

安徽皋陶律师事务所关于

无为市 2026 年收购 2021-8 号、2024-4
号、2024-5 号存量闲置土地项目

之法律意见书



安徽皋陶律师事务所

二〇二六年三月四日

目 录

释义.....	1
一、主体资格	5
二、项目概况	6
三、项目合法合规审查	9
四、项目资金情况	10
五、中介机构业务资质	11
六、结论意见	12

释义

在本《法律意见书》中，除非文义另有所指，下列左栏中的术语或简称对应右栏中的全称或含义：

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
自然资源部	指	中华人民共和国自然资源部
发行人/发行主体	指	安徽省人民政府
募投项目/本项目	指	无为市2026年收购2021-8号、2024-4号、2024-5号存量闲置土地项目
《实施方案》	指	《安徽省政府土地储备专项债券项目实施方案（无为市2026年收购2021-8号、2024-4号、2024-5号存量闲置土地项目）》
《评价报告》	指	安徽万成会计师事务所出具的《安徽省专项债券项目财务评价报告无为市2026年收购2021-8号、2024-4号、2024-5号存量闲置土地项目万成专项审字〔2026〕105号》
本所及/或本所律师	指	安徽皋陶律师事务所及/或其经办律师
元、万元、亿元	指	人民币元、人民币万元、人民币亿元

**安徽皋陶律师事务所关于
无为市 2026 年收购 2021-8 号、2024-4 号、2024-5 号存量
闲置土地项目
之法律意见书**

LW2026（法）字第4号

致：无为市土地储备中心（统一征地事务所）

安徽皋陶律师事务所（以下简称“本所”）接受无为市土地储备中心（统一征地事务所）的委托，指派王元萍律师、崔景秀律师（以下简称“本所律师”）担任无为市 2026 年收购 2021-8 号、2024-4 号、2024-5 号存量闲置土地项目专项法律顾问。就本项目出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师声明如下：

1、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》（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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（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）、《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）、《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）、《财政部关于印发〈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）、《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）《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）、《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）等法律法规及规范性文件的有关规定，安徽皋陶律师事务所（以下简称“本所”）作为本项目专项债券融资（以下简称“本次债券发行”）专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次债券发行事宜，出具本法律意见书。

2、本所是在中国注册的律师事务所，有资格依据中国的法律法规提供本法律意见书项下之法律意见。

3、本所律师仅根据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实和中国现行法律法规以及有关规定，并根据本所律师对有关事实的了解和对有关现行法律法规及规范性文件的理解发表法律意见。

4、本所律师已对与出具本法律意见书相关的文件资料进行审查判断，并据此出具法律意见。

5、本所律师同意将本法律意见书作为本项目所必备的法定文件，随同其他申报材料一同上报，并依法对本所律师出具的法律意见承担相应法律责任。

6、无为市土地储备中心（统一征地事务所）已向本所律师作出承诺，保证已全面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、复印材料或书面证明，并且其提供给本所律师的所有文件的

复印件均与原件相符，所有文件上的签名、印章均为真实。一切足以影响本次发行的事实和文件均已向本所律师披露，且无任何隐瞒、疏漏之处。

7、本法律意见书所评述的事项，仅限于本法律意见书出具之日以前已发生和存在的事实，并且仅就本项目有关的法律问题根据本所律师对我国现行有效的法律、行政法规和规范性文件的理解发表意见。本所律师并不对有关会计、审计、评估、评级等专业事项发表意见。在本法律意见书中涉及的会计、审计、评估、评级等内容，均严格按照有关中介机构出具的报告引述，但前述引述并不意味着本所律师对这些内容的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证。

8、对于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、无为市土地储备中心（统一征地事务所）或其他有关机构及部门所出具的证明文件而出具本法律意见书。

9、本法律意见书仅供本项目之目的而使用，除非事先取得本所律师的书面授权，任何单位和个人均不得将本法律意见书或其任何部分用作任何其他目的，或由任何其他人予以引用和依赖。

基于上述，本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具法律意见如下：

一、主体资格

（一）专项债券发行主体

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《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）第一条第（二）款规定，市县级政府确需举借债务的，依照经批准的限额提出本地区当年政府债务举借和使用计划，列入预算调整方案，报本级人大常委会批准，报省级政府备案并由省级政府代为举借。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体。

