

2025 年西安市鄠邑区汉陂片区科创产业园 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鄠邑分局土地储备中心

主管部门：西安市自然资源和规划局鄠邑分局

财政部门：西安市鄠邑区财政局

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 项目总体情况介绍	1
1.5 收储计划	3
1.6 项目总投资	6
1.7 主管部门责任	6
二、项目经济社会效益	7
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	10
（一）项目投资估算	10
3.1 编制依据及原则	10
3.2 项目总投资	16
3.3 资金投资计划	20
（二）资金筹措方案	20
3.4 资金筹措原则	21
3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	23
3.6 债券发行计划	23
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	28

4.1 现金流入	28
4.2 现金流出	28
4.3 资金平衡分析	31
4.4 结论	31
五、项目风险分析	32
5.1 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	32
5.2 影响项目收益的风险及控制措施	32
5.3 影响融资平衡结果的风险及控制措施	33

一、项目概况

1.1 项目名称

2025 年西安市鄠邑区泔陂片区科创产业园土地收储项目

1.2 项目单位

西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心。西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心主要职责包括规范土地市场，优化土地资源，为区域经济建设服务。依法通过收回、收购和征收等方式，对有潜在价值或尚未开发的城市规划区内土地进行土地储备；对储备土地进行前期开发、整理；进行资金筹备、资金测算；编制区域内土地储备规划、计划；编制经营性用地、工业用地出让方案和组织招拍挂出让工作。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 项目总体情况介绍

1.4.1 项目所在区域情况

本次收储地块位于鄠邑区泔陂片区，泔陂片区是鄠邑区打造“一核三心，两轴两带”空间格局的“一核”，即泔陂科技绿芯。具体围绕泔陂湖打造鄠邑科技新城服务中心、旧

城中心等公共职能集中区域。围绕**漢**陂湖形成高校科研院所引进、专精特新“小巨人”企业孵化和领军科技企业培育的创新空间。同时，搭建产学研合作桥梁，促进创新资源的优化配置和共享。

1.4.2 项目规划、计划、收储及拟发债情况

本项目拟发债地块共 26 个，面积共计 54.6110 公顷（819.1626 亩）。已实现国土空间详细规划单元全覆盖，并纳入 2025 年度西安市储备计划范围。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	发债面积		发债金额 (万元)
					公顷	亩	
1	2025 年 西安市鄠 邑区渼陂 片区科创 产业园土 地收储项 目	渼陂湖科研用地 1A	6101182025R000685	鄠邑区 陂头村	0.2574	3.8605	63.63
		渼陂湖科研用地 1B	6101182025R000245		3.5326	52.9892	873.29
2		渼陂湖科研用地 2A	6101182025R000789	鄠邑区 陂头村	0.5967	8.9508	1566.38
		渼陂湖科研用地 2B	6101182025R000776		3.0905	46.3569	8112.79
3		渼陂湖科研用地 3A	6101182025R000664	鄠邑区 陂头村	0.4969	7.4541	1271.41
		渼陂湖科研用地 3B	6101182025R000228		1.9137	28.705	4896.56
		渼陂湖科研用地 3C	6101182025R000504		0.9134	13.7005	2337.1
4		渼陂湖科研用地 4	6101182025R000214	鄠邑区 陂头村	4.2329	63.493	1031.72
5		渼陂湖科研用地 5A	6101182025R000203	鄠邑区	3.784	56.7603	920.76
		渼陂湖科研用地 5B	6101182025R000675	陂头村	0.151	2.2652	36.74
6		渼陂湖科研用地 6A	6101182025R000643	鄠邑区 陂头村	0.4816	7.2237	19.38
		渼陂湖科研用地 6B	6101182025R000655		0.0566	0.8494	2.28
		渼陂湖科研用地 6C	6101182025R000193		2.3828	35.7423	95.91
7		渼陂湖科研用地 7A	6101182025R000615	鄠邑区 陂头村	1.4224	21.3357	383
		渼陂湖科研用地 7B	6101182025R000497		0.4552	6.8285	122.56
		渼陂湖科研用地 7C	6101182025R000626		4.6024	69.036	1239.25
		渼陂湖科研用地 7D	6101182025R000185		8.5219	127.8286	2294.62
		渼陂湖科研用地 7E	6101182025R000637		1.4286	21.4284	384.67
8		渼陂湖科研用地 8A	6101182025R000475	鄠邑区 陂头村	6.9306	103.9586	6590.38
		渼陂湖科研用地 8B	6101182025R000484		0.8753	13.1289	832.33
		渼陂湖科研用地 8C	6101182025R000176		2.0973	31.4598	1994.34
9		渼陂湖科研用地 9A	6101182025R000463	鄠邑区 陂头村	0.4574	6.8606	180.02
		渼陂湖科研用地 9B	6101182025R000605		1.3778	20.6663	542.27
		渼陂湖科研用地 9C	6101182025R000153		1.5075	22.6126	593.33
10		渼陂湖科研用地 10A	6101182025R000165	鄠邑区	2.6451	39.6769	534.56
		渼陂湖科研用地 10B	6101182025R000596	陂头村	0.3994	5.9908	80.72
合 计					54.6110	819.1626	37000.00

