

2025年西安市航天基地东长安街以北、包茂高速以西片区综合开发土地收储项目 专项债券实施方案

实施单位：西安市土地储备交易中心

主管部门：西安市自然资源和规划局

财政部门：西安市财政局

编制日期：2025年4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 - 4 -

1.6项目总投资 - 11 -

1.7主管部门责任 - 11 -

二、项目经济社会效益 - 12 -

2.1社会效益 - 12 -

2.2经济效益 - 13 -

三、项目投资估算及资金筹措方案 - 14 -

3.1编制依据及原则 - 14 -

3.2项目总投资 - 16 -

3.3资金筹措原则 - 16 -

3.4项目投资额、财政资金到位情况、专项债发行计划 - 16 -

3.5债券发行计划 - 17 -

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况 - 17 -

4.1现金流入 - 17 -

4.2现金流出 - 20 -

4.3资金平衡分析 - 22 -

4.4结论 - 23 -

五、项目风险分析- 23 -

5.1影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施 - 23 -

5.2影响项目收益的风险及控制措施 - 24 -

5.3影响融资平衡结果的风险及控制措施 - 25 -

六、事前绩效评估- 25 -

6.1 评估对象 - 25 -

6.2 评估方式和方法 - 26 -

6.3 评估内容与结论 - 28 -

6.4 相关建议 - 34 -

6.5 其他需要说明的问题..... - 34 -

七、债券发行方案- 34 -

7.1发行依据 - 34 -

7.2发行场所 - 36 -

7.3品种和数量 - 36 -

7.4上市安排 - 36 -

7.5兑付安排 - 36 -

7.6发行费 - 36 -

7.7招投标 - 37 -

7.8分销 - 37 -

7.9发行款缴纳 - 37 -

八、信息披露计划- 38 -

8.1每期债券发行日五个工作日之前披露 - 38 -

8.2每期债券发行结束当日披露 - 38 -

8.3每期债券每个付息日五个工作日之前披露- 38 -

8.4每期债券兑付日五个工作之前披露- 38 -

8.5每期债券存续期内定期披露内容- 38 -

8.6每期债券存续期内随时披露内容- 39 -

一、项目概况

1.1项目名称

2025年西安市航天基地东长安街以北、包茂高速以西片区综合开发土地收储项目（以下简称“本项目”）

1.2项目单位

西安市土地储备交易中心

西安市土地储备交易中心是西安市自然资源和规划局的直属单位。主要职责包括贯彻执行国家、省、市有关土地管理的法律、法规和规章；具体落实市政府下达的土地征用、收购储备、补充耕地和土地开发整理年度计划；承办征地补偿登记，落实征地补偿、安置等事宜；开展存量和闲置国有土地调查，依法实施收回、收购、置换和储备；承办储备国有土地的前期开发、经营策划与包装；负责土地储备成本核算与资金管理；负责国有土地使用权拍卖、招标、挂牌出让的具体事务性工作；对国有土地使用权转让、出租、抵押、作价出资、联营、入股等提供前期服务；负责地产市场信息收集与交流，承办土地交易中介服务。该中心已被列入自然资源部的土地储备机构名录，由其实施相关土地储备工作符合政策要求。

1.3项目性质

新增土地储备项目。

1.4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国家民用航天产业基地。

航天基地规划面积65.14平方公里，纳入城镇开发范围48.63平方公里。成立于2006年11月，是省政府、市政府联合中国航天科技集团共同建设的航天高技术产业和国家安全战略

性新兴产业聚集区。2010年6月，国务院批复为国家级陕西航天经济技术开发区，是全国唯一以航天为特色的国家级经开区。获评国家新型工业化产业五星示范基地、陕西省数字经济示范区、西安国家新一代人工智能创新发展试验区等荣誉。地理特征独特。位于少陵塬，平均海拔520米，比主城区高80—150米，被誉为“西安南阳台”。区位优势明显。处于唐文化中轴线上，大雁塔与揽月阁古今一线、遥相辉映。与拥有30多所大学的长安大学城毗邻，与国家级文化产业示范区曲江新区成片。航天特色鲜明。11个“国家队”列队并肩，70多家商业航天企业聚集发展。北斗导航、探月工程、载人航天，都有辖区企业的贡献，是名副其实的中国航天动力之城、北斗创新发源地。科技资源富集。拥有西北唯一的国家超算中心、3个国家重点实验室、7个国家级创新平台和10个院士工作站，硕士及以上学历人才数量占比22%，获批省级秦创原航天产业创新聚集区。交通出行便捷。东长安街、航天大道、雁引路四通八达，包茂高速连接绕城和外环高速，3条地铁纵横交错，地铁密度0.71（每平方公里的城市面积中线网运营里程），全市最高。

1.4.2 项目规划、收储情况

本项目拟发债地块共10个，面积共计22.770849公顷（341.5627亩）。根据西安市国土空间总体规划和航天片区单元详细规划，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，其中已征需完善整备面积22.770849公顷（341.5627亩），拟收储发债面积为22.770849公顷（341.5627亩），具体情况见表1：

