

上海建纬（合肥）律师事务所

关于

皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升
项目项目收益与融资自求平衡专项债券

之

法律意见书



上海建纬（合肥）律师事务所

安徽省合肥市蜀山区笔架山街道环湖东路 388 号

电话：0551-62669668



目录

释 义	1
一、主体资格	4
（一）专项债券发行主体	4
（二）项目实施主体	4
二、项目概况	4
（一）项目名称	4
（二）项目区位	4
（三）项目建设内容	4
（四）项目建设期和运营期	5
（五）项目总投资	5
（六）项目实施必要性、公益性和收益性	5
三、项目合法合规性	8
（一）立项批复	9
（二）项目用地预审情况	9
（三）可行性研究报告批复	9
（四）建设项目环境影响登记表	8
四、项目融资与收益情况	9
（一）项目资金融资情况	9
（二）项目收益与融资自求平衡	10
五、中介机构业务资质	10
（一）会计师事务所	10
（二）律师事务所	11
六、结论意见	11

释 义

本法律意见书，除非文义另有所指，下列词语具有下述含义：

项目/本项目	指	皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目
主管部门	指	绩溪县文化和旅游局
建设单位	指	绩溪县文化和旅游局
本所	指	上海建纬（合肥）律师事务所
中审华会计师事务所安徽分所	指	中审华会计师事务所（特殊普通合伙）安徽分所
《可研报告》	指	《皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目项目可行性研究报告》
《实施方案》	指	《皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指	中审华会计师事务所（特殊普通合伙）安徽分所出具的 CAC 皖核字〔2025〕0155 号《皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
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〔2014〕43号）
国发〔2015〕51号文	指	《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）
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〔2016〕155号）
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〔2017〕89号）
财预〔2018〕34号文	指	《财政部关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）
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》（国发〔2019〕26号）
财库〔2020〕43号文	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）
元/万元	指	人民币元/万元，系中华人民共和国法定货币单位

上海建纬（合肥）律师事务所

关于皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目项目收益与融资自求平衡
专项债券之法律意见书

上海建纬（合肥）律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目（以下简称“项目”）专项债券申请发行（以下简称“本次专项债券申请发行”）的法律顾问。

本所律师依据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）（以下简称“国发〔2014〕43号文”）、《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）（以下简称“国发〔2015〕51号文”）、《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）（以下简称“财预〔2016〕155号文”）、《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）（以下简称“财预〔2017〕89号文”）、《财政部关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）（以下简称“财预〔2018〕34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》（国发〔2019〕26号）（以下简称“国发〔2019〕26号文”）、《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）（以下简称“财库〔2020〕43号文”）等法律法规规章及其他规范性文件，就本次专项债券申请发行的有关事宜出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所及本所律师特作如下声明：

1、本所及经办律师根据现行法律法规、规章及其他规范性文件的规定及本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查和验证，保证本法律意见书所认定的事实真实、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。

2、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单位出具的证明文件以及本次专项债券申请发行有关

的其他中介机构出具的书面报告等发表法律意见。

3、本所以及经办律师与项目参与主体之间不存在除本次专项债券申请发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次专项债券申请发行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。

4、本所律师仅就本次专项债券申请发行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。

5、本所及经办律师同意将法律意见书作为本次专项债券申请发行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。

6、本法律意见书仅供项目单位为本次专项债券申请发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师根据法律法规和规范性文件的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责的精神，对项目单位提供的有关文件和有关事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：

一、主体资格

（一）专项债券发行主体

根据财预〔2016〕155号文以及财预〔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）项目实施主体

根据《实施方案》，本项目的主管部门和建设单位是绩溪县文化和旅游局，经本所律师检索国家企业信用信息公示系统公司的信息，截至本法律意见书出具之日，绩溪县文化和旅游局的基本情况如下：

单位名称	绩溪县文化和旅游局
统一社会信用代码	11341731358579117C
类型	机关单位
负责人	徐华琴
批准机构名称	国务院
注册地址	绩溪县华阳镇徽山大道1325号徽山大楼三楼

本所律师认为：

绩溪县文化和旅游局具有独立的法人资格，具备担任本项目实施主体的资格。

二、项目概况

根据《实施方案》并经本所律师核查，本项目基本情况如下：

（一）项目名称

皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目

（二）项目区位

本项目位于绩溪县县域范围内，涵盖荆州乡、家朋乡、伏岭镇。

（三）项目建设内容

本项目主要包括石门里游客服务中心 2550 平方米、梅干岭游客服务中心 1500 平方米、伏岭游客服务中心 13000 平方米、上胡家村特色文化体验基地 2000 平方米、方家湾村特色文化体验基地 1400 平方米、尚村特色文化体验基地 876 平方米、幸福村特色文化体验基地 3300 平方米，配套建设旅游通道、旅游停车场、标识标牌等设施。

