济效益

（1）土地出让收入：政府将征收的集体土地进行整理后，通过招拍挂等方式出让给企业，获得高额的土地出让金，为城市建设和公共服务提供资金支持。

（2）带动相关税收增长：土地征收后进行的开发建设活动会带动一系列相关产业的发展，如房地产、建筑、建材等，从而增加政府的税收收入，包括营业税、增值税、企业所得税等。

（3）拓展发展空间：企业通过获取征收后的土地，能够扩大生产规模、建设新的项目或开展商业运营，为企业带来更多的经济收益和发展机遇。

(4) 提升资产价值：企业取得土地资产后，随着周边基础设施的完善和区域经济的发展，土地价值可能会不断增值，提升企业的资产价值和市场竞争力。

(5) 促进产业升级：集体土地征收可以为新兴产业和高端服务业提供发展空间，推动产业结构调整 and 升级，提高经济发展的质量和效益。

(6) 拉动投资和消费：土地征收后的开发建设需要大量的投资，包括基础设施建设投资、企业项目投资等，这些投资会带动相关产业的发展，增加就业机会，进而促进居民消费，拉动内需，推动经济增长。

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) 《中华人民共和国土地管理法》（2019修正版）；
- 2) 《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（国务院令第55号）；
- 3) 《国有土地上房屋征收与补偿条例》（中华人民共和国国务院令第590号）；
- 4) 《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发[2008]3号）；

5) 《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)；

6) 《关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》(国土资发[2018]51号)；

7) 《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》(国土资发〔2009〕56号)；

8) 《节约集约利用土地规定》(国土资源部令第61号)；

9) 《关于运用地方政府专项债券资金收回存量闲置土地的通知》(自然资发[2024]242号)；

10) 《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)；

11) 《土地储备管理办法》(自然资规〔2025〕2号)；

12) 《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)；

13) 《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)。

(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，全面分析影响高陵区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、准确的测算高陵区土地成本。

3) 以实际状况为依据原则

由于不同的土地利用现状，地面附着物的差异较大，从而导致土地征地成本出现较大的差异，为确保本次测算结果的准确性和现势性，在具体工作中，测算人员对测算范围内实际土地利用现状进行了实地查看，本次测算以测算人员现场勘查的实际土地利用现状为依据，将实地查看的状况与土地利用现状图等反应区域实际土地利用状况资料进行仔细核对、分析和判断，确保测算过程中的数据与实际土地利用现状相吻合，保证测算结果的现势性。另外，本次测算的结果以测算范围内征地和土地开发实际发生的成本为依据，以提高本次测算结果的可操作性。

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) 独立、公平原则

独立、公平原则要求本次测算工作人员凭借自己的专业知识、经验和应有的职业道德，并结合测算范围内实际土地利用现状，公正直接的进行测算工作，不受任何外界因素的影响，客观地测算土地成本。

7) 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

本项目总投资主要为收储成本，共计54998.94万元，财政拨款前期已投入41918.94万元，包括土地征收、补偿、整理、前期费用等。

(二)资金筹措方案

3.3资金筹措原则

(1) 满足项目储备需要。筹措的资金需满足项目收储需要。

(2) 遵守规章制度。筹措资金必须要全面遵守国家的有关方针、政策和制度规定，认真执行各项资金筹集、使用、归还的工作程序，严格履行各类合同条款，并在资金筹措的实践过程中，不断改进和完善各项规章制度。

(3) 注重专项债券融资收益平衡。资金筹措不仅要满足项目收储的需要，而且要讲求经济效益，应当综合考虑利息率、利润率、各类资金来源比例、财务风险等因素，提高资金的使用效果，做好专项债券融资收益平衡。

