

陕西锦之业律师事务所

关于2025年陕西省咸阳市土地储备专项债券—
2025咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目

法律意见书

2025年4月24日



目 录

释义	3
重要提示及声明事项	4
一、土地储备机构的主体资格	6
二、土地储备项目的情况	7
三、项目资金情况	8
四、中介服务机构	9
五、偿债保障措施和风险提示	10
六、结论性意见	13

释 义

在本法律意见书中，除非另有所指，下列词语具有下述含义

简称	释义
本期债券	2025年陕西省咸阳市土地储备专项债券——2025年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目专项债券实施方案
贵机构	淳化县土地储备中心
淳化县人民政府	陕西省咸阳市淳化县人民政府
《土地储备专项债券管理办法》	财政部国土资源部于2017年5月16日颁布的《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）
《土地储备管理办法》	2025年1月22日自然资源部会同财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局联合发布了新修订的《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）
《土地储备和资金管理通知》	财政部、国土资源部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会于2016年2月2日颁发的《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）
本所	陕西锦之业律师事务所
元	人民币元

陕西锦之业律师事务所
关于2025年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地
收储项目的法律意见书

致 淳化县土地储备中心：

根据陕西锦之业律师事务所与陕西省咸阳市淳化县土地储备中心签署的《专项法律服务合同》之约定，本所接受淳化县土储中心委托，依据《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号文）、《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财〔2015〕83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2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）、国务院办公厅印发《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）、《土地储备专项债券管理办法》、《土地储备管理办法》和《土地储备和资金管理通知》等法律法规和规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对本期债券的有关事项进行了法律尽职调查，并出具本法律意见书。

重要提示及声明事项

1. 本法律意见书系依据本法律意见书出具日前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和财政部、自然资源部的

有关规范性文件，并基于本所律师对该法律法规、规范性文件的理解而出具。

2. 本法律意见书仅对本期债券有关情况所涉法律问题发表意见，并不对本期债券的可偿付性做出任何的保证。

3. 鉴于本所律师并不具备对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项 进行核查和评价的能力和专业资质，因此本法律意见书中对有关数据、结论的 必要引述，并不意味着本所律师对该等数据和结论的真实性、有效性做出任何明示或者默示的保证。

4. 本所律师出具本法律意见书系依赖于淳化县土储中心和其他相关各方向本所律师提供的文件资料，对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人或其他有关机构出具的证明文件作判断。就该等文件资料，淳化县土储中心已向本所律师做出如下承诺：

1) 所提供的全部书面文件资料和通过口头、电子等其他非书面方式提供的信息均是真实、准确、完整和有效的，没有任何隐瞒、误导性陈述 或重大遗漏；

2) 所提供的书面文件的复印件、扫描件均与原件一致、副本均与正本一致；

3) 所提供的书面文件上的签名和印章均为真实、有效。

5. 本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

6. 本所同意贵机构部分或全部在向上级主管部门或政府监管机构相关呈报文件中自行引用或按其要求引用本法律意见书的内容，但贵机构做上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

7. 本法律意见书仅供贵机构为专项债券拟发行上报之目的使用，不得用于任何其他目的。

正 文

一、土地储备机构的主体资格

根据淳化县土储中心持有的事业单位法人证书及其提供的淳化县机构编制委员会办公室的设立文件，并经本所律师在国家事业单位登记管理局机关赋码和事业单位登记管理平台在线网站查询确认，淳化县土地储备中心的基本情况如下

名称	淳化县土地储备中心		
统一社会信用代码	12610430593321132K	法定代表人	张晓鹏
成立日期	2011年2月22日	住所	陕西省咸阳市淳化县南新街
举办单位	淳化县自然资源局	有效期	2023年3月17日至2028年3月17日

2011年2月22日淳化县机构编制委员会办公室向淳化县国土资源局下发的《关于设立淳化县土地储备中心的通知》（淳编办发(2011)08号），同意淳化县国土资源局成立“淳化县土地储备中心”。

根据2020年5月13日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，淳化县土储中心已列入全国土地储备机构名录，名录代码为TC610430。

据此，淳化县土储中心系经淳化县委机构编制委员会批准成立的具有独立的法人资格的事业单位，其隶属于淳化县自然资源局，承担本行政辖区内土地储备工作，并已列入全国土地储备机构名录。淳化县土储中心符合《土地储备管理办法》“一、总体要求”之第(三)项和《土地储备专项债券管理办法》第二条规定的土地储备机构主体资格要求。

