关于

滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口

西南侧土地收储项目专项债券

之

法律意见书

大成（合）字[2026]第 02-0192-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
关于滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口西南侧土地收储项目专项债券之法律意见书

致：滁州市土地储备中心

北京大成（合肥）律师事务所（以下简称“本所”）接受滁州市土地储备中心（以下简称“项目单位”）的委托，担任滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口西南侧土地收储项目专项债券（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 2026 年运用地方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〔2026〕2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 - 8 -
（四）项目资金来源与偿债计划 - 9 -
三、项目合法合规审查 - 9 -
（一）项目已完成的前期准备工作 - 9 -
（二）项目已取得的批复或备案文件及相关证书 - 10 -
（三）项目单位提供材料的合法合规性 - 11 -
（四）项目申报流程的合法合规性 - 11 -
四、项目资金情况 - 12 -
（一）项目资金筹措情况 - 12 -
（二）项目收益与融资自求平衡 - 12 -
五、中介机构服务资质 - 13 -
（一）会计师事务所 - 13 -
（二）律师事务所 - 13 -
六、结论意见 - 13 -

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	滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口西南侧土地收储项目
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《关于滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口西南侧土地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-滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口西南侧土地收储项目》
《财务评价报告》	指	安徽国鉴会计师事务所（普通合伙）出具的《滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口西南侧土地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》，本项目建设单位为滁州市土地储备中心。经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，滁州市土地储备中心的基本信息如下：

名称	滁州市土地储备中心
统一社会信用代码	12341100731663406P
类型	事业单位
法定代表人	郑国胜
住所	滁州市龙蟠大道109号
宗旨和业务范围	受市政府委托，按规定对市区土地实施储备、开发和熟化；负责土地储备资金的筹措和管理工作；会同有关部门依法履行土地招标、拍卖和挂牌等出让工作
有效期	自2024年11月22日至2029年11月21日

根据《土地储备机构名录（2020年版）》，滁州市土地储备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TC341100。

本所律师认为，滁州市土地储备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

本项目位于淮河路与银山南路交叉口西南侧，其四至为：东至银山路，南至空地，西至空地，北至淮河路。

（二）项目地块情况

1.项目地块基本情况

本项目含1个地块，位于淮河路与银山南路交叉口西南侧，收储面积合计为44566平方米（合66.8亩），土地规划用途为城镇住宅用地、零售商业用地，地块标识码为3411022025R000416。

项目收储地块基本信息表

地块名称	土地坐落	土地面积（平方米）	土地规划用途	地块标识码
淮河路与银山南路交叉口西南侧	东至银山路，南至空地，西至空地，北至淮河路	44566	城镇住宅用地、零售商业用地	3411022025R000416

本项目所涉土地已纳入滁州市本级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

根据滁州市人民政府2025年12月18日签发的《滁州市人民政府关于批准滁州市本级2026年度土地储备计划和三年滚动计划的批复》（滁政秘[2025]147号），本项目地块已纳入滁州市本级2026年度土地储备计划和三年滚动计划。

3.土地权属情况

根据滁州市自然资源和规划局出具的《关于滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口西南侧土地收储项目土地权属的说明》该地块土地使用权人是滁州市琅琊国有资产运营有限公司，地块权属清晰，不存在抵质押、查封等情况。

综上，本所律师认为，本项目所涉土地已纳入滁州市 2026 年度土地储备计划，并取得全民所有土地资产管理信息系统中标识码，土地权属清晰，不存在抵质押、查封情形，不存在权属纠纷，符合自然资发[2025]45 号文的规定。

（三）项目的公益性

1.保障住房供应。土地储备专项债支持的土地开发项目，部分用于住宅用地供应，有效增加住房供给。尤其在当前住房需求旺盛的背景下，稳定的土地供应有助于缓解住房供需矛盾，平抑房价过快上涨。通过增加保障性住房用地供应，可解决中低收入群体住房困难问题。

2.改善城市基础设施。专项债资金投入土地储备项目时，同步完善周边基础设施。新建或改造道路、桥梁、排水系统等市政设施，不仅提升了城市形象与品质，还方便居民出行与生活。例如，在土地储备区域建设新的交通干道，缩短居民通勤时间，提高出行效率。同时，完善的基础设施吸引更多人口流入，提升城市人气与活力，增强城市综合承载能力，为城市可持续发展创造良好条件。

