

SUNHOLD
LAW
FIRM



上海申浩（西安）律师事务所
关于 2025 年西安市雁塔区东小寨片区
土地收储项目专项债
法律意见书

上海申浩（西安）律师事务所
SHANGHAI SUN&HOLD (XI'AN) LAW FIRM
2025.4



上海申浩（西安）律师事务所

关于2025年西安市雁塔区东小寨片区 土地收储项目专项债 法律意见书

根据《中华人民共和国预算法》（以下简称《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）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号文）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155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）、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号文）、《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知〉》、《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）、《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号文）、《关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242号）、《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）等法律法规及规范性文件的有关规定，结合《陕西省第十四届人民代表大会第三次会议关于陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财





政预算的决议》（2025 年 1 月 20 日陕西省第十四届人民代表大会第三次会议通过），上海申浩（西安）律师事务所（以下简称“本所”）作为 2025 年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目专项债项目（以下简称“本期债券”）的专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期专项债券发行，出具本《法律意见书》。





目 录

第一部分 释义与律师声明事项	4
释 义	4
声 明	6
第二部分 正文	8
第一章 本期发行概述	8
第二章 本期发行对应的投资项目	9
第三章 项目融资与收益平衡	11
(一) 项目总投资	11
(二) 资金筹措渠道	11
(三) 项目资金到位情况	13
(四) 债券发行计划	14
(五) 偿还资金来源	14
(六) 项目收益与融资平衡情况	14
第四章 项目实施单位基本情况	15
第五章 中介机构	17
(一) 会计师事务所	17
(二) 律师事务所	18
第六章 项目风险及风险控制措施	19
(一) 影响项目收益和融资平衡结果的风险因素	19
(二) 防范与降低风险的对策	20
第七章 结论性意见	23





第一部分 释义与律师声明事项

释 义

简称		全称
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人	指	陕西省人民政府
本期债券	指	2025年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目专项债
本项目	指	2025年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目
《实施方案》	指	《2025年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目 专项债实施方案》
本所	指	上海申浩（西安）律师事务所
本《法律意见书》	指	本所为本期债券发行出具的《上海申浩（西安）律师事务所 关于2025年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目专项 债法律意见书》
《评价报告》	指	西安康胜会计师事务所有限责任公司 出具的《2025年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目专 项债财务评价报告书》





《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号文	指	《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财预〔2020〕94号文	指	《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》
财预〔2021〕61号文	指	《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》
自然资发〔2024〕242号		《关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量闲置土地的通知》
自然资发〔2025〕45号		《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》
《陕西省财政预算报告》	指	《陕西省第十四届人民代表大会第三次会议关于陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算的决议》（2025年1月20日陕西省第十四届人民代表大会第三次会议通过）





声 明

上海申浩（西安）律师事务所（以下简称“本所”）受西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心（以下简称“委托人”）委托，根据项目主管单位西安市自然资源和规划局雁塔分局、项目实施单位西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心要求，对2025年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目专项债进行考证，并根据中国现行法律、法规、规章和规范性文件以相关规定，出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，指派周文海、宋昕律师考察及调研了本次项目所涉及的各类批复、证照信息、《实施方案》、《评价报告》等文件，并核查和验证了目标单位提供的与本次专项债券发行项目有关的文件、资料和事实。

本所出具本法律意见书是基于目标单位及主管单位向本所保证：已向本所提供了为出具本法律意见书所必需的资料和信息，一切足以影响本法律意见书的事实和资料均已向本所披露；向本所提供的所有资料和信息均真实、准确、完整，不存在任何虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，所有资料上的签字和印章均是真实、有效的，有关副本或复印件与正本或原件一致。

为出具本法律意见书，本所及经办律师特作如下声明：

本所及经办律师依据《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2018〕72号文、财预〔2020〕94号文、财预〔2021〕61号文等规定，及本法律意见书出具日以前已经发生或者存在的事实，严格履行了法定职





责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查验证，保证本法律意见所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，同时本所及经办律师并不对本次项目的方案内容及其所述事实或数据的真实性、准确性、完整性或合法性、有效性发表意见。