1.5 收储计划

1.5.1 土地权属情况

该项目所在批次土地原为玉蝉街办锦绣村、陂头村等有关村组集体土地，分别经《陕西省人民政府审批土地件》陕

政土批[2016]461号、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2016]463号、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2017]43号、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2019]75号、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2020]148号、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2020]1103号、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2020]1104号、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2020]1105号、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2020]1106号、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]651号批准，将该项目依法转用征收为国有建设用地。截止2025年4月项目部分尚未完成征收补偿。拟计划于2025年底完成储备。

1.5.2 现状用途

本项目现状为空地，征收清表未完成。

1.5.3 符合规划情况

2025年西安市鄠邑区汉陂片区科创产业园土地收储项目位于城市开发边界内，符合已批复的《西安市国土空间总体规划（2021-2035年）》相关要求。

该项目规划用地性质等主要规划指标符合《西安城市高质量发展示范区详细规划》相关管控要求。

1.5.4 收储计划用途及面积

按照郾阳区国土空间单元详细规划，该项目位于 KJ-HY-01 详规单元，规划用途为科研用地，容积率为 1-2。

项目完成储备后拟于 2026 年按照规划用途供应土地，供应土地面积 45.0139 公顷（675.2100 亩）。

表 2 项目收储地块及供应地块明细表

序号	项目名称	收储面积 (公顷)	收储面积 (亩)	净地面积 (公顷)	净地面积 (亩)	用途	供应
							时间
1	溱陂湖科研用地 1A	0.2574	3.8605	0	0	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 1B	3.5326	52.9892	2.904	43.5600	科研用地	2026 年
2	溱陂湖科研用地 2A	0.5967	8.9508	0.504	7.5600	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 2B	3.0905	46.3569	2.94	44.1000	科研用地	2026 年
3	溱陂湖科研用地 3A	0.4969	7.4541	0.1547	2.3200	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 3B	1.9137	28.705	1.8193	27.2900	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 3C	0.9134	13.7005	0.9133	13.7000	科研用地	2026 年
4	溱陂湖科研用地 4	4.2329	63.493	3.2533	48.8000	科研用地	2026 年
5	溱陂湖科研用地 5A	3.784	56.7603	3.0273	45.4100	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 5B	0.151	2.2652	0.106	1.5900	科研用地	2026 年
6	溱陂湖科研用地 6A	0.4816	7.2237	0.174	2.6100	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 6B	0.0566	0.8494	0.0567	0.8500	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 6C	2.3828	35.7423	2.3827	35.7400	科研用地	2026 年
7	溱陂湖科研用地 7A	1.4224	21.3357	1.292	19.3800	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 7B	0.4552	6.8285	0.38	5.7000	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 7C	4.6024	69.036	3.7047	55.5700	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 7D	8.5219	127.8286	6.6333	99.5000	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 7E	1.4286	21.4284	1.328	19.9200	科研用地	2026 年
8	溱陂湖科研用地 8A	6.9306	103.9586	5.6293	84.4400	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 8B	0.8753	13.1289	0.78	11.700	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 8C	2.0973	31.4598	1.4047	21.0700	科研用地	2026 年
9	溱陂湖科研用地 9A	0.4574	6.8606	0.4573	6.8600	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 9B	1.3778	20.6663	1.378	20.6700	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 9C	1.5075	22.6126	1.1853	17.7800	科研用地	2026 年
10	溱陂湖科研用地 10A	2.6451	39.6769	2.2907	34.3600	科研用地	2026 年
	溱陂湖科研用地 10B	0.3994	5.9908	0.3153	4.7300	科研用地	2026 年
合计		54.6110	819.1626	45.0139	675.2100	/	/

