

**2025 年西安市蓝田县
西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目
专项债券实施方案**

主管部门：蓝田县自然资源和规划局

财政部门：蓝田县财政局

编制单位：蓝田县土地收购储备中心

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
1.4 收储规模	2
1.5 收储计划	3
1.6 项目总投资	5
1.7 主管部门责任	5
二、项目经济社会收益	6
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	8
3.1 编制依据及原则	8
3.2 项目总投资	13
3.3 资金投资计划	18
(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	20
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	25
4.1 现金流入	25
4.2 现金流出	26
4.3 资金平衡分析	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	30
5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	30
六、事前绩效评估	31
6.1 评估对象	31
6.2 评估方式和方法	31
6.3 评估内容与结论	33
6.4 相关建议	41
6.5 其他需要说明的问题	42
6.6 评估人员签名	43
6.7 附件	44

2025 年西安市蓝田县 西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目 专项债券实施方案

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年西安市蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目。

1.2 项目单位

蓝田县土地收购储备中心。蓝田县土地储备交易中心是蓝田县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、县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。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 项目所在区域情况

2025 年西安市蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目位于蓝田县。蓝田县地处秦岭北麓，关中平原东南部，属西安市郊县，县城距市区 22 公里。东南以秦岭为界，与华州区、洛南县、商州区、柞水县相接；西以库峪河为界，与长安区、灞桥区毗邻；北以骊山为界，与临潼区、渭南市接壤。西合铁路、沪陕高速、福银高速、312 国道、环山公路等路网密集，将蓝田纳入了西安大都市半小时生活圈。

1.4.2 项目规划、收储情况

本项目拟发债地块 1 个，面积 383.4765 亩。根据《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》及蓝田县人民政府审查同意的蓝田县单元详细规划，本次拟发债地块涉及规划面积 383.4765 亩，其中已征需完善整备面积 383.4765 亩，拟收储发债面积为 383.4765 亩，具体情况见表 1：

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 (万元)
					公顷	亩	
1	2025 年西安市 蓝田县西安农 产品物流城二 期产业用地土 地收储项目	西安农产 品物流城 二期产业 用地	6101222025R000038	三里镇罗李村、 普化镇当院村	25.565100	383.4765	6500
合计					25.565100	383.4765	6500

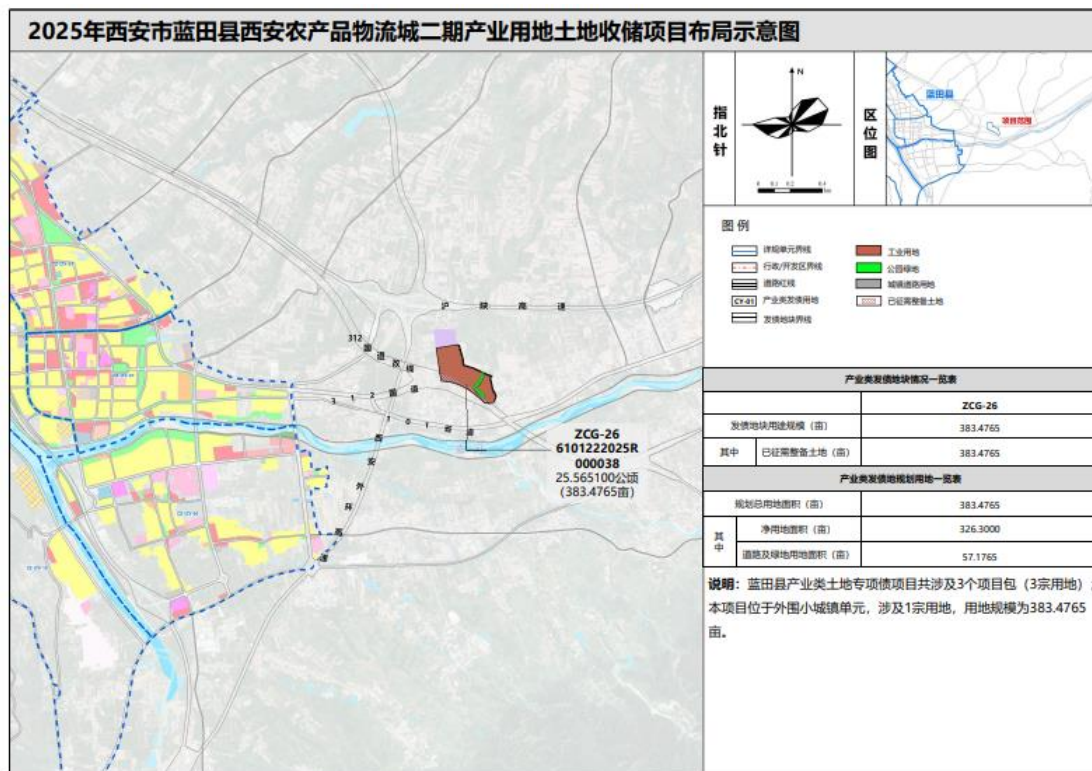


图 1 拟发债项目布局示意图

1.5 收储计划

2025 年西安市蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目为新增土地储备项目。项目实施主体为蓝田县土地收购储备中心, 已纳入全国土地储备机构名录。项目包含 1 个地块, 项目编号为 LTX-99-ZCG-26, 宗地位于蓝田县三里镇罗李村, 普化镇当院村, 土地面积 383.4765 亩 (折合 25.565100 公顷), 为蓝田县拟储备土地, 计划使用用途为工业用地, 面积为 383.4765 亩, 其中净用地面积为 326.3000 亩。

