

2025 年安康市恒口示范区收回收购
集中村商业用地闲置存量土地项目
专项债券

法律
意
见
书

陕西华格律师事务所

2025 年 11 月 9 日

目录

释义	- 3 -
一、主体资格及资质	- 7 -
二、本项目基本情况	- 8 -
三、本项目的立项及批复情况	- 13 -
四、项目收益和融资的自求平衡	- 13 -
五、法律风险及风险控制措施	- 13 -
六、项目服务的中介机构	- 17 -
七、结论意见	- 17 -
附：律所执业许可证、律师执业证	- 19 -

释义

本次专项债券发行	指	2025 年安康市恒口示范区收回收购集中村商业用地闲置存量土地项目专项债券
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
《可行性研究报告》	指	《2025 年安康市恒口示范区收回收购集中村商业用地闲置存量土地项目专项可行性研究报告》
《实施方案》	指	《2025 年安康市恒口示范区收回收购集中村商业用地闲置存量土地项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年安康市恒口示范区收回收购集中村商业用地闲置存量土地项目专项债券评价报告》（鹏盛（陕）咨字【2025】00041 号）
本所	指	陕西华格律师事务所
元	指	人民币元

正文

2025 年安康市恒口示范区收回收购集中村商业用地 闲置存量土地项目专项债券法律意见书

致安康市土地统征整治中心：

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）、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕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品种的通知》（财预〔2017〕89 号）、《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23 号）等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，本所接受委托，作为 2025 年安康市恒口示范区收回收购集中村商业用地闲置存量土地项目专项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，就本次债券发行，出具本法律意见书。

对本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1、本所律师依据出具本法律意见书之前已经发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引出具法律意见；本所律师认定某些事项是否合法有效是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的相关批准、确认；本所律师已经严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对申请本次债券发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于委托单位及相关机构向本所律师提供的一切

应提供的文件资料。本所律师同意将法律意见书作为本次申请发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意本法律意见书作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3、本所及承办律师与委托单位之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次出具法律意见书过程中恪守诚实信用原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就委托单位本次申请发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、专项债券方案总体评级等内容时，均为严格按照委托单位及有关机构提供的文件引述，并不意味着本所律师对有关机构出具的该等内容的真实性、准确性做出任何明示或默示的保证。有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项的内容不构成任何人以任何理由对本律师或本律师事务所主张任何权利的依据，本律师或律所不因前述内容承担任何形式的法律责任。

5、对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、司法机关或其他有关单位出具的证明文件。

6、本所律师在本法律意见书中引述的其他相关机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，只作形式审查，并不表明对其内容的真实性、准确性及完整性做出任何明示或默示的保证。

7、本所律师同意委托单位部分或全部在相关文件中自行引用本法律意见书的内容，但委托单位作上述引用时，不得因引用而产生法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供委托单位为申请本次债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

本法律意见书壹式陆份，本所留存贰份，其余肆份供专项债券发行之目的使用。

陕西华格律师事务所

(盖章)

主办律师(签字): 葛伟超 许小菡

2025 年 11 月 9 日

一、主体资格及资质

（一）本次专项债券发行主体

依据《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省财政部门负责。省政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。本次专项债券需由陕西省人民政府作为发行主体。

（二）项目主管部门及实施单位

根据本项目的申报文件和审批文件，本项目的主管部门为安康市自然资源局，项目实施单位为安康市土地统征整治中心。

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目主管部门基本现状如下：

名称	安康市自然资源局
法定代表人	张宗军
统一社会信用代码	11610900016047882B
住所	陕西省安康市高新区安康大道28号
登记机关名称	安康市事业单位登记管理局

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，该项目实施单位的基本现状如下：

名称	安康市土地统征整治中心
负责人	史立
统一社会信用代码	126109007836702370
住所	安康市高新区安康大道28号国土大厦16楼

登记机关	安康市事业单位登记管理局
------	--------------

本所律师认为，本项目主管部门安康市住房和城乡建设局，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，本项目实施单位安康市土地统征整治中心为依法登记的法人，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

