



东江勤诚律师事务所  
DONG JIANG QIN CHENG LAW FIRM



广东东江勤诚律师事务所

关于连平县忠信镇柘陂村 B1-1、B1-2 号地块

(回购存量闲置土地)

之

# 法律意见书

粤东勤律意字[2025]第[014]号

## 目 录

释 义.....	1
正 文.....	4
一、本期专项债券发行.....	4
（一）发行人.....	4
（二）本期发行概况.....	4
（三）本期专项债券发行额度.....	5
二、本期专项债券发行对应的投资项目.....	5
（一）项目概况.....	5
（二）项目业主.....	6
三、测算评价报告及法律意见书.....	7
（一）测算评价报告.....	7
（二）法律意见书.....	8
四、与本期专项债券发行有关的法律风险及风险应对措施.....	8
（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施。.....	9
（二）影响项目收益的风险及控制措施.....	12
五、结论性意见.....	13

## 释 义

除非文义另有所指，下列词语具有下述含义：

财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人/省政府	指	广东省人民政府
省财政厅	指	广东省财政厅
省国土厅	指	广东省国土资源厅
市财政局	指	河源市市财政局
市政府	指	河源市人民政府
本期专项债券	指	连平县忠信镇柘陂村B1-1、B1-2号地块（回购存量闲置土地）专项债券
本所	指	广东东江勤诚律师事务所
财务评价机构	指	广东大川会计师事务所（普通合伙）
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
国土资规〔2017〕17号文	指	《土地储备管理办法》
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〔2017〕62号文	指	《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》
财预〔2016〕155号文	指	《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》
财库〔2015〕83号文	指	《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》
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》
《募投报告》	指	《连平县忠信镇柘陂村B1-1、B1-2号地块（回购存量闲置土地）专项债券项目募投报告》
《测算评价报告》	指	《连平县忠信镇柘陂村B1-1、B1-2号地块（回购存量闲置土地）收益和融资自求平衡测算评价报告》广大会师专审字[2025]第061号
元、万元	指	人民币元、万元



**致：河源市财政局**

广东东江勤诚律师事务所接受贵局委托，为连平县忠信镇柘陂村B1-1、B1-2号地块（回购存量闲置土地）专项债券发行项目出具法律意见书。本所为具有中华人民共和国执业资格的律师事务所，具有出具本法律意见书的资格。本所委派李朝阳律师、王淑仪律师（以下或简称本所律师）为本期专项债券发行提供法律服务。本所律师根据《预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》及《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》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。

为出具本法律意见书，本所及本所律师谨作如下声明：

一、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、规范性文件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，保证法律意见不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

二、本所律师向相关主体提出了应提供的资料清单，并得到了相关主体依据该等清单提供的资料、文件和对有关问题的说明，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。本所经办律师还就本次发行所涉及的有关问题向相关主体等有关工作人员做了询问并进行了必要的讨论，或者通过相关政府部分征询取得相关部门出具的证明文件。

三、在前述调查中，本所已经得到相关主体已出具书面承诺，保证其已向本所提供和披露了为出具本法律意见书所必需的、真实的、准确的、完整的原始书面材料、副本材料，以及一切足以影响本法律意见书的事实和文件；保证所提供本所的文件和材料所披露的事实无任何隐瞒、虚假、误导性陈述和重大遗漏；文件材料为副本或复印件的，其与原件一致和相

符；所提供的文件、材料上的所有签字和印章均是真实的；所提供的加盖公章的文件、资料均是真实、合法、有效的。

四、本所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，同时也充分考虑了政府有关主管部门给予的有关批准和确认，对于出具本法律意见书必不可少而本所又无法自行核查的事项，本所依赖于委托人、有关政府部门或者其他有关机构出具的证明文件，并在此基础上出具相应的法律意见。

五、本所仅就与本期专项债券发行有关的法律问题发表意见，并不对有关会计、审计、信用评级等非法律专业事项发表意见。在本法律意见书中涉及会计、审计、信用评级等内容的引述并不意味着本所对这些内容的真实性、准确性做出任何明示或默示的保证。

六、本所同意将本法律意见书作为本期专项债券发行的必备的法律文件，随其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。

七、本所同意相关主体在为本期债券发行而编制的发行文件中部分或全部自行引用或根据审批部门的审核要求引用本法律意见书的内容，但因引用而导致法律上的歧义或曲解的，本所不承担法律责任。

八、本法律意见书仅供本期专项债券发行之目的而使用，任何单位和个人均不得将本法律意见书或其任何部分用作任何其他目的。

基于上述声明，本所出具专项法律意见书如下：



## 正文

### 一、本期专项债券发行

#### （一）发行人

根据《关于印发〈地方政府专项债券预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）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”。根据《土地储备资金财务管理办法》（财综〔2018〕8号）第七条规定，“土地储备专项债券发行的主体为省级人民政府”。

