

2025 年陕西省咸阳市淳化县土地储备专项债券——2025 年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目实施方案

实施单位：淳化县土地储备中心



主管部门：淳化县自然资源局



财政部门：淳化县财政局



编制日期：二零二五年四月

目 录

前 言	1
一、项目概况	2
（一）项目名称	2
（二）项目单位	2
（三）项目性质	2
（四）收储规模	2
（五）收储计划	3
（六）项目总投资	3
（七）主管部门责任	4
二、项目经济社会效益	5
（一）社会效益分析	5
（二）经济效益分析	5
三、项目投资估算及资金筹措方案	6
（一）项目投资估算	6
（二）资金筹措方案	10
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	11
（一）现金流入	11
（二）现金流出	12
（三）资金平衡分析	15
（四）结论	16
五、项目风险分析	16
（一）影响项目收储进度、或正常运营的风险及控制措施	16
（二）影响项目收益的风险及控制措施	17
（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施	18
六、事前绩效评估	19
（一）评估对象	19
（二）评估方式和方法	20
（三）评估内容与结论	21

（四）相关建议	24
（五）其他需要说明的问题	24

前 言

2024年6月11日，自然资源部和国家发展改革委联合发布《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），针对当前盘活房地产存量土地存在的利用难、转让难、收回难等问题，研究出台了三个方面18条政策。9月26日，中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势和经济工作，会议强调，要促进房地产市场止跌回稳，支持盘活存量闲置土地。11月17日，自然资源部发布自然资发〔2024〕242号《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》，对政府运用专项债券资金收回收购存量闲置土地作出具体规定。12月22日，国务院办公厅印发《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），明确允许专项债券用于土地储备，支持城市政府回收符合条件的存量闲置土地，有需求的地区也可以用于新增土地储备。2025年3月11日，自然资源部和财政部联合发布《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），从明确发债要求及资金使用主体、完善专项债申报审核流程、做好资金和收益的综合平衡、严格监督管理等四个方面进行了详细说明，更好支持运用专项债券开展土地储备工作，有效推动房地产市场止跌回稳。

土地储备专项债券期限应当与土地储备项目期限相适应，具体由市县级财政部门会同本级自然资源部门、土地储备机构根据项目周期、债务管理要求等因素提出建议，上报省级财政部门及自然资源部门。土地储备专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入自然资源部名录管理的土地储备机构专项用于土地储备项目，严禁用于土地储备以外的项目，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。

新预算法实施以来，我们严格落实《中华人民共和国预算法》和国务院办公厅《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）等文件精神，在风险可控的前提下依法依规适度举债，保障重点领域合理融资需求，确保政府融资在本级财政可承受能力范围内量力而行。本次发行土地储备专项债券（以下简称“专项债券”），在遵循市场规则的基础上，积极探索地方政府土地储备资金筹措的又一重大举措。本次专项债券还本付息来源于收储土地出让收入，债务风险锁定在项目内，并按照市场规则向投资者进行详细的项目信息披露，保障投资者权益，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

2025 年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目专项债券实施方案

一、项目概况

（一）项目名称

2025 年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目（以下简称“项目”或“本项目”）

（二）项目单位

项目主管单位：淳化县自然资源局

项目实施单位：淳化县土地储备中心，其主要的工作职能是：收购、储备土地，为县城建设提供土地资源，管理经营依法收回的违法用地、闲置土地等，并作为储备土地等相关工作。

（三）项目性质

本项目为新增土地储备项目

（四）收储规模

本项目包含 1 宗地，具体信息如下：

表 1-1 收储地块信息表

序号	地块名称	位置范围	收储面积（公顷）	收储面积（亩）
1	恒兴住宅项目 1	车坞镇大店村	2.626100	39.39
合计			2.626100	39.39

根据《淳化县人民政府关于 2025 年度土地储备计划的批复》（淳政函[2025]27 号），淳化县人民政府已同意《淳化县 2025 年度土地储备计划》，本次专项债券涉及新增土地储备项目信息如下，均已纳入《淳化县 2025 年度土地储备计划》。

表 1-2 项目土地收储一览表

序号	项目名称	审批土地件或收回决定文号	批复收储面积(亩)	项目收储面积（亩）
1	恒兴住宅项目 1	淳政函[2025]28 号	45.00	39.39
合计		-	45.00	39.39

恒兴住宅项目 1：根据淳化县人民政府《关于收回淳化县恒兴果汁厂宗地国有土地使用权的批复》（淳政函[2025]28 号），批复收回土地面积 45 亩，本项目为其中的一个地块，位于车坞镇大店村，收储土地面积 39.39 亩，现状为工业用地，可腾空土地面积为 39.39 亩，可出让土地面积 37.62 亩。