表1 拟发债项目地块汇总表

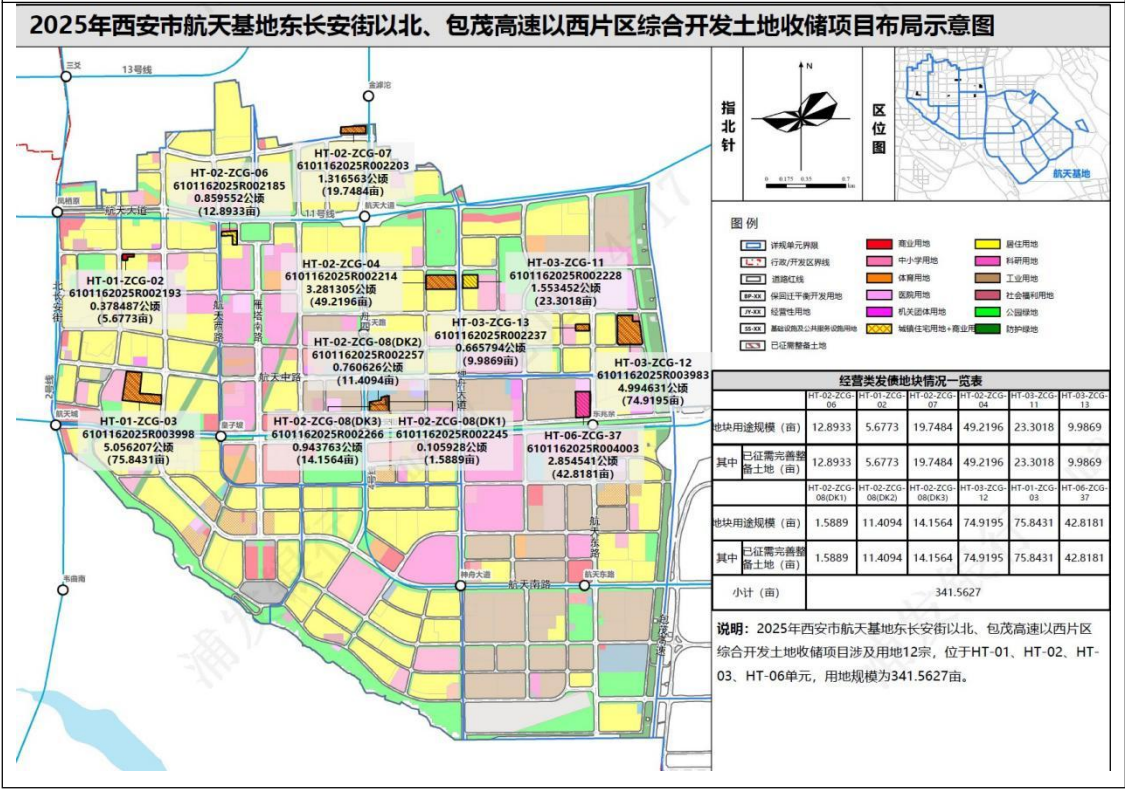
序号	项目名称	地块名称	地块标识 码	位置范围	地块面积		发债金额 (万元)
					公顷	亩	
1	2025年西 安市航天 基地东长 安街以北 、包茂高 速以西片 区综合开 发土地收 储项目	陕政土批〔2012〕705 号东韦村商业用地	610116202 5R002193	神舟一路与凤栖 东路十字东南角	0.378487	5.6773	30.00
2		陕政土批[2014]750号 东韦村住宅用地	610116202 5R003998	神舟一路与凤栖 东路十字东南角	5.056207	75.8431	1,390.00
3		陕政土批〔2010〕300 号高望堆村住宅用地	610116202 5R002214	神舟大道与航开 路十字西南角	3.281305	49.2196	1,880.00
4		陕政土批〔2018〕658 号南里王村住宅用地	610116202 5R002185	航天大道与神舟 二路十字东南角	0.859552	12.8993	70.00
5		陕政土批〔2020〕948 号夏殿村住宅用地一	610116202 5R002203	航天北路与神舟 四路十字西北角	1.316563	19.7484	530.00
6		陕政土批[2010]245号 蕉村住宅用地	610116202 5R002245	神舟四路与工业 二路十字口东北 角	0.105928	1.5889	490.00
7		陕政土批[2012]705号 蕉村住宅用地	610116202 5R002257	神舟四路与工业 二路十字口东北	0.760626	11.4094	

				角			
8		陕政土批[2018]760号 蕉村住宅用地	610116202 5R002266	神舟四路与工业 二路十字口东北 角	0.943763	14.1564	
9		陕政土批〔2018〕156 号夏殿村住宅用地二	610116202 5R002228	神舟大道与航开 路十字东南角	1.553452	23.3018	750.00
10		陕政土批〔2010〕245 号东兆余村住宅用地	610116202 5R003983	兆余路与航拓路 十字西南角	4.994631	74.9195	1,380.00
11		陕政土批[2009]30号枣 园村住宅用地	610116202 5R002237	航拓路与航天东 路十字口西南角	0.665794	9.9869	180.00
12		陕政土批[2009]30号枣 园村住宅用地	610116202 5R004003	东长安街与航天 东路十字西北角	2.854541	42.8181	1,600.00
合计	-	-	-		22.770849	341.5627	8300.00

1.5收储计划

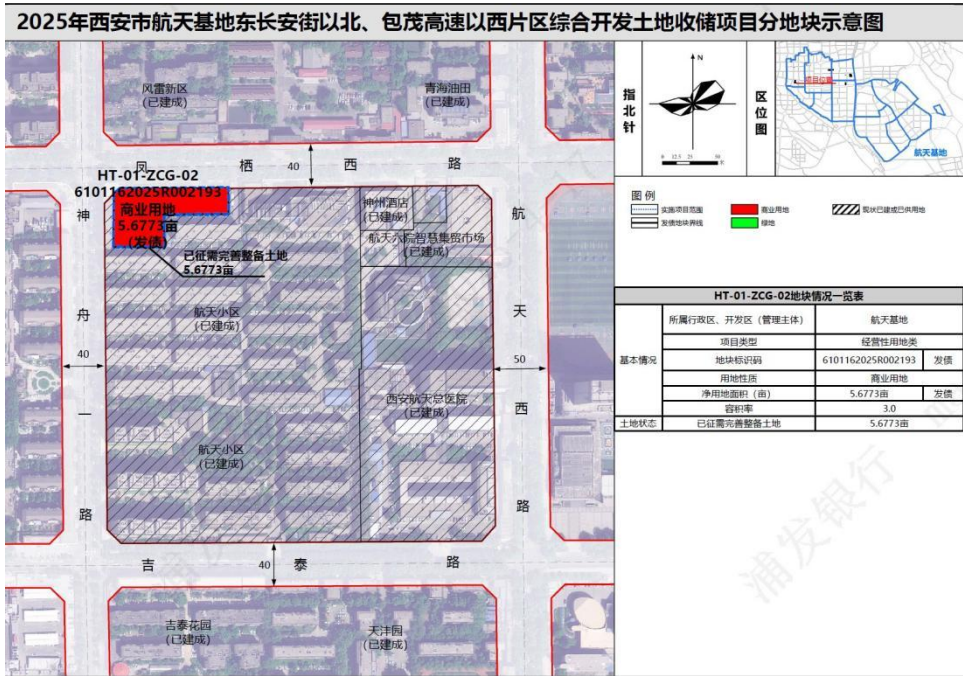
2025年西安市航天基地东长安街以北、包茂高速以西片区综合开发土地收储项目为新增土地储备项目。项目实施主体为西安市土地储备交易中心，已纳入全国土地储备机构名录。

