

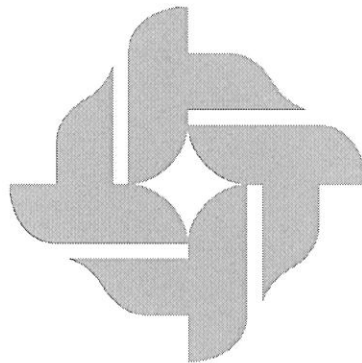
北京市炜衡律师事务所

关于

2025 年衡南县第三批土储债项目 002 号专项债券

之

法律意见书



二〇二五年七月

地址：北京海淀区北四环西路 66 号中关村中国技术交易大厦 A 座 15/16/17 层

邮编：100080 电话：（86-10）62684688 传真：（86-10）62684288

北京市炜衡律师事务所

关于

2025 年衡南县第三批土储债项目 002 号专项债券之

法律意见书

致：衡阳市财政局

北京市炜衡律师事务所（以下简称“本所”）接受贵单位的委托，作为关于 2025 年衡南县第三批土储债项目 002 号项目专项债券（以下简称“本次债券”）的特聘专项法律顾问，就本次债券发行项目申请事宜，出具本法律意见书。

本法律意见书根据相关法律法规及政策性文件、实施机构提供的相关文件、说明等作出。具体涉及的法律法规及政策性文件如下：

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 《中华人民共和国土地管理法》；
3. 《中华人民共和国环境影响评价法》；
4. 《中华人民共和国城乡规划法》；
5. 《中共中央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》；
6. 《政府投资条例》；
7. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
8. 《企业投资项目核准和备案管理条例》；
9. 《关于加强地方政府性债务管理的意见》；
10. 《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》；

11. 《企业投资项目核准和备案管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令 第 2 号）；
12. 《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）；
13. 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）；
14. 《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）；
15. 《建设用地审查报批管理办法》（中华人民共和国国土资源部令 第 69 号）；
16. 《建设项目用地预审管理办法》；
17. 《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）；
18. 《财政部关于印发<地方政府债务信息公开办法（试行）>的通知》（财预〔2018〕209 号）；
19. 《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2 号）；
20. 《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94 号文）；
21. 《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36 号）；
22. 《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）；

23. 《关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61号）；
24. 《关于印发<地方政府专项债券用途调整操作指引>的通知》（财预〔2021〕110号）；
25. 《湖南省财政厅关于实施新增政府专项债券负面清单管理的通知》（湘财资管〔2020〕26号）；
26. 《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）。

本法律意见书自本所盖章并且经本所律师签字后方生效。

目录

第一部分引言	1
一、 释义	1
二、 律师声明	2
第二部分正文	4
一、 本次拟项目调整债券之基本情况	4
（一） 发行人	4
（二） 本次拟发行债券具体信息	4
二、 本次债券申请项目参与主体情况	5
三、 本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况	6
（一） 申请项目概况	6
（二） 申请项目的公益性	7
（三） 项目审批情况	7
（四） 申请项目收益与融资平衡	8
（五） 申请项目对应资产的独立性	9
四、 中介机构及相关文件	9
（一） 《专项评价报告》及会计师事务所	9
（二） 《法律意见书》及律师事务所	10
（三） 信息披露完备性	10
五、 法律风险	11
（一） 流动性风险	11

(二) 项目收益与预期存在差异风险	11
(三) 风险防范措施	11
六、 还款保障	12
七、 结论性意见	13

第一部分引言

一、 释义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

炜衡、本所、本所律师	指	北京市炜衡律师事务所或其律师
贵单位	指	衡阳市财政局
利安达会计师事务所	指	利安达会计师事务所（特殊普通合伙）
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〔2014〕43号）
财预〔2015〕225号文	指	《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）
国办函〔2016〕88号文	指	《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）
财预〔2016〕155号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）
财预〔2017〕89号文	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〔2017〕89号）
《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》	指	《中共中央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》（2019年6月10日生效）
财预〔2020〕94号文	指	《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号文）
财库〔2020〕43号文	指	《地方政府债券发行管理办法》
财预〔2021〕61号	指	《关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》
《平衡方案》	指	衡南县财政局、衡南县自然资源局于2025年7月报送的《衡阳市衡南县专项债券2025年衡南县第三批土储债项目002号融资平衡方案》
《专项评价报告》	指	利安达会计师事务所于2025年7月16日出具的《2025年衡南县第三批土储债项目002号预期收益与融资平衡专项评价报告》（利安达专字【2025】京A0805号）
元、万元、亿元	指	人民币元、万元、亿元

