

2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地 收储项目专项债券实施方案

主管单位：扶风县自然资源局

财政部门：扶风县财政局

实施单位：扶风县土地收购储备中心

编制日期：二零二五年十二月



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) 项目立项批复	2
(五) 项目规模	2
(六) 收储计划	4
(七) 项目总投资	4
(八) 相关部门责任	4
二、项目效益分析	5
(一) 社会效益分析	5
(二) 经济效益分析	5
(三) 生态效益分析	6
(四) 项目实施事前绩效评估	6
三、项目投资估算及资金筹措方案	10
(一) 项目估算	10
(二) 资金筹措方案	12
(三) 资金保障措施	12
四、项目专项债融资方案	13
(一) 编制依据	13
(二) 债券使用计划	13
(三) 专项债券使用与项目收入缴库安排	13
五、项目预期收益、成本及融资平衡情况	13
(一) 与项目相关的收支情况	14
(二) 资金测算平衡表	18
六、项目风险评估及控制措施	19
(一) 影响项目收储进度、收益和融资平衡结果的风险因素	19

(二) 主要风险控制措施	20
七、债券发行方案	20
(一) 发行依据	21
(二) 发行计划	22
(三) 发行场所	22
(四) 品种和数量	22
(五) 时间安排	22
(六) 上市安排	22
(七) 兑付安排	22
(八) 发行费	22
(九) 招投标	22
1. 招标方式	22
2. 标位限定	22
3. 参与机构	23
4. 招标系统	23
(十) 分销	23
(十一) 发行款缴纳	23
八、信息披露计划	23
(一) 每期债券发行日五个工作日之前披露	23
(二) 每期债券发行结束当日披露	23
(三) 每期债券付息、兑付日五个工作日之前披露	23
(四) 每期债券存续期内定期披露内容	24
(五) 每期债券存续期内随时披露内容	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。

一、项目概况

（一）项目名称

2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目（以下简称“项目”或“本项目”）

（二）项目单位

项目主管单位：扶风县自然资源局

项目实施单位：扶风县土地收购储备中心，其主要的工作职能是：负责市规划区内存量土地、旧城改造和新增建设用地的收购、统征、开发、储备运营工作。

（三）项目性质

本项目为新增土地储备项目

（四）项目立项批复

扶风县人民政府批复了《扶风县 2025 年度土地储备计划》，依据陕西省人民政府审批土地件《关于扶风县 2023 年度第二批次农用地转用和土地征收的批复》（陕政土批[2024]133 号），本项目已纳入扶风县 2025 年度土地储备计划。

（五）项目规模

表 1-1 收储信息表

序号	地块名称	地块编号	地块标识码	位置范围	收储面积（公顷）
1	2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目	FF-2024012-01	6103242025R000343	扶风县城新区，东临 S209，南临七星花园，西临滨河大道，北临后沟社区土地	12.237209
合计					12.237209

1、项目规模与范围

该项目位于 S209 西侧，本次收回土地面积 12.237209 公顷，拟出让用地面积 12.237209 公顷，其中代征用地 0.941094 公顷，建设用地 11.296115 公顷。具体位置图：



图 1-1 项目区域位置示意图

2、项目规划情况

项目与《扶风县国土空间总体规划（2021-2035）》图套合情况，具体见图 1-2



图 1-2 规划套合图

根据《扶风县国土空间总体规划（2021-2035）》，该项目规划用途为城镇住宅用地，设定项目住宅规划容积率≤1.5。

（六）收储计划

土地性质：农用地转为国有建设用地（审批文号：陕政土批[2024]133号），本次收储土地面积为12.237209公顷。

按照项目征迁的工作进度安排，确定本项目征迁期限为一年（2025年），项目收储计划见表1-2：

表 1-2 项目实施具体内容

（单位：公顷）

序号	地块（或子项目）	面积	项目实施内容
1	2025年宝鸡市扶风县S209西侧土地收储项目	12.237209	按照项目征收的工作进度安排，目前土地储备专项债券涉及土地收储项目已经启动，项目自有资金已到位，预计2025年内完成收储。

表 1-3 2025年宝鸡市扶风县S209西侧土地收储项目收储计划

（单位：公顷）

名称	合计	2025年
2025年宝鸡市扶风县S209西侧土地收储项目	12.237209	12.237209
总收储面积	12.237209	12.237209

