



太 统 律 师 事 务 所  
— TAITONG LAW FIRM —

# 2025 年安康市恒口示范区回收收购民主村、新 兴村住宅用地闲置存量土地项目

## 专项债券发行法律意见书

甘肃太统律师事务所

二〇二五年十一月





## 目录

第一部分 引 言 .....	1
一、释义 .....	1
二、律师声明事项 .....	2
第二部分 正 文 .....	4
一、本期债券发行情况 .....	4
二、本期债券的募集资金用途及项目基本情况 .....	4
（一）项目基本情况 .....	5
（二）本期债券发行安排情况 .....	9
（三）项目合法性 .....	9
三、项目收益与融资平衡情况 .....	10
四、中介服务机构 .....	12
（一）会计师事务所资质 .....	12
（二）律师事务所资质 .....	12
五、风险评估 .....	13
六、结论意见 .....	16



# 2025 年安康市恒口示范区回收收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目 专项债券法律意见书

根据《中华人民共和国预算法》(以下简称《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)、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》(财预〔2015〕225 号文)、《地方政府专项债务预算管理办法》(财预〔2016〕155 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)、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》(财库〔2018〕72 号文)、《中共中央办公厅、国务院办公厅印发<关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知>》、《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》(财预〔2020〕94 号)、《财政部关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》(财预〔2021〕61 号文)、《关于运用地方政府专项债券资金回收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)等法律法规及规范性文件的有关规定,结合《陕西省第十四届人民代表大会第三次会议关于陕西省 2024 年财政预算执行情况和



2025 年财政预算的决议》(2025 年 1 月 20 日陕西省第十四届人民代表大会第三次会议通过)，上海申浩(西安)律师事务所(以下简称“本所”)作为 2025 年安康市(高新区)安康中学以东片区土地收储项目专项债券项目(以下简称“本期债券”)的专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期专项债券发行，出具本《法律意见书》。



## 第一部分 引言

### 一、释义

在本意见书内，除非文义另有所指，下列词语具有下述含义：

本期专项债券/ 本期债券	2025 年安康市恒口示范区回收收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目政府专项债券
本法律意见书	指本所为本期专项债券申报所出具的《2025 年安康市恒口示范区回收收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目法律意见书》
本所	甘肃太统律师事务所
《实施方案》	指《2025 年安康市恒口示范区回收收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目专项债券实施方案》
《财务评估报告》	指由北京中靖诚会计师事务所(普通合伙)出具的《2025 年安康市恒口示范区回收收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目专项债券专项财务评价报告》
元	指人民币元



## 二、律师声明事项

本所律师依据本法律意见书出具之日前已发生的或存在的事实，以及我国现行法律、法规和财政部的有关规范性文件发表法律意见。

对于本法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、杨陵区农业投资发展有限公司或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见。

本项目申报主体向本所律师保证和承诺，并提供本所律师为出具本法律意见书所必需的、真实的、完整的原始书面材料、副本材料、复印材料和对有关事实的口头及书面说明；一切足以影响本法律意见书的事实、文件均已向本所披露，不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏；其所提供资料上的签字或印章均真实、有效；其所提供的副本材料或复印件与正本或原件完全一致。

本所律师在本次法律意见书中仅就本次发行专项债券所涉及的法律问题进行核查，不对有关《财务专项评价报告》（包括但不限于偿债能力、流动性等）、《实施方案》等专业事项发表意见，不对本次债券发行的可偿付性作出任何的保证。本所律师不具备对有关会计、审计、信用评级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《财务专项评价报告》《实施方案》等数据、内容、结论的必要引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和



准确性做出任何明示或默示的保证。

本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对本期债券发行的合法性、合规性、真实性、有效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。

本法律意见书仅供本期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本期债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见书承担相应的法律责任。

本所律师部分或者全部在本期债券相关文件中自行引用或按中国证券业协会备案要求引用本法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。



## 第二部分 正文

### 一、本期债券发行情况

根据《实施方案》，本次专项债券的发行情况如下：

项目	内容
债券名称	2025年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目专项债券
发行人	陕西省人民政府
发行依据	《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2018〕72号文、财预〔2020〕94号文、财预〔2021〕61号文等有关规定
发行规模	人民币1800万元
债券期限	5年
发行面值	100元
债券利率	固定利率3%
付息方式	利息年支付一次
还本方式	本金到期一次性偿还
发行场所	通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。
募资用途	专项用于2025年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目
还款来源	土地出让收入等

