甘 肃 恒 亚 律 师 事 务 所

关于

2026年甘肃省政府土地储备专项债券(三期)——2026年甘肃省政府专项债券(四十八期)酒泉市敦煌市项目

法 律 意 见 书

二〇二六年十月

地址：兰州市安宁区北滨河西路859号黄河印象商务大厦25楼
电话： 0931-7701670 传真： 0931-7701670 邮编：730070

目 录

第一部分 引 言 1
一、主要法律依据 1
二、律师声明 1
第二部分 正 文 4
一、敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目 4
二、甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目 7
三、项目预期收益与融资平衡安排 10
四、中介服务机构 10
五、结论意见 11

甘肃恒亚律师事务所
关于2026年甘肃省政府土地储备专项债券(三期)——2026年甘肃省政府专项债券(四十八期)酒泉市敦煌市项目
法 律 意 见 书

致：酒泉市财政局

本所接受委托，对2026年甘肃省政府土地储备专项债券(三期)——2026年甘肃省政府专项债券(四十八期)酒泉市敦煌市项目情况之合规性核查事宜出具本法律意见书。

本所依据《土地储备管理办法》、《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》以及相关法律、法规及规范性文件的规定，遵循诚实、守信、独立、勤勉、尽责的原则，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，严格履行法定职责，出具本《法律意见书》。

第一部分 引 言

一、主要法律依据

1.《中华人民共和国预算法》

2.《自然资源部、财政部、中国人民银行、国家金融监督管理总局关于印发<土地储备管理办法>的通知》（自然资规[2025]2号）

3.《国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行业监督管理委员会关于加强土地储备与融资管理的通知》（国土资发[2012]162号）

4.《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）

5.《地方政府债券发行管理办法》（财库[2020]43号）

6.《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预[2017]62号）

7.《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》(财综[2016]4号）

8.《关于印发<土地储备资金财务管理办法>的通知》（财综[2018]8号）

9.《国家发展改革委办公厅关于印发<项目收益债券管理暂行办法>的通知》（发改办财金[2015]2010号）

10.《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）

二、律师声明

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明:

1. 本法律意见书系本所律师根据出具日以前已经发生或存在的事实和我国相关法律、法规、规章、司法解释及其它规范性文件的有关规定，并基于本所律师对有关事实的了解及对相关法律、法规、规章及司法解释的理解而出具。本所律师认定某些事件是否合法有效是以该等事件所发生时应当适用的法律、法规、规章和规范性文件为依据，并充分考虑了政府有关主管部门给与的批准和确认。

2. 本所仅就与本期债券对应项目及其资金来源情况有关的法律问题发表意见，而不对其他事项发表意见。本所不对有关会计、审计、信

用评级、评估等专业事项发表意见，本法律意见书中对有关会计报表/报告、审计报告、资产评估报告或资信评级报告中某些数据和结论的引述，并不意味着本所对这些数据和结论的真实性和准确性做出任何明示或者默示的保证，对于这些文件的内容本所并不具备核查和做出评价的适当资格。

3. 在本所律师为出具本法律意见书而进行的调查过程中，已得到贵单位如下确认和保证:

(1)已提供本次工作所需的真实、准确、完整和有效的原始书面材料、副本材料、复印材料、确认函或证明或口头的陈述和说明;

(2)一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无隐瞒、虚假或误导和重大遗漏之处;

(3)所提供的有关副本材料或复印件与正本或原件一致和相符;

(4)所提供的文件上的签字、盖章是真实的，并已履行该等签字和盖章所需的法定程序，获得合法授权;

(5)所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实相一致。

4. 为出具本法律意见书之目的，本所律师对于贵单位提供的所有相关文件、资料及说明已经进行了法律审查，并据此做出相关判断。

5. 对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依据有关政府部门、贵单位或其他有关单位和个人出具的证明文件出具法律意见。

6. 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，对本期债券对应项目所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对贵单位的行为以及本期债券对应项目的合法、合规、真实、有效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。

7. 对于意见书中涉及的财务、评级、评估等数据，本所律师均系引用，请以贵单位聘请的会计师/评估师等专业人员所作的专业核查和判断为准。

8. 本所同意贵单位部分或全部在向上级主管部门或政府监管机构相关呈报文件中自行引用或按其要求引用法律意见书的内容，但贵单位做上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律意见书出具后，因贵单位的任何修改而导致的法律上的歧义或曲解，除非贵单位已书面告知并经本所律师确认，本所律师不承担相应法律责任。

9. 本法律意见书的标题仅为方便查阅而使用，不得用于解释本法律意见书。

基于上述提示和声明，本所律师根据相关法律、法规和规章的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对贵单位提供的有关文件和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下。

