上海德禾翰通（合肥）律师事务所关于

滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目

收益与融资自求平衡专项债券

之法律意见书

(2026）德禾翰通（合肥）律意专项债字第 13 号

2026 年 3 月 8 日

DEHEHANTONG LAW OFFICES

德禾翰通律师事务所

地址：合肥市包河区龙川路与庐州大道交口绿地中央广场 D 座 28 楼

电话：（0551）65363883　　传真：（0551）65363883

目　　录

释　义 1
正　文 5
一、主体资格 5
（一）专项债券发行主体 5
（二）项目实施机构 5
二、项目概况 5
（一）项目区位 5
（二）项目地块情况 6
（三）项目的公益性 6
（四）项目资金来源与偿债计划 6
三、项目合法合规审查 6
（一）项目已完成的前期准备工作 7
（二）项目已取得的批复或备案文件及相关证书 7
（三）项目单位提供材料的合法合规性 9
（四）项目申报流程的合规性 9
四、项目资金情况 9
（一）项目资金筹措情况 9
（二）项目收益与融资自求平衡 9
五、中介机构服务资质 10
（一）会计师事务所 10
（二）律师事务所 10
六、结论意见 10

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
本项目	指	滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目
项目实施主体	指	来安县土地储备中心
本次申请专项债券	指	滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目收益与融资自求平衡专项债券
国鉴会计师事务所	指	安徽国鉴会计师事务所（普通合伙）
《实施方案》	指	《滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目实施方案》
《财务评价报告》	指	安徽国鉴会计师事务所出具的《滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目收益与融资自求平衡专项债券财务评价报告》
本所、本所律师	指	上海德禾翰通（合肥）律师事务所、本次发行经办律师
国发[2014]43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国发[2015]51 号文	指	《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》
财预[2015]225 号文	指	《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预[2016]155 号文	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》

财预[2018]161 号文	指	《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》
财库[2019]23 号文	指	《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》
厅字[2019]33 号文	指	《中共中央办公厅国务院办公厅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》
皖财债〔2019〕806 号文	指	《安徽省财政厅关于报送非标专项债项目申报材料的通知》
皖财债〔2024〕218 号文	指	《安徽省财政厅关于进一步压实责任扎实做好专项债券项目储备工作的通知》
元、万元	指	人民币元、人民币万元

上海德禾翰通（合肥）律师事务所关于
滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目
收益与融资自求平衡专项债券
之法律意见书

（2026）德禾翰通（合肥）律意专项债字第 13 号

来安县土地储备中心：

上海德禾翰通（合肥）律师事务所接受委托，指派孔云龙律师、张小荷律师作为滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目收益与融资自求平衡专项债券（以下简称“本次申请专项债券”）事宜的专项法律顾问，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和事实进行了核查和验证。

本所律师对本法律意见书的出具特作如下声明：

（一）本所律师依据财库国发[2014]43 号文、国发[2015]51 号文、财预[2015]225 号文、财预[2016]155 号文、财预[2017]89 号文、财预[2018]161 号文、财库〔2019〕23 号文、厅字[2019]33 号文、皖财债〔2019〕806 号、皖财债[2020]550 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；本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查验证，保证本法律意见所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，并承担相应法律责任。

（三）本所律师出具本法律意见书依赖于有关政府部门、项目单位及中介服务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。本所律师同意将本法律意见书作为本次申请专项债券的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

（四）本所及经办律师与发行人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请专项债券所涉及的法律问题进行核查，不对本次有关财务评估报告（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。本法律意见书中涉及财务评估报告、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相关主体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

根据财预[2017]89 号文之规定，专项债券发行需由安徽省人民政府作为发行主体。

（二）项目实施机构

根据项目《实施方案》，来安县土地储备中心是本项目的实施主体。

根据来安县土地储备中心提供的《事业单位法人证书》，本项目的实施主体的基本情况如下：

名称	来安县土地储备中心
统一社会信用代码	12341122744860775W
住所	来安县高创中心 13 楼
法定代表人	缪凤立
登记管理机关	来安县事业单位登记管理局

