

2025年铜川市耀州区土地储备 专项债券——铜川市区级项目

YZ2023-5项目实施方案

编制单位：铜川市自然资源局耀州分局自然资源发展中心

编制日期：二零二五年三月

前言

为持续健全规范的地方政府举债融资机制，财政部早在2017年就开始积极行动，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），要求大力推动实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种发展，进一步完善专项债券管理体系。在同年5月，为有效规范土地储备融资行为，财政部与原国土资源部联合出台了《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62号）。该办法为完善地方政府专项债券管理、构建土地储备专项债券与项目资产及收益相对应的制度，提供了明确的政策依据，有力推动土地储备事业迈向持续健康发展的道路。随着经济形势的发展和调控需求的变化，2019年9月，国务院常务会议作出重要决策，旨在调控房地产市场，引导专项债资金更多投向基建领域。会议明确规定，专项债资金严禁用于土地储备、房地产相关领域，也不得用于置换债务，以及可完全商业化运作的产业项目。

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，同时，允许有需求的地区将专项债券用于新增土地储备，进一步拓宽了土地储备资金渠道。在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维度，进行了全面且细致的说明。此举旨在更好地支持各地运用专项债券开展土地储备工作，助力房地产市场止跌回稳，实现房地产市场的平稳健康发展。

土地储备专项债券期限应当与土地储备项目期限相适应，原则上不得超过5年，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。

目录

一、项目概况	1
(一) 项目名称	1
(二) 项目单位	1
(三) 项目性质	1
(四) 收储规模	1
(五) 收储计划	3
(六) 项目总投资	3
(七) 主管部门责任	3
二、项目经济社会效益	5
(一) 社会效益	5
(二) 经济效益	6
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	9
四、项目预期收益、成本及融资平衡情况	10
(一) 现金流入	10
(二) 现金流出	15
(三) 资金平衡分析	20
(四) 结论	21
五、项目风险分析	21
(一) 影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施	21
(二) 影响项目收益的风险及控制措施	22
(三) 影响融资平衡结果的风险及控制措施	23

六、事前绩效评估 -----	24
（一）评估对象 -----	24
（二）评估方式和方法 -----	25
（三）评估内容与结论 -----	27
（四）相关建议 -----	31
（五）其他需要说明的问题 -----	31

一、项目概况

（一）项目名称

铜川市区级新增土地储备项目

（二）项目单位

铜川市自然资源局耀州分局

（三）项目性质

本项目为新增土地储备项目

（四）收储规模

项目土地收储规模见下表：

序号	地块名称	位置范围	收储面积(公顷)
1	YZ2023-5	耀州区阴家河村	12.4391
合计			12.4391

1、项目规模与范围

该项目土地用途为商业用地，为1宗地，地块位于铜川市耀州区阴家河村，收储面积12.4391公顷（186.59亩）。地块于2023年取得土地征收批复，具体位置见图1：



