

乌鲁木齐市高新区（新市区）2026 年第一批 土地储备专项债券项目一实施方案

实施单位：乌鲁木齐市土地储备中心（乌鲁木齐市土地整理中心）

2026 年 1 月 20 日



目 录

一、项目基本情况	1
(一) 政策背景	1
(二) 项目背景	3
(三) 项目概况	6
(四) 项目实施单位	7
(五) 立项和实施的相关批复文件	7
(六) 项目开工和完工时间	7
二、经济社会效益分析	7
(一) 经济效益分析	7
(二) 社会效益分析	8
三、绩效目标及指标	8
(一) 绩效目标的设定	8
(二) 绩效监控和评价	9
(三) 事前绩效评估结论	10
四、项目投资估算及资金筹措方案	10
(一) 投资估算	10
(二) 项目融资计划	11
(三) 建设期资金平衡方案	13
五、项目收益与融资自求平衡方案	14
(一) 项目运作模式	14
(二) 项目运营收益	15
(三) 财务费用	16

(四) 项目运营成本	16
(五) 资金平衡测算	19
(六) 会计报表	21
六、项目压力测试与评价	22
(一) 压力测试	22
(二) 总体评价	22
七、项目风险提示	23
(一) 影响项目风险因素	23
(二) 潜在风险应对措施	23
八、其他需要说明的事项	29

乌鲁木齐市高新区（新市区）2026年第一批土地储备 专项债券项目一申报专项债券实施方案

根据《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）精神，按照《乌鲁木齐市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，《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）等文件，结合乌鲁木齐市高新区（新市区）2026年第一批土地储备专项债券项目一实施情况，特制定本项目实施方案。

一、项目基本情况

（一）政策背景

2022年5月，国务院办公厅印发《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见》（国办发〔2022〕19号）指出：有效盘活存量资产，形成存量资产和新增投资的良性循环，对于提升基础设施运营管理水平、拓宽社会投资渠道、合理扩大有效投资以及降低政府债务风险、降低企业负债水平等具有重要意义。要深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，聚焦重点领域、重点区域、重点企业，切实做好盘活存量资产工作。

2024年5月21日，自然资源部官网发布了《土地储备管理办法（征求意见稿）》，其中有条款指出：“土地储备专

项债券资金管理执行财政部、自然资源部有关地方政府土地储备专项债券管理的规定”，同时提出：取消了储备土地产权登记流程。储备土地入库前，土地储备机构原则上不再办理国有建设用地使用权首次登记，明确禁止储备土地办理不动产抵押登记。

2024年5月14日，自然资源部发布《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）提出：依法依规，分类处置。严格依法处置各类闲置存量土地，重点规范无偿收回、协商收回和收购土地的行为。对于企业自身原因超期未开工满两年的土地，必须依法坚决无偿收回；对于其他法定情形导致土地无法继续开发的，地方政府应主动协商收回土地；对于企业无力开发的整宗或部分土地，以及司法和破产拍卖中流拍的土地，不属于应协商收回或无偿收回的，地方政府在遵循企业自愿、平等协商原则下，可按照合理价格收购土地。

2024年11月7日，自然资源部发布《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）要求：运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，是减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进房地产市场止跌回稳的关键举措。

2025年1月10日，自然资源部联合财政部、中国人民

银行、国家金融监督管理总局正式发布新修订的《土地储备管理办法》（自然资规[2025]2号），该办法是当前全国土地储备工作的基础性、规范性文件，旨在强化计划管理、严控入库标准、规范前期开发、加强资金监管与联合监督。

2025年3月4日，自然资源部 财政部印发《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），通过专项债券支持土地储备，盘活存量闲置土地（尤其是房企无力开发的房地产用地），推动房地产市场止跌回稳，同时规范地方政府融资行为。优先处置2024年11月7日前供应的存量闲置土地（含未动工房地产用地）。专项债资金实行专款专用、封闭管理，仅限纳入名录的土地储备机构使用。

《乌鲁木齐市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出：优化国土空间布局，建立动态评估机制，根据经济社会发展状况和人口变化，调控土地供需关系与开发时序计划。推进老城区有机更新，围绕“五个加强”，持续完善教育、卫生服务、社区养老等公共服务设施，升级改造道路、管线等老旧市政配套基础设施，稳步实施重点区域改造项目。

（二）项目背景

土地是人类赖以生存的物质基础，是城市建设和发展最宝贵的资源，城市土地更是重要的国有资产。改革开放以来，

特别是中央提出加快两个根本性转变以来，我国推进经济增长方式转变取得了积极的进展，资源节约与集约利用也取得了一定的成效。但从总体上看，粗放型的建设用地增长方式仍然尚未得到根本转变。与国际先进水平相比，我国建设用地粗放、低效利用的现象仍较为普遍，在某些地区或某些方面表现得尤为突出。当前我国正处在工业化、城镇化的快速推进时期，各行业的发展对建设用地的需求均十分强劲，各行业发展规划的用地规模远远超出土地资源供给总量，土地供求矛盾十分尖锐。为缓解有限土地资源与经济发展需求之间的矛盾，控制耕地过快减少，必须探索既能保护耕地，又能满足城乡发展需要的用地模式，保障社会、经济、土地的全面、协调、可持续发展。

