



陕西秦轩律师事务所  
SHAANXI QINXUAN LAW FIRM

(2025) 陕秦轩36号

陕西秦轩律师事务所  
—关于2025年宝鸡市眉县河滩村、红祥村、  
汤峪村土地收储项目  
专项债券  
之  
法律意见书



地 址： 宝鸡市金台大道17号科技大厦三楼

邮编： 721000

联系电话： 13571710013/0917-3318989、3809991

邮箱： 448029823@qq.com



## 关于2025年宝鸡市眉县河滩村、红祥村、汤峪村土地收储项目

### 专项债券

### 之

### 法律意见书

陕西秦轩律师事务所（以下简称“本所”）作为--2025年宝鸡市眉县河滩村、红祥村、汤峪村土地收储项目专项债券（以下简称“本次发行”）的特聘专项法律顾问，就本次债券发行事宜，出具本法律意见书。

根据《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）、《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）、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）、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号文）、《地方政府土地储备专项债券管理办法(试行)》（财预〔2017〕62号）、《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）、《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）、《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）和陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》等法律法规及规范性文件的有关规定，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
一、	释义	1
二、	声明	2
第二部分	正文	3
一、	拟发行专项债券情况	3
（一）	发行人	3
（二）	拟发行专项债券的基本信息	3
二、	专项债券对应项目实施单位的基本情况	4
三、	专项债券对应项目的基本情况	4
（一）	项目概况	4
（二）	项目的效益性	6
（三）	项目合规性	7
（四）	项目资金筹措及收益与融资平衡	7
四、	法律风险及风险控制措施	8
（一）	法律风险	8
（二）	主要风险控制措施	9
五、	专项债券的中介机构	10
（一）	《评价报告》及会计师事务所	10
（二）	《法律意见书》及律师事务所	10
六、	结论性意见	10

## 第一部分 引言

### 一、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
本所	指	陕西秦轩律师事务所
本次发行	指	2025年宝鸡市眉县河滩村、红祥村、汤峪村土地收储项目专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市眉县河滩村、红祥村、汤峪村土地收储项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市眉县河滩村、红祥村、汤峪村土地收储项目专项债券实施方案专项评价报告》
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》
国办函〔2016〕88号文	指	《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》
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》
财预〔2016〕155号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
财预〔2015〕225号	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
陕西省第十四届人民代表大会第三次会议文件	指	陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》

## 二、声明

为出具本法律意见书，本所作如下声明：

（一）本法律意见书仅依据截止其出具日中国大陆地区现行有效的法律、法规、规章及规范性法律文件的规定而出具。

（二）本所律师出具法律意见书依赖于本次申请政府专项债券项目的项目单位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或其他有关机构出具的证明文件作判断。

（三）本次申请政府专项债券项目的项目单位已向本所律师做出如下承诺：1、向本所提供的全部书面文件和通过口头、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、向本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。

（四）本法律意见书仅对本次发行有关情况所涉法律问题发表意见，不对本次申请政府专项债券项目的可偿付性做出任何保证。

（五）本所仅就本次发行有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见，本所对上述内容并不具备核查和作出评价的专业资质。因此，对于本法律意见书中涉及的财务、评估等数据，本所律师均系引用，其真实性及有效性以会计师等专业人员所作出的核查和判断为准。

（六）本法律意见书仅供申请发行本期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

### 一、拟发行专项债券情况

#### (一) 发行人

##### 1、专项债券发行主体

根据《中华人民共和国预算法》第三十五条、《地方政府专项债券预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，具体发行工作由省财政厅负责，省、自治区、直辖市人民政府为专项债券的发行主体，因此，本次专项债券的发行主体为陕西省人民政府。

##### 2、本次债券发行额度

根据陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况报告和2025年财政预算草案的报告》，本次2025年拟申请发行的5年期专项债券资金8,400.0000万元在财政部下达的陕西省2025年新增专项债务限额内。

#### (二) 拟发行专项债券基本信息

根据《实施方案》，本项目2025年拟申请发行土地储备专项债券资金8,400.0000万元，拟发行债券信息如下：

单位：万元

债券名称	拟申请发行政府专项债券金额	年利率	还款方式	拟申请发行政府专项债券期限（年）
2025年宝鸡市眉县河滩村、红祥村、汤峪村土地收储项目专项债券	8,400.0000	3.0%	利息按年支付，本金到期后一次性偿清。	5年

