

安徽省专项债券
宣城市郎溪县 2021-47 号等三宗土地收回收购项目
法律意见书

北京诺德律师事务所
(法)字【2025】第 123 号



安徽省专项债券
宣城市郎溪县 2021-47 号等三宗土地收回收购项目
法律意见书

郎溪县自然资源和规划局(县林业局):

本所律师依据《中华人民共和国预算法》(以下简称“预算法”)、《中华人民共和国证券法》(以下简称“证券法”)、国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)、《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)、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)、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》(财库〔2018〕72号)、《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈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〉》(厅字〔2019〕33号)、《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》(财库〔2020〕36号)、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》(财库〔2020〕43号)、《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》(财预〔2021〕61号)、《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》(自然资发〔2024〕242号)、《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)、《自然资源部财政部关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》(自然资发〔2025〕45号)及现行有效的法律、法规、规范性文

件之规定，本所作为宣城市郎溪县2021-47号等三宗土地收回收购项目专项法律顾问，按照勤勉尽责精神及本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实，并基于对法律的理解和对有关事实的了解出具本法律意见书。

目录

第一部分 引言	4
一、释义	4
二、律师应声明事项	5
第二部分 正文	7
一、项目基本情况	7
二、参与主体	8
三、项目的合法性	8
四、项目资金来源	10
五、项目收益与融资平衡情况	10
1. 债券本息覆盖倍数	10
2. 本息覆盖倍数的敏感性分析	11
六、本项目报告机构及有关文件	12
1. 《财务评估报告》	12
2. 《法律意见书》	13
七、法律风险管理评估	13
八、结论意见	15

第一部分 引言

一、释义

在本意见书内，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

本期专项债券/本期债券	指宣城市郎溪县2021-47号等三宗土地收回收购项目新增政府专项债券
本意见书/《法律意见书》	指为申请本项目政府专项债券律师事务所出具的《安徽省专项债券宣城市郎溪县2021-47号等三宗土地收回收购项目法律意见书》
《实施方案》	指《安徽省专项债券宣城市郎溪县2021-47号等三宗土地收回收购项目实施方案》
《财务评估报告》	指北京政德会计师事务所（普通合伙）出具的《安徽省专项债券宣城市郎溪县2021-47号等三宗土地收回收购项目财务评估报告》
财政部	指国家财政部
北京诺德/本所	指北京诺德律师事务所
北京政德	指北京政德会计师事务所（普通合伙）
国发〔2014〕43号	指国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》
财预〔2017〕50号	指财政部 发展改革委 司法部 人民银行 银监会 证监会《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》
财预〔2016〕155号	指财政部《关于印发地方政府专项债务预算管理办法的通知》
财预〔2017〕89号	指财政部《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〕209号	指财政部《关于印发地方政府债务信息公开办法（试行）的通知》
财预〔2018〕34号	指财政部《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》
财库〔2019〕23号	指财政部《关于做好地方政府债券发行工作的意见》
国发〔2015〕51号	指国务院《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》
国发〔2019〕26号	指《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》
财库〔2020〕43号	指财政部《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》
自然资发〔2024〕242号	指《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》

国办发〔2024〕52号	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》
自然资发〔2025〕45号	指《自然资源部 财政部关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》
元	指人民币元

二、律师应声明事项

1、本所已对本所律师认为出具本法律意见书所需的文件以及信息披露文件进行了审慎审阅。

2、郎溪县自然资源和规划局(县林业局)向本所律师保证和承诺，并提供本所律师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、副本材料、复印材料和对有关事实的口头及书面说明；一切足以影响本法律意见书的事实、文件均已向本所披露，不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏；其所提供资料上的签字或印章均真实、有效；其所提供的副本材料或复印件与正本或原件完全一致。

3、对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，本所依赖于有关政府部门、其他有关单位或有关人士出具或提供的证言或证明文件的复印件出具法律意见。本所律师仅就与本期专项债券使用有关之法律问题发表意见，并不涉及有关财务会计、审计、信用评级、内部控制（包括但不限于财务会计文件记载形式、偿债能力评估、现金流动性分析）等非本所律师专业事项。本所律师在本法律意见书中对会计报表、评估报告、信用评级和其他专业报告中相关数据及结论的引用，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证。