图 1-1 恒兴住宅项目 1 区域位置示意图

（五）收储计划

本项目收储总面积为 39.39 亩，涉及一个地块。

依据《关于 2025 年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目土地权属的说明及措施》，恒兴住宅项目 1 收储总面积 39.39 亩，原为淳化兴淳建设工程有限公司使用的国有建设用地，现淳化县人民政府批准收回，现状为工业用地，无抵押、质押、查封等情况。依据《淳化县恒兴住宅项目规划设计条件》，收储后规划用途为住宅用地，净用地面积 37.62 亩。依据《淳化县自然资源局关于 2025 年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目用地符合国土空间规划的说明》，地块规划条件符合淳化县国土空间总体规划和正在编制的国土空间详细规划。

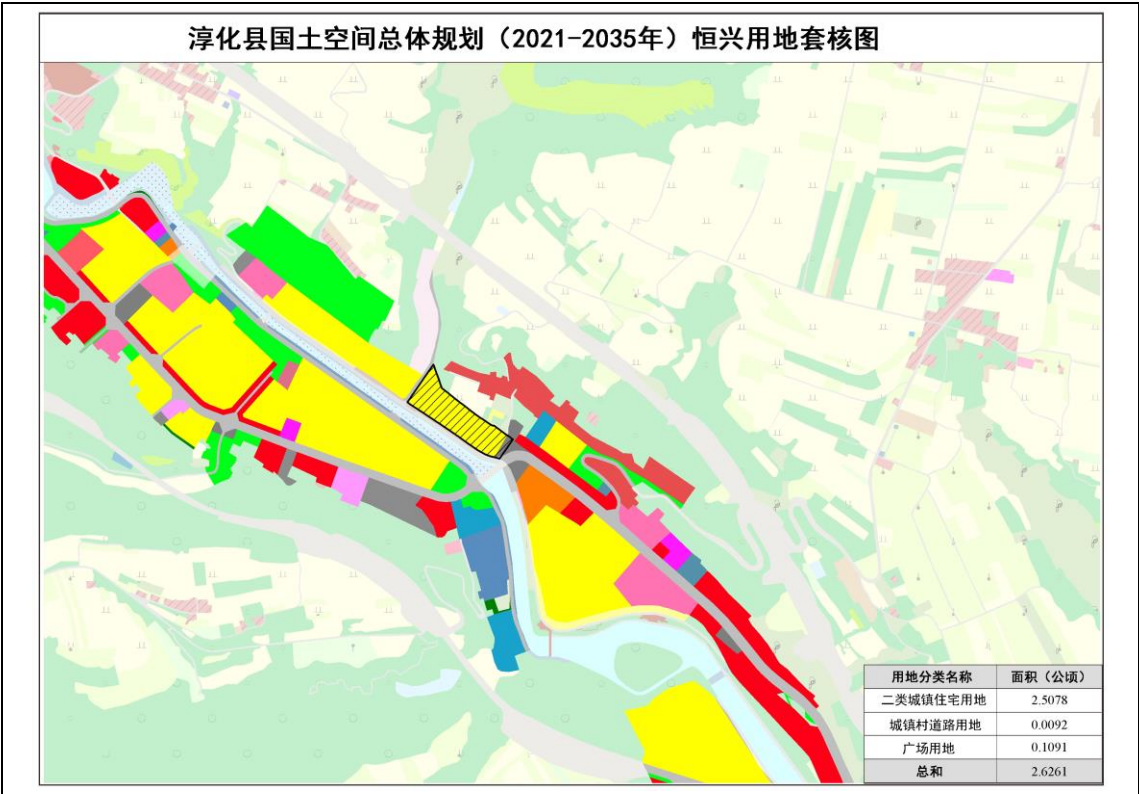


图 1-2 恒兴住宅项目 1 国土空间总体规划套合图

表 1-3 项目实施具体内容

单位：亩

序号	地块（或子项目）	面积	项目实施内容
1	恒兴住宅项目 1	39.39	按照项目收储的工作进度安排，目前土地储备专项债券涉及土地收储项目已经启动，预计 2025 年内支付收回费用，2026 年内完成开发整理。

表 1-4 项目分年收储计划

单位：亩

名称	合计	2025 年	2026 年
总收储面积	39.39	39.39	
恒兴住宅项目 1	39.39	39.39	

（六）项目总投资

本项目投资估算总额为 2,761.0020 万元，主要包括收储费用 2,194.0020 万元，土地前期开发整理费用 450.0000 万元，其他费用 117.0000 万元。其中：申请专项债券 2,000.0000 万元。

（七）主管部门责任

项目财政部门为淳化县财政局，主要负责按照专项债务管理规定，组织做好信息披露等工作；负责组织项目专项债券发行工作；负责组织项目专项债券还本付息。财政部门应组织建立相应的资产登记和统计报告制度，会同主管部门、项目单位加强专项债券项目对应项目管理。

项目主管部门为淳化县自然资源局，主要负责组织制定专项债券项目融资平衡方案，督促指导项目单位做好项目专项债券发行准备工作和信息披露有关工作；负责对项目实施、资金使用和还本付息进行监督，指导项目单位加快项目建设、规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度；合理评估发行项目专项债券对应项目风险并组织风险应对工作；负责编制项目专项债券还本付息年度预算，组织督促项目单位及时缴交还本付息资金，确保债券还本付息不出任何风险。项目主管部门、项目单位应当认真履行项目实施、运营、维护责任，保障项目如期实施，确保项目收益与融资平衡。