## 二、专项债券对应项目实施单位的基本情况

根据《实施方案》和《评价报告》，该专项债券项目的实施主体为眉县统一征地事务中心（眉县土地收购储备交易中心、眉县移民搬迁中心）。截止至本法律意见书出具之日，眉县统一征地事务中心（眉县土地收购储备交易中心、眉县移民搬迁中心）的基本情况如下：

实施主体名称	眉县统一征地事务中心（眉县土地收购储备交易中心、眉县移民搬迁中心）
统一社会信用代码	12610326MB29804523
机构地址	眉县平阳街257号
机构性质	事业单位
负责人	任晓东
赋码机关	眉县事业单位登记管理局

根据《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）要求，自然资源主管部门对土地储备机构实施名录制管理，土地储备机构由纳入自然资源部名录的土地储备机构负责具体实施工作。

2020年5月13日，自然资源部办公厅在自然资源部门户网站发布了《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）。根据该通知，眉县统一征地事务中心（眉县土地收购储备交易中心、眉县移民搬迁中心）已被列入自然资源部颁布的名录，名录代码为TC610326。

综上，本所律师认为，项目实施主体眉县统一征地事务中心（眉县土地收购储备交易中心、眉县移民搬迁中心）系县级（含）以上人民政府及其有关部门批准成立，眉县事业单位登记管理局为其颁发了证号为12610326MB29804523的统一社会信用代码证书，负责人为任晓东，机构性质为事业单位。该中心隶属于所在行政区划的自然资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作，并且已被纳入自然资源部颁布的土地储备机构名录，具备项目实施主体资格。

### 三、专项债券对应项目的基本情况

#### （一）项目概况

1、根据《实施方案》，项目名称：2025年宝鸡市眉县河滩村、红祥村、汤峪村土地收储项目。项目实施主体：眉县统一征地事务中心（眉县土地收购储备交易中心、眉县移民搬迁中心）。

2、项目规模：本次收储范围为3宗地，面积为26.292500公顷（394.3875 亩），该3宗地均属于新增土地储备项目中的办理农用地转用、征收批准手续实施征收的土地类型。项目土地收储规模如下表：

序号	地块名称	位置范围	收储面积 (公顷)
1	2021 年第三批次	眉县汤峪镇汤峪村，东至汤峪河堤，西至石头河灌溉站六支渠，南至太白云溪项目，北至汤峪镇汤峪村农用地	8.059200
2	配山园项目	眉县横渠镇红祥村、汤峪镇汤峪村，东至横渠镇红祥村村庄，西至汤峪镇汤峪村农用地，南至关中环线，北至汤峪镇汤峪村、横渠镇红祥村农用地	10.000000
3	2022 年第一批次 地块一	眉县横渠镇河滩村，东至横渠镇河滩村村庄道路，西至陕西人防训练基地项目，南至商务大道，北至横渠镇河滩村农用地	8.233300
合计			26.292500

3、收储计划：项目计划收储时间为2025年-2026年，项目收储计划如下表：

序号	地块名称	地块编号	地块标识码	批准征收文件		现状用途	规划用途	地块面积 (公顷)	地块面积 (亩)	土地权属面积（公顷）		
				批文名称	批复文号					汤峪村	河滩村	红祥村

陕西省人民政府关于眉县											
1	2021年第三批	610326-2021-03	2025 R000106	2021年度第三批城乡建设用地增减挂钩试点项目区集体土地征收的批复	陕政土批(2021)547号	农用地	城镇住宅用地	8.059200	120.8880	8.059200	
2	配山园项目	610326-2024-26	2025 R100052	陕西省人民政府关于眉县2022年度第六批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批(2023)121号	农用地	城镇住宅用地	10.000000	150.0000	4.157000	5.843000
3	2022年第一批次地块一	610326-2022-1-1	2025 R100016	陕西省人民政府关于眉县2022年度第一批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批(2023)261号	农用地	城镇住宅用地	8.233300	123.4995	8.233300	
合计								26.292500	394.3875	12.216200	8.233300 5.843000

