

# 2025 年西安市阎良区航空基地新增工业用地 土地储备项目 专项债券实施方案

实施单位：西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心

主管部门：西安市自然资源和规划局阎良分局

财政部门：西安市阎良区财政局

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 收储规模 ..... - 1 -

1.5 收储计划 ..... - 6 -

1.6 项目总投资 ..... - 8 -

    总投明细： ..... - 8 -

1.7 主管部门责任 ..... - 8 -

二、项目经济社会效益 ..... - 9 -

2.1 社会效益 ..... - 9 -

2.2 经济效益 ..... - 10 -

三、项目投资估算及资金筹措方案 ..... - 11 -

3.1 编制依据及原则 ..... - 11 -

3.2 项目总投资 ..... - 13 -

3.3 资金筹措原则 ..... - 13 -

3.4 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划 ..... - 13 -

3.5 债券发行计划 ..... - 14 -

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况 ..... - 14 -

4.1 现金流入 ..... - 14 -

4.2 现金流出 ..... - 16 -

4.3 资金平衡分析 ..... - 18 -

4.4 结论 ..... - 18 -

五、项目风险分析 ..... - 18 -

5.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施 ..... - 18 -

5.2 影响项目收益的风险及控制措施 ..... - 19 -

5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施 ..... - 20 -

六、事前绩效评估 ..... - 21 -

6.1 评估对象 ..... - 21 -

6.2 评估方式和方法 ..... - 22 -

6.3 评估内容与结论 ..... - 23 -

6.4 相关建议 ..... - 27 -

6.5 其他需要说明的问题 ..... - 27 -

七、债券发行方案 ..... - 28 -

7.1 发行依据 ..... - 28 -

7.2 发行场所 ..... - 30 -

7.3 品种和数量 ..... - 30 -

7.4 上市安排 ..... - 30 -

7.5 兑付安排 ..... - 30 -

7.6 发行费 ..... - 30 -

7.7 招投标 ..... - 30 -

7.8 分销 ..... - 31 -

7.9 发行款缴纳 ..... - 31 -

八、信息披露计划 ..... - 31 -

8.1 每期债券发行日五个工作日之前披露 ..... - 32 -

8.2 每期债券发行结束当日披露 ..... - 32 -

8.3 每期债券每个付息日五个工作日之前披露 ..... - 32 -

8.4 每期债券兑付日五个工作之前披露 .....	- 32 -
8.5 每期债券存续期内定期披露内容 .....	- 32 -
8.6 每期债券存续期内随时披露内容 .....	- 32 -

## 一、项目概况

### 1.1 项目名称

2025 年西安市阎良区航空基地新增工业用地土地储备项目（以下简称“本项目”）

### 1.2 项目单位

西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心

西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心是西安市自然资源和规划局阎良分局的直属单位。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；具体落实区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）项目所在区域情况

本次收储地块均位于西安市阎良区。

阎良区位于西安市（城区）东北部，东与渭南市临渭区、南与西安市临潼区、西与咸阳市三原县、北与渭南市富平县相邻。2023 年，辖街道办事处 7 个，居民委员会 33 个，村民委员会 73 个。全区总面积 244.5 平方千米。阎良北依荆山，南眺渭水，是历史文化悠久、航空产业聚集、生态环境优美、区位交通便捷的宜居宜业之城。人文始祖轩辕黄帝在荆山铸鼎以安天下，秦孝公启用商鞅在此推行变法以图强秦，阎良被誉为“中国最早的法治之都、改革之都”。区内有航空工业试飞中心、第一飞机设计研究院、西飞公司、中国飞机强度研究所等多家航空企事业单位，聚集了陕西三分之一以上的航空资源，已成为集飞机研究设计、生产制造、试飞鉴定、教育培训、旅游体验、交流会展六位一体的“中国航空城”。

