

程律意字(2023)第9号

关于  
淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目  
之  
法律意见书

  
安徽程家伟律师事务所  
二〇二三年二月十三日

## 关于淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书

致：淮南市潘集区农业农村局

安徽程家伟律师事务所(以下简称“本所”)接受淮南市潘集区农业农村局的委托作为淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目收益与融资自求平衡专项债券(以下简称“本期债券”)的特聘专项法律顾问,就本次债券发行事宜,出具本法律意见书。

根据《中华人民共和国预算法》(以下简称“《预算法》”)、《中华人民共和国证券法》(以下简称“《证券法》”)、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号,以下简称“国发[2014]43号文”)、《财政部关于印发<地方政府专项债券发行管理办法>的通知》(财库[2020]43号,以下简称“[2020]43号文”)、《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,以下简称“财预[2015]225号文”)、《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,以下简称“国办函[2016]88号文”)、《地方政府专项债务预算管理办法》(财预[2016]155号,以下简称“财预[2016]155号文”)、《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,以下简称“财预[2017]89号文”)、《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》(财预[2018]34号,以下简称“财预[2018]34号文”)、《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》（厅字〔2019〕33号）等法律、法规和规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。

# 第一部分引言

## 一、释义

在本法律意见书中，非文义另有所除指，下列词语具有下述涵义：

本所、本所律师	指	安徽程家伟律师事务所或其律师
本期债券	指	淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目收益与融资自求平衡专项债券
拟发行债券项目	指	淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目
项目业主	指	淮南市潘集区农业农村局
《实施方案》	指	淮南市潘集区农业农村局编制的《淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目实施方案》
《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》	指	安徽凯吉通会计师事务所（有限责任公司）出具的《淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（凯吉通评字（2023）第 009 号）
安徽凯吉通会计师事务所	指	安徽凯吉通会计师事务所（有限责任公司）

## 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，已得到贵机构如下确认和保证：

(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、确认函或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、虚假或误导和重大遗漏之处；

(3) 所提供的关于副本材料或复印件与正本或原件一致和相符；

(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，本所律师对于贵机构提供的所有相关文件、资料及说明已经进行了法律审查，并据此做出相关判断。

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、贵机构或其他有关单位和个人出具的证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，对贵机构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，保证披露、出具或提供信息的及时、准确、完整，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，如含有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，应承担相应责任。

6、本所仅就与本期债券发行有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计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做出评价的适当资格。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，请以贵机构聘请的会计师、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机构融资申请所必备的法律文件，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、本所同意贵机构部分或全部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引用法律意见书的内容，但

贵机构做上述引用时，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，因贵机构的任何修改而导致的法律上的歧义或曲解，除非贵机构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，对贵机构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、本次拟发行债券的基本情况

本次拟发行债券的基本情况如下：

债券名称：淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目收益与融资自求平衡专项债券

发行规模：70,000.00 万元

债券期限：7 年

债券利率：2020年已发行20,200.00万元，实际年利率为2.87%，2021年4月已发行14,000.00万元，实际利率3.37%，2021年8月已发行3,200.00万元，实际利率3.24%，2022年2月已发行2,000.00万元，实际利率3.24%，2022年9月已发行600.00万元，实际利率3.20%，2023年2月发行2,700万元，实际利率3.27%，本次发行17300万元，剩余10000万元计划在2023年剩余批次发行，年利率参照同期国债利率上浮0.41%，按3.27%计算。

付息方式：本期债券采取单利按年计息，不计复利；每年付息一次，到期一次还本，最后一期利息随本金一起支付。

### 二、本次拟发行债券实施方案

#### (一) 项目概况

##### 1、建设位置

项目位于淮南市潘集区。



## 2、建设期

2020 年 1 月--2023 年 12 月

## 3、主要建设规模及内容

本项目淮南市潘集区乡村振兴建设内容主要分为三块：（1）乡村人居环境提升工程；（2）乡村振兴旅游项目；（3）农村创新、创业项目。具体如下：

### （1）乡村人居环境提升工程

包括潘集区农村人居环境整治及产业发展项目、2019 年农村饮水安全巩固提升工程改扩建、潘集区污水管线（平圩开发区一顺通污水处理厂段）项目、潘集区农村公路建设项目、潘集区土地质量提升工程项目 5 个子项。

