



湖南五湖律师事务所
HUNAN WU HU LAW FIRM

法
律
意
见
书



湖南五洲律师事务所
HUNAN WU ZHOU LAW FIRM



去

年

意

见

件



关于南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目之 法律意见书

[2025]五湖 127 号

致衡山县财政局：

湖南五湖律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，作为南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目专项债券（以下简称“本次债券”）的特聘专项法律顾问，就该项目发行专项债券事宜，出具本法律意见书。

本法律意见书根据相关法律法规及政策性文件、主管单位和实施单位提供的相关文件、说明等作出。

一、本所接收的项目相关材料如下：

1. 南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目可行性研究报告；
2. 衡阳市衡山县社会事业专项债券南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目预期收益与融资自求平衡方案；
3. 南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目事前绩效评估报告；
4. 衡阳市衡山县社会事业专项债券南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目预期收益与融资平衡专项评价报告；
5. 衡山县城市和农村建设投资有限公司出具的《承诺函》、《说明函》；
6. 其他审批文件，如下：

序	文件名称	编号
---	------	----



号		
1	《关于南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目可行性研究报告的批复》	山发改（2024）241 号
2	《关于南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目初步设计的批复》	山建初设（2024）153 号
3	《关于变更南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目部分内容的批复》	山发改（2023）344 号
4	《关于南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目概算总投资的批复》	山发改（2024）350 号
5	《衡山县人民政府 政府常务会议决议书》	无
6	资金来源审核意见	无

二、本项目涉及的法律法规及政策性文件如下：

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 《中华人民共和国土地管理法》；
3. 《中华人民共和国环境影响评价法》；
4. 《中华人民共和国城乡规划法》；
5. 《政府投资条例》；
6. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
7. 《企业投资项目核准和备案管理条例》；
8. 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）；
9. 《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）；



10. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（2019 年 6 月 10 日）；
11. 《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）；
12. 《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）；
13. 《企业投资项目核准和备案管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令第 2 号）；
14. 《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）；
15. 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）；
16. 《建设用地审查报批管理办法》（中华人民共和国国土资源部令第 69 号）；
17. 《建设项目用地预审管理办法》（国土资源令 7 号）；
18. 《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）；
19. 《财政部关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉的通知》（财预〔2018〕209 号）；
20. 《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2 号）；



21. 《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）；
22. 《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）；
23. 《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）；
24. 《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号）；
25. 《湖南省财政厅关于实施新增政府专项债券负面清单管理的通知》（湘财债管〔2020〕26号）；
26. 《进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法》（湘政办发〔2022〕26号）。

本法律意见书自本所盖章并且经本所律师签字后方生效。

目 录

释义	1
律师声明	2
一、 本次拟发行债券之基本情况	5
(一) 基本情况	5
(二) 发行主体	5
二、 项目参与主体情况	6
(一) 主管单位	6
(二) 实施单位	6
三、 本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况	8
(一) 项目概况	8
(二) 项目审批情况	8
(三) 申请项目的公益性	9
(四) 申请项目收益与融资平衡	10
(五) 申请项目对应资产的独立性	11
四、 本项目法律风险	12
(一) 建设工程审批风险	12
(二) 流动性风险	12
(三) 风险防范措施	12
五、 中介机构及相关文件的审查	14

(一) 《专项评价报告》及会计师事务所	14
(二) 《法律意见书》及律师事务所	14
(三) 信息披露完备性	15
六、 还款保障	15
七、 法律意见	16



释义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

本所、本所律师	指	湖南五湖律师事务所或其律师
贵单位	指	衡山县财政局
会计师事务所	指	北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)
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》
国办函〔2016〕88号文	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》
财预〔2015〕225号文	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
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》
《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》	指	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》
财预〔2020〕94号文	指	《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》
财库〔2020〕43号文	指	《地方政府债券发行管理办法》
财预〔2021〕61号	指	《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》
湘政办发〔2022〕26号	指	《进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法》
《平衡方案》	指	衡山县财政局于2025年4月17日报送的《南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目预期收益与融资平衡方案》
《专项评价报告》	指	北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)于2025年4月17日出具的《南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目专项债券预期收益与融资平衡专项评价报告》
元、万元、亿元	指	人民币元、万元、亿元



律师声明

为出具本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1. 本法律意见书系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、行政法规和规范性文件的规定，并基于本所律师对有关事实的了解及对相关法律、行政法规和规范性文件的理解而出具。

2. 本所律师为出具本法律意见书对所涉及的有关事实进行调查过程中，已得到贵单位、项目主管单位及项目实施单位如下确认和保证：

(1) 已提供本次工作所需的真实、准确、完整和有效的原始书面材料、副本材料、复印材料、确认函、证明或口头的陈述和说明；

(2) 一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无隐瞒、虚假、误导及重大遗漏之处；

(3) 所提供的关于副本材料或复印件与正本或原件一致或相符；

(4) 所提供的文件上的签字、盖章是真实的，并已履行该等签字和盖章所需的法定程序，获得合法授权；

(5) 所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实相一致。

3. 为出具本法律意见书之目的，本所律师对于贵单位、项目主管单位及项目实施单位提供的所有相关文件、资料及说明已经进行了法律审查，并据此作出相关判断。



4. 对于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，本所律师依据有关政府部门、贵单位、项目主管单位及项目实施单位或其他有关单位和个人出具的证明或说明文件出具法律意见。

5. 本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本次债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对项目主管部门和项目实施单位的行为以及本次债券发行的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证。

6. 本所仅就本项目申请政府专项债券发行有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见，本法律意见书对有关会计报表/报告、审计报告、资产评估报告或资信评级报告中某些数据和结论的引述，对于这些文件的内容本所并不具备核查和作出评价的适当资格。对于本法律意见书中涉及的财务、评级、评估等数据，本所律师均系引用，请以贵单位聘请的会计师、评估师等专业人员所作出的专业核查和判断为准。

7. 本所同意将本法律意见书作为贵单位申请发行债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

8. 本所同意贵单位在向上级主管部门或政府监管机构相关呈报文件中自行引用或按其要求部分或全部引用法律意见书的内容，但贵单位做上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律



意见书出具后，因贵单位的任何修改而导致的法律上的歧义或曲解，除非贵单位已书面告知并经本所律师确认，本所律师不承担相应的法律责任。

9. 本法律意见书的标题仅为方便查阅而使用，不得用于解释本法律意见书。

基于上述提示和声明，本所律师根据相关法律、法规和规章的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对贵单位提供的有关文件和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：



一、本次拟发行债券之基本情况

（一）基本情况

根据《平衡方案》及《专项评价报告》，本次拟发行专项债券资金为 4700.00 万元。具体信息如下表所示：

单位：万元

项目名称	本次申请发行政府专项债券金额	预测利率	还款方式	本次申请发行政府专项债券期限（年）
南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目	4700.00	2.62%	每半年付息一次，到期一次性还本	30

根据《平衡方案》和《专项评价报告》，南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目估算为 9695.27 万元，其中本次拟申请发行 4700.00 万元，其他融资 0 万元。前述资金已有衡山县财政局出具《资金来源审查意见》予以确认。

（二）发行主体

根据财预〔2016〕155 号文第四条规定“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”。

经审查，本次专项债券发行主体为湖南省人民政府，符合相关要求。

综上所述，本所律师认为：南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目专项债券发行方案符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》及财库〔2020〕43号文的要求。

二、项目参与主体情况

（一）主管单位

根据《平衡方案》，南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目主管单位为：衡山县文化旅游广电体育局。

根据《中共衡阳市委办公室衡阳市人民政府办公室关于印发〈衡山县机构改革方案〉的通知》（衡办〔2019〕6号），设立衡山县文化旅游广电体育局。

衡山县文化旅游广电体育局的主要职能：指导、推进文化（文物）、旅游、广电、体育科技创新发展，推进文化、旅游、广电、体育行业信息化、标准化建设。推进文化（文物）、旅游、广电、体育领域的公共服务，会同有关部门统筹安排文旅广体相关事业经费；规划、指导全县文化旅游广电体育产品生产；组织、指导、协调全县重点公共文化、旅游、广电、体育设施建设和基层公共文化、体育设施建设；



负责指导公共图书馆、文化馆（站）、美术馆、博物馆、纪念馆、旅游服务中心、体育场（馆）等基层公共文化体育事业建设等。

根据公示信息，基本情况如下：

统一社会信用代码	11430423355563005X
机构名称	衡山县文化旅游广电体育局
机构地址	湖南省衡山县开云镇解放南路 195 号
负责人	周湘宁
颁发日期	未公示

本所律师认为：本项目主管单位为依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理权限，系适格单位。主管单位应当根据财预〔2017〕89 号、财预〔2021〕61 号、湘政办发〔2022〕26 号等文件的要求，加强专项债券项目对应资产管理、加强地方政府专项债券项目资金绩效管理。

（二）实施单位

根据《南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目可行性研究报告》及批复，南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目实施单位为：衡山县城市和农村建设投资有限公司。

根据国家企业信用信息系统的公示信息，该公司基本情况如下：

统一社会信用代码	914304237347775642
机构名称	衡山县城市和农村建设投资有限公司
机构类型	有限责任公司



住所	湖南省衡山县开云镇麋城路 45 号
法定代表人	阳飞卫
成立日期	2002-02-01

本所律师认为：实施单位系依法设立的企业，具备法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；截至本法律意见书出具之日，实施单位依法有效存续，实施单位未被列入经营异常名录或严重违法失信企业名单。

三、本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况

（一）项目概况

根据《平衡方案》，本次拟发行债券的项目基本情况如下：

项目建设地址为衡山县店门镇，项目建设内容为：1、新建游客服务中心 6000 m²（2 处）、新建生态停车场 12000 m²（3 处）、充电桩 120 个；2、新建亲水平台 4 处，亭台 6 处；新建观景平台 5 座，占地面积 3500 m²，设置向导标识牌等旅游标示设施，建设景区智慧数据交互系统；3、新建护栏 3km，新建生态旅游厕所 500 m²（5 个），完善景区入场道路、给排水等附属设施

项目概算总投资：9695.27 万元；建设期限：建设期 2 年，2024 年 6 月—2026 年 5 月。

（二）项目审批情况



根据本所所接收的项目相关文件，本所律师认为：根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、财政部《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）、《进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法》（湘政办发〔2022〕26号）、《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）等相关法律规定，本项目在取得衡山县人民政府政府常务会议决议书的基础上，由具有相关资质的第三方机构评议以及政府主管部门联合审查后，该项目已取得相关部门的审批文件，符合相关产业政策及地区发展规划的要求。

（三）申请项目的公益性

根据湖南同丰项目管理咨询有限公司出具的《南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目可行性研究报告》及《融资平衡方案》，对项目建设背景和必要性以及社会效益进行论证。该机构评估认为通过对南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目的开发，直接带动当地人文氛围的活跃，带动旅游外部经济的发展，进一步提升生态旅游区的核心吸引力，为壮大衡山县域旅游提供强有力的支撑，对于地方旅游与经济发展有重要意义。拥有良好的生态环境才能吸引游客前来，旅游业是“绿水青山就是金山银山”的最佳诠释。发展乡村振兴，有利于资源



节约、环境保护，有利于促进生态文明建设。旅游开发，还可以把许多民族沉淀的文化呈现出来，可以更好地将这些文化保护起来，促进乡村振兴。

本所律师认为：本报告系由具有专业资质的机构出具，本次债券发行对应的申请项目具有公益性且有一定收益，符合财库〔2020〕43号文关于为有一定收益的公益性项目发行专项债券的要求；符合财预〔2017〕89号文关于“积极探索在有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；符合国办发〔2024〕52号关于“负面清单”和“正面清单”的管理要求，符合“为更好发挥地方政府专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资等积极作用”的要求。

（四）申请项目收益与融资平衡

北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)对本项目提供专项评价，并作出了《专项评价报告》：

南岳衡山雷钵峰旅游基础设施建设项目偿债资金来源为游客服务中心租赁收入、停车服务费收入、充电服务费收入，考虑运营成本后，预计用于融资平衡的相关收益为 12622.85 万元，相关收益对融资本息的覆盖倍数为 1.50。

会计师事务所考虑到收入、成本因素变动对项目总债务融资本息覆盖倍数的影响，分析形成本项目敏感性分析表：



单因素敏感性分析	-10%	0%	10%
收入变动敏感性分析			
项目总债务融资本息覆盖倍数	1.27	1.50	1.74
成本变动敏感性分析			
项目总债务融资本息覆盖倍数	1.59	1.50	1.42

会计师事务所认为：基于上表，收入和成本变动是影响本项目资金平衡的敏感因素，当整个项目的收入下降 10%的情况下，债券本息资金的覆盖倍数为 1.27，能通过压力测试。当整个项目的成本上升 10%情况下，债券本息资金的覆盖倍数为 1.42，仍然能通过压力测试。总体看，项目收益与融资能实现自求平衡，不能还本付息的风险较小。

本所律师认为：衡山县财政局已聘请具备相关资质的会计师事务所对本次专项债券项目收益与融资自求平衡作出了《专项评价报告》，在对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，满足项目收益和融资自求平衡。

（五）申请项目对应资产的独立性

实施单位及主管单位已于 2025 年 4 月 17 日出具《承诺函》，承诺“本项目所涉在建工程、地块、房屋等地上建筑物及固定资产未设置任何权利负担，包括但不限于未抵押、未出让以及其他权利限制等。”后续收益应当按照财预〔2015〕225 号文、财预〔2016〕155



号文、财预〔2017〕89 号文的要求进行管理，保证申报项目对应资产的独立性。

本所律师认为：截至本法律意见书出具日，本申报项目无影响对应资产的独立性的事由。根据项目收益与融资平衡测算结果，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，风险可控。

四、本项目法律风险

（一）建设工程审批风险

主管单位及实施单位承诺将按工程进度履行报批手续，但仍可能存在着项目可能无法获得前述审批或审批受阻、被相关部门依法责令停建或处罚的风险。

（二）流动性风险

本次债券发行后可在银行间债券市场、北京证券交易所、上海证券交易所、深圳证券交易所等市场交易流通。债券的交易活跃程度将受到经济环境、市场资金情况、投资者交易意愿等因素的影响。发行人无法保证本次债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本次拟发行债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，影响本次拟发行债券的流动性。

（三）风险防范措施



实施单位应合理确定项目建设工期，按阶段申报审批，有缺漏的环节，应尽早发现，尽早对接，充分依靠政府，争取政府部门的谅解，把不良影响降到最低。实施单位应选择优质的设计、总承包单位和监理单位；建立项目责任制，针对事故中各方应承担的责任划分清楚。应采取一切措施，确保资金足额、准时到位，并建立严格的财务监管制度，项目资金必须专款专用。在项目的经营管理过程中，实施单位应当对相关自然环境、经济环境、人力、技术、财务、管理、法律等方面的经营风险进行客观分析与识别和预判，谨慎对待风险；应当建立健全依法合规、科学高效的企业治理模式和企业管理机制，建立针对企业内部和对外交易的风险控制机制并予以执行，力争将项目的经营风险降至最低。

