

上海锦天城（合肥）律师事务所

关于

东至县高标准农田建设项目（2022-2025）

专项债券

之

法律意见书

锦天城皖【2024】非字第 047 号



锦天城律师事务所
ALLBRIGHT LAW OFFICES

地址：中国安徽省合肥市蜀山区潜山路111号华润大厦B座1901-1905、24层
电话：0551-65790988 传真：0551-65790908
邮编：230601

目 录

释 义..... 1

引 言..... 2

正 文..... 4

 一、主体资格..... 4

 二、项目情况..... 4

 （一）项目概况..... 4

 （二）项目公益性.....6

 （三）项目合法性.....7

 三、项目融资与收益情况.....8

 （一）项目资金筹措情况..... 8

 （二）项目收益和融资平衡情况.....8

 四、中介机构及相关文件.....9

 （一）会计师事务所..... 9

 （二）律师事务所.....9

 五、项目风险评估..... 10

 六、结论意见..... 11

释 义

除非本文另有所指，下列词语具有的含义如下：

中国	指	中华人民共和国
东至农业局	指	东至县农业农村局
本次专项债券/ 本期专项债券	指	东至县高标准农田建设项目（2022-2025）专项债券
本项目	指	东至县高标准农田建设项目（2022-2025）
《实施方案》	指	《东至县高标准农田建设项目（2022-2025）专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《东至县高标准农田建设项目（2022-2025）非标专项债券项目收益与融资自求平衡财务评价报告》 （中天运（皖）[2024]核字第 00120 号）
《法律意见书》	指	《东至县高标准农田建设项目（2022-2025）专项债券之法律意见书》（锦天城皖【2024】非字第 047 号）
本所	指	上海锦天城（合肥）律师事务所
会计师事务所	指	中天运会计师事务所（特殊普通合伙）安徽分所
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法（2018 年修订）》
《预算法实施条例》	指	《中华人民共和国预算法实施条例（2020 年修订）》
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	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	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]72 号	指	《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财库〔2019〕23 号	指	《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》
国发[2019]26 号	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	指	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》
财库[2020]43 号	指	《关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》
财预[2020]94 号	指	《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》
财预〔2021〕61 号	指	《财政部关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》
皖财债[2022]118 号文	指	《安徽省财政厅关于做好 2022 年政府专项债券项目储备工作的通知》
元/万元	指	人民币元/人民币万元

引 言

致：东至县农业农村局

上海锦天城（合肥）律师事务所（以下简称“本所”）接受贵局委托，指派韩亚萍律师、周琦律师（以下简称“本所律师”）作为东至县高标准农田建设项目（2022-2025）专项债券事项的专项法律顾问，并出具本法律意见书。

重要提示及声明：

1、本所律师依据《预算法》、《预算法实施条例》、国发[2014] 43 号、财预[2016]155 号、财预[2017]89 号、财库[2018]72 号、财库〔2019〕23 号、国发[2019]26 号、财库〔2020〕36 号、财库[2020]43 号、财预[2020]94 号等有关法律法规、规章及有关政策文件，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。

2、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；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本项目的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

3、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。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将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。

4、本所以及本所律师与项目实施主体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。

5、本所律师仅就本次专项债券所涉及的法律问题进行核查，不对有关《实施方案》、《财务评价报告》等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及《实施方案》、《财务评价报告》等内容的，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。

6、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

根据《实施方案》，东至县农业农村局（以下简称“东至农业局”）是本项目的实施主体，根据东至农业局向本所律师提供的《统一社会信用代码证书》并经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，东至农业局的基本情况如下：

机构名称	东至县农业农村局
统一社会信用代码	11341821003286833E
机构性质	机关
机构地址	东至县尧渡镇环城南路9号
负责人	高群英
颁发日期	2023-05-19
登记状态	存续（在营、开业、在册）