1.5.5 抵质押、查封情况

本次项目涉及地块均不存在抵质押、查封情况。

1.6 项目总投资

本项目总投资主要为收储成本及发债利息，总投资为 68456 万元，其中收储成本共计 60686 万元，包括土地征收、补偿、整理、前期费用等；发债利息为 7770 万元。

1.7 主管部门责任

（1）西安市鄠邑区财政局责任：根据地方土地储备项目需求与偿债能力，申报专项债额度；将土地储备专项债纳入政府性基金预算管理，确保“收支两条线”（土地出让收入对应债务偿还）；监督资金使用合规性，严禁挪用至非土地储备领域（如“以储代征”或房地产开发）；建立专项债风险评估机制，动态监测地方债务率、土地出让收入波动等指标。

（2）西安市自然资源和规划局鄠邑分局、西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心责任：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) 鄠邑区政府责任：组织土地征收、拆迁、平整等具体工作，确保按计划完成土地储备；协调自然资源、财政、住建等部门，解决项目推进中的跨部门问题；定期公开项目进展及土地出让信息，接受社会监督。

二、项目经济社会效益

2.1 社会效益

2.1.1 防范化解金融风险

在当前经济发展下行压力下，地方财政面临挑战，整体呈现紧平衡状态，而土地财政收入减少，使地方政府偿债来源进一步降低。中央重启专项债券的发行，旨在优化期限结构、降低利息负担、逐步缓解债务风险。专项债券以土地收益作为还款来源，相比隐性债务更透明，降低了系统性风险，避免财政危机转嫁为社会负担。

2.1.2 优化城市功能与空间结构，实现土地高效利用

该项目是落实西安市国土空间总体规划及鄠邑区功能区定位，打造西安西南综合性新城的重要项目之一。浐陂片区依托浐陂湖的历史资源，吸引与聚集创新产业及高校院所，打造具有特色湖城魅力的生态科教创新高地。该产业项目实施有利于优化城市功能与空间结构，实现土地高效利用。

2.1.3 推动区域经济高质量发展

科研项目通常附加值高，能快速拉动 GDP 增长，优化

产业结构。通过形成产业集群（如科技园区、孵化器），增强区域在产业链中的话语权，吸引上下游企业聚集，提升区域竞争力。

2.1.4 吸引高端人才，推动产学研融合

科研项目需要科研、技术、管理等多领域人才，带动高技能人才流入。科研项目推动与高校、科研院所合作，加速科技成果转化，推动产学研融合。

2.2 经济效益

本项目土地收回收购成本为 60686 万元，预计出让收入 67521 万元，拟申请土地储备专项债券资金 37000 万元，扣除政策性专项基金等费用后，预计项目经济收益 57752 万元，经济效益良好。专项债资金申请到位后可为地方政府提供低成本、长期的融资工具，及时缓解政府财政压力，加快收储进度，提高土地利用效率，加速存量土地盘活及区域城市更新。地块入市成交及项目开发建设后可获得土地出让收入及税收收入，带动区域经济发展。详见下表。

表 3 专项债券项目绩效目标表

填报单位：西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心

主管部门：西安市自然资源和规划局鄠邑分局

项目名称	2025 年西安市鄠邑区甘亭街办综合开发土地收储项目专项债券项目				
主管部门及其编码	西安市自然资源和规划局鄠邑分局 261001				
项目实施单位	西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心	项目负责人	王宇	联系电话	029-84820116
项目资金（万元）	资金总额：15,671.00				
	债券资金：12,000.00				
	其他资金：3,671.00				
项目周期	项目建设期：2025 年 4 月-10 月（收储阶段）				
	项目运营期：2025 年 12 月底前（土地出让阶段）				
	预计开工期：2025 年 12 月-2030 年 4 月（项目实施阶段）				
总体目标	总目标：		年度目标（2025 年-2030 年）		
	目标 1	项目将完成西安市鄠邑区西大街以北、西苑路西侧 5.8818 公顷（88.2271 亩）地块收储。	2025 年	完成西安市鄠邑区甘亭街办土地收储，总收储面积为 5.8818 公顷（88.2271 亩）。并于 2025 年 12 月按照规划用途供应土地。	
	目标 2	提升区域形象和吸引力，促进消费经济发展，防范化解区域金融风险，并预计形成 32292 万元经济收益，带动区域经济发展。	2026 年-2030 年	经过土地出让后的项目开发等阶段，提升区域形象和吸引力，促进消费经济发展，防范化解区域金融风险，并预计形成 32316 万元经济收益，带动区域经济发展。	
项目绩效目	一级指标	二级指标	三级指标	指标值及单位	绩效标准