二、 律师声明

为出具本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1. 本法律意见书系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、行政法规和规范性文件的规定，并基于本所律师对有关事实的了解及对相关法律、行政法规和规范性文件的理解而出具。

2. 本所律师为出具本法律意见书对所涉及的有关事实进行调查过程中，已得到贵单位、项目实施机构及项目建设单位如下确认和保证：

(1)已提供本次工作所需的真实、准确、完整和有效的原始书面材料、副本材料、复印材料、确认函、证明或口头的陈述和说明；

(2)一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无隐瞒、虚假、误导及重大遗漏之处；

(3)所提供的关于副本材料或复印件与正本或原件一致或相符；

(4) 所提供的文件上的签字、盖章是真实的，并已履行该等签字和盖章所需的法定程序，获得合法授权；

(5)所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实相一致。

3. 为出具本法律意见书之目的，本所律师对于贵单位、项目实施机构及项目建设单位提供的所有相关文件、资料及说明已经进行了法律审查，并据此作出相关判断。

4. 对于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，本所律师依据有关政府部门、贵单位、项目实施机构及项目建设单位或其他有关单位和个人出具的证明或说明文件出具法律意见。

5. 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，对本次债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对项目实施机构和项目建设单位的行为以及本次债券发行的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证。

6. 本所仅就本项目申请政府专项债券发行有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见，本法律意见书对有关会计报表/报告、审计报告、资产评估报告或资信评级报告中某些数据和结论的引述，对于这些文件的内容本所并不具备核查和作出评价的适当资格。对于本法律意见书中涉及的财务、评级、评估等数据，本所律师均系引用，请以贵单位聘请的会计师、评估师等专业人员所作出的专业核查和判断为准。

7. 本所同意将本法律意见书作为贵单位申请发行债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

8. 本所同意贵单位在向上级主管部门或政府监管机构相关呈报文件中自行引用或按其要求部分或全部引用法律意见书的内容，但贵单位做上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律意见书出具后，因贵单位的任何修改而导致的法律上的歧义或曲解，除非贵单位已书面告知并经本所律师确认，本所律师不承担相应的法律责任。

9. 本法律意见书的标题仅为方便查阅而使用，不得用于解释本法律意见书。

基于上述提示和声明，本所律师根据相关法律、法规和规章的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对贵单位提供的有关文件和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：

第二部分正文

一、 本次拟项目调整债券之基本情况

(一) 发行人

根据财预〔2015〕225号文,“市县级政府确需举借债务的,依照经批准的限额提出本地区当年政府债务举借和使用计划,列入预算调整方案,报本级人大常委会批准,报省级政府备案并由省级政府代为举借”;根据财预〔2016〕155号文第四条规定,“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体,具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州,县、自治县、不设区的市、市辖区政府(以下简称市县级政府)确需发行专项债券的,应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理,由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。”

经审查,本次专项债券发行主体为湖南省人民政府,符合相关要求。

(二) 本次拟发行债券具体信息

根据《平衡方案》及《专项评价报告》,本次拟发行专项债券具体信息如下表所示:

单位:万元

项目名称	本次申请发行政府专项债券金额	预测利率	还款方式	本次申请发行政府专项债券期限(年)
2025年衡南县第三批土储债项目002号	16,300.00	1.84%	每年支付利息,到期偿还本金。	5

根据《平衡方案》和《专项评价报告》,2025年衡南县第三批土储债项目

002 号总投资 20,253.78 万万元。其中：用于项目支出的自有资金 3,953.78 万元，占比 19.52%；拟申请发行政府专项债券资金 16,300.00 万元，占比 80.48%。本次申请发行专项债券 16,300.00 万元。

