



陕西索骥律师事务所

SHANXI SUO JI LAW FIRM

诚信 专业 合作 奉法

法律意见书

陕西索骥律师事务所

2025年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发

土地收储项目专项债券法律意见书

陕西索骥律师事务所

莲湖区西关正街92号莲湖文化大厦5A层

中国·西安

二〇二五年四月



目录

第一部分 释义及声明	1
一、释义	1
二、声明	3
第二部分 正文	5
一、主体资格核查情况	5
（一）专项债券发行主体	5
（二）项目实施单位	5
二、土地储备项目情况	6
（一）项目基本情况	6
（二）项目具有合法性、合理性和可行性	6
三、项目资金情况	6
（一）资金来源及收益	7
（二）法律风险及风险控制措施	7
四、中介服务机构	9
（一）财务专项评价机构	9
（二）法律服务机构	9
五、结论性意见	10
附件一：（资质）	12



第一部分 释义及声明

一、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
本项目或项目	指	2025年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发 土地收储项目
国办发〔2024〕 52号	指	《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》
财预〔2017〕89 号	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》
财预〔2017〕62 号	指	《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》
自然资发〔2025〕 45号	指	《自然资源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》
市资源发〔2025〕 18号	指	《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报审工作的通知》
《实施方案》	指	《2025年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发 土地收储项目专项债券实施方案》



《评价报告》	指	《2025年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发土地收储项目财务评价报告》
《评估报告》	指	本项目 《陕西省政府专项债券项目资金事前绩效评估报告》
本法律意见书	指	《陕西索骥律师事务所2025年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发土地收储项目专项债券法律意见书》
本所	指	陕西索骥律师事务所
本所律师	指	陕西索骥律师事务所经办律师
元	指	人民币（元）



二、声明

根据《地方政府专项债券发行管理暂行办法》《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62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）、《自然资源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）及《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报审工作的通知》（市资源发〔2025〕18号）等法律法规及规范性文件的有关规定，陕西索骥律师事务所作为本项目的专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对与出具本法律意见书有关的所有文件资料 and 事实进行了核查验证。

本所律师的声明与承诺：

1. 本所律师依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。



2.本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、项目实施单位及项目中介已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3.本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4.本所律师仅就发行人本次发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关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、准确性做出任何明示或默示的保证。

5.本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师出具本法律意见。



第二部分 正文

一、主体资格核查情况

(一) 专项债券发行主体

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。

(二) 项目实施单位

本项目的主管部门为西安市自然资源和规划局莲湖分局；实施单位为西安市自然资源和规划局莲湖分局土地储备中心。并经本所律师进行核查：

项目主管单位的基本情况如下：

名称：西安市自然资源和规划局莲湖分局

统一社会信用代码：11610100726299822P

负责人：谷志毅

机构性质：行政机关

项目实施单位的基本情况如下：

名称：西安市自然资源和规划局莲湖分局土地储备中心

统一社会信用代码：126101047428298034

法定代表人：王萍

机构性质：事业单位



本所律师认为，西安市自然资源和规划局莲湖分局系在中国境内依法设立的行政机关单位，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，具备本项目之准备、方案编制和项目主管等工作的主体资格。

二、土地储备项目情况

（一）项目基本情况

（1）本项目为2025年西安市莲湖区桃园北路片区综合开发土地收储项目。项目性质：本项目为新增土储。

（2）主管部门为西安市自然资源和规划局莲湖分局。

（3）项目规模及内容：本项目收储土地面积14.69公顷（折合220.33亩），纳入2025年度西安市储备计划范围，原为国家粮食和物资储备局陕西局五三三处、西安市秦宝投资有限责任公司国有建设用地。经西安市人民政府市资源字〔2021〕第288号《审批土地件》、市资源字〔2021〕第505号《审批土地件》、市国土字〔2014〕第418号《审批土地件》批准，收回原土地权利人国有建设用地使用权纳入政府储备；经西安市莲湖区人民政府《土地权属件》（莲政国土发〔2017〕3号）批准，将确定的国有建设用地纳入政府储备。