地方财政部门、主管单位及项目业主应当根据财预〔2021〕61号等文件的要求，进行专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理。在专项债券资金使用过程中，对专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，查找资金使用和项目实施中的薄弱环节，及时纠正偏差。项目主管部门和项目单位应当建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如期实现。



地方财政部门应当按照财政部有关规定积极通过商业银行柜台市场发行地方政府债券，不断拓宽地方政府债券发行渠道，便利个人和非金融机构投资选择。

五、中介机构及相关文件的审查

（一）《专项评价报告》及会计师事务所

北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)是依法成立的，具有会计师事务所执业资格的会计师事务所，现持有《营业执照》（统一社会信用代码：91110108783951864Y），执业证书编号：11000430，具有出具本次专项债券项目收益与融资自求平衡专项审核报告的资格。

（二）《法律意见书》及律师事务所

湖南五湖律师事务所受衡山县财政局的委托出具本《法律意见书》。本所是经长沙市司法局批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，现持有《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码：31430000682835418J），且 2024 年度考核合格。

本所指派的许田园、田毅律师均持有中华人民共和国律师执业证。

本所律师认为：为本次发行债券之目的聘请的会计师事务所、律师事务所均是依法成立、合法存续的中介服务机构，各机构根据其业



务范围出具的上述专业文件，可以作为本次申请发行地方政府专项债券的专业依据。

（三）信息披露完备性

本期专项债券将重点披露政府性基金预算收入、专项债务风险等财政经济信息、债券规模、利率、期限、具体使用项目、偿债计划等债券信息，本期专项债券的募投项目的详细情况、项目融资来源、项目预期收益情况、收益和融资平衡方案情况、潜在风险评估，以及由第三方专业机构出具的专项评价报告、法律意见书等发行文件。

本所律师认为：上述信息披露安排符合财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文、湘政办发〔2024〕26号文及其他相关法律法规、规范性文件的要求。

六、还款保障

根据国办函〔2016〕88号文之相关规定，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。

本级财政将按照财预〔2016〕155号文规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采



取适当方式扣回。项目主管单位和实施单位未落实专项债券还本付息资金的，同级财政部门可以采取扣减部门单位相关预算资金等措施偿债。

项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全。

本所律师认为：从客观上讲，本次发行存在一定的风险，但还款有一定保障。

七、法律意见

截至本法律意见书出具之日，本所律师经审慎审查有关文件、资料、信息，综合上述内容，根据前述法律法规以及其他相关规定，最终发表如下结论性意见：

1. 本次专项债券发行主体为湖南省人民政府，符合相关要求。
2. 本次债券发行符合国发〔2014〕43 号文、财预〔2015〕225 号文、财预〔2016〕155 号文、财预〔2017〕89 号文、财库〔2020〕43 号文及其他相关法律法规、政策性文件的规定。
3. 上述项目的主管单位系依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理权限，系合格的主管单位。上述实施单位系依法设立并有效存续的单位，具有相应的民事权利能力和民事行为能



力，具备组织实施建设投资项目的主体资格。前述主体均系本项目合格参与主体。

4. 上述项目具有公益性，且有收益，符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号、湘政办发〔2024〕26号文有关发行政府专项债券的要求。符合国办发〔2024〕52号文件关于“正面清单”和“负面清单”的规定。

5. 上述项目取得了必要的立项批复及主管部门核准、批复文件，后续应该按照相关法律、法规及规范性文件的规定办理相关手续。

6. 如《专项评价报告》所述，上述项目符合政府专项债券收益与融资平衡的要求。

7. 截至本法律意见书出具日，无影响本申报项目对应资产的独立性的事由。根据项目收益与融资平衡测算结果，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，风险可控。

8. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备从业资格。

9. 本项目存在一定的不确定性风险，但风险基本可控，且有一定保障。

本次申报债券发行项目尚待按照法律、法规及规范性文件的规定办理债券发行相关手续。



(以下无正文)



（本页为[2025]五湖 127 号法律意见书的签署页）

经办律师（签字）： 田毅

经办律师（签字）： 许国

湖南五湖律师事务所（盖章）

二〇二五年四月十七日



(本页为[2025]五洲157号法律意见书附件)

王正南

：(签字) 王正南

王正南

王正南

：(签字) 王正南



(王正南) 王正南
二〇二五年四月八日



湖南五湖律师事务所
HUNAN WU HU LAW FIRM

法
律
意
见
书

湖南五湖律师事务所
HUNAN WU HU LAW FIRM



未

事

意

见

件



关于衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）
配套基础设施建设项目之
法律意见书

[2025]五湖 128 号

致衡山县财政局：

湖南五湖律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，作为衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目专项债券（以下简称“本次债券”）的特聘专项法律顾问，就该项目发行专项债券事宜，出具本法律意见书。

本法律意见书根据相关法律法规及政策性文件、主管单位和实施单位提供的相关文件、说明等作出。

一、本所接收的项目相关材料如下：

1. 衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目可行性研究报告；
2. 衡阳市衡山县专项债券衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目预期收益与融资自求平衡方案；
3. 衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目事前绩效评估；
4. 衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目预期收益与融资平衡专项评价报告；



5. 衡山县城市和农村建设投资有限公司出具的《承诺函》、《说明函》；

6. 其他审批文件，如下：

序号	文件名称	编号
1	《关于审批衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目可行性研究报告的批复》	山发改（2024）386 号
2	《关于衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目初步设计的批复》	山建初设（2025）11 号
3	《关于衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目概算总投资的批复》	山发改（2025）21 号
4	《衡山县人民政府 政府常务会议决议书》	无
5	资金来源审核意见	无

二、本项目涉及的法律法规及政策性文件如下：

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 《中华人民共和国土地管理法》；
3. 《中华人民共和国环境影响评价法》；
4. 《中华人民共和国城乡规划法》；
5. 《政府投资条例》；
6. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
7. 《企业投资项目核准和备案管理条例》；
8. 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）；



9. 《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）；
10. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（2019 年 6 月 10 日）；
11. 《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）；
12. 《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）；
13. 《企业投资项目核准和备案管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令第 2 号）；
14. 《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）；
15. 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）；
16. 《建设用地审查报批管理办法》（中华人民共和国国土资源部令第 69 号）；
17. 《建设项目用地预审管理办法》（国土资源令 7 号）；
18. 《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）；
19. 《财政部关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉的通知》（财预〔2018〕209 号）；



20. 《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号）；
21. 《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）；
22. 《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）；
23. 《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）；
24. 《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号）；
25. 《湖南省财政厅关于实施新增政府专项债券负面清单管理的通知》（湘财债管〔2020〕26号）；
26. 《进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法》（湘政办发〔2022〕26号）。

本法律意见书自本所盖章并且经本所律师签字后方生效。

目 录

释义	1
律师声明	2
一、 本次拟发行债券之基本情况	5
(一) 基本情况	5
(二) 发行主体	5
二、 项目参与主体情况	6
(一) 主管单位	6
(二) 实施单位	7
三、 本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况	8
(一) 项目概况	8
(二) 项目审批情况	9
(三) 申请项目的公益性	9
(四) 申请项目收益与融资平衡	10
(五) 申请项目对应资产的独立性	11
四、 本项目法律风险	12
(一) 建设工程审批风险	12
(二) 流动性风险	12
(三) 风险防范措施	12
五、 中介机构及相关文件的审查	14

(一) 《专项评价报告》及会计师事务所	14
(二) 《法律意见书》及律师事务所	14
(三) 信息披露完备性	14
六、 还款保障	15
七、 法律意见	16



释义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

本所、本所律师	指	湖南五湖律师事务所或其律师
贵单位	指	衡山县财政局
会计师事务所	指	北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)
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》
国办函〔2016〕88 号文	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》
财预〔2015〕225 号文	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
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》
《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》	指	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》
财预〔2020〕94 号文	指	《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》
财库〔2020〕43 号文	指	《地方政府债券发行管理办法》
财预〔2021〕61 号	指	《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》
湘政办发〔2022〕26 号	指	《进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法》
《平衡方案》	指	衡山县财政局于 2025 年 4 月 17 日报送的《衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目预期收益与融资平衡方案》
《专项评价报告》	指	北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)于 2025 年 4 月 17 日出具的《衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目专项债券预期收益与融资平衡专项评价报告》
元、万元、亿元	指	人民币元、万元、亿元



律师声明

为出具本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1. 本法律意见书系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、行政法规和规范性文件的规定，并基于本所律师对有关事实的了解及对相关法律、行政法规和规范性文件的理解而出具。

2. 本所律师为出具本法律意见书对所涉及的有关事实进行调查过程中，已得到贵单位、项目主管单位及项目实施单位如下确认和保证：

(1) 已提供本次工作所需的真实、准确、完整和有效的原始书面材料、副本材料、复印材料、确认函、证明或口头的陈述和说明；

(2) 一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无隐瞒、虚假、误导及重大遗漏之处；

(3) 所提供的关于副本材料或复印件与正本或原件一致或相符；

(4) 所提供的文件上的签字、盖章是真实的，并已履行该等签字和盖章所需的法定程序，获得合法授权；

(5) 所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实相一致。

3. 为出具本法律意见书之目的，本所律师对于贵单位、项目主管单位及项目实施单位提供的所有相关文件、资料及说明已经进行了法律审查，并据此作出相关判断。



4. 对于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，本所律师依据有关政府部门、贵单位、项目主管单位及项目实施单位或其他有关单位和个人出具的证明或说明文件出具法律意见。

5. 本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本次债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对项目主管部门和项目实施单位的行为以及本次债券发行的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证。

6. 本所仅就本项目申请政府专项债券发行有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见，本法律意见书对有关会计报表/报告、审计报告、资产评估报告或资信评级报告中某些数据和结论的引述，对于这些文件的内容本所并不具备核查和作出评价的适当资格。对于本法律意见书中涉及的财务、评级、评估等数据，本所律师均系引用，请以贵单位聘请的会计师、评估师等专业人员所作出的专业核查和判断为准。

7. 本所同意将本法律意见书作为贵单位申请发行债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

8. 本所同意贵单位在向上级主管部门或政府监管机构相关呈报文件中自行引用或按其要求部分或全部引用法律意见书的内容，但贵单位做上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律



意见书出具后，因贵单位的任何修改而导致的法律上的歧义或曲解，除非贵单位已书面告知并经本所律师确认，本所律师不承担相应的法律责任。

9. 本法律意见书的标题仅为方便查阅而使用，不得用于解释本法律意见书。

基于上述提示和声明，本所律师根据相关法律、法规和规章的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对贵单位提供的有关文件和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：



一、本次拟发行债券之基本情况

（一）基本情况

根据《平衡方案》及《专项评价报告》，本次拟发行专项债券资金为 11500.00 万元。具体信息如下表所示：

单位：万元

项目名称	本次申请发行政府专项债券金额	预测利率	还款方式	本次申请发行政府专项债券期限（年）
衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目	11500.00	2.62%	每半年付息一次，到期一次性还本	30

根据《平衡方案》和《专项评价报告》，衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目估算为 18026.81 万元，已发行专项债券 0.00 万元，本次拟发行专项债券 11500.00 万元，未来拟发行金额 1300 万元。前述资金已有衡山县财政局出具《资金来源审查意见》予以确认。

（二）发行主体

根据财预〔2016〕155 号文第四条规定“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”。

经审查，本次专项债券发行主体为湖南省人民政府，符合相关要求。

综上所述，本所律师认为：衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目专项债券发行方案符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》及财库〔2020〕43 号文的要求。

二、项目参与主体情况

（一）主管单位

根据《平衡方案》，衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目主管单位为：衡山县住房和城乡建设局。根据《中共衡阳市委办公室衡阳市人民政府办公室关于印发〈衡山县机构改革方案〉的通知》（衡办〔2019〕6 号），设立衡山县住房和城乡建设局（以下简称县住房和城乡建设局），为政府正科级工作部门。

衡山县住房和城乡建设局主要职责为承担牵头推进新型城镇化战略工作，负责住房制度改革和住房保障工作，负责全县建设市场监督管理，承担全县勘察设计市场监管的责任，承担全县房屋建筑、市



政工程和相关公用事业设施质量、安全生产监督管理的责任，组织贯彻执行工程建设实施阶段国家标准、全国统一定额和省级行业标准以及相关的管理制度等。

根据公示信息，基本情况如下：

统一社会信用代码	11430423006278433F
机构名称	衡山县住房和城乡建设局
机构地址	衡山县开云镇建设街 101 号
负责人	李伟
颁发日期	未公示
审批机关	未公示

本所律师认为：本项目主管单位为依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理权限，系适格单位。主管单位应当根据财预〔2017〕89号、财预〔2021〕61号、湘政办发〔2022〕26号等文件的要求，加强专项债券项目对应资产管理、加强地方政府专项债券项目资金绩效管理。

（二）实施单位

根据《衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目可行性报告》及其批复，衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目实施单位为：衡山县城市和农村建设投资有限公司。



根据国家企业信用信息系统的公示信息，该公司基本情况如下：

统一社会信用代码	914304237347775642
机构名称	衡山县城市和农村建设投资有限公司
机构类型	其他有限责任公司
住所	湖南省衡山县开云镇麋城路 45 号
法定代表人	阳飞卫
营业期限	2002 年 02 月 01 日 至 无固定期限

本所律师认为：实施单位系依法设立的公司，具备法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；截至本法律意见书出具之日，实施单位依法有效存续，实施单位未被列入经营异常名录或严重违法失信企业名单。

三、本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况

（一）项目概况

根据《平衡方案》，本次拟发行债券的项目基本情况如下：

项目建设地址为衡山县开云镇，项目拟对衡山县老城区 14 个老旧小区进行改造，涉及总户数 2224 户、房屋总建筑面积 23.30 万 m²。其中：提质改造道路 8137m、改造停车位 872 个，新增停车位 410 个、新增充电桩 385 个；改造日间照料中心 3360 m²、幼儿园 4680 m²，并改造相关附属设施。

项目概算总投资：18026.81 万元；建设期限：建设期 2 年，2025 年 6 月—2027 年 5 月。



（二）项目审批情况

根据本所所接收的项目相关文件，本所律师认为：根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、财政部《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）、《进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法》（湘政办发〔2022〕26号）、《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）等相关法律规定，本项目在取得衡山县人民政府政府常务会议决议书的基础上，由具有相关资质的第三方机构评议以及政府主管部门联合审查后，该项目已取得相关部门的审批文件，符合相关产业政策及地区发展规划的要求。

（三）申请项目的公益性

根据湖南同丰项目管理咨询有限公司出具的《衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目可行性研究报告》，其从项目建设背景、规划政策符合性、项目建设必要性三个方面对项目建设和必要性进行论证。该机构评估认为本项目为保障性安居工程项目。本项目实施后，将彻底改变衡山县老城区 14 个老旧小区面貌，有效缓解各小区管道堵塞、道路积水、污水溢流、停车设施缺乏等基础设施不完善带来的不便，切实提高了居民生活质量的舒适



度，提高了居民生活质量，提升了居民生活幸福指数。

本所律师认为：本报告系由具有专业资质的机构出具，本次债券发行对应的申请项目具有公益性且有一定收益，符合财库〔2020〕43号文关于为有一定收益的公益性项目发行专项债券的要求；符合财预〔2017〕89号文关于“积极探索在有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；符合国办发〔2024〕52号关于“负面清单”和“正面清单”的管理要求，符合“为更好发挥地方政府专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资等积极作用”的要求。

