

# 关于 肥东县张集乡乡村振兴建设项目

## 法律意见书

凯和（2025）意字第 5 号



---

地址：中国安徽省合肥市滨湖区徽州大道 3156 号滨湖 CBD 写字楼 B 座 13 层  
电话：0551-62685902 传真：0551-62685902 邮编：230000

## 目 录

释义 .....	1
引言 .....	2
正文 .....	4
一、项目单位: .....	4
二、项目情况 .....	4
(一) 项目名称 .....	4
(二) 项目单位 .....	4
(三) 项目建设地点 .....	5
(四) 项目建设内容及规模 .....	5
(五) 项目总投资及资金筹措 .....	7
(六) 项目建设进度计划 .....	7
三、项目建设背景及必要性 .....	8
(一) 依据《实施方案》等文件, 本项目建设的背景如下 .....	8
(二) 依据《实施方案》等文件, 本项目建设的必要性如下 .....	9
四、项目融资与收益平衡 .....	12
五、风险分析 .....	12
(一) 项目管理风险及控制措施 .....	12
(二) 投资测算风险及控制措施 .....	13
(三) 工程安全风险及控制措施 .....	14
(四) 资金落实风险及控制措施 .....	14
(五) 运营期风险及控制措施 .....	15
(六) 利率变动风险及控制措施 .....	15
(七) 债券按时还款风险及保障措施 .....	16
(八) 社会稳定风险及控制措施 .....	17
六、中介服务机构 .....	19
(一) 会计师事务所 .....	19
(二) 律师事务所 .....	19
七、结论 .....	20

## 释义

除非本文另有所指，下列词语具有的含义如下：

项目	指	张集乡乡村振兴建设项目
《实施方案》	指	《张集乡乡村振兴建设项目实施方案》
《评价报告》	指	《张集乡乡村振兴建设项目收益与融资自求平衡专项评价报告》[2024]京会兴昌华专字第 000255 号
本所	指	安徽凯和律师事务所
兴昌华会计师事务所	指	北京兴昌华会计师事务所（特殊普通合伙）
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
国发（2014）43 号	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财库[2015]83 号文	指	《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉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[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》
财库[2017]59 号文	指	《关于做好 2017 年地方政府债券发行工作的通知》
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]34 号文	指	《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》
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》
皖财债[2019]806 号文	指	《安徽省财政厅关于报送非标专项债项目申报材料的通知》

## 引言

致：肥东县张集乡人民政府

安徽凯和律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，指派吴凯律师、张俊飞律师（以下简称“本所律师”）作为肥东县张集乡乡村振兴建设项目事项的专项法律顾问，对本次专项出具本法律意见书。

### 重要提示及声明：

1、本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国乡村振兴促进法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、国发（2014）43号文、财预（2017）89号文、财库（2015）83号文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，对本次项目的合法、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项目备案的法律文件之一，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人之间不存在除本项目委托关系以外的任

何影响独立判断的关联关系，并在本项目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、本所律师仅就本项目所涉及的法律问题进行核查，不对有关《实施方案》、《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》、《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、本所律师同意项目实施人部分或全部在本项目实施中自行引用法律意见书的内容，但项目实施人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供项目实施人为本次项目之目的使用，不得用作任何其他目的。

## 正文

### 一、项目单位：

实施主体：肥东县张集乡人民政府

建设单位：肥东县张集乡人民政府

基本情况：肥东县张集乡，隶属于安徽省合肥市肥东县，位于肥东东北部，距离县城 30 公里，北与八斗镇交界，东与古城镇接壤，西南与梁园镇毗连，东南与包公镇相邻。全乡总面积 72 平方公里，耕地 5.5 万亩，境内有一座中型水库袁河西水库，五座小二型水库，梁古路穿境而过 10 公里，天然河滁河从乡南部穿过，辖 13 个村。张集乡重视美丽乡村建设，围绕“生态宜居村庄美，兴业富民生活美，文明和谐乡风美”的建设目标为主题，以“美丽张集、和谐张集、幸福张集”为目标，围绕治脏治乱，加强基础设施建设和公共服务配套，极力推进张集乡政府驻地建成区环境整治建设，在创新特色、打造亮点上下功夫、做文章，助力实现张集乡“生态环境优美、乡风人文和美、群众生活甜美”的愿景。

