

安徽天禾律师事务所

关于滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目

专项债券之

法律意见书



地址：中国合肥濉溪路 278 号财富广场 B 座东楼十六层

电话：（0551）62642792 传真：（0551）62620450

目 录

释 义	2
正 文	6
一、主体资格	6
（一）专项债券发行主体资格	6
（二）项目主体资格	6
二、项目情况	6
（一）项目概况	6
（二）项目批复	8
（三）项目建设计划与进展	9
三、投资项目融资与收益情况	9
（一）项目资金筹措情况	9
四、中介机构及相关文件	11
（一）会计师事务所	11
（二）律师事务所	12
五、本期债券偿债风险提示	15
六、结论意见	16

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
本项目	指	滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目
项目实施主体	指	来安县农业农村局
本次专项债券	指	滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目专项债券
《实施方案》	指	《安徽省地方政府专项债券滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目专项债券总体实施方案》
《财务评价报告》	指	《滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目收益与融资自求平衡财务评价报告》
安联信达会计师事务所	指	安徽安联信达会计师事务所有限公司
本所、本所律师	指	安徽天禾律师事务所及本次发行经办律师
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》
财库[2020]43 号文	指	《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》
国发[2015]51 号文	指	《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》
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》
财库[2018]61 号文	指	《关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》
财预[2018]34 号文	指	《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》
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》
元、万元	指	人民币元、人民币万元

安徽天禾律师事务所
关于滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目
专项债券之法律意见书

天律证 2021 第 0156-5 号

来安县农业农村局：

本所接受委托，指派张秀友律师、范忻律师作为滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目收益与融资平衡专项债券（以下简称“本次专项债券”）事宜的专项法律顾问，并出具本法律意见书。

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专项债券的文件资料和事实进行了核查和验证。

本所律师对本法律意见书的出具特作如下声明：

（一）本所律师依据财库国发[2014]43 号文、财库[2020]43 号文、国发[2015]51 号文、财预[2016]155 号文、财预[2017]89 号文、财库[2018]61 号文、财预[2018]34 号文、财预〔2018〕161 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；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，进行了充分的核查验证，保证本法律意见所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，并承担相应法律责任。

（三）本所律师出具本法律意见书依赖于有关政府部门、项目单位及中介服务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。本所律师同意将本法律意见书作为本次专项债券的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

（四）本所及经办律师与发行人之间不存在除本次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）本所律师仅就本次专项债券所涉及的法律问题进行核查，不对本次有关财务评价报告（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财务评价报告、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相关主体为本次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，专项债券发行需由安徽省人民政府作为发行主体。本次专项债券发行人为安徽省人民政府，其符合财预[2017]89 号文关于省级政府发行转贷市县使用之规定。

据此，本所律师认为，安徽省人民政府为本次专项债券适格的发行主体。

（二）项目主体资格

根据项目《实施方案》，来安县农业农村局是滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目的项目实施主体。

根据来安县农业农村局向本所律师提供的《统一社会信用代码证书》及本所律师的核查，来安县农业农村局基本情况如下：

单位名称	来安县农业农村局
单位性质	机关
机构地址	来安县政务中心 6 楼
负责人	吴悌高
统一社会信用代码	11341122743086183Q
颁发日期	2020 年 6 月 22 日

