关于

亳州市涡阳县土储专项债存量闲置土地（四）

收储项目专项债券

之

法律意见书

大成（合）字[2026]第 02-0013-TC-006 号

大成 DENTONS

大成 is Dentons' Preferred Law Firm in China.

北京大成（合肥）律师事务所

www.dentons.com

合肥市蜀山区怀宁路 288 号置地广场 A 座办 41、42、43 层（230031）
41-43/F, Building A Real, Estate Plaza, No.288, Huaining Road,
Shushan District, Hefei, Anhui, 230031,China
Tel: +86 551-62586599 Fax: +86 551-62586599

北京大成（合肥）律师事务所
关于亳州市涡阳县土储专项债存量闲置土地（四）收储项目
专项债券之法律意见书

致：涡阳县土地储备发展中心

北京大成（合肥）律师事务所（以下简称“本所”）接受涡阳县土地储备发展中心（以下简称“项目单位”）的委托，担任亳州市涡阳县土储专项债存量闲置土地（四）收储项目专项债券（以下简称“本次发行”）的专项法律顾问。

本所律师根据现时有效的《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)、《关于印发<地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）>的通知》（财预〔2017〕62 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)、《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预[2018]161 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）、《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）、《安徽省自然资源厅 安徽省财政厅关于做好 2025 年运用政府专项债券支持土地储备相关工作的通知》

（皖自然资权函〔2025〕3号）等相关法律、法规、规范性文件，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，以事实为依据，以法律为准绳，开展核查工作，并出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所及本所律师特作如下声明：

1.本所律师依据《中华人民共和国预算法》等法律法规和规范性文件，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本法律意见书。

2.本所律师承诺已依据本法律意见书出具之日以前已发生或存在的事实和截至本法律意见书出具之日我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见；已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

3.本所律师同意将本法律意见书作为本次发行必备的法律文件，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。

4.项目单位向本所律师保证，其已经提供了为出具本法律意见书所必需的真实、完整、准确、有效的原始书面材料、副本材料或者口头证言，递交给本所的文件上的签名、印章真实，所有副本材料和复印件与原件一致。

5.对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、项目单位或其他有关

机构出具的证明文件出具本法律意见书。

6.本所律师仅就与本次发行有关的法律问题发表法律意见，不对有关偿债能力、债券评级、审计等专业事项发表意见。本所在本法律意见书中对有关财务评价报告、专业说明、实施方案中的内容的引述，并不意味着本所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，本所对该等文件的内容并不具备核查和作出评价的适当资格。

7.本法律意见书阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。本所律师未授权任何单位或个人对本法律意见书作任何解释或说明。

8.本法律意见书仅供本次发行收益与融资自求平衡专项债券之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师根据法律、法规和规范性文件的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责的精神，对项目单位提供的有关文件和有关事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：

目录

一、主体资格 - 6 -
（一）专项债券发行主体 - 6 -
（二）项目实施机构 - 6 -
二、项目概况 - 7 -
（一）项目区位 - 7 -
（二）项目地块情况 - 7 -
（三）项目的公益性 - 9 -
（四）项目资金来源与偿债计划 - 10 -
三、项目合法合规审查 - 10 -
（一）项目已完成的前期准备工作 - 10 -
（二）项目已取得的批复或备案文件及相关证书 - 11 -
（三）项目单位提供材料的合法合规性 - 12 -
（四）项目申报流程的合法合规性 - 13 -
四、项目资金情况 - 13 -
（一）项目资金筹措情况 - 13 -
（二）项目收益与融资自求平衡 - 13 -
五、中介机构服务资质 - 14 -
（一）会计师事务所 - 14 -
（二）律师事务所 - 14 -
六、结论意见 - 15 -