图1 2025年西安市航天基地东长安街以北、包茂高速以西片区综合开发土地收储项目示意图

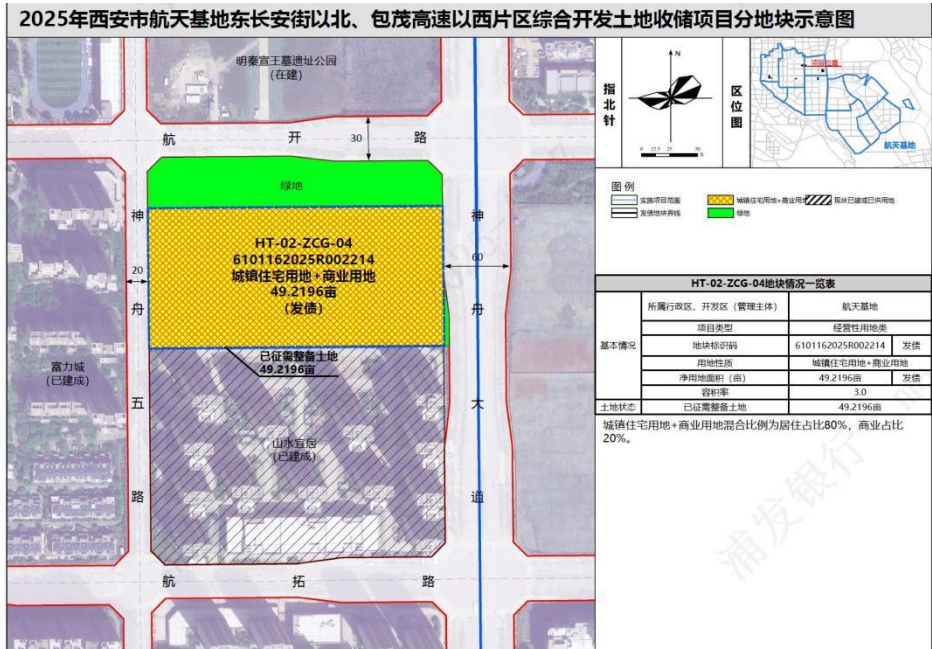


项目包含10个地块，具体情况如下：

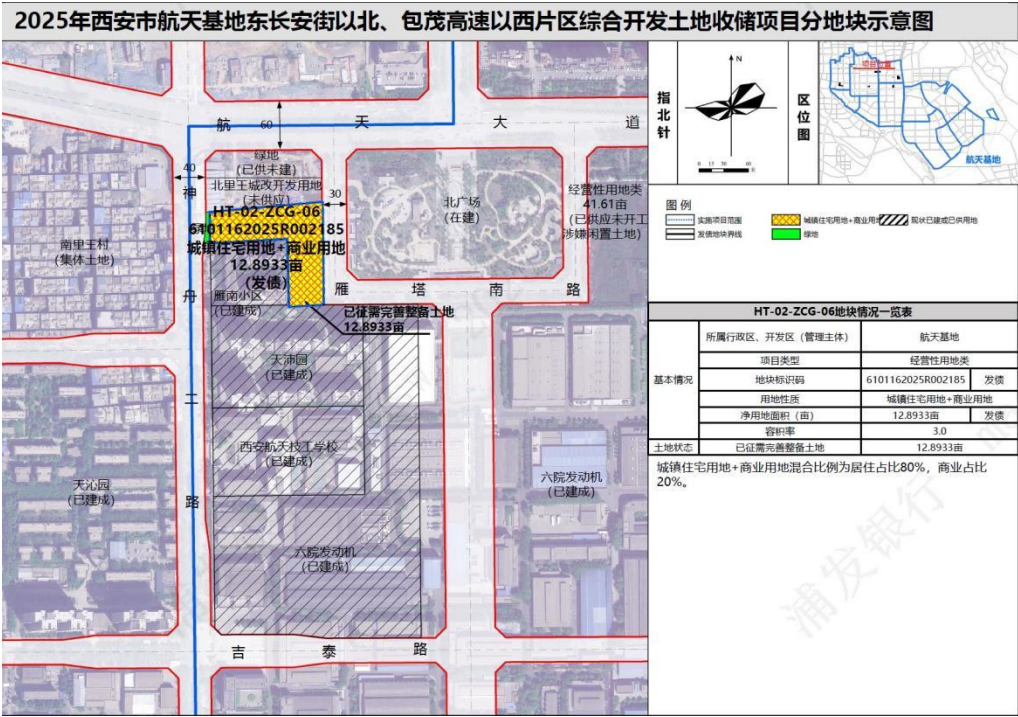
编号为“HT-01-ZCG-02”的宗地位于神舟一路与凤栖东路十字东南角，土地面积0.378487公顷（折合5.6773亩），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为商业用地，对应面积0.378487公顷。



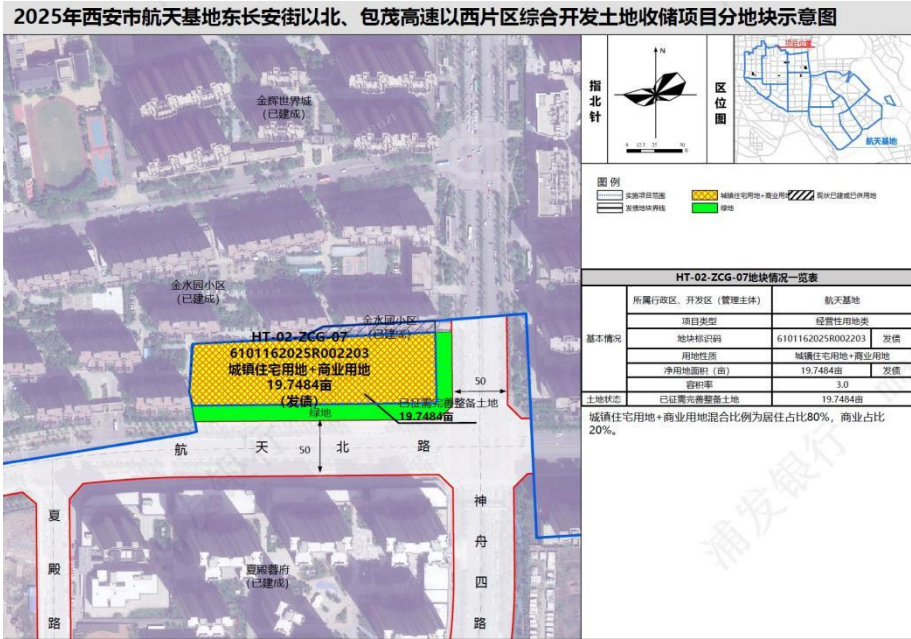
编号为“HT-01-ZCG-03”的宗地位于神舟一路与凤栖东路十字东南角，土地面积5.056207公顷（折合75.8431亩），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为二类住宅用地+商业用地，对应面积5.056207公顷。



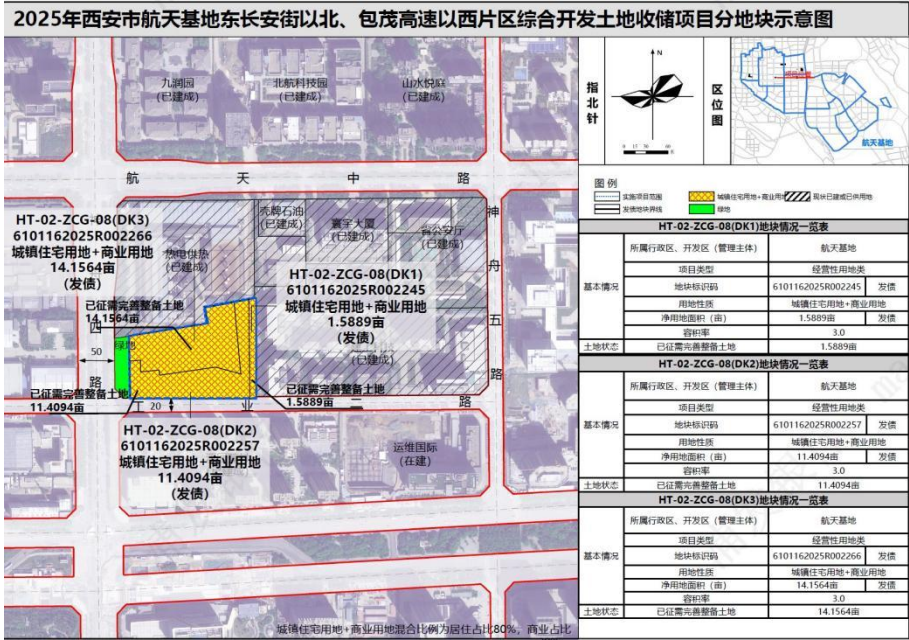
编号为“HT-02-ZCG-04”的宗地位于神舟大道与航开路十字西南角，土地面积3.281305公顷（折合49.2196亩），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为二类住宅用地+商业用地，对应面积3.281305公顷。