项目实施单位为淳化县土地储备中心，主要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；负责项目实施、运营管理，规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度；负责分析预测发行项目专项债券对应项目风险并提出应对措施；负责落实债券还本付息资金来源，按时足额缴纳项目对应的政府性基金预算收入和专项收入。

根据《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)要求，“用于土地储备的地方政府专项债券资金只能由纳入名录管理的土地储备机构使用”，淳化县仅有淳化县土地储备中心纳入土地储备机构名录管理，故本项目实施单位为淳化县土地储备中心，主管部门为淳化县自然资源局。按实际管理情况及三定方案规定，上述职责分工中关于项目实施、资金使用和监管、评估风险、融资平衡、编制预算、落实资金来源等，具体由淳化县人民政府负责推进并承担相关责任。

二、项目经济社会效益

（一）社会效益分析

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《土地储备管理办法》中明确指出：各地应根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划，编制土地储备三年滚动计划，合理确定未来三年土地储备规模，对三年内可收储的土地资源，在总量、结构、布局、时序等方面做出统筹安排，结合城市更新、成片开发等工作划定储备片区，优先储备空闲、低效利用等存量建设用地。

本项目实施可以提升土地利用价值，改善所在区域人口居住环境，改善淳化县的投资环境、加快招商引资步伐；同时，完善淳化县城市功能，提高城市的竞争力；综合以上因素社会影响良好；总的来说：项目实施的社会效益及社会可行性较好。

（二）经济效益分析

土地资源利用不充分，对城市建设来说，是一种资源的浪费。应该依据城市规划，将地块这一稀缺资源的空间利用发挥到最大。由于项目的实施，盘活了周边大面积土地，大幅度提升其原有价值，真正体现城市土地的价值。

本次收储的土地预计收益也很可观。本项目预期土地出让总收入 3,020.4360 万元（其中政策性计提 241.6349 万元，可偿债土地出让收入 2,778.8011 万元），能够产生一定的经济效益。本项目各项经济指标良好，能承受风险，从经济角度看项目是良好切实可行的。此收益可以改善淳化县的财政状况，为淳化县的经济和社会建设筹措必要的资金，更为有力地促进淳化县的经济发展。

三、项目投资估算及资金筹措方案

（一）项目投资估算

1、编制依据及原则

（1）编制依据

①法律、法规及相关政策依据

《中华人民共和国民法典》（2020 年 5 月 28 日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过，2021 年 1 月 1 日起施行）

《中华人民共和国土地管理法》（第十三届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议

于 2019 年 8 月 26 日通过，2020 年 1 月 1 日起施行）

《中华人民共和国城市房地产管理法》（2019 年 8 月 26 日，十三届全国人大常委会第十二次会议表决通过修改，自 2020 年 1 月 1 日起施行）

《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021 年 7 月 2 日中华人民共和国国务院令 第 743 号第三次修订，自 2021 年 9 月 1 日起施行）

《中华人民共和国城乡规划法》（2007 年 10 月 28 日第十届全国人民代表大会第三十次会议通过，2019 年 4 月 23 日第十三届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国建筑法〉等八部法律的决定》第二次修正）

《中华人民共和国资产评估法》（2016 年 7 月 2 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过，自 2016 年 12 月 1 日起施行）

《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，根据 2020 年 11 月 29 日《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》（国务院令 第 732 号）修订）

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》（2014 年 5 月 22 日国土资源部令 第 61 号公布 根据 2019 年 7 月 16 日自然资源部第 2 次部务会议《自然资源部关于第一批废止和修改的部门规章的决定》修正）

《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2 号）

财政部《地方政府土地储备专项债券管理办法》《财预〔2017〕62 号》

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

财政部 自然资源部《关于印发〈土地储备项目预算管理办法（试行）〉的通知》（财预〔2019〕89 号）

自然资源部《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）

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

②地方颁布的法规及相关文件

《陕西省实施<中华人民共和国土地管理法>办法》（2022年9月29日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，2019年11月14日）

陕西省国土资源厅《关于进一步规范建设用地供应管理的通知》（陕国土资发〔2014〕34号）

陕西省自然资源厅关于印发《陕西省土地征收成片开发标准实施细则》的通知（陕自然资规〔2024〕297号）

陕西省自然资源厅 陕西省财政厅关于印发《陕西省耕地占补平衡指标交易管理办法》的通知（陕自然资发〔2023〕45号）

陕西省财政厅等四部门关于印发《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）

③相关技术标准

《城镇土地估价规程》（GB/T 18508-2014）

《土地利用现状分类》（GB/T 21010-2017）

《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》

（2）编制原则

①全面性：投资估算应涵盖土地收储过程中的所有直接和间接成本，包括但不限于土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费、地面附着物补偿费、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、社会保障费、耕地占用税、水利建设基金等。

