

北京大成（厦门）律师事务所
关于 2025 年度厦门市政府专项债用途调整之
五缘湾公交地块保障性租赁住房项目
的
法律意见书

大成 DENTONS

大成 is Dentons' Preferred Law Firm in China.

北京大成（厦门）律师事务所


www.dacheng.com

厦门市思明区岭兜西路 623 号思明设计中心 8 层（361005）

8/F, Xiamen Siming Design Center, No.623 Lingdou West Road

Siming District, 361005, Xiamen, China

Tel: +86 592-5167799 Fax: +86 592-5162299

目 录

一、债券的发行主体资格、区域经济情况.....	5
（一）发行主体资格	5
（二）区域经济情况	5
二、项目情况.....	5
（一）原债券基本信息	5
（二）本期调整项目基本情况	5
（三）项目的必要性和公益性	6
（四）项目实施单位	7
（五）证明文件	8
三、项目资金情况.....	8
（一）项目投资与资金筹措	8
（二）项目收入与成本	9
（三）项目资金平衡安排	9
四、本期调整的文件及发行有关机构.....	9
（一）信用评级机构及评级报告	9
（二）审计机构及评价报告	10
（三）法律顾问及法律意见书	10
五、本期调整的风险因素.....	11
（一）项目建设、运营、环境的风险	11
（二）项目建设、运营、环境的风险应对措施	11
（三）项目收益风险与其他风险	12
六、结论性意见.....	12

释义

简称	指	释义
中国	指	中华人民共和国，为本法律意见书之目的，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区及台湾地区
本所	指	北京大成（厦门）律师事务所
本所律师	指	本所为本期调整指派的经办律师，即在本法律意见书签署页“经办律师”一栏中签名的律师
原债券、本期债券	指	2025 年厦门市政府专项债券（四期）
实施单位	指	厦门公交集团有限公司
本项目、项目	指	五缘湾公交地块保障性租赁住房项目
《实施方案》	指	《五缘湾公交地块保障性租赁住房项目实施方案》
《财务评估报告》	指	嘉兴知联中佳会计师事务所（普通合伙）出具的知联中佳咨[2025] 51 号的《关于 2025 年度厦门市专项债券用途调整之五缘湾公交地块保障性租赁住房项目财务评估报告》
《信用评级报告》	指	联合资信评估股份有限公司出具的《2025 年厦门市政府专项债券（一至二十一期）信用评级报告》
本法律意见书	指	本所就本期调整出具的《北京大成（厦门）律师事务所关于 2025 年度厦门市政府专项债用途调整之五缘湾公交地块保障性租赁住房项目的法律意见书》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法（2018 修正）》
国函〔1988〕60 号	指	《国务院关于厦门市实行计划单列的批复》
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》
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
财预〔2016〕155 号	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2017〕89 号	指	《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〕34 号	指	《财政部关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》
元	指	人民币 元

致 厦门市财政局：

接受贵局委托，北京大成（厦门）律师事务所担任本期调整事项的专项法律顾问，对本期调整出具法律意见书。

声 明

根据《中华人民共和国预算法》（2018 年修正）《中华人民共和国证券法》（2019 年修订）《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《地方政府债券发行管理办法》的通知》（财库〔2020〕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 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）《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》等法律、法规及规范性文件，本所律师对本期调整有关事项进行了审查，查阅了本所认为出具本法律意见书所需文件，并就相关事项进行了必要的询问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，据此出具本法律意见书。

本法律意见书仅就相关法律问题发表法律意见，并不对相关财务、审计、资产评估、信用评级等专业事项发表意见。本法律意见书对有关财务评估报告、信用评级报告、可行性研究报告中某些数据和结论的引述，并不意味着本所对这些数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证，本所并不具有核查及判断该数据、结论是否真实、准确的资格和能力。

本所律师遵循勤勉尽责、诚实信用原则，严格履行职责。本所律师向厦门市各级财政部门提出了应向本所律师提供的资料清单，得到了厦门市各级财政部门依据该清单提供的资料、文件和对相关问题的说明，本所律师还就本期调整所涉及的有关问题向厦门市各级财政部门以及项目实施单位相关人员作了询问并进行了必要的讨论，各级财政部门向本所提供了为出具本法律意见书所必需的原始材料、副本材料或者口头证言。