（七）项目总投资

本项目投资估算总额为5,992.3799万元。其中：土地报批费用2,386.2700万元（包含新增建设用地有偿使用费、耕地开垦费、被征地农民社会保障费、耕地占用税、水利建设基金）、土地征收费用1,486.8206万元（包含征地款、地面附着物补偿费、清表费）、土地前期开发整理费2,019.1391万元、其他费用53.2318万元、其他不可预见费42.2184万元、债券发行费用4.7000万元。

（八）相关部门责任

项目财政部门为扶风县财政局，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。

项目主管部门为扶风县自然资源局，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。

项目实施单位为扶风县土地收购储备中心，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，按时足额缴交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”，扶风县仅有扶风县土地收购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扶风县土地收购储备中心，主管部门为扶风县自然资源局。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，具体由扶风县人民政府负责推进并承担相关责任。

二、项目效益分析

（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，改善扶风县的投资环境、加快招商引资步伐；同时，完善扶风县城市功能，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，将土地这一稀

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。该项目可偿债土地出让收入为 7,673.4274 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。此收益可以改善扶风县的财政状况，为扶风县的经济和社会建设筹措必要的资金，更为有力地促进扶风县的经济的发展。

（三）生态效益分析

该项目实施严格按照扶风县发展规划要求建设，符合规划空间布局，在后期供应土地环节，严格项目用地的投入和产出情况，考核土地利用效益，做到节约集约用地。

项目建设在施工期间、运营期间不可避免的会对周围生态环境造成一定的影响，但通过采取相应的环保措施不仅可以有效地控制、减少环境影响，而且还能美化环境，总体上将有利于城市的生态环境的改善和提高。