本所律师认为，东至农业局系合法设立且依法有效存续的机关法人，具备本次专项债券对应项目的实施主体资格。

二、项目情况

（一）项目概况

根据《实施方案》，本项目基本情况如下：

项目名称	东至县高标准农田建设项目（2022-2025）
------	-------------------------

项目实施主体	东至县农业农村局
项目建设地点	安徽省池州市东至县
项目建设规模及建设内容	<p>本项目主要是针对项目区农田现状,通过水利工程建设、农业工程建设、科技推广、林业措施等建设高标准农田 14.5 万亩,改造提升高标准农田 7.5 万亩。通过田块整治、土壤改良、灌溉和排水、修建田间道路、农田防护与生态环境保护、科技推广等措施,改善田间交通、农田灌排条件,加大土地流转力度,引进农业企业,推广农业新技术和优良品种,发展高效订单农业,促进农业经济发展。</p> <p>①新建部分</p> <p>本次规划新建高标准农田 14.5 万亩,建设内容包括田块修筑 330 亩、细部平整 710 亩、地力培肥 14.5 万亩、修筑塘坝 65 座、泵站 9 座、疏浚沟渠 13.946 公里、衬砌明渠 251.415 公里、建设渠系建筑物水闸 17 个、渡槽 6 个、倒虹吸 6 个、农桥 14 个、涵洞 2760 个等、建设机耕路 83.529 公里、生产路 5.505 公里、购置仪器设备 1106 台件等。</p> <p>②提升改造部分</p> <p>针对前期高标准农田建设标准低,工程设施不配套、老化或损毁的现状,本次规划提升改造高标准农田 7.5 万亩,建设内容包括细部平整 600 亩、地力培肥 7.5 万亩、修筑塘坝 20 座、泵站 9 座、疏浚沟渠 31.3 公里、衬砌明渠 79.8 公里、建设渠系建筑物水闸 15 个、农桥 15 个、涵洞 1298 个等、建设机耕路 61.1 公里、购置仪器设备 450 台件等</p>
项目建设期	<p>本项目计划建设期 3.5 年,即 2022 年 7 月~2025 年 12 月。项目统一规划,分年度建设。其中 2022 年完成新建高标准农田 7 万亩;2023 年完成新建高标准农田 3 万亩,改造提升高标准农田 2.5 万亩;2024 年完成新建高标准农田 2.5 万亩,改造提升高标准农田 2.5 万亩;2025 年完成新建高标准农田 2.0 万亩,改造提升高标准农田 2.5 万亩,实现高标准农田整县全覆盖</p>

项目投资估算	本项目估算总投资 57699.62 万元，其中工程费用 52,309.84 万元，工程建设其他费用 1,192.66 万元，预备费 3,423.37 万元，建设期利息 751.75 万元，债券发行费用 22.00 万元
--------	---

（二）项目公益性

根据《实施方案》有关项目公益性和收益性的分析意见：

1、项目实施的公益性

《安徽省财政厅关于做好 2022 年政府专项债券项目储备工作的通知》（皖财债〔2022〕118 号）为进一步规范安徽省政府专项债券项目库管理，新增专项债券资金优先支持在建项目后续融资，重点用于交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链物流基础设施、市政和产业园区基础设施、国家重大战略、保障性安居工程等领域。

严格落实《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》，不安排用于租赁住房建设以外的土地储备项目，不安排一般房地产项目，不安排产业项目，不安排用于 PPP 项目和没有收益的公益性项目，严禁违规用于项目资本金。不得盲目举债铺摊子，新增债券资金不得用于偿还债务，不得用于经常性支出，严禁将专项债券资金用于楼堂馆所、形象工程和不必要的亮化美化工程等项目。

本项目为农业基础设施项目，项目符合国家有关政策和发展方向，具有良好的社会效益和经济效益；建设内容符合相关政策文件对公益性项目的定义，不以盈利为目的，具有为社会公共利益服务的属性，且专项债券项目生命周期内现金流入应当能够完全覆盖专项债券还本付息规模，符合地方政府专项债券“具备一定收益的公益性项目”的发行条件。

2、项目的收益性

项目建成后新增收益主要来自补充耕地指标的交易收入和新增耕地流转收入。基于项目实施的公益性，项目并未有作为纯经营性的项目对待，项目未来产生的净收益用于偿还本次非标专项债券本息。项目实施的收益性主要体现在国民

