

(2025)陕秦轩33号

陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡市凤翔区柳林镇大唐村、邱村

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年宝鸡市凤翔区柳林镇大唐村、邱村土地收储项目

### 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年宝鸡市凤翔区柳林镇大唐村、邱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.....	5
（一）项目概况.....	5
（二）项目的效益性.....	7
（三）项目合规性.....	7
（四）项目资金筹措及收益与融资平衡.....	8
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.....	10
五、专项债券的中介机构.....	11
（一）《评价报告》及会计师事务所.....	11
（二）《法律意见书》及律师事务所.....	11
六、结论性意见.....	11

## 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年宝鸡市凤翔区柳林镇大唐村、邱村土地收储项目 专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市凤翔区柳林镇大唐村、邱村土地收储项目 专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市凤翔区柳林镇大唐村、邱村土地收储项目 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9,100.0000万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9,100.0000万元，拟发行债券具体信息如下：

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年宝鸡市凤翔区 柳林镇大唐村、邱村土 地收储项目专项债券	9,100.0000	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宝鸡市凤翔统一征地事务中心（宝鸡市凤翔土地收购储备中心、宝鸡市凤翔土地开发整理中心、宝鸡市凤翔移民搬迁事务中心）。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，宝鸡市凤翔统一征地事务中心（宝鸡市凤翔土地收购储备中心、宝鸡市凤翔土地开发整理中心、宝鸡市凤翔移民搬迁事务中心）的基本情况如下：

实施主体名称	宝鸡市凤翔统一征地事务中心（宝鸡市凤翔土地收购储备中心、宝鸡市凤翔土地开发整理中心、宝鸡市凤翔移民搬迁事务中心）
统一社会信用代码	12610322776990873E
住所	宝鸡市凤翔区城雍兴路南段西侧
机构性质	事业单位
开办资金	¥55.79万元
法定代表人	姚新志
举办单位	宝鸡市自然资源和规划局凤翔分局
登记管理机关	宝鸡市凤翔区事业单位登记管理局
宗旨和业务范围	增强土地市场的调控能力，发挥土地收益，编制土地储备规划和计划；管理储备土地；筹措、管理储备资金；土地开发、出让前期准备；土地征用、拆迁；协办被征地农民基本养老保险；综合统计。编制全区移民搬迁工作总体规划和年度实施计划并组织实施。

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，宝鸡市凤翔统一征地事务中心（宝鸡市凤翔土地收购储备中心、宝鸡市凤翔土地开发整理中心、宝鸡市凤翔移民搬迁事务中心）已被列入自然资源部颁布的名录，名录代码为TC610322。

综上，本所律师认为，项目实施主体宝鸡市凤翔统一征地事务中心（宝鸡市凤翔土地收购储备中心、宝鸡市凤翔土地开发整理中心、宝鸡市凤翔移民搬迁事务中心）系县级（含）以上人民政府及其有关部门批准成立，具有独立法人资格、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的事业单位，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》，本项目名称：2025年宝鸡市凤翔区柳林镇大唐村、邱村土地收储项目。项目实施主体：宝鸡市凤翔统一征地事务中心（宝鸡市凤翔土地收购储备中心、宝鸡市凤翔土地开发整理中心、宝鸡市凤翔移民搬迁事务中心）。

2、项目规模：该项目位于凤翔区柳林镇，本次收回土地面积30.439776公顷（456.5966亩），拟出让用地面积30.439776公顷（456.5966亩），其中代征用地7.158825公顷（107.3823亩），建设用地23.280951公顷（349.2143亩）。根据《凤翔区国土空间总体规划（2021-2035）》，该项目地块一、地块二规划用途为工业用地，规划容积率不小于1.2；地块三规划用途为商务金融用地，容积率不大于2.5，不小于1.2，地块四规划用途为对外交通场站用地，容积率不大于0.8，不小于0.4，地块五规划用途为商业用地，容积率不大于3.5，不小于1.2。具体情况如下表：

