

定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目 专项债券

法律意见书



ALLBRIGHT
LAW OFFICES

锦天城

上海锦天城（合肥）律师事务所

二〇二四年





释 义

在本法律意见书中，除文义另有所指，下列简称具有如下含义：

简称		全称
本（该）项目	指	定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目
本次专项债	指	定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目专项债券
项目实施单位	指	定远县城发置业有限公司
《实施方案》	指	《定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目债券实施方案》
《专项评价报告》	指	《定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
中审华会计师事务所	指	安徽新安会计师事务所
本所、本所律师	指	上海锦天城（合肥）律师事务所及本次经办律师
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[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（2018）161 号文	指	《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》
国发[2019]26 号文	指	《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》
财库[2020]36 号文	指	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》
皖财债[2023]905 号文		《安徽省财政厅关于印发安徽省政府专项债券项目库管理办法的通知》
皖财债[2024]218 号文		《安徽省财政厅关于进一步压实责任 扎实做好专项债券项目储备工作的通知》
皖财债[2024]241 号文		《安徽省财政厅关于做好 2024 年专项债券项目申报入库工作的通知》
元、万元	指	人民币元、人民币万元



定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目专项债券

法律意见书

15F2024122615

根据委托，本所指派朱广志律师、刘紫良律师为定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目申请非标专项债券（以下简称“本次申请专项债券”）事宜出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对本次申请专项债券的文件资料进行了核查。

本所律师对本法律意见书的出具特作如下声明：

（一）本所律师依据国发[2014]43号文、财预[2016]155号文、财预[2017]89号文、财库[2018]161号文、国发[2019]26号文、财库[2020]36号文、皖财债[2023]905号文、皖财债[2024]218号文、皖财债[2024]241号文等有关法律法规及有关政策文件，根据本法律意见书出具日之前存在的事实，并根据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽职精神出具本法律意见书。

（二）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、法规和规则指引发表法律意见，并充分考虑政府有关主管部门出具的有关批复、确认。

（三）本所律师出具本法律意见书依赖于有关政府部门、项目单位及中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对于出具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，本所律师依赖于有关政府部门或者其他有关单位出具的证明文件作判断。

（四）本所及经办律师与实施机构之间不存在除本次申请专项债券委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次申请专项债券出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。



（五）本所律师仅就本次申报专项债券所涉及的法律问题进行核查，不对本次有关《专项评价报告》（包括但不限于偿债能力、流动性等）、《实施方案》等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及专项评价报告、实施方案等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

（六）本法律意见书仅供项目实施机构为本次申请专项债券之目的专项使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

正 文

一、主体资格

（一）专项债券发行主体资格

根据财预[2017]89号文之规定，本次专项债券发行需由安徽省人民政府作为发行主体。

（二）项目实施单位主体资格

根据《实施方案》，实施单位为定远县城发置业有限公司，基本情况如下：

统一社会信用代码	91341125MA2TF5RR53
机构名称	定远县城发置业有限公司
机构类型	有限责任公司
负责人	许 冰
注册地址	定远县市场监督管理局

本所律师认为，定远县城发置业有限公司系依法设立、合法存续的法人，具备负责专项债券实施单位的主体资格，具备完全民事行为能力和权利能力。

二、项目情况

（一）项目概况

根据《实施方案》，项目名称为定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目，实施单位为定远县城发置业有限公司。



1、建设地点：位于安徽定远经济开发区炉桥路以南区域。

2、建设内容及规模：

主要建设内容包括：生产厂房、综合服务设施楼、配电房、门卫室等建筑安装工程及室外停车场、道路广场、给排水、供电、弱电、绿化等配套工程。

项目总用地面积 254408.16 m²（约 381.61 亩，其中地块一用地 234994.31 m²，约 352.49 亩；地块二用地 19413.85 m²，约 29.12 亩），总建筑面积 355142.42 m²，其中地块一建筑面积 320714.42 m²（包含 1#-37#生产厂房建筑面积 304729.22 m²，38#综合服务设施楼 14937.20 m²，配电房、门卫室等配套用房 1048.00 m²）；地块二建筑面积 34428.00 m²（为 1#-3#生产厂房）。

