
阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地
储备项目

之

法律意见书



上海锦天城（合肥）律师事务所

二〇二五年四月



释 义

在本法律意见书中，除文义另有所指，下列简称具有如下含义：

简称		全称
本（该）项目	指	阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地储备项目
本次专项债	指	土地储备项目专项债券
项目实施单位	指	阜阳市国土资源储备发展中心
《实施方案》	指	《阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地储备项目实施方案》
本所、本所律师	指	上海锦天城（合肥）律师事务所及本次经办律师
皖政地[2017]749 号文	指	《关于阜阳市 2017 年度第 03 批次城市建设用地的批复》
皖政地挂阜[2024]2 号文	指	《关于阜阳市 2023 年第 38 批次城市建设用地的批复》
财预 [2016]155 号文	指	《关于印发<地方政府专项债券预算管理办法>的通知》
阜土储规设函[2025]004 号文	指	《规划预指标函》
财预[2017]89 号文	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》
元、万元	指	人民币元、人民币万元

阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地储备项目专项债券

法律意见书

根据委托，本所指派朱广志律师、刘紫良律师为阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地储备项目申请非标专项债券（以下简称“本次申请专项债券”）事宜出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对本次申请专项债券的文件资料进行了核查。

本所律师对本法律意见书的出具特作如下声明：

（一）本所律师依据皖政地[2017]749 号文、皖政地挂阜[2024]2 号文、财预[2016]155 号文、阜土储规设函[2025]004 号文、财预[2017]89 号文等有关法律法规及有关政策文件，根据本法律意见书出具日之前存在的事实，并根据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽职精神出具本法律意见书。

（二）本所律师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，并充分考虑政府有关主管部门出具的有关批复、确认。

（三）本所律师出具本法律意见书依赖于有关政府部门、项目单位及中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门或者其他有关单位出具的证明文件作判断。

（四）本所及经办律师与实施机构之间不存在除本次申请专项债券委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次申请专项债券出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

（五）本所律师仅就本次申报专项债券所涉及的法律问题进行核查，不对本次有关《实施方案》等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及实施方案等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，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。

（六）本法律意见书仅供项目实施机构为本次申请专项债券之目的专项使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

正文

一、主体资格

(一) 专项债券发行主体资格

根据《关于印发〈地方政府专项债券预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）第四条规定，“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府(以下简称市县级政府)确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府”。

根据上述法律规定，本项目专项债券发行主体为安徽省人民政府，符合财预〔2016〕155号文的规定。

(二) 项目实施单位主体资格

根据《实施方案》，项目实施单位：阜阳市国土资源储备发展中心

机构名称	阜阳市国土资源储备发展中心
统一社会信用代码	123412007389464923
机构地址	阜阳市清河东路 322 号
法定代表人	姚景华

2020 年 5 月 13 日，自然资源部办公厅在自然资源部门户网站发布了《自然资源部办公厅关于印发(土地储备机构名录(2020 年版))的通知》(自然资办函(2020)827 号)。根据该通知，阜阳市国土资源储备发展中心已被列入自然资源部颁布的名录，名录代码为 TC341200。

本所律师认为，阜阳市国土资源储备发展中心系依法设立、合法存续的法人，具备负责专项债券实施单位的主体资格，具备完全民事行为能力和权利能力。

二、项目情况

（一）项目概况

根据《实施方案》，项目名称为阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地储备项目，实施单位为阜阳市国土资源储备发展中心。

1、建设地点：项目位于阜阳市城南新区卜子东路南侧、三清路北侧、霞光大道东侧。

2、项目情况：收储完成后用地为商业用地 95.97 亩。实施期限：项目 2025 年 5 月开始收储，预计于 2025 年 9 月前完成收储，2030 年完成出让。