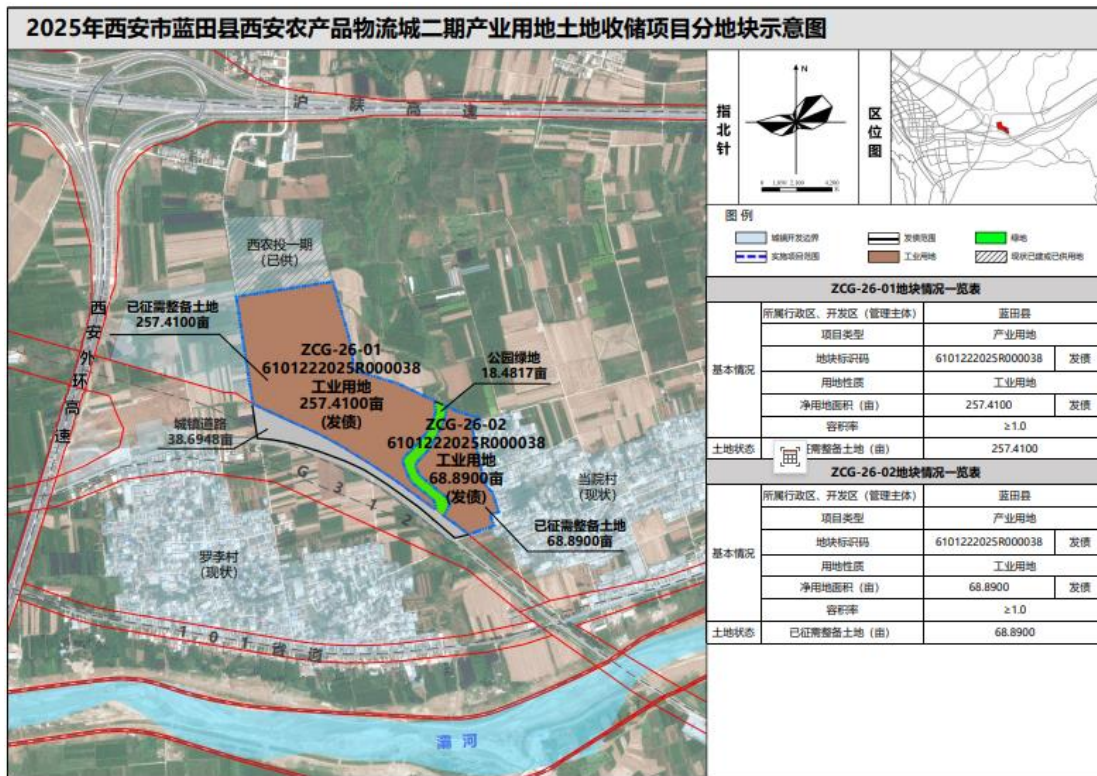


图2 拟收储项目地块示意图

1.5.1 土地权属情况

该项目原为三里镇罗李村，普化镇当院村等有关村组集体农用地，2024年6月6日经《陕西省人民政府审批土地件》（陕政土批〔2024〕567号）批准，转为建设用地，依法征收为国有。

1.5.2 现状用途

本项目现状地上为空地，现状照片如下。



图3 项目地块现状图

1.5.3 合规情况

蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目符合已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035年）》和《蓝田县国土空间总体规划（2021-2035年）》相关管控要求，位于城镇开发边界内。

1.5.4 收储计划用途及面积

该项目位于蓝田县详规单元范围外，规划用途为工业用地，容积率 ≥ 1.0 。项目完成储备后拟于2026年12月至2027年12月按照规划用途供应土地，供应土地面积326.3000亩。

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

本项目项目总投资9517.78万元。其中财政拨款前期已投入2007.32万元，包括土地征收、整理、前期费用等。

1.7 主管部门责任

（1）蓝田县财政局：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）蓝田县自然资源和规划局、蓝田县土地收购储备中心：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）蓝田县政府：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；定期公开土地储备专项债资金使用情况、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、项目经济社会收益

项目用地未来拟用于建设西安农产品物流城项目二期，由西安农投集团投资建设。西安农产品物流城项目总建筑面积 30 万 m^2 ，总投资约 16 亿元。其中项目一期为西安农投 15 万吨综合性粮食仓储基地（蓝田），总投资 3 亿元，占地 80.29 亩（整个项目已经批地 470 亩），总建筑面积 19513.15 m^2 ，主要建设 18 栋浅圆仓、2 栋平房仓及配套辅助设施，总仓容为 15 万吨。项目二期拟建智慧冷链仓储物流区、城配加工交易赋能区和综合配套服务功能区。项目整体建成后，将成为国内领先、西北最大的一站式、一卡式农产品综合交易中心，为西安市供应基地做出蓝田贡献，筑牢西安市“稳市场、保应急、保安全”防线，管好管住“大西安粮仓”。其社会效益及经济效益如下。



图 4 蓝田县产业发展体系图

2.1 社会效益

(1) 促进区域经济高质量发展

该项目区位优势，紧邻交通枢纽，能有效辐射周边城市，建成后将极大提升西安农产品流通效率，降低物流成本，保障城市菜篮子、果盘子供应稳定，同时也将鼓励乡村振兴，让农民增收致富更有底气。

(2) 促进农村就业与增收

增加就业岗位：物流城运营需要装卸、分拣、冷链运输、电商运营等劳动力，吸纳周边农村人口就业；带动上游生产：通过“订单农业”模式，引导西安周边（如周至猕猴桃、临潼石榴、高陵蔬菜）农户规模化种植，提高收入。

(3) 保障农产品供应、稳定物价

减少流通环节：物流城整合批发、仓储、配送功能，降低中间成

本，平抑西安及周边的菜价波动；改善消费体验：提供品种更丰富、品质更优的农产品选择，通过线上线下融合，满足多样化消费需求；丰富产品种类：吸引全国乃至国际农产品进入西安市场，满足多样化消费需求。

2.2 经济效益

根据《西安市产业用地指南》（2019 版），结合项目定位，项目储备完成按规划用途供地后，建设投产农业物流行业，投资强度投资 3580 万元/平方公里，折合 239 万元/亩，亩均产值 367 万元，税收贡献 11 万元/亩。可实现经济、税收、产业发展、就业等方面发展。

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 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）；

《中华人民共和国耕地占用税法》（第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议通过）；

《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）；

《国土资源部、劳动和社会保障部关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》（劳社部发〔2007〕14 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）；

《陕西省人民政府关于重新公布全省征收农用地地区片综合地价的通知》（陕政发〔2024〕4号）；

《陕西省人民政府办公厅关于印发<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）；

《陕西省劳动和社会保障厅、陕西省国土资源厅关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》（陕劳社发〔2007〕99号）；

《陕西省人力资源和社会保障厅、财政厅、国土资源厅关于进一步完善我省被征地农民就业培训和社会养老保险的意见》（陕人社发〔2011〕149号）；

《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施细则>的通知》（陕财办综〔2021〕9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）；

《蓝田县人民政府关于重新公布全县征收农用地地区片综合地价的通知》（蓝政发〔2024〕9 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，全面分析影响本次蓝田县十里铺土地收储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，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

