

2025年渭南市大荔县第二批中心城区土地储备项目实施方案

实施单位：大荔县土地开发整理收购储备中心



主管部门盖章：大荔县自然资源局



市（县、区）财政局盖章：大荔县财政局



编制日期：二〇二五年十月

目录

前 言	1
一、项目概况	2
1.1项目名称	2
1.2项目单位	2
1.3项目性质	2
1.4收储规模	2
1.5收储计划	10
1.6项目总投资	10
1.7主管部门责任	10
二、项目经济社会效益	10
2.1社会效益	10
2.2经济效益	10
三、项目投资估算及资金筹措方案	11
（一）项目投资估算	11
3.1编制依据及原则	11
3.1.1编制依据	11
3.1.2编制原则	12
3.2项目总投资	12
3.3资金投资计划	13
（二）资金筹措方案	14
3.4资金筹措原则	14
3.5项目投资额、自有资金到位情况、融资计划	15
3.6债券发行计划	15
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	16
4.1 现金流入	16
4.1.1业务活动现金流入	16
4.1.2融资活动现金流入	20
4.1.3自有资金现金流入	20
4.2现金流出	20
4.2.1业务活动现金流出	20
4.2.2项目投资	20
4.2.3 融资活动现金流出	21
4.3资金平衡分析	22
4.4结论	23
五、项目风险分析	24
5.1影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	24
5.2影响项目收益的风险及控制措施	25
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	26
6.1评估对象	26
6.2评估方式和方法	28
6.3评估内容与结论	29
6.4相关建议	32
6.5其他需要说明的问题	32

前 言

2017 年，财政部印发了《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），围绕健全规范的地方政府举债融资机制，依法完善专项债券管理，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种。同时，2024 年国务院发布《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）、《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）、2025 年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），对完善地方政府专项债券管理，规范土地储备融资行为，建立土地储备专项债券与项目资产、收益对应的制度提供了政策性依据，进一步促进土地储备事业的持续健康发展。根据省自然资源厅和省财政厅统一部署，组织各市、区自然资源局、省财政局开展陕西省地方政府土地储备专项债券需求项目的上报工作。

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《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 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”），是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，将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年渭南市大荔县第二批中心城区 土地储备项目实施方案

一、项目概况

1.1项目名称

2025年渭南市大荔县第二批中心城区土地储备项目

1.2项目单位

项目主管单位：大荔县自然资源局

统一社会信用代码：116105230160295454

机构性质：政府机关

负责人：张化斌

项目实施单位：大荔县土地开发整理收购储备中心（名录代码TC610523）

统一社会信用代码：12610523MB2996876A

法定代表人：房况

主要工作职能如下：

- 1.负责编制年度土地储备计划并组织实施；
- 2.负责全县土地收购储备工作；
- 3.对纳入储备的土地，按照程序进行前期开发、保护、管理，临时利用以及融资等活动；
- 4.负责编制国有建设用地使用权出让年度计划，经县人民政府批准后，向社会公开发布；
- 5.负责编制国有建设用地使用权招标拍卖挂牌出让方案；
- 6.负责全县范围内国有建设用地使用权招标拍卖挂牌出让的相关工作；
- 7.完成上级交办的其他工作。

1.3项目性质

新增土地储备项目

1.4收储规模

项目土地收储范围为13个地块，土地面积40.699007公顷（610.4852亩），项目收储范围及规模情况如下表1-1所示。

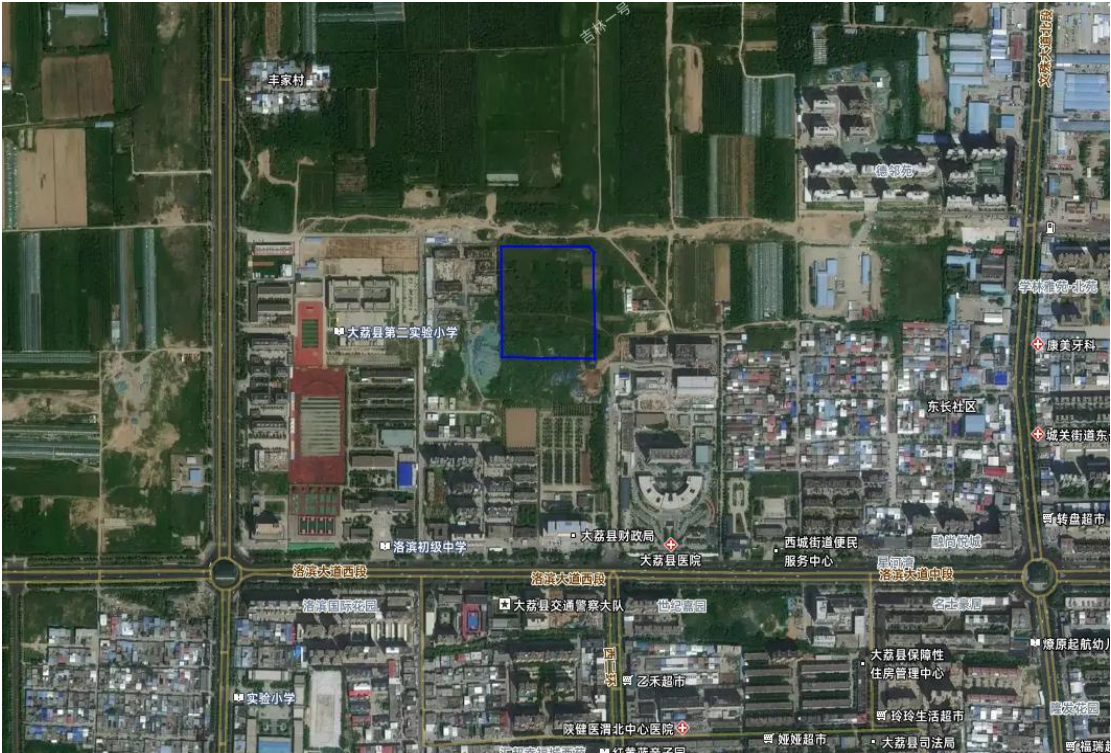
表1-1新增土地储备规模统计表

序号	地块标识码	宗地位置	面积（公顷）	面积（亩）	规划用途	土地审批件
1	6105232025R000516	西城街道办三中村高铁大道西侧	13.877146	208.1572	城镇住宅用地	陕政土批（2021）749号
2	6105232025R000507	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	3.421266	51.3190	商业用地	陕政土批（2020）923号
3	6105232025R000497	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	0.365913	5.4887	城镇住宅用地	陕政土批（2020）923号
4	6105232025R000486	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	1.255480	18.8322	城镇住宅用地	陕政土批（2020）923号
5	6105232025R000474	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	0.339626	5.0944	城镇住宅用地	陕政土批（2020）923号
6	6105232025R000465	西城街道办洛滨大道北侧（大中北）	4.029166	60.4375	城镇住宅用地	陕政土批（2021）428号
7	6105232025R000454	西城街道办洛滨大道西段南侧 （菜市场东侧）	3.109066	46.6360	城镇住宅用地	陕政土批（2018）281号
8	6105232025R000430	西城街道办东七村242国道东侧（亚奇）	2.612766	39.1915	城镇住宅用地	陕政土批（2021）741号
9	6105232025R000423	西城街道办东七村242国道东侧（亚奇）	4.256133	63.8420	城镇住宅用地	陕政土批（2021）741号
10	6105232025R000412	北新街西段北侧 （润弘东侧）	1.288386	19.3258	城镇住宅用地	陕政土批（2021）429号
11	6105232025R000400	西城街道办屈家社区242国道东侧	1.061853	15.9278	城镇住宅用地	陕政土批（2021）429号
12	6105232025R000390	西城街道办冯翊路西段北侧	1.396440	20.9466	商业用地	陕政土批（2014）756号
13	6105232025R000448	西城街道办洛滨大道西段南侧 （菜市场东侧）	3.685766	55.2865	商业用地	陕政土批（2018）281号
合计			40.699007	610.4852		

地块一已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



地块二已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



地块三已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



地块四已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



地块五已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



[illegible]