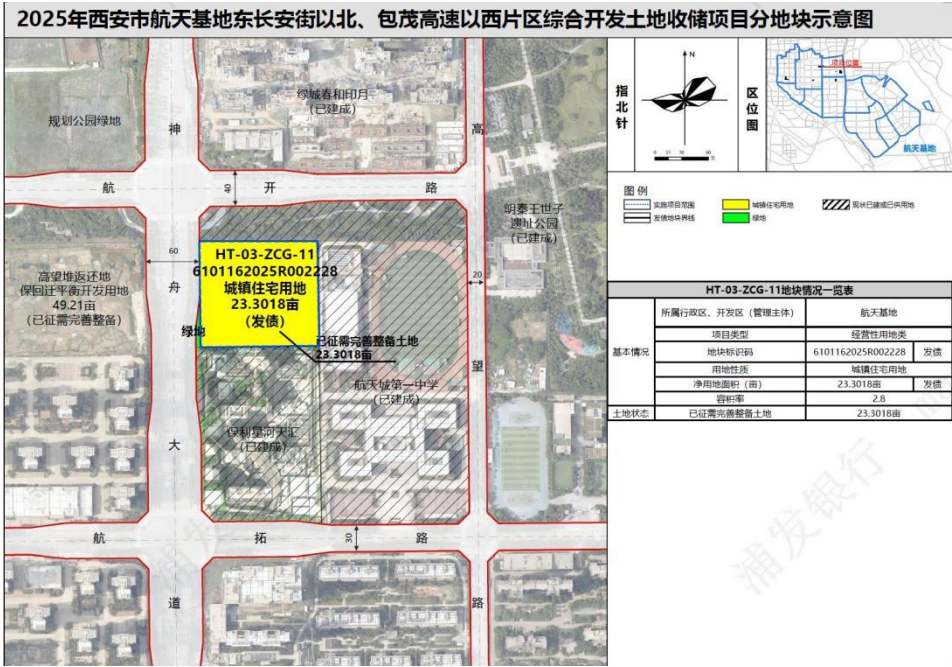
编号为“HT-02-ZCG-06”的宗地位于航天大道与神舟二路十字东南角，土地面积0.859552公顷（折合12.8993亩），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为城镇住宅用地，对应面积0.859552公顷。



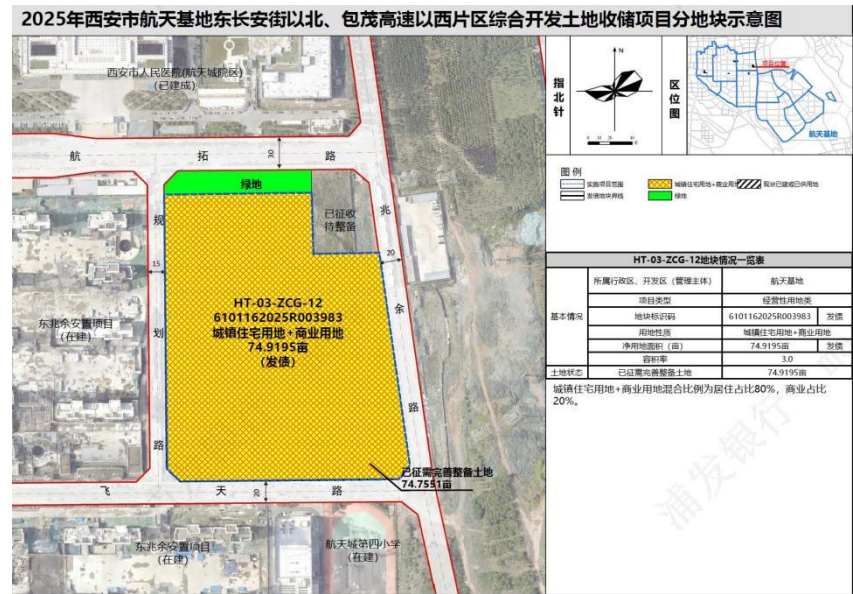
编号为“HT-02-ZCG-07”的宗地位于神舟一路与凤栖东路十字东南角，土地面积1.316563公顷（折合19.7484亩），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为二类住宅用地+商业用地，对应面积1.316563 公顷。



编号为“HT-02-ZCG-08”的宗地位于神舟四路与工业二路十字口东北角，土地面积1.810317公顷（折合27.1548亩），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为二类住宅用地+商业用地，对应面积1.810317公顷。



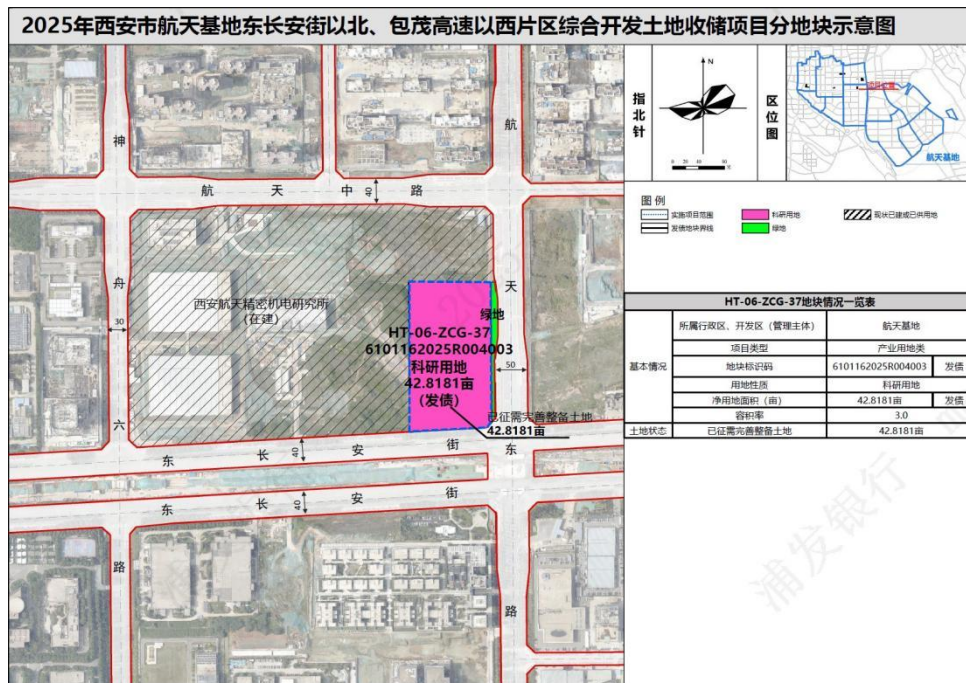
编号为“HT-03-ZCG-11”的宗地位于神舟大道与航开路十字东南角，土地面积1.553452公顷（折合23.3018亩），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为城镇住宅用地，对应面积1.553452公顷。