4、本法律意见书仅供本次宣城市郎溪县 2021-47 号等三宗土地收回收购项目申报新增专项债券之目的使用。未经本所律师书面同意，

郎溪县自然资源和规划局(县林业局)及其他任何法人、非法人组织或个人不得将本法律意见书用作任何其他目的。

5、本所律师同意将本法律意见书作为郎溪县自然资源和规划局(县林业局)申请专项债券所必备的法律文件,随同其他材料一同上报,并依法对其承担相应的法律责任。

6、本所律师同意郎溪县自然资源和规划局(县林业局)部分或全部在募集说明书中自行引用或按国家财政部审查要求引用本法律意见书的内容。

第二部分 正文

一、项目基本情况

1. 项目名称：

宣城市郎溪县 2021-47 号等三宗土地收回收购项目，简称“本项目”。

2. 项目性质：

本项目属于存量闲置土地储备项目。

3. 参与主体：

主管部门为郎溪县自然资源和规划局(县林业局)，实施单位为郎溪县土地收购储备中心。

4. 项目地址：

项目地点分别位于郎溪县建平镇桑园路东侧、胥河路南侧（2021-47 号地块）、郎溪县郎步街道栖凤园东侧（2022-48 号地块）、郎溪县郎川街道郎川大道和茅岭路交口东北角（2022-70 号地块）。

5. 项目实施安排：

拟于 2025 年完成土地收储工作，计划 2027 年、2029 年、2030 年进行土地出让。

6. 项目内容和产出：

本项目涉及 3 宗存量闲置地块，分别为郎溪县 2021-47 号地块（城镇住宅用地、零售商业用地）、郎溪县 2022-48 号地块（城镇住宅用地、零售商业用地）、郎溪县 2022-70 号地块（城镇住宅用地），土地收储后规划用途不变，计划于 2027 年出让 2021-47 地块（53159 m²），2029 年出让 2022-48 地块（60940.8 m²），2030 年出让 2022-70 地块

(38879.6 m²)。

7. 项目总投资估算

根据经人民政府批复确认的土地集体决策价格，郎溪县 2021-47 号地块价格为 14900.00 万元，郎溪县 2022-48 号地块价格为 17300.00 万元，郎溪县 2022-70 号地块价格为 10900.00 万元。因此，本项目总投资为 43100.00 万元。

二、参与主体

本项目的主管部门为郎溪县自然资源和规划局(县林业局)，基本信息如下所示：

机构名称	郎溪县自然资源和规划局（县林业局）
统一社会信用代码	11341722MB1682621B
机构性质	机关
机构地址	安徽省宣城市郎溪县郎步街道涛峰路 117 号
负责人	吴晓
赋码机关	中共郎溪县委机构编制委员会办公室
颁发日期	2024 年 08 月 16 日

基于前述事实，本所律师认为郎溪县自然资源和规划局(县林业局)系在中华人民共和国依法设立、合法存续的政府机关单位，具备申请本项目政府专项债券工作的主体资格。

三、项目的合法性

截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得的项目清单资料如下：

1. 实施单位已纳入全国土地储备机构名录（郎溪县土地收购储备中心名录代码 TC341821）；
2. 本项目已纳入经政府批准的土地储备年度计划（郎溪县人民政府《关于同意郎溪县 2025 年国有建设用地使用权储备供应年度计划

的批复》（郎政复〔2025〕9号）；

3. 项目内所有地块已在全民所有土地资产管理信息系统中生成储备地块标识码（土地标识码：2021-47号地块 3418212025R001442、2022-48号地块 3418212025R001410、2022-70号地块 3418212025R001505）；