3.创造就业机会。从土地储备前期的勘察、规划，到开发建

设阶段的施工、监理，再到后续房地产开发及配套服务等环节，都需要大量劳动力。土储专项债项目实施过程中，能够直接和间接创造众多就业岗位，缓解就业压力，提高居民收入水平，促进社会稳定与经济繁荣。

综上所述，本项目在保障住房供应、改善城市基础设施、创造就业机会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，本项目总投资 18,190.00 万元，其中项目资本金 5,190.00 万元（资本金来源为财政资金），占总投资的 28.53%。拟通过地方政府专项债券融资 13,000.00 万元，占总投资的 71.47%。

本项目拟使用专项债券 13,000.00 万元，其中 2026 年发行 13,000.00 万元。假设债券利率 2.30%，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 15,093.00 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 4 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	《滁州市人民政府关于批准滁州市本级2026年度土地储备计划和三年滚动计划的批复》	2025年12月18日
2	滁州市2026年第一次自然资源资产主任会纪要	2026年3月4日
3	收回收购意向协议	2026年2月25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，滁州市人民政府签发《滁州市人民政府关于批准滁州市本级2026年度土地储备计划和三年滚动计划的批复》（滁政秘[2025]147号），本项目地块已纳入滁州市本级2026年度土地储备计划和三年滚动计划。

2.2026年3月4日，滁州市自然资源规划委员会办公室签发《2026年第一次自然资源资产主任会纪要》，同意将本次收回收购的市直项目7宗地的评估价格和2宗地的成本价格作为基础价格；同意市直国有企业9个拟申报运用政府专项债券收回收购存量闲置土地项目基础价格下调幅度均为基础价格的10.12%。

3.2026年2月25日，滁州市土地储备中心与滁州市琅琊国有资产运营有限公司签署《滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口西南侧土地收储项目收回收购意向协议》，淮河路与银山南路交叉口西南侧土地，面积44566平方米（4.4566公顷），收回

收购价格为 18177.00 万元。

本所律师认为，本项目收储地块已取得相关批复且已与土地使用权人签署收购意向协议，符合自然资发〔2025〕45 号文、皖自然资权函〔2026〕2 号文的规定。

（三）项目单位提供材料的合法合规性

除上述滁州市人民政府关于批准滁州市本级 2026 年度土地储备计划和三年滚动计划的批复、2026 年第一次自然资源资产主任会纪要、收回收购意向协议外，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，项目单位提供的滁州市人民政府关于批准滁州市本级 2026 年度土地储备计划和三年滚动计划的批复、2026 年第一次自然资源资产主任会纪要、收回收购意向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，本项目总投资18,190.00万元，其中项目资本金5,190.00万元(资本金来源为财政资金)，占总投资的28.53%。拟通过地方政府专项债券融资 13,000.00 万元，占总投资的71.47%。

（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》，本项目收入包括滁州市本级1个地块的土地出让收入。

本项目地块位于淮河路与银山南路交叉口西南侧，出让面积为44566平方米。根据项目安排，该地块计划于2033年挂牌并于当年完成出让，出让单价按5,080.05元元/平方米进行计算，故2033年本项目将取得土地出让收入为44566平方米*5,080.05元元/平方米=22,639.75万元。

根据测算，本项目债券存续期内可偿债收益预计为20,348.99万元，债券本息总额为15,093.00万元，专项债券对应的净现金流量对本息覆盖倍数为1.35。

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1.27和1.20。

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

根据安徽国鉴会计师事务所（普通合伙）提供的《营业执照》（统一社会信用代码 91340202MA8P4M9DXG）、《会计师事务所执业证书》（证书编号：34020177）并经本所律师核查，安徽国鉴会计师事务所（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滁州市土地储备中心，滁州市土地储备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.本项目在本项目在保障住房供应、改善城市基础设施、创造就业机会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.本项目已取得滁州市人民政府关于批准滁州市本级 2026 年度土地储备计划和三年滚动计划的批复、2026 年第一次自然资源资产主任会纪要、收回收购意向协议等与项目配套的批复文件和相关许可。本项目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滁州市 2026 年度土地储备计划并取得全民所有土地资产管理信息系统中标识码，土地权属清晰，不存在抵质押、查封情形，不存在权属纠纷，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）律师事务所关于滁州市琅琊区淮河路与银山南路交叉口西南侧土地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：

王　磊

经办律师：

童韩军

2026 年 3 月 12 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	