本法律意见书仅供本次发行之目的而使用，不得被用于其他任何目的。本所同意将本《法律意见书》作为发行人本期专项债券发行所必备的法律文件，随同其他材料一起上报且作为公开披露文件，并依法对出具本《法律意见书》承担相应的法律责任。未经本所书面同意，本《法律意见书》不得用于其他任何目的或用途。





第二部分 正文

第一章 本期发行概述

项目	内容
债券名称	2025年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目专项债
发行人	陕西省人民政府
发行依据	《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2018〕72号文、财预〔2020〕94号文、财预〔2021〕61号文等相关规定
发行规模	人民币 41000 万元
债券期限	5 年
发行面值	100 元
债券利率	固定利率 3%
付息方式	利息年支付一次
还本方式	本金到期一次性偿还
发行场所	通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。
募资用途	专项用于西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目
还款来源	土地出让收入等





第二章 本期发行对应的投资项目

根据《实施方案》、《评价报告》等文件披露，本期发行对应项目为西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目，项目实施主体为西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心，土地信息如下：

地块情况一览表

序号	地块编号	地块名称	地块标识码	位置范围	收储面积 (公顷)	收储面积 (亩)
1	GX-09-ZC G-49	东小寨安置地块	6101132025 R000199	河池寨立交 东北角	4.025211	60.3800
2	YT-06-ZC G-B01	东小寨住宅地块	6101132025 R000206	东邻红小巷、西邻长安南路、南邻雁塔西路、北邻雁塔区人民政府	0.292093	4.3814
3	YT-06-ZC G-B02	东小寨商业 DK1	6101132025 R000213		0.413830	6.2075
4	YT-06-ZC G-B03	东小寨商业 DK2	6101132025 R000220		2.827390	42.4109
5	YT-06-ZC G-B04	东小寨商业 DK3	6101132025 R000235		1.726099	25.8915
合计		/	/	/	9.284623	139.2713

地块现状用途一览表

序号	地块编号	地块名称	地块标识码	项目现状
1	GX-09-ZCG-49	东小寨安置地块	6101132025R000199	基本为空地
2	YT-06-ZCG-B01	东小寨住宅地块	6101132025R000206	正在进行土地 整備





3	YT-06-ZCG-B02	东小寨商业 DK1	6101132025R000213	
4	YT-06-ZCG-B03	东小寨商业 DK2	6101132025R000220	
5	YT-06-ZCG-B04	东小寨商业 DK3	6101132025R000235	

地块计划用途及面积情况表

序号	地块编号	地块名称	地块面积(亩)	土地用途	规划容积率	供应时间
1	GX-09-ZCG-49	东小寨安置地块	60.3800	居住用地	2.8	2025 年
2	YT-06-ZCG-B01	东小寨住宅地块	4.3814	居住用地	2.8	2026 年
3	YT-06-ZCG-B02	东小寨商业 DK1	6.2075	商业用地	5.5	2026 年
4	YT-06-ZCG-B03	东小寨商业 DK2	42.4109	商业用地	5.5	2026 年
5	YT-06-ZCG-B04	东小寨商业 DK3	25.8915	商业用地	5.5	2026 年
合计		/	139.2713	/	/	/

依据《实施方案》及项目实施单位确定，本项目位于城市开发边界内，规划用地性质为居住、商业用地，符合相关规划要求。涉及地块均不存在抵质押、查封情况。





第三章 项目融资与收益平衡

（一）项目总投资

本项目总投资为 182257.91 万元，主要为东小寨安置用地成本、东小寨原址用地整備成本。截止目前，已发生成本 140754.40 万元；待发生成本 41503.51 万元，包括东小寨安置住宅用地土地成本 19925.40 万元、东小寨原址用地整備成本 21578.11 万元等。

（二）资金筹措渠道

1、资金筹措原则

（1）合法合规性原则

严格遵循政策框架：资金筹措需符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》、《土地储备管理办法》、《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）、《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量闲置土地的通知》（自然资发〔2024〕242号）等法规，禁止违规扩大债务规模或变相融资。

