安徽通古律师事务所关于

六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目之

法律意见书

【2026】皖通古证字第001号

安徽通古律师事务所

地址：合肥市蜀山区南二环路3818号万达广场2号楼1301

邮编：230031 电话：0551－64214885

目 录

释 义 1

引言 3

重要提示及声明： 3

正文 5

一、主体资格况 5

（一）专项债券发行主体 5

（二） 项目实施机构 5

二、项目概况 6

（一）项目区位 6

（二） 项目建设内容和规模等情况 7

（三）项目的公益性与重要性 9

（四） 项目的效益 10

（五）项目的资金来源与偿债计划 13

三、项目合法合规审查 14

（一）项目已完成的前期准备工作 14

（二）项目已取得的批复或备案文件及相关证书等材料 16

（三） 项目单位提供材料的合法合规性 17

（四） 项目申报流程的合规性 18

四、项目资金情况 18

（一）项目资金筹措情况 18

（二）项目收益与融资自求平衡 19

五、项目潜在的风险评估及控制措施 21

（一）风险评估情况 21

（二）风险控制措施 23

（三）还款保障措施 25

六、中介服务机构 26

（一）会计师事务所 26

（二）律师事务所 27

七、结论 27

附件 1： 31

附件 2： 32

附件 3： 33

附件 4： 34

释 义

除非本文另有所指，下列词语具有的含义如下：

本次发行	指	六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目债券发行
本项目	指	六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目
《实施方案》	指	《安徽省地方政府非标准专项债六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目实施方案》
《财务评价报告》	指	《安徽省专项债券项目财务评价报告(六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目）》（万成专项审字〔2026〕106号）
本所	指	安徽通古律师事务所
万成会计师事务所	指	安徽万成会计师事务所（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》
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》
财库〔2015〕225号	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

财预〔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
财库〔2020〕36 号	指	财政部《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》
元	指	人民币

引言

安徽通古律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，指派张建平律师、杨敏律师（以下简称“本所律师”）作为六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目专项债券发行事项的专项法律顾问，对本次专项债券的发行出具本法律意见书。

重要提示及声明：

1、本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、国发〔2014〕43 号文、国办发〔2024〕52 号文、财库〔2020〕36 号文等有关法律法规规章及有关政策文件，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。

2、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；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；本所律师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，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

3、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。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，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。

4、本所以及本所律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次发行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。

5、本所律师仅就本次发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关《实施方案》、《评价报告》等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及《实施方案》、《评价报告》等内容的，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。

6、本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

正文

一、主体资格况

（一）专项债券发行主体

1.项目名称：六安市霍山县 2026 年收购存量闲置土地项目。

2.项目类型：本项目属于存量闲置土地项目。

3.项目的债券发行主体为霍山县土地收购储备中心，根据全民所有土地资产管理信息系统中“单位管理”—“土地储备机构” 显示，霍山县土地收购储备中心机构名录代码为 TC341525。



（二）项目实施机构

本项目的实施单位为霍山县土地收购储备中心，项目主管部门为霍山县自然资源和规划局。

项目实施单位基本信息如下：

单位名称	霍山县土地收购储备中心
统一社会信用代码	123414277773638987
单位性质	公益一类事业单位

法定代表人	吴正贵
主要职能	对需盘活和调整的存量土地和其他土地适时进行收购储备，适时储备土地，管理和运作由政府收回、荒芜、闲置、无主地，出让期满、政府统征、依法没收，行驶优先购买权等土地使用权，做好土地储备前期开发、收购土地的资金测算，招商洽谈和地价评估等土地出让前期准备工作，综合统计工作。

项目主管单位基本信息如下：

单位名称	霍山县自然资源和规划局
统一社会信用代码	113414277408873053
单位性质	机关
法定代表人	余小春
主要职能	按规定权限履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水等自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责；负责自然资源调查监测评价；负责自然资源资产有偿使用和合理开发利用工作；承担霍山县辖区范围内的各项建设工程规划审批和规划管理及批后管理和监察工作；负责统筹国土空间生态修复等。

本所律师认为：

本次债券发行主体适格，项目实施单位是项目所属区域的公益一类事业单位即霍山县土地收购储备中心，系依法设立并有效存续，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，具备实施本项目的主体资格；本项目实施单位已纳入全国土地储备机构名录，项目符合项目实施单位的职责范围要求。。

二、项目概况

（一）项目区位

本项目位于安徽省六安市霍山县。霍山县位于安徽省西部，大别

山腹地、淮河一级支流淠河上游，介于东经 115° 52′ ～116° 32′，北纬 31° 03′ ～31° 33′ 之间，东与舒城县毗邻，南与岳西县相望，西与金寨县和湖北省英山县交界，北与六安市接壤。地貌特征“七山一水一分田、一分道路和庄园”，是一个典型的山区、库区、革命老区县。

霍山县域面积 2043 平方公里。霍山县位于大别山国家生态功能区核心区域，是首批国家全域旅游示范区、全国首批自然资源节约集约示范县、全国“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、国家生态文明建设示范区、国家园林县城、中国县域智慧城市百强县、全国养生宜居县等。