衡量一个区域城市化水平的指标主要有两个：一是人口指标，即城市人口占总人口的比重；另一个是用地指标，即非城市用地转变为城市用地的比率，这也是城市化反映在土地利用上的一个显著的指标。土地作为人类生存发展的基础和源泉，是有限和稀缺的，乌鲁木齐高新区（新市区）正处在城市化的快速发展时期，土地供求关系之间矛盾日益突出，而在企业自行招商和存量土地分散进入市场的情况下，城市土地市场存在着土地供应总量失控、土地价格扭曲、寻租活动盛行等问题，因此，通过土地储备实现政府对土地一级市场的调控，提高城市土地资源配置效率，有利于推进区

域产业化、经济发展水平相互协调的城市化建设，有利于区域可持续发展的实现。

2024年5月14日，自然资源部会同国家发展改革委出台了《关于妥善处置闲置存量土地若干政策措施》（自然资发[2024]104号），推出了帮助企业盘活存量土地资产、鼓励并购转让、支持地方政府收地等三方面18条政策措施。

2024年5月17日，国务院新闻办公室举行国务院政策例行吹风会，自然资源部副部长刘国洪指出，自然资源部准备出台妥善处置闲置土地、盘活利用存量土地的政策措施，来支持地方政府从实际出发，酌情的以收回收购等方式妥善处置已经出让的闲置存量的住宅用地，帮助企业来解困。具体政策包括：加大资金支持。建立可持续的资金保障机制，对于收回、收购的土地，用于保障性住房项目的，可通过地方政府专项债券等予以资金支持。

2024年9月26日，中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势，部署下一步经济工作。会议强调，要促进房地产市场止跌回稳，对商品房建设要严控增量、优化存量、提高质量，加大“白名单”项目贷款投放力度，支持盘活存量闲置土地。

2024年10月12日，国新办举行新闻发布会，财政部副部长廖岷针对房地产平稳发展的政策措施介绍到：允许专项债券用于土地储备。主要是考虑到当前各地闲置未开发的土

地相对较多，支持地方政府使用专项债券回收符合条件的闲置存量土地，确有需要的地区也可以用于新增的土地储备项目。这项政策，既可以调节土地市场的供需关系，减少闲置土地，增强对土地供给的调控能力，又有利于缓解地方政府和房地产企业的流动性和债务压力。

在此背景下，乌鲁木齐高新区（新市区）人民政府提出乌鲁木齐市高新区（新市区）2026年第一批土地储备专项债券项目一。通过项目的实施，盘活存量土地资产，防止土地资源的闲置和浪费，促进房地产市场平稳健康发展。

（三）项目概况

1、项目名称：乌鲁木齐市高新区（新市区）2026年第一批土地储备专项债券项目一。

2、项目地点：本项目拟收储土地位于乌鲁木齐高新区（新市区）长春北路，共计3宗地。

3、项目类型：土地储备

4、项目实施期：1年。

5、项目规模及内容：本项目拟收储土地总面积426.18亩，共计3宗土地。宗地一（2019-C-011-A）162.84亩，土地用途为其它商服用地、城镇住宅用地；宗地二（2019-C-011-C）139.51亩，土地用途为其它商服用地、城镇住宅用地；宗地三（2019-C-011-F）123.83亩，土地用途为其它商服用地、城镇住宅用地。

（四）项目实施单位

项目实施单位：乌鲁木齐市土地储备中心（乌鲁木齐市土地整理中心），已纳入全国土地储备机构名录。主要职责：

（1）贯彻执行土地储备、土地整理相关的方针、政策和法律、法规，提出土地储备、土地整理和土地供应计划，以及土地储备基金、土地整理资金的筹措、使用计划。

（2）受委托对政府依法征用、收回、收购和置换的土地进行储备。

（3）组织对储备土地进行地面附着物的拆除、补偿、土地平整等前期开发工作，并对处置前的储备土地进行合理利用。

（4）提供耕地占补平衡和土地复垦的相关咨询服务。

（五）立项和实施的相关批复文件

本项目拟收储土地已纳入乌鲁木齐市 2026 年计划新增储备土地计划。

（六）项目开工和完工时间

本项目计划 2026 年 1 月开工，2026 年 12 月完工。

二、经济社会效益分析

（一）经济效益分析

1、直接经济效益分析

本项目收入来源拟收储土地出让收入，本项目收储土地面积 426.18 亩，债券资金存续期内土地出让预期收入 59375.25 万元，扣除相关成本及税费后，可用于偿还债券本

息的资金合计 51997.20 万元，预期净收益 23153.20 万元。

2、间接经济效益分析

本项目的实施，有利于项目所在地产业结构调整，并将对项目所在地生产生活起到积极的促进作用，促使项目所在地的投资环境得到进一步提高，促进了项目所在地各行各业的发展，进而推动县域经济高质量发展。主要体现在以下三个方面：

一是减少市场存量房地产用地规模，更好发挥土地储备“蓄水池”和投放调解的功能，稳定市场预期。

二是增加资金流动性，有利于房企集中资金用于保交房。

三是收储后形成“净地”“优地”，既有利于补齐公共服务设施短板改善环境，满足居住需要，也可以腾出空间支持实体经济发展，促进有效投资。

（二）社会效益分析

财政收入是各项社会事业投入和发展的保障。通过项目的实施，盘活闲置土地，助力当地相关产业发展，增加地方财政收入，可以从经济上解决加强各项社会事业的投入，完善社会保障制度，加快社会福利等事业的发展。同时，通过盘活现有闲置土地，促进区域人员就业，增加区域各族人民群众收入。

