

通商(债)专字(2025)第 02062025101 号

2025 年海南省政府专项债券（八期）
——保亭县老县委地块片区城市更新项目

专项债券法律意见书

二〇二五年四月



目 录

释 义	2
声 明	3
正 文	5
一、本次发行的审批与授权	5
二、项目参与主体	5
(一) 行业主管部门	5
(二) 项目单位	5
三、项目基本情况	6
(一) 项目概况	6
(二) 项目资金筹措	8
(三) 项目批复文件	9
(四) 潜在风险及风险控制	9
四、项目收益和融资自求平衡情况	11
五、相关中介机构	12
(一) 咨询机构	12
(二) 律师事务所	12
六、结论意见	12

释 义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语具有下述含义：

财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人、省政府	指	海南省人民政府
省财政厅	指	海南省财政厅
省发改委	指	海南省发展和改革委员会
本所、律师事务所	指	北京市通商律师事务所
本项目	指	保亭县老县委地块片区城市更新项目
德勤、咨询机构	指	德勤管理咨询（上海）有限公司北京分公司
本法律意见书	指	《保亭县老县委地块片区城市更新项目专项债券法律意见书》
《平衡方案》	指	为本次政府专项债券发行的收益与融资自求平衡方案，即《保亭县老县委地块片区城市更新项目收益与融资自求平衡方案》
《财务评价报告》	指	德勤管理咨询（上海）有限公司北京分公司出具的《保亭县老县委地块片区城市更新项目专项债券财务评价报告》
财预〔2016〕155号文	指	财政部《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	财政部《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》
财库〔2020〕43号文	指	财政部《地方政府债券发行管理办法》
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)
元	指	人民币元(除非另有规定或特别说明)

通商律師事務所

COMMERCE & FINANCE LAW OFFICES

中国北京建国门外大街1号国贸写字楼2座12-14层100004

12-14th Floor, China World Office 2, No. 1 Jianguomenwai Avenue, Beijing 100004, China

电话 Tel: +86 10 6563 7181 传真 Fax: +86 10 6569 3838

电邮 Email: beijing@tongshang.com 网址 Web: www.tongshang.com

保亭县老县委地块片区城市更新项目专项债券 法律意见书

声 明

敬启者：

北京市通商律师事务所(以下简称“本所或律师事务所”)接受委托，指派律师以特聘法律顾问的身份参与本项目，就本项目所涉及的有关事宜，根据中国现行的法律法规和规范性文件的相关规定，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，本所律师特作如下声明：

(一)本所律师依据财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文等法律法规和规范性文件以及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；

(二)本所律师承诺已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；已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次准备工作进行了尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；

(三)为出具本法律意见书，本所律师根据我国现行的法律、法规和规范性文件的有关规定，对与出具本法律意见书有关的文件资料进行了核查、验证；

(四)主管部门和/或项目单位保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或其他材料。主管部门和/或项目单位保证上述文件真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致；

(五)对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于项目所在地有关政府部门、司法机关或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书；

(六)本法律意见书系针对与本项目有关的法律问题发表法律意见，不对非法律专业事项发表意见，不对海南省人民政府专项债券的发行条件或者偿债风险、投资风险或收益等作出判断或者保证；

(七)本法律意见书仅供本项目向海南省财政厅申报之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他用途。

正 文

一、本次发行的审批与授权

本项目可依法向海南省人民政府申请发行本项目，但尚需海南省人民政府审核，具体事项以海南省人民政府审核确定为准。

二、项目参与主体

(一) 行业主管部门

根据《平衡方案》，本项目的行业主管部门为保亭黎族苗族自治县住房和城乡建设局，基本信息如下：

机构名称：保亭黎族苗族自治县住房和城乡建设局

机构性质：机关

统一社会信用代码：114688457742799573

机构地址：保亭县保城镇团结路

(二) 项目单位

1. 项目单位基本情况

根据《平衡方案》，项目单位为海南保发城市更新开发有限公司，根据其《营业执照》，项目单位的基本情况如下：

公司名称：海南保发城市更新开发有限公司

统一社会信用代码：91460000MADEMM900C

注册资本：1,000 万元人民币

企业类型：有限责任公司

法定代表人：邹佑学

住所：海南省保亭黎族苗族自治县保城镇保热公路西侧桃源小区 11 幢 202 号商铺。

成立日期：2024 年 03 月 21 日

营业期限：自 2024 年 03 月 21 日至无固定期限

经营范围：许可项目：城市公共交通；房地产开发经营（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）一般项目：市政设施管理；自有资金投资的资产管理服务；园区管理服务；水污染治理；污水处理及其再生利用；城市公园管理；森林公园管理；停车场服务；环境保护监测；创业空间服务；游览景区管理；非居住房地产租赁；土地整治服务（除许可业务外，可自主依法经营法律法规非禁止或限制的项目）。