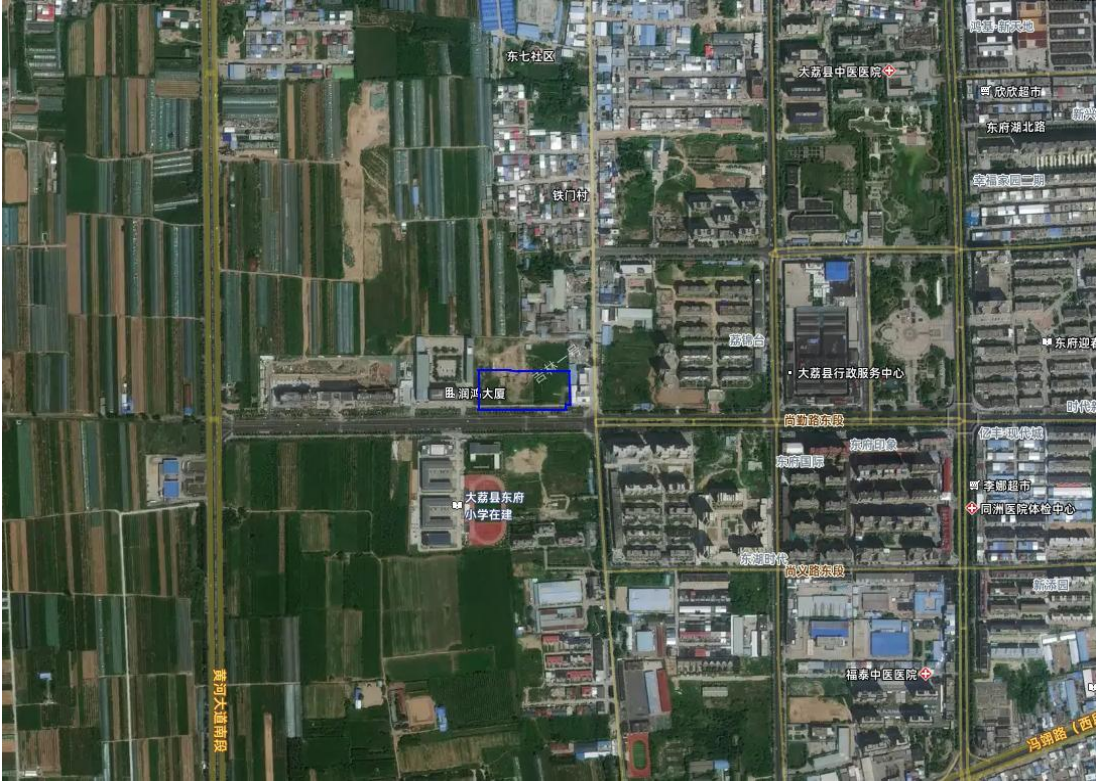
地块八已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



地块九已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



地块十已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



地块十一已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



地块十二已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



地块十三已纳入2025年土地储备计划，取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，该土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。



1.5收储计划

根据大荔县人民政府2025年3月印发的《关于大荔县2025年度土地收购储备计划的批复》（荔政函〔2025〕38号），本项目涉及的土地均已纳入2025年土地储备计划。

截至目前，项目内所有地块均已取得土地审批件，拟征收为政府储备地块，各地块土地权属清晰，无权属纠纷、无法律争议。

1.6项目总投资

本项目预计总投资额约为20130.82万元，其中：土地储备成本11442.84万元，土地前期开发成本5290.88万元，资金成本3397.1万元。

1.7主管部门责任

本项目主管部门为大荔县自然资源局，主要职责为对本单位专项债券项目审核把关。指导本行业项目规划与储备、梳理项目需求和编制项目实施方案。指导本行业及时规范使用债券资金，对项目后续发展情况进行监督。项目主管部门要监督实施单位在依法合规的前提下，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用、形成实际工作量，推动项目早见成效。项目主管部门要将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入及时足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。

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。土储专项债券用于土地的征收和收购，可以帮助整合零散的土地资源，优化城市土地资源配置，提高土地利用效率。通过土地前期开发，完善基础设施，提升土地价值，吸引更多的投资和企业入驻，促进城市的整体发展。土储专项债券还可以用于土地储备相关的费用支出，如拆迁补偿费用、安置费用等。合理的补偿和安置能够保障被征收人的合法权益，减少社会矛盾，同时推动城市基础设施的完善，提升城市的整体形象 and 品质。

本项目的实施可以提升土地利用价值，推进产业高质量发展，改善大荔县中心城区的投资环境、加快招商引资步伐；同时，可以完善大荔县中心城区的区域功能，持续推进产业融合发展，通过科学收储土地，整合零散用地。综合以上因素，社会影响良好，体现社会公益性，项目实施的社会效益及社会可行性较好。

2.2经济效益

通过本次收储项目的实施，有利于促进土地交易市场的活跃度，提振投资者的信心，带动市场投资的热度。

①加强政府调控，实现土地保值增值。规范土地收储行为，杜绝非法炒地，以实现土地的保值增值，以招拍挂的方式进行土地出让，能实现土地资源的优化配置，也给政府带来了可观的经济收益。

②缓解地方政府资金压力，维护财政跨期平衡。土储专项债作为地方政府专项债券的一种，其最显著的作用在于为土地储备项目提供稳定的资金来源。土地储备工作需要大量的前期投入，包括土地收储、开发和储备管理等，而土地出让收入往往相对滞后，导致地方政府面临跨期融资需求。而土储专项债的发行，有效缓解了地方政府的资金压力，确保了土地储备工作的顺利进行，同时也维护了政府性基金预算的跨期平衡。

③降低资金占用和债务负担。土地整理开支大，而这些开支往往依赖于财政拨款和土地出让收入。随着土地市场的波动和财政压力的增大，资金占用和债务负担日益加重。土储专项债的重启，为土地开发提供了新的融资渠道，降低了其资金占用和债务负担。

④解决新增地方债务项目和资金闲置问题。近年来，新增地方债的发行难度逐渐增大资金闲置问题也日益凸显。土储专项债的发行，不仅为地方政府提供了新的项目选项还通过项目对应并纳入基金预算管理的方式，提高了专项债资金的使用效率。这不仅解决了新增地方债缺项目的问题，还促进了地方债务资金的有效利用，进一步推动了地方经济的发展。

⑤降低金融风险。通过专项债券融资，地方政府可以更好地控制土地储备项目的财务风险，确保项目的财务可持续性。专项债券的偿还主要依赖于土地出让收入，这有助于降低地方政府的财政风险和金融风险。

大荔县通过专项债券资金，对当地经济会带来显著的正面效应。这一行动推动了产业的高端化和集群化发展，增加了大荔县在区域经济中的竞争力，为持续的经济增长和居民收入的提高提供了动力。从长期来看，经济效益较好。

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

3.1.1编制依据

- 1.《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）
- 2.《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）的通知》（财预〔2017〕62号）；
- 3.《土地储备项目预算管理办法（试行）》（财预〔2019〕89号）；
- 4.《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；
- 5.《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）；
- 6.《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）；
- 7.《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）；

- 8.《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）；
- 9.《关于印发用于土地储备的专项债券项目厅内审核工作方案的通知》（陕自然资办发〔2025〕122号）；
- 10.《大荔县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》（荔政发〔2024〕19号）；
- 11.《关于大荔县2025年度土地收购储备计划》的批复（荔政函〔2025〕38号）；
- 12.《大荔县人民政府关于公布大荔县城镇基准地价更新成果的通告》（荔政发〔2025〕13号）；
- 13.实施单位提供的项目地块基础资料。