序号	地块名称	地块编号	地块标识码	位置范围	收储面积 (公顷)	土地利用 现状	规划用途
1	西凤酒城项目(地块一)	FX20230 24-01	6103222025R0 00276	G344国道以南，渭 北环线以东，农村 道路以北，旬凤高 速以西	13.834450	集体建 设用地、 集体农 用地	一类工 业用地



2	西凤酒城项目(地块二)	FX2023024-02	6103222025R000374	国有土地以南, 旬凤高速以东, 农村道路以北, 邱村三组耕地以西	12.839587	集体农用地	一类工业用地
3	西凤酒城项目(地块三)	FX2023024-03	6103222025R000382	G344 国道以南, 旬凤高速以东, 国有土地以北, 陕西西凤包装有限公司以西	2.701061	集体农用地	商务金融用地
4	西凤酒城项目(地块四)	FX2023024-04	6103222025R000392	陕西西凤包装有限公司以南, 国有土地以东, 国有土地以北, 邱村三组耕地以西	0.800958	集体农用地	对外交通场站用地
5	西凤酒城项目(地块五)	FX2023024-05	6103222025R000402	国有土地以南, 国有土地以西, 邱村三组耕地以北, 邱村三组耕地以西	0.263720	集体农用地	商业用地

### 3、收储计划:

土地性质: 集体土地转为国有建设用地(审批文号: 陕政土批〔2022〕822 号), 本次收储土地面积为30.439776公顷。

按照项目征迁的工作进度安排, 确定本项目征迁期限一年(2025年), 项目收储计划具体情况如下表:

名称	合计(公顷)	2025年(公顷)
西凤酒城项目地块一	13.834450	13.834450
西凤酒城项目地块二	12.839587	12.839587
西凤酒城项目地块三	2.701061	2.701061
西凤酒城项目地块四	0.800958	0.800958
西凤酒城项目地块五	0.263720	0.263720

总收储面积

30.439776

30.439776

## （二）项目的效益性

社会效益，本项目建成后为“西凤酒城现代包装科技产业园”，将带动就业、激活区域经济、发展技术创新与人才培育。产业园建成后预计直接带动就业万余人，并通过产业链延伸间接创造更多岗位；此外，酒城整体规划目标显示，随着基酒产能提升，配套产业集群将新增就业岗位，形成“生产—包装—物流—商贸”全链条就业体系，有效缓解当地就业压力，尤其为农村转移劳动力和高校毕业生提供稳定就业机会；其次重点建设现代包装区、物流区和商贸区，通过整合包材生产、仓储物流、文化创意等复合业态，将大幅降低西凤酒等企业的包装采购成本，提升区域白酒产业竞争力，同时，物流区的智慧物流、数字物流技术应用，将推动区域供应链效率提升，促进宝鸡乃至西北地区的物流产业升级；另外产业园将依托龙头企业的技术优势，向自动化、智能化方向发展，引入机器人、智能仓储等设备，推动包装产业技术升级，未来与高校合作建立“西凤学院”“西凤酒研究院”，并通过“师带徒”、非遗传承等方式培养技术人才，为社会输送复合型人才。综合以上因素社会影响良好；总的来说：项目实施的社会效益及社会可行性较好。

经济效益，本次收储的土地预计收益也很可观。该项目可偿债土地出让收入为13,724.7342万元，能够产生一定的经济效益。本项目各项经济指标良好，能承受风险，从经济角度看项目是良好切实可行的。此收益可以改善凤翔区的财政状况，为凤翔区的经济和社会建设筹措必要的资金，更为有力地促进凤翔区的经济发展。

环境效益，本项目实施严格按照凤翔区发展规划要求建设，符合规划空间布局，在后期供应土地环节，严格项目用地的投入和产出情况，考核土地利用效益，做到节约集约用地。项目建设在施工期间、运营期间不可避免地会对周围生态环境造成一定的影响，但通过采取相应的环保措施不仅可以有效地控制、减少环境影响，而且还能美化环境，总体上将有利于城市的生态环境的改善和提高。

