

2025 年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目
(西柳义乌商业开发项目)
之
法律意见书



地址：胜利路2121号3单元2层1号



CS 扫描全能王
3亿人都在用的扫描App

目 录

释义	3
一、本期债券发行相关主体资格情况	6
二、本期债券发行对应的项目情况	7
三、项目收益与融资平衡情况	9
四、本期债券的偿债保障措施与风险提示	10
五、本期债券的偿债风险提示	11
六、结论	12



释义

除非文义另有所指，本法律意见书内的下列词语具有如下含义：

简称		释义
中国	指	中华人民共和国，为本法律意见书之目的，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区及台湾地区
本所	指	辽宁中霖律师事务所
本所律师	指	本所为本期债券发行指派的经办律师，即在本法律意见书签署页“经办律师”一栏中签名的律师
市政府	指	海城市人民政府
市财政局	指	海城市财政局
市自然资源局	指	海城市自然资源局
本期债券	指	本所就2025年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目（西柳义乌商业开发项目）收益与融资自求平衡专项债券
本项目	指	2025年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目（西柳义乌商业开发项目）
本法律意见书	指	本所就2025年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目（西柳义乌商业开发项目）法律意见书
《实施方案》	指	2025年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目（西柳义乌商业开发项目）实施方案
《财务专项评价报告》	指	辽宁华伟会计师事务所有限责任公司出具的《2025年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目（西柳义乌商业开发项目）收益与融资自求平衡专项评价报告》
《土储专项债管理办法》	指	《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62号）
《预算管理办法》	指	《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）
《试点通知》	指	《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）
《暂行办法》	指	《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财库〔2015〕83号）
《发行管理办法》	指	《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）
《专项债管理意见》	指	《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）
《土储管理办法》	指	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）
《债务管理意见》	指	《关于加强地方性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）
元、万元、亿元	指	人民币元、人民币万元、人民币亿元



辽宁中霖律师事务所
关于 2025 年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目
（西柳义乌商业开发项目）
法律意见书

辽宁中霖律师事务所接受委托，就 2025 年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目（西柳义乌商业开发项目）收益与融资自求平衡专项债券（以下简称“本次发行”）有关法律事项出具本法律意见书。

本所律师根据《中华人民共和国预算法》、《债务管理意见》、《暂行办法》、《试点通知》、《预算管理办法》、《发行工作意见》、《专项债管理意见》、《土储专项债管理办法》及其它相关法律法规以及规范性文件之规定，根据律师行业公认的业务标准出具本法律意见书。

本所律师根据本法律意见书出具日之前存在的事实和中国现行法律法规以及规范性文件规定发表法律意见，本所律师针对某些事项之法律评述或结论，是以该等事项发生时所应适用的法律法规以及规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认，本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发项目进行了必要的调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

本所律师出具本法律意见书依赖于本次发行项目实施单位、项目业主单位以及项目其他中介方向本所律师提供的文件资料，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做出判断。相关机构已向本所律师所提供的全部文件资料（包括但不限于书面和电子沟通文件）和通过口头、通信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；所提供文件的电子文档、复印件、扫描件均与原件一致、副本均与正本一致；所提供的文件上的签名和印章均为真实有效。本所及本所律师同意将本法律意见书作为本次发行的必备文件之一，随同其他材料一并报送并同意作为本次发行的信息披露文件对外公开披露。

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》、《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。

本法律意见书仅作为申请本次发行专项债券之目的使用，不得作为任何其他目的。

鉴于此，本所律师根据相关法律法规的规定，按照中国律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具如下法律意见：

一、本期债券发行相关主体资格情况

（一）本次债券发行主体

本次发行的专项债券由辽宁省人民政府作为发行主体，具体发行信息如下：

项目名称	2025 年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目 (西柳义乌商业开发项目)
发行规模	4818 万元 (2025 年一次性发行)
募集资金用途	全部用于 2025 年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目 (西柳义乌商业开发项目) 土地回购、收储及相关支出
债券期限	5 年期
债券利率	拟发行票面利率为 3.00%
还本付息方式	在债券存续期间每年支付债券利息，债券到期一次还本。

（二）项目实施主体和业主单位

根据《实施方案》，海城市自然资源事务中心是本项目的实施主体，其基本情况如下：

机构名称	海城市自然资源事务中心
统一社会信用代码	12210381MB163817XN
机构性质	事业单位 (全额拨款)
负责人	吴俊峰
注册地址	海城市淮河路 20 号
赋码机关	海城市事业单位登记管理局
土储机构名录代码	TC210381 (已列入全国土地储备机构名录)

综上所述，本所律师认为：辽宁省人民政府作为本次专项债券的

发行主体，符合《债务管理意见》、《预算管理办法》等规定，主体资格合法有效；项目实施主体海城市自然资源事务中心为依法设立且已纳入全国土地储备机构名录的事业单位，具备实施本项目的主体资格，符合《土储管理办法》、《土储专项债管理办法》对土地储备项目实施主体的要求。