### 二、项目情况

#### （一）项目名称

张集乡乡村振兴建设项目（以下简称“项目”）。

#### （二）项目单位

项目单位为肥东县张集乡人民政府，项目单位在依法合规的前提下，将加快专项债券对应项目资金筹集，尽早安排使用、形成实物工作量，推动项目早见成效。

### （三）项目建设地点

肥东县张集乡

### （四）项目建设内容及规模

张集乡乡村振兴建设项目，位于肥东县张集乡张集社区、新联合社区、新袁社区、薛桥社区、黄疃社区、胡巷社区、刘桥社区及薛集社区。项目主要建设内容包括高标准农田、现代农业产业园、生态休闲农业体验区、农产品仓储基地建设及农村人居环境提升工程。

#### 1、张集乡高标准农田工程、水利工程

##### （1）高标准农田工程

本次建设 21500 亩高标准农田，主要围绕农田土壤肥力、灌排能力、田间道路通行运输能力、农田防护与机械化水平、综合生产能力等方面，建成集中连片、田块平整、土地肥沃、排灌方便、道路通畅、高产稳产、生态良好、抗灾能力强、与现代农业生产和经营方式相适应的高标准农田。同时，配套田间灌溉沟渠 120km、田间 3m 宽生产道路 100km；同时建设 1.5m-5m 宽引水沟渠 37.95km。

##### （2）水利工程

建设桥涵 10 座、混凝土管涵 1.2km、提升泵站 30 座、拦水坝 21 座、机战（地下泵站）2 座及对现有合意南岗电站、严庄电站、上井组电站、井西组电站进行线路改造 6.3km。

#### 2、农村人居环境提升工程

##### （1）乡村道路提升工程

本次农村人居环境提升工程包括对现有混凝土道路进行白加黑改造，其中 4m 宽道路白加黑改造工程 27250m、5m 宽道路白加黑改造工程 12850m；同时，项目建设入户道路 43343m，入户道路宽度 2.5m-3.0m。

##### （2）乡村污水及配套管网完善工程

项目在黄疃自然庄建设 2 座 10t/d 一体化污水处理措施，配套铺设 DN400 钢筋混凝土雨水管道 11500m，在张集社区下份、西岗两个安置点铺设 DN200 HEDPE



污水管道 2200m。

### （3）其他环境提升工程

1) 项目在黄疃自然庄、张夏自然庄、兴建自然庄、大塘自然庄、小赵自然庄、蔡湾自然庄及薛桥社区中心村建设生态停车场，合计规模 3300 m<sup>2</sup>；

2) 建设村民文化活动广场 8200 m<sup>2</sup>；

3) 设置亮化路灯 2230 盏

其中乡村道路亮化工程采购太阳能 LED 高杆路灯 1360 盏，美丽乡村亮化工程采购太阳能 LED 庭院灯 870 盏。

4) 改造村民服务中心（含乡村电商服务平台）2660 m<sup>2</sup>，主要进行外立面、内装饰改造；同时在张集乡黄疃社区黄疃自然庄进行强电入地改造，改造规模 3km；在新袁社区中心村新建公厕 1 座，建筑面积 30 m<sup>2</sup>；对黄疃社区 200 户居民厕所进行改造；对张集社区大蔡户安置点的景观塘进行清淤，清淤量约 2000m<sup>3</sup>，同时在入口处设置一个入口标志；项目采购室外成品宣传栏 5 个及室外成品电子宣传栏 1 个。

### 3、现代农业园区

项目现代农业园区项目主要包括蔬果农业大棚 680 亩（主要种植茶树菇、蔬菜、瓜果等）；同时，在新联合社区建设稻虾示范基地 400 亩，按照 50 亩/单元建设标准化稻虾共作区，合计建设 8 个单元。

### 4、农产品仓储基地建设

依托张集乡现代农业园区的蔬果种植、高标准农田，突出当地黄桃、茶树菇、西瓜等特色产品，建设粮油仓储，茶树菇、黄桃及其他蔬果冷链中心，建设用地利用当地闲置集体建设用地 4 处（41 亩），建设地方特色农产品仓储配送中心 3000 m<sup>2</sup>，粮食仓库 8000 m<sup>2</sup>，蔬果分拣包装冷藏中心 3500 m<sup>2</sup>。