本所律师认为，本项目实施主体为依法设立的机关，有效存续，具备项目实施主体资质。

二、项目情况

（一）项目概况

根据《可研报告》及《实施方案》，本项目基本情况如下：

项目名称	滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目
项目地点	建设地点主要包括来安县来安县半塔镇、水口镇、汭河镇、独山镇、杨郢乡、新集镇、舜山镇、三城镇、施官镇、雷官镇、张山镇、大英镇。
建设内容及规模	项目规划建设总面积 21 万亩，建设内容包括土地平整及改良 11.6 万亩，衬砌、疏浚渠道 390km 渠系配套建筑物 21120 套（其中节制闸 4500 个，涵管配套 10500 个，农桥 120 座，放水口 6000 个），硬化及生产道路 350km（砂石路 100000 米，机耕土路 120000 米，水泥路 130000 米），小型泵站 110 座，农田林网 27000 米，塘坝 55 座，农田输配电 6 公里，耕地质量检测等。
项目投资估算及资金来源安排	<p>本项目总投资估算为 62,836.87 万元，项目总建设期 4 年，项目目前已取得立项批复、项目规划选址意见、环评批复及可行性研究报告批复，并于 2021 年 10 月各项目陆续开工建设。</p> <p>本项目总投资估算为 62,836.87 万元，建设期 4 年。拟通过地方财政及建设单位投入资本金和发行债券两种渠道筹集。</p>
债券申请发行金额	参与本次债券发行 3500 万元。
发行计划及债券还本付息计划	<p>本项目总投资估算为 62,836.87 万元，建设期 4 年。拟通过地方财政及建设单位投入资本金和发行债券两种渠道筹集。</p> <p>1、资本金投入：本项目资本金投入 32,836.87 万元，占比 52.26%，符合国发[2015]51 号文《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》的规定，资本金由项目建设单位自筹，并根据项目进展及时到位。</p> <p>2、债券融资：以发行地方政府债券方式募集项目建设资金 30,000.00 万元。2022 年已发行 2,000.00 万元，2023 年发行 9,000.0</p>

万元，2024 年发行 5,400.00 万元，2025 年发行 13,600.00 万元，期限十年，十年期融资利率以 4.00% 计，每半年支付一次利息，到期偿还本金。

根据《安徽省人民政府办公厅关于切实加强高标准农田建设提升国家粮食安全保障能力的实施意见》（皖政办〔2020〕8 号文），本项目拟采用高标准农田建设新增耕地指标省域内调剂收益（补充耕地指标交易收入）及项目建设范围内新建的小型泵站租赁收入来偿还债券本息，根据《安徽省自然资源厅关于进一步保障重大基础设施项目落实耕地占补平衡的通知》（皖自然资〔2020〕46 号文）中的“安徽省省级统筹补充耕地指标交易价格表”确定了高标准农田建设新增耕地指标交易单价；经测算，项目债券存续期内，本项目可用于专项债券资金平衡的相关预期净收益为 61,849.56 万元。经测算本项目债券本息覆盖倍数可达 1.52。因此，项目融资本息保障倍数可得到充分有效的保障。

综上所述，预计与债券相关的项目收益能够合理保障偿还债券本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

（二）项目批复

根据项目业主提供的资料，本项目已取得的批复、备案情况如下：

1、项目建议书的批复

2020 年 7 月 14 日，来安县发展和改革委员会出具来发改审批[2020]414 号《关于滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目的批复》，同意项目建设。

2、环保审查意见

2020 年 7 月 16 日，滁州市来安县生态环境分局出具环评函（2020）63 号《关于滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目的环保审查意见》。

3、项目规划选址意见

2020年7月17日，来安县自然资源和规划局出具来自然资规函（2020）237号《关于来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目规划选址意见》。

4、可行性研究报告的批复

2020年7月17日，来安县发展和改革委员会出具来发改审批[2020]419号《关于滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目可行性研究报告的批复》

5、用地预审说明

2021年11月5日，来安县自然资源和规划局出具《关于来安县马庄组、县经济开发区地块（光荣组、林场组、高塘组等）、湖滨南路以南、朝阳路以西地块、湖滨南路以南、朝阳路以东地块棚户区改造项目不需办理用地预审的说明》。

（三）项目建设计划与进展

1、本项目进展情况如下：

序号	报批手续	取得时间
1	立项批复	2020年7月
2	可行性研究报告批复	2020年7月
3	项目规划选址意见	2020年7月
4	环评批复	2020年7月