项目总投资包含项目收储成本及债券利息，具体如下：

3.2.1 项目收储成本

蓝田县申报储备土地专项债券项目收储成本包括土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿费、相关税费、围挡建设、现场管护、地籍调查等费用等其他费用，收储土地面积为 383.4765 亩，具体如下。

①土地补偿费、安置补助费：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

区域位于西安市蓝田县，本次测算中，依据蓝田县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《蓝田县人民政府关于重新公布全县征收农用地地区片综合地价的通知》(蓝政发〔2024〕9号)，蓝田县川道区片综合区片价为 50450 元。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、安置补助费与该区片价相当，故确定本项目的土地补偿费、安置补助费为 50450 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 1934.64 万元；

②青苗及地上附着物补偿费：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水浇地，一年两熟制，主要种植作物为冬小麦和夏玉米，二者年产值水平相当。根据估价师调查了解，该区域水浇地的平均年产值 2000 元/亩，故本次评估青苗补偿费按本项目所处区域的平均年产值的 90%计，即青苗补偿费=2000×90%=1800 元/亩，地上附着物补偿一般因宗地位置的不同、宗地征地时地上附着物的不同而有所差别，本项目所处区域地上附着物主要有田间道路、树木及水利设施等，经对该区域多宗地征地费用

分析了解，其地上附着物补偿费平均约为 10000 元/亩，故本次评估青苗及地上附着物补偿费确定为 10000 元/亩，故地面附着物补偿费 452.50 万元；

③税费

A.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，蓝田县耕地占用税按 22 元/平方米征收，故耕地占用税 562.43 万元。

B.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)，本项目位于关中地区，所处耕地多为水浇地，本次耕地开垦费为 32 元/平方米，故耕地开垦费为 818.08 万元；

C.社会保障基金

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。本项目位于蓝田县，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，故社会保障资金 1342.17 万元。

D.水利建设基金

根据《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施细则>的通知》（陕财办综〔2021〕9号）第五条规定：“除村集体所属的单位及个人外，企业事业单位及个人使用水浇地、水田、旱地进行非农建设的，每亩分别一次性征收 800 元—1000 元、500 元—700 元、300 元—500 元”。经调查，本项目所处区域大多为水浇地，故水利建设基金取 1000 元/亩，即 1.5 元/平方米，故水利建设基金 38.35 万元。

综上确定相关税费 2761.03 万元；

④征地报批规费：征地报批规费为 392.71 万元；

⑤土地开发费：土地开发费按项目设定条件下应投入的各项客观费用计算。基础设施的规划配套标准不一样，对土地开发成本的影响较大。本项目设定土地开发程度为宗地外“五通”（通路、通电、供水、排水、通讯）宗地内“场地平整”，经调查项目所处区域宗地开发配套投入状况，并结合项目所处区域开发实际，开发投入水平，目前区域基础设施保障程度等因素，综合确定本项目土地开发费为 75 元/平方米，即 1917.38 万元。

⑥其他支出：包括围挡建设、现场管护、地籍调查等费用，综合上按 1084.52 万元计。

据此，本项目实施中拟定：对于土地补偿费、青苗及地上附着物补偿费、相关税费、土地开发费及其他费用支出 2025 年投入完成。

表 2 土地收储支出预测表

项目		金额（万元）
土地补偿费、安置补助费		1934.64
青苗及地上附着物补偿费		452.50
税费	耕地占用税	562.43
	耕地开垦费	818.08
	社会保障基金	1342.17
	水利建设基金	38.35
征地报批规费		392.71
土地开发费		1917.38
其他支出		1084.52
合计		8542.78

3.2.2 债券利息

本项目计划债券融资 6500 万元，发行 5 年期，债券利息为 975

万元。

3.2.3 项目总投资

根据以上，本项目总投资主要为收储成本，共计 9517.78 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 3017.78 万元，债券融资 6500 万元。

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。

3.3.2 资金投资进度安排

项目部分前期费用已于 2025 年以前发生，费用为 2007.32 万元；剩余费用计划于 2025 年全部完成，即 6535.46 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：

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》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、税收反哺等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）。

3.4.3 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

本项目总投资 9517.78 万元，资金来源为财政拨款和专项债券。

（1）财政拨款 3017.78 万元，其中已投入 2007.32 万元，后续计划再投入 35.46 万元，计划于 2025 年投入全部到位，债券利息支出

975 万元计划于 2026 年-2030 年支出，占总投资的 23.91%；

(2) 计划发行债券 6500.00 万元，2025 年发行专项债券 6500.00 万元，占总投资的 76.09%。

表 3 资金筹措计划表

单位：万元		
项目	小计	占比
财政资金	3017.78	31.71%
专项债券	6500.00	68.29%
合计	9517.78	100%

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委员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

蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地储备项目 2025 年申请发行 5 年期专项债券 6500 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 4 西安农产品物流城二期产业用地储备土地项目发行计划
(单位：万元)

发行年份	发行额度	发行期限（年期）
2025 年	6500	5

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

蓝田县十里铺土地储备项目专项债券计划 2025 年发行 5 年期记账式固定利率付息债，债券发行总额 6500 万元，发行面值 100 元，其中 5 年期计划发行面值总额 6500 万元。

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

现金流入一般分为两个阶段：

项目期（收储与开发阶段）：债券募集资金一次性到账，专项债券金额 6500 万元；财政拨款 35.46 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为工业用地，未来预期出让收入预测，预估项目亩单价为 35 万元/亩，净用地面积 326.30 亩，预计土地出让收入约为 11420.50 万元。

表 5 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	LTX-99-Z CG-26	68.8900	工业	1.0	35	2411.15	2026 年 12 月
		257.4100	工业	1.0	35	9009.35	2027 年 12 月
合计	/	326.3000	/	/	/	11420.50	/

