



虹桥正瀚

Zhenghan Law Firm

律师事务所

上海虹桥正瀚律师事务所
关于
城乡建设用地增减挂钩建新出让项目地块收储专项债券发行事宜
之
法律意见书

上海虹桥正瀚律师事务所
上海市陆家嘴环路 1088 号招商银行上海大厦 17F
电话/Tel: 86 21 20304050 传真/Fax: 86 21 20304000
网址: www.zhenghan.com
邮政编码: 200120

2018 年 9 月



上海虹桥正瀚律师事务所
关于
城乡建设用地增减挂钩建新出让项目地块收储专项债券发行事宜之
法律意见书

致上海市嘉定区土地储备中心：

上海虹桥正瀚律师事务所（以下简称“本所”）接受上海市嘉定区土地储备中心（以下简称“嘉定土储中心”或“实施机构”）的委托，就城乡建设用地增减挂钩建新出让项目地块收储专项债券（“本期债券”）发行事宜所涉的法律事项，依据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。

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；严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，为本期债券发行所需进行了适当的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

在本法律意见书中，本所仅就与本期债券发行有关的中国法律问题发表法律意见，而不对有关会计、审计等专业事项发表意见。本所如在本法律意见书中对有关会计专项评价报告等某些数据和结论进行引述，并不意味着本所对该等数据、结论的真实性、准确性和完整性作出任何明示或默示的保证；本所对于该等文件的内容并不具备核查和作出评价的适当资格。

本所对本法律意见书的出具特作出如下声明：

1. 本法律意见书系根据本法律意见书出具之日以前已经发生或已经存在的有关事实和中国现行法律、法规、规章和规范性文件，且基于本所律师对有关事实的了解和对中国现行法律、法规、规章和规范性文件的理解作出的；对就出具本法律意见书而言至关重要而本所无法得到独立证据支持的

事实，本所依赖于有关政府部门、实施机构或者其他有关单位出具的证明文件。

2. 实施机构保证已提供或作出了本所认为出具本法律意见书所必需的、真实、准确、完整、有效的文件、材料或口头的陈述和说明，不存在任何隐瞒、虚假和重大遗漏之处；其所提供的副本材料或复印件均与其正本材料或原件是一致的和相符的；所提供的文件、材料上的签署、印章是真实的，并已履行该等签署和盖章所需的法定程序，获得合法授权；所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实一致。
3. 本法律意见书仅供实施机构为本期债券发行之目的使用，未经本所许可，不应用作任何其他目的。
4. 本所同意将本法律意见书作为实施机构向上海证券交易所申请发行本期债券所必备的法律文件，随其他申报材料一起上报，并依法对本法律意见书承担责任。

出具本法律意见书的法律依据如下：

1. 《中华人民共和国土地管理法》
2. 《中华人民共和国预算法》
3. 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）
4. 《土地储备资金财务管理办法》（财综〔2018〕8号）
5. 《土地储备管理办法》（国土资规〔2017〕17号）
6. 《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财库〔2015〕83号）
7. 《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）
8. 《关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》（财综〔2016〕4号）
9. 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）
10. 《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62号）

11. 《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)
12. 《财政部关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》(财库〔2018〕
61号)
13. 《上海市土地储备办法实施细则》(沪府发〔2004〕41号)

(正文)

一、 土地储备项目实施机构

1. 实施机构的基本情况

根据嘉定土储中心提供的《事业单位法人证书》及本所律师于公开网站上查询的信息，实施机构的基本情况如下：

名称：上海市嘉定区土地储备中心（上海市嘉定区房屋土地征收中心）

住所：嘉定区博乐路 73 号

法定代表人：张晓华

统一社会信用代码：12310114744241595G

开办资金：5,000 万元

举办单位：上海市嘉定区规划和土地管理局

登记管理机关：上海市嘉定区事业单位登记管理局

有效期：2017-11-28 至 2022-11-27

宗旨：结合我区房屋土地征收工作实际需要，对全区的房屋土地征收工作统一协调，建立公开、公平、公正的土地供应新机制，加强政府对土地一级市场的调控，实现土地资源的优化配置和集约作用。

业务范围：本区区域范围内土地储备、征收、指导、督促、监督、保护、管理、临时利用等。

证书编号：131011400325

2. 实施机构的资格

2013 年 1 月 23 日，上海市嘉定区机构编制委员会向上海市嘉定区规划和土地管理局（以下简称“区规土局”）发送编号为“嘉编[2013]3 号”的《关于上海市嘉定区土地储备开发中心机构编制事项的批复》，同意上海市嘉定区土地储备开发中心更名为上海市嘉定区土地储备中心，为区规土局所属相当于正处级的全额拨款事业单位，同时明确其职责任务为：根据批准的储备计划或土地市场供需状况，运用收购、征收等多种手段对