标	产出指标	数量指标	收储面积	5.8818 公顷 (88.2271 亩)	计划标准
		质量指标	收储程序合规率	100%	行业标准
		时效指标	地块出让时间	2025 年 12 月	计划标准
		成本指标	土地补偿费、安置补助费	1,123.00 万元	计划标准
			青苗及地上附着物补偿费	11,453.00 万元	计划标准
			税费	471.00 万元	计划标准
			土地开发费	624.00 万元	计划标准
			其他支出	200.00 万元	计划标准
	效益指标	经济效益指标	预期经济收益	32,316.00 万元	行业标准
			化解区域金融风险作用	有效	计划标准
		社会效益指标	区域吸引力增强效果	显著	计划标准
			区域城市服务水平提升效果	显著	计划标准
		可持续影响指标	项目实施期	5 年	计划标准
	满意度指标	社会公众或服务对象满意度指标	地块内群众满意度	≥95%	计划标准

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政策依据

《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）；

《中华人民共和国民法典》（2020 年主席令第 45 号）；

《中华人民共和国土地管理法》（2019 年主席令第 32 号修订）；

《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019 年主席令第 32 号修订）；

《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年主席令第 29 号修订）；

《中华人民共和国资产评估法》（2016 年主席令第 46 号）；

《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 年国务院令第 743 号修订）；

《国务院关于加强土地调控有关问题的通知》（国发〔2006〕31 号）；

《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28 号）；

《国务院关于加强国有土地资产管理的通知》（国发〔2001〕15 号）；

《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）；

《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 财政部关于做好运用地方政府专项债券

支持土地储备有关工作的通知》（自然资发〔2025〕45号）；

《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242号）；

《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）；

《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）；

《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）；

《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）；

《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)；

《西安市鄠邑区人民政府关于重新公布全区征收农用地地区片综合地价的通知》(鄠政发〔2024〕15号)。

②技术标准

《城镇土地估价规程》(GB/T18508-2014)；

《城镇土地分等定级规程》(GB/T18507-2014)；

《土地利用现状分类》(GB/T21010-2017)；

《自然资源价格评估通则》(TD/T1061-2021)；

《土地估价参数调查测算指引》(T/CREVA 1101-2023)。

(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 2025 年西安市鄠邑区湊陂片区科创产业园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，本次以测算范围内征地和土地开发实际发生的成本为依据。

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

本项目总投资估算为 68456 万元，资金筹措渠道来源于自有资金和债券融资，政府已投入资金 22867 万元，后续需投入财政资金 819 万元，发行政府专项债券 37000 万元。发债利息为 7770 万元。

本项目土地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、耕地开垦费、耕地占用税、新征地农民养老保险资金、水利建设基金、土地开发费、地籍调查、征地报批规费、文物勘探发掘费及其他费用，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鄠邑区，本次测算中，依据鄠邑区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《鄠邑区人民政府关于重新公布全县征收农用地区片综合地价的通知》（鄠政发[2024]15号），鄠邑区拓展区片综合区片价为65420元/亩。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、安置补助费高于区片价执行，故确定本项目的土地补偿费、安置补助费根据实际确定为120000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、安置补助费17857万元，其中土地补偿费5357万元，安置补助费12500万元；

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为 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 $=2000 \times 90\% = 1800$ 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主要有田间道路等，经对该区域多宗地征地费用分析了解，综合确定青苗及地上附着物补偿费 7440 万元；

③新征地农民养老保险资金：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。本项目位于鄞州区，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，故新征地农民养老保险资金为 5208 万元。

综上确定相关税费 34389 万元。

④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“六通”（通路、通电、供水、排水、通讯、供气）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，目前区域基础设施配套已完善，该项费用为 0。

⑤其他支出：包括围挡建设、现场管护、地籍调查、征地报批规费、文物勘探发掘费等其他费用，合计 1000 万元计。

据此，本项目实施中拟定：对于土地补偿费、安置补助费、青苗及地上附着物补偿费、耕地开垦费、耕地占用税、新征地农民养老保险资金、水利建设基金、地籍调查、征地报批规费、文物勘探发掘费及其他费用支出 2025 年投入完成。

综上，本项目实施发生各类土地支出如下表：

表 4 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		17857
青苗及地上附着物补偿费		7440
税费	耕地占用税	3090
	耕地开垦费	23859
	水利建设基金	2232
	新征地农民养老保险资金	5208
土地开发费		0
其他支出		1000
合计		60686

