

潘集区城镇再生水回收利用项目  
专项债券



法律意见书



上海锦天城（合肥）律师事务所

2025 年 2 月 21 日

## 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	潘集区城镇再生水回收利用项目
本次专项债	指	潘集区城镇再生水回收利用项目专项债券
项目实施单位	指	淮南市潘集区住房和城乡建设局
《实施方案》	指	《潘集区城镇再生水回收利用项目债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《潘集区城镇再生水回收利用项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评价报告》
九盛会计师事务所	指	安徽远鉴会计师事务所（普通合伙）
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》
元、万元	指	人民币元、人民币万元

---

# 潘集区城镇再生水回收利用项目

## 法律意见书

15F2025022101

根据委托，本所指派朱广志律师、刘紫良律师为潘集区城镇再生水回收利用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、财预〔2018〕161号文、国发[2019]26号文、财库[2020]36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。

（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《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》，实施单位为淮南市潘集区住房和城乡建设局，基本情况如下：

机构名称	淮南市潘集区住房和城乡建设局
统一社会信用代码	1134040600306363XH
机构地址	安徽省淮南市潘集区政务新区
法定代表人	王玉峰

本所律师认为，淮南市潘集区住房和城乡建设局系依法设立、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》，本项目实施单位为淮南市潘集区住房和城乡建设局。

1、**建设地点：**项目建设地点位于潘集区。

2、**建设内容及规模：**

工程主要包含三部分内容，具体工程内容如下：

（1）顺通污水厂再生水回用工程。

对顺通污水厂尾水进行水质处理，并加压输送至周边用户供其使用。再生水厂设计规模4万吨/天，再生水输水管线长约20km。

---

(2) 芦集镇再生水厂改扩建工程。

利用芦集镇现状潘三矿污水处理厂改扩建为再生水水厂，规模由 4500 吨/天扩建为 6500 吨/天，并配套建设相关收集、提升及回用设施。

主要内容：改造污水处理设施，新建中水处理设施，配套建设进出水管道，新建管道约 3.3km。

(3) 潘集区再生水收集系统管网检测及修复工程。

为提高再生水源的收集率，对潘集区全域范围地下管网系统进行检测，并根据检测情况进行相关修复工程。管网检测总长度约为 91km，修复总长度约为 8900m。

**3、项目进展情况：**项目建设期为 2024 年 5 月至 2026 年 12 月。本项目已取得项目建议书的批复、可行性研究报告的意见、环评及用地材料。

**4、项目总投资及资金筹措：**本项目总投资 34876.33 万元，其中工程费用 28423.45 万元，工程建设其它费用 2611.57 万元，预备费 2017.28 万元，建设期利息 1714.30 万元。债券资金共计 21000.00 万元，约占项目总投资的 60.21%，根据项目建设进度逐年申请，符合相关法律法规的要求。本项目以 21000.00 万元债券发行计划为基础，拟作 2 年发行，拟于 2025 年发行 12000.00 万元，2026 年发行 9000.00 万元。债券发行期限均为 20 年，按半年付息，到期一次还本。按照 20 年期地方政府债券 3.80% 的票面利率测算，本项目还本付息金额共计 36960.00 万元。

## 5、项目重大经济效益分析

### 项目实施的必要性

城市污水再生利用是指以城市污水为再生水源，经再生工艺净化处理后，达到可用的水质标准，通过管道输送或现场使用方式予以利用的过程。

污水再生利用不仅能减少污水排放、减小污染，还能减少用水开支，其经济效益十分可观，开发污水再生利用是缓解水资源紧缺形势的需要，是转变经济增长方式的需要，也是全面发展循环经济的主要领域。根据潘集市的实际情况，潘

---

集区开展污水处理利用工作的意义主要体现在以下几个方面：

（1）充分利用水资源，缓解水资源紧缺的局面

潘集区水资源的综合开发利用程度较高，一方面面临水资源紧缺的不利状况，另一方面长期以来自来水供水实行统一水质标准，致使“高水质，低用途”的用水浪费现象随处可见，造成许多可用的资源流失，因此加强对水资源的管理和综合利用就显得尤为重要。城市污水就地可取，水量稳定，处理技术成熟且费用不高，其再生和利用已具备缓解城市水荒的能力，开发潜力巨大。同时，再生水不占用区域用水总量控制指标，有利于实行最严格水资源管理制度，有效落实水资源消耗总量和强度双控工作。

