



浙江杭星贤哲律师事务所
ZHEJIANG HANGXING XIANZHE LAWYERS OFFICE

浙江杭星贤哲律师事务所
城南片区
土地储备专项债券项目
收益与融资自求平衡



之

法律意见书

(2025)浙杭贤律意第1号

2025年10月



地址：浙江省建德市新安江街道新安东路312号万字大厦8楼

目 录

释义	1
一、 本期债券发行相关主体资格情况	5
二、 本期债券发行对应的项目情况	6
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、 中介服务机构与从业情况	15
六、 结论	16



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：

词语	释义
本所	指浙江杭星贤哲律师事务所
本所律师	指为本次发行出具法律意见书的浙江杭星贤哲律师事务所的经办律师
本次发行	指发行人申请发售的城南片区土地储备项目收益与融资自求平衡专项债券
发行人	指建德市人民政府
申报项目	指城南片区土地储备专项债券项目
《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）
《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）
《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）



《发行工作意见》	指《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库【2019】23号）
《配套融资工作通知》	指中共中央办公厅国务院办公厅印发的《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》
《实施方案》	指建德市规划和自然资源局、建德市自然资源综合服务中心、建德市财政局编制的《城南片区土地储备专项债券项目实施方案》
《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》	指浙江天平会计师事务所（特殊普通合伙）建德分所出具的《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》
元	指中华人民共和国法定货币单位



城南片区
土地储备专项债券项目
收益与融资自求平衡法律意见书

建德市人民政府：

浙江杭星贤哲律师事务所接受委托，就城南片区项目收益与融资自求平衡（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》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之规定发表法律意见，本所律师针对某些事项之法律评述或结论，是以该等事项发生之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，对于出具法律意见至关重要而又无独立资料文件支持的事实，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做出判断。相关机构已向本所律师承诺所提供的全部书面文件资料 and 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；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；所提供的书面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《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》（包括但不限于偿债能力、流动性等）、《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资质，因此本法律意见书中对《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》、《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。

本所律师同意发行人在发行文件中自行部分或全部引用法律意见书的内容，但不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。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

根据《试点通知》之规定，本次发行的专项债券由建德市人民政府作为发行主体。

（二）项目实施主体和业主单位

根据《实施方案》，建德市自然资源综合服务中心（建德市土地储备整治中心）是城南片区项目的实施主体，根据其提供的《统一社会信用代码证书》，并经本所律师通过全国组织机构统一社会信用代码数据服务中心核查，其基本情况如下：

机构名称	建德市自然资源综合服务中心（建德市土地储备政治中心）
------	----------------------------

统一社会信用代码	123301824704819534
注册地址	建德市新安江街道新安东路 20 号
负责人	唐琰斌
登记管理部门	建德市事业单位登记管理局
机构类型	事业单位
土地储备机构名录代码	TC330182

综上所述，本所律师认为：

1、建德市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》及《试点通知》之规定，即市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为发行专项债券。

2、建德市自然资源综合服务中心（建德市土地储备政治中心）是政府社会事务行政管理机构，是纳入自然资源部名录管理的土地储备机构，依法存续且符合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》，本项目概况如下：

项目总投资	107,703.00 万元
自有资金	21503.00 万元
发行规模与计划	<p>86,200 万元</p> <p>发行计划：2025 年发行 42,600.00 万元，其中：2025 年 7 月已发行 34,600.00 万元，期限为 7 年，年利率为 1.67%；本次拟发行 8,000.00 万元，期限 5 年，利率 2.10%，2026 年拟发行 4,3600.00 万元，期限为 5 年，年利率为 2.10%。</p> <p>发行债券每年付息一次，到期后本息合计为 95,662.74 万元。</p>
项目收入来源	土地出让

项目内容如下：

项目地块收储总面积 1,622.78 亩，其中：

本所律师认为，本项目资本金 86,200 万元（约占总投资的 80%），符合国务院《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）要求。资金来源和资金用途符合《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕83 号）的规定。



（二）申请项目取得的各项手续文件

经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，该项目已取得如下手续文件：

1、2024 年 1 月 22 日，建德市人民政府作出建政函[2024]5 号《建德市人民政府关于同意〈建德市新安江街道桥南单元详细规划〉〈建德市洋溪街道洋溪单元详细规划〉等 17 个单元详细规划的批复