编号为“HT-03-ZCG-12”的宗地位于兆余路与航拓路十字西南角，土地面积4.994631公顷（折合74.9195亩），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为二类住宅用地+商业用地，对应面积4.994631公顷。



编号为“HT-03-ZCG-13”的宗地位于航拓路与航天东路十字口西南角，土地面积0.665794公顷（折合9.9869亩），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为二类住宅用地+商业用地，对应面积0.665794 公顷。



编号为“HT-03-ZCG-37”的宗地位于东长安街与航天东路十字西北角，土地面积42.8181亩（折合2.854541公顷），为西安市航天基地储备土地，计划使用用途为科研用地，对应面积2.854541公顷。

1.6 项目总投资

本项目总投资主要为前期费用和土地整備成本，共计141,689.83万元，其中财政拨款前期已投入63,559.17万元，包括土地征收、补偿、整理、前期费用等。本次新增财政投入78,130.66万元，主要为土地整備费用。

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

项目实施单位：西安市土地储备交易中心

项目实施主体：西安国家民用航天产业基地管委会

西安市自然资源和规划局主要职责：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；规范债券资金使用，严格按照规定用途使用债券资金，确保专款专用。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。

西安市土地储备交易中心主要职责：负责按照债券发行组织等统一安排，研究制定专项债券项目融资平衡方案，及时提供项目专项债券发行和信息披露有关项目信息。负责落实债券还本付息资金来源。

西安国家民用航天产业基地管委会主要职责：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；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

土地储备项目的建设是提升当地城乡一体化水平、改善居民生产生活环境的需要。加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，是党和国家对新形势下推动改革发展提出的根本要求，是具有重大创新价值的发展战略。

（1）加强土地集约利用，提高建设用地保障能力通过土地整备，对西安市航天片区土地资源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和节约利用，确保重点项目用地需求，提高建设用地的保障能力。

（2）完善地块基础设施条件，推动西安市航天片区产业高质量发展，有助于促进区域经济高质量发展。

（3）促进群众就业，增加周边群众收入。土地出让后，企业进行建设时将进一步带动建筑业、建材业、运输和相关服务业的发展，能够创造更多的就业机会。其中：短期就业机会如土地平整等环节直接提供建筑、运输等岗位。长期就业：土地开发后引入产业项目（飞机制造、航天相关设备制造、其他航天航空器制造等），带动科技制造业、促进技能培训需求。

（4）改善城市面貌，增强城市吸引力和竞争力项目的实施，通过提供优质的城市发展空间，未来配合城市环境提升将极大提高本地对于人才的吸引力，从而为本地进一步发展提供强大的人才智力支撑。还将改善城市面貌，提升城市基础设施水平，增强城市的吸引力和竞争力。

2.2经济效益

（1）直接经济效益：本项目为土地整备后出让，主要直接产出为可用于建设的“熟地”，经济效益主要体现在土地出让所得。政府也能够通过出让该宗土地获得土地出让收益。

（2）间接经济效益：土地整备后进行出让，企业进行建设后使城市经济在空间上的密集程度和布局更趋于合理，以提高城市的聚集效益。企业项目的建设，不仅给城市居民基本生活需求提供了保证，而且也有利于当地经济社会的发展，且间接提高了土地的综合利用价值，有利于优化社会资源配置，提高资源利用率。同时，通过土地出让，政府能够获得稳定的财政收入，增强财政实力，支持更多的公共服务和基础设施建设，还将带动周边地区的经济发展，形成新的经济增长点，促进区域经济的整体提升。

三、项目投资估算及资金筹措方案

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) 《土地储备管理办法》(自然资规〔2025〕2号)；
- 10) 《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）。
- 11) 《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，全面分析影响本地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、准确的测算本地区土地成本。

③以实际状况为依据原则

由于不同的土地现状差异较大，从而导致土地整备成本存在差异，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现状为依据，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。

④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，客观的测算土地成本。

3.2项目总投资

本项目总投资主要为前期费用和土地整備成本，共计141,689.83万元，其中财政拨款前期已投入63,559.17万元，包括土地征收、补偿、整理、前期费用等。本次新增财政投入78,130.66万元，主要为土地整備费用。

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141,689.83万元，资金来源为财政拨款和专项债券。

- （1）财政拨款133389.83万元，占总投资的94.14%，由财政拨款解决；
- （2）计划发行专项债券8300.00万元，占总投资的5.86%。

表2 资金筹措计划表

单位：万元

项目	小计	占比
财政资金	133389.83	94.14%
专项债券	8300.00	5.86%
合计	141,689.83	100.00%

3.5债券发行计划

本项目计划2025年发行专项债券1780.00万元，确定发行期限为7年期。2026年发行专项债券6520.00万元，确定发行期限为7年期。

表3 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	1780.00	7年期
2026年	6520.00	7年期
合计	8300.00	-

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。根据西安市自然资源和规划局的用地规划意见，本项目将作为商业、城镇住宅、二类住宅用地+商业用地用和科研用地用地供应，面积合计22.770849公顷（341.5627亩）。据测算，本项目在债券存续期内收入合计404,589.60万元。

1.土地出让收入

本项目共计10宗地块可出让。其中：编号“HT-01-ZCG-02”地块位于神舟一路与凤栖东路十字东南角，为商业用地。近两年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为550万元/亩。根据谨慎性原则，本项目用地出让单价保守按499万元/亩进行测算，可出让面积共计5.6773亩，预计可取得出让收入2,835.00万元；“HT-01-ZCG-03”、“HT-02-ZCG-04”、“HT-02-ZCG-07”、“HT-02-ZCG-08”、“HT-03-ZCG-12”、“HT-03-ZCG-13”地块分别位于神舟一路与凤栖东路十字东南角、神舟大道与航开路十字西南角、航天北路

与神舟四路十字西北角、神舟四路与工业二路十字口东北角、兆余路与航拓路十字西南角、航拓路与航天东路十字口西南角，均为二类住宅用地+商业用地。近两年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为1600万元/亩。根据谨慎性原则，本项目上述地块出让单价保守分别按1300万元/亩、1350万元/亩、1500万元/亩、1355万元/亩、1297万元/亩、1150万元/亩进行测算，可出让面积共计256.8722亩，预计可取得出让收入340,101.50万元；“HT-02-ZCG-06”、“HT-03-ZCG-11”地块分别位于航天大道与神舟二路十字东南角、神舟大道与航开路十字东南角，均为城镇住宅用地。近两年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为1600万元/亩。根据谨慎性原则，本项目上述地块出让单价保守分别按1500、1550万元/亩进行测算，可出让面积共计36.1951亩，预计可取得出让收入55,450.00万元；“HT-06-ZCG-37”地块位于东长安街与航天东路十字西北角，用地性质为科研用地。近两年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为200万元/亩。根据谨慎性原则，该地块出让单价保守按145万元/亩进行测算，可出让面积共计42.8181亩，预计可取得出让收入6,203.10万元。