（2）实现分质供水，降低用水成本

园林绿化、市政用水、工业冷却水、生活杂用水等对水质要求并不高，完全可以把污水处理厂出水作为水源，进行适当的深度处理后使用。淮南市已建7座污水处理厂，可就近分区域供水，满足本地区再生水的需要，缩短了铺设再生水管道的距离，用水成本也随之降低。对于工业企业生产用水，使用再生水还能减少其取用地表水的水资源费，进一步降低企业的用水成本。

（3）延缓需水量的急剧增长，社会环境和经济效益显著

潘集区是我国重要的能源基地之一，处于沿淮煤电煤化工重工业走廊中心地段、合肥经济圈的重要组成部分。依托丰富的煤炭、耕地、劳动力资源和紧邻长三角优越的区位优势，经济发展前景广阔，崛起态势明显，工业化、城镇化进程全面加快，工业、农业、城市、生态的用水需求持续增长，高保证率的用水明显增加。

为了满足日益增长的需水量要求，必须开源节流。提高利用水的比例，可以延缓取水量增加的趋势，既保证了水资源的合理利用和可持续发展的需要，也为市政和工业用水降低经济成本提供了一种新的思路。

（4）改善现有供水格局，提升河湖水质

淮南市供水水源主要依靠地表水，全市供水总量 21.84 亿 m<sup>3</sup>。其中地表水

---

为 20.575 亿 m<sup>3</sup>，占供水总量的 94.2%，地下水 1.015 亿 m<sup>3</sup>，占供水总量的 4.7%，其他水源供水量 0.249 亿 m<sup>3</sup>，占供水总量的 1.1%，供水水源比较单一。

2015 年对列入考核的 11 个省水功能区进行达标评价，水功能区达标数 9 个，达标率 81.8%。其中，8 个河流类水功能区水质符合Ⅱ类、Ⅲ类的分别占 37.5%、62.5%，河流类水功能区达标率 100%；3 个湖泊类水功能区水质符合Ⅲ类的占 33.3%，湖泊类水功能区达标率 33.3%。部分河流污染问题仍然突出，水质型缺水形势依然严峻，水生态环境尚待改善。

污水再生利用一方面可以改善淮南市供水水源格局，保障供水安全，促进经济长远发展，另一方面污水再生利用，可以减少大量入河污染物，改善现状河湖水质。

### **项目实施的公益性**

本项目建设能改善区域水环境质量，改善投资环境、提高人民生活质量，助力当地经济发展，有助于建设经济充满活力、生活品质优良、生态环境优美的新兴城镇，不仅具有显著的环境效益和社会效益，从长远来看，必将有益于城市的经济发展，具有较好的经济效益和社会，具有显著的公益性。

专项债券资金要围绕党中央、国务院和省委、省政府确定的重点领域加大支持，聚焦重大战略和重点项目。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、新型基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程、新能源项目等领域，项目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规模，确保专项债券项目不发生违约风险。

本项目债券项目属于“市政和产业园区基础设施”项目，建设内容符合相关政策文件对公益性项目的定义，不完全以盈利为目的，具有为社会公共利益服务的属性，符合地方政府专项债券项目的公益性要求。

### **项目实施的收益性**

经济效益方面，该项目的建成，能够促进相关行业发展，推动经济增长，符合经济社会协调发展的总体要求。具有显著的经济效益。项目依据充分，立项科



---

学，规模适度、选址合理、投资节约、方案切实可行，可带来巨大经济效益，项目财务评价的各项指标均较好，具有较高的经济效益，在国民经济评价方面也是可行的。

基于以上，我们认为本项目具有必要性、公益性、收益性。

## （二）项目手续

根据《实施方案》，本项目已经取得的手续如下：

2023年9月5日，淮南市潘集区发展和改革委员会出具《关于潘集区城镇再生水回收利用项目建议书的批复》（潘发改审批【2023】55号），同意本项目予以立项。

2023年9月11日，淮南市潘集区发展和改革委员会出具《淮南市潘集区发展和改革委员会关于潘集区城镇再生水回收利用项目可行性研究报告的批复》（潘发改审批【2023】60号），同意本项目可行性研究报告。