3、项目总投资及资金筹措：项目总投资概算为 8722.83 万元，费用包含征迁安置费用和报批费用共 8595.33 万元，建设期利息 127.50 万元。筹措方案采取政府财政资金和发行地方政府专项债券方式筹措：政府财政金为 222.83 万元，剩余 8500.00 万元（占项目总投资的 97.45%）拟通过发行专项债券的方式筹措。本项目专项债券拟作 1 年发行，拟于 2025 年发行 8500.00 万元，债券发行期限为 5 年，按年付息，到期一次还本。

5、项目重大经济社会效益分析

5.1 经济效益分析

项目总投资 8722.83 万元，项目计算期内总收入为 18037.56 万元。从地方经济发展角度来看，通过本轮项目的投资，减少闲置土地，增强对土地供给的调控能力，减轻房地产企业流动性和债务压力，从而激活地方经济，从而改善地方财政，提升人民生活幸福感。

5.2 社会效益分析

5.2.1 国家层次

本轮土地储备专项债的重启，可以起到以下几点效果：

第一，土储专项债可以缓解地方政府资金压力，维护基金预算跨期平衡，配合地方政府做好规划衔接；第二，降低城投资金占用和债务负担，解决地方国企和城投被动拿地但又无法开发的困境；第三，可以侧面解决新增地方债缺项目和资金闲置问题，改善地方债务资金使用效率；第四，助力稳定房地产市场。

5.2.2 省级层次

本轮土地储备专项债的重启，将有效缓解地方财政，盘活地方企业，从而能更好地落实安徽省具体部署，通过优化生产、生活、生态空间格局，实现地区的可持续发展。

5.2.3 地方层次

（1）完善市政基础设施，增加城市宜居感

本轮项目建成后，对提高阜阳市市政基础设施建设，改善群众生活环境，提高群众生活质量和健康水平，促进精神文明建设和社会稳定，都将起到重要作用，从而增强居民对城市的归属感，进而增加城市宜居感。

（2）投资环境改善，带动相关行业发展

本轮项目建成后，在优化土地资源配资、推动产业结构调整等方面将发挥重要作用，从而让城市形象得以提升，改善投资环境，促进当地经济发展。

（二）项目手续

根据《实施方案》，本项目已经取得的手续如下：

2017年8月17日，安徽省人民政府发布《关于阜阳市2017年度第03批次城市建设用地的批复》（皖政地〔2017〕749号）。2024年2月8日，本项目经安徽省人民政府《关于阜阳市2023年第38批次城市建设用地的批复》（皖政地阜〔2024〕2号）批准征收。

本项目已于全民所有土地资产管理信息系统中生成地块标识码（34122025R2507、34122025R2513）；同时已纳入阜阳市2025年土地储备年度计划，储备编号为2025CNC01。

阜阳市自然资源和规划局于2025年3月21日出具规划预指标函（阜土储规设函〔2025〕004号），明确规划总用地面积：63959 m²，用地性质为商业用地，规划指标为容积率不大于1.8，建筑密度不大于50%，绿地率不小于5%。

三、投资项目融资与收益情况

（一）项目资金筹措情况

根据《实施方案》，本项目总投资额为 8722.83 万元，项目资本金为 222.83 万元，剩余 8500.00 万元（占项目总投资的 97.45%）拟通过发行专项债券的方式筹措。

（二）项目收益和融资自求平衡

根据《实施方案》，阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地储备项目计划发行专项债券 8500.00 万元，拟作 1 年发行，2025 年计划发行 8500.00 万元，债券发行期限均为 5 年，按年付息，到期一次还本。按照 5 年期地方政府债券 3.00% 的票面利率测算，本项目还本付息金额共计 1275.00 万元。根据测算，本项目在债券存续期内运营可用于还本付息的累计净收益为 15716.10 万元，拟发行专项债券融资应还本付息总额为 1275.00 万元，本息保障倍数为 1.61，项目收益具有较强的合理性和可行性，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力，项目收益对债券还本付息保障性均较高。