图1-项目区域位置示意图

2、项目规划情况

项目与《铜川市国土空间总体规划（2021-2035）》图套合情况，具体见图2：

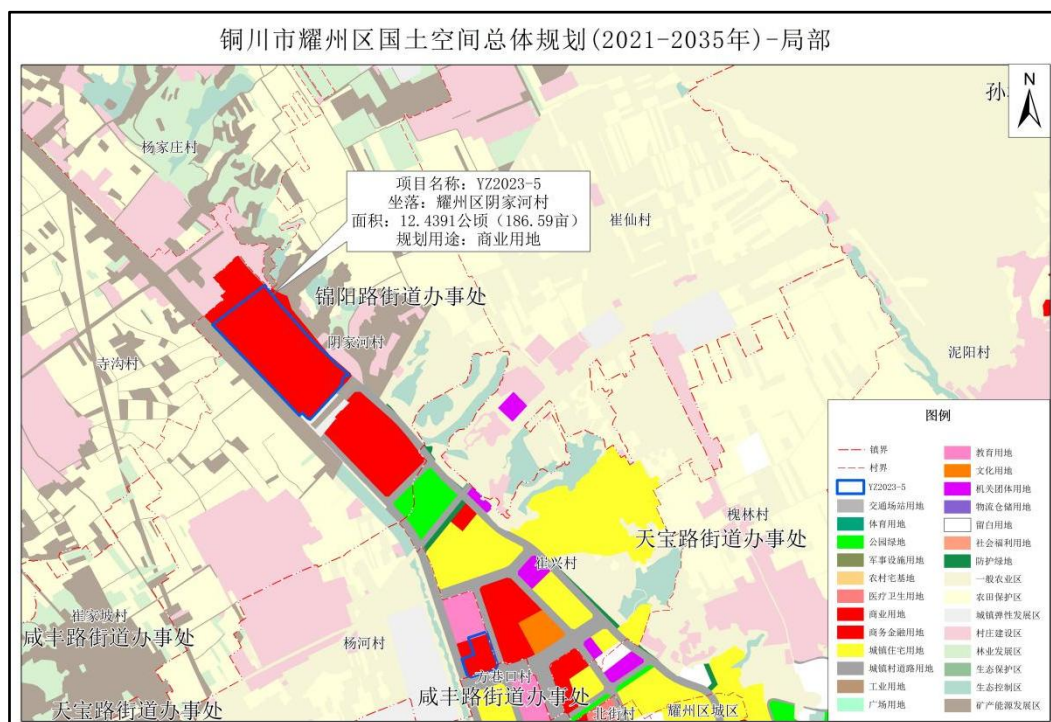


图2-规划套合图

根据《铜川市国土空间总体规划（2021-2035）》，该项目规划用途为商业用地。

（五）收储计划

2025年铜川市耀州区土地储备专项债券项目收储土地总面积12.4391公顷（186.59亩），收储单价为238.76元/平方米（15.92万元/亩），为新增项目。按照项目收储的工作进度安排，预计本项目2025年和2026年可完成收储工作，年度收储计划见表1：

表1-2025年项目收储计划

单位：亩

名称	2025年	2026年
YZ2023-5	167.75	18.84

（六）项目总投资

本项目总投资金额共计2970.00万元，就是指土地征收所产生的费用，具体包括征地补偿费998.26万元，青苗和地面附着物（不含拆迁补偿费）1026.10万元，拆迁补偿费279.89万元，失地农民社会保障费232.869万元，土地测量费5.60万元，耕地开垦费391.84万元，土地前期开发整理费用35.45万元。

（七）主管部门责任

项目主管部门和单位在依法合规、确保工程质量安全的前提下，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用、形成实物工作量，推动在建基础设施项目早见成效。项目主管部门和单位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。项目主管部门和单位未按

既定方案落实专项债券还本付息资金的，财政部门可以采取扣减相关预算资金等措施偿债。

项目财政部门为铜川市财政局，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。

项目主管部门为铜川市自然资源局耀州分局，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。

项目实施单位为铜川市自然资源局耀州分局自然资源发展中心，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。

二、项目经济社会效益

（一）社会效益

为了优化土地资源配置，促进房地产市场平稳健康发展，维护社会稳定，开展土地储备工作能够从多个关键维度达成这一目标。通过收储，可以优化铜川市的土地资源配置，按照城市规划和发展的需要重新布局和合理开发，提高土地的利用效率，避免土地资源的浪费，使土地能够更好地服务于城市建设和社会发展。

一、完善土地一级市场，规范市场运行秩序：土地资源配置离不开政府的积极干预与管理，管理成效取决于其是否科学、规范。当前，不少土地供应环节存在无序现象，导致供需矛盾频发，进而引发低价大幅波动。政府开展土地储备工作，既能减少违法用地、私下土地交易和多头供地等行为，又能依据市场土地供需状况，推动产业的均衡发展。

二、强化土地调控，助力项目落地实施：政府对土地进行统一收储后，可借助经济、行政、法律和市场等多种手段，通过合法的运作机构，将城市分散的土地逐步纳入土地储备库。随后，依据城市总体规划、经济发展需求以及土地供应计划，对土地供应的数量、结构、布局、价格和时间进行有效把控。一方面，按照城市规划有序推进旧城改造，确保各项规划指标得以落实；另一方面，有计划地储备新征建设用地，为项目落地做好前期准备。