二、土地储备项目的情况

本期债券对应的项目为2025年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目。

（一）项目概况。

本项目收储总面积为39.39亩，位于车坞镇大店村，现状为工业用地，可腾空土地面积为39.39亩，可出让土地面积37.62亩。

收储后规划用途为住宅用地，规划条件符合淳化县国土空间总体规划。

（二）项目的批准文件

根据《淳化县人民政府关于2025年度土地储备计划的批复》（淳政函[2025]27号）及《关于收回淳化县恒兴果汁厂宗地国有土地使用权的批复》（淳政函[2025]28号），淳化县人民政府已批准收回该宗地作为储备土地。

淳化县人民政府已同意《淳化县2025年度土地储备计划》，本次专项债券涉及新增土地储备项目已纳入《淳化县2025年度土地储备计划》。

三、项目资金情况

（一）项目资金来源

根据《实施方案》，本期债券对应项目的总投资预计为本项目投资估算总额为2,761.0020万元，其中：自有资金761.0020万元；申请专项债券2,000.0000万元，计划通过发行地方政府土地储备专项债券的方式完成项目筹资。

(二) 项目资金用途

通过上述方式募集来的资金已经用于且将用于支付本期债券对应项目的征地补偿安置总费用及筹资成本费用。

(三) 项目收益与融资平衡安排

本项目收入将来自国有土地使用权出让收入。根据陕西笃信会计师事务所有限公司出具的《2025年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目专项债券评价报告》，本期债券对应项目的估算总投资为2,761.0020万元，资金筹措总额2,761.0020万元。其中：自有资金761.0020万元，占总投资的27.56%，资金来源为财政拨款。申请土地储备专项债券2,000.0000万元，占总投资的72.44%，无其他外部借款。2025年拟发行五年期土地储备专项债券2,000.0000万元。

本项目专项债券还本付息以储备土地出让收入为来源。项目预期土地出让总收入3,020.4360万元（其中政策性计提241.6349万元，可偿债土地出让收入2,778.8011万元）。根据项目资金平衡测算表分析的结果，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为1.21倍，项目收益能够覆盖债券的还本付息。

据此，本期债券对应项目的资金来源和资金用途符合《土地储备和资金管理通知》的有关规定。本期债券对应项目的偿债收益主要来源于土地出让收入，且经专业测算的本息资金覆盖率大于“1”，能够实现收益与融资自求平衡。

四、中介服务机构

(一)财务顾问及其出具的《项目专项债券评价报告》

淳化县土储中心委托陕西笃信会计师事务所有限公司对本期债券对应项目的项目收益与融资自求平衡情况进行评价并出具财务评估咨询报告。

根据陕西笃信会计师事务所有限公司的营业执照并经本所律师查询国家企业信用信息公示系统，陕西笃信会计师事务所有限公司是在咸阳市秦都区市场监督管理局登记的以从事商务服务业为主的有限责任公司(自然人投资或控股)，统一社会信用代码为：91610400770046419G, 成立日期为2000年1月31日，经营范围为：会计报表审计、财务收支审计、厂长（经理）离任审计、经济效益审计、司法会计鉴定、注册资金验证、建设工程预决（结）算审计、企业管理咨询、企业内部员工培训、税务审计及鉴证、税务筹划及代理。

陕西笃信会计师事务所有限公司持有证书序号为0020999的《会计师事务所执业证书》。2025年3月24日，陕西笃信会计师事务所有限公司出具了《淳化县土地储备项目专项债券评价报告》，未注意到本期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。

(二)法律顾问及《法律意见书》

淳化县土储中心委托本所作为其法律顾问针对本期债券对应项目及其资金来源、资金投入的合法合规情况进行分析并出具法律意见书。本所系经陕西省司法厅批准设立的律师事务所，现持有西安市司法局 2022年9月13日颁发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为31610000MD0296638K。据此，为淳化县本期债券对应项目提供专业服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所具备相应的从业资质。

五、偿债保障措施和风险提示

(一) 本期债券的偿债保障措施

根据《2025年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目专项债券实施方案》，为了严格资金监管，确保发挥资金效益，保障项目建设目标顺利实现，本项目的资金，由淳化县自然资源局主管、淳化县土地储备中心负责经办、淳化县财政局负责监管。资金保障措施如下：

