

北京德恒(西安)律师事务所

关于2025年西安市周至县尚汀龙湾综合开发

土地收储项目发行之法律意见书

北京德恒（西安）律师事务所

2025年9月



目 录

释 义.....	1
声明事项.....	2
正 文.....	4
一、发行概述.....	4
二、本次发行对应的投资项目	4
(一) 收储项目概况	4
(二) 项目具体收储方案	5
(三) 政策依据	5
(四) 项目单位基本情况	6
三、项目投资与收益平衡	6
(一) 项目总投资	6
(二) 资金筹措方案	7
(三) 项目收入来源	7
(四) 项目收益与融资平衡	7
四、发行文件及中介机构	8
(一) 专项评价意见	8
(二) 法律意见书	8
五、风险及风险控制措施	8
六、结论意见	11

释 义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
本次发行\专项债券\本期债券	指	2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目专项债券
《项目实施方案》	指	2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目实施方案
项目	指	2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目
项目单位/实施单位	指	周至县土地储备中心
预算法	指	《中华人民共和国预算法》
国发[2014]43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财库[2020]43 号文	指	财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知
财预[2015]225 号文	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预[2016]155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
财预[2017]89 号文	指	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》
财库（2018）72 号	指	财政部《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财库(2019)23 号文	指	财政部《关于做好地方政府债券发行工作的意见》
陕财办预（2019）32 号	指	陕西省财政厅关于印发《陕西省地方政府债券资金管理办法》（试行）的通知
本所/本所律师	指	北京德恒（西安）律师事务所/北京德恒（西安）律师事务所律师
会计师事务所	指	陕西长兴会计师事务所有限责任公司
《评价报告》	指	陕西长兴会计师事务所有限责任公司于 2025 年 4 月出具的《关于西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目之财务评价报告书》
元/万元	指	如无特别说明，指人民币元/万元

北京德恒（西安）律师事务所

关于 2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发

土地收储项目发行之法律意见书

北京德恒（西安）律师事务所（以下简称“本所”）作为“2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目”专项债券发行的特聘专项法律顾问，为本次发行出具法律意见书。

声明事项

一、本法律意见书仅依据截至出具日中国大陆地区现行有效的法律、法规、规章及规范性法律文件而出具。

二、本所律师依据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实及委托单位已提供的文件资料载明信息而出具。

三、本所不承诺在本法律意见书出具日之后因客观情况或法律法规的变更等因素对本法律意见书产生的影响，不明示或暗示超越法律的观点和意见。

四、本法律意见书仅就建设单位的主体资格、本期债券发行对应投资项目以及投资项目收益与融资自求平衡等相关法律问题发表意见，不对会计、审计、评级等专业事项发表意见。

五、本所律师仅就“2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目”有关法律问题发表意见，不对有关信用评级(包括但不限于偿债能力、流动性等)、专项债券方案总体评价等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及专项债券方案总体评价等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述,并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

六、本所同意将本法律意见书作为本次专项债券发行必备的法律文件随其他材料一同公开披露，并承担相应的法律责任。

七、本法律意见书仅供发行人为申请发行本次专项债券之目的使用。

基于上述，本所及经办律师依据《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号文)、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号文)、财政部《关于印发地方政府专项债务预算管理办法的通知》(财预[2016]155号文)、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》(财预 225 号文)、财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知(财库[2020]43号文)、财政部《关于做好地方政府债券发行工作的意见》(财库(2019)23号文)、《陕西省地方政府债券资金管理办法(试行)》等法律、法规、部门规章、地方政府规章以及政策文件，出具法律意见如下。

正 文

一、发行概述

根据《项目实施方案》，本次发行情况如下：

项目	内 容
发行人	陕西省人民政府
发行金额	2025 年发行 3500 万元，2026 年发行 2000 万元，总额为 5500 万元。
发行期限	5 年期
募资用途	专项用于 2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目。
还款来源	土地出让收入。
发行依据	《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)、《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)、《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)、《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、本次发行对应的投资项目

本次申请发行专项债券对应项目为 2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目。专项债券项目资金情况如下：