2、本项目建设进度计划如下：

序号	工作内容	预计完成时间
1	项目立项	2020年7月
2	项目前期准备	2021年8月-9月
3	项目开工	2021年10月
4	项目完工	2025年11月
5	项目运营	2025年12月

三、投资项目融资与收益情况

（一）根据《实施方案》，项目资金筹措情况如下：

本项目总投资估算为62,836.87万元，建设期4年。拟通过地方财政及建设单位投入资本金和发行债券两种渠道筹集。

1、项目资本金

本项目的项目资本金为 32,836.87 万元，占项目总投资比例约 52.26%，符合国发[2015]51 号文《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》的规定，资本金由项目建设单位自筹，并根据项目进展及时到位。

2、专项债券融资

以发行地方政府债券方式筹集项目建设资金 30,000.00 万元，占项目总投资比例约 47.74%，分四期发行。2022 年已发行债券金额为 2,000.00 万元，2023 年已发行债券金额为 9,000.00 万元，2024 年已发行债券金额为 5,400.00 万元，2025 年计划发行债券金额为 13,600.00 万元，发行期限为十年。

债券发行计划

序号	发行年份	发行额度（万元）	发行期限	备注
1	2022 年	2,000.00	10 年期	/
2	2023 年	9,000.00	10 年期	/
3	2024 年	5,400.00	10 年期	/
4	2025 年	13,600.00	10 年期	/

3、项目资金投入计划

根据项目的工程进度计划，2021 年 11 至 12 月已使用资金 9,500.00 万元，2022 年使用资金 6,600.00 万元，2023 年使用资金 17,000.00 万元，2024 年使用资金 13,000.00 万元，2025 年使用资金 14,721.22 万元。具体的资金使用计划如下表所示：

建设期资金投入计划表

单位：万元

年度/项目	项目资金分年使用计划		
	自有资金	发债资金	合计
2021 年 11-12 月	9,500.00		9,500.00
2022 年	6,600.00	29.60	6,629.60
2023 年	17,000.00	257.96	17,257.96
2024 年	13,000.00	728.72	13,728.72

2025 年	14,719.87	1,000.72	15,720.59
合计	60,819.87	2,017.00	62,836.87

（二）项目收益和融资自求平衡

根据安联信达会计师事务所出具的《财务评价报告》，基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据我们对当前国内融资环境的研究，认为滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目可以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，为经济建设提供足够的资金支持，保障其施工建设运营的成功。专项债券对应的净现金流量对融资成本覆盖倍数为 1.52，能够合理保障融资资金的本金和利息，可以实现项目收益与融资的自求平衡。

综上所述，通过发行滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目收益与融资自求平衡专项债券的方式满足滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目建设的资金需求，是现阶段较优的资金解决方案。

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《财务评价报告》由安联信达会计师事务所出具。安联信达会计师事务所于 2006 年 9 月 8 日成立，经营范围为审查企业会计报表，出具审计报告；验证企业资本，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事宜的审计业务，出具有关报告；基本建设年度财务决算审计；代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询。（依法需经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）

安联信达会计师事务所现持有合肥市市场监督管理局核发的统一社会信用代码为 91340100793557748W 号《营业执照》、安徽省财政厅核发的执业证书编号为 34010202 号的《会计师事务所执业证书》。

本所律师认为，安联信达会计师事务所系依法注册成立的财务审计机构，具备出具《财务评价报告》的从业资质。

（二）律师事务所

本次专项债券的《法律意见书》由安徽天禾律师事务所出具。安徽天禾律师事务所现持有安徽省司法厅核发的证号为 23401198710250491 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，安徽天禾律师事务所系依法注册成立的法律服务机构，具备出具《法律意见书》的从业资质。