对于出具本法律意见书至关重要但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、委托人或其他相关单位出具的证明文件。本所律师相信相关政府部门出具的资料、文件具有公信力，本所律师确认其真实性，该等资料、文件和说明构成本所律师出具法律意见书的基础。

本法律意见书是基于出具日以前已发生的事实、本所律师对相关事实的了解以及对中国现行法律的理解而出具。本所律师判定某些事项是否合法、有效是依据该等事项发生时生效并适用的法律、行政法规，也充分考虑到有关政府部门给予的批准和确认。

本法律意见书仅供本期调整之目的使用，非经本所事先书面许可，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为本期调整必备的法律文件，并可随同其他材料一同上报。本所同意委托人部分或全部在本期债券信息披露文件中自行引用，但委托人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：

一、债券的发行主体资格、区域经济情况

（一）发行主体资格

根据《实施方案》，发行的主体为厦门市人民政府，专项债券资金纳入政府性基金预算管理，用于五缘湾公交地块保障性租赁住房项目。根据《预算法》、国函〔1988〕60号文、财预〔2017〕89号文、财预〔2016〕155号文的相关规定，发行人厦门市人民政府具备发行本专项债券的主体资格。

（二）区域经济情况

厦门位于福建省东南端，西接漳州，北邻泉州，东南与大小金门和大担岛隔海相望，与漳州、泉州并称厦漳泉闽南金三角经济区。

厦门市是福建省副省级城市、经济特区，东南沿海重要的中心城市、港口及风景旅游城市，下辖思明、湖里、集美、海沧、同安和翔安6区。

近三年来，厦门市持续推进高质量发展，经济社会实现平稳健康发展。根据《厦门市2024年国民经济和社会发展统计公报》，2022-2024年全市GDP总值分别为7809.93亿元、8142.93亿元和8589.01亿元，GDP增长速度分别为4.1%、3.1%和5.5%；财政收入保持平稳，2022-2024年全市一般公共预算总收入分别为1493.80亿元、1577.06亿元和1584.31亿元。

二、项目情况

（一）原债券基本信息

债券名称	发行金额 (亿元)	债券 期限	债券利 率	原项目名称	调整金额 (亿元)
2025年厦门市政府专项债券（四期）	4.00	20 年	2.18%	厦门北高铁站 公交综合体保 障性租赁住房	0.29

为加快债券资金使用进度，更好发挥地方政府专项债券使用效益，经厦门市人民政府批准，将上述债券资金0.29亿元调整用于五缘湾公交地块保障性租赁住房项目。

专项债券资金用途调整后，原债券注册信息不变，调整后的债券资金均执行原发行期限、利率和还本付息安排等相关要求。

（二）本期调整项目基本情况

项目位于厦门市湖里区五缘湾道与泗水路交叉口南侧，为公交首末站+保障性租赁住房为一体的公交 TOD 示范项目。总用地面积约 0.84 万 m²，总建筑面积约 6 万 m²。项目裙房设有公交停车区、公交配套用房、保障性租赁住房及配套用房等功能，塔楼部分为保障性租赁住房。项目建成后运营情况如下

计划出租保障房套数（套）	计划出售保障房面积（m ² ）	计划出租车位数（个）
1030	/	210（不含公交停车位）

（三）项目的必要性和公益性

根据《实施方案》本项目的必要性与公益性体现在如下几方面：

1、本项目的建设是缓解城市生产生活服务人群住房难问题的需要

根据《厦门十四五保障性住房建设规划》中指出“有效增加保障性住房供给，不断扩大保障覆盖面。加大“三高企业”骨干员工、各类人才和新市民住房保障力度，优先保障新市民中从事基本公共服务的住房困难群众。加快保障性租赁住房发展，拓宽房源供给渠道，完善相关扶持政策，满足新市民、青年人等的租赁住房需求，推动建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。”

厦门“岛内大提升”湖里区东部旧村整村改造，原作为流动人口居住主要场所的城中村被大面积拆除，约 20 万流动人口面临居住环境的转变，大量环卫工人、公共交通从业者和家政服务人员等城市生产生活服务人群将失去低成本的居住空间。

