

浙江六和（衢州）律师事务所

关 于

常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目

项目收益与融资自求平衡专项债券的

法
律
意
见
书

浙六和衢法意〔2025〕常专债第92号

地址：浙江省衢州市衢江区振兴东路78号13楼

电话：0570-8283393

邮编：324022

目 录

释义与简称	1
声 明	2
正 文	3
一、项目基本情况	3
二、预期偿债资金来源	3
三、募集资金使用	3
四、项目运营收益与融资平衡情况	5
五、项目风险及应对控制措施	5
六、中介机构及相关文件	8
七、结论意见	8
签 章 页	10

释义与简称

在本报告中，除非特别注明或文义另有所指，下列简称和术语具有以下含义：

本法律意见书	指	浙六和衢法意〔2025〕常专债第92号《浙江六和（衢州）律师事务所关于常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目项目收益与融资自求平衡专项债券的法律意见书》
本所	指	浙江六和（衢州）律师事务所
本所律师	指	毛建荣律师、毛奕恺律师
本次债券	指	常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目地方政府专项债券
本次工作	指	常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目地方政府专项债券发行中的前期准备工作
中瑞华会计师事务所	指	浙江中瑞华会计师事务所有限公司
《财务评价报告》	指	浙江中瑞华会计师事务所有限公司出具的《常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》
市政府	指	衢州市人民政府
财政局	指	衢州市常山县财政局
浙江省政府	指	浙江省人民政府
财政部	指	中华人民共和国财政部
财预〔2016〕155号文	指	《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》
财预〔2017〕89号文	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〔2018〕34号文	指	《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》
财库〔2019〕23号文	指	《关于做好地方政府债券发行工作的意见》
管理办法	指	《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）

声 明

浙江六和（衢州）律师事务所是经浙江省司法厅批准成立，具有合法执业资格的律师事务所，有资格就中国法律问题出具法律意见。

本所接受衢州市常山县财政局的委托，担任其关于本次地方政府专项债券项目的特聘专项法律顾问。就本次地方政府专项债券项目相关的工作事宜，根据《中华人民共和国预算法》、《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）、《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）、《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）等法律、法规和规范性文件，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神出具本法律意见书。

为本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

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、法规和规则指引发表法律意见；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。

本所律师同意将本法律意见书作为本次准备工作的法律文件，随同其他材料一同报送，并承担相应的法律责任；但并不对本次专项债券的发行是否成功承担法律责任。

为出具本法律意见书，本所律师根据中国现行的法律、法规和规范性文件的有关规定，对与出具本法律意见书有关的文件资料进行了核查、验证。

常山县土地储备中心保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或其他材料；并保证上述文件真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致。

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、开发区或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。

本所律师仅就与本次准备工作有关的法律问题发表法律意见，并不对有关财务、审计、信用评级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。

本法律意见书仅供衢州市常山县财政局本次地方政府专项债券发行中的前期准备工作之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

基于以上所述，本所律师出具法律意见如下。

正 文

一、项目基本情况

项目名称：常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目。

本项目位于常山县天马街道和金川街道，东至定阳北路，西至 205 国道，南至常十线，北至金川街道公共财政服务中心，收储面积 145.51 亩。

客运站地块：地块四至东至学堂路、南至天马路、西至中铁建工、北至中共常山县委党校，储备面积约 50.00 亩，规划为城镇住宅用地，预计可供面积约 50.00 亩。

展依山北公园西侧地块：地块四至东至展依山北公园、南至空地、西至常山县安康托养中心、北至赵家坪花园小区，储备面积约 25.75 亩，原为存量国有建设用地，规划为城镇住宅用地，预计可供面积约 25.75 亩。

龙门路延伸地块：地块四至东至利民二弄、南至法院街、西至展衣山公园、北至解放街，储备面积约 69.76 亩，原主要为住宅用地，少量为教育用地等，规划为城镇住宅用地、公园绿地及广场用地等，预计可供面积约 69.76 亩。

项目于 2025 年 3 月 17 日取得常山县人民政府《关于同意 2025 年度土地储备计划的批复》，项目代码：330822202505050029。

本项目概算 62500 万元，其中：项目资本金 13500 万元（资金来源为财政预算安排资金），占 21.60%；发行地方政府专项债券 49000 万元，占 78.40%。

本所律师认为：本项目为公益性政府投资项目，所属行业领域为土地储备，且项目自身能产生一定收益。同时，该项目已取得有关部门必要的审批手续，各项审批手续合法有效，前期审批情况满足相应的公开发行业条件。项目的资本金来源为财政预算安排资金，占比为 21.6%，资金来源、资金用途以及资本金比例符合《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》要求。

二、预期偿债资金来源

依据《财务评估报告》，经专项审核，中瑞华会计师事务所认为：在发行人对

项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目，按预测收入扣除运营成本，预期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。