阎良是渭北交通枢纽，西禹高速、关中环线穿境而过，西延高铁、西韩城际铁路过境设站并启动实施，阎良至机场城际铁路即将启动实施，阎良已纳入西安“半小时经济圈”，是陕西省航空产业发展的核心区域，是西安国际化大都市副中心城市，也是大西安工业大走廊富阎板块重要组成部分。同时，通过实施石川河、清河、荆山塬“两河一塬”综合治理，加速了“水润航空城、生态阎良区”建设。

2024 年，阎良区全年生产总值同比增长 5%左右；规上工业增加值、固定资产投资在近年高基数的基础上，实现 5%、6.8%的持续增长；社会消费品零售总额同比增长 10%；外贸逆势上行，进出口总值同比增长 15%；一般公共预算收入完成 7.83 亿元。全体居民人均可支配收入首次突破 4 万元。全年新增“五上”企业 65 家，总数达到

299 家，科研服务业营收同比增长 60.2%，规上工业总产值预计完成 172.1 亿元，同比增长 6.1%。

## （2）项目规划、收储情况

本项目拟发债地块共 4 个，面积共计 257.2162 亩。根据西安市国土空间总体规划和阎良片区单元详细规划，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 257.2162 亩，其中已征需完善整備面积 257.2162 亩，拟收储发债面积为 257.2162 亩（17.147746 公顷），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	HK-03-ZCG-34	高端机床制造项目	航空基地川宏路以南，迎宾大道以西	6.639914	99.5987	工业	6101142025R000057	6.639914	99.5987	已征需完善整備	6.639914	99.5987	6000.00
2	HK-02-ZCG-28	宇烈航空机械制造项目	航空基地蓝天三路以南，航空四路以东	1.512561	22.6884	工业	6101142025R000124	1.512561	22.6884	已征需完善整備	1.512561	22.6884	
				7.051417	105.7713	工业	6101142025R000130	7.051417	105.7713	已征需完善整備	7.051417	105.7713	
3	HK-03-ZCG-38	投研中心项目	航空基地二期李家村	1.943854	29.1578	工业	6101142025R000142	1.943854	29.1578	已征需完善整備	1.943854	29.1578	
合计	-	-	-	17.147746	257.2162	-	-	17.147746	257.2162	-	17.147746	257.2162	

