

陕西大厚律师事务所

关于 2025 年西安市高陵区产业用地土地收储项目
专项债券

法
律
意
见
书

陕西大厚律师事务所
二〇二五年九月二十三日



目录

释义	1
一、发行主体	4
二、实施主体	4
三、本次债券发行对应的募投项目	5
四、项目公益性及收益与融资平衡情况	7
五、发行文件及发行服务机构	8
六、项目风险提示	8
七、总体结论性意见	9



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：

简称	—	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
自然资源部	指	中华人民共和国自然资源部
发行人/发行主体	指	陕西省人民政府
贵方	指	西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心
募投项目/本项目	指	2025年西安市高陵区产业用地土地收储项目
《实施方案》	指	《2025年西安市高陵区产业用地土地收储项目专项债券项目实施方案》
《评价报告》	指	陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业（普通合伙）出具的《财务评价报告书》
本所及/或本所律师	指	陕西大厚律师事务所及/或其经办律师



陕西大厚律师事务所
关于 2025 年西安市高陵区产业用地土地收储项目
专项债券法律意见书

（2025）大厚律所专字第（042）号

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）、《财政部关于进一步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》（银办发〔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，陕西大厚律师事务所（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”）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，就本次债券发行事宜，出具本法律意见书。

本所律师对本法律意见书的出具特作如下声明：

1. 发行人保证已向本所提供了本所律师认为出具法律意见书所必需的、真实的、完整的原始书面材料、副本材料或复印件，一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无隐瞒、虚假或误导之处。发行人保证上述文件和证言真实、准确、完整，文件上所有签名与印章真实，所有副本与正本材料或复印件与原件一致。

2. 本所律师仅就本法律意见书出具之日以前已经发生或存在的事实发表法律

2. 本所律师仅就本法律意见书出具之日以前已经发生或存在的事实发表法律意见。本所及经办律师依据《证券法》、《律师事务所从事证券法律业务管理条例》和《律师事务所证券法律业务执业规则（试行）》等规定及本法律意见书出具之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，并承担相应法律责任。

3. 对本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于发行人或其他有关单位出具的证明文件和有关说明。本所律师对以上无其他证据可供佐证的证明文件和有关说明视为真实无误。

4. 本所律师仅就与本次发行有关的法律问题发表法律意见。本所律师并不对本次发行相关的会计、审计、信用评级等专业事项发表意见。在本法律意见书中涉及该内容时，均为本所律师在履行注意义务后，严格按照有关中介机构出具的报告或发行人的文件所引述。

5. 本法律意见书仅供本次发行之目的专项使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为本次发行必备的法律文件，随同其他申报材料一起上报，依法对所出具的法律意见承担相应的法律责任。



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自然资源和规划局高陵分局土地储备中心。

经本所律师于2025年4月16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 (<http://www.gjsy.gov.cn/sydwfrxxcx/>) 进行核查，西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心，其基本信息如下：

名称	西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心
统一社会信用代码	126101267502149724
宗旨和业务范围	土地收购储备和供应，实施对储备土地招标、拍卖、挂牌出让。

住所	西安市国土资源局高陵分局院内
法定代表人	王雪玲
经费来源	全额拨款（全额拨款）
开办资金	27.86 万元
举办单位	西安市自然资源和规划局高陵分局
有效期	自 2020 年 12 月 11 日至 2025 年 12 月 11 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)、区土地开发中心的资格

本所律师认为，本项目实施机构是独立的事业单位法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；本项目实施机构具有土地整理储备工作的经营资格及能力；本项目实施机构是符合自然资规〔2025〕2 号及自然资发〔2024〕242 号文规定，并已纳入自然资源部名录管理的土地储备机构，可以实施土地储备行为；根据财预〔2017〕62 号文、自然资发〔2024〕242 号文的规定，高陵土储中心作为项目实施机构可以使用本期专项债券的资金。

三、本次债券发行对应的募投项目

(一)、项目概述

根据相关单位提供的资料并经本所律师核查，本期债券发现所涉及的项目基本情况如下：

项目名称	2025 年西安市高陵区产业用地土地收储项目
项目总投资	本项目总投资共计 54998.94 万元，包括土地收购补偿、土地整理费用及其他费用等。
项目情况概述	<p>本项目拟发债地块共 16 个，面积共计 110.303032 公顷（1654.5455 亩），已实现国土空间详细规划单元全覆盖，并纳入 2025 年度西安市土地收储计划范围，本项目规划用途为工业用地，地块编号为 JK-22-ZCG-21-01、</p> <p>JK-22-ZCG-21-02、GL-19-ZCG-14、</p> <p>GL-19-ZCG-B32、GL-21-ZCG-B31-01、</p> <p>GL-21-ZCG-B31-02、GL-14-ZCG-19-01、</p> <p>GL-14-ZCG-19-02、GL-14-ZCG-19-03、</p> <p>GL-14-ZCG-19-04、GL-14-ZCG-19-05、</p> <p>GL-14-ZCG-19-06、GL-14-ZCG-19-07、</p> <p>GL-14-ZCG-19-08、GL-14-ZCG-19-09、</p> <p>GL-14-ZCG-19-10。</p>
发行额度	11200 万元
发行年份	2025 年
发行期限	5 年