3.4项目投资额、财政资金到位情况、专项债发行计划

本项目总投资54998.94万元，资金来源为财政拨款、专项债券和自筹资金。

(1) 财政拨款前期已投入41918.94万元，占总投资的76.22%，由财政拨款解决。

(2) 计划2025年发行专项债券11200.00万元，占总投资的20.36%。

(3) 后续自筹资金1880.00万元，由财政拨款解决，占总投资的3.42%。

表3 资金筹措计划表
单位：万元

| 项目 | 小计 | 占比 |
|------|----------|--------|
| 财政资金 | 41918.94 | 76.22% |
| 专项债券 | 11200.00 | 20.36% |
| 自筹资金 | 1880.00 | 3.42% |
| 合计 | 54998.94 | 100% |

3.5债券发行计划

本项目计划2025年发行专项债券11200.00万元，根据本项目土地供应计划，确定发行期限为5年期。

表4 资金筹措计划表
单位：万元

| 发行年份 | 发行金额（万元） | 发行期限 |
|-------|----------|------|
| 2025年 | 11200.00 | 5年期 |
| 合计 | 11200.00 | |

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1现金流入

本项目收入为土地出让收入。本项目将作为产业用地供应，面积合计98.907447公顷（1483.6117亩）。据测算，本项目在债券存续期内收入合计57355.53万元。

(1) 土地出让收入

本项目共计16个地块可出让。其中：

编号为“JK-22-ZCG-21-01”、“JK-22-ZCG-21-02”的地块位于高陵区旅游大道西侧、东方红路以北。近两年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为45万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出

让单价保守按39.90万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计22.303204公顷（334.5481亩），预计可取得出让收入13348.55万元；

编号为“GL-19-ZCG-14”的地块位于高陵区旅游大道以东附近，该区域周边同类型用地平均出让单价约为38万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按33.22万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计3.602713公顷（54.0407亩），预计可取得出让收入1795.50万元；

编号为“GL-19-ZCG-B32”的地块位于高陵区渭阳九路以南附近，该区域周边同类型用地平均出让单价约为40万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按34.04万元/亩进行测算，可出让面积共计0.593907公顷（8.9086亩），预计可取得出让收入303.24万元；

编号为“GL-21-ZCG-B31-01”、“GL-21-ZCG-B31-02”的地块位于高陵区旅游大道以西、渭阳三路以北附近，该区域周边同类型用地平均出让单价约为42万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按36.07万元/亩进行测算，可出让面积共计4.112892公顷（61.6934亩），预计可取得出让收入2264.00万元；

编号为“GL-14-ZCG-19-01”、“GL-14-ZCG-19-02”、“GL-14-ZCG-19-03”、“GL-14-ZCG-19-04”、“GL-14-ZCG-19-05”、“GL-14-ZCG-19-06”、“GL-14-ZCG-19-07”、“GL-14-ZCG-19-08”、“GL-14-ZCG-19-09”、“GL-14-ZCG-19-10”的地块位于高陵区东方红路以南、旅游大道以东附近，该区域周边同类型用地平均出让单价约为44万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按38.70万元/亩进行