#### 1）潘集区农村人居环境整治及产业发展项目

主要建设内容包括农村人居环境整治（村庄道路桥涵、沟塘清淤、下水道、公厕和村庄绿化、亮化）、美丽乡村建设和乡村产业振兴等。

#### 2）2019 年农村饮水安全巩固提升工程改扩建

包括茨源水厂改扩建工程、高平水厂改扩建工程及袁庄水厂管网延伸工程三部分。具体如下①淮南市茨源水厂改扩建工程供水规模为  $8000\text{m}^3/\text{d}$ ，采用一根长 400m 的 PE 管作为输水管，管径为 DN315，接入净水厂新建水处理构筑物，需新铺设配水主管道

25.70km; (de90 以上管道) 以及自然村内支管及入户工程。②淮南市高平水厂改扩建工程供水规模为  $5000\text{m}^3/\text{d}$ , 采用一根长 1500m 的 PE 管作为输水管, 管径为 DN250, 新铺设配水主管道 2.66km (de90 以上管道)。③淮南市袁庄水厂管网延伸工程主要内容为配水管网建设, 设计覆盖总人口 13.75 万人, 需新铺设配水主管道 64.41km (de90 及以上管道) 以及自然村内支管及入户工程。

### 3) 潘集污水管线(平圩开发区一顺通污水处理厂段)项目

项目新建污水管, 起点接滨河新村 De315 污水管, 沿淮潘路东侧至淮潘路与孔李路交口北侧现状污水处理厂, 管道总长约 9800 米 (其中压力管长约 500 米)。

### 4) 潘集区农村公路建设项目

工程建设主要包括路基工程、路面工程以及配套排水工程、交通工程、照明工程、安保工程等; 本次道路为四级公路, 道路全长 65.148 公里, 路基面宽度为 5.5 米, 路面宽 4.5 米, 设计时速 20Km/h, 水泥混凝土路面。

### 5) 潘集区土地质量提升工程项目

全区可适合开展“增减挂钩”项目的面积为 236.1487 公顷, 适合开展“开发、复垦”项目的面积为 222.4762 公顷, 合计总面积为 458.6249 公顷。

## (2) 乡村振兴旅游项目

包括架河镇传统文化旅游综合项目 1 个子项。

架河镇传统文化旅游综合项目：新建①接待中心，建筑面积 700 m<sup>2</sup>，地上一层。②青少年体验活动中心，建筑面积 4000 m<sup>2</sup>。一层 800 m<sup>2</sup>，共 5 层。③民俗、非遗文化馆，建筑面积 2000 m<sup>2</sup>，一层 1000 m<sup>2</sup>，共 2 层。④农耕文化馆，建筑面积 1400 m<sup>2</sup>，一层 700 m<sup>2</sup>，共 2 层。⑤水岸治理，从武庙到苏涂，共 600m。⑥景区道路，规划南北主干道长度 1.5 公里。⑦新建长约 10 公里生态绿道。

### （3）农村创新、创业项目

潘集区豆制品产业园项目、潘集经济开发区（北区）农民工创业产业园内道路项目、潘集经济开发区（北区）农民工创业产业园项目 3 个子项。

#### 1）潘集区豆制品产业园项目

建设内容包括：生产车间、综合楼、热交换站及附属设施等，同时建设供电、给排水、绿化、道路、消防、污水处理设施等必要的公用辅助工程。项目分两期建设，一期主要用于镇区豆制品加工户的安置，一期建设内容位于地块南侧，为 2#、3#生产车间及 1#综合楼，二期位于地块北侧的 4、5、6、7#（综合利用楼）生产车间，按照统一规划、分期实施的原则。