综上所述，本所律师认为：2025 年衡南县第三批土储债项目 002 号资金调整符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》及财库〔2020〕43 号文的要求。

二、 本次债券申请项目参与主体情况

本次债券申请项目具体实施机构信息如下：

根据《平衡方案》，2025 年衡南县第三批土储债项目 002 号实施机构为：衡南县自然资源局。

根据衡南县人民政府网站（网址：<https://www.hengnan.gov.cn/zrzyj/zwgk/gzjg/dwzn/20250103/i3551315.html>，访问日期：2025 年 3 月 20 日），衡南县自然资源局是慈利县人民政府工作部门，其主要职责为：依法履行全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水等自然资源资产所有者职责和国土空间用途管制、城乡规划管理职责。宣传、贯彻、执行自然资源和国土空间规划及测绘等法律法规，制定相关政策并监督检查执行情况。负责自然资源调查监测评价。执行国家自然资源调查监测评价指标体系和统计标准，按照统一规范的自然资源调查监测评价制度制定实施方案。组织实施全县自然资源基础调查、专项调查和动态监测。负责全县自然资源调查监测评价成果的监督管理和信息发布。指导全县自然资源调查监测评价工作。负责自然资源统一确权登记工作。执行各类自然资源和不动产统一确权登记、权籍调查、不动产测

绘、争议调处、成果应用的制度、标准、规范。建立健全全县自然资源和不动产登记信息管理基础平台。负责自然资源和不动产登记资料收集、整理、共享、汇交管理等工作。指导监督全县自然资源和不动产确权登记工作等。

衡南县自然资源局具体信息如下：

统一社会信用代码	11430422006274694Q
地址	衡南县云集镇黄金路
负责人	胡宏勇
单位状态	正常

本所律师认为，本项目实施机构为依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理的权限，系适格的实施机构。实施机构应当根据财预〔2017〕89号、财预〔2021〕61号等文件的要求，加强专项债券项目对应资产管理、加强地方政府专项债券项目资金绩效管理。

三、 本次拟发行债券对应投资项目的基本情况

（一） 申请项目概况

根据《平衡方案》，本次拟发行债券的项目基本情况如下：

项目地址：衡南县云集工业园区内；

项目地块及内容：本项目共涉及3个地块，地块位于项目位于衡南县云集工业园区内，地理位置优越，距离衡阳市区较近，交通便利。一号地块号YJ124-6，宗地面积45.12亩，土地用途为住宅用地；二号地块号YJ127-2，宗地面积50.14亩，土地用途为住宅用地；三号地块号YJ137-5，宗地面积38.68亩，土地用途为住宅用地，收回三宗地总面积133.94亩。

项目总投资：20,253.78万元；

项目期限：本项目收购三块闲置土地预计 2030 年出让。

（二） 申请项目的公益性

根据《平衡方案》，土储专项债项目带来的经济发展和民生改善成果，使广大居民共享发展红利，增强了社会凝聚力。居民对政府的满意度提高，积极参与地方建设和发展，形成了良好的社会氛围。在一些土地储备项目中，当地居民通过参与项目建设和运营，获得了实际利益，对家乡的发展更有认同感和归属感，进一步促进了社会的团结与稳定。

规范的土地储备工作通过土储专项债资金支持，保障了土地征收和开发过程的公平、公正、公开。合理的土地征收补偿标准和透明的操作流程，减少了因土地问题引发的社会矛盾和纠纷。政府在土地征收过程中，充分考虑原土地使用者的利益，通过提供合理补偿、就业安置等措施，赢得了群众的支持和信任，维护了社会和谐稳定。

本所律师认为：本次债券申请项目具有公益性且有收益，符合财库〔2020〕43 号文关于为有一定收益的公益性项目发行专项债券的要求；符合财预〔2017〕89 号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

