

**2025 年陕西省西安市阎良区航空
基地新增工业用地土地储备项目
法 律 意 见 书**

陕西弘业律师事务所

2025 年 9 月



2025 年陕西省西安市阎良区航空基地新增工业用地土地储备项目法律意见书

(2025)陕弘意字第 14 号

根据《中华人民共和国预算法》(以下简称《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 号文)、财政部《地方政府债券发行管理办法》(财库〔2020〕43 号文)、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》(国办函〔2016〕88 号文)、《中共中央办公厅、国务院办公厅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》(厅字〔2019〕33 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 号文)、财政部《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〕89 号文)、财政部《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《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》(财库〔2020〕36 号)、财政部《关于支持各地用足用好地方政府专项债务限额的通知》(财预〔2022〕120 号)、《关于进一步加强财政专项资金管理和改革的意见》(陕政发〔2013〕4 号文)、《陕西省人民政府关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》(陕财办〔2016〕172 号)和《陕西省财政厅关于印发<陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法>的通知》(陕财办预〔2018〕11 号文)等法律法规及规范性文件的有关规定,陕西弘业律师事务所(以下简称“本所”)针对 2025 年陕西省西安市阎良区航空基地土地收储项目专项债券(以下简称“本次专项债券”),按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神,就本次专项债券发行,出具本法律意见书。

声明：

为出具本法律意见书，本所作如下声明：

1. 本法律意见书仅依据截至其出具日中国大陆地区现时有效的法律、法规、规章及规范性文件的规定而出具；

2. 本法律意见书仅依据截至其出具日之前已经发生或存在的事实及提供的文件资料之相关信息而出具；

3. 本所不承诺在本法律意见书出具日之后因客观情况或法律及其解释的变更等因素对本法律意见书所产生的影响，不明示或暗示任何超越法律的观点和意见；

4. 本法律意见书仅就 2025 年陕西省西安市阎良区航空基地新增工业用地土地储备项目专项债券有关的法律问题发表意见，不对会计、审计、资产评估等专业事项发表意见；

5. 对于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，本所律师依赖于有关政府部门、公司等出具的证明文件出具意见书。

6. 本所同意将该法律意见书作为本次债券发行必备的法律文件随其他材料一同公开披露，并承担相应的法律责任。

7. 本法律意见书仅供发行人为申请发行本次专项债券之目的使用，未经本所书面同意，不得用作其他任何目的。

目 录

一、债券发行基本情况.....	5
二、主管部门及责任.....	5
三、法律依据.....	5
四、项目概况.....	6
五、资金来源.....	6
六、预期收益、成本及融资平衡情况.....	7
七、法律风险及风险控制措.....	10
八、中介服务机构.....	10
九、 结论.....	11

一、债券发行基本情况

根据《实施方案》，本次专项债券的发行情况如下：

项目	内容
发行人	陕西省人民政府
项目单位	西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心
发行金额	6000 万元
发行期限	7 年
募资用途	新增土地储备项目
还款来源	出让土地收入

二、主管部门及责任

项目主管单位：西安市自然资源和规划局阎良分局

项目实施单位：西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心

项目实施主体：西安市阎良区人民政府

西安市自然资源和规划局阎良分局主要职责：制定土地储备年度计划，明确收储地块范围、用途、规模及时序，确保与国土空间规划衔接；审核项目合规性，包括是否符合用地政策、征地程序合法性；规范债券资金使用，严格按照规定用途使用债券资金，确保专款专用。监督储备土地出让流程，确保土地出让收入足额上缴国库，优先用于偿还专项债本息；监测土地市场动态。

西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心主要职责：负责按照债券发行组织等统一安排，研究制定专项债券项目融资平衡方案，及时提供项目专项债券发行和信息披露有关项目信息。负责落实债券还本付息资金来源。