2、2025 年 3 月 3 日，杭州市规划和自然资源局作出《关于增补杭州市经营性用地、工业用地土地储备三年滚动计划（2025-2027）的函》

3、土地储备地块标识码：

白南山化工二厂搬迁地块：3301822025R000243

白南山化工二厂搬迁周边地块：3301822025R000232

新安江街道工业园区地块：3301822025R000214

杭衢铁路建德南站周边设施配套工程：3301822025R000144

（三）本期债券发行对应的项目公益性情况

根据《实施方案》内容，本项目属于片区综合开发类项目并配套服务于杭衢铁路建设项目，符合国务院常务会议确定“专项债使用范围重点用于铁路、轨道交通、城市停车场等交通基础设施，城乡电网、天然气管网和储气设施等能源项目，农林水利、城镇污水垃圾处理等生态环保项目，职业教育和托幼、医疗、养老等民生服务，冷链物流

设施、水电气热等市政和产业园区基础设施”领域的要求。所以本项目具有公益性。

本所律师认为，申报项目属于片区综合开发领域，符合建德市未来发展规划，有助于加快建德高铁南站站城融合发展，为建德制造业、现代服务业等产业的发展提供平台支持，促进项目区域内的产业聚集和经济发展，增加税收收入，提升居民的生活质量，改善居住环境和出行条件，提供更多的就业机会，具有一定公益性，符合财政部作出的财预〔2017〕89号文件关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

项目取得了建德市人民政府的批复，并取得了杭州市规划和自然资源局的函，下一步应按国家法律规定完成土地收储相关手续。

三、项目收益与融资平衡情况

根据《实施方案》内容，本项目在满足资金筹集计划、项目实施计划、资金使用计划及预期收益的假设前提下，对项目债券期限内专项债券收支、还本付息及债券资金按规定用途使用等情况进行了分析，同时根据《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》内容，本项目基本假设下基于项目对应的政府性基金或专项收入、建设投资、营运成本费用、债券本息等现金流执行了复核等商定程序，对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，对本项目可用于还本付息的资金总额/政府专项债券本息的收益覆盖倍数以及敏感性进行了分析，认为本项目具有一定抗风险能力，未注意到本项目资金出现不能满足政府专项债券还本付息



要求的情况。

本所律师认为，根据《实施方案》和《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》内容所述，对本项目可用于还本付息的资金总额/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

（一）本期债券的偿债保障措施

根据《实施方案》、《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》、《试点通知》、《预算管理办法》，债券的偿债保障措施包括：

1、根据《实施方案》的内容以及《预算管理办法》之规定，对专项债券的收支、还本付息及专项收入纳入政府性基金预算管理、债券资金按规定用途使用、资金拨付和支出进度与项目建设进度匹配、专项债券本息偿还计划、项目收入、成本及预期收益的合理性、项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配及信息系统管理使用等方面全面管理、保障本项目债券本息。由建德市自然资源综合服务中心（建德市土地储备政治中心）将项目募集的资金专项用于土地储备，专项债券本金通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还。



执行中专项债券对应的政府性基金收入不足以偿还本金和利息的，可以从相应的公益性项目单位调入专项收入弥补。

2、根据《试点通知》之规定，省级财政部门应当按照财政部统一要求同步组织建立专项债券对应资产的统计报告制度。地方各级财政部门应当会同行业主管部门、项目单位等加强专项债券项目对应资产管理，严禁将专项债券对应的资产用于为融资平台公司等企业融资提供任何形式的担保。

3、根据《实施方案》和《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》的内容，对项目息前净现金流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。本期发行的债券纳入地方政府基金预算管理，专款专用，由建德市自然资源综合服务中心（建德市土地储备政治中心）将项目募集的资金专项用于土地储备，专项债券的收入、支出、项目收入、债券还本付息等纳入专项资金收支管理。

4、根据《实施方案》和《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》的内容，本项目地块在对外出让后，可实现土地出让收入 228236.40 万元，并计提社会保障资金、社会保障风险准备金等相关规费，两项计提相关规费后，预计项目收益 182589.12 万元。若本项目地块完成出让后，收益覆盖专项债本息的倍数为 1.91 倍，完全足以偿付专项债本息，并无偿债风险。



5、根据《实施方案》内容所载，项目实施主体将建立健全的财务管理制度，确保资金的透明度和可追溯性；建立完善的资金使用报告制度，定期向相关部门报告资金的使用情况；建立完善的偿债风险预警机制，及时发现并应对潜在的偿债风险，确保按时足额偿还债券本息。

上述内容以《实施方案》、《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》记载为准。

综上所述，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《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》内容所述，本期债券偿债保障措施符合相关要求。

（二）本期债券的偿债风险提示

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《预算管理办法》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于专项收入，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、评级变动风险

地处中国东南沿海，长江三角洲南翼，是国务院批复确定的长江经济带发展、长三角一体化发展战略的交汇区，是中国式现代化的先行者。浙江省人均地区生产总值达到中上等发达国家和地区水平，城镇居民人均可支配收入、农村居民人均可支配收入连续多年居省（区）第 1 位，是唯一一个所有设区市居民收入都超过全国平均水平的省份。在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，在社会经济发展方面也取得了瞩目的成就。长期以来，浙江省社会经济快速发展，财政收入稳定增长，地方债务风险可控。本期债券存续期内，若出现宏