2023年9月13日，本项目环境影响登记表已完成备案，备案号为202334040600000025。

2023年9月14日，淮南市自然资源和规划局潘集分局出具《关于淮南市潘集区城镇再生水回收利用项目用地预审意见》，确认该项目利用存量国有建设用地，不占用永久基本农田，不在生态保护红线范围内，无需办理用地预审意见。

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、环评批复、用地预审意见材料。

## 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》，本项目总投资额为34876.33万元，项目资本金为13876.33万元，剩余21000.00万元（占项目总投资60.21%）拟通过发行专项债券的方式

---

筹措。

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 13876.33 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》，本项目总投资估算 34876.33 万元，其中项目资本金为 13876.33 万元，约占项目总投资的 39.79%，项目资本金为财政资金和上级补助资金，剩余 21000.00 万元，约占项目总投资的 60.21%，拟通过发行专项债券的方式筹措。现本项目已完成项目建议书、可行性研究报告的报批工作，并已取得立项批复、可研批复、环评材料及用地材料，项目正在有序推进中。本项目专项债券拟作 2 年发行，拟于 2025 年发行 12000.00 万元，于 2026 年发行 9000.00 万元，债券发行期限为 20 年，按半年付息，到期一次还本。按照 20 年期地方政府债券 3.80% 的票面利率测算，本项目还本付息金额共计 36960.00 万元。本项目预期收益全部来源于项目运营收益，经测算，本项目在债券存续期内预计可实现收益合计为 47383.58 万元，债务本息覆盖倍数为 1.28，能够实现自求平衡。

根据《财务评价报告》，淮南市潘集区住房和城乡建设局对潘集区城镇再生水回收利用项目的收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的潘集区城镇再生水回收利用项目，在预测事项未发生重大变化的情况下，预期经营结余能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资的平衡。

综上，本所律师认为，依据《实施方案》和《财务评价报告》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《财务评价报告》由安徽九盛会计师事务所（普通合伙）

---

出具。

安徽九盛会计师事务所（普通合伙）位于中国（安徽）自由贸易试验区合肥市高新区望江西路 800 号合肥创新产业园一期 A2-310 室，现持有合肥市高新开发区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为 91340400784945511G 的《营业执照》，经营范围许可项目：注册会计师业务；司法鉴定服务（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：社会稳定风险评估（除许可业务外，可自主依法经营法律法规非禁止或限制的项目）、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）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

#### 1. 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、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建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，项目建设存在预定工期不能实现的风险。项目建设期每年的利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

**风险控制措施：**承包商应注意开工前的调查工作和图纸会审工作，如果对图

---

纸有疑问的应及时与设计单位联系解决问题。施工方还应该安排有技术有经验的人员研究招标文件、施工技术规范与合同文件等,做好施工工艺流程的准备工作,事前就开始抓紧质量生产。开工前根据工程的特点编制好施工组织设计,提前做好各分项工程的材料试验、检测,确定混凝土砂浆设计配合比,及时申报、尽早开工。采用新施工技术以缩短工艺技术间歇时间、采取更先进的的施工方法以减少施工过程或时间(如将现浇框架方案改为预制装配方案)、采用更先进的施工机械的技术措施。

通过科学合理的工程设计,严谨的施工组织计划,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,并对照工程实际进度,及时调整项目施工计划,确保本项目如期建成。

## **2. 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。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等。

### **风险控制措施:**

选择资信好、设计可靠的设计单位,打好底子,从源头规避不必要的施工风险;选择施工技术高、管理经验丰富、经济实力雄厚、拥有先进施工设备的施工队伍,确保工程质量与进度。签订规范合同,切实做好合同管理工作,达到抵御事故风险的目的;

做好事前预防工作,监督并要求施工单位完善质量控制和保障措施、建立健全工程项目安全生产制度、制定工程事故应急预案。落实质量控制专职人员,就施工工艺流程、施工方法、材料设备质量等方面严格把关。建立符合该项目特点的安全生产制度,参与项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行制度的规定和要求。工程项目安全生产制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全生产政策、法规、条例、规范和标准。