### 5、生态休闲农业体验区

1) 依托张集乡牡丹及刘大河片区，建设以牡丹为特色的苗木花卉及乡村休闲农业体验区，主要的业态包括沿刘大河乡村景观带、精品苗木花卉玻璃温控大棚 60 亩、牡丹园 30 亩及配套民宿改造工程 3000 m<sup>2</sup>（主要对附近村民住宅进行



升级改造,改造户数20户)、生态停车场1000 m<sup>2</sup>等配套工程。

2) 依托黄瞳战役纪念馆、黄瞳鹇鹅、千亩桃园建设黄瞳红色教育基地、特色商业街及特色乡村农业休闲区,主要建设内容包括现有2000 m<sup>2</sup>纪念馆的立面改造、内部装饰及周边配套道路、绿化景观工程,对现有商业街进行立面改造,同时,对现有村民住宅进行改造,在黄瞳社区千亩桃园示范农业区建设乡村民宿2000 m<sup>2</sup>。

### (五) 项目总投资及资金筹措

本项目总投资45874.06万元,其中工程费用40276.27万元;工程建设其他费902.21万元;预备费2,710.68万元;建设期利息1,446.25万元。

项目建设资金由债务融资及财政资金解决,其中拟通过发债融资20000.00万元,占总投资的43.60%;剩余资金25874.06万元,占总投资的56.40%,采用财政资金解决。

### (六) 项目建设进度计划

项目于2022年3月开始前期工作,2022年5月前完成前期准备工作,2022年5月开工建设,至2025年12月底前完成全部工程建设,项目总建设工期为44个月。

本所律师认为:

本项目应依法履行行政审批手续,项目建设应依照相关法律、法规要求办理相关许可、取得相关批复后依法建设、依法管理,并接受政府及有关行业主管部门的监管和社会监督。资金投入与筹措应根据实施项目乡镇具体情况,按照专门会计核算审验单位意见实施。工程建设及进度由第三方机构出具意见,根据乡镇具体情况逐步推进实施。

### 三、项目建设背景及必要性

#### （一）依据《实施方案》等文件，本项目建设的背景如下：

2018年1月2日，《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（2018年中央一号文件）发布，《意见》明确提出了我国实施乡村振兴战略的目标任务是：

到2020年，乡村振兴取得重要进展，制度框架和政策体系基本形成。农业综合生产能力稳步提升，农业供给体系质量明显提高，农村一二三产业融合发展水平进一步提升；农民增收渠道进一步拓宽，城乡居民生活水平差距持续缩小；现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困；农村基础设施建设深入推进，农村人居环境明显改善，美丽宜居乡村建设扎实推进；城乡基本公共服务均等化水平进一步提高，城乡融合发展体制机制初步建立；农村对人才吸引力逐步增强；农村生态环境明显好转，农业生态服务能力进一步提高；以党组织为核心的农村基层组织建设进一步加强，乡村治理体系进一步完善；党的农村工作领导体制机制进一步健全；各地区各部门推进乡村振兴的思路举措得以确立。

到2035年，乡村振兴取得决定性进展，农业农村现代化基本实现。农业结构得到根本性改善，农民就业质量显著提高，相对贫困进一步缓解，共同富裕迈出坚实步伐；城乡基本公共服务均等化基本实现，城乡融合发展体制机制更加完善；乡风文明达到新高度，乡村治理体系更加完善；农村生态环境根本好转，美丽宜居乡村基本实现。

到2050年，乡村全面振兴，农业强、农村美、农民富全面实现。实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代“三农”工作的总抓手。

2016年4月24日至27日，习近平总书记视察安徽时强调，中国要强农业必须强，中国要美农村必须美，中国要富农民必须富。

合肥市大力推进乡村振兴战略落地。合肥市广大干部群众深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，强农、美村、富民，全面推进乡村振兴。2018年合肥市政府工作报告中明确提出实施乡村振兴工程，建设融合发展先行区，并出台《中共合肥市委合肥市人民政府关于推进乡村振兴战略的实施意见》，合肥市将遵循“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，将认真借鉴城市规划、建设经验，成立乡村振兴投资公司，支持乡村振兴，高标准实施项目规划，加大力度推进项目实施，发挥典型示范效应，奋力走出具有合肥特色的乡村振兴之路。

