

2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、 广货街镇元潭村等地块 土地收储项目 法律意见书

 匯業律師事務所
HUI YE LAW FIRM

新疆乌鲁木齐市天山区人民路 316 号 4 楼

2025 年 10 月 29 日

目录

释义.....	2
第一节引言	3
第二节正文	5
一、主体资格	5
二、项目情况	5
三、专项评价报告	8
四、中介服务机构及相关法律文件	8
五、偿债保障措施评估	9
六、项目风险评价	10
七、结论	10
第三节签署页	11

释义

除非另有说明，以下简称在本文中做如下释义：

新疆明境	指	新疆明境会计师事务所（普通合伙）
《总体评价报告》	指	新疆明境会计师事务所（普通合伙）出具的明境评审字[2025]第 00105 号《2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目收益与融资自求平衡实施方案总体评价报告》
《实施方案》	指	《2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目实施方案》
本项目、项目	指	2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目
本所	指	上海市汇业（乌鲁木齐）律师事务所
本所律师	指	是指在本《2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目法律意见书》签字的律师
本《法律意见书》	指	《2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目法律意见书》
元	指	人民币元、万元

2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村 等地块土地收储项目法律意见书

(2025)上汇乌法意字 0110 号

致：宁陕县土地统征储备整理中心

本所接受委托，担任 2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目专项债券之法律顾问，并依据《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《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（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）、《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发〔2018〕101 号）、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）等法律法规和规范性文件，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法律意见书。

第一节 引言

为出具本法律意见，本所律师作出如下声明：

1. 本所律师依据本法律意见书出具之日以前已经发生或存在的事实以及国家现行法律、法规和规范性文件的有关规定发表法律意见。
2. 本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对委托人本期专项债券发行所涉及的相关文件资料及本期专项债券发行申请的合法合规性进行了充分的核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。
3. 本所已经得到宁陕县土地统征储备整理中心的保证，即为本期专项债券发行事宜向本所提供的原始书面材料、副本和复印件材料或口头证言均为真实、准确、完整和有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；宁陕县土地统征储备整理中心向本所提供的有关副本或复印件材料与原件一致。
4. 对于本法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖委

托人出具的说明文件出具法律意见。

5. 本所仅就与本期专项债券发行有关的法律问题发表意见，并不对有关财务评估结论、投资项目分析、投资收益等发表评论。本所在本法律意见书中对会计报表、财务评估报告等报告中某些数据和结论的引述，不表明本所对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。对本期专项债券发行所涉及的财务和投资数据等专业事项，本所亦无合法资格发表评论。

6. 本法律意见书仅供委托人本期专项债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见书作为委托人本期专项债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。

第二节正文

一、主体资格

经核查，2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目的实施单位是宁陕县土地统征储备整理中心，根据其《事业单位法人证书》，项目业主的基本情况如下：

机构名称	宁陕县土地统征储备整理中心
统一社会信用代码	12610923MB2996702M
住所	宁陕县城关镇薛家榜
法定代表人	任昌蛟
经费来源	全额拨款
开办资金	¥19.39 万元
举办单位	宁陕县自然资源局
宗旨和业务范围	宗旨：为全县项目建设用地提供服务。业务范围：负责县内建设项目用地征收、储备、前期开发整理和使用权招标采购挂牌出让，负责耕地后备资源的开发利用，土地整治等工作。
有效期	2022 年 11 月 14 日至 2027 年 11 月 14 日

综上，本所律师认为，宁陕县土地统征储备整理中心系经依法批准设立，作为 2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目的业主合法合规。

二、项目情况

（一）2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目概况

根据宁陕县土地统征储备整理中心提供的《实施方案》，截至本法律意见书出具之日，项目具体情况如下：

1. 项目名称：2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目。
2. 建设地点：宁陕县江口镇新庄村和广货街镇元潭村。
3. 建设规模及内容