根据上述相关规定，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分类发行专项债券、转贷市县使用。因此，本次债券发行主体为安徽省人民政府。

（二）项目实施机构

根据《实施方案》，无为市土地储备中心（统一征地事务所）是本项目的实施主体，该中心是经自然资源部名录管理（名录代码：TC340225）的法定土地储备机构，具体负责本项目的实施、管理和后续土地供应准备工作。主管部门为无为市自然资源和规划局，财政部门为无为市财政局。

本所律师认为，无为市土地储备中心（统一征地事务所）系依法设立并有效存续的事业单位法人，符合专项债券申报主体资格要求，其主体设立、存续及经营资质均合法有效，项目实施主体已纳入全国土地储备机构名录。

二、项目概况

（一）项目区位

根据《实施方案》，本项目属于收购存量闲置土地项目，共3宗地块，具体位置如下：

2021-8号地块：位于无为市无城镇恺帆路与老关路交叉口东南侧。地块四至：东至日新路，南至西河路，西至老关路，北至恺帆路。

2024-4号地块：位于无为市福渡镇东部新城大江路西侧，东郊公馆西北侧。地块四至：东至大江路，南至排涝沟渠，西至排涝沟渠，北至绿化用地。

2024-5号地块：位于无为市无城镇襄安南路与纬七路交叉口东南侧。地块四至：东至经八路、南至纬八路、西至襄安南路、北至纬七路。

（二）项目建设内容与规模

根据《实施方案》，本项目属于收购存量闲置土地项目，不涉及新的工程建设。项目旨在对前述三宗存量闲置地块进行依法收购，并完成必要的土地整理，使其达到“净地”出让标准。项目由三个独立地块构成，均已通过无为市自然资源和规划局在“全民所有土地资产管理信息系统”中完成储备地块信息备案，并生成了全国唯一的地

块标识码（2021-8号地块：3402812026R000137；
2024-4号地块：3402812026R000124；2024-5号地块：
3402812026R000163）。

本项目实施周期为2026年2月至2033年12月。其中
各地块收储期间为2026年2月至2026年12月。

2021-8号地块：收储期间为2026年2月至2026年12
月，预计2032年完成出让。

2024-4号地块：收储期间为2026年2月至2026年12
月，预计2032年完成出让。

2024-5号地块：收储期间为2026年2月至2026年12
月，预计2023年完成出让。

（三）项目的公益性

根据《实施方案》等文件的内容，本项目建设的公益性如下：本项目明确归类为土地收购——存量闲置土地项目。此定性依据《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）及《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）的相关规定。项目旨在对已供应但因规划和政策调整原因，企业无力或无意愿继续开发、已供应未动工的存量闲置住宅及商服用地进行依法收回收购，是贯彻落实国家关于盘活存量建设用地、促进土地节约集约利用、稳定房地产市场的具体实践。土地储备行为本身不具备营利性，其根本目的是为公共服务、基础设施和民生项目提供土地保障，属于典型的公益性事业范畴。

本所律师认为：

（1）项目具有较强的公益性且有收益，符合财预〔2017〕89号文关于“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；（2）项目符合国家关于盘活存量闲置土地、加强土地宏观调控的政策导向，属于专项债券支持的公益性领域。

（四）项目资金来源与偿债计划

根据《实施方案》等文件的内容，本项目总投资56462.04万元，资本金为62.04万元，占项目总投资比例为0.11%，由项目单位自筹，剩余56400.00万元通过发行安徽省地方政府专项债券的方式筹措。

根据《实施方案》，本项目暂无分年度投资计划，全部于2026年投资完成，具体根据债券发行情况适时调整，计划于2026年一次性发行专项债券56400.00万元，债券期限7年，发债利率按2.20%进行预估（实际利率以最终发行利率为准）。债券存续期内每年支付一次利息，到期后一次性偿还本金。

