

# 2025年西安市长安区西沣三村片区综合开发土地收储项目专项债券法律意见书



洪 振 律 师®  
HONG ZHEN LAW FIRM

[www.hzlvshi.com](http://www.hzlvshi.com)

Tel:029-87619336

**致：西安市自然资源和规划局长安分局土地储备中心**

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，2025年西安市长安区西沣三村片区综合开发土地收储项目，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《中华人民共和国证券法》《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。

# 目录

释义 .....	6
正文 .....	7
一、发行主体 .....	7
二、实施主体 .....	7
三、土地储备项目的情况 .....	9
四、项目资金及收益与融资平衡情况 .....	14
五、发行文件及发行服务机构 .....	16
六、项目风险提示 .....	17
七、结论意见 .....	17

# 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	西安市自然资源和规划局长安分局土地储备中心
区土地开发中心	指	西安市自然资源和规划局长安分局土地储备中心
募投项目/本项目	指	2025 年西安市长安区西沣三村片区综合开发土地收储项目
《实施方案》	指	《2025 年西安市长安区西沣三村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	正德信会计师事务所出具的《2025 年西安市长安区西沣三村片区综合开发土地收储项目专项债权实施方案财务评价报告》陕正德信会咨询字〔2025〕009 号
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
正德信会计所	指	陕西正德信会计师事务所有限责任公司（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

(2025) 陕洪法意字 081 号

## 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长安分局土地储备中心。

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，西安市自然资源和规划局长安分局土地储备中心作为本项目的实施主体，其基本信息如下：

注册名称	西安市自然资源和规划局长安分局土地储备中心
法定代表人	王华实
地址	西安市长安区西长安街79号
统一社会信用代码	126101167350784905
业务范围	为国家建设和土地开发提供土地储备服务。编制土地储备、招标、拍卖计划，实施土地储备、招标、拍卖交易活动。
举办单位	西安市自然资源和规划局长安分局
经费来源	全额拨款
有效期	2021年06月25日至2026年06月25日

## （二）实施主体的资质

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，西安市自然资源和规划局长安分局土地储备中心已被列入自然资源部颁布的名录，名录代码为TC610116。

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，且被纳入自然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日，投资项目的基本情况如下：

#### （一）项目地块概述

项目名称：2025年西安市长安区西沣三村片区综合开发土地收储项目

项目单位：西安市自然资源和规划局长安分局土地储备中心

项目性质：新增土地储备项目

#### （二）收储规模

本项目包含地块18个，面积合计901.0841亩。根据西安市国土空间总体规划和长安区片区单元详细规划，充分考

考虑规划地块完整性以及储备、出让一体化管理，提高发债资金使用效率，本项目拟发债地块涉及规划面积 901.0841 亩，其中已征需整備土地 901.0841 亩，拟收储发债面积为 901.0841 亩（60.071865 公顷）。

拟发债的 18 个地块土地权属均为国有建设用地，无任何抵押质押情况。土地规划也符合西安市城市详规。具体情况见表 1、表 2：

表 1：规划储备土地基本情况一览表

序号	规划用地范围						储备地块情况				拟发债情况		
	编号	名称	位置	用地面积		用地性质	地块标识码	地块面积		储备状态	拟发债面积		拟发债金额 (万元)
				公顷	亩			公顷	亩		公顷	亩	
1	CA-16-ZCG-B08-1	西沔三村城改安置一期-1	西安市长安区翰林南路以东、香积大	3.9301	58.9515	居住	6101162025R006658	3.930100	58.9515	已征需 完善 整備	3.930100	58.9515	33197
2	CA-16-ZCG-B08-2	西沔三村城改安置一期-2	西安市长安区翰林南路以东、香积大	5.6865	85.2975	居住	6101162025R006661	5.686500	85.2975		5.686500	85.2975	54000
3	CA-16-ZCG-28-1	西沔三村城改安置二期-1	西安市长安区翰林南路以东、香积大	6.374214	95.6132	中小学	6101162025R003554	6.374214	95.6132		6.374214	95.6132	60000
4	CA-16-ZCG-28-2	西沔三村城改安置二期-2	西安市长安区翰林南路以东、香积大	3.705476	55.5821	居住	6101162025R003566	3.705476	55.5821		3.705476	55.5821	21000
5	CA-16-ZCG-28-3	西沔三村城改安置二期-3	西安市长安区翰林南路以东、香积大	0.556307	8.3446	商业	6101162025R003577	0.556307	8.3446		0.556307	8.3446	5000
6	CA-15-ZCG-23-1	芳华园1-1-1	西安市长安区常裕街以东、神禾三路以北	2.9381	44.0715	居住	6101162025R006695	2.9381	44.0715		2.9381	44.0715	7000
7	CA-15-ZCG-23-2	芳华园1-1-2		0.6577	9.8655		6101162025R006705	0.6577	9.8655		0.6577	9.8655	1800
8	CA-15-ZCG-23-3	芳华园1-1-3		0.00139	0.0209		6101162025R006716	0.00139	0.0209		0.00139	0.02085	3
9	CA-15-ZCG-23-4	芳华园1-2-1		0.2273	3.4095		6101162025R006725	0.2273	3.4095		0.2273	3.4095	600
10	CA-15-ZCG-23-5	芳华园1-2-2		3.3448	50.1720		6101162025R006739	3.3448	50.1720		3.3448	50.172	10000
11	CA-10-ZCG-16-1	芳华园2-1	西安市长安区常瑞街以西、神禾五路以南	7.948	119.2261	居住	6101162025R006645	7.948	119.2261		7.948	119.2261	5000
12	CA-10-ZCG-16-2	芳华园2-2-1		0.1762	2.6430		6101162025R100025	0.1762	2.6430		0.1762	2.643	200
13	CA-10-ZCG-16-3	芳华园2-2-2		0.6591	9.8865		6101162025R100026	0.6591	9.8865		0.6591	9.8865	1000
14	CA-10-ZCG-16-4	芳华园2-2-3		1.4237	21.3555		6101162025R006634	1.4237	21.3555		1.4237	21.3555	2000
15	CA-15-ZCG-B04-1	芳华园3-1	西安市长安区常和街以东、神禾二路以北	2.216135	33.2420	居住	6101162025R006670	2.216135	33.2420		2.216135	33.242025	4200
16	CA-15-ZCG-B04-2	芳华园3-2		9.826343	147.3951		6101162025R006683	9.826343	147.3951		9.826343	147.39515	12000
17	CA-08-ZCG-05	初元	西安市长安区翰林南路以西、凤林北	6.0723	91.0845	工业	6101162025R003447	6.072300	91.0845		6.0723	91.0845	5000
18	CA-08-ZCG-04	南洋迪克	西安市长安区郭杜南街以东、建业三	4.3282	64.9230	工业	6101162025R003438	4.328200	64.9230		4.3282	64.923	4000
合计				60.071865	901.0841			60.071865	901.0841		60.071865	901.0841	226000