西安市阎良区人民政府主要职责：组织土地征收、拆迁、平整等具体工作，确保按计划完成土地储备；协调自然资源、财政、住建等部门，解决项目推进中的跨部门问题；项目进展及土地出让信息，接受社会监督；在征地环节履行听证、公示等程序，保障被征地农民合法权益。

三、法律依据

- 《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正版）；
- 《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（国务院令第 55 号）；
- 《国有土地上房屋征收与补偿条例》（中华人民共和国国务院令第 590 号）；
- 《国务院关于促进节约集约用地的通知》（国发[2008]3 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)

- 6)《关于进一步加强城市地价动态监测工作的通知》(国土资发[2018]51号);
- 7)《关于调整工业用地出让最低价标准实施政策的通知》(国土资发〔2009〕56号);
- 8)《节约集约利用土地规定》(国土资源部令第61号);
- 9)《土地储备管理办法》(自然资规〔2025〕2号);
- 10)《自然资源部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)。
- 11)《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》(陕自然资发〔2025〕324号)

四、项目概况

本次申报发行专项债券对应2025年西安市航空基地新增工业用地土地储备项目。

2025年西安市阎良区航空基地土地收储项目为新增工业用地土地储备项目。项目实施主体为西安市自然资源和规划局阎良分局土地储备中心,已纳入全国土地储备机构名录。

项目包含3个地块、面积共257.2162亩,具体情况如下:

编号为“HK-03-ZCG-34”的宗地位于航空基地川宏路以南,迎宾大道以西,土地面积99.5987亩(折合6.639914公顷),为阎良区储备土地,计划使用用途为工业用地,对应面积6.639914公顷。

编号为“HK-02-ZCG-28”的宗地位于航空基地蓝天三路以南,航空四路以东,土地面积128.4597亩(折合8.563978公顷),为阎良区储备土地,计划使用用途为工业用地,对应编号面积8.563978公顷。

为“HK-03-ZCG-38”的宗地位于航空基地二期李家村,土地面积29.1578亩(折合1.943854公顷),为阎良区储备土地,计划使用用途为工业用地,对应面积1.943854公顷。

本项目总投资主要为土地整備成本,共计9648.7056万元,其中财政拨款前期已投入3648.7056万元,包括土地征收费用等。

五、资金来源

本项目总投资9648.7056万元,资金来源为财政配套资金和专项债券。

5.1 财政配套资金前期已投入3648.7056万元,占总投资的37.82%,已由财政配套资金解决;

5.2 计划 2025 年发行专项债券 6000.00 万元，占总投资的 62.18%。

六、预期收益、成本及融资平衡情况

6.1 项目收益

本项目收入为土地出让收入。根据西安市自然资源和规划局的用地规划意见，本项目将作为产业用地供应，面积合计 257.2162 亩（17.147746 公顷）。据测算，本项目在债券存续期内收入合计 10159.9509 万元。

土地出让收入：

本项目共计 3 宗地块可出让。其中：编号“HK-03-ZCG-34”地块位于航空基地川宏路以南，迎宾大道以西。近三年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为 38 万元/亩。根据谨慎性原则以及区域实际土地出让价格情况参考，本项目用地出让单价按 39.2 万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计 99.5987 亩，预计可取得出让收入 3904.269 万元；编号“HK-02-ZCG-28”地块位于航空基地蓝天三路以南，航空四路以东，近三年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为 38 万元/亩。根据谨慎性原则以及区域实际土地出让价格情况参考，本项目用地出让单价按 39.8 万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计 128.4597 亩，预计可取得出让收入 5112.6961 万元；编号“HK-03-ZCG-38”地块位于航空基地二期李家村附近，近三年，该区域周边同类型用地平均出让单价约为 38 万元/亩。根据谨慎性原则以及区域实际土地出让价格情况参考，本项目用地出让单价按 39.2 万元/亩进行测算，本项目可出让面积共计 29.1578 亩，预计可取得出让收入 1142.9858 万元。

