



# 陕西丰瑞律师事务所

关于  
2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储  
专项债券项目

## 法律意见书

陕丰意字[2025]第 4246-12 号



# 目录

第一节	引言 .....	4
第二节	正文 .....	5
一、	本项目专项债券发行概况 .....	5
二、	项目概况 .....	5
三、	项目资金来源 .....	9
四、	项目预期收益和融资平衡 .....	9
五、	中介服务机构 .....	9
六、	项目风险及风险控制措施 .....	10
第三节	结论意见 .....	15



## 关于 2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储 专项债券项目 法律意见书

陕丰意字[2025]第 4246-10 号

**致：**黄陵县土地收购储备拍卖中心（黄陵县土地整理交易信息中心）

本所受黄陵县土地收购储备拍卖中心（黄陵县土地整理交易信息中心）（以下简称“土储中心”或“黄陵县土地收购储备拍卖中心”）的委托，就 2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储专项债券项目出具本法律意见书。

本所律师依据《中华人民共和国土地管理法》、《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）、财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知（财库〔2020〕43 号）、中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》、财政部、国土资源部关于印发《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》的通知（财预〔2017〕62 号）、《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）、财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（财预[2016]155 号）、《财政部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）、《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）、《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）、《自然资源部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）、《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）及其他相关法律、法规、规章和规范性文件，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

## 第一节 引言

为出具本法律意见，本所律师作出如下声明：

1. 本所律师依据本法律意见书出具之日以前已经发生或存在的事实以及国家现行法律、法规和规范性文件的有关规定发表法律意见。

2. 本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对委托人本项目专项债券发行所涉及的相关文件资料及本项目专项债券发行申请的合法合规性进行了充分的核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

3. 土储中心保证，即委托人为本项目专项债券发行事宜向本所提供的原始书面材料、副本和复印件或扫描件材料均为真实、准确、完整和有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；委托人向本所提供的有关副本或复印件、扫描件材料与原件一致。

4. 对于本法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖委托人出具的证明文件出具法律意见。

5. 本所仅就与本项目专项债券发行有关的法律问题发表意见，并不对有关审计结论、投资项目分析、投资收益等发表评论。本所在本法律意见书中对实施方案、项目评价等方案、报告中某些数据和结论的引述，不表明本所对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。对本项目专项债券发行所涉及的财务和投资数据等专业事项，本所亦无合法资格发表评论。

6. 本法律意见书仅供委托人为本项目专项债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见书作为委托人本项目专项债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。

## 第二节 正文

### 一、本项目专项债券发行概况

根据《2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券实施方案》（以下简称《实施方案》），本项目专项债券发行的基本情况如下：

#### （一）发行主体

本项目专项债券的发行主体为陕西省人民政府。

#### （二）发行计划

本项目 2025 年申请发行专项债券 10,800.0000 万元，发行期限为 5 年期，以年利率 3.0% 预计每年利息支出，按照每年支付利息，本金到期一次性偿还。

#### （三）资金用途

项目资金全部用于黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目的土地储备成本、土地开发支出以及其他支出等。

#### （四）发行依据

陕西省人民政府根据财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知（财库〔2020〕43 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）、《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）、《自然资源部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）、《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）等相关规定，在遵循市场规则的基础上，发行本项目专项债券。

### 二、项目概况

（一）项目概况

根据《实施方案》，本项目基本情况如下：

1. 项目名称：2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目。

2. 项目单位：黄陵县土地收购储备拍卖中心。

3. 项目性质：新增土储

4. 收储规模：本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，收储面积 32.194600 公顷（482.9190 亩），共计收储 3 个地块。

5. 项目总投资：本项目总投资为 13,513.7046 万元，其中：征地和拆迁补偿支出 5,669.3210 万元，土地开发支出 7,509.5836 万元，建设期利息 334.8000 万元。

（二）项目实施单位

根据《实施方案》，本次专项债券项目为 2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目，实施单位为黄陵县土地收购储备拍卖中心。经在机关赋码和事业单位登记管理平台网站查询，并根据《事业单位法人证书》，土储中心的基本情况如下：