五、本期债券偿债风险提示及应对

（一）根据《实施方案》，本期债券主要存在以下几种偿债风险：

序号	风险	风险描述
1	设计缺陷风险	设计缺陷风险是指在项目建设过程中，由于初始设计存在缺陷造成的风险。
2	设计变更/优化风险	设计变更/优化风险是指在项目建设过程中，由于新要、新材料或新工艺的发展而导致设计变更/优化造成的风险。
3	工程质量风险	由于施工单位管理不善，技术不够熟练，或者监理不到位等原因造成的工程质量问题。
4	完工延误风险	工程未能按照计划工期完成的风险。
5	稳定性风险	第三方指的是政府和社会资本方之外的任何一方，由于第三方的原因导致项目损失的风险。
6	建设成本超支风险	由于原材料价格上涨、工期延长、工程质量缺陷返工等原因所造成的建设成本超支风险。
7	运维成本超支风险	在项目建成运营期间，由于物价成本上升，维修费用增加等原因导致的项目运维成本超支的风险。
8	经营管理风险	由于经营管理能力不足，内部组织混乱、沟通协调困难，影响正常运营引发的风险。
9	收益不足风险	项目运营收益不能达到预期水平的风险
10	通货膨胀风险	由于通货膨胀导致的各项目成本上升风险。
11	土地取得风险	土地不能按期取得，或不能取得的风险
12	不可抗力风险	不可抗力主要是指台风、冰雹、地震、海啸、洪水、火山爆发、山体滑坡等自然灾害；有时也可包括战争、武装冲突、罢工、骚乱、暴动、疫情等社会异常事件。

（二）风险应对

序号	风险细分	风险应对措施
1	设计缺陷风险	本项目设计由项目业主采购专业设计机构进行设计，对设计采购有主导权，设计成果及设计概算经过专家审查，施工图由专业机构审查，确保项目设计成果符合国家法律法规相关规范。
2	设计变更/优化风险	在项目建设期内，施工单位应严格按照施工图及批准的施工组织设计进行施工，并无条件地接受实施机构、监理单位、审计单位对工程施工进度、质量、造价、安全和文明 施工等方面的监督管理。项目变更在未得到实施机构同意 及适用法律要求的对设计文件的变更文件的批准前，施工单位不得将变更文件用于本项目施工。
3	工程质量风险	在工程建设日常监督和检查、项目验收中，政府方有权要求施工单位拆除不合格的建设工程并重建合乎标准的工程，更换有缺陷的材料和设备。施工单位应承担由此而造成的任何增加的费用和政府方发现这些问题的检查检验费用，并应对由此造成的工期延误负责。
4	完工延误风险	政府方违反施工合同及其他相关约定导致的延迟将相应顺延本项目建设期限，若延误对项目发债期限内收益造成实质性损失还应承担责任。施工单位未能按照施工合同及其他相关约定按期完工的， 若延误对政府方造成损失的，施工单位应给予赔偿。
5	稳定性风险	政府方负责建设过程中涉及的居民或其他第三方协调工作，防止涉及居民或其他第三方对项目建设、运营的非正常干扰。
6	建设成本超支风险	政府方组织实施的前期工作投资控制责任由政府方承担。政府方按照合同约定批准变更，变更导致的项目投资变化责任由政府方承担。施工单位按约定承担其他造价控制责任。
7	融资风险	本项目通过发行债券的方式融资，保证本项目建设资金按照合同约定足额、及时到位。
8	运维成本超支风险	项目业主负责本项目范围内项目设施的养护维修工作和日常运营管理。项目运营成本由项目业主承担并做好成本控制。
9	经营管理风险	运营维护服务应达到相关法律法规、行业要求及技术规范等要求。

10	收益不足风险	本项目的收益主要为新增用地指标出售以及泵站出租收益。
11	不可抗力风险	受不可抗力事件影响时，应先行采取合理的努力以缓解不可抗力的影响，并承担采取这种措施时可能发生的费用。不可抗力造成的损失，应先由通过保险获得补偿。