3.1.2编制原则

- 1.科学性原则：投资估算编制应建立在充分调查研究、充分了解工程实际和建设条件、充分收集市场价格基础上，运用科学的方法和合理的计算公式，确保估算结果的科学性和准确性。
- 2.客观性原则：需以实际情况为依据，客观分析项目的各项因素，如实反映项目的投资需求，避免主观臆断和夸大或缩小投资规模，确保估算结果真实可靠。
- 3.全面性原则：对项目涉及的所有费用进行全面考虑和估算，确保不漏项、不重复计算，完整反映项目所需的全部投资。
- 4.适应性原则：投资估算指标的编制要反映不同类型项目的特点，投资估算要适应项目前期工作深度的需要，并且具有一定的综合性。
- 5.时效性原则：投资估算应采用与价格基准期对应的当期价格及适用文件条款进行编制，在编制过程中，应及时关注市场价格波动、政策法规变化等因素，确保估算结果的时效性。
- 6.合理性原则：在估算过程中，应结合项目的实际情况和市场行情，对各项费用进行合理分析和判断，避免过高或过低的估算费用，确保投资估算既能满足项目建设的需要，又具有经济合理性。
- 7.合法性原则：投资估算的编制必须符合国家和地方的法律法规、政策文件以及相关标准规范的要求，确保估算过程和结果的合法性。

3.2项目总投资

本项目预计总投资额为20130.82万元，其中：土地储备成本11442.84万元，土地前期开发成本5290.88万元，资金成本3397.10万元。具体如下表所示。

表3-1 项目投资估算表

项目名称		合计（万元）
土地储备成本	土地取得成本	9936.75
	相关税费	1506.09
	其他费用	0.00
	土地取得成本小计	11442.84
土地前期开发成本	通路	813.98
	通电	406.99
	供水	406.99
	排水	813.98
	供气	1220.97
	供热	1424.47
	通讯	203.50
	土地开发支出小计	5290.88
其他成本	现场管护	0.00
	围挡建设	0.00
	地籍调查	0.00
	其他	0.00
	其他成本小计	0.00
资金成本	债券利息	3381.00
	发行费用	16.10
	存量贷款利息	0.00
	资金成本小计	3397.10
资金需求合计		20130.82

3.3 资金投资计划

本项目预计总投资额为20130.82万元，项目资金投资计划如下表所示。

表3-2 项目投资计划表

项目名称		合计 (万元)	年份							
			2025年	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年	2031年	2032年
土地储备成本	土地取得成本	9936.75	9936.75	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	相关税费	1506.09	1506.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	其他费用	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	土地取得成本小计	11442.84	11442.84	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
土地前期开发成本	通路	813.98	813.98	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	通电	406.99	406.99	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	供水	406.99	406.99	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	排水	813.98	813.98	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	供气	1220.97	1220.97	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	供热	1424.47	1424.47	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	通讯	203.50	203.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	土地开发支出小计	5290.88	5290.88	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
其他成本	现场管护	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	围挡建设	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

	地籍调查	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	其他	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	其他成本小计	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
资金成本	债券利息	3381.00	0.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00
	发行费用	16.10	16.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	存量贷款利息	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	资金成本小计	3397.10	16.10	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00
资金需求合计		20130.82	16749.82	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00

（二）资金筹措方案

3.4资金筹措原则

土地储备专项债券资金的筹措原则主要围绕专项债券的发行、使用和管理等方面展开，以确保资金的有效筹措和合理使用。主要原则包括以下几方面：

1.满足项目建设需要。筹措的资金需满足项目建设的需要。

2.遵守规章制度。筹措资金必须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.讲求经济效益。资金筹措不仅要满足项目建设的需要，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。

4.明确项目对应

专项债券与项目严格对应：土地储备专项债券的发行和使用必须严格对应到具体的土地储备项目，确保资金用于明确且合规的项目上。

项目选择标准：优先选择成熟度高、操作性强、预期效益显著、风险低的项目，以确保债券资金的安全和有效使用。

5.专款专用与封闭管理

专款专用：土地储备专项债券资金只能由纳入名录管理的土地储备机构使用，实行专款专用，不得挪作他用。

封闭管理：对专项债券资金实行封闭管理，确保资金在指定范围内流动和使用，防止资金被滥用或挪用。

6.融资收益平衡

项目融资收益平衡：在编制和审核土地储备项目实施方案时，必须论证项目的融资收益平衡情况，确保项目能够产生足够的收益来偿还债券本息。

合理预计还本付息：根据当年到期土地储备专项债券规模、土地出让收入等因素合理预计还本支出，并妥善安排资金列入年度政府性基金预算草案。

7.市场化发行与监管

市场化发行：土地储备专项债券应当遵循公开、公平、公正原则，采取市场化方式发行，在银行间债券市场、证券交易所市场等交易场所发行和流通。

加强监管：加强对土地储备项目实施情况及专项债券使用情况的监管和抽查，确保资金使用的合规性和有效性。

8. 风险防控

不得反复回购：不得利用专项债券资金反复回购，造成债券资金空转、虚增财政收入等问题，坚决守住不发生重大风险的底线。

压实主体责任：设区市、县人民政府要对项目的真实性、合规性、合法性负责，加强组织领导，规范推进实施，强化工作保障。

综上所述，土地储备专项债券资金的筹措原则主要包括明确项目对应、专款专用与封闭管理、融资收益平衡、市场化发行与监管以及风险防控等方面。这些原则共同构成了土地储备专项债券资金筹措的框架和指导思想，以确保资金的有效筹措和合理使用。

3.5 项目投资额、自有资金到位情况、融资计划

1. 项目投资额

本项目总投资20130.82万元，其中资本金4030.82万元，占总投资的20.02%，资本金来源于财政预算资金；计划发行土地储备专项债券资金16100万元，占总投资的79.98%。

2. 资本金到位情况

本项目资本金4030.82万元，资本金来源于财政预算资金，已落实到位。

本项目涉及各宗土地若无法在预计出让年份实现出让收入，当年的债券利息由大荔县财政局通过部门追加预算安排予以解决。

3. 融资计划

项目总投资20130.82万元，计划2025年申请发行土地储备专项债券资金16100万元，除专项债券外，本项目尚未采取市场化融资资金筹措。

3.6 债券发行计划

本项目拟申请土地储备专项债券资金16100万元，债券利率为3%，债券期限为7年，利息按每年支付，本金到期一次性支付。

2025年拟申请专项债券资金16100万元，已申请资金0元，本次拟申请16100万元。具体如下表所示。

表3-3 债券发行计划

序号	地块标识码	宗地位置	面积（公顷）	面积（亩）	规划用途	债券额度（万元）
1	6105232025R000516	西城街道办三中村高铁大道西侧	13.877146	208.1572	城镇住宅用地	6000
2	6105232025R000507	西城街道办洛滨大道北侧 （县医院北）	3.421266	51.3190	商业用地	1500
3	6105232025R000497	西城街道办洛滨大道北侧 （县医院北）	0.365913	5.4887	城镇住宅用地	100
4	6105232025R000486	西城街道办洛滨大道北侧 （县医院北）	1.255480	18.8322	城镇住宅用地	500

5	6105232025R000474	西城街道办洛滨大道北侧 (县医院北)	0.339626	5.0944	城镇住宅用地	100
6	6105232025R000465	西城街道办洛滨大道北侧 (大中北)	4.029166	60.4375	城镇住宅用地	1200
7	6105232025R000454	西城街道办洛滨大道西段南侧 (菜市场东侧)	3.109066	46.6360	城镇住宅用地	1000
8	6105232025R000430	西城街道办东七村242国道东侧 (亚奇)	2.612766	39.1915	城镇住宅用地	1000
9	6105232025R000423	西城街道办东七村242国道东侧 (亚奇)	4.256133	63.8420	城镇住宅用地	2000
10	6105232025R000412	北新街西段北侧(润弘东侧)	1.288386	19.3258	城镇住宅用地	600
11	6105232025R000400	西城街道办屈家社区242国道东侧	1.061853	15.9278	城镇住宅用地	500
12	6105232025R000390	西城街道办冯翊路西段北侧	1.396440	20.9466	商业用地	600
13	6105232025R000448	西城街道办洛滨大道西段南侧 (菜市场东侧)	3.685766	55.2865	商业用地	1000
合计			40.699007	610.4852		16100

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

4.1 现金流入

本项目现金流入主要包括业务活动现金流入（项目预期土地使用权出让收入）和融资活动现金流入（债券资金流入）和自有资金投入。

4.1.1 业务活动现金流入

本项目业务活动现金流入主要为预期土地使用权出让收入。按照专项债券偿还要求，项目土地出让收入与项目单位的经费账户实行分账管理、土地出让收入作为政府性基金收入以非税收入上缴国库，由税收部门代征，并用于本项目专项债券本息的偿付。