2. 项目单位信用情况

经 2025 年 4 月 2 日核查信用中国网站(<https://www.creditchina.gov.cn/>)，截至 2025 年 4 月 2 日，未发现项目单位存在被列入失信被执行人、企业经营异常名录或税收违法黑名单的情形。

三、项目基本情况

（一）项目概况

根据《平衡方案》，本项目基本情况如下：

1. 项目名称：保亭县老县委地块片区城市更新项目。
2. 项目性质：新建。

3. 项目区位：保亭黎族苗族自治县。

4. 项目建设规模及内容：本项目总占地面积 56,456.70 平方米（84.68 亩）。拟建宝亭大道新媒体绿都小区至博雅山泉小区 G361 国道规划道路整体呈南北走向，总长度为 538.294 米，道路起点接宝亭大道，终点接现状保陵路，道路红线宽度为 20 米，设计速度为 30km/h，双向四车道，道路等级为城市次干路。主要建设内容为：道路工程，交通工程，给排水工程，电力通道工程，电信通道工程，燃气仅预留管位。教育路北起保亭小学红绿灯，南止于旧公安局，总长 348 米，城市支路，设计速度为 30km/h，双向两车道，断面组成为 3.0m（人行道）+9.0m（车行道）+3.0m（人行道）=15.0m（道路红线），沥青路面。龙泉巷南起新民路，北止于迎宾路，总长 445m，城市支路：设计速度为 30km/h，双向两车道，断面组成为 4.0m（人行道）+7.0m（车行道）+2.5m（人行道）=13.5m（道路红线），沥青路面。

拆除和清运老县委大院既有建筑物 33,037.48 平方米，其中拆除现有住宅建筑面积 26,704.09 平方米，拆除临街商铺建筑面积 2,228.98 平方米，拆除办公用房建筑面积 4,101.41 平方米，教育路、龙泉巷改造内容包括道路工程、交通工程、电力改造、人行道改造、路缘石等。

5. 项目总投资：根据《保亭黎族苗族自治县行政审批局关于保亭县老县委地块片区城市更新项目可行性研究报告的批复》（保审批〔2025〕7 号），项目总投资为

13,070.40 万元，经测算，包含债券利息以及债券发行费用后，初步确定本项目总投资为 12,843.35 万元。

6. 本批次申请专项债券金额：1,000.00 万元。

7. 本批次债券期限：10 年。

(二) 项目资金筹措

根据《平衡方案》，本项目资金筹措情况如下表：

单位：万元

项目总投资	资本金		融资	
	财政预算安排或其他来源(单位自有资金)	发行专项债券用于项目资本金	专项债券	市场化融资
12,843.35	3,043.35		9,800.00	
占总投资比例	23.70%		76.30%	

具体如下：

1. 财政预算安排或其他来源(单位自有资金)

根据《平衡方案》，财政预算安排或其他来源(单位自有资金)3,043.35 万元用于资本金，根据项目实施进度到位。

2. 专项债券资金情况

本项目专项债券投入 9,800.00 万元。2025 年本期计划发行专项债券 1,000.00 万元，2025 年后续计划发行专项债券 5,800.00 万元，2026 年计划发行专项债券 3,000.00 万元。其中均不存在用于资本金情形。

(三) 项目批复文件

1. 投资审批类

2025 年 1 月 13 日，保亭黎族苗族自治县行政审批服务局作出《保亭黎族苗族自治县行政审批局关于保亭县老县委地块片区城市更新项目可行性研究报告的批复》（保审批〔2025〕7 号），载明：原则同意建设保亭县老县委地块片区城市更新项目；项目总投资为 13,070.40 万元。