### 二、本期债券的募集资金用途及项目基本情况

根据《实施方案》，本期债券募集资金将用于 2025 年安康



市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目的收储。

## （一）项目基本情况

### 1、项目名称

2025年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目

### 2、项目单位

项目主管单位为安康市自然资源局，实施单位为安康市土地统征整治中心。

项目实施单位为安康市土地统征整治中心。根据自然资源部2020年土地储备机构名录，安康市土地统征整治中心已经纳入自然资源部的全国土地储备机构名录，由其实施相关土地储备工作符合政策要求。其主要工作职责为：

（1）承担安康中心城市规划区内（不含高新辖区）建设项目用地统一征收、收回（收购）、储备、前期开发利用以及建设项目用地报批组件具体经办工作。

（2）参与编制年度土地统征储备整理计划；承担土地统征储备整理计划批准后的实施工作；承担征地专项资金财务管理及征地成本费用核算上报工作；承担宗地成本核算工作。

（3）参与编制申报中、省土地开发复垦整理项目，承担各类土地开发复垦整治项目踏勘验证、规划设计、预算编制等经办



工作；承担全市土地开发复垦整理项目资金概（预）算初步审查、资金效益评价工作；承担全市土地整治项目市级验收工作；参与编制土地整治相关技术规范。

（4）指导各县（区）土地统征储备整理机构开展土地统征、储备、整理、复垦业务工作；协助做好全市耕地后备资源开发利用的业务指导工作。

（5）协助做好全市土地、矿产资源执法监察事务性工作，协助依法处置土地、矿产资源违法案件线索和来信来访，参与做好全市土地、矿产资源重大违法、跨区域违法线索核实工作，承担自然资源法律法规政策宣传教育工作，承担卫片执法技术保障工作等职责。

（6）完成市自然资源局（市不动产登记局）交办的其他工作。

### 3、项目性质

收回收购存量闲置土地

### 4、收储规模

本次项目土地收储位于民主村、新兴村的两宗闲置存量地块：恒口示范区岭南丽城二期地块AKHK2017-06、恒口示范区岭南丽城二期（二）地块AKHK2019-03，地块总面积1.837937公顷（27.57亩），地块详细信息如下：



## 项目土地收储规模一览表

序号	地块名称	地块编号	宗地号	位置范围	土地批复文号	地块性质	收储面积 (公顷)	土地标识码
1	恒口示范区岭南丽城二期	AK-HK-NSC-2025-018	AKHK2017-06	民主村、新兴村	汉区土批恒字〔2018〕1号	城镇住宅用地	1.742700	6109022025R000568
2	恒口示范区岭南丽城二期（二）	AK-HK-NSC-2025-019	AKHK2019-03	民主村、新兴村	安政函〔2019〕178号	城镇住宅用地	0.095237	6109022025R000554
合计							1.837937	



## 5、收储计划

AKHK2017-06 宗地面积为 26.14 亩；AKHK2019-03 宗地面积为 1.43 亩。上述两宗地块相邻，均坐落于恒口镇民主村、新兴村境内，具体位置在恒口示范区试验区第一幼儿园以南、月滨北大道以北、岭南丽城以东。该两宗地块用地处于城镇开发边界范围内，未占压基本农田与生态保护红线，符合安康市恒口示范区国土空间总体规划的管控要求及详细规划。

AKHK2017-06 宗地规划用地性质为城镇住宅用地（1.680400 公顷）、中小学用地（0.019200 公顷）和城镇村道路用地（0.043100 公顷）；AKHK2019-03 宗地规划用地性质为城镇住宅用地（0.016600 公顷）和城镇村道路用地（0.078700 公顷）。

根据地块情况和《汉滨区恒口镇国土空间规划（2021-2035 年）》，以上两宗地块按照原土地性质进行收储，按照规划要求进行开发使用，收储时间为 2025 年 10 月至 2025 年 12 月。

## 6、项目总投资

本项目估算总投资 1828.6250 万元，其中土地收储费用 1811.8250 万元，其他费用 16.8000 万元。

项目总投资主要为土地收储成本，其中 1811.8250 万元为直接回收收购土地成本，其他费用 16.8000 万元主要为专项债发行费和土地收储前期费用。



项目资金来源为：拟申请 2025 年 5 年期专项债券 1800.0000 万元，其余 28.6250 万元自有资金由安康市恒口示范区管理委员会根据年度土地储备规模纳入财政预算，专款专用，实行预决算管理，并计划根据项目实施进度逐年拨付到位。