（二）项目具有合法性、合理性和可行性

本项目符合相关法律法规，符合国家相关文件规定，在申报过程中应坚持严格的审查审批和报批程序；保障项目合法性、合理性、可行性且在实施过程中社会稳定风险小。

三、项目资金情况



(一) 资金来源及收益

本项目估算总投资为166821.99万元，其中收储成本共计155721.99万元，包括土地征收、补偿、整理、前期费用等；发债利息为11100.00万元。

资金来源主要为：

- 1) 财政拨款前期已投入81434.14万元，后续再投入287.85万元
- 2) 发行政府专项债券74000.00万元（5年期）
- 3) 发债利息11100.00万元。

依据《实施方案》，此次计划发行**5年期专项债券74000.00万元，分两年发行**。本项目的收益主要为土地出让收入，经测算，项目收益可以覆盖融资成本。

依据当前的市场状况及数据，对未来的收益（土地出让收益）和现金流进行预测，存在较大的不确定性。在诸多不确定性因素中，预期项目收益的变动对本项目的影响最为重要。依据本项目《评价报告》《评估报告》《实施方案》，按照项目预期收入和预期支出测算，结合项目资金平衡测算结果，项目存续期内可达到的偿债资金**覆盖率2.24**，还本付息资金有充分保障。

(二) 法律风险及风险控制措施

1.项目合法性、合理性和可行性遭质疑的风险



1-1.该项目决策是否与现行政策、法律、法规相抵触，是否有充分的政策、法律依据；该项目是否坚持严格的审查审批和报批程序。

1-2.本项目符合相关法律法规、符合国家相关文件规定，在申报过程中应坚持严格的审查审批和报批程序；其合法性、合理性、可行性在实施过程中社会稳定风险小。

2-1.利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，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。

2-2.防范利率波动风险措施

为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

3. 项目实施管理风险

3-1.该项目在实施管理中存在是否能按照进度安排组织施工、拆迁；以及施工中的存在被拆迁人的不稳定、安全事故，资金管理 etc 风险。

3-2.该项目为政府组织实施项目，只要严格按照进度安排依法依规组织好施工和拆迁工作，做好项目社会稳定、安全管理、资金管理，其风险可控。



四、中介服务机构

（一）财务专项评价机构

本次债券发行的财务顾问为鹏盛会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所。经本所律师主管网站核查，该会计师事务所市场主体登记机关为西安市市场监督管理局高新区分局，统一社会信用代码：91610131MAB0X5LJXU，执业证书编号为：474700296101，具有合法的从业资格。

该会计师事务所就本次发行出具《评价报告》认为：依据相关政策文件的要求，通过对本项目收益与融资自求平衡情况的分析，我们认为本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，并以土地储备整理土地出让收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源，预期项目收入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。

本律所认为：鹏盛会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所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，具备就本期债券发行出具财务评估报告的法定资格。

（二）法律服务机构

本次发行的律师服务机构为陕西索骥律师事务所（即本所）。本所持有陕西省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》（证号：3161000035230813X3）；本所指派的签字律师均持有陕西省司法厅核发的《中华人民共和国律师执业证》，律师执业证已经年检并在有效期限内，具有合法的从业资格。



本所律师认为，本所及本所律师具有合法的法律服务执业资格，可以为本次发行提供法律服务。

五、结论性意见

综上，本所律师认为：

1.西安市自然资源和规划局莲湖分局系在中国境内依法设立的机关单位，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，具备本项目之准备、方案编制和项目主管等工作的主体资格。

2.根据本项目《评价报告》的分析和论证，在满足项目实施方案关于项目收益预测及其所依据的各项假设条件的情况下，加强风险防控，项目能够实现收益与融资自求平衡。

3.为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备从业资格。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式五份，本所留存一份，其余四份供发行人为本次发行之目的而使用。

（以下无正文，为签字页）



陕西索骥律师事务所

SHANXI SUIJI LAW FIRM

诚信 专业 合作 奉法

法律意见书

(此页为本法律意见书签署页)

陕西索骥律师事务所

(盖章)