第二部分 正 文

一、敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目

（一）土地储备主体资格

1. 敦煌市土地储备中心基本信息

代表敦煌市对本期债券对应项目实施土地整理和储备的机构为敦煌市土地储备中心（以下简称“敦煌土储中心”）。根据敦煌土储中心提供的事业单位法人证书，其基本信息如下：

名称	敦煌市土地储备中心
统一社会信用代码	12622103750920383M
住所	敦煌市新城区古城路西侧
法定代表人	王东
经费来源	全额拨款
开办资金	13 万元
类型	事业单位
宗旨和业务范围	统一收购土地，垄断土地市场，对土地市场进行宏观调控。
举办单位	敦煌市国土资源局

2. 敦煌土储中心的土地储备机构资格

根据《土地储备机构名录（2022 年版）》，自然资源部对土地储备机构名录进行了年度更新，敦煌土储中心已被列入土地储备机构名录，名录代码为 TC620982。

（二）土地储备项目情况

根据敦煌市土储中心提供的《甘肃省土地储备专项债券项目实施方案》，本项目为敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目，位

于敦煌市312线南侧，悦榕酒店西侧。收储面积合计333,341.71平方米。涉及两个地块，为新增土地储备项目。分别为敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-1号地块悦榕悦椿酒店项目，敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-2号地块悦榕悦椿酒店项目。敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-1号地块悦榕悦椿酒店项目位于敦煌市敦月公路西侧安敦公路南侧，东至戈壁，南至月牙泉村耕地，西至戈壁，北至戈壁，地块面积为166,675.00平方米，规划用途为住宿餐饮用地，标识码为6209822025R000168-R01，敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-2号地块悦榕悦椿酒店项目位于敦煌市312线南侧，悦榕酒店西侧，地块面积为166,666.71平方米，规划用途为住宿餐饮用地，标识码为6209822025R000174-R01。项目不属于城市更新、成片开发等工作划定的储备片区。该项目中涉及的土地均属于新增土地。

本项目资金筹措8,196.85万元，地方财政资金1,196.85万元。本次拟申请专项债券资金7,000.00万元。

项目本期拟发行专项债券7,000.00万元，债券发行期限5年。

本项目预期完成收储时间2026年，目前已完成前期准备工作，预期出让时间2026年至2031年。

敦煌西航飞天地产投资有限公司悦榕悦椿酒店项目现状用途为住宿餐饮用地，已列入敦煌市2026年新增土地储备项目计划中（2026年计划储备土地范围图），敦煌市自然资源局与敦煌西航飞天投资有限公司签订了土地回购协议。

本项目预期完成收储时间2026年，目前已完成前期准备工作，预期出让时间2026年至2031年。

债务本息偿还。敦煌市自然资源局向敦煌市财政局上缴项目出让价款后，由敦煌市财政局组织将到期应还债券本息及服务费缴入省级国库。敦煌市自然资源局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

本项目的收入主要为土地出让收入，参照敦煌市基准土地出让价格，考虑了地理位置、供地方式、土地用途、容积率等各方面因素，预计土地出让单价为562.00元/平方米（基准地价属于区域均值地价，实际地价根据土地年期、容积率等实际情况进行调整。考虑到土地容积率为0.6，

容积率修正后土地单价为337.2元/平方米），土地出让金共计11,240.00万元。

根据《项目实施方案》，新增土地储备项目涉及地块基本信息如下：

宗地名称	地块标识码	位置	面积（平方米）	规划用途	储备期限（年）	投资总额（万元）
敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-1号地块悦榕悦椿酒店项目	6209822025R000258	敦煌市千年敦煌项目西侧、314线南侧	166,675.00	住宿餐饮用地	5	8,196.85
敦煌西航飞天投资有限公司敦政土建0552-2号地块悦榕悦椿酒店项目	6209822025R000246	敦煌市314线南侧、悦榕酒店西侧	166,666.71	住宿餐饮用地	5	

（三）土地储备项目审批情况

2025年12月11日，敦煌市自然局上报《关于敦煌市2026年度土地储备计划的请示》（敦自然资字[2025]524号），将甘肃省民航机场集团凤凰小镇项目纳入《敦煌市2026年度土地储备计划》及新增土地储备项目清单。

2025年12月14日，敦煌市人民政府办公室下发《关于印发敦煌市2016年度土地储备计划的通知》（敦政办发[2025]58号），并附《2026年土地储备计划及资金需求情况统计表》，其中将本项目列入计划内新增土地储备项目。

2025年12月16日，敦煌市人民政府办公室下发《关于批准实施土地储备相关计划的批复》，原则同意实施《敦煌市2026年土地储备计划》，本项目列入计划内新增土地储备项目。