单位名称	黄陵县土地收购储备拍卖中心（黄陵县土地整理交易信息中心）
统一社会信用代码	1261063274861722XR
机构类型	事业单位
负责人	郑麦权
宗旨和业务范围	为土地储备提供管理和服务。所属范围内的土地进行收购、征用、储备、开发、整理、交易；编制年度土地开发整理项目计划；相关项目的立项、鉴定、验收及报市项目的审查工作；参与土地开发整理项目的其他工作。

经费来源	全额拨款(全额拨款)
开办资金	24 万元
举办单位	黄陵县自然资源局
地址	黄陵县城城区高阳路 19 号
登记机关	黄陵县事业单位登记管理局
有效期	2021-07-13 至 2026-07-13

根据《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），土储中心被纳入自然资源部管理的土地储备机构名录，名录代码为 TC610632。

本所律师认为，截至本法律意见书出具之日，土储中心系依法登记、有效存续的事业单位，具有独立法人资格的事业单位，且纳入了自然资源部土地储备机构名录，符合《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》第二条第二款：“土地储备由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构负责实施”，具备负责拟储备土地整理、储备工作的主体资格。

（三）项目审批情况

项目已取得的决定、批复等相关文件，具体名称如下：

序号	批复文件	批文号或发布日期	出具部门
1	《黄陵县人民政府关于收回延安市桥山国有林管理局国有土地使用权的决定》	黄政函〔2024〕35 号	黄陵县人民政府
2	《收回国有土地使用权补偿协议》	/	黄陵县自然资源局
3	《关于黄陵县 2024 年度第二批农用地转用土地征收和使用国有土地的批复》	陕政土批〔2024〕1035 号	陕西省人民政府



4	《黄陵县人民政府关于同意黄陵县 2025-2027 年土地储备三年滚动计划和黄陵县 2025 年度土地储备计划的批复》	黄政函（2025）3 号	黄陵县人民政府
---	---	--------------	---------

《关于黄陵县 2024 年度第二批次农用地转用土地征收和使用国有土地的批复》记载：一、同意将黄陵县国土空间规划方案确定的建设用地规模范围内双龙镇西峪村、双龙街村等有关村组 62.070600 公顷集体农用地（其中耕地 20.251000 公顷，园地 0.440300 公顷，林地 39.649300 公顷，草地 0.322500 公顷，其他农用地 1.407500 公顷）延安市桥山国有林管理局管理使用的 0.039800 公顷国有农用地（均为林地），两项合计 62.110400 公顷农用地转为建设用地；二、同意将上述转用后的 62.070600 公顷土地，连同上述有关村组 6.165000 公顷建设用地，两项合计 68.235600 公顷集体土地依法征收为国有；三、同意将上述转用后的 0.039800 公顷国有土地依法使用。

本所律师认为，本次债券涉及的储备地块符合《自然资源部 财政部 中国人民银行国家金融监督管理总局关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》第三条第八款：“下列土地可以纳入储备范围：……4. 已办理农用地转用、征收批准手续并完成征收的土地”，符合入库储备标准。同时，经《全民所有土地资产管理信息系统》查询，本项目收储范围位于黄陵县双龙片区，共涉及 3 个地块，本次债券涉及的储备地块已列入储备计划且具备地块标识码，符合《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》第一条：“申请发行专项债券的土地储备项目须纳入土地储备计划，并在全民所有土地资产管理信息系统中有对应的标识码”。

### 三、项目资金来源

根据《实施方案》，本项目总投资额 13,513.7046 万元，其中自筹项目资本金 2,713.7046 万元，占比 20.08%，来源为财政资金；拟申请土地储备专项债券资金 10,800.0000 万元，占比 79.92%。

### 四、项目预期收益和融资平衡

根据陕西华利恒会计师事务所有限责任公司于 2025 年 3 月 17 日出具的陕方华利恒咨字【2025】第 004 号《2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券实施方案专项评价报告》（以下简称《评价报告》）记载，其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 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券实施方案预期净收入能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

