

浙江虎良律师事务所

关于

海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目

土地储备专项债券项目

之

法律意见书



浙江虎良律师事务所

ZHEJIANG HULIANG LAW FIRM

地址 (Add) : 浙江省海宁市文苑南路 203 号文苑商厦五-六楼

电话 (Tel) / 传真 (Fax) : (86)0573-87239916 邮编 (Zip) : 314400

目 录

释 义	1
第一部分 声 明	2
第二部分 正 文	4
一、项目实施机构	4
（一）项目实施机构基本情况	4
（二）项目实施主体的资格	4
二、土地储备项目概况	5
（一）项目概况	5
（二）地块储备及批准情况	5
三、项目资金来源及用途	6
（一）项目资金来源	6
（二）资金用途	6
四、风险与保障	7
（一）风险因素	7
（二）偿债保障及投资者保护	7
五、中介服务机构	9
（一）会计师事务所	9
（二）律师事务所	10
六、结论意见	10

释 义

本法律意见书中，除非特别说明或文义另有所指，下列简称和术语具有以下含义：

本法律意见书	指	《浙江虎良律师事务所关于海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目土地储备专项债券项目之法律意见书》
本所	指	浙江虎良律师事务所
本期专项债券	指	海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目土地储备专项债券项目
本期专项债券发行工作	指	为海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目土地储备专项债券项目发行所从事前期准备工作
本项目	指	海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目土地储备专项债券项目
浙江中铭事务所	指	浙江中铭会计师事务所有限公司
市政府	指	海宁市人民政府
《评价报告》	指	《海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目土地储备专项债券项目收益与融资自求平衡财务评价报告》 (浙中会咨[2025]第1491号)

浙 江 虎 良 律 师 事 务 所

关于海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目

土地储备专项债券项目之

法律意见书

浙江虎良律师事务所是具有中华人民共和国合法执业资格的律师事务所。本所接受委托，担任海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目土地储备专项债券项目发行工作的专项法律顾问，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，就本期专项债券发行工作相关事宜，出具本法律意见书。

第一部分 声 明

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

一、委托人保证，其已向本所律师提供了为出具本法律意见书所必需的、真实的、完整的原始书面材料、复印材料和相关事实的口头及书面说明，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；其所提供资料上的签字和印章均真实、有效；其所提供的复印件与正本或原件完全一致。

二、本所律师承诺已依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规范性文件发表法律意见；已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次准备工作进行了尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

三、本所律师同意将本法律意见书作为本期专项债券发行工作的法律文件，随同其他材料一同报送，愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

四、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、相关企事业单位或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。

五、本所律师仅就与本期专项债券发行工作有关的法律问题发表法律意见，并不对有关财务、评估等专业事项发表意见。在本法律意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性及完整性作出任何明示或默示的保证，本所律师并不具备核查及评价这些数据、结论的适当资格和能力，对此，本所律师依赖具备资质的专业机构的意见对该等专业问题作出判断。

六、本法律意见书仅供本期专项债券发行工作之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。本所同意在本期专项债券发行申请时，对本法律意见书的内容进行部分或全部引用，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

基于上述，本所按照律师行业公认的业务标准、道德规范、诚实信用和勤勉尽责精神，对本期专项债券发行工作进行了核查，现出具法律意见如下：

第二部分 正文

一、项目实施机构

代表海宁市对本期债券对应项目实施土地储备的机构为海宁市土地收储中心。根据海宁市土地收储中心提供的事业单位法人证书和本所律师在海宁市事业单位法人登记管理办公室的查询结果，其基本信息如下：

（一）项目实施机构基本情况

单位名称：海宁市土地收储中心

单位住所：浙江省海宁市海洲街道梅园路203号

单位性质：事业单位

负责人：杨峥

开办资金：31644万元

统一社会信用代码：123304817302970967

宗旨和业务范围：参与编制土地收储计划；组织实施土地收储工作；承担收储土地、土地收储资金管理的具体工作；配合做好储备土地供应前相关工作；配合拟订土地收储相关政策。

（二）项目实施主体的资格

1. 根据海宁市机构编制委员会办公室《关于同意建立海宁市土地收储中心的批复》（海编〔2001〕8号），载明设立海宁市土地收储中心，为隶属于海宁市国土资源局的公益一类事业单位。