简称与释义

在本法律意见书中，除非根据上下文另有解释，否则下列简称和术语具有以下含义：

简称		释义
本项目	指	亳州市涡阳县土储专项债存量闲置土地（四）收储项目
本所	指	北京大成（合肥）律师事务所
本法律意见书	指	北京大成（合肥）律师事务所出具的《关于亳州市涡阳县土储专项债存量闲置土地（四）收储项目专项债券之法律意见书》
《实施方案》	指	《安徽省政府土地储备专项债券项目实施方案-亳州市涡阳县土储专项债存量闲置土地（四）收储项目》
《财务评价报告》	指	安徽道中会计师事务所（普通合伙）出具的《亳州市涡阳县土储专项债存量闲置土地（四）收储项目专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
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》
财预[2016]155 号	指	《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》
财预〔2017〕62 号	指	《关于印发<地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）>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》
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	《关于印发<地方政府债券发行管理办法>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[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》
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、万元	指	人民币元、万元

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，本次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《实施方案》，本项目建设单位为涡阳县土地储备发展中心。经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，涡阳县土地储备发展中心的基本信息如下：

名称	涡阳县土地储备发展中心
统一社会信用代码	12341621688125548U
类型	事业单位
法定代表人	李松良
住所	涡阳县市民服务中心三楼323室
宗旨和业务范围	负责依法对全县国有土地进行收购储备，收购储备专项资金的使用和管理，做好储备土地出让前期开发整理工作，协助做好国有土地使用权供地工作
有效期	自2025年04月11日至2030年04月10日

根据《土地储备机构名录（2020年版）》，涡阳县土地储备发展中心是纳入自然资源部名录管理的土地储备机构，名录代码TC341621。

本所律师认为，涡阳县土地储备发展中心是本项目所属地区的事业单位，是纳入国土资源部名录管理的土地储备机构，具有独立的法人资格，具备担任本项目实施单位的主体资格，符合财预[2017]62号文的规定。

二、项目概况

根据《实施方案》并经本所律师核查，本项目基本情况如下：

（一）项目区位

本项目含3个地块，分别坐落于包河路南侧、雪枫路西侧，世纪大道北侧、九龙大道西侧以及紫光大道南侧。

（二）项目地块情况

1.项目地块基本情况

本项目含3个地块，根据《涡阳县2026年度土地储备计划明细表》，3宗土地收储面积为147.57亩（9.84公顷），项目收储地块信息如下：

地块名称	地块使用权人	土地坐落	供应面积（公顷）	地块标识码
GYCB2026-012	安徽涡河置业有限公司	包河路南侧、雪枫路西侧	4.900304	3416212025R001160
GYCB2026-008	涡阳伯阳置业有限公司	世纪大道北侧、九龙大道西侧	2.919741	3416212025R001190
GYCB2026-004	涡阳伯阳置业有限公司	紫光大道南侧	2.018094	3416212025R001216

本项目所涉土地已纳入涡阳县处置闲置存量房地产用地项目清单，并取得全民所有土地资产管理信息系统中标识码。

2.纳入土地储备年度计划情况

根据涡阳县人民政府2025年12月18日签发的《关于<涡阳县2026年度国有土地储备计划及三年滚动计划>的批复》（涡政秘[2025]102号），本项目三个项目地块已纳入涡阳县2026年

土地储备计划及2026年专项债申报地块计划。

3.土地权属情况

根据涡阳县自然资源和规划局2026年3月2日出具的《关于亳州市涡阳县土储专项债存量闲置土地（四）收储项目土地权属的说明》，地块一GYCB2026-012号地块土地使用权人为安徽涡河置业有限公司（曾用名：安徽明诚置业有限公司），该地块存在抵押情况，在徽商银行股份有限公司涡阳支行抵押期限为2025年6月27日至2028年9月3日，抵押面积28.317421公顷，目前已于徽商银行股份有限公司涡阳支行协商一致，同意将该地块纳入收回收购范围。同时采取提前债务清偿措施确保2026年5月1日前解除该地块抵押状态。地块二GYCB2026-008号地块土地使用权人为涡阳伯阳置业有限公司（曾用名：涡阳乐行机械设备租赁有限公司），该地块存在抵押情况，在安徽国元信托有限责任公司抵押期限为2024年4月2日至2027年4月1日，抵押金额10000万元，抵押面积2.919741公顷，目前已于安徽国元信托有限责任公司协商一致，同意将该地块纳入收回收购范围，同时采取提前债务清偿措施确保2026年5月1日前解除该地块抵押状态。地块三GYCB2026-004号地块土地使用权人为涡阳伯阳置业有限公司（曾用名：涡阳乐行机械设备租赁有限公司），该地块存在抵押情况，在合肥科技农村商业银行股份有限公司巢湖支行抵押期限为2025年12月16日至2028年12月2日，抵押金额5200万元，抵押面积2.018094公顷，