建设规模：项目规划占地面积 57311.39 m<sup>2</sup>，总建筑面积 120601.88 m<sup>2</sup>，其中生产车间建筑面积 116661.78 m<sup>2</sup>，综合楼 3781.60 m<sup>2</sup>，热交换站 120.00 m<sup>2</sup>，门卫 38.50 m<sup>2</sup>。

#### 2）潘集经济开发区（北区）农民工创业产业园内道路项目

建设内容：路基工程、路面工程、绿化工程、交通工程、照明工程。配套工程：雨水工程、污水工程、给水工程、供电工程、电信工程等配套管网。

建设规模：本项目道路总用地面积 70.08 亩，全长 2920 米，规划道路红线宽 16 米，为城市支路（兼产业园配套道路），水泥混凝土路面。

### 3）潘集经济开发区（北区）农民工创业产业园项目

建设内容：建设创业产业园 1 栋，共 5 层，五层框架结构建筑，占地面积 5600.00 m<sup>2</sup>、建筑面积 28000 m<sup>2</sup>。配套建设给排水、电气、道路、绿化、停车场等附属工程。

### 4、募集资金拟使用规模的情况如下：

项目名称：淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目

项目计划总投资：107,589.81 万元

项目业主自筹资金：37,589.81 万元

计划发行专项债券规模：70,000.00 万元

### （二）项目业主情况

依据实施方案,本次拟发行债券项目的业主为淮南市潘集区农业农村局，根据核发的《统一社会信用代码证书》，并经查询“全国组织机构代码统一社会信用代码数据服务中心”，淮南市潘集区农业农村局的基本情况如下：

统一社会信用代码	11340406003063568X
主体名称	淮南市潘集区农业农村局
类型	机关
负责人	汤道尧
住所	潘集区政务新区民生大厦 6 楼

综上，本所律师认为，淮南市潘集区农业农村局依法设立的机关，依法具有独立的法律地位，作为本项目实施主体已取得相关批准手续。

### （三）项目审批情况

经本所律师核查，截止本法律意见书出具之日，本项目已取得的批复文件情况如下：

- 1、《关于潘集区 2019 年农村饮水安全巩固提升工程改扩建项目建议书的批复》（潘发改[2019]169 号）
- 2、《关于淮南市潘集区架河镇传统文化旅游综合项目建议书的批复》（潘发改[2019]174 号）
- 3、《关于潘集区污水管线（平圩开发区-顺通污水处理厂）项目建设书的批复》（潘发改[2019]172 号）
- 4、《关于潘集经济开发区（北区）农民工创产业园项目建议书的批复》（潘发改[2019]176 号）
- 5、《关于潘集经济开发区（北区）农民工创产业园内道路项目建设书的批复》（潘发改[2019]177 号）

6、《关于潘集豆制品产业园项目建议书的批复》（潘发改[2018]71号）

7、《关于潘集区农村公路项目建议书的批复》（潘发改[2019]178号）

8、《关于淮南市潘集区农村人居环境整治及产业发展项目建议书的批复》（潘发改[2019]168号）

9、《关于潘集区土地质量提升工程项目建议书的批复》（潘发改[2019]179号）

10、《关于淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目建议书的批复》（潘发改[2019]180号）

本所律师认为，淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目已根据项目开发进程取得了相关主管部门的批准或核准。申请项目未违反国家产业政策、投资管理、土地管理、规划管理以及其他法律、法规和规范性文件的规定。

### 三、项目融资资金来源

该项目建设总投资 107,589.81 万元，由自筹资金和债券融资组成。其中，自筹资金 37,589.81 万元，占比 34.94%；余下 70,000.00 万元通过银行贷款或发行政府非标专项债券融资解决，融资资金占比 65.06%。