（四）项目实施事前绩效评估

1. 评估对象

本次绩效评估对象为 2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目。

2. 评估方式和方法

（1）评估准备阶段

组建评估工作组：由县自然资源局和财政局联合开展，必要时聘请第三方专业机构，明确各成员单位职责分工。

制定评估方案：确定评估对象、内容、方法和标准，编制评估时间表和路线图，准备评估所需基础资料清单。

（2）资料收集与审核

项目基础资料：项目建议书、可行性研究报告、土地权属证明文件、规划许可文件、环境影响评价文件等。

财务资料：项目投资估算表、资金筹措方案、收益测算依据、债务偿还计划。

（3）现场评估阶段

实地勘察：核查地块现状，了解周边配套设施，调查拆迁难度等。

座谈访谈：与项目实施单位座谈、走访相关利益方、征询专家意见。

（4）分析评估阶段

合规性评估：核查是否符合政策法规，检查审批手续完整性、评估规划符合性。

可行性评估：分析技术可行性、评估实施条件、预测实施风险。

财务评估：审核成本测算合理性、验证收益预测可靠性、计算偿债保障倍数。

（5）报告编制阶段

撰写评估报告：项目基本情况，评估工作开展情况，评估结论和建议。

报告审核：内部复核、专家评审、主管部门审定。

（6）结果应用阶段

评估结果运用：作为项目入库依据，作为债券额度分配参考，作为资金安排依据。

资料归档：建立评估档案，保存工作底稿，电子文档备份。

3. 评估思路及方法

（1）评估思路

全流程评估，覆盖“项目筛选-收益测算-风险防控-资金管理”全链条，确保各环节符合专项债券管理要求。

多维度分析，从政策合规性、经济可行性、财务可持续性、实施风险四个维度综合评估。

动态调整机制，评估结果与债券额度挂钩，建立“评估-发行-监控”闭环管理，确保项目全周期可控。

（2）评估方法

①定量分析法

a. 收益成本分析

b. 偿债能力评估

c. 现金流匹配度分析

②定性分析法

a. 政策合规性审查，是否符合《土地储备管理办法》等政策；是否纳入国土空间规划。

③专家评审法

组织财政、自然资源、法律、金融等领域专家联合评审，重点评估市场风险、政策风险、操作风险。

（3）评估方式

①资料审查：包括基础资料（地块红线图、权属证明、规划文件）；财务资料（收益测算表、成本明细、偿债计划）；第三方报告（法律意见书、环评报告、拆迁评估）

②实地调研：考察地块现状；走访拆迁户，评估补偿方案可行性；调研周边土地市场（同类地块成交情况）。

③信息化评估：利用 GIS 系统分析地块区位价值；通过大数据模型预测土地市场需求；建立债券资金监管平台，实时监控项目进展。

④多部门联审：财政部门审核债务风险；自然资源局核查规划符合性；生态环境局评估地块污染风险；审计部门监督资金使用合规性。

4. 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

项目实施是城市发展规划的需求，能够落实国土空间规划，平抑土地市场波动，防止开发商囤地或恶意炒作。通过政府统一收储，确保土地供应时序与市场需求匹配。符合《土地储备管理办法》关于“统一储备、统一供应”的规定。响应国家关于“稳地价、稳房价、稳预期”的调控政策。避免因权属不清、拆迁遗留问题导致的土地闲置或纠纷，通过专项债规范化管理，降低地方政府隐性债务风险。

②项目实施的公益性

为基础设施（如道路）和民生工程提供用地保障，改善居民生活环境。

③项目实施的收益性

政府可通过出让土地使用权获得收益。

（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

依据陕西省人民政府审批土地文件《关于扶风县 2023 年度第二批次农用地转用和土地征收的批复》（陕政土批[2024]133 号），该项目土地已获得政府审批。

项目资金使用专户管理，债券资金全程封闭运行，不挪用（如发放工资、弥补财政赤字）。支出范围，仅限征地拆迁、土地平整、管护等直接成本，不用于间接费用（如行政管理费）。

项目全生命周期收益覆盖债券本息倍数偿债资金覆盖率应大于等于 1.20。2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目存续期内偿债资金覆盖率为 1.42 倍，符合相关规定。

②项目成熟度

2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目土地权属清晰，地块规划用途为居住用地，宗地红线外“七通”（通路、通电、通讯、通上水、通下水、通气、通暖）红线内“场地平整”。宗地周边用地大多为住宅及商业用地，商服繁华度较好，宗地形状较规则，有利于土地利用。近三年扶风县中心城区共出让居住用地 4 宗，土地市场不活跃。经在扶风县不动产登记中心了解，商品房存量较大且有在建项目及新增项目，目前商品房交易市场较低迷但发展前景较好，项目成熟度较好。

5. 项目资金来源和到位可行性

（1）项目资金来源

本项目投资估算总额为 5,992.3799 万元，其中：申请专项债券 4,700.0000 万元，自有资金 1,292.3799 万元。

（2）项目资金到位可行性

专户封闭管理项目资金，债券资金、土地出让收入分账核算，禁止混用。不得用项目资金支付滞纳金/罚款，不得用于境外采购，不得超范围列支管理费用。

6. 项目收入、成本、收益预测合理性

（1）项目收入

本项目出让土地面积 12.237209 公顷，预计土地出让总收入 8,745.7194 万元。

（2）项目成本

本项目土地收储实施发生的各类成本为 5,987.6799 万元，债券利息 705.0000 万元，债券发行费用 4.7000 万元，项目成本 6,697.3799 万元。

（3）项目收益预测的合理性

项目预计收益=项目收入-政策性计提=8,745.7194-1,072.2920=7,673.4274 万元。

项目土地基准地价为 385.05 元/m²，项目土地评估单价为 691.00 元/平方米，土地收入单价大于该级别居住用地基准地价。

7. 债券资金需求合理性

项目计划收储时间为 2025 年，收储完成时需支付土地征收费、耕地占用税等费用。按项目收储各阶段分解资金需求。

8. 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

项目核心偿债资金来源于土地出让收入，项目土地计划于 5 年内出让完毕，债券发行 5 年，在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。偿债资金计划详见表 5-6。

（2）项目偿债风险

市场风险：土地价格波动，市场需求不足，区域竞争。

政策风险：土地调控政策变化、规划调整、税收政策调整。

实施风险：成本超支、审批延误。

流动性风险：资金错配、再融资风险（信用评级下调导致续发困难）。

9. 绩效目标合理性

本次绩效目标与土地储备专项债券的政策定位（服务城市发展、保障土地供应）一致。符合国家关于“稳地价、稳房价、稳预期”的调控要求。土地出让收入由第三方评估机构出具评估报告预测其出让价值。

10. 其他需要纳入事前绩效评估的事项

宗地内是否涉及文物。

11. 总体结论

2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目专项债券发行共涉及 1 个土储项目，涉及专项债券资金 4,700.0000 万元，通过土地储备专项债券资金共开发土地 12.237209 公顷，预计产生土地出让收入 8,745.7194 万元，预计收益 7,673.4274 万元。项目符合政策性规定。