目前已与相关债权人合肥科技农村商业银行股份有限公司巢湖支行协商一致，同意将该地块纳入收回收购范围。同时，采取提前清偿债务措施确保2026年5月1日前解除该地块抵押状态。

综上，本所律师认为，本项目所涉土地已纳入涡阳县2026年度土地储备供应计划和涡阳县处置闲置存量房地产用地项目清单，并取得全民所有土地资产管理信息系统中标识码。3个地块的收储事项已取得抵押权人同意，土地抵押事项不构成本次土地储备事项的实质性法律障碍，符合自然资发[2025]45号文的规定。

（三）项目的公益性

1.优化住房供给，保障基本民生需求

土地储备项目通过增加城镇住宅用地有效供应，缓解区域居住用地供需矛盾，稳定土地及住房市场预期，落实“房住不炒”定位。推动居住用地布局与人口集聚、产业发展相匹配，引导人口合理分布，提升城镇化质量。

2.完善公共服务配套，促进公共服务均等化

土地储备项目通过结合土地储备与国土空间规划，统筹配建幼儿园、中小学、社区卫生服务站、养老服务设施、文化体育场地、菜市场、公交站点等公共服务设施。补齐区域教育、医疗、养老、交通等民生短板，提升公共服务覆盖水平与可达性，推动基本公共服务均等化。完善城市路网结构，打通断头路、提升微循环，方便居民出行，降低通勤成本。

3.维护社会稳定与风险防控

土地储备项目通过调节土地供应节奏，平抑市场价格波动，避免因土地供应不足导致的房价过快上涨或开发企业过度竞争。土地储备项目实施过程中，通过公开透明的土地出让程序，增强社会对土地资源配置的信任度，减少因土地纠纷引发的社会矛盾。

综上所述，本项目在优化住房供给，保障基本民生需求、完善公共服务配套，促进公共服务均等化、维护社会稳定与风险防控等方面产生了显著的社会效益，属于有一定收益的公益性项目。

（四）项目资金来源与偿债计划

根据实施方案，本项目投资估算总额22,316.00万元，其中拟发行土储专项债18,100.00万元（占比81.11%），剩余资本金4,216.00万元（占比18.89%），由财政配套资金解决。本项目土储专项债拟于2026年发行18,100.00万元。

本项目拟使用专项债券18,100.00万元，其中2026年发行金额18,100.00万元，假设债券利率2.20%，期限7年，在债券存续期内每年支付一次债券利息，到期后一次性还本，债券存续期内应还本付息总额为20,887.40万元。

三、项目合法合规审查

（一）项目已完成的前期准备工作

根据《实施方案》，本项目实施周期为2026年5月至2033年6月。

根据项目单位提供的相关材料，项目单位已完成土地估价、实施方案编制及审批等前期工作，并取得如下批复文件：

序号	批复文件名称	取得时间
1	关于《涡阳县2026年度国有土地储备计划及三年滚动计划》的批复	2025年12月18日
2	2026年第一批土地储备专项债券项目地块拟收储价格专题会议纪要	2026年3月2日
3	国有土地使用权有偿收购框架协议	2026年2月26日

本所律师认为，项目单位已完成的各项前期准备工作，符合皖财债[2023]905号文的规定。

（二）项目已取得的批复或备案文件及相关证书

本项目已取得如下审批、核准或备案文件：

1.2025年12月18日，涡阳县人民政府签发《关于<涡阳县2026年度国有土地储备计划及三年滚动计划>的批复》，原则同意涡阳县自然资源和规划局所报《涡阳县2026年度国有土地储备计划及三年滚动计划》。本项目地块已纳入涡阳县2026年度国有土地储备计划及2026年专项债申报地块计划。