4. 已编制“一案两书”且具备可行性、合规性、合法性；

5. 已取得项目规划条件符合国土空间总体规划和详细规划的说明；

6. 已取得土地权属（包括抵质押、查封等情况）的说明及措施；

7. 已纳入处置存量闲置土地清单（郎溪县处置闲置存量土地项目清单）；

8. 经备案的土地估价机构出具地价评估报告（2021-47号地块土地估价报告、2022-48号地块土地估价报告、2022-70号地块土地估价报告）；

9. 企业土地成本材料（2021-47号地块土地出让合同及票据、2022-48号地块土地出让合同及票据、2022-70号地块土地出让合同及票据）；

10. 基础价格下调幅度的集体决策文件（郎溪县人民政府专题会议纪要第2号《研究土地储备项目申报地方政府专项债券相关事宜》）；

11. 企业收购意愿文件（《郎溪开创控股集团有限公司关于土储专项债券项目申报的函》（开创控股〔2025〕17号）、《郎溪国有资本建设投资发展控股集团有限公司关于土储专项债券项目申报的函》（郎国控函〔2025〕4号）；

12. 收储价格公示（2025年第一批次土地储备专项债拟回收收购

土地价格公示)；

13. 收储价格经县人民政府批准确认的文件(《郎溪县人民政府关于同意郎溪县三宗地回收收购土地公示价格的批复》(郎政复(2025)22号)；经县政府领导签批的2025年第一批次土地储备专项债拟回收收购土地价格公示文件)。

本所律师认为：本次专项债券募集资金拟投资的项目已取得有关部门的审批手续，后续应依法办理其他必要的审批手续，项目符合产业政策及地区发展规划。

四、项目资金来源

根据本项目《实施方案》及《财务评估报告》，本项目总投资为43100.00万元，其中财政资金2700.00万元，拟申请专项债券资金40400.00万元。本项目财政资金占总投资的比例为6.26%，专项债券资金占总投资的比例为93.74%。

本所律师认为：本项目属于存量闲置土地储备项目，项目资金来源为财政资金、专项债券资金，符合相关政策要求。本项目不属于固定资产投资项，不受固定资产投资项资本金比例的约束。

五、项目收益与融资平衡情况

1. 债券本息覆盖倍数

根据本项目《实施方案》及《财务评估报告》，本项目总投资43100.00万元，申请使用专项债券40400.00万元，剩余2700.00万元来源于财政资金。本项目债券存续期内预计项目净收益为55674.70万元，需偿还债券本金40400.00万元，债券利息及发行费5094.44

万元；债券存续期内项目净收益对债券本息覆盖倍数为 1.22 倍。可以实现项目收益与融资自求平衡。项目收益与资金平衡表如下：

单位：万元/倍

项目	年份	2025	2026	2027	2028
收入	土地出让收入		-	19,536.62	-
扣除项	专项资金计提		-	1,886.93	-
收益	可用于资金平衡的项目相关收益 (A)		-	17,649.69	-
专项债支付本息情况	应付利息及发行费	44.44	1,010.00	1,010.00	1,010.00
	应付本金				
	应付本息合计 (B)	44.44	1,010.00	1,010.00	1,010.00
本息覆盖倍数 (A/B)		1.22			

续上表：

项目	年份	2029 年	2030 年	合计
收入	土地出让收入	25,641.79	17,504.34	62,682.75
扣除项	专项资金计提	3,081.00	2,040.12	7,008.05
收益	可用于资金平衡的项目相关收益 (A)	22,560.79	15,464.22	55,674.70
专项债支付本息情况	应付利息及发行费	1,010.00	1,010.00	5,094.44
	应付本金		40,400.00	40,400.00
	应付本息合计 (B)	1,010.00	41,410.00	45,494.44
本息覆盖倍数 (A/B)		1.22		

2. 本息覆盖倍数的压力测试

本项目《实施方案》及《财务评估报告》，对债券存续期内运营净收益波动进行压力测试，详见下表：

单位：万元/倍

压力测试	压力测试变化比率				
收入成本增长率变动率	-10%	-5%	0%	5%	10%
偿债资金合计 (A)	50,409.35	53,042.01	55,674.70	58,307.37	60,940.05
经营净收益	50,409.35	53,042.01	55,674.70	58,307.37	60,940.05
债券本息额 (B)	45,494.44	45,494.44	45,494.44	45,494.44	45,494.44
债券本金	40,400.00	40,400.00	40,400.00	40,400.00	40,400.00

债券利息	5,094.44	5,094.44	5,094.44	5,094.44	5,094.44
债券本息覆盖率 (A/B)	1.11	1.17	1.22	1.28	1.34

