

(2025)陕秦轩32号

陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡高新技术产业开发区（陈仓片  
区）凤鸣村、天王村和杨家店村土地收储项目  
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年宝鸡高新技术产业开发区（陈仓片区）凤鸣村、天

## 王村和杨家店村土地收储项目

### 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年宝鸡高新技术产业开发区（陈仓片区）凤鸣村、天王村和杨家店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.....	6
（三）	项目合规性.....	7
（四）	项目资金筹措及收益与融资平衡.....	7
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.....	9
五、	专项债券的中介机构.....	9
（一）	《评价报告》及会计师事务所.....	9
（二）	《法律意见书》及律师事务所.....	9
六、	结论性意见.....	10

## 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年宝鸡高新技术产业开发区（陈仓片区）凤鸣村、天王村和杨家店村土地收储项目专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡高新技术产业开发区（陈仓片区）凤鸣村、天王村和杨家店村土地收储项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡高新技术产业开发区（陈仓片区）凤鸣村、天王村和杨家店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12,400.0000万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12,400.0000万元，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年宝鸡高新技术产业开发区（陈仓片区）凤鸣村、天王村和杨家店村土地收储项目专项债券	12,400.0000	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高新技术产业开发区土地储备中心。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，宝鸡高新技术产业开发区土地储备中心的基本情况如下：

实施主体名称	宝鸡高新技术产业开发区土地储备中心
统一社会信用代码	12610300752115935Y
住所	宝鸡市高新大道569号科创中心A座
机构性质	事业单位
开办资金	¥3000万元
法定代表人	李峰科
举办单位	宝鸡高新技术产业开发区管理委员会
登记管理机关	宝鸡市事业单位登记管理局
宗旨和业务范围	高新区规划范围内土地的储备、利用、登记、抵押、占补平衡指标收购等工作。

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，宝鸡高新技术产业开发区土地储备中心已被列入自然资源部颁布的名录，名录代码为TC610351。

综上，本所律师认为，项目实施主体宝鸡高新技术产业开发区土地储备中心系县级（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、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》，项目名称：2025 年宝鸡高新技术产业开发区（陈仓片区）凤鸣村、天王村和杨家店村土地收储项目。项目实施主体：宝鸡高新技术产业开发区土地储备中心。

2、项目规模：本次收储范围共涉及 3 个地块，面积为 49.261900 公顷。根据《土地储备管理办法》，属于新增土地储备项目中的办理农用地转用、征收批准手续实施征收的土地类型，涉及征收磻溪镇凤鸣村、杨家店村和天王镇天王村集体土地 49.261900 公顷。具体收储信息如下表：

序号	地块序号	位置范围	收储面积 (公顷)	地块名称	地块编号
1	地块一	位于磻溪镇凤鸣村，东至磻溪路，南至高新大道，西至磻溪河以东约 320 米，北至连霍高速以东约 260 米，北至滨河南路。	10.763100	BJ-GX2025046 储备项目	BJ-GX2025046
2	地块二	位于磻溪镇凤鸣村和杨家店村，东至磻溪河以东约 320 米，南至高新大道，西至磻溪河，北至连霍高速以东约 260 米，北至滨河南路。	13.332800	BJ-GX2025047 储备项目	BJ-GX2025047
3	地块三	位于天王镇天王村，东至一条渠以西约 650 米，南至 G310，西至伐鱼河以东约 1650 米，北至高新大道以南约 780 米。	25.166000	BJ-GX202504 储备项目	BJ-GX2025004
合计			49.261900	-	-

#### 3、收储计划：

本次涉及征收土地 49.261900 公顷，其中涉及征收磻溪镇凤鸣村集体土地 23.528620 公顷，磻溪镇杨家店村集体土地 0.567280 公顷，天王镇天王村集体土地 25.166000 公顷。根据《宝鸡市陈仓区国土空间总体规划》（2021-2035 年），收储后土地使用计划为：收储面积共计 49.261900 公顷，其中城镇住宅用地 15.528800 公顷，占比为 31.52%；工业用地 22.665700 公顷，占比为 46.01%；城镇村道路用地 3.504500



公顷，占比为 7.11%；防护绿地 1.565100 公顷，占比为 3.18%；公园绿地 5.997800 公顷，占比为 12.18%。具体如下表：

单位：公顷

地块名称	城镇住宅用地	工业用地	城镇村道路用地	防护绿地	公园绿地	总计
BJ-GX2025046 储备项目	8.492700		0.372300	0.201100	1.697000	10.763100
BJ-GX2025047 储备项目	7.036100		1.717500	0.278400	4.300800	13.332800
BJ-GX2025004 储备项目		22.665700	1.414700	1.085600		25.166000
总计	15.528800	22.665700	3.504500	1.565100	5.997800	49.261900