(四) 潜在风险及风险控制

根据《平衡方案》，本项目存在的风险以及相对应的风险控制措施如下：

1. 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

(1) 政策风险

包括政治变动、国家法规、产业政策、货币政策、财政政策等国家政策的变化对承办单位投资的相关产业产生影响，可能导致所投资项目的市场变动，从而影响项目建设。本项目为公益性项目，面临的政策性风险较小。

(2) 项目实施与管理风险

项目建设期间严格执行文明施工标准，确保项目对民众生活的影响降至最低。项目带来的众多外来人员、大量施工机械、不可避免的施工噪声等，在项目实施期间可能会对附近居民正常生活造成困扰，引起居民的抵制情绪，干扰项目的正常进度，处理不当可能导致项目工期无限期延长的风险。

2. 影响项目收益的风险及控制措施

工程项目总投资不准确风险：工程可行性研究报告中的总投资额与实际造价成本可能会发生偏差，影响资金项目资金投入和发债计划安排。

风险控制措施：按照主管部门的批复结果及时调整项目资金投入计划，保障项目顺利实施。

3. 影响融资平衡结果的风险及控制措施

(1)投资测算不准确风险

影响本项目融资平衡最大的风险在于对未来经营预测、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。经营预测偏大或偏小直接导致投资总额设计偏大或偏小；对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：债券内所含项目的可行性研究报告均聘请了专业研究院经过大量分析论证工作后得出，分析结果较为可靠。

此外，根据财预〔2017〕89号文规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。同时，为控制融资平衡风险，当地政府有权视项目平衡情况动态调整项目资本金比例。

(2)利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：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。若本项目收入如预测值正常或提前实现，在具备偿还本息的基础上，可以考虑提前偿还本期债券资金，从而减少利息支出。

(3)存续债券置换不畅风险

根据财预〔2016〕155号文第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

四、项目收益和融资自求平衡情况

(一)项目收益类型

根据《平衡方案》，本项目收益来源主要土地出让收入作为本期债券还本付息的资金来源。

(二)项目收益和融资自求平衡情况

根据《财务评价报告》，基于本项目可偿债收益和总债务本息保障倍数，德勤认为：在项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的保亭县老县委地块片区城市更新项目专项债券，预期收益能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

五、相关中介机构

(一) 咨询机构

本项目的《财务评价报告》由德勤出具。

德勤现持有北京市朝阳区市场监督管理局 2023 年 10 月 20 日核发的《营业执照》(统一社会信用代码为 911101017951003623)。

(二) 律师事务所

本所现持有北京市司法局于 2023 年 5 月 5 日核发的《律师事务所执业许可证》(统一社会信用代码为 31110000E00016266T)，本所符合《律师法》及《律师事务所管理办法》规定条件。

六、结论意见

综上，关于本次发行的债券要素，本所认为：

(一)主管部门和项目单位的主体资格

保亭黎族苗族自治县住房和城乡建设局为保亭县的行政机关，系《平衡方案》针对本项目确定的适格行业主管部门，海南保发城市更新开发有限公司依法成立、合法存续系《平衡方案》针对本项目确定的适格项目单位。

(二)项目的批复手续

现本项目已取得可行性研究报告批复。

由于本项目已取得可行性研究报告批复，故符合《政府投资条例》关于投资主管部门对政府投资项目进行国民经济和社会发展规划审查以及产业政策审查的规定。

(三)项目收益和融资自求平衡

根据《财务评价报告》，本项目预期收益能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡，符合财预〔2017〕89号文与财库〔2020〕43号文关于项目收益和融资自求平衡的规定。

(四)中介机构资质

会计师事务所和律师事务所为依法设立、合法存续的第三方专业机构，具备出具相关专业意见的资质。

(以下无正文)

（本页无正文，为《保亭县老县委地块片区城市更新项目
专项债券法律意见书》签字盖章页）

北京市通商律师事务所(章)



经办律师：

段洁云

段洁云

2025 年 4 月 9 日

附件：1.北京市通商律师事务所《律师事务所执业许可证》；

2.经办律师段洁云《中华人民共和国律师执业证》。

1.北京市通商律师事务所《律师事务所执业许可证》



2.经办律师段洁云《中华人民共和国律师执业证》