12. 相关建议

项目开展过程中加强部门协同工作，实行“规划-收储-招商”一体化运作。

13. 其他需要说明的问题

评估结论有效期 1 年。项目绩效指标一览表见表 2-1。

表 2-1 项目绩效指标一览表

项目名称	2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目				
主管单位	扶风县自然资源局				
财政部门	扶风县财政局				
实施单位	扶风县土地收购储备中心				
项目资金 （万元）	实施期资金总额：5,992.3799 万元		年度资金总额：5,992.3799 万元		
	一、债券资金：4,700.0000 万元		一、债券资金：4,700.0000 万元		
	二、自有资金：1,292.3799 万元		二、自有资金：1,292.3799 万元		
项目周期	项目收储期：2025 年 12 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日				
总体目标	实施期总目标		年度目标		
	项目收储期内完成本次土地收储，收储面积为 12.237209 公顷		2025 年	完成收储土地面积 12.237209 公顷	
项目绩效指 标	一级指标	二级指标	三级指标		指标值
	成本指标	经济成本	项目成本节约率（计划成本-实际成本）/计划成本		≥0%
			投资偏离度		≤±10%
		社会成本	社会发展负作用		无
		生态环境成本	自然生态环境负作用		无
	产出指标	数量指标	收储土地面积		12.237209 公顷
			可腾空土地面积		12.237209 公顷
			可出让土地面积		12.237209 公顷
			代征市政、绿化用地面积		0.941094 公顷
		质量指标	计划期内土地出让率		100%
			出让后土地开发利用率		100%
		时效指标	出让完成时间		2030 年
	效益指标	社会效益	涉及区片人口		7.10 万
		经济效益	债券存续期内项目收益		7,673.4274 万元
			偿债覆盖倍数		1.42
	满意度指标	服务对象满意度 指标	社会公众满意度		≥95%

三、项目投资估算及资金筹措方案

（一）项目估算

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）

《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发[2008]3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》（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）

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）

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收回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》通知（陕自然资发〔2023〕45号）

《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加强国有土地资产管理的通知》（陕政发[2001]47号）

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）

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

根据国家对土地储备专项债的相关要求，我们在确定项目时遵循以下原则：

一是纳入土地储备年度计划，并在全民所有土地资产管理信息系统录入，取得地块标识码；

二是符合国土空间规划及详细规划；

三是以储备经营性用地为主，有利于到期偿还专项债券。

2、项目估算

项目估算总额融资计划表，具体项目投资估算如下：

表 3-1 2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目投融资计划表
(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	5,992.3799	4,700.0000	1,292.3799
2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目	5,992.3799	4,700.0000	1,292.3799

本项目计划于 2025 年 12 月开始征收，预计 2025 年年底完成，预计 2030 年完成土地出让。

（二）资金筹措方案

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、讲求资金运营的效率；
- 2、依法依规对资金的收支进行监督。

（三）资金保障措施

本项目预计 2025 年 12 月启动，预计项目总投资为 5,992.3799 万元，其中申请专项债券资金 4,700.0000 万元，自有资金 1,292.3799 万元。考虑到资金成本和运营压力，结合扶风县土地收储实际情况，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，初步确定资金来源主要为发行土地储备专项债券与自有资金构成，无其他外部借款。其中自有资金 1,292.3799 万元，占总投资的 21.57%，资金来源为财政拨款，根据项目收储进度拨付到位。2025 年拟发行 5 年期土地储备专项债券 4,700.0000 万元，占总投资的 78.43%。

四、项目专项债融资方案

（一）编制依据

《中华人民共和国预算法》

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155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）

《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）

《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）

（二）债券使用计划

2025年宝鸡市扶风县S209西侧土地收储项目拟申请土地储备专项债券资金4,700.0000万元，期限5年。其中2025年拟申请专项债券资金4,700.0000万元，已申请资金0万元，本次拟申请4,700.0000万元。2025年申请的专项债券拟用于土地储备。

结合项目实施计划，本项目已投入资金情况及后续年度资金使用计划详见下表：

表 4-1 专项债券使用计划

（单位：万元）

土地储备专项债券资金	以前年度用款金额	2025年计划用款金额
4,700.0000	-	4,700.0000

（三）专项债券使用与项目收入缴库安排

本项目计划2025年申请专项债券4,700.0000万元，债券发行期限为5年，假设债券利率为3.0%，在债券存续期按期付息，到期一次还本。按照财政部管理要求，此次专项债券纳入2025年政府性基金预算管理。