《评价报告》中的总体评价内容为：基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并结合对上述单位上报的《实施方案》的分析，其申请发行 2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券，能够为项目提供充足的资金支持，《评价报告》未注意到专项债券存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况，通过发行项目收益与融资自求平衡专项债券的方式满足上述项目的资金需求是现阶段较优的资金解决方案。

### 五、中介服务机构

#### （一）会计师事务所及相关专项评价报告

陕西华利恒会计师事务所有限责任公司担任本项目专项债券专项评价机构。陕西华利恒会计师事务所有限责任公司成立于 2020 年 9 月 11 日，现持有西安市市场监督管理局颁发的《营业执照》，统一社会信用代码为 91610133MAB0K9HN77；为本项目发行提供服务的注册会计师李岩、杨萌持有有效的《注册会计师证书》。因此，陕西华利恒会计师事务所有限责任公司具备担任本项目专项债券专项评价

机构的资格及资质。

## （二）律师事务所及法律意见书

陕西丰瑞律师事务所为本项目出具本《法律意见书》，本所持有陕西省司法厅颁发的统一社会信用代码为 31610000552180513W 的《律师事务所执业许可证》；为本项目发行专项法律服务工作指派的律师李佳鑫、刘珊珊均持有有效的《中华人民共和国律师执业证》且通过了律师年度检验。因此，本所具备出具法律意见书的资格。

## 六、项目风险及风险控制措施

根据《实施方案》，项目的风险评估及风险控制措施如下：

### （一）影响项目收储进度或正常运营的风险及控制措施

#### 1、政策风险及响应措施

**政策风险：**运用土储债购买土地项目受国家政策影响较大，而国家在制定相关政策时又不得不为了应对经济形势的变化而进行频繁调整；因此，各项土地收储计划表现出较强的政策被动性。土地储备融资政策在过去几年中经历了多次重大调整：例如，2016 年发布的《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4 号）明确禁止土地储备机构向金融机构举借土地储备贷款，要求通过发行地方政府债券筹集资金，但经过三年的试行期后，2019 年 9 月，国务院常务会议又提出地方政府专项债资金不得用于土地储备和房地产相关领域。前后两极反转的政策调整使得地方政府和相关企业在规划和实施土储项目时面临较大的不确定性。

**响应措施：**为应对土地储备/回购等相关政策风险，应尽快完善土地储备相关地方法律或行政法规，通过调整政府职能、规范政府行为，大大减少由于政府不当干预所带来的土地储备风险。项目单位需持续关注国家政策对行业的限制，

在经营期间合理运用国家资源达到双赢局面，减少行业政策对土地收储/回购和未来规划的影响。

## 2、价格博弈风险及响应措施

**价格博弈风险：**土地收回价格是地方政府与土地使用权人博弈的关键要点。若收回价格过高，土地储备机构投资成本增加，项目融资与收益平衡难以满足要求；若收回价格过低，可能影响现有土地市场价格，也会影响企业自身利益，对希望“换仓开发”的企业资金帮助有限。此外，部分土地可能存在多个合作方，由于各方利益诉求无法达成一致，土地收回推进进度和效率将大打折扣。

**响应措施：**首先，土地储备机构应委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购地块开展土地市场价格评估，相较企业土地成本，就低确定收地基础价格。同时，土地出让协调决策机构根据市场形势、合同履行情况等，集体决策确定基础价格下调幅度，经与土地使用权人协商一致并经公示无异议后，报政府批准确认。其次，土地储备机构需与土地使用权人进行多轮协商，充分考虑各方利益诉求，确保价格合理公正。对于存在多个合作方的情况，可以分别与各方进行沟通，寻求共识。

## 3、复杂的债权债务风险及响应措施

**复杂的债权债务风险：**企业业主为了补充现金流，可能已将闲置土地进行抵押，土地往往存在复杂的债权债务关系。为确保土地在收回前无任何法律纠纷、保障交易的安全性和合法性，企业与土储机构就土地收回收购项目协商一致后，应同步通知相关抵押权人。

**响应措施：**在拟订闲置土地处置方案时，自然资源主管部门应当书面通知相关抵押权人。这一措施确保抵押权人知晓土地处置的进展，避免因信息不对称导致的法律纠纷。

## 4、部门协调风险及响应措施

协同机制不完善：土地收储/回收涉及多个部门，需要建立多部门、第三方机构协同机制。如果协调不畅，将影响土地收储的进度和效果。同时，土地收储过程中，信息不透明可能导致各方对土地状况、债权债务关系等信息了解不充分，增加交易风险。