根据项目邻近范围近年出让地块地价情况，阜国土（拍）告字[2024]8 号成交公告、阜国土（拍）告字[2024]10 号成交公告、阜国土（拍）告字[2025]2 号成交公告中邻近土地成交价格，成交地价均为 155 万元/亩，本地块 2025 年预测市场地价按照近年邻近地区地价取值为 155 万元/亩。此次预测按阜阳市最近三年全市生产总值(GDP)平均增速进行测算，经查询阜阳市颍州区政府公开信息，阜阳市颍州区 2021 年-2023 年全区生产总值(GDP)增速分别为 9.30%、0.60%、1.90%，拟定市场地价增速为 GDP 平均增速 3.93%。

项目收入来源于土地出让收入，通过阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地储备项目出让收入实现，假设地块在债券发行周期最后一年全部出让。根据土地价格预测数据，阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地储备项目对应的土地出让收入为 18037.56 万元。

经测算，本项目债务本息覆盖倍数为 1.61，总体收益可完全覆盖对应融资本息，不能偿还的风险较低。同时，在债券存续期内，本项目现金流量情况良好，

建设期应付债券利息及债券发行费用由财政资金代付，待实现运营收益后补回。在对本项目运营期预期收入和成本费用预测的基础上，对债券存续期的现金流量进行了模拟测算。根据测算结果，本项目债券存续期内还本付息资金充足。

综上所述，预计与债券相关的项目收益能够合理保障偿还债券本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。根据《实施方案》，经审核我们认为，在项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的阜阳市城南新区 2025CNC01 地块土地储备项目，预期收益对应的收入能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

综上，本所律师认为，依据《实施方案》的测算，本项目的预期收益对应的专项能够合理保障偿还融资本金及利息，满足项目收益和融资自求平衡的要求，符合财预[2017]89 号文的相关规定。

四、中介机构及相关文件

（一）律师事务所

本次申请专项债券的《法律意见书》由上海锦天城（合肥）律师事务所出具。本所现持有安徽省司法厅核发的证号为 23401201511055509 的《律师事务所执业许可证》，系依法注册成立的律师事务所。

本所律师认为，上述中介机构均系依法注册成立的中介服务机构，具备相应的从业资质。

五、本次专项债风险及应对措施

根据《实施方案》，项目风险及控制措施如下：

序号	风险细分	风险应对措施
1	项目运营风险	在内部的机构设置方面，应该在项目初期就进行有效合理配置，避免机构设置不科学而造成的功能重复或者部分功能缺失的现象发生,建立健全内部管理机制。建立科学的决策机制：明确决策流程 and 责任人，确保决策过程透明、公正。同时，要建立风险评估机制，

		<p>对决策可能带来的风险进行预测和评估。强化决策程序管理：制定合理的决策程序，确保决策过程符合公司战略和目标。同时，要加强对决策程序执行情况的监督和检查，确保程序得到有效执行。引入专业顾问：在重大决策过程中，可以引入专业的顾问团队，为决策提供专业建议和意见，提高决策的科学性和准确性。建立风险应对机制：针对可能出现的风险，制定相应的应对措施和预案。同时要加强对风险的监控和预警，及时发现并处理风险。建立风险管理文化：将风险管理纳入单位文化中，形成全员参与的风险管理氛围。加大培训经费投入，注重重要岗位的人员素质以及专业知识培养。财务部门根据上级财政部门批复的预算和单位内部业务部门提出的支出需要，将预算指标按照部门进行分解分配，将支出控制在合理范围，避免因浪费而出现的超预算行为的发生。</p>
2	项目融资平衡风险	<p>项目实施方进一步完善项目管理机制，严格投资控制，杜绝“三超”现象；严格执行项目预算管理审批制度、项目资金收付管理制度，并对资金的使用及归集情况进行实时监控，以确保项目实际投资控制在预算范围内。做好大量基础性的资料积累与数据分析工作，尽量提高利率定价能力，提高利率预测的准确性。可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险；若市场利率降低，可通过债券置换对冲利率风险。不可一味用行政措施来规避操作风险，关键在于有效提高法制化程度和水平。资金要分期分批投入，充分考虑项目的特点，分期分批投入，保证项目的实施和如期完成。对每个分项目进行周密地安排，保证按期完工，充分落实项目所需资金。</p> <p>要健全完善财务管理制度，科学合理的财务管理制度是搞好经济管理工作的前提，也是有效防止财务风险的约束，因此建立较完善的内部会计控制制度，就显得十分重要。主要包括财务组织管理制度、会计基础工作制度、资金管理制度、财务审批制度、资产管理制度、工程项目控制制度、财务分析制度等。培养高素质的财务管理人员，全面提升财务人员综合素质，应该抓好财会人员的后续教育，不断提高财会人员的财务分析能力。及时发现财务风险征兆，及时提供决策信息，防范财务风险的发生。</p>