（四）项目建设期

工程建设期为 2025 年 6 月至 2027 年 5 月。

（五）项目总投资

根据《实施方案》，项目总投资 18,113.26 万元。项目资金来源为财政资金和地方政府专项债券融资。其中资本金合计 8,113.26 万元，占总投资的 44.79%；债券融资 10,000.00 万元，占总投资的 55.21%。

（六）项目实施必要性、公益性和收益性

1、必要性

（1）项目建设是融入杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道范围的需要

2020 年，杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道建设纳入长三角一体化工作要点，绩溪县为了快速融入其中，将其纳入全县“首要工程”，立足县域特色，主动参与杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道建设方案编制，高起点谋划项目，着力加强山水“两极”保护，进一步打造和发挥山青、水净、天蓝的优良生态优势，聚力融入杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道。

皖浙天路旅游合作创新区作为绩溪旅游东向桥头堡，是绩溪自驾游代表性名片，对推进绩溪县融入杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道旅游圈具有里程碑的意义。项目建设是安徽省完善农村供水体系建设，保障农村居民饮水安全的需要

（2）项目建设是改善合作创新区基础设施、提升游客沉浸体验的需要

皖浙天路旅游合作创新区基础设施老旧，风景廊道沿线多处道路破损较

严重，安全等级不足，公共厕所、旅游服务中心、特色体验景点、停车设施等旅游配套严重滞后，无法满足游客最基本的需求，导致游客逗留时间非常短暂，也无法让游客领略沿途其他景色。

随着“皖南川藏线”、“浙西天路”、“徽州天路”等沿线旅游基础设施不断升级提档，与皖浙天路差距逐渐拉大，越来越多的游客更倾向体验感更好的景区。

本项目通过完善皖浙天路旅游合作创新区基础设施，提升区域整体形象，打造旅游新产品新业态，增强游客体验感受，推动绩溪县旅游业蓬勃发展。

（3）项目建设是推动绩溪县全域旅游快速发展的需要

绩溪县因地制宜，将发展全域旅游作为文化旅游业发展的重中之重。《绩溪县全域旅游发展规划（2018-2035）》提出了“将绩溪县打造成为国际知名、国内一流的休闲旅游目的地”的目标，同时提出“一核一心三板块”的全域旅游空间布局。“构建产业围绕旅游转、产品围绕旅游造、结构围绕旅游调、功能围绕旅游配、民生围绕旅游兴的全域旅游发展格局”。

绩溪县是以绩溪国家历史文化名城为核心，以徽文化、生态为特色，以美食天堂、养生福地、徽州之源、自在绩溪为品牌，以百里历史生态文化走廊和皖浙天路旅游合作创新区为重点区域的全域旅游发展次中心。在宣城市全域旅游空间布局中占据重要的地位。

（4）项目建设是共同建设旅游合作区的需要

2024年5月，县委、县政府提出了绩溪县第一个跨省旅游合作区——皖浙天路旅游合作区，前期，绩溪与临安两地初步达成合作区建设意向。通过区域旅游合作能够整合分散的旅游资源，避免重复开发，形成互补优势。通过联合开发跨区域旅游线路，提升整体吸引力同时，降低旅游成本并提高体验质量，而强调旅游资源重组可形成更高层次的旅游功能区。

单一区域的旅游资源和服务供给有限，合作可突破行政界限，吸引更多广泛的客源市场，实现生产要素的跨区域流动。旅游资源的文化和自然连续性常跨越行政区划，需通过合作统筹开发。但皖浙天路旅游合作创新区基础设

施建设整体不足，配套设施无法满足合作区建设需求，需要提升合作创新区游客体验，打造区域品牌，才能进一步优化合作发展，促进合作区共同建设。

综上，实施皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目，通过完善旅游基础设施，提档升级，进一步提升皖浙天路旅游合作创新区游客体验，让游客从“蜻蜓点水”式游玩到“酣畅淋漓”式游玩，从以往的“点”到“面”的转变，以片区旅游带动全域旅游，实现旅游溢价，推动融入杭黄世界级自然生态和文化旅游廊道旅游圈的进程，拉动区域经济增长，满足人民日益增长的美好生活需求。因此，项目建设是必要的。

2、公益性

本项目的建设有助于增加就业人员，利于社会稳定，促进社会关系的全面协调发展景区旅游业的发展，将吸纳大量社会富余劳动力，有利于经济发展和社会稳定。发展旅游业将促使当地群众从封闭走向开放，由相对贫穷走向富裕文明，不断增加景区内居民的收入，提高生活和生存质量。社会信息的及时和充分交流，将引起当地居民的价值观念、生活方式和社会结构发生巨大变化，促进社会关系的全面协调发展。