表 2：拟发债项目地块汇总表

序号	项目名称	地块名称	地块标识码	位置范围	收储面积		拟发债金额 (万元)
					公顷	亩	
1	2025年西安市长安区西沔三村片区综合开发土地收储项目	西沔三村城改安置一期-1	6101162025R006658	西安市长安区翰林南路以东	3.930100	58.9515	33197
2		西沔三村城改安置一期-2	6101162025R006661	西安市长安区翰林南路以东	5.686500	85.2975	54000
3		西沔三村城改安置二期-1	6101162025R003554	西安市长安区翰林南路以东	6.374214	95.6132	60000
4		西沔三村城改安置二期-2	6101162025R003566	西安市长安区翰林南路以东	3.705476	55.5821	21000
5		西沔三村城改安置二期-3	6101162025R003577	西安市长安区翰林南路以东	0.556307	8.3446	5000
6		芳华园1-1-1	6101162025R006695	西安市长安区常裕街以东、神禾三路以北	2.938100	44.0715	7000
7		芳华园1-1-2	6101162025R006705		0.657700	9.8655	1800
8		芳华园1-1-3	6101162025R006716		0.001390	0.0209	3
9		芳华园1-2-1	6101162025R006725		0.227300	3.4095	600
10		芳华园1-2-2	6101162025R006739		3.344800	50.1720	10000
11		芳华园2-1	6101162025R006645	西安市长安区常瑞街以西、神禾五路以南	7.948000	119.2261	5000
12		芳华园2-2-1	6101162025R100025		0.176200	2.6430	200
13		芳华园2-2-2	6101162025R100026		0.659100	9.8865	1000
14		芳华园2-2-3	6101162025R006634		1.423700	21.3555	2000
15		芳华园3-1	6101162025R006670	西安市长安区常和街以东、神禾二路以北	2.216135	33.2420	4200
16		芳华园3-2	6101162025R006683		9.826343	147.3951	12000
17		初元	6101162025R003447	西安市长安区翰林南路以西	6.072300	91.0845	5000
18		南洋迪克	6101162025R003438	西安市长安区郭杜南街以东	4.328200	64.9230	4000
合计					60.071865	901.0841	226000

### (三) 收储计划

2025年西安市长安区西沔三村片区综合开发土地收储项目为新增土地储备项目。项目实施主体为西安市自然资源和规划局长安分局土地储备中心，已纳入全国土地储备机构名录。项目包含18个地块，具体情况如下：

编号为“CA-08-ZCG-04”的宗地位于西安市长安区翰林南路以西、凤林北路以北，土地面积60.5025亩(折合4.0335公顷)，为长安区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积4.0335公顷。

编号为“CA-08-ZCG-05”的宗地位于西安市长安区翰林南路以西、凤林北路以北，土地面积81.1789亩(折合5.4119

公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为工业用地，对应面积 5.4119 公顷。

编号为“CA-22-ZCG-B08-1”的宗地位于西安市长安区翰林南路以东、香积大街以南，土地面积 29.5349（折合 1.9689 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 1.9689 公顷。

编号为“CA-22-ZCG-B08-2”的宗地位于西安市长安区翰林南路以东、香积大街以南，土地面积 67.1402 亩（折合 4.4760 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 4.4760 公顷。

