

怀远县 2023-2025 年度高标准农田建设项目 收益与融资自求平衡专项债券

法 律 意 见 书



目 录

一、主体资格审查.....	6
二、申报项目的基本情况.....	7
三、项目收益与融资平衡.....	9
四、法律风险评估.....	10
五、申报文件及中介机构.....	11
六、综合性意见.....	11
七、附件.....	14

致：怀远县农业农村局

安徽华人律师事务所（下称“本所”）是中华人民共和国具有合法执业资格的律师事务所，具备对怀远县 2023-2025 年度高标准农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券发行出具相关法律意见书的资格。本所接受委托，就关于怀远县 2023-2025 年度高标准农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券发行事宜提供法律服务。

我们根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国律师法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号）《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〔2017〕89 号）等法律法规和规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

引言

一、释义

除非本法律意见书另有所指，下列词语具有的含义如下：

发行人/省政府	指	安徽省人民政府
主管部门	指	怀远县农业农村局
实施单位	指	怀远县农业农村局
本所	指	安徽华人律师事务所
本所律师	指	指本所王翔、徐道李律师
申报项目/本项目	指	怀远县 2023-2025 年度高标准农田建设项目
《实施方案》	指	《怀远县 2023-2025 年度高标准农田建设项目 收益与融资自求平衡专项债券实施方案》
《财务评估报告》	指	《怀远县 2023-2025 年度高标准农田建设项目 收益与融资自求平衡专项债券评估报告》
《证券法》	指	《中华人民共和国证券法》
《意见》	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意 见》（国发〔2014〕43 号）

《发行管理办法》	指	《关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》（财库〔2020〕43号）
《实施意见》	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号）
《试点通知》	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〔2017〕89号）
《预算管理办法》	指	《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）
《风险预案通知》	指	《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）
元（万元）	指	人民币元（万元）

二、律师声明事项

对本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

（一）本法律意见书是依据我国现行有关法律、法规的有关规定及本法律意见书出具日前已经发生或存在的事实出具报告。

（二）本所律师已经审阅了本所律师认为出具本法律意见书所需的有关文件和资料，并据此出具报告；但对于会计、资产评估等专业事项，本法律意见书只作引用而不进行核查且不发表法律意见；本所律师在本法律意见书中对于有关报表、数据、审计报告、资产评估报告中某些数据和结论的引用，并不意味着本所律师对这些数据、结论的真实性做出任何明示或默示的保证，对于这些内容本所律师并不具备核查和做出判断的合法资格。

（三）本所律师对于项目已取得的审批文件进行客观描述，对于项目具体实施过程中的文件，应根据项目的具体需要，按照法律、法规及规范性文件办理。

（四）本法律意见书仅为本次债券申请及发行之目的使用，未经本所书面同意，本法律意见书不得为其他人的利益或其他目的而使用，法律、法规另有规定的除外。

（五）本所同意将本法律意见书作为本次债券申请及发行的必备法律文件，随同其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。

正文

一、主体资格审查

（一）专项债券发行主体

本次专项债券发行主体为安徽省人民政府。

根据《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）第四条规定，“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。”

根据《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〔2017〕89号）第二条主要内容第四款明确市县管理责任中规定，“市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。”

本所律师认为，本期怀远县 2023-2025 年度高标准农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券发行主体为安徽省人民政府，符合财预〔2016〕155号、财预〔2017〕89号的规定。

（二）项目主管部门和实施单位

本次债券发行对应的项目主管部门和实施单位为怀远县农业农村局，其基本情况如下：

机构名称：怀远县农业农村局

统一社会信用代码：11340321003043532A

机构性质：机关

机构地址：怀远县禹王东路 254 号

负责人：宋玉萍

赋码机关：中共怀远县委机构编制委员会办公室

本所律师认为：怀远县农业农村局系中共怀远县委机构编制委员会办公室赋码的行政机关，依法设立且有效存续，具有独立的法律主体资格，并已取得相应审批，具备实施本项目的主体资格。

二、申报项目的基本情况

（一）申报项目概述

本项目建设地点位于安徽省怀远县境内。本次怀远县高标准农田项目共涉及怀远县 16 个乡镇，共建设高标准农田 24.5 万亩，其中新建高标准农田 9 万亩（含高效节水灌溉农田 9000 亩），改造提升高标准农田 15.5 万亩。

