

---

陕西睿思律师事务所

关于

2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目

法律意见书

---



陕西睿思律师事务所  
SHAANXI ZENITH LAW FIRM

陕西睿思律师事务所

二〇二五年四月



陕西睿思律师事务所

关于

2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目

法律意见书

陕睿意见书字[2025]第[004]号

根据《中华人民共和国预算法》（以下称“《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）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 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 号文）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号文）、《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）、《陕西省人民政府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）、《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）、《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）、《西安市编报土地储备专项债券项目工作方案》等法律法规和规范性文件的规定，陕西睿思律师事务所（以下简称“本所”）针对 2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区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。

本法律意见书由两部分组成，分别为第一部分引言及第二部分正

文。

## 目 录

第一部分 引言 .....	1
释义: .....	1
声明: .....	2
第二部分 正文 .....	3
第一章 本次发行 .....	3
第二章 项目基本情况 .....	3
第三章 项目融资与收益平衡 .....	6
一、项目总投资 .....	6
二、资金筹措原则 .....	6
三、资金筹措渠道及资本金来源 .....	7
四、债券发行计划 .....	7
五、偿还资金来源 .....	7
六、项目收益与融资平衡情况 .....	7
第四章 本次债券发行的中介机构及发行文件 .....	8
一、信息披露文件 .....	8
二、财务评价报告书 .....	8
三、法律意见书 .....	9
第五章 项目风险及应对措施 .....	9
一、影响项目收益及融资平衡结果的风险因素 .....	10
二、主要风险控制措施 .....	10
第六章 结论性意见 .....	11

## 第一部分 引言

### 释义：

本法律意见书中，除非文意另有所指，下列词语具有以下含义：

发行人	指	陕西省人民政府
本次专项债券	指	2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目专项债券
《实施方案》	指	《2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目专项债券实施方案》
《财务评价报告书》	指	《关于 2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目之财务评价报告书》（逸帆和舟咨字[2025]4002 号）
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
国发〔2014〕43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财库〔2020〕43 号文	指	关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知
财预〔2016〕155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
财预〔2017〕89 号文	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》
陕财办〔2016〕172 号文	指	《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》
国办发〔2024〕52 号文	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》
自然资发〔2025〕45 号文	指	《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》
本所	指	陕西睿思律师事务所

**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、规章及规范性法律文件，及已经发生或存在的事实或提供的文件资料之相关信息而出具；

2. 本所不承诺在本法律意见书出具日后因客观情况或法律及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；

3. 本法律意见书仅就与 2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目专项债券发行有关的法律问题发表意见，不对财务、审计、信用评级等专业事项发表意见。本法律意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见、结论，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性及完整性做出任何明示或默示的保证；

4. 对于出具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，本所依赖西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书；

5. 本法律意见书依据发行人、评级机构、审计机构等提供的文件或陈述出具，本法律意见书依赖于发行人、项目实施主体及其他项目相关主体已向本所提供的文件资料，且本所假设该文件资料满足以下条件：扫描件、复印件与原件一致；文件中的盖章及签字全部真实；文件及有关的陈述均真实、准确、完整、无遗漏，且不包含任何误导性信息；一切足以影响本次债券发行的事实和文件均已向本所披露，且无任何隐瞒、疏漏之处；

6. 本所同意发行人在发行文件中自行引用本法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解；

7. 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；

8. 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。

## 第二部分 正文

### 第一章 本次发行

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
实施单位	西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心
发行金额	5480 万元
发行期限	7 年
募资用途	专项用于土地征收、拆迁、平整、基建等直接成本
还款来源	土地出让收入
发行依据	《预算法》、财预〔2016〕155 号文、财预〔2017〕89 号文、国发〔2014〕43 号文、陕财办〔2016〕172 号文、国办发〔2024〕52 号文、自然资发〔2025〕45 号文、自然资发〔2024〕242 号文等相关规定

### 第二章 项目基本情况

	项目名称	2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目
项目概况	项目概述	<p>1. 项目名称</p> <p>2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目</p> <p>2. 项目单位</p> <p>西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心</p> <p>3. 项目性质</p> <p>新增土地储备项目</p> <p>4. 项目总体情况介绍</p> <p>本项目拟发债地块共 15 个，面积共计 49.0009 公顷（735.0155 亩）。已实现国土空间详细规划单元全覆盖，并纳入 2025 年度西安市储备计划范围。</p> <p>5. 收储计划</p> <p>该项目所在批次土地原为五竹街办东五竹村、侯家庙、方家寨村、渭丰街办坳河村等有关村组集体土地，</p>