三、推动节约集约，提升建设用地保障能力：通过收购低效利用的土地，进行整体规划运作和指标控制，能够合理开发利用

土地资源，实现土地资源的优化配置，减少城市建设用地的浪费，提升土地利用效率。

（二）经济效益

在土地资源运营和城市建设过程中，土地储备工作发挥着多重积极效益，既能盘活土地资产助力经济建设，又能强化政府调控实现土地资源的高效利用与保值增值。

盘活土地资产，助力经济建设资金集聚。政府开展土地储备工作，能够有效盘活土地资产，增加政府土地收益，为经济建设集聚资金。通过土地收购储备机制，可将原本分散的土地集中管理，按照城市功能规划进行连片开发建设，不仅提升土地利用效率，还能显著提升城市建设的品质和形象。

强化政府调控，推动土地保值增值。政府有序开展土地储备与出让工作，能有效遏制土地非法炒卖行为，实现土地保值增值。以招拍挂的公开方式出让土地，既优化了土地资源配置，为政府带来可观的经济收益，从根本上杜绝了暗箱操作与私下交易，抑制腐败现象滋生，保障国有资产保值增值，防止国有资产流失。

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七43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》（国务院令第五5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》（国务院令第七32号）修订）

《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发〔2008〕3号）

《节约集约利用土地规定》（国土资源部令61号）

《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）

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）

②地方颁布的法规及相关文件

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》通知（陕自然资发〔2025〕324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》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/T18508-2014）

《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）

《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

根据国家对应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.项目总投资

项目总投资金额共计2970.00万元。

3.资金投资计划

表2-项目投融资计划表

单位：万元

项目名称	总投资金额	债券融资金额年份		财政资金投入
		2025年	2026年	
YZ2023-5	2970.00	2000.00	300	670.00

(二)资金筹措方案

1.资金筹措原则

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）项目财政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、财政资金到位情况、融资计划

本项目总投资为2970.00万元，其中：

- （1）财政资金670.00万元，占总投资的22.56%；
- （2）拟申请债券额度2300.00万元，占总投资的77.44%

3.债券发行计划

项目拟申请土地储备专项债券资金0.2300亿元，期限5年。2025年拟申请专项债券资金0.2000亿元，2026年拟申请专项债券资金0.0300亿元，已申请资金0亿元，本次拟申请0.2000亿元，债券发行计划见表3：

表3-项目债券发行计划表

单位：亿元			
项目	发行年份	发行金额	发行期限
YZ2023-5	2025年	0.2000	5年
	2026年	0.0300	

四、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）现金流入

1. 收入测算依据

依据铜川市经济GDP每年5%的增速，其通过经济增长预期、土地需求传导、价格联动机制等多维度影响土地出让收入测算。根据土地经济学理论，土地价格增长通常与GDP增速呈现正相关关系。铜川市历年GDP增速为5%，结合其产业结构（能源工业占比68.6%、先进制造业增长30.2%），可合理假设土地价格增速为GDP增速的80%-90%，即4%-4.5%。这一比例既反映铜川作为资源型城市的经济转型特征，也符合其2023年GDP增速4.3%的实际基础。近几年铜川市土地交易价格也可作为未来几年土地供应得参考。

从城市规划角度铜川市作为发展重点，不断投入资源进行建设，基础设施日益完善，如道路拓宽、新公交线路开通、公园和休闲设施建设等，这会提升区域的居住舒适度和吸引力，吸引更多人口流入和产业发展，推动土地价值上升，与每年2%的增速相契合。随着城市的发展，土地资源的稀缺性会日益凸显，尤其是规划为城镇住宅和商业用地的地块，需求可能会持续增加，这也为土地价格的增长提供了一定支撑，总体而言，基于铜川市的发展趋势和过往土地成交情况，这样的价格和增速具有一定的合理性。项目投资估算及资金筹措方案编制合理，出让价格是经过有资质的财务公司审核，同时出具法律意见书，可信度高。

2.项目未来预期的各项收入预测

（1）土地出让价格预测

根据铜川市人民政府《关于公布铜川市中心城区及建制镇基准地价的通知》（2023年2月22日公布），铜川市基准地价更新成果已于2023年2月22日经铜川市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《铜川市基准地价图》。

①经调查铜川市近5年土地出让情况，铜川市土地出让情况见表4:

表4-铜川市2021年至2024年商业用地土地出让情况

序号	项目名称	项目位置	电子监管号	土地用途	土地面积（m ² ）	成交价格（万元）	单价（万元/亩）	土地受让人	成交时间
1	陕西华腾大厦	铜川市新区华原西道以北、皓月路以西	6102002024B000020	旅馆用地	14151	3750	176.67	陕西华腾纳米科技有限公司	2024/4/7
2	铜川新材料产业园区臻智创服中心建设项目	铜川新材料产业园区花园加油站以北、华原十三路以西	6102002023B000016-1	旅馆用地	18159	2100	77.10	铜川市华原投资开发有限公司	2023/9/1
3	川市非物质文化遗产传承开发利用中心项目	铜川市新区长虹南路以西、金泰路以北	6102002023B00091	零售商业用地	38580	8000	138.24	铜川市商业投资发展集团有限公司	2023/5/31
4	陕煤集团铜川产业（区域）中心项目	铜川市新区咸丰西路以北、文昌西路以南	6102002022B00138	商务金融用地	127710	34500	180.10	陕煤集团铜川矿务局有限公司	2022/10/25
5	陕煤集团铜川产业（区域）中心项目	铜川市新区咸丰西路以北、长青北路以东	6102002022B00148	商务金融用地	85719	23150	180.05	陕煤集团铜川矿务局有限公司	2022/10/25
6	云谷市集	铜川市新区长青南路以东、朝阳路以北	6102002021B00238	零售商业用地	22052	9055	273.75	陕西金湾云盛房产开发有限公司	2021/8/11
7	铜川大厦二期	铜川市新区华原东道以南、长丰南路西段以西	6102002021B00196	旅馆用地	12924	2580	133.09	铜川大厦酒店有限公司	2021/6/29

8	铜川市耀州区锦 阳新城核心组团 创业大厦建设项 目	铜川市耀州区锦阳 新城	610204202 1B00335	商务金 融用地	29764	3580	80.19	铜川市耀州区 翔恒欣达建材 有限公司	2021/6/29
9	花园饭店升级改造 项目	铜川市耀州区天宝 路街道办北街村	610204202 1B00117	旅馆用地	6483	1100	113.12	陕西世纪华原 投资有限公司	2021/3/2
10	铜川市耀州区创 意数字街区	铜川市耀州区锦阳 新城	610204202 1B00019	其他商 服用地	18837	2270	80.34	铜川市耀州区 翔恒欣达建材 有限公司	2021/1/4
11	铜川市耀州区锦 阳新城商务中心	铜川市耀州区锦阳 新城	610204202 1B00020	商务金 融用地	15944	1920	80.28	铜川市耀州区 翔恒欣达建材 有限公司	2021/1/4

根据以上统计的项目区域商业用地成交情况，2021年至2024年成交价格在77.10万元/亩-273.75万元/亩之间。

②根据铜川市统计局官网发布全市经济运行状况，铜川市2024年经济运行稳中向好。根据地区生产总值统一核算结果，全年生产总值增长6.4%，农林牧渔业增加值增长3.9%，均排名全省第二；服务业增加值增长7.1%，社会消费品零售总额增长8.8%，均排名全省第一；固定资产投资增长11.6%，排名全省第三。

（2）预期出让价格的预测

根据铜川市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。

YZ2023-5项目土地储备项目位于铜川市耀州区阴家河村，该地块在铜川市城区基准地价商服用地六级，基准地价为525元/平方米（35万元/亩）。

通过对铜川市商业用地土地价格调查，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，综合考虑区位条件变化对宗地地价的影响。依据铜川市商业用地地价每年上涨幅度及GDP增速，预测地价每年增长率为2%，增长幅度小于地价上涨幅度及GDP增速，预测项目用地2026年至2028年出让完成，2026年出让价格为535.50元/平方米（35.70万元/亩），2027年出让价格为546.21元/平方米（36.41万元/亩），2028年出让价格为557.13元/平方米（37.14万元/亩），具体见表5：

表5-2026至2030年项目预期收入情况表

单位：万元、亩

时间		合计	2025年	2026年	2027年	2028年	2029年	2030年
土地储备项目	商业用地出让单价	/	35.00	35.70	36.41	37.14	37.89	38.64
	出让面积	186.59	0.00	55.98	74.63	55.98	0.00	0.00
	土地出让价款	6795.16	0.00	1998.34	2717.74	2079.07	0.00	0.00
	政策性计提	543.61	0.00	159.87	217.42	166.33	0.00	0.00
	可偿债土地出让收入	6251.55	0.00	1838.47	2500.32	1912.75	0.00	0.00