根据上述法律规定，本期专项债券发行主体为广东省人民政府，符合财预〔2016〕155号文和财综〔2018〕8号文的规定。

#### （二）本期发行概况

根据《募投报告》和《测算评价报告》，本期债券发行的发行情况如下：

项目	内容
发行人	广东省人民政府
本项目发行金额	本土地储备专项债券拟发行额度为10,380.56万元。
发行期限	7年
募集资金用	专项用于《募投报告》中土地储备项目

途	
还款来源	以各项目取得的专项收入偿还债券本息，即土地储备出让收入偿还债券本息
发行依据	《预算法》、财预〔2017〕62号文、财预〔2016〕155号文等相关规定

### （三）本期专项债券发行额度

根据《募投报告》及《专项评估报告》，本次债券发行规模为 10,380.56 万元。根据河源市财政局出具的承诺：“所申报专项债券额度均严格控制在全省下达的政府债务限额内，不存在超限额申报情况。”

据此，本所律师认为，本次债券发行额度在前述文件规定的限额内，符合国发〔2014〕43号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文及其他相关法律法规、政策性文件的规定。

### 二、 本期专项债券发行对应的投资项目

根据《募投报告》和《测算评价报告》，本期专项债券发行的资金主要用于以下土地储备项目，具体情况如下：

#### （1）项目概况

连平县忠信镇柘陂村 B1-1、B1-2 号地块（回购存量闲置土地）土地储备项目

地块名称	连平县忠信镇柘陂村 B1-1、B1-2 号地块（回购存量闲置土地）土地储备项目
宗地位置	连平县忠信镇柘陂村
土地规划性质	旅馆用地
储备开始时间	2025 年



计划出让时间	2025 年
储备面积	约 76893.00 平方米
土地现状	<p>2025年1月21日，连平县旅游实业投资有限公司提交《关于使用专项债券资金收回存量闲置土地的申请》，因无力开发连平县忠信镇柘陂村B1-1号地块、连平县忠信镇柘陂村B1-2地块，同意由县土地储备中心开展土地收回工作。</p> <p>2025年1月21日，连平县发展和改革局、连平县自然资源局、连平县财政局联合报送《关于报送连平县2025年土地储备专项债券项目需求的请示》连自然资（2025）1号。</p> <p>2025年1月21日，已取得《连平县人民政府关于申请专项债券资金收回收购我县存量闲置土地的批复》（连府函（2025）8号）文件，同意以申请专项债券的方式收回收购连平县忠信镇柘陂村B1-1、B1-2号地块共76893平方米的用地。</p>

## （2）项目业主

根据《募投报告》和《测算评价报告》，市本级土地储备项目的项目业主为连平县土地储备中心。根据连平县财政局提供的《事业单位法人证书》，并经本所律师登陆“机关赋码和事业单位登记管理平台”网站（<http://www.gjsy.gov.cn>）查询，连平县土地储备中心的基本情况如下：

统一社会信用代码	1244162377403938XU
----------	--------------------



码	
名称	连平县土地储备中心
宗旨和业务范围	代表政府实施土地收购、储备、前期开发和出让准备工作。
住所	连平县元善镇东园一街 18 号三、四、五楼
法定代表人	叶志青
经费来源	财政补助（财政核拨）
开办资金	14 万
举办单位	连平县人民政府
有效期	自 2021 年 04 月 28 日至 2026 年 04 月 27 日
登记管理机关	连平县事业单位登记管理局

根据《财预〔2017〕62 号文》第二条第二款规定，“土地储备由纳入国土资源部名录管理的土地储备机构负责实施”。根据《国土资源部办公厅关于印发〈土地储备机构名录（2017 年版）〉的通知》（国土资厅函〔2017〕1569 号）、广东省国土资源厅办公室关于印发《广东省土地储备机构名录（2017 年版）》的通知，连平县土地储备中心系已纳入国土资源部名录管理的土地储备机构，名录代码为 TC441623，其系具有独立法人资格的事业单位，具备负责拟收储土地的整理储备工作的主体资格。

### 三、测算评价报告及法律意见书

#### （一）测算评价报告

本期专项债券发行的财务评价机构为广东大川会计师事务所（普通合伙），现持有河源市源城区市场监督管理局于 2024 年 01 月 31 日核发的《营业执照》（统一社会信用代码为：91441602684406123B）。广东大

川会计师事务所（普通合伙）现持有广东省财政厅于 2024 年 3 月 6 日核发的《会计师事务所执业证书》。

广东大川会计师事务所（普通合伙）就本期专项债券发行出具《测算评价报告》，该《测算评价报告》认为，“在连平县土地储备中心对连平县忠信镇柘陂村 B1-1、B1-2 号地块（回购存量闲置土地）的收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的连平县忠信镇柘陂村 B1-1、B1-2 号地块（回购存量闲置土地）在预测事项未发生重大变化的情况下，预期项目收入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资的平衡。”