预估过程详见下文。

影响工业用地地价的主要因素包括交通条件、基础设施配套、产业集聚程度等条件。自 2022 年以来，该区域工业用地市场比较活跃，

以出让方式成交的工业用地案例较多，具体如下表所示。

表 6 蓝田县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	610122101201GB00136	挂牌	蓝田县洩湖镇西农投二期村范围内，101省道以北。	工业用地	1.6	661	44.07	2025-01-08	西安勇征上实建筑材料有限公司
2	610122107217GB00112	挂牌	蓝田县三里镇罗李村范围内，312国道北侧	物流仓储	0.6	504	33.6	2024-11-11	西安农业投资（集团）有限公司
3	610122101201GB00154	挂牌	蓝田县洩湖镇薛家河村、西农投二期村范围内，福银高速以北	物流仓储	1	481	32.07	2024-12-26	陕西速瑞供应链管理有限公司
4	610122001007GB00026	挂牌	蓝田县文姬路北侧三里镇五里头村，属于蓝田县工业园园区范围	工业用地	1.6	451	30.07	2022-12-05	西安蔚蓝国际陶业有限公司
5	610122001005GB00110	挂牌	蓝田县三里镇白杨寨村范围内，101省道以南	工业用地	1	451	30.07	2023-12-29	蓝田县长虹实业有限公司
6	610122101202GB00147、 610122101202GB00148	挂牌	蓝田县洩湖镇薛家河村范围内	工业用地	1	450	30	2023-11-20	蓝田三元环保科技产业园有限公司

根据上表，项目所在区域及同一供需圈内工业用地价格成稳步上涨趋势，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。预估项目亩单价为 35 万元/亩，净用地面积 326.3000 亩，预计土地出让收入约为 11420.50 万元。

4.2 现金流出

4.2.1 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、廉租住房资金、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%，基于审慎的基本原则，按照 15%的比例计提农业土地开发资金。

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。

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。

d.根据财政部住房和城乡建设部《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〕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。

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〔2006〕68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 债券利息

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）：债券本金偿还。

A.专项债本金：6500 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6.5 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

时间	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	合计
专项债利息支出	195	195	195	195	195	975

4.3 资金平衡分析

根据上述分析，本项目土地出让收入 11420.50 万元，可用于还款的纯收益为 9636.19 万元，土地专项债券金额 6500 万元，专项债券利息 975.00 万元，项目收益对债券本息和覆盖倍数为 1.29，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	11420.50
2	土地收储成本	6500.00
3	土地收储专项债券利息	975.00
4	土地出让净收益=1-2-3	3945.50
5	土地出让计提的政策性成本小计 (5.1 至 5.5 之和)	1784.32
5.1	农业土地开发资金	244.73
5.2	教育资金 = (1-2-3-5.1) *10%	370.08
5.3	农田水利建设资金 = (1-2-3-5.1) *10%	370.08
5.4	保障性住房建设资金 = 1*3%	342.62
5.5	国有土地收益基金 = 1*4%	456.82
6	项目可用于还款的纯收益 = 1-5	9636.19
7	专项债券本息和=2+3	7475.00
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数 = 6/7	1.29

4.4 结论

按照上表测算, 本项目预期土地出让收入 11420.50 万元, 可用于还款的纯收益 9636.19 万元, 专项债券本息合计 7475.00 万元, 纯收益对债券本息和的覆盖倍数为 1.29 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: 项目在施工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、事前绩效评估

6.1 评估对象

项目名称：2025 年西安市蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目

项目单位：蓝田县土地收购储备中心

主管部门：蓝田县自然资源和规划局

项目支出属性（新增/延续）：新增

项目性质：新增土地储备

1、项目概况：项目地块位于蓝田县三里镇罗李村，普化镇当院村，项目规划收储面积 383.4765 亩。

2、项目绩效目标：进一步推动蓝田县土地资源合理利用，保障土地储备业务健康稳定运行，确保县域工业项目建设用地需求。项目建成后，依法征收和整理土地 383.4765 亩（约合 25.565100 公顷），通过有效储备保证蓝田县土地供应量，有助于促进县域产业结构优化和升级，推动区域产业发展和土地市场稳步发展。

3、项目资金构成

本项目总投资 9517.78 万元，资金来源为财政拨款和专项债券。

（1）财政拨款 3017.78 万元，其中已投入 2007.32 万元，后续计划再投入 35.46 万元，计划于 2025 年投入全部到位，债券利息支出 975 万元计划于 2026 年-2030 年支出，占总投资的 23.91%；

（2）计划发行债券 6500.00 万元，2025 年发行专项债券 6500.00 万元，占总投资的 76.09%。

6.2 评估方式和方法

（一）评估程序

项目已于 2025 年组织安排评估工作，由蓝田县土地收购储备中心组织，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。

（二）评估思路及方法

本次评估主要依据《财政部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）以及陕西省财政厅印发的《政府专项债券项目事前绩效评估操作指南》等相关规定执行，运用科学、合理的评估方法，对项目立项必要性、投入产出经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹集资金合规性、偿债能力安全性等方面进行客观、公正的论证评估。

本项目事前绩效评估主要采用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众（专家）评判法及蒙特卡罗风险分析法等评价方法。

（三）评估方式

本项目事前绩效评估方式包括资料审核、实地核查、走访座谈、量化打分等方式。由于本项目属于土地储备专项债券项目，总体绩效目标已经明确，地块资料比较完善，具备较好的评估条件和基础。

6.3 评估内容与结论

（一）项目实施的必要性、公益性、收益性

1、项目实施的必要性

一是增加政府土地收益，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，以带动相关产业高质量发展。

二是加强政府调控，实现土地保值增值。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值，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，也给政府带来可观的经济收益，从源头上抑制国土资产的流失和腐败现象的发生。项目实施有效推动产业的发展，在做足自身的使用价值的同时，还会带动项目地块的价值提升，以及同区域的土地价值、建筑价值、产业价值和价格的提升，形成经济辐射效应。

综上，本项目对推动区域经济发展动能，促进土地储备事业可持续发展至关重要，项目实施十分必要。

2、项目实施的公益性

一是完善土地一级市场，规范土地市场运行。土地资源配置需要积极的政府干预和管理，而管理的有效性取决于其合理的科学化和规范化。目前，许多地方土地市场上还存在着无序供应的状况，时常出现供需矛盾，这在一定程度上造成了各种空置或暴涨暴跌现象。政府对土地进行储备，不仅可以减少违法用地、私下交易土地、多头供地等现象的发生，而且还可以根据市场土地供应状况，促进相关产业均衡发展。

二是加强土地调控，促进项目落地。政府统一收储土地后，可以更好地运用经济、行政、法律和市场手段，通过合法的运作机构，将城市分散土地逐步归集于土地储备库，再根据城市总体规划，经济发展需要及土地供应计划，对土地的供应数量、结构、布局、价格、时间等进行有效控制。