### 项目预期收益与融资平衡安排

## 1、债券申请发行计划

根据安徽凯吉通会计师事务所出具的《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》，本次债券发行项目的预期收益和融资平衡情况如下：

2020 年已发行 20,200.00 万元，实际年利率为 2.87%，2021 年 4 月已发行 14,000.00 万元，实际利率 3.37%，2021 年 8 月已发行 3,200.00 万元，实际利率 3.24%，2022 年 2 月已发行 2,000.00 万元，实际利率 3.24%，2022 年 9 月已发行 600.00 万元，实际利率 3.20%，2023 年 2 月发行 2,700 万元，实际利率 3.27%，本次发行 17300 万元，剩余 10000 万元计划在 2023 年剩余批次发行，年利率参照同期国债利率上浮 0.41%，按 3.27% 计算。

## 2、项目收入

淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目预计 2020 年开工，本债券发行期限为 7 年，债券发行后存续期内第 1 年至第 4 年为建设期，第 4 年至第 10 年为经营期，债券发行后存续期内经营期共计 6 年（划分建设期与经营期时不考虑前后几个月数的影响，按整年测算）。债券发行后存续期内经营期在以下报告中统称为经营期。

本项目的经济收入主要为潘集区城乡建设用地增减挂钩节余指标有偿调剂收入、潘集区豆制品产业园项目生产车间出售、租赁及物业收入、潘集经济开发区（北区）农民工创业产业园项目厂房出售、租赁及物业收入以及架河镇传统文化旅游综合项目旅游收益。以下估算涉及淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目经营期所有收

入情况。预计债权发行期可实现含税总收入 210,263.56 万元，其中增值税销项税额为 2,750.82 万元，预计可实现不含税收入为 207,512.74 万元。

### 3、项目支出

项目支出包括运营期付现成本、相关税费、利息支出、折旧费用。债券存续期预计需发生相关成本费用支出 66,581.46 万元。

根据《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》，本项目自有资金率为 34.94%，债券融资率为 65.06%，外部融资是自有资金 1.86 倍。2020 年已发行 20,200.00 万元，实际年利率为 2.87%，2021 年 4 月已发行 14,000.00 万元，实际利率 3.37%，2021 年 8 月已发行 3,200.00 万元，实际利率 3.24%，2022 年 2 月已发行 2,000.00 万元，实际利率 3.24%，2022 年 9 月已发行 600.00 万元，实际利率 3.20%，2023 年 2 月发行 2,700 万元，实际利率 3.27%，本次发行 17300 万元，剩余 10000 万元计划在 2023 年剩余批次发行，年利率参照同期国债利率上浮 0.41%，按 3.27% 计算。由于财务杠杆的存在加大了本项目的财务风险，通过资金平衡测试，我们发现，按照债券发行计划，在整个项目运营期内有充足的资金用于债券的还本付息，能够有效地降低财务风险。根据本项目实施方案及项目资金平衡分析，项目经营期间资金情况，通过测算发现：项目经营期经营净现金流量（项目收益）债券本息覆盖倍数为 2.28 倍，运营期各年度均能取得现金流入，各年度均有资金结余，不存在资金缺口。我们认为本项目计算期内在资金稳定性方面可以得到保证。



综上所述，本所律师认为，淮南市潘集区农业农村局已聘请具备相关资质的会计师事务所对本次拟发行的收益与融资自求平衡专项债券项目作出了财务评价报告。在项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，募投项目预期收益可覆盖本次融资利息，资金无法偿还风险较低，满足项目收益和融资自求平衡的要求。

#### 四、中介机构及相关文件

##### （一）《评估报告》

安徽凯吉通会计师事务所就本次发行专项债券出具了《淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目项目收益与融资自求平衡评价报告》。

安徽凯吉通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特殊普通合伙会计师事务所，现持有《营业执照》（统一社会信用代码 91340100485003540G（1-1）），具有出具债券拟发行债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告的资格。