1. 测算背景与控制性规划条件

土地出让收入测算基于规划条件进行。本项目收储范围内控规重点为住宅用地和商业用地。为准确预测项目收益，本次采用市场比较法和基准地价系数修正法进行评估咨询。

2. 近几年大荔县土地市场成交情况

(1) 商业用地成交情况统计

表4-1 商业用地成交情况统计表

行政区域	土地地址	土地面积 (m ²)	成交日期	成交地价 (万元/亩)	土地用途
大荔县	省道108西侧	2,924.60	2024-01-31	71.80	商业用地
大荔县	高铁大道东侧	1,467.41	2023-12-19	77.23	商业用地
大荔县	纬六路北侧	867.77	2023-11-01	72.98	商业用地
大荔县	商贸大道东侧	1,130.20	2023-09-15	82.58	商业用地

大荔县	市场二路与花城路十字东北角	854.32	2023-09-14	82.71	商业用地
大荔县	洛滨大道东段南侧	9,392.53	2022-12-22	86.59	商业用地
大荔县	纬六路北侧	3,772.17	2022-12-21	67.15	商业用地
大荔县	市场二路西侧	4,033.40	2022-10-20	92.56	商业用地

(2) 住宅用地成交情况统计

表4-2住宅用地成交情况统计表

行政区域	土地地址	土地面积 (m²)	成交日期	成交地价 (万元/亩)	土地用途
大荔县	洛滨大道东段南侧	9,023.88	2025-02-17	73.13	住宅用地
大荔县	西新街西延段北侧	46,554.90	2024-12-06	70.16	住宅用地
大荔县	高铁大道南段西侧	33,760.71	2024-12-06	61.41	住宅用地
大荔县	洛滨大道西段北侧	43,862.58	2024-12-06	62.31	住宅用地
大荔县	洛滨大道东段南侧	60,969.50	2024-10-08	75.01	住宅用地
大荔县	洛滨大道西段北侧	60,528.12	2024-10-08	61.34	住宅用地
大荔县	同州里北路南侧	23,052.63	2024-08-09	61.02	住宅用地
大荔县	东环路北段东侧	4,773.27	2024-03-12	81.00	住宅用地
大荔县	纬三路南侧	28,281.82	2023-01-13	59.28	住宅用地
大荔县	西新街西延段北侧	28,419.34	2022-12-22	69.31	住宅用地
大荔县	朝蒲路东长段路南	22,018.12	2022-12-21	71.45	住宅用地
大荔县	洛滨大道西段北侧	1,569.94	2022-12-21	72.18	住宅用地
大荔县	冯翊路北侧	5,263.85	2022-10-20	79.78	住宅用地
大荔县	洛滨大道东段南侧	5,847.35	2022-05-07	60.42	住宅用地
大荔县	洛滨大道与东环路 十字西南角	8,859.23	2022-04-15	80.89	住宅用地

3.土地出让收入测算

(1) 商业用地地价测算

以西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）商业用地为例，经测算，采用市场比较法和基准地价系数修正法两种方法来计算估价对象的出让地价，计算结果分别为：1341 元/平方米、1083 元/平方米。

两种方法测算结果具有一定差异，市场比较法取权重取 0.7，基准地价系数修正法权重取 0.3，则估价对象地价为

单位地价=1341×0.7+1083×0.3=1264 元/平方米

则西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）商业用地单位地价为 1264 元/平方米，测算总价为 1264×34212.66÷10000=4325 万元（取整），折合 84.28 万元/亩（取整）。

综上，以西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）商业用地为基准，通过对土地面积、区位、临街状况等因素的修正，计算得到其他商业用地的出让地价如下表所示：

表 4-3 其他商业用地的出让地价结果表

序号	地块编号	宗地位置	面积（公顷）	规划用途	评估单价 (元/m²)	亩单价	总价 (万元)
1	2017-7-2	西城街道办洛滨大道西段南侧（菜市场东侧）	3.685766	商业用地	1289	85.93	4751
2	2014-3	西城街道办冯翊路西段北侧	1.396440	商业用地	1261	84.26	1765

（2）住宅用地测算过程

以西城街道办洛滨大道西段南侧（菜市场东侧）住宅用地为例，经测算，采用市场比较法和基准地价系数修正法两种方法来计算估价对象的出让地价，计算结果分别为：1094 元/平方米、1095 元/平方米。

两种方法得出的结果均具有较高的可信度且两种方法测算结果差异不大，经综合分析采用简单算术平均值的综合结果作为待估宗地地价，则估价对象地价为：

$$\text{单位地价} = (1094 + 1095) \div 2 = 1095 \text{ 元/平方米}$$

则西城街道办洛滨大道西段南侧（菜市场东侧）住宅用地单位地价为 1095 元/平方米，评估总价 $1095 \times 31090.66 \div 10000 = 3404$ 万元（取整），折合 72.99 万元/亩（取整）。

以西城街道办洛滨大道西段南侧（菜市场东侧）住宅用地为基准，通过对土地面积、区位、临街状况等因素的修正，计算得到其他住宅用地的出让地价如下表所示：

表 4-4 其他住宅用地的出让地价结果表

序号	地块编号	宗地位置	面积 (公顷)	规划用途	评估单价 (元/㎡)	亩单价	总价 (万元)
1	2021-7	西城街道办三中村高铁大道西侧	13.877146	城镇住宅用地	1041	69.4	14446
3	2019-6-4	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	0.365913	城镇住宅用地	1095	72.99	401
4	2019-6-3	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	1.255480	城镇住宅用地	1073	71.53	1347
5	2019-6-5	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	0.339626	城镇住宅用地	1095	73.02	372
6	2020-5-1	西城街道办洛滨大道北侧（大中北）	4.029166	城镇住宅用地	1073	71.53	4323
8	2021-5-1	西城街道办东七村242国道东侧（亚奇）	2.612766	城镇住宅用地	1117	74.48	2919
9	2021-5-2	西城街道办东七村242国道东侧（亚奇）	4.256133	城镇住宅用地	1117	74.47	4754
10	2020-7-1	西新街西段北侧（润弘东侧）	1.288386	城镇住宅用地	1073	71.51	1382
11	2020-7-2	西城街道办屈家社区242国道东侧	1.061853	城镇住宅用地	1095	73.02	1163

4.各地块当前市场评估结果

表 4-5 各地块当前市场评估结果表

序号	宗地位置	面积 (亩)	规划用途	土地级别	单位地价 (万元/亩)	总地价 (万元)
1	西城街道办三中村高铁大道西侧	208.1572	城镇住宅用地	III	69.4	14446
2	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	51.3190	商业用地	III	84.28	4325
3	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	5.4887	城镇住宅用地	III	73.06	401

4	西城街道办洛滨大道北侧 (县医院北)	18.8322	城镇住宅用地	III	71.53	1347
5	西城街道办洛滨大道北侧 (县医院北)	5.0944	城镇住宅用地	III	73.02	372
6	西城街道办洛滨大道北侧 (大中北)	60.4375	城镇住宅用地	III	71.53	4323
7	西城街道办洛滨大道西段南侧 (菜市场东侧)	46.6360	城镇住宅用地	II	72.99	3404
8	西城街道办东七村242国道东侧 (亚奇)	39.1915	城镇住宅用地	II	74.48	2919
9	西城街道办东七村242国道东侧 (亚奇)	63.8420	城镇住宅用地	II	74.47	4754
10	北新街西段北侧 (润弘东侧)	19.3258	城镇住宅用地	II	71.51	1382
11	西城街道办屈家社区242国道东侧	15.9278	城镇住宅用地	II	73.02	1163
12	西城街道办冯翊路西段北侧	20.9466	商业用地	II	84.26	1765
13	西城街道办洛滨大道西段南侧 (菜市场东侧)	55.2865	商业用地	II	85.93	4751
合计		610.4852				45352