2.2026年3月2日，涡阳县人民政府办公室签发《专题会议纪要》，2026年2月26日，涡阳县召开2026年第一批土地储备专项债券项目地块拟收储价格专题会议，并将会议议定事项形成会议纪要。会议同意涡阳县2026年第一批土地储备专项债券项目地块以市场评估价格为收地基础价格，收地基础价格

下调 5%取整后为涡阳县土地储备专项债券收储价格，下调后GYCB2026-012、GYCB2026-008 和 GYCB2026-004 的收回收购价格分别为 1.0055 亿元、0.7023 亿元和 0.5238 亿元。

3.2026 年 2 月 26 日，涡阳县土地储备发展中心分别与安徽涡河置业有限公司、涡阳伯阳置业有限公司签署《国有土地使用权有偿收购框架协议》，GYCB2026-012、GYCB2026-008 和 GYCB2026-004 的收回收购价格分别为 1.0055 亿元、0.7023 亿元和 0.5238 亿元。

本所律师认为，本项目收储地块已取得相关批复且土地使用权人已提出收购申请，符合自然资发〔2025〕45 号文、皖自然资权函〔2025〕3 号文的规定。

（三）项目单位提供材料的合法合规性

除上述关于<涡阳县 2026 年度国有土地储备计划及三年滚动计划>的批复、2026 年第一批土地储备专项债券项目地块拟收储价格专题会议纪要、国有土地使用权有偿收购框架协议外，项目单位还向本所律师提供了项目实施方案，实施方案已加盖主管部门和同级财政部门公章。

本所律师认为，项目单位提供的关于<涡阳县 2026 年度国有土地储备计划及三年滚动计划>的批复、2026 年第一批土地储备专项债券项目地块拟收储价格专题会议纪要、国有土地使用权有偿收购框架协议以及项目实施方案等材料符合皖财债[2023]905 号文的规定。

（四）项目申报流程的合法合规性

皖财债[2023]905号文第十条规定，市级财政部门对汇总的本地区所有申报纳入储备库的项目，均须组织预评审，以提高申报项目质量，防范债务风险。未通过市级财政部门评审的项目，不得上报。

本项目严格按照上述规定逐级申报，不存在违反上述规定的情形，本项目的申报流程合法合规。

四、项目资金情况

（一）项目资金筹措情况

根据实施方案，本项目投资估算总额22,316.00万元，其中拟发行土储专项债18,100.00万元（占比81.11%），剩余资本金4,216.00万元（占比18.89%），由财政配套资金解决，跟随项目实施进度逐步到位。

（二）项目收益与融资自求平衡

根据《实施方案》和《财务评价报告》，本项目收入包括涡阳县3个地块的土地出让收入。

根据本项目建设及出让计划，拟分别于2031年、2032年、2033年出让，累计出让土地约为147.57亩（9.84公顷）。预测项目实现土地出让收入情况如下：

地块名称	供应面积(公顷)	预计出让时间	土地出让收入（万元）
GYCB2026-012	4.900304	2031年	13412.88

GYCB2026-008	2.919741	2032 年	9368.13
GYCB2026-004	2.018094	2033 年	6986.62

根据测算，本项目债券存续期内可偿债收益预计为26,195.51 万元，债券本息总额为 20,887.40 万元，专项债券对应的净现金流量对本息覆盖倍数为 1.25。

考虑到整体项目在发债融资及运营期间的不确定性，针对项目在各项条件不利的情况下进行预测，即项目收入减少 5%、10%，项目运营净收益对债券本息覆盖倍数分别为 1.19 和 1.13。

综上所述，本项目总体收益可完全覆盖对应融资本息，不能偿还的风险较低。

综上，本所律师认为，根据《实施方案》及《财务评价报告》，本项目的预期收益对应的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〕62 号文和自然资发[2025]45 号文的相关规定。