纳入预算管理：专项债额度、用途及还款计划需纳入政府性基金预算，实现“借、用、还”全流程法定化。

（2）项目收益自平衡原则

收益覆盖本息：项目需通过土地出让收入实现收益覆盖债券本息（覆盖倍数 ≥ 1.2 倍），严禁“重融资、轻收益”；

动态调整机制：建立土地市场波动预警模型，若预期收益下降10%





以上，需启动应急预案（如调整供地时序、压缩成本）。

（3）专款专用与精准投向原则

资金用途限定：仅用于土地征收、拆迁及土地供应前期土地整備等直接成本，禁止挪用至房地产开发、债务利息支付等领域。

投向精准匹配规划：资金筹措需与国土空间规划、产业用地指南衔接，优先支持重点区域（如产业园区、TOD地块）和高效率项目。

（4）风险可控性原则

限额管理与风险预警：债券额度不得超过项目预期收益的70%，并动态监测地方债务率、土地去化周期等指标。通过财政部“地方政府债务风险评估系统”实时预警高风险地区。

分层风险分担：政府端：财政预算兜底还款责任；市场端：探索“专项债+保险”模式，对土地流拍等风险投保；社会端：引入社会资本参与土地开发，共担运营风险（如ABO模式）。

（5）市场化与成本最优原则

市场化发行定价：通过公开招标、承销团竞价确定债券利率，降低融资成本。

成本刚性约束：收储成本需按区域标准核定，禁止超标准补偿或虚增成本；成本原则上据实结算，最终以财政评审结果为准。

（6）全周期透明监管原则

穿透式资金监管：资金拨付至“土地储备专项账户”，通过区块链技术实现流向可追溯；每季度公开资金使用进度、地块开发状态，





接受社会监督。

绩效挂钩机制：将资金使用效率与地方政府考核、后续债券额度分配挂钩。

(7) 可持续性原则

避免过度依赖土地财政：控制土地储备规模占年度土地供应量的比例（通常 $\leq 30\%$ ），防止透支未来土地资源；探索“土地+产业”综合收益模式，减少对单一土地出让的依赖。

绿色集约导向：优先支持低效用地再开发、污染地块修复项目，提升单位土地经济与生态价值。

2、项目资金构成

项目资金构成表

单位：万元

序号	项目资金构成	额度（万元）	占比
1	总投资	182257.91	100%
1.1	自筹资金	141257.91	77.5%
1.2	发行专项债券	41000.00	22.5%

(三) 项目资金到位情况

本项目总投资182257.91万元，其中：自筹资金141257.91万元，来源于单位自筹，占总投资的77.5%，已经到位140754.40；申请地方





政府专项债券资金41000万元，占总投资的22.5%，债券票面利率3%，期限5年。

（四）债券发行计划

本项目计划2025年发行专项债券方式筹资41000万元，债券票面利率3%，债券发行期限为5年，在债券存续期按期付息，到期一次还本。

（五）偿还资金来源

本次专项债券还本付息主要收入来源是土地出让收入。

（六）项目收益与融资平衡情况

依据《实施方案》、《评价报告》等文件对本项目收入及支出等资金测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，预计项目存续期内可达到的本息覆盖倍数为 1.83，还本付息资金有充分保障，能够满足资金筹措充足性的要求，符合《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）、《地方政府债务公开办法（试行）》（财预〔2018〕209 号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕15 号）等相关法律法规等规定。

故此，本所律师认为，在《实施方案》、《评价报告》等对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本次评价的预测项目收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。





第四章 项目实施单位基本情况

根据《实施方案》、《评价报告》及相关批复文件，确定该专项债券项目的实施单位为西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心。本所律师根据自然资源部办公厅关于印发《土地储备机构名录（2020年版）》的通知，对实施单位查证确认，截至本法律意见书出具之日，西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心基本信息如下：

单位名称	西安市自然资源和规划局雁塔分局 土地储备中心
统一社会信用代码	1261011374280581XA
地址	西安市雁塔区朱雀大街21号
法定代表人	鲍蕴慧
登记机关	西安市事业单位登记管理局
经费来源	全额拨款(全额拨款)
开办资金	30万元
举办单位	西安市自然资源和规划局雁塔分局
有效期	2023-03-17 至 2028-03-17