二、本期债券发行对应的项目情况

（一）申请项目概况

根据《实施方案》及《财务专项评价报告》，本项目概况如下：

1、项目投资规模：本项目总投资 5819.14 万元，其中土地收储资金 4818.00 万元，其他费用 130.00 万元，预备费用 148.44 万元，专项债利息 722.70 万元。

资金来源包括：拟申请地方政府专项债券资金 4818.00 万元，占总投资的 82.80%；地方财政安排政府性基金收入付息资金 722.70 万元，占总投资的 12.42%；自筹资金 278.44 万元，占总投资的 4.78%。

项目拟申请专项债券资金 4818.00 万元，于 2025 年一次性发行。假设债券票面利率为 3.00%，期限为五年，在债券存续期间每年支付债券利息，债券到期一次性偿还本金以及最后一期利息。

本项目收益：主要为土地出让收入。

2、项目建设内容及规模：

本项目涉及 2 宗存量闲置土地回购及收储，总收储面积 9.6360 公顷，规划用途均为商服用地，具体地块信息如下：



序号	地块名称	地块性质	位置	面积 (公顷)	回购成本 (万元)	土地权利人
1	1号地块 (HC-KFQ-2 017-S-41-b)	存量 闲置	西柳镇东柳村,北至海 新路,东至现状荒地, 南、西两侧均至现状路	4.5875	2293.75	海城义乌中国 小商品城投资 发展有限公司
2	2号地块 (HC-KFQ-2 017-S-42)	存量 闲置	西柳镇东柳村,北至海 新路,南、东、西三侧 均至现状荒地	5.0485	2524.25	海城义乌中国 小商品城投资 发展有限公司
合计				9.6360	4818.00	

3、项目合规性文件:

本项目已取得以下合规性文件,符合《土储管理办法》和《土储专项债管理办法》对项目立项、规划、权属等的要求:

《海城市人民政府关于收回收购存量闲置土地的批复》(海政地字[2025]29号);

土地出让价格评估报告(辽宁浩明土2025字第055号、第057号);

本项目已纳入收回收购存量闲置土地清单和土地储备计划,已完成立项并获得立项批复;

规划符合性说明:拟回购地块土地用途为商服用地,位于城镇开发边界范围内,符合《海城市国土空间总体规划(2021-2035年)》及三区三线成果;

权属说明:地块权属清晰,为权利人单独所有,因基础设施配套不全导致闲置,无权属争议及其他权利限制。

4、项目实施进度:本项目为存量闲置土地收储项目,2025年完成资金筹措及土地收储工作。

（二）本期债券发行对应的项目公益性情况

根据《专项债管理意见》及《土储管理办法》，本项目属于土地储备类公益性项目，核心公益性体现如下：

盘活存量闲置土地资源：通过回购两宗存量闲置土地，解决土地资源低效利用问题，优化土地利用结构，符合国家“节约集约利用土地”的政策导向。

保障区域经济与城市发展：地块规划为商服用地，出让后可支持新兴产业和有效投资，促进区域经济结构升级，完善城市功能，服务于海城市经济发展及城市更新需求。

符合专项债支持范围：本项目属于《专项债管理意见》、《土储专项债管理办法》明确支持的“土地储备及相关市政配套”领域，属于地方政府公益性项目范畴。

综上，本所律师认为，本项目具有明确的公益性，符合专项债券对“公益性项目”的要求。

三、项目收益与融资平衡情况

根据《实施方案》、《财务专项评价报告》内容，本项目在资金筹集计划、土地出让计划、成本费用控制及预期收益假设前提下，对债券期限内可用于还本付息的资金总额、债券本息及偿债覆盖率进行了分析，在项目债券期限内，可用于还本付息的资金总额为 8898.12 万元，债券本息合计 5540.70 万元，经测算，债券本息覆盖倍数为

1.61 倍。这意味着项目收益能够充分覆盖专项债券的本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡，具备良好的偿债能力。

项目收益覆盖本息倍数情况较好，且在对土地出让净收益进行下降 10% 和 5% 的抗压测试中，本息覆盖倍数分别为 1.45 倍和 1.53 倍，显示项目有一定的抗风险能力。

本所律师认为，根据相关规定及上述报告内容所述，对本项目可用于还本付息的资金总额与政府专项债本息的收益覆盖倍数的分析，未发现本项目专项债券存续期内出现无法满足还本付息要求的情况。

四、本期债券的偿债保障措施与风险提示

1、利率波动风险

在本专项债券存续期内，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。

保障措施：合理安排债券发行金额和期限，做好期限配比、还款计划和资金准备；加强项目资金绩效管理，盘活存量资金，提高资金使用效益，用资金使用效益收益对冲利率波动损失。

2、土地出让收益未达预期风险

因宏观经济形势变化、市场需求不足等原因，可能导致土地出让收入低于预测值，影响偿债资金来源。

保障措施：海城市财政局保证平衡地块的可支配收益优先用于专项债券本息偿付；项目实施单位实时监管项目变现情况，确保资金按

时回笼；建立定期评估机制，动态调整预算平衡方案，保持项目全周期收支平衡。

3、地方政府债务风险

地方政府过度举债可能导致财政运转困难，影响债务偿还。

保障措施：将专项债券项目全部纳入项目库管理，涵盖投资、融资、收益、偿债安排等信息；加强税收征管，有序安排土地出让，提高可偿债财力；严格债务资金管理，合理控制债务规模，确保风险总体可控。