3、项目进展情况：项目拟从 2020 年开工建设，到 2025 年 12 月完成所有内容建设。

4、项目总投资及资金筹措：本项目投资估算为 70,982.40 万元，项目资本金 56,000.00 万元，占总投资的 21.11%，由建设单位自筹，发行专项债 56,000.00 万元，占项目总投资的 78.89%，债券期限为 10 年。债券于 2020 年 5 月已发行 15,000.00 万元（实际发行利率为 2.95%）；2024 年已发行 25,000.00 万元（6 月已发行 5,000.00 万元，实际发行利率为 2.37%，根据省财政厅关于开展专项债券资金用途调整工作的通知，本次安排该项目 20,000.00 万元，发行利率按照 2.53%）；2025 年上半年拟发行 16,000.00 万元（本批次拟发行 16,000.00 万元）。

5、项目必要性、公益性、收益性

（1）项目实施的必要性

1) 项目的建设是落实长江三角洲区域一体化发展规划纲要的需要

长三角地区是我国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，是“一带一路”和长江经济带的重要交汇点。由于内地土地、劳动力资源及成本相对沿海发达地区较为低廉，因此，发达地区企业纷纷内迁，沿海产业梯度转移及发展将成为我国工业发展的重要内容，给内地工业园区发展带来了良好的机遇，也对园区平台建设提出了更高要求。本项目的建设为产业转移企业提供快速、便捷的落地条件，有利于保持企业在市场拓展的延续性。

2) 项目的建设是大力发展产业集群，优化园区功能布局的需要

目前，国内很多省、市、县级开发区由于缺乏科学规划和合理布局，致使引进的中小企业布局散乱、不能形成集聚、协同效应，削弱了园区企业的竞争力。本项目的实施，可以避免单独引进中小企业而造成的零星布局和散、乱现象的存在，真正形成企业协同效应和产业集聚效应，增强园区企业的竞争力，优化园区的结构布局，提升园区的承载能力。

3) 项目的建设是支撑定远县经济发展的需要

定远县处于大规模建设时期和工业化、城镇化加快推进阶段，基础设施建设将促进全县经济持续稳定健康发展，同时为社会提供大量劳动就业岗位，对增加人民就业收入，提高人民生活水平，促进定远县国民经济发展具有重要贡献。

综上，本项目的建设是十分必要的。

(2) 项目实施的公益性

通过基础设施、公共设施的建设与完善，一方面，为区域经济建设提供更加完善的基础设施，提高经济增长内生动力和招商能力；另一方面，能有效改善区域居住环境、生态环境，引导区域居民主动调整工作岗位、生活节奏，融入城镇生活。

本项目建成后能够有效的解决当地失地农民和工人的就业问题，促进社会的和谐与稳定。通过本项目可以加大区域土地整理力度，拓展城市空间，完善城市功能。

(3) 项目实施的收益性

项目建成后，可以获得一定的收益。项目运营收入为厂房租赁收入、综合楼租赁收入、厂房出售收入和物业费收入。在项目运营期内，可以产生的运营总收入为 115,293.47 万元；扣除成本及税费后，经测算，在债券存续期预计项目产生的可用于偿还债券本息的收益为 89,922.32 万元，能够产生稳定的现金流入。

因此，本项目将为定远县投资提供一个大项目、大平台和增长极，对扭转投资不利局面、促进地方经济和社会发展具有极大地推动作用。同时，随着整个项目配套设施不断的完善，将大力提升整个区域地块土地综合开发的價值，促进政

府的招商引资，推动定远县整体经济发展。

（二）项目手续

根据《实施方案》，本项目已经取得的手续如下：

（一）本项目用地情况

1. 2019年12月17日，定远县自然资源和规划局出具的《关于定远县经济发区农民工返乡创业示范园项目用地情况的说明》，认为本项目建设内容和规模符合相关产业政策和国家工地政策，同意本项目用地预审。

2. 2019年3月15日，定远县城发置业有限公司与定远县自然资源和规划局签订《国有建设用地使用权出让合同》（合同编号：GY341125201902、宗地编号：GY2019-2、宗地总面积 167648.46 平方米，宗地坐落于县经开区泉坞山大道西侧，出让总价 14082500 元），通过受让方式取得宗地编号：GY2019-2 地块的国有建设用地使用权。截至本法律意见出具之日，宗地编号：GY2019-2 地块的《不动产权证》尚在办理过程中。