##### （二）《法律意见书》

安徽程家伟律师事务所受淮南市潘集区农业农村局的委托出具本《法律意见书》。

本所是经安徽省司法局厅批准设立并合法存续的综合性律师事务所，现持有《律师事务所执业许可证》（执业证号为 23401201330478380，统一社会信用代码 31340000063611861J），且 2020 年度考核合格。

本所指派的钟芳和江涛律师持有《中华人民共和国律师执业证》，且通过了 2022 年度年检。

本所律师认为，为本次发行债券之目的聘请的律师事务所、会计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。

## 五、风险提示

本次拟发行债券资金平衡是根据募投项目未来现金流和合理预测而开展。影响基础资产未来现金流的主要因素包括：前置文件审批的合法合规性、与产业政策、发展规划的一致性、规划选址的合理性、筹备阶段公众参与、重要节点、工程方案调整的风险、建设工期、路基施工、资金筹措和保障、投资测算不准确风险、利率波动风险、存续债券置换不畅风险等，由于上述影响因素具有一定的不确定性，因此对本项目未来现金流的预测很可能出现一定程度的偏差，投资人可能面临现金流预测偏差导致的投资风险。

本所律师认为，本项目已对影响项目收益和融资平衡结果的潜在风险进行了评估，符合财库(2020)43号文、财预(2018)34号文的相关规定。

## 六、偿债保障

按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预[2016]155号）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。

本所律师认为，本次拟发行债券对应的项目的偿债保障措施符合则预(2017)89号文、财预(2018)34号文的相关规定，能够满足项目收益与融资向求平衡的要求。

## 七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本次拟发行债券募集资金用于淮南市潘集区乡村振兴非标专项债项目，对应项目募集的债券资金用途符合法律、法规及有关规定的要求。

2、本次拟发行债券对应的建设项目业主为淮南市潘集区农业农村局，其为依法设立的行政机关，具备实施建设项目的主体资格。

3、本次发行债券对应的项目符合国家相关产业政策，符合项目所在地利用总体规划。淮南市潘集区农业农村局承诺将严格按照项目的实施进度，依据项目建设相关的法律法规的规定及主管部门的要求，及时取得相关许可、批复后依法建设、管理，并自觉接受政府及其有关部门、社会的监督。

4、在安徽凯吉通会计师事务所对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本项目预期收益可覆盖融资的本息，资金无法偿还风险较低，满足项目收益和融资自求平衡的要求，符合相关法律法规规章及规范性文件的有关规定。

5、出具《评估报告》的会计师事务所、出具《法律意见书》的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专业文件，可以作为本次申请债券的申报材料所使用。

本法律意见书正本一式三份，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《安徽程家伟律师事务所关于淮南市潘集区乡村振兴项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》之签署页）

安徽程家伟律师事务所（盖章）  
主 任（签字）

程家伟

经办律师（签字）：钟芳  
钟芳

经办律师（签字）：江涛  
江涛

附件：

1、律师事务所执业许可证（副本）



2、律师事务所主任律师执业证



3、钟芳律师执业证





律师事务所年度检查考核记录

考核年度	2020年度
考核结果	合格
考核机关	
考核日期	2021年6月-2022年5月

合肥市司法局  
专用章  
律师事务所年度检查考核

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

4、江涛律师执业证

执业机构 安徽程家伟律师事务所

执业证类别 兼职律师

执业证号 13401201720876944

法律职业资格  
或律师资格证号 A20153401040090

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2017 年 11 月 07 日



持证人 江涛

性 别 男

身份证号 342425198008232216

律师年度考核备案

考核年度	2019年度
考核结果	称职
备案机关	 备案专用章
备案日期	2020年6月-2021年5月

律师年度考核备案

考核年度	2020年度
考核结果	称职
备案机关	 备案专用章
备案日期	2021年6月-2022年5月