基于以上情况，预计债券存续期内，本项目可取得出让收入 10159.9509 万元。

6.2 项目支出

（1）项目收储支出和成本

本项目的收储支出为土地整备费用。

（2）项目运营支出

本项目土地出让收入属于政府性基金收入，不涉及运营支出。

（3）发行费用

本项目发行期限为 7 年期，发行费用统一按债券发行金额的 1% 计算，共计 6.00 万元。

（4）债券利息

按照本项目专项债券发行计划，以年利率 3% 预计每年利息支出，10 年期以下按照每年

支付利息。本项目债券利息支出如下表所示：

2026-2032 年债券利息支出预测表

单位：万元

序号	项目	合计	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年
	偿还债券本息合计	7260	180	180	180	180	180	180	6180
1	偿还债券本金	6000	0	0	0	0	0	0	6000
2	偿还债券利息	1260	180	180	180	180	180	180	180

(5) 政策性计提

a.农业土地开发资金：根据《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（国发〔2004〕8号），农业土地开发资金从土地出让金中按规定比例划出、专账管理，开发比例根据地方实际情况确定，但不得低于土地出让平均纯收益的15%。西安市按照本市土地平均收益五等平均纯收益75元/平方米的15%计提。

b.农田水利建设资金：根据《财政部水利部关于从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关事项的通知》（财综〔2011〕48号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提农田水利建设资金的土地出让收益口径，按照10%的比例计提农田水利建设资金。西安市按照土地出让收入扣除相关支出项目后的10%计提。

c.教育资金：根据《财政部教育部关于从土地出让收益中计提教育资金有关事项的通知》（财综〔2011〕62号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提教育资金的土地出让收益口径，按照10%的比例计提教育资金。西安市按照土地出让收入扣除相关支出项目后的10%计提。

d.住房保障基金：根据财政部住房城乡建设部《关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知》（财综〔2011〕42号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提保障性安居工程资金的土地出让收益口径，按照不低于10%的比例安排资金，市县可根据实际确定比例。西安市按照陕西省人民政府《陕西省保障性住房管理办法（试行）》（陕政发〔2011〕42号）文件规定，住房保障基金以土地出让收入的3%计提。

e.国有土地收益基金：根据国务院《关于规定国有土地使用权出让收支管理的通知》和《财政部国土资源部中国人民银行关于印发〈国有土地使用权出让收支管理办法〉的通知》（财综〔2016〕114号），国有土地收益基金收入按缴入国库的土地出让收入4%计提。西安

市按照土地出让收入 4%计提。

6.3 资金平衡分析

资金平衡分析测算表

单位：万元

序号	项目因素	预测情况	各项计提计算标准
1	土地出让收入	10159.9509	依据实施方案测算填写
2	土地收储成本	6000.0000	依据发债本金填写
3	土地收储专项债券利息	1260.0000	
4	土地出让净收益=1-2-3	2899.9509	
5	土地出让计提的政策性成本小计（5.1至5.5之和）	1455.5165	
5.1	农业土地开发资金	192.9122	土地面积×西安市土地平均收益（75元/平方米）×15%
5.2	教育资金=（1-2-3-5.1）*10%	270.7039	土地出让收益的10%
5.3	农田水利建设资金=（1-2-3-5.1）*10%	270.7039	土地出让收益的10%
5.4	保障性住房建设资金=1*3%	304.7985	土地出让收入总合同价款*3%
5.5	国有土地收益基金=1*4%	406.3980	土地出让收入总合同价款*4%
6	项目可用于还款的纯收益=1-5	8714.4344	土地出让收入-土地出让计提的政策性成本
7	专项债券本息和=2+3	7260.0000	土地收储专项债券本金和利息
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数=6/7	1.20	项目可用于还款的纯收益/专项债券本息和

6.4 结论

按照《实施方案》《可研报告》对本项目预期收入和预期支出测算，并经陕西卓正会计师事务所有限公司对本项目的财务评价，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内各年度收入预测金额大于各年度现金流出。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.2 倍，还本付息资金有充分保障。