本项目的建设，将提供 1030 套保障性租赁住房，可妥善解决大量环卫工人、公共交通从业人群的安置居住需求，有效保障和改善民生。

2、项目的建设是厦门市吸引及留住人才的需要

人才引进是一项涉及方方面面的系统工程，必须完善运行机制，加强宏观指导和协调配合，加强考核和监督检查，形成推动各项工作落实的整体合力，确保人才引进工作落到实处。引进人才最重要的必须具有先进的软硬件设备以及良好的发展空间。

目前薪资待遇、子女就学、住房等一系列条件已成为引进人才最为关注的需求，本项目的建设，能够有效的缓解青年人才住房需求，减轻人才的后顾之忧，从人才

引进服务保障来着手，为人才创造良好的工作生活环境，吸引并留住更多优秀人才，为厦门市的发展提供坚实的人才保障。

3、项目的建设有利于促进厦门市高质量发展

本项目的建设有利于吸引聚集并留住人才，进一步引进一批科技领军人才、高水平创新团队、紧缺型实用人才，为湖里区实现“岛内大提升”，并带动厦门市加快实现岛内外高质量发展提供坚实基础。

4、本项目的经济效益与社会效益情况，具体如下：

（1）经济效益

市场经济环境下，经济发展程度是影响和制约住房建设的重要因素，涉及社会发展的多个方面。加强保障性住房建设既能有效刺激居民正常消费和扩大内需，又能拉动建筑、建材和服务等相关产业经济的持续发展，加大建房投资落实住房优惠政策，减少来自住房需求引发的压力，实现社会经济的平稳发展。

（2）社会效益

住房问题是涉及民生的重要问题，构建多层次的住房保障体系是建设社会主义和谐社会的重要内容。随着住房制度改革的不深化和房地产市场的逐步完善，广大群众的住房问题明显改善，但部分最低收入家庭很难通过自身努力解决住房困难，需要政府进行扶持和救助。

本项目建设将进一步增加厦门保障性住房供给数量，有利于进一步解决区域内广大中低收入群众的住房问题，有利于促进社会公平、政治安定、人民安居乐业，有助于促进房地产市场的稳健发展，项目的社会效益十分显著。

据此，本所律师认为，本项目具有必要性和公益性。

（四）项目实施单位

根据《实施方案》，本项目的实施机构系厦门公交集团有限公司。实施单位的基本情况如下：

企业名称	厦门公交集团有限公司
统一社会信用代码	91350200155003927U
负责人	（以最新工商登记或企业公示信息为准）

企业名称	厦门公交集团有限公司
住所	厦门市思明区莲岳路 221 号 2 号楼 9-10 层
成立日期	2006 年 06 月 19 日
营业期限	2006 年 06 月 19 日至 2056 年 06 月 18 日
注册资本	68000 万人民币
企业类型	有限责任公司(国有独资)
经营范围	许可项目：城市公共交通；道路旅客运输经营；保安服务；成品油零售【分支机构经营】。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：互联网数据服务；自有资金投资的资产管理服务；机动车充电销售；以自有资金从事投资活动；住房租赁；非居住房地产租赁。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）
股权结构	厦门市人民政府国有资产监督管理委员会 100%持股（国有独资）

本所律师认为，实施主体系厦门市人民政府国有资产监督管理委员会 100%控股的国有独资企业，具备独立的企业法人资格，具备实施本项目的民事权利能力和民事行为能力；实施主体设立合法合规，依法有效存续。

（五）证明文件

根据《实施方案》，本项目已取得部分前期手续：

序号	文件名称	文号	日期
1	厦门市企业投资项目备案证明（内资）	厦发改备 2024014	2024 年 1 月 9 日

本期债券募集资金拟投资的项目符合地区发展规划。在具体项目建设实施过程中，项目主管单位、实施单位应严格按照有关建设程序执行，环保、立项审批、开工审批和竣工验收等有关手续，并确保各有关职能部门意见贯彻落实。

三、项目资金情况

（一）项目投资与资金筹措

本项目工程投资额为 50902.97 万元，考虑建设期利息调整及债券发行费用，估算总投资为 51675.00 万元，其中建设期利息 732.03 万元，债券发行费用 40 万元。

