

2025年商洛市商州区（高铁新城）

土地收储项目

政府专项债券法律意见书

(法)字(2025)第862号

陕西天乾律师事务所



2025 年商洛市商州区（高铁新城）土地收储项目 政府专项债券专项财务评价报告

中煜诚审字（2025）ZY 第 00752 号

我们接受商洛市自然资源局商州分局土地收购储备中心委托，对 2025 年商洛市商州区（高铁新城）土地收储项目政府专项债券实施方案进行评估并出具专项财务评估报告。

我们的审核依据是《中国注册会计师其他鉴证业务准则第 3111 号——预测性财务信息的审核》。项目实施单位对该项目收益预测及其所依据的各项假设负责。这些假设已在具体预测说明中披露。

根据我们对支持这些假设的证据的审核，我们没有注意到任何事项使我们认为这些假设没有为预测提供合理基础。而且，我们认为，该项目收益预测是在这些假设的基础上恰当编制的，并按照项目收益及现金流入预测编制基础的规定进行了列报。

由于预期事项通常并非如预期那样发生，并且变动可能重大，实际结果可能与预测性财务信息存在差异。

本总体评估仅用于本期债券融资之目的使用，不得用作其他任何目的。

经专项审核，我们认为，在项目实施单位对项目收益预测及所依据的各项假设前提下，本次评价的项目预期现金净流入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

总结评价结果如下：

一、 审核依据

- 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）；
- 关于印发《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的通知（财库〔2015〕83 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）；
- 2025 年商洛市商州区（高铁新城）土地收储项目专项债券实施方案；
- 国家及地方其他相关法律、法规。

二、 项目的基本情况

1、项目名称

2025 年商洛市商州区（高铁新城）土地收储项目，以下简称“本项目”。

2、参与主体

本项目主管单位为商洛市自然资源局商州分局，建设单位及运营单位为商洛市自然资源局商州分局土地收购储备中心。

3、项目区位

本项目该地块位于商州区杨峪河镇谢塬社区，东临上赵塬移民安置小区，西临汽贸城，南临沪陕高速，北临环城南路。

高铁新城土地储备项目影像图



4、项目建设期

本项目建设工期为 5 个月。（2025 年 8 月—2025 年 12 月）

5、项目建设内容及规模

本项目共收储 3 宗地，其中：地块 6110022025R000424、6110022025R000430、6110022025R000444，涉及批次：商州区 2016 年度第三批次（1.1558 公顷）；商州区 2017 年度第一批次（5.3997 公顷）；商州区 2017 年度第二批次（3.0531 公顷）。地块净面积 9.6086 公顷，收储面积 9.6086 公顷（96086 m²），计划用途为商服用地、商住用地。

6、项目总投资估算

本项目总投资 8119 万元，其中：财政配套资金 1719 万元，占总投资的 21.17%，2025 年拟申请土地储备专项债券资金 6400 万元，占总投资的 78.83%。

三、 审核评估日期的确定

本项目审核评估日期为 2025 年 8 月 8 日

四、 审核评估条件设定说明

1、一般假设

（1）发行人遵照本期债券的报送要求进行本项目申报，无重大不合规事项。

（2）国家及地方现行的法律法规、监管、财政、经济状况或国家宏观调控政策无重大变化。

（3）国家现行的利率、汇率及通货膨胀水平等无重大变化。

（4）国家税收政策无重大不利变化；

（5）对发行人有影响的法律法规无重大变化。

（6）无其他人力不可抗拒及不可预见因素对发行人造成的重大不利影响。

2、特殊假设

（1）本项目符合区域经济社会发展及行业和地区的规划，发行人编制的项目投资概算及工程进度计划客观反映了本项目建设的实际情况；

（2）未来各项收费标准在正常范围内变动，本项目估算的各项收费相关费用在未来实现时与实际情况基本相符。

（3）发行人拟定的各项收费项目以及可用于偿还债券的净收益等能够顺利执行。

（4）项目的建设计划、融资计划等能够顺利执行；

（5）项目能够如期完工并交付使用。

五、项目审核评估情况

5.1 项目现金流入

2025 年商洛市商州区（高铁新城）土地收储项目现金流入通过储备土地出让净收入的方式实现。

预测采取的方法和原理为：2025 年商洛市商州区（高铁新城）土地收储项目预计 2026 年-2030 年出让，出让所得土地净收入首先用于本项目偿还专项债券本息，剩余部分再按规定处理。