3、收益性

根据《皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目可行性研究报告》，本项目总投资 18,113.26 万元，其中项目资本金为 8,113.26 万元（约占项目建设总投资的 44.79%），将通过财政资金解决。剩余资金通过发行专项债券方式筹措 10,000.00 万元（约占项目总投资的 55.21%），分三年发行，其中：2025 年上半年拟发行金额为 4,000.00 万元，2026 年上半年拟发行金额为 4,000.00 万元，2027 年上半年拟发行金额为 2,000.00 万元，发行期限为 20 年。从谨慎性原则考虑，假设申请使用资金的年利率为 3.20%，在债券存续期每半年支付一次利息，到期一次性支付本金及当期利息。

通过对本项目的和财务评价等方面的论证，本项目建成投入使用后将带来游客服务中心休闲区出租收入、游客服务中心餐饮区出租收入、游客服务中心特产展销区出租收入、上胡家村特色文化体验基地收入、方家湾村特色文化体验基地收入、尚村特色文化体验基地收入、幸福村特色文化体验基地

收入、停车位收入、慢充充电桩服务费收入、快充充电桩服务费收入、小型广告出租收入、电子广告出租收入，经测算，在对项目收益预测及所依据的各项假设前提下，本项目债券存续期内预计项目运营净收益为 20,091.21 万元，需偿还债券本息 16,400.00 万元；债券存续期内项目运营净收益对债券本息覆盖倍数为 $1.23 > 1.20$ ，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自求平衡。本项目具有一定的盈利能力，收益性良好。

本所律师认为：

1、本项目是贯彻落实《“十四五”文化和旅游发展规划》《安徽省“十四五”旅游业发展规划》《皖南国际文化旅游示范区“十四五”建设发展规划》《安徽省皖南国际旅游文化示范区旅游发展总体规划（2011-2030）》《宣城市全域旅游发展总体规划（2016-2030）》《绩溪县县城总体规划（2014-2030）》《绩溪县国土空间总体规划（2021-2035）》《绩溪县“十四五”文化旅游发展规划（2021-2025）》《绩溪县国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》《绩溪县全域旅游发展规划（2018-2035）》《大黄山世界级休闲度假康养旅游目的地建设指导性规划》《绩溪县大黄山世界级休闲度假康养旅游目的地建设实施方案》的具体体现，符合国家产业政策和相关政策要求；

2、本项目资本金由财政资金解决，占项目总投资的 44.79%，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）和《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）关于项目资本金投入比例要求；

3、本项目建设内容涉及基础设施、生态环境保护、卫生健康、能源等，具有一定的公益性且有收益性，符合财预〔2017〕89 号文关于“积极探索在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。

三、项目合法合规性

根据项目单位提供的资料并经本所律师核查，本项目已取得如下审批、核准或备案文件：

（一）立项批复

2025年1月13日，绩溪县发展和改革委员会出具《关于皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目建议书的批复》（发改审批〔2025〕6号），同意实施皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目（项目代码：2501-341824-04-01-548024）。

（二）项目用地预审情况

2025年2月11日，绩溪县自然资源和规划局出具《关于皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目用地预审和选址意见的函》（绩自然资规函〔2025〕14号），明确该项目用地符合“三区三线”管控要求，不占用永久基本农田，不涉及生态保护红线，各乡镇已承诺纳入村庄规划，原则同意项目选址。

（三）可行性研究报告批复

2025年2月19日，绩溪县发展和改革委员会出具《关于皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目可行性研究报告的批复》（发改审批〔2025〕53号），同意实施皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目。

（四）建设项目环境影响登记表

2025年2月24日，建设单位绩溪县文化和旅游局就本项目填报《建设项目环境影响登记表》，并完成备案，备案号202534182400000003。

本所律师认为：

截至本法律意见书出具之日，本项目已经完成了立项批复、可研批复、建设项目环境影响登记表等前置性手续。项目单位承诺将依法履行后续手续，杜绝“未批先建”“边批边建”“批建不符”等违法违规情形，自觉接受各行业主管部门监管，落实各项整改措施。

四、项目融资与收益情况

（一）项目资金融资情况

根据《实施方案》，本项目拟发行专项债券 10,000.00 万元，拟发行债券期限为 20 年，假设发行利率 3.20%，每半年支付一次利息，债券存续期内应支付利息 6,400.00 万元。