张集乡积极推进社会主义美丽乡村建设，进一步保障镇域内群众能切实地享受到改革发展红利，通过发展生态休闲农业、现代农业等产业，整治生态环境，保障和改善民生，以及脱贫攻坚等一系列措施，全方位、宽领域、深层次地推进全镇的现代化建设，为建设产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的新型城镇添砖加瓦。

近年来张集乡积极顺应国家发展需要，在发展生态休闲农业的同时更注重发展人的身心健康的生态旅游。在国家乡村振兴战略大背景下，结合当前“绿色金融”“互联网+”“智慧化”等发展趋势，并借鉴国外康养小镇引领乡村振兴的先进经验，强调以优化村镇地域系统的空间布局、促进人才和技术等要素城乡双向流动、挖掘乡村文化价值、改善乡村宜居环境为目标导向，带动“产、城、人”融合发展，从而促进乡村振兴。

## （二）依据《实施方案》等文件，本项目建设的必要性如下：

乡村是具有自然、社会、经济特征的地域综合体，兼具生产、生活、生态、文化等多重功能，与城镇互促互进、共生共存，共同构成人类活动的主要空间。乡村兴则国家兴，乡村衰则国家衰。我国人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾在乡村最为突出，我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的特征很大程度上表现在乡村。全面建成小康社会和全面建设社会主义现代化强国，最艰巨最繁重的任务在农村，最广泛最深厚的基础在农村，最大的潜

力和后劲也在农村。实施乡村振兴战略，是解决新时代我国社会主要矛盾、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的必然要求，具有重大现实意义和深远历史意义。

### 1、项目的建设是响应国家乡村振兴战略等政策的需要。

2017年，习近平总书记在党的十九大报告中明确提出实施乡村振兴战略。2018年，中共中央发布的《乡村振兴战略规划(2018-2022)》更是明确提出，把打好精准脱贫攻坚战作为实施乡村振兴战略的优先任务。

实施乡村振兴战略，是党的十九大作出的重大决策部署，是决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的重大历史任务，是新时代做好“三农”工作的总抓手。农业强不强、农村美不美、农民富不富，决定着全面小康社会的成色和社会主义现代化的质量。

### 2、项目的建设是有效整合资源、促进地方经济增长的强有力措施的需要。

本项目的建设，可以在解决就业和农村剩余劳动力方面起到桥梁纽带作用。不仅有利于产业结构的优化调整，也有利于带动服务业发展，推动经济技术的合作与交流，带动餐饮、旅馆、交通运输业、旅游产品加工业、房地产业的发展，从而促进地方经济实现量的增长与质的飞跃。另一方面，规划建设生态农业产业园，需要大量的生产工人，可为当地农民提供广阔的就业和创业机会。再者，项目发展的同时，增加地方税收收入，增强地方财政实力，有利于促进地方基础设施和城镇建设发展。本项目的建设可以培育壮大主导产业，发挥园区辐射带动能力，提高农产品深加工的技术水平，对张集乡及合肥市社会经济的发展和农民收入水平的提高具有深远的意义和作用。

### 3、项目的建设有利于进一步夯实当地一二三产业融合发展基础。

习近平总书记强调，当前加快农村发展要紧紧围绕发展现代农业、带动农民增收、建设社会主义新农村三大任务。

本项目的建设是贯彻落实总书记“加大推进新形势下农村改革力度，促进农业基础稳固、农民安居乐业”重要指示精神的实际行动，是加快构建肥东县张集乡现代化农业生产体系的重要抓手。

乡村振兴的发展可以带动张集乡农业、旅游业、服务业等产业的发展，实现一二三产融合。以市场需求为导向，以要素集聚、技术渗透和制度创新为动力，构建现代产业体系生产体系经营体系、促进合肥市农村地区新产业新业态新模式发展结合，有助于培育多元化主体，有助于完善利益联结机制，打造全产业链价值链，为合肥市发展增添新动能新活力。