本所律师认为，上述实施主体是依法设立的项目所属地区的事业单位，滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目属于其依法可以实施的项目，其具备项目实施主体资质。

二、项目概况

根据《实施方案》，本项目基本情况如下：

项目名称	滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目
项目区位	（1）汊河新区黄高路西侧、景华生态园东侧地块一位于来安经济开发区汊河片区黄高路 4 号。东至黄高路，南至空地，西至景华生态园，北至已征国有土地。 （2）汊河新区黄高路西侧、景华生态园东侧地块二位于位于来安经济开发区汊河片区黄高路 8 号。东至用地界线，西至用地界线，南至用地界线，北至用地界线。

	（3）汊河新区黄高路西侧、景华生态园东侧地块三位于位于来安经济开发区汊河片区黄高路 6 号。东至黄高路，南至空地，西至景华生态园，北至空地。 （4）汊河新区向荣路西侧、康宁路南侧地块位于位于来安经济开发区汊河片区文山路 18 号。东至向荣路，南至文山路，西至为已征国有土地，北至临康宁路。
项目地块情况	（1）汊河新区黄高路西侧、景华生态园东侧地块一为商业用地，用地面积为 32.18 亩(2.15 公顷)，地块标识码为 3411222025R002106。 （2）汊河新区黄高路西侧、景华生态园东侧地块二为住宅用地，用地面积为 14.11 亩(0.94 公顷)，地块标识码为 3411222025R002116。 （3）汊河新区黄高路西侧、景华生态园东侧地块三为住宅用地，用地面积为 19.35 亩(1.29 公顷)，地块标识码为 3411222025R001949。 （4）汊河新区向荣路西侧、康宁路南侧地块 为住宅用地，用地面积为 50.64 亩(3.38 公顷)，地块标识码为 3411222025R001950。
项目的公益性	土地储备有助于政府根据城市规划和发展需求，合理布局和分配土地资源。通过储备土地，政府可以在城市的不同区域进行均衡开发，避免土地资源的过度集中或闲置，从而推动城市的均衡发展减少城乡差距和区域不平衡。 随着社会的不断发展，人口迁移、城市化进程加速等社会变迁现象日益显著。土地储备为政府提供了应对这些变迁的手段，通过调整土地供应，满足人口增长、产业升级等需求，确保城市发展的可持续性和社会的稳定性。 本项目符合“公益性项目”的定义（是指为社会公共利益服务、不以盈利为目的，且不能或不宜通过市场化方式运作的政府投资项目。
项目资金来源与偿债计划	项目总投资为 35004.00 万元。其中，资本金为 14004.00 万元，占项目总投资的 40.01%；计划发行债券 21000.00 万元，占项目总投资的 59.99%。按照拟定的资金筹措方案，计划一年发行，2026 年计划发行 21000.00 万元，发债利率按 2.30%计算，发债年限 5 年（实际利率以最终发行成功的利率为准）。

三、项目合法合规审查

（一）项目已完成的前期准备工作

本项目已纳入经政府批准的土地储备年度计划；所有地块在信息系统中已生成地块标识码；取得经双方签字的拟收回收购土地项目协议书或体现企业意愿的其他相关文件材料；取得收储土地符合国土空间总体规划和详细规划的说明；取得收储土地的权属证明。项目基础保障条件具备，程序规范，组织实施方案、措施和完成时限等科学合理，不确定因素和风险可控，项目成熟度较高。

（二）项目已取得的批复或备案文件及相关证书

根据项目实施主体提供的资料，本项目已取得的批复、备案情况如下：

1.2020 年 5 月 13 日，来安县土地储备中心被列入自然资源部颁布的名录，名录代码为 TC341122；

2.处置存量闲置土地清单：项目纳入土地市场动态监测与监管系统中的处置存量闲置土地清单，具体详见《处置存量闲置土地清单》；

3.土地储备年度计划：2025 年 12 月 18 日，本项目取得来安县人民政府批准，纳入来安县 2026 年土地储备年度计划；

4.地块标识码：项目地块在信息系统中已生成地块标识码，标识码为 3411222025R002106 、 3411222025R002116 、 3411222025R001949 、 3411222025R001950，具体详见《地块标识码》；