注：①可偿债土地出让收入=土地出让价款-政策性计提；②政策性计提按照8%计算

（二）现金流出

1.土地征收费用取费标准

（1）土地征收费用取费依据

根据《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）以及有关土地收储标准（表6）。

表6 土地征收补偿标准

序号	科 目	标准	单位	每亩开发成本 (万元/亩)	备注
1	征地补偿费			10.85	
1.1	土地补偿费及安置 补助费用	5	万元/亩	5.35	陕政办发〔2024〕4号-未利用地
1.2	青苗和地上附着物 等(不包括拆迁) 补偿费	5.5	万元/亩	5.5	铜川市新区征收土地青苗及地上 附着物补偿办法和补偿标准(试 行)
2	征地相关规费			6.7113	
2.1	耕地占用税	30	元/m²	2.0	陕西省耕地占用税税额表
2.2	失地农民社会保障 费	1.248	万元/亩	1.248	铜财综〔2008〕25号
2.3	土地测量费用	300.0	元/亩	0.03	300元/亩
2.4	耕地开垦费	31.5	元/m²	2.1	陕国土资发〔2015〕11号
2.5	新增建设用地有偿 使用费	20	元/m²	1.3333	《新增建设用地土地有偿使用费 征收标准》财综[2009]24号、财 综字〔1999〕117号

(2) 土地征收费用取费结果

本项目包含1宗地块，位于耀州区白家庄村，有关土地收储的标准，计算征收费用具体见表7和表8：

表7-2025-2026年土地征收价格明细表

单位：万元

项目	年度		
	小计	2025年	2026年
1.土地征收费用	2970.00	2670.00	300
2.土地前期开发整理费用	0.00	0.00	0.00
3.其他费用	0.00	0.00	0.00
合计	2970.00	2670.00	300

表8 土地征收费用明细

序号	费用名称	数量 (亩)	标准 (万元/亩)	费用 (万元)	备注
1	征地补偿费 (含提低补偿费、安置补助费)	186.59	5.35	998.26	根据地块 实际情况 进行土地 收储成本 计算
2	青苗和地面附着物 (不含拆迁补偿费)		5.50	1026.10	
3	失业农民社会保障费		1.25	232.86	
4	拆迁补偿费		1.5	279.89	根据地块 实际情况， 该部分费 用未发生
5	土地测量费		0.03	5.60	
6	耕地开垦费		2.1	391.84	
7	土地前期开发整理费用		0.19	35.45	
合计				2970.00	

2.与项目实施发生的各类支出预测

该项目位于耀州区阴家河村，收购面积为12.4391公顷（186.59亩）；土地用途为商业用地，根据铜川市耀州区人民政府关于重新公布全区征收农用地和未利用地区片综合地价的通知（铜耀政发〔2024〕44号），结合锦阳路街道办事处、相关权利人意见，按一亩地13.99万元，该项目收购价款为2970.00万元。具体见表9：

表9-土地收储项目支出预测表

单位：万元

项目	年度		
	小计	2025年	2026年
1.土地征收费用	2970.00	2670.00	300.00
征地补偿费(含土地补偿费、安置补助费)	2610.00	2346.36	263.64
青苗和地上附着物补偿费	360.00	323.64	36.36
拆迁补偿费	0.00	0.00	0.00
失业农民社会保障费	0.00	0.00	0.00
土地测量费用	0.00	0.00	0.00
耕地开垦费	0.00	0.00	0.00
2.土地前期开发整理费用	0.00	0.00	0.00
3.其他费用	0.00	0.00	0.00
合计	2970.00	2670.00	300.00

3.其他相关费用

(1) 发行费

本项目债券发行费用5年期及以下为债券发行金额的0.5‰，其他期限为债券发行金额的1‰预计，为充分测算相关费用，本方案统一按债券发行金额的1‰预计债券发行费用，为2.3万元。

(2) 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见表10：

表10-2026至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	69.00
2027年	69.00
2028年	69.00
2029年	69.00
2030年	69.00
合计	345.00