在债券本息到期前，提前将偿还债券本息所需资金及时、足额归集，并按照省财政厅规定的时间和方式，将归集的还款资金缴入同级国库用于债券还本付息，确保还款资金的及时、足额支付。

债券存续期间，政府可根据项目实施情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息。

在本项目存续期内，如出现收入较大增长，可能发生提前偿还本金的情况。本项目如提前偿还本金，按照专项债券管理有关规定和办法执行。

五、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）与项目相关的收支情况

1. 项目未来预期的各项收入预测

（1）土地出让价格预测

根据扶风县人民政府《关于更新和调整城镇基准地价的通知》（2023 年 4 月 13 日公布），扶风县基准地价更新成果已于 2023 年 4 月 13 日经扶风县人民政府公布且各项目所处区域位于基准地价覆盖范围内。经查《扶风县基准地价图》，2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目位于扶风县 S209 西侧，在扶风县城区基准地价住宅三级、其基准地价水平为住宅 385.05 元/平方米。

①经调查扶风县近 3 年土地出让情况，扶风县土地出让情况见表 5-1：

表 5-1 扶风县 2022 年-2025 年住宅用地土地出让情况

用地单位	宗地位置	用途	用地面积	容积率	出让价款 (万元)	成交单价 (万元/亩)	出让时间
宝鸡盛鹏达农业 旅游观光有限公 司	东临扶法路，南临盛达豪庭小区， 西临滨河大道，北临南一路	城镇住宅-普通商 品住房用地	26666.71	2.06	2,210	55.25	2023 年 6 月 27 日
陕西明熙置业有 限公司	东临陕西新贸物流公司，南临陕西 新贸物流公司，西临县城新区南大 街，北临陕西新贸物流公司	城镇住宅-普通商 品住房用地	14790	2.6	1,138	51.30	2024 年 3 月 26 日
宝鸡扶风祥云房 地产开发有限责 任公司	东临后西组生产路，南临后西组村 庄，西临新老区连接线，北临后西 组生产路	城镇住宅-普通商 品住房用地	746.7	3.12	52.1	46.52	2024 年 7 月 31 日
扶风县福刚企业 管理有限公司	东临万盛花园小区，南临广电网络 公司，西临县中心苗圃办公楼，北 临南一路	普通商品住房用 地(二类)	1931.1	2.6	155	53.51	2025 年 4 月 1 日

根据以上统计的项目区域住宅用地成交情况，2022 年-2025 年共成交住宅用地 4 宗，成交价格在 46.52 万元/亩-55.25 万元/亩之间。

②根据宝鸡市统计局官网发布扶风县经济运行状况，扶风县经济运行稳中向好。根据地区生产总值统一核算结果，全年地区生产总值增长 6.3%，规上工业增加值增长 12.7%，固定资产投资增长 11.4%，社会消费品零售总额增长 9.1%，一般公共预算收入增长 5.8%。

（2）预期出让收入的确定

根据扶风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，预测本项目土地出让价格。

S209 西侧土地储备项目位于 S209 西侧，在扶风县城区基准地价住宅三级、其基准地价水平为住宅 385.05 元/平方米，该地块计划分 2026-2030 年 5 年出让完成。

通过对扶风县住宅用地土地价格调查，考虑到项目所处地段和未来市场预期，由于本次发债周期为五年，期间土地征收成本和土地交易市场可能会发生变化，依据最新的土地市场成交价信息，综合考虑区位条件及房价变化对宗地地价的影响，最终确定住宅现时点（2025 年）的出让价格为 46.07 万元/亩（详见附件土地估价报告）。依据扶风县住宅用地地价每年上涨幅度及 GDP 增速，预测住宅地价每年增长率为 1%，增长幅度小于地价上涨幅度及 GDP 增速，项目用地出让总面积为 12.237209 公顷，2026 年开始出让，土地出让收入见下表：

表 5-2 2026-2030 年项目预期收入情况表

单位：万元
亩

	名称	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
S209 西侧 土地 收储 项目	住宅用地出 让单价		46.07	46.53	47.00	47.47	47.94	48.42
	出让面积	183.5581		50		50		83.5581
	土地出让价 款	8,745.7194		2,326.5350		2,373.2984		4,045.8860