（四）申请项目收益与融资平衡

北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)所对本项目提供专项评价，并作出了《专项评价报告》：衡山县 2024 年城镇老旧小区改造（增补）配套基础设施建设项目偿债资金来源为停车收入、充电服务费收入、物业管理费收入，考虑运营成本后，预计用于融资平衡的相关收益为 34586.05 万元，相关收益对融资本息的覆盖倍数为 1.51。

会计师事务所考虑到收入成本因素变动对项目总债务融资本息覆盖倍数的影响，分析结果并制作敏感性分析表：

单因素敏感性分析	-10%	0%	10%
收入变动敏感性分析			
项目总债务融资本息覆盖倍数	1.30	1.51	1.73
成本变动敏感性分析			
项目总债务融资本息覆盖倍数	1.57	1.51	1.45



会计师事务所认为：基于上表，收入和成本变动是影响本项目资金平衡的敏感因素，当整个项目的收入下降 10%的情况下，债券本息资金的覆盖倍数为 1.30，能通过压力测试。当整个项目的成本上升 10%情况下，债券本息资金的覆盖倍数为 1.45，仍然能通过压力测试。总体看，项目收益与融资能实现自求平衡，不能还本付息的风险较小。

本所律师认为：衡山县财政局已聘请具备相关资质的会计师事务所对本次专项债券项目收益与融资自求平衡作出了《专项评价报告》，在对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，满足项目收益和融资自求平衡。

（五）申请项目对应资产的独立性

实施单位及主管单位已于 2025 年 4 月 17 日出具《承诺函》，承诺“本项目所涉在建工程、地块、房屋等地上建筑物及固定资产未设置任何权利负担，包括但不限于未抵押、未出让以及其他权利限制等。”后续收益应当按照财预〔2015〕225 号文、财预〔2016〕155 号文、财预〔2017〕89 号文的要求进行管理，保证申报项目对应资产的独立性。



本所律师认为：截至本法律意见书出具日，本申报项目无影响对应资产的独立性的事由。根据项目收益与融资平衡测算结果，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，风险可控。

四、本项目法律风险

（一）建设工程审批风险

主管单位及实施单位承诺将按工程进度履行报批手续，但仍可能存在着项目可能无法获得前述审批或审批受阻、被相关部门依法责令停建或处罚的风险。

（二）流动性风险

本次债券发行后可在银行间债券市场、北京证券交易所、上海证券交易所、深圳证券交易所等市场交易流通。债券的交易活跃程度将受到经济环境、市场资金情况、投资者交易意愿等因素的影响。发行人无法保证本次债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本次拟发行债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，影响本次拟发行债券的流动性。

（三）风险防范措施

实施单位应合理确定项目建设的工期，按阶段申报审批，有缺漏的环节，应尽早发现，尽早对接，充分依靠政府，争取政府部门的谅解，



把不良影响降到最低。实施单位应选择优质的设计、总承包单位和监理单位；建立项目责任制，针对事故中各方应承担的责任划分清楚。应采取一切措施，确保资金足额、准时到位，并建立严格的财务监管制度，项目资金必须专款专用。在项目的经营管理过程中，实施单位应当对相关自然环境、经济环境、人力、技术、财务、管理、法律等方面的经营风险进行客观分析与识别和预判，谨慎对待风险；应当建立健全依法合规、科学高效的企业治理模式和企业管理机制，建立针对企业内部和对外交易的风险控制机制并予以执行，力争将项目的经营风险降至最低。

地方财政部门、主管单位及项目业主应当根据财预〔2021〕61号等文件的要求，进行专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理。在专项债券资金使用过程中，对专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，查找资金使用和项目实施中的薄弱环节，及时纠正偏差。项目主管部门和项目单位应当建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如期实现。

地方财政部门应当按照财政部有关规定积极通过商业银行柜台市场发行地方政府债券，不断拓宽地方政府债券发行渠道，便利个人和非金融机构投资选择。



五、中介机构及相关文件的审查

（一）《专项评价报告》及会计师事务所

北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)是依法成立的,具有会计师事务所执业资格的会计师事务所,现持有《营业执照》(统一社会信用代码:91110108783951864Y),执业证书编号:11000430,具有出具本次专项债券项目收益与融资自求平衡专项审核报告的资格。

（二）《法律意见书》及律师事务所

湖南五湖律师事务所受衡山县财政局的委托出具本《法律意见书》。本所是经长沙市司法局批准设立并合法存续的合伙制律师事务所,现持有《律师事务所执业许可证》(统一社会信用代码:31430000682835418J),且 2024 年度考核合格。

本所指派的许田园、田毅律师均持有中华人民共和国律师执业证。

本所律师认为:为本次发行债券之目的聘请的会计师事务所、律师事务所均是依法成立、合法存续的中介服务机构,各机构根据其业务范围出具的上述专业文件,可以作为本次申请发行地方政府专项债券的专业依据。

（三）信息披露完备性



本期专项债券将重点披露政府性基金预算收入、专项债务风险等财政经济信息、债券规模、利率、期限、具体使用项目、偿债计划等债券信息，本期专项债券的募投项目的详细情况、项目融资来源、项目预期收益情况、收益和融资平衡方案情况、潜在风险评估，以及由第三方专业机构出具的专项评价报告、法律意见书等发行文件。

本所律师认为：上述信息披露安排符合财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文、湘政办发〔2024〕26号文及其他相关法律法规、规范性文件的要求。

六、还款保障

根据国办函〔2016〕88号文之相关规定，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。

本级财政将按照财预〔2016〕155号文规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。项目主管单位和实施单位未落实专项债券还本付息资金的，同级财政部门可以采取扣减部门单位相关预算资金等措施偿债。



项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全。

本所律师认为：从客观上讲，本次发行存在一定的风险，但还款有一定保障。

七、法律意见

截至本法律意见书出具之日，本所律师经审慎审查有关文件、资料、信息，综合上述内容，根据前述法律法规以及其他相关规定，最终发表如下结论性意见：

1. 本次专项债券发行主体为湖南省人民政府，符合相关要求。
2. 本次债券发行符合国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文及其他相关法律法规、政策性文件的规定。
3. 上述项目的主管单位系依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理权限，系合格的主管单位。上述实施单位系依法设立并有效存续的单位，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，具备组织实施建设投资项目的主体资格。前述主体均系本项目合格参与主体。
4. 上述项目具有公益性，且有收益，符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》、财预〔2017〕89号文、财库



(2020) 43 号、湘政办发〔2024〕26 号文有关发行政府专项债券的要求。符合国办发(2024)52 号文件关于“正面清单”和“负面清单”的规定。

5. 上述项目取得了必要的立项批复及主管部门核准、批复文件，后续应该按照相关法律、法规及规范性文件的规定办理相关手续。

6. 如《专项评价报告》所述，上述项目符合政府专项债券收益与融资平衡的要求。

7. 截至本法律意见书出具日，无影响本申报项目对应资产的独立性的事由。根据项目收益与融资平衡测算结果，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，风险可控。

8. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备从业资格。

9. 本项目存在一定的不确定性风险，但风险基本可控，且有一定保障。

本次申报债券发行项目尚待按照法律、法规及规范性文件的规定办理债券发行相关手续。

(以下无正文)



湖南五湖律师事务所
HUNAN WU HU LAW FIRM

单位：湖南五湖律师事务所

地址：长沙市雨花区湘府东路一段969号

长房半岛蓝湾05#栋101整栋 五湖律师楼

电话：0731-82281372

(本页为[2025]五湖128号法律意见书的签署页)

经办律师（签字）：田毅

经办律师（签字）：许国园

湖南五湖律师事务所（盖章）

二〇二五年四月十七日





湖南五湖律师事务所
HUNAN WU HU LAW FIRM

法
律
意
见
书



湖南五洲律师事务所
HUNAN WU ZHOU LAW FIRM



去

年

意

见

件



关于衡山县第二污水处理厂扩建项目之 法律意见书

[2025]五湖 129 号

致衡山县财政局：

湖南五湖律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，作为衡山县第二污水处理厂扩建项目专项债券（以下简称“本次债券”）的特聘专项法律顾问，就该项目发行专项债券事宜，出具本法律意见书。

本法律意见书根据相关法律法规及政策性文件、主管单位和实施单位提供的相关文件、说明等作出。

一、本所接收的项目相关材料如下：

1. 衡山县第二污水处理厂扩建项目可行性研究报告；
2. 衡阳市衡山县专项债券衡山县第二污水处理厂扩建项目预期收益与融资自求平衡方案；
3. 衡山县第二污水处理厂扩建项目事前绩效评估报告；
4. 衡阳市衡山县第二污水处理厂扩建项目预期收益与融资平衡专项评价报告；
5. 衡山经济开发区建设投资开发有限公司出具的《承诺函》、《说明函》；
6. 其他审批文件，如下：



序号	文件名称	编号
1	《关于衡山县第二污水处理厂扩建项目可行性研究报告的批复》	山发改 (2024)388 号
2	《关于衡山县第二污水处理厂扩建项目初步设计的批复》	山建初设 (2025)17 号
3	《关于衡山县第二污水处理厂扩建项目概算总投资的批复》	山发改 (2025)16 号
4	《衡山县人民政府 政府常务会议决议书》	无
5	《衡山县财政局 资金来源审核意见》	无

二、本项目涉及的法律法规及政策性文件如下：

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 《中华人民共和国土地管理法》；
3. 《中华人民共和国环境影响评价法》；
4. 《中华人民共和国城乡规划法》；
5. 《政府投资条例》；
6. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
7. 《企业投资项目核准和备案管理条例》；
8. 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）；
9. 《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）；
10. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（2019 年 6 月 10 日）；



11. 《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）；
12. 《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）；
13. 《企业投资项目核准和备案管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令第2号）；
14. 《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）；
15. 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）；
16. 《建设用地审查报批管理办法》（中华人民共和国国土资源部令第69号）；
17. 《建设项目用地预审管理办法》（国土资源令7号）；
18. 《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）；
19. 《财政部关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉的通知》（财预〔2018〕209号）；
20. 《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2号）；
21. 《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）；



22. 《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）；
23. 《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）；
24. 《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号）；
25. 《湖南省财政厅关于实施新增政府专项债券负面清单管理的通知》（湘财债管〔2020〕26号）；
26. 《进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法》（湘政办发〔2022〕26号）。

本法律意见书自本所盖章并且经本所律师签字后方生效。

目 录

释义	1
律师声明	2
一、 本次拟发行债券之基本情况	5
(一) 基本情况	5
(二) 发行主体	5
二、 项目参与主体情况	6
(一) 主管单位	6
(二) 实施单位	7
三、 本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况	8
(一) 项目概况	8
(二) 项目审批情况	9
(三) 申请项目的公益性	9
(四) 申请项目收益与融资平衡	10
(五) 申请项目对应资产的独立性	11
四、 本项目法律风险	12
(一) 建设工程审批风险	12
(二) 流动性风险	12
(三) 风险防范措施	13
五、 中介机构及相关文件的审查	14
(一) 《专项评价报告》及会计师事务所	14

(二) 《法律意见书》及律师事务所	14
(三) 信息披露完备性	15
六、 还款保障	15
七、 法律意见	16



释义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

本所、本所律师	指	湖南五湖律师事务所或其律师
贵单位	指	衡山县财政局
会计师事务所	指	北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)
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》
国办函〔2016〕88号文	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》
财预〔2015〕225号文	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
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》
《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》	指	中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》
财预〔2020〕94号文	指	《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》
财库〔2020〕43号文	指	《地方政府债券发行管理办法》
财预〔2021〕61号	指	《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》
湘政办发〔2022〕26号	指	《进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法》
《平衡方案》	指	衡山县财政局于2025年4月17日报送的《衡山县第二污水处理厂扩建项目预期收益与融资平衡方案》
《专项评价报告》	指	北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)于2025年4月17日出具的《衡山县第二污水处理厂扩建项目专项债券预期收益与融资平衡专项评价报告》
元、万元、亿元	指	人民币元、万元、亿元



律师声明

为出具本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1. 本法律意见书系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、行政法规和规范性文件的规定，并基于本所律师对有关事实的了解及对相关法律、行政法规和规范性文件的理解而出具。

2. 本所律师为出具本法律意见书对所涉及的有关事实进行调查过程中，已得到贵单位、项目主管单位及项目实施单位如下确认和保证：

(1) 已提供本次工作所需的真实、准确、完整和有效的原始书面材料、副本材料、复印材料、确认函、证明或口头的陈述和说明；

(2) 一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无隐瞒、虚假、误导及重大遗漏之处；

(3) 所提供的关于副本材料或复印件与正本或原件一致或相符；

(4) 所提供的文件上的签字、盖章是真实的，并已履行该等签字和盖章所需的法定程序，获得合法授权；

(5) 所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实相一致。

3. 为出具本法律意见书之目的，本所律师对于贵单位、项目主管单位及项目实施单位提供的所有相关文件、资料及说明已经进行了法律审查，并据此作出相关判断。



4. 对于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，本所律师依据有关政府部门、贵单位、项目主管单位及项目实施单位或其他有关单位和个人出具的证明或说明文件出具法律意见。

5. 本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本次债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对项目主管部门和项目实施单位的行为以及本次债券发行的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证。

6. 本所仅就本项目申请政府专项债券发行有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见，本法律意见书对有关会计报表/报告、审计报告、资产评估报告或资信评级报告中某些数据和结论的引述，对于这些文件的内容本所并不具备核查和作出评价的适当资格。对于本法律意见书中涉及的财务、评级、评估等数据，本所律师均系引用，请以贵单位聘请的会计师、评估师等专业人员所作出的专业核查和判断为准。

7. 本所同意将本法律意见书作为贵单位申请发行债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

8. 本所同意贵单位在向上级主管部门或政府监管机构相关呈报文件中自行引用或按其要求部分或全部引用法律意见书的内容，但贵单位做上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律



意见书出具后，因贵单位的任何修改而导致的法律上的歧义或曲解，除非贵单位已书面告知并经本所律师确认，本所律师不承担相应的法律责任。

9. 本法律意见书的标题仅为方便查阅而使用，不得用于解释本法律意见书。

基于上述提示和声明，本所律师根据相关法律、法规和规章的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对贵单位提供的有关文件和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：



一、本次拟发行债券之基本情况

（一）基本情况

根据《平衡方案》及《专项评价报告》，本次拟发行专项债券资金为 7000.00 万元。具体信息如下表所示：

单位：万元

项目名称	本次申请发行政府专项债券金额	预测利率	还款方式	本次申请发行政府专项债券期限（年）
衡山县第二污水处理厂扩建项目	7000.00	2.62%	每半年付息一次，到期一次性还本	30

根据《平衡方案》和《专项评价报告》，衡山县第二污水处理厂扩建项目概算总投资为 16010.50 万元，其中：用于项目支出的资本金 9010.50 万元，拟申请发行政府专项债券资金 7000.00 万元。前述资金已有衡山县财政局出具《资金来源审查意见》予以确认。