本所律师认为，本次申请发行的专项债券金额及资金用途符合财预〔2016〕155 号文、财预〔2017〕89 号文、财预〔2018〕34 号文等相关规定。

（二）项目收益与融资自求平衡

根据《实施方案》和《评价报告》，本次融资相关项目收益为项目运营期产生的现金净流入，包括游客服务中心休闲区出租收入、游客服务中心餐饮区出租收入、游客服务中心特产展销区出租收入、上胡家村特色文化体验基地收入、方家湾村特色文化体验基地收入、尚村特色文化体验基地收入、幸福村特色文化体验基地收入、停车位收入、慢充充电桩服务费收入、快充充电桩服务费收入、小型广告出租收入、电子广告出租收入产生的现金净流入。通过预测，预计实现项目运营期收益的 100% 情况下测算，项目收益偿还融资本金、利息和本息覆盖倍数为 1.23；预计实现项目运营期收益的 95% 情况下测算，项目收益偿还融资本金、利息和本息覆盖倍数为 1.16；预计实现项目运营期收益的 90% 情况下测算，项目收益偿还融资本金、利息和本息覆盖倍数为 1.10。项目运营期产生的项目收益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。

本所律师认为：

项目融资收益能够达到平衡，符合财预〔2017〕89 号关于“应当能够产生持续稳定的反应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、中介机构业务资质

（一）会计师事务所

经核查，中审华会计师事务所安徽分所持有统一社会信用代码 91340104083691213C 的《营业执照》、安徽省财政厅核发的编号为 120100113401《会计师事务所分所执业证书》。

经核查，中审华会计师事务所安徽分所开展过企业债发行咨询服务业务。

经核查，中审华会计师事务所安徽分所及其经办注册会计师与项目单位不具有关联关系。

本所律师认为，中审华会计师事务所安徽分所具备相应债券发行咨询资质。

（二）律师事务所

经核查，本所是经安徽省司法厅批准设立的律师事务所分所，现持有安徽省司法厅于 2018 年 2 月 9 日核发的《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码：31340000MD01835298）。

经核查，本所开展过企业债券发行法律服务业务。

经核查，本所及本所经办律师与项目单位不具有关联关系。

本所律师认为，本所具备相应债券发行咨询资质。

综上，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，具备相应债券发行咨询资质，符合财债〔2019〕187 号文关于选择使用第三方机构的要求。

六、结论意见

综上所述，截至本法律意见书出具之日，根据有关法律法规和规范性文件的相关规定，经审慎审查有关文件和信息，本所律师认为：

1、绩溪县文旅局具有独立的法人资格，具备担任本项目主管部门及建设的资格；

2、项目符合国家、安徽省、绩溪县的产业政策。

3、项目资本金由财政资金解决，占项目总投资的 44.79%，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）和《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）关于项目资本金投入比例要求。

4、项目已经有权主管部门确认无需项目用地预审，资产产权权属清晰，不存在权属纠纷或潜在的纠纷。

5、项目已经取得前期行政审批或备案手续，项目单位承诺将继续办理，依法依规建设和管理。项目现阶段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。

6、项目具有一定的公益性且有收益性，符合财预〔2017〕89号文关于“积极探索在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。

7、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应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。

8、为本次专项债券申请发行提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备为本次专项债券申请发行出具专项评价报告及法律意见书的资质。

本法律意见书经承办律师签字并加盖本所公章后生效。本法律意见书一式四份，本所留存一份，其余三份供项目单位为本次申请发行之目的使用。

（本页无正文，为《上海建纬（合肥）律师事务所关于皖浙天路旅游合作创新区基础设施提升项目专项债券之法律意见书》之签字盖章页）

上海建纬（合肥）律师事务所
（公章）



经办律师（签字）：

（张勇）

负责人（签字）：

（朱亚）

经办律师（签字）：

（盛丛杰）

日期：2025年2月27日



律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码: 31340000MDD01835298

统一社会信用代码:

上海建纬（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:

安徽省司法厅
2018年02月09日

发证日期:

No. 80018705

中华人民共和国司法部监制

所属律师事务所变更登记备案（一）

事项

变更

日期

年月日

名称

安徽建纬（合肥）律师事务所
安徽省司法厅备案
2022年10月24日
尹明东 执业证号：13401010194201
(2)

年月日

住所

年月日

年月日

年月日

年月日

律师事务所分所年度考核记录

考核年度

2020年度

考核结果

合格

考核机关

安徽省司法厅

考核日期

2021年5月-2022年5月

考核年度

2021年度

考核结果

合格

考核机关

安徽省司法厅

考核日期

2022年5月-2023年5月

考核年度

2022年度

考核结果

合格

考核机关

安徽省司法厅

考核日期

2023年5月-2024年5月

执业机构 上海建纬（合肥）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401200510165434

法律职业资格
或律师资格证号 A20043411810350

发证机关

发证日期



持证人 张勇

性别 男

身份证号 340825197501140898

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5月27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
备案日期	2024年5月27日

执业机构 上海建纬（合肥）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401202411772657

法律职业资格
或律师资格证号 A2021340104245

发证机关

发证日期



持证人 盛丛杰

性别 女

身份证号 341124198610100028