2025年4月30日，敦煌市自然资源局下发《关于敦煌市2025年度土地储备计划规划审查意见的情况说明》，经核查，2025年度计划储备土地中所列地块均符合我市国土空间总体规划及控制性详细规划管控要求。

2025 年 5 月 7 日，敦煌市自然资源局下发《关于敦煌市 2025 年度土地储备计划土地权属情况的说明》，经核查，2025 年度计划储备土地中所列本项目地块土地权属明晰，无抵质押、查封等情况。

2025 年 5 月 9 日，敦煌市人民政府办公室下发《关于收回原悦榕悦椿酒店项目国有建设用地使用权的批复》（敦政办函发[2025]199 号），经研究，原则同意关于收回原悦榕悦椿酒店项目国有建设用地使用权的请示，并依法依规做好后续协议签订、资金兑付等事宜。

敦煌市自然资源局与敦煌西航飞天地产投资有限公司已签订土地收回协议书。

二、甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目

（一）土地储备主体资格

1. 敦煌市土地储备中心基本信息

代表敦煌市对本期债券对应项目实施土地整理和储备的机构为敦煌市土地储备中心（以下简称“敦煌土储中心”）。根据敦煌土储中心提供的事业单位法人证书，其基本信息如下：

名称	敦煌市土地储备中心
统一社会信用代码	12622103750920383M
住所	敦煌市新城区古城路西侧
法定代表人	王东
经费来源	全额拨款
开办资金	13 万元
类型	事业单位
宗旨和业务范围	统一收购土地，垄断土地市场，对土地市场进行宏观调控。
举办单位：	敦煌市国土资源局

2. 敦煌土储中心的土地储备机构资格

根据《土地储备机构名录(2022 年版)》，自然资源部对土地储备机构名录进行了年度更新，敦煌土储中心已被列入土地储备机构名录，名录代码为 TC620982。

（二）土地储备项目情况

根据敦煌市土储中心提供的《甘肃省土地储备专项债券项目实施方案》，本项目涉及两块地块，均为新增土地储备项目。项目为甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目，位于敦煌市敦月公路西侧、110 千伏变电站北侧，合计收回面积为 294,788.88 平方米，其中：地块 1 面积为 222,712.69 平方米，规划用途为住宿餐饮用地，标识码为 6209822025R000227；地块 2 面积为 72,076.19 平方米，规划用途为其他商服用地，标识码为 6209822025R000232。

本项目资金筹措 10,801.35 万元，地方政府债券资金筹措 10,091.26 万元，地方财政资金 710.09 万元。本次拟申请专项债券资金 10,091.26 万元。

项目本期拟发行专项债券 10,091.26 万元，债券发行期限 5 年。

本项目预期完成收储时间 2026 年，目前已完成前期准备工作，预期出让时间 2026 年至 2031 年。

债务本息偿还。敦煌市自然资源局向敦煌市财政局上缴项目出让价款后，由敦煌市财政局组织将到期应还债券本息及服务费缴入省级国库，敦煌市自然资源局负责市场化融资本息偿还。不得挪用专项债券还本付息资金用于市场化融资本息偿还。

甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇项目项目于 2018 年经酒泉市人民政府批准土地征收及建设农用地转用为商服用地，已列入敦煌市 2026 年新增土地储备项目计划中（后附该项目位置图），敦煌市自然资源局与甘肃省民航机场集团有限公司签订了土地回购协议。

本项目的收入主要为土地出让收入，参照敦煌市当地土地基准地价，考虑了地理位置、供地方式、土地用途等各方面因素，预计土地出让单价为 562.00 元/平方米，土地出让金共计 16,567.00 万元。

根据《项目实施方案》，新增土地储备项目涉及地块基本信息如下：

宗地名称	地块标识码	项目位置	面积（平方米）	规划用途	储备期限(年)	投资总额（万元）
甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇土地储备项目	6209822025R000227	敦煌市敦月公路西侧、110千伏变电站北侧	222,712.69	住宿餐饮用地	5	10,801.35
甘肃省民航机场集团有限公司凤凰小镇土地储备项目	6209822025R000232	敦煌市敦月公路西侧、110千伏变电站北侧	72,076.19	其他商服用地	5	

（三）土地储备项目审批情况

2025年12月11日，敦煌市自然局上报《关于敦煌市2026年度土地储备计划的请示》（敦自然资字[2025]524号），将甘肃省民航机场集团凤凰小镇项目纳入《敦煌市2026年度土地储备计划》及新增土地储备项目清单。

2025年12月14日，敦煌市人民政府办公室下发《关于印发敦煌市2016年度土地储备计划的通知》（敦政办发[2025]58号），并附《2026年土地储备计划及资金需求情况统计表》，其中将本项目列入计划内新增土地储备项目。