基于上述数据信息，并根据北京政德会计师事务所出具的《财务评估报告》，本所律师认为：本项目专项债券的偿债资金安排能满足项目收益与融资自求平衡的要求，符合专项债券相关政策法规的有关规定。

六、本项目报告机构及有关文件

1. 《财务评估报告》

(1) 报告内容

经本所律师核查，为本项目申请发行政府专项债券所编制的《安徽省专项债券宣城市郎溪县 2021-47 号等三宗土地收回收购项目财务评估报告》对以下内容进行了分析报告：项目的基本情况；债券应付本息情况；评估依据和假设；评估过程；评估分析；评估结论；相关风险提示。

(2) 报告机构

北京政德会计师事务所（普通合伙）现持有北京市石景山区市场监督管理局于 2022 年 06 月 13 日核发的统一社会信用代码为 91110107MA01J6FL5E 的《营业执照》，营业执照经营范围包含：“代理记账；从事会计师事务所业务。（企业依法自主选择经营项目，开展经营活动；代理记账；从事会计师事务所业务以及依法须经批准的项目，经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动；不得从事本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。）”。持有北京市财政局于 2019 年 11 月 12 日核发的执业证书编号为 11010329 的《会计师事务所执业证书》，批准执业文号：京财会许可[2019]0057 号。该公司指派的注册会计

师持有《中华人民共和国注册会计师执业资格证》。

本所律师认为：北京政德会计师事务所（普通合伙）为在中国境内依法设立的会计师事务所，具备为本期专项债券发行提供财务评估报告的主体资格；该公司指派的两名注册会计师均持有经注册会计师协会颁发的已经年检的《中华人民共和国注册会计师执业资格证》，具有相应的执业资格。

2. 《法律意见书》

本法律意见书由北京诺德律师事务所依法出具。

北京诺德律师事务所系经北京市司法局批准设立的律师事务所，现持有北京市司法局于 2020 年 07 月 02 日核发的统一社会信用代码 31110000MD019798XX《律师事务所执业许可证》。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过了北京市司法局考核备案。

本所律师认为，北京诺德律师事务所系经批准依法成立的律师事务所，具备为本期专项债券出具法律意见书的资质，执业律师具有从事法律服务业务的资格，具备担任本法律意见书签字律师的资格。

七、法律风险管理评估

宣城市郎溪县 2021-47 号等三宗土地收回收购项目的投资主要依靠财政资金、专项债券资金，偿债资金的归还主要依靠项目自身预期收入现金净流量来解决，因此可能存在一定的风险。

在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失。达到整体项目风险最小化的目标。

1. 资金落实风险及控制措施

风险识别：资金落实风险主要是因专项债下达、拨款等环节的各种客、主观原因，资金不能及时到位，导致项目拖延；或是利率变化导致融资成本升高而形成的。

风险控制措施：准确把握国家宏观经济政策、国家及地方产业发展政策，充分利用有利条件，在其变化时及时调整策略。制定应急处置预案，项目单位、主管部门和财政部门已针对各种特殊状况研究制定应急处置预案，确保在项目资金来源不能及时到位等情形下能妥善处置资金矛盾。加强对项目的资金管理，落实建设资金，保证项目顺利进行。

2. 影响项目收益实现的风险及控制措施

（1）项目收入风险

风险可能：由于对土地出让收入的判断不准确、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。将影响项目整体收益，导致项目资金投入和现金流入不能平衡，对债券还本付息产生影响。

控制措施：一是严格收益平衡测算。以可靠数据为基础，严格规范收益平衡测算的方法，最大限度提升预测精准度，确保债券建成后能基本按照预算实现收益。二是提高熟地的供地效率和质量。三是落实缺口补救措施。如因特殊原因导致后续偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务，坚决避免专项债券兑付风险。

（2）市场风险

风险识别：在专项债券存续期内，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一定影响，进而影响项目投资

