（灵璧县）专项债券

灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目

法律意见书

安徽乔戈里律师事务所

二〇二五年

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	灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目
本次专项债	指	灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目专项债券
项目实施单位	指	灵璧县住房和城乡建设局
《实施方案》	指	《灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
会计师事务所	指	信永中和会计师事务所(特殊普通合伙)合肥分所
律师事务所	指	安徽乔戈里律师事务所
《法律意见书》	指	安徽乔戈里律师事务所法律意见书
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
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

灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目

专项债券法律意见书

根据委托，本所指派林尘、刘红律师为灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期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》，项目主管部门为灵璧县住房和城乡建设局，负责总体协调与日常工作，负责资料的收集存档；负责对外联络，掌握工作进度；负责技术材料之外的各种文字材料的起草；定期以简报形式向有关部门通报工程进展情况；负责工程的立项报批、规划设计、工程质量（材料、进度）、工程安全、现场管理、预算以及按国家省市有关规定负责工程招投标、工程监理、验收等工作的组织实施；负责建立财务专户、财务管理、相关办公用品的采购与管理等。本项目项目单位为灵璧县住房和城乡建设局，主要负责项目的建设管理工作。

名称	灵璧县住房和城乡建设局
统一社会信用代码	11341323758519607F
住所	灵城镇钟灵大道与迎宾大道交叉口
法定代表人	王旭
类型	机关

本所律师认为，灵璧县住房和城乡建设局系批准登记的机关单位，具备负责本次专项债券的管理资格及实施能力。

二、项目情况

（一）项目概况

根据《实施方案》，本项目实施主体为灵璧县住房和城乡建设局。

1、项目区位：本项目位于灵璧县迎宾大道西侧、解放路北侧、钟灵大道南侧、滨河路东侧

2、项目建设内容及规模：

本次棚户区改造占地面积约 550 亩，拆迁户数 670 户，拆迁改造面积 13.4 万平方米。项目安置方式为新建安置房进行安置，安置房占地面积约 120.6 亩，建筑面积约 16.08 万平方米。

3、项目建设期和运营期：

项目计划建设周期 24 个月，具体为 2024 年之前完成项目建议书的编制与项目立项、设计等前期准备工作，2024 年-2026 年为集中实施阶段，本项目已取得施工许可证，并于 2024 年 8 月开工，2026 年 8 月项目竣工验收，计划于 2027 年投入运营。运营期自 2027 年至 2031 年。

4、项目投资估算及资金筹措：

本项目总投资 60,360.00 万元，申请发行专项债券 48,200.00 万元，财政资金 12,160.00 万元。假设融资利率2.70%，期限为 5 年，债券存续期内，本年新增不支付利息，满一年付息一次，到期一次性还本。

5、项目实施必要性、公益性、收益性

5.1.项目实施的必要性

5.1.1 项目的建设是贯彻落实科学发展观的重大举措。科学发展观的一个重要内容，就是经济社会的全面协调可持续发展，城乡协调发展是其重要的组成部分。全面落实科学发展观，必须保证占人口大多数的农民参与发展进程、共享发展成果。如果我们忽视农民群众的愿望和切身利益，农村经济社会发展长期滞后，农民的居住环境和生活条件长期得不到改善，我们的发展就不可能是全面协调可持续的，科学发展观就无法落实。

5.1.2 项目的建设是确保现代化建设顺利推进的必然要求。国际经验表明，工农城乡之间的协调发展，是现代化建设成功的重要前提。一些国家较好地处理了工农城乡关系，经济社会得到了迅速发展，较快地迈进了现代化国家行列；也有一些国家没有处理好工农城乡关系，导致农村长期落后，致使整个国家经济停滞甚至倒退，现代化进程严重受阻。我们要深刻汲取国外正反两方面的经验教训，把农村发展纳入整个现代化进程，使社会主义新农村建设与工业化、城镇化同步推进，让亿万农民共享现代化成果，走具有中国特色的工业与农业协调发展、城市与农村共同繁荣的现代化道路。