响应措施：建立健全协同高效的跨部门综合监管工作机制，明确议事会商、情况通报等工作要求，有效整合监管资源，统筹监管政策制定，督促监管责任落实，推动监管信息共享，组织联合执法检查，有效预防土地收储/回购中多部门协同困难和信息不透明的风险，确保土地收储工作的顺利推进。

## （二）影响项目收益的风险及控制措施

### 1、市场风险及响应措施

市场风险：土地储备制度的运作一般分成收购、平整和早期投资、出让等三个阶段。这三个阶段都存在市场环境变化、利率波动等一些不确定因素，可能引起运作成本的预期外波动。而开发过程中如遇复杂的地理结构和不合理的地下结构，都会极大地增加开发成本。由于市场大环境受到房地产和经济下行压力的影响，如果投资不合理，盲目开发，有可能导致收不抵支。再有，在土地出让阶段亦存在出让风险。如前几年新冠疫情导致房地产市场波动，在土地出让阶段出现周边交易“流拍”等情况，其结果是地价低于成本出售或土地积压，或者部分地块不能顺利出让。

响应措施：项目前期阶段，充分考虑可能增加的各项费用，在遵循节约的原则下尽量预留一定弹性空间，保证相对充足的预备费；考虑市场环境变化和利率波动风险，及时调整收储计划、土地出让价格和条件。在土地回购前期进行对地块现状、地理结构、地质状况及周边环境的影响、问题等尽可能精确摸排，合理规划地块用途，以免造成不必要的浪费；建立严格的成本控制和管理体系，确保土地平整和早期投资阶段的费用在预算范围内。在土地出让阶段，根据市场情况调整出让策略，如降低起拍价、延长付款期限、提供优惠政策等，吸引更多的竞

拍者；建立土地出让风险预警机制，及时发现和解决潜在问题，防止土地流拍和低价出让。

## 2、财务风险及响应措施

财务风险：一是因本项目投入资金较大，建设资金部分采取申请土储专项债券融资解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而产生使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，项目可能出现资金周转困难；二是对总投资的或有调整都会导致项目财务风险。本项目的投资估算编制是基于目前的政策、法规、市场等因素，这些因素未来很可能出现变化，因此投资估算存在偏离风险。

响应措施：在项目决策阶段，依据现有资料和具体分析方法，对建设工程项目的投资数额进行科学估计；充分考虑项目的特点进行周密的工期安排，制定详细的项目资金使用计划，确保资金在各个阶段的合理分配和使用，避免资金紧张，保证按期完工；建立财务预警分析指标体系防范财务风险，编制现金流量预算，确保项目有足够的现金用于各种支出。

## （三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

### 1、信用风险及响应措施

信用风险：主要包括政府信用风险和申请人自身的偿债风险。政府信用风险表现为政府未能及时将土地出让收入划给土地储备机构，导致土地储备机构无力按期还贷。申请人自身的偿债风险则与其财务状况、经营管理能力等因素密切相关。

响应措施：为降低信用风险，申请人应建立健全风险管理体系，加强内部管理，提高资金使用效率。同时，与政府部门建立稳定的合作关系，确保土地出让收入的及时划转。此外，申请人还应提高自身的信用评级，以降低融资成本并增强投资者的信心。

### 2、资金监管与偿债风险及响应措施



资金监管与偿债风险：土地储备专项债券资金使用不规范，可能被挪用或滥用，影响项目的正常推进；土地收储过程中资金循环周期长，回流时间难以把握，政策上没有严格的限制，导致资金使用效率低下；土地储备专项债券资金用于非发债项目，导致项目收益无法覆盖债务，影响偿债资金来源；发债项目的投入成本和未来收益测算不准确，导致项目无法自给自足，导致偿债资金不足。