5.各地块未来土地出让收入预测

综上，本项目各地块根据其具体的区位、容积率等规划指标的实际情况，同时考虑到当前投资环境下行趋势和本项目所在区域的实际情况，本着谨慎的原则，本次不考虑各地块在其出让年份的地价增长。则有，本项目各地块未来土地出让收入预测为 45352 万元。具体如下表所示。

表 4-6 各地块未来土地出让收入预测表

序号	宗地位置	面积 (亩)	规划用途	土地 级别	单位地价 (万元/亩)	总地价 (万元)	出让年份
1	西城街道办三中村高铁大道西侧	208.1572	城镇住宅用地	III	69.4	14446	2028年
2	西城街道办洛滨大道北侧 (县医院北)	51.3190	商业用地	III	84.28	4325	2026年
3	西城街道办洛滨大道北侧 (县医院北)	5.4887	城镇住宅用地	III	73.06	401	2027年
4	西城街道办洛滨大道北侧 (县医院北)	18.8322	城镇住宅用地	III	71.53	1347	2027年
5	西城街道办洛滨大道北侧 (县医院北)	5.0944	城镇住宅用地	III	73.02	372	2026年
6	西城街道办洛滨大道北侧 (大中北)	60.4375	城镇住宅用地	III	71.53	4323	2030年
7	西城街道办洛滨大道西段南侧 (菜市场东侧)	46.6360	城镇住宅用地	II	72.99	3404	2029年
8	西城街道办东七村242国道东侧 (亚奇)	39.1915	城镇住宅用地	II	74.48	2919	2029年
9	西城街道办东七村242国道东侧 (亚奇)	63.8420	城镇住宅用地	II	74.47	4754	2027年
10	北新街西段北侧 (润弘东侧)	19.3258	城镇住宅用地	II	71.51	1382	2027年
11	西城街道办屈家社区242国道东 侧	15.9278	城镇住宅用地	II	73.02	1163	2026年
12	西城街道办冯翊路西段北侧	20.9466	商业用地	II	84.26	1765	2027年
13	西城街道办洛滨大道西段南侧 (菜市场东侧)	55.2865	商业用地	II	85.93	4751	2030年
合计		610.4852				45352	

4.1.2 融资活动现金流入

本项目2025年拟申请土地储备专项债券16100万元。

4.1.3 自有资金现金流入

本项目预计项目总投资为 20130.82 万元，其中自有资金4030.82 万元，占总投资的 20.02%，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。

4.2 现金流出

本项目现金流出包括业务活动现金流出（土地出让计提费用）、项目投资、融资活动现金流出（债券发行费用、债券利息偿还、债券本金偿还）。

4.2.1 业务活动现金流出

土地出让计提主要为农业土地开发资金、农田水利建设资金、教育资金、廉租住房资金和国有土地收益基金等，按照预期土地使用权出让收入的8%计提，则本项目土地出让计提费用为3628.16万元。

4.2.2 项目投资

1. 土地收储成本

本项目土地收储成本包含土地取得成本及相关税费等。

（1）土地取得成本

土地取得成本包含区片综合地价、地上附着物和青苗补偿费。依据大荔县人民政府2024年8月16日公布的《大荔县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》（荔政发〔2024〕19号），项目各宗地均位于县城规划区，综合区片价6.95万元/亩。地上附着物补偿参照大荔县近期土地征收标准，参照《大荔县人民政府办公室关于印发铜川—白水—潼关输气管道工程项目大荔段临时用地征地拆迁实施方案的通知》（荔政办发〔2023〕38号）文件内容，本项目地上附着物主要为青苗、树木、水泥路面等，平均补偿3.8万元/亩；项目征地过程中，项目地块周边需征收土地用于道路、市政绿化等公共配套用地，该部分土地需要进行征收作为本项目地块宗地外配套必不可少的征收范围，该部分土地不能产生出让收益。通过初步匡算土地征收成本费用约为5.53万元/亩。综上，合计土地取得成本9936.75万元。

（2）相关税费

相关税费包括耕地占用税和社保基金。其中社保基金根据《关于进一步完善我省征地农民就业培训和社会养老保险的意见》陕人社发〔2011〕149号文件要求，估算单价为1.00万元/亩，耕地占用税根据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）文件要求，单价为1.467万元/亩，综上则有耕地占用税合计895.59万元，社保基金610.50万元，相关税费合计为1506.09万元。

具体如下表所示。

表4-7土地收储成本估算表

序号	地块标识码	宗地位置	面积 (m²)	面积 (亩)	相关税费(万元)			土地取得成本 (万元)	土地收储成本合计 (万元)
					耕地占用 税	社保基 金	小计		
1	6105232025R000516	西城街道办三中村高铁大道西侧	138771.46	208.1572	305.37	208.16	513.53	3388.07	3901.6
2	6105232025R000507	西城街道办洛滨大道北侧(县医院北)	34212.66	51.3190	75.28	51.32	126.60	835.45	962.05
3	6105232025R000497	西城街道办洛滨大道北侧(县医院北)	3659.13	5.4887	8.05	5.49	13.54	89.32	102.86
4	6105232025R000486	西城街道办洛滨大道北侧(县医院北)	12554.8	18.8322	27.63	18.83	46.46	306.18	352.64
5	6105232025R000474	西城街道办洛滨大道北侧(县医院北)	3396.26	5.0944	7.47	5.09	12.56	83.69	96.25
6	6105232025R000465	西城街道办洛滨大道北侧(大中北)	40291.66	60.4375	88.66	60.44	149.10	983.73	1132.83
7	6105232025R000454	西城街道办洛滨大道西段南侧(菜市场东侧)	31090.66	46.6360	68.42	46.64	115.06	759.97	875.03
8	6105232025R000430	西城街道办东七村242国道东侧(亚奇)	26127.66	39.1915	57.49	39.19	96.68	638.35	735.03
9	6105232025R000423	西城街道办东七村242国道东侧(亚奇)	42561.33	63.8420	93.66	63.84	157.50	1038.19	1195.69
10	6105232025R000412	北新街西段北侧(润弘东侧)	12883.86	19.3258	28.35	19.33	47.68	313.79	361.47
11	6105232025R000400	西城街道办屈家社区242国道东侧	10618.53	15.9278	23.37	15.93	39.30	259.46	298.76
12	6105232025R000390	西城街道办冯翊路西段北侧	13964.4	20.9466	30.73	20.95	51.68	341.64	393.32
13	6105232025R000448	西城街道办洛滨大道西段南侧(菜市场东侧)	36857.66	55.2865	81.11	55.29	136.40	898.91	1035.31
合计			406990.07	610.4852	895.59	610.50	1506.09	9936.75	11442.84

2.土地前期开发整理费用

根据《大荔县人民政府关于公布大荔县城镇基准地价更新成果的通告》(荔政发〔2025〕13号)文件,参照大荔县最新基准地价,宗地外七通成本费用标准为130元/m²,故本项目土地前期开发成本的计算,以收储面积总面积为406990.07m²为基数计算,经计算本项目开发工程费用合计为5290.88万元。

表4-8土地开发工程费估算表

项目名称	通路	通电	供水	排水	供气	供热	通讯	合计
土地前期开发成本 (万元)	813.98	406.99	406.99	813.98	1220.97	1424.47	203.50	5290.88

4.2.3 融资活动现金流

1.债券发行费用

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16.10万元。

2.债券本息

本项目总投资约20130.82万元,债券利息3381万元,地方政府专项债券发行16100万元债券利率为3.0%,债券期限为7年,利息按每年支付,本金到期一次性支付。项目本息合计19481万元,本项目债券利息支出如下表所示:

表4-9项目专项债券融资还本付息汇总表

年度	债券期限	融资金额 (万元)	应付本金 (万元)	应付利息 (万元)	本息合计 (万元)
2025年	7年	16,100.00	-	-	-
2026年		-	-	483.00	483.00
2027年		-	-	483.00	483.00
2028年		-	-	483.00	483.00
2029年		-	-	483.00	483.00
2030年		-	-	483.00	483.00
2031年		-	-	483.00	483.00
2032年		-	16,100.00	483.00	16,583.00
合计		16,100.00	16,100.00	3,381.00	19,481.00