#### 4、项目的建设是提升农村人居环境，夯实休闲与乡村旅游业基础的需要。

乡村要振兴，生态宜居是关键。良好的生态环境是农村最大的优势和宝贵财富。推进农村人居环境整治与推进生态文明建设相结合，扮靓美丽乡村。农村人居环境是生态文明建设的一项重要内容，人居环境要好，周边的生态也要美。推进农村人居环境整治，山青水秀，田园风光秀丽，空气更新鲜，环境更优美；壮大特色产业，促进旅游业，增强农村居民获得感和幸福感。推进农村人居环境整治，提升乡村“颜值”，让农村成为安居乐业的美丽家园。

环境也是生产力，人居环境好，不仅有利于当地居民的健康，而且充满着吸引力，有利于休闲与乡村旅游业的发展，人气增加，拉动消费，不断的产生新的附加值，尤其为脱贫致富开拓新的途径。

本项目建成后，将提升、美化张集乡景观的直观感受，优化景区综合环境。为加快推进项目区的农业资源保护和生态旅游开发，促进当地生态农业旅游经济快速、健康和可持续发展提供了必要的硬件发展条件；为将项目区打造成为高水平的、生态环境优美的和各种基础设施配套、完善、服务优良的旅游精品区域打下了牢固的基础；为构建合肥市综合旅游区精品区域创造了必不可少的前提条件，对推动和促进地方经济的快速发展具有十分重要的意义。

#### 5、项目的建设是实现全面建成小康社会战略目标的根本要求。

本所律师认为：该项目具有较强的公益性，符合《中华人民共和国乡村振兴促进法》要求，有利于促进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，推进城乡融合发展等活动，促进乡村振兴应当按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，统筹推进农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设，充分发挥乡村在保障农产品供

给和粮食安全、保护生态环境、传承发展中华优秀传统文化等方面的特有功能。

## 四、项目融资与收益平衡

根据《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》显示：本项目主要收入来源于运营期民宿收入、苗木花卉大棚租赁收入、农产品展销中心收入、农产品仓储中心租赁收入等。本项目拟发政府专项债券总额为 20000.00 万元，根据本项目的工程进度，计划分四期发行，发行期限均为 15 年期，第一期于 2022 年发行 5,000.00 万元，第二期于 2023 年发行 6,000.00 万元，第三期于 2024 年发行 5,800.00 万元，第四期预计于 2025 年发行 3,200.00 万元，每半年计息一次，到期一次性还本。此次债券续存期项目经营活动净现金流量预计为 42441.86 万元，债券存续期内累计还本付息金额为 30,642.50 万元，专项债券对应的净现金流量对融资成本覆盖倍数为 1.39 倍。根据《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》预测，本项目具有较强的抗风险能力，具有较高的安全边际，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。

### 本所律师认为：

（1）本项目自筹资金 25874.06 万元，占总投资的 56.40%，符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发[2015]51 号）关于项目资本金投入比例要求；

（2）项目融资与收益能够达到平衡，符合财预[2017]89 号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的条件要求。

## 五、风险分析

### （一）项目管理风险及控制措施

#### 1、项目管理风险

项目建设内容中包括高标准农田、现代农业产业园、生态休闲农业体验区、



农产品仓储基地建设及农村人居环境提升工程五大板块总体设计，因此对项目建设方案设计与论证、施工管理、工程进度安排、资金筹措及使用管理、财务管理等诸多环节均有相应要求，涉及多个政府部门、施工单位、项目工程所在区域的居民和企业的协调和配合，可能会由于投资管理与控制不力，造价失控，影响项目建设进度及运营收益。

## 2、风险控制措施

在工程投标阶段对组织机构及管理模式进行详细的规划，结合目前流行的、先进的管理模式及组织机构，组织精干、高效、富有创造力及充满活力的专业化管理团队，制定事前、事中、事后风险管理体系，加强监督，严格执行预定工期计划，确保本项目如期建成。项目任职的主要管理人员和施工人员均具有丰富的工程施工经验，并均具有类似工程的管理和施工经验。重视施工人员技能培训、安全培训，施工人员具有专业知识及专业技能的优势，从而提高工作效率。根据当前施工作业实际情况，保证每个施工作业段人力的充足，合理的增加工人。工程作业面积大适合采用交叉作业，交叉作业方式能极高的提高工程工期进度。此外，施工方定期召开工程例会，由项目经理主持，各分包单位负责人参加。向监理单位、业主提供计划报表与月进度计划报表。在进度上有重大提前或延误时及时向监理单位、业主报告，共同协商解决办法。另外，项目单位将通过内部费用控制和合理使用资金等手段，有效控制运营成本，确保工程按时按质完成以及项目投入资金的合理使用，最大限度地降低项目管理风险。