项目债券本息测算和偿还计划表如下：

单位：万元

项目	期初本金	本期发行	本期偿还	期末本金	发行利率	应付利息	应付本息
2026年	-	56400.00	-	56400.00	2.20%	930.60	930.60
2027年	56400.00	-	-	56400.00	2.20%	1240.80	1240.80
2028年	56400.00	-	-	56400.00	2.20%	1240.80	1240.80
2029年	56400.00	-	-	56400.00	2.20%	1240.80	1240.80
2030年	56400.00	-	-	56400.00	2.20%	1240.80	1240.80
2031年	56400.00	-		56400.00	2.20%	1240.80	1240.80
2032年	56400.00			56400.00	2.20%	1240.80	1240.80
2033年	56400.00		56400.00	-	2.20%	310.20	56710.20
合计		56400.00	56400.00			8685.60	65085.60

三、项目合法合规审查

（一）项目已完成的前期准备工作

根据项目实施主体提供的资料及《实施方案》，本项目已完成了纳入年度土地储备计划、地块信息备案、土地估价、企业成本审核、集体决策、价格公示与政府确认等前期准备工作。

（二）项目已取得的批复或备案文件及相关证书

1、计划批准文件：无为市人民政府批准了《无为市2026年度土地储备计划》，本项目已被明确列入该计划。

2、规划符合性文件：项目符合《无为市国土空间总体规划（2021-2035年）》及详细规划，收储红线位于城镇开发边界内，用地性质明确。

3、土地权属文件：根据无为市自然资源和规划局出具的土地权属说明，三宗地块权属清晰，无抵质押、查封情况。

4、土地估价报告：由安徽新天地房地产估价事务所有限公司出具了正式的《土地估价报告》。

5、企业成本审核：由安徽智成会计师事务所已完成各地块企业投入成本审核。

6、集体决策与价格公示文件：已履行集体决策程序，并按规定进行了价格公示，取得了政府批准确认文件。

本所律师认为，项目符合《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）、《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）等相关规定关于土地储备项目的要求，有实

施项目的资金需求，项目已取得纳入年度储备计划批复、规划符合性审查、权属审核等必要的前期手续，项目成熟度及实施条件符合申报要求。

（三）项目单位提供材料的合法合规性

经本所律师核查，贵中心已向本所提供了出具本法律意见书所需的相关文件、资料及证明，并保证其真实性、准确性和完整性。本所律师认为，贵中心为本次申报所提供的材料在形式和内容上符合专项债券申报的要求。

（四）项目申报流程的合规性

经本所律师核查，项目已按照政策要求完成申报流程，由财政部门对项目实施方案的可行性、合规性进行审核，项目信息已同步录入地方政府债务管理信息实施系统，流程符合《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》等规定，不存在程序瑕疵。

四、项目资金情况

（一）项目资金筹措情况

根据《实施方案》及投资估算文件，本项目总投资为56462.04万元，其中项目资本金62.04万元（占总投资的0.11%），由项目单位自筹，申请发行专项债券56400.00万元（占总投资额的99.89%）。

（二）项目收益与融资自求平衡

根据安徽万成会计师事务所（普通合伙）出具的财务评价报告，本项目在债券存续期间内共产生可用于还本付息金额的可偿债收益80032.08万元，能够覆盖债券本息金额65085.60万元，债务本息偿付保障倍数1.23倍，用于还本付

息资金的充足性得到保障。项目能独立完成收益与融资自求平衡。项目预期收益唯一来源为土地出让收入。

综上，本次债券发行经安徽万成会计师事务所（普通合伙）评价，在本项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，无为市2026年收购2021-8号、2024-4号、2024-5号存量闲置土地项目在预测事项未发生重大变化的情况下，预计收益能够偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为，项目预期收益能够覆盖专项债券本息的偿还，总体实现项目收益与融资的自求平衡，且具备较强的抗风险能力（敏感性分析显示收入下降10%时覆盖倍数仍达1.11倍），符合财预〔2017〕89号文关于项目收益应当能够完全覆盖专项债券还本付息规模的要求。

五、中介机构业务资质

（一）会计师事务所

安徽万成会计师事务所（普通合伙）就本次申请项目专项债券出具了《财务评估咨询报告》。根据安徽万成会计师事务所（普通合伙）《营业执照》《执业证书》，并经本所律师核查，安徽万成会计师事务所（普通合伙）设立于2000年2月12日，统一社会信用代码为913415251532222968，经营范围为：审计、验资、评估、咨询等注册会计师业务。为具备会计师事务所资质的第三方机构。