2.与项目实施发生的各类支出预测

该项目位于扶风县 S209 西侧，收储面积为 12.237209 公顷。

（1）土地报批费

A、新增建设用地有偿使用费：根据扶风县实际情况，按照 0.93338 万元/亩收取。

B、耕地开垦费：根据陕西省委办公厅、陕西省政府办公厅《印发〈关于切实加强土地管理全面提高土地利用效率的意见〉》的通知（陕办发〔2014〕10 号）、省政府办公厅《关于进一步加强耕地占补平衡工作的通知》（陕政办发〔2014〕42 号），结合扶风县实际情况，按 9.2334 万元/亩收取。

C、被征地农民社会保障费：根据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 141 号），结合扶风县实际情况，按 1.00 万元/亩收取。

D、耕地占用税：根据《陕西省落实〈中华人民共和国耕地占用税法〉实施办法》（陕政发〔2019〕17 号），扶风县耕地占用税为 1.7333 万元/亩。

E、水利建设资金：根据《陕西省水利建设基金筹集和使用管理办法》（陕西省人民政府令第 116 号）有关规定，全民所有制单位、非本村集体单位和个人使用专业菜地、水浇地、水田、旱地进行非农建设的，每亩分别一次性征收 1000 元—1200 元（1.50—1.80 元/平方）、800 元—1000 元（1.20—1.50 元/平方）、500 元—700 元（0.75—1.05 元/平方）、394 元—500 元（0.45—0.75 元/平方）的水利建设基金；占用土地每亩一次性征收 200 元（0.30 元）水利建设基金。结合扶风县实际情况，按照 0.10 万元/亩收取。

（2）土地征收费

A、征地款：根据实际调查结合资料分析，扶风县城关街道办片区内按 5.67 万元/亩收取。

B、地上附着物补偿费：根据扶风县实际情况，扶风县城关街道办片区内按照 2.38 万元/亩收取。

C、清表费：按 0.05 万元/亩收取。

（3）土地前期开发整理费

经过实地调查了解，结合扶风县实际情况按照 11.00 万元/亩收取。

（4）其他费用

可能包含项目实施需要做的文物勘察报告、土壤污染调查报告、环境评价报告、社会稳定风险评估、勘测定界费用、土地评估费用等，按 0.29 万元/亩收取。

（5）其他不可预见费

土地征收过程中、产生的一些无法预计的费用，按 0.23 万元/亩收取。

表 5-3 土地收储项目支出预测表

单位：万元

项目	年度	
	小计	2025 年
1. 土地报批费用	2,386.2700	2,386.2700
1.1 新增建设用地有偿使用费	171.3295	171.3295
1.2 耕地开垦费	1,694.8654	1,694.8654
1.3 被征地农民社会保障费	183.5581	183.5581
1.4 耕地占用税	318.1613	318.1613
1.5 水利建设基金	18.3558	18.3558
2. 土地征收费用	1,486.8206	1,486.8206
2.1 征地款	1,040.7744	1,040.7744
2.2 地面附着物补偿费	436.8683	436.8683
2.3 清表费	9.1779	9.1779
3. 土地前期开发整理费	2,019.1391	2,019.1391
4. 其他费用	53.2318	53.2318
5. 其他不可预见费	42.2184	42.2184
合计	5,987.6799	5,987.6799

（6）政策性计提

A、**土地收益基金**:土地收益基金为出让总价款的 4%，费用为 349.8288 万元。

B、**教育资金**:教育资金为土地收益的 10%，费用为 240.8211 万元。

C、**农田水利建设资金**:农田水利建设资金为土地收益的 10%，费用为 240.8211 万元。

D、**保障房建设资金**:保障房建设资金为土地收益的 10%，费用为 240.8211 万元。

（7）债券发行费

本项目债券发行费用 3 年期及以下为债券发行金额的 0.5%，5 年期及以上为债券发行金额的 1%。预计，本方案统一按债券发行金额的 1% 预计债券发行费用，为 4.7000 万元。

（8）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 5-4 2026-2030 年债券利息支出预测表

单位：万元

年 份	债券利息支出
合计	705.0000
2026 年	141.0000
2027 年	141.0000
2028 年	141.0000
2029 年	141.0000
2030 年	141.0000