## （二）投资测算风险及控制措施

### 1、投资测算风险

由于项目设计、采购、施工、资金筹措等各阶段的不确定因素过多，涉及主管部门负责，同时受市场影响较大，因此项目总投测算不当会影响整体现金流量测算出现偏差，从而导致项目资金投入和现金流入不能平衡。

### 2、风险控制措施

细化设计，通过多方案优化比选，减少施工过程中的变更，最大限度降低工



工程造价；加强合同管理，对项目各阶段进行公开招标，以期达到最优，从源头上控制项目投资；同时项目实施方案将进一步完善项目管理机制，严格执行项目资金收、付管理制度，并对资金的使用及归集情况进行实时监控，以确保项目实际投资控制在预算范围内，并如期完成工程建设和及时投入经营使用。

### （三）工程安全风险及控制措施

#### 1、工程安全风险

工程事故是在施工阶段一些难以预测的突发情况或施工不当、管理不善引起的，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等。

#### 2、风险控制措施

（1）项目前期：选定设计、监理、施工、设备材料供应商时，应把安全和防止质量事故作为重要因素考虑。在审查相关单位设计文件、监理实施细则、施工组织设计、设备招标文件以及签订合同时都应给予足够重视。深化各阶段设计方案，强化地质勘察工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

（2）项目建设期：在安全危险源识别、评估基础上，编制施工组织设计和施工方案，派驻经验丰富的项目团队进行现场监工，遇到质量、安全隐患及时提出整改要求。加强施工人员的安全教育，建立严格的奖惩措施，避免由于生产过程中的安全因素造成责任事故和人身伤亡等重大风险。

### （四）资金落实风险及控制措施

#### 1、资金落实风险

本项目投资较大，融资方面的风险表现为资金不落实造成项目不能顺利实施。投资估算的风险主要来自工程方案变动的工程量增加、工期延长，人工、材料、机械台班费、各种费率、利率的提高。

#### 2、风险控制措施

建立健全基本建设资金管理制度，严格执行国家有关基本建设财务管理的规定。成立项目建设资金管理小组，建设资金按规定专账管理，专款专用，并建立健全财务审批、使用和报账制度，杜绝挤占、挪用。资金管理小组要严格执行财经纪律，管好用好建设资金，并按投资计划及工程进度将建设资金拨付到具体施工单位。充分发挥审计、监督及资金管理部門的作用，加强对资金的检查和监督力度，自觉接受上级有关部门的检查监督。

## （五）运营期风险及控制措施

### 1、收益风险

该项目的收益主要来源于高标准农田、现代农业产业园、生态休闲农业体验区、农产品仓储基地租赁收入，与当地旅游发展有一定的协同作用；本项目以更高的标准、更高的层次、更高的质量，扎实推动乡村振兴战略实施，打造新时代乡村振兴的“合肥样板”，本项目的资源在区域内无可替代，具有一定的优势。

### 2、风险控制措施

要求项目管理单位密切关注项目收入情况，加强项目运营及资金管理，压缩不合理支出，提高资金使用效率，保证还本付息资金。对项目的现金流建立严格的账户监管机制，保障项目现金流及时足额归集至项目收入归集账户和偿债资金账户，切实保障债券投资者利益。此外，大力推进建设工作，在建设完成后及时投入使用，以避免出现兑付风险。

按时完成项目建设，及时实现项目收入，保障项目按时进行债券还本付息。严格管理项目收入，杜绝通过第三方转移收入。在例行审计之外，项目业主须不定期对项目收入进行内部审计，以保证专款专用，落实对于债权人的承诺。

## （六）利率变动风险及控制措施

### 1、利率变动风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策以及国际经济环境变化等因素的影响，在本期债券存续期内，市场利率存在波动的可能性。由于本

期债券期限较长，在存续期内，可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的波动可能使本期债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。

## 2、风险控制措施

为控制项目融资平衡风险，本项目在实施期间，实施主体单位可根据项目实际情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息。如果遇到项目运营发生不可抗拒风险，实施主体单位将通过追加资本金投入，保证专项债券及时还本付息，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