5.1.3 项目的建设是全面建设小康社会的重点任务。我们正在建设的小康社会，是惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，其重点在农村，难点也在农村。改革开放以来，我国城市面貌发生了巨大变化，但大部分地区农村面貌变化相对较小，尤其是农村的居住环境没有明显改善。这种状况如果不能有效扭转，全面建设小康社会就会成为空话。因此，我们要通过棚户区改造项目，推进社会主义城镇化建设，加快农村全面建设小康的进程。

5.1.4 项目的建设是保持国民经济平稳较快发展的持久动力。扩大国内需求，是我国发展经济的长期战略方针和基本立足点。农村集中了我国数量最多、潜力最大的消费群体，是我国经济增长最可靠、最持久的动力源泉。通过推进现代化城市建设，可以加快城市经济发展，增加财政收入，拉动整个经济的持续增长。特别是通过棚户区改造项目建设，既可以改善农民的生产生活条件和消费环境，又可以消化当前部分行业的过剩生产能力，促进相关产业的发展。

5.1.5 项目的建设是构建社会主义和谐社会的重要基础。社会和谐离不开广阔农村的社会和谐。当前，我国农村社会关系总体是健康、稳定的，但也存在一些不容忽视的矛盾和问题。通过棚户区改造项目，推进城市化建设，加快城市经济社会发展，有利于更好地维护人民群众的合法权益，缓解社会矛盾，减少不稳定因素，为构建社会主义和谐社会打下坚实基础。

5.1.6 项目的建设是城市建设发展的需要。本项目通过对棚户区土地资源的有效整合，有利于增加建设用地资源，提高土地利用率，拓展城市空间，有利于统筹城乡发展。通过项目的实施，可以增加就业机会，可以改善棚户区群众居住环境，加快棚户区配套基础设施建设，带动区域基础设施、生产生活环境更快改善。加快推进工业化、城镇化和农业产业化，不断增强“工业反哺农业、城市支持农村”功能，形成城乡一体化的发展新格局，促进实现城乡共同繁荣。

综上所述，本项目实施具有必要性。

5.2.项目实施的公益性

5.2.1 法律对公益性的第一点基本要求，即非营利性。公益项目的非营利要求与项目收益并不矛盾，区分营利性和非营利性，关键不在于是否从事经营活动获得收入，而主要看其是否将其经营所得进行利润分配。专项债券公益项目的收益应全部归属政府财政收入，用于偿还债券本息及项目建设运营公共用途，不存在利润分配的可能性。

该项目建成后存在运营收益，主要包括土地出让收入。主要运营收益将全部归属于政府财政收入，用于偿还债券本息及项目建设运营公共用途，不会进行利润分配。基于此，判断其满足公益性论证的第一点基本要求。

5.2.2 法律对公益性的第二点基本要求，即注重社会整体目标和长远利益。专项债的公益性应体现在地方重大区域发展内容。地方政府作为责任主体发行专项债的公益性项目一定是在当地经济社会建设中有重大影响力的建设项目，项目的投资规模大，项目建设完成投入运营后，将产生巨大的经济与社会效益，往往能带来当地公共产品与服务的较大提升，影响当地与该领域相关的产业和部门，甚至影响区域经济的发展与产业机构的调整，乃至影响当地整个社会经济的发展与人民生活质量的提高。

通过对棚户区土地资源的有效整合，有利于增加建设用地资源，提高土地利用率，拓展城市空间，有利于统筹城乡发展。通过项目的实施，可以增加就业机会，可以改善棚户区群众居住环境，加快棚户区配套基础设施建设，带动区域基础设施、生产生活环境更快改善。加快推进工业化、城镇化和农业产业化，不断增强“工业反哺农业、城市支持农村”功能，形成城乡一体化的发展新格局，促进实现城乡共同繁荣。基于此，判断该项目符合公益性论证的第二点基本要求。