综上所述，本所律师认为：根据《预算管理办法》、《土储专项债管理办法》规定以及《实施方案》和《财务专项评价报告》，内容所述，本期债券偿债保障措施符合相关要求。

五、本期债券的偿债风险提示

1、偿付风险

本期债券偿付资金主要依赖项目土地出让净收益，虽覆盖倍数较高，但 5 年期内土地出让进度与偿债时间高度绑定，若地块出现出让延迟或流拍，可能导致短期偿债资金不足，存在一定偿付压力。

2、项目收益风险

本项目收益预测基于当前市场环境及土地价格水平，若未来 5 年内宏观经济增速低于预期、房地产及商业用地市场调控政策收紧，可能导致土地出让收入低于预测值，影响收益与融资平衡。



3、宏观政策变化风险

若国家对土地储备专项债券的发行规模、资金用途、还本付息方式等政策进行调整，或地方政府性基金预算管理要求变化，可能影响本期债券的资金使用及偿债安排。

4、项目不能正常实施的风险

虽两宗地块权属清晰、规划合规，但 5 年内市场需求变化更快，仍存在因市场需求不足导致流拍、或因周边配套建设滞后影响出让价格的风险，进而影响收益实现。

六、结论

综上所述，本所律师认为：

（一） 本期债券发行主体及项目实施主体资格合法有效，符合《债务管理办法》、《预算管理办法》、《土储管理办法》等规定。

（二） 本项目属于土地储备类项目，已取得《用地储备计划批复》、权属说明、规划符合性说明等合规性文件，项目立项、规划、权属等手续完备，符合专项债券支持的项目范围。

（三） 根据《管理办法》、《财务专项评价报告》内容所述，对本项目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分析，未发现本项目专项债券存续期内出现无法满足还本付息要求的情况。

（四） 本所律师认为，根据《预算管理办法》、《试点通知》

之规定以及《实施方案》和《财务专项评价报告》内容所述，本期债券偿债保障措施符合相关要求。

（五） 为本次申报项目提供服务的编制单位、会计师事务所、律师事务所均具备主体资格。

（六） 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发行相关工作并在地方债务限额范围内发行。

本法律意见书正本一式四份，经本所承办律师签字并加盖本所公章后方生效，每份均具有同等法律效力。

（以下无正文，下转签署页）

（本页无正文，为辽宁中霖律师事务所关于 2025 年海城市土地储备专项债券闲置土地回购项目（西柳义乌商业开发项目）收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书之签字盖章页）



经办律师：王书子

日期：2025 年 11 月 9 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 312100006611030588

辽宁中霖

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:

辽宁省司法厅

发证日期:

2024 年 04 月 22 日

中华人民共和国司法部监制



辽宁省司法厅
同意变更登记(2)

执业律师

执业证号: 12102200620461354

法律职业资格: 3160

发证机关: 辽宁省司法厅

发证日期: 2020年06月17日

持证人: 周显文

性别: 男

身份证号: 512901196910140032

辽宁省司法厅

2020年06月17日

备注

执业律师变更

2022年6月6日 辽宁省司法厅

北京市司法局

2022年12月3日

辽宁省司法厅

2022年3月21日

二〇二四年一月

注意事项

一、本证为律师执业证，持证人应依法从事律师业务，不得从事其他职业。

二、持证人应遵守律师职业道德和执业纪律，不得有损害国家利益、社会公共利益的行为。

三、持证人应依法纳税，不得有偷税、漏税等违法行为。

四、持证人应依法参加律师协会，不得有违反律师协会章程的行为。

五、持证人应依法参加律师继续教育，不得有违反规定的行为。

六、持证人应依法参加律师年度考核，不得有违反规定的行为。

七、持证人应依法参加律师执业年度考核，不得有违反规定的行为。

八、持证人应依法参加律师执业年度考核，不得有违反规定的行为。

九、持证人应依法参加律师执业年度考核，不得有违反规定的行为。

十、持证人应依法参加律师执业年度考核，不得有违反规定的行为。

No. 11187607

执业机构 辽宁中霖律师事务所 执业证类别 专职律师 执业证号 12102200410402629 法律职业资格 或律师资格证号 A20022100000429 发证机关 辽宁省司法厅 发证日期 2022 年 03 月 23 日	  持证人 王书军 性别 男 身份证号 210403197612090919
---	--

律师年度考核备案	
考核年度	二〇二三年度
考核结果	称 职
备案机关	
备案日期	2024年4月-2025年3月
有效期至 2025年04月30日	

律师年度考核备案	
考核年度	二〇二四年度
考核结果	称 职
备案机关	
备案日期	2025年4月-2026年3月
有效期至 2026年4月	