发行年份	发行金额 (万元)	发行期限
2025 年	3500.00	5 年期
2026 年	2000.00	5 年期
合 计	5500.00	/

(一) 收储项目概况

该项目为新增土地储备，收储项目位于周至县尚村镇西岩村、张屯村，处于西部智能装备产业园范围内，储备面积为 159.0599 亩，该项目土地储备由纳入储备机构名录的周至县土地储备中心实施土地储备。

(二) 项目具体收储方案

该项目所在批次土地原为尚村镇圪塔头村、西岩村等有关村组集体农用地。尚汀龙湾储备地 10.109200 公顷土地经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]849 号批准依法征收为国有建设用地；尚汀龙湾储备地 0.494792 公顷土地经《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]855 号批准依法征收为国有建设用地。截止 2025 年 3 月项目尚未完成征收补偿。拟计划于 2026 年 6 月前完成征收补偿并纳入储备。

按照周至县国土空间单元详细规划，该项目位于 CZ-ZZX-10 详规单元，规划用途为商服用地和住宅用地。项目完成储备后拟于 2026 年 12 月按照规划用途供应土地，土地面积 159.0599 亩。

(三) 政策依据

截至本法律意见书出具日，本项目的政策依据如下：

序号	文件名称	文号
1	《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	《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
3	《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》	陕自然资发[2025]324 号
4	《陕西省自然资源厅办公室关于印发<用于土地储备的专项债券项目审核工作方案>的通知》	陕自然资发[2025]122 号
5	《西安市自然资源和规划局 西安市财政局关于做好土地储备专项债项目申报审工作的通知》	市资源发[2025]18 号
6	《西安市人民政府办公厅关于印发规范土地征收拆迁安置储备供应工作实施办法（试行）的通知》	市政办发【2023】15 号
7	陕西省人民政府《关于周至县 2022 年度第五批次农用地转用和土地征收的批复》	陕政土批【2022】855 号
8	陕西省人民政府《关于周至县 2021 年度第三十七批次农用地转用和土地征收的批复》	陕政土批【2022】849 号

序号	文件名称	文号
9	陕西省人民政府《关于周至县 2021 年度第三十八批次农用地转用和土地征收的批复》	陕政土批【2022】851 号
10	陕西省人民政府《关于周至县 2022 年度第六批次农用地转用和土地征收的批复》	陕政土批【2022】642 号

(四) 项目单位基本情况

项目单位：周至县土地储备中心

统一社会信用代码：12610124561486127F

法定代表人：王也

机构类型：事业单位

有效期：2021 年 12 月 21 日至 2026 年 12 月 21 日

住 所：周至县云塔南街 1 号

宗旨和业务范围：实施土地储备工作，促进城市建设和经济发展。贯彻有关土地储备的法律、法规，落实政府下达的土地征用、储备、收购、补充耕地和开发整理等任务。

举办单位：周至县自然资源和规划局（周至县不动产登记局）

本所律师经核查后认为：

2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目土地性质符合征收要求，项目实施单位周至县土地储备中心依法设立并有效存续，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备建设本次专项债对应投资项目的主体资格。

三、项目投资与收益平衡

(一) 项目总投资

根据《项目实施方案》，本项目的总投资 9525 万元，其中土地补偿费、安置补

助费 798.48 万元，青苗及地上附着物补偿费 267.22 万元，相关税费 1145.24 万元（耕地开垦费 339.33 万元，耕地占用税 222.29 万元，新征地农民养老保险资金 556.71 万元，水利建设基金 15.91 万元），土地开发费 3393.28 万元，其他支出（包括围挡建设、现场管护、地籍调查、征地报批规费、文物勘探发掘费等其他费用）3095.78 万元，土地专项债利息 825 万元。

（二）资金筹措方案

根据《项目实施方案》，本项目概算总投资为 9525 万元，资金筹措方案如下：

- （1）申请发行地方政府专项债券 5500 万元，
- （2）前期到位财政资金 3200 万元，财政资金支付债券利息 825 万元。

本次项目融资 7000 万元，期限为 5 年的专项债券，发行计划如下：

发行年份	发行金额（万元）	发行期限
2025 年	3500.00	5 年期
2026 年	2000.00	5 年期
合 计	5500.00	/

（三）项目收入来源

根据《项目实施方案》，项目收入为土地出让收入，预估商业用地单价 60 万元/亩，住宅用地单价 90 万元/亩，预计总收入 10550 万元。

（四）项目收益与融资平衡

根据陕西长兴会计师事务所有限责任公司针对本期债券发行出具的《评价报告》，在项目收益预测及其所依据的各项假设条件下，本次评价的《2025 年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目实施方案》中各项收入能够合理保障项目运营支出及偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡。