本次工程共平整土地 24.5 万亩，改良土壤 24.5 万亩，疏浚中小沟渠 1109.974 千米，渠道衬砌 149.768 千米，新建及改造生产桥 986 座、过路涵（下田涵）372 座、斗门 173 座、农门 27 座、涵闸 712 座、节制闸 499 座、节制闸（带桥）336 座、渡槽 28 座、倒虹吸 5 座、毛门 785 座、出水渠/排水渠 3528 米、排水涵 196 座、地下涵 2568.4 米，新建及改造泵站 70 座，新打机井 181 眼，清洗机井 1020 眼，修建田间道路 136.338 千米，架设高低压输电线路 31.85 千米，农田防护林植树 6.272 万株，沟渠护砌 31.6 千米，坡面防护 18.227 千米。

（二）申报项目融资规模

根据《实施方案》和《财务评估报告》，本项目总投资为 71378.83 万元，其中资本金 31378.83 万元，占总投资的 43.96%。资本金来源于财政预算。本项目计划发行专项债券融资 40000.00 万元，占总投资的 56.04%，除专项债券外，本项目没有其他融资。本项目计划 2024 年发行专项债券 5000.00 万元，债券期限为 15 年；计划 2025 年发行专项债

券 30000.00 万元，债券期限为 15 年；计划 2026 年发行专项债券 5000.00 万元，债券期限为 15 年。本项目已于 2024 年 5 月发行专项债券 5000.00 万元，发行利率 2.56%，债券期限为 15 年。

本批次计划发行 1000 万元，债券期限为 15 年。

（三）申报项目的公益性及收益性

1. 公益性

（1）建设高标准农田是发展现代农业、增加农民收入的迫切需要。中央提出要在工业化、信息化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化，建设高标准农田就是同步推进农业现代化、强化农业基础的重大战略工程。发展现代农业需要以现代科学技术、现代物质装备、现代产业体系为支撑。通过高标准农田建设，可以有效改善农业生产条件，提高现有农业装备水平，提高农业科技含量，提高现有耕地资源利用效率和土地产出效率，同时促进农民增收。

（2）本项目建设期会提供大量的施工岗位，可有效增强就业服务能力，维护劳动者平等就业权利。有利于坚持就业优先战略，扩大就业规模。

（3）项目的实施将显著改善项目区农业生产条件和生态环境，提高农业综合生产力和农业科技含量，优化农业生产结构，实现农业增效、农民增收，利于构建合理有序的收入分配格局，缩小城乡、区域、社会成员之间收入分配差距，促进居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步。从而促进社会事业全面发展，使发展成果更多、更公平惠及人民，使人民在共建共享发展中有更多获得感。

综上，本项目的建设将提高农业综合生产能力、保障粮食安全的现实需求，进一步优化农业生产结构，推进农业现代化，实现农业增效、农民增收，助力乡村振。故本项目具有显著的公益性。

2. 收益性

根据《实施方案》及《财务评估报告》，项目收入来源于补充耕地指标交易收入、高标准农田出租收入，故本项目具有一定的收益性。

（四）申报项目的审批情况

根据怀远县农业农村局提供的资料，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得的主要审批文件如下：

2023年7月3日，怀远县发展和改革委员会就本项目出具《怀远县发展和改革委员会关于怀远县2023-2025年度高标准农田建设项目项目建议书的批复》（怀发改审批[2023]82号），原则同意《怀远县2023-2025年度高标准农田建设项目项目建议书》，并就项目位置、项目主要建设内容及规模、估算投资及资金来源等作出批复。

2023年7月12日，怀远县发展和改革委员会就本项目出具《怀远县发展和改革委员会关于怀远县2023-2025年度高标准农田建设项目可行性研究报告的批复》（怀发改审批[2023]86号），原则同意《怀远县2023-2025年度高标准农田建设项目可行性研究报告》，并就项目位置、项目主要建设内容及规模、估算投资及资金来源等作出批复。

根据怀远县自然资源和规划局出具的《关于怀远县2023-2025年度高标准农田建设项目规划和用地审查意见的说明》，本项目主要建设内容为在原有土地进行建设改造，无新增建设用地，无需办理用地预审与规划选址审查意见。

根据蚌埠市怀远县生态环境分局出具的《关于怀远县2023-2025年度高标准农田建设项目的预审意见》，本项目未纳入建设项目环境影响评价管理，无需履行环评手续。

三、项目收益与融资平衡

根据《实施方案》和《财务评估报告》，计算期内累计资金流入

449028.84 万元，累计资金流出 431336.00 万元，累计现金结余 17692.84 万元。本项目全部 40000.00 万元专项债到期时，在偿还当年到期的债券本息后，将仍有 17692.84 万元的累计现金结余。期间将不存在任何资金缺口。经测算，本项目经营活动产生的净现金流对债券本息的覆盖倍数为 1.25 倍。