（二）项目建设内容和规模等情况

1．项目建设内容及规模：

收购六安市霍山县城区、佛子岭镇 7 宗存量闲置土地。其中：（1）C-2021-42-03 号地块：土地用途为商业、居住，土地面积为 40576 ㎡；（2）C-2021-39-02 号地块：土地用途为其他商服用地、城镇住宅用地，土地面积为 66846 ㎡；（3）C-2021-44-03 号地块：土地用途为其他商服用地、城镇住宅用地，土地面积为 63535 ㎡；（4）C-2021-47-01 号地块：土地用途为公用设施用地，土地面积为 72869 ㎡；（5）C-2021-43-02 号地块：土地用途为其他商服用地、城镇住宅用地，土地面积为 35144 ㎡；（6）C-2021-38-01 号地块：土地用途为其他商服用地、城镇住宅用地，土地面积为 64567 ㎡；（7） C-2021-41-02 号地块：土地用途为其他商服用地、城镇住宅

用地，土地面积为 64566 ㎡。

2.项目位置及四至范围：

①C-2021-42-03 号地块：位于霍山县经济开发区高桥湾中药产业园内，高桥湾路以北、龙井路以南、飞凤路以东。地块四至：东临中国中药霍山石斛科技有限公司、南临空地、西临规划飞凤路、北临规划龙井路。

②C-2021-39-02 号地块:位于霍山县经济开发区高桥湾路 以南、燕窝南路以东、飞凤路以西。地块四至：东临飞凤路、南临空地、西临燕窝路、北临高桥湾路。

③C-2021-44-03 号地块：位于霍山县佛子岭镇佛子岭社区。地块四至：东临空地、南临空地、西临空地（西临近迎佛路）、北临空地。

④C-2021-47-01 号地块：位于霍山县经济开发区高桥湾中药产业园内，淠滨南路以北、高新路以南。地块四至：东临空地、南临淠滨南路、西临空地、北临规划高新路。

⑤C-2021-43-02 号地块：位于霍山县经济开发区高桥湾中药产业园内，桃园路以东、淠滨东路以南、望岳路以北。地块四至：东临淠滨东路、南临规划望岳路、西临桃园路、北临淠滨东路。

⑥C-2021-38-01 号地块：位于霍山县经济开发区高桥湾中药产业园内，桃园路以西、望湖路以南、高新东路以东。地块四至：东临桃园路、南临空地、西临高新东路、北临望湖路。

⑦C-2021-41-02 号地块：位于霍山县经济开发区高桥湾中药产

业园内，桃园路以西、望岳路以北、高新东路以东。地块四至：东临桃园路、南临望岳路、西临高新东路、北临空地。

3.项目地块情况（对应的地块标识码）

本项目各地块标识码具体情况如下：

地块名称	标识码
C-2021-42-03 号地块	3415252026R000013
C-2021-39-02 号地块	3415252026R000029
C-2021-44-03 号地块	3415252026R000034
C-2021-47-01 号地块	3415252026R000040
C-2021-43-02 号地块	3415252026R000052
C-2021-38-01 号地块	3415252026R000067
C-2021-41-02 号地块	3415252026R000070

4.项目建设期和运营期：本项目计划 2026 年 3 月启动收储前期程序，2026 年完成地块收储以及土地整理工作，达到出让条件，收储后可出让面积 392510 ㎡。达到出让条件后即进入运营期，土地出让工作计划 2033 年 12 月前完成。

（三）项目的公益性与重要性

1、本次霍山县运用地方专项债资金开展闲置土地回购工作，是落实盘活存量土地、促进节约集约用地系列政策的重要举措，有利于推动霍山中心城区高质量发展。

2、项目改善土地供需关系和政企资金需求，助力房地产市场止跌回稳。

地方政府的政府性基金预算收入中，土地出让金收入占重要部分，但近年来该收入连续负增长，地方财力显著承压。运用土储专项

债回购企业的已供未建地块，可以有效减少市场上闲置未开发的土地数量，从而降低土地市场的存量规模，是调节土地市场供需关系的重要手段之一。通过减少闲置土地、增加土地供应，政府可以引导房地产市场回归理性，促进房价和地价的稳定。这有助于缓解房地产市场的波动，促进市场的止跌回稳。这有助于优化土地资源配置，提高土地利用效率，同时帮助地方政府填补土地储备资金缺口，增强企业资金流动性。

3、项目有利于国土空间提质增效，夯实空间规划。

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图和各类开发保护建设活动的基本依据。《霍山县国土空间总体规划（2021-2035 年）》提出，不断提升城乡空间品质，优化中心城区空间结构和用地布局，形成“四心三区、双轴九廊”的整体格局，科学优化用地布局，完善蓝绿空间和道路交通系统，因地制宜推动城市多中心、网络化、组团式布局，提升公共管理与公共服务配置，加强保障性住房建设，构建 15 分钟社区生活圈体系。严格城市蓝线、绿线、黄线、紫线管控，加强城市设计引导，有序推进城市有机更新。落实节约集约发展要求，控制新增城镇建设用地，深化土地供给侧改革，严控总量、盘活存量、精准配置、提质增效。