观经济的剧烈波动，导致浙江省经济增速放缓、政府财政收入波动、政府债务风险扩大等问题，不排除发行人资信情况出现变化，本期债券的信用等级发生调整，从而为本期债券投资者带来一定的风险。

5、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》（财税〔2013〕5号）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增，将导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

6、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。

7、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。

8、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、经济条件方面发生变化的风险；来源于土地受让方未能按时足额缴纳土地出让金的风险，可

能影响项目实施。

五、中介服务机构与从业情况

（一）《实施方案》及编制单位情况

申报项目《实施方案》编制单位为建德市规划和自然资源局、建德市自然资源综合服务中心、建德市财政局，经本所律师通核查，建德市规划和自然资源局，统一社会信用代码：11330182MB1897833C；建德市自然资源综合服务中心（建德市土地储备政治中心），统一社会信用代码：123301824704819534；建德市财政局，统一社会信用代码：11330182002516473X。其中建德市规划和自然资源局和建德市财政局均系行政单位，建德市自然资源综合服务中心（建德市土地储备政治中心）系事业单位。

（二）《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》及会计师事务所情况

浙江天平会计师事务所（特殊普通合伙）建德分所为本次专项债券发行出具了《财务评价咨询报告》。根据浙江天平会计师事务所（特殊普通合伙）建德分所的《营业执照》（统一社会信用代码：91330182MA28U3U786）和《会计师事务所执业证书》（证书编号：330000093306），并经本所律师通过国家企业信用信息公示系统以及中国注册会计师协会网站核查，浙江天平会计师事务所（特殊普通



合伙)建德分所成立于2017年6月19日,经营范围:审查企业会计报表,出具审计报告;验证企业资本,出具验资报告;会计查账、审计,验证等审计、会计业务,会计咨询,管理咨询,税务咨询,代理记账,培训服务。(依法须经批准的项目,经相关部门批准后方可开展经营活动)。浙江天平会计师事务所(特殊普通合伙)建德分所以及《财务评价咨询报告》经办注册会计师已通过2024年度注册会计师任职资格检验合格,是符合要求的具备会计事务所资质的第三方机构。

(三)《关于城南片区项目收益与融资自求平衡法律意见书》及律师事务所情况

浙江杭星贤哲律师事务所为本项目出具本《法律意见书》,本所是经浙江省司法厅批准设立并核发《律师事务所执业许可证》(统一社会信用代码:313300006855510827),具备提供法律服务的主体资格,并且通过了浙江省司法厅2024年度检查,同时经办律师具有律师执业资格证书并且通过了浙江省司法厅2024年度律师执业资格检查。

本所律师认为,为本次申报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、结论



综上所述，本所律师认为：

（一）本申报项目发行主体为建德市人民政府，发行主体符合法律法规以及规范性文件的规定。建德市自然资源综合服务中心（建德市土地储备政治中心）是政府社会事务行政管理机构，具备独立的法人主体资格，是纳入自然资源部名录管理的土地储备机构，依法存续且符合项目实施主体的要求。

（二）本所律师认为，申报项目属于片区综合开发类项目，符合建德市市未来发展规划，有助于加快建德高铁南站站城融合发展，为建德制造业、现代服务业等产业的发展提供平台支持，促进项目区域内的产业聚集和经济发展，增加税收收入，提升居民的生活质量，改善居住环境和出行条件，提供更多的就业机会，具有一定公益性，符合财政部作出的财预〔2017〕89号文件关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

项目取得了建德市人民政府的批复，并取得了杭州市规划和自然资源局的函，下一步应按国家法律规定完成土地收储相关手续。

项目资本金 86,200 万元（约占总投资的 80%），符合国务院《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）要求。资金来源和资金用途符合《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕83 号）的规定。

（三）根据《实施方案》和《城南片区土地储备项目专项债券项



目收益与融资自求平衡财务评估报告》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，收益覆盖专项债本息倍数已达 1.91 倍，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《城南片区土地储备项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》内容所述，由建德市自然资源综合服务中心（建德市土地储备政治中心）将项目募集的资金专项用于土地储备，专款专用，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六份，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）



浙江杭星贤哲律师事务所
ZHEJIANG HANGXING XIANZHE LAWYERS OFFICE

(本页无正文,为浙江杭星贤哲律师事务所关于城南片区项目收益与融资自求平衡之法律意见书之签字盖章页)



经办律师: 

经办律师: 

2025 年 10 月 24 日