五、中介机构服务资质

（一）会计师事务所

根据安徽道中会计师事务所（普通合伙）提供的《营业执照》（统一社会信用代码 91340111MA8PX6596F）、《会计师事务所执业证书》（证书编号：34010264）并经本所律师核查，安徽道中会计师事务所（普通合伙）为具备相应债券发行咨询资质且承担过企业债发行咨询服务的会计师事务所。

（二）律师事务所

本所是经安徽省司法厅批准设立的律师事务所分所，现持有安徽省司法厅于 2011 年 9 月 19 日核发的《律师事务所分所执业许可证》（证号：23401201111418596），本所为具备相应债券发行咨询资质且承担过企业债券发行咨询服务的律师事务所。

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

综上所述，截至本法律意见书出具之日，根据有关法律法规和规范性文件的相关规定，经审慎审查有关文件和信息，本所律师认为：

1.根据《实施方案》，本项目的实施单位为涡阳县土地储备发展中心，涡阳县土地储备发展中心是本项目所属地区的事业单位，是纳入国土资源部名录管理的土地储备机构，具有独立的法人资格，具备担任本项目实施单位的主体资格，符合财预[2017]62 号文的规定。

2.本项目在优化住房供给，保障基本民生需求、完善公共服务配套，促进公共服务均等化、维护社会稳定与风险防控等方面产生了显著的社会效益，属于有一定收益的公益性项目。

3.本项目已取得关于<涡阳县 2026 年度国有土地储备计划及三年滚动计划>的批复、2026 年第一批土地储备专项债券项目地块拟收储价格专题会议纪要、国有土地使用权有偿收购框架

协议等现阶段与项目配套的批复文件和相关许可。本项目现阶段前期准备工作符合相关法律规定，项目申报流程符合相关法律要求。

4.本项目所涉土地已纳入涡阳县2026年度土地储备供应计划和涡阳县处置闲置存量房地产用地项目清单，并取得全民所有土地资产管理信息系统中标识码。3个地块的收储事项已取得抵押权人同意，土地抵押事项不构成本次土地储备事项的实质性法律障碍，符合自然资发[2025]45号文的规定。

5.根据《实施方案》和《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，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

6.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，已经做好完备的偿债应对措施，项目建成后收入较为稳定，收益不足以偿债的风险可控。

7.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、律师事务所等中介机构均具备相应的从业资质。

本法律意见书经承办律师签字并加盖本所公章后生效。

【以下无正文】

（本页无正文，是《北京大成（合肥）律师事务所关于亳州市涡阳县土储专项债存量闲置土地（四）收储项目专项债券之法律意见书》的签署页）

北京大成（合肥）律师事务所　　经办律师：

王　军

负责人：　　经办律师：

王　磊　　童韩军

2026年3月10日

律师事务所分所执业许可证

证号：23401201111418596

北京大成（合肥）律师事务所 分所，符合《律师法》及《律师事务所分所管理办法》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：2011 年 09月 19日

No. 80000412

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：31340000584573 83XK

北京大成（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：2024 年 07 月 24 日

律师事务所分所登记事项

名　　称	北京大成（合肥）律师事务所
住　　所	安徽省合肥市蜀山区怀宁路288号置地广场A座41、42、43层
负 责 人	王磊
派驻律师	纪敏，孙箫，张国振
设立资产	100万元
主管机关	合肥市司法局
批准文号	皖司许决字〔2011〕第178号
批准日期	2011年09月15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

律师事务所分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	合肥市司法局 专用章 律师事务所年度检查考核
考核日期	2024年6月-2025年5月

考核年度	2024年度
考核结果	合格
考核机关	合肥市司法局 专用章 律师事务所年度检查考核
考核日期	2025年6月-2026年5月

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

执业机构 北京大成（合肥）律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201010859468

法律职业资格或律师资格证号 A20073416210068

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2025 年 04 月 22 日



持证人 王军

性别 男

身份证号 341223198212190012

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 北京大成（合肥）律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201410923539

法律职业资格或律师资格证号 A20123201020601

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2023 年 05 月 15 日



持证人 童韩军

性别 男

身份证号 340827198705072716

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	
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	