3. 2019年11月22日，定远县城发置业有限公司与定远县自然资源和规划局签订《国有建设用地使用权出让合同》（合同编号：GY341125201911、宗地编号：GY2019-11、宗地总面积 19413.85 平方米，宗地坐落于县经开区泉坞山大道与兴隆路交叉口，出让总价 1631000 元），通过受让方式取得宗地编号：GY2019-11 地块的国有建设用地使用权。截至本法律意见出具之日，宗地编号：GY2019-11 地块的《不动产权证》尚在办理过程中。

4. 2019年12月3日，定远县自然资源和规划局在滁州市公共资源交易中心对外发布《定远县国有建设用地使用权(工业)出让公告》（定远县国有建设用地使用权(工业)出让公告定自然资告字【2019】15号），对宗地编号为 GY2019-1 的地块（土地位置县经开区炉桥路南侧，面积 67345.85 m²，土地用途工业用地出让年限 50 年，出让方式挂牌）国有工业用地使用权进行公开出让。

（二）本项目的合法性

经本所律师核查，本项目已取得如下审批或备案文件：



1. 2019年12月12日，定远县发展和改革委员会出具《关于定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目立项的批复》（定发改审批【2019】330号），同意本项目立项。

2. 2019年12月17日，定远县发展和改革委员会出具《关于定远县经济开发区农民工返乡创业示范园项目可行性研究报告的批复》（定发改投资【2019】336号），同意实施本项目。

3. 2020年1月2日，本项目《建设项目环境影响登记表》已经完成备案（备案号：202034112500000001）。

本所律师认为，本项目已取得项目建议书的批复、可行性研究报告的批复、土地证及环评复函。

三、投资项目融资与收益情况

（一）项目资金筹措情况

根据《实施方案》，项目估算总投资约为70,982.40万元，其中项目资本金为14,982.40万元（约占项目建设总投资的21.11%），由财政统筹安排，剩余资金通过发行专项债券方式筹措56,000.00万元（约占项目总投资的78.89%）。

综上，本所律师认为，根据《实施方案》确定的资金筹措情况，本项目资本金投入14,982.40万元，占比大于20%，符合国发[2019]26号文《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》关于资本金比例的要求。

（二）项目收益和融资自求平衡

根据《实施方案》，本项目投资估算为70,982.40万元，项目资本金56,000.00万元，占总投资的21.11%，由建设单位自筹，发行专项债56,000.00万元，占项目总投资的78.89%，债券期限为10年。债券于2020年5月已发行15,000.00万元（实际发行利率为2.95%）；2024年已发行25,000.00万元（6月已发行5,000.00万元，实际发行利率为2.37%，根据省财政厅关于开展专项债券资金用

途调整工作的通知，本次安排该项目 20,000.00 万元，发行利率按照 2.53%）；2025 年上半年拟发行 16,000.00 万元（本批次拟发行 16,000.00 万元）。本项目收入主要为营业收入，其中营业收入主要为综合服务设施楼、生产厂房的租金收入和销售收入，其中出租和出售均按 50%考虑；房屋使用物业费收入。经测算，项目运营期内各项收入合计 115,293.47 万元，其中厂房出售收入 83,407.48 万元，占总收入比重为 72.34%。项目还本付息总额为 72,270.00 万元。项目预计带来可供还本付息净收益金额 89,701.07 万元，2035 年债券还本付息后，项目仍旧留存资金 19,671.07 万元，项目本息保障倍数为 1.24，有较高的偿还利息的能力。

根据《专项评价报告》，项目收益压力测试：

金额单位：人民币万元

变量	项目净收益	本息合计	覆盖倍数
0	89,701.07	72,270.00	1.24
-5.00%	85,216.02	72,270.00	1.18
-10.00%	80,730.96	72,270.00	1.12

从上表可以看出，当项目净收益下降 5.00%时，该项目的本息覆盖倍数为 $1.18 > 1.10$ ；当项目净收益下降 10.00%时，该项目的本息覆盖倍数为 $1.12 > 1.10$ 。可见，在保守的情况下，本息覆盖倍数仍高于 1.10，说明本项目不能偿还债券本息的风险较低。