三、绩效目标及指标

（一）绩效目标的设定

科学合理的设定绩效目标，二级指标必须包括数量、质量、时效、成本指标，三级指标个数不得低于七项、量化指标不得低于 70%。

项目名称		乌鲁木齐市高新区（新市区）2026 年第一批土地储备专项债券项目一		
实施单位		乌鲁木齐市土地储备中心（乌鲁木齐市土地整理中心）		
项目资金（万元）		项目总投资：24876.00		
		年度计划投资：24876.00		
		其中：财政拨款：76.00		
		债券资金：24800.00		
		其他资金：		
项目目标	项目总体目标		年度目标	
	收储土地总面积 426.18 亩，通过专项债券资金收回收购存量闲置土地，促进房地产市场平稳健康发展。		收储土地总面积 426.18 亩，通过专项债券资金收回收购存量闲置土地，促进房地产市场平稳健康发展。	
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值（包含数字及文字描述）
	项目产出	数量指标	收储土地	=426.18 亩
		质量指标	项目验收合格率（%）	=100%
			项目资金支付率（%）	=100%
		时效指标	项目按计划完工时间	2026 年 12 月
			项目完成率（%）	=100%
		成本指标	总投资	≤24876.00 万元
	项目效益	经济效益	拟收储土地经济效益费用比	> 1.0
		社会效益指标	待收储地块周边生产生活情况	积极的促进作用
		生态效益指标	提升城市形象	有效提升
		可持续影响指标	影响年限（年）	≥50 年
	满意度	满意度指标	受益群体满意度（%）	≥95%

（二）绩效监控和评价

根据《自治区党委、自治区人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（新党发〔2018〕30 号）、《关于印

发〈自治区全面实施绩效管理的工作方案〉的通知》（新财预〔2018〕158号）、《关于印发〈自治区政府债务支出预算绩效管理暂行办法〉的通知》（新财预〔2019〕80号）等文件，对项目进行绩效监控和评价。一是在债券发行的2个月内进行一次绩效监控，对绩效目标偏离值超过20%的指标立即进行整改，同时监控及整改结果经项目主管部门审核后报财政部门。二是在每年年末，对项目实施绩效自评，形成自评报告，按照绩效评级规定程序报同级财政部门。

（三）事前绩效评估结论

通过项目评估小组及相关专业人员的详细评估，采用科学、论证的思路收集相关资料与数据。乌鲁木齐市高新区（新市区）2026年第一批土地储备专项债券项目一相关性显著，绩效可实现性较强，实施方案基本有效，预期绩效具有可持续性，且财政资金投入风险基本可控。综合评价，对该项目应“予以支持”。

四、项目投资估算及资金筹措方案

（一）投资估算

（1）土地收储费用

本项目拟收储土地426.18亩，土地收储总费用合计24876.00万元，其中：宗地一（2019-C-011-A）收储费用9504.92万元，宗地二（2019-C-011-C）收储费用8143.16万元，宗地三（2019-C-011-F）收储费用7227.92万元。

（2）项目总投资

本项目总投资 24876.00 万元。

表 4-1 项目投资估算汇总表

序号	工程项目或费用名称	估算价值 (万元)			总值 (万元)	技术经济指标			占总投资比例
		建安工程费	设备购置及安装费	其它费用		单位	数量	单位价值 (元)	
一	土地收储费用			24876.00	24876.00	亩	426.18	583697.03	100.00%
1	宗地一 (2019-C-011-A)			9504.92	9504.92	亩	162.84	583696.88	
2	宗地二 (2019-C-011-C)			8143.16	8143.16	亩	139.51	583697.23	
3	宗地三 (2019-C-011-F)			7227.92	7227.92	亩	123.83	583697.00	
二	项目其他费用				0.00				0.00%
三	基本预备费				0.00	%		0.00%	0.00%
四	实施期利息			0.00	0.00				0.00%
五	项目总投资	0.00	0.00	24876.00	24876.00				100.00%

(二) 项目融资计划

1. 项目融资计划

资金来源：本项目总投资为 24876.00 万元,拟申请土地储备专项债券资金 24800.00 万元,财政配套资金 76.00 万元。

本项目拟申请土地储备专项债券资金 24800.00 万元,假设融资利率 3.20%, 期限 5 年, 每年年末支付利息, 第 1 年至第 4 年每年支付利息为 793.60 万元, 第 5 年末偿还本息 25593.60 万元, 其中本金 24800.00 万元及利息 793.60 万元。在专项债券存续期的 5 年里, 共计支付本息 28768.00 万元。

2. 投资者保护措施

项目收益与融资平衡方案是基于历史数据对未来发展所做的预测，如果宏观环境等因素发生重大变化会影响预测结果的实现，可能导致没有足够资金偿还债务，将通过以下方式保障投资者收益。

（1）本期专项债券偿债保障措施

本期专项债券募集资金投资项目收益与专项债券本息可实现自求平衡。经测算，本实施完成后，预计实现的项目平衡收益足够覆盖项目融资本息，实现项目收益与融资区内自求平衡。本期债券募集资金投资项目形成的运营收入，将结合项目对应的专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还融资本息。乌鲁木齐市财政局按照财政专项资金管理要求，保证本期专项债券募集资金投资项目收益与平衡的返还政府收益将优先用于专项债券本息偿付。

必要时新疆维吾尔自治区人民政府可发行新一期地方政府专项债券用于偿还债券本金。若本运营收益无法按照预期实现，不能偿还到期债券本金时，新疆维吾尔自治区人民政府将按照财预〔2017〕89号和财预〔2018〕28号文件规定，在专项债券债务限额内发行专项债券周转偿还，确保债券本金偿付。