基于以上情况，预计债券存续期内，本项目可取得出让收入404,589.60万元。

表4 出让收入情况一览表

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	HT-01-ZCG-02	5.6773	商业用地	3	499	2,835.00	2026年
2	HT-01-ZCG-03	75.8431	二类住宅用地 +商业用地	3	1300	98,579.00	2026年
3	HT-02-ZCG-04	49.2196	二类住宅用地	3	1350	66,433.50	2026年

			+商业用地				
4	HT-02-ZCG-06	12.8933	城镇住宅用地	3	1500	19,335.00	2026年
5	HT-02-ZCG-07	19.7484	二类住宅用地 +商业用地	3	1500	29,625.00	2026年
6	HT-02-ZCG-08	27.1548	二类住宅用地 +商业用地	3	1355	36,787.50	2026年
			二类住宅用地 +商业用地	3			2026年
			二类住宅用地 +商业用地	3			2026年
9	HT-03-ZCG-11	23.3018	城镇住宅用地	2.8	1550	36,115.00	2026年
10	HT-03-ZCG-12	74.9195	二类住宅用地 +商业用地	3	1297	97,188.00	2026年
11	HT-03-ZCG-13	9.9869	二类住宅用地 +商业用地	3	1150	11,488.50	2026年
12	HT-06-ZCG-37	42.8181	科研用地	3	145	6,203.10	2026年
合计		341.5627				404,589.60	

表5 项目预期收入汇总表

序号	项目	合计	2025年	2026年	2027年	2028年	2029-2032年
1	土地出让收入	404,589.60	0	404,589.60	0	0	0
1.1	商业用地出让收入	2,835.00	0	2,835.00	0	0	0

	可出让面积（公顷）	0.378487	0	0.378487	0	0	0
	出让单价（每公顷/万元）	7490	0	7490	0	0	0
1.2	城镇住宅用地出让收入	55,450.00	0	55,450.00	0	0	0
	可出让面积（公顷）	2.413004	0	2.413004	0	0	0
	出让单价（每公顷/万元）	22980	0	22980	0	0	0
1.3	科研用地出让收入	6,203.1	0	6,203.1	0	0	0
	可出让面积（公顷）	2.854541	0	2.854541	0	0	0
	出让单价（每公顷/万元）	2173	0	2173	0	0	0
1.4	二类住宅用地+商业用地 用地出让收入	340,101.50	0	340,101.50	0	0	0
	可出让面积（公顷）	17.124817	0	17.984369	0	0	0
	出让单价（每公顷/万元）	19860	0	19860	0	0	0

4.2现金流出

（1）项目收储支出和建设成本

本项目的支出主要为前期费用和土地整备费用。

（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7年期，发行费用统一按债券发行金额的1‰计算，共计8.3万元（2025年1.78万元、2026年6.52万元）。

（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6 2026-2032年债券利息支出预测表

单位：万元

序号	项目	合计	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年	2031年	2032年
	偿还债券本息合计	10043	249	249	249	249	249	249	8549
1	偿还债券本金	8300	0	0	0	0	0	0	8300
2	偿还债券利息	1743	249	249	249	249	249	249	249

（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7 资金平衡分析测算表

单位：万元

序号	项目因素	预测情况	各项计提计算标准
1	土地出让收入	404589.6000	依据实施方案测算填写
2	土地收储成本	8300.0000	依据发债本金填写
3	土地收储专项债券利息	1743.0000	
4	土地出让净收益=1-2-3	394546.6000	
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1至5.5之和）	107435.5297	

5.1	农业土地开发资金	256.1722	土地面积×西安市土地平均收益（75元/平方米）×15%
5.2	教育资金=（1-2-3-5.1）*10%	39429.0428	土地出让收益的10%
5.3	农田水利建设资金=（1-2-3-5.1）*10%	39429.0428	土地出让收益的10%
5.4	保障性住房建设资金=1*3%	12137.6880	土地出让收入总合同价款*3%
5.5	国有土地收益基金=1*4%	16183.5840	土地出让收入总合同价款*4%
6	项目可用于还款的纯收益=1-5	297154.0703	土地出让收入-土地出让计提的政策性成本
7	专项债券本息和=2+3	10043.0000	土地收储专项债券本金和利息
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数=6/7	29.59	项目可用于还款的纯收益/专项债券本息和

4.4结论

按照上表测算，本项目预期土地出让收入404,589.60万元，可用于还款的纯收益297154.0703万元，专项债券本息合计10043.00万元，纯收益对债券本息和的覆盖倍数为29.59倍，还本付息资金有充分保障。

五、项目风险分析

5.1影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

（1）存在风险

①资金流动性风险

土储专项债资金需匹配项目周期，但存在“资金下达滞后于项目需求”或“土地出让回款延迟”的时差问题。例如，债券发行需经财政审批、债券资金拨付需履行预算程序，可能导致收储进度滞后；若土地出让市场低迷，回款不及预期，则可能引发资金沉淀或偿债压力。

②部门协同与执行效率风险

土地市场受宏观经济、调控政策影响显著。若市场供需变化，可能导致土地价值缩水。

土储专项债涉及自然资源、财政、司法等多部门协作，若缺乏统一协调机制，易出现审批流程冗长、信息不对称等问题，降低项目推进效率。

（2）风险控制措施

①优化资金管理与拨付机制

分阶段拨付：根据项目进度（如土地收回确认、开发整理完成）分批次拨付资金，避免一次性拨付导致的沉淀。

封闭运行：设立专项账户管理债券资金，确保“专款专用”，防止挪用。

②建立多部门协同机制

跨部门联席会商：由地方政府牵头，自然资源、财政、司法等部门联合制定实施细则，简化审批流程。

引入第三方机构：委托土地估价、会计师事务所等参与项目评估与资金监管，提升专业性与透明度。

5.2影响项目收益的风险及控制措施

（1）存在风险

①土地市场波动风险

土储专项债的收益主要依赖土地出让收入，但土地市场受宏观经济周期、调控政策（如限购限贷）及供需关系影响显著。若土地流拍率上升（如部分城市超20%）、出让价格下跌或去化周期延长，可能导致预期收益无法覆盖债务本息。