收储地块现状均为闲置用地，符合国土空间规划提出的“严控总量、盘活存量、精准配置、提质增效”、“优化中心城区空间结构和用地布局”等要求。因此，项目地块纳入本次收储/回购范围有利于盘活土地资源，促进区域城市功能优化，落实空间规划要求。

（四）项目的效益

1．经济效益：

通过土地储备和开发,项目预计可实现土地出让净收益68409.96万元，带动区域经济增长。同时，项目的实施将吸引更多的投资与人才聚集，进一步提升城市的整体竞争力。

从地方经济发展角度来看，通过本项目的投资，可以盘活地方的存量土地，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。专项债券是落实积极财政政策的重要抓手，在带动扩大有效投资、稳定宏观经济等方面发挥着重要作用。本项目的实施，对于地方政府来说，专项债券用于收购存量土地，也能够增强地方政府的资金流动性,缓解地方政府的资金压力,支持地方经济发展、保障民生；对于市场来说，收回收购存量闲置土地，有助于改善市场供求关系，是促进房地产市场止跌回稳的关键举措，可见利用专项债收回收购存量闲置土地可以取得“一举多得” 的效果。

收购地块未来作为商住用地进行开发，将直接拉动建筑业、建材业、装饰装修、园林绿化、家电家居等一系列上下游产业的发展，产生显著的乘数效应。项目建成后，将形成新的税收来源，为地方财政带来持续稳定的增值税、企业所得税、城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税等税收收入。同时，商业综合体和住宅社区将创造大量就业岗位，促进消费，对优化霍山县产业结构、增强经济活力、保障财政长期健康运行具有深远的积极影响。

2.社会效益：

（1）提高土地利用效率，改善土地供求关系。

拟收储项目地块目前都未能发挥其应有的价值。通过本次土储债回购，将该地块重新纳入土地储备，进行统一规划和开发，能够使该地块得到更合理的利用，提高土地资源的整体利用效率，避免土地资源的浪费。

通过回购，可以减少市场存量用地规模，避免土地资源过度集中在企业手中，导致市场供大于求或供不应求的失衡状态，使土地供应更加合理，进而稳定土地市场预期，促进土地市场的平稳健康发展。

（2）增强政府调控能力，提振市场信心。

霍山县回购该项目地块，增加了土地储备的来源和规模，使政府在土地市场调控中拥有更多的资源和能力，能够更加灵活地应对市场变化，根据市场需求和经济发展需要，适时调整土地供应节奏和规模，保持土地市场的稳定。

同时，本次举措向市场传递出政府稳定土地市场的积极信号，有助于增强开发企业、金融机构等各方对市场的信心，稳定市场预期，避免市场出现过度恐慌或盲目乐观的情绪。

（3）赋能企业发展，助力企业成长。

对于土地权属企业来说，政府以合理价格回购地块，能够使其快速回笼资金，缓解企业的资金压力，避免项目烂尾，维护市场稳定。同时企业也可以根据自身发展战略和市场形势，合理利用资金，用于企业运营等关键项目，降低经营风险。促使企业重新思考和规划自身的业务布局和发展方向，为企业的转型升级提供了契机。

（4）扩大有效投资，拉动经济增长

项目地块收储后再次出让直接服务于群众的商住两用需求。其成功出让和开发，将有效增加霍山县，特别是项目所在区域的高品质住

房和商业服务设施供给，有助于缓解供需矛盾，稳定房地产市场。同时，新的开发项目通常会配套建设社区服务、公共绿地、市政设施等，这将直接完善城市功能，提升片区的综合承载能力和人居环境质量，增强群众的获得感与幸福感。

（五）项目的资金来源与偿债计划

1.项目的资金来源

根据《安徽省政府土地储备专项债券项目实施方案（六安市霍山县 2026 年收购存量闲置土地项目）》，本项目资金来源为单位自筹资金和专项债券。其中，单位自筹资金 53.35 万元，占总投资的 0.11%；专项债券融资 48,500.00 万元，占总投资的 99.89%。本项目仅使用单位自筹资金和专项债券资金，无市场化融资。

2.项目的偿债计划

项目拟发行债券融资 48,500.00 万元，拟于 2026 年第一季度发行 48,500.00 万元，债券年利率暂按 2.2%计算，期限为 7 年，每年支付一次利息，到期偿还本金。本次债券每年付息一次，到期一次性偿还本金，项目收益实现前，项目融资还本付息资金通过政府性基金预算收入统筹安排。项目在运营期累计可用于还本付息的项目净收益为 68,409.96 万元，累计还本付息总额为 55,969.00 万元，发行费 53.35 万元。

本所律师认为：

本项目收储地块现状均为闲置用地，符合国土空间规划提出的“严控总量、盘活存量、精准配置、提质增效”、“优化中心城区空间结构和用地布局”等要求。《实施方案》等项目文件对项目实施的公益性与重要性的内容表述客观合理，实施六安市霍山县 2026 年收