三是加强节约集约，提高建设用地保障能力。通过收购长期闲置或低效利用的土地，进行全盘规划运作和指标控制，使土地资源得到合理开发利用，实现土地资源的优化配置，减少城市建设用地浪费现象。

四是创造就业需求，促进社会稳定。就业是最大的民生。项目通过后续引入产业项目（仓储物流等），可以带动当地农产品物流行业发展、促进相关技能培训需求，提供就业机会，减少社会闲散人员，促进社会稳定。

综上，本项目对社会经济的健康持续发展具有积极的作用，项目实施具有良好的公益性和社会效益。

3、项目实施的收益性

项目的预期收入来源主要为土地出让收入，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 1.29 倍，项目实施具有明显的收益性，能够保障项目还本付息资金的按期偿还。

（二）项目投资合规性与项目成熟度

1、项目建设的合规性

项目单位按规定履行各项前期审批手续，2024 年 6 月 6 日经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批〔2024〕567 号批准，将该宗地

转依法转用征收为国有建设用地。按照单元详细规划，该项目位于 CZ-LTX-99 详细单元，规划用途为工业用地，储备后拟按照规划用途供地，因此，项目建设满足合规性要求。

2、项目成熟度

该项目各项前期审批手续已完备，截止目前尚未完成征收补偿，现地上种植有苗木及少量果树，拟 2025 年 9 月完成征收补偿并纳入储备。项目已列入西安市 2025 年度土地征收储备供应计划，并已录入“全民所有土地资产管理信息系统”，用地红线图和规划设计条件明确，已完全具备收储条件，项目成熟度较高。

（三）项目资金来源和到位可行性

1、项目资金来源

该项目属于申请使用政府专项债资金的新增土地储备项目，目前正在争取专项债券资金支持，剩余资金通过地方财政配套资金解决。项目符合 2025 年地方政府专项债券支持的新增领域之一——“土地储备”领域，符合专项债券申请要求。

2、项目资金到位可行性

根据国务院办公厅发布《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）及自然资源部、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）等文件，土地收储已被重新纳入地方政府专项债券重点支持范围，因此，本项目满足专项债券支持条件，资金到位具备可行性。此外，各项前期审批手续已完备，土地收储工作已开始，项目单位已支付部分拆迁费用和前期费用。该项目资本金由蓝田县财政局专项拨付，并计划根据项目实施进度逐年拨付到位。因此，经过

以上分析，项目各项资金到位保障充分有力，监管制度完善，资金管理规范。

（四）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 11420.50 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

项目的实际收储成本包括土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿费、土地开发费、税费和其他支出等，合计为 8542.78 万元。

3、项目收益预测的合理性

评估认为：根据上述项目收入和项目成本的测算方法，可以看出，收入和成本的基础数据来源于周边同类土地的实际价格水平，各项取费标准也符合国家现行的财税制度和项目实际情况；测算方法采用成本效益分析法，依据充分，方法合适，测算结果具有一定指导性。因此，项目收益预测合规合理。

（五）债券资金需求合理性

项目总投资 9517.78 万元，预计实施期为 2025 年 4 月-2025 年 9 月。在项目《实施方案》中提出，2025 年拟申报土地储备领域专项债券 6500 万元。

评估认为：该项目为新增土地储备项目，与 2025 年新增专项债券资金投向领域——土地储备相吻合，符合国务院办公厅《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）等国家、地方债务相关政策文件支持。根据项目的建设进度安排，2025年度项目计划完成投资6535.46万元，项目单位通过专项债券、地方财政配套资金共同解决资金需求，2025年专项债券需求额度为6500万元，财政资金将随着项目的进度逐步到位；同时依据项目资金测算平衡表计算，整个项目的最终偿债资金覆盖率为1.29倍，项目可通过自身收益偿还融资本息，项目的债券额度需求是合理的。

（六）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

项目总投资为9517.78万元，其中债务融资6500万元。项目实施后，收入来源主要为土地出让收入，项目预期收入在债券存续期内共计11420.50万元。按照项目预期收入和预期支出，对项目整个债券存续期内现金流进行测算，项目每年通过自身收益偿还本息，在存续期间能够产生持续稳定的净现金流，最终计算得出项目偿债资金覆盖率为1.29倍，由此说明项目的偿债计划是可行的，还本付息资金是有充分保障的。

2、项目偿债风险

通过查阅相关资料和借鉴类似项目情况，提出影响本项目收益和融资平衡结果的风险因素主要有：工期变化风险、投资变化风险、拆迁征地补偿风险、收入变动风险、支出变动风险、土地出让管理风险、自然风险、政策风险、利率波动风险。经逐项对照后，评估认为影响项目偿债的风险因素基本已包含在上述识别的风险因素当中，风险因

素的分析是全面和准确的。

同时，根据风险等级的划分，评估本项目各项风险因素出现的可能性和影响程度，进行综合风险等级划分。风险等级共分为 K、M、T、R、I 五个等级：

K：表示项目风险很强，出现这类风险就要放弃项目；

M：表示项目风险强，需要修正拟议中的方案，通过改变设计或采取补偿措施等；

T：表示风险较强，设定某些指标的临界值；指标一旦达到临界值，就要变更设计或对负面影响采取补偿措施；

R：表示风险适度（较小），适当采取措施后不影响项目；

I：表示风险弱，可忽略。

本项目选择矩阵列表法划分风险等级，见下表所示。

表 9 风险等级划分表

综合风险等级		风险影响的程度			
		严重	较大	适度	低
风险的 可能性	高	K	M	R	R
	较高	M	M	R	R
	适度	T	T	R	I
	低	T	T	R	I

根据风险分类，针对本项目的实际情况，运用蒙特卡罗风险分析方法，评估风险发生的可能性与影响程度，评估结果见下表。

表 10 本项目风险等级调查表

序号	可能存在风险	风险的可能性				风险影响的程度			
		高	较高	适度	低	严重	较大	适度	低
1	工期变化产生的风险				√				√
2	投资变化产生的风险			√				√	
3	征地拆迁产生的风险			√			√		
4	资金回收风险			√			√		
5	支出变动风险			√			√		
6	土地出让管理风险				√			√	
7	自然风险				√		√		
8	政策风险				√		√		
9	利率波动风险			√			√		