## (二) 项目的效益性

社会效益，本项目地块位于眉县河滩村、红祥村、汤峪村，在太白山旅游区的太白山温泉旅游度假区范围。太白山温泉旅游度假区是陕西省首个国家级旅游度假区，规划面积约 38.8 平方公里，建成区面积约8 方公里。依托太白山 5A 级国家旅游景区、汤峪镇省级重点示范镇、首批中国特色小镇、汤峪温泉等品牌资源而建，形成了山、水、城相依相融的建设格局，已发展成为集旅游观光、文化体验、休闲度假、温泉康养、夏季避暑为主题的旅游度假胜地。通过专项债券资金支持旅游度假区建设，带动周边区域的衍生行业，增加新的就业机会，有利于促进当地居民就业，解决本地居民就业需求，提高当地居民收入水平，间接增加当地居民的人均可支配收入，带动当地消费水平的上涨，提高人民的生活质量，也有利于消除社会不稳定因素，对稳定政治、社会大局，加强社会管理等有着重要意义。

经济效益，通过土地储备，政府可以将收储的土地推向市场进行出让，从而获得

土地出让金收益。土地出让收益覆盖债券本息后，剩余资金可滚动投入新项目，形成良性循环。政府通过专项债完成土地一级开发后，可引入社会资本进行二级开发，放大资金杠杆效应。专项债券利率通常低于平台公司贷款或信托融资，减轻财政利息负担。资金严格限定于土地储备项目，避免挪用。项目收益（土地出让收入）与债券本息匹配，降低违约风险。规范透明的专项债发行有助于提升地方政府信用，降低未来融资成本。

### （三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

- 1、陕西省人民政府关于眉县2021年度第三批次城乡建设用地增减挂钩试点项目区集体土地征收的批复 陕政土批〔2021〕547号
- 2、陕西省人民政府关于眉县2022年度第六批次农用地转用和土地征收的批复 陕政土批〔2023〕121号
- 3、陕西省人民政府关于眉县2022年度第一批次农用地转用和土地征收的批复 陕政土批〔2023〕261号
- 4、眉县人民政府关于同意《眉县2025年度土地储备计划》的批复 眉政函〔2025〕14号

### （四）项目资金筹措及收益与融资平衡

项目投资情况：根据《实施方案》和《评价报告》，项目投资估算总额为10,602.5541万元。其中：土地征收费用3,469.3103万元；耕地占用税578.4350万元；耕地开垦费2,839.5900万元；新增建设用地土地有偿使用费368.0950万元；勘测定界费用13.1463万元；社会保障基金394.3875万元；基础设施开发费2,729.2500万元；文物勘察费用105.1700万元；其他不可预见费用105.1700万元。

项目筹资情况：项目总投资为10,602.5541万元，其中：项目自有资金2,202.5541万元，占比20.77%；2025年计划发行5年期专项债券资金8,400.0000万元，占比79.23%。

根据《评价报告》对本次发行项目资金稳定性和充足性的总体评价，认为按照项目预期收入和预期支出测算，该项目债券存续期间能够产生持续稳定的净现金流。按

照预计条件的资金测算平衡结果，项目债券存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为1.6，还本付息资金有充分保障，项目能够满足资金筹措稳定性及充足性的要求。

综上，根据《实施方案》及《评价报告》，本次发行对应的项目具有一定收益，该项目建设需求资金已做了计划安排，项目取得了立项批复，该项目具有稳定的预期偿债资金来源，收入能够保障偿还债券本金和利息，项目的预测收益能够达到收益与融资自求平衡，符合财政部财预〔2017〕89号文的规定及要求。

## **四、法律风险及风险控制措施**

### **（一）法律风险**

#### **1、资金回收风险**

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。

#### **2、支出变动风险**

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、自然风险**

自然风险是指由于自然因素的不定性对公共配套建筑的生产过程和经营造成的影响，以及对其他建筑物产生的直接破坏，从而对经营者造成经济上的损失。自然风险因素主要包括：火灾风险、洪水风险。

#### **4、政策风险**

政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，因而，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。所以，应该密切关注该地政策的变化趋势，以便及时处理由此而引