综上，本所律师认为，本项目资金安排，符合政府专项债券相关的规定，符合财预（2017）89 号文、财库（2018）72 号对政府专项债券应当科学制定项目收益与融资自求平衡的要求。

四、发行文件及中介机构

（一）专项评价意见

陕西长兴会计师事务所有限责任公司就《2025年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目实施方案》进行评价并出具《评价报告》。陕西长兴会计师事务所有限责任公司统一社会信用代码为 91610116722857671M,执业证书许可编码号为 61010128,为具备会计师事务所资质的第三方机构。

陕西长兴会计师事务所有限责任公司出具的《评价报告》对《项目实施方案》的总体评价为：在满足项目实施方案各项假设条件的情况下，本次拟发行的专项债券可以为该项目建设提供充足的资金支持，保证项目按照计划顺利实施。同时，项目建成后各项经营收入为项目提供了持续、稳定、充足的现金流入，可以满足项目还本付息需求，能够实现项目收益和融资自求平衡，风险应对措施能够有效化解项目实施过程中存在的主要风险。我们未注意到该项目在债券存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情形。

本所律师认为：陕西长兴会计师事务所有限责任公司是在中国境内依法设立的、具有注册会计师法定业务执业资格的机构，具备就本期发行出具总体评价报告的法定资格。

（二）法律意见书

北京德恒（西安）律师事务所就本期政府专项债券发行出具法律意见书。北京德恒（西安）律师事务所持有陕西省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》，证书编号为：316100006949003791，经年检合格，具备为申请发行本期专项债券提供法律服务的资格。

出具本《法律意见书》的执业律师朱昀菲、罗云霞经年检合格，具备签字律师资格。

北京德恒（西安）律师事务所及相关律师具有为申请发行本期政府专项债券出具法律意见书的资格。

五、风险及风险控制措施

根据《项目实施方案》，本次发行存在风险及控制措施如下：

1、影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

(1) 资金链风险：专项债发行延迟或额度不足，导致征地补偿、拆迁安置等资金无法及时到位，拖延收储进度。

控制措施：多元化融资保障：提前申请专项债额度，同步对接政策性银行、社会资本（如 PPP 模式）补充资金缺口。资金使用优先级管理：建立“补偿款优先支付”机制，避免因资金挪用激化社会矛盾。

(2) 行政审批效率低下风险：用地预审、环评、规划许可等环节跨部门审批耗时过长（平均 3-6 个月）。

控制措施：并联审批与容缺受理：建立土地储备项目“绿色通道”，允许非核心材料后期补交；数字化平台应用：通过“多规合一”系统在线协同办理，压缩审批时间 50%以上。

2、影响项目收益的风险及控制措施

(1) 土地市场波动风险：房地产或工业用地需求下滑，导致储备地块流拍或低价成交（如三四线城市工业用地流拍率超 30%）。

控制措施：弹性供地策略：动态监测土地市场供需，避免在行业低谷期集中供地；产业绑定开发：采用“带条件出让”（如要求企业承诺投资强度、税收贡献），降低流拍风险；多元化收益结构：配套商住用地（比例不超过 20%）平衡工业用地收益波动。

(2) 土地收储成本超支风险：拆迁补偿标准提高、地下管线迁移或污染治理成本超预算，挤压项目利润。

控制措施：详勘与风险预留：收储前开展土壤检测、权属核查，按总成本 10%-15% 计提不可预见费；成本动态管控：引入全过程造价咨询，实时监控拆迁、基建等环节支出；分段收储：对复杂地块采用“成熟一块、收储一块”，避免一次性投入过大。

(3) 政策调整风险：土地用途变更（如工业用地转生态绿地）、规划指标调整（如容积率下调）导致预期收益无法实现。

控制措施：政策合规预审：联合自然资源部门核查地块规划稳定性（避让生态红线、基本农田）；弹性开发方案：设计多用途预案（如“工业+研发”混合用地），应对政策变化；政策风险保险：试点投保“土地用途变更险”，对冲突发政策损失。