（2）本期专项债券的投资者保护措施

根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）和《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），新疆维吾尔自治区人民政府先后制定《关于加强自治区地方政府性债务管理的意见》（新政发〔2014〕82号），规范政府债务举债融资机制；《新疆维吾尔自治区突发事件应急预案管理办法》（新政办发〔2015〕6号），全面防控政府性债务风险并完善应急处置机制。

乌鲁木齐市财政局已建立起完善的专项债券资金使用管理制度，明确各部门职责，加强债券资金使用监管，确保债券资金合规使用，保障投资者合法权益。

（三）建设期资金平衡方案

本项目资金筹措总额 24876.00 万元，明细如下：

年份	2026 年	合计
资金筹措		
中央预算内资金		
自治区预算内资金		
农发行重点建设资金	—	—
债券发行	24800.00	24800.00
地方政府配套资金	76.00	76.00
加：上年留存		
合计	24876.00	24876.00
资金使用		
建设资金使用金额	24876.00	24876.00
资金余额（资金筹措-资金使用）	—	—

五、项目收益与融资自求平衡方案

（一）项目运作模式

本项目申债单位为上级主管单位为乌鲁木齐市土地储备中心（乌鲁木齐市土地整理中心）。

为确保资金合理使用和项目的顺利实施，成立以乌鲁木齐市土地储备中心（乌鲁木齐市土地整理中心）、乌鲁木齐高新技术产业开发区（新市区）房屋征收与补偿管理办公室（土地征收管理办公室）等相关单位为成员的项目实施领导小组，领导小组负责对项目的组织、实施及协调各相关部门关系，保证项目如期完工。

1、项目实施管理

实行法人负责制，主要的职责是：

（1）负责协调上下左右的关系，制定有关项目内的重大政策、制度与措施，对项目实施全过程及资金的使用和实施进度进行全方位监督检查。

（2）负责办理项目实施的各项手续及项目筹备各项决策的落实，具体负责项目的实施，并会同有关部门具体对项目进行技术指导。

（3）强化项目资金管理。项目资金实行专款、专账、专人管理，并严格按项目预算进行列支，坚决杜绝挤占、挪用。充分发挥审计、监察及投资和管理部门的作用，加强对资金使用的检查和监督，同时接受有关部门的检查、监督。

2、项目资金筹措计划

本项目总投资 24876.00 万元，其中拟申请专项债券资金 24800.00 万元，财政配套资金 76.00 万元。

项目实施后，为确保资金的合理利用，项目建设资金专款专用、独立核算，严格执行财务制度，各级领导及财务支出严格按制度办事，不得以任何理由操作它用，资金下拨批复严格按施工进度进行资金批复。

3、保障措施

（1）建立强有力的组织保障

该项目的实施和管理是一项影响面广、工作难度大、要求高的社会系统工程，项目的实施涉及自然资源、财政、城建等多个部门。通过建立强有力的组织领导机构和统一、高效、科学、务实的管理机构和运行机制，负责全面协调项目实施过程中的各项工作，督促检查相关配套政策的执行情况，保证项目的顺利实施。

（2）资金保障措施

采取积极有效的措施，落实项目实施所需的各项资金。积极争取各方面对项目实施的资金投入，制定切实可行的资金筹措方案，保证项目能够如期完成。

（二）项目运营收益

本项目拟收储土地面积 426.18 亩，拟出让价格依据新疆精宏房地产评估咨询有限公司提供拟收储土地满年期评估价格：59375.25 万元，其中宗地一（2019-C-011-A）满年期评估价格 21861.04 万元，宗地二（2019-C-011-C）满年期

评估价格 18729.02 万元，宗地三（2019-C-011-F）满年期评估价格 18785.19 万元，作为本次拟收储土地出让预期收益。

预计分年度收益和项目总收益明细如下：

年度	年运营相关收益 (万元)
2026 年	
2027 年	14844.53
2028 年	14844.53
2029 年	14844.53
2030 年	14841.66
合计	59375.25

（三）财务费用

本项目申请专项债券资金 24800.00 万元，拟计划 2026 年发行，期限 5 年，根据还款方案，项目每年支付一次利息 793.60 万元，到期一次还本，债券年利率按 3.20% 计算。本项目财务费用合计 3968.00 万元。

（四）项目运营成本

项目运营成本主要为土地出让管理费及土地出让金相关代缴税费。

（1）土地出让管理费

本项目土地出让管理费，参考以往项目运营情况，按照

项目土地出让收入的 0.1‰，合计 5.92 万元。

（2）土地出让金相关代缴税费情况及分析

1）用于农业土地开发的土地出让金

财政部、国土资源部以财综[2004]49 号文做出了关于印发《用于农业土地开发土地出让金收入管理办法》的通知，从 2004 年 1 月 1 日起将部分土地出让金用于农业土地开发。

土地出让金用于农业土地开发资金=土地出让面积×土地出让纯收益征收标准（对应所在地征收级别）×各地规定的土地出让金用于农业土地开发的比例。

待储备地块位于乌鲁木齐高新区（新市区）对应所在地征收级别为五等，土地收益标准 75 元/平方米，根据新疆维吾尔自治区财政厅、国土资源厅《关于用于农业土地开发的土地出让金收入及使用管理相关事项的通知》（新财建[2005]21 号）规定土地出让金用于农业土地开发的比例不低于 20%。