二、本项目基本情况

（一）项目效益

1.1 社会效益

运用专项债券资金收回收购存量闲置土地，是减少市场存量土地规模、改善土地供求关系、增强地方政府和企业资金流动性、促进房地产市场止跌回稳的关键举措。

（1）加强土地集约使用，提高建设用地保障能力

通过对闲置的存量土地回收，可以重新分配和利用这些土地资源，避免土地资源的浪费。并对安康市恒口示范区土地资源进行全盘规划运作和指标控制，使土地资源得到合理开发利用，实现土地资源的优化配置和集约利用，提高土地利用效率，确保重点项目用地需求，提高建设用地的保障能力。

（2）促进城市发展和更新

回收的闲置土地可以用于城市基础设施建设、公共设施建设或新的开发项目，从而推动城市的发展和更新。这不仅有助于提升城市形象，还能改善居民的生活环境。

（3）带动增加就业，促进周边群众增收

项目的实施，将进一步带动建筑业、建材业、房地产业和相关服务业的发展，能够创造更多的就业机会。本项目可带动相关就业岗位约 50 个以上，促进当地群众就业，增加群众收入不少于 5 万元/年，缩小地区贫富差距，带动共同富裕。

（4）改善城市面貌，增强城市吸引力和竞争力

回收的闲置土地可为城市重点项目提供优质的发展空间，未来配合城市环境提升将极大提高本地对于人才的吸引力，从而为本地进一步发展提供强大的人才智力支撑。项目实施后，还将进一步改善城市面貌，提升城市基础设施水平，增强城市的吸引力和竞争力。

（5）带动相关产业发展，促进经济和社会发展

闲置土地的回收和开发利用可以带动相关产业的发展，如建筑业、房地产业等，从而创造更多的就业机会和经济效益。同时，这也有助于推动区域经济的均衡发展。

1.2 经济效益

项目的经济效益主要体现在：一是增加政府土地收益，为经济建设聚集资金。进行闲置土地储备有利于盘活土地资产，增加政府土地收益，为经济建设聚集资金。通过回收闲置存量土地，可以将分散的有限土地，进行集中管理，按城市功能的要求进行连片开发建设，以提高城镇建设的品味。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目经济效益明显，另外，其中地块收储后可增加一定政府税收收入，振兴区域经济，培养新的经济增长点。二是加强政府调控，实现土地保值增价。有效地杜绝土地非法炒卖现象的发生，能实现土地的保值增价，以招拍挂的方式进行土地出让，既能实现土地资源的优化配置，也给政府带来可观的经济收益，项目实施有效推动产业的发展，在做足自身的使用价值的同时，还会带动项目地块的价值提升，以及同区域的土地价值、建筑价值、产业价值和价格的提升，带动整个城市房地产业的价值提升。

1.3 环境效益

项目在符合城市规划、土地利用总体规划的条件下，结合区域现有的自然景观资源，建设具有丰富绿地以及充足公共设施的居住区和服务业聚集区，其实施将改变整个片区的生态环境，营造健康的生活空间，对促进周边环境良性发展，提升安康市恒口示范区整体形象具有重大意义。同时合理的开发也实现了对自然环境的生态保护，利于地区生态体系保持稳定和平衡。

（二）基本情况

项目土地收储范围为 1 宗地块，总面积 2.882810 公顷（43.24 亩），原地块位于恒口镇集中村，出让时规划用途为其他商服用地 2.882810 公顷（43.24 亩），规划设计条件：建筑容积率不高于 3.5，不低于 2，建筑密度不高于 40%，绿地率不低于 30%，现规划用途未发生变化。地块基本信息如下表 2-1。