（三） 项目审批情况

1.项目已取得相应立项批文

2025 年 3 月 10 日，衡南县人民政府作出《关于同意使用土地储备专项债券资金收储存量闲置土地的批复》，主要内容为：

一、原则同意衡南县自然资源局使用土地储备专项债券资金开展土地收储工

作，涉及收储存量闲置土地 12 宗，面积 38.187 公顷(详细见附表),拟定申请专项债资金 2.86 亿元。二、要严格按照《土地储备资金财务管理办法》及专项债券资金管理规定，确保资金使用合法合规，专款专用，严禁截留、挤占或挪用。三、要依法依规开展土地收回(收购)工作，完善权属调查、补偿安置、协议签订等程序，确保程序合法、资料完整。四、该项工作具体由衡南县土地储备中心负责实施。县自然资源局要指导好县土地储备中心要认真落实土地储备计划要求，加快推进项目实施，完成后及时纳入土地储备库管理。五、县自然资源局应履行监管责任，并接受财政、审计等部门监督。项目实施中如遇重大调整或资金需求变化，须重新报批。六、本批复自签发之日起有效期为两年，逾期未实施需重新申请。

2.项目实施进度

根据衡南县土地储备中心于 2025 年 3 月 20 日出具的《说明函》，衡南县土地储备中心与衡南县城建发展投资有限公司于 2025 年 3 月达成《土地收储意向协议》。截止至本说明函出具之日，该项目尚未签订正式收储合同。本主管单位承诺将尽快签订前述有关收储合同，有关城投单位同意协助办理，该项目地块不存在实质障碍。

综上所述，本所律师认为，本项目取得了必要的立项批复，具备项目实施的合法性，尚待按照相关法律法规及规范性文件的规定补足相关手续。

（四） 申请项目收益与融资平衡

利安达会计师事务所对本项目提供专项评价，并作出了《专项评价报告》：

利安达会计师事务所认为：“项目收益与融资能实现自求平衡，不能还本付息的风险较小。”

本所律师认为,衡阳市财政局已聘请具备相关资质的会计师事务所对本次专项债券申请项目收益与融资自求平衡作出了《专项评价报告》,在利安达会计师事务所对项目收益预测及其所依据的各项假设成立的前提下,本项目在考虑敏感性分析后,预期项目净收益能够合理保障偿还融资本金和利息,实现项目预期收益和融资自求平衡。

(五) 申请项目对应资产的独立性

本项目无其他融资渠道。

衡南县土地储备中心已于2025年3月20日出具《承诺函》,承诺“本项目所涉地块未设置任何权利负担,包括但不限于未抵押、未出让以及其他权利限制等。”后续收益应当按照财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文的要求进行管理,保证申报项目对应资产的独立性。

本所律师认为,截至本法律意见书出具日,本申报项目无影响对应资产的独立性的事由。根据项目收益与融资平衡测算结果,本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息,风险可控。

四、中介机构及相关文件

(一) 《专项评价报告》及会计师事务所

2025年7月16日,利安达会计师事务所出具了《专项评价报告》(利安达专字【2025】京A0805号)。利安达会计师事务所是依法成立的,具有会计师事务所执业资格的会计师事务所,现持有《营业执照》(统一社会信用代码:

911101050805090096)及执业证书(编号:11000154),具有出具本次专项债券项目收益与融资自求平衡专项审核报告的资格。

(二) 《法律意见书》及律师事务所

北京市炜衡律师事务所受衡阳市财政局的委托出具本《法律意见书》。本所是经北京市司法局批准设立并合法存续的合伙制律师事务所,现持有《律师事务所执业许可证》(统一社会信用代码:31110000E000163031),且2025年度考核合格。

本所指派的张小炜、李君律师均持有中华人民共和国律师执业证,且二人均通过了2025年度年检。

本所律师认为,为本次发行债券之目的聘请的会计师事务所、律师事务所均是依法成立、合法存续的中介服务机构,各机构根据其业务范围出具的上述专业文件,可以作为本次申请发行地方政府专项债券的专业依据。

(三) 信息披露完备性

本期专项债券将重点披露政府性基金预算收入、专项债务风险等财政经济信息、债券规模、利率、期限、具体使用项目、偿债计划等债券信息,本期专项债券的募投项目的详细情况、项目融资来源、项目预期收益情况、收益和融资平衡方案情况、潜在风险评估,以及由第三方专业机构出具的专项评价报告、法律意见书等发行文件。