综上，本所律师认为，依据《实施方案》和《专项评价报告》的测算，本项目的预期收益对应的政府性基金收入或专项能够合理保障偿还融资本金及利息，满足项目收益和融资自求平衡的要求，符合财预[2017]89号文的相关规定。

四、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

本次申请专项债券的《专项评价报告》由安徽新安会计师事务所出具。

安徽新安会计师事务所位于安徽省合肥市高新区科学大道 55 号综合楼



3-103，现持有合肥市蜀山区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为91340100713975588G的《营业执照》，经营范围审查企业会计报表，经营范围包括审计查证；经济案件鉴定；注册资金；验证年检；建设工程预决算验证；建帐建制；企业资产评估；清理债权债务；业务咨询；担任审计；会计咨询；审计事务代理；工商事务代理，安徽省财政厅核发的《执业证书》，系依法注册成立的会计师事务所。

（二）律师事务所

本次申请专项债券的《法律意见书》由上海锦天城（合肥）律师事务所出具。本所现持有安徽省司法厅核发的证号为23401201511055509的《律师事务所执业许可证》，系依法注册成立的律师事务所。

本所律师认为，上述中介机构均系依法注册成立的中介服务机构，具备相应的从业资质。

五、本次专项债风险及应对措施

根据《实施方案》，项目风险及应对措施如下：

（一）风险评估情况

1. 影响项目施工进度或正常运营的风险

1.1 工程项目管理方面的风险

（1）建设环境风险：项目建设风险主要指项目选址所在地的工程地质条件、水文地质条件的风险。如果项目选址的工程地质、水文地质条件与预测值发生较大变化，将会导致投资增加、工期延长、工程量增大，并可能对周边的自然生态环境安全带来隐患。

（2）工程监管风险：监理单位对项目监督不力，管理不善，控制不严；监理单位与承包商、材料供应商进行相互串通，蒙骗业主；材料设备供货商货物以假乱真，以次充好；对设备关键部位进行更换，降低造价，进而影响工程质量等

风险。

(3) 外部协作条件风险：外部协作条件风险主要是供电、交通、给排水、通讯、消防、环保等市政基础配套设施是否具备和完善，如果上述条件不具备，将会大大增加项目的投资，延误项目工期，对项目的建设和实施都非常不利。

(4) 发生工程事故的风险：工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的突发性事故。工程事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等。

(5) 工期拖延风险：拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目单位的组织管理水平、资金到位情况、承包商的施工技术及管理水平的等等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。

1.2 项目运营方面的风险

(1) 组织架构风险：内部机构设置不合理、部门职责不清晰、内部控制管理机制不健全等情况导致的风险。

(2) 经营决策风险：经营活动决策机制不科学，决策程序不合理或未能有效执行导致的风险。

(3) 人力资源风险：内部岗位职责不明确、关键岗位人员胜任能力不足等导致的风险。

(4) 管理方面风险：主要包括预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理等方面的风险。

2. 影响融资平衡结果的风险

2.1 投资测算不准确风险

风险分析：影响本项目融资平衡最大的风险在于对运营过程中高估收入、低估成本费用支出，进而影响整体现金流量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。



2.2 利率波动风险

风险分析：在本专项债券存续期内，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。

2.3 流动性风险

本次发行的专项债券可以在银行间债券市场、上海证券交易所和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本次发行债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

（二）项目风险控制措施

以上都是该项目潜在存在的各类客观影响风险因素，现阶段主要通过以下几点策略规避风险：

1. 工程项目管理方面的应对措施

（1）加强与主管部门、政府沟通协调，争取给予本项目全方位的支持。

（2）全力做好项目的预算规划，项目的前期介入，建设期的危险事故防范等工作，按质按量完成工程施工及按期投入使用。

（3）加强与相关部门的协同合作，争取项目在建设期中的供电、交通、给排水、通讯、消防、环保等工作得到相关部门的全力支持。（4）本项目存续期间，项目建设运营单位面对不同参建单位采取不同的措施，对有可能出现诚信问题的关键点进行防范，并且在项目建设过程中，建设方要与设计单位、监理单位、总承包商、材料设备供应商等多个单位进行考察、预审等工作。