## （二）本期债券发行安排情况

根据《实施方案》，本项目总投资 1828.6250 万元，资金筹措方案如下：

①2025 年拟申请土地储备专项债券资金 1800.0000 万元，占总投资的 98.43%；

②自有资金 28.6250 万元，占总投资的 1.57%。

本期债券拟发行 1800.0000 万元，债券期限为 5 年，假设债券利率为 3.0%，利息按年支付到期归还全部债券本金。

## （三）项目合法性

通过实地调查以及对项目前期资料的审阅，项目发起单位为纳入名录管理的土地储备机构、项目已纳入恒口镇土地储备计划，并通过全民所有土地资产管理信息系统填报相关信息并上传附件，土地手续完备，并且权属清晰，无抵质押查封等情况。安康市恒口示范区自然资源局已委托陕西正基房地产土地资产评估咨询有限公司对项目涉及的两宗地进行了地价评估，并出具了土地估价报告；以评估价格作为基础价格，安康市恒口示范区自然资源局与各地块权属单位就基础价格下调幅度已达成集体决策意见，各地块权属单位出



具了《关于同意收地基础价及建议价格的承诺函》；安康市恒口示范区自然资源局在安康市恒口示范区管理委员会进行了关于回收收购存量闲置土地价格的公示。项目已取得安康市政府《关于恒口示范区申请土地储备专项债券回收收购存量闲置土地有关事项建议意见的报告》同意的批复，项目前期手续完备，符合国家关于土地储备项目地方专项债券申请相关政策要求，程序合规合法。

本所律师认为，本期专项债券募集资金拟投资的项目已取得有关部门的审批手续，项目符合国家土地储备政策及地区发展规划；本期专项债券涉及项目已取得有关批文，符合国家的土地储备政策。

### 三、项目收益与融资平衡情况

2017 年，财政部印发了《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）围绕健全规范的地方政府举债融资机制，依法完善专项债券管理，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种。同时，在 2019 年 6 月份，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》指出，把开大“前门”和严堵“后门”协调起来，在严格控制地方政府隐性债务、坚决遏制隐性债务增量、坚决不走无序举债搞建设之路的同时，鼓励依法依规通过市场化融资解决项目资金来源。2019 年 9 月，国务院第六十三次常务会议确定了扩大地方政府专项债券使用范围。本



项目属于农林水利领域中的水利方向，符合地方政府专项债申报的范围要求。

经本所律师核查，本次债券发行所编制的《实施方案》披露了以下内容：项目基本情况、项目投资估算及资金筹措方案、项目预期收益、成本及融资平衡情况、项目风险评估及控制措施、债券发行方案、信息披露计划等，本项目在满足资金筹集计划、项目实施计划、资金使用计划及预期收益的假设前提下，对项目债券期限内可用于还本付息的资金总额、债券本息、偿债覆盖率进行了分析。

同时根据北京中靖诚会计师事务所(普通合伙)出具的《2025 年 2025 年安康市恒口示范区回收收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目专项债券专项财务评价报告》，本项目基本假设下基于项目对应的土地出让收入和专项资金计提支出、债券本息等现金流执行了复核等商定程序，对可用于还本付息的资金总额覆盖专项债券本息的能力进行评价，认为本项目资金稳定性总体可以得到保障。

本所律师认为：根据《实施方案》及《财务专项评价报告》，本期债券在存续期内预计项目运营净收益为 2653.9775 万元，本息合计 2070.00 万元，因此本期债券存续期内项目运营净收益对债券本息及其他财务费用的覆盖倍数为 1.28 倍。项目专项债券存续期内现金流收入能够完全覆盖专项债券还本付息及相关费用规模，可实现自求平衡。



## 四、中介服务机构

### （一）会计师事务所资质

《2025 年安康市恒口示范区回收收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目专项债券专项财务评价报告》系由北京中靖诚会计师事务所(普通合伙)依法出具。经本所律师审查,北京中靖诚会计师事务所(普通合伙)所持有北京市门头沟区市场监督管理局于 2020 年 10 月 2 日核发的统一社会信用代码为 91110106551404511B 的《营业执照》,营业执照经营范围包含:审查企业会计报表、出具审计报告;验证企业资本,出具验资报告;办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务、出具有关报告;基本建设年度财务决算审计;代理记账;会计咨询、税务咨询、会计培训;企业管理咨询;财务咨询;法律法规规定的其他业务。(市场主体依法自主选择经营项目,开展经营活动;下期出资时间为 2060 年 12 月 26 日;依法须经批准的项目,经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动,不得从事国家和本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。)