本项目为新增土储项目，土地收储范围为 14 宗地块，地块位于宁陕县江口镇新庄村和广货街镇元潭村，面积 44.932192 公顷。地块基本信息如下表：

地块基本信息表

序号	地块名称	位置范围	地块性质	收储面积 (公顷)	地块标识码
1	江口镇新庄村地块 1	江口镇新庄村	工业用地	16.077323	6109232025R000848
2	江口镇新庄村地块 3	江口镇新庄村	工业用地	6.189727	6109232025R000862
3	江口镇新庄村地块 5	江口镇新庄村	工业用地	4.576992	6109232025R000875
4	广货街镇元潭村苦竹沟地块 1	广货街镇元潭村	商业用地	2.335933	6109232025R000985
5	广货街镇元潭村苦竹沟地块 2	广货街镇元潭村	住宅用地	5.352629	6109232025R000887
6	广货街镇元潭村苦竹沟地块 3	广货街镇元潭村	商业用地	0.554104	6109232025R000895
7	广货街镇元潭村苦竹沟地块 4	广货街镇元潭村	商业用地	3.935746	6109232025R000902
8	广货街镇元潭村苦竹沟地块 5	广货街镇元潭村	商业用地	0.471991	6109232025R000916
9	广货街镇元潭村苦竹沟地块 6	广货街镇元潭村	商业用地	0.523238	6109232025R000924
10	广货街镇元潭村苦竹沟地块 7	广货街镇元潭村	商业用地	0.664640	6109232025R000939
11	广货街镇元潭村苦竹沟地块 8	广货街镇元潭村	商业用地	0.563275	6109232025R000946
12	广货街镇元潭村苦竹沟地块 9	广货街镇元潭村	商业用地	1.021929	6109232025R000953
13	广货街镇元潭村苦竹沟地块 10	广货街镇元潭村	商业用地	0.087584	6109232025R000965
14	广货街镇元潭村苦竹沟地块 11	广货街镇元潭村	住宅用地	2.577081	6109232025R000976
合计				44.932192	

4. 收储期：2 年。

5. 出售期：3 年。

6. 项目投资及资金来源

投资估算：项目总投资估算为 11834.00 万元，其中：土地收储费用 6908.40 万元，土地整理开发费用 3000 万元，其他费用 575.60 万元，债券利息 1350.00

万元。

资金来源：本项目总投资 11834.00 万元，计划 2025 年申请地方政府专项债券资金投资 9000 万元，2026 年通过申请地方财政资金投入 2834 万元。

（二）项目的批复情况

1. 《宁陕县自然资源局关于宁陕县 2025 年度土地储备计划第一次调整的请示》（宁自然资字〔2025〕184 号）、《宁陕县人民政府关于宁陕县 2025 年度土地储备计划第一次调整的批复》（宁政函〔2025〕36 号）；

2. 《关于宁陕县 2011 年度第十三批次农用地转用和土地征收(灾后重建)的批复》、《关于宁陕县 2012 年度第五批次农用地转用土地征收和收回国有土地使用权(保障性住房)的批复》。

（三）项目的公益性评价

根据《关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通知》（财预〔2010〕412 号文），“公益性项目”是指为社会公共利益服务、不以盈利为目的，且不能或不宜通过市场化方式运作的政府投资项目，如市政道路、基础科研、义务教育等建设项目。本项目通过对土地资源的有效储备和合理规划，可以根据市场需求和城市发展规划，有计划地供应土地，避免土地的无序开发和闲置浪费，实现土地资源的优化配置，提高土地利用效率，促进土地市场的平稳健康发展，保障土地资源的可持续利用。符合“公益性项目”的定义要求，同时也符合《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）中关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域发行专项债券”的规定。此外，根据《总体评价报告》，项目整体亦会产生一定的收益。

综上所述，本所律师认为：1. 本项目已经取得宁陕县自然资源局等部门的批复文件，项目真实合法。2. 本项目具有公益性且有一定收益，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）要求。

三、专项评价报告

新疆明境会计师事务所（普通合伙）针对本期债券发行出具了《总体评价报告》，新疆明境认为：在相关实施单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的相关项目，预期有足够的现金流入能够合理保障偿还专项债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。债券存续期内项目运营净收益对债券本息覆盖倍数为 1.64 倍。

综上所述，本所律师认为，本项目具有稳定的预期偿债资金来源，预期收益能够合理保障偿还融资本金及利息，可实现项目收益和融资自求平衡。

四、中介服务机构及相关法律文件

（一）会计师事务所及相关专项评价报告

新疆明境会计师事务所（普通合伙）担任本期发行的专项审计机构。根据乌鲁木齐市沙依巴克区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为 91650103MA786A4L4J 号的《营业执照》、新疆维吾尔自治区财政厅核发的 65010122 号《会计师事务所执业证书》等文件并经本所律师适当核查，新疆明境具备担任本期专项债券专项评价机构的资格，在《总体评价报告》上签字的注册会计师均持有有效的《中华人民共和国注册会计师证书》，具有为发行人出具相关《总体评价报告》的资格。