购存量闲置土地项目是符合国家政策方针和地方政府发展规划的。本项目的实施有助于优化土地资源配置，提高土地利用效率，同时帮助地方政府补充土地储备资金缺口。根据《实施方案》等文件的内容，本项目的实施不仅具有经济效益，还带来巨大的社会效益。通过本项目的实施可以盘活地方的存量土地、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。项目的实施有助于改善市场供求关系，使土地供应更加合理，进而稳定土地市场预期，促进土地市场的平稳健康发展，支持地方经济发展、保障民生。本项目仅使用单位自筹资金和专项债券资金，无市场化融资，本项目符合地方政府专项债券支出方向，本项目实施后，将具有显著的经济效益和社会效益。

三、项目合法合规审查

（一）项目已完成的前期准备工作

1.处置存量闲置土地清单纳入情况

本项目地块均已纳入霍山县2026年处置闲置存量土地清单。

2.纳入土地储备年度计划情况

本项目各地块已纳入霍山县2026年土地储备计划。详见《霍山县人民政府关于同意土地储备计划的批复》（霍政秘〔2026〕3号）。

3.地价评估报告出具情况

该项目已由六安世纪不动产评估登记代理有限公司完成土地收购评估工作，具体情况如下：

地块	备案号	报告号	评估值（万元）
C-2021-42-03号地块	3407926GA0016	（皖）六安世纪[2026](估)字第011号	6304.6989

C-2021-39-02 号地块	3407926GA0020	（皖）六安世纪[2026](估)字第 012 号	10412.6014
C-2021-44-03 号地块	3407926GA0022	（皖）六安世纪[2026](估)字第 017 号	4523.0567
C-2021-47-01 号地块	3407926GA0019	（皖）六安世纪[2026](估)字第 014 号	2579.5626
C-2021-43-02 号地块	3407926GA0018	（皖）六安世纪[2026](估)字第 013 号	5456.1060
C-2021-38-01 号地块	3407926GA0017	（皖）六安世纪[2026](估)字第 015 号	10018.2157
C-2021-41-02 号地块	3407926GA0021	（皖）六安世纪[2026](估)字第 016 号	10018.7063
合计			49312.9476

4.企业土地成本材料情况

霍山县衡达会计师事务所（普通合伙）已完成各地块企业投入成本审核，为集体决策确定收购价提供参考。具体情况如下：

地块	审核企业成本（万元）
C-2021-42-03 号地块	6208.13
C-2021-39-02 号地块	12398.3273
C-2021-44-03 号地块	4606.8659
C-2021-47-01 号地块	9015.0407
C-2021-43-02 号地块	5541.0397
C-2021-38-01 号地块	10180.0622
C-2021-41-02 号地块	10179.8973
合计	58129.3631

5.基础价格下调幅度的集体决策情况

2026 年 2 月 24 日，霍山县人民政府办公室印发《霍山县 2026 年土地储备专项债券专题会议纪要》（霍政办秘〔2026〕2 号），会议专题研究了霍山县 2026 年土地储备专项债券 7 宗存量闲置土地收购价格事宜，会议原则同意收购六安市霍山县 2026 年收购存量闲置土地项目涉及的 7 宗存量闲置土地，申报霍山县土地储备专项债券。

会议同时要求，县自然资源局会同相关单位对照土地储备专项债申报要求，按程序做好相关工作，并积极做好政策宣传解释工作。

6.完成收储价格公示情况

按照相关要求，霍山县自然资源和规划局于2026年2月24日至2026年2月28日在霍山县人民政府网站完成六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目地块收购价格的公示，包含C-2021-42-03号、C-2021-39-02号、C-2021-44-03号、C-2021-47-01号、C-2021-43-02号、C-2021-38-01号、C-2021-41-02号7宗地块。

7.收购价格公示后报市、县人民政府批准确认的相关文件情况

2026年3月2日，《霍山县人民政府关于土地收购价格的批复》（霍政秘〔2026〕4号），六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目土地收购价格已在县政府网站公示，经公示后无异议，予以批准确认。

8.拟收购土地项目协议书或其他相关文件材料

2026年3月3日，安徽大别山乡村振兴产业发展有限公司、安徽霍山土地综合整治开发有限公司、安徽大别山水利投资有限公司、霍山经济开发区城乡建设有限公司已与霍山县土地收购储备中心签订7宗地块的《收购合同》。

（二）项目已取得的批复或备案文件及相关证书等材料

1.2024年5月14日，自然资源部与国家发展改革委联合制定《关于实施妥善处置闲置存量土地若干政策措施的通知》（自然资发〔2024〕104号），推出18条政策措施助力企业盘活存量土地资产、鼓励并购转让、支持地方政府收地等。

2.2024年9月26日，中央政治局会议提出“止跌回稳”，对商

品房建设要严控增量、优化存量、提高质量，支持盘活存量闲置土地。10 月 12 日，财政部指明允许专项债券用于土地储备。2024 年 11 月 7 日，自然资源部还印发《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），通过发行专项债券资金支持收回收购存量闲置土地，细化存量闲置土地收储范围与定价机制，优先处置企业无力开发的房地产用地。