（三）资金平衡分析

表11-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	9221.55	2970.00	2138.47	2500.32	1912.75	0.00	0.00
1.业务活动现金流入	6251.55	0.00	1838.47	2500.32	1912.75	0.00	0.00
1.1可偿债土地出让收入	6251.55	0.00	1838.47	2500.32	1912.75	0.00	0.00
2.融资活动现金流入	2300.00	2000.00	300.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.1债券融资款	2300.00	2000.00	300.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3.财政资金投入	670.00	670.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
二、项目现金流出	5617.30	2672.30	369.00	69.00	69.00	69.00	2369.00
1.业务活动现金流出	2970.00	2670.00	300.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.1土地征收费用	2970.00	2670.00	300.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.2土地前期开发整理费用	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.3其他费用	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.融资活动现金流出	2647.30	2.30	69.00	69.00	69.00	69.00	2369.00
2.1债券发行费用	2.30	2.30	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.2偿还债券本金	2300.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2300.00
2.3支付债券利息	345.00	0.00	69.00	69.00	69.00	69.00	69.00
三、当期现金结余	/	0.00	1769.47	2431.32	1843.75	-69.00	-2369.00
四、期初现金	/	0.00	0.00	1767.17	4198.50	6042.25	5973.25
五、期末现金	/	0.00	1767.17	4198.50	6042.25	5973.25	3604.25

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2.36倍，还本付息资金有充分保障。

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。

（四）结论

在项目存续期内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2.36倍，还本付息资金有充分保障。该项目收支平衡符合要求。

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. 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。

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。本期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，以及对其他建筑物产生的直接破坏，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。

4. 政策风险

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。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，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。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。

5. 经营风险

经营风险因国民经济状况变化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。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1. 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。

2. 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。

3. 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。

4. 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。

5. 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，较好地控制投资过程中的风险。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1.土地出让收入波动

土地市场供需变化、政策调控导致出让价格或成交量下降。优化土地出让计划，优先推出市场需求高的地块，缩短资金回笼周期。

2.政策风险

房地产调控、土地管理制度调整等影响土地出让进度和收益。建立风险准备金，按比例提取土地出让收入作为偿债储备金；加强政策预判，动态跟踪政策变化，调整土地供应节奏和结构。

3.项目进度延迟

拆迁、规划审批等环节受阻，土地无法按时供应。强化项目监管，明确责任主体，确保土地储备项目按时实施。

4.融资成本上升

利率波动或融资渠道收紧增加偿债压力。多元化融资渠道，结合市场化融资工具，降低单一渠道依赖风险。

六、事前绩效评估

（一）评估对象

1. 项目相关信息

项目名称：YZ2023-5土地收储项目

项目单位：铜川市自然资源局耀州分局自然资源发展中心

主管部门：铜川市自然资源局耀州分局

项目支出属性(新增/延续)：新增

项目资金总额：项目投资总额2970.00万元。其中，已申请专项债资金：0万元；本次申请专项债资金：2300.00万元，其中2025年发行2000.00万元，2026年发行300.00万元。

项目概况：本项目地块位于铜川市耀州区阴家河村，拟收储用地面积12.4391公顷（186.59亩），土地用途为商业用地。

2. 项目绩效

项目绩效目标：运用专项债券资金收回新增建设用地，是改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进市场止

跌回稳的关键举措。通过该项目的实施，既可以调节土地市场的供需关系，增强对土地供给的调控能力，又有利于缓解地方政府的流动性和债务压力。

通过土地专项债券资金的合规使用，完成该项目的收储，实现土地权属清晰、规划条件达标，为后续产业落地、基础设施建设提供用地保障；同时带动区域投资、新增就业人口，提升土地节约集约利用水平，改善区域生态环境与民生配套，确保债券本息按期足额偿还，形成良性互动。

（二）评估方式和方法

1.评估程序

项目由债管中心组织，联合多部门共同推进本次评估工作。债管中心牵头收集项目相关资料，根据查证发现的问题和疑问，将通过调查分析加以查证核实，以作进一步数据分析研究，最后依据大量资料加工整理，作进一步汇总归类。待资料收集整理完毕后，由债管中心和专业咨询专家共同进行审查分析和项目未来收益支出预测，审核完毕后评估工作组人员按照《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》的相关要求，结合评估方案及《政府专项债券项目绩效目标申报表》，根据《政府专项债券事前绩效评估指标体系》，对项目的绩效目标设定进行客观公正的打分，并编制相关评估分析表和报告。