（二）发行主体

根据财预〔2016〕155 号文第四条规定“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”。

经审查，本次专项债券发行主体为湖南省人民政府，符合相关要求。

综上所述，本所律师认为：衡山县第二污水处理厂扩建项目专项债券发行方案符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》及财库〔2020〕43 号文的要求。

二、项目参与主体情况

（一）主管单位

根据《平衡方案》，衡山县第二污水处理厂扩建项目主管单位为：衡山县住房和城乡建设局。衡山县住房和城乡建设局系根据《中共衡阳市委办公室衡阳市人民政府办公室关于印发〈衡山县机构改革方案〉的通知》（衡办〔2019〕6 号）设立的政府正科级工作部门。

其主要职能中包含：承担城市市政工程、公用事业的建设、维护、运营安全和应急管理；负责城市道路、桥梁、排水等设施的维护管理；负责全县供水、节水、污水处理、县城排涝、燃气管理等工作。

根据国家企业信用信息系统的公示信息，基本情况如下：

统一社会信用代码	11430423006278433F
机构名称	衡山县住房和城乡建设局
机构地址	湖南省衡山县开云镇建设街 101 号
负责人	李伟



颁发日期	未公开
登记管理部门	未公开

本所律师认为：本项目主管单位为依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理权限，系适格单位。主管单位应当根据财预〔2017〕89号、财预〔2021〕61号、湘政办发〔2022〕26号等文件的要求，加强专项债券项目对应资产管理、加强地方政府专项债券项目资金绩效管理。

（二）实施单位

根据《衡山县第二污水处理厂扩建项目可行性研究报告》及其批复，衡山县第二污水处理厂扩建项目实施单位为衡山经济开发区建设投资开发有限公司。

根据国家企业信用信息系统的公示信息，该单位基本情况如下：

统一社会信用代码	91430423079157034B
机构名称	衡山经济开发区建设投资开发有限公司
机构地址	湖南省衡山县开云镇经济开发区工业大道中段
负责人	谭燕舞
经营期限	2013-09-13 至 无固定期限
登记机关	衡山县市场监督管理局

本所律师认为：实施单位系依法设立的单位，具备法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；截至本法律意见书出具之日，实施单位依法有效存续，实施单位未被列入经营异常名录或严重



违法失信企业名单。

三、本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况

（一）项目概况

根据《平衡方案》，本次拟发行债券的项目基本情况如下：

项目建设地址为衡山县开云镇金溪社区，项目建设内容为：1、扩建衡山县第二污水处理厂，日处理污水量由 0.5 万 m³/d 提升到 3 万 m³/d，并配套建设附属用房、粗格栅井及提升泵站、细格栅井及旋流沉砂池、AAO 池、二沉池、高效沉淀池、连续流活性砂滤池、紫外消毒池、污泥脱水间、加药间等土建工程及相关设备。污水处理厂采用 AAO 工艺，深度处理采用高效沉淀+活性砂滤池工艺。2、建设污水管网钢筋混凝土管 D1000x526mm、D800x930mm，HDPE 双壁波纹管 D600x283mm、D500x428mm，并配套检查井、截流井等相关附属设施。该项目概算总投资 16010.50 万元，主要成本为运营期外购药剂费用、燃料及动力、污泥处置费、工资及福利费、管理费用、维护费和相关税费，项目预计 2025 年 6 月开工。

项目估算/概算总投资：16010.50 万元；项目建设期：2025 年 6 月—2027 年 5 月。



（二）项目审批情况

根据本所所接收的项目相关文件，本所律师认为：根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、财政部《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）、《进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法》（湘政办发〔2022〕26号）、《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）等相关法律规定，本项目在取得衡山县人民政府政府常务会议决议书的基础上，由具有相关资质的第三方机构评议以及政府主管部门联合审查后，该项目已取得相关部门的审批文件，符合相关产业政策及地区发展规划的要求。

（三）申请项目的公益性

根据湖南同丰项目管理咨询有限公司出具的《衡山县第二污水处理厂扩建项目可行性研究报告》，其从项目建设背景、规划政策符合性、项目建设必要性三个方面对项目建设背景和必要性进行论证。该机构评估认为衡山县第二污水处理厂的建设不仅是一项环境保护工程，更是一项涉及民生福祉的重要举措。随着该项目的逐步推进，衡山县的水环境质量预计将得到显著改善。水质的提升将促进衡山县旅游业的进一步发展，有利于衡山县经济的全面发展，并在省内及国内



提升其声誉。同时，该项目也将为下游地区带来巨大的经济效益，确保当地及下游地区居民的身体健康，并保障流域两岸社会经济的可持续发展。该项目的实施将使衡山县的生活污水得到有效处理，在改善区域水质的同时，消除本区域的重大环境安全隐患，为衡山县的可持续发展及当地社会经济的稳定发展发挥积极的推动作用，社会效益显著。

本所律师认为：本报告系由具有专业资质的机构出具，本次债券发行对应的申请项目具有公益性且有一定收益，符合财库〔2020〕43号文关于为有一定收益的公益性项目发行专项债券的要求；符合财预〔2017〕89号文关于“积极探索在有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；符合国办发〔2024〕52号关于“负面清单”和“正面清单”的管理要求，符合“为更好发挥地方政府专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资等积极作用”的要求。

（四）申请项目收益与融资平衡

北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)对本项目提供专项评价，并作出了《专项评价报告》：

衡山县第二污水处理厂扩建项目偿债资金来源为居民用水污水处理收入、非居民用水污水处理收入，考虑运营成本和相关税费后，预计用于融资平衡的相关收益为 19711.76 万元，相关收益对融资本



息的覆盖倍数为 1.58。

考虑到收入成本因素变动对项目总债务融资本息覆盖倍数的影响，本项目敏感性分析详见下表：

单因素敏感性分析	-10%	0%	10%
收入变动敏感性分析			
项目总债务融资本息覆盖倍数	1.30	1.58	1.86
成本变动敏感性分析			
项目总债务融资本息覆盖倍数	1.70	1.58	1.46

会计师事务所认为：基于上表，收入和成本变动是影响本项目资金平衡的敏感因素，当整个项目的收入下降 10%的情况下，债券本息资金的覆盖倍数为 1.30，能通过压力测试。当整个项目的成本上升 10%情况下，债券本息资金的覆盖倍数为 1.46，仍然能通过压力测试。总体看，项目收益与融资能实现自求平衡，不能还本付息的风险较小。

本所律师认为：衡山县财政局已聘请具备相关资质的会计师事务所对本次专项债券项目收益与融资自求平衡作出了《专项评价报告》，在对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，满足项目收益和融资自求平衡。

（五）申请项目对应资产的独立性

实施单位及主管单位已于 2025 年 4 月 17 日出具《承诺函》，承诺“本项目所涉在建工程、地块、房屋等地上建筑物及固定资产未设



置任何权利负担，包括但不限于未抵押、未出让以及其他权利限制等。”后续收益应当按照财预〔2015〕225 号文、财预〔2016〕155 号文、财预〔2017〕89 号文的要求进行管理，保证申报项目对应资产的独立性。

本所律师认为：截至本法律意见书出具日，本申报项目无影响对应资产的独立性的事由。根据项目收益与融资平衡测算结果，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，风险可控。

四、本项目法律风险

（一）建设工程审批风险

主管单位及实施单位承诺将按工程进度履行报批手续，但仍可能存在着项目可能无法获得前述审批或审批受阻、被相关部门依法责令停建或处罚的风险。

（二）流动性风险

本次债券发行后可在银行间债券市场、北京证券交易所、上海证券交易所、深圳证券交易所等市场交易流通。债券的交易活跃程度将受到经济环境、市场资金情况、投资者交易意愿等因素的影响。发行人无法保证本次债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，



可能会出现本次拟发行债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，影响本次拟发行债券的流动性。

（三）风险防范措施

实施单位应合理确定项目建设工期，按阶段申报审批，有缺漏的环节，应尽早发现，尽早对接，充分依靠政府，争取政府部门的谅解，把不良影响降到最低。实施单位应选择优质的设计、总承包单位和监理单位；建立项目责任制，针对事故中各方应承担的责任划分清楚。应采取一切措施，确保资金足额、准时到位，并建立严格的财务监管制度，项目资金必须专款专用。在项目的经营管理过程中，实施单位应当对相关自然环境、经济环境、人力、技术、财务、管理、法律等方面的经营风险进行客观分析与识别和预判，谨慎对待风险；应当建立健全依法合规、科学高效的企业治理模式和企业管理机制，建立针对企业内部和对外交易的风险控制机制并予以执行，力争将项目的经营风险降至最低。

地方财政部门、主管单位及项目业主应当根据财预〔2021〕61号等文件的要求，进行专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理。在专项债券资金使用过程中，对专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，查找资金使用和项目实施中的薄弱环节，及时纠正偏差。项目主管部门和项目单位应当建立专项债券项目资金



绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如期实现。

地方财政部门应当按照财政部有关规定积极通过商业银行柜台市场发行地方政府债券，不断拓宽地方政府债券发行渠道，便利个人和非金融机构投资选择。

五、中介机构及相关文件的审查

（一）《专项评价报告》及会计师事务所

北京华澳诚会计师事务所(普通合伙)是依法成立的，具有会计师事务所执业资格的会计师事务所，现持有《营业执照》（统一社会信用代码：91110108783951864Y），执业证书编号：11000430，具有出具本次专项债券项目收益与融资自求平衡专项审核报告的资格。

（二）《法律意见书》及律师事务所

湖南五湖律师事务所受衡山县财政局的委托出具本《法律意见书》。本所是经长沙市司法局批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，现持有《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码：31430000682835418J），且 2024 年度考核合格。



本所指派的许田园、田毅律师均持有中华人民共和国律师执业证。

本所律师认为：为本次发行债券之目的聘请的会计师事务所、律师事务所均是依法成立、合法存续的中介服务机构，各机构根据其业务范围出具的上述专业文件，可以作为本次申请发行地方政府专项债券的专业依据。

（三）信息披露完备性

本期专项债券将重点披露政府性基金预算收入、专项债务风险等财政经济信息、债券规模、利率、期限、具体使用项目、偿债计划等债券信息，本期专项债券的募投项目的详细情况、项目融资来源、项目预期收益情况、收益和融资平衡方案情况、潜在风险评估，以及由第三方专业机构出具的专项评价报告、法律意见书等发行文件。

本所律师认为：上述信息披露安排符合财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文、湘政办发〔2024〕26号文及其他相关法律法规、规范性文件的要求。

六、还款保障

根据国办函〔2016〕88号文之相关规定，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。



本级财政将按照财预〔2016〕155 号文规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。项目主管单位和实施单位未落实专项债券还本付息资金的，同级财政部门可以采取扣减部门单位相关预算资金等措施偿债。

项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全。

本所律师认为：从客观上讲，本次发行存在一定的风险，但还款有一定保障。

七、法律意见

截至本法律意见书出具之日，本所律师经审慎审查有关文件、资料、信息，综合上述内容，根据前述法律法规以及其他相关规定，最终发表如下结论性意见：

1. 本次专项债券发行主体为湖南省人民政府，符合相关要求。



2. 本次债券发行符合国发〔2014〕43 号文、财预〔2015〕225 号文、财预〔2016〕155 号文、财预〔2017〕89 号文、财库〔2020〕43 号文及其他相关法律法规、政策性文件的规定。

3. 上述项目的主管单位系依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理权限，系合格的主管单位。上述实施单位系依法设立并有效存续的单位，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，具备组织实施建设投资项目的主体资格。前述主体均系本项目合格参与主体。

4. 上述项目具有公益性，且有收益，符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》、财预〔2017〕89 号文、财库〔2020〕43 号、湘政办发〔2024〕26 号文有关发行政府专项债券的要求。符合国办发〔2024〕52 号文件关于“正面清单”和“负面清单”的规定。

5. 上述项目取得了必要的立项批复及主管部门核准、批复文件，后续应该按照相关法律、法规及规范性文件的规定办理相关手续。

6. 如《专项评价报告》所述，上述项目符合政府专项债券收益与融资平衡的要求。

7. 截至本法律意见书出具日，无影响本申报项目对应资产的独立性的事由。根据项目收益与融资平衡测算结果，本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息，风险可控。



8. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备从业资格。

9. 本项目存在一定的不确定性风险，但风险基本可控，且有一定保障。

本次申报债券发行项目尚待按照法律、法规及规范性文件的规定办理债券发行相关手续。

(以下无正文)



(本页为[2025]五湖129号法律意见书的签署页)

经办律师（签字）： 田毅

经办律师（签字）： 许昭

湖南五湖律师事务所（盖章）



二〇二五年四月十七日



(本页为[3025]五洲[180]号法律意见书[3025]页)

：(手签) 执业律师

：(手签) 执业律师



本
反
正

湖南金州（永州）律师事务所

常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程

法律意见书

湖南金州（永州）律师事务所

2025 年 4 月



目 录

第一部分 法律意见书引言	2
一、出具法律意见书的依据	2
二、律师声明的事项	2
三、释义	4
第二部分 法律意见书正文	5
一、债券概况	5
二、本期债券的实质条件	5
（一）债券发行人	5
（二）债券额度	5
（三）债券期限	6
（四）还款计划及偿债资金来源	6
（五）投资项目的审批	7
（六）项目资产的独立性及抵质押情况	7
三、本期债券对应的投资项目	7
（一）项目名称	7
（二）建设内容	7
（三）项目现状	7
（四）实施主体	7
（五）投资估算	8
（六）项目收益	8
（七）资金筹措	8
（八）项目批复	8
（九）项目性质	9
四、项目收入与融资自求平衡	10
五、项目的风险控制	10
六、中介机构	11
（一）北京华澳诚会计师事务所	11
（二）湖南金州（永州）律师事务所	11
七、结论性意见	12

第一部分 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖南金州（永州）律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程专项债券发行的法律顾问，对本期专项债券发行出具法律意见书。

第十四届全国人民代表大会第三次会议审查了国务院提出的《关于 2024 年中央和地方预算执行情况与 2025 年中央和地方预算草案的报告》、《2024 年全国预算执行情况 2025 年全国预算（草案）》，批准国务院提出的《关于 2024 年中央和地方预算执行情况与 2025 年中央和地方预算草案的报告》，批准 2025 年中央预算草案，同时批准 2025 年地方政府一般债务限额 180689.22 亿元、专项债务限额 399185.08 亿元。本期债券发行的额度在常宁市专项债务限额可发行额度内。

二、律师声明的事项

（一）本所律师已依据本法律意见书出具之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。本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对发行人的行为以及本期债券的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证，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本期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）本期债券的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。

（四）对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，本

所律师依赖于有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件以及与本期债券有关的其他中介机构出具的书面报告和专业意见就该等事实发表法律意见。

（五）本所律师仅就与本期债券涉及的有关法律问题发表法律意见，对于会计评价、债项评级等专业事项，不具备进行数据核查的适当资格；对财务评价报告、评级报告等文件中有关财务评价数据、债项评级结论的引述，并不意味着本所律师对该等数据和相关结论的合法性、真实性和准确性做出任何明示或默示的担保或保证。