测算，可出让面积共计68.294731公顷（1024.4209亩），预计可取得出让收入39644.24万元。

基于以上情况，预计债券存续期内，本项目可取得出让收入57355.53万元。

表5 出让收入情况一览表

| 序号 | 地块编号 | 地块面积 | 土地用途 | 容积率 | 土地单价 | 土地收入 | 计划供应时间 |
|----|------------------|-----------|------|-----|--------|----------|----------|
| | | （亩） | | | （万元/亩） | （万元） | |
| 1 | JK-22-ZCG-21-01 | 324.8985 | 工业用地 | 1 | 39.9 | 12963.53 | 2025年12月 |
| 2 | JK-22-ZCG-21-02 | 9.6496 | 工业用地 | 1 | | 385.02 | |
| 3 | GL-19-ZCG-14 | 54.0407 | 工业用地 | 1 | 33.22 | 1795.5 | 2025年12月 |
| 4 | GL-19-ZCG-B32 | 8.9086 | 工业用地 | 1 | 34.04 | 303.24 | 2025年12月 |
| 5 | GL-21-ZCG-B31-01 | 61.6678 | 工业用地 | 1 | 36.7 | 2263.06 | 2025年12月 |
| 6 | GL-21-ZCG-B31-02 | 0.0256 | 工业用地 | 1 | | 0.94 | |
| 7 | GL-14-ZCG-19-01 | 325.1576 | 工业用地 | 1 | 38.7 | 12973.76 | 2025年12月 |
| 8 | GL-14-ZCG-19-02 | 13.6806 | 工业用地 | 1 | | 0 | |
| 9 | GL-14-ZCG-19-03 | 324.428 | 工业用地 | 1 | | 12944.65 | |
| 10 | GL-14-ZCG-19-04 | 1.9042 | 工业用地 | 1 | | 75.98 | |
| 11 | GL-14-ZCG-19-05 | 5.5316 | 工业用地 | 1 | | 0 | |
| 12 | GL-14-ZCG-19-06 | 166.5325 | 工业用地 | 1 | | 6644.63 | |
| 13 | GL-14-ZCG-19-07 | 7.1732 | 工业用地 | 1 | | 0 | |
| 14 | GL-14-ZCG-19-08 | 174.6065 | 工业用地 | 1 | | 6966.78 | |
| 15 | GL-14-ZCG-19-09 | 0.9635 | 工业用地 | 1 | | 38.44 | |
| 16 | GL-14-ZCG-19-10 | 4.4432 | 工业用地 | 1 | | 0 | |
| 合计 | | 1483.6117 | | | | 57355.53 | |

表6 项目预期收入汇总表
单位：公顷、万元

| 序号 | 项目 | 合计 | 2025年 | 2026年-2030年 |
|-----|------------------------------|-----------|-----------|-------------|
| 1 | 土地出让收入 | 57355.53 | 57355.53 | / |
| 1.1 | JK-22-ZCG-21-01等16地块工业用地出让收入 | 57355.53 | 57355.53 | / |
| | 可出让面积（公顷） | 98.907447 | 98.907447 | / |
| | 出让单价（每公顷/万元） | 579.89 | 579.89 | / |

4.2 现金流出

(1) 项目收储支出和建设成本

本项目的收储支出为集体土地报批、征收拆迁补偿安置费用及相关税费。

(2) 项目运营支出

本项目土地出让收入属于政府性基金收入，不涉及运营支出。

(3) 发行费用

本项目发行期限为5年期，发行费用统一按债券发行金额的0.1‰计算，共计11.20万元。

(4) 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，10年期以下按照每年支付利息。本项目债券利息支出如下表所示：

表7 2025-2030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 |
|----|----------|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------|
| | 偿还债券本息合计 | 12,880.00 | 0 | 336 | 336 | 336 | 336 | 11,536.00 |
| 1 | 偿还债券本金 | 11,200.00 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11200 |
| 2 | 偿还债券利息 | 1,680.00 | 0 | 336 | 336 | 336 | 336 | 336 |

(5) 政策性计提

a. 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。

b.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。

c.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。

d.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。

e.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。

4.3资金平衡分析

表8 资金平衡分析测算表
单位：万元

| 序号 | 项目因素 | 预测情况 |
|-----|-----------------|----------|
| 1 | 土地出让收入 | 57355.53 |
| 2 | 土地收储成本 | 11200.00 |
| 3 | 土地收储专项债券利息 | 1680.00 |
| 4 | 土地出让净收益 | 44475.53 |
| 5 | 土地出让计提的政策性成本小计 | 13017.99 |
| 5.1 | 农业土地开发资金 | 135.00 |
| 5.2 | 教育资金 | 4434.05 |
| 5.3 | 农田水利建设资金 | 4434.05 |
| 5.4 | 保障性住房建设资金 | 1720.67 |
| 5.5 | 国有土地收益基金 | 2294.22 |
| 6 | 项目可用于还款的纯收益 | 44337.54 |
| 7 | 专项债券本息和 | 12880.00 |
| 8 | 项目收益对债券本息和的覆盖倍数 | 3.44 |

