

2025 年西安市（高新区）新建新质生产力产业土地收储项目

土地储备专项债券之

法律意见书



www.hzlvshi.com

Tel:029-87619336

致：西安市土地储备交易中心

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，陕西洪振律师事务所（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等内容时，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。

目录

释义	5
正文	6
一、发行主体	6
二、实施主体	6
三、土地储备的项目的情况	8
四、项目资金及收益与融资平衡情况	15
五、担保措施合法性（如有）	17
六、发行文件及发行服务机构	17
七、项目风险提示	19
八、结论意见	19

释义

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	西安市土地储备交易中心
募投项目/本项目	指	2025 年西安市（高新区）新建新质生产力产业土地收储项目
《实施方案》	指	《2025 年西安市（高新区）新建新质生产力产业土地收储项目 专项债券实施方案》
《评价报告》	指	陕西汉都会计师事务所出具的《财务评价报告书》
本所及/或本所律师	指	陕西洪振律师事务所及/或其经办律师
汉都会计所	指	陕西汉都会计师事务所有限责任公司
元、万元、亿元	指	人民币元、人民币万元、人民币亿元

注：本次债券法律意见书中除特别说明外，所有数值保留 2 位小数，若出现总数与各分项数值之和尾数不符，均为四舍五入造成。

正文

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。

根据实施主体提供的《事业单位法人证书》,并经本所律师于

2025年4月4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:

注册名称	西安市土地储备交易中心
法定代表人	李社
地址	西安市莲湖区劳动南路178号
统一社会信用代码	12610100735083142J
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使用等
举办单位	西安市自然资源和规划局
经费来源	全额拨款
有效期	2024年01月05日至2029年01月05日

(二) 实施主体的资质

根据《土地储备管理办法》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，前述土地储备机构系经批准成立、具有独立的法人资格，且被纳入国土资源部名录管理的土地储备机构，具备土地整理、储备的主体资格，具备实施对应的募投项目的主体资格。

三、土地储备的项目的情况

根据前述土地储备机构提供的相关资料并经本所律师核查，截至法律意见书出具之，投资项目的基本情况如下：

3.1 项目地块概述

项目名称：2025 年西安市（高新区）新建新质生产力产业土地收储项目

项目单位：西安市土地储备交易中心

项目性质：新增土地储备

3.2 收储规模

土地收储范围为 11 宗地，如下表：

表 1 收储宗地基本情况

序号	地块编号	位置范围	收储面积/(公顷)
1	GX2025CB05-01	纬十六路与丈八八路交叉 东南	0.235697

2	GX2025CB05-02	保六路与通海一路交叉东南	3.628317
3	GX2025CB05-03	保六路与通海一路交叉东南	6.712250
4	GX2025CB05-04	纬十六路与丈八七路交叉东南	4.098291
5	GX2025CB05-07	保六路与通海一路交叉东南	5.453266
6	GX2025CB05-08	春暖路与杏林路交叉东南角	0.384147
7	GX2025CB05-09	三堰路与堰渡大道交叉西南	1.596136
8	GX2025CB05-10	纬三十四路与经四十二路交叉东北角	0.258791
9	GX2025CB05-11	纬三十四路与经四十二路交叉东北角	0.045592
10	GX2025CB05-12	纬三十四路与经四十二路交叉东北角	0.103592
11	GX2025CB05-13	纬三十二路与经四十路交叉西南	0.792510
12	GX2025CB05-14	三堰路与堰渡大道交叉西南	1.820600
13	GX2025CB05-15	春暖路与杏林路交叉东南角	0.150600
14	GX2025CB05-16	天桥高速与草堂六路交叉西南	0.065787
15	GX2025CB05-17	天桥高速与草堂三路交叉东南	14.141556
16	GX2025CB05-18	天桥高速与草堂六路交叉西南	6.288482
17	GX2025CB05-19	天桥高速与草堂三路交叉东南	0.242754
18	GX2025CB05-20	春暖路与杏林路交叉东南角	1.866785
19	GX2025CB05-21	纬三十四路与经四十二路交叉东北角	1.907662
20	GX2025CB05-22	纬十六路与丈八八路交叉东南	0.365934
21	GX2025CB05-23	杏林路与堰渡大道交叉西南	7.850021
22	GX2025CB05-29	三堰路与堰渡大道交叉西南	0.054663
23	GX2025CB05-30	杏林路与堰渡大道交叉西南	0.005367