## （七）债券按时还款风险及保障措施

### 1、按时还款风险

项目若存续债券收益不稳定，投资建设，运营成本支出超过预算导致项目出现兑付风险。同时发行人不能及时足额筹集到所需资金，将导致正常经营活动将会受到负面影响。同时，随着债务融资规模的上升，企业可能面临还款风险。

### 2、债券按时还款保障措施

#### （1）建立完善政府债务风险防控机制

项目承担建设单位组织设立项目建设领导小组，建设资金实行专户管理，严格项目费用核算和支出，禁止将资金用于工程范围外建设项目。项目单位制定完善的资金管理制度，对专项债券募集资金实行集中管理和统一调配，项目单位及政府财政部门负责募集资金的总体调度和安排，对募集资金支付情况建立台账管理并及时做好相关会计记录，定期组织内部人员对资金使用情况进行了核查，主要审查资金的专款专用、项目的核算办法、内控制度的健全等方面，切实保证募集资金的安全、高效使用。

项目主管部门和项目单位应当认真履行项目建设、运营、维护责任，保障项目如期实施，确保项目收益实现。项目主管单位和项目单位将各类专项债券对应项目形成的资产纳入国有资产管理，建立相应的资产登记和统计报告制度，加强资产日常统计和动态监控。

#### （2）项目预期现金净流量优先用于平衡本项目还本付息

本项目债券存续期间，项目的经营收益优先用于偿还本项目募集债券资金的还本付息。经测算，本项目建设完成后，债券发行期间运营期内的预计可实现现金净流量，足够覆盖本项目融资本金及利息支出，实现偿债来源与融资自求平衡。

### （3）必要时在限额内发行新增专项债

按照财预【2017】89 号和财预【2018】28 号文件规定，在专项债券债务限额内发行专项债券周转偿还，确保债券本金偿付。此外，财库【2018】61 号文件指出了地方政府债券可以“借新债、还旧债”的使用途径。若项目预期现金净流量无法按照预期实现，不能偿还到期债券本金时，必要时可发行新一期地方政府非标专项债券用于偿还本期债券本金。

## （八）社会稳定风险及控制措施

### 1、社会稳定风险

项目的建设、运营可能会影响利益相关者的潜在和既得利益，造成对拟建项目的不同意见和诉求，并既而反对项目实施。

### 2、风险控制措施

建设和运营单位与政府部门、当地群众及时交流信息，将有可能影响社会稳定和事关群众利益的问题尽可能圆满解决，尤其是认真做好群众个人实物的补偿和解决好工程建设与群众切身的利益问题，同时在地方政府的领导下，根据有关规定和要求，组建专门机构，制定工程维护稳定总体预案和风险应急预案，并配备相应人员，处理相关事物，切实做好维护社会稳定，使工程建设真正起到保障民生安全、带动地方经济发展，造福一方百姓的作用。

### 本所律师认为：

本项目存在发生建设工程项目通常可能出现的建设管理问题的风险，本项目在《实施方案》中提出了项目风险管理措施，能够审慎地推进项目建设，风险可控。

根据法律规定及国发[2014]43 号文、财预[2017]89 号文、财预[2018]34 号文等文件，《实施方案》安排募集资金将全部用于本项目的投资建设，不用于非

生产性支出及用于房地产买卖、股票买卖、期货等高风险投资的情形。但在资金下达、项目建设过程中，资金经手人可能存在违规占用、挪用募集资金的风险。

针对上述风险，根据法律法规和有关政策，项目所募集资金由安徽省人民政府转贷项目所在地政府使用，并将制定资金使用管理办法，项目所在地部门及有关支付中心将依法依规办理资金结转。项目建设方将对本次项目对应项目有关资金实施“专款专户”管理。

本项目实施过程中发行的债券为根据财预[2017]89号文发行的项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券，发行对应项目能够达到收益和融资自求平衡是发行关键条件之一。由于投资测算不准确、偿付等风险，项目可能存在不足以偿还债券本息的风险，构成债券偿还违约。

