

陕西永嘉信律师事务所
关于2025年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通
交通站场一体土地收储专项债券项目
法律意见书

（2025）陕永律专字第 40-1 号



陕西永嘉信律师事务所
中国·西安

陕西永嘉信律师事务所

关于 2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通

交通站场一体土地收储

专项债券项目法律意见书

前 言

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）、《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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）、《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）、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72 号）、《政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23 号）、《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36 号）、《关于印发地方政府债券发行管理办法的通知》（财库〔2020〕43 号）、《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）、《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）、《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）、《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2 号）等法律法规及规范性文件的有关规定，陕西永嘉信律师事务所（以下简称“本所”）作为本项目专

项债券（以下简称“本次债券发行”）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，就本次债券发行事宜，出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所特作出如下声明和假设：

1. 贵方已向本所提供了制作法律意见书所必需的原始书面材料、副本材料、复印材料，其所提供的文件和材料是真实、准确、完整和有效的，并无隐瞒记载、虚假陈述和重大遗漏之处，且文件材料为副本或复印件的，其与原件一致和相符，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且自提供该等文件之日起直至本法律意见书出具之日，该等文件均保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销。贵方以口头方式向我们提供的信息均系真实及准确的，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且截止本法律意见书出具之日，该等信息仍保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销。

2. 对本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师有赖于有关者政府部门官方网站的检索信息作为制作本法律意见书的依据。

3. 本所在本法律意见书中仅就与本项目有关的法律问题发表意见，且仅根据现行中国法律发表法律意见并不依据任何中国境外法律发表法律意见，不对有关信用评级、会计、审计、资产评估、财务分析、投资决策、业务发展等法律之外的专业事项发表意见；本所在本法律意见书中对有关报表、业务报告、财务审计和资产评估等文件中的某些数据和结论的引用，并不意味着本所对这些数据结论的真实性准确性做出任何明示或默示的保证，对于该等内容本所及本所律师无核查和作出判断的适当资格。

4. 本法律意见书仅本次债券发行之目的使用，除非事先取得本所律师的书面授权，任何单位和个人均不得将本法律意见书或其任何部分用作其他任何目的。

基于上述声明和假设，本所律师在对贵方提供的有关文件和事实进行分析论证后，出具法律意见书如下。

释 义

在本《法律意见书》中，除非文义另有所指，下列左栏中的术语或简称对应右栏中的全称或含义：

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 / 发行主体	指	陕西省人民政府
贵方	指	西安轨道交通投资发展有限责任公司
西安市土地储备交易中心	指	西安市土地储备交易中心
募投项目 / 本项目	指	2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通交通站场一体土地收储专项债券项目
《实施方案》	指	2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通交通站场一体土地收储项目专项债券实施方案
《评价报告》	指	希格玛会计师事务所出具的《2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通交通站场一体土地收储项目”收益与融资自求平衡专项评价报告》
本所律师	指	陕西永嘉信律师事务所及 / 或其经办律师
希格玛会计所	指	希格玛会计师事务所（特殊普通合伙）
元、万元、亿元	指	人民币元、人民币万元、人民币亿元

一、发行主体

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《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）第一条第（二）款规定，市县级政府确需举借债务的，依照经批准的限额提出本地区当年政府债务举借和使用计划，列入预算调整方案，报本级人大常委会批准，报省级政府备案并由省级政府代为举借。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体。

根据上述相关规定，市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。因此，本次债券发行主体为陕西省人民政府。

二、实施主体

（一）基本情况

根据《实施方案》等文件资料，本次债券发行对应的募投项目实施主体为西安市土地储备交易中心。经本所律师于2025年4月5日登录机关赋码和事业单位登记管理平台-事业单位法人登记信息查询栏目进行核查，西安市土地储备交易中心作为本项目的实施主体，其基本信息如下：

名称	西安市土地储备交易中心
统一社会信用代码	12610100735083142J
宗旨和业务范围	为合理利用土地提供储备保障和交易服务。 土地收回、收购、置换、征收与储备·储备土地前期开发·储备土地管护与临时利用·土地储备资金筹措与管理使用·国有土地使用权招标、拍卖、挂牌出让·地产市场信息服务
住所	陕西省西安市莲湖区劳动南路 178 号
法定代表人	李社
经费来源	全额拨款
开办资金	582.49 万元
举办单位	西安市自然资源和规划局
有效期	自 2024 年 01 月 05 日至 2029 年 01 月 05 日
单位状态	正常
登记管理机关	西安市事业单位登记管理局

（二）西安市土地储备交易中心的资格

根据《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）要求，自然资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理，土地储备机构由纳入自然资源部名录的土地储备机构负责

具体实施工作。

2020年5月13日，自然资源部办公厅在自然资源部门户网站发布了《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》（自然资办函〔2020〕827号）。根据该通知，西安市土地储备交易中心已被列入自然资源部颁布的名录，名录代码为TC610100。

综上，本所律师认为，西安市土地储备交易中心为县级以上人民政府及其有关主管部门批准成立的，具有独立的法人资格、隶属于所在行政区划的自然资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作的事业单位，并且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，具备实施对应募投项目的主体资格。