24	GX2025CB05-32	杏林路与堰渡大道交叉西南	0.935693
25	GX2025CB05-34	三堰路与堰渡大道交叉西南	0.122814
26	GX2025CB05-35	杏林路与堰渡大道交叉西南	5.228116
27	GX2025CB05-36	杏林路与堰渡大道交叉西南	0.053755
28	GX2025CB05-37	春暖路与杏林路交叉东南角	0.247632
29	GX2025CB05-40	纬三十二路与经四十路交叉西南	1.807339
合计			66.464149

项目共包含 29 宗地块，具体情况如下：

编号为“GX2025CB05-01”的宗地位于纬十六路与丈八八路交叉东南，土地面积 3.5355 亩（折合 0.235697 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.235697 公顷。

编号为“GX2025CB05-02”的宗地位于保六路与通海一路交叉东南，土地面积 54.4248 亩（折合 3.628317 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 3.628317 公顷。

编号为“GX2025CB05-02”的宗地位于保六路与通海一路交叉东南，土地面积 100.6838 亩（折合 6.712250 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 6.712250 公顷。

编号为“GX2025CB05-04”的宗地位于纬十六路与丈八七路交叉东南，土地面积 61.4744 亩（折合 4.098291 公顷），为高新

区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 4.098291 公顷。

编号为“GX2025CB05-07”的宗地位于保六路与通海一路交叉东南，土地面积 81.7990 亩（折合 5.453266 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 5.453266 公顷。

编号为“GX2025CB05-08”的宗地位于春暖路与杏林路交叉东南角，土地面积 5.7622 亩（折合 0.384147 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.384147 公顷。

编号为“GX2025CB05-09”的宗地位于三堰路与堰渡大道交叉西南，土地面积 23.9420 亩（折合 1.596136 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 1.596136 公顷。

编号为“GX2025CB05-10”的宗地位于纬三十四路与经四十二路交叉东北角，土地面积 3.8819 亩（折合 0.258791 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.258791 公顷。

编号为“GX2025CB05-11”的宗地位于纬三十四路与经四十二路交叉东北角，土地面积 0.6839 亩（折合 0.045592 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.045592 公顷。

编号为“GX2025CB05-12”的宗地位于纬三十四路与经四十二路交叉东北角，土地面积 1.5539 亩（折合 0.103592 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.103592 公顷。

编号为“GX2025CB05-13”的宗地位于纬三十二路与经四十四路交叉西南，土地面积 11.8877 亩（折合 0.792510 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.792510 公顷。

编号为“GX2025CB05-14”的宗地位于三堰路与堰渡大道交叉西南，土地面积 27.3090 亩（折合 1.820600 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 1.820600 公顷。

编号为“GX2025CB05-15”的宗地位于春暖路与杏林路交叉东南角，土地面积 2.2590 亩（折合 0.150600 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.150600 公顷。

编号为“GX2025CB05-16”的宗地位于天桥高速与草堂六路交叉西南，土地面积 0.9868 亩（折合 0.065787 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.065787 公顷。

编号为“GX2025CB05-17”的宗地位于天桥高速与草堂三路交叉东南，土地面积 212.1233 亩（折合 14.141556 公顷），为

高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 14.141556 公顷。

编号为“GX2025CB05-18”的宗地位于天桥高速与草堂六路交叉西南，土地面积 94.3272 亩（折合 6.288482 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 6.288482 公顷。

编号为“GX2025CB05-19”的宗地位于天桥高速与草堂三路交叉东南，土地面积 3.6413 亩（折合 0.242754 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.242754 公顷。

编号为“GX2025CB05-20”的宗地位于春暖路与杏林路交叉东南角，土地面积 28.0018 亩（折合 1.866785 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 1.866785 公顷。

编号为“GX2025CB05-21”的宗地位于纬三十四路与经四十二路交叉东北角，土地面积 28.6149 亩（折合 1.907662 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 1.907662 公顷。

编号为“GX2025CB05-22”的宗地位于纬十六路与丈八八路交叉东南，土地面积 5.4890 亩（折合 0.365934 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.365934 公

顷。

编号为“GX2025CB05-23”的宗地位于杏林路与堰渡大道交叉西南，土地面积 117.7503 亩（折合 7.850021 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 7.850021 公顷。

编号为“GX2025CB05-29”的宗地位于三堰路与堰渡大道交叉西南，土地面积 0.8199 亩（折合 0.054663 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.054663 公顷。

编号为“GX2025CB05-30”的宗地位于杏林路与堰渡大道交叉西南，土地面积 0.0805 亩（折合 0.005367 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.005367 公顷。

编号为“GX2025CB05-32”的宗地位于杏林路与堰渡大道交叉西南，土地面积 14.0354 亩（折合 0.935693 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.935693 公顷。

编号为“GX2025CB05-34”的宗地位于三堰路与堰渡大道交叉西南，土地面积 1.8422 亩（折合 0.122814 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.122814 公顷。