②资金挪用与使用低效风险

若债券资金未严格实行封闭管理，可能被挪用至非项目支出（如财政周转），或用于重复回购同一地块虚增财政收入，导致资金沉淀或收益无法形成。

（2）风险控制措施

①动态收益模型与市场监测

定期更新市场参数（如中指研究院数据），实时预警收益缺口。

强化市场调研：委托第三方机构评估区域土地供需、竞品分布及政策敏感性。

②全流程资金监管与合规管控

封闭运行与专户管理：设立专项账户归集土地出让收入，确保资金直接用于偿债，杜绝挪用。

5.3影响融资平衡结果的风险及控制措施

（1）存在风险

定价与偿债平衡风险

收益覆盖不足：部分区域土地市场下行，未来出让收入难以覆盖债券本息，导致偿债来源不足。

（2）风险控制措施

科学定价与收益平衡设计

市场评估与协商定价：引入第三方评估机构核定土地价值，结合“成本法”与“市场法”确定合理收购价，避免利益失衡。

六、事前绩效评估

6.1 评估对象

（一）项目名称

2025年航天基地东长安街以北、包茂高速以西片区土地收储项目新增土地储备项目
(以下简称“本项目”)

(二) 项目单位

西安市土地储备交易中心

(三) 主管部门

西安市自然资源和规划局

(四) 项目支出属性

新增

(五) 项目绩效目标

本项目拟储备地块共10块，共计面积22.770849公顷（341.5627亩），项目可取得出让收入404,589.60万元。

(六) 项目资金构成

本项目总投资141,689.83万元，资金来源为资本金和专项债券。方案如下：

(1) 财政拨款133389.83万元，占总投资的94.14%，由财政拨款解决；

(2) 计划2025年发行专项债券1780万元、2026年发行专项债券6520万元，占总投资的5.86%

(七) 项目概况

项目储备面积22.770849公顷（341.5627亩），项目估算总投入141,689.83万元，具体资金筹措方案为：计划发行专项债券8300万元。

6.2 评估方式和方法

(一) 评估程序

本次2025年政府专项债券项目资金事前绩效评估程序主要分为：确定评估对象、评估准备、资料收集、正式评估、形成评估结论等阶段。

成立事前绩效评估工作组，明确评估基本事项，包括评估主要依据、主要内容、总体目标等；拟定《政府专项债券项目事前绩效评估工作方案》，工作方案内容包括：项目背景、评估对象、评估内容、评估方法、评估程序、评估人员及措施保障、基础数据和评估指标体系等。

依据《政府专项债券项目事前绩效评估资料需求清单》进行资料收集整理，通过对收集的资料执行案卷研究、数据填报、实地调研、问卷调查等评估程序，为评估结果的客观性和准确性奠定数据支撑基础。

评估小组人员根据《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》要求的评估内容，综合利用资料审核、实地核查、专家咨询、问卷调查、走访座谈等方法，结合评估方案及相关资料，收集被评估项目相关信息，进行分类、整理、分析、论证，并根据《政府专项债券项目事前绩效评估指标体系》进行客观公正的打分。

评估工作人员在正式评估和对评估指标体系打分的基础上，撰写《政府专项债券项目事前绩效评估报告》，并出具明确的绩效评估结论。

（二）评估思路及方法

本次评估依据与本项目相关的法律、法规和规章制度，国家及省、市制定的国民经济与社会发展规划纲要和方针政策，财政部及省、市财政部门制定的预算管理制度、政府债券管理制度、资金及财务管理制度、绩效管理相关制度，部门（单位）职能职责、中长期发展规划及年度工作计划，相关行业政策、行业标准及专业技术规范、项目可行性研究资料等对项目立项的必要性、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。

（三）评估方式

本次2025年政府专项债券项目资金事前绩效评估方式包括但不限于资料审核、实地核查、专家咨询、问卷调查、走访座谈等。

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

本项目积极响应西安市人民政府的土地储备工作，深入贯彻落实自然资源部《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》及西安市《关于印发积极盘活存量用地推动土地高效利用实施方案的通知》相关精神，加大对商品房建设严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活利用闲置土地，加快产业用地供给力度，进一步提高土地利用效率。

项目实施改造后将彻底改善居民居住环境，改变该区域当前面貌，极大的提升城市区域形象，促进周边产业的发展。

2、项目实施的公益性

土地储备项目的建设是提升当地城乡一体化水平、改善居民生产生活环境的需要。加快形成城乡经济社会发展一体化新格局，是党和国家对新形势下推动改革发展提出的根本要求，是具有重大创新价值的发展战略。

土地收储工作是对土地市场有效调控的客观需要。在《土地收购储备管理办法》中明确指出：各地政府应根据我国调控土地市场的需要，确定收储土地的规模和范围，进行合理规划。对于闲置、低效利用的国有存量建设用地进行优先储备。政府通过征用、

收购、置换、收回等方式，从分散的土地使用者手中把土地集中起来，使得土地资源组合进一步优化，防止土地收益流失，规范土地市场秩序。存量闲置土地回收通过多维度协同效应，实现了资源高效利用、经济稳定增长与社会民生改善的良性循环。

（1）优化资源配置与财政增收

通过土地征收及整备，并依据规划进行后续土地供应，收入为地方政府提供稳定财源，缓解财政压力并支持债务化解。

（2）优化城市发展与空间布局

通过科学规划土地储备，避免城市因土地资源浪费或紧张导致的“摊大饼”式扩张，促进城市功能分区合理化。

（3）稳定市场预期与就业带动

政府主导的征收储备向市场传递积极信号，减少土地价格波动和投资不确定性，促进市场健康发展。同时，土地开发将带动房地产、建筑、建材等产业链发展，创造大量就业岗位，缓解地方就业压力。

政府通过土地征收储备，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。既可按照城市规划组织旧城改造，使各项规划指标得到落实，也可有计划地储备一部分新征建设用地，为有关项目建设的落地做好前期准备工作。

政府通过土地征收储备，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。

（4）推动区域协调与均衡发展

在欠发达地区通过土地储备引导产业落地和资金流动，缩小区域经济差距。例如，为工业园或创新基地预留土地，吸引高附加值产业。同时，通过储备土地统筹城乡规划，促进农村土地集约利用与城市扩展的有机融合，缓解城乡二元结构矛盾。

综上所述，土地征收储备有利于集中统一供地，增强政府的宏观调控能力；有利于减少国有土地资产收益流失，增加政府收益；有利于保证城市规划，提升城市形象，完善市政基础设施，增加城市宜居感，促进地方经济发展，推动区域协调与均衡发展。

3、项目实施的收益性

根据测算，项目预计实现经营收入404589.6万元，收益覆盖融资本息倍数达到29.59倍。

（二）项目建设投资合规性与项目成熟度

1、项目建设投资的合规性

本项目属于企业投资备案制项目，已经取得陕西省人民政府审批土地件，与西安市2025年度土地征收储备供应计划、储备土地“一图一表”一致。

经判断，本项目实施达到合规性要求。

2、项目成熟度

本项目涉及地块已完成征收工作，目前需完善整备，通过对以上项目前期资料合规性的审阅进行综合评价，本项目成熟度高。

（三）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141,689.83万元，资金来源为资本金和专项债券。方案如下：