5.地价评估报告：

6.企业土地成本材料：2026 年 2 月 25 日，取得《关于滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目企业土地成本的说明》；

7.集体决策证明材料：2026 年 2 月 12 日召开 2026 年县自然资源资产委员会第二次主任办公会议，形成《2026 年县自然资源资产委员会第二次主任办公会会议纪要》；

8.拟收回收购土地相关材料：2026 年 2 月 26 日，来安县土地储备中心与来安县城乡文化旅游投资发展有限公司签订《滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目收回收购意向协议》；

9.价格公示文件：2026 年 2 月 25 日，来安县自然资源和规划局在政府网站进行《来安县 2026 年运用土储专项债券收回收购存量闲置土地拟收购价格公

示》；

10.价格公示后政府批准确认的相关文件：2026 年 3 月 4 日，取得《来安县人民政府关于批准确认运用土储专项债券收回收购存量闲置土地拟收购价格的批复》；

11.项目规划条件：2026 年 2 月 25 日，取得《滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目规划条件的说明》；

12.土地权属：2026 年 2 月 25 日，取得《关于滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目土地权属的说明》，地块一：汊河新区黄高路西侧、景华生态园东侧地块一权利人为来安县城乡文化旅游投资发展有限公司、面积为 2.15 公顷、证号为皖(2022)来安县不动产权第 0006289 号。该地块存在抵押情况，在徽银金融租赁有限公司抵押期限为 2022 年 9 月 22 日起至 2027 年 9 月 21 日止，抵押金额 8290.611573 万元，抵押面积 2.15 公顷，目前已与相关债权人徽银金融租赁有限公司协商一致，同意将该地块纳入收回收购范围。同时，采取自筹资金措施确保 2026 年 4 月 1 日前解除该地块抵押状态。地块二：汊河新区黄高路西侧、景华生态园东侧地块二权利人为来安县城乡文化旅游投资发展有限公司、面积为 0.94 公顷、证号为皖(2022)来安县不动产权第 0007533 号。该地块存在抵押情况，在安徽来安农村商业银行股份有限公司抵押期限为 2023 年 2 月 24 日起至 2028 年 2 月 24 日止，抵押金额 5786.35 万元，抵押面积 0.94 公顷，目前已与相关债权人安徽来安农村商业银行股份有限公司协商一致，同意将该地块纳入收回收购范围。同时，采取自筹资金措施确保 2026 年 4 月 1 日前解除该地块抵押状态。地块三：汊河新区黄高路西侧、景华生态园东侧地块三权利人为来安县城乡文化旅游投资发展有限公司、面积为 1.29 公顷、证号为皖(2022)来安县不动产权第 0006287 号。该地块存在抵押情况，在徽银金融租赁有限公司抵押期限为 2022 年 9 月 22 日起至 2027 年 9 月 21 日止，抵押金额 9509.819157 万元，抵押面积 1.29 公顷，目前已与相关债权人徽银金融租赁有限公司协商一致，同意将该地块纳入收回收购范围。同时，采取自筹资金措施确保 2026 年 4 月 1 日前解除该地块抵押状态。地块四：汊河新区向荣路西侧、康宁路南侧地块权利人为来安县新型工业科技投资有限公司、面积为 3.38 公顷、证号为皖(2022)来安县不动产权第 0006291 号。该地块存在抵押情况，在徽银金融租赁有限公司抵押期限为 2022

年 9 月 22 日起至 2027 年 9 月 21 日止，抵押金额 25603.359269 万元，抵押面积 3.38 公顷，目前已与相关债权人徽银金融租赁有限公司协商一致，同意将该地块纳入收回收购范围。同时，采取自筹资金措施确保 2026 年 4 月 1 日前解除该地块抵押状态。

综上，本所律师认为，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，解除该地块抵押状态后土地权属清晰。

（三）项目单位提供材料的合法合规性

本项目已取得现阶段与项目配套的批复或备案文件及相关证书，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。