负责人: 陈卫民

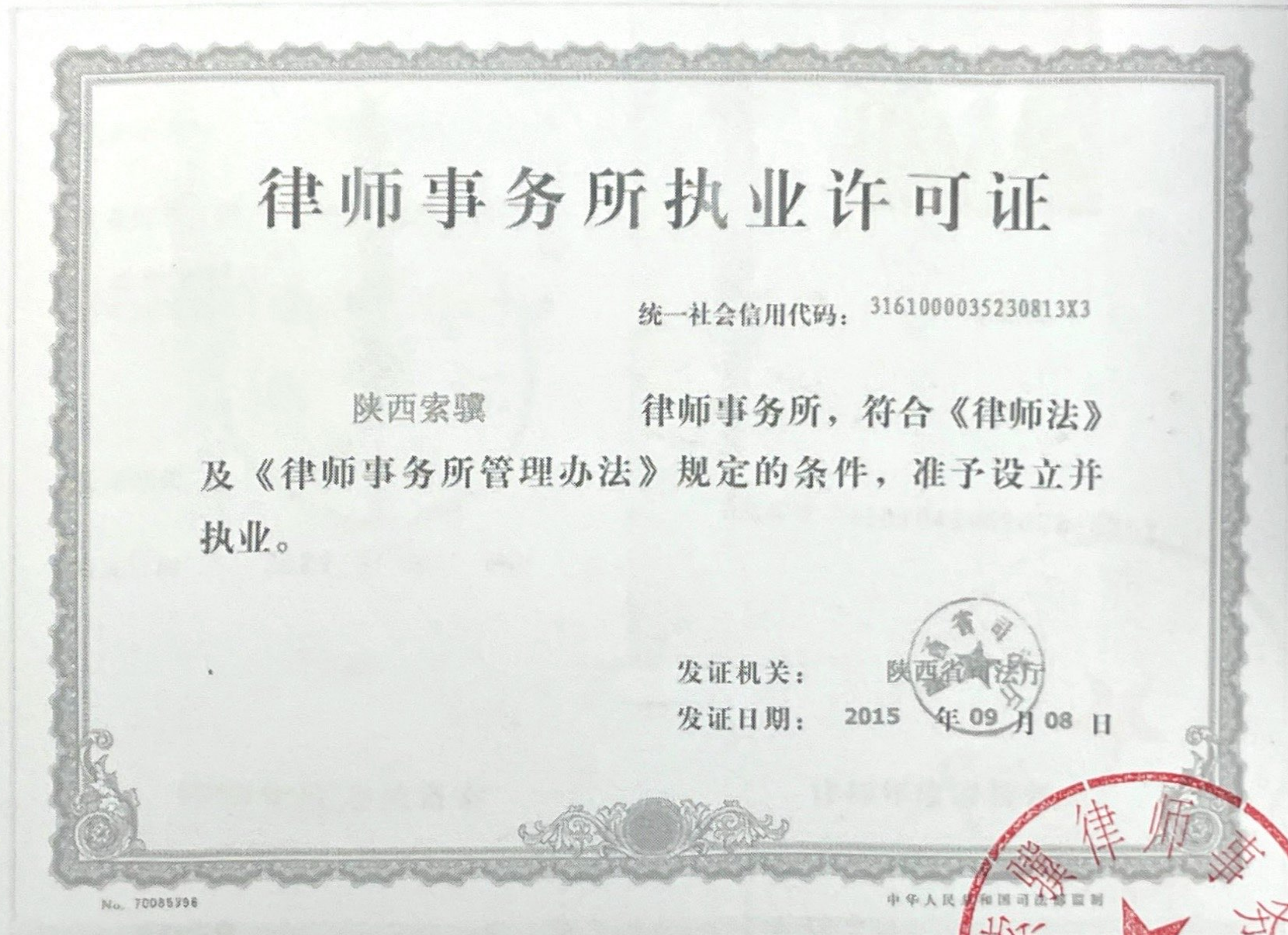
经办律师: 陈卫民

经办律师: 陈卫民

二〇二五年四月十二日



附件一：（资质）





执业机构 陕西索骥律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101200410403110

法律职业资格
或律师资格证号 陕司律证字第1713号

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2024 年 06月 06日



持证人 陈卫民

性 别 男

身份证号 61010419690221625X

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称 职
备案机关	西安市司法局
备案日期	2024.5-2025.5

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	



陕西素驎律師事務所

SHANXI SUO JI LAW FIRM

誠信 專業 合作 奉法

法律意见书

执业机构	陕西素驎律師事務所
执业证类别	专职律师
执业证号	16101201810051556
法律职业资格 或律师资格证号	A20156101031176
发证机关	陕西省司法厅
发证日期	2023年5月30日
持证人	陈军
性别	男
身份证号	612321198911150035



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	西安市司法局
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	西安市司法局
备案日期	2024.5-2025.6