2. 运营方面的应对措施

（1）在内部的机构设置方面，应该进行有效合理配置，避免机构设置不科学而造成的功能重复或者部分功能缺失的现象发生，建立健全内部管理机制。

（2）加大培训经费投入，注重重要岗位的人员素质以及专业知识培养。



(3) 财务部门根据上级财政部门批复的预算和单位内部业务部门提出的支出需要,将预算指标按照部门进行分解分配,将支出控制在合理范围,避免因浪费而出现的超预算行为的发生。

3. 融资平衡结果方面的应对措施

(1) 《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定,国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)第四条第(二)点“建立债务风险应急处置机制”规定,各级政府要制定应急处置预案,建立责任追究机制。按照国务院办公厅印发的《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)第7.1点规定,县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

(2) 加强项目管理、财务管理,保持合理的资产负债比例,并提高资金使用效率,增加资本金数量;准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化,及时调整策略。

(3) 为控制项目融资平衡风险,可动态调整债券发行期限、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风险。

六、结论意见

综上,根据《实施方案》确定的建设项目、建设内容及资金筹集方案等,本所律师认为:

(一) 本次专项债券发行主体适格。根据《实施方案》,本项目的实施单位为定远县城发置业有限公司,定远县城发置业有限公司系依法设立、合法存续的法人,具备负责专项债券实施单位的主体资格,具备完全民事行为能力 and 权利能力。

(二) 本项目已取得为本次专项债券申报所需的有权部门的审批或备案,不存在违反法律法规的情形,符合皖财债[2023]905号文、皖财债[2024]218号文的规定;



（三）本项目已取得项目建议书的批复、可行性研究报告的批复、用地预审与选址意见书及环评复函。项目单位提供的材料及前期手续办理符合皖财债[2023]905号文、皖财债[2024]241号文的规定；

（四）本项目严格按照皖财债[2023]905号文、皖财债[2024]218号文的规定逐级上报，申报流程符合相关规定；

（五）本项目为不存在产权争议，相关资产产权权属清晰；

（六）本次专项债券的资金比例符合国发[2019]26号文的要求；

（七）本项目符合项目收益与融资自求平衡专项债券对项目融资与收益达到平衡的要求；

（八）为本次申请专项债券提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资质；

（九）本次申请专项债券的《实施方案》中已经揭示了本次专项债可能面临的主要偿债风险。



签 署 页

（本页无正文，为专项债券法律意见书签署页）

本法律意见书正本贰份、无副本。



朱广志律师

刘紫良律师

2024年12月26日

附件

上海锦天城（合肥）律师事务所执业许可证（正本）及承办律师执业证



律师事务所分所登记事项

名称	上海锦天城（合肥）律师事务所
住所	安徽省合肥市蜀山区潜山路111号华润大厦B座1901-1905室、24层
负责人	朱明
派驻律师	朱明, 蔡晓菊, 刘紫良
设立资产	50万元
主管机关	蜀山区司法局
批准文号	皖可许决字（2015）第235号
批准日期	2015年09月30日

律师事务所分所变更登记（一）

事项	变 更	日 期
名 称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住 所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日



所属律师事务所变更登记备案（七）

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	2022年度
考核结果	合格
考核机关	
考核日期	2023年6月-2024年5月
考核年度	2023年度
考核结果	合格
考核机关	
考核日期	2024年6月-2025年5月
考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	



执业机构 上海锦天城（合肥）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201410301018

法律职业资格 A20123402030465
或律师资格证号

发证机关 安徽省司法厅
发证日期 2024年6月
行政许可证件
(1)



持证人 朱广志

性 别 男

身份证号 342401199007206116

律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局 备案专用章 律师执业年度考核
备案日期	2024年6月-2025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

上海锦天城（合肥）
律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

13401201410647735

法律职业资格
或律师资格证号

A20103401114285

发证机关



发证日期

律师年度考核备案

考核年度	2022年度
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	2023年6月-2024年5月



持证人

刘紫良

性别

男

身份证号

342622198808155679

律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	2024年6月-2025年5月