4.3资金平衡分析

本项目土地储备专项债券现金流入总金额为65482.82万元，累计资金流出总金额39858.98万元，累计现金结余25623.84万元。本项目全部16100万元专项债券到期时，在偿还当年到期的债券本息后，将仍有25623.84万元的累计现金结余。期间将不存在任何资金缺口。经测算，本项目经营活动产生的净现金流对全部融资本息的覆盖倍数为2.14倍。

具体详见下表所示。

表4-10项目资金平衡测算表

序号	项目名称	合计	年份									
			2025年	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年	2031年	2032年		
一	项目现金流入	65,482.82	20,130.82	4,325.00	1,748.00	14,446.00	6,323.00	9,074.00	7,901.00	1,535.00		
1	业务活动现金流入	45,352.00	0	4,325.00	1,748.00	14,446.00	6,323.00	9,074.00	7,901.00	1,535.00		
1.1	土地出让收入	45,352.00	0	4,325.00	1,748.00	14,446.00	6,323.00	9,074.00	7,901.00	1,535.00		
2	融资活动现金流入	16,100.00	16,100.00	0	0	0	0	0	0	0		
2.1	债券资金	16,100.00	16,100.00	0	0	0	0	0	0	0		
3	自有资金投入	4,030.82	4,030.82	0	0	0	0	0	0	0		
二	项目现金流出	39,858.98	16,749.82	829.00	622.84	1,638.68	988.84	1,208.92	1,115.08	16,705.80		
1	业务活动现金流出	3,628.16	0.00	346	139.84	1155.68	505.84	725.92	632.08	122.8		
1.1	土地出让金计提费用	3,628.16	0.00	346	139.84	1155.68	505.84	725.92	632.08	122.8		
2	项目投资	16,733.72	16,733.72	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		
2.1	土地收储成本	11,442.84	11,442.84	0	0	0	0	0	0	0		
2.2	土地前期开发整理费用	5,290.88	5,290.88	0	0	0	0	0	0	0		
2.3	其他费用	0.00	0.00	0	0	0	0	0	0	0		
3	融资活动现金流出	19,497.10	16.10	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	16,583.00		
3.1	债券发行费用	16.1	16.1	0	0	0	0	0	0	0		
3.2	偿还债券本金	16100	0	0	0	0	0	0	0	16100		
3.3	支付债券利息	3381	0	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00	483.00		
三	当期现金结余	25,623.84	3,381.00	3,496.00	1,125.16	12,807.32	5,334.16	7,865.08	6,785.92	-15,170.80		
四	期初现金			3381.00	6877.00	8002.16	20809.48	26143.64	34008.72	40794.64		
五	期末现金		3381.00	6877.00	8002.16	20809.48	26143.64	34008.72	40794.64	25623.84		

4.4结论

上述结果表明，在债券存续期间，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。在项目存续期内项目年度累计净现金流量大于0。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率为2.14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

（一）影响项目收储进度或正常运营的风险因素

1. 项目特点

项目的复杂性和不确定性会增加风险管理的难度和成本，从而影响收储进度。

2. 组织因素

项目管理团队的能力、经验、沟通、协调和合作等方面的特征会影响项目风险的识别和应对，进而影响收储进度。

3. 技术因素

技术的成熟度、可靠性和适用性等方面的特征会影响项目的技术风险，技术风险可能会影响项目的融资、建设和运营。

4. 市场因素

市场需求、竞争、政策法规和消费者等方面的特征可能会对项目的进度、成本和质量产生影响。

5. 环境因素

自然环境、社会环境和文化环境等方面的特征可能会对项目的进度、成本和质量产生影响。

6. 经济因素

项目投资、资金来源、成本和收益等方面的特征可能会受到经济波动的影响，从而影响收储进度。

7. 政治因素

政策法规、政治环境和文化差异等方面的特征可能会对项目的进度、成本和质量产生影响。

（二）主要风险控制措施

1. 完善项目管理制度，制定详细的项目管理流程和规范，建立项目风险管理制度，明确风险识别、评估、应对和监控的具体要求和流程。

2. 应对性风险控制措施

及时调整项目计划与目标，灵活调整项目时间表，重新设定项目目标，资源调配，加强沟通协作。

3. 持续改进与风险管理优化

总结经验教训，持续改进流程，建立项目过程中的反馈机制，及时收集问题和挑战，形成经验教训库。

4. 合作与协同在风险控制中作用

跨部门、跨团队协同作战，强化团队凝聚力，打破部门壁垒，通过跨部门合作，实现资源共享，从而提高整体运营效率。

通过上述风险识别和控制措施，可以有效地降低项目收储进度或正常运营的风险，确保项目能够按时、按质量、按成本实现目标。

5.2影响项目收益的风险及控制措施

1.市场风险及控制措施

市场风险：土地储备制度的运作一般分成收购、平整和早期投资、出让等三个阶段。这三个阶段都存在市场环境变化、利率波动等一些不确定因素，可能引起运作成本的预期外波动。由于市场大环境受房地产和经济下行压力的影响，如果投资不合理，盲目开发，有可能导致收不抵支。再有，在土地出让阶段亦存在出让风险，面对市场大环境的影响在土地出让阶段可能出现交易“流拍”等情况，其结果是地价低于成本出售或土地积压，或者部分地块不能顺利出让。

控制措施：考虑市场环境变化和利率波动风险，及时调整收储计划、土地出让价格和条件。在土地回购前期进行对地块现状、地理结构、地质状况及周边环境的影响、问题等尽可能精确摸查，合理规划地块用途，以免造成不必要的浪费；在土地出让阶段，根据市场情况调整出让策略，如降低起拍价、延长付款期限、提供优惠政策等，吸引更多的竞拍者；建立土地出让风险预警机制，及时发现和解决潜在问题，防止土地流拍和低价出让。

2.财务风险及控制措施

财务风险：一是因本项目投入资金较大，总投资金额部分采取申请土储专项债券融资解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而产生使项目延期的局面，或遇市场发生重大变化，项目可能出现资金周转困难；二是对总投资的或有调整都会导致项目财务风险。本项目的投资估算编制是基于目前的政策、法规、市场等因素，这些因素未来很可能出现变化，因此投资估算存在偏离风险。

控制措施：在项目决策阶段，依据现有资料 and 具体分析方法，对项目的投资数额进行科学估计；建立财务预警分析指标体系防范财务风险，编制现金流量预算，确保项目有足够的现金用于各种支出。

5.3影响融资平衡结果的风险及控制措施

1.信用风险及控制措施

信用风险：指因项目自身或外部因素导致债券本息无法按时足额兑付的可能性，主要包括政府信用风险，政府信用风险表现为政府未能及时将土地出让收入划给土地储备机构，导致土地储备机构无力按期还贷。

控制措施：为降低信用风险，应建立健全风险管理体系，加强内部管理，提高资金使用效率。同时，与政府部门建立稳定的合作关系，确保土地出让收入的及时划转。

2.资金监管与偿债风险及控制措施

资金监管与偿债风险：土地储备专项债券资金使用不规范，可能被挪用或滥用，影响项目的正常推进；土地收储过程中资金循环周期长，回流时间难以把握，在政策上没有严格的限制，导致资金使用效率低下；土地储备专项债券资金用于非发债项目，导致项目收益无法

覆盖债务，影响偿债资金来源；发债项目的投入成本和未来收益测算不准确，导致项目无法自给自足，导致偿债资金不足。

控制措施：发债前详细测算发债项目的投入成本和未来收益，确保投入和收益达到平衡。对于无法达到收支平衡的项目或地块，通过其他财政资金予以保障，暂不举债；项目实施方和项目主管单位应实时监控项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼、项目收益及时足额缴入国库并用于偿债本息，以增强项目的抗风险能力。

3.专项债券融资风险及控制措施

专项债券融资风险：土地储备专项债券的偿债资金来自对应项目的土地出让收入，但土地储备项目实施周期具有不确定性，可能出现提前出让或延迟出让情况，导致违约风险。

控制措施：依据预算法和国发〔2014〕43号文件，借鉴国外市政债券管理经验，强化项目收益和融资自求平衡的管理理念，发挥专项债券项目对应专项收入、资产的偿债保障作用；建立专项债券偿债备付金制度，确保实现省内各市、县区域盘口平衡，省级政府承担兜底责任，确保按时足额还本付息。