②准确性：各项成本应基于实际市场价格和政策规定进行合理估算，避免过高或过低估计成本，确保投资估算的准确性。

③分类明确：将成本分为土地收储费用、土地前期开发整理费用和其他费用等类别，便于清晰识别和管理各项成本。

2、项目总投资

（1）土地收储费用（包括土地补偿费及安置补助费、青苗费、地面附着物补偿费、耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、被征地村民社会保障费、耕地占用税、水利建设基金等）

本项目为存量国有建设用地，按照收购协议确定收储费用 2,194.0020 万元。

(2) 土地前期开发整理费用（达到净地出让条件费用）

A、参照区域同类项目征地成本核算，拆除清表费用为 10.00 万元/亩；

(3) 其他费用（包括各项工作费用及其他不可预见费用）

A、参照区域同类型项目征地成本核算，围墙圈建费按 0.5 万元/亩；

B、参照区域同类型项目征地成本核算，区域评估评价费为 1.5 万元/亩；

C、参照区域同类型项目征地成本核算，不可预见费按 0.5 万元/亩；

D、参照区域同类型项目征地成本核算，测量费、报件费等：0.05 万元/亩；

E、参照区域出让评估费用标准，项目出让评估费用约 0.05 万元/亩。

收储总费用测算：本项目收储国有建设用地 39.39 亩，总投资 2,761.0020 万元，具体项目投资估算如下：

表 3-1 土地收储投资估算表

（单位：万元）

项目	2025 年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目				
	小计	恒兴住宅项目 1			
1. 土地收储费用	2,194.0020	2,194.0020			
收储补偿费用	2,194.0020	2,194.0020			
地上附着物及青苗补偿费					
社会保障基金					
耕地占用税					
耕地开垦费					
新增建设用地有偿使用费					
水利建设基金					
2. 土地前期开发整理费用	450.0000	450.0000			
清表费	450.0000	450.0000			
3. 其他费用	117.0000	117.0000			
围墙圈建费	22.5000	22.5000			
区域评估评价费	67.5000	67.5000			
不可预见费	22.5000	22.5000			
测量费	2.2500	2.2500			
出让评估费	2.2500	2.2500			
合计	2,761.0020	2,761.0020			

3、资金投资计划

表 3-2 项目投融资计划表

(单位：万元)			
项目名称	总投资金额	债券融资金额	自有资金投入
合计	2,761.0020	2,000.0000	761.0020
恒兴住宅项目 1	2,761.0020	2,000.0000	761.0020

(二) 资金筹措方案

1、资金筹措原则

资金筹措应严格遵守《中华人民共和国预算法》、《地方政府专项债务预算管理办法》、《土地储备管理办法》等相关法律法规，确保所有资金来源和使用合法合规。本项目采用公司化经营的总体思路，由项目实施单位具体实施，发挥政府在土地储备中的主导作用。资金筹措遵循以下原则：

- (1) 项目自有资金投入比例不少于 20%；
- (2) 讲求资金运营的效率；
- (3) 依法依规对资金的收支进行监督。

2、项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

本项目预计 2025 年 7 月启动，预计项目总投资为 2,761.0020 万元，考虑到资金成本和运营压力，结合淳化县土地收储实际，为降低资金成本，减轻财务负担，提高资金流动性，保障项目现金流最大化，初步确定资金来源由项目自筹资本金和发行土地储备专项债券两部分组成，无其他外部借款。其中自有资金本金 761.0020 万元，占总投资的 27.56%，资金来源为财政配套资金，按年度列入本地区财政预算，根据项目实施进度足额拨付到位。2025 年拟发行五年期土地储备专项债券 2,000.0000 万元，占总投资的 72.44%。

3、债券发行计划

本项目拟申请土地储备专项债券资金 0.2000 亿元，期限 5 年。其中 2025 年拟申请专项债券资金 0.2000 亿元，已申请资金 0 亿元，本次拟申请 0.2000 亿元。

表 3-3 项目发行计划表

(单位：万元)			
项目	发行年份	发行金额	发行期限
合计	2025 年	2,000.0000	5 年期
恒兴住宅项目 1	2025 年	2,000.0000	5 年期

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

(一) 现金流入

1、业务活动现金流入

(1) 土地出让价格预测

①淳化县近三年仅出让一宗住宅用地，位于南新街，出让面积 16.41 亩，成交总价 1,091 万元，成交单价 66.5 万元/亩，根据项目区域位置及自身情况确定 2025 年出让地价为 75 万元/亩。

②淳化县 2024 年国内生产总值增长 6%，地价增长率低于国内生产总值增长率，确定地价年增长率为 2%。

(2) 预期出让收入的确定

根据淳化县近三年土地出让情况及本项目拟出让国有建设用地的位置、用途及规划指标等情况，通过综合分析，预测 2025 年出让住宅用地地价为 75 万元/亩，地价年增长率为 2%。

表 4-1 2025-2030 年项目预期收入情况表

单位：万元、亩								
时间		小计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
土地出让总收入		3,020.4360		1,147.5000				1,872.9360
政策性计提		241.6349		91.8000				149.8349
可偿债土地出让收入		2,778.8011		1,055.7000				1,723.1011
恒兴 住宅 项目 1	出让价格		75.00	76.50	78.03	79.59	81.18	82.80
	出让面积	37.62		15.00				22.62
	出让收入	3,020.4360		1,147.5000				1,872.9360
	政策性计提	241.6349		91.8000				149.8349
	可偿债土地 出让收入	2,778.8011		1,055.7000				1,723.1011