2. 海宁市土储中心已列入土地储备机构名录，名录代码为TC330481。

本所律师认为：（1）项目实施机构是独立的事业单位法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；（2）项目实施机构具有土地整理储备工作的经营资格及能力；（3）项目实施机构是符合国土资源规〔2017〕17号文的规定的，并已纳入自然资源部名录管理的土地储备机构，可以实施土地储备行为；（4）根据财预〔2017〕62号文、财预〔2018〕161号文的规定，海宁市土储中心作为项目实施机构可以使用本期专项债券的资金。

二、土地储备项目概况

根据项目实施机构出具的资料及本所律师的实地勘察，截至本法律意见书出具之日，项目地块土地整理和储备的情况如下：

（一）项目概况

地块名称：海宁市周王庙镇工业园区工业用地地块。

地块位置及范围：本项目东至周王庙镇桑梓路，南至上塘河，西至正子润港，北至525国道，共涉及四个地块，收储实施总面积4.2478公顷（63.72亩），1号地块储备面积2.1295公顷（31.95亩），2号地块储备面积0.6821公顷（10.23亩）、3号地块储备面积1.0121公顷（15.18亩），4号地块储备面积0.4241公顷（6.36亩）。原用途为农村宅基地和农用地，地块规划用途均为工业用地，预计可供面积4.2478公顷（63.72亩）。

储备面积：4.2478公顷

土地规划性质：本项目地块符合《海宁市中心城区国土空间总体规划（2021-2035年）》，经与“三区三线”套合，均位于城镇开发边界内，不涉及永久基本农田，不涉及生态保护红线。本项目符合控制性详细规划（批复文号为“海政函〔2024〕1号”），规划用途为工业用地。

土地现状：该项目共有4个地块，土地权属为集体，现状为农村宅基地和耕地、林地、园地等农用地。目前均已启动前期开发工作，计划2025年8月完成供地工作。

储备地块识别码：项目1-4号地块分别对应的储备地块标识码编号为3304812025R000014、3304812025R000029、3304812025R000032、3304812025R000043。

项目资金总需求：2320万元

此次债券发行金额：2100万元

预计地块未来出让收入：2893万元

储备开始时间：2025年

计划出让时间：2025年

（二）地块储备及批准情况

根据《海宁市人民政府办公室关于印发海宁市2025年度土地储备

计划的通知》，本项目地块已被批准纳入2025年度土地储备计划。

本所律师认为：本期债券对应的项目地块符合《财政部、国土资源部关于印发〈地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）〉的通知》（财预【2017】62号）中关于土地储备项目的要求，且已完成《国有土地使用权收储补偿合同》的签订，待合同履行完毕，可成为储备土地。在《国有土地使用权收储补偿合同》履行过程中，有土地储备方面的资金需求。

三、项目资金来源及用途

（一）项目资金来源

根据海宁市土地储备中心提供的资料与说明，本期债券对应项目的资金来源为财政投入和本土地储备专项债券。

（二）资金用途

根据海宁市土地储备中心提供的资料与说明，通过土地储备专项债券方式募集的资金将全部用于本期债券对应的项目地块土地储备工作，包括支付合同约定补偿费用和前期土地开发费用等。使用募集的资金时，海宁市土地收储中心将与海宁市财政局及监管银行签订《政府债券资金监管协议书》。海宁市土地收储中心将严格执行债券资金项目计划，按项目进度使用政府债券资金，资金的各项支出切实控制在批准的适用范围内。资金使用情况符合《土地储备资金财务管理办法》的通知（财综【2018】8号）、《关于印发〈地方政府土地储备资金财务管理办法（试行）〉的通知》（财预【2017】62号）的规定。

根据浙江中铭会计师事务所出具的《海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目土地储备专项债券项目收益与融资自求平衡财务评价报告》（浙中会咨[2025]第1491号），本项目可用于偿还融资本息的土地出让收益2284.00万元，对应本项目融资到期本息总计2238.60万元，项目收益对融资本息的覆盖倍数为1.02倍，项目自身产生的收益能够偿还全部融资本息。因此，土地出让收入对应的政府性基金收入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。

