

关于 2025 年榆林市榆神煤电北郊热电有限责任公司  
土地收储专项债券项目实施方案的

法  
律  
意  
见  
书

陕西尊尚律师事务

郭富裕、高峰律师

日期：2025 年 9 月 23 日



# 关于 2025 年榆林市榆神煤电北郊热电有限责任公司 土地收储专项债券项目实施方案的 法律意见书

## 引言及声明：

律师声明：陕西尊尚律师事务所法律服务团队为榆林市土地统征储备中心关于 2025 年榆林市榆神煤电北郊热电有限责任公司土地收储专项债券项目实施方案的合法性和法律风险进行的评估并出具本法律意见书。本所律师依据中华人民共和国现行有效的《民法典》、《预算法》、《证券法》、财政部相关文件等法律法规，根据本法律意见书出具日之前已经发生或存在的事实，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。委托方对“2025 年榆林市榆神煤电北郊热电有限责任公司土地收储专项债券项目实施方案”所提供文件的真实性、准确性、完整性负责。

释义：关于 2025 年榆林市榆神煤电北郊热电有限责任公司土地收储专项债券项目实施方案，以下简称“实施方案”，本法律意见书中的表述、计量、符号等均采用中国大陆通用符号或国标。

## 一、本次债券发行的基本情况

本期债券计划发行额为金额 21000 万元，期限为年数 3 年，计划年利率 3%，发行面值 100 元，利息按年支付，本金到期一次性还清。

“实施方案”中发行要素符合《陕西省自然资源厅办公室关于关于印发〈用于土地储备的专项债券项目审核工作方案〉的通知》（陕自然资发〔2025〕122 号）、《陕西省自然资源厅陕西



省财政厅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）、《榆林市自然资源和规划局榆林市财政局转发陕西省自然资源厅陕西省财政厅《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》（榆政资规发〔2025〕91号）等相关规定。债券名称、发行额度、期限、利率、还本付息方式等要素明确、合规。

## 二、实施单位的基本情况

实施单位：榆林市土地统征储备中心

隶属单位：榆林市自然资源和规划局

单位性质：事业单位

统一社会信用代码：12610800MB2A2446XW

负责人：刘建平

住所地、办公地：陕西省榆林市开发区明珠大道天源路 63 号

主要职责：包括贯彻执行国家、省、市有关土地管理的法律、法规和规章；具体落实市政府下达的土地征用、收购储备、补充耕地和土地开发整理年度计划；承办征地补偿登记，落实征地补偿、安置等事宜；开展存量和闲置国有土地调查，依法实施收回、收购、置换和储备；承办储备国有土地的前期开发、经营策划与包装；负责土地储备成本核算与资金管理；负责国有土地使用权拍卖、招标、挂牌出让的具体事务性工作；对国有土地使用权转让、出租、抵押、作价出资、联营、入股等提供前期服务；负责房地产市场信息收集与交流，承办土地交易中介服务等。

实施单位榆林市土地统征储备中心系依法设立并有效存续的事业单位，其主要职责包括“实施方案”相关内容。根据《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。

《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，具体发行工作由省财政部门负责。省政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。实施单位具备实施本项目的合法主体资格。

### 三、募集资金用途与项目合法性

#### 1、资金用途

募集资金用于新增土地储备项目。项目拟收储范围为榆能集团榆神煤电公司1宗土地，收储总面积为19.466910公顷（合约292.0037亩），地块规划用途为城镇住宅用地、公园绿地、公共管理与公共服务用地等。项目总投资主要为收储成本，收储成本共计24254.2507万元，其中土地取得成本19752.5754万元，前期开发成本4501.6753万元。前期到位自有资金额为3254.2507万元，目前资金需求为21000.0000万元。

#### 2、项目合法性

“实施方案”原土地使用权人为榆能集团榆神煤电公司，根据《榆林市人民政府关于收回陕西榆林能源集团榆神煤电有限公司国有土地使用权的决定》（榆政收函〔2025〕9号），依法收回项目用地。根据《民法典》第二百二十九条：“因人民法院、仲裁机构的法律文书或者人民政府的征收决定等，导致物权设立、变更、转让或者消灭的，自法律文书或者征收决定等生效时发生效力。”，政府收回土地使用权符合法律规定。

“实施方案”中收回地块位于城镇开发边界内，符合已批复的《榆林市国土空间总体规划（2021-2035年）》相关管控要求。



该项目用地性质主要规划指标符合《榆林中心城区东沙-红山片区国土空间详细规划》（报审稿）相关管控要求。

“实施方案”已经获得收回地块必要的批准文件。基于上述，本项目募集资金用途符合相关法律法规和国家政策规定。

#### 四、项目风险提示

##### 影响项目收储进度的风险及控制措施

（1）本项目实施过程中可能面临征地拆迁进度延迟的风险，从而影响项目整体进度。建议项目实施单位提前制定详尽的拆迁方案，加强与相关各方的沟通协调，并及时披露进展。

（2）资金链风险：专项债发行延迟或额度不足，导致补偿等资金无法及时到位，拖延收储进度。建议建立多元化融资保障，保证项目资金充足。

（3）行政审批效率低下风险：用地预审、环评、规划许可等环节跨部门审批耗时过长。建议做好预案，成立专项小组协调多单位、多部门分工合作。

（4）影响项目收益的风险及控制措施土地市场受宏观经济、利率、供需关系、政策调控等因素影响大，可能出现市场下行、企业投资收缩、产业招商不及预期、地价下滑、流拍等情况，影响土地出让收益。建议动态监测土地市场变化情况，科学把控供地时序，避免在行业低谷期集中供地；招商前置与定制化储备，可采用“带条件出让”，降低流拍风险。

（5）土地收储成本超支风险：拆迁补偿标准提高、地下管线迁移或污染治理成本超预算，挤压项目利润。建议实施中对成本采用成本动态管控分段收储，实时监控拆迁、前期开发等环节支出。建议建立项目全生命周期管理制度，加强对资金使用、资产运营等环节的监管；定期合理评估债券项目的成本、预期收益



和对应的土地资产价值等，动态调整完善预算平衡方案，保持项目全周期和各年度收支平衡；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。

### 五、结论性意见

综上所述，本所律师认为，关于 2025 年榆林市榆神煤电北郊热电有限责任公司土地收储专项债券项目实施方案符合现行法律法规及相关政策对地方政府专项债券发行的要求，项目实施主体合法有效，履行了现阶段所必需的审批程序，募集资金用途合法合规。尽管本项目存在商业风险，但是本所律师认为商业风险事项对本次债券发行不构成实质性法律障碍。

以下无正文

  
陕西尊尚律师事务所  
郭富裕、高峰律师  
日期：2025 年 9 月 23 日

联系地址：陕西省榆林市高新区塞北路银联大厦 10 楼

联系电话：09128151111

邮箱：839750200@qq.com

郭富裕律师：15509129055

高峰律师：17795997776