（六）本法律意见书阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。本所律师未授权任何单位或个人对本法律意见书作任何解释或说明。



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：

《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》（2018年修订）
《国发〔2014〕43号》	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）
《财预〔2015〕225号》	指	《关于地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号）
《国办函〔2016〕88号》	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）
《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）
《财预〔2017〕89号》	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）
本所/律所	指	湖南金州（永州）律师事务所
会计师事务所	指	北京华澳诚会计师事务所
《财务评估报告》	指	会计所出具的《常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程收益与融资自求平衡财务评估报告》
《法律意见书》	指	湖南金州（永州）律师事务所出具的《关于常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、债券概况

湖南省常宁市人民政府本期拟申报专项债券 19800.00 万元人民币，用于常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程。具体情况如下：

行政区域	项目名称	拟投资总额	本期发行额
常宁市	常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程	46105.40 万元	19800.00 万元

债券品种：记账式固定利率付息债券

债券期限：30 年

债券规模：19800.00 万元人民币

债券利率：固定利率

预测利率：2.38%

还本付息：每半年支付一次利息，到期一次性还本，建设期债券利息由自有资金统筹安排。



二、本期债券的实质条件

（一）债券发行人

本期债券的发行人是湖南省人民政府。湖南省人民政府统一发行后转贷给常宁市人民政府，用于常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程。

本所律师认为，本期债券发行人，符合《财预〔2016〕155 号》第 4 条及《国发〔2014〕43 号》第 2 条第 2 款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（二）债券额度

1. 根据湖南省财政厅下发的 2025 年专项债限额通知，本期常宁市人民政府申报 19800.00 万元人民币专项债券，是湖南省财政厅在财政部下发的湖南省专

项债限额范围内，根据常宁市财政局上报的项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在常宁市专项债务限额范围内予以核定。

2.本期专项债券纳入了常宁市专项债务限额管理，债券的收入、支出、还本、付息、发行费用等均纳入政府性基金预算管理。

本所律师认为，本期拟发行的专项债券额度在湖南省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2015〕225号》第1条、《财预〔2016〕155号》第11条、《国发〔2014〕43号》第3条、《财预〔2017〕89号》第2条第1款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（三）债券期限

本期债券为30年期。

本所律师认为，本期债券的期限符合《财库〔2020〕36号》第3条第（一）款及其他法律、行政法规及行政规章的规定。

（四）还款计划及偿债资金来源

1.本期专项债券投资的项目，有稳定的项目收益，收益来源见法律意见书正文第三部分：本期债券对应的投资项目。

2.项目实施主体对项目的实施、债券资金使用及还本付息做了明确的安排，项目运营收入专门用于偿还到期债券本息。

3.经核查北京华澳诚会计师事务所的《财务评估报告》，通过对申报项目的测算，项目预期收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益及融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目，偿债资金来源及还款计划符合《财预〔2016〕155号》第6条、《财预〔2017〕89号》第2条第2款及其他法律、行政法规、行政规章的规定。

（五）投资项目的审批

经核查项目实施主体提供的项目资料，本期专项债券投资的项目，取得了政府部门相应的审批手续。

本所律师认为，本期债券对应投资的项目，依法取得了相应的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定。

（六）项目资产的独立性及抵质押情况

经核查项目实施主体提供的资料，截至本法律意见书出具日，本期申报的项目土地未设抵押，项目各项收费权未设置质押，不存在权属纠纷。

本所律师认为，项目资产及权益无抵质押情况，不存在权属纠纷，该项目对应资产的独立性能得到保障，对本期债券发行不构成影响。

三、本期债券对应的投资项目

（一）项目名称

常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程

（二）建设内容

包括建设长拦河取水坝、取水泵房以及 DN1000 原水输水管 8000 余米；水厂原供水能力为 10 万 m³/d,改造后日供水能力达到 20 万 m³/d;建设智慧水厂平台，布置调度中心大屏、本地机房服务器及相关自动化控制设施等；改造城区老旧供水管网 21.636km,新建管网 75.758km;在城区实施供水 DMA 分区管理，安装分区计量设备 310 处，新增 562 组市政消防栓/公用取水栓；改造二次供水设施 72 处，建设二次供水智能化建设工程，改造市政供水中途加压泵房建设 2 处，更换智慧水表 9.6 万块。

（三）项目现状

截至本法律意见书出具之日，本项目尚未开工。



（四）实施主体

常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程实施主体：常宁市住房和城乡建设局，建设单位设置“常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程领导小组”，主要负责项目建设的组织领导、规划、立项、协调相关部门办理项关手续。领导小组下设办公室，分管领导任办公室主任，负责项目建设的日常工作。

经本所律师核查，依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，不属于《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》里的“市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司”，符合法律、法规、规范性文件的规定。

（五）投资估算

本项目总投资 46105.40 万元，其中：申请地方政府专项债券资金 30000.00 万元，自筹资金 16105.40 万元，本次申请地方政府专项债券资金 19800.00 万元，项目投入资金额度随工程建设进度投入。

项目于 2025 年 4 月开始实施，2027 年 3 月完成建设。根据建设进度，资本金将逐步安排到位。

（六）项目收益

本项目收入包括城区供水居民生活用水收入，城区供水非居民生活用水收入，特种行业用水收入。经计算，项目运营期内年均运营收入 7281.10 万元。项目运营期内总运营收入 207511.26 万元，其中城区供水居民生活用水收入 157791.69 万元，城区供水非居民生活用水收入 42205.68 万元，特种行业用水收入 7513.89 万元。

项目收益由项目单位收取，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。

（七）资金筹措

项目总投资 46105.40 万元，资金主要来源于企业自筹和申请专项债券，其中企业自筹 16105.40 万元，占总投资的 34.93%；申请专项债券 30000.00 万元，

占总投资的 65.07%。

（八）项目批复

截止本法律意见书出具日，项目取得的行政审批以及核准和备案情况如下：

- 1.《关于常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程可行性研究报告的批复》（常发改〔2024〕209 号），批复单位是常宁市发展和改革局；
- 2.《关于常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程初步设计的批复》（常建初设〔2025〕01 号），批复单位是常宁市住房和城乡建设局；
- 3.《关于常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程概算的批复》（常发改概〔2024〕33 号），批复单位是常宁市发展和改革局

本所律师认为，本项目合法合规，具备债券发行条件。

（九）项目性质

- 1.本项目未使用过抗疫特别国债资金。
- 2.本期募投项目工程内容为市政和产业园区基础设施项目，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.项目资金全部投入工程建设，募投资金不作为政府投资基金、产业投资基金等各类股权基金。
- 4.项目支出不用于经常性支出，不用于日常维修支出、人员工资、社保、项目运营费用、缴纳税费、偿付债券利息等日常开支。
- 5.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。
- 6.截至本法律意见书出具日，项目对应资产及收益权无抵质押情况，不存在权属纠纷。
- 7.经北京华澳诚会计师事务所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数大于 1 倍。

综上,本所律师认为,本期债券募投项目是具有收益的公益项目,不属于《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单(2024年版)》所列负面清单项目。

四、项目收入与融资自求平衡

根据北京华澳诚会计师事务所出具的《财务评估报告》,通过对项目单位收益预测的各项假设进行分析,项目单位各项收入成本预测假设的计算是准确、合理的。参考项目单位提供的可行性研究报告及实施方案,项目单位考虑到的成本是完整的。在相关项目按期完成并可正常交付使用的前提下,在本次发行债券的存续期内,预期的收入来源,能够合理保障偿还融资本金和利息,实现项目收入和融资自求平衡。

本所律师认为,本期债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息,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。

五、项目的风险控制

本期债券的发行可能存在的风险,实施主体采取如下措施:

1.工程组织管理风险

该项目的实施包括了施工管理、工程进度安排、资金筹措及财务管理等诸多环节,涉及多个政府部门,施工单位及项目所在区域的居民及企业的协调和配合等多方面,如果项目实施单位的项目管理制度不健全或项目管理能力不足,将会对项目的建设进度、项目现金流入产生重大影响。

为控制此项风险,在项目实施过程中,项目实施主体应积极加强对建设工程项目的管理,加强各投资环节的管理,采取切实措施严格控制成本,按工程计划推进建设进度,避免出现费用超支、工程延期等风险,确保项目建设能够按质、按时投入交付,努力实现预期的经济效益和社会效益;项目实施主体严格执行预定工期计划,并对照实际进度,及时调整项目施工计划,确保项目进度。

2.影响项目现金流入、按时还本付息的风险

专项债券存续期间,国际、国内宏观经济环境的变化,国家经济政策变动

等因素会引起债券资本市场利率的波动，市场利率波动将会对该项目的财务成本产生一定的影响。

为控制此项风险，项目实施主体应合理安排债券发行金额和债券期限，按照资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。加强资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益。或通过处置可变现资产等方法偿还债券。

3.其他导致不能还本付息的风险及应对措施

按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照转贷协议约定逐级向市财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由市财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向市财政缴纳专项债券还本付息资金的，市财政采取适当方式扣回。

六、中介机构

（一）北京华澳诚会计师事务所

经本所律师核查，北京华澳诚会计师事务所（普通合伙）持有朝阳区市场监督管理局核发的《营业执照》（注册号：91110108783951864Y）、北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》，具有财务评估咨询相关业务的资格。

（二）湖南金州（永州）律师事务所

发行人聘请本所为债券发行出具法律意见书。本所现持有湖南省司法厅核发的证号为31430000MD0178711Q《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（刘汉红律师执业证编号14311201610123078、蒋平律师执业证编号14311202411807302）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。

七、结论性意见

综上所述，本所律师对本期债券发行的相关事宜发表如下结论性意见：

（一）本期债券发行人、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）本期债券对应投资的项目是具有一定收益的公益性项目，债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，债券资金未用于《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单（2024年版）》所列负面或禁止投向领域的建设内容；

（三）本项目资产、土地及权益未设置任何抵押、质押或其他担保责任；

（四）本期专项债券存续期内，项目收入合法、合规，具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合财预〔2016〕155号文的相关规定，项目收益权归项目单位所有，项目单位可以用此收益偿还本项目涉及的专项债券本息，本项目预期收益可覆盖融资本息，满足项目收益和融资自求平衡的要求；

（五）为本期债券提供专业服务并出具专业意见的会计师事务所、律师事务所具备相应的从业资质；

（六）实施主体对本项目债券存续期间可能影响项目建设及项目收益实现的风险设置了充分的风险控制措施，相关风险基本可控。

综上，债券发行实质条件符合《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，未用于《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单（2024年版）》所列负面清单。

本法律意见书经本所盖章并由经办律师签字后生效，正本叁份，副本若干。

（此下无正文，下转签字盖章页）



（本页无正文，为湖南金州（永州）律师事务所出具的《常宁市城区供水提质及智慧水务建设工程法律意见书》签署页）

湖南金州（永州）律师事务所

主办律师： 

经办律师： 

2025 年 4 月

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码： 31430000MD0178711Q

湖南金州（永州）

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：

湖南省司法厅

发证日期：

2023年 08月 17日



律师事务所分所 执业许可证

(副本)

统一社会信用代码: 31430000MD0178711Q

湖南金州(永州)

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:

2023年

08月

17日



执业机构

湖南金州（永州）
律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

14311201610123078

法律职业资格
或律师资格证号

18200175070819

发证机关



发证日期

2022年



持证人

刘汉红

性别

男

身份证号

432902197507288716

<p>本证为持证人依法获准律师执业的有效证件。持证人执业应当出示本证，请司法机关和有关单位、个人予以协助。</p>	 <p>中华人民共和国 律师执业证</p> <p>Lawyer's License People's Republic of China</p> <p>中华人民共和国司法部监制</p>
<p>中华人民共和国司法部</p>	

执业机构	湖南金州（永州）律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	14311202411807302		
法律职业资格 或律师资格证号	A20224311033460		
发证机关	湖南省司法厅	持证人	蒋平
发证日期	2024年4月26日	性别	女
		身份证号	431103198809272441



湖南弘一律师事务所
HU NAN HONG YI LAW FIRM

全国优秀律师事务所 全国化解社会矛盾先进单位
全国百强律师事务所 全国律师行业先进党组织

湖南弘一律师事务所



关于衡阳市祁东县 2025 年湖南省 政府专项债券（九期） 湖南省资水犬木塘水库工程项目 之 法律意见书

二零二五年四月





目 录

第一部分 引言	2
一、释义	2
二、律师声明事项	2
第二部分 正文	4
一、本次债券发行的基本情况	4
（一）基本情况	4
（二）发行主体	4
二、本次债券发行对应的投资项目	4
（一）项目概况	4
（二）项目实施机构/主管部门	5
（三）项目审批情况	5
第三部分 本次债券发行文件	9
一、信息披露文件	9
二、专项评价报告	9
第四部分 中介服务机构	10
一、湖南圣盛达联合会计师事务所（普通合伙）	10
二、湖南弘一律师事务所	10
第五部分 与本次债券发行相关的法律风险	11
一、政策环境风险	11
二、项目运营管理风险	11
三、流动性风险	11
四、项目收益风险	11
五、利率风险	12
六、风险防范措施	12
第六部分 法律意见	13





湖南弘一律师事务所关于 衡阳市祁东县 2025 年湖南省政府专项债券（九期） 湖南省资水犬木塘水库工程项目之 法律意见书

祁东县水利局：

根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》、财政部《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）以及其他相关法律法规的规定，湖南弘一律师事务所（以下简称“本所”）受委托为湖南省资水犬木塘水库工程发行政府专项债券提供专项法律服务。本所及服务律师遵循诚实、守信、独立、勤勉、尽责的原则，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，严格履行法定职责，出具本法律意见书。





第一部分 引言

一、释义

除非本文另有所指，下列词语具有的含义如下：

本次债券	指：发行额为 3400 万元的衡阳市祁东县 2025 年湖南省政府专项债券（九期）湖南省资水犬木塘水库工程项目
本次债券发行主体/发行人	湖南省人民政府
本法律意见书	指：由湖南弘一律师事务所出具的关于衡阳市祁东县 2025 年湖南省政府专项债券（九期）湖南省资水犬木塘水库工程项目之法律意见书
委托人	指：衡阳市祁东县水利局
本所/弘一	指：湖南弘一律师事务所
本所律师/我们	指：湖南弘一律师事务所律师
元/万元	指：人民币元/万元，另有所指除外
我国/中国	指：中华人民共和国，为本法律意见书之目的，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区。

二、律师声明事项

1、本所律师依据委托人以及其他委托人指定机构提供的相关文件、图表、数据等资料，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，在以上资料确保真实性的前提下，本所律师如实记载相关法律事实，对委托事宜的合法性进行了充分审查，并就法律意见承担相应法律责任。本所律师不对委托人以及其他委托人指定机构提供的相关文件、图表、数据等资料的真实性负责。

2、本所律师向委托人提出了应向本所律师提供的资料清单，并得到了委托人依据该等清单提供的资料、文件和对有关问题的说明，该等资料、文件和说明





构成本所律师出具法律意见书的基础。本所律师还就委托事项所涉及的有关问题向委托人有关人员作了询问并进行了必要的讨论,或者通过向相关政府部门征询取得相关部门出具的证明文件。此外,对于本所律师认为对委托事项核查至关重要而又缺少资料支持的问题,本所律师向委托人以及有关人员发出了书面询问,并取得了委托人及相关人员对有关事实和法律问题的确认。