财政拨款133389.83万元，占总投资的94.14%，由财政拨款解决；

计划发行专项债券8300万元，占总投资的5.86%。

2、项目资金到位可行性

本项目为土地储备项目，涉及相关土地已完成征收。

（四）项目收入、成本、收益预测合理性

1、项目收入

预测项目实现土地出让共计404,589.60万元。

2、项目支出

（1）项目收储支出和建设成本

本项目的支出主要为农用地征收和场地平整费。

（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7年期，发行费用统一按债券发行金额的1%计算，共计8.3万元。

（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。

3、项目收益预测的合理性

本项目在债券存续期内的预测收入和经营成本均参考了当地类似项目经营情况，同时通过收集、分析相关资料，专家会诊和实地考察等方式，对项目收益的合理合规性做出了扎实的研判。

得出的结论是，本项目收入和成本的分析以及项目收益预测的依据充分、方法适当、结论正确，项目收益预测的合规性与合理性符合要求。

（五）债券资金需求合理性

本项目涉及土地已完成内部立项、审批，拟发行专项债券8300万元，用于土地整备。结合往年经验，本次债券首次发行时间节点暂按照2025年12月，本项目正处于土地整备价款支付高峰阶段，资金需求量大。

因此，结合本项目征收储备进度、资金缺口、土地可出让情况预测等资料，判断得出本项目申请债券资金在发行时间节点和发债额度方面需求合理。

（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

根据对项目收入和成本的预测，本项目在债券存续期内收益稳定，再根据偿债资金（专项债券和银行融资）和偿还方式的预测安排，在债券存续期内项目现金流均为正值，不存在无法偿还当期本息的情况，能够保证有足够资金用于还本付息。

因此，通过综合考虑项目的专项债券与存量融资、计划融资情况，对项目全生命周期现金流进行测算分析，本项目偿债计划可行。

2、项目偿债风险

（1）资金流动性风险

土储专项债资金需匹配项目周期，但存在“资金下达滞后于项目需求”或“土地出让回款延迟”的时差问题。例如，债券发行需经省级财政审批、债券资金拨付需履行预算程序，可能导致收储进度滞后；若土地出让市场低迷，回款不及预期，则可能引发资金沉淀或偿债压力。

（2）权属纠纷与法律风险

存量土地常涉及抵押、查封或多方合作开发，权属关系复杂。若未妥善处理债权债务（如未通知抵押权人解押），可能导致法律纠纷，影响收储进度。

（3）部门协同与执行效率风险

土储专项债涉及自然资源、财政、司法等多部门协作，若缺乏统一协调机制，易出现审批流程冗长、信息不对称等问题，降低项目推进效率。

（4）市场波动与政策调整风险

土地市场受宏观经济、调控政策影响显著。若收储后土地用途调整（如转为保障性住房）或市场供需变化，可能导致土地价值缩水，影响资金循环。

（七）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，本项目在产出数量上严格按照既定的建设内容设置，目标合理性；在产出质量上，本项目又对验收合格率和合规使用债券资金上做出了严格的约束；在时效方面，本项目对债券发行后的披露环节，完工时间以及债券使用率方面进行了约定，能够有效地反映主管部门对项目建设不同时间节点的把控。同时，本项目各项成本指标均都是根据项目的实际情况设置，比较合理。除此之外，项目在债券期内的收益能够覆盖成本，其经济效益明显，在社会效益、生态效益和可持续影响的指标设置上，能够凸显本项目建设的预期目标，且项目满意度指标能够反映服务对象的意愿。

因此，综合来看，本项目设定的绩效目标具备充分的合理性。

（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

（九）总体结论

本项目设定的绩效目标依据充分，符合客观实际；项目资金来源合法合规、真实可靠，不存在违规融资举债行为；本项目成本及收益预测科学合理，项目单位制定的与项目直接相关的运营管理制度健全、完善。

综合考虑本项目债券存续期内的运营情况，对本项目申请发债的评估结论为：优，建议予以支持。

6.4 相关建议

建议项目单位按照实施计划完成本项目的土地整備工作，并持续做好本项目绩效目标的事中和事后管理工作，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

本次评估工作是基于以下两点假设做出：

- （1）国家及地方现行的法律法规、监管制度、财政状况、或宏观政策无重大变化；
- （2）本项目实施过程中，未出现技术性风险（包括组织管理风险、市场风险、勘察设计风险、施工风险、人员风险等）和非技术性风险（地震和恶劣天气等自然风险、通货膨胀风险、利率上升风险、政策变化风险等）。

本评估报告所依据的有关资料、数据证明文件均由项目单位提供，这些资料的真实性、合法性和完整性由项目单位负责。本评估机构的责任是遵守相关法律法规和绩效评估准则，对于提供的资料进行规范。

七、债券发行方案

7.1 发行依据

（1）发行主体资格

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省财政部门负责。省政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。

（2）地方政府债务限额管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条规定，财政部在全国人民代表大会或其常委会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。

《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）规定，各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

（3）地方政府债务预算管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

新增政府债券收支安排和预算调整方案，按照省政府批准的省级预算调整方案执行。

（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。

按照《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。

为了加强政府债务管理，根据《陕西省人民政府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）文件，建立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发行场所

通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。

7.3品种和数量

本项目专项债券计划共申请发行8300万元（2025年发行专项债券1780.00万元，2026年发行专项债券6520.00万元），发行面值100.00元。

7.4上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

7.5兑付安排

利息按半年支付，本金到期一次性偿还。

7.6发行费

债券发行手续费为承销面值的1.00%，发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，由财政部门通过政府性预算安排支付。

7.7 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）时间安排

按照规定时间，在竞争性招标结束后15分钟内为填制债权托管申请书时间。

（4）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。

（5）招标系统

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

7.8 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，承销机构根据市场情况自定分销价格，承销机构间不得分销。

7.9 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。

八、信息披露计划

按照《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）规定，分类发行专项债券的地方政府应当及时披露专项债券及其项目信息。财政部门应当在门户网站等及时披露专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、专项债券规模和期限、发行计划安排、还本付息等信息。行业主管部门和项目单位应当及时披露项目进度、专项债券资金使用情况等信息。按此规定，本次专项债券信息披露文件通过陕西省财政厅官方网站（<http://czt.shaanxi.gov.cn/>）及中国债券信息网-中央结算公司官方网站（<http://www.chinabond.com.cn/>）详细披露，披露时间及文件内容具体如下：

8.1每期债券发行日五个工作日之前披露

基本信息、信用评级报告和跟踪评级安排。

8.2每期债券发行结束当日披露

发行结果公告。

8.3每期债券每个付息日五个工作日之前披露

付息公告。

8.4每期债券兑付日五个工作之前披露

还本付息公告。

8.5每期债券存续期内定期披露内容

- （1）陕西省最新年度及最新季度经济、财政及债务情况说明。
- （2）项目施工/运营最新情况说明。
- （3）项目跟踪评级报告。

8.6每期债券存续期内随时披露内容

可能影响到专项债券按期足额兑付的重大事项随时披露。