

安徽同川律师事务所关于
合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施
建设项目收益与融资自求平衡专项债券
之法律意见书

(2025)同川律意专项债字第 1 号



地址：中国合肥经济技术开发区宿松路 3888 号信息中心十一层

电话：（0551）65363883

传真：（0551）65363883



目 录

释 义	1
正 文	5
一、主体资格	5
(一) 专项债券发行主体资格	5
(二) 项目实施主体资格	5
二、项目情况	5
(一) 项目概况	5
(二) 项目建设计划与现状	6
(三) 项目批复	6
三、投资项目融资与收益情况	7
(一) 项目资金筹措情况	7
(二) 项目收益和融资自求平衡	7
四、中介机构及相关文件	8
(一) 会计师事务所	8
(二) 律师事务所	8
五、项目资产管理	8
六、潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险提示	9
七、结论意见	12



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	合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目
项目实施主体	指	合肥市包河区文化和旅游局
本次申请专项债券	指	合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券
三永会计师事务所	指	安徽三永会计师事务所（普通合伙）
《实施方案》	指	《合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目实施方案》
《财务评价报告》	指	安徽三永会计师事务所（普通合伙）出具的《合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券财务评价报告》
本所、本所律师	指	安徽同川律师事务所、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》
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[2015]225 号文	指	《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预[2016]155 号文	指	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[2017]89 号文	指	《财政部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》
财库[2019]23 号文	指	《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》
厅字[2019]33 号文	指	《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》
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》
皖财债〔2024〕218 号文	指	《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》
元、万元	指	人民币元、人民币万元



安徽同川律师事务所关于 合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目 收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书

(2025) 同川律意专项债字第 1 号

合肥市包河区文化和旅游局:

安徽同川律师事务所接受委托, 指派孔云龙律师、张小荷律师作为合肥滨湖国家森林公园4A级景区旅游基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券(以下简称“本次申请专项债券”)事宜的专项法律顾问, 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、国发[2015]51 号文、财预[2015]225 号文、财预[2016]155 号文、财预[2017]89 号文、财预[2018]161 号文、财库[2019]23 号文、厅字[2019]33 号文、皖财债[2019]806 号、皖财债[2020]550 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申请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请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估报告(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估报告、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，专项债券发行需由安徽省人民政府作为发行主体。

(二) 项目实施主体资格

根据项目《实施方案》，合肥市包河区文化和旅游局是本项目的实施主体。

根据合肥市包河区文化和旅游局提供的《统一社会信用代码证书》，本项目的实施主体的基本情况如下：

名称	合肥市包河区文化和旅游局
统一社会信用代码	1134011100299263XA
机构性质	机关
机构地址	包河区繁华大道970号包河区广电大楼四楼
负责人	王素娟
赋码机关	中共合肥市包河区委机构编制委员会办公室
颁发日期	2024年8月19日

本所律师认为，上述实施主体是依法成立的项目所属地区的行政机关，合肥滨湖国家森林公园4A级景区旅游基础设施建设项目属于其依法可以实施的项目，其具备项目实施主体资质。

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	合肥滨湖国家森林公园4A级景区旅游基础设施建设项目
项目地点	合肥滨湖国家森林公园



主要建设规模及内容	<p>改造有巢游客接待中心约 9888.21 平方米，综合服务用房 7795 平方米，中医药科普基地改造 5000 平方米，主要对消防设施、周边路面、生态和基础设施改造提升，改造生态停车场 86050.00 平方米，新增充电桩 450 个，改造森林公园游步道 41.05 公里，改造原有吊桥 7 座和雨污水管网等配套工程；修缮观光小火车及轨道、观光车驿站和趣味自行车站点 4 处，修建景区环保厕所 20 个、休憩亭 25 座，新建路灯照明系统 1 套（包含路灯）、管理系统一套、安防消防系统 1 套、标识标牌系统 1 套（软硬件结合）和智慧景区建设工程等。</p>
项目投资估算及资金来源安排	<p>本项目总投资 29513.32 万元，其中：工程费用 24759.40 万元，工程建设其他费用 1442.49 万元，预备费 2621.43 万元，建设期利息 675.00 万元，发行费用 15.00 万元。</p> <p>项目总投资 29513.32 万元，其中资本金 14513.32 万元由地方配套解决，发行地方债券资金 15000.00 万元。按照拟定的资金筹措方案，计划分三年发行，2025 年计划发行 5000.00 万元，发债利率按 3.00% 计算，发债年限 20 年；2026 年计划发行 5000.00 万元，发债利率按 3.00% 计算，发债年限 20 年；2027 年计划发行 5000.00 万元，发债利率按 3.00% 计算，发债年限 20 年（实际利率以最终发行成功的利率为准）。</p>
债券发行总额	<p>15000.00 万元</p>