土地出让金用于农业土地开发资金

$$=426.18 \times 666.67 \times 75 \times 20\% / 10000$$

$$=426.18 \text{（万元）}$$

本项目土地出让金用于农业土地开发资金即 426.18 万元。

2) 用于公租房建设的土地出让金

根据财政部《廉租住房保障资金管理办法》、《关于做好公共租赁住房和廉租住房并轨运行有关财政工作的通知》（财综[2014]11号）等相关规定，从土地出让净收益中提取10%用于安排公租房建设。

经计算，本项目用于公租房建设的土地出让金为 2315.32 万元。

3) 用于水利建设的土地出让金

2011 年中央 1 号文件《关于中国中央国务院关于加快水利改革发展的决定》提出要从土地出让净收益中 10%用于水利建设。

经计算，本项目用于水利建设的土地出让金为 2315.32 万元。

4) 用于教育资金的土地出让金

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）及《财政部关于进一步落实从土地出让收益中计提教育资金相关政策的通知》（财综[2012]2号）规定：“从土地出让净收益按照 10%的比例计提教育资金。”

经计算，本项目用于教育资金的土地出让金为 2315.32

万元。

本项目土地出让金相关代缴税费合计=用于农业土地开发的土地出让金+用于公租房建设的土地出让金+用于水利建设的土地出让金+用于教育资金的土地出让金=7372.13 万元。

（五）资金平衡测算

1、项目可偿债收益情况。

在项目存续期内项目可偿债收益 59375.25 万元，土地出让管理费 5.92 万元，土地出让金相关代缴税费 7372.13 万元。

项目	金额（万元）
收入合计	59375.25
成本合计	5.92
税费	7372.13
可用还款额	51997.20
债券本金合计	24800.00
债券利息合计	3968.00
保障倍数	1.81

2.分年度还本情况

根据专项债券发行计划，计算分年度专项债券还本情况。

本次专项债券资金还本付息情况如下表：

年度	债券还本（万元）	债券付息（万元）
2026 年	—	793.60
2027 年	—	793.60
2028 年	—	793.60
2029 年	—	793.60
2030 年	24800.00	793.60
合计	24800.00	3968.00

3. 偿债指标的计算

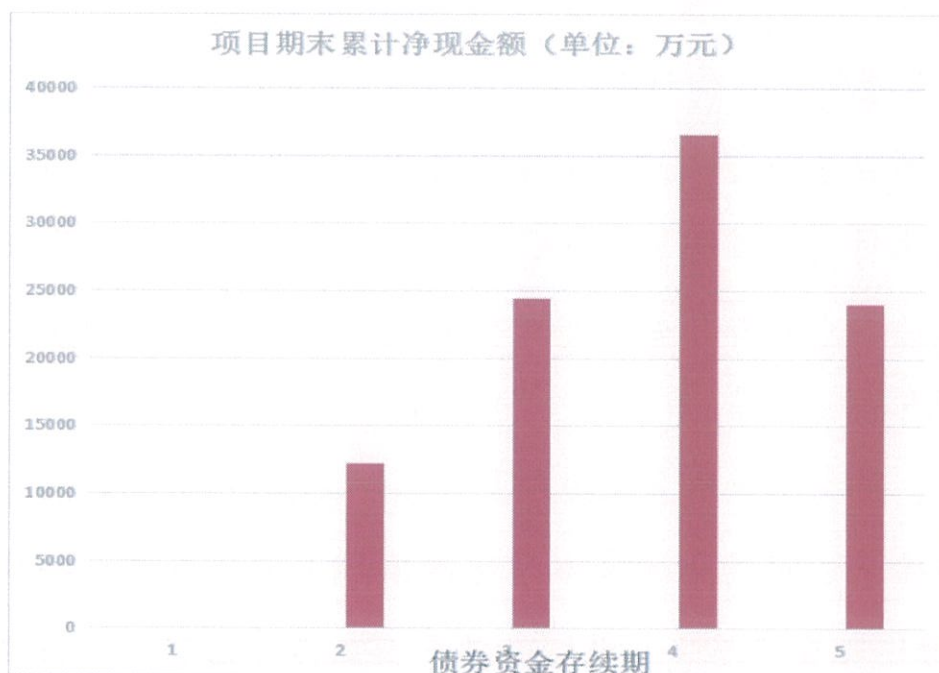
项目总投资收益率（项目可偿债总收益/总投资）、总债务还本付息保障倍数（项目可偿债总收益/总债务融资本息）、总债务本金保障倍数（项目可偿债总收益/总债务融资本金）、专项债券本息保障倍数（项目可偿专项债收益/专项债券本息）、专项债券本金保障倍数（项目可偿专项债收益/专项债券本金）、市场化融资本息保障倍数（项目可偿专项债收益/市场化融资本息）、市场化融资本金保障倍数（项目可偿专项债收益/市场化融资本金）计算比率如下：

指标明细	比率
总投资收益率	52.26%
总债务本金保障倍数	2.10
总债务本息保障倍数	1.81
专项债本息保障倍数	1.81
专项债本金保障倍数	2.10

4. 资金测算平衡情况

根据相关数据显示，本债券对运营收入预计从 2027 年开始，至 2030 年完成，根据本项目实际情况，本项目主要收入来源为收储土地出让收入，债券资金存续期内运营收入合计 59375.25 万元，扣除相关运营成本和税费后，可用于偿

还债券本息的资金合计 51997.20 万元，可有效覆盖债券对应成本支出，收储土地出让收入结束后的留存资金可以支付到期的本金偿还支出。期末项目累计净现金结余 24022.80 万元，本项目资金稳定性总体上可以得到保证。