		<p>分别于2016年3月4日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2016]3号、2016年3月4日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2016]4号、2023年11月21日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2023]756号、2022年3月20日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2020]237号、2019年12月5日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2019]980号、2022年6月15日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]587号、2022年4月6日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]216号、2022年6月15日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]584号、2022年5月24日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]490号、2024年12月31日取得《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2024]1280号，将该项目所在宗地依法转用征收为国有建设用地，用于城市建设。截止2025年4月项目部分尚未完成征收补偿。拟计划于2025年底完成储备。本项目部分已拆除清表，征收清表未完成。按照鄠邑区国土空间单元详细规划，该项目分别位于KJ-HY-11详规单元、KJ-HY-21(WF)详规单元，规划用途为工业、仓储、仓储商业用地。项目完成储备后拟分别于2025年、2026年按照规划用途供应土地，供应土地面积49.0009公顷（735.0155亩）。本次项目涉及地块均不存在抵质押、查封情况。</p>
	立项与批复	<p>1、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2016]3号批复</p> <p>2、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2016]4号批复</p> <p>3、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2023]756号批复</p>

		<p>4、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2020]237号批复</p> <p>5、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2019]980号批复</p> <p>6、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]587号批复</p> <p>7、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]216号批复</p> <p>8、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]584号批复</p> <p>9、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2022]490号批复</p> <p>10、《陕西省人民政府审批土地件》陕政土批[2024]1280号批复</p>
实施单位	基本情况	<p>西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心，机构性质为事业单位法人，统一社会信用代码为12610125H169050860，住所为户县三球仪西南角原县食品厂办公楼，宗旨和业务范围为规范土地市场，优化土地资源，为区域经济建设服务。依法通过收回、收购和征收等方式，对有潜在价值或尚未开发的城市规划区内土地进行土地储备；对储备土地进行前期开发、整理；进行资金筹备、资金测算；编制区域内土地储备规划、计划；编制经营性用地、工业用地出让方案和组织招拍挂出让工作，法定代表人为燕护亚。</p>

综上，本所律师认为：本项目的发行主体具备发行地方政府专项债券的资格及条件。西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心作为本项目的实施单位，系依法设立并有效存续的事业单位法人，且被列入自然资源部土地储备机构名录，名录代码为 TC610125，具备负责实施本项目的主体资格。本项目已取得了将集体土地依法征收为

国有的批复文件，并已纳入土地储备计划，在全民所有土地资产管理信息系统中有对应的标识码，项目权属清晰，不存在抵质押、查封等权利瑕疵。但仍应按照法律法规持续完善后续土地收储程序，合法开展征收及补偿工作，以推进项目各项工作。

### **第三章 项目融资与收益平衡**

#### **一、项目总投资**

根据《实施方案》，本项目总投资主要为收储成本及发债利息，总投资为 33069 万元，其中收储成本共计 31921 万元，包括土地征收、补偿、整理、前期费用等；发债利息为 1148 万元。

#### **二、资金筹措原则**

1. 保障资金及时到位原则。落实项目自有资金，根据项目实施进度逐步到位。

2. 遵循资金合理分配原则。筹措的债券资金以满足项目需要为基本要求，不留资金缺口，也不多占用资金。

3. 专款专用原则。土地储备专项债券资金仅用于土地收储、前期开发及必要基建，严禁挪用。

4. 收益平衡原则。确保项目收益（土地出让收入、税收等）覆盖债券本息，严禁“重融资、轻收益”。

5. 合规透明原则。严格遵循国家及地方专项债券管理政策，规范履行申报、审批、披露程序，确保资金筹措与使用的合法性和信息公开透明。

6. 动态调整原则。根据项目实施进度、资金需求变化或政策调整，适时优化资金筹措方案，灵活调配冗余资金，提高资金使用效率。

### 三、资金筹措渠道及资本金来源

本项目总投资 33069 万元，其中：前期政府资金投入为 24740 万元，后续还需投入财政资金 2849 万元；目前资金需求为 5480 万元。计划发行 7 年期专项债券 5480 万元。2025 年发行 5480 万元用于支付土地收储成本费用。债券到期后以土地出让收入一次性偿还本金。