经济效益和社会效益上。高标准农田建设，是实现“藏粮于地、藏粮于技”的新时代国家安全战略，是实施乡村振兴战略的重要基础，是保证国家安全、推动农业高质量发展的重大举措。本项目的实施，项目区的农业基础设施、农民生活条件和农村生态环境有较大改善，农民收入增加明显。通过项目实施后实行规模化运作、标准化生产、产业化经营，提高农业整体效益，促进农业增效、农民增收。项目建设符合国家乡村振兴战略，符合高标准农田建设规划。项目实施具有显著而深远的社会效益。

本所律师认为，本项目具有公益性且有收益，符合地方政府专项债券“具备一定收益的公益性项目”的发行条件。

（三）项目合法性

根据东至农业局提供的资料，本项目已取得的批复、备案情况如下：

1、2022年7月23日，东至县发展和改革委员会出具《东至县发展改革委关于东至县高标准农田建设项目（2022-2025）立项的批复》（东发改投资【2022】292号），同意立项，项目代码：2207-341721-04-01-788123；

2、2022年9月23日，东至县发展和改革委员会出具《东至县发展改革委关于东至县高标准农田建设项目（2022-2025）可行性研究报告的批复》（东发改投资【2022】358号），原则同意本项目可行性研究报告，项目代码：2207-341721-04-01-788123；

3、2022年9月15日，本项目完成《建设项目环境影响登记表》备案，备案号202234172100000015；

4、2022年9月19日，东至县自然资源和规划局出具《关于东至县高标准农田建设项目（2022-2025）用地预审和规划选址审查意见的函》（东自然资规函【2022】361号），原则同意该项目选址；

5、项目已于2022年开工建设，开工时间为2022年3月28日。

本所律师认为，本项目已取得现阶段与项目工程配套的批复、备案文件，后

续建设进程中仍需依法继续履行相关审批手续。

三、项目融资与收益情况

(一) 项目资金筹措情况

根据《实施方案》，本项目估算总投资 57699.62 万元，资金来源由资本金和专项债券资金两部分组成。其中：

1、资本金 37699.62 万元，占总投资 65.34%，本项目为政府投资项目，项目资本金来源为财政资金。项目资本金将在项目开工前到位，并根据施工进度按年拨付。

2、累计申请专项债券资金 20000.00 万元，占总投资 35.66%，发行期限为 10 年。

根据《财务评价报告》，本次计划通过安徽省政府发行非标专项债券来满足，规模 20,000.00 万元，根据工程项目进展情况，按 2 期进行，2023 年 5 月已发行 7,000.00 万元，发行利率 2.81%，预计于 2025 年发行 13,000.00 万元（本次拟发行 1000 万元），期限 10 年，每半年付息一次，到期一次性还本。

(二) 项目收益和融资平衡情况

根据《财务评价报告》，本项目经营期经营活动净现金流量的现金预计总流入为 38,942.71 万元，建设期及经营期的还本付息总额为 27,167.00 万元，非标专项债券对应的净现金流量对融资成本覆盖倍数为 1.43。

当收入下降 10%，相关测试数据如下：

现金预计净流入为 34,469.78 万元，建设期及经营期的还本付息总额为 27,167.00 万元，非标专项债券对应的净现金流量对融资成本覆盖倍数为 1.27。

当成本上升 10%，相关测试数据如下：

现金预计净流入为 38,364.07 万元，建设期及经营期的还本付息总额

27,167.00 万元，非标专项债券对应的净现金流量对融资成本覆盖倍数为 1.41。

会计师事务所认为，本项目在发债周期内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营融资需要；另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡。项目可以采取发行项目收益与融资自求平衡非标专项债券的资金筹措方案。

本所律师认为，本项目资本金占总投资 65.34%，符合国发[2019]26 号关于项目资本金投入比例要求；本项目预期专项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，符合财预[2017]89 号等文件的相关规定。

四、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

中天运会计师事务所(特殊普通合伙)安徽分所作为专项评价的审计机构，为本次专项债券出具《东至县高标准农田建设项目（2022-2025）非标专项债券项目收益与融资自求平衡财务评价报告》（中天运（皖）[2024]核字第 00120 号）。

根据中天运会计师事务所(特殊普通合伙)安徽分所提供的《营业执照》(统一社会信用代码:91340100MA2N0K7359)、《会计师事务所执业证书》(证书序列号:NO.5000672，分所执业证书编号:110002043401)。