（四）项目申报流程的合规性

本项目前期准备工作符合相关规定，项目现阶段的申报流程符合要求。

四、项目资金情况

（一）项目资金筹措情况

根据《实施方案》及《财务评价报告》，项目总投资为 35004.00 万元。其中，资本金为 14004.00 万元，占项目总投资的 40.01%；计划发行债券 21000.00 万元，占项目总投资的 59.99%。

因此，本所律师认为，项目资本金比例符合资本金比例和来源符合《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）和《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【2015】51 号）要求。

（二）项目收益和融资自求平衡

根据《实施方案》及《财务评价报告》，滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目计算期内累计可用于还本付息的金额为 29686.86 万元，累计还本付息总额为 23415.00 万元，测算覆盖本息倍数为 1.27 倍，考虑了收入从-5%到-10%的变动，可用于还本付息的覆盖本息倍数分别为 1.20 到 1.13。因此，项目能够

实现收益和融资自求平衡。

根据安徽国鉴会计师事务所出具的《财务评价报告》，在项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目，预期专项收入可合理保障偿还融资本金和利息，能够实现项目收益和融资自求平衡，不能还本付息的风险较小。

综上，本所律师认为，根据《实施方案》及《财务评价报告》，本项目资本金投入符合《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[2015]51 号）关于资本金比例的要求；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。

五、中介机构服务资质

（一）会计师事务所

本次申请专项债券的《财务评价报告》由安徽国鉴会计师事务所出具。安徽国鉴会计师事务所现持有合肥市市场监督管理局核发的统一社会信用代码为 91340202MA8P4M9DXG 的《营业执照》、安徽省财政厅核发的证号为 34020177 的《执业证书》。

（二）律师事务所

本次申请专项债券的《法律意见书》由上海德禾翰通（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 31340000MD03512700 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。

六、结论意见

综上，本所律师认为：

（一）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，依法设立并有效存续，具备实施本项目的主体资格。

（二）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，在解除地块抵押状态后，土地权属清晰。

（三）根据《实施方案》，本次专项债券项目的资本金比例符合《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[2015]51 号）的要求。

（四）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。

（五）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。

（六）根据《实施方案》，本项目资金来源为专项债券资金及财政资金，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。

（七）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。

综上所述，本所律师认为，本项目符合国发[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。

(以下无正文)

（本页无正文，为上海德禾翰通（合肥）律师事务所关于滁州市来安县汊河新区四宗地土地收储项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书签署页）

本法律意见书于2026年3月8日在安徽省合肥市签字盖章。

本法律意见书正本贰份、无副本。

上海德禾翰通（合肥）律师事务所 经办律师：孔云龙

张小荷

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码：31340000MD03512700

上海德禾翰通（合肥）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：安徽省司法厅

发证日期：2025年01月08日

No. 80030771

中华人民共和国司法部监制

律师事务所分所
执业许可证
（副本）

统一社会信用代码： 31340000MD03512700

上海德禾翰通（合肥）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： 安徽省司法厅

发证日期： 2025年 01月 08日

律师事务所分所登记事项

名　　称	上海德禾翰通（合肥）律师事务所
住　　所	安徽省合肥市包河区龙川路与庐州大道交口绿地中央广场D座28楼（创新法务区）
负 责 人	李晓燕
派驻律师	李晓燕，黄鑫，李国梅
设立资产	30万元
主管机关	包河区司法局
批准文号	皖司许可(2025)2号
批准日期	2025年01月08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

执业机构 上海德禾翰通（合肥）律师事务所

执业证类别 兼职律师

执业证号 13401201220270389

法律职业资格或律师资格证号 A20103401020466

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2015 年 11 月 27 日



持证人 孔云龙

性别 男

身份证号 342601197601190614

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	合肥市司法局 备案专用章 律师执业年度考核
备案日期	2025年6月-2026年5月

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 上海德禾翰通（合肥）律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401202111349578

法律职业资格或律师资格证号 A20183401221787

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2025 年 12 月 04 日

持证人 张小荷

性别 女

身份证号 340123199605180868

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	合肥市司法局律师执业年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月-2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	