针对上述风险，《实施方案》提出了完善的风险管理措施，具体包括：(1)组织设立项目建设领导小组，建设资金实行专户管理，严格项目费用核算和支出，禁止将资金用于工程范围外建设项目。项目单位制定完善的资金管理制度，对专项债券募集资金实行集中管理和统一调配，项目单位及政府财政部门负责募集资金的总体调度和安排，对募集资金支付情况建立台账管理并及时做好相关会计记录，定期组织内部人员对资金使用情况进行核查，主要审查资金的专款专用、项目的核算办法、内控制度的健全等方面，切实保证募集资金的安全、高效使用；(2)要求项目管理单位密切关注项目收入情况，加强项目运营及资金管理，压缩不合理支出，提高资金使用效率，保证还本付息资金。

另外，按《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。

综上，本所律师认为：项目实施人与有关财政部门能够依法行政，资金使用透明度高，募集资金的违法违规使用风险较低。

项目实施过程中发行的债券可能存在收益不足以偿还本息的风险，但已经做好完备的偿债安排，项目建成后收入较为稳定，收益不足以偿债的风险可控。

## 六、中介服务机构

### （一）会计师事务所

兴昌华会计师事务所作为专项评价的审计机构，为本项目实施方案出具《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》。

兴昌华会计师事务所依法成立于 2009 年 3 月 11 日，是持有北京市丰台区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码为【91110114686901101X】），持有北京市财政局颁发的《会计师事务所分所执业证书》[京财会许可[2009]0006 号、证书编号[11010054]。兴华会计师事务所指派的孙晓云、汪姗均为注册会计师，两人均持有《注册会计师证》且均为最新年度年检合格。

本所律师认为：

兴昌华会计师事务所系依法成立且合法存续的审计机构，具备为本项目实施方案的出具评价报告的资质，在评价报告上签字的两名注册会计师孙晓云、汪姗均具备相应的从业资格，且两人均通过年度年检。

### （二）律师事务所

安徽凯和律师事务所作为本项目实施方案的法律顾问，并出具《安徽凯和律师事务所关于张集乡乡村振兴建设项目实施方案法律意见书》。

本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《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为：31340000MD0260360J，且本所指派的吴凯律师、张俊飞律师均持有《中华人民共和国律师执业证》。

本所律师认为：

安徽凯和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，具



备为本建设项目实施方案出具法律意见书的资质，在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备从业资格。

## 七、结论

综上所述，本所律师认为：

1、项目建设单位是依法设立、合法存续的机关法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；本项目符合项目建设单位的宗旨和职能要求。

2、项目已经取得了所需的部分行政审批、核准文件，项目建设实施单位正在继续办理其他相关审批、核准文件，项目相关工作有资金需求，且具备公益性。

3、本项目自筹资金 25874.06 万元，占总投资的 56.40%，符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发[2015]51 号）关于项目资本金投入比例要求。

4、项目具有较强的公益性且有收益，符合财预[2017]89 号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求；本项目涉及的其他服务业工程，符合财预[2018]34 号文：“优先在重大区域发展以及乡村振兴、生态环保、保障性住房、公立医院、公立高校、交通、水利、市政基础设施等领域选择符合条件的项目”的领域要求。

5、本项目具有稳定的预期偿债资金来源，经专业机构测算，能够实现项目收益与融资的平衡。

6、本项目实施发行专项债券已经做好完备的偿债安排，项目建成后收入较为稳定，收益不足以偿债的风险可控。

7、为本项目实施提供服务的中介机构具备相应资质，符合法律法规。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式六份，本所留存一份，其余五份供发行人为本建设项目实施目的而使用。

（以下无正文）



（本页无正文，为《安徽凯和律师事务所关于张集乡乡村振兴建设  
项目实施方案法律意见书》签字盖章页）

安徽凯和律师事务所

（盖章）



承办律师：

吴凯

承办律师：

张俊飞

2025年2月24日



# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31340000MD0260360J

安徽凯和

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。



安徽省司法厅

2022年05月23日

发证机关:

发证日期:



执业机构 安徽凯和律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401200510287834

法律职业资格  
或律师资格证号 A20033414220043

发证机关

发证日期



持证人

吴凯

性别

男

身份证号

342623197510090157



### 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	



执业机构 安徽凯和律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401202410814283

法律职业资格  
或律师资格证号 A20223402250096

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2024年09月04日



持证人 张俊飞

性别 男

身份证号 342623199711202759



律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	