3.2024 年 12 月 22 日，国务院办公厅发布《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），明确允许专项债券用于土地储备，支持城市政府回收符合条件的闲置存量土地，有需求的地区也可用于新增土地储备。

4.2025 年 3 月 11 日，自然资源部和财政部联合发布《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），内容包括明确发债要求及资金使用主体、完善专项债申报审核流程、做好资金和收益的综合平衡、严格监督管理四个方面。

5.2025 年 4 月 1 日，《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）。

6.本项目各地块已纳入霍山县 2026 年土地储备计划。详见《霍山县人民政府关于同意土地储备计划的批复》（霍政秘〔2026〕3 号）。

（三）项目单位提供材料的合法合规性

经依法核查，本项目实施单位为霍山县土地收购储备中心、主管部门为霍山县自然资源和规划局、财政部门为霍山县财政局，项目实

施单位为公益一类事业单位，项目主管部门和财政部门为机关法人，所提供的项目材料均是真实的并且符合法律规定的有效资料。

（四）项目申报流程的合规性

经依法核查，本项目实施单位为了本项目的申报，依法对本项目的实施进行了必要的前期准备工作，并且就本项目的实施开展了经济社会效益分析及事前绩效评估和可行性研究，委托相关机构就本项目的申报出具了项目实施方案、财务评价报告、法律意见书等申报所需材料，依法合规进行项目申报。

本所律师认为：

本项目的实施单位为了本项目的顺利实施，进行了必要的前期准备工作，并且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。

四、项目资金情况

（一）项目资金筹措情况

根据《安徽省政府土地储备专项债券项目实施方案（六安市霍山县 2026 年收购存量闲置土地项目）》，本项目资金来源为单位自筹资金和专项债券。其中，单位自筹资金 53.35 万元，占总投资的 0.11%；专项债券融资 48,500.00 万元，占总投资的 99.89%。

（二）项目收益与融资自求平衡

根据《实施方案》、《评价报告》等文件，经专项评估，

1.根据《六安市霍山县 2026 年收购存量闲置土地项目实施方案》，本项目主要内容为收储六安市霍山县城区、佛子岭镇 7 宗存量闲置土地。

2.本项目运营收入为预期土地出让收入，预期土地出让收入共 69,806.07 万元。

本项目预计出让商业、商住用地 7 宗，分别位于霍山县城区、佛子岭镇。本次出让土地价格参照六安世纪不动产评估登记代理有限公司出具的《土地估价报告》，各地块评估价格如下：C-2021-42-03 号城镇住宅用地（含配套商业）土地单价为 1554 元/平方米，C-2021-39-02 号城镇住宅用地（含配套商业）土地单价为 1558 元/平方米,C-2021-44-03 号商业服务业用地土地单价为 712 元/平方米，C-2021-47-01 号地块原用途为公用设施用地，拟出让用途为商住用地，参照 C-2021-39-02 号土地评估价格为 1558 元/平方米（位置相近，拟出让用途相同），C-2021-43-02 号城镇住宅用地（含配套商业）土地单价为 1553 元/平方米，C-2021-38-01 号城镇住宅用地（含配套商业）土地单价为 1552 元/平方米，C-2021-41-02 号城镇住宅用地（含配套商业）土地单价为 1552 元/平方米。由于评估价为剩余年期的市场价值，预计出让土地使用年期为法定满年期，以及通过查询中国土地市场网（https://www.landchina.com）以及六安市公共资源交易中心（https://ggzy.luan.gov.cn），查询霍山县近三年土地成交情况，城区商住用地成交均价 1050.05 元/平方米至 1914.02 元/平方米。成交价格稳步有升,基于对霍山县近三年商住房地产用地

出让交易数据的实证分析，结合本项目的收购评估价格确定土地出让基础价格。同时，根据霍山县国民经济和社会发展统计公报，霍山县2016年至2025年GDP增速分别为7.3%、7.1%、8.9%、8%、3.2%、11.7%、6%、8%、5.6%、2.7%，近十年平均增速6.85%，近三年平均增速5.43%，根据《霍山县2026年政府工作报告》，2026年预计增速为4.50%，遵循谨慎原则取4.50%。本项目2032年预计出让收入20424.00万元，2033年预计出让收入49382.07万元 。

3. 项目运营成本费用预测说明

（1）根据实施方案，本项目均为已出让存量闲置土地，收回、收购存量闲置土地再次出让计提费用按照《安徽省财政厅 安徽省自然资源厅 中国人民银行合肥中心支行关于实行土地出让价款收入省市县分享有关事项的通知》（皖财预〔2020〕566号）执行，土地出让价款收入实行省与市县按比例分享，其中省级分享 2%、市县分享98%，不再计提其他费用。目前霍山县土地出让收入财政计提严格执行上述文件，即财政计提金额为土地出让价款的2%。