2.评估思路及方法

该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,参考周边类似项目相同案例,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

该项目主要以资料审核和实地核查两种评估方式为主,并通过专家咨询的方式进一步进行论证。

（三）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

该项目符合自然资发〔2024〕242号文件精神，可盘活存量闲置土地、优化土地利用结构，且该项目已纳入2025年度土地储备计划，通过收回收购存量商业用地，可盘活低效利用或闲置土地，提高土地利用效率。

（2）项目实施的公益性

通过收回收购存量商业用地，可增加商业用地供应，满足居民住房需求，通过盘活存量土地资源，减少土地闲置和低效利用，促进资源节约。

（3）项目实施的收益性

该项目总投资金额为2970.00万元，本次申请专项债2300.00万元。项目收入来源主要为国有土地使用权出让收入。发行债券期内可偿债土地出让收入共计6795.16万元。项目债券期内主要费用支出为土地收储费用支出，债券存续期内本息和为2645.00万元。

经计算，该项目债券本息覆盖倍数为2.36，具备一定的收益性。

2.项目建设投资合规性与项目成熟度

（1）项目建设的合规性

该项目已纳入铜川市耀州区2025年度土地储备计划，符合项目建设的合规性要求。

（2）项目成熟度

经过对项目的前期资料以及各项文件的审核，该项目具备专项债发行的成熟度条件。

3.项目资金来源和到位可行性

(1) 项目资金来源

该项目总资金金额为2970.00万元，资金筹措来源以自筹和发行地方政府专项债为主，项目本次共申请专项债资金2300.00万元，约占项目总投资的77.44%，自有投资670.00万元，约占项目总投资的22.56%。

(2) 项目资金到位可行性

该项目财政资金670.00万元，占总投资的22.56%，本级财政已落实到位。

4.项目收入、成本、收益预测合理性

(1) 项目收入

根据铜川市耀州区近三年土地出让情况及本项目拟出让的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。

YZ2023-5土地储备项目，地块规划用途为商业用地，该地块出让收入总价6795.16万元。项目收入来源参考了相关案例和政策文件，经过组织论证，项目收益符合相关条例规定且具备一定的合理性。

(2) 项目成本

在项目债券期内，该项目成本主要为土地收储费用支出。成本确定主要在土地市场价格评估和企业土地成本之间就低确定收地基础价格。市、县处置存量闲置土地协调推进机制或土地出让协调决策机构根据市场形势、合同履行情况等，集体决策确定基础价格下调幅度，经与土地使用权人协商一致并经公示无异议后，报市、县人民政府批准确认。债券期内，本息和为2645.00万元。因此，通过比较多个类似案例的成本支出，经过分析研究，本项目成本预测符合合规性和合理性要求。

(3) 项目收益预测的合理性

该项目在债券期预测出让收入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备充分的合理性和合规性。

5.债券资金需求合理性

根据项目实际，本次共申请专项债券2300.00万元用于项目储备资金，从成本角度来看，该项目债券申请额度符合相关要求。

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。该项目的收益为国有土地使用权出让收入。

稳定性得以保证，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。

（2）项目偿债风险

土地出让过程中存在风险较多，主要是由于土地的位置固定性和价值巨大性，使得土地的变现能力充满了不确定性。土地的储备周期较长，不确定因素多，并且土地受当时房地产市场环境和政府政策的影响，如受国内外宏观经济政治环境变化、国家经济政策变动等因素的影响，市场利率波动，可能会使债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定性；如因土地价格、房价市场变动，收入未能达到预测值，将会增加土地出让风险。

根据铜川市耀州区近三年的房价、地价历史数据和经济发展情况，预测未来形势相对稳定。

7.绩效目标合理性

根据《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用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

的设置上，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

9.总体结论

基于以上评估内容，综合考虑项目发展情况，本项目事前绩效评估得分为91分，对评估结果为优，该项目的评估结论为：可完成预期目标。

（四）相关建议

无。

（五）其他需要说明的问题

本次评估工作是基于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。报告主要明确了项目建设具备一定的必要性和科学性，符合目前国家关于土地储备相关政策要求。报告还对项目投资资金和成本是否匹配预期产出及效果作出论述，围绕收益和成本测算依据的充分性和合理性，夯实项目后期偿债的可行性。