（二）律师事务所

安徽皋陶律师事务所就本次申请项目专项债券出具本《法律意见书》，本所设立于 1987 年，现持有安徽省司法厅核发的统一社会信用代码为 313400004861887949 的《律师事务所执业许可证》。本所指派律师为王元萍律师和崔景秀律师，王元萍律师为本所的执业律师，现持有经考核备案的《律师执业证》（执业证号：13415200911957206）；崔景秀律师为本所的执业律师，现持有经考核备案的《律师执业证》（执业证号：13415201411673125），具备提供本次服务的主体资格。

本所律师认为，为本次申报提供服务的估价机构、律师事务所均具备从业资格。

六、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本次专项债券发行主体适格，项目实施单位是项目所属地区的事业单位即无为市土地储备中心（统一征地事务所），依法设立并有效存续，具备实施本项目的主体资格。

2、本项目实施单位已纳入全国土地储备机构名录，项目已取得现阶段与项目配套的批复文件和相关许可，批复文件等由各行政部门依法作出，合法合规，具有法律效力；本项目前期准备工作符合相关法律规定，项目现阶段的申报流程符合法律要求，土地权属清晰。

3、根据《实施方案》，本次专项债券项目的资本金比例符合，流程符合《国务院于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》(国发[2015]51号)的要求。

4、根据《实施方案》《财务评价报告》，本项目的预期收益对应的政府性基金收入或专项收入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。

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质。

6、根据《实施方案》，本项目资金来源为专项债券资金及单位自筹资金，本项目建设过程中和建成后形成的所有资产属于政府投资形成的国有资产，项目单位取得的资产产权在项目单位名下，资产情况清晰，项目具备申报专项债券的合法性。

7、本次申请专项债券的《实施方案》中已经揭示了本次专项债可能面临的主要偿债风险。

综上，本所律师认为，无为市2026年收购2021-8号、2024-4号、2024-5号存量闲置土地项目符合国发[2015]51号文、财预[2016]155号文、财预[2017]89号文、财库[2018]61号文、财预[2018]34号文、财预[2018]161号文等法律、法规和规范性文件的规定，本项目具备申请发行债券的条件。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式六份，本所留存一份，其余五份供发行人为本次发行之目的而使用。

（本页无正文，为《安徽皋陶律师事务所关于无为市2026年收购2021-8号、2024-4号、2024-5号存量闲置土地项目之法律意见书》签章页）



王元萍

崔景秀

律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

(副 本)

统一社会信用代码： 313400004861887949

安徽皋陶

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：

2021年 01月 13日



律师事务所登记事项（一）

名 称	安徽皋陶律师事务所
住 所	安徽省六安市皖西路与东城路交叉口上东阳光城6号楼6楼
负 责 人	周群
组织形式	普通合伙
设立资产	40.5万元
主管机关	六安市司法局
批准文号	皖司复（1987）35号
批准日期	1987年04月28日

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	2023年度
考核结果	合格
考核机关	六安市司法局 专用章
考核日期	2024年5月至2025年5月底

考核年度	2024年度
考核结果	合格
考核机关	六安市司法局 专用章
考核日期	2025年5月至2026年5月底

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

执业机构 安徽皋陶律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13415200911957206

法律职业资格
或律师资格证号 A20073415031144

发证机关

发证日期



持证人 王元萍

性别 女

身份证号 342401197601010029

CS 扫描全能王
3亿人都在用的扫描App

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	安徽省六安市司法厅 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2024年5月至2025年5月底

律师年度考核备案

考核年度	2024年度
考核结果	称职
备案机关	安徽省六安市司法厅 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2025年5月至2026年5月底

CS 扫描全能王
3亿人都在用的扫描App

执业机构	安徽皋陶律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	13415201411673125		
法律职业资格 或律师资格证号	A20103415021856		
发证机关	安徽省司法厅	持证人	崔景秀
发证日期	2023年06月06日	性别	女
		身份证号	342401198910288862

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2024年度	考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	安徽省六安市司法局 专用章 律师年度考核备案	备案机关	
备案日期	2025年5月至2026年5月底	备案日期	