5. 资金覆盖倍数情况

本项目建成后，由收储土地出让收入对项目发债本进行偿还，项目运营收入可以为项目提供充足、稳定的现金流入。通过对《可行性研究报告》中的资金收支数据进行分析测算，乌鲁木齐市高新区（新市区）2026 年第一批土地储备专项债券项目一专项债券的资金覆盖率可达到 1.81 倍，能够满足资金筹措充足性的要求。

（六）会计报表

基于上述各项分析测算，该项目存续期的模拟会计报表，主要包括利润表、资产负债表和现金流量表。详见

附表。

六、项目压力测试与评价

（一）压力测试

充分考虑政府性基金收入、专项收入、融资成本变动、市场价格波动等因素影响，对债券项目因素变动进行压力测试，暂时选择单因素变动压力测试。单因素敏感性分析选择正负 20% 的幅度，按照 -20%、-15%、-10%、-5%、0%、5%、10%、15%、20% 九个节点进行测试，掌握偿债指标变动情况。

详见下表：

资金覆盖率—压力测试（单因素敏感性分析）	-20%	-15%	-10%	-5%	0%	5%	10%	15%	20%
净收益变动情况敏感性分析									
经营收入（债券本金覆盖率）	1.68	1.78	1.89	1.99	2.10	2.20	2.31	2.41	2.52
经营收入（债券本息资金覆盖倍数）	1.45	1.54	1.63	1.72	1.81	1.90	1.99	2.08	2.17
经营成本变动情况敏感性分析									
经营成本（债券本金覆盖率）	2.91	2.90	2.89	2.87	2.10	2.85	2.83	2.82	2.81
经营成本（债券本息资金覆盖倍数）	1.53	1.53	1.52	1.51	1.81	1.50	1.49	1.48	1.48

（二）总体评价

根据乌鲁木齐市高新区（新市区）2026 年第一批土地储备专项债券项目一收益与融资平衡的压力测试结果，当收储土地出让收入、债券利率等影响债券还本付息的因素在 $\pm 20\%$ 范围内按照 -20%、-15%、-10%、-5%、0%、5%、10%、15%、20% 九个节点进行测试，专项债本息资金覆盖率及本息资金覆盖倍数仍然 >1 ，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。综上所述，该项目各年的现金流入大于现金流出，具有一定的抗风险能力，因此，该项目从财务上是可行的。

总体而言，本项目通过发行专项债券的方式，满足项目的资金需求，是现阶段较优的资金解决方案。

七、项目风险提示

（一）影响项目风险因素

（1）投资环境风险

我国经济发展正处于一个关键时期，既面临着结构调整和转型的挑战，也迎来了高质量发展的机遇。同时，经济增速的放缓是经济发展阶段性的体现，而非经济衰退的信号。国内较高的储蓄率对拉动内需仍有很大空间。2024年12月11日-12日举行的中央经济工作会议提出：要实施更加积极的财政政策，实施适度宽松的货币政策。

（2）政策风险

土地储备中的政策风险，主要是指与政府相关的一些不确定因素，使得土地储备的实际收益与预期收益发生一定偏差，从而有蒙受损失的机会或可能性，如政策变动、规划调整、政府干预等方面的带来的风险。

1) 政策变动带来的风险

政策的易变性对土地储备机构的运作带来了极大的不确定性，有的地方层层设立土地储备机构，互相压价竞争，多渠道收购和对外供应土地，使储备中心不能代表政府真正垄断土地一级市场。例如金融政策，房地产政策或相关政策，前者主要包括银根紧缩，利率提高等，后者包括国家对于房地产价格，交易，税收等政策的力度加大这些政策变动的不

确定性，都造成土地储备机构的资金的不足，影响土地储备计划的顺利实施。

2) 政府过多干预带来的风险

土地储备机构作为政府经营城市的一个代理机构，行使了一部分政府职能，因此或多或少带有政府管制的色彩。一些地方的土地储备，正是由于政府干涉过多而面临种种风险，使得土地储备机构处于一个两难的境地，而产生不确定的风险。

目前，在我国一些城市的土地储备实践中，由于一些部门过分强调部门利益，导致了部门之间不协调甚至相抵触的现象，其结果必然阻碍土地储备的顺利进行，提高土地储备的运作成本，也必然给土地储备带来了难以预料的风险。

(3) 金融风险

资金和土地是城市土地储备制度得以建立并运营的两大基本要素。城市土地储备的过程不仅是土地流转的过程，更是资金循环周转的过程，因此资金落实与否是土地储备能否达到预期目的的重要因素，如果没有大量的资金加以支撑，城市土地储备就难以运作。土地储备属于资金密集型的业务，当前全国各地土地收购储备中心在资金筹措上大部分依赖银行贷款，而且银行贷款所占比例相当高。由此可见，土地储备资金的来源渠道和资金运行风险就成为城市土地储备工作中的主要问题。

1) 土地储备机构自有资本金短缺，资金补充机制不健

全

土地储备机构大多为事业编制的事业法人，中心运作所需的启动资金一般是由财政注入一定的资本金作为注册资金或临时启动资金。从整体而言，各地注入土地储备运作的资金极其有限，甚至，少数城市因财政拿不出资金，而由政府划拨一定的土地作为中心的启动“资金”。中心再以划拨土地作为抵押向银行申请贷款进行运作，而无实际资金投入。土地储备机构由于自有资金短缺，资金补充机制不完善，只好依赖银行大规模贷款运作，而在贷款运作中自有资金与信贷资金的比率偏低。