3、本法律意见书仅就与委托事宜有关的法律问题发表意见,并不对会计、审计、验资、资产评估、决策等非法律专业事项发表意见。在本法律意见书中对有关审计报告、验资报告、资产评估报告、专项评价报告等专业报告中某些数据和结论的引述,并不意味着本所对这些数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示保证,本所律师并不具备核查并评价这些数据、结论的适当资格和能力,对此本所律师依赖具备资质的专业机构的意见对该等专业问题作出判断。

4、本法律意见书仅作为本次债券发行之目的使用,非经本所事先书面同意,不得用作其他目的。

5、本所律师同意全部或部分引用法律意见书的内容,但作上述引用时,不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

6、本所同意将本法律意见书作为本次债券发行申请所必备的法律文件,随同其他材料一同上报。





第二部分 正文

一、本次债券发行的基本情况

（一）基本情况

根据湖南省财政厅于2025年2月7日在其官方网站披露的《关于湖南省2024年预算执行情况与2025年预算草案的报告》“2025年地方政府债务发行及还本付息预计情况表”，2025年湖南省地方政府新增专项债券限额为850亿元。本次债券发行的额度在专项债券限额的可发行额度内。

根据《关于衡阳市祁东县2025年湖南省政府专项债券（九期）湖南省资水犬木塘水库工程项目预期收益与融资平衡方案》，本次债券发行对应的投资项目发行额度规模为3400万元，发行期限为30年，利息每半年付息一次，债券到期后本金一次性偿还。

（二）发行主体

本次债券的发行人为湖南省人民政府，由湖南省人民政府统一发行并转贷给市县级政府。

二、本次债券发行对应的投资项目

（一）项目概况

项目名称为湖南省资水犬木塘水库工程，根据湖南省发展和改革委员会《关于犬木塘水库工程可行性研究报告的批复》（湘发改农[2020]333号）及相关审批文件，湖南省资水犬木塘水库工程包含灌区工程与枢纽工程两部分。灌区位于衡邵干旱走廊中心地带，范围涉及邵阳市大祥区、双清区、邵阳县、邵东市，永州市冷水滩区、祁阳县，衡阳市祁东县和娄底市双峰县等4市8县（市、区）。灌区工程主要包括渠首提水泵站、渠道及渠系建筑物等。渠首设计流量40 m³/s，提水泵站装机3.48万KW。设计灌溉面积113.16万亩（不含岭口片），年均引水量3.2亿m³（含预留水量854万m³）。枢纽工程水库正常蓄水位215m，总库





容 1.4 亿 m³，兴利库容 3600 万 m³。电站装机 3.4 万 KW，年发电量 1.15 亿 KW。主要建筑物包括拦河闸坝、电站厂房、船闸、鱼道等。工程建设永久征地 16775.79 亩，建设总工期 60 个月，其中枢纽工程总工期 41 个月，灌区骨干工程总工期 60 个月。工程估算总投资 102.4283 亿元。

（二）项目实施机构/主管部门

实施机构/主管部门名称：祁东县水利局

统一社会信用代码：11430426MB0P0360XF

机构性质：机关

负责人：王绅

机构地址：祁东县楚杰路 1 号

（三）项目审批情况

湖南省资水犬木塘水库工程已取得下列审批文件：

1、湖南省发展和改革委员会《关于犬木塘水库工程可行性研究报告的批复》

2020 年 5 月 18 日，湖南省发展和改革委员会向湖南省水利发展投资有限公司出具《关于犬木塘水库工程可行性研究报告的批复》（湘发改农[2020]333 号），同意实施湖南省资水犬木塘水库工程建设。

2、湖南省生态环境厅《关于湖南省资水犬木塘水库工程环境影响报告书的批复》

2020 年 7 月 8 日，湖南省生态环境厅向湖南省水利发展投资有限公司出具《关于湖南省资水犬木塘水库工程环境影响报告书的批复》（湘环评[2020]13 号），原则同意湖南省资水犬木塘水库工程建设。

3、湖南省水利厅《关于湖南省资水犬木塘水库工程水土保持方案的批复》

2020 年 7 月 12 日，湖南省水利厅向湖南省水利发展投资有限公司犬木塘水库建设分公司出具《关于湖南省资水犬木塘水库工程水土保持方案的批复》（湘





水函[2020]140号），同意相关水土保持方案。

4、《中华人民共和国建设项目用地预审与选址意见书》

2020年8月7日，湖南省自然资源厅为犬木塘水库工程颁发《中华人民共和国建设项目用地预审与选址意见书》（用字第430000202000076号），拟选位置为邵阳市大祥区百春园街道、学院路街道、雨溪街道；北塔区茶元头街道、新滩镇街道；邵阳县九公桥镇、小溪市乡、长阳铺镇。拟用地面积924.2808公顷。

5、湖南省发展和改革委员会《关于犬木塘水库工程初步设计概算的批复》

2020年12月8日，湖南省发展和改革委员会向湖南省水利厅出具《关于犬木塘水库工程初步设计概算的批复》（湘发改农[2020]942号），批复该工程初步设计概算静态总投资1018052万元、总投资1024283万元。

6、湖南省水利厅《关于犬木塘水库工程初步设计报告的批复》

2021年1月28日，湖南省水利厅向湖南省水利发展投资有限公司出具《关于犬木塘水库工程初步设计报告的批复》（湘水函[2021]45号），明确工程位于衡邵干旱走廊中心地带，灌区范围涉及邵阳、永州、衡阳、娄底等4市8县（市、区），设计灌溉面积113.16万亩。犬木塘水库正常蓄水位215米，死水位210米，设计洪水位为221.19米；水库总库容1.4亿立方米，电站装机容量为34兆瓦，航道登记IV级。工程由枢纽、灌区工程两大部分组成，枢纽部分主要建筑物包括拦河闸坝、电站厂房、船闸、鱼道、坝顶公路桥、两岸连接坝等，灌区部分包括渠首泵站、渠道、渠系建筑物等。犬木塘水库工程为II等大（2）型工程，枢纽工程拦河闸坝及各挡水建筑物设计洪水标准为50年一遇，主要建筑物抗震设计烈度为6度。工程永久征收土地16775.79亩，临时征用土地8542.17亩。总工期60个月，初步设计概算静态总投资1018052万元，总投资1024283万元。

7、湖南省水利厅《关于印发犬木塘水库工程建设规划同意书的通知》

2021年2月25日，湖南省水利厅向湖南省水利发展投资有限公司犬木塘水





库建设分公司印发《关于印发犬木塘水库工程建设规划同意书的通知》（湘水函[2021]72号），认为湖南省资水犬木塘水库工程基本符合资水流域综合规划要求。

8、湖南省水利厅《关于湖南省资水犬木塘水库工程取水许可申请的批复》

2021年3月23日，湖南省水利厅向湖南省水利发展投资有限公司犬木塘水库建设分公司出具《关于湖南省资水犬木塘水库工程取水许可申请的批复》（湘水函[2021]99号），认为湖南省水利发展投资有限公司犬木塘水库建设分公司提出关于办理湖南省资水犬木塘水库工程取水许可申请的相关资料齐全，符合法定要求。

9、其他审批文件

序号	文件名称	文号	日期
1	湖南省人民政府关于禁止在湖南省犬木塘水库工程占地和淹没区新增建设项目及迁入人口的通知	湘政函[2019]56号	2019年7月15日
2	湖南省文物局关于犬木塘水库工程建设项目文物调查勘探工作的审查意见	湘文物保[2019]101号	2019年9月30日
3	中共湖南省委政法委员会办公室《关于对〈关于湖南省资水犬木塘水库工程项目社会稳定风险评估报告备案的请示〉的复函》	/	2019年11月1日
4	湖南省水利厅关于《湖南省资水犬木塘水库工程建设征地移民安置规划大纲》的批复	湘水函[2019]222号	2019年11月4日
5	湖南省水利厅关于《湖南省资水犬木塘水库工程建设征地移民安置规划大纲》的批复	湘水函[2019]223号	2019年11月5日
6	湖南省自然资源厅《关于湖南资水犬木塘水库工程项目规划审核意见的复函》	/	2020年5月9日
7	湖南省交通运输厅关于犬木塘水库工程穿跨越高速公路方案设计	湘交函[2020]483号	2020年10月11日





	的审查意见		
8	湖南湿地保护中心对《关于同意犬木塘水库工程灌区总干渠穿越祁东杳湖湿地公园的请示》的复函	/	2020年11月13日
9	湖南省水利厅 湖南省国资委关于犬木塘水库工程项目法人组建方案的批复	湘水函 [2020]280号	2020年11月16日
10	中国铁路广州局集团有限公司关于湖南省犬木塘水库工程配套供水管道与铁路交叉工程方案设计审查意见的函	广铁便函 [2021]22号	2021年1月20日

综上，本所律师认为：

根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》、财政部《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）等相关法律规定，湖南省资水犬木塘水库工程已取得可研批复等政府相关审批文件，符合相关产业政策及地区发展规划。





第三部分 本次债券发行文件

一、信息披露文件

根据《衡阳市祁东县 2025 年湖南省政府专项债券（九期）湖南省资水犬木塘水库工程项目预期收益与融资平衡方案》记载，该信息披露文件包含项目概况、社会经济效益分析、项目投资估算及资金筹措方案、项目收入和成本预测、项目融资平衡情况、潜在风险评估、还款保障措施、主管部门责任等方面内容。

二、专项评价报告

根据《湖南圣盛达联合会计师事务所（普通合伙）关于衡阳市祁东县 2025 年湖南省政府专项债券（九期）湖南省资水犬木塘水库工程项目收益与融资自求平衡专项评价报告》：本次评价的湖南省资水犬木塘水库工程，在发债周期内，一方面通过债券发行满足项目投资运营融资需要；另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡，可以采取发行项目收益与融资自求平衡专项债券的资金筹措方案。





第四部分 中介服务机构

一、湖南圣盛达联合会计师事务所（普通合伙）

湖南圣盛达联合会计师事务所（普通合伙）为本次债券发行提供专项评价服务并出具专项评价报告。

湖南圣盛达联合会计师事务所（普通合伙）现持有长沙市天心区市场监督管理局于2021年8月31日核发的统一社会信用代码为91430103587002629E的《营业执照》、湖南省财政厅2021年11月12日核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：43010081）。

综上，本所律师认为：

根据《中华人民共和国注册会计师法》第二条、第三条等相关规定，湖南圣盛达联合会计师事务所（普通合伙）系依法成立且合法存续的会计师事务所，具备为本次债券发行出具专项评价报告的资质。

二、湖南弘一律师事务所

湖南弘一律师事务所为本次债券发行提供专项法律服务并出具法律意见书。

本所系经湖南省司法厅批准设立的律师事务所，现持有湖南省司法厅于2021年3月24日核发的统一社会信用代码3143000067358897XY的《律师事务所执业许可证》。本所2023年度考核合格，相关经办律师均持有湖南省司法厅颁发的《中华人民共和国律师执业证》且均通过了2023年度年检。

综上，本所律师认为：

根据《中华人民共和国律师法》第二十八条等相关规定，湖南弘一律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，相关经办律师持有合法有效的《中华人民共和国律师执业证》，弘一及经办律师具备为本期专项债券发行提供相关服务的执业资格。





第五部分 与本次债券发行相关的法律风险

一、政策环境风险

本次发行的债券为地方政府专项债券，受到政府经济政策、行政管理行为的影响与制约。在本次发行债券项目的开发期间，国家宏观经济政策、产业政策、环保政策、地方扶持优惠政策的变化都可能对湖南省资水犬木塘水库工程的实施运营及收入产生直接影响，进一步的影响债券存续期内项目收益。

二、项目运营管理风险

湖南省资水犬木塘水库工程投资规模大、建设周期长，项目建设运营期间相关要素的变化将对项目的总体运营、收支产生重大影响。项目建设期内若出现原材料、人力成本、征拆补偿标准的大幅变化，或遭遇不可抗拒的自然灾害等情形，都有可能影响到建设工期，致使实际建设成本超出工程概预算。此外，由于建设管理等多方面原因，相关工程可能改变项目建设计划，从而导致工程项目不能满足原定要求，也可能给发行人造成损失。

三、流动性风险

本次债券发行后可在银行间证券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。本次债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、市场资金情况、投资者发布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证本次债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本次债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响本次债券的流动性。

四、项目收益风险





湖南省资水犬木塘水库工程各年运营规模是根据设施现状，并参考市场需求量预测情况确定的，预测准确性与预测的基础资料，如城市规划、城市人口分布等是否准确可靠、城市规模的实现年度是否按规划设想等因素密切相关，而前述因素都具有一定的不确定性，因此，湖南省资水犬木塘水库工程存在总投资核算不准确、项目收入或者支出预测不准确等方面的风险。

五、利率风险

受国民经济总体运行状况，国家施行的经济政策、货币政策及国际环境等多种因素的综合影响，市场利率水平的波动存在一定不确定性。同时，债券属于利率敏感型投资品种，由于本次债券采用固定利率且期限较长，可能跨越一个以上的利率波动周期，市场利率的波动使持有本次债券的投资者的实际投资收益存在一定不确定性。

六、风险防范措施

（一）密切关注国家政策和宏观经济形势的变化趋势，提前做好预案，尽量减轻对项目的不利影响。按时推进项目，提高项目实施效率，缩短经营建设周期，降低未来政策风险。

（二）做好资金规划，为项目实施提供有利保障；合理安排工期，加强组织协调，确保项目按计划推进、顺利实施、及时完工；实施前，在深入研究、分析的基础上，充分评估项目各项成本变化的风险及财政承受能力。实施过程中，按照规定标准执行，将项目各项成本控制在合理水平。

综上，本所律师认为：本期债券发行面临一定的风险，但是均制定了明确、可行的实施方案及应对措施，符合相关法律法规的规定，现有的法律风险对本期债券的发行不构成实质影响。





第六部分 法律意见

综上，截至本法律意见书出具日，在委托人以及其他委托人指定机构提供的相关资料所述法律事实的基础上，根据现行有效法律规定，本所为衡阳市祁东县 2025 年湖南省政府专项债券（九期）湖南省资水犬木塘水库工程项目发行本次债券出具以下法律意见：

一、根据中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》、财政部《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）等相关法律规定，湖南省资水犬木塘水库工程已取得可研批复等政府相关审批文件，已履行部分前期审批程序，尚待按照相关法律法规及规范性文件的规定开展后续工作，符合相关产业政策及地区发展规划。

二、本次债券发行有据可依，本次债券发行额度符合项目建设需求，且在专项债券限额内。

三、本次债券发行所对应投资项目实施机构与主管部门均为衡阳市祁东县水利局。衡阳市祁东县水利局系独立的机关单位法人，依法设立、合法有效存续，具备实施项目的主体资格并依职能或政府授权享有对本项目的管理权限，系适格的实施机构和主管部门。