发的风险。政策风险因素又可分为以下几类：政治环境风险、经济体制改革风险、土地使用制度改革风险、住房制度改革风险、金融政策改革风险、环保政策变化风险、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险。

### 5、经营风险

经营风险因国民经济状况变化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。

### 6、社会风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对建筑的影响，从而给从事商品生产和经营的投资者带来损失的可能性。社会风险因素主要包括城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、治安风险。

## （二）主要风险控制措施

1、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。

2、为控制项目融资平衡风险，合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目资金获取能力，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。

3、通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、时机的选择、融资的选择、租售的选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

4、按照债券发行期限和额度，在项目区年度预算中编列债券还本准备金专项预算，逐年提取还本资金，减少年度收入不确定性对债券还本造成的影响。如确实出现收入无法按时实现的情况，按照《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）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债券限额内发行相关专项债

券周转偿还，项目收入实现后予以归还。可按此规定发行专项债券先行偿还。

## 五、专项债券的中介机构

### （一）《评价报告》及会计师事务所

本期专项债券发行的财务评价咨询机构为陕西众福信会计师事务所有限公司，经核查，该机构现持有宝鸡市金台区行政审批服务局核发的统一社会信用代码为916103037135177718的《营业执照》、陕西省财政厅于2018年5月31日核发编号为61030063的《会计师事务所执业证书》。该机构为中国境内依法设立并合法存续的审计机构，具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质。

### （二）《法律意见书》及律师事务所

陕西秦轩律师事务所系经陕西省司法厅依法批准设立且合法存续的合伙制律师事务所，持有陕西省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》，证号为26103201610123901，具备为本次发行出具法律意见书的资质。本《法律意见书》已由两名执业律师签字并加盖公章，在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格。

本所律师认为，为本次发行出具《评价报告》的会计师事务所和出具《法律意见书》的律师事务所均具备相应的从业资质，出具报告符合法律法规的相关规定。

## 六、结论性意见

综合上述内容，本所经办律师发表结论性意见如下：

1、专项债券对应的项目实施主体眉县统一征地事务中心（眉县土地收购储备交易中心、眉县移民搬迁中心），系县级（含）以上人民政府及其有关部门批准成立，眉县事业单位登记管理局为其颁发了证号为12610326MB29804523的统一社会信用代码证书，负责人为任晓东，机构性质为事业机构。该中心隶属于所在行政区划的自然资源主管部门、承担本行政辖区内土地储备工作，并且已被纳入自然资源部颁布的土地储备机构名录，具备项目实施主体资格。专项债券对应的项目已取得现阶段必要的批复文件，具备实施条件。

2、根据《实施方案》及《评价报告》专项债券对应的项目可实现项目收益和融资平衡，符合财政部财预（2017）89号文的规定。项目应当根据《地方政府土地储备专

项债券管理办法(试行)》第八条“土地储备专项债券资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由纳入自然资源部名录管理的土地储备机构用于土地储备，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出”之规定，将筹集的资金专项用于对应的土地储备。

3、为专项债券提供服务的会计师事务所和律师事务所均具备相应的从业资质。

4、本次2025年拟申请发行的5年期专项债券资金8,400.0000万元符合陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》相关要求，项目发行金额在财政部下达的陕西省2025年新增专项债务限额内，符合法律法规、规范性文件和政策的有关规定，不存在实质性法律障碍。

5、本次发行须按照法律法规及相关规定办理有关手续。

本《法律意见书》正本一式肆份，经本所律师签字并加盖公章后生效。

(正文完，下转签字页)

（本页无正文，此页为《关于2025年宝鸡市眉县河滩村、红祥村、汤峪村土地收储项目专项债券之法律意见书》之签署页）



负责人

唐东峰

经办律师:

唐东峰

经办律师:

唐东峰

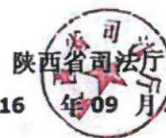
2025年11月9日

## 律师事务所执业许可证

证号：26103201610123901  
统一社会信用代码：31610000MD0121731N

陕西秦轩 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：



发证日期：

2016 年 09 月 27 日

No. 70039053

中华人民共和国司法部监制 LAWYER