3.3 资金投资计划

（1）资金投资计划编制原则

专款专用：土地储备专项债券资金仅用于土地收储、前期开发等，严禁挪用。

收益平衡：确保项目收益（土地出让收入、税收等）覆盖债券本息。

风险可控：科学测算成本，预留不可预见费，防范市场波动。

动态调整：根据土地市场、政策变化优化资金使用节奏。

（2）资金投资进度安排

项目土地补偿等部分费用已于 2025 年以前发生，费用为 22867 万元；剩余费用计划于 2025 年完成。

（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：

（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。

（2）项目收益自平衡原则

收益覆盖本息：项目需通过土地出让收入实现收益覆盖债券本息（覆盖倍数 ≥ 1.2 倍），严禁“重融资、轻收益”。

动态调整机制：建立土地市场波动预警模型，若预期收益下降 10% 以上，需启动应急预案（如调整供地时序、压缩成本）。

（3）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）和高效率项目。

（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）。

（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。

（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。

（7）可持续性原则

避免过度依赖土地财政：控制土地储备规模占年度土地供应量的比例（通常 $\leq 30\%$ ），防止透支未来土地资源；探索“土地+产业”综合收益模式，减少对单一土地出让的依赖。

绿色集约导向：优先支持低效用地再开发、污染地块修复项目，提升单位土地经济与生态价值。

3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

根据前文，项目总投资 68456 万元，其中：前期政府资金投入为 22867 万元，后续需投入财政资金 819 万元，目前资金需求为 37000 万元；发债利息为 7770 万元。

计划发行 7 年期专项债券 37000 万元。2025 年发行 37000 万元用于支付土地收储成本费用。债券到期后以土地出让收入一次性偿还本金。

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

2025年西安市鄠邑区汉陂片区科创产业园土地收储项目2025年申请发行7年期专项债券37000万元，以年利率3%预计每年利息支出。债券发行计划见下表。

表 5 鄠邑区涝陂片区科创产业园土地储备项目发行计划

(单位: 万元、年)

发行年份	发行额度	发行期限
2025 年	37000	7

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

2025 年西安市鄠邑区涝陂片区科创产业园土地收储项目专项债券计划 2025 年发行 7 年期记账式固定利率附息债, 债券发行总额 37000 万元, 发行面值 100 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人承销团成员(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

现金流入主要为土地出让收入。基于该片区近几年土地成交实际情况，结合当前房地产市场发展趋势，采取审慎原则，综合确定地价水平。

本项目土地用途规划为科研用地，面积 45.0139 公顷（675.2100 亩），计划 2026 年 12 月前出让，科研用地单价 100 万元/亩，预计总收入 67521 万元。预估过程详见下文。

影响科研用地地价的主要因素包括交通条件、基础设施配套、商服繁华程度、生活服务设施等条件。目前该区域无以出让方式成交的科研用地，科研用地隶属于公服用地，参照西安市公服用地成交案例确定项目出让地价。经调查，西安市公服用地成交价格介于 82.27 万元/亩-320.2 万元/亩，考虑渭陂湖区域条件与以上案例区域条件之间的差异，并结合该区域目前城市规划推算该区域科研用地现时地价，预估该区域科研用地单价 100 万元/亩，该结果充分考虑了区域土地市场的变化情况，符合区域科研用地土地市场实际。

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),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。目前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.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 债券费用

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。

(1) 专项债本金: 37000 万元。

(2) 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 37 万元。

(3) 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,7 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 6 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	2031 年	2032 年	合计
专项债利息支出	1110	1110	1110	1110	1110	1110	1110	7770

4.3 资金平衡分析

根据上述分析，本项目土地出让收入 67521 万元，可用于还款的纯收益为 57752 万元，土地专项债券金额 37000 万元，专项债券利息 7770 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 7 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	67521
2	土地收储成本	37000
3	土地收储专项债券利息	7770
4	土地出让净收益=1-2-3	22751
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1 至 5.5 之和）	9769
5.1	农业土地开发资金	614
5.2	教育资金 = (1-2-3-5.1) * 10%	2214
5.3	农田水利建设资金 = (1-2-3-5.1) * 10%	2214
5.4	保障性住房建设资金 = 1 * 3%	2026
5.5	国有土地收益基金 = 1 * 4%	2701
6	项目可用于还款的纯收益 = 1-5	57752
7	专项债券本息和 = 2+3	44770
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，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

5.1.1 项目实施风险

风险表现：项目在实施过程中可能因拆迁安置困难、工程建设延误等原因，导致项目无法按时完成，影响土地出让和收益。

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。