本所律师认为：本期债券对应项目所需资金来源渠道为发行地方政府债券募集的土地储备资金，且资金将用于本期债券对应项目的土

地储备工作，项目所涉及地块正处于土地储备过程中，属于地方政府为调控土地市场、促进土地资源合理利用，依法取得土地，进行前期开发、储存已备供应土地的行为，偿债资金来源将是土地出让收入。综上，本次土地储备债券对应项目资金的来源、资金用途及项目收益与融资自求平和情况，符合国土资规《土地储备管理办法》【2017】17号、《关于印发〈地方政府土地储备资金财务管理办法（试行）〉的通知》（财预【2017】62号）和《关于印发〈土地储备资金财务管理办法〉的通知》（财综【2018】8号等相关法律法规和规范性文件的规定。

四、风险与保障

（一）风险因素

1. 偿债风险：一是土地需求变化。土地储备项目前期未精准对接市场需求，储备的土地用途、区位不契合实际需求，会造成土地出让困难，延长资金回笼周期，给债券资金带来风险。二是土地出让价格波动。土地出让收入不及预期，受房地产市场波动、土地供应政策调整、区域竞争等因素影响，可能导致土地出让收入低于预期，影响偿债能力。三是资金管理不善。若资金使用效率低下或挪用，将影响项目进度和收益，进而影响偿债。

2. 社会风险：一是拆迁安置问题。拆迁进度滞后或安置方案不合理可能引发群众不满，影响社会稳定和项目推进。二是就业安置问题，项目开发可能导致部分居民失业，若未妥善解决，可能引发社会矛盾。三是公共服务配套不足，项目开发后人口增加，若公共服务设施未能及时跟进，可能引发居民不满。

3. 环境风险：一是施工污染，施工过程中的扬尘、噪音、废水等可能对周边环境造成污染。二是资源消耗，项目建设需要大量资源，若不合理利用，可能导致资源浪费。

4. 政策风险。一是土地政策调整。出于宏观调控、耕地保护、生态建设等目的，对土地储备、出让相关政策进行调整。例如，收紧土地供应指标、提高土地出让准入门槛，可能限制土地储备项目的推进，

或使储备土地的开发利用条件更为苛刻，降低项目收益预期。二是专项债券政策变化。债券发行、使用、监管等政策的变动，如对债券资金投向、使用范围的重新界定，偿债保障机制的强化要求等，若项目实施过程中不能及时适应，可能出现违规操作风险，影响债券评级与后续发行。

（二）偿债保障及投资者保护

1. 偿债风险管控：一是加强土地市场研究，密切关注房地产市场动态和政策变化，运用科学分析方法预测土地价格走势、土地需求变化趋势，制定合理的土地出让计划。二是探索多元化利用方式，除传统的出让模式外，可考虑土地租赁、作价入股等形式，拓宽收入来源，降低对土地出让价格的单一依赖。对于短期内难以开发但有一定商业价值的土地，进行短期租赁，获取稳定租金收入。三是强化资金监管，建立资金使用监管机制，确保资金专款专用，提高使用效率。

2. 社会风险管控：一是完善拆迁安置方案，制定公平合理的拆迁补偿方案，保障被拆迁户权益。二是加强就业培训，为失地农民提供就业培训和指导，帮助其再就业。三是在地块规划阶段预设配套完善公共服务设施，提前规划并建设公共服务设施，满足居民需求。

3. 环境风险管控：一是加强施工管理，采取有效措施控制施工污染，减少对周边环境的影响。二是推广绿色建筑，采用节能环保材料和技术，降低资源消耗。

4. 政策风险管控：一是政策跟踪与解读：设立专人或专项小组负责跟踪国家及地方土地政策、专项债券政策动态，及时收集、整理政策信息，深入解读政策变化内涵，结合项目实际情况，提前制定应对策略，确保项目实施与政策导向相符。二是项目合规性审查：定期组织内部或外部专家对土地储备专项债券项目进行合规性审查，检查项目是否严格遵循现行政策法规要求，包括土地储备流程、债券资金使用、项目运营管理等各方面，对发现的问题及时整改，防范政策风险引发的违规操作。

5. 其他保障措施：建立健全风险管理机制：成立风险管理小组，定期评估风险并制定应对措施；加强信息公开和公众参与：及时公开项目信息，听取公众意见，增强项目透明度；引入第三方评估机