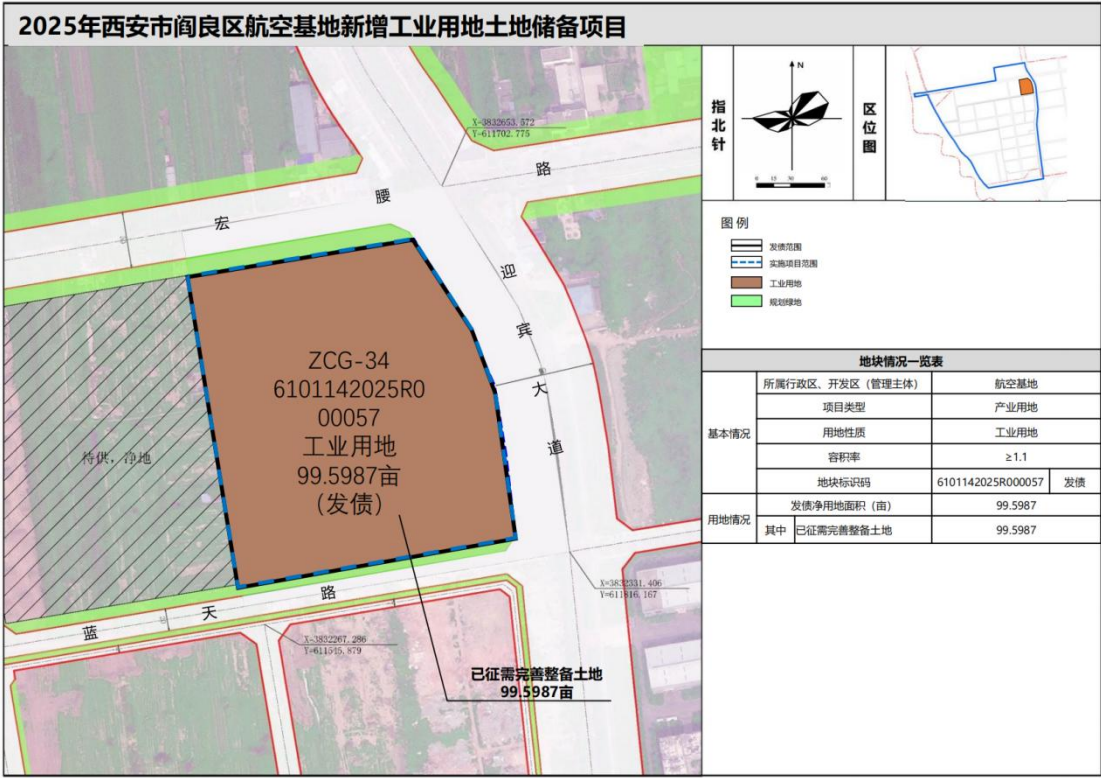




1.5 收储计划

2025 年西安市阎良区航空基地新增工业用地土地储备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阎良分局土地储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。

项目包含 3 个地块，具体情况如下：



编号为“HK-03-ZCG-34”的宗地位于航空基地川宏路以南，迎宾大道以西，土地面积 99.5987 亩（折合 6.639914 公顷），为阎良区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 6.639914 公顷。





编号为“HK-02-ZCG-28”的宗地位于航空基地蓝天三路以南，航空四路以东，土地面积 128.4597 亩（折合 8.563978 公顷），为阎良区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 8.563978 公顷。



编号为“HK-03-ZCG-38”的宗地位于航空基地二期李家村，土地面积 29.1578 亩（折合 1.943854 公顷），为阎良区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 1.943854 公顷。

### 1.6 项目总投资

本项目总投资主要为土地整備成本，共计 9648.7056 万元，其中财政配套资金前期已投入 3648.7056 万元，包括土地征收费用等。

总投明细：

项目	金额	地块 1	地块 2	地块 3
社会保障资金	540.1540	209.1573	269.7654	61.2314
耕地占用税	583.8808	226.0890	291.6035	66.1882
勘测定界费用	5.1443	1.9920	2.5692	0.5832
新增建设用地有偿使用费	480.9943	186.2496	240.2196	54.5251
征地及地附补偿款	3301	2000	1119	182
房屋、构筑物征收、拆除、补偿、安置等支出	3101.5322	-	2821.2439	280.2883
土地前期开发整理	1053	296	357	400
文物勘探等其他费用	583	115	275	193
合计	9648.7056	3034.4879	5376.4016	1237.8161

### 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阎良分局

项目实施单位：西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心

项目实施主体：西安市阎良区人民政府

西安市自然资源和规划局阎良分局主要职责：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。

西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心主要职责：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。

西安市阎良区人民政府主要职责：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，对西安市阎良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，推动西安市阎良区产业高质量发

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

#### （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) 《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，从而导致土地整備成本存在差异，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土地整備成本，共计 9648.7056 万元，其中财政配套资金前期已投入 3648.7056 万元，包括土地征收费用等。

#### （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整備需要。

（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整備的需要，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、自有资金到位情况、融资计划

本项目总投资 9648.7056 万元，资金来源为财政配套资金和专项债券。

（1）财政配套资金前期已投入 3648.7056 万元，占总投资的 37.82%，已由财政配套资金解决；

（2）计划 2025 年发行专项债券 6000.00 万元，占总投资的 62.18%。

表 3 资金筹措计划表

单位：万元

项目	小计	占比
财政配套资金	3648.7056	37.82%
专项债券	6000.00	62.18%
合计	9648.7056	100%

### 3.5 债券发行计划

本项目计划 2025 年发行专项债券 6000.00 万元，发行期限为 7 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	6000.00	7 年期
合计	6000.00	

