



金锺律师事务所
JINDI LAW FIRM

2025 年陕西省咸阳市兴平市大秦文明 苑土地储备专项债券项目

之

法律意见书

陕西金锺律师事务所



2025 年 9 月



目 录

释义	2
重要提示及声明事项.....	5
一、土地储备机构的主体资格.....	7
二、土地储备项目的情况	8
三、项目资金情况	15
四、中介服务机构	16
五、资金保障措施和债券风险提示	17
六、结论性意见	19



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 年陕西省咸阳市兴平市大秦文明苑土地储备专项债券项目
《实施方案》	《2025 年陕西省咸阳市兴平市土地储备专项债券——2025 年咸阳市兴平市大秦文明苑土地收储项目实施方案》
兴平市土地储备中心	兴平市土地储备中心，即兴平市依法承担土地储备具体实施工作的事业单位法人
《财务评估咨询报告》	陕西大秦会计师事务所有限责任公司出具的《2025 年咸阳市兴平市大秦文明苑土地储备专项债券项目评价报告》
《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》	财政部、自然资源部《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）
《土地储备管理办法》	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
《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）
《土地储备专项债券管理办法》	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）
《土地储备资金财务管理办法》	财政部、国土资源部关于印发《土地储备资金财务管理办法》的通知（财综〔2018〕8号）
本所	陕西金锺律师事务所
元	人民币元



关于 2025 年陕西省咸阳市兴平市大秦文明苑
土地储备专项债券项目之
法律意见书

(2025) 陕金镒非诉字第 号

本所接受委托，依据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国资产评估法》《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）、《节约集约利用土地规定》、财政部《地方政府土地储备专项债券管理办法》《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）、自然资源部《关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104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）、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）、陕西省自然资源厅关于印发《陕西省土地征收成片开发标准实施细则》的通知（陕自然资规〔2024〕297号）、陕西省自然资源厅 陕西省财政厅关于印发《陕西省耕地占补平衡指标交易管理办法》的通知（陕自然资发〔2023〕45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、法规和财政部的有关规范性文件，并基于本所律师对该等法律法规、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咸阳市国土资源局、咸阳市土地储备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，咸阳市国土资源局、咸阳市土地储备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 and 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

根据兴平市土地储备中心持有的事业单位法人证书，并经本所律师在国家事业单位登记管理局事业单位在线网站查询确认，兴平市土地储备中心的基本情况如下：

名称	兴平市土地储备中心		
统一社会信用代码	12610481741295993N	法定代表人	牛家犀
经费来源	全额拨款	地址	兴平市西环路自然资源局院内
举办单位	兴平市自然资源局	证书有效期	2022 年 9 月 23 日 至 2027 年 9 月 23 日
宗旨和业务范围：为兴平市存量土地收储提供保障。旧城改造和新增建设用地收购•开发储备•土地市场建设等。			

根据兴平市人民政府《关于兴平市2025年度土地储备计划的批复》（兴政函〔2025〕16号），兴平市人民政府已批复同意《兴平市2025年度土地储备计划》，本项目涉及地块均已纳入兴平市2025年度土地储备计划。

据此，兴平市土地储备中心系具有独立法人资格的事业单位，其隶属于兴平市国土资源局，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。兴平市土储中心符合《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是由兴平市土地储备中心负责实施的大秦文明苑土地储备项目。

(一) 项目概况

1. 本项目的基本情况如下:

该项目位于兴平市新西宝高速以南、汉武大道两侧，共包含 14 个地块，其中 13 个地块为新增国有建设用地，1 个地块为存量收回用地，收储面积共计 108.757100 公顷（1631.3565 亩），其中新征地面积 97.425300 公顷（1461.3795 亩），存量收回用地面积 11.331800 公顷（169.9770 亩）。项目区域位置示意图 1-1：



图 1-1 大秦文明苑项目地块位置示意图

2. 本项目的收储计划如下:



2025年咸阳市兴平市大秦文明苑土地收储项目收储总面积为108.757100公顷（1631.3565亩），涉及13个新增建设用地和1个存量收回用地。

1. 融创西部湾一期项目地块1储备项目原为阜寨镇侯村的集体用地，现已批准征收用于城镇建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积7.360800公顷（110.4120亩），规划用途为住宅用地。