做好质量和安全检查。认真对待质量和安全检查结果,需要整改的必须限定整改完成时间及整改后的效果,落实整改方案 and 责任人。

## **3. 设计风险**

在施工过程中,由于原设计有问题需要修改,或者由于业主提出了新的要求,都会出现设计变更。也可能由于设计深度不足和设计水平不高导致出现设计错误

---

和疏漏风险，如结构计算错误、无地勘报告或者地勘报告有误、其他计算错误、制图错误、设备材料选用错误等，进而引起工程纠纷，严重的导致工程设计质量事故。

**风险控制措施：**

需要建立相应措施，确保设计过程质量可控，需要细化控制措施，责任落实到人。建立事前控制措施，防范违反建设程序和法律法规的风险。建立事中控制措施，对设计程序进行检查，强化设计人员质量意识，减少设计错漏碰缺，降低设计质量风险。建立事后控制措施，对设计成品文件进行检查，杜绝对外提交的文件有违反强制性条文的情况，并对施工图设计质量进行评价。

调配高素质的专业人员，优质地完成设计任务，避免设计成果出现原则性错误和遗漏，开发单位应由设计经验丰富的专业人员进行检查和跟踪，并在合同中对设计内容和设计深度予以约定。

## **（二）影响项目收益的风险及控制措施**

### **1. 工程总投资调整风险**

本项目工程总投资在项目的具体实施过程中，可能会因为项目管理、现实环境和建设市场的变化而发生变化，影响项目资本金投入和发债计划安排。

**风险控制措施：**熟悉项目设计图纸与设计要求，分析项目价格构成因素，事前分析费用最容易突破的环节，从而明确投资控制的重点。定期检查和对照费用支付情况，对项目费用超支和节约情况做出分析。提出改进方案，完善信息制度，掌握国家调价范围和幅度。

### **2. 经营风险**

经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险，标准化厂房、洁净厂房、仓库、研发基地等出租收入是本项目主要的收入来源，若发生波动则对项目整体收益产生显著影响。

**风险控制措施：**项目进行运营后，为控制项目经营风险，应积极做好项目前期做好深入细致的前期研究，同时加强项目运营管理，充分利用淮南市潘集区发展工业产业对工业化厂房的大量需求，从而保证经营收益的实现。

---

### 3. 财务风险

财务风险包括财务经营秩序混乱、资金周转等风险。本项目工程投入资金大，建设周期长，如在建设过程中遭遇意外使项目延期建设，建设单位可能面临资金周转困难的难题。财务经营秩序混乱风险包括会计信息严重失真，财务管理基础脆弱；没有科学的财务经营机制，将导致资金的使用随意性强、投资无度、回报率低；资产管理制度有漏洞，可能会出现严重浪费等弊端。

**风险控制措施：**一是资金要分期分批投入，充分考虑项目的特点，分期分批投入，保证项目的实施和如期完成。对每个分项目进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。二是要健全完善财务管理制度，科学合理的财务管理制度是搞好经济管理工作的前提，也是有效防止财务风险的约束，因此建立较完善的内部会计控制制度，就显得十分重要。主要包括财务组织管理制度、会计基础工作制度、资金管理制度、财务审批制度、资产管理制度、工程项目控制制度、财务分析制度等。三是培养高素质的财务管理人员，全面提升财务人员综合素质，应该抓好财会人员的后续教育，不断提高财会人员的财务分析能力。及时发现财务风险征兆，及时提供决策信息，防范财务风险的发生。

## 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淮南市潘集区住房和城乡建设局，淮南市潘集区住房和城乡建设局系依法设立、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能力和权利能力。

（二）本项目已取得项目建议书的批复、可行性研究报告的意见、用地及环评相关材料。

（三）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。

---

（四）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。

（五）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，为签署页)

本法律意见书正本陆份、无副本。



朱广志律师



刘紫良律师



2025年2月21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
		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 13401201410301818  
法律职业资格或律师资格证号 A20123402030465

发证机关  
发证日期



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 13401201410647736  
法律职业资格  
或律师资格证号 A20103401114285

发证机关

发证日期



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	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

### 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