5.2.3 法律对公益性的第三点基本要求，即追求公共福利和公共价值。为公众平等地提供公共福利，满足公众的基本需求。专项债券公益项目应为社会公共利益服务，不以营利为目的的投资项目。通过棚户区改造项目建设，既可以改善农民的生产生活条件和消费环境，又可以消化当前部分行业的过剩生产能力，促进相关产业的发展，是一项惠及民生、改善环境和维护稳定工程，将切实解决棚户区居民居住条件和生活环境问题，改善城市环境，提升城市品位，促进当地经济社会又好又快发展。基于此，判断该项目符合公益性论证的第三点基本要求。

综上所述，本项目建设具有公益性。

5.3.项目实施的收益性

项目实施后，测算发债期内，可实现经营收入 106,367.80 万元，项目债券到期还本前，累计营运收益 69,115.25 万元，项目本息覆盖倍率 1.26 倍。

（二）项目手续

根据《实施方案》，本项目已经取得的手续如下：

1、2022 年 11 月 11 日，灵璧县发展改革委员会出具《关于灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目建议书的批复》（灵发改审批〔2022〕126 号），同意该项目立项（项目代码为：2211-341323-04-05-204856）。

2、2022 年 12 月 9 日，灵璧县发展改革委员会出具《关于灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目可行性研究报告的批复》（灵发改审批〔2022〕133 号），原则同意项目可行性研究报告。

3、2024 年 8 月 19 日，灵璧县住房和城乡建设局颁发《建筑工程施工许可证》（施工许可证项目名称：灵璧县建投古运河畔项目；编号：341323202408190101），本建筑工程符合施工条件，准予施工。

综上，本律师认为，目前本项目已获得项目建议书的批复、项目可行性研究报告的批复、建设工程施工许可证。

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 60,360.00 万元，由企业财政资金和专项债券融资两部分组成，其中，财政资金 12,160.00 万元，通过发行专项债券 48,200.00 万元。2025 年建设所需资金将按工程资金需求到位，后续项目建设所需财政资金将根据项目建设进度逐步到位。

（二）项目收益和融资自求平衡

根据《实施方案》，本项目本项目总投资 60,360.00 万元，由财政资金和专项债券融资两部分组成，其中，财政资金 12,160.00 万元，占比 20.15%；通过发行专项债券 48,200.00 万元，占比 79.85%，债券资金总额占比符合规定。项目所需的专项债券融资数额完全根据项目建设需求进行，不存在以专项债券融资抵偿运营期还本付息的情形，也不存在超过项目资金需求进行专项债券融资的情形，因而，债券资金需求是合理的。本项目通过发行专项债券 48,200.00 万元，计划 2025 年发行 24,100.00 万元，计划 2026 年发行 24,100.00 万元。

根据测算，项目收益为 69,115.25 万元，对债券本息的覆盖倍数为 1.26，能够合理保障偿还债券本金和利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

根据《财务评价报告》，在灵璧县住房和城乡建设局对灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目的收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的灵璧县原化肥厂等工矿区职工宿舍及山南村周边棚改二期项目，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，预测收入在达到固定收入 100%的情况下偿债覆盖倍数 1.26，预测收入在达到固定收入 90%的情况下覆盖倍数为 1.14，预测收入在达到固定收入 80%的情况下覆盖倍数为 1.01，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》由信永中和会计师事务所(特殊普通合伙)合肥分所出具。

信永中和会计师事务所(特殊普通合伙)合肥分所成立于 2015 年 11 月 6 日，位于合肥市庐阳区阜南路 169 号东怡金融广场 B 座 12 层，现持有合肥市市场监督管理局核发的统一社会信用代码为 91340103358559810R（1-1）的《营业执照》，负责人张海啸，经营范围审查企业会计报表、出具审计报告；验证企业资本，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事宜中心审计业务，出具有关报告；基本建设年度财务决算审计；代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询。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》由本次申请专项债券的《法律意见书》由安徽乔戈里律师事务所出具。本所现持有安徽省司法厅核发的证号为 31340000MD036483X5 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、本次专项债偿债风险提示