六、事前绩效评估

6.1评估对象

1.项目名称：2025年渭南市大荔县第二批中心城区土地储备项目

2.项目概况：

为充分落实自然资源部关于地方政府专项债券支持土地储备工作视频培训会及若干政策文件精神，有效盘活地方土地资源，促进土地资源合理利用和城市规划的科学实施，因此筹建本项目。

根据大荔县人民政府2025年3月印发的《关于大荔县2025年度土地收购储备计划的批复》（荔政函〔2025〕38号），本项目涉及的土地均已纳入关于大荔县2025年度土地储备计划，各宗地均已经过权属调查及市场评估，均符合《土地储备管理办法》和《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》的相关规定。

本项目拟发行土地储备专项债券额度为16100万元，发行期限为7年，债券利率3%，债券利息按年支付，到期一次还本。

3.绩效目标：

通过本次土地储备专项债券的发行，可以切实发挥土地调控作用，有效盘活存量土地资源，提振房地产市场信心，对保障大荔县域经济健康平稳发展具有重要意义。

4.绩效指标：如下表所示。

表6-1项目绩效指标表

项目名称：2025年渭南市大荔县第二批中心城区土地储备项目					
主管部门及编码：大荔县自然资源局（统一社会信用代码：116105230160295454）					
项目实施单位	大荔县土地开发整理收购储备中心				
项目资金信息	总投资额：20130.82万元				
	一、债券资金：16100万元				
	二、资本金：4030.82万元				
拟发行	债券发行期限：7年				
债券信	债券利率：3%				
息	还本付息方式：利息按年支付，本金到期一次性支付				
总体目标	<p>本项目实施可以实现土地资源优化配置，推进产业快速发展，改善大荔县的投资环境、加快招商引资步伐；同时，完善大荔县城市功能，推动城市有序发展。</p> <p>项目实施期内：</p> <p>一是完成新增40.699007公顷（610.4852亩）土地的收储与出让工作；</p> <p>二是完成16100万元的债券发行工作；</p> <p>三是确保土地出让收入能够合理保障偿还土地储备专项债券的融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡；</p> <p>四是管好用好专项债券资金，确保专款专用。</p>				
项目绩效指标	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
	成本指标	经济成本	预估投资偏离度（±%）	≤10%	
		融资成本	融资年利率	≤5%	
		环境成本	是否发生环境污染	否	
	产出指标	数量指标	收储土地面积	610.4852亩	
			腾空土地面积	610.4852亩	
			可出让土地面积	610.4852亩	
		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	债券发行后年度使用率	100%	
			信息披露及时率	100%	
			还本付息及时率	100%	
			土地预计出让时间	2026年、2027年、2028年、2029年、2030年、2031年、2032年	
	效益指标	经济效益	预期运营收益与实际偏离度	≤10%	
		生态效益	是否改善区域人居环境	是	
			是否提升城市功能	是	
		社会效益	是否维持社会稳定	是	
			是否提升投资环境	是	
			是否提高服务效率	是	
		可持续性	项目持续年限	7年	
	满意度指标	社会公众满意度指标	补偿主体满意度	≥95%	

6.2评估方式和方法

(一) 评估程序

1.事前绩效评估准备阶段

(1) 确定事前绩效评估对象和范围

评估对象：2025年渭南市大荔县第二批中心城区土地储备项目

项目范围：

表6-2项目收储计划表

序号	地块标识码	宗地位置	面积（公顷）	面积（亩）	规划用途
1	6105232025R000516	西城街道办三中村高铁大道西侧	13.877146	208.1572	城镇住宅用地
2	6105232025R000507	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	3.421266	51.3190	商业用地
3	6105232025R000497	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	0.365913	5.4887	城镇住宅用地
4	6105232025R000486	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	1.255480	18.8322	城镇住宅用地
5	6105232025R000474	西城街道办洛滨大道北侧（县医院北）	0.339626	5.0944	城镇住宅用地
6	6105232025R000465	西城街道办洛滨大道北侧（大中北）	4.029166	60.4375	城镇住宅用地
7	6105232025R000454	西城街道办洛滨大道西段南侧（菜市场东侧）	3.109066	46.6360	城镇住宅用地
8	6105232025R000430	西城街道办东七村242国道东侧（亚奇）	2.612766	39.1915	城镇住宅用地
9	6105232025R000423	西城街道办东七村242国道东侧（亚奇）	4.256133	63.8420	城镇住宅用地
10	6105232025R000412	北新街西段北侧（润弘东侧）	1.288386	19.3258	城镇住宅用地
11	6105232025R000400	西城街道办屈家社区242国道东侧	1.061853	15.9278	城镇住宅用地
12	6105232025R000390	西城街道办冯翊路西段北侧	1.396440	20.9466	商业用地
13	6105232025R000448	西城街道办洛滨大道西段南侧（菜市场东侧）	3.685766	55.2865	商业用地
合计			40.699007	610.4852	

(2) 组建评价组。本项目评价组组成人员共5人，包括咨询专家、管理专家和财务专家，土地评估专家，并对评价组人员进行业务培训。

(3) 制定评估方案。工作小组梳理政策和项目的核心目标与内容，对照事前绩效评估基本内容和分类评估侧重点结合政策和项目实际，拟定评估工作方案。

2.事前绩效评估实施阶段

(1) 收集资料与审核。全面收集与被评估项目有关的数据和资料，并进行审核与分析。

(2) 现场调研。评估工作小组收集项目资料并到项目现场进行调研，实地勘测、核实、了解评估对象的具体内容、申报理由和具体做法、依据等，将现场情况与上报材料进行对比，对疑点问题进行询问，听取并记录申报单位对有关问题的解释和答复。

(3) 开展预评估。事前评估工作组视情况开展预评估工作，组织专家组对相关数据进行摘录、汇总、分析。对于资料不全或不符合要求的，事前评估工作组明确列出需要补充的资料内容，要求申报单位补充上报，逾期不提供视同资料缺失。

（4）开展正式评估。事前评估工作组在充分收集分析资料、现场调研、召开预评估会的基础上，形成《事前绩效评估非正式评估报告》，并组织申报单位、专家组召开正式评估会。申报单位汇报绩效目标、实施方案、预算编制等情况；事前评估工作组就具体问题和申报单位进行沟通交流，在此基础上，专家组对事前评估对象进行打分，讨论形成专家组评估意见。

3.评估报告撰写阶段

评估组在现场与非现场评估的基础上，对照评估方案中的内容，项目实施的必要性、公益性、收益性；项目建设投资合规性与项目成熟度；项目资金来源和到位可行性；项目收入、成本、收益预测合理性；债券资金需求合理性；项目偿债计划可行性和偿债风险点；绩效目标合理性等情况进行综合评判，并撰写评估报告，评估报告按照陕西康胜房地产土地有限责任公司规定程序进行复核，最后复核无误后，由项目组完成并提交报告。

（二）评估思路及方法

1.评估思路

本项目绩效评估主要判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性，重点论证项目实施的必要性、公益性、收益性；项目建设投资合规性与项目成熟度；项目资金来源和到位可行性；项目收入、成本、收益预测合理性；债券资金需求合理性；项目偿债计划可行性和偿债风险点；绩效目标合理性等，进行综合评估、分析和论证，并提出相关建议。

2.评估方法

成本效益分析法：通过将项目支出安排与预期效益进行对比分析。

比较法：通过对绩效目标与预期实施效果、历史情况、不同部门和地区同类项目安排的比较。

因素分析法：通过综合分析影响项目绩效目标实现、实施效果的内外因素，对项目进行评估。

（三）评估方式

本项目事前绩效评估采用包括资料分析、电话调查、现场调研等方式或手段，独立、客观、公正地开展评估工作，对项目的合规性、可行性、持续性等方面进行全面评估。

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

发行土地储备专项债券项目可以优化土地资源配置、促进现阶段房地产市场供需平衡、支持城镇化建设和经济发展，有利于缓解地方政府财政压力。根据2025年3月13日自然资源部通过视频会议的方式组织召开地方政府专项债券支持土地储备工作视频培训会的精神，省自然资源厅统一部署，组织各市、区、县自然资源局开展2025年陕西省地方政府土地储备专项债券需求项目的申报工作。土地储备项目是贯彻落实上级文件精神的需要，可以提升大荔县城乡一体化水平、改善居民生产生活环境，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。