注：①可偿债土地出让收入=土地出让价款-政策性计提；

②淳化县政策性计提按照土地出让收入的 8%计算。

2、融资活动现金流入

本项目预计 2025 年 7 月启动，2025 年拟申请土地储备专项债券 2,000.0000 万元。

3、自有资金现金流入

本项目预计项目总投资为 2,761.0020 万元，其中自有资金 761.0020 万元，占总投资的 27.56%，资金来源为财政配套资金，按年度列入本地区财政预算，根据项目实施进度足额拨付到位。

（二）现金流出

1、业务活动现金流出

本项目计划于 2025 年 7 月开始收储，预计 2026 年 3 月完成，项目期限为 9 个月，具体支出见下表 4-2：

表 4-2 项目支出预测表

单位：万元

项目	年度			
	小计	2025 年	2026 年	-
1. 土地收储费用	2,194.0020	2,194.0020		
收储补偿费用	2,194.0020	2,194.0020		
地上附着物及青苗补偿费				
社会保障基金				
耕地占用税				
耕地开垦费				
新增建设用地有偿使用费				
水利建设基金				
2. 土地前期开发整理费用	450.0000		450.0000	
清表费	450.0000		450.0000	
3. 其他费用	117.0000		117.0000	
围墙圈建费	22.5000		22.5000	
区域评估评价费	67.5000		67.5000	
不可预见费	22.5000		22.5000	
测量费	2.2500		2.2500	
出让评估费	2.2500		2.2500	
合计	2,761.0020	2,194.0020	567.0000	

表 4-3 2025 年土地收储项目支出计划表

单位：万元

项目	小计	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
1. 土地收储费用	2,194.0020							2,194.0020					
2. 土地前期开发 整理费用													
3. 其他费用													
合计	2,194.0020							2,194.0020					

2、融资活动现金流出

(1) 债券发行费用

本项目债券发行费用按债券发行金额的 1% 预计，债券发行费用为 2.0000 万元。

(2) 偿还债券本金

本项目债券发行期限为 5 年期，拟于 2030 年偿还债券本金 2,000.0000 万元。

(3) 支付债券利息

按照本项目专项债券发行计划，以年利率 3.0% 预计每年利息支出。本项目债券利息支出如下表所示：

表 4-4 2026-2030 年债券利息支出预测表

单位：万元

年 份	债券利息支出
2026 年	60.0000
2027 年	60.0000
2028 年	60.0000
2029 年	60.0000
2030 年	60.0000
合计	300.0000

（三）资金平衡分析

表 4-5 项目资金平衡测算表

单位：万元

年份	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
一、项目现金流入	5,539.8031	2,553.0000	1,263.7020				1,723.1011
1. 业务活动现金流入	2,778.8011		1,055.7000				1,723.1011
1.1 可偿债土地出让收入	2,778.8011		1,055.7000				1,723.1011
2. 融资活动现金流入	2,000.0000	2,000.0000					
2.1 债券融资款	2,000.0000	2,000.0000					
3. 自有资金投入	761.0020	553.0000	208.0020				
二、项目现金流出	5,063.0020	2,196.0020	627.0000	60.0000	60.0000	60.0000	2,060.0000
1. 业务活动现金流出	2,761.0020	2,194.0020	567.0000				
1.1 土地收储费用	2,194.0020	2,194.0020	0.0000				
1.2 土地前期开发整理费用	450.0000	0.0000	450.0000				
1.3 其他费用	117.0000	0.0000	117.0000				
2. 融资活动现金流出	2,302.0000	2.0000	60.0000	60.0000	60.0000	60.0000	2,060.0000
2.1 债券发行费用	2.0000	2.0000					
2.2 偿还债券本金	2,000.0000						2,000.0000
2.3 支付债券利息	300.0000		60.0000	60.0000	60.0000	60.0000	60.0000
三、当期现金结余		356.9980	636.7020	-60.0000	-60.0000	-60.0000	-336.8989
四、期初现金			356.9980	993.7000	933.7000	873.7000	813.7000
五、期末现金		356.9980	993.7000	933.7000	873.7000	813.7000	476.8011

注：按照项目预期收入和预期支出测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。

按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.21 倍，还本付息资金有充分保障。

（四）结论

本项目预期土地出让总收入 3,020.4360 万元（其中政策性计提 241.6349 万元，可偿债土地出让收入 2,778.8011 万元），预计项目总投资为 2,761.0020 万元，拟申请土地储备专项债券 2,000.0000 万元。拟申请债券规模占预期土地出让总收入的 66.22%，占总投资的 72.44%，项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.21 倍，在债券融资方面具有良好的可行性和可持续性。