2025年12月16日，敦煌市人民政府办公室下发《关于批准实施土地储备相关计划的批复》，原则同意实施《敦煌市2026年土地储备计划》，本项目列入计划内新增土地储备项目。

2025年4月30日，敦煌市自然资源局出具《关于敦煌市2025年度土地储备计划规划审查意见的情况说明》，经核查，2025年度计划储备土地中所列本项目地块均符合我市国土空间总体规划及控制性详细规划管控要求。

2025 年 5 月 7 日，敦煌市自然资源局出具《关于敦煌市 2025 年度土地储备计划土地权属情况的说明》，经核查，2025 年度计划储备土地中所列本项目地块土地权属明晰，无抵质押、查封等情况。

敦煌市自然资源局与甘肃省民航机场集团有限公司已签订土地收回协议书。

三、项目预期收益与融资平衡安排

根据甘肃广合会计师事务有限公司出具的《关于 2026 年甘肃省政府土地储备专项债券(三期)——2026 年甘肃省政府专项债券(四十八期)酒泉市项目财务评估报告》（以下简称“《财务评估报告》”），基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，根据我们对当前国内融资环境的研究，我们认为本次通过发行专项债券，本项目预期收益为本次发行债券提供了充足、稳定的现金流入，作为还本付息的资金来源。

综上，通过对本项目收益和融资自求平衡的分析，在专项债券存续期内，本项目预期净收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

四、中介服务机构

1. 法律服务机构

酒泉市财政局委托本所作为其法律顾问针对本期债券对应项目及其资金来源的合规性进行分析并出具法律意见书。本所系经甘肃省司法厅批准设立的合伙制律师事务所，现持有甘肃省司法厅于 2021 年 9 月 24 日核发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为 31620000665405707M。

2. 财务审计机构

酒泉市财政局委托甘肃广合会计师事务有限公司作为本期债券的审计机构。甘肃广合会计师事务有限公司现持有兰州市工商行政管理局于 2017 年 12 月 12 日核发的统一社会信用代码为 91620100767737040G 的《营业执照》、甘肃省财政厅于 2017 年 10 月 16 日核发的执业证书编号为 62010111 的《会计师事务所执业证书》。

五、结论意见

综合上述内容，根据有关法律法规和规范性文件的相关规定，最终发表意见如下：

1、本期专项债券所对应项目的土地整理储备机构均系人民政府批准设立，且已经被列入收储单位名录，具备负责拟收储土地整理储备工作的主体资格。

2、本期专项债券对应项目的拟收储土地履行了前期收储程序，依法取得了相关政府部门的批准或许可。

3、本期专项债券对应项目财务审计机构对项目收入、收益作出了具有专业测算的项目收益与融资自求平衡评价。

4、为本期专项债券对应项目提供服务的法律服务机构、财务审计机构均具备相应的从业资质。

5、因土地储备项目的特殊性，可能存在总投资核算不准确、出让情况预测不准确、房地产市场价格波动等方面的风险，这些风险将影响着项目收益，进而影响项目资金平衡情况。

本法律意见书正本五份，发行人和本所各执一份，其余三份供决策、申报本期债券之用，经承办律师签字并加盖本所公章后生效。

（以下无正文）

（此页无正文，为《甘肃恒亚律师事务所关于2026年甘肃省政府土地储备专项债券(三期)——2026年甘肃省政府专项债券(四十八期)酒泉市敦煌市项目法律意见书》之签字盖章页）

甘肃恒亚律师事务所（公章）

经办律师：杨利华　　张萌强

2026年10月20日



律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31620000665405707M

甘肃恒亚 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：2021 年 09 月 24 日

No. 70113048

中华人民共和国司法部监制

执业机构 甘肃恒亚律师事务所

执业证类别 兼职律师

执业证号 16201200621749402

法律职业资格或律师资格证号 A20056201020010

发证机关 甘肃省司法厅

发证日期 2025 年 05 月 07 日



持证人 杨利华

性别 女

身份证号 152622197907074524

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	专用章
备案日期	2025年4月至2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	2025年度
考核结果	称职
备案机关	专用章
备案日期	2026年5月至2027年5月



执业机构 甘肃恒亚律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16201201710415843

法律职业资格或律师资格证号 A20146201050494

发证机关 甘肃省司法厅

发证日期 2025 年 05 月 07 日

持证人 张萌强

性别 男

身份证号 622424199212080411



律师年度考核备案

考核年度	2024度
考核结果	称职
备案机关	专用章
备案日期	2025年4月至2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	2025年度
考核结果	称职
备案机关	专用章
备案日期	2026年5月至2027年5月