本所律师认为：

中天运会计师事务所(特殊普通合伙)安徽分所系依法成立且合法存续的审计机构，承担过地方债或企业债的发行咨询服务，具备为本次专项债券出具《财务评价报告》的债券发行咨询资质；在《财务评价报告》上签字的注册会计师黄庆文、王平华均持有《中华人民共和国注册会计师证》且 2024 年 7 月年检通过，两位签字注册会计师均具备合格有效的执业资格。

（二）律师事务所

上海锦天城（合肥）律师事务所作为本次专项债券的专项法律顾问，并出具

《东至县高标准农田建设项目（2022-2025）专项债券之法律意见书》（锦天城皖【2024】非字第 047 号）。

上海锦天城（合肥）律师事务所是经安徽省司法厅批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，现持有《律师事务所分所执业许可证》（许可号为：23401201511055509），统一社会信用代码为：31340000358583132U 且 2023 年度考核合格（有效期 2024 年 6 月-2025 年 5 月），且本所指派的韩亚萍律师、周琦律师均持有《中华人民共和国律师执业证》且二人均通过 2023 年度年检（有效期 2024 年 6 月-2025 年 5 月）。

本所律师认为：

上海锦天城（合肥）律师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，承担过地方债或企业债的发行咨询服务，具备为本次专项债券出具《法律意见书》的债券发行咨询资质；在本法律意见书上签字的韩亚萍律师、周琦律师具备合格有效的执业资格。

五、项目风险评估

根据《实施方案》，本项目主要风险包括施工风险、财务风险、管理风险、经营风险、市场风险、政策风险等，其中，施工风险包括组织风险、技术风险、自然环境和施工条件风险、来源于施工方的风险因素和工程事故风险；经营风险主要是指项目运营期经营管理中如果运营成本超过预测，存在一定的经营风险；财务风险指项目债券融资 20000.00 万元，从项目资金平衡分析来看，债券本息覆盖率为 1.43，大于 1.2，偿还债务本息的压力较小。政策风险包括利率风险、流动性风险、评级变动风险和税务风险；市场风险包括投资测算不准确风险和存续债券置换不畅风险。

《实施方案》中详细论述了上述潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险和相应的控制措施。本所律师认为：

本项目的《实施方案》中揭示了本次专项债券可能面临的主要偿债风险及控制措施。

六、结论意见

综上所述，截至本法律意见书出具之日，本所律师认为：

（一）东至农业局为本项目的实施主体，合法有效存续，具备项目实施主体资格。

（二）本项目具有公益性，且已取得现阶段与项目工程配套的批复、备案文件。

（三）本项目符合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。

（四）为本项目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。

（五）本项目的《实施方案》中已经揭示了本期专项债券可能面临的主要偿债风险及控制措施。

本项目符合国发[2014] 43 号、财预[2016]155 号、财预[2017]89 号、财库[2018]72 号、财库[2019]23 号、国发[2019]26 号、财库[2020]36 号、财库[2020]43 号、财预[2020]94 号等法律、法规和规范性文件的规定。

（本页以下无正文）

(本页无正文，为本项目法律意见书之签署页)

上海锦天城（合肥）律师事务所

(盖章)



承办律师：

韩亚萍

韩亚萍 律师

承办律师：

周琦

周琦 律师

2024 年 12 月 26 日

律师事务所分所执业许可证

证号： 23401201511055509

统一社会信用代码： 31340000358583132U

上海锦天城（合肥） 律师事务所 分所，
符合《律师法》及《律师事务所分所管理办法》规定的
条件，准予设立并执业。

发证机关： 安徽省司法厅

发证日期： 2015 年 09 月 30 日

No. 80000432

中华人民共和国司法部监制



律师事务所分所 执业许可证 (副本)

统一社会信用代码： 31340000358583132U

上海锦天城（合肥） 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 06 月 12 日



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	皖司许决字（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

13401201911133734

法律职业资格
或律师资格证号

A20163406030203

发证机关

安徽省司法厅

发证日期

2024年10月
行政许可证专用章
(1)

22日

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



持证人

韩亚萍

性 别

女

身份证号

340602198912062029

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 13401201810066060

法律职业资格
或律师资格证号 A20163415251424

发证机关

发证日期



持证人 周琦

性别 男

身份证号 342427199307040019

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
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
备案日期	2024年6月-2025年5月