收益的平衡。

风险控制措施：要求项目主管单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

3. 影响融资平衡结果的风险及控制措施

（1）投资测算不准确风险

风险识别：投资测算不准确风险是指在项目收益测算时，基于本项目土地出让收入实现的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，测算可能含有不可避免的人为误差。因此，投资测算不准确会影响到项目整体的收入、成本，对债券还本付息造成影响。

风险控制措施：对测算中的基本假设进行合理性评估，应当符合郎溪县经济社会发展的现实情况，并进行敏感性分析；对投资测算的部分由专业的会计师事务所进行复核，尽可能的减小人为误差到可控范围。

（2）利率波动风险

风险识别：利率波动风险是指因利率变动，导致付息资产（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。由于在本项目中，融资收益平衡专项债券属于固定利率债券。若未来市场利率下降，政府的融资成本相较于当时的市场利率水平则偏高，对其产生不利影响。

风险控制措施：可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险。

八、结论意见

根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债

务管理的意见》、《地方政府专项债务预算管理办法》等相关法律法规、部门规章的规定，结合本所律师核查的事实，现发表如下法律意见：

1. 主管部门郎溪县自然资源和规划局(县林业局)、实施单位郎溪县土地收购储备中心已纳入全国土地储备机构名录(名录代码 TC341821)，作为专项债券的申报主体适格。

2. 本项目为土地储备项目，土地权属清晰，按照《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》(自然资发〔2024〕242号)、《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)、《自然资源部 财政部关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》(自然资发〔2025〕45号)等文件，符合政府专项债券的支持领域。

3. 申报单位提供的相关材料具有法律效力，各项前期准备工作、申报流程符合相关法律法规规定及要求。

4. 根据《财务评估报告》，本项目运营净收益能够满足项目收益和融资自求平衡的要求，符合财政部《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)文的相关规定。

5. 为本次申请专项债券提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资格或执业资格。

6. 本次申请专项债券的《实施方案》中已经揭示了本专项债券可能面临的主要偿债风险。

7. 根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》、《地方政府专项债务预算管理办法》履行相关审批、报备程序。

本法律意见书经本所经办律师签字并加盖本所公章后即具有法律效力。

(此页无正文, 仅为北京诺德律师事务所出具本意见书之签章页)

北京诺德律师事务所

承办律师:  刘红梅

承办律师: 刘红梅

2025 年 4 月 11 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31110000MD019798XX

北京诺德

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。



北京市司法局

发证机关:

2020 年 07 月 02 日

发证日期:

中华人民共和国司法部监制

No. 70123726

律 师 事 务 所
执 业 许 可 证

(副本)

31110000MD019798XX

统一社会信用代码：
北京诺德

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：
发证日期：



律师事务所年度检查考核记录

考核年度	二〇二二-二〇二三年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2023年6月-2024年5月

考核年度	二〇二三-二〇二四年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2024年6月-2025年5月

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

律师事务所处罚记录

处罚事由	处罚种类	处罚机关	处罚日期

律师年度考核备案

考核年度	二〇二二至二〇二三年度
考核结果	称 职
备案机关	北京市石景山区司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2023年6月-2024年5月

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	北京市石景山区司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月-2025年5月

执业机构 北京诺德律师事务所

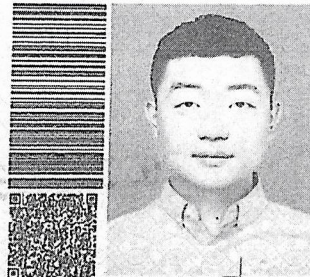
执业证类别 专职律师

执业证号 11101202410746124

法律职业资格或律师资格证号 A20181301055051

发证机关 北京市司法局

发证日期 2024年02月29日



持证入

性 别

身份证号 232301199209091811

执业机构北京诺德律师事务所

执业证类别专职律师

执业证号11101201411441808

法律职业资格A20126101031535
或律师资格证号

发证机关北京市司法局
行政审批服务专用章

发证日期2024年03月25日



持证人刘红梅

性别女

身份证号612729198105093622

律师年度考核备案

考核年度	二〇二二至二〇二三年度
考核结果	称职
备案机关	北京市石景山区司法局 专用章
备案日期	2023年6月-2024年5月

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	北京市石景山区司法局 专用章 1101070170114
备案日期	2024年6月-2025年5月