根据《实施方案》，本次专项债风险及应对措施如下：

序号	风险类型	风险应对及措施
1	财务风险	为了避免可能出现的项目管理不当促使资金周转困难，及避免可能出现的资金安全性问题，项目实施方案将加强财务管理，保证资金专款专用，保证资金按计划、按需要投入，产生应有的效益。加强成本控制和节约意识，提高资金使用率。全面推行预算管理，定期进行经营成本分析，优化配置财务资源，提高经济运行质量，加强审计督察工作，以有效防范财务风险。
2	工程项目管理	加强与主管部门、市政府沟通协调，争取给予本项目全方位的支持。
		全力做好项目的预算规划，项目的前期介入，建设期的危险事故防范等工作，按质按量完成工程施工及按期投入使用。
		加强与相关部门的协同合作，争取项目在建设期中的供电、交通、给排水、通讯、消防、环保等工作得到相关部门的全力支持。
		本项目存续期间，项目建设运营单位面对不同参建单位采取不同的措施，对有可能出现诚信问题的关键点进行防范，并且在项目建设过程中，建设方要与设计单位、监理单位、总承包商、材料设备供应商等多个单位进行考察、预审等工作。
3	运营风险	在内部的机构设置方面，应该进行有效合理配置，避免机构设置不科学而造成的功能重复或者部分功能缺失的现象发生，建立健全内部管理机制。
		加大培训经费投入，注重重要岗位的人员素质以及专业知识培养。
		财务部门根据上级财政部门批复的预算和单位内部业务部门提出的支出需要，将预算指标按照部门进行分解分配，将支出控制在合理范围，避免因浪费而出现的超预算行为的发生。
4	融资平衡风险	《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第四条第（二）点“建立债务风险应急处置机制”规定，各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。 按照国务院办公厅印发的《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）第7.1点规定，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。
		加强项目管理、财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率，增加资本金数量；准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。
		为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限、还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动风险。

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灵璧县住房和城乡建设局，灵璧县住房和城乡建设局系批准登记的机关单位，具备负责本次专项债券的管理资格及实施能力。

（二）本项目已获得项目建议书的批复、项目可行性研究报告的批复、建设工程施工许可证合法有效，项目申报流程符合相关法律要求。

（三）专项债券项目单位已取得资产产权，资产情况清晰。

（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）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风险及应对措施。

签 署 页

（本页无正文，为法律意见书签署页）

本法律意见书正本陆份、无副本。

安徽乔戈里律师事务所



林尘律师

刘红律师

2025 年 6 月 5 日

附件

安徽乔戈里律师事务所执业许可证（正、副本）及承办律师执业证



律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31340000MD036483X5

安徽乔戈里 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：2024 年 10 月 16 日



律师事务所

执业许可证

（副本）

统一社会信用代码：31340000MD036483X5

安徽乔戈里 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：2024 年 10 月 16 日

律师事务所登记事项（一）

名　称	安徽乔戈里律师事务所
住　所	安徽省合肥市合肥新站高新区铜陵路与新海大道交叉口新站工人文化宫11层
负 责 人	刘红
组织形式	普通合伙
设立资产	30万元
主管机关	合肥市高新区政法办
批准文号	皖司许可(2024)349号
批准日期	2024年10月16日

律师事务所登记事项（二）

合伙人	王鼎，林尘，刘红

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
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	2024年度
考核结果	合格
考核机关	专用章
考核日期	2025年5月-2026年5月

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	



执业机构 安徽乔戈里律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201810062022

法律职业资格或律师资格证号 A20153401020814

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2024 年 10 月 16 日

持证人 林尘

性 别 男

身份证号 340102198608151038



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

律师年度考核备案

考核年度	2024年度
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	2025年6月-2026年5月



执业机构 安徽乔戈里律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201811049046

法律职业资格或律师资格证号 A20123403020053

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2024 年 10 月 16 日

持证人 刘红

性 别 女

身份证号 341223198609284965



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

律师年度考核备案

考核年度	2024年度
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	2025年6月-2026年5月