此外银行贷款资金虽一般能及时到位，但利息压力太大，使土地储备机构债务负担沉重。更为重要的是，从现代企业运营来看，单一的融资渠道和畸高的债务（即贷款比例高，期限短，与收购储备资金运用存在时间上、期限上的不匹配）是企业运营的危险地带。

2) 土地储备机构的财务风险巨大

来自财务方面的风险因素主要有两个：融资风险和违约风险。融资风险是指在储备土地时运用财务杠杆，即使用贷款的条件下，虽扩大了投资的利润范围，但也增加了不确定性，新增营业收入不足以偿还债务的可能性。财务杠杆受预期利润率和贷款利率两方面的影响，投资的利润范围扩大，投资的不确定性增大，不能达到预期收益的可能性也随之增大。这是因为，财务杠杆的使用提高了税前年收益的期望值

和可能收益的上限，但是也扩大了年收益波动的范围，降低了可能收益的下限，下端风险增大了，加上抵押贷款贷方对净收入有优先要求权，而投资者的税前现金流量是还贷后的余额，所以增加贷款量的同时也增加了营业收入不足以偿还债务的可能性。

违约风险是指储备土地出让或出租过程中，由于受让者或承租者财务状况恶化而使土地投资及其报酬无法全部收回的可能性，或者是受让者或承租者不按时按期支付款项，拖欠严重，使投资者入不敷出所造成的一种风险。

3) 土地储备机构对土地出让金没有支配权

土地储备机构目前一般实行财政收支两条口管理，对拍卖土地所取得的出让金收入没有支配权。土地收购储备资金的运作模式通常是土地储备机构投入大量资金，通过收回、收购、置换和征收等方式取得土地后，直接或进行前期开发后出让，但出让收入必须直接上缴财政专户，政府财政审核土地储备机构项目成本报表后，核拨相关成本费用，这一工作流程需要一个时间段，这就形成了借款人土地储备机构对资金投入后取得的资金收入没有支配权。在运作初期，其承担债务的能力较弱，工作流程时间较长，资金周转速度慢，可能会影响借款的及时归还。有的地方政府当财政出现困难，就将此项收入用于弥补财政赤字；有的地方政府为拉动地方经济，提高地方形象，体现政府政绩，对社会公共基础设施项目投资力度不断加大，但基础设施建设资金不足，便

将土地收入挪用，由此更加加重了还贷的压力。

4) 利率风险

利率风险是指市场利率的调整或变动给土地储备制度运行中的融资成本及土地收益的不利影响。利率的调整将通过影响市场平均投资收益率从而影响土地储备的投资收益。土地储备作为一种投资类型，也必将受到平均收益率下降的影响。

(4) 市场风险

市场风险是指由于市场的不确定因素带来的影响，使得土地储备的实际收益与预期收益发生一定偏差，从而有蒙受损失的机会，或者造成相应城市、环境与社会等问题的可能性。从引起市场风险的原因上看，主要有城市发展、房地产市场、社会稳定等因素。

1) 城市发展风险

城市建设规模过大或进程过快，都可能引起城市经营性建设用地供给失衡风险。另一方面体现在土地使用权上，目前土地出让以 70 年、50 年、40 年为限，且 70 年、50 年的占大多数，土地的大量供应可能导致几年或十几年以后政府虽然拥有土地，却事实上无地可供。

2) 房地产市场波动

房地产市场的周期可以划分为恢复期、繁荣期、衰退期和萧条期四个阶段。在房地产市场周期性波动过程中，一方面，土地储备机构要起到宏观调控的作用，减少房地产市场

波动的振幅；另一方面，房地产市场的周期性波动伴随着土地需求和土地价格的波动，土地储备机构要尽可能降低市场波动所带来的风险。其中，与土地储备最密切相关的是地产价格，直接决定了土地的收益和资产价值。地价风险主要表现在：地产泡沫膨胀期间，房地产市场普遍被看好，市场的供应量和需求量增大，房地产价格上涨迅速，房地产开发火热，大量银行贷款进入房地产行业。地产泡沫破灭后，房地产市场严重供过于求，房地产价格迅速下跌，土地的闲置率和空房率提高，银行大量房地产贷款成为呆账、坏账，进而引起社会经济的衰退。因此，土地储备机构收储的土地价值和计划出让的土地市场价格趋向和前景存在不确定性。

（二）潜在风险应对措施

（1）建立强有力的组织保障

项目的实施和管理是一项社会影响面广、工作难度大、要求高的社会系统工程。通过建立强有力的组织领导机构和统一、高效、科学、务实的管理机构和运行机制，负责全面协调项目实施过程中的各项工作，督促检查相关配套政策的执行情况，保证项目的顺利实施。

（2）管理保障措施

建立健全各项管理制度，规范工作行为，提高工作人员业务水平和职业道德。注重队伍建设和各项设施配套，加强管理人员的专业技能、专业知识培训，激励工作人员大胆创新，不断提高工作质量。

（3）外部协助保障措施

建议加强与各主管部门的沟通协调，以保障项目对外供水、供电、供暖和其他基础设施的顺利使用，并积极控制相关项目投资。

（4）资金保障措施

采取积极有效的措施，在用好、管好项目资金的同时，制定切实可行的资金使用方案，保证项目能够如期完成。在项目实施过程中还应加强项目财务收支管理，节约财务支出，建立严格的财务管理制度。

八、其他需要说明的事项

1、每期债券存续期内定期披露（每年6月30日前）

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）、《地方政府债务信息公开办法（试行）》（财预〔2018〕209号）规定，温泉县财政部门将督促和指导本地区专项债券存续期信息公开工作，不迟于每年6月底前公开以下信息：