本项目资金来源包括自有资金 11675.00 万元，占项目总投资的 22.59%；拟申请地方政府专项债券 40000 万元，占项目总投资的 77.41%，其中 2024 年已发行 2000 万

元，2025 年调整安排专项债券 3000 万元，本次调整安排专项债券 2900 万元，2026 年计划发行 32100 万元。

（二）项目收入与成本

根据《实施方案》，本项目偿债资金来源主要包括保障房租赁收入和车位租赁收入。本项目成本主要包括项目管理费用、维护费用和各项税费支出。

（三）项目资金平衡安排

根据财预〔2017〕89 号文的要求，“各地试点分类发行专项债券的规模应当在国务院批准的本地区专项债务限额内统筹安排”“分类发行专项债券建设的项目，应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”。

根据《实施方案》《财务评估报告》本项目在本期调整存续期内专项债券还本付息的资金覆盖倍数可达到 1.77 倍。基于财政部对地方政府发行收益与融资自求平衡专项债券的要求，在考虑了收益、利率等因素变动后，项目现金流仍能足额覆盖债券的本息。本期调整安排的 0.29 亿元专项债券的还本付息资金可以得到充分保障。

项目资金情况具体信息详见《实施方案》“三、项目投资估算及资金筹措”、“四、项目预期收益、成本及融资平衡情况”。

综上，本所律师认为，根据《实施方案》《财务评估报告》，本期调整能够实现收益与融资自求平衡，符合《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）的有关规定。

四、本期调整的文件及发行有关机构

（一）信用评级机构及评级报告

委托人委托联合资信评估股份有限公司作为本期债券的信用评级机构。

1、信用评级机构

根据联合资信评估股份有限公司提供的资料，联合资信评估股份有限公司持有北京市朝阳区市场监督管理局于 2020 年 9 月 17 日核发的统一社会信用代码为

91110000722610855P 的《营业执照》、中国证券监督管理委员会于 2018 年 8 月 29 日核发的编码为 ZPJ005 的《中华人民共和国证券市场资信评级业务许可证》；经查阅联合资信评估股份有限公司在中国证券监督管理委员会的“证券评级机构名录”的备案记录，查询中国人民银行“评级结果可以在银行间债券使用的评级机构名单”，查阅中国银行保险监督管理委员会《关于认可 7 家信用评级机构能力备案的公告》（保监公告[2013]11 号），本所律师认为，联合资信评估股份有限公司系经依法批准在中国境内设立并合法存续的信用评级机构，具备为本期债券提供信用评级的从业资格。

2、信用评估报告

联合资信评估股份有限公司为本期债券出具了《2025 年厦门市政府专项债券（一至二十一期）信用评级报告》，本期债券信用等级为 AAA。

（二）审计机构及评价报告

委托人委托嘉兴知联中佳会计师事务所（普通合伙）为调整后项目的审计机构。

1、审计机构

嘉兴知联中佳会计师事务所（普通合伙）持有嘉兴市南湖区行政审批局于 2021 年 8 月 17 日核发的统一社会信用代码为 91330402674770183G 的《营业执照》、浙江省财政厅于 2021 年 9 月 13 日核发的证书编号为“33000368”的《会计师事务所执业证书》。

嘉兴知联中佳会计师事务所（普通合伙）系经依法批准在中国境内设立并合法存续的会计师事务所，具备为本期调整出具专项评价报告的从业资格。

2、财务评估报告

嘉兴知联中佳会计师事务所（普通合伙）出具《财务评估报告》，认为“通过对本项目收益与融资自求平衡情况的分析，在满足假设条件的前提下，项目全生命周期债券本息资金覆盖倍数可达到 1.77 倍，能够满足资金筹措充足性的要求。在考虑了收入、利率等因素变动后，仍能足额覆盖债券的本息。本期调整安排的 2900 万元专项债券的还本付息资金可以得到充分保障。”

（三）法律顾问及法律意见书

委托人委托北京大成（厦门）律师事务所作为用途调整的专项法律顾问。本所成立于 2008 年，现持有福建省司法厅于 2020 年 1 月 8 日核发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码 3150000671272453A，经办律师王春阳持有福建省司法厅核发的执业证号为 13502201710431362 的《律师执业证》，经办律师刘欣持有福建省司法厅核发的执业证号为 13502201510720400 的《律师执业证》，本所具有为本期债券出具法律意见书的从业资格。