七、法律风险及风险控制措施

根据项目《实施方案》，影响项目收储进度或正常运营的风险主要包括：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；影响项目收益的风险包括：土地市场波动风险，资金挪用与使用低效风险，政策调整与合规性风险；影响项目收益和融资平衡结果的风险因素主要包括：定价与偿债平衡风险。

针对上述风险，项目实施单位制定了切实可行、合理充分的风险应对控制措施方案，可以有效化解项目实施过程中存在的各类社会环境、法律政策、市场变化等各项风险。

八、中介服务机构

本次专项债券发行的财务评价机构为陕西卓正会计师事务所有限公司，现持有统一社会信用代码为 91610000794145286N 的《营业执照》及证书序号为 0015467、编号为 61000144 的《会计师事务所执业证书》。陕西卓正会计师事务所有限公司就本次发行出具了《陕西卓正会计师事务所关于 2025 年西安市阎良区航空基地土地收储项目之财务评价报告书》（卓会咨〔2025〕50013 号）。《评价报告》认为，在项目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 年陕西省西安市阎良区航空基地新增工业用地土地收储项目预期净收入能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益与融资自求平衡。经核查，本所经办律师认为：陕西卓正会计师事务所有限公司是在中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，与发行人、项目业主之间不存在关联关系，具备为本次专项债券发行进行审计评估的合法资格。

本次专项债券发行的法律顾问为陕西弘业律师事务所，现持有陕西省司法厅核发的统一社会信用代码为 31610000435200300Y 的《律师事务所执业许可证》经年检合格，具备为申请发行本期专项债券提供法律服务的资格。

出具本《法律意见书》的执业律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，经年检合格，具备签字律师资格。

根据发行人出具的承诺及本所承诺，本所及经办律师与项目业主不存在关联关系，具备为本次专项债券发行提供专业法律服务的合法资格。

九、结论

综上所述，本所经办律师认为：

本期债券由陕西省人民政府作为发行人，项目实施机构系依法设立的事业单位法人，具备财政部《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号文）发行本期专项债券的发行主体资格和负责实施本期专项债券对应投资项目的主体资格。本期债券对应的建设项目是《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》、本次发行专项债券依据为《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》（陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准）支持类项目，发行金额已纳入财政部核定的2025年陕西省新增专项债务限额。项目建设已经取得了相应的批复文件，且将按照法律法规持续完善后续程序，并推进开展建设工作；本期债券对应的资金来源和资金用途符合《陕西省地方政府债券资金管理办法(试行)》（陕财办预【2019】32号）的相关要求；偿债保障措施符合财库【2015】83号文及财预【2018】28号文的相关规定，能满足项目收益和融资自求平衡的要求；项目建设、征地、经营及财务等风险不构成本次债券发行实质性的法律障碍；为本期专项债券发行提供服务的审计评估机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书仅供申请2025年陕西省西安市阎良区航空基地新增工业用地土地储备项目债券发行之目的而使用，不得用于其他目的及分发给其他单位或个人。



经办律师：雷红珍

经办律师：刘明超

律所负责人：



日期：2025年9月23日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000435200300Y

陕西弘业

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:

陕西省司法厅

发证日期:

2009

年11

月18

日



执业机构 陕西弘业律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101200511556647

法律职业资格
或律师资格证号 B20026100000067

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2025 年 05 月 26 日



持证人 雷红珍

性 别 女

身份证号 610431197305013841

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2024年度律师年度考核备案专用章 西安市司法局
备案日期	2025.5-2026.5

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

执业机构 陕西弘业律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101199411413683

法律职业资格或律师资格证号 陕司律证字第582号

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2022年06月30日



持证人 任红梅

性别 女

身份证号 61010219640621122X



律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2023年度律师年度考核备案专用章 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	称职
备案机关	2024年度律师年度考核备案专用章 西安市司法局
备案日期	2025.5-2026.5