经核查，本所律师认为，广东大川会计师事务所（普通合伙），是在中国境内依法设立并合法存续的财务评价机构，与发行人、连平县土地储备中心之间不存在关联关系，且具备为本期专项债券进行审计评估的合法资格。

## **（二）法律意见书**

本期专项债券发行由广东东江勤诚律师事务所出具《法律意见书》。本所持有广东省司法厅核发的统一社会信用代码为 3144000576423700Q 的《律师事务所执业许可证》，历年考核合格，且本所与发行人不存在关联关系；本所经办律师均持有合法有效的《律师执业证》，与发行人亦不存在关联关系。

## **四、与本期专项债券发行有关的法律风险及风险应对措施**

根据《募投报告》，本期专项债券发行的主要法律风险及风险控制措施如下：



## **（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施。**

### **1. 自然环境和施工条件带来的风险**

**风险因素：**（1）突发事件影响，如恶劣天气、地震、临时停水、停电、交通中断等；（2）提供的场地条件不及时或不能正常满足工程需要；（3）外界配合条件有问题，如交通运输受阻，水、电供应条件不具备等；（4）监理到位工作不到位，影响工期；（5）施工出现质量问题，延误工期。

#### **风险应对措施：**

- （1）基础工程尽量避开雨季施工，否则应采取有效防护措施；
- （2）施工工棚搭建满足防震要求；
- （3）做好防止交通中断、停电、停水应急预案；
- （4）强化前期地质勘查工作，防止因地质勘测不到位造成的停工；
- （5）项目建设前周密设计供排水、供配电方案，防止水电供应造成停工；
- （6）搞好社会稳定风险评估和防范方案，密切与相关单位沟通，减少单位临时工程施工干扰，市民闹事，节假日交通管制，市容整顿的限制等造成的工期延误；
- （7）与监理单位签订严格、职责明确的监理合同，加强对监理单位的监管，明确监理单位的责任；
- （8）强化质量管理，严格按照规范和条例招投标、施工、监理和质量检查，度假质量问题影响施工进度。

### **2. 施工方风险**

**风险因素：**（1）施工计划不周强；（2）施工技术力量达不到要求；（3）施工材料组织能力差；（4）对施工图纸的领会能力差；（5）施工应急预案差；（6）施工单位提交的材料、样品不及时，导致工期延误；（7）施工过程中出现质量施工；（8）施工人员不就位或施工过程中施工

人员不足。

### **风险控制措施：**

(1) 通过招投标选择社会信誉好，技术力量强、管理能力高的施工队伍；

(2) 进行事前控制：审核施工单位提交的施工进度计划；审核施工单位提交的施工方案；审核施工单位提交的施工总平面图；制定材料、设备的采、供计划；按期完成现场障碍物的拆除，及时向施工单位提供现场；落实施工临时供水、供电，接通施工道路、电话线路，及时为施工单位创造必要的施工条件。

(3) 进行工程进度的检查：审批施工计划及施工修改计划；审核施工单位每周、每月提交的工程进度报告；按合同要求，及时进行工程计量验收和质量验收；做好有关进度、计量方面的签证；进行工程进度的动态管理；为工程进度款的支付签署进度、计量方面认证意见；组织现场协调会。

(4) 进行事后控制：要求施工单位制定保证总工期不突破的对策措施，主要有技术措施、组织措施、经济措施、合同措施；要求施工方制定月、季工期进度拖延后的补救措施；调整相应的施工计划、材料设备、资金供应计划等，在新的条件上组织新的协调和平衡。

### **3. 设计单位风险**

**风险因素：**(1) 设计不当而进行设计变更；(2) 提供的场地条件不及时或不能正常满足工程需要；(3) 勘察资料不准确，特别是地质资料错误或遗漏而引起的未能预料的技术障碍；(4) 设计、施工中采用不成熟的工艺，技术方案失当；(5) 图纸供应不及时、不配套或出现差错。