（2）六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目计划发行债券融资48,500.00万元，拟于2026年第一季度发行48,500.00万元，债券年利率暂按2.2%计算，期限为7年，每年支付一次利息，到期偿还本金，则债券存续期内利息共计7,469.00万元。

4.本项目总投资为48,553.35万元，项目所需资金拟申请专项债券资金48,500.00万元，占总投资比例为99.89%，单位自筹资金53.35万元，占总投资比例为0.11%。拟于2026年第一季度发行48,500.00万元，债券年利率暂按2.2%计算，期限为7年，每年支付一次利息，到期偿还本金。经营收入 100%实现情况下，债券存续期内的项目净

收益 68,409.96 万元（运营收入扣除运营成本），债券还本付息流出 55,969.00 万元，本息覆盖倍数为 1.22。经营收入 95%实现情况下，债券存续期内的项目净收益 64,989.42 万元（运营收入扣除运营成本），债券还本付息流出 55,969.00 万元,本息覆盖倍数为 1.16。经营收入 90%实现情况下，债券存续期内的项目净收益 61,569.03 万元（运营收入扣除运营成本），债券还本付息流出 55,969.00 万元,本息覆盖倍数为 1.10。

综上所述，各项评价指标均满足财务评价指标要求。因此，本项目的财务效益上是可行的。实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为：

（1）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。

（2）根据《实施方案》《财务评价报告》，本项目的财务稳定性较好，项目具有稳定的预期偿债资金来源，本项目的预期收益对应的政府性基金收人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。

（3）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，资产清晰，目具备申报专项债券的合法性。

五、项目潜在的风险评估及控制措施

（一）风险评估情况

1.影响项目实施进度的风险。

（1）政策法规风险

土地收储和出让受国家及地方政策法规的严格监管，政策调整如土地规划变更、征收补偿标准变化、环保要求提高等，可能导致收储和出让工作停滞或成本增加。

（2）土地权属及纠纷风险

存量土地可能存在权属不清、抵押、土地使用权证缺失等问题，权属核查及确权周期长。部分闲置土地可能涉及企业破产清算遗留债务、原土地使用者安置补偿纠纷等，协调涉及部门多（自然资源、国资、信访等），沟通成本高、推进缓慢。

（3）场地清理滞后

存量闲置土地可能存在垃圾堆积、种植农作物、临时构筑物，或地下管线不明等问题，场地预处理工期延长。

（4）规划调整风险

城市规划调整可能导致已收储土地的用途、容积率等规划指标变化，影响土地价值和出让前景，增加土地收储和出让的不确定性。

2.影响项目运营的风险。

（1）盘活利用效率低

存量土地规划条件受限（如容积率、建筑密度不符合当前城市规划）、周边配套设施陈旧，导致二次开发或出让吸引力不足；产业适配性差，无法对接区域主导产业需求，造成再次闲置。

（2）合规性风险

收储过程中未履行法定程序（如公示公告、听证程序缺失）、未妥善处理原土地使用者合法权益（如优先购买权未保障），引发行政

复议或诉讼；闲置土地处置不符合《闲置土地处置办法》等政策要求，面临监管问责。

（3）后期管护风险

收储后未及时开展临时管护（如围挡设置、绿化覆盖），导致土地再次被占用、破坏，或因安全隐患（如遗留设施坍塌、土壤污染扩散）引发公共安全事件。

（4）资金使用风险

在债券资金使用、项目收入上缴等环节，若出现操作不规范、内部控制失效等问题，可能导致资金挪用、收益截留等，进而影响还本付息。

2.影响项目融资平衡的风险。

（1）收储成本超支风险

产权界定、历史问题化解需额外支付补偿费用（如解除抵押清偿金）；场地清理超初期测算，导致收储总成本超出融资预算。

（2）市场风险

土地市场受宏观经济形势、房地产市场波动等影响，市场需求不足时，土地出让困难，价格下跌，影响土地收储和出让收益。

（3）利率风险

市场利率波动将会对本项目财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡，对后期偿债产生压力。

（二）风险控制措施

1.项目实施进度或正常运营的风险控制措施

（1）建立政策法规跟踪机制：关注政策动态，加强与政府各部门沟通，及时获取最新政策信息，提前调整收储和出让计划。

（2）多元化争议化解机制：加强土地权属调查，核实土地产权状况，针对产权争议，引入专业律师团队提供法律支持，优先通过协商、调解方式解决；涉及跨部门协调的历史问题，提请政府成立专项工作组，实行“一事一议”督办制度。

（3）常态化后期管护：收储后及时设置围挡，委托专业机构开展日常巡查与维护；对暂未盘活的土地，实施临时绿化、停车场建设等过渡性利用，既避免土地闲置浪费，又降低管护风险。

（4）加强与规划部门的沟通协调，及时了解规划调整信息。在土地收储和出让过程中，充分考虑规划调整的可能性，对规划调整可能带来的影响进行评估和应对。

2.项目收益的风险控制措施

（1）精准化盘活规划：结合城市国土空间规划、区域产业布局，优化规划指标（如适度调整容积率、兼容复合用地性质）；针对不同类型闲置土地（商业、住宅），制定差异化盘活路径。