六、结论意见

本所律师认为：

（一）本次专项债券发行主体适格，项目实施主体为机关，合法设立且有效存续，具备本项目的实施主体资格。

（二）本项目已取得了现阶段与项目工程配套的批复文件和相关许可。

（三）为本次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。

（四）合肥励信所已出具《财务评价报告》，通过发行滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目收益与融资自求平衡专项债券的方式满足滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目建设的资金需求，是现阶段较优的资金解决方案。

（五）本次专项债券的《实施方案》中已经揭示了本期债券可能面临的主要偿债风险。

综上所述，本所律师认为，本项目符合财库[2020]43 号文、国发[2015]51 号文、财预[2016]155 号文、财预[2017]89 号文、财库[2018]61 号文、财预[2018]34 号文、财预〔2018〕161 号文、财库[2020]43 号文等法律、法规和规范性文件的规定，具备申请入库发行的条件，不存在法律障碍。

（本页以下无正文）


（本页无正文，为《安徽天禾律师事务所关于滁州市来安县乡村振兴（高标准农田）建设项目专项债券之法律意见书》签署页）

本法律意见书于二〇二四年十二月二十六日在安徽省合肥市签字盖章。

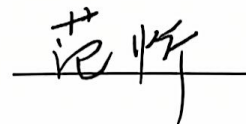
本法律意见书正本四份、无副本。



经办律师：张秀友



范 忻



执业机构

安徽天禾律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

13401201810048100

法律职业资格
或律师资格证号

A20153401010444

发证机关

安徽省司法厅

发证日期

2022年04月30日
行政许可证专用章
(1)



持证人

范忻

性别

男

身份证号

34010319900402301X

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	合肥市司法局 备案专用章 执业
备案日期	2023年6月-2024年5月

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

执业机构 安徽天禾律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401200010228214

法律职业资格
或律师资格证号 12200078070198

发证机关



发证日期

2024年06月17日



持证人 张秀友

性别 男

身份证号 342423197807107377

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	

律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

(副 本)

统一社会信用代码: 31340000485003014E

安徽天禾

律师事务所,

符合《律师法》及《律师事务所管理办法》
规定的条件, 准予设立并执业。

发证机关:

发证日期:



2023 年 04 月 10 日

律师事务所登记事项（一）

名 称	安徽天禾律师事务所
住 所	安徽省合肥市庐阳区濉溪路 278号财富广场B座东区16层
负 责 人	卢贤榕
组织形式	特殊的普通合伙
设立资产	1000万元
主管机关	合肥市司法局
批准文号	皖司复[1987]11号
批准日期	1987年01月01日

律师事务所登记事项（二）

合 伙 人	常爱民, 陈军, 费林森, 计京旺, 蒋敏, 李成龙, 李军, 李刚, 梁树华, 刘浩, 卢贤榕, 孟超, 王文刚, 王小东, 吴波, 喻荣虎, 张大林, 张秀友, 张晓健, 朱金宏
-------	---

律师事务所变更登记（八）

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

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	2021年度
考核结果	合格
考核机关	
考核日期	2022年6月-2023年5月

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

备 注

LAWYER

注 意 事 项

一、《律师事务所执业许可证》是律师事务所依法获准设立和执业的有效凭证。本证应当加盖发证机关印章，并应当加盖律师事务所年度检查考核专用章（首次发证之日至首次年度检查考核完成前除外）。

二、《律师事务所执业许可证》分正本和副本，正本和副本具有同等的法律效力。律师事务所应将正本置放于该所执业场所的醒目位置，副本用于查验。

三、《律师事务所执业许可证》不得伪造、变造、涂改、出租、出借、抵押、转让和损毁。本证如有遗失，应立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。律师事务所变更登记事项，应持本证到原发证机关办理变更登记。律师事务所申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

四、律师事务所受到停业整顿处罚的，由执业机构所在地县（区）司法行政机关收回其执业许可证，并于处罚期满时发还。律师事务所受到吊销执业许可证处罚或者因其他原因终止的，应当将其执业许可证交回原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

五、了解律师事务所详细信息，请登录
核验网址：_____。