### **风险控制措施：**

(1) 通过招投标选择社会信誉好，技术力量强，管理能力高的设计单位；

(2) 坚持按基本建设程序办理，实施初步设计、施工图设计的图审



和专家评审；

(3) 按合同规定及时向施工单位提交设计图纸等设计文件；

(4) 加强与城建、规划等部门沟通，强化对设计单位的管理。

#### **4. 材料供应风险**

**风险因素：**(1) 材料、设备不及时供应耽误工期；(2) 材料、设备质量不符合要求耽误工期。

##### **风险应对措施：**

(1) 选择社会信誉好、实力雄厚的供应商；

(2) 坚持材料、设备验收制度，不合格的材料和设备一律不得进场；

(3) 强化合同管理，用合同约定供应商严格按合同供应材料、设备。

#### **5. 资金落实情况**

**风险因素：**(1) 资金不到位，工程款不能按时拨付影响施工，导致耽误工期；(2) 资金不到位，影响材料供应商不能及时供货，导致耽误工期；(3) 资金不到位，导致监理、质检等与施工相关的部门无法工作，导致耽误工期。

##### **风险应对措施：**

(1) 资金不足额就位，不得开工建设；

(2) 严格财经制度，防止建设资金被贪污、挪用。

#### **6. 工程事故**

**风险因素：**(1) 人身安全对施工工期的影响；(2) 设备损毁对施工工期的影响；(3) 火灾、电击对设备、设施破坏对工期的影响；(4) 事故处理不当，引起群体事件，影响建设工期。

##### **风险应对措施：**

(1) 编制和执行施工安全工作守则，建立安全报告制度，设立专职安全监理和安全员；

(2) 加强对施工人员的安全教育，增强施工人员的安全防范意识，提高安全防范自救能力；

- (3) 配发和使用安全帽、安全带、安全网、安全标志等安全设备；
- (4) 施工场所按规定进行围挡封闭，架设安全网。洞口及临边进行防护；
- (5) 对结构复杂、危险性大、特性较多的特殊工程（如起重吊装作业、脚手架工程、模板工程、基坑支护等）要采取专项安全措施；
- (6) 考虑不同季节对施工的不安全因素，在雨季施工应做好防电、防雷、防坍塌和防强风的工作。冬季施工应做好防风、防火、防滑等工作。

## **（二）影响项目收益的风险及控制措施**

### **1. 经营风险**

**风险因素：**（1）土地出让价格下滑风险；（2）土地出让数量和期限风险；

**风险应对措施：**

（1）密切关注土地市场动态和市场变化分析，掌握最佳时节出让土地，获取最大效益；

（2）及时跟踪土地市场需求，尽早出让土地，回收投资，确保按时还本付息；

### **2. 市场风险**

**风险因素：**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。

**风险应对措施：**

为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

### **3. 政策风险**

**风险因素：**国家调整土地出让政策，影响土地出让，造成资金回笼困



难。

#### **风险应对措施：**

密切关注国家土地出让政策，出让条件成熟尽快出让，尽量规避政策风险。

#### **4. 财务风险**

**风险因素：**（1）资金周转风险：本项目征地拆迁安置和配套基础设施投入资金较大，建设资金全部采取申请债券融资解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，土地出让面积、土地出让收入不能按计划实现，或者出现土地出让资金挪作他用，则项目可能出现资金周转困难；（2）投资估算风险：本项目总投资的不准确和征地补偿方案的调整都会导致项目财务风险，本项目的投资估算结果是建立在目前的政策、法规、市场因素的基础上编制的，由于项目建设周期较短，未来国家及地方政策、法规、市场等因素的变化的不确定性较小。

#### **风险应对措施：**

（1）充分考虑项目建设的特点，对项目区拆迁安置和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。

（2）加强招商引资工作和土地出让步伐，促进现金回流。银行方应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

（3）委托中介机构对征地拆迁面积进行详细调查和分类，确定赔偿标准，控制投资。在进行投资估算时，考虑计入了一定比例的不可预见费；在实施过程中，定期对估算投资进行审核验证，如发现对估算投资产生影响的情况，应及时采取措施进行解决。

#### **五、结论性意见**

综上所述，本所律师认为：

1. 发行人具备发行本期专项债券之主体资格，本期专项债券发行已经取得了相关授权或批准；

2. 本期债券发行募集资金将用于上述土地储备项目，该项目符合国家相关产业政策，符合项目所在地的土地利用总体规划，均已列入土地储备计划并获得相关批复，现有手续符合法律法规的要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，推进项目建设工作；

3. 连平县土地储备中心系已纳入国土资源部名录管理的土地储备机构，具有负责实施相应土地储备项目的主体资格；

4. 本期专项债券由省政府作为发行人发行，募集资金将通过转贷方式专项用于披露的土地储备项目，符合财预〔2017〕62号文等相关文件要求；

5. 本期专项债券具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，且财务评价机构认为本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，并以土地出让收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源，符合财预〔2016〕155号文的相关规定；偿债保障措施符合财库〔2015〕83号文及财预〔2017〕62号文的相关规定，本期专项债券满足项目收益和融资自求平衡的要求；

6. 为本期专项债券发行提供服务的财务评价机构、法律服务机构具备相应的从业资质。

本法律意见书正本一式贰份，无副本，经本所盖章及经办律师签字后生效。

**（以下无正文）**



(本页为签署页)

广东东江勤诚律师事务所 (盖章)

负责人:

经办律师:

二〇二五年二月十三日