

湖北朴一律师事务所

石首市渔业绿色循环发展项目

法律意见书

(2026) 朴律专债续字第 21-1 号



2026 年 10 月



目 录

第一部分 法律意见书引言	1
一、出具法律意见书的依据	1
二、律师声明的事项	1
三、释义	2
第二部分 法律意见书正文	3
一、本年度债券概况	3
二、债券对应的投资项目	3
（一）项目名称	3
（二）项目情况	3
（三）项目资产抵质押情况	4
（四）项目现状	4
（五）实施主体	4
（六）投资计划	4
（七）资金筹措	4
（八）项目收益	5
（九）项目审批	5
（十）项目性质	6
三、项目收入与融资自求平衡	6
四、项目的风险控制	6
（一）工程建设风险	7
（二）资金使用监管风险	7
（三）项目资产管理风险	7
（四）逾期还款风险	8
五、中介机构	8
（一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙）	8
（二）湖北朴一律师事务所	9
六、结论性意见	9

第一部分 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北朴一律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任石首市渔业绿色循环发展项目专项债券发行的法律顾问，对本年度专项债券发行出具法律意见书。

本所根据《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》《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》《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》等有关法律、行政法规、行政规章以及政策性文件的规定出具本法律意见书。

二、律师声明的事项

（一）本所律师依据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实，以及我国现行法律、法规、政策性文件的有关规定发表法律意见。本所律师遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对债券的合法性、合规性、真实性、有效性进行了核查验证，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

（二）本所律师同意将本法律意见书作为专项债券申报所必备的法律文件，随同其他申报材料一同上报申请批准，并愿意承担相应的法律责任。

（三）债券实施主体向本所律师保证，其已经提供了为出具本法律意见书所必需的真实、完整、准确、有效的原始书面材料、副本材料或者口头证言，递交给本所的文件上的签名、印章真实，所有副本材料和复印件与原件一致。

三、释义

除非另有说明，本法律意见书中相关词语具有以下特定含义：

《财预〔2016〕155号》	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）
《财库〔2020〕36号》	指	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36号）
《国办发〔2024〕52号》	指	《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
中扬会计	指	湖北中扬会计师事务所（普通合伙）
《财评报告》	指	中扬会计出具的《石首市渔业绿色循环发展项目收益与融资自求平衡财务评价报告》

第二部分 法律意见书正文

一、本年度债券概况

2026 年湖北省石首市人民政府拟申报专项债券 13,053.00 万元人民币，用于石首市渔业绿色循环发展项目。具体情况如下：

债券品种：记账式固定利率付息债券

债券期限：20 年；其中调整债券资金 3,253.00 万元对应原债券期限 10 年，到期日 2035 年 11 月 7 日

债券规模：13,053.00 万元人民币，其中：2026 年 9 月已发行 9,800.00 万元、调整债券资金 3,253.00 万元

债券利率：固定利率 2.15%

付息方式：每半年付息一次；2026 年已发行的 9,800.00 万元自第 11 年起每年等额偿还发行金额的 10%，调整债券资金自第 6 年起每年等额偿还发行金额的 20%。

二、债券对应的投资项目

（一）项目名称

石首市渔业绿色循环发展项目

（二）项目情况

建设地点：石首市天鹅洲开发区、高基庙镇、东升镇、团山寺镇、久合垸乡、大垸镇等 6 个乡镇区。

项目建设内容主要分为三部分：

1.养殖生产基础设施条件提升：对 5 万亩养殖池塘，开展池塘清淤、护坡、整形，改善生产道路、进排水系统等池塘标准化改造，对项目区的养殖尾水进行治理，配套相关设施等。

2.水产苗种生产能力提升：开展水产原种场增氧、水质监控等智能化改造，升级改造进排水、消毒、废弃物和生物垃圾暂存、尾水处理等设施。投入 70 万尾优质鱼苗，开展原良种亲本更新和核心亲本保种培育，提高苗种供应能力。

3.生产服务保障能力提升：搭建水生物防疫及产品质量检验平台，石首市全域以及下辖的 15 个乡镇开展水生动物防疫、水产品质量安全提升，推进信息化管理。

项目建设期 24 个月，2026 年 12 月-2028 年 12 月。

（三）项目资产抵质押情况

经核查项目实施主体提供的资料及说明，截至法律意见书出具日，债券投资项目资产未抵押，收益权未质押，对债券发行不构成影响。

（四）项目现状

工程计划于 2026 年 12 月开工，目前正在进行前期准备工作。

（五）实施主体

项目实施主体为石首市农业农村局，住所地位于石首市东方大道 221 号，统一社会信用代码 11421081011383123A，负责人为陈启文。

经本所律师核查，石首市农业农村局为行政机关，依法设立，有效存续，作为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

（六）投资计划

项目总投资 17,000.40 万元，其中工程费用 14,738.18 万元，占比 86.69%；工程建设其他费用 876.93 万元，占比 5.16%；预备费 781.15 万元，占比 4.59%，静态总投资 16,396.26 万元。建设期利息 593.70 万元，占比 3.49%；债券发行兑付费用 10.44 万元，占比 0.06%。