据此,本所律师认为,上述信息披露安排符合财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文及其他相关法律法规、规范性文件的要求。

五、 法律风险

（一） 流动性风险

本次债券发行后可在银行间债券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。债券的交易活跃程度将受到经济环境、市场资金情况、投资者交易意愿等因素的影响。发行人无法保证本次债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本次拟发行债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，影响本次拟发行债券的流动性。

（二） 项目收益与预期存在差异风险

本次发行项目主要收益来源于出让土地收入。相关收入受市场价格影响，若经济发展不及预期，将对项目后续收益产生影响，形成项目收益与预期存在差异的风险。

（三） 风险防范措施

实施机构应当谨慎评估好项目预期收益，做到合理预估项目收益，尽量减少与预期差异的可能。加强项目实现收入的过程管理，尽可能实现预期收益。在项目收益与预期存在差异，收入无法覆盖本息时提前做好预案，由财政安排好政府性基金收入、专项收入偿还，确保债券本息偿还不出现风险。

地方财政部门、实施机构应当根据财预〔2021〕61号等文件的要求，进行专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理。在专项债券资金使用过程中，对专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，查找资金使用和项目实施中的薄弱环节，及时纠正偏差。项目实施机构应当建立专项债券项目资

金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如期实现。

地方财政部门应当按照财政部有关规定积极通过商业银行柜台市场发行地方政府债券，不断拓宽地方政府债券发行渠道，便利个人和非金融机构投资选择。

六、 还款保障

根据国办函〔2016〕88号文之相关规定，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。

本级财政将按照财预〔2016〕155号文规定，及时按照转贷协议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。项目实施机构未落实专项债券还本付息资金的，同级财政部门可以采取扣减部门单位相关预算资金等措施偿债。

项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全。

综上所述，本所律师认为：从客观上讲，本次发行存在一定的风险，但还款有一定保障。

七、 结论性意见

截至本法律意见书出具之日，本所律师经审慎审查有关文件、资料、信息，综合上述内容，根据前述法律、法规、规范性文件的相关规定，最终发表如下结论性意见：

1. 本次专项债券发行主体为湖南省人民政府，符合相关要求。
2. 本次债券发行符合国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文及其他相关法律法规、政策性文件的规定。
3. 上述项目的实施机构系依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理权限，系适格的实施机构。
4. 上述项目具有公益性，且有收益，符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文有关发行政府专项债券的要求。
5. 上述项目取得了必要的立项批复及主管部门核准、批复文件，后续应该按照相关法律、法规及规范性文件的规定办理相关手续。
6. 如《专项评价报告》所述，上述项目符合政府专项债券收益与融资平衡的要求。
7. 截至本法律意见书出具日，无影响本申报项目对应资产的独立性的事由。根据项目收益与融资平衡测算结果，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，风险可控。
8. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备从业资格。

9. 本项目存在一定的不确定性风险，但风险基本可控，且有一定保障。

本次申报债券发行项目尚待按照法律、法规及规范性文件的规定办理债券发行相关手续。

本法律意见书正本一式五份，经本所律师签字并加盖本所公章之日起生效。

（以下无正文）

（本页无正文，为《北京市炜衡律师事务所关于 2025 年衡南县第三批土储债项目 002 号专项债券之法律意见书》的签署页）

北京市炜衡律师事务所（盖章）



经办律师（签字）：



律师姓名 张小炜

经办律师（签字）：



律师姓名 李君

2025 年 7 月 16 日

执业机构 北京市炜衡律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 11101199310597167

法律职业资格 (京)司律证字4302
或律师资格证号

发证机关 北京市司法局

发证日期 2025 年 04 月 22 日



持证人 张小炜

性 别 男

身份证号 110221197107058318

律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称 职
备案机关	北京市西城区司法局 专用章 律师年度考核备案
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 北京市炜衡律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 11101200310698546

法律职业资格
或律师资格证号 94 司律证字第 887 号

发证机关 北京市司法局

发证日期 2021 年 05 月 21 日



持证人 李君

性 别 男

身份证号 342123197112215172

律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称 职
备案机关	北京市海淀区司法局 专用章 律师年度考核备案
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	