六、结论意见

综上，根据《实施方案》确定的建设项目、建设内容及资金筹集方案等，本所律师认为：

（一）本次专项债券项目的各项前期准备工作不存在违反法律法规的情形，且项目单位所提供的相关材料均符合相关法律法规的规定，具有法律效力。

（二）本次专项债券发行主体适格。根据《实施方案》，本项目的实施单位为阜阳市国土资源储备发展中心，已被列入自然资源部颁布的全国土地储备机构名录，名录代码为TC341200；阜阳市国土资源储备发展中心系依法设立、合法存续的法人，具备负责专项债券实施单位的主体资格，具备完全民事行为能力 and 权利能力。

（三）本项目用地产权清晰，不存在产权争议。

（四）本项目已取得本次专项债券申报所需的有权部门的审批或备案，项目申报流程符合相关法律法规的规定，不存在违反法律法规的情形。

（五）债券发行募集资金将用于上述项目，项目符合国家相关产业政策，现有手续符合法律法规的要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，推进项目建设工作。

（六）本项目专项债券由省政府作为发行人发行，募集资金将通过专项用于披露的上述项目，符合相关文件要求。

（七）本项目专项债券具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，以土地出让收入作为还本付息的资金来源，未注意到本期专项债券在存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况。

（八）为本项目专项债券发行提供服务的法律服务机构具备相应的从业资质。

签 署 页

(本页无正文，为专项债券法律意见书签署页)

本法律意见书正本陆份、无副本。

上海锦天城（合肥）律师事务所



朱广志律师



刘紫良律师



2025 年 4 月 11 日

附件

上海锦天城（合肥）律师事务所执业许可证（正本）及承办律师执业证



律师事务所分所登记事项

名称	上海锦天城（合肥）律师事务所
住所	安徽省合肥市蜀山区潜山路111号华润大厦B座1901-1905室、24层
负责人	朱明
派驻律师	朱明, 蔡晓菊, 刘紫良
设立资产	50万元
主管机关	蜀山区司法局
批准文号	皖司许决字（2015）第235号
批准日期	2015年09月30日

律师事务所分所变更登记（一）

事项	变 更	日 期
名 称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住 所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案（七）

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所2023年度检查考核记录

考核年度	2023年度
考核结果	合格
考核机关	上海市锦天城律师事务所
考核日期	2023年6月-2023年5月

考核年度	2023年度
考核结果	合格
考核机关	上海市锦天城律师事务所
考核日期	2023年6月-2023年5月

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	



执业机构 上海锦天城（合肥）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201410301018

法律职业资格 A20123402030465
或律师资格证号

发证机关

发证日期



律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局 备案专用章 律师执业年度考核
备案日期	2024年6月-2025年5月



持证人 朱广志

性别 男

身份证号 342401199007206116

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	



执业机构 上海锦天城（合肥）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201410647735

法律职业资格
或律师资格证号 A20103401110288

发证机关

发证日期



律师年度考核备案

考核年度	2022年度
考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局 备案专用章
备案日期	2023年6月-2024年5月



持证人 刘紫良

性别 男

身份证号 342622198808155679

律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局 备案专用章
备案日期	2024年6月-2025年5月