（七）资金筹措

发行专项债券总额 13,053.00 万元，其中：2026 年 9 月 7 日已发行 9,800.00 万元；经本级政府同意，调整石首市 2025 年老旧小区改造配套基础设施建设项目专项债券资金 3,253.00 万元用于本项目。自筹资金 3,947.40 万元。

经本所律师核查，项目资本金 3,947.40 万元，占项目总投资 23.22%，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）第二条，项目资本金不低于 20%的规定。

（八）项目收益

项目收益来源于水产销售收入，是项目自身产生的收益。债券存续期内预计收入 43,081.50 万元。

项目收益由石首市农业农村局收取，纳入政府性基金预算管理，全部用于偿还债券本息，合法合规。

（九）项目审批

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
项目建议书批复	2025/9/30	石首市发展和改革局	石首市发展和改革局关于石首市渔业绿色循环发展项目建议书的批复	石发改审批〔2025〕104 号
可研批复/备案/核准文件	2025/10/14	石首市发展和改革局	石首市发展和改革局关于石首市渔业绿色循环发展项目可行性研究报告的批复	石发改审批〔2025〕121 号
用地预审意见书	2025/10/11	石首市自然资源和规划局	关于石首市渔业绿色循环发展项目申请用地预审选址意见的复函	豁免
选址意见书				正在办理
建设用地规划许可证				正在办理
国有土地使用证				正在办理
环评批复/备案登记	2026/5/12	荆州市生态环境局石首市分局	关于石首市渔业绿色循环发展项目环境影响评估的复函	石环审函〔2026〕65 号
初步设计批复	2026/6/3	石首市发展和改革局	关于石首市渔业绿色循环发展项目初步设计的批复	石发改审批〔2026〕106 号
建设工程规划许可证	2026/5/13	石首市自然资源和规划局	关于《关于申请对石首市渔业绿色循环发展项目建设工程规划许可证豁免的函》的复函	豁免
建筑工程施工许可证				

本所律师认为，项目取得立项、可研、初步设计、环评批复，豁免用地预审，选址意见书、建设用地规划许可证、国有土地使用证正在办理，工程规划许可证随进度办理，项目合法合规，具备开工条件。

（十）项目性质

1.项目投向农林水利公共服务领域，属于政府投资范围，具备公益属性，因此不是商业开发项目。

2.募投项目不是法律法规禁止的楼堂馆所建设、“形象工程”、“政绩工程”等中央明令禁止的项目。

3.项目经营收费标准以覆盖投资成本为原则，不以盈利为目的。项目产生持续稳定的现金流，收益用于偿还债券本息。

综上，本所律师认为，本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目，收益经测算能覆盖债券本息，其建设内容符合财政部、国家发展改革委《地方政府专项债券资金投向领域规定》（财办预〔2021〕209号）确定的投向领域，不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

三、项目收入与融资自求平衡

根据中扬会计出具的《财评报告》，通过对申报的项目进行测算，项目预期收入能够保障偿还债券本金及利息，项目对债券的本息覆盖倍数为1.49倍，可以实现项目收益与资金自求平衡。

本所律师认为，实施主体的还本付息计划和中扬会计出具的《财评报告》关于投资项目收益覆盖债券本息的测算，符合《财预〔2016〕155号》第12条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

四、项目的风险控制

针对债券发行可能存在的风险，项目实施主体采取如下措施：

（一）工程建设风险

风险：项目建设过程中施工方案、管理措施、材料品质等均会影响工程质量，风险主要表现为：第一，工程进度款支付不及时引发窝工及工期延误；第二，设计变更频繁，施工管理混乱，导致成本增加，超出预算；第三，施工方的施工管理能力、施工设备、技术人员不满足施工要求，导致工程质量不合格，引发反复返工及修复造成工期延误及成本增加等。

措施：实施单位组建工作领导小组，对项目实行严格的监督管理。首先是保证专款专用，强力推进施工进度，不因工程款支付问题对工期造成延误；其次是进行严格控制施工造价，减少设计变更，对工程持续进行跟踪审计，保证工程建设成本控制在预算范围之内；第三是选择有良好业界口碑的施工方，加强履约管理及现场施工管理，控制工程造价，对工程质量进行严控，保证工程按时优质的完工。第四是加强在线监测、调度督促和现场检查，分级分类做好要素保障，推动项目建设进度，确保工程质量。

（二）资金使用监管风险

风险：项目建设资金筹措、拨付风险或因不可预见的原因，造成资金供应不足或者来源中断，导致项目建设工期拖延甚至被迫终止；资金监管不到位，出现挤占、截留和挪用；各监管部门未能实现互联互通，无法对项目建设进度、资金使用有效监管。

措施：首先积极筹措项目配套资金，促使投资在建设当中全额到位；第二，加强债券资金使用监管，完善监管机制，实行专户管理、专款专用，严防挤占、截留和挪用；第三，监管部门对债券资金实施穿透式监管，动态掌握资金使用、项目运营、专项收入、资产等方面情况，将所有专项债券项目全部纳入信息系统覆盖范围；第四是发展改革、财政部门信息系统互联互通，及时共享项目开工建设进度、债券资金支出进度等信息，实施有效监管。