编号为“GX2025CB05-35”的宗地位于杏林路与堰渡大道交叉西南，土地面积 78.4217 亩（折合 5.228116 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 5.228116 公

顷。

编号为“GX2025CB05-36”的宗地位于杏林路与堰渡大道交叉西南，土地面积 0.8063 亩（折合 0.053755 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.053755 公顷。

编号为“GX2025CB05-37”的宗地位于春暖路与杏林路交叉东南角，土地面积 3.7145 亩（折合 0.247632 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 0.247632 公顷。

编号为“GX2025CB05-40”的宗地位于纬三十二路与经四十路交叉西南，土地面积 27.1101 亩（折合 1.807339 公顷），为高新区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 1.807339 公顷。

3.3 项目地块的审批情况

本项目目前暂未签署土地收回协议并未获得批复，商议洽谈中。

综上，本所律师认为，本次债券发行对应的的土地储备项目基本符合《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，有实施项目的资金需求，后续项目根据收储进度，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、项目资金及收益与融资平衡情况

（一）发行依据

本次债券发行符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》《土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62号）等规定，属于专项债券类别，用于土地储备项目，还款来源为土地出让收入，符合“专款专用、专债专还”原则。

（二）资金用途合法性

债券资金拟用于土地征收补偿费用、拆迁安置费用、前期开发费用等，符合《土地储备资金财务管理办法》（财综〔2018〕8号）第八条规定的土地储备资金使用范围。

资金使用计划已纳入地方政府年度预算，符合《预算法》关于政府债务收支纳入预算管理的要求。

（三）还款来源合法性

还款资金主要来源于本项目储备土地出让收入，根据《土地储备专项债券管理办法（试行）》第二十八条第一款，专项债券偿还资金来自对应土地出让收入，收入预测基于周边地块成交案例、区域土地市场分析报告，具备合理性。

已建立专项债券资金监管账户，实行专户管理、专款专用，符合《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）要求。

（四）收益与融资平衡

根据汉都会计所出具的《财务评价报告书》:经专项审核,汉都会计所认为,本期债券募集资金拟投资项目具有稳定的预期偿债资金来源,对应的土地出让收入能够保障偿还本金及利息,实现项目收益与融资平衡。

综上,本次债券发行对应融资项目,经汉都会计所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、担保措施合法性(如有)

如本项目设置担保(如第三方保证、抵押等),需审查:

担保主体资格:担保人是否具备法定担保能力(如企业需具备独立法人资格、良好信用记录;政府部门担保需符合《民法典》第六百八十三条“机关法人不得为保证人”的规定)。

担保方式合法性:抵押财产是否为法律允许抵押的财产(如储备土地不得单独抵押,但储备土地上的建筑物可依法抵押),抵押登记手续是否完备。

六、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、项目投资估算、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、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

汉都会计所出具了《财务评价报告书》。汉都会计所持有西安市工商局于 2024 年 7 月 24 日核发的统一社会信用代码为 91610133710199894W 的《营业执照》，陕西省财政厅于 2023 年 12 月 26 日核发的《会计事务所执业证书》，汉都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，汉都会计所具有为本项目发行出具《财务评价报告书》的从业资格。

（三）法律意见书

法律意见书由本所出具。本所现持有陕西省司法厅颁发的证号为 31610000437205471F 的《律师事务所执业许可证》，且经年检合格，具备从事本次债券发行的法律服务资格。出具本《法律意见书》的执业律师均经年检合格，具备签字律师资格。

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。

七、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风险。

八、结论意见

根据以上内容，本律所认为：

1、西安市土地储备交易中心系经批准、具有独立法人资格，且被纳入国土资源部名录管理的土地储备机构，具备土地整理、储备的主体资格。

2、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。

3、本期债券募集资金拟投资项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的土地出让收入能够保障偿还本金及利息，实现项目收益与融资平衡。

4、为本期债券发行提供服务的审计机构、法律顾问均具备相应的从业资质。

本项目实施主体具备合法资质，土地储备程序符合法律法规，债

券发行符合专项债券管理要求，还款来源合法可靠，不存在重大法律障碍。本所律师认为，本项目符合发行土地储备专项债券的法律条件，建议在后续操作中严格落实资金监管、信息披露等要求，确保项目合法合规实施。

本《法律意见书》一式陆份，经本所负责人及经办律师签字并加盖本所公章后生效。

（此页以下无正文，为签字页）

(此页为《2025年西安市(高新区)新建新质生产力产业土地收储项目土地储备专项债券之法律意见书》签署页)

负责人:



承办律师:

[Handwritten signature]

承办律师:

吴天圣