新疆明境就本期发行出具了《总体评价报告》，对 2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目在债券存续期内可偿债收益进行预测。

（二）律师事务所及相关专业报告

本所担任本期专项债券发行的专项法律顾问。本所持有新疆生产建设兵团司法局颁发的证号为 31650000MD02424297 号的《律师事务所执业许可证》，为本期发行专项法律顾问工作指派的律师均持有有效的《中华人民共和国律师执业证》。

本所就本期发行出具了《2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元

潭村等地块土地收储项目法律意见书》，对 2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目申请发行政府专项债券的合法合规性出具了法律意见。

综上所述, 为本项目提供服务的会计师事务所、律师事务所均为依法成立并有效存续的主体, 具备为本项目发行债券出具相应文书的资质, 签字会计师和律师具有相应的从业资格。

五、偿债保障措施评估

本期专项债券偿债保障措施如下:

(一) 根据新疆明境出具的《总体评价报告》，本期专项债券对应项目在债券存续期内的可偿债收益能够合理保障偿还融资本金和利息, 可以实现项目收益与融资自求平衡。

(二) 本期债券项目资金纳入地方政府专项债务限额管理, 专户存储, 专款专用。政府机构制定资金管理计划和资金应对计划, 确定资金管理的目标和岗位责任制, 建立资金监测和控制机制, 严格按照有关文件的要求合理开支, 并按规定及时向上级有关部门汇报资金使用情况。

(三) 按照《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)规定, 本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任, 本级财政将按照《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》(财预〔2016〕155 号)规定, 及时逐级向省级财政缴纳本级应当承担的还本付息资金, 由省级财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。未按时足额向省级财政部门缴纳专项债券还本付息资金的, 省级财政部门采取适当方式扣回。

综上所述, 本所律师认为, 本期专项债券项目“2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目”的偿债保障措施符合《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)规定, 满足项目收益与融资自求平衡的要求。

六、项目风险评价

1. 影响项目收储进度的风险及控制措施

风险可能：本项目涉及闲置土地摸底、集体决策、价格评估、价格公示、收购土地征集等环节，工作流程较为复杂繁琐，项目推进工作中可能由于主观原因或不可抗力因素，出现收储进度延误等情况，从而导致项目不能按照预期及时推进或部分受阻，给土地回收收储带来一定的实施风险。

控制措施：一是完善相关手续，项目实施合理合法。项目存量闲置土地收储工作合理合法，土地评估、决策证明、规划调整、协议签订等手续均通过相关部门批准，确保前期手续合法合规。二是做好资金保障。项目单位将严格根据项目收储计划投入资金、督促进度，确保本项目能够按照预定期限完成土地收储验收和审核。三是建立健全协调联动机制。运用政府专项债券资金收回收购存量闲置土地涉及部门多、利益协调难度大，项目单位要加强与发展改革、财政、司法、税务等相关部门沟通协调，形成工作合力。要严守土地政策红线底线，妥善处理好土地债权债务关系，保障土地使用权人和抵押权人合法权益，防范廉政风险和道德风险。四是规范收购和收回程序。依据自然资源部出台的政策措施，进一步规范收购和收回程序，在确保风险可控的前提下，为企业缓解资金困难和压降债务提供政策支持。

2. 影响项目收益的风险及控制措施

风险可能：一是资金回收风险。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。二是支出变动风险。是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本期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。三是政策风险。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。

控制措施：一是通过土地市场调查，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，包括土地区位的选择、时机的选择等。这样就能把不确定性降低到最低限度，降低投资回收的风险。二是项目单位委托经备案的土地估价机构，对拟收回收购地块开展土地市场价格评估，相较企业土地成本，就低确定收地基础价格。三是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务还本造成的影响。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》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，可在专项债务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。可按此规定发行土地储备专项债券先行偿还。四是根据市场形势、企业合同履行情况等，集体决策确定基础价格下调幅度，经与土地使用权人协商一致并经公示无异议后，报市、县人民政府批准确认。在约定期限内未完成收回收购的，应当按照上述程序重新确定价格。五是密切关注该地政策的变化趋势，及时处理由此而引发的风险。地方政府可根据项目实施情况适当调整项目自有资金比例，以确保土地储备专项债券按时还本付息。