据此，本所律师认为上述项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的政府性基金收入或专项收入能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡，符合财政部《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》财预〔2016〕155号第六条、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）第四条之规定。

三、募集资金使用

（一）项目机构的资质

本项目实施单位常山县土地储备中心的基本信息情况如下。

实施单位	常山县土地储备中心
统一社会信用代码	12330822704614852K（土地储备机构名录代码 TC330822）
单位性质	事业单位
法定代表人（负责人）	郑小飞
注册资本	500 万元
注册地址	衢州市常山县天马街道白马路 161 号
业务范围	根据土地利用总体规划，按照城市规划和市场需求，制定土地收购储备计划和前期开发计划；负责经营和管理纳入储备范围的土地、负责做好储备土地的前期开发和出让储备工作；负责筹集土地收购、前期开发和运作资金，编制土地成本会计表等工作。

本所律师认为，常山县土地储备中心系依法设立并有效存续的独立法人，有资格作为本项目的实施单位。

（二）本次债券的使用限制

依据常山县土地储备中心提供的常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目，地方政府专项债券本次计划发行 36100 万元，期限 5 年。

项目名称	常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目
------	-----------------------

项目主管部门	常山县土地储备中心
项目责任单位	常山县土地储备中心
项目内容与规模	项目名称：常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目。 本项目位于常山县天马街道和金川街道，东至定阳北路，西至205国道，南至常十线，北至金川街道公共财政服务中心，收储面积145.51亩。其中：客运站地块：地块四至东至学堂路、南至天马路、西至中铁建工、北至中共常山县委党校，储备面积约50.00亩，规划为城镇住宅用地，预计可供面积约50.00亩；展依山北公园西侧地块：地块四至东至展依山北公园、南至空地、西至常山县安康托养中心、北至赵家坪花园小区，储备面积约25.75亩，原为存量国有建设用地，规划为城镇住宅用地，预计可供面积约25.75亩；龙门路延伸地块：地块四至东至利民二弄、南至法院街、西至展衣山公园、北至解放街，储备面积约69.76亩，原主要为住宅用地，少量为教育用地等，规划为城镇住宅用地、公园绿地及广场用地等，预计可供面积约69.76亩。
开工日期	2025年4月
建设期	19个月
项目总投资	62500万元
本次债券发行金额	36100万元

据此，本所律师认为，本次债券中应享分配额度内的资金由常山县土地储备中心专项用于常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目，符合《管理办法》之规定。

四、项目运营收益与融资平衡情况

依据《财务评估报告》，本项目的收入来源主要为土地出让收入；经营成本费用主要为土地出让业务费、农业土地开发资金、国有土地收益基金、保障性安居工程资金、教育资金、农田水利建设资金、社会保障风险准备金、失土农民基本生活保障资金、腾笼换鸟专项经费、计提农业农村省统筹资金等。项目收益及成本费用

与本项目存在对应关系。

经测算，本项目在 2025 年期间总收入 32752 万元，总成本 7286 万元，总收益 25466 万元，可用于偿还债券本息的收益 25466 万元。2026 年期间总收入 58275 万元，总成本 12700 万元，总收益 45575 万元，可用于偿还债券本息的收益 45575 万元。债券存续期内总收入 91027 万元，总成本 19986 万元，总收益 71041 万元，可用于偿还债券本息的收益 71041 万元。

项目计划发行专项债券 49000 万元。2025 年（本次）发行 36100 万元，期限 5 年，预计年利率 2.6%，到期本息合计 40793 万元；2026 年本次发行 12900 万元，期限 5 年，预计年利率 2.6%，到期本息合计 14577 万元。项目融资到期本息总计 55370 万元。一年付息一次，到期一次性偿还本金，项目收益实现前，项目融资还本付息资金通过政府性基金预算收入统筹安排。项目收益对融资本息的覆盖倍数为 1.28，项目自身产生的收益能够偿还全部融资本息。

本所律师认为：本项目能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模，能够实现项目收益和融资自求平衡，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）之规定。

五、项目风险及应对控制措施

（一）项目风险提示

1、利率风险

国际经济环境、国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策等因素的影响，在本期债券存续期内，市场利率存在波动的可能性。由于本期债券期限较长，在存续期内，可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的波动可能使本期债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。

2、流动性风险

本期债券发行后可在市场交易流通。本期债券的交易活跃程度受到宏观经济环

境、市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证本期债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本期债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响本期债券流动性。

3、偿付风险

本期债券根据《管理办法》之规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。本期债券偿付资金主要来自专项收入，偿债较有保障，偿付风险较低。但专项收入的实现易受到项目实施进度、市场需求等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

4、税务风险

根据《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》规定，企业和个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。发行人无法保证在本期债券存续期内，上述税收优惠政策不会发生变化。若国家税收政策发生调整，将导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