三、本次债券发行对应的募投项目

（一）项目概述

根据贵方提供的《实施方案》等文件资料，本次债券发行募集资金用于2025年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通交通站场一体土地收储项目，项目地块基本情况如下：

序号	项目名称	地块名称	地块标识码	位置范围	收储面积		发债金额(万元)
					公顷	亩	
1	2025年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通土地收储项目	崇皇军庄轨道交通土地收储项目	6101172025R000055	高陵区泾河工业园桑军大道东侧	7.378964	110.6845	18000

本项目总投资估算为21328万元，资金筹措渠道来源于财政资金和债券融资，其中财政资金628万元，发行政府专项债券18000万元，债券利息为2700万元。

单位：万元

项目名称	债券融资金额	自有资金投入	债券利息	总投资金额
2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目	18000	628	2700	21328

2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通站场一体土地收储项目计划发行专项债券 18000 万元，分两年发行，其中计划 2025 年发行 10000 万元，2026 年计划发行 8000 万元，确定发行期限为 5 年期。以年利率 3%预计每年利息支出。债券发行计划见下表：

单位：万元

发行年份	发行金额（万元）	发行期限
2025 年	10000.00	5 年期
2026 年	8000.00	5 年期
合计	18000.00	/

（二）项目审批情况

本项目所涉地块已经纳入全民所有土地资产管理信息系统，储备地块标识码为 6101172025R000055。符合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）、《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2 号）等相关规定关于土地储备项目的要求，届时有实施项目的资金需求。后续项目需根据收储进度，按照有关法律、法规的规定办理审批手续，并将本项目筹集的资金专项用于本项目收储补偿等相关工作。

四、项目公益性及收益与融资平衡情况

（一）公益性

本项目为土地储备项目，土地储备项目的建设是提升当地城乡一体化水平、改善居民生产生活环境的需要，具有公



益性，符合《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》及《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）的有关规定。

（二）收益与融资平衡

根据希格玛会计所出具的《评价报告》：经专项审核，希格玛会计所认为，在相关单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本融资项目拟发行的专项债券预期偿债来源能够合理保障偿还融资本息，实现融资项目收益和融资自求平衡。

综上，本次债券发行对应融资项目为公益性建设项目，经希格玛会计所评价预期偿债来源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，符合《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）的有关规定。

五、发行文件及发行服务机构

（一）实施方案

本项目《实施方案》包含了项目基本情况、项目经济社会效益分析、项目投资估算及资金筹措方案、项目专项债融资方案、项目预期收益、成本及融资平衡情况、项目风险分析、事前绩效评估等。

本所律师认为，《实施方案》内容具体明确，已包含本次债券发行所涉及的主要内容。

（二）财务专项评价报告

希格玛会计所出具了《评价报告》，希格玛会计所持有

西安市市场监督管理局浐灞国际港分局核发的统一社会信用代码为 9161013607340169X2 的营业执照，希格玛会计所为在中国境内依法设立且有效存续的会计师事务所。

本所律师认为，希格玛会计所具有为本项目发行出具《评价报告》的从业资格。

（三）法律意见书

法律意见书由本所出具。本所是经陕西省司法厅批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，现持有陕西省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》，并已通过历年年审。本所指派的两位经办律师均持有陕西省司法厅颁发的《中华人民共和国律师执业证》，并已通过历年年审。

本所律师认为，本所系依法成立且有效存续的律师事务所，具备为本项目发行出具法律意见书的资质；本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的执业资格。

六、项目风险提示

根据《实施方案》，本项目及本项目发行存在如下风险因素：

项目可能存在潜在的资金使用风险、市场波动风险、收入确认与缴库风险、资金筹集风险、资金使用效率风险、政策风险，《实施方案》对相关风险制定了控制措施。

七、总体结论性意见

综上所述，本所律师认为：

1. 本次专项债券发行的发行主体陕西省人民政府具备发行地方政府专项债券的主体资格。

2. 本项目的实施主体为西安市土地储备交易中心，具备实施本项目的主体资格。

3. 本次专项债券募集资金将用于的 2025 年西安市（本级）崇皇军庄轨道交通交通站场一体土地收储项目已经纳入全民所有土地资产管理信息系统，储备地块标识码为 6101172025R000055。符合《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）、《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2 号）等相关规定关于土地储备项目的要求，有实施项目的资金需求。后续项目需根据收储进度，按照有关法律、法规的规定办理审批手续，并应将本项目筹集的资金专项用于本项目收储补偿等相关工作。

4. 本次专项债券经希格玛会计所评价可满足项目收益与融资自求平衡的要求，符合《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）的规定。

5. 《实施方案》对本次债券发行进行了事前绩效评估，已披露项目基本情况、项目经济社会效益分析、项目投资估算及资金筹措方案、项目专项债融资方案、项目预期收益、成本及融资平衡情况、项目风险分析等主要内容，符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 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）等规范性文件对地方政府专项债券信息披露的要求。

6. 为本次债券发行提供财务专项评价报告、法律意见书的专业机构均具备相应的执业资格。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式三份，本所留存一份，其余两份供发行人为本
次债券发行之目的而使用。

（本页本行以下无正文）

(本页为盖章签字页)



经办律师: 印唐云

经办律师: 李建博

二〇二五年七月二十四日