（二）项目建设计划与现状

工期为 34 个月，项目 2025 年 2 月已开工，2027 年 12 月竣工验收，2028 年 1 月投入使用。

本项目已完成立项批复、可行性研究报告及批复、环评说明、用地证明等前期准备工作。

（三）项目批复

根据项目实施主体提供的资料，本项目已取得的批复、备案情况如下：

1. 2024 年 11 月 27 日，取得《关于合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基



基础设施建设项目立项的复函》；

2.2025 年 1 月 15 日，取得《关于合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目可行性研究报告的复函》；

3.2024 年 11 月 28 日，取得《关于合肥滨湖森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目环保意见的复函》；

4.2025 年 2 月 18 日，取得合肥滨湖森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目《环评登记备案表》；

5.2024 年 11 月 28 日，取得《关于合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目的意见函》；

6.2025 年 2 月 14 日，取得《合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目-游客接待中心 A 栋局部维修改造项目工程开工令》。

综上，本所律师认为，本项目已取得现阶段与项目配套的批复文件和相关许可，批复文件等由各行政部门依法作出，合法合规，具有法律效力。本项目前期准备工作符合相关法律规定，项目现阶段的申报流程符合法律要求。

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》及《财务评价报告》，本项目总投资为 29513.32 万元。其中，资本金为 14513.32 万元，占项目总投资的 49.18%；计划发行债券 15000.00 万元，占项目总投资的 50.82%。

因此，本所律师认为，项目资本金比例符合资本金比例和来源符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）和《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）要求。

（二）项目收益和融资自求平衡

根据《实施方案》及《财务评价报告》，合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目计算期内累计可用于还本付息的金额为 30106.64 万元，累计需还本付息以及支付发行费用总额 24000.00 万元，测算覆盖本息倍数为



1.25, 考虑了收入从-10%到 0%的变动, 可用于还本付息的覆盖本息倍数分别为 1.13 到 1.25。因此, 项目能够实现收益和融资自求平衡。

根据安徽三永会计师事务所(普通合伙)出具的《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下, 本次评价的合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目, 预期专项收入可合理保障偿还融资本金和利息, 能够实现项目收益和融资自求平衡, 不能还本付息的风险较小。

综上, 本所律师认为, 根据《实施方案》及《财务评价报告》, 本项目资本金投入符合《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) 关于资本金比例的要求; 本项目的预期收益对应的政府性基金收入或专项收入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《财务评价报告》由三永会计师事务所出具。三永会计师事务所现持有合肥市包河区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为 91340111MA2T50XH34 的《营业执照》、安徽省财政厅核发的证号为 34010230 的《执业证书》。

(二) 律师事务所

本次申请专项债券的《法律意见书》由安徽同川律师事务所出具。本所现持有安徽省司法厅核发的证号为 3134000039569208XP 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、资产管理

根据《实施方案》, 财政部门、国资部门应当会同项目主管部门和项目单位将各类项目收益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。各类项目收益专项债券对应项目形成的国有资产和权益，严格遵守国有资产管理相关规定，按照专项债券发行时约定的用途管理使用。债券存续期内，严禁将专项债券对应的资产和权益用于担保和抵押，项目收益专项债券对应资产和权益在债券未偿还完毕前不得转移或划拨。