各类存量和增量土地进行收购、储备；对储备土地进行前期开发、保护、管理、临时利用及相关配套融资等事项。

2014 年 9 月 4 日，上海市嘉定区机构编制委员会出具编号为“嘉编[2014]74 号”的《关于调整嘉定区土地储备和房屋土地征收工作相关事业机构设置的通知》，嘉定土储中心增挂上海市嘉定区房屋土地征收中心牌子，隶属关系由区规土局所属调整为上海市嘉定区人民政府直属，上海市嘉定区规划土地管理事务中心和上海市嘉定区房屋征收事务中心的工作职责和人员编制均划转至嘉定土储中心。

根据国土资源部（现已更名为自然资源部）办公厅于 2013 年 3 月 15 日印发的《土地储备机构名录（第二批）》，嘉定土储中心被纳入国土资源部（现已更名为自然资源部）名录管理的土地储备机构。

单位名称	名录代码	批准单位	批准文号	行政隶属
上海市嘉定区土地储备中心	IC310114	上海市嘉定区机构编制委员会	嘉编[2002]第 57 号	嘉定区规划和土地管理局

综上所述，本所律师认为，本期债券的实施机构嘉定土储中心系依法批准成立、具有独立的法人资格，且被纳入国土资源部名录管理的土地储备机构，具备土地管理、储备的主体资格，符合《土地储备管理办法》、《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》等相关规定。

二、土地储备项目信息

1. 项目基本信息

根据《关于安亭镇交运路以东、和静路以南（城乡建设用地增减挂钩建新出让项目）地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（嘉发改审[2012]133 号）显示，本次项目所涉收储土地信息如下：

项目名称：安亭镇交运路以东、和静路以南（城乡建设用地增减挂钩建新出让项目）地块土地储备项目

项目实施方：上海市嘉定区土地储备中心

项目选址：东至电子路，南至中德路，西至交运路，北至和静路，涉及安亭镇部分村队

用地面积：60,500 平方米，具体范围和面积以规划部门划定的红线并经测绘部门勘测定界确定后为准

项目建设内容：征地动拆迁、土地平整等前期开发

项目投资：前期开发投资 14,500 万元

资金来源：自筹解决

2. 土地储备项目的批复情况

2011 年 12 月 18 日，上海市规划和国土资源管理局出具编号为“沪规土资综[2011]1046 号”的《关于同意嘉定区安亭镇城乡建设用地增减挂钩项目区留用出让地块列入 2011 年土地储备计划的批复》，同意将交运路以东、和静路以南地块（即交运路以东、中德路以北的 12A-03A 地块）列入上海市 2011 年土地储备计划。

2012 年 7 月 23 日，上海市嘉定区发展和改革委员会出具编号为“嘉发改审[2012]133 号”的《关于安亭镇交运路以东、和静路以南（城乡建设用地增减挂钩建新出让项目）地块土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》，同意安亭镇交运路以东、和静路以南地块实施土地储备。

2013 年 4 月 23 日，上海市嘉定区人民政府出具编号为“沪嘉府土[2013]98 号”的《关于批准上海市嘉定区土地储备中心对嘉定区安亭镇交运路以东、和静路以南地块实施前期开发的通知》，同意由嘉定土储中心依法收回安亭镇交运路以东、和静路以南地块的使用权并实施前期开发。

3. 土地利用总体规划与城乡规划及批准情况

2011 年 10 月 31 日，上海市人民政府出具编号为“沪府规[2011]145 号”的《关于同意<上海市嘉定新城安亭组团 JDC30401 单元控制性详细规划>的批复》，同意将包括交运路以东、和静路以南地块在内的土地控制性详细规划纳入市规土信息平台。

2012 年 9 月 11 日，区规土局向嘉定土储中心发送编号为“沪嘉书[2012]BA31011420124762 号”的《建设项目选址意见书》，根据《建设项目选址意见书》内容，安亭镇交运路以东、和静路以南地块储备项目符合城乡规划要求。

2012 年 11 月 6 日，区规土局向嘉定土储中心发送编号为“沪嘉地(2012)EA31011420124926”的《建设用地规划许可证》。

2013 年 4 月 9 日，上海市人民政府向嘉定区人民政府发送编号为“沪府土[2013]206 号”的《关于批准嘉定区人民政府 2013 年第十二批次建设项目农用地转用、征收土地的通知》，批准将交运路以东、和静路以南地块在内的建设项目农用地转为建设用地，同意嘉定区人民政府按照规定程序实施征地。

4. 土地整理实施方案

根据《关于批准嘉定区人民政府 2013 年第十二批次建设项目农用地转用、征收土地的通知》（“沪府土[2013]206 号”），上海市人民政府已批准通过交运路以东、和静路以南地块所在批次用地的《农用地转用方案》、《补充耕地方案》和《征收土地方案》。

综上所述，本所律师认为，本期债券涉及的储备地块已列入年度储备计划，并且符合土地利用总体规划与城乡规划。嘉定土储中心应按照《土地储备管理办法》等法律、法规、规范性文件的规定对储备地块进行征收、整理和储备工作。