（2）加强市场监测：建立市场监测机制，定期对土地市场进行分析和预测，及时掌握市场动态和趋势。根据市场需求和变化情况，合理调整土地储备规模和结构，优化土地出让方案。

（3）严格执行“收支两条线”管理，土地出让收入全额缴入国库，纳入政府性基金预算，专项用于债券还本付息，不得截留、挪用或用于其他项目支出。

3.项目融资平衡结果的风险控制措施

（1）建立资金平衡机制：在项目实施前，充分评估土地市场供需关系和价格趋势，合理确定土地储备规模和结构，确保项目全生命

周期内预期收益能够覆盖债券本息。同时，预留一定比例的风险准备金，用于应对可能出现的收入短收情况。

（2）优化土地出让方案：根据市场需求和变化情况，灵活调整土地出让方案，如合理确定出让时机、出让方式和出让价格等，提高土地的吸引力和竞争力，确保土地出让收入的稳定和增长。

（3）加强资金监管：建立完善的资金监管制度，对专项债券资金的使用和偿还进行全过程监控，确保资金专款专用，按时足额偿还债券本息。

（4）偿债备付金管理：项目收益纳入偿债备付金管理，专门用于还本付息，有效完善偿债缓冲机制，防范土地储备专项债券兑付风险。

（三）还款保障措施

按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《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〔2016〕155 号）规定，及时按照约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，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。

未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

本所律师认为：

根据《实施方案》，本项目资金来源和债券资金需求明确，收入、成本、收益测算合理，债券发行期间运营期内预计可实现项目净收入足够覆盖本项目融资成本、利息支出等费用。项目虽有风险，但已建立风险控制措施，项目发行人与有关财政部门能够依法行政，在债券存续期间内，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。政府高度重视政府性债务管理工作，将积极采取有效措施完善相关制度，可有效防范地方金融债务风险做到政府性债务风险总体可控。本次发行可能存在收益不足以偿还本息的风险，但已经做好完备的偿债安排，收益不足以偿债的风险可控。

六、中介服务机构

（一）会计师事务所

安徽万成会计师事务所（普通合伙）所作为专项评估的审计机构，为本次项目的实施出具《安徽省专项债券项目财务评价报告（六安市霍山县 2026 年收购存量闲置土地项目）》。

安徽万成会计师事务所（普通合伙）对本项目出具了《财务评价报告》，认为：在对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的六安市霍山县 2026 年收购存量闲置土地项目，预期的项目收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡。

本所律师认为：

安徽万成会计师事务所（普通合伙）系依法成立且合法存续的审计机构，具备为本次项目实施出具财务评价报告的资质，在评价报告上签字的两名注册会计师均具备相应的从业资格且两人均通过 2025

年度年检。

（二）律师事务所

安徽通古律师事务所作为本次项目发行的专项法律顾问，并出具《安徽通古律师事务所关于六安市霍山县 2026 年收购存量闲置土地项目专项债券之法律意见书》。

本所是经安徽省司法厅批准设立并合法存续律师事务所，具备为本次项目实施出具专项法律意见书的资质，在法律意见书上签字的两名注册律师张建平、杨敏均具备相应的从业资格且两人均通过 2024 年度考核。

本所律师认为：

安徽通古律师事务所系经安徽省司法厅批准依法设立且合法存续的中国律师事务所，具备为本次债券发行出具专项法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格。

七、结论

综上所述，本所律师认为：

1. 本次债券发行主体适格，项目实施单位是项目所属区域的公益一类事业单位即霍山县土地收购储备中心，系依法设立并有效存续，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，具备实施本项目的主体资格；本项目实施单位已纳入全国土地储备机构名录，项目符合项目实施单位的职责范围要求。。

2.本项目收储地块现状均为闲置用地，符合国土空间规划提出的“严控总量、盘活存量、精准配置、提质增效”、“优化中心城区空

间结构和用地布局”等要求。《实施方案》等项目文件对项目实施的公益性与重要性的内容表述客观合理，实施六安市霍山县 2026 年收购存量闲置土地项目是符合国家政策方针和地方政府发展规划的。本项目的实施有助于优化土地资源配置，提高土地利用效率，同时帮助地方政府补充土地储备资金缺口。根据《实施方案》等文件的内容，本项目的实施不仅具有经济效益，还带来巨大的社会效益。通过本项目的实施可以盘活地方的存量土地、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。项目的实施有助于改善市场供求关系，使土地供应更加合理，进而稳定土地市场预期，促进土地市场的平稳健康发展，支持地方经济发展、保障民生。本项目仅使用单位自筹资金和专项债券资金，无市场化融资，本项目符合地方政府专项债券支出方向，本项目实施后，将具有显著的经济效益和社会效益。

3.本项目的实施单位为了本项目的顺利实施，进行了必要的前期准备工作，并且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。