五、项目风险分析

（一）影响项目收储进度、或正常运营的风险及控制措施

1、政策风险

土地收储涉及的政策法规可能发生变化，导致原有计划无法顺利实施。政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对项目的影响是全局性的，因而，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。所以，应该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。政策风险因素又可分为以下几类：经济体制改革风险、土地使用制度改革风险、住房制度改革风险、金融政策改革风险、环保政策变化风险、审批手续过程风险、法律风险等。

控制措施：建立政策跟踪与研究机制，及时了解政策动态，积极与相关部门沟通协调。在项目实施过程中，严格遵守国家和地方的各项政策法规，确保项目的合规性。同时，根据政策变化及时调整项目方案，降低政策风险对项目的影响。密切关注政策的变化趋势，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。

2、经营风险

经营风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、地价风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

控制措施：建立定期评估机制，根据市场变化合理评估债券项目的成本、预期收益和对应资产价值等，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。依托

信息系统，将专项债券项目全部纳入项目库管理，涵盖项目总投资及分年度投资、融资规模及期限、预期收益及分年度偿债安排、资产评估价值等信息。

加强促进现金回流。项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，做好相关土地出让计划，尽快落实土地收入及相关项目收入按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入和专项收入，确保资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

委托中介机构对实施过程中，定期对收储土地进行评估验证，如发现对评估价值发生大幅变动影响的情况，应及时采取措施进行解决。

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、出让时机的选择等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

密切关注宏观经济形势和土地市场动态，及时调整土地储备和出让计划。加强项目的宣传与推广，提升地块的吸引力，提高土地出让的成功率与价格。同时，优化土地规划用途，根据市场需求灵活调整土地用途结构，增强项目的市场适应性。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1、土地市场风险

土地市场的周期性波动可能导致土地价格低迷，直接影响土地储备项目的盈利。市场需求的变化可能会影响土地的出让时间和价格，进而影响项目的收益。宏观经济环境的不确定性可能导致土地市场的不稳定，影响土地储备项目的收益和融资平衡。

控制措施：建立完善的市场分析与预测机制，密切关注土地市场的动态变化，提前预测未来土地市场的供求变化，合理调整储备计划，通过市场调研和风险评估，制定合理的资金规划和风险应对措施，以保证项目的财务稳定。

2、政策风险

政府的土地政策和相关法规的变化可能会对项目的进度、成本和收入产生影响，如土地出让政策的调整和新出台政策可能导致土地价格波动，规划政策的变化可能导致项目的调整或推迟。

控制措施：在土地储备初期就进行充分的风险评估，识别可能面临的风险，并制定相

应的应对策略，建立风险预警机制，及时发现和应对潜在风险，确保项目在可控风险范围内推进。密切关注政策动态，及时调整项目计划，确保项目始终符合最新的法律和政策要求，与政府相关部门建立良好的沟通渠道，提前获取政策变动的信息，以便进行有效的应对和调整。

3、自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性影响，以及其他对项目产生的直接破坏，从而影响项目收益。自然风险因素主要包括火灾风险、洪水风险等。

控制措施：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。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、资金回收风险

土地储备的过程既是土地流转的过程，也是资金周转的过程。土地储备前期投入资金的收回主要是依赖于后期的土地使用权出让收入，土地市场受宏观经济形势、政策调控、房地产市场波动等因素影响较大。若市场需求下降，可能导致土地出让价格低于预期，或不能按预期时间出让，从而影响项目的收益，造成资金回收风险。

控制措施：做好债券发行的各项准备工作，确保债券资金按时足额到位。加强项目预算管理，严格控制项目成本，避免超预算情况的发生。按照债券发行期限和额度，在项目区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。同时，制定应急预案，在资金出现短缺时，通过合理调配其他资金、申请短期融资等方式，保障项目的资金需求。

2、支出变动风险

支出变动风险是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要是因补偿标准发生变化，实际补偿费用增加，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

控制措施：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。

六、事前绩效评估

（一）评估对象

项目绩效目标：运用专项债券资金实施土地储备项目，促进土地节约利用，提高建设用地保障能力，改善居民的居住条件和居住环境，优化土地资源配置和空间结构布局，促进地方经济发展。

表 6-1 绩效目标表

项目名称		2025 年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目						
项目单位		淳化县土地储备中心						
主管部门		淳化县自然资源局						
计划开工时间		2025 年 7 月		计划竣工时间		2026 年 3 月		
项目实施周期		5 年		收益实现时间		2030 年 7 月		
项目 资金 来源 及落 实情 况	资金来源		金额 （万元）	利率（%）	占比（%）	已到位 资金	到位 时间	存量融资抵 质押情况
	合计		2,761.0020	—	100			☑ 无。 ☐有，具体如 下：
	上级财政拨 款(含预算内 基建资金等)	中央		—				
		省/自治 区		—				
	专项债券资金		2,000.00		72.44			
	自有资金		761.0020	—	27.56			
	其他资金							
	其中：银行贷款							
	其他融资资金							
总体 目标	目标 1：收储土地面积 39.39 亩 目标 2：腾空土地面积 39.39 亩 目标 3：土地出让总收入 3,020.4360 万元							
中期 目标	目标 1：2026 年完成土地收储 目标 2：2030 年完成土地出让							
绩 效 指 标	一级指标	二级指标		三级指标				指标值
	成本指标	经济成本		指标 1：预估投资偏离度（±%）				≤10%
		融资成本		指标 1：融资年利率				≤5%
		环境成本		指标 1：是否发生环境污染				否
	产出指标	产出数量		指标 1：收储土地面积				39.39 亩
				指标 2：腾空土地面积				39.39 亩