4.4结论

按照上表测算，本项目预期土地出让收入57355.53万元，可用于还款的纯收益44475.53万元，专项债券本息合计12880.00万元，纯收益对债券本息和的覆盖倍数为3.44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

资金链风险：专项债发行延迟或额度不足，导致征地补偿、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。

5.2影响项目收益的风险及控制措施

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。

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。

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、事前绩效评估

6.1评估对象

项目名称：2025年西安市高陵区产业用地土地收储项目

项目主管单位：西安市自然资源和规划局高陵分局

项目实施单位：西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心

项目性质：新增土储储备项目

项目绩效目标：按照《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）和《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》（陕财办政债函〔2021〕42号）要求，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：

表9 绩效评估表

| | | | | | |
|----------|---------------------------|-------------------|------------------|-------------|-------------------|
| 项目名称 | 2025年西安市高陵区产业用地土地收储项目 | | | | |
| 主管部门及其编码 | 西安市自然资源和规划局高陵分局 | | | | |
| 项目实施单位 | 西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心 | 项目负责人 | 王雪玲 | 联系电话 | 15829745324 |
| 项目资金(万元) | 资金总额：54998.94万元 | | | | |
| | 债券资金：11200.00万元 | | | | |
| | 其他资金：财政拨款前期已投入41918.94万元 | | | | |
| 项目周期 | 项目建设期：截止至2025年年底 | | | | |
| | 项目运营期：2030年 | | | | |
| | 预计开工日期：存量项目预计竣工日期：2025年年底 | | | | |
| 总体目标 | 总目标 | | | 年度目标(2025年) | |
| | 目标1 | 完成98.907447公顷土地收储 | | 2025年 | 完成98.907447公顷土地收储 |
| | 目标2 | | | | |
| 项目绩效指标 | 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 | 指标值 | 绩效标准：单位 |
| | 产出指标 | 数量指标 | 指标1：出让土地面积 | 98.907447 | 公顷 |
| | | 质量指标 | 指标1：项目建成合格率 | 100% | 百分比 |
| | | | 指标2：债券资金使用合格率 | 100% | 百分比 |
| | | | 指标3：工程验收合格率 | 100% | 百分比 |
| | | 时效指标 | 指标1：债券发行后本年度使用率 | 100% | 百分比 |
| | | | 指标2：完工时间 | 2025年12月 | 年月 |
| | | 成本指标 | 指标1：项目投资偏离度（±） | <10% | 百分比 |
| | | | 指标2：其他融资 | 0 | 万元 |
| | | | 指标3：破坏周边环境程度 | 0 | 百分比 |
| | 效益指标 | 经济效益指标 | 指标1：债券存续期内项目收益 | 57355.53 | 万元 |
| | | | 指标2：债券存续期期末现金结余 | | 万元 |
| | | 社会效益指标 | 指标1：带动就业人口 | >100 | 人 |
| | | | 指标2：利好人口 | >130000 | 人 |
| | | 生态效益指标 | 指标1：对周边地区生态环境破坏度 | 0% | 百分比 |
| | | 可持续影响指标 | 指标1：可持续带来社会效益程度 | 100% | 百分比 |
| | | | 指标2：可持续带来经济效益程度 | 100% | 百分比 |
| | 满意度指标 | 社会公众或服务对象满意度指标 | 指标1：居民满意度 | >95% | 百分比 |

其中,已申请专项债资金0万元,本次申请专项债资金11200.00万元。

项目概况:土地收储范围为16个地块。

具体情况如下:本项目拟发债地块共16个,面积共计1483.6117亩。根据西安市国土空间总体规划和高陵片区单元详细规划,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110.303032公顷(1654.5455亩),其中已征需完善整備面积98.907447公顷(1483.6117亩),拟收储发债面积为98.907447公顷(1483.6117亩)。