2. 融创西部湾一期项目地块2储备项目原为阜寨镇侯村的集体用地，现已批准征收用于城镇建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积7.215600公顷（108.2340亩），规划用途为住宅用地、社会福利用地。

3. 融创西部湾一期项目地块3储备项目原为阜寨镇侯村的集体用地，现已批准征收用于城镇建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积6.456200公顷（96.8430亩），规划用途为中小学用地。

4. 融创西部湾一期项目地块4储备项目原为阜寨镇侯村的集体用地，现已批准征收用于城镇建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积6.337200公顷（95.0580亩），规划用途为医疗卫生用地、公用设施用地。

5. 融创西部湾一期项目地块5储备项目原为阜寨镇侯村的集体用地，现已批准征收用于城镇建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积5.746600公顷（86.1990亩），规划用途为住宅用地。

6. 融创西部湾二期项目地块1储备项目原为阜寨镇湾里村、田阜村、侯村的集体用地，现已批准征收用于城镇建设，规划用途符合咸阳市国土



空间总体规划。本次征地面积为8.046300公顷（120.6945亩），规划用途为住宅用地。

7. 融创西部湾二期项目地块2储备项目原为阜寨镇湾里村、田阜村、侯村的集体用地，现已批准征收用于城镇建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积为7.962000公顷（119.4300亩），规划用途为商业用地。

8. 融创西部湾二期项目地块3储备项目原为阜寨镇湾里村、田阜村、侯村的集体用地，现已批准征收用于城镇建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积为7.532400公顷（112.9860亩），规划用途为住宅用地。

9. 融创西部湾二期项目地块4储备项目原为阜寨镇湾里村、田阜村、侯村的集体用地，现已批准征收用于城镇建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积为7.443500公顷（111.6525亩），规划用途为商业用地。

10. 大秦纵横融合小镇储备项目原为阜寨镇田阜村的集体用地，现已批准征收用于城市建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积为15.990600公顷（239.859亩），规划用途为商业用地、文化用地。

11. 文艺创作与表演中心建设用地储备项目原为阜寨镇田阜村的集体用地，现已批准征收用于城市建设，规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积为6.379700公顷（95.6955亩），规划用途为商业用地、文化用地。



12. 融汇文化广场用地储备项目原为阜寨镇田阜村的集体用地,现已批准征收用于城市建设,规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积为6.776800公顷(101.652亩),规划用途为商业用地。

13. 融四方博物馆用地储备项目原为阜寨镇田阜村的集体用地,现已批准征收用于城市建设,规划用途符合咸阳市国土空间总体规划。本次征地面积为4.177600公顷(62.664亩),规划用途为商业用地。

14. 兴平大秦信睿文旅收回地块一用地原为兴平大秦信睿文化旅游开发有限公司使用的商业用地,土地使用权类型为出让,本次收储土地面积为11.331800公顷(169.9770亩),规划用途为商业用地、文化用地。

将项目与《咸阳市国土空间总体规划(2021-2035)》套合,具体见图 1-2:

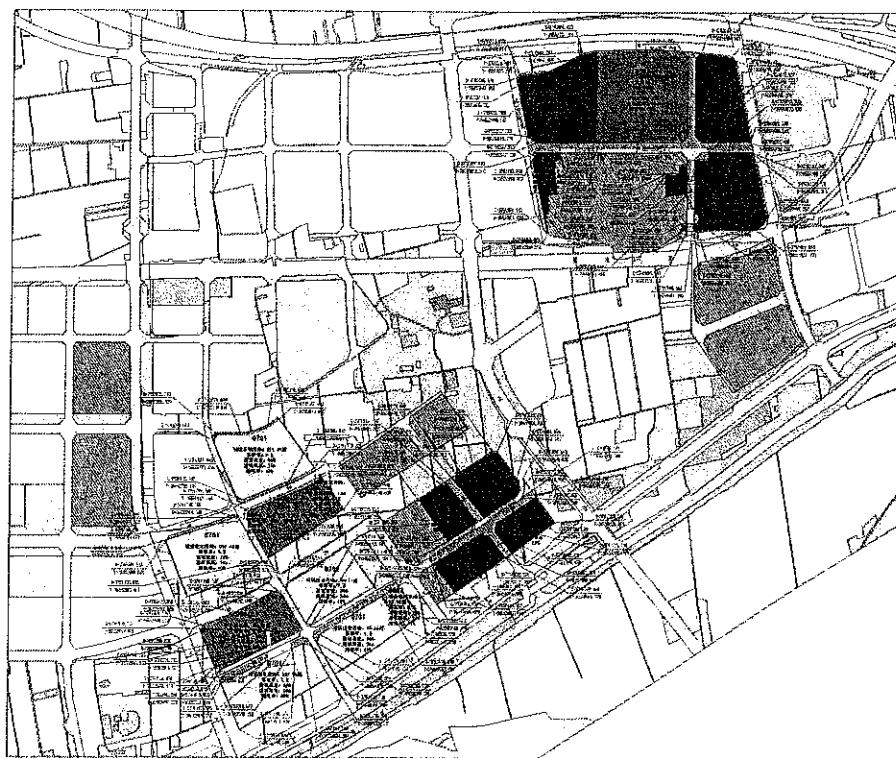


图 1-2 大秦文明苑项目规划套合图



根据咸阳市自然资源局出具的《关于2025年咸阳市兴平市大秦文明苑土地收储项目符合国土空间规划的说明》，以上项目用地均位于城镇开发边界内，符合《咸阳市国土空间总体规划（2021—2035年）》。经咸阳市人民政府同意，咸阳市自然资源局承诺将项目用地用途、宗地的容积率、建筑密度、绿地率、建筑高度等经济技术指标纳入正在编制的单元层面详细规划和实施层面详细规划，并与后期规划批复文件保持一致。具体信息见表1-2—表1-3。

表 1-2 收储地块规划用途表

序号	地块名称	规划用途
1	融创西部湾一期项目地块 1	住宅用地 6.7677 公顷，城镇村道路用地 0.5931 公顷
2	融创西部湾一期项目地块 2	住宅用地 5.1786 公顷，社会福利用地 1.1935 公顷，城镇村道路用地 0.8435 公顷
3	融创西部湾一期项目地块 3	中小学用地 6.4473 公顷、城镇村道路用地 0.0089 公顷
4	融创西部湾一期项目地块 4	公用设施用地 1.2138 公顷、医疗卫生用地 4.7289 公顷、城镇村道路用地 0.3945 公顷
5	融创西部湾一期项目地块 5	住宅用地 5.7422 公顷，城镇村道路用地 0.0044 公顷
6	融创西部湾二期项目地块 1	住宅用地 7.4280 公顷，城镇村道路用地 0.6183 公顷
7	融创西部湾二期项目地块 2	商业用地 6.1370 公顷，城镇村道路用地 1.7199 公顷，留白用地 0.1051 公顷
8	融创西部湾二期项目地块 3	住宅用地 7.1671 公顷，城镇村道路用地 0.3653 公顷
9	融创西部湾二期项目地块 4	商业用地 6.7723 公顷，城镇村道路用地 0.6712 公顷
10	大秦纵横融合小镇	商业用地 10.7839 公顷，文化用地 3.9969 公顷、城镇村道路用地 1.2098 公顷
11	文艺创作与表演中心建设项目	商业用地 4.2331 公顷，文化用地 1.6370 公顷、城镇村道路用地 0.5096 公顷
12	融汇文化广场	商业用地 5.9861 公顷，城镇村道路用地 0.7907 公顷
13	融四方博物馆	商业用地 3.4998 公顷，城镇村道路用地 0.6778 公顷
14	兴平大秦信睿文旅收回地块一	商业用地 3.0708 公顷，文化用地 6.4035 公顷、城镇村道路用地 1.8575 公顷



表 1-3 各用途面积汇总表

序号	土地用途	土地面积（亩）
1	城镇住宅用地	484.254
2	商业用地	607.245
3	中小学用地	96.7095
4	医疗卫生用地	70.9335
5	公用设施用地	18.207
6	社会福利用地	17.9025
7	文化用地	180.561
8	城镇村道路用地	153.9675
9	留白用地	1.5765