对照风险等级划分表，本项目风险等级见下表。

表 11 项目风险等级表

序号	可能存在风险	风险等级
1	工期变化产生的风险	I
2	投资变化产生的风险	R
3	征地拆迁产生的风险	T
4	资金回收风险	T
5	支出变动风险	T
6	土地出让管理风险	R
7	自然风险	T
8	政策风险	T
9	利率波动风险	R

针对以上风险因素发生的概率和影响程度，特提出了应对措施。

(1) 按照债券发行期限和额度，在年度预算中编列债券还本准备金专项预算，逐年提取还本资金，减少年度收入不确定性对债务还本造成的影响。如确实出现收入无法按时实现的情况，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目

收入实现后予以归还。

(2) 土地储备项目相关责任人加强对经费的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费，保证还本付息资金。在项目存续期间，将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理，列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。

(3) 项目存续期间及时制定防范自然灾害风险预案，密切关注项目周边环境，根据防范预案，及时响应突发事件，确保项目顺利实施。

(4) 密切关注该地政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。地方政府可根据项目实施情况适当调整项目资本金比例，以确保土地储备专项债券按时还本付息。

(5) 通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、时机的选择等。把不确定性降低到最低限度，控制投资过程中的风险。

(6) 严格按照法律、法规以及各项政策要求，认真履行项目审批等各项程序，减少政策风险。规范政府职能，科学核定土地储备规模。为了实现土地资源的有效配置和土地市场的公平交易，引入市场运作机制，以企业化的运作方式来实现国有土地储备的委托经营。

(七) 绩效目标合理性

该项目已设定的绩效目标表共分为产出指标、效益指标和满意度指标三项一级指标，在此基础上进一步细化为数量指标、质量指标、时效指标、成本指标、社会效益、经济效益、服务对象满意度七项二级指标。项目实施后，将增强当地政府对土地市场的调控能力，促进

土地资源的高效配置和合理利用，进一步规范土地储备项目管理，提高蓝田县财政资金的运行效率和使用效益。经分析评估，该项目新增城市建设用地数、增加就业岗位数、债券存续期内总收入、累计收益、社会公众满意度等指标均与项目建设规模相适应，项目绩效目标设定合理。

（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

结合项目实际，暂无其他需要纳入事前绩效评估的事项。

（九）总体结论

基于以上评估内容，评估小组认为2025年西安市蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目审批合规、任务明确、需求客观、效益明显，而且财务测算合理、筹资合规、偿债可行、风险可控，同时结合《政府专项债券项目事前绩效评估指标体系》的各项指标进行综合打分，结果为97分，评估结论为予以支持。

6.4 相关建议

结合评估内容，评估小组提出以下相关建议：

1、根据绩效评价结果及时整改问题，做好项目申报 2025 年蓝田县新增政府专项债券的各项准备工作，协同配合各级财政部门组织专项债券项目资金绩效管理的各项工作。

2、提前预估项目风险因素并制定控制措施。从同类项目的建设过程中不难看出，影响项目收益和融资平衡结果的风险因素比较多，包括收储进度变化、土地规划性质变更、投资规模变化、征收补偿价格变化、项目实施单位管理能力和水平变化等等多方面的因素，建议项目提前预估项目所涉及的风险因素，并制定相应的风险防控和避险措施，确保项目平稳进行。

3、建议项目主管部门和项目单位尽快建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如期实现。

4、项目在运营过程中，积极做好绩效运行监控。在专项债券资金使用过程中，及时对专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，查找资金使用和项目实施中的薄弱环节，及时纠正偏差。

5、建议项目主管部门和项目单位重点关注项目决策、资金管理、项目产出、项目效益等四方面内容。由于专项债券项目将建立全生命周期跟踪问效机制，项目建设期绩效评价侧重项目决策、管理和产出等，运营期绩效评价侧重项目产出和效益等。事后地方财政还将定期对重点项目进行绩效评价，对重点内容进行复盘。事前、事中、事后的全流程管理，将对项目单位的管理水平和能力提出更高要求，建议定期审查项目投资与项目土地收储进度的匹配程度，促进蓝田县土地储备项目专项债资金由“持续扩容”向“提质增效”转变，切实提高专项债的资金使用效率。

6.5 其他需要说明的问题

（一）评估工作基本前提、假设

1、现行国家及地方法律法规以及财政、经济环境等相关国家政策无重大变化。

2、银行利率及通货膨胀水平无重大变化。

3、项目相关收入实现方式无重大变化，项目绩效指标能够按照预期完成，成本、费用能够控制在预计范围之内。

4、项目相关收入全部优先偿还本次专项债券本息，如上述收入在偿还本次预计发行本息后无结余，项目运营过程中产生的其他付现支出，由投资方用其他资金负责清偿。

5、无其他不可抗力或不可预见因素的重大不利影响。

（二）报告适用范围

本评估报告仅供蓝田县土地收购储备中心发行 2025 年土地储备专项债券事前绩效评估使用，不应用于其他目的及分发给其他单位或个人。

（三）需要说明的其他问题

1、由于预测通常并非如预期那样发生，并且存在变动的可能，实际结果可能与预测性财务数据存在差异。

2、如项目单位提供的各项基础数据、预测资料与项目实施情况存在差异，可能会直接影响评估意见的结果。

6.6 评估人员签名

李强 戈翠 杨琪

6.7 附件

附件 1 政府专项债券项目事前绩效评估基本信息表

项目名称	2025 年西安市蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目		
项目单位	蓝田县土地收购储备中心	项目实施周期	2025 年 4 月至 9 月
项目总投资	9517.78 万元	申请专项债资金	6500 万元
联系人	李卓泰	联系电话	15729009179
实施目的	进一步推动蓝田县土地资源合理利用，保障土地储备业务健康稳定运行，确保县域工业项目建设用地需求。		
立项依据	<p>1. 《中华人民共和国预算法》；</p> <p>2. 《中华人民共和国预算法实施条例》；</p> <p>3. 《中华人民共和国土地管理法》（2019 年主席令第 32 号修订）；</p> <p>4. 《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）；</p> <p>5. 中共中央 国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》（财预〔2018〕167 号）；</p> <p>6. 《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15 号）；</p> <p>7. 《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3 号）；</p> <p>8. 国务院《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）；</p> <p>9. 《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》（国办发〔2006〕100 号）；</p> <p>10. 《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）；</p> <p>11. 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）；</p> <p>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）；</p> <p>13. 关于印发《项目支出绩效评价管理办法》的通知（财预〔2020〕10 号）；</p> <p>14. 《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61 号）；</p> <p>15. 《陕西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》；</p> <p>16. 《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》；</p>		