编号为“CA-22-ZCG-28-1”的宗地位于西安市长安区翰林南路以东、香积大街以南，土地面积 68.89 亩（折合 4.5933 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为中小学用地，对应面积 4.5933 公顷。

编号为“CA-22-ZCG-28-2”的宗地位于西安市长安区翰林南路以东、香积大街以南，土地面积 39.81 亩（折合 2.6540 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 2.6540 公顷。

编号为“CA-22-ZCG-28-3”的宗地位于西安市长安区翰林南路以东、香积大街以南，土地面积 5.46 亩（折合 0.3640 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为商业用地，对应面积 0.3640 公顷。

编号为“CA-10-ZCG-16-1”的宗地位于西安市长安区常瑞街以西、神禾五路以南，土地面积 99.9581 亩（折合 6.3972

公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积合 6.3972 公顷。

编号为“CA-10-ZCG-16-2”的宗地位于西安市长安区常瑞街以西、神禾五路以南，土地面积 9.3257 亩（折合 0.6217 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积合 0.6217 公顷。

编号为“CA-10-ZCG-16-3”的宗地位于西安市长安区常瑞街以西、神禾五路以南，土地面积 0 亩（折合 0 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积合 0 公顷。

编号为“CA-10-ZCG-16-4”的宗地位于西安市长安区常瑞街以西、神禾五路以南，土地面积 2.1094 亩（折合 0.1406 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积合 0.1406 公顷。

编号为“CA-15-ZCG-23-1”的宗地位于西安市长安区常宁大街以东、神禾一路以北，土地面积 31.6069 亩（折合 2.1071 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 2.1071 公顷。

编号为“CA-15-ZCG-23-2”的宗地位于西安市长安区常宁大街以东、神禾一路以北，土地面积 1.3705 亩（折合 0.0917 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 0.0917 公顷。

编号为“CA-15-ZCG-23-3”的宗地位于西安市长安区常宁大街以东、神禾一路以北，土地面积 0 亩（折合 0 公顷），

为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 0 公顷。

编号为“CA-15-ZCG-23-4”的宗地位于西安市长安区常宁大街以东、神禾一路以北，土地面积 3.4092 亩（折合 0.2273 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 0.2273 公顷。

编号为“CA-15-ZCG-23-5”的宗地位于西安市长安区常宁大街以东、神禾一路以北，土地面积 43.8978 亩（折合 2.9265 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 2.9265 公顷。

编号为“CA-15-ZCG-B04-1”的宗地位于西安市长安区常和街以东、神禾二路以北，土地面积 20.4643 亩（折合 1.3643 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 1.3643 公顷。

编号为“CA-15-ZCG-B04-2”的宗地位于西安市长安区常和街以东、神禾二路以北，土地面积 111.7357 亩（折合 7.4490 公顷），为长安区储备土地，计划使用用途为居住用地，对应面积 7.4490 公顷。

#### **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）债券发行计划

本项目计划发行专项债券 226,000.00 万元。根据本项目土地供应计划，确定发行期限为 7 年期。其中，2025 年申请发行 130,300.00 万元，2026 年申请发行 95,700.00 万元。

## （三）资金用途合法性

债券资金拟用于集体土地报批、征收拆迁补偿安置费用及相关税费，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。

项目土地储备专项债券申请成功后，由西安市长安区财政局对其收支纳入政府预算管理，根据专项债券《信息披露文件》规定的还本付息安排，项目单位以本方案中的项目收入按照对应的缴库科目上缴财政，按时、足额支付政府专项债券本息，符合《中华人民共和国预算法》关于政府债务收支纳入预算管理的要求。

## （四）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，具备合理性。

## （五）收益与融资平衡

根据正德信会计所出具的《评价报告》：经专项审核，正德信会计所认为：通过对本项目收益与融资自求平衡方案进行审核测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现

金流，项目收益覆盖倍数 1.34 倍。假设流入的资金优先用于覆盖债券本金及利息，我们认为项目现金流入能够满足项目还本付息的要求，能够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，经正德信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、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，项目预期收益、成本与融资平衡情况，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

正德信会计所出具了《评价报告》。正德信会计所持有西安市市场监督管理局核发的统一社会信用代码为 916100007135947260 的《营业执照》和陕西省财政厅颁发的证书编号为 0003582 的《会计师事务所执业证书》，正德信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，正德信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。

## 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流动性风险、权属纠纷与法律风险、部门协同与执行效率风险、市场波动与政策调整风险、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。

## 七、结论意见

根据以上内容，本律所认为：

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、本项目的实施主体为西安市自然资源和规划局长安分

局土地储备中心，其系经批准设立、具有独立法人资格，且被纳入自然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。

3、本期债券投资项目，已经取得陕西省人民政府审批土地件，与西安市 2025 年度土地征收储备供应计划、储备土地“一图一表”一致。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。

5、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年西安市长安区西沔三村片区综合开发土地收储项目之法律意见书》签署页）

负责人：



承办律师：

徐磊

承办律师：

吴天圣

陕西洪振律师事务所  
2025年9月22日