表 5-1 储备土地出让计划表

序号	地块名称	地块编号	地块代码	具体位置	收储后规划用途	占地面积(亩)	容积率	出让年限(年)
1	2025 年商洛市商州区（高铁新城）土地收储项目 1	地块 1	6110022025R000424	商州区杨峪河镇谢源社区，东临上赵源移民安置小区，西临汽贸城，南临沪陕高速，北临环城南路	商服用地、商住用地	144.13	2	2026-2030
	2025 年商洛市商州区（高铁新城）土地收储项目 2	地块 2	6110022025R000430					
	2025 年商洛市商州区（高铁新城）土地收储项目 3	地块 3	6110022025R000444					

注：储备土地出让时间以最终出让时间为准

表 5-2 商洛市商州区近三年商服用地及教育用地出让价格

宗地号	面积(亩)	成交时间	成交价(万元)	土地位置	成交单价	用途
2021-7	4.844	2021.9.8	1063.07	商州区城关街办行政中心北侧	219.46 万元/亩	商服、公共设施营业网点用地
2022-7 文卫路	1.6	2022.7.7	932.01	商州区城关街办文卫路北段西侧	582.51 万元/亩	商服用地
2022-8 杨峪河	2.22	2022.7.7	803.78	商州区杨峪河镇社区	362.06 万元/亩	商服用地
2019-10 沙河子加气站	5.894	2022.7.7	751.81	商州区沙河子镇红光村	127.56 万元/亩	商服用地
2024-26	7.124	2024.11.15	1363.62	商州区环城北路中段北侧	191.41 万元/亩	商服用地
2024-31	8.298	2024.11.15	3122.89	商州区陈源街办王源村	376.34 万元/亩	商服用地
2022-17（老虎岭）	167.33	2022.12.15	17893.8	商州区陈源街办老虎岭	106.94 万元/亩	商业、教育、住宅、康养综合用地

根据商洛市近 3 年来商服用地及商住用地使用权出让相关资料，考虑地块土地性质、年限、容积率、整体土地出让市场情况及经济发展状况等因素，在谨慎性原则指导下，充分结合基准地价，就本次拟出让的国有建设用地的位置、用途及规划指标等情况，本项目地块计划出让用途为商服用地及商住用地，拟确定商服用地价格按 110 万元/亩计算，预计 2026 年-2030 年出让，各宗土地按其土地用途，在不考虑地价上涨的因素下，具体 2025—2030 年项目预期收入情况如下表所示：

表 5-3 2025—2030 年项目预期收入情况表

单位：万元

序号	项目	合计	2025	2026	2027	2028	2029	2030
合计	土地出让收入合计	15854.30	0.00	3171.30	3171.30	3171.30	3171.30	3169.10
1	商服用地出让收入（万）	15854.30	0.00	3171.30	3171.30	3171.30	3171.30	3169.10
1.1	出让价格（万/亩）		110.00	110.00	110.00	110.00	110.00	110.00
1.2	出让面积（亩）	144.13	0.00	28.83	28.83	28.83	28.83	28.81

5.2 项目现金流出

1、土地收储成本和建设成本

高铁新城土地收储项目需征收杨峪河镇谢塬社区集体土地约 144.13 亩（96086 m²）；涉及拆迁群众房屋 48 户 152 人，房屋建筑总面积约 21560 平方米；其余均为树木、菜地和果园。约需征迁资金 7159 万元（不含电力、通信、广播电视线路、管道、道路及水利等设施相关费用）。其中：