	<p>17. 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）；</p> <p>18. 《陕西省人民政府关于重新公布全省征收农用地片区综合地价的通知》（陕政发〔2024〕4号）；</p> <p>19. 《西安市土地储备条例》；</p> <p>20. 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报审工作的通知》（市资源发〔2025〕18号）；</p> <p>21. 《西安市国土空间总体规划（2021-2035年）》；</p> <p>22. 《蓝田县国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》；</p> <p>23. 《蓝田县国土空间总体规划（2021-2035年）》；</p> <p>24. 《蓝田县人民政府关于重新公布全县征收农用地片区综合地价的通知》（蓝政发〔2024〕9号）；</p> <p>25. 项目单位提供及评估小组现场调研收集的相关资料。</p>
收储计划及用途	<p>该项目所在批次土地原为三里镇罗李村，普化镇当院村等有关村组集体农用地，2024年6月6日经《陕西省人民政府审批土地件》（陕政土批[2024]567号）批准，将该宗地转依法转用征收为国有建设用地，征收土地面积 383.4765 亩，包括耕地与其他农用地，地上种植有苗木及少量果树。截止 2025 年 3 月项目尚未完成征收补偿，拟 2025 年 9 月完成征收补偿并纳入储备。</p> <p>该项目规划用途为工业用地。项目完成储备后拟于 2026 和 2027 年按照规划用途供应土地，土地面积 326.30 亩。</p>
总体目标	<p>进一步推动蓝田县土地资源合理利用，保障土地储备业务健康稳定运行，确保县域工业项目建设用地需求。项目建成后，依法征收和整理土地 383.4765 亩（约合 25.565100 公顷），通过有效储备保证蓝田县土地供应量，有助于促进县域产业结构优化和升级，推动区域产业发展和土地市场稳步发展。</p>
收益来源	<p>土地收储完成后，收入来源主要为土地出让收入，预计债券存续期内项目的总收入可达 11420.50 万元。</p>

附件 2

专项债券项目绩效目标表

项目名称	2025 年西安市蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目				
主管部门及其编码	蓝田县自然资源和规划局				
项目实施单位	蓝田县土地收购储备中心	项目负责人	李卓泰	联系电话	15729009179
项目资金（万元）	资金总额：9517.78 万元				
	一、债券资金：6500.00 万元				
	二、财政资金：3017.78 万元				
项目周期	建设工期：2025 年 4 月~9 月，6 个月				
	项目运营期（债券发行期）：5 年				
	开工日期：2025 年 4 月		预计竣工日期：2025 年 9 月		
总体目标	总目标		具体目标（2025 年）		
	项目的总体目标是进一步推动蓝田县解决城市进一步推动蓝田县土地资源合理利用，保障土地储备业务健康稳定运行，确保县域工业项目建设用地需求。项目建成后，依法征收和整理土地 383.4765 亩（约合 25.565100 公顷），通过有效储备保证蓝田县土地供应量，有助于促进县域产业结构优化和升级，推动区域房地产开发事业和土地市场稳步发展。		2025 年	完成项目地块摸底、勘察，依法办理土地规划、土地征收、农用地转用等相关手续。完成征地拆迁、安置及补偿工作，组织实施市政基础设施建设（六通一平及土地平整），完成土地收储验收审核工作，纳入市土地储备库	
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	项目收储地块面积	383.4765 亩	
			可出让建设用地	>320 亩	
		质量指标	工程验收合格率	100%	

			资本金到位率	100%	
			债券资金使用合规率	100%	
		时效指标	债券发行后年度使用率	100%	
			是否按规定及时、规范披露信息	是	
			是否足额还本付息	是	
		成本指标	土地收储成本	<35 万元/亩	
			储备地块管护成本	<15 万元/亩	
	效益指标	经济效益指标	债券存续期内项目累计收入（万元）	>11000	
			债券存续期内项目累计净收益（万元）	>3000	
		社会效益指标	受益企业（家）	50	
			带动就业岗位	>500 个	
		生态效益指标	对落实规划布局的生态影响水平	较高	
		可持续影响指标	是否符合政府长远规划	符合	
	满意度指标	社会公众或服务对象满意度指标	社会公众满意度	≥95%	

附件3 政府专项债券项目事前绩效评估指标打分表

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	标准值	分值	得分
决策 (40)	项目实施的必要性 (10)	任务明确性	国家法律法识、国民经济和社会发展规划、地方经济社会发展战略等是否有相关规定要求	明确	2	2
		需求客观性	项目设立是否具有现实需求	客观	3	3
		手段最优性	该项目是否是解决问题最优手段,是否可以通过政府购买服务、市场化运作,或用现有项目代替	最优	3	2
		效益明显性	项目是否有明显的经济、社会、生态效益等	明显	2	2
	项目实施公益性 (5)	项目公益性	项目是否属于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、社会管理、国家安全等公共领域	公益	5	4
	项目实施的收益性 (10)	项目收益性	项目的实施是否具有明确的收益渠道	有收益	5	5
		收益可靠性	项目收益是否能够可靠实现	可靠	5	4
	绩效目标 (10)	绩效习标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分,是否符合全客观实际	合理	5	5
		绩效指标明确性	依据绩效目标设置的绩效指标是否清晰、细化、可衡量	明确	5	5
	建设投资合规性 (5)	立项合规性	项目申请、设立过程是否符合相关要求	合规	3	3
		项目重复性	项目资金有无重复支持	不重复	2	2
内容 (30)	项目成熟度 (10)	实可行性	项目是否经过严格的可行性论证,实施条件是否成熟,突施计划科学可行	可行	2	2
		组织有效性	项目管理组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确,是否能够有效运转	有效	2	2
		措施匹配性	项目措施是否与待解决问题相匹配,能够切实发挥作用	匹配	2	2