构：对项目进行风险评估和跟踪评价，确保项目顺利实施。

为进一步加强投资者的保护，海宁市土地收储中心承诺，将严格遵守并监督其他相关部门或单位遵守相关法律法规，依法合规使用资金，专款专用、分账核算，并实行预决算管理，明确职责分工，按时偿还债券本金和利息；积极推动土地收储工作，编制土地收储方案，依法合规的进行土地征收、收购、收回事宜。并建立健全机构内部债务风险防控机制，加快建立债务风险化解和应急处置机制，及时分析和评估专项债务风险情况，对债务高风险项目进行风险预警。

同时海宁市财政应依法对土地储备资金使用情况、土地储备的收入情况及海宁市土地收储中心执行会计审核制度、政府采购制度等监督检查，确保土地储备资金专款专用，督促土地储备机构及时足额缴纳土地储备零星收入，努力提高土地储备资金管理效率，海宁市国土资源局应加强对本期土地储备项目的监督与管理，保障储备土地按期上市供应，确保项目收益与融资平衡。

本所律师认为：本期债券对应项目的偿债保障措施符合《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）、《关于地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预【2015】225号）、《关于印发〈地方政府土地储备资金财务管理办法（试行）〉的通知》（财预【2017】62号）等相关法律法规及规范性文件的规定，能够满足项目收益和融资自求平衡的要求，同时突出了必要的投资者保护措施。

五、中介服务机构

（一）会计师事务所

经本所律师核查，本期专项债券发行工作涉及的《评价报告》由浙江中铭会计师事务所有限公司出具。

浙江中铭会计师事务所有限公司现持有嘉兴市市场监督管理局于2021年12月15日核发的《营业执照》（统一社会信用代码为91330401684507709P），浙江省财政厅于2018年5月21日核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：33000393，批准执行文号：浙财会字（2009）4号）。

本所律师认为，浙江中铭会计师事务所有限公司系依法设立并合法存续的会计师事务所，具有为本期专项债券发行工作出具《评价报告》的资格。

（二）律师事务所

经本所律师核查，本期专项债券发行工作涉及的法律意见书由浙江虎良律师事务所出具。

本所现持有统一社会信用代码为313300000555124174的《律师事务所执业许可证》。为本期专项债券发行工作出具法律意见书的经办律师均持有合法有效的律师执业证。

本所律师认为，本所系依法设立并有效存续的律师事务所，具有为本期专项债券发行工作出具法律意见书的资质，经办律师均具备相应的从业资格。

六、结论意见

综上所述，本所律师认为：

（一）本项目实施主体海宁市土地收储中心是具有独立法人资格的事业单位法人，具备土地储备工作的主体资格和能力，可以实施土地储备行为，可使用本次专项债券发行后募集的资金。

（二）本项目地块已获准纳入2025年度土地储备计划，可以成为储备土地。

（三）本项目资金来源、资金用途及项目收益与融资自求平衡情况，符合国土资规【2017】17号文、财预【2017】62号文、财综【2018】8号文等相关法律法规和规范性文件的规定；

（四）本期债券对应项目的偿债保证符合财预【2017】62号文、财综【2018】8号文等相关法律法规和规范性文件的规定，能够满足项目收益和融资自求平衡的要求，同时提出了必要的投资者保护措施。

（五）本项目专项债券的中介机构具备相应的从业资格，均已对土地储备项目出具了专业性意见，可以作为项目实施机构综合评定土地储备项目的依据之一。

综上所述，本期债券对应项目的基本情况、资金来源及投入情况、

项目支出及融资安排情况、项目实施机构的资格情况等符合《财政部、国土资源部关于印发〈地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）〉的通知》（财预【2017】62号）、《国土资源部、财政部、中国人民银行、中国银行监督管理委员会关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（国土资规【2017】17号）及相关法律法规、规范性文件的规定，故可报请海宁市人民政府在全国银行间债券市场、证券交易所市场范围内进行公开发行。

本法律意见书自经办律师签字并加盖本所公章后生效。

本法律意见书正本壹式陆份，具有同等法律效力。

（本页以下无正文）

（本页无正文，为《浙江虎良律师事务所关于海宁市周王庙镇工业园区工业用地项目土地储备专项债券项目之法律意见书》之签字盖章页）

浙江虎良律师事务所



负责人：

邱国平

经办律师：

张琛

张琛



2025 年 5 月 日