本所律师认为:北京中靖诚会计师事务所(普通合伙)为在中国境内依法设立的会计师事务所,与杨陵区农业投资发展有限公司不存在关联关系,具备为本期专项债券发行提供财务评价报告的资质。

### （二）律师事务所资质

《2025 年安康市恒口示范区回收收购民主村、新兴村住



宅用地闲置存量土地项目专项债券法律意见书》由甘肃太统律师事务所依法出具。

甘肃太统律师事务所系甘肃省司法厅批准设立的律师事务所，现持有甘肃省司法厅于 2022 年 5 月 10 日核发的 316200004389505613 号《律师事务所执业许可证》。本所指派的律师均持有《中华人民共和国律师执业证》。

本所律师认为，甘肃太统律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备为本期债券使用出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的执业律师具备相应的执业资格。

## 五、风险评估

### 1、风险识别：

#### 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确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，应该密切关注该地区政策的变化趋势，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、金融体制改革风险、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。

### ⑦利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，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，市场利率波动将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。

## 2、风险应对：

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、时机的选择和融资的选择、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》（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。可按此规定发行专项债券先行偿还。

⑤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。

⑥为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

综上分析和评估，本项目风险识别全面、风险应对可行。

## 六、结论意见

根据《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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）等相关法律法规、部门规章的规定，结合本所律师核查的事实，现发表如下法律意见：

（一）本项目属于具有一定收益的土地储备项目，符合政府专项债券发行领域。

（二）根据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强



强地方政府性债务管理的意见》和《地方政府专项债务预算管理办法》履行相关审批、报备程序即可，不存在法律上的障碍。

（三）本项目实施单位为安康市土地统征整治中心，具备负责关于 2025 年安康市恒口示范区收回收购民主村、新兴村住宅用地闲置存量土地项目政府专项债券发行前相关工作的主体资格。

（四）为本期债券发行提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业或执业资质。

（五）根据《实施方案》，项目符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）及《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51 号）中关于项目资本金比例的要求。

（六）根据《实施方案》及《财务专项评价报告》，本期项目预期收益对债券本息的覆盖倍数为 1.28 倍，项目专项债券存续期内现金流收入能够覆盖专项债券还本付息及相关费用规模，可实现自求平衡。

（七）本次申报项目尚待按照法律法规及规范性文件的规定办理债券发行相关手续。

本法律意见书一式三份，经本所经办律师签字并加盖本所公章后即具有法律效力。（本页以下无正文）



太 统 律 师 事 务 所  
— TAITONG LAW FIRM —

(此页无正文，仅为甘肃太统律师事务所出具本意见书之签章页)



甘肃太统律师事务所

律 师：

中国执业律师  
新 龙  
16208201910121035

律 师：

中国执业律师  
孙 飞 扬  
16208202510925310

2025 年 11 月 7 日



太 统 律 师 事 务 所  
— TAITONG LAW FIRM —

## 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：316200004389505613

甘肃太统 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： 甘肃省司法厅  
发证日期： 2022 年 05 月 10 日



No. 70130515

中华人民共和国司法部监制

## 律 师 事 务 所 执 业 许 可 证 ( 副 本 )

统一社会信用代码：316200004389505613

甘肃太统 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： 甘肃省司法厅  
发证日期： 2025 年 04 月 28 日





太 统 律 师 事 务 所  
— TAITONG LAW FIRM —

执业机构 甘肃太统律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16208201910121035

法律职业资格 C20176208020531  
或律师资格证号

发证机关 甘肃省司法厅

发证日期 2025 年 07 月 03 日



持证人 靳龙

性 别 男

身份证号 620502198608230114

### 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	甘肃省平凉市司法局 专用章
备案日期	2025 年 4 月 至 2026 年 4 月

### 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 甘肃太统律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16208202510925310

法律职业资格 A20236101041615  
或律师资格证号

发证机关

发证日期



持证人 孙飞扬

性 别 男

身份证号 622701199406184536

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
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	