2.项目实施的公益性

本项目可以实现土地资源优化配置，推进产业快速发展，改善大荔县的投资环境、加快招商引资步伐；同时，完善大荔县城市功能，推动城市有序发展。

3.项目实施的收益性

本项目以预期出让土地收入作为专项债券还本付息资金来源，在债券存续期内，预计实现土地出让收入45352万元。

（二）项目建设投资合规性与项目成熟度

1.项目建设的合规性

主体资格合规性分析：土地储备专项债券的实施主体必须是纳入自然资源部名录管理的土地储备机构。需核查该机构是否具备合法的登记注册手续，是否在名录内，是否具备相应的职能和资质。本项目实施主体为大荔县土地开发整理收购储备中心，已纳入国土资源部名录管理的机构，名录代码为TC610523，故本项目实施主体具备合规性。

项目申报合规性分析：本项目涉及的13宗土地均已纳入2025年大荔县土地储备计划，各宗地均具备地块标识码，符合《大荔县国土空间规划》（2021年—2035年），符合国家产业政策和土地供应政策。

项目实施方案内容合规性分析：实施方案应包括项目基本情况、土地权属情况、项目融资收益平衡情况等。需确保方案内容完整、真实、准确，符合政策文件要求，且项目融资收益能够平衡。

要件合规性分析：本项目的发债工作申请已完成财务顾问方及财务评估报告、法律意见书编制单位的落实及签约，已完成报告编制前的实地资料收集、论证分析、财务测算等工作，已完成实施方案、财务评估报告、法律意见书的编制。

收益平衡合规性分析：经测算，债券存续期间，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。在项目存续期内项目年度累计净现金流量大于0。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率为2.14倍，满足还本付息覆盖率1.2倍的要求，还本付息资金有充分保障。

2.项目成熟度

本项目新增土地储备涉及的13宗土地，均符合《土地储备管理办法》的相关规定。项目已纳入土地储备计划，土地权属清晰，无重大权属纠纷及法律争议。收储及再出让计划完善，整体成熟度高，可操作性强，能够确保债券发行后资金的有效使用。

（三）项目资金来源和到位可行性

1.项目资金来源

项目总投资为20130.82万元，项目资金来源为财政资金及专项债券资金，其中申请专项债券16100万元，占总投资比例为79.98%。

项目申报、审批程序及项目资金申请等方面已履行或计划履行的程序较为规范。

2.项目资金到位可行性

渭南市大荔县近几年地方政府专项债券发行情况良好，已发行债券付息情况良好，已发行的专项债券运行正常。本项目拟使用政府债券资金16100万元可以按期到位。

项目自筹的资本金4030.82万元，经大荔县财政局已经计划列入预算安排，可以按期到位。

项目资金来源明确，来源保障性较强。

（四）项目收入、成本、收益预测合理性

1.项目收入

本项目以出让土地收入作为专项债券还本付息资金来源。在债券存续期内，预计实现土地出让收入45352万元，上述收益作为专项债券还本付息资金来源，且预计土地出让收入不存在因抵押、司法等因素造成预期收入被占用或分成等情况。

故项目收入来源符合相关文件的要求，具备合理性。

2.项目成本

本项目总投资20130.82万元，严格按照《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）文件执行，2025年拟收储项目总投资预测严格按照相关文件或市场行情确定，具备合理性。

3.项目收益预测的合理性

本项目预期收入的预测是结合经备案的土地估价机构采用市场比较法和基准地价修正法对各地块进行评估咨询评估出当前土地价格，依据谨慎原则合理确定各类型土地年均增长率，结合各宗地的收储后出让计划确定各宗地的预期土地出让收入。

故本项目收益预测数据来源真实，方法选用适当，具备合理性。

综上，本项目收入、成本、收益预测均具备合理性。

（五）债券资金需求合理性

1.债券额度合理性：经过测算各宗地预计出让年份预期土地出让收入为45352万元，债券需求额度为16100万元。满足财政部《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）文件中“专项债券发行规模不得超过项目预期土地出让收入的70%；对预期土地出让收入大于或等于土地储备成本，能够“收大于支”或“盈亏平衡”的项目，发行规模不得超过土地储备成本；对预期土地出让收入小于土地储备成本、“收不抵支”项目，应当统筹安排财政资金、专项债券予以保障，专项债券发行规模不得超过预期土地出让收入”内容的要求；

2.债券政策要件相符性：根据自然资源部、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）文件精神，该项目土地符合发行土地储备专项债券要求，与政策相符。该项目属于国家政策支持类项目，是地方政府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，可以切实发挥土地调控作用，保障经济社会发展用地需求。同时，该项目预期收益、成本及融资平衡情况等财务指标均在可接受范围内，能够达到预期收益，经济性良好。

（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

项目资金平衡测算表显示，本项目债券存续期内，项目用于平衡16100万元专项债的项目预期收益为45352万元，该专项债本息合计19481万元，本息覆盖倍数为2.14倍，项目能够实现收益与融资平衡。偿债计划具备可行性。

2.项目偿债风险点：可能存在项目收储风险、项目收益风险和融资平衡结果风险等，具体分析详见本方案第五章相关内容。

（七）绩效目标合理性

本项目从项目的产出数量、质量、时效、成本、经济效益、社会效益、服务对象满意度方面明确绩效目标，指标与相关规划、计划相符、绩效目标与现实需求相匹配。绩效目标的覆盖内容全面、指标量化率较高。能够反映和考核绩效目标明细化情况，符合陕西省财政厅《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》（陕财办证债〔2023〕9号）中的有关规定。

因此，该绩效目标设置较为合理、明确。

（八）其他需要纳入事前绩效评估的事项

无

（九）总体结论

从绩效评估结果来看，2025年渭南市大荔县第二批中心城区土地储备项目符合国家宏观政策、省市县政府决策部署和现实需求。评估结果原则上予以支持。

6.4相关建议

针对本次评估过程中发现的问题，现提出以下建议：

一是加强对全面预算绩效管理的学习，本次事前绩效评估工作遵循财政部关于印发《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）的文件要求有序开展，建议项目主管部门有关人员加强对事前绩效评估工作程序以及相关文件熟悉度，同时为了确保项目顺利进入专项债券项目库，在评估工作前期准备阶段将各项资料准备齐全，及时填写事前绩效评估工作需要的相关文件并上报审核，以确保评估工作顺利进行。

二是加强部门之间的协调与配合。多部门联动，分解责任、各司职能，专项债券的发行额度管理和还款资金筹集应当由财政部门承担，项目的储备供应计划由国土资源主管部门审核，项目管理和信息汇总等具体的事务性工作由土地储备机构执行，地方政府居中协调统筹，发挥部门各自优势，化解新形势下的资金筹集困难，以积极合法合规的方式确保地方各项经济建设工作顺利完成。

三是加强事中监管，对偏离预期收益的地块，及时进行跟踪，3个月内提交调整方案。

6.5其他需要说明的问题

（一）评估工作基本前提

事前绩效评估工作以大荔县土地开发整理收购储备中心提供的资料为基本前提。

（二）预测性信息的基本假设条件

- 1.国家及地方现行的法律法规、监管、财政、经济状况或国家宏观调控政策无重大变化；
- 2.国家现行的利率、汇率及通货膨胀水平无重大变化；
- 3.项目相关运营收入、付现成本能够控制在预计范围之内；
- 4.无其他人力不可抗拒及不可预见因素的重大不利影响。

（三）报告适用范围

本次事前绩效评估报告仅供大荔县土地开发整理收购储备中心用于2025年渭南市大荔县第二批中心城区土地储备项目实施方案使用，不用于其他目的及发给其他单位或个人。