综上，本所律师认为，为本期调整提供服务的法律顾问、审计机构均具备相应的从业资质。

五、本期调整的风险因素

（一）项目相关风险

根据《实施方案》，本期债券存在的主要项目建设风险以及风险评价情况如下：

1、经营风险。项目投产运营后，如果经营成本过高，或者保障房、车位空置率过高导致经营收入不及预期，将直接带来经营风险，降低项目的财务收益。

2、工程建设风险。工程造价和工期是本项目主要的工程建设风险因素，建设过程中出现原材料价格上涨、劳动力成本上涨等情况，可能使项目实际投资超出预算，施工期延长，影响项目的按期竣工和投入运营，对项目收益的实现产生不利影响。

3、社会风险。项目实施过程中，可能涉及对附近居民日常生产的土地、滩涂、海域等生产要素的征收。居民生活形态和收入渠道发生变化，面临从村镇向城市化的生活和生产转型，在短期内可能不适应。

（二）项目相关风险的应对措施

1、项目经营方面，项目主管单位将持续指导项目单位加强经营管理，严格控制经营成本，做好片区公共设施配套规划，吸引人流量形成聚集效应，以保证保障房项目的可持续运营。

2、工程建设方面，项目单位将切实做好工程勘察及设计优化工作，做好工程建设招投标工作，加强施工组织管理，保证工程质量和进度，降低工程造价。

3、社区管理方面，项目单位应协调所在地各级政府部门，加强对当地居民的引导和宣传教育，合力组织补偿方式，对居民进行转岗扶持和培训，使发展具有可持续性。

（三）项目收益风险与其他风险

1、利率风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策以及国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策的变动等因素会引起市场利率水平的变化，本期债券在存续期限内，不排除市场利率波动的可能性。由于本期债券期限较长，在存续期内，可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的波动可能给本期债券投资者的实际收益水平带来一定的不确定性。

2、评级变动风险

厦门市在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，在社会经济发展方面取得了瞩目的成就。长期以来，厦门市社会经济快速发展，财政收入稳定增长，地方债务风险可控。基于厦门市整体发展情况及本期债券较低的偿付风险，联合资信评估股份有限公司给予本期债券信用等级评定为 AAA。本期债券存续期内，如果出现宏观经济的剧烈波动，导致厦门市经济增速放缓、政府财政收入波动、政府债务风险扩大等问题，不排除委托人资信情况出现变化，本期债券的信用等级发生调整，从而给本期债券投资者带来一定的风险。

3、税务风险

根据《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》（财税〔2013〕5号），企业或个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。但如果国家税收政策发生调整，可能导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

六、结论性意见

基于以上内容，本所律师认为：

1、项目实施主体是厦门市人民政府国有资产监督管理委员会 100%控股的国有独资企业，具备独立的企业法人资格，具备实施本项目的民事权利能力和民事行为能力；实施主体设立合法合规，依法有效存续。

2、本项目符合地区发展规划，现已取得部分证明文件，尚需在项目具体实施过程中，根据有关主管机构的要求办理各项审批和许可。

3、募集资金由项目实施单位专项用于对应的五缘湾公交地块保障性租赁住房项目，相应财政部门纳入本级政府性基金预算管理，本期债券募集资金项目可以实现项目收益与融资自求平衡，符合《预算法》、财预〔2017〕89 号文等法律、文件的相关要求。

4、为本期调整提供服务的审计机构、法律顾问均具备相应的从业资格。

本法律意见书经本所负责人、经办律师签字并加盖本所公章后生效。

本法律意见书正本一式三份，具有同等法律效力。

（本页无正文，为《北京大成（厦门）律师事务所关于 2025 年度厦门市政府专项债用途调整之五缘湾公交地块保障性租赁住房项目的法律意见书》签字页）

北京大成（厦门）律师事务所



负责人：

林镜桂

林镜桂

经办律师：

王春阳

王春阳

经办律师：

刘欣

刘欣

2025 年 12 月 19 日