表 2-1 地块基本信息表

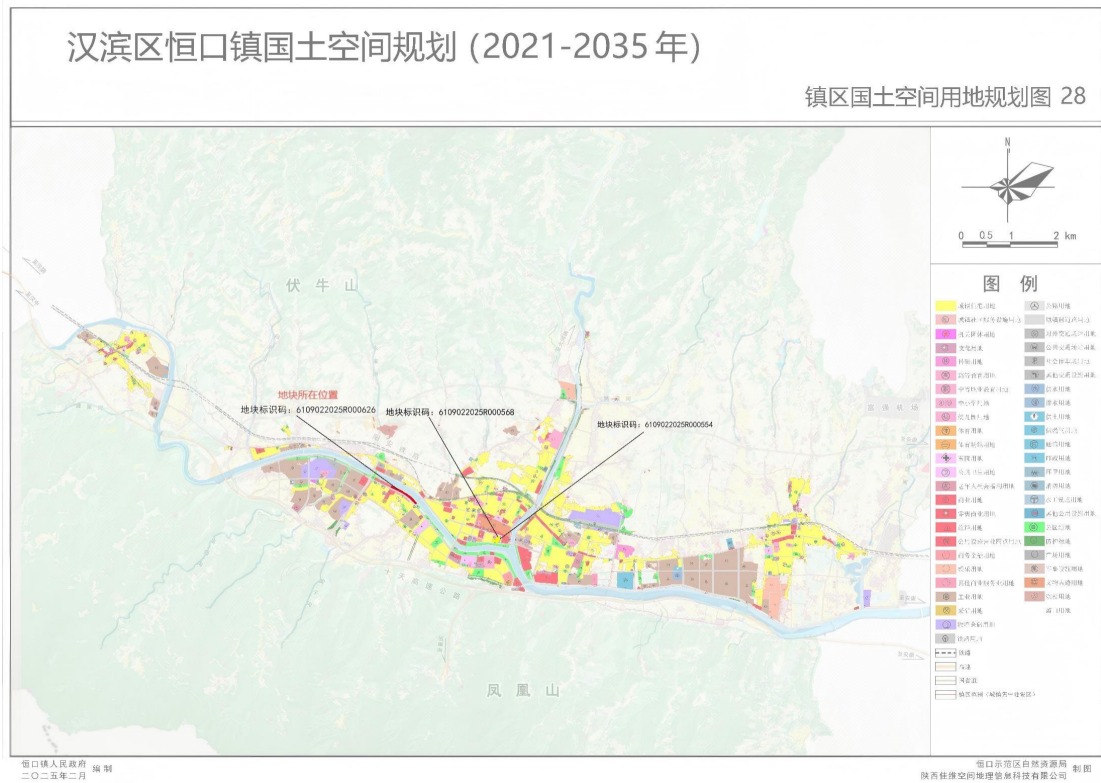
序号	宗地号	位置范围	土地批复文号	地块性质	收储面积 (公顷)	地块标识码
1	AK-HK-NSC-2 025-017	恒口镇集中 村	安政函〔2021〕 118 号	其他商服 用地	2.882810	6109022025 R000626
合计					2.882810	

该地块无抵押、无质押、查封等情况。

本项目仅涉及闲置存量土地回收，总投资由土地费用及债券发行费用组成，不涉及建安工程等费用。其中土地费用为土地回收价格，此价格是在完成土地评估、企业土地取得成本资料等工作的基础上，政府确定回购基础价及下调幅度，最终确定收购价格。