三、项目资金来源与收益平衡情况

1. 项目资金来源

本次地块储备项目的资金来源为发行上海市嘉定区政府土地储备专项债券，即本期债券。根据嘉定土储中心提供的上海市财政局向嘉定区财政局下发的《关于下达 2018 年地方政府债务限额的通知》（沪财预[2018]55 号）：“一、2018 年地方政府债务限额 324.9 亿元，其中：一般债务限额 206.2 亿元，专项债务限额 118.7 亿元。二、2018 年新增地方政府债务限额 35.1 亿元，其中：新增一般债务限额 34.1 亿元，新增专项债务限额 1 亿元（其中：土地储备专项债务新增额度 1 亿元，棚户区改造专项债务新增额度/亿元）”，本期债券的发行额度系在上海市财政局本年度核准并下达分配到嘉定区财政局的土地收储专项债务之新增额度内。

2. 项目收益与融资平衡安排

根据嘉定土储中心提供的《嘉定区安亭镇交运路以东、和静路以南地块融资与收益平衡方案》及正道会计师事务所(上海)有限公司出具的《2018 年上海市嘉定区土地储备专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（正道审字[2018]第 375 号），此次项目债券发行对应地块收储面积合计 60,512 平方米。总投资合计为 14,500 万元。其中自有资金 4,500 万元、项目融资 10,000 万元（期限 3 年，2018 年 9 月至 2021 年 8 月），地块预计出让时间为 2021 年。土地未出让前项目的还本付息资金通过财政土地收入安排，出让收益专项用于偿还债券本息。在相关土地储备单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的上海市嘉定区交运路以东、和静路以南（城乡建设用地增减挂钩建新出让项目）地块土地储备项目，在土地挂牌出让价格以 2018 年上半年地区生产总值增速 4.68%的 80%比例增长时，本息覆盖倍数为 12.18，预期土地出让收入对应的政府性基金收入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

综上所述，本期债券的发行额度在上海市财政局本年度核准并下达分配到嘉定区政府的土地储备专项债务之新增额度范围内。同时，根据正道会计师事务所（上海）有限公司出具的《2018 年上海市嘉定区土地储备

专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（正道审字[2018]第375号），本次上海市嘉定区交运路以东、和静路以南（城乡建设用地增减挂构建新出让项目）地块土地储备项目，在土地挂牌出让价格以2018年上半年地区生产总值增速4.68%的80%比例增长时，本息覆盖倍数为12.18，预期土地出让收入对应的政府性基金收入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

四、 法律风险

1. 项目收益风险

因土地储备项目的特殊性，可能存在总投资核算不准确、出让情况预测不准、房地产市场价格波动等方面的风险，进而影响项目投资收益平衡的风险。

2. 土地出让风险

鉴于本期债券的主要偿还资金来源是土地出让收入，故须关注土地政策变动或出让价格不符合预期造成土地未能按计划出让或土地流拍等情形对本期债券可能造成的风险。

五、 中介机构及相关文件

1. 法律顾问及法律意见书

实施机构委托上海虹桥正瀚律师事务所作为本期债券的法律顾问。

1) 基本情况与资质

上海虹桥正瀚律师事务所持有上海市嘉定区司法局核发的《律师事务所执业许可证》（执业证号：23101200510131655），系依据中华人民共和国法律依法设立并合法存续的律师事务所，具备担任本项目法律顾问的资格。

2) 法律意见书

本法律意见书已由两名执业律师签字并加盖公章，其均持有上海市司法局核发的律师执业证书，且均已通过 2018 年度年检。

上海虹桥正瀚律师事务所具备作为本期债券法律顾问机构的主体资格及权限。

2. 审计机构及专项评价报告

实施机构委托正道会计师事务所（上海）有限公司作为本期债券的审计机构。

1) 基本情况与资质

正道会计师事务所（上海）有限公司现持有上海市嘉定区市场监管局核发的营业执照（统一社会信用代码为 91310114754305978U）及嘉定区财政局核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 3100095），系依据中华人民共和国法律依法设立并合法存续的会计师事务所，具备担任本项目审计机构的资格。

2) 专项评价报告

《2018 年上海市嘉定区土地储备专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（正道审字[2018]第 375 号）已由两名执业会计师签字并加盖公章，其均持有合法有效的《注册会计师证》，且均已通过 2018 年度年检。

经本所律师适当核查，正道会计师事务所（上海）有限公司作为本期债券的审计机构具备相应的主体资质及权限，并已出具《2018 年上海市嘉定区土地储备专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（正道审字[2018]第 375 号）。

结论意见

综上所述，本所认为，截止本法律意见书出具之日：

1. 本项目实施机构嘉定土储中心系依法批准设立的、具有独立的法人资格，且被纳入国土资源部名录管理的土地储备机构，具备土地整理、储备的主体资格。
2. 本期债券涉及的土地储备项目，已列入土地储备计划。
3. 为本期债券申请发行提供服务的审计机构和法律服务机构，均具备相应的从业资质。

本法律意见书一式四份，经本所盖章及经办律师签字后生效。

（以下无正文）

（本页无正文，为《关于城乡建设用地增减挂钩建新出让项目地块收储专项债券发行事宜》签署页）



上海虹桥正瀚律师事务所（盖章）

负责人：（签章）

倪伟

经办律师：（签章）

律师

律师

2018年8月3日