四、根据《中华人民共和国注册会计师法》第二条与第三条、《中华人民共和国律师法》第二十八条等相关法律规定，为本次债券发行提供服务的中介服务机构均系依法成立且合法存续，具备为本次债券发行提供服务的相应资质，具体如下：

（一）湖南圣盛达联合会计师事务所（普通合伙）系依法成立且合法存续的会计师事务所，具备为本次债券发行出具专项评价报告的资质。

（二）湖南弘一律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备为本次债券发行出具法律意见书的资质。

本法律意见书一式四份，经本所服务律师签字并加盖本所公章后生效。

（以下无正文）





湖南弘一律师事务所
HU NAN HONG YI LAW FIRM

全国优秀律师事务所 全国化解社会矛盾先进单位
全国百强律师事务所 全国律师行业先进党组织

（本页无正文，系《湖南弘一律师事务所关于衡阳市祁东县 2025 年湖南省政府专项债券（九期）湖南省资水犬木塘水库工程项目之法律意见书》签署页）



负责人：

陈宏义

陈宏义

经办律师：

杨志伟

杨志伟

经办律师：

肖丹妮

肖丹妮

签署日期：2025 年 4 月 18 日



湖南弘一律师事务所
HU NAN HONG YI LAW FIRM

全国优秀律师事务所 全国化解社会矛盾先进单位
全国百强律师事务所 全国律师行业先进党组织

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码： 3143000067358897XY

湖南弘一

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。

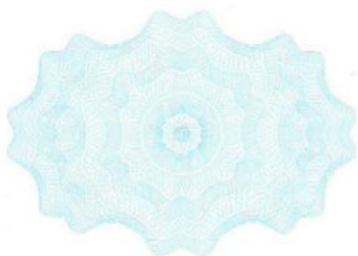
发证机关： 湖南省司法厅

发证日期： 2021年 03月 24日



湖南弘一律师事务所
HU NAN HONG YI LAW FIRM

全国优秀律师事务所 全国化解社会矛盾先进单位
全国百强律师事务所 全国律师行业先进党组织



律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

(副本)

统一社会信用代码: 3143000067358897XY

湖南弘一 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: 湖南省司法厅

发证日期: 2022年 0月 2日



律师事务所登记事项（一）

名称	湖南弘一律师事务所
住所	湖南省长沙市岳麓区湖南省长沙市岳麓区潇湘北路三段859号福晟金融中心30-32楼
负责人	陈宏义
组织形式	特殊的普通合伙
设立资产	132.0万元
主管机关	长沙市司法局
批准文号	湘司法[2008]17号
批准日期	2008年04月30日

律师事务所登记事项（二）

合伙人	敖忠, 昌盛, 陈宏义, 陈飞, 段旭峰, 何翔, 黄吉祥, 黎飞仙, 李素娜, 李敏, 李丽娜, 李鹏, 李威武, 刘汉西, 刘谋建, 刘金星, 刘潭洪, 刘昱, 李振华, 潘艺, 盛金良, 谭泽西, 覃日石, 汤伟男, 唐贤茂, 汪鹤, 熊明强, 杨志伟, 杨雅琼, 尹兰英, 章卫, 张长江, 赵亚飞, 郑亚斌, 周群翔, 周霞, 左浪
-----	---



全国优秀律师事务所 全国化解社会矛盾先进单位
全国百强律师事务所 全国律师行业先进党组织


律师事务所变更登记 (三)

[illegible]



全国优秀律师事务所 全国化解社会矛盾先进单位
全国百强律师事务所 全国律师行业先进党组织

律师事务所年度考核记录

考核年度	二〇二二
考核结果	合格
考核机关	
考核日期	2024年 08

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	

律师事务所处罚记录

[illegible]



备 注

注 意 事 项

一、《律师事务所执业许可证》是律师事务所依法获准设立和执业的有效凭证。本证应当加盖发证机关印章，并应当加盖律师事务所年度检查考核专用章（首次发证之日起首次年度检查考核完成前除外）。

二、《律师事务所执业许可证》分正本和副本，正本和副本具有同等的法律效力。律师事务所应将正本置放于该所执业场所的醒目位置，副本用于查验。

三、《律师事务所执业许可证》不得伪造、变造、涂改、出租、出借、抵押、转让和损毁。本证如有遗失，应立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。律师事务所变更登记事项，应持本证到原发证机关办理变更登记。律师事务所申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

四、律师事务所受到停业整顿处罚的，由执业机构所在地县（区）司法行政机关收回其执业许可证，并于处罚期满时发还。律师事务所受到吊销执业许可证处罚或者因其他原因终止的，应当将其执业许可证交回原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

五、了解律师事务所详细信息，请登录
核验网址：_____。

No. 50118733



湖南弘一律师事务所
HU NAN HONG YI LAW FIRM

全国优秀律师事务所 全国化解社会矛盾先进单位
全国百强律师事务所 全国律师行业先进党组织

执业机构	湖南弘一律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	14301201510884473		
法律职业资格 或律师资格证号	A20105001122373		
发证机关	湖南省司法厅	持证人	杨志伟
发证日期	2021年07月06日	性别	男
		身份证号	430482198701032172

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	二〇二二	考核年度	二〇二三
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关		备案机关	
备案日期	2023年06月	备案日期	2024年07月



湖南弘一律师事务所
HU NAN HONG YI LAW FIRM

全国优秀律师事务所 全国化解社会矛盾先进单位
全国百强律师事务所 全国律师行业先进党组织

执业机构	湖南弘一律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	14301202211416349		
法律职业资格 或律师资格证号	A20174301221979		
发证机关	湖南省司法厅	持证人	肖丹妮
发证日期	2022年 04月 26日	性别	女
		身份证号	430122199610045228

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	二〇二三	考核年度	
考核结果	称 职	考核结果	
备案机关	湖南省长沙市司法局 专用章 律师年度考核备案	备案机关	
备案日期	2024年 07月	备案日期	

国浩律师（长沙）事务所

关于

2025年湖南省政府专项债券（八期）

（祁东县新城区水质净化厂工程项目）

之

法律意见书



湖南省长沙市湘江中路保利国际广场 B3 栋 17 楼邮编：410000
17/F, Building B3, Poly International Plaza, Middle Xiangjiang Road, Changsha 410000, China
电话/Tel: +8673188681999 传真/Fax: +8673188681999
网址/Website: <http://www.grandall.com.cn>

二〇二五年四月

国浩律师（长沙）事务所
关于
2025年湖南省政府专项债券（八期）
（祁东县新城区水质净化厂工程项目）
之
法律意见书

致：衡阳市财政局

国浩律师（长沙）事务所是经湖南省司法厅批准设立的、具有合法执业资格的律师事务所，有资格出具本法律意见书。

国浩律师（长沙）事务所接受委托，根据《中华人民共和国预算法》《地方政府债券发行管理办法》《地方政府专项债务预算管理办法》《中共中央办公厅、国务院办公厅关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》《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》以及其他相关法律法规及规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，严格履行法定职责，出具本法律意见书。

目录

释义与简称	3
第一节 律师声明事项	4
第二节 正文	5
一、 发行概况	5
（一） 发行主体	5
（二） 发行额度	5
二、 项目概况	5
（一） 实施机构	5
（二） 项目基本情况	6
（三） 项目审批	6
三、 项目投资估算与资金筹措方案	6
（一） 项目投资估算	6
（二） 项目资金筹措方案	7
四、 项目运营收益与融资平衡情况	7
（一） 项目运营收益	7
（二） 项目融资还本付息情况	7
（三） 项目融资平衡情况	7
五、 项目评级	8
六、 中介服务机构	8
（一） 财务专项服务	8
（二） 法律专项服务	8
七、 结论意见	9
第三节 签署页	10

释义与简称

本法律意见书中，除非特别说明或文义另有所指，下列简称和术语具有以下含义：

财政部	指	中华人民共和国财政部
湖南省政府	指	湖南省人民政府
市县级政府	指	设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府
本期债券	指	2025年湖南省政府专项债券（八期）（祁东县新城区水质净化厂工程项目）
本项目	指	祁东县新城区水质净化厂工程项目
本所	指	国浩律师（长沙）事务所
法律意见书	指	《国浩律师(长沙)事务所关于2025年湖南省政府专项债券（八期）（祁东县新城区水质净化厂工程项目）之法律意见书》
大华会所	指	大华会计师事务所（特殊普通合伙）湖南分所
《自求平衡评价报告》	指	《大华会计师事务所（特殊普通合伙）湖南分所关于2025年湖南省政府专项债券（八期）项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《项目平衡方案》	指	《2025年湖南省政府专项债券（八期）祁东县新城区水质净化厂工程项目预期收益与融资平衡方案》
联合资信	指	联合资信评估股份有限公司
《信用评级报告》	指	联合资信出具的《2025年湖南省政府专项债券（八期）信用评级报告》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《预算管理办法》	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
《发行管理办法》	指	《地方政府债券发行管理办法》
《试点专项债券通知》	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》
中国	指	中华人民共和国，且仅为本法律意见书之目的，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区
元、万元、亿元	指	人民币元、万元、亿元

第一节 律师声明事项

为本法律意见书的出具，本所及经办律师特作如下声明：

一、本所律师依据《预算法》《发行管理办法》《预算管理办法》等法律法规和规范性文件以及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。

二、本所律师承诺已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；已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券发行工作进行了尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

三、本所律师同意将本法律意见书作为本期债券发行工作的法律文件，随同其他材料一同报送，并承担相应的法律责任。

四、为出具本法律意见书，本所律师根据中国现行的法律、法规和规范性文件的有关规定，对与出具本法律意见书有关的文件资料进行了核查、验证。

五、衡阳市财政局保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或其他材料。衡阳市财政局保证上述文件真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致。

六、对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于衡阳市财政局及其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。

七、本所律师仅就与本期债券发行工作有关的法律问题发表法律意见，并不对有关财务、审计、信用评级等专业事项发表意见。在本法律意见书中引述其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性及完整性作出任何明示或默示的保证。

八、本法律意见书仅供本期债券发行之目的使用，未经本所书面同意，任何单位和个人均不得将本法律意见书或其任何部分用作任何其他目的。

第二节 正文

一、发行概况

（一）发行主体

根据《预算法》第三十五条的规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措；根据《预算管理办法》第四条的规定，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。

本期债券的发行主体为湖南省政府，由湖南省政府统一发行并转贷给市县级政府，符合《预算管理办法》的规定。

（二）发行额度

根据《发行管理办法》第六条的规定，地方财政部门应当在国务院批准的分地区限额内发行地方政府债券。新增债券、再融资债券、置换债券发行规模不得超过财政部下达的当年本地区对应类别的债券限额或发行规模上限。

经本所律师核查，根据第十四届全国人民代表大会第三次会议于2025年3月11日审议通过的《2025年国务院政府工作报告》，2025年拟安排地方政府专项债券4.4万亿元。

因此，本期债券的发行额度在上述可发行额度内，符合《发行管理办法》的规定。

二、项目概况

（一）实施机构

本项目实施机构为祁东县住房和城乡建设局，基本情况如下：

名称	祁东县住房和城乡建设局
----	-------------

统一社会信用代码	114304260062902801
负责人	彭中华
机构地址	湖南省衡阳市祁东县县正西路216号

（二）项目基本情况

项目名称	祁东县新城区水质净化厂工程项目
项目概况	本项目总投资14,977.50万元项目地点位于：湖南省衡阳市祁东县新城区。项目建设周期为24个月，2025年8月至2027年8月。
建设内容	1、祁东新城区水质净化厂：近期处理污水规模为1.5万m/d，远期处理污水规模3.0万m/d。主要构筑物包括粗格栅及污水提升泵站1座、细格栅及旋流沉砂池1座、生化池1座、污泥泵站1座、二沉池2座、高效沉淀池1座、滤布滤池1座紫外消毒计量池1座、污泥浓缩池2座、污泥平衡池1座、污泥脱水机房1座、鼓风机房及变配电间1座、除臭设施1座、机修仓库及出水仪表间1座、加药间1座、传达室1座、综合楼1座配套建设厂区围墙、道路、绿化、电缆沟、基坑支护及地基处理、工艺及排水管线及设备。2、配套污水管网DN400~DN1000约5.8km。
实施机构	祁东县住房和城乡建设局

（三）项目审批

本项目相关审批材料如下：

1. 《关于祁东县新城区水质净化厂工程项目项目初步设计的批复》（祁发改审【2024】7号）；
2. 《关于祁东县新城区水质净化厂工程项目项目可行性研究报告的批复》（衡发改审【2023】56号）；
3. 《关于祁东县新城区水质净化厂工程项目初步设计概算的批复》（衡发改审【2024】89号）；
4. 《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第430426202300018号）。

三、项目投资估算与资金筹措方案

（一）项目投资估算

根据《项目平衡方案》，本项目投资总额为14,977.50万元，其中：工程费用12094.89万元，工程建设其他费用2180.49万元，预备费1307.54万元，建设期利息756.31万元，铺底流动资金223万元。

（二）项目资金筹措方案

根据《项目平衡方案》，本项目资金来源主要为自有资金、发行政府专项债券。项目总投资14,977.50万元，其中：用于项目支出的自有资金9,977.50万元，占投资总额的66.62%；拟申请发行政府专项债券资金5,000.00万元，本项目已发行2025年湖南省政府专项债券（三期）4,000.00万元，本次申请发行专项债券1,000.00万元。

本次申请发行政府专项债券期限为20年。

四、项目运营收益与融资平衡情况

（一）项目运营收益

本项目收入来源为污水处理收入；本项目的成本费用主要为运营成本，其中运营成本包括税费、职工薪酬、维修费用、管理费用等。

本项目预期总收入21,731.36万元，预期总成本9,729.18万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为12,002.18万元。

（二）项目融资还本付息情况

本项目已发行2025年湖南省政府专项债券（三期）4,000.00万元，本次拟发行专项债券1,000.00万元，根据2025年3月相同待偿期国债收益率算术平均值上浮20%进行预测，预测利率为2.55%，债券偿付方式为每半年付息一次，到期一次性还本，建设期债券利息由自有资金统筹安排。

（三）项目融资平衡情况

本项目预期总收入21,731.36万元，预期总成本9,729.18万元，项目净收益即可用于融资平衡的资金为12,002.18万元。相关收益对融资本息的覆盖倍数为1.62倍。

根据大华会所的预测，在项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的2025年湖南省政府专项债券（八期）建设项目，预期运营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。

五、项目评级

根据《信用评级报告》，联合资信认为湖南省经济和财政实力很强，政府治理水平很高且能持续得到中央政府的有力支持；本期债券纳入湖南省政府性基金预算管理，到期不能偿还的风险极低。联合资信确定本期债券的信用等级为AAA。

六、中介服务机构

（一）财务专项服务

大华会所对本项目收益与融资自求平衡情况进行评价并出具《自求平衡评价报告》。

大华会所现持有长沙市雨花区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码为：91430100055816904G）和湖南省财政厅核发的《会计师事务所分所执业证书》（分所执业证书编号：110101484307）。

综上，本所律师认为，大华会所系依法经批准设立且合法存续会计师事务所，具备为本期债券发行出具《自求平衡评价报告》的资质；在《自求平衡评价报告》上签字的执业会计师均具备相应的从业资格。