（一）支付村组和群众征迁补偿安置费用：5281.06 万元

（1）土地补偿费及安置补助费之和：1045.52 万元

144.13 亩×7.254 万元/亩=1045.52 万元

（2）地面建（构）筑物、附着物补偿费用：519.65 万元

①专业果园及零星果树、用材树：491 万元

②坟墓迁移费：13.65 万元。（50 棺）

地上 41 棺×3000 元=12.3 万元

地下 9 棺 \times 1500 元=1.35 万元

③牛羊圈：500 m² \times 300 元/m²=15 万元

（3）房屋征收补偿费 3715.89 万元

①房屋补偿款：21560 m² \times 1260 元/m²=2716.56 万元

②房屋装饰装修补偿：21560 m² \times 150 元/m²=323.4 万元

③房屋征收奖励和新房装修补助：21560 m² \times 200 元/m²=431.2 万元

④搬迁补助费：21560 m² \times 12 元/m²=25.87 万元

⑤安置过渡费：11712 m² \times 11 元/m² \times 36 个月=46.38 万元。

⑥房屋拆除费：172.48 万元

21560m² \times 80 元/m²=172.48 万元

（4）其他费用：501.3656 万元

①村公益金：1045.52 万元 \times 3%=31.3656 万元

②房屋及地面附着物清表费用：50 万元

③勘测评估费用：30 万元

④不可预见费：300 万元

（二）各项税费：1091.71 万元

商州区 2016 年度第三批次建设项目相关税费：19.5923 万元

①被征地农民社会保障费：17.382 万元

②新增建设用地土地有偿使用费：2.1696 万元

③水利建设基金：0.0407 万元

商州区 2017 年度第一批次集体土地征收（陕南移民搬迁）项目：陕
南移民搬迁政府土地增值收益：972.216 万元

81.018 亩 \times 12 万元/亩= 972.216 万元

商州区 2017 年度第二批次建设项目相关税费： 99.90212 万元

①被征地农民社会保障费：45.873 万元

②新增建设用地土地有偿使用费：11.1616 万元

③补充耕地费用：24.416 万元

④耕地占用税：18.1376 万元

⑤水利建设基金：0.31392 万元

（三）工作经费：285 万元

（四）不可预见费：501.37 万元

表 5-4 项目拆迁成本表

单位：万元

序号	项目	费用明细	需用资金总价(万元)	备注
1	征地费	房屋征收补偿费	3715.89	
		地面建（构）筑物、附着物补偿费用	519.65	
		土地补偿费及安置补助费	1045.52	
2	工作经费		285.00	
3	其他费用		501.37	
4	税费		1091.71	
合计			7159	

2、项目运营支出

本项目土地出让收入属于政府性基金收入，不涉及运营支出。

3、政策性计提

本项目土地出让基金计提主要包含农业土地开发基金、教育资金、农田水利建设资金、保障性住房建设资金、国有土地收益基金。

（1）农业土地开发资金：根据《国务院关于将部分土地出让金用于农业土地开发有关问题的通知》（国发〔2004〕8号），农业土地开发资金从土地出让金中按规定比例划出、专账管理，开发比例根据地方实际情况确定，但不得低于土地出让平均纯收益的 15%。商洛市按照本市土地平均收益五等平均纯收益 60 元/平方米的 15%计提。

（2）农田水利建设资金：根据《财政部水利部关于从土地出让收益中计提农田水利建设资金有关事项的通知》（财综〔2011〕48号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提农田水利建设资

金的土地出让收益口径，按照 10%的比例计提农田水利建设资金。商洛市按照土地出让收入扣除相关支出项目后的 10%计提。

（3）教育资金：根据《财政部教育部关于从土地出让收益中计提教育资金有关事项的通知》（财综〔2011〕62 号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提教育资金的土地出让收益口径，按照 10%的比例计提教育资金。商洛市按照土地出让收入扣除相关支出项目后的 10%计提。