根据咸阳市自然资源局高新技术产业开发区分局出具的《关于2025年咸阳市兴平市大秦文明苑土地收储项目土地权属的说明的措施》，大秦文明苑项目土地收储项目涉及地块面积108.7571公顷（1631.3565亩）土地均不存在抵押、质押、查封等情况。

表 1-4 项目实施具体内容

单位：亩

序号	地块（或子项目）	面积	项目实施内容
1	融创西部湾一期项目地块 1	110.4120	按照项目征收的工作进度安排，目前土地储备专项债券涉及土地收储项目已经启动，项目自有资金已纳入地方政府财政预算，预计 2025 年内完成土地收储工作。
2	融创西部湾一期项目地块 2	108.2340	
3	融创西部湾一期项目地块 3	96.8430	
4	融创西部湾一期项目地块 4	95.0580	
5	融创西部湾一期项目地块 5	86.1990	
6	融创西部湾二期项目地块 1	120.6945	
7	融创西部湾二期项目地块 2	119.4300	
8	融创西部湾二期项目地块 3	112.9860	
9	融创西部湾二期项目地块 4	111.6525	



10	大秦纵横融合小镇	239.8590
11	文艺创作与表演中心建设项目	95.6955
12	融汇文化广场	101.6520
13	融四方博物馆	62.6640
14	兴平大秦信睿文旅收回地块一	169.9770

按照项目征迁的工作进度安排,预计本项目2025年完成土地收储工作,项目分年度收储计划见表1-5:

表 1-5 项目分年收储计划

单位:亩

名称	合计	2025 年	2026 年
总收储面积	1631.3565	1631.3565	
融创西部湾一期项目地块 1	110.4120	110.4120	
融创西部湾一期项目地块 2	108.2340	108.2340	
融创西部湾一期项目地块 3	96.8430	96.8430	
融创西部湾一期项目地块 4	95.0580	95.0580	
融创西部湾一期项目地块 5	86.1990	86.1990	
融创西部湾二期项目地块 1	120.6945	120.6945	
融创西部湾二期项目地块 2	119.4300	119.4300	
融创西部湾二期项目地块 3	112.9860	112.9860	
融创西部湾二期项目地块 4	111.6525	111.6525	
大秦纵横融合小镇	239.8590	239.8590	
文艺创作与表演中心建设项目	95.6955	95.6955	
融汇文化广场	101.6520	101.6520	
融四方博物馆	62.6640	62.6640	
兴平大秦信睿文旅收回地块一	169.9770	169.9770	

(二) 项目的批准

截至本法律意见书出具日,本项目已经取得的批准情况如下:



序号	文件名称	文件批号
1	陕西省人民政府《关于兴平市2021年度第六十七批次城乡建设用地增建挂钩试点项目区集体土地征收的批复》	陕政土批（2022）231号
2	陕西省人民政府《关于兴平市2021年度第六十八批次城乡建设用地增建挂钩试点项目区集体土地征收的批复》	陕政土批（2022）221号
3	陕西省人民政府《关于兴平市2022年度第二十二批次农用地砖用地和土地征收的批复》	陕政土批（2024）696号
4	陕西省人民政府《关于兴平市2022年度第二十三批次农用地砖用地和土地征收的批复》	陕政土批（2024）697号
5	陕西省人民政府《关于兴平市2022年度第二十四批次农用地砖用地和土地征收的批复》	陕政土批（2024）698号
6	陕西省人民政府《关于兴平市2022年度第二十五批次农用地砖用地和土地征收的批复》	陕政土批（2024）699号
7	《收回国有土地使用权决定书》	兴自然资字（2024）40号
8	兴平市自然资源局关于申报《兴平市2025年度土地储备计划》的请示	兴自然资字（2025）97号
9	兴平市人民政府关于《兴平市2025年度土地储备计划》的批复	兴政函（2025）16号

据此，本所律师认为，本项目已获得政府相关部门批准，项目合法合规。

三、项目资金情况

1. 项目资金来源

本项目预计项目总投资为187,523.7424万元，资金来源由项目自筹资本金和发行土地储备专项债券两部分组成，无其他外部借款。其中自有资金本金37,523.7424万元，占总投资的20%，资金来源为财政拨款，根据项目收储进度拨付到位。2025年拟发行七年期土地储备专项债券150,000.00万元，占总投资的80%。