5、项目收益风险

本项目可能存在投资核算不准确、收入情况预测不准确、收费价格波动等方面的风险，从而影响投资收益的平衡。

6、宏观政策变化风险

国家及地方现行法律法规、监管、财政、经济状况或国家宏观调控政策变化的风险。

7、项目不能正常实施的风险

申报项目在实施过程中，存在自然环境、施工条件方面发生变化的风险；来源于施工方、设计方、供应方的风险；发生工程事故等各项风险，可能影响项目实施。

(二) 应对控制措施

1、利率风险应对措施

包括但不限于建立利率风险管理机制，定期对市场利率进行监测和分析，及时

评估利率变动对债券投资收益的影响；考虑在债券发行时设置浮动利率条款，使债券利率与市场利率保持一定的联动性，减少因市场利率波动导致的投资损失；对于长期债券，可以考虑采用利率互换等金融衍生工具进行对冲，降低利率风险。

2、流动性风险应对措施

包括但不限于加强与市场的沟通和合作，提高债券在市场上的知名度和认可度，增加投资者的参与度；设立债券回购机制，为投资者提供便捷的债券交易渠道，提高债券的流动性；在债券发行时，合理设置债券规模和期限结构，以适应不同投资者的需求，提高债券的交易活跃度。

3、偿付风险应对措施

包括但不限于建立严格的财务管理制度和专项资金管理机制，确保偿债资金的专项使用和监管；加强对项目实施进度的监控和管理，确保项目按计划进行，保障专项收入的稳定实现；设立偿债保障基金或采取其他担保措施，为债券偿付提供额外的保障。

4、税务风险应对措施

包括但不限于密切关注国家税收政策的动态变化，及时了解和掌握相关政策调整情况；在债券发行前与税务部门进行沟通，确认税收优惠政策的有效性和稳定性；对于可能发生的税收政策变化，提前制定应对策略，如调整债券发行结构、优化税收筹划等。

5、项目收益风险应对措施

包括但不限于加强项目投资核算和收入预测的准确性和可靠性，确保数据的真实性和完整性；建立灵活的价格调整机制，根据市场需求和收费价格波动情况及时调整收费标准，保持项目收益的稳定；加强与项目相关方的沟通和合作，共同应对项目收益风险。

6、宏观政策变化风险应对措施

包括但不限于加强对国家及地方政策变化的关注和研究，及时评估政策变化对

项目的影响；制定灵活的项目实施方案和应对策略，以适应政策变化带来的挑战；加强与相关部门的沟通，协助解决项目实施过程中遇到的问题。

7、项目不能正常实施的风险应对措施

包括但不限于在项目实施前进行充分的环境评估和风险评估，制定详细的风险应对预案；加强与施工方、设计方、供应方的合作和沟通，确保项目按计划进行；建立项目风险监测和预警机制，及时发现和解决项目实施过程中出现的问题。

本所律师认为：项目虽存在一定的风险，但也制定了必要的、具有针对性的风险控制措施，故相关风险因素不构成本次专项债券发行的实质性法律障碍。

六、中介机构及相关文件

(一) 会计师事务所

本次准备工作中的《财务评估报告》由浙江中瑞华会计师事务所有限公司出具。浙江中瑞华会计师事务所有限公司现持有衢州市市场监督管理局核发的统一社会信用代码为 91330800768688850L 的《营业执照》、浙江省财政厅核发的证书序号为 33000256 的《会计师事务所执业证书》，系依法注册成立的会计师事务所。

本所律师认为，浙江中瑞华会计师事务所有限公司具备为本期债券出具财务评价报告的相关资格。

(二) 律师事务所

本所系浙江省司法厅批准设立的律师事务所，现持有统一社会信用代码为 31330000MD0341515E 的《律师事务所分所执业许可证》，并通过历年年检。本项目的经办律师毛建荣（执业证号 13308199310757423）、毛奕恺（执业证号 13308202410870347）均为本所执业律师，且均已经过年度年检。

本所律师认为，本所及经办律师具备为本期债券出具法律意见书的相关资格。

七、结论意见

综上所述，本所律师认为，本次专项债券所列入项目的实施单位均系依法设立并有效存续，具有独立法人资格，符合法律相关规定。所涉及的项目已取得现阶段

相关审批文件、合法合规。项目具有稳定的预期偿债资金来源，预期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，符合相关法律规定。项目符合相关法律法规、规范性文件和政策要求，不存在实质性法律障碍，符合公开发行的条件。

本法律意见书正本一式五份。

(以下无正文)

签 章 页

(本页无正文，为《浙江六和（衢州）律师事务所关于常山县北门老城片区开发土地储备专项债券项目项目收益与融资自求平衡专项债券的法律意见书》之签字盖章页)

浙江六和（衢州）律师事务所



经办律师：

毛建荣

经办律师：

毛奕恺

二〇二五年七月七日