编号为“JK-22-ZCG-21-01”、“JK-22-ZCG-21-02”的地块位于高陵区旅游大道西侧、东方红路以北,土地面积22.303204公顷(折合334.5481亩),为高陵区储备土地,计划使用用途为工业用地。

编号为“GL-19-ZCG-14”的地块位于高陵区旅游大道以东,土地面积3.602713公顷(折合54.0407亩),为高陵区储备土地,计划使用用途为工业用地。

编号为“GL-19-ZCG-B32”的地块位于高陵区渭阳九路以南,土地面积0.593907公顷(折合8.9086亩),为高陵区储备土地,计划使用用途为工业用地。

编号为“GL-21-ZCG-B31-01”、“GL-21-ZCG-B31-02”的地块位于高陵区旅游大道以西、渭阳三路以北,土地面积4.130151公顷(折合61.9523亩),为高陵区储备土地,计划使用用途为工业用地。

编号为“GL-14-ZCG-19-01”、“GL-14-ZCG-19-02”、“GL-14-ZCG-19-03”、“GL-14-ZCG-19-04”、“GL-14-ZCG-19-05”、“GL-14-ZCG-19-06

”、“GL-14-ZCG-19-07”、“GL-14-ZCG-19-08”、“GL-14-ZCG-19-09”、“GL-14-ZCG-19-10”的地块位于高陵区东方红路以南、旅游大道以东，土地面积68.294731公顷（折合1024.4209亩），为高陵区储备土地，计划使用用途为工业用地。

6.2评估方式和方法

1、评估程序

本项目由项目单位西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心完成各项评估准备工作，拟定《政府专项债券事前绩效评估工作方案》，依据《政府专项债券项目事前绩效评估资料需求清单》的内容和工作要求准备项目资料。

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。

2、评估思路及方法

本项目评估方法包括比较法和成本效益分析法相结合的方式。

3、评估方式

本项目事前绩效评估采取资料审核、实地核查及专家咨询相结合的评估方式。

6.3评估内容与结论

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

（1）项目实施的必要性

深入贯彻自然资源部国家发展改革委发布《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），《关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》（国土资发〔2018〕51号），《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》（国土资发〔2009〕56号），《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第61号），优化土地资源配置。以改善居民生活环境为导向，依据城市整体规划，对这些土地展开统一布局与规划。

近年来，随着城镇化进程的不断加快，地方政府通过发行专项债并合理利用土地出让收益，在改善居民生活环境方面取得了显著成效。这些资金犹如“源头活水”，为城市建设注入了强劲动力，让原本老旧的城市面貌焕发新生。在完成土地储备收储后，通过科学的前期开发与整理，进一步提升土地价值。政府出让储备土地所获得的更多土地出让收入，将全部投入到城市建设中。这些资金将用于改善居住条件，加强城市基础设施建设，增加生态景观设施，让居民拥有更加宜居的生活环境，切实提升居民的幸福感和获得感。

（2）项目实施的公益性

按照《政府投资条例》的要求，政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主。为新兴产业、高端产业提供发展空间，推动产业结构调整 and 升级，提

升城市的竞争力和可持续发展能力。符合《政府投资条例》的要求。在具体立项形式上，严格履行审批制。

（3）项目实施的收益性

本项目收入主要为土地出让收入，根据目前土地市场交易情况，考虑项目周边地块出让价格及对未来市场的预期，本项目在债券存续期内预计总收入合计57355.53万元，收入来源稳定，能够偿还债券本金及利息。