3. 影响融资平衡结果的风险及控制措施

风险可能：一是存量闲置土地在收储过程中，可能由于规划调整、土地市场波动、土地评估价格上涨、企业决策变化等因素造成投资增加。二是专项债券发行一部分后，可能由于政策变化等因素导致剩余专项债券额度不能按计划全部发行，后续资金筹措出现问题。三是利率波动风险。在专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

控制措施：一是加大资金保障力度。做好项目投融资规划和资金使用审核，加大政策和资金保障力度，为项目实施提供有力的资金保障。二是加强工程成本控制。项目在测算项目总投资时充分考虑土地市场价格上涨导致项目投入成本增加的相关风险。同时，在项目建设过程中，严格按照存量闲置土地收购程序实施，加强合同管理，尽可能控制成本。三是严格变更审批程序。对于项目地块规划性

质调整、土地价格和成本上升等因素造成项目总投资出现的重大变更的，严格履行必要的审批程序，合理确定增量部分资金来源。四是制定应急处置预案：项目单位、同级主管部门和财政部门已针对各种特殊状况研究制定应急处置预案，确保在项目投资增加或原有资金来源不能及时到位等情形下能妥善处置资金矛盾，避免形成“半拉子工程”。五是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。

七、结论

根据以上内容，本所律师认为，

（一）宁陕县土地统征储备整理中心系经依法批准设立，作为 2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目的业主合法合规。

（二）本项目已经取得自然资源局等部门的批复文件，项目真实合法。

（三）本项目具有公益性且有一定收益，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）要求。

（四）根据《实施方案》和《总体评价报告》，本项目符合专项债券发行条件，具有稳定的预期偿债资金来源，预期收益能够合理保障偿还融资本金及利息，可实现项目收益和融资自求平衡。

（五）为本项目提供服务的会计师事务所、律师事务所均为依法成立并有效存续的主体，具备为本项目发行债券出具相应文书的资质，签字会计师和律师具有相应的从业资格。

（六）本项目虽然在项目建设、项目经营以及利率波动等方面具有一定的风险，但是项目单位严格执行《实施方案》中所提风险控制措施，上述风险基本可控。

（七）债券存续期内项目运营净收益对债券本息覆盖倍数为1.64倍。

（以下无正文，为《2025 年安康市宁陕县江口镇新庄村、广货街镇元潭村等地块土地收储项目法律意见书》之签署页。）

第三节签署页

签字律师： 吴焕焕

签字律师： 邱草国

上海市汇业（乌鲁木齐）律师事务所

2025 年 10 月 29 日



执业机构 上海市汇业（乌鲁木齐）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16501201010187746

法律职业资格
或律师资格证号 A20086526270206

发证机关 新疆生产建设兵团司法局

发证日期 2025年01月15日



持证人 吴焕焕

性别 男

身份证号 652327190410244135

律师年度考核备案

考核年度	2024年度
考核结果	称职
备案机关	新疆生产建设兵团司法局 专用章
备案日期	2025年4月, 下一年度 备案日期2026年4月31日

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

执业机构 上海市汇业（乌鲁木齐）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16501202110403636

法律职业资格
或律师资格证号 A20204116284195

发证机关 新疆生产建设兵团司法局

发证日期 2023年 06月 07日



持证人 邱葺国

性别 男

身份证号 411628199801088215

律师年度考核备案

律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称 职
备案机关	新疆生产建设兵团司法局 专用章
备案日期	2024年4月, 下一年度 备案日期2025年4月30日

考核年度	2024年度
考核结果	称 职
备案机关	新疆生产建设兵团司法局 专用章
备案日期	2025年4月, 下一年度 备案日期2026年4月30日

律师事务所分所执业许可证

证号: 31650000MD02424297

上海市汇业(乌鲁木齐)律师事务所 分所,
符合《律师法》及《律师事务所分所管理办法》规定的
条件, 准予设立并执业。

发证机关: 新疆生产建设兵团司法局
发证日期: 2020年 09月 11日

No. B0001289

中华人民共和国司法部监制