综上，本所律师认为，本项目资金来源为专项债券资金及财政资金，建设过程中和建成后形成的所有资产属于政府投资形成的国有资产，项目单位取得的资产产权在项目单位合肥市包河区文化和旅游局名下。项目资产管理措施较为完善，通过以上举措可使本项目在全部债券还本付息完成前，项目资产不会发生抵押或担保等影响本项目权益的风险操作，项目资产权属清晰。

六、潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险提示

根据《实施方案》，本期债券主要存在以下几种潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险：

（一）影响项目施工的风险

1. 自然环境和施工条件

自然环境和施工条件风险主要是指恶劣的自然条件，恶劣的气候和环境，恶劣的现场条件以及不利的地理环境等。项目存在因自然环境和施工条件的因素而形成的风险，如地震，风暴，异常恶劣的雨、雪、冰冻天气等；未能预测到的特殊地质条件，如泥石流、河塘、流沙、泉眼等；恶劣的施工现场条件或考古文物保护等都会造成工期的拖延和财产的损失。

2. 来源于政府方的风险

来源于政府方的风险主要是政府方作为项目管理的甲方，立项手续不完备、土地指标不明确、招标程序不合规、设计变更频繁、资金来源不落实、监管不到位、验收不及时等。

3. 来源于施工方的风险因素

施工方的风险因素主要由施工技术不当、管理方案不完善导致。管理者及工



程人员的水平和工作态度的影响；施工管理不善、发包方、承包方、监理方不形成高效的合作机制；建筑原材料、成品、半成品质量的影响；施工所采用的技术方案、工艺流程、管理组织措施的影响。

4.来源于设计单位的风险因素

设计风险主要体现在设计质量、设计变更两个方面。设计质量风险，因设计单位水平不足，导致项目设计不合理，技术方案表达不充分，质量达不到国家相关规范标准要求，或评审、验证不够充分，导致设计缺陷；设计变更会影响施工安排，会导致施工进度延误，造成承包人工期推延和经济损失。

5.来源于供应商的风险因素

来源于供应商的风险因素包括选择供应商不当，供应商自担风险的能力较低，劳动力市场、材料市场、设备市场等，这些市场价格的变化，特别是价格的上涨。造成供应商违约，不能按质按量按期完成分包工程，从而影响整个工程的进度或发生经济损失。

6.资金落实情况

资金风险包括资金不到位，资金被建设单位截留或者挪用，承包商把资金挪为他用等。项目建设所需要的资金，除了资本金外，主要来源于发行债券。一旦国家经济形势发生变化，产业政策和债券发行政策进行调整，都可能给本项目的资金筹措带来风险。资金一旦落实不到位，将直接影响工程进度。

7.工程事故

工程事故风险主要存在于施工过程中，施工中人的不安全行为、物的不安全状态、作业环境的不安全因素和管理缺陷是项目发生工程事故的主要原因，必须采取有针对性的控制措施。

(二) 影响项目收益的风险

1.经营风险

经营风险是指生产运营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的运营收入和财政补贴收入未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生



影响。

2.市场风险

在专项债券存续期内，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一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

3.财务风险

由于项目建设周期相对较长，如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

（三）影响融资平衡结果的风险

1.投资测算不准确风险

投资测算不准确风险是指在项目收益测算时，基于目前的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，测算可能含有不可避免的人为误差。因此，投资测算不准确会影响到项目整体的收益、成本，对债券还本付息造成影响。

2.利率波动风险

利率波动风险是指因利率变动，导致付息资产（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。由于在本项目中，融资收益平衡专项债属于固定利率债券。若未来市场利率下降，政府的融资成本相较于当时的市场利率水平则偏高，对其产生不利影响。

3.存续债券置换不畅风险

存续债券置换不畅风险，因债券置换有助于推动我国地方政府债务管理体制变革，有效化解地方政府存量债务风险，减轻地方政府的偿债压力，降低债务成本。债券置换过程中，可能存在操作性的风险，债权人、债务人等利益相关方不能达成一致共识，造成置换不畅的后果。