(二)、项目合规情况

截止本法律意见书出具日，本项目已经取得的批准情况如下：

1、本项目所涉土地规划用途为工业用地，土地用途符合相关法律规定，目前所涉土地已纳入高陵区 2025 年度土地储备供应计划。

2、项目实施单位已被列入自然资源部的土地储备机构名录，名录代码为

【TC610117】，由其实施相关土地储备工作符合政策要求。

3、根据 2025 年 4 月 14 日，高陵土储中心出具的《关于高陵区产业用地土地收储的土地抵质押查封等情况及处置措施的情况说明》，本期发行涉及的 16 个地块均不存在抵质押、查封情况。

据此，本所律师经核查后认为，本期债券发行对应项目所涉地块已纳入高陵区 2025 年度产业用地土地储备计划并生成对应标识码且不存在抵质押、查封情况。项目实施单位已被列入自然资源部的土地储备机构名录，收储计划用途符合规划要求，不存在法律障碍，项目实施单位需根据项目开发进度继续办理后续手续，保证项目建设合法合规。

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

根据陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业（普通合伙）所出具的《评价报告》：经专项审核，陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业（普通合伙）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，本次评价的“2025 年西安市高陵区产业用地土地收储项目”，预期的土地使用权出让收入扣减相应的土地出让成本后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。

综上，本次债券发行对应融资项目为公益性建设项目，陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业（普通合伙）评价预期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，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、项目实施重要性和经济社会效益分析、项目资金筹措方案及使用计划、项目收益与融资平衡情况、专项债券管理、项目风险控制、项目事前绩效评估报告、专项债券项目绩效目标表等。

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

陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业(普通合伙)出具了《评价报告》陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业(普通合伙)所持有西安市未央区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为91610113MAB0MWU05W的《营业执照》和陕西省财政厅颁发的证书编号为61010201的《会计师事务所执业证书》,陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业(普通合伙)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,陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业(普通合伙)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》(证号:31610000MD0309902H)并已通过历年年审。

出具本《法律意见书》的执业律师王希荣,刘欣悦经年检合格,具备签字律师资格,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。

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实施主体资格存续风险、实施风险、组织及管理风险、

财务及融资风险、收益实现规模与预期存在差异的风险、收益专项用于偿债的操作风险、利率波动风险，预测项目收益无法覆盖融资成本，需由地方政府进行补贴或其他拨款。

七、总体结论性意见

综上所述，本所律师认为：

1.本次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.募投项目的实施主体为西安市自然资源和规划局高陵分局土地储备中心，具备实施对应的募投项目的主体资格。

3.本期债券投资项目已列入土地收储计划或经同级人民政府批准。

4.本期专项债券经陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业（普通合伙）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、项目实施重要性和经济社会效益分析、项目资金筹措方案及使用计划、项目收益与融资平衡情况、专项债券管理、项目风险控制、事前绩效评估报告等主要内容，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。

7.本项目发行的风险因素包括项目可能存在潜在的实施主体资格存续风险、实施风险、组织及管理风险、财务及融资风险、收益实现规模与预期存在差异的风险、收益专项用于偿债的操作风险、利率波动风险，预测项目收益无法覆盖融资成本，需由地方政府进行补贴或其他拨款等。

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）

此页为陕西大厚律师事务所为《2025 年西安市高陵区产业用地土地收储项目》的签署
页)

陕西大厚律师事务所



经办律师

刘纪顺 律师
王希荣 律师

2025 年 9 月 23 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000MD0309902H



陕西大厚

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 02 月 06 日

执业机构 陕西大厚律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202311677187

法律职业资格
或律师资格证号 A20206100283021

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2025 年 07 月 03 日



持证人 刘欣悦

性 别 女

身份证号 612429199612053340



执业机构 陕西大厚律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202110378828

法律职业资格
或律师资格证号 A20196110211912

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2025 年 01 月 16 日



持证人 王希荣

性 别 男

身份证号 612522198902090832