（4）住房保障基金：根据财政部住房和城乡建设部《关于切实落实保障性安居工程资金加快预算执行进度的通知》（财综〔2011〕42 号），按照当年土地出让收入，扣除相关支出项目后，作为计提保障性安居工程资金的土地出让收益口径，按照不低于 10%的比例安排资金，市县可根据实际确定比例。商洛市按照陕西省人民政府《陕西省保障性住房管理办法（试行）》（陕政发〔2011〕42 号）文件规定，住房保障基金以土地出让收入的 3%计提。

（5）国有土地收益基金：根据国务院《关于规定国有土地使用权出让收支管理的通知》和《财政部国土资源部中国人民银行关于印发〈国有土地使用权出让收支管理办法〉的通知》（财综〔2016〕114 号），国有土地收益基金收入按缴入国库的土地出让收入 4%计提。商洛市按照土地出让收入 4%计提。

综上计提基金支出合计 2719.30 万元。

5.3 其他费用

（1）发行费

本项目债券发行费用按照债券发行金额的 1‰预计，预计债券发行费用为 6.4 万元。

（2）债券利息

债券利息按照本项目专项债券发行计划，以年利率 3.0% 预计每年利息支出。本项目债券利息支出如下表所示：

表 5-5 2025—2030 年债券利息支出测算表

(单位：万元)

年度	期初专项债券本金金额	新增专项债券本金	偿还专项债券本金	期末专项债券本金余额	专项债券票面利率	应付专项债券利息	当年还本付息合计
2025	0.00	6400.00		6400.00	3.00%		0.00
2026	6400.00			6400.00	3.00%	192.00	192.00
2027	6400.00			6400.00	3.00%	192.00	192.00
2028	6400.00			6400.00	3.00%	192.00	192.00
2029	6400.00			6400.00	3.00%	192.00	192.00
2030	6400.00		6400.00	0.00	3.00%	192.00	6592.00
合计		6400.00	6400.00			960.00	7360.00

在本项目存续期内，如出现收入较大增长，可能发生提前偿还本金的情况。本项目如提前偿还本金，按照专项债券管理有关规定和办法执行。

5.4 资金平衡分析

据项目专项债券发行计划，经测算预测期现金流量，项目累计净现金流为 8494.30 万元，且项目存续期内各年度累计净现金流均为正，项目在存续期间能够产生持续稳定的现金流，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。债券存续期内本项目可用于还本付息的净收益为 13135.00 万元，债券还本付息费用总额 7360 万元，通过对资金收支数据进行分析测算，本项目债券的本息覆盖倍数为 1.78 倍。能够合理保证偿还本项目债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

表 5-6 项目资金平衡测算表

序号	项目因素	预测情况	各项计提计算标准
1	土地出让收入	15854.30	依据实施方案测算填写
2	土地收储成本	6400.00	依据发债本金填写
3	土地收储专项债券利息	960.00	
4	土地出让净收益=1-2-3	8494.30	
5	土地出让计提的政策性成本小计(5.1 至 5.6 之和)	2719.30	
5.1	农业土地开发资金	86.48	土地面积×商洛市土地平均收益（60 元/平方米）×15%
5.2	教育资金=（1-2-3-5.1）*10%	840.78	土地出让收益的 10%
5.3	农田水利建设资金=（1-2-3-5.1）*10%	840.78	土地出让收益的 10%
5.4	保障性住房建设资金=1*3%	475.63	土地出让收入总合同价款*3%
5.5	国有土地收益基金=1*4%	475.63	土地出让收入总合同价款*4%

6	项目可用于还款的纯收益=1-5	13135.00	土地出让收入-土地出让计提的政策性成本
7	专项债券本息和=2+3	7360.00	土地收储专项债券本金和利息
8	项目收益对债券本息和的覆盖倍数=6/7	1.78	项目可用于还款的纯收益/专项债券本息和