		可借鉴性	项目单位或其他地区有无可借鉴的类似项目经验和做法	存在	2	2
		手续齐备性	项目前期手续是否齐备	齐备	2	2
	财务测算合理性 (10)	收入预测合理性	评估项目收入预测是否合理	合理	3	3
		成本预测合理性	评估项目成本预测是否依据相关标准制定,是否科学合理	合理	3	3
		收益预测合理性	评估项目收益预测是否合规合理	合理	4	4
	债券资金需求合理性 (10)	债务政策相符性	项目是否国家、地方债务相关政策文件要求	符合	3	3
		债券申请充要性	项目申请专项债券资金的理由和依据是否充分必要	充要	3	3
		债务资金与项目收益匹配性	项目申请专项债券资金规模与项目收益大小是否匹配	匹配	4	4
	管理 (30)	项目偿债计划可行性 (10)	计划明确性	项目是否有明确的偿债计划和应急安排	明确	5
计划可行性			项目偿债计划是否切实可行	可行	5	5
风险可控性 (10)		风险识别全面性	项目是否对偿债风险点进行系统全面的识别	全面	5	5
		风险应对可行性	针对上述风险点有无制定切实可行的风险应对措施	可行	5	5
资金来源和到位可行性 (10)		筹资合规性	项目资金来源是否合法合规、真实可靠,是否存在违规融资举债行为	合规	3	3
		到位可行性	各渠道资会能否及时、足额到位, 有无补救措施	可行	4	4
		监管明确性	筹资监管机制是否明确	明确	3	3
总分				100	97	

政府专项债券项目事前绩效评估自评表

单位名称（盖章）：蓝田县土地收购储备中心

项目名称		2025年西安市蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目				
项目实施周期		2024年3月-2025年12月	属性	<input checked="" type="checkbox"/> 新增 <input type="checkbox"/> 到期申请延续		
项目总投资		其中：1、专项债券资金			2、其他资金	
9517.78万元		6500万元			3017.78万元	
项目概述		进一步推动蓝田县解决城镇化进程中的土地供应不平衡问题，保障土地储备业务健康稳定运行，确保县域重点综合开发项目的建设用地需求。本项目拟发债地块1个，面积383.4765亩。				
评估结论		项目相关性显著，绩效可实现性较强，实施过程控制有效，预期绩效具有一定可持续性，且财政资金投入风险可控。综合评价，对该项目应“予以支持”。				
一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	标准值	分值	得分
决策 (40)	项目实施的必要性 (10)	任务明确性	国家法律法规、国民经济和社会发展规划、地方经济社会发展战略等是否有相关规定要求	明确	2	2
		需求客观性	项目设立是否具有现实需求	客观	3	3
		手段最优性	该项目是否是解决问题最优手段，是否可以通过政府购买服务、市场化运作、或用现有项目代替	最优	3	3
		效益明显性	项目是否有明显的经济、社会、生态效益等	明显	2	2
	项目实施的公益性 (5)	项目公益性	项目是否属于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、社会管理、国家安全等公共领域	公益	5	2
	项目实施的收益性 (10)	项目收益性	项目的实施是否具有明确的收益渠道	有收益	5	5
		收益可靠性	项目收益是否能够可靠实现	可靠	5	5
	绩效目标(10)	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分,是否符合客观实际	合理	5	5
		绩效指标明确性	依据绩效目标设置的绩效指标是否清晰、细化、可衡量	明确	5	5
	建设投融资合规性 (5)	立项合规性	项目申请、设立过程是否符合相关要求	合规	3	3
项目重复性		项目资金有无重复支持	不重复	2	2	

内容 (30)	项目成熟度 (10)	实施可行性	项目是否经过严格的可行性论证,实施条件是否成熟,实施计划科学可行	可行	2	2
		组织有效性	项目管理组织架构、职责分工、运行机制、计划进度安排等是否清晰明确,是否能够有效运转	有效	2	2
		措施匹配性	项目措施是否与待解决问题相匹配,能够切实发挥作用	匹配	2	2
内容 (30)		可借鉴性	项目单位或其他地区有无可借鉴的类似项目经验和做法	存在	2	2
		手续齐备性	项目前期手续是否齐备	齐备	2	2
	财务测算合理性(10)	收入预测合理性	评估项目收入预测是否合理	合理	3	3
		成本预测合理性	评估项目成本预测是否依据相关标准制定,是否科学合理	合理	3	3
		收益预测合理性	评估项目收益预测是否合规合理	合理	4	4
	债券资金需求合理性(10)	债务政策相符性	项目是否国家、地方债务相关政策文件要求	符合	3	3
		债券申请充要性	项目申请专项债券资金的理由和依据是否充分必要	充要	3	3
		债务资金与项目收益匹配性	项目申报专项债券资金规模与项目收益大小是否匹配	匹配	4	4
	管理 (30)	项目偿债计划可行性(10)	计划明确性	项目是否有明确的偿债计划和应急安排	明确	5
计划可行性			项目偿债计划是否切实可行	可行	5	5
风险可控性(10)		风险识别全面性	项目是否对偿债风险点进行系统全面的识别	全面	5	5
		风险应对可行性	针对上述风险点有无制定切实可行的风险应对措施	可行	5	5
资金来源和到位可行性(10)		筹资合规性	项目资金来源是否合法合规、真实可靠,是否存在违规融资举债行为	合规	3	3
		到位可合性	各渠道资金能否及时、足额到位,有无补救措施	可行	4	4
		监管明确性	筹资监管机制是否明确	明确	3	3
总分					100	97

单位名称(盖章): 蓝田县土地收购储备中心

日期: 2025年3月

政府专项债券项目事前绩效评估

财政审核意见表

项目名称	2025年西安市蓝田县西安农产品物流城二期产业用地土地收储项目				
申报部门（单位）	蓝田县土地收购储备中心				
财政审核部门	蓝田县财政局	审核人及电话	赵立强 8272 3955		
审核评分	审核内容	分值	评分解释	得分	评分说明
	形式规范	20	考察部门（单位）自评表形式是否规范	20	自评表形式规范
	内容完整	20	考察部门（单位）基本信息表与绩效目标申报表填写是否完整	20	两个表填写完整
	材料齐全	20	考察部门（单位）提供的佐证材料是否齐全	18	佐证材料基本齐全
	依据充分	20	考察部门（单位）运用材料是否正确、逻辑是否清晰、论证是否成立	18	依据充分、逻辑清晰、论证成立
	测算科学	20	考察部门（单位）对投资、收益测算是否科学合理	18	测算基本科学合理
	合计	100分		94	
审核结果	<input checked="" type="checkbox"/> 优 <input type="checkbox"/> 良 <input type="checkbox"/> 中 <input type="checkbox"/> 差				
审核意见					

审核日期：2025年3月27日