2. 项目收益与融资平衡安排



根据陕西大秦会计师事务所有限责任公司出具的《2025年咸阳市兴平市大秦文明苑土地储备专项债券项目评价报告》，此项目总投资187,523.7424万元，其中自有资金37,523.7424万元，发行土储专项债券150,000.00万元；预计总收入350,536.0916万元（其中政策性计提28,042.8873万元，可偿债土地出让收入322,493.2043万元），债券本金150,000.0000万元、利息31,500.0000万元。

按照项目预期收入和预期支出测算，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年度净现金流。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1.78倍，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障。

据此，本所律师认为本项目的资金来源和资金用途符合《土地储备资金财务管理办法》的有关规定，本期债券对应项目的偿债资金主要来源于土地出让收入，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《财务评估咨询报告》

陕西大秦会计师事务所有限责任公司成立于1999年12月13日，系陕西省财政厅批准设立的一家具有法定审计资质的会计师事务所，证书编号为61040076，批准设立文件号为陕财注字〔1999〕72号，批准设立时间为1999年12月13日，统一社会信用代码为916104007135665224。

陕西大秦会计师事务所有限责任公司于2025年9月19日出具的《2025年咸阳市兴平市大秦文明苑土地储备专项债券项目评价报告》，认为



“在满足本报告各项假设条件的情况下，申请发行的专项债券可以为项目建设提供充足的资金支持，保证项目按照计划实施。同时，本项目建成使用后的收入主要为土地出让收入，后续资金回笼为项目提供持续、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风险。”。

（二）法律顾问及《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，现持有陕西省司法厅2024年2月18日颁发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为316100004372053756。

本所受托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。

据此，为本期债券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、资金保障措施和债券风险提示

（一）本期债券的资金保障措施

根据《实施方案》，本期债券已经制定的资金保障措施如下：

1、多元化资金结构优化，采用“自有资金 + 专项债券”双轨模式，自有资金占比 20%(37,523.7424 万元)，专项债券占比80%(150,000.00万元)，合理平衡财务杠杆与风险。



2、财政专项资金保障，自有资金全部来源于财政拨款，确保项目建设资金及时到位。

3、财务风险防控机制，严格限定融资渠道，明确不引入其他外部借款，避免增加额外财务负担和偿债压力。

4、低成本融资措施，发行 7 年期土地储备专项债券，利用专项债券期限长、利率低的特点，降低资金综合成本。

5. 现金流动态管理，通过财政拨款与债券资金的分阶段投入，结合土地收储进度匹配资金使用节奏，保障项目现金流最大化。

6. 合规性融资安排，严格遵循土地储备专项债券管理规定，确保融资行为符合国家关于地方政府债务管理的政策要求。

（二）本期债券的偿债风险提示

根据本期债券的实施方案，本期债券主要存在以下几种偿债风险：

1、影响项目资金回收的风险

土地储备的过程既是土地流转的过程，也是资金周转的过程。土地储备前期投入资金的收回主要是依赖于后期的土地使用权出让收入，如若后期无法及时回收前期投入资金，必然严重影响整体资金的持续周转，出现资不抵债的情况，造成资金回收风险。本项目回收周期长，预期土地出让收入对应的政府性基金收入和项目经营性收益可能产生波动，将影响项目的收益，进而影响项目资金的平衡。

2、影响项目支出变动的风险



支出变动风险是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要是项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

3、影响项目融资平衡的风险

影响融资平衡结果的风险主要包括投资测算不准确的风险，利率波动风险、存续债券置换不畅风险等。

4. 影响项目经营的风险

经营风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、地价风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

综上，本期债券已经制定了一系列的资金保障措施，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；且本期债券的实施方案中已经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；项目用地已经取得了农用地转用及集体土地征收的批准，土地收储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《土地储备资金财务管理办法》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需求平衡。本期债券已经制定了一系



列的资金保障措施，并在本期债券的《实施方案》中已经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；本法律意见书一式肆份，均为正本；本所留存壹份，其余叁份为本次发行之目的使用。



2025 年 9 月 22 日