2、项目投资合规性与项目成熟度

（1）项目建设的合规性

本项目总投资估算54998.94万元，项目将严格控制总投资，确保建设的合规性。

（2）项目成熟度

本项目目前暂未签署收储协议，暂无批复，商议洽谈中。

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54998.94万元，资金来源为财政拨款和专项债券。

财政拨款前期已投入41918.94万元，占总投资的76.22%，由财政拨款解决。

计划2025年发行专项债券11200.00万元，占总投资的20.36%。

另有财政自筹资金1880.00万元，占总投资的3.42%。

（2）项目资金到位可行

本项目资本金中部分由项目单位自筹，专项债将按照要求积极申报，确保项目资金按要求到位。

（3）项目收入、成本、收益预测合理性

本项目收入主要为土地出让收入，根据目前土地市场交易情况，考虑项目周边地块出让价格及对未来市场的预期，本项目在债券存续期内预计总收入合计57355.53万元，收入来源稳定，能够偿还债券本金及利息。

本项目共计16个地块可出让。其中：

编号为“JK-22-ZCG-21-01”、“JK-22-ZCG-21-02”的地块位于高陵区旅游大道西侧、东方红路以北。近两年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为45万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按39.90万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计22.303204公顷（334.5481亩），预计可取得出让收入13348.55万元；

编号为“GL-19-ZCG-14”的地块位于高陵区旅游大道以东附近，该区域周边同类型用地平均出让单价约为38万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按33.22万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计3.602713公顷（54.0407亩），预计可取得出让收入1795.50万元；

编号为“GL-19-ZCG-B32”的地块位于高陵区渭阳九路以南附近，该区域周边同类型用地平均出让单价约为40万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按34.04万元/亩进行测算，可出让面积共计0.593907公顷（8.9086亩），预计可取得出让收入303.24万元；

编号为“GL-21-ZCG-B31-01”、“GL-21-ZCG-B31-02”的地块位于高陵区旅游大道以西、渭阳三路以北附近，该区域周边同类型用地平均出让单价约为42万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按36.70

万元/亩进行测算，可出让面积共计4.112892公顷（61.6934亩），预计可取得出让收入2264.00万元；

编号为“GL-14-ZCG-19-01”、“GL-14-ZCG-19-02”、“GL-14-ZCG-19-03”、“GL-14-ZCG-19-04”、“GL-14-ZCG-19-05”、“GL-14-ZCG-19-06”、“GL-14-ZCG-19-07”、“GL-14-ZCG-19-08”、“GL-14-ZCG-19-09”、“GL-14-ZCG-19-10”的地块位于高陵区东方红路以南、旅游大道以东附近，该区域周边同类型用地平均出让单价约为44万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按38.70万元/亩进行测算，可出让面积共计68.294731公顷（1024.4209亩），预计可取得出让收入39644.24万元。

基于以上情况，预计债券存续期内，本项目可取得出让收入57355.53万元。

本项目总成本为54998.94万元，用于存量土地收储。

本项目收益预测基于当前市场价格及高陵区区位，项目收益预测较为合理。

6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

本项目申请2025年发行5年期专项债券，金额11200.00万元，利息按照2%利率测算，本息合计12880.00万元。在债券存续期内，本项目实现净收入57355.53万元。本息覆盖倍数为3.44，符合专项债券偿债及风险管理要求。

本项目可能面临工期变化、投资变化、收入变化、支出变动、运行管理等风险因素。经评估，上述风险因素的影响整体可控。

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,本项目绩效目标和指标设定,包括了项目的产出、效益、满意度等一二三级指标,全面、充分反映了项目的实质,整体设定合理。

8、总体结论

本项目事前绩效评估的合规性、收入成本预测、绩效目标的可行性等方面均符合要求,评估结果为优。

6.4相关建议

需持续做好绩效目标的事中管理,确保绩效目标最终得到全面充分实现。

6.5其他需要说明的问题

本项目事前绩效评估基于项目当前的立项审批文件、工程进度及行业政策和专项债券政策管理要求。上述因素的变动,将对绩效评估结果造成一定影响。