4.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。

5.根据《实施方案》《财务评价报告》，本项目的财务稳定性较好，项目具有稳定的预期偿债资金来源，本项目的预期收益对应的政

府性基金收人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。

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，资产清晰，目具备申报专项债券的合法性。

7.根据《实施方案》，本项目资金来源和债券资金需求明确，收入、成本、收益测算合理，债券发行期间运营期内预计可实现项目净收入足够覆盖本项目融资成本、利息支出等费用。项目虽有风险，但已建立风险控制措施，项目发行人与有关财政部门能够依法行政，在债券存续期间内，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。政府高度重视政府性债务管理工作，将积极采取有效措施完善相关制度，可有效防范地方金融债务风险做到政府性债务风险总体可控。本次发行可能存在收益不足以偿还本息的风险，但已经做好完备的偿债安排，收益不足以偿债的风险可控。

8.项目申报流程符合法律要求，为本次发行债券提供服务的中介机构均具备相应资质、符合法律法规。

综上，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。

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。（以下无正文）

（本页无正文，为《安徽通古律师事务所关于六安市霍山县2026年收购存量闲置土地项目专项债券之法律意见书》签字盖章页）

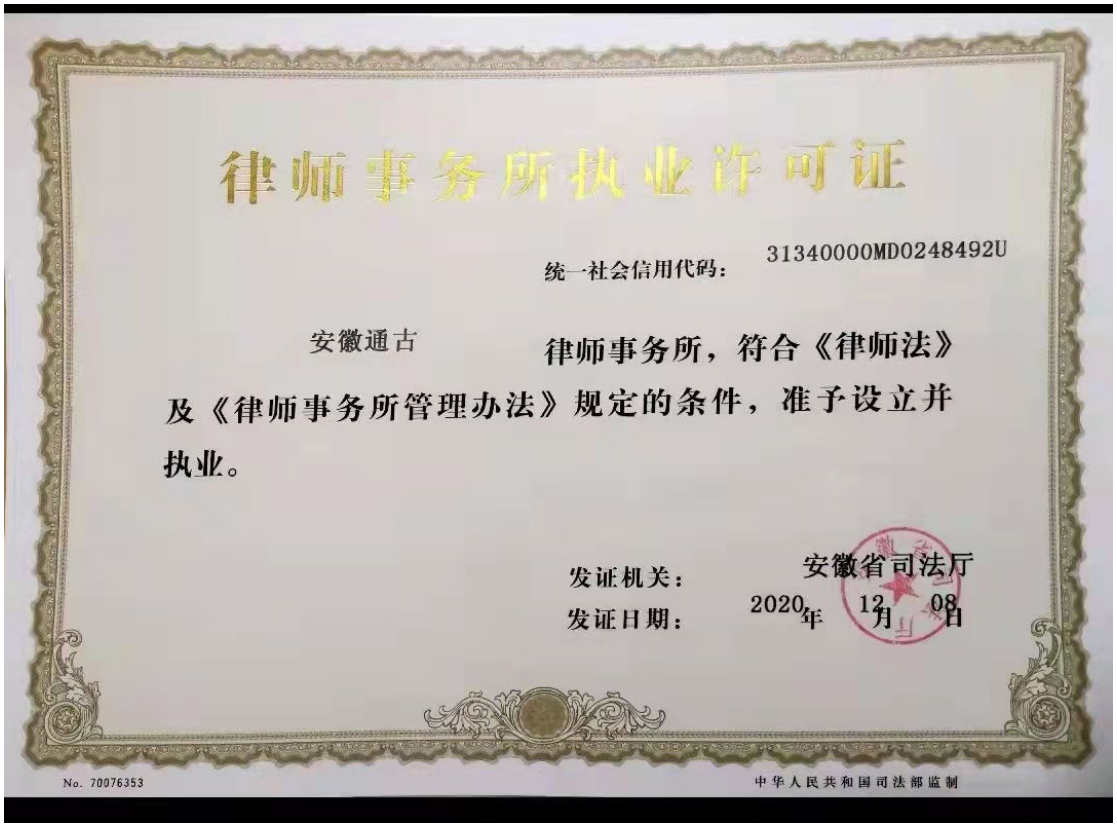
安徽通古律师事务所 专职律师：

中国·合肥 专职律师：

二0二六年三月九日

附件1：

律师事务所执业许可证正本



附件2：

律师事务所执业许可证副本



律师事务所登记事项（一）

名　称	安徽通古律师事务所
住　所	安徽省合肥市政务区南二环路3818号天鹅湖万达广场2#1301-1302
负责人	杨敏
组织形式	普通合伙
设立资产	30万元
主管机关	蜀山区司法局
批准文号	皖司许（202X）351号
批准日期	2020年12月08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	
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	
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	

附件3：

张建平律师执业证





附件4：

杨敏律师执业证


执业机构 安徽通古律师事务所
执业证类别 专职律师
执业证号 13401201511323490
法律职业资格或律师资格证号 A20193415252585
发证机关 安徽省司法厅
发证日期 2023年06月03日
持证人 杨敏
性别 女
身份证号 342427198911020925


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2日
律师年度考核备案
考核年度
考核结果
备案机关
备案日期