5.5 结论

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率为1.78倍，还本付息资金有充分保障。

在本项目存续期内，如出现收入较大增长，可能发生提前偿还本金的情况。本项目如提前偿还本金，按照专项债券管理有关规定和办法执行。

六、项目审核评估结论

（1）项目预期净收益的稳定性

据项目专项债券发行计划，经测算预测期现金流量，项目累计净现金流为8494.30万元，且项目存续期内各年度累计净现金流均为正，项目在存续期间能够产生持续稳定的现金流，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。债券存续期内本项目可用于还本付息的净收益为13135.00万元，债券还本付息费用总额7360万元，通过对资金收支数据进行分析测算，本项目债券的本息覆盖倍数为1.78倍。能够合理保证偿还本项目债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

（2）其他说明事项

在债券本息到期前，提前将偿还债券本息所需资金及时、足额归集，并按照财政厅规定的时间和方式，将归集的还款资金缴入同级国库用于债券还本付息，确保还款资金的及时、足额支付。

债券存续期间，政府可根据项目实施情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息。

在本项目存续期内，如出现收入较大增长，可能发生提前偿还本金的情况。本项目若提前偿还本金，按照专项债券管理有关规定和办法执行。

（3）总体评价

基于财政部对地方政府发行项目收益与自求平衡的专项债券的要求，并根据我们对该项目资金平衡方案中的相关数据进行分析测算，该项目持续稳定的现金净现金流入充分满足项目债券发行还本付息要求。综上所述，在确保项目资本金和预期收入按实施方案预计年度的金额及时足额到位的前提下，通过发行项目收益与融资自求平衡专项债券的方式满足资金需求，是现阶段较优的资金解决方案。

七、影响项目收益和融资平衡的风险及防控措施

7.1 风险

1、市场风险：土地市场的价格受供需关系、经济形势、政策等多种因素影响，具有较大的不确定性。如果在土地储备后，市场出现下行，土地出让价格低于预期，将直接影响项目的收益。当市场需求不足时，土地难以快速出让，导致土地储备资金回笼速度慢，资金占用成本增加，进而影响项目收益。

2、资金风险：土地储备需要大量资金投入，如果资金筹措困难，如银行贷款受限、专项债券发行受阻等，可能导致项目无法按计划推进，延误土地出让时机，降低收益。征地补偿标准提高、前期开发费用增加、持有成本上升等，都可能导致项目成本超出预算，压缩利润空间。

3、政策法规风险：政府的土地政策、税收政策、房地产调控政策等的变化，可能改变土地储备项目的可行性和收益预期，如土地出让政策调整、专项债券资金使用要求变化等。在土地征收、收购过程中，可能

存在土地权属不清晰、产权纠纷等问题，导致法律诉讼，影响项目进度和收益。

4、开发与运营风险：土地开发过程中，可能遇到各种问题，如施工进度缓慢、技术难题等，导致项目不能按计划完成，影响土地出让时间，进而影响收益。土地储备后的管护、临时利用等运营过程中，如果管理不善，可能导致运营成本增加，降低项目收益。

5、不可抗力风险：地震、洪水等自然灾害可能对储备土地造成破坏，增加修复成本，影响土地的正常使用和出让。社会动荡、公共卫生事件等不可预见的社会事件，可能导致土地市场需求骤减，土地出让受阻，影响项目收益。

7.2 控制措施

1、市场风险控制：建立土地市场监测预警机制，实时掌握土地供应、需求、价格等市场动态，根据市场变化及时调整土地储备计划和供地策略。根据城市发展战略、市场需求和土地利用规划，科学确定土地储备规模，合理安排土地收储和供应的节奏，避免盲目扩张。

2、资金风险控制：除了传统的银行贷款，积极争取地方政府专项债券支持，探索引入社会资本、政策性贷款等多种融资方式，确保资金来源的稳定性和多样性。合理编制土地储备项目预算，严格控制成本支出，建立成本管理体系，对项目全过程成本进行监控和管理。