## 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，本项目将作为产业用地供应，面积合计 257.2162 亩（17.147746 公顷）。据测算，本项目在债券存续期内收入合计 10159.9509 万元。

土地出让收入：

本项目共计 3 宗地块可出让。其中：编号“HK-03-ZCG-34”地块位于航空基地川宏路以南，迎宾大道以西。近三年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为 38 万元/亩。根据谨慎性原则以及区域实际土地出让价格情况参考，本项目用地出让单价按 39.2 万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计 99.5987 亩，预计可取得出让收入 3904.269 万元；编号“HK-02-ZCG-28”地块位于航空基地蓝天三路以南，航空四路以东，近三年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为 38 万元/亩。根据谨慎性原则以及区域实际土地出让价格情况参考，本项目用地出让单价按 39.8 万元/亩进行测算，本项目可出让面

积共计 128.4597 亩，预计可取得出让收入 5112.6961 万元；编号“HK-03-ZCG-38”地块位于航空基地二期李家村附近，近三年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为 38 万元/亩。根据谨慎性原则以及区域实际土地出让价格情况参考，本项目用地出让单价按 39.2 万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计 29.1578 亩，预计可取得出让收入 1142.9858 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 10159.9509 万元。

表 5 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）	出让价	计划供应时间
1	HK-03-ZCG-34	99.5987	工业用地	不小于 1.1	39.2	3904.269	2025 年 09 月
2	HK-02-ZCG-28	128.4597	工业用地	不小于 1.1	39.8	5112.6961	2026 年 12 月
3	HK-03-ZCG-38	29.1578	工业用地	不小于 1.1	39.2	1142.9858	2026 年 12 月
合计		257.2162	-	-	-	10159.9509	-

表 6 项目预期收入汇总表

单位：公顷、万元

项目	合计	2025 年	2026 年
土地出让收入（万元）	10159.9509	3904.269	6255.6819
出让面积（亩）	257.2162	99.5987	157.6175

## 4.2 现金流出

## （1）项目收储支出和成本

本项目的收储支出为土地整备费用。

## （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 6 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 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	7260	180	180	180	180	180	180	6180
1	偿还债券本金	6000	0	0	0	0	0	0	6000
2	偿还债券利息	1260	180	180	180	180	180	180	180

## （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	各项计提计算标准
1	土地出让收入	10159.9509	依据实施方案测算填写
2	土地收储成本	6000.0000	依据发债本金填写
3	土地收储专项债券利息	1260.0000	
4	土地出让净收益=1-2-3	2899.9509	
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1 至 5.5 之和）	1445.5165	
5.1	农业土地开发资金	192.9122	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%	270.7039	土地出让收益的 10%
5.3	农田水利建设资金=（1-2-3-5.1）*10%	270.7039	土地出让收益的 10%
5.4	保障性住房建设资金=1*3%	304.7985	土地出让收入总合同价款*3%
5.5	国有土地收益基金=1*4%	406.3980	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	8714.4344	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	7260.0000	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	1.20	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 10159.9509 万元，可用于还款的纯收益 8714.4344 万元，专项债券本息合计 7260.00 万元，纯收益对债券本息和的覆盖倍数为 1.20 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

#### （1）项目名称

2025 年西安市阎良区航空基地新增工业用地土地储备项目（以下简称“本项目”）

#### （2）项目单位

西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心

#### （3）主管部门

西安市自然资源和规划局阎良分局

#### （4）项目支出属性

该项目属于新增土地储备项目。

#### （5）项目绩效目标

本项目预测项目收入 10159.9509 万元，可用于还款的纯收益 8714.4344 万元，专项债券本息合计 7260.00 万元，纯收益对债券本息和的覆盖倍数为 1.20 倍。