综上，本所律师认为，项目实施主体西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心，作为本项目的实施主体，已被纳入自然资源部截至本法律意见书出具之日颁布的土地储备机构名录，代码 TC610113，符合相关法律、行政法规及相关文件的规定。





第五章 中介机构

（一）会计师事务所

本次发行的财务专项评价机构为西安康胜会计师事务所有限责任公司，该事务所持有西安市碑林区行政审批服务局颁发的统一社会信用代码为 91610103710192035B《营业执照》，证书序号为 0018373 编号 61010060《会计师事务所执业证书》。

西安康胜会计师事务所有限责任公司就本次发行出具了《评价报告》，认为根据项目专项债券发行计划，经测算预测期现金流量，项目存续期内各年度累计净现金流均为正，项目在存续期间能够产生持续稳定的现金流，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。债券存续期内本项目可用于还本付息的净收益为 58,475.67 万元，债券还本付息费用及发行费用总额为 47,191.00 万元(利息 6,150.00 万元)，通过对资金收支数据进行分析测算，本项目债券的本息覆盖倍数为 1.83 倍。能够合理保证偿还本项目债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

本所律师认为，西安康胜会计师事务所有限责任公司是在中国境内依法设立并合法存续的财务评价机构，与发行人之间不存在关联关系，具备为本次发行出具专项评价报告的合法资格。





（二）律师事务所

本次专项债券发行涉及的本法律意见书，由上海申浩（西安）律师事务所出具。上海申浩（西安）律师事务所依法持有陕西省司法厅核发的《律师事务所分所执业许可证》，统一社会信用代码31610000MD01958965，具备出具本法律意见书的相应资质。经办律师均持有陕西省司法厅核发的现行有效的《律师执业证》，具备从事法律业务资格，且截至本法律意见书出具日，均通过陕西省司法厅年度考核备案。

综上，本所律师认为，上述相关机构均具备依法出具本期专项债券发行业务相关文书的资质。





第六章 项目风险及风险控制措施

(一) 影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

1、财务风险

本项目体量大，需要发行专项债券，但应当控制好举债规模。财务管理制度不健全，很容易造成财务的漏洞，给项目带来财务风险。实际工作中，财务人员缺乏风险意识，对财务风险的客观性认识不足，忽视了对财务风险的预测和预警，导致在突发事件发生时，应变能力不足，容易带来财务风险。在本专项债券存续期内，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。

2、市场风险

土地市场受宏观经济、供需关系、政策调控等因素影响大，可能出现市场下行、企业投资收缩、产业招商不及预期、地价下滑、流拍等情况，影响土地出让收益。

3、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。

4、行政审批效率风险

审批耗时过长，在对各类批复、用地手续等审批过程中，可能因对法律法规理解不准确或执行不到位而引发法律风险。





5、管理风险

本项目主要以土地出让收入作为专项债券还本付息资金来源。由于其等受市场行情、政策变动、当地配套设施条件等客观因素影响较大，存在一定的不确定性。

(二) 防范与降低风险的对策

1、财务风险控制措施

一是为控制项目融资平衡风险，需合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。加强项目资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，用资金使用效率的收益对冲利率波动损失。二是不断提高风险意识，作为项目风险防控的基础，只有其具有较高的风险防范意识，才能使得各项风险防控措施有效地开展，才能为项目的长远发展奠定良好的基础。三是建立完善的财务管理制度，对财务人员加强培训管理。四是加强对经费的管理，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。

2、市场风险控制措施

在项目实施期间，加强项目全过程成本控制，严格预算、招标及合同管理，尽可能控制收储成本。如在项目实施过程中成本增加，导致市场风险出现，应通过统筹安排专项资金，以调整增加项目资本金