## （三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：



1、陕西省人民政府审批土地件《关于宝鸡市2022年度第十二批次农用地转用和土地征收的批复》 陕政土批【2022】822号。

2、宝鸡市凤翔区人民政府关于《调整宝鸡市凤翔区2025年度土地储备计划》的批复 宝凤政函【2025】16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11,376.6373万元。其中：土地报批费用2,648.4144万元（包含耕地开垦费、新增建设用地有偿使用费、被征地农民社会保障费、耕地占用税、水利建设基金）；土地征收费用7,501.5248万元（包含土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费、地面附着物补偿费、房屋拆迁补偿费）；土地前期开发费用1,217.5981万元；债券发行费用9.1000万元。

项目筹措情况：项目总投资为11,376.6373万元，其中：项目自有资金2,276.6373万元，占比20.01%；2025年计划发行5年期专项债券资金9,100.0000万元，占比79.99%，债券利率为3.0%。

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1.31，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。土地储备前期可能



会遇到各种因素的影响，如拆迁补偿谈判僵局，土地权属不清，规划调整，历史遗留问题等，导致收储工作推进节奏滞后于既定计划；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建筑的生产过程和经营造成的影响，以及其他对项目产生的直接破坏，从而影响项目收益。自然风险因素主要包括火灾风险、洪水风险等。

## **4、政策风险**

土地收储涉及的政策法规可能发生变化，导致原有计划无法顺利实施。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。政府的政策对项目的影响是全局性的，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：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、法律风险等。

## **5、经营风险**

经营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、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。

## **(二) 主要风险控制措施**

1、收储前彻底清查土地权属、抵押、司法纠纷等情况，联合自然资源、司法等部门建立信息共享机制；确保收储地块符合国土空间规划，避免后期调整。

2、按照债券发行期限和额度，在项目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。

3、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。

4、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。

5、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。地方政府可根据项目实施情况适当调整项目资本金比例，以确保土地储备专项债券按时还本付息。

6、建立定期评估机制，根据市场变化合理评估债券项目的成本、预期收益和对应资产价值等，动态调整完善预算平衡方案，保持项目全周期和各年度收支平衡。依托信息系统，将专项债券项目全部纳入项目库管理，涵盖项目总投资及分年度投资、融资规模及期限、预期收益及分年度偿债安排、资产评估价值等信息。

7、加强促进现金回流。项目实施方和项目主管单位应实时监管项目的变现情况，做好相关土地出让计划，尽快落实土地收入及相关项目收入按时足额缴交项目对应的政府性基金预算收入和专项收入，确保资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

8、委托中介机构对实施过程中，定期对收储土地进行评估验证，如发现对评估价值发生大幅变动影响的情况，应及时采取措施进行解决。

9、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、出让时机的选择等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好地控制投资过程中的风险。

## **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宝鸡市凤翔统一征地事务中心（宝鸡市凤翔土地收购储备中心、宝鸡市凤翔土地开发整理中心、宝鸡市凤翔移民搬迁事务中心），依法设立并有效存续的事业单位，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9,100.0000万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年宝鸡市凤翔区柳林镇大唐村、邱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：陕西省司法厅  
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



执业机构	陕西秦轩律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16103200310442797	持证人	党东峰
法律职业资格 或律师资格证号	26200177070268	性别	男
发证机关	陕西省司法厅	身份证号	610321197707103112
发证日期	2010 年 02 月 12 日		

执业机构	陕西秦轩律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16103200611555372	持证人	唐丽丽
法律职业资格 或律师资格证号	20026100000051	性别	女
发证机关	陕西省司法厅	身份证	61032319740316682x
发证日期	2010 年 02 月 12 日		