			指标 3：可出让土地面积	37.62 亩
			指标 4：代征市政、绿化用地面积	1.77 亩
		产出质量	指标 1：计划期内土地出让率（%）	100
			指标 2：出让后土地开发利用率（%）	100
		产出时效	指标 1：债券发行后年度使用率（%）	100
			指标 2：规范披露信息及时率（%）	100
			指标 3：足额还本付息及时率（%）	100
			指标 4：出让完成时间	2030 年
	效益指标	经济效益	指标 1：预期运营收益与实际偏离度	≤10%
			指标 2：偿债后存量资金与实际偏离度	≤10%
		社会效益	指标 1：是否维持社会稳定	是
			指标 2：是否提高服务效率	是
			指标 3：是否提升投资环境	是
		生态效益	指标 1：是否改善区域人居环境	是
			指标 2：是否提升城市功能	是
		可持续影响	指标 1：项目持续期限	5 年
	满意度指标	服务对象满意度	指标 1：补偿主体满意度	≥95%

项目资金构成：预计项目总投资为 2,761.0020 万元，其中自有资金 761.0020 万元，占总投资的 27.56%，拟申请土地储备专项债券 2,000.0000 万元，占总投资的 72.44%。

项目概况：

恒兴住宅项目 1：地块位于车坞镇大店村，涉及收储土地面积为 39.39 亩，现状为工业用地，可腾空土地面积为 39.39 亩，可出让土地面积 37.62 亩。

（二）评估方式和方法

1、评估程序

资料收集：收集项目相关资料，包括项目背景、政策文件、市场调研报告等。

数据分析：对收集到的资料进行分析，评估项目的必要性、公益性、收益性等。

实地调研：对项目实施地进行实地调研，了解项目实际情况。

专家咨询：邀请相关领域专家进行咨询，获取专业意见。

报告编制：根据评估结果，编制事前绩效评估报告。

2、评估思路及方法

（1）评估思路

必要性评估：分析项目是否符合国家和地方相关政策，是否满足市场需求。

公益性评估：评估项目是否具有公益性，是否能为社会带来积极影响。

收益性评估：预测项目收益，评估项目收益是否能覆盖成本和债务。

合规性评估：检查项目建设投资是否符合相关法律法规和政策要求。

成熟度评估：评估项目前期工作是否充分，项目实施计划是否合理。

资金评估：分析项目资金来源是否可靠，资金到位是否可行。

风险评估：识别项目可能面临的风险，提出风险控制措施。

（2）评估方法

本项目主要采取成本效益分析法来评估，同时交叉使用比较法，参考周边类似相同案例，对项目未来可行性和收益情况作出合理预测评估。

3、评估方式

采用定性与定量相结合的方式，通过资料分析、实地调研、专家咨询等手段，对项目进行全面评估。

（三）评估内容与结论

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

必要性：项目符合国务院办公厅印发《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)及自然资源部和财政部联合发布《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）等相关政策，且项目已纳入《淳化县 2025 年度土地储备计划》有助于优化土地资源配置，提高土地利用效率，推动市场健康发展。

公益性：项目实施将为社会提供更多的土地资源，改善所在区域人口居住环境及投资环境，加快招商引资步伐。同时完善城市功能，提高城市的竞争力，促进城市建设和经济发展，具有显著的公益性。

收益性：本项目预期土地出让总收入 3,020.4360 万元（其中政策性计提 241.6349 万元，可偿债土地出让收入 2,778.8011 万元），预计项目总投资为 2,761.0020 万元，拟申请土地储备专项债券 2,000.0000 万元。拟申请债券规模占预期土地出让总收入的 66.22%，占总投资的 72.44%。项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.21 倍，项目预期收益良好，能够实现收益与融资的平衡。

2、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

本项目涉及新增土地储备项目均已纳入《淳化县 2025 年度土地储备计划》，且资金使用计划合理，符合项目建设投资的合规性要求。

（2）项目成熟度

本项目目前正在与相关单位协商收储事宜，项目前期工作充分，实施计划明确，具备较高的成熟度。

3、项目资金来源和到位可行性

（1）项目资金来源

本项目预计总投资为 2,761.0020 万元，其中自有资金 761.0020 万元，占总投资的 27.56%，拟申请土地储备专项债券 2,000.0000 万元，占总投资的 72.44%。

（2）项目资金到位可行性

项目自有资金 761.0020 万元，占总投资的 27.56%，资金来源为财政配套资金，按年度列入本地区财政预算，根据项目实施进度足额拨付到位。2025 年拟申请土地储备专项债券 2,000.0000 万元，占总投资的 72.44%。专项债券发行计划明确，资金到位具有较高的可行性。