综上，本所律师认为，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。

七、结论意见

综上，本所律师认为：

（一）本次专项债券发行主体适格，项目实施单位是项目所属地区的行政机关，依法设立并有效存续，具备实施本项目的主体资格。

（二）本项目已取得项目立项批复、环评批复、项目用地预审和可研批复等手续，项目单位提供的相关材料具有法律效力，项目前期准备工作符合相关法律规定，项目申报流程符合相关法律要求。

（三）根据《实施方案》，本次专项债券项目的资本金比例符合《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）的要求。

（四）根据《实施方案》《财务评价报告》，本项目的预期收益对应的政府性基金收入或专项收入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。

（五）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。

（六）根据《实施方案》，本项目资金来源为专项债券资金及财政资金，本项目建设过程中和建成后形成的所有资产属于政府投资形成的国有资产，项目单位取得的资产产权在项目单位合肥市包河区文化和旅游局名下，资产情况清晰。项目具备申报专项债券的合法性。

（七）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。

综上所述，本所律师认为，本项目符合国发[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、皖财债〔2024〕218号文等法律、法规和规范性文件的规定，本项目具备申请发行债券的条件。（以下无正文）

（本页无正文，为《安徽同川律师事务所关于合肥滨湖国家森林公园 4A 级景区旅游基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》签署页）

本法律意见书于 2025 年 2 月 22 日在安徽省合肥市签字盖章。

本法律意见书正本贰份、无副本。



经办律师：孔云龙 孔云龙

张小荷 张小荷

律师事务所执业许可证

证号： 3134000039569208XP

安徽同川
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：

安徽省司法厅

发证日期：

2019年 02月 22日

律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

(副 本)

3134000039569208XP

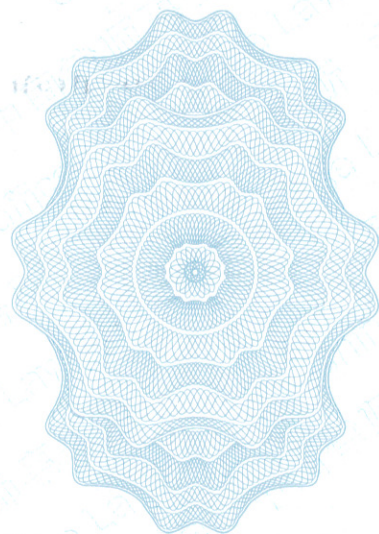
统一社会信用代码:

安徽同川

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:

2019 年 02 月 22 日



律师事务所登记事项 (一)

名 称	安徽同川律师事务所
住 所	安徽省合肥市包河区合肥市屯溪路435号17幢三层(原省人大院内)
负 责 人	周展
组织形式	普通合伙
设立资产	30万元
主管机关	包河区司法局
批准文号	皖司许决字(2014)第143号
批准日期	2014年08月13日


律师事务所登记事项 (二)

合 伙 人	崔玉林, 周展, 吴凤兵, 吴胜国, 夏仕林, 鲁刚, 鹿冬生
-------	---------------------------------

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	专用章
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	专用章
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

律师事务所处罚记录

[illegible]

执业机构	安徽同川律师事务所	 	
执业证类别	兼职律师		
执业证号	13401201220270389		
法律职业资格 或律师资格证号	A20103401020466		
发证机关	安徽省司法厅 行政许可专用章	持证人	孔云龙
发证日期	2023年05月12日	性别	男
		身份证号	342601197601190614

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2022年度	考核年度	2023年度
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局 执业年度考核 备案专用章	备案机关	合肥市司法局 执业年度考核 备案专用章
备案日期	2023年6月-2024年5月	备案日期	2024年6月-2025年5月

执业机构	安徽同川律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	13401202111349578		
法律职业资格 或律师资格证号	A20183401221787		
发证机关	安徽省司法厅	持证人	张小荷
发证日期	2021年1月07日	性别	女
		身份证号	340123199605180868

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2023年度	考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	合肥市司法局 备案专用章	备案机关	
备案日期	2024年6月-2025年5月	备案日期	