### 四、债券发行计划

本项目拟通过发行专项债券方式融资 5480 万元，发行计划为 2025 年发行专项债券 5480 万元，发行期限为 7 年，以年利率 3% 预计每年利息支出。本项目债券发行计划表详见下表。

债券发行计划表

发行年份	发行额度（万元）	发行期限
2025 年	5480	7 年期

### 五、偿还资金来源

根据《实施方案》，本项目偿还资金来源为土地出让收入。本项目土地用途规划为工业用地，其中 461.6923 亩计划 2025 年 12 月前出让；273.3232 亩计划 2026 年 12 月前出让，工业用地单价 38 万元/亩，预计 2025 年出让收入 17544 万元，2026 年出让收入 10386 万元，总收入 27930 万元。

### 六、项目收益与融资平衡情况

根据《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为 3.21 倍，还本付息资金有充分保障。

综上所述，本所律师认为：本项目符合项目收益专项债券对项目收益与融资自求平衡的要求。

## 第四章 本次债券发行的中介机构及发行文件

### 一、信息披露文件

根据《实施方案》，本次专项债券发行的基本情况如下：

债券名称	2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目专项债券
发行人	陕西省人民政府
发行场所	通过全国银行间债券市场、证券交易所债券市场发行。将来条件具备时也可在银行柜台债券市场发行。
发行期限	7 年
品种和数量	本项目专项债券计划 2025 年发行 7 年期记账式固定利率附息债，债券发行总额 5480 万元，发行面值 100 元。
债券利率	固定利率
兑付安排	利息按年支付，本金到期一次性偿还。

《实施方案》包含了发行方案（含发行依据、发行计划、发行场所、品种和数量、时间安排、上市安排、兑付安排、发行费、招投标、分销、发行款缴纳）等主要内容。

经核查，本所律师认为：《实施方案》内容明确具体，《实施方案》在重大法律事项上不存在虚假记载、误导性陈述、对本次专项债券发行的安排等合法合规。

### 二、财务评价报告书

本次债券发行的财务评价机构为陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业(普通合伙),现持有统一社会信用代码为 91610113MAB0MWU05W

的《营业执照》及陕西省财政厅于 2022 年 11 月 18 日核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：61010201）。

陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业（普通合伙）就本次发行出具了《关于 2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目之财务评价报告书》（逸帆和舟咨字[2025]4002 号）。《财务评价报告书》认为，地块出让收益为项目提供了持续、稳定、充足的现金流入，可以满足项目还本付息及日常运营需求，能够实现项目收益和融资自求平衡，风险应对措施能够有效化解项目实施过程中存在的主要风险。

经核查、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）是在中国境内依法设立并合法存续的审计机构，具有从事注册会计师法定业务的资质，具备为本次专项债券发行出具专项评价报告的合法资格。

### 三、法律意见书

本次债券发行的法律服务机构为陕西睿思律师事务所，现持有 2018 年 1 月 4 日陕西省司法厅核发的统一社会信用代码为 31610000737998995R 的《律师事务所执业许可证》，具有担任本次债券发行法律服务机构的从业资格，且截至本法律意见书出具日合法有效存续。本所指派律师均持有《中华人民共和国律师执业证》。

经核查，本所律师认为：本所作为在中国境内依法成立的律师事务所，具有法律服务资质，出具本法律意见书的签字律师均具有从事法律服务业务的资质，具备为本次专项债券发行提供专业法律服务的合法资格。

### 第五章 项目风险及应对措施

根据《实施方案》及项目实际情况，可能影响项目收益和融资平衡的风险因素及控制措施如下：

## **一、影响项目收益及融资平衡结果的风险因素**

### **1、项目实施风险**

项目在实施过程中可能因拆迁安置困难、工程建设延误等原因，导致项目无法按时完成，影响土地出让和收益。

### **2、管理与运营风险**

项目管理不善，可能导致资金使用效率低下、资产闲置浪费等问题。

### **3、影响项目收益的风险**

债券发行可能面临市场认购不足，导致资金筹集困难；或土地出让收入不稳定，无法按时足额偿还债券本息。

### **4、影响融资平衡结果的风险**

土地市场受宏观经济、政策调控等因素影响大，可能出现土地价格下跌、需求不足等情况，影响土地出让收益。

## **二、主要风险控制措施**

1. 加强项目前期的拆迁安置工作协调，制定合理的拆迁计划和补偿方案，确保拆迁工作顺利进行。建立项目进度跟踪和监督机制，对工程建设进行严格管理，及时解决项目实施过程中出现的问题，确保项目按时完工。