3、政策法规风险控制：及时关注国家和地方的土地政策、财政政策、金融政策等的变化，提前评估政策变动对项目的影响，并制定相应的应对策略。在土地收储前，对土地的权属、用途、规划限制等进行全面的尽职调查，确保土地的合法性和合规性。同时，严格按照法律法规和政策要求，规范土地储备的操作流程，加强项目审批、土地征收、补偿安置等环节的管理，避免法律纠纷。

4、开发与运营风险控制：建立科学的项目管理体系，明确各阶段的目标和任务，合理安排施工进度，确保项目按时完成。同时，加强施工质量管理，避免因质量问题导致的返工和延误。制定合理的土地储备运营方案，加强土地管护和临时利用的管理，降低运营成本。同时，积极探索储备土地的临时利用方式，提高土地的利用效率和经济效益。

5、不可抗力风险控制：针对可能发生的自然灾害、社会事件等不可抗力因素，制定详细的应急预案，明确应急措施和责任分工，确保在突发事件发生时能够迅速、有效地应对，减少损失。根据项目实际情况，考虑购买相关保险，如财产险、责任险等，以转移部分风险，降低不可抗力事件对项目收益的影响。

八、 需要说明的其他事项

在债券本息到期前，提前将偿还债券本息所需资金及时、足额归集，并按照财政厅规定的时间和方式，将归集的还款资金缴入同级国库用于债券还本付息，确保还款资金的及时、足额支付。

债券存续期间，政府可根据项目实施情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息。

在本项目存续期内，如出现收入较大增长，可能发生提前偿还本金的情况。本项目若提前偿还本金，按照专项债券管理有关规定和办法执行。

九、 报告的适用范围

1、本报告出具的意见，是对项目预测数据进行的合理性、有效性的评价，并非对预测数据承担保证责任。

2、本评价报告只能用于本报告载明的目的与用途。

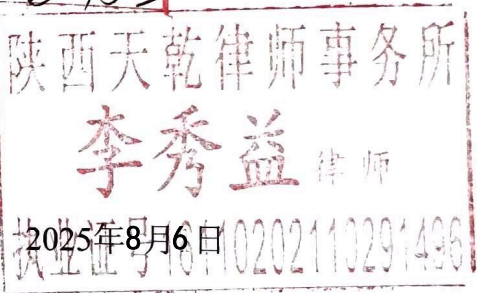
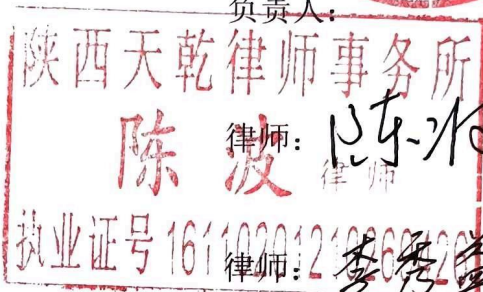
3、本报告的使用权归委托方所有，因使用不当造成的相关风险与本评价机构及执业注册会计师无关。

(此页无正文，仅为陕西天乾律师事务所出具本意见书之签章页)



陕西天乾律师事务所

负责人:



2025年8月6日 执业证号10110202110291436

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码:31610000MD0391512P

陕西天乾

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: 2024

年11月19日

No. 70152415

中华人民共和国司法部监制



执业机构 陕西天乾律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16110201210269426

法律职业资格
或律师资格证号 C20106110240512

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2025 年 01 月 02 日



持证人 陈波

性别 男

身份证号 612501198106100014

律师年度考核备案

考核年度		考核结果		备案机关		备案日期	
		称职					



律师年度考核备案

考核年度		考核结果		备案机关		备案日期	



陕西省农村信用合作社联合社

陕西省农村信用合作社联合社

证件类型

证件类型

10110505110501400

证件类型

李秀益

持证人

陕西省农村信用合作社联合社

CS0180110540351

限

期限

身份证号

015252100101581010

陕西省农村信用合作社联合社

陕西省农村信用合作社联合社

5052 年

01

05



律师年度考核备案

考核年度			
考核结果	称职		
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			