的方式，确保项目顺利实施以及项目期内所发专项债券利息的全额兑付。

3、土地收储成本超支风险

必须严格按照国家法律法规及相关标准规范，做好勘察等相关工作，收储前开展土壤检测、权属核查，对成本采用成本动态管控分段收储，实时监控拆迁、前期开发等环节支出；对复杂地块采用“成熟一块、收储一块”，避免一次性投入过大。全面审查资金情况，必要时需要调整筹资计划等。签订规范的合同（包括在土地受让方不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

4、行政审批风险控制措施

加强对相关法律法规的学习和培训，确保工作人员准确理解和把握法律法规精神，建立健全廉政风险防控机制，加强对工作人员的教育和管理。建立法律顾问制度，对重大审批事项进行法律审查，确保审批行为的合法性。优化审批流程，提高审批效率，减少审批环节和时限。同时，加强对审批工作的绩效考核和督促检查，确保审批工作的高效运转。保障本项目平稳实施，确保按时支付本息，收入达到预期目标。

综上，本所律师认为，2025年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目收益和融资虽存在潜在风险，但针对上述风险因素，如果能够遵循认真调研、科学决策和管理、强化风险管理和过程控制、资金运





用合理、战略规划详实、审慎、财务制度健全，对项目各阶段、各方面风险已制定了必要的风险控制措施，则具备可行性基础。





第七章 结论性意见

综合上述内容，本所经办律师发表结论性意见如下：

1、专项债对应的项目实施主体为西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心，具备本次专项债券发行工作的实施资格。专项债券对应的项目已取得立项核准，获得了相应的批准文件，具备实施条件。

2、专项债券对应的项目具有稳定的预期偿债资金来源，项目的预测收益能够达到收益与融资自求平衡的要求。本项目存在一定的不确定风险，但根据《实施方案》、《评价报告》的分析测算，风险基本可控。

3、本项目西安市自然资源和规划局雁塔分局为项目主管单位，债券具体由西安市自然资源和规划局雁塔分局土地储备中心负责，项目实现收益将用于经营管理支出和偿还专项债券本息。

4、本项目发行金额在财政部提前下达陕西省 2025 年新增专项债务限额内，符合《陕西省第十四届人民代表大会第三次会议关于陕西省 2024 年财政预算执行情况和 2025 年财政预算的决议》（2025 年 1 月 20 日陕西省第十四届人民代表大会第三次会议通过）等要求。

5、为专项债券提供服务的会计师事务所和律师事务所均具备相应的从业资质。

6、本项目符合法律法规、规范性文件和政策的有关规定，不存在实质性法律障碍。





7、本次发行须按照法律法规及相关规定办理有关手续，合法进行信息披露。

本《法律意见书》正本一式肆份，本所留存贰份，经本所律师签字并加盖公章后生效。



(以下无正文，下页为签字盖章页)





本页无正文，为《上海申浩（西安）律师事务所关于 2025 年西安市雁塔区东小寨片区土地收储项目专项债法律意见书》签字盖章页

上海申浩（西安）律师事务所（盖章）



负责人：_____



经办律师：

律师

周文立

律师

宋昕

日期：2025年4月15日





附：

1、律师事务所执业许可证





2、律师执业证

执业机构 上海申浩（西安） 律师事务所		
执业证类别 专职律师		
执业证号 10101200410839896		
法律职业资格证书 或律师资格考试号 H30026100000000	持证人 周文海	
	性别 男	
	身份证号 41052619780220411X	
发证机关 		
发证日期 2023年05月28日		

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度 2022年度 2022年度	考核结果 称职	考核年度	考核结果 称职
备案机关 	备案日期 有效期至2024年5月31日	备案机关 	备案日期 2024.5-2025.5





执业机构 上海中浩（西安）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202110302699

法律职业资格
或律师资格证号 A20186101040999

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2022年 03月 1日

持证人 康新

性别 男

身份证号 610104199204164683

610113021

律师年度考核备案

考核年度	2022年度
考核结果	称职
备案机关	陕西省西安市司法局 专用章
备案日期	有效期至2024年5月31日

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2023年度律师年度考核备案 西安市司法局
备案日期	2024.5-2025.5



行动建立信任 成果见证价值

SUNHOLD LAW FIRM