4、项目收入、成本、收益预测合理性

（1）项目收入

项目收入主要来源于土地出让，根据区域近三年土地出让情况及本项目拟出让土地位置、用途及规划指标等情况综合分析预期土地出让总收 3,020.4360 万元（其中政策性计提 241.6349 万元，可偿债土地出让收入 2,778.8011 万元），预期收入稳定且可观。

（2）项目成本

项目成本包括土地收储、整理等费用，成本测算参照区域同类型项目征地成本核算结果，预估总成本 2,761.0020 万元，预算合理。

（3）项目收益预测的合理性

项目收益预测基于市场调研和历史数据，预期出让收入测算充分考虑了当前土地市场

的实际情况，同时通过收集分析相关资料等方式，对项目收益的合理合规性做出研判。根据数据研究分析，该项目的收益预测具有较高的合理性。

5、债券资金需求合理性

本项目预计 2025 年 7 月启动，预计项目总投资为 2,761.0020 万元，其中自有资金 761.0020 万元，占总投资的 27.56%，资金来源为财政配套资金，按年度列入本地区财政预算，根据项目实施进度足额拨付到位。2025 年拟申请土地储备专项债券 2,000.0000 万元，占总投资的 72.44%。项目预期土地出让总收入 3,020.4360 万元（其中政策性计提 241.6349 万元，可偿债土地出让收入 2,778.8011 万元），拟申请债券规模占预期土地出让总收入的 66.22%，债券资金需求合理，能够满足项目实施需要。

6、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

根据项目偿债资金的预测安排，计划以分年付息到期还本的形式偿债，根据项目债券期内收益情况，项目在运营期内现金流量为正，不存在偿债亏损情况。该项目的收益为土地出让收入，稳定性得以保证，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.21 倍，至债券到期，项目能够保证有足额资金用于还本。综合所述，该项目分年付息，到期还本的偿债计划可行性较大。项目偿债计划明确，收益能够覆盖债务，偿债计划可行。

（2）项目偿债风险

①政策风险：土地收储涉及的政策法规可能发生变化，导致原有计划无法顺利实施。政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。

②经营风险：经营风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、地价风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

③土地市场风险：土地市场的周期性波动可能导致土地价格低迷，直接影响土地储备项目的盈利。

④资金回收风险：若市场需求下降，可能导致土地出让价格低于预期，或不能按预期时间出让，从而影响项目的收益，造成资金回收风险。

⑤支出变动风险：本项目支出变动风险主要是因补偿标准发生变化，实际补偿费用增加，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

⑥自然风险：自然风险是指由于自然因素的不确定性影响，以及其他对项目产生的直

接破坏，从而影响项目收益。

存在偿债风险，但通过风险控制措施，能够有效降低风险。

7、绩效目标合理性

根据财政部《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)及《陕西省财政厅关于印发<陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法>的通知》(陕财办政债[2023]9号)的要求,该项目在产出数量上,严格按照既定的建设内容设置,具备很强的合理性;在产出质量上,项目又对验收合格率和合规使用占全资金上做出严格约束;在时效方面,该项目对债券发行后的披露环节、完工时间以及债券使用率进行约定,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,同时该项目各项成本指标设置合理,能够覆盖项目可能产生的成本问题。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指标的 settings 上,能够凸显该项目建设的预期目标,且项目满意度指标能够反映服务受众群体意愿。因此,综合来看,该项目设定的绩效目标具备充分的合理性。

8、其他需要纳入事前绩效评估的事项

无其他特殊事项需要纳入评估。

9、总体结论

项目实施必要性强,公益性显著,收益性良好,资金来源可靠,偿债计划可行,绩效目标合理,事前绩效评估结论为“予以支持”。

(四) 相关建议

加强项目管理:确保项目实施过程中的资金使用合规,项目进度按计划推进。

强化风险控制:密切关注市场变化,及时调整项目计划,降低风险。

提高透明度:加强项目信息公开,接受社会监督。

(五) 其他需要说明的问题

1、基本前提

评估工作基于当前政策和市场背景的项目收储和出让计划,对项目实施后未来收益和偿债计划的合理性进行论述。

2、假设条件

假设项目实施过程中不存在重大政策变动和市场波动，项目能够按照计划顺利实施，且市场环境相对稳定。

3、报告适用范围

本报告适用于淳化县新增土地储备专项债券项目的绩效评估，不作为其他项目的参考。

4、相关责任

（1）淳化县财政局在事前绩效评估中负责牵头组织专项债券项目资金绩效管理工作，督促指导淳化县自然资源局和淳化县土地储备中心具体实施专项债券项目资金绩效管理和绩效信息公开等工作，对绩效评估结果进行反馈和应用，提出整改意见。

（2）淳化县自然资源局负责督促指导淳化县土地储备中心开展事前绩效评估和绩效自评工作，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，组织开展整改工作，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。

（3）淳化县土地储备中心负责开展事前绩效评估、绩效目标设置、对绩效目标实现程度进行动态监控、绩效自评和信息公开等工作，配合财政部门和项目主管部门完成事前绩效评估、整改落实等工作。