## （二）项目的效益性

社会效益，本项目实施有助于拉动经济增长与就业，项目的实施将有效带动相关产业的投资和发展，为区域注入新的经济活力。随着土地储备和出让的推进，土地整理、拆迁、基础设施建设等环节直接创造建筑业、工程类就业岗位；储备土地后续开发将带动房地产、服务业等上下游产业发展；同时，土地出让收益反哺公共财政，支持民生项目。促进土地资源高效利用，优化城市空间，支持政府按规划开发土地，推动产业布局、基础设施和公共服务的合理配置，避免无序扩张。通过合理的土地储备和规划，增强城市的吸引力和竞争力。有助于节约集约用地，土地储备制度还缓解了城市建设对城市郊区农地的需求。保护耕地是我国的基本国策之一，为此必须严格控制城市用地外延扩张的趋势。实施土地收购储备制度后，土地供应的计划性增强，可以限制利用率低、配置不合理的城市建设对城市郊区农用地的需求。

经济效益，增加土地收益及税收，通过土地储备，政府可以在适当时机将土地推向市场进行出让，从而获得土地出让金收益。此外，土地整理、开发过程中产生的建筑安装税、契税等；土地开发后引入的企业和居民带来持续的企业所得税、增值税、房产税等；土地出让收益覆盖债券本息后，剩余资金可滚动投入新项目，形成良性循环。拉动相关产业发展、吸引社会资产投资土地收储和开发直接带动工程建设、房地产开发、装修装饰等行业，储备土地用于科技新城片区建设，吸引高新技术企业入驻，

推动产业升级。政府通过专项债完成土地一级开发后，可引入社会资本进行二级开发（如产业园区运营），放大资金杠杆效应。优化土地资源配置效率、促进区域消费盘活闲置低效土地，避免土地资源长期“沉睡”造成的经济价值流失。连片开发、功能优化后的土地更具市场竞争力，单位面积产出效益提升；就业增加带动居民收入提升，进一步拉动区域内住房、零售、教育等消费需求。降低政府融资成本与风险，专项债券利率通常低于平台公司贷款或信托融资，减轻财政利息负担。资金严格限定于土地储备项目，避免挪用。项目收益（土地出让收入）与债券本息匹配，降低违约风险。规范透明的专项债发行有助于提升地方政府信用，降低未来融资成本。

### （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《关于宝鸡市陈仓区2011年度第十八批次农用地转用和土地征收(灾后重建)的批复》 陕政土批【2012】1541号。
- 2、陕西省人民政府审批土地件《关于宝鸡市陈仓区2011年度第六批次农用地转用和土地征收(灾后重建)的批复》 陕政土批【2012】372号。
- 3、陕西省人民政府审批土地件《关于宝鸡市2025年度第十四批次农用地转用和土地征收的批复》 陕政土批【2025】105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》，项目总投资为15,529.8985万元，其中土地收购价款15,517.4985万元，债券发行费用12.4000万元。

项目筹措情况：项目总投资为15,529.8985万元，其中：项目自有资金3,129.8985万元，约占总投资的20.15%；2025年计划发行5年期专项债券资金12,400.0000万元，约占总投资的79.85%，债券利息为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2.64，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、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。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、金融政策改革风险、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。

#### **3、经营风险**

经营风险因国民经济状况变化风险引起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。

#### **4、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。



## **(二) 主要风险控制措施**

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、项目建设周期越长，项目建成以后的经济形势就越难预测。所以，针对本项目管理应采取提高工作速度、利用法律手段等方式来保证工作的顺利进行，保证资金的充分供应，尽可能避免不必要风险因素的影响。

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、时机选择、融资选择等。尽量将不确定性降到最低限度，较好地控制投资过程中的风险。

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利率波动损失。

## **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高新技术产业开发区土地储备中心，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12,400.0000万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年宝鸡高新技术产业开发区（陈仓片区）凤鸣村、天王村和杨家店村土地收储项目专项债券之法律意见书》之签署页）



陕西秦轩律师事务所

经办律师：

唐东峰

负责人：

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		
法律职业资格 或律师资格证号	26200177070268	持证人	党东峰
发证机关	陕西省司法厅	性 别	男
发证日期	2010 年 02 月 12 日	身份证号	610321197707103112

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		
法律职业资格 或律师资格证号	20026100000051	持证人	唐丽丽
发证机关	陕西省司法厅	性 别	女
发证日期	2010 02 12 日	身份证	61032319740316682x