本所律师认为：根据《实施方案》及《财务评估报告》分析和论证，本项目能够实现项目融资与收益的自求平衡。

四、法律风险评估

1. 资金使用风险

根据法律规定及相关文件，专项资金应全部用于申报项目，不得挪作他用。在资金下发及使用过程中，应做好资金专款专用的审核控制工作，防止出现专项资金被违规占用、截留、挪用的风险。

2. 项目建设方面风险

项目建设工程极为复杂，存在工期拖延和工程事故的可能性。项目建设涉及到建设单位、设计单位、施工单位、材料供应商等多方主体，若一方原因或多方原因出现工期拖延，将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。设计单位可能存在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，严重的导致工程设计质量事故。施工单位出现工程质量和安全事故，会给项目带来经济损失。

3. 投资测算不准确风险

项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。规划设计规模偏大或偏小直接导致投资总额设计偏大或偏小；对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现

金流入不能平衡的结果。

4. 利率波动风险

国际环境的变化、国家的宏观经济走势及货币政策等因素的变化会引起，债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对融资成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

五、申报文件及中介机构

（一）《财务评估报告》及会计师事务所资质

安徽凯吉通会计师事务所为本项目专项债券申报出具《财务评估报告》，安徽凯吉通会计师事务所持有统一社会信用代码为91340100485003540G（1-1）的《营业执照》及安徽省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（证书序号：022716），是依法成立且有效存续的有限责任公司，具有从业资质。

（二）《法律意见书》及律师事务所资质

本所是经安徽省司法厅批准设立并合法存续合伙制律师事务所，现持有《律师事务所执业许可证》（证号：23401199910637162），本所指派的王翔、徐道李律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，具有从业资质。

综上，本所律师认为，上述中介机构具备为本次申报债券项目库提供相关服务的资格。

六、综合性意见

根据国发〔2014〕43号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财预〔2015〕225号文、财库〔2020〕43号文等相关法律法规、部门规章的规定，结合本所律师核查的事实，现发表如下法律意见：

1. 本申报项目的主管部门和实施单位为怀远县农业农村局，怀远县农业农村局系中共怀远县委机构编制委员会办公室赋码的行政机关，依

法设立且有效存续，具有独立的法律主体资格，并已取得相应审批，具备实施本项目的主体资格。

2. 本项目的建设将提高农业综合生产能力、保障粮食安全的现实需求，进一步优化农业生产结构，推进农业现代化，实现农业增效、农民增收，助力乡村振。故本项目具有显著的公益性。

3. 本项目已经取得了项目立项批复、可研批复、项目规划和用地审查意见、环评手续等相关部门的批复、核准文件。

4. 根据《实施方案》和《财务评估报告》披露，本次债券发行具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

5. 为本次债券发行提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资质。

(本页无正文，系《怀远县 2023-2025 年度高标准农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券法律意见书》签署页)



经办律师： 王翔
(王 翔)

经办律师： 徐道李
(徐道李)

2025年2月23日

七、附件

1. 律师事务所资质证书
2. 律师执业证书

律师事务所执业许可证

证号： 23401199910637162

安徽华人 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： 2009 年 12月 17日



律 师 事 务 所 执 业 许 可 证 (副 本)

统一社会信用代码: 31340000485026849K

安徽华人 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： 2023 年 02 月 13 日



律师事务所登记事项（一）

名称	安徽华人律师事务所
住所	安徽省合肥市蜀山区潜山路320号新华国际广场B座20层、25层
负责人	杨军
组织形式	普通合伙
设立资产	40万元
主管机关	合肥市司法局
批准文号	皖司复（1999）001号
批准日期	1999年01月28日

律师事务所登记事项（二）

苗春健, 张维军, 代光敏, 杜道好, 方廷昌, 潘信成, 王月华, 许亚宝, 周永阔, 朱勇, 王华强, 汪永红, 周赛文, 杨军, 曾申俊, 韦文金, 陶振全, 张乐明, 王新超, 朱翔, 王翔, 张寅, 陈天明, 陈则佳, 马佩, 徐晓三, 潘天宇, 洪波, 任莹, 王俊杰, 王金童, 刘亚鹏, 曹石明, 陈醉, 缪道达, 姚文根, 刘兴龙, 刘丽, 朱君, 汪奎

合
伙
人



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

考核年度
考核结果
考核机关
考核日期

2022年度



考核年度

考核结果
考核机关
考核日期



2024年5月5日至2024年5月5日

执业机构

安徽华人律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

13401200610939571

法律职业资格
或律师资格证号

A20043701030007

发证机关

发证日期



持证人

王翔

性别

男

身份证号

340103197802244053



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

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 安徽华人律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201610276511

法律职业资格
或律师资格证号 A20133415221333

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2021年06月24日



持证人 徐道李

性别 男

身份证号 342423199111266598



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