- （1）项目专项债券资金使用情况；
- （2）项目专项债券对应项目建设进度情况；
- （3）项目专项债券项目收益及对应形成的资产情况；
- （4）项目其他按规定需要公开的信息。

2、每期债券存续期内随时披露内容

可能影响到项目按期足额兑付的重大事项随时披露。

附表1 土地出让收入、土地出让金相关代缴税费估算表 单位：万元

序号	项目	合计	计算期（年）			
			2	3	4	5
1	土地出让收入	59375.25	14844.53	14844.53	14844.53	14841.66
	出让比例	100.00%	25.00%	25.00%	25.00%	25.00%
1.1	宗地一土地出让收入	21861.04	5465.26	5465.26	5465.26	5465.26
	单价（万元/亩）		134.25	134.25	134.25	134.25
	出让量	162.84	40.71	40.71	40.71	40.71
1.2	宗地二土地出让收入	18729.02	4682.59	4682.59	4682.59	4681.25
	单价（万元/亩）		134.25	134.25	134.25	134.25
	出让量	139.51	34.88	34.88	34.88	34.87
1.3	宗地三土地出让收入	18785.19	4696.68	4696.68	4696.68	4695.15
	单价（万元/亩）		151.70	151.70	151.70	151.70
	出让量	123.83	30.96	30.96	30.96	30.95
2	土地出让管理费（0.1%）	5.92	1.48	1.48	1.48	1.48
3	土地出让金相关代缴税费	7372.13	1843.20	1843.20	1843.20	1842.53
3.1	土地收益标准（元/平方米）		75.00	75.00	75.00	75.00
	用于农业土地开发的土地出让金	426.18	106.55	106.55	106.55	106.53
3.2	用于公租房建设的土地出让金	2315.32	578.88	578.88	578.88	578.67
3.3	用于水利建设的土地出让金	2315.32	578.88	578.88	578.88	578.67
3.4	用于教育资金的土地出让金	2315.32	578.88	578.88	578.88	578.67
4	扣除土地出让金相关代缴税费净收益	51997.20	12999.85	12999.85	12999.85	12997.65

附表 2

项目现金流量计算表

单位：万元

序号	项目	实施期	运营期				合计
	年度	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	
	预测期序号	1	2	3	4	5	
一	现金流入						
1	资本金流入	76.00					76.00
2	专项债券资金流入	24800.00					24800.00
3	银行贷款						0.00
4	项目运营收入流入		14844.53	14844.53	14844.53	14841.66	59375.25
小计	现金流入总额	24876.00	14844.53	14844.53	14844.53	14841.66	84251.25
二	现金流出						0.00
1	建设期资金流出	24082.40					24082.40
2	运营期资金流出（经营成本）		1.48	1.48	1.48	1.48	5.92
3	相关税费		1843.20	1843.20	1843.20	1842.53	7372.13
4	企业所得税						0.00
5	贷款付息						0.00
6	贷款还本						0.00
7	债券付息	793.60	793.60	793.60	793.60	793.60	3968.00
8	债券还本					24800.00	24800.00
小计	现金流出总额	24876.00	2638.28	2638.28	2638.28	27437.61	60228.45
三	当年现金净流入	0.00	12206.25	12206.25	12206.25	-12595.95	24022.80
四	期末累计现金结存额	0.00	12206.25	24412.50	36618.74	24022.80	
五	平均偿债覆盖率						1.81

附表 3

项目利润和损益计算表

单位：万元

计算期年序	合计	运营期			
		2	3	4	5
1 运营收入	59375.25	14844.53	14844.53	14844.53	14841.66
2 相关税金	7372.13	1843.20	1843.20	1843.20	1842.53
3 总成本费用	28849.92	7212.48	7212.48	7212.48	7212.48
4 利润总额	23153.20	5788.85	5788.85	5788.85	5786.65
5 弥补以前年度亏损	0.00				
6 应纳税所得额	23153.20	5788.85	5788.85	5788.85	5786.65
7 企业所得税税率		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
8 企业所得税	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
9 税后利润	23153.20	5788.85	5788.85	5788.85	5786.65
10 息税折旧摊销前利润 -企业所得税	51997.20	12999.85	12999.85	12999.85	12997.65

附表 4

项目资产负债表

单位：万元

项目名称	实施期	运营期			
	第 1 年	第 2 年	第 3 年	第 4 年	第 5 年
1、资产	24876.00	30664.85	36453.70	42242.54	23229.20
1.1 流动资产总额					
1.2 累计盈余资金	0.00	12007.85	24015.70	36023.54	23229.20
1.3 在建工程	24876.00				
1.4 无形资产净值		18657.00	12438.00	6219.00	0.00
1.5 其他资产净值		0.00	0.00	0.00	0.00
2、负债及所有者权益（2.4+2.5）	24876.00	30664.85	36453.70	42242.54	23229.20
2.1 建设投资借款	24800.00	24800.00	24800.00	24800.00	
2.2 流动资金借款					
2.3 负债小计（2.1+2.2+2.3）	24800.00	24800.00	24800.00	24800.00	0.00
3、所有者权益	76.00	5864.85	11653.70	17442.54	23229.20
3.1 资本金	76.00	76.00	76.00	76.00	76.00
3.2 累计未分配利润	0.00	5788.85	11577.70	17366.54	23153.20
三、资产负债率(%)	99.69%	80.87%	68.03%	58.71%	0.00%