（二）资金测算平衡表

表 5-5 项目资金平衡测算表

单位：万元

序号	项目	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
一	现金流入	14,738.0993	5,992.3799	2,326.5350		2,373.2984		4,045.8860
1	土地出让收入	8,745.7194		2,326.5350		2,373.2984		4,045.8860
2	融资活动现金流入	4,700.0000	4,700.0000					
2.1	债券融资款	4,700.0000	4,700.0000					
3	自有资金投入	1,292.3799	1,292.3799					
二	现金流出	12,469.6719	5,992.3799	414.8023	141.0000	430.1407	141.0000	5,350.3490
1	项目收储成本流出	5,987.6799	5,987.6799					
1.1	土地报批费用	2,386.2700	2,386.2700					
1.2	土地征收费用	1,486.8206	1,486.8206					
1.3	土地前期开发整理费	2,019.1391	2,019.1391					
1.4	其他费用	53.2318	53.2318					
1.5	其他不可预见费	42.2184	42.2184					
2	土地出让成本流出	1,072.2920		273.8023		289.1407		509.3490
2.1	政策性计提	1,072.2920		273.8023		289.1407		509.3490
3	融资活动现金流出	5,409.7000	4.7000	141.0000	141.0000	141.0000	141.0000	4,841.0000
3.1	债券发行费用	4.7000	4.7000					
3.2	偿还债券本金	4,700.0000						4,700.0000
3.3	支付债券利息	705.0000		141.0000	141.0000	141.0000	141.0000	141.0000
三	当期现金结余	-	0.0000	1,911.7327	-141.0000	1,943.1577	-141.0000	-1,304.4630
四	期初现金	-	0.0000	0.0000	1,911.7327	1,770.7327	3,713.8904	3,572.8904
五	期末现金	2,268.4274	0.0000	1,911.7327	1,770.7327	3,713.8904	3,572.8904	2,268.4274

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 1.42 倍，还本付息资金有保障。

六、项目风险评估及控制措施

（一）影响项目收储进度、收益和融资平衡结果的风险因素

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，如若后期无法及时回收前期投入资金，必然严重影响整体资金的持续周转，出现资不抵债的情况，造成资金回收风险。

本项目回收周期长，预期土地出让收入对应的政府性基金收入和项目经营性收益可能产生波动，将影响项目的收益，进而影响项目资金的平衡。

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项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

3. 自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对公共配套建筑的生产过程和经营造成的影响，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。

4. 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，应该密切关注该地区政策的变化趋势，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、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险等。

5. 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。

6. 利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

（二）主要风险控制措施

1. 按照债券发行期限和额度，在项目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，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，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，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，可按此规定发行专项债券先行偿还。

2. 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. 为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

4. 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。

5. 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。

6. 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。

7. 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。

8. 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。

9. 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。

七、债券发行方案

（一）发行依据

1. 发行主体资格

《中华人民共和国《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《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务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《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《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10月27日印发的《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，2016年陕西省发布了《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。

（二）发行计划

扶风县 S209 西侧土地收储项目 2025 年申请发行专项债券 4,700.0000 万元，专项债券融资成本按 3.0%估算。债券发行计划见下表。

表 7-1 2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目发行计划
(单位：万元)

发行年份	发行额度	发行期限
2025 年	4,700.0000	5 年期

（三）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。

（四）品种和数量

2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目专项债券计划 2025 年发 5 年期记账式固定利率付息债，债券发行总额 4,700.0000 万元，发行面值 100 元。

（五）时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

（六）上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

（七）兑付安排

利息按年支付，本金到期一次性偿还。

（八）发行费

债券发行手续费为 3 年期债券为承销面值的 0.5%，5 年期债券为承销面值的 1%，发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，由市、县财政部门通过政府性基金预算安排支付。

（九）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

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

（十）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。

（十一）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：

（一）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。

（二）每期债券发行结束当日披露

发行结果公告。

（三）每期债券付息、兑付日五个工作日之前披露

还本付息公告。

（四）每期债券存续期内定期披露内容

1. 最近年度及最新季度经济、财政及债务情况说明。
2. 土地储备项目专项债券最新情况说明。
3. “土地储备项目专项债券”跟踪评级报告。

（五）每期债券存续期内随时披露内容

可能影响到“2025 年宝鸡市扶风县 S209 西侧土地收储项目专项债券”按期足额兑付的重大事项随时披露。