根据土地评估报告，项目总投资估算为 4172 万元，其中：土地费用 4168 万元，发行费用 4 万元。

(三) 项目所在地区位图



收储地块周边影像图



国土空间用地规划图（局部）

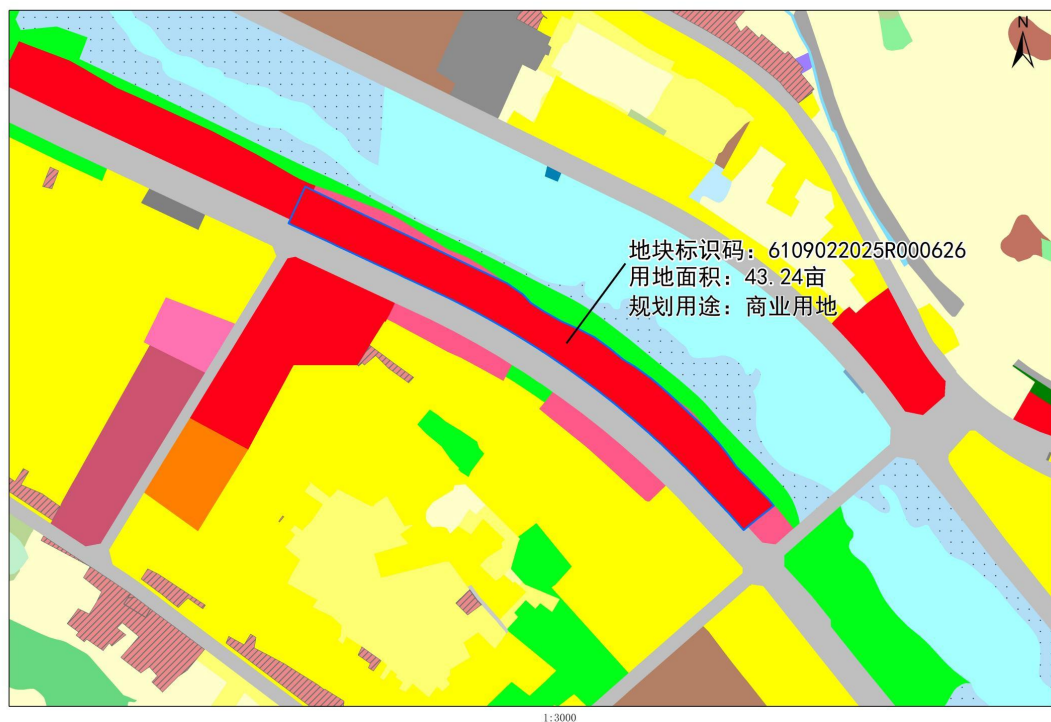


图 2-1 项目所在区位图

（四）资金筹措方案

1. 本项目总投资为 4172 万元，资金筹措方案如下：

- ①拟申请发行土地储备专项债券 4100 万元，占总投资的 98.27%；
- ②项目自有资金 72 元，占总投资的 1.73%。

本项目自有资金由同级政府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。

2. 专项债券拟发行计划

本项目拟申请土地储备专项债券资金为 4100 万元，发行期限为 5 年期。本项目债券发行计划详见表 2-2。

表 2-2 债券发行计划表

发行年份	发行额度（万元）	发行期限
------	----------	------

2025 年	4100	5 年期
总计	4100	/

（五）项目施工期及实施进度

根据地块情况和《汉滨区恒口镇空间总体规划（2021-2035 年）》，现规划用途未发生变化，根据收储计划，项目计划于 2025 年 7 月开始，预计 2025 年 12 月完成收储。

三、本项目的立项及批复情况

截止目前，本项目已取得安康市自然资源局审批（安政函（2021）118 号）等相关手续。

本所律师认为，本项目已取得相关部门的立项审批，项目实施已经获得相关批准或备案。

四、项目收益和融资的自求平衡

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 1.25 倍，还本付息资金有充分保障。

五、法律风险及风险控制措施

5.1 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。依据国家自然资源部出台的政策措施，进一步规范收购和收回程序，在确保在风险可控的前提下，为企业缓解资金困难和压降债务提供政策支持。

5.2 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，对拟回收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回收收购的，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。

5.3 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，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。

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，为项目实施提供有利的资金保障。

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中的重大变更的，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。

六、项目服务的中介机构

（一）财务评估报告

鹏盛会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所为本项目出具《财务评价报告》。经本所律师核查，鹏盛会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所在西安市市场监督管理局高新区分局（统一社会信用代码：91610131MAB0X5LJXU），其经营范围为：许可项目：从事会计师事务所业务。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以审批结果为准）。该会计师事务所持有由陕西省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（分所执业证书编号 474700296101）。因此，鹏盛会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所具备为本项目出具《评价报告》的主体资格及资质。

（二）法律意见书

本所作为本项目之法律服务机构，为本项目出具《法律意见书》，本所持有陕西省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码：31610000MD0224749Q，具备出具本法律意见书相应资质。

综上，本所律师认为，会计师事务所和律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1. 本项目主管部门安康市住房和城乡建设局，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，本项目实施单位安康市土地统征整治中心为依法登记的法人，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

2. 本项目发行金额在财政部提前下达陕西省 2025 年新增专项债务限额内，项目已取得相关部门的立项审批，项目实施已经获得相关批准或备案。

3. 根据《财务评估报告》意见，本项目能够满足项目收益与融资的自求平衡。

4. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

本法律意见书正本四份，无副本。

附：律所执业许可证、律师执业证