2. 建立健全项目管理制度，加强对资金使用、资产运营等环节的监管。提高管理人员的专业素质和业务能力，定期对项目进行审计和评估，及时发现和纠正管理中的问题。

3. 提前做好市场调研和分析，合理确定债券发行规模和发行时间，提高债券的吸引力。同时，要对土地市场进行准确预测，制定合理的土地出让计划，确保有稳定的收入来源用于偿债。建立偿债准备金制度，在土地出让收入不足时，用准备金弥补缺口。

4. 密切关注宏观经济形势和土地市场动态，加强市场分析和监测。合理确定土地储备规模和结构，避免过度储备。对于储备土地，可根据市场情况适时调整用途或开发强度，提高土地的市场适应性。

## **第六章 结论性意见**

综上所述，本所律师认为：

1. 本次专项债券发行编制的《实施方案》已披露本次债券主要发行要素，《实施方案》及相关发行文件在有关重大法律事项上不存在虚假记载、误导性陈述而引致重大障碍的法律事项或潜在法律风险，项目实施方案的可行性、合规性、合法性。

2. 本项目实施单位西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心系依法设立并有效存续的法人，已被纳入土地储备机构名录，具备负责实施本次专项债券对应土地收储项目的主体资格。

3. 本次专项债券对应的 2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目，不属于国办发〔2024〕52 号文《地方政府专项债券禁止类项目清单》项目，该项目已取得了将集体土地依法征收为国有的批复文件，但仍应按照法律法规持续完善后续程序，以推进项目工作。

项目类型为经营性用地，符合自然资发〔2025〕45号文新增土地储备发债项目的项目类型，且项目已纳入年度土地储备计划、纳入全民所有土地资产管理信息系统且具备储备地块标识码。项目权属清晰，不存在抵质押、查封等权利瑕疵。

4. 募集资金将由西安市自然资源和规划局鄠邑分局土地储备中心专项用于2025年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目使用，实行专款专用、封闭管理、专用于土地储备工作，符合财库〔2020〕43号文、自然资发〔2025〕45号文等相关规定要求。

5. 本次专项债券由陕西省人民政府作为发行人，依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任，符合财预〔2016〕155号文等相关规定要求。

6. 本次专项债券具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合财预〔2016〕155号文的相关规定；偿债保障措施符合财库〔2020〕43号文的相关规定，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

7. 为本次专项债券发行提供服务的财务评价机构、法律服务机构均具备相应的从业资质。

本法律意见书一式三份，经本所加盖公章及承办律师签字后生效。

（以下无正文）

此页无正文，为《陕西睿思律师事务所关于 2025 年西安市鄠邑区沣京工业园片区土地收储项目法律意见书》之签署页。

陕西睿思律师事务所

承办律师：张品超

承办律师：杨旭

日期：2025 年 4 月 17 日

附：律师事务所及律师资质

## 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31610000737998995R

陕西睿思  
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：2018 年 01 月 04 日

No. 70098015

## 律师事务所 执业许可证 (副本)

统一社会信用代码：31610000737998995R

陕西睿思  
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：2018 年 01 月 04 日

## 律师事务所变更登记 (八)

[illegible]

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

有效期至2020年5月31日

考核年度	 湖南省审计厅 年检专用 2019 湖南省审计厅审计处
考核结果	
考核机关	
考核日期	

有效期至2021年5月31日



律师事务所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

07011300  
律师事务所处罚记录

[illegible]

律师事务所变更登记（八）

退出合伙人姓名	日期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	
考核机关	西安市司法局
考核日期	2024.5-2025.5

合格

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	



执业机构	陕西省睿思律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101201511497731	持证人	张晶晶
法律职业资格 或律师资格证号	A2012330101980	性别	女
发证机关	陕西省司法厅	身份证号	622102199011071223
发证日期	2022年07月30日		

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度		考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	西安市司法局	备案机关	
备案日期	2024.5-2025.5	备案日期	

执业机构 陕西睿思律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202110299203

法律职业资格  
或律师资格证号 A20182305210223

发证机关



发证日期

2021年02月25日



持证人 杨仁国

性别 男

身份证号 230119199001142537

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	