响应措施：发债前详细测算发债项目的投入成本和未来收益，确保投入和收益达到平衡。对于无法达到收支平衡的项目或地块，通过其他财政资金予以保障，暂不举债；建议探索采取“资金监管+优先偿债”的方式开展土地收回收购，在确定拟收回地块的债券资金发行计划后，土储机构与企业通过回购协议约定，企业开立资金监管账户用于专项承接债券资金，优先用于解除土地存量债权债务关系，该模式有利于减少企业其他资金占用，且通过资金监管方式保障债权人利益；项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼、项目收益及时足额缴入国库并用于偿债本息，以增强项目的抗风险能力。

### 3、专项债券融资风险及响应措施

专项债券融资风险：土地储备专项债券的偿债资金来自对应项目的土地出让收入，但土地储备项目实施周期长，具有不确定性，可能出现提前出让或延迟出让的情况，导致违约风险。

响应措施：依据预算法和国发〔2014〕43号文件，借鉴国外市政债券管理经验，强化项目收益和融资自求平衡的管理理念，发挥专项债券项目对应专项收入、资产的偿债保障作用；建立专项债券偿债备付金制度，确保实现省内各市、县区域盘口平衡，省级政府承担兜底责任，确保按时足额还本付息。

本所律师认为：在项目收益预测及其所依据的各项假设条件实现的情况下，2025年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券项目可以为项目建设提供充足的资金支持，保证2025年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券项目按照计划顺利实施。同时，项目的现金流入为项目提供了持

续稳定的净现金流,可以满足项目还本付息,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。

### 第三节 结论意见

经本所律师审查,综合上述内容,根据有关法律、法规规章和规范性文件的相关规定,发表意见如下:

1. 陕西省人民政府作为发行主体,具备发行本项目专项债券的主体资格;
2. 本项目实施单位土储中心具有主体资格,且被纳入自然资源部管理的土地储备机构名录,具备土地整理、储备的主体资格,符合《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》第二条的规定;
3. 本次债券涉及的土地储备项目,已列入土地储备计划,资金用途为征地和拆迁补偿支出、土地开发支出及建设期利息,并满足项目收益和融资自求平衡的要求,符合《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》、《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》等法律法规规章及规范性文件的规定;
4. 在陕西华利恒会计师事务所有限责任公司出具的《评价报告》对项目收益预测及其所依据的各项假设条件实现的情况下,能满足项目收益和融资自求平衡的要求;
5. 为该项目专项债券发行提供财务和法律服务的中介服务机构均具备相应的从业资质。

本法律意见书一式肆份,经本所盖章后生效。

(以下无正文)



(本页无正文，为《陕西丰瑞律师事务所关于 2025 年延安市黄陵县双龙片区第一批次土地收储项目专项债券项目法律意见书》之签署页)

陕西丰瑞律师事务所 (章)

经办律师：李佳鑫、刘珊珊

A red circular stamp of the Shaanxi Fengrui Law Firm. The outer ring contains the text "SHAANXI FENGRUI LAW FIRM" in English and "陕西丰瑞律师事务所" in Chinese. The inner circle features a red star in the center, with the Chinese characters "陕西丰瑞" (Shaanxi Fengrui) curved along the top and "律师事务所" (Law Firm) curved along the bottom. The text "经办律师" (Handling Lawyer) is printed to the left of the stamp, and the names "李佳鑫、刘珊珊" (Li Jiaxin, Liu Shanshan) are printed to the right.

2025 年 3 月 17 日

# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000552180513W

陕西丰瑞  
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: 2023 年 07 月 19 日

与原件相符

No. 70097638

中华人民共和国司法部监制

执业机构 陕西丰瑞律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202110295098

法律职业资格  
或律师资格证号 A20186102032486

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2021年 02月 10日



持证人 李佳鑫

性 别 男

身份证号 610203199701202954

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	



执业机构 陕西丰瑞律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202411792544

法律职业资格  
或律师资格证号 A20216104300719

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2024 年 07 月 19 日



持证人 刘珊珊

性 别 女

身份证号 610430199906040020

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