#### （6）项目资金构成

本项目总投资 9648.7056 万元，资金来源为财政配套资金和专项债券。

①财政配套资金前期已投入 3648.7056 万元，占总投资的 37.82%，已由财政配套资金解决；

②计划 2025 年发行专项债券 6000.00 万元，占总投资的 62.18%。

#### （7）项目概况

项目土地情况如下表所示：

单位:亩							
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 年西安市阎良区航空基地新增工业用地土地储备项目	高端机床制造项目	6101142025R000057	航空基地川宏路以南，迎宾大道以西	6.639914	99.5987	6000.00
2		宇烈航空机械制造项目	6101142025R000124	航空基地蓝天三路以南，航空四路以东	1.512561	22.6884	
			6101142025R000130		7.051417	105.7713	
3		投研中心项目	6101142025R000142	航空基地二期李家村	1.943854	29.1578	
合计	-	-	-		17.147746	257.2162	

本项目共包含 3 个地块、面积共 257.2162 亩，用途为工业。

6.2 评估方式和方法

(1) 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；确定工作方案，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。

依据工作方案进行资料收集整理，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。

评估小组人员根据工作方案要求的评估内容，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，撰写项目事前绩效评估报告，并出具明确的绩效评估结论。

## （2）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。

## （3）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

#### （1）项目实施的必要性、公益性、收益性

##### ①项目实施的必要性

近年来，航空基地社会经济发展取得了巨大的进步，区域面貌日新月异。本项目所属区域处于航空基地核心区，通过对该辖区走访调查，区域内工业企业产业发展迅速，但较多工业企业生产环境较差，区域内优质工矿仓储用地需求巨大，与区域整体发展形成巨大的反差，已严重影响了区域经济的发展。

为改善这一现状问题，根据国家、陕西省及西安市的相关政策文

件以及相关规划，西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心提出实施本项目。项目的实施对提升该区域经济水平，改善区域内居民生活环境和生活质量，提升当地整体形象具有重要意义。对加速区域社会经济的发展起到积极作用。

## 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。

### a. 优化资源配置与财政增收

通过土地整备，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。

### b. 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。

### c. 稳定市场预期与就业带动

政府主导的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，土地出让后企业进行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。

政府通过土地整备储备并供应，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。

### d. 推动区域协调与均衡发展

通过土地整备供应引导产业落地和资金流动，缩小区域经济差距。

综上所述，土地整备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 10159.9509 万元，收益覆盖融资本息倍数达到 1.20 倍。

## （2）项目建设投资合规性与项目成熟度

### ①项目的合规性

本项目与西安市 2025 年度土地征收储备供应计划一致。

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。

## （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 9648.7056 万元，资金来源为财政配套资金和专项债券。

财政配套资金前期已投入 3648.7056 万元，占总投资的 37.82%，已由财政配套资金解决；

计划 2025 年发行专项债券 6000.00 万元，占总投资的 62.18%。

### ②项目资金到位可行性

财政配套资金前期已投入 3648.7056 万元，项目可行。

#### （4）债券资金需求合理性

本项目拟于 2025 年发行专项债券 6000.00 万元，用于土地整備。结合往年经验，本次债券发行时间节点暂按照 2025 年 6 月估计，本项目正处于土地整備价款支付阶段，存在资金需求。

因此，结合本项目整備进度、资金缺口、土地可出让情况预测等资料，判断得出本项目 2025 年申请债券资金在发行时间节点和发债额度方面需求合理。

#### （5）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

根据对项目土地收入的预测，本项目在债券存续期内收益稳定，再根据偿债资金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

###### 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。

###### 收入波动风险

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。

#### 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），或用于重复投入同一地块虚增财政收入，导致资金沉淀或收益无法形成。

#### （6）其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

#### （7）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；本项目成本及项目收入预测科学合理，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备工作，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、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整、审核，并发表评估意见。

## 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 6000 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。