(4) 产业招商不及预期风险：储备地块因区位优势、配套不足等原因难以吸引

企业，土地长期闲置，税收反哺落空。

控制措施：招商前置与定制化储备：在收储阶段与目标企业签订意向协议，按需求定制地块规模、配套（如预建标准化厂房）；梯度优惠机制：对早期入驻企业给予税收减免（如“三免两减半”），快速形成集聚效应。

3、影响融资平衡结果的风险及控制措施

（1）土地出让收入不足风险：房地产市场低迷导致工业或商住用地流拍、降价；土地出让节奏与偿债周期不匹配（如债券到期时仅完成 50% 土地出让）。

控制措施：动态供地策略：建立土地市场监测预警系统，根据供需调整供地时序，避开行业低谷期；收益组合设计：搭配高溢价商住用地（占比 $\leq 20\%$ ）与工业用地捆绑出让，平衡收益波动；弹性还款计划：按地块开发进度分期发行债券，匹配“出让一批、偿债一批”节奏。

（2）收储成本超支侵蚀收益：拆迁补偿标准超预期、地下管线迁移或污染治理费用激增；

控制措施：成本刚性约束：收储前开展土壤检测、权属核查，按总成本 3-10% 计提不可预见费；分段收储与退出机制：对复杂地块分阶段实施，若单地块成本超支 20% 以上，暂停收储并重新评估；第三方审计介入：引入独立机构监督资金使用，杜绝虚报成本。

（3）债务期限错配风险：债券期限（通常 5-10 年）与土地开发周期（可能长达 10-15 年）不匹配，导致偿债高峰期无足够收益覆盖；

控制措施：期限精准设计：按地块开发时序发行多期债券（如 3 年期+5 年期组合），匹配现金流；再融资置换：对到期压力大的项目发行新债置换旧债，延长还款周期（需符合财政部政策）；偿债备付金制度：按土地出让收入的 5%-10% 计提准备金，应对短期流动性危机。

（4）政策调整冲击收益：土地用途变更（如工业转生态用地）、规划指标下调（如容积率限制）直接削减预期收益；

控制措施：政策合规预审：联合自然资源部门核查地块合规性，避让生态红线、永久基本农田；混合用途储备：设计“工业+研发”“商住+公共设施”等弹性规划方案，降低政策变动冲击；风险对冲工具：试点政策调整保险，对突发性规划变更导致的损失进行赔付。

(5) 税收反哺不及预期风险：招商失败或企业投产延迟，导致增值税、所得税等税收反哺不足；

控制措施：对赌协议绑定：与入驻企业签订税收承诺协议，未达标时补缴差额或收回土地；税收前置管理：在土地出让合同中明确税收贡献指标（如亩均税收 \geq 30万元），与企业拿地成本挂钩；梯度培育机制：对初创企业给予3-5年税收优惠，过渡期后严格考核。

综上，本所律师认为，本项目存在一定的风险，但制定了风险控制措施，相关风险不构成本次发行的实质性法律障碍。

六、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本期债券由陕西省人民政府作为发行人，发行人具备发行本期专项债券的主体资格。

2、本期债券对应投资项目的实施单位周至县土地储备中心为有效存续的事业单位法人，具备实施项目建设的主体资格。

3、本期债券对应的资金来源和资金用途符合规范性文件要求；经《项目实施方案》、《评价报告》论证，能满足项目收益和融资自求平衡的要求。

4、本期债券正常运营、项目收益等风险对本次债券发行不构成实质性的法律障碍。

5、为本期专项债券发行提供财务专项评价服务的机构、提供法律顾问服务的机构均具备相应的从业资质。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式陆份，供发行人为本次发行之目的而使用。

（以下无正文）

(本页无正文，为《北京德恒(西安)律师事务所为2025年西安市周至县尚汀龙湾综合开发土地收储项目发行之法律意见书》签署页)

北京德恒(西安)律师事务所



负责人：何玉峰

经办律师：朱盼菲

经办律师：李正振

2025年9月23日

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码: 316100006949003791

北京德恒(西安)

律师事务所, 符合

《律师法》及《律师事务所管理办法》规定的条件, 准予设立并执业。

发证机关:

发证日期:

陕西省司法厅
2024年02月22日

律师事务所分所 执业许可证

(副本)

统一社会信用代码: 316100006949003791

北京德恒(西安) 律师事务所,

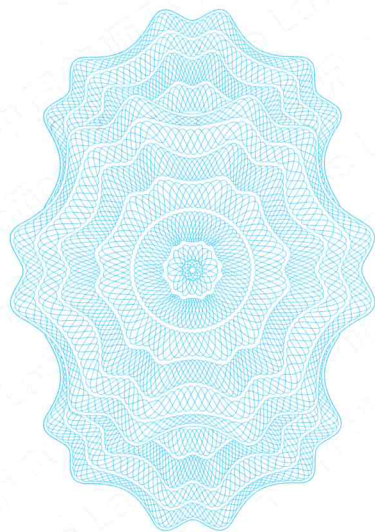
符合《律师法》及《律师事务所管理办法》

规定的条件, 准予设立并执业。

发证机关:

发证日期: 2024 年 01 月 22 日

陕西省司法厅



律师事务所分所登记事项

名 称	北京德恒（西安）律师事务所
住 所	陕西省西安市沣惠南路16号 泰华金贸国4号楼3层 4301、4302、4303、4304号
负 责 人	何玉辉
派驻律师	何玉辉, 何非, 王俊武, 王俊贺
设立资产	100万元
主管机关	高新技术产业开发区社会管理局
批准文号	陕司许决字【2009】187号
批准日期	2009年08月07日

律师事务所分所变更登记（一）

事项	变 更	日 期
名 称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住 所	西安市高新区丈八沣惠南路 35号高新新天地T3幢36层 [律师事务所变更登记专用章] 2015年7月16日	
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (二)

事项	变 更	日 期
负 责 人		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
设 立 资 产		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
主 管 机 关		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (三)

[illegible]

所属律师事务所登记事项备案（一）

名 称	
住 所	
负 责 人	
组织形式	
设立资产	
主管机关	
批准文号	
批准日期	

所属律师事务所登记事项备案（二）

合 伙 人	
-------	--

所属律师事务所登记事项备案（三）

合 伙 人	
-------------	--

所属律师事务所登记事项备案（四）

合 伙 人	
-------------	--

所属律师事务所变更登记备案（一）

事项	变 更	日 期
名 称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住 所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案（二）

事项	变 更	日 期
负 责 人		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
设 立 资 产		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
主 管 机 关		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案（三）

[illegible]

所属律师事务所变更登记备案（四）

[illegible]

所属律师事务所变更登记备案（五）

[illegible]

所属律师事务所变更登记备案（六）

[illegible]

所属律师事务所变更登记备案（七）

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

备 注

注 意 事 项

一、《律师事务所分所执业许可证》是律师事务所分所依法获准设立和执业的有效凭证。本证应当加盖发证机关印章，并应当加盖律师事务所分所年度检查考核专用章（首次发证之日至首次年度检查考核完成前除外）。

二、《律师事务所分所执业许可证》分正本和副本，正本和副本具有同等的法律效力。律师事务所分所应将正本置放于该分所执业场所的醒目位置，副本用于查验。

三、《律师事务所分所执业许可证》不得伪造、变造、涂改、出租、出借、抵押、转让和损毁。本证如有遗失，应立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。律师事务所分所及所属律师事务所变更登记事项，应持本证到分所原发证机关办理变更登记。律师事务所分所申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

四、律师事务所分所受到停业整顿处罚的，由执业机构所在地县（区）司法行政机关收回其执业许可证，并于处罚期满时发还。律师事务所分所受到吊销执业许可证处罚或者因其他原因终止的，应当将其执业许可证交回原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

五、了解律师事务所分所详细信息，请登录
核验网址：_____。

No. 60034548

执业机构 北京德恒（西安）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201211169009

法律职业资格
或律师资格证号 A20106101020084

发证机关 陕西省司法厅
发证日期 2024年12月08日



持证人 朱昀菲

性别 女

身份证号 610102198212082406

执业机构 北京德恒（西安）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101200911842078

法律职业资格
或律师资格证号 A20065106810196

发证机关



发证日期

2024年 10 08



持证人 罗云霞

性别 女

身份证号 51900119741228182X