1、淳化县财政局主要负责按照专项债务管理规定，组织做好信息披露等工作；负责组织项目专项债券发行工作；负责组织项目专项债券还本付息。

2、淳化县自然资源局主要负责组织制定专项债券项目融资平衡方案，督促指导项目单位做好项目专项债券发行准备工作和信息披露有关工作；负责对项目实施、资金使用和还本付息进行监督，指导项目单位加快项目建设、规范专项债券资金使用，加快专项债券资金支出进度；合理评估发行项目专项债券对应项目风险并组织风险应对工作；负责编制项目专项债券还本付息年度预算，组织督促项目单位及时缴交还本付息资金，确保债券还本付息不出任何风险。项目主管部门、项目单位应当认真履行项目实施、运营、维护责任，保障项目如期实施，确保项目收益与融资平衡。

3、募集资金使用专户，专门用于项目募集资金的接收、存储及划转，不得用作其他用途。临时闲置的募集资金，也只能用于银行存款专户存储，不允许挤占挪用。

4、偿债资金每年纳入财政预算。在项目区年度预算中编列债券还本准备金专项预算，拨付偿债资金专户专门用于项目借款偿债准备金的接收、存储及划转，包括但不限于从项目收入归集专户中划转的资金、偿债准备金以及发行人或差额补偿人划入的其他资金。除偿还借款本息外，偿债资金专户资金不得用作其它用途。

根据《2025年咸阳市淳化县恒兴住宅项目土地收储项目实施方案》，为保护投资者利益，针对政府债务资金制定了一系列应急处置措施，包括通过合理调配其他资金、申请短期融资等方式，保障项目的资金需求；土地储备项目相关责任人加强对经费的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费，保证还本付息资金。在项目存续期间，将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理，列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。

(二) 本期债券的偿债风险提示

根据本期债券的《淳化县土地储备专项债券实施方案》，本期债券主要存在以下几种偿债风险：

1、项目进度风险

受到征地、补偿进程、施工进度等方面的影响，本期债券对应项目的土地收储可能无法完全按照计划进行，可能影响本项目收益和融资平衡。

2、市场风险和利率波动风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策以及国际经济环境变化等因素的影响，在本期债券存续期内，市场利率存在波动的可能性。市场利率波动将会对投资项目财务成本产生影响，进而影响本项目收益和融资平衡。

3、财务风险

由于本债券对应项目仍在实施过程中，可能存在资金周转、投资估算等方面的风险，进而影响本项目收益和融资平衡。

4、存续债券置换不畅风险

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等 偿还。由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

5、偿付风险

本期债券的偿付收益来自于对应项目地块的土地出让收益。由于本项目对应项目仍在实施过程中，可能存在项目总投资变化、土地出让不能完全按计划 进行、土地出让市场价格波动等方面的风险，这些风险可能影响本项目收益和融资平衡。

综上，本期债券已经制定了资金保障措施，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）的相关规定；且本期债券的信息披露文件中将向投资者揭示了本期债券可能面临的主要偿债风险。

六、结论性意见

综上所述，本所律师认为，本期债券对应项目的土地储备机构符合《土地储备管理办法》、《土地储备专项债券管理办法》规定的主体资格要求；土地整理项目已经取得了相关部门的批准；本期债券对应项目的资金来源和资金用途符合《土地储备和资金管理通知》的有关规定；项目实施属于地方政府为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，进行前期储备以备供应土地的行为，项目偿债资金来源将是国有土地使用权出让收入，也满足项目收益和融资自求平衡及专款专用的要求，符合《土地储备和资金管理通知》的有关规定，且经专业机构测算的项目收益与融资能够自求平衡。本期债券已经制定了资金保障措施，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）的相关规定；且本期债券的公开披露文件将向投资者揭示了本期债券可能面临的主要偿债风险。

本法律意见书自本所盖章并经经办律师签字后生效；

本法律意见书一式三份，均为正本；本所留存一份，其余二份为本次发行之目的使用。

（以下无正文，下转签署页）

(本页无正文，为法律意见书的签署页)

陕西锦之业律师事务所



(盖章)

负责人：



经办律师：杨英才

2025年4月24日