（三）项目资产管理风险

风险：第一，运营管理混乱，实物资产违法抵质押反复融资，新增地方政府隐性债务；第二，运管单位及人员在管理决策、信息沟通、管理水平欠缺；第三，合同定价调整、市场环境、市场竞争等商业风险。

措施：第一，运管单位应建立专项债券项目资产明细台账，分类管理存量项目资产，防范以项目资产抵押融资新增地方政府隐性债务和国有资产流失；第二，运营单位管理决策层应增强对复杂变动的外部环境和内部环境的认知能力和适应能力，根据项目面临的实际情况适时调整战略，同时要重视内部管理体制变革，学习科学管理经验，加强经营管理；第三，及时了解国家政策对本行业的影响，对市场行情的各类风险做出评估，采取措施积极应对，增强单位信用，增强核心竞争力。

（四）逾期还款风险

风险：项目无法按期偿还本息或迟延支付本息。

措施：第一，建立专项债券偿债备付金制度，严格落实项目主管部门和实施单位责任，做好募投项目收入征缴工作，保障专项债券偿债资金来源。第二，加强债券资金使用及运营管理的日常监管，定期核查专项债券使用情况、项目收入的偿付情况，发现的资金闲置和违规使用等问题，督促逐笔逐条建立问题台账，严格落实整改要求，对存在违法违规情况实施惩戒；第三是建立健全债务管理体制，提高债券资金管理水平，加强债券资金动态监控管理，提高资金管理的科学化、精细化水平，确保资金安全运行。

本所律师认为，实施主体对可能出现的各类风险，制定的防范措施合理有效，各项风险整体可控，对本次债券发行不构成实质性影响。

五、中介机构

（一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙）

经本所律师核查，湖北中扬会计师事务所（普通合伙）持有武汉市江汉区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420103MAECPQ529R）、

湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》(执业证书编号 42010475), 具有财务评估咨询相关业务的资格。

(二) 湖北朴一律师事务所

发行人聘请本所为债券发行出具法律意见书。本所现持有湖北省司法厅核发的证号为 31420000MD8333640J《律师事务所执业许可证》, 本所资质合法并有效存续。经自查, 本所及承办人员不存在被监管部门限制参与债券发行提供法律服务业务资格的情形。

经本所律师核查, 截至本法律意见书出具日, 上述中介服务机构及出具报告的承办人员与发行人无关联关系, 资质有效存续, 不存在被监管部门限制参与债券发行业务活动资格的情形, 具备为债券发行提供中介服务的资格。

六、结论性意见

综上所述, 本所律师对本年度债券发行的相关事宜发表如下结论性意见:

(一) 债券发行人、实施主体、发行规模、发行期限符合法律、行政法规、政策文件规定;

(二) 专项债券对应投资的项目是具有一定收益的公益性项目, 项目属于政府投资范围, 具备公益属性, 不属于法律法规禁止的楼堂馆所建设、“形象工程”、“政绩工程”等中央明令禁止的项目, 其建设内容符合财政部、国家发展改革委《地方政府专项债券资金投向领域规定》(财办预〔2021〕209号)确定的投向领域; 债券资金未用于《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围;

(三) 项目取得立项、可研、初步设计、环评批复, 豁免用地预审, 选址意见书、建设用地规划许可证、国有土地使用证正在办理, 工程规划许可证随进度办理, 项目合法合规, 具备开工条件;

(四) 项目资产及收益权未办理抵押、质押, 无权属纠纷, 对债券的发行不构成影响;

（五）项目收益来源于项目自身，且纳入政府性基金预算管理，合法合理。收益权归属及实施主体将项目收益用于偿还专项债券本息，合法合规。项目收益经测算能覆盖债券本息，符合财预〔2016〕155号文关于“项目收益和融资自求平衡”的规定；

（六）为债券发行出具财务评价报告及法律意见书的机构，依法设立、资质证书合法有效，与发行人无关联关系，具备相应从业资格；

（七）债券发行人、实施主体对债券存续期间可能影响项目建设及项目收益实现的风险，制定了相应的保障措施，并为各项措施实施制定了有效的应急预案。

综上，债券发行实质条件符合《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目投向领域符合《财办预〔2021〕209号》确定的投向领域，不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

法律意见书经本所盖章并由经办律师签字后生效，正本陆份，副本若干。

（此下无正文，下转签字盖章页）

（本页无正文，为湖北朴一律师事务所出具的《石首市渔业绿色循环发展项目
法律意见书》签署页）



负责律师 尤凯旋

经办律师 谭雅文

2026 年 10 月



律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31420000MD8333640J

湖北朴一律师事务所, 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: 2026年07月06日

执业机构 湖北朴一律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202010249403

法律职业资格 A20181411282987
或律师资格证号

发证机关

发证日期



持证人 尤凯旋

性 别 男

身份证号 142330199405110717

执业机构 湖北朴一律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202311713349

法律职业资格 A20214303212389
或律师资格证号

发证机关

发证日期



持证人 谭雅文

性 别 女

身份证号 43032119981002002X