（二）法律专项服务

本所作为本期债券发行的专项法律顾问并出具本法律意见书。

本所经湖南省司法厅批准设立，现持有湖南省司法厅核发的统一社会信用代码为31430000MD01727662的《律师事务所执业许可证》。本法律意见书由刘兴康、冯东阳作为签署律师，均持有湖南省司法厅核发的律师执业证书，具备相应的从业资格。

综上，本所律师认为，本所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备为本期债券发行出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的执业律师具备相应的从业资格。

七、结论意见

本所律师经审慎审查有关文件和信息，综合上述内容，根据有关法律法规、规章和规范性文件的相关规定，发表意见如下，截至本法律意见书出具之日：

- （一）本期债券符合《预算管理办法》规定的发行主体要求；
- （二）本项目已经取得可行性研究报告的批复；
- （三）本项目的资金来源主要为自有资金、发行政府专项债券；
- （四）根据《自求平衡评价报告》，本期债券各项目相关预期收益能够合理保障偿还融资本金和利息，可以实现项目收益和融资自求平衡；
- （五）为本项目提供财务和法律专项服务的中介机构均具备提供相应服务并出具相关报告的执业资格。

（以下无正文，为本法律意见书之签署页）

第三节 签署页

（本页无正文，仅为《国浩律师（长沙）事务所关于2025年湖南省政府专项债券之法律意见书》之签署页）

本法律意见书于2025年4月18日出具，正本壹式叁份，无副本。



负责人：罗峥

罗峥

经办律师：刘兴康

刘兴康

冯东阳

冯东阳

湖南金州(永州)律师事务所

衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程
项目

法律意见书

湖南金州(永州)律师事务所

2025年4月



目 录

第一部分 法律意见书引言.....	2
一、出具法律意见书的依据	2
二、律师声明的事项	2
三、释义	4
第二部分 法律意见书正文	5
一、债券概况	5
二、本期债券的实质条件	5
(一) 债券发行人	5
(二) 债券额度	5
(三) 债券期限	6
(四) 还款计划及偿债资金来源	6
(五) 投资项目的审批	7
(六) 项目资产的独立性、抵押情况	7
三、本期债券对应的投资项目	7
(一) 项目名称	7
(二) 建设内容	7
(三) 项目现状	7
(四) 实施主体	8
(五) 投资估算	8
(六) 项目收益	8
(七) 资金筹措	8
(八) 项目批复	9
(九) 项目性质	9
四、项目收入与融资自求平衡	10
五、项目的风险控制	10
六、中介机构	11
(一) 北京华澳诚会计师事务所	11
(二) 湖南金州(永州)律师事务所	11
七、结论性意见	12

第一部分 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖南金州(永州)律师事务所(以下简称“本所”)接受委托,担任衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目专项债券发行的法律顾问,对本期专项债券发行出具法律意见书。

第十四届全国人民代表大会第三次会议审查了国务院提出的《关于2024年中央和地方预算执行情况与2025年中央和地方预算草案的报告》、《2024年全国预算执行情况2025年全国预算(草案)》,批准国务院提出的《关于2024年中央和地方预算执行情况与2025年中央和地方预算草案的报告》,批准2025年中央预算草案,同时批准2025年地方政府一般债务限额180689.22亿元、专项债务限额399185.08亿元。本期债券发行的额度在衡东县专项债务限额可发行额度内。

二、律师声明的事项

(一)本所律师已依据本法律意见书出具之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。本所律师已严格履行法定职责,遵循了勤勉尽责和诚实信用原则,对发行人的行为以及本期债券的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证,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本期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)本期债券的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。

(四)对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实,本

所律师依赖于有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件以及与本期债券有关的其他中介机构出具的书面报告和专业意见就该等事实发表法律意见。

(五)本所律师仅就与本期债券涉及的有关法律问题发表法律意见，对于会计评价、债项评级等专业事项，不具备进行数据核查的适当资格；对财务评价报告、评级报告等文件中有关财务评价数据、债项评级结论的引述，并不意味着本所律师对该等数据和相关结论的合法性、真实性和准确性做出任何明示或默示的担保或保证。

(六)本法律意见书阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。本所律师未授权任何单位或个人对本法律意见书作任何解释或说明。

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：

《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》（2018年修订）
《国发(2014)43号》	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）
《财预(2015)225号》	指	《关于地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预(2015)225号）
《国办函(2016)88号》	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）
《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）
《财预(2017)89号》	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）
本所/律所	指	湖南金州(永州)律师事务所
会计师事务所	指	北京华澳诚会计师事务所
《财务评估报告》	指	会计所出具的《衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目收益与融资自求平衡财务评估报告》
《法律意见书》	指	湖南金州(永州)律师事务所出具的《关于衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、债券概况

湖南省衡东县人民政府本期拟申报专项债券10800.00万元人民币，用于衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目。具体情况如下：

行政区域	项目名称	拟投资总额	本期发行额
衡东县	衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目	19462.43万元	10800.00万元

债券品种：记账式固定利率付息债券

债券期限：30年

债券规模：10800.00万元人民币

债券利率：固定利率

预测利率：2.38%

还本付息：每半年付息一次，到期一次性还本，建设期债券利息由资本金统筹安排。

二、本期债券的实质条件

(一)债券发行人

本期债券的发行人湖南省人民政府。湖南省人民政府统一发行后转贷给衡东县人民政府，用于衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目。

本所律师认为，本期债券发行人，符合《财预(2016)155号》第4条及《国发(2014)43号》第2条第2款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(二)债券额度

1. 根据湖南省财政厅下发的2025年专项债限额通知，本期衡东县人民政府申报10800万元人民币专项债券，是湖南省财政厅在财政部下发的湖南省专项

债限额范围内，根据衡东县财政局上报的项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在衡东县专项债务限额范围内予以核定。

2. 本期专项债券纳入了衡东县专项债务限额管理，债券的收入、支出、还本、付息、发行费用等均纳入政府性基金预算管理。

本所律师认为，本期拟发行的专项债券额度在湖南省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预(2015)225号》第1条、《财预(2016)155号》第11条、《国发(2014)43号》第3条、《财预(2017)89号》第2条第1款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券期限

本期债券为30年期。

本所律师认为，本期债券的期限符合《财库〔2020〕36号》第3条第(一)款及其他法律、行政法规及行政规章的规定。

(四) 还款计划及偿债资金来源

1. 本期专项债券投资的项目，有稳定的项目收益，收益来源见法律意见书正文第三部分：本期债券对应的投资项目。

2. 项目实施主体对项目的实施、债券资金使用及还本付息做了明确的安排，项目运营收入专门用于偿还到期债券本息。

3. 经核查北京华澳诚会计师事务所的《财务评估报告》，通过对申报项目的测算，项目预期收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益及融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目，偿债资金来源及还款计划符合《财预(2016)155号》第6条、《财预(2017)89号》第2条第2款及其他法律、行政法规、行政规章的规定。

(五)投资项目的审批

经核查项目实施主体提供的项目资料，本期专项债券投资的项目，取得了政府部门相应的审批手续。

本所律师认为，本期债券对应投资的项目，依法取得了相应的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定。

(六)项目资产的独立性及抵质押情况

经核查项目实施主体提供的资料，截至本法律意见书出具日，本期申报的项目土地未设抵押，项目各项收费权未设置质押，不存在权属纠纷。

本所律师认为，项目资产及权益无抵质押情况，不存在权属纠纷，该项目对应资产的独立性能得到保障，对本期债券发行不构成影响。

三、本期债券对应的投资项目

(一)项目名称

衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目

(二)建设内容

本项目从湘江段霞流镇罗家洲村取水点取水，终点为衡东县第二自来水厂。主要建设内容包括取水工程、输水管线工程、二水厂扩建工程及附属工程。

1. 取水工程：取水点新建泵房。泵站建筑物由泵房、出水管、配电房及泵站内外交通系统等组成；2. 输水管线工程：输水管线起点从泵房出口接出，接入第二自来水厂。拟定单管输水，管材为钢管，管径为DN1200，管长约为18km；3. 二水厂扩建工程，设计规模是4万m³/d；4. 附属工程：包括蝶阀井、排气（检修）阀井、排泥阀井等。

项目建设期限：2025年6月至2027年5月。

(三)项目现状

截至本法律意见书出具之日，本项目前期工作正在准备中。

(四) 实施主体

衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目实施主体：衡东县住房和城乡建设局，建设单位设置“衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目领导小组”，主要负责项目建设的组织领导、规划、立项、协调相关部门办理项 关手续。领导小组下设办公室， 分管领导任办公室主任，负责项目建设的日常工作。

经本所律师核查，依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，不属于《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》里的“市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司”，符合法律、法规、规范性文件的规定。

(五) 投资概算

项目总投资19462.43万元，其中工程费用15996.54万元，工程建设其他费用1072.58万元，预备费1706.91万元，建设期利息686.40万元。

(六) 项目收益

本项目收入包括供水收入。经计算，项目运营期内年均运营收入2323.58万元。项目收益由项目单位收取，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。

(七) 资金筹措

衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目的资金来源于资本金和申请专项债券，项目总投资19462.43万元，资金主要来源为申请专项债券及企业自筹。其中企业自筹7462.43万元，占总投资的38.34%；申请专项债12000.00万元，占总投资的61.66%。利息依据相关政策要求及规定暂按预计利率2.38%执行，债券发行期限为30年。

(八)项目批复

截止本法律意见书出具日，项目取得的行政审批以及核准和备案情况如下：

- 1.《关于衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目可行性研究报告的批复》（东发改批〔2025〕19号），批复单位是衡东县发展和改革委员会；
- 2.《关于衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目初步设计的批复》（东建初审〔2025〕9号），批复单位是衡东县住房和城乡建设局；
- 3.《关于衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目概算总投资的批复》（东发改概〔2025〕11号），批复单位是衡东县发展和改革委员会。

本所律师认为，本项目合法合规，具备债券发行条件。

(九)项目性质

1. 本项目未使用过抗疫特别国债资金。
2. 本项目工程建设内容取水点新建泵房、附属工程：包括蝶阀井、排气（检修）阀井、排泥阀井等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. 项目资金全部投入土地及地上附着物补偿，募投资金不作为政府投资基金、产业投资基金等各类股权基金。
4. 项目支出不用于经常性支出，不用于日常维修支出、人员工资、社保、项目运营费用、缴纳税费、偿付债券利息等日常开支。
5. 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。
6. 截至本法律意见书出具日，项目对应资产及收益权无抵质押情况，不存在权属纠纷。
7. 经北京华澳诚会计师事务所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数大于1倍。

综上，本所律师认为，本期债券募投项目是具有收益的公益项目，不属于《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单(2024年版)》所列负面清单项目。

四、项目收入与融资自求平衡

根据北京华澳诚会计师事务所出具的《财务评估报告》，通过对项目单位收益预测的各项假设进行分析，项目单位各项收入成本预测假设的计算是准确、合理的。参考项目单位提供的可行性研究报告及实施方案，项目单位考虑到的成本是完整的。在相关项目按期完成并可正常交付使用的前提下，在本次发行债券的存续期内，预期的收入来源，能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收入和融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息，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。

五、项目的风险控制

本期债券的发行可能存在的风险，实施主体采取如下措施：

1. 工程组织管理风险

该项目的实施包括了施工管理、工程进度安排、资金筹措及财务管理等诸多环节，涉及多个政府部门，施工单位及项目所在区域的居民及企业的协调和配合等多方面，如果项目实施单位的项目管理制度不健全或项目管理能力不足，将会对项目的建设进度、项目现金流入产生重大影响。

为控制此项风险，在项目实施过程中，项目实施主体应积极加强对工程建设项目的管理，加强各投资环节的管理，采取切实措施严格控制成本，按工程计划推进建设进度，避免出现费用超支、工程延期等风险，确保项目建设能够按质、按时投入交付，努力实现预期的经济效益和社会效益；项目实施主体严格执行预定工期计划，并对照实际进度，及时调整项目施工计划，确保项目进度。

2. 影响项目现金流入、按时还本付息的风险

专项债券存续期间，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债券资本市场利率的波动，市场利率波动将会对该项目的财务成本产生一定的影响。

为控制此项风险，项目实施主体应合理安排债券发行金额和债券期限，按照资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。加强资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益。或通过处置可变现资产等方法偿还债券。

3. 其他导致不能还本付息的风险及应对措施

按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照转贷协议约定逐级向市财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由市财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向市财政缴纳专项债券还本付息资金的，市财政采取适当方式扣回。

六、中介机构

（一）北京华澳诚会计师事务所

经本所律师核查，北京华澳诚会计师事务所（普通合伙）持有朝阳区市场监督管理局核发的《营业执照》（注册号：91110108783951864Y）、北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》，具有财务评估咨询相关业务的资格。

（二）湖南金州（永州）律师事务所

发行人聘请本所为债券发行出具法律意见书。本所现持有湖南省司法厅核发的证号为31430000MD0178711Q《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（刘汉红律师执业证编号14311201610123078、蒋平律师执业证编号14311202411807302）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。

七、结论性意见

综上所述，本所律师对本期债券发行的相关事宜发表如下结论性意见：

（一）本期债券发行人、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）本期债券对应投资的项目是具有一定收益的公益性项目，债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，债券资金未用于《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单（2024年版）》所列负面或禁止投向领域的建设内容；

（三）本项目资产、土地及权益未设置任何抵押、质押或其他担保责任；

（四）本期专项债券存续期内，项目收入合法、合规，具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合财预〔2016〕155号文的相关规定，项目收益权归项目单位所有，项目单位可以用此收益偿还本项目涉及的专项债券本息，本项目预期收益可覆盖融资本息，满足项目收益和融资自求平衡的要求；

（五）为本期债券提供专业服务并出具专业意见的会计师事务所、律师事务所具备相应的从业资质；

（六）实施主体对本项目债券存续期间可能影响项目建设及项目收益实现的风险设置了充分的风险控制措施，相关风险基本可控。

综上，债券发行实质条件符合《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，未用于《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单（2024年版）》所列负面清单。

本法律意见书经本所盖章并由经办律师签字后生效，正本叁份，副本若干。

（此下无正文，下转签字盖章页）

(本页无正文，为湖南金州(永州)律师事务所出具的《衡东县城供水备用水源及二水厂扩建配套工程项目法律意见书》签署页)

湖南金州(永州)律师事务所

主办律师:

经办律师:



2025年4月

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码： 31430000 MD0178711Q

湖南金州(永州) 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：

湖南省司法厅

发证日期：

2023年 0月 1日

律 师 事 务 所 分 所
执 业 许 可 证
(副 本)

统一社会信用代码： 31430000MDO178711Q

湖南金州(永州) 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：

2023年 0 6 月 日



执业机构

湖南金州（永州）
律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

14311201610123078

法律职业资格
或律师资格证号

18200175070819

发证机关



发证日期

2022年 2月



持证人

刘汉红

性 别

男

身份证号

432902197507288716



湖南金州(永州)律师事务所

衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目

法律意见书

湖南金州(永州)律师事务所

2025年4月



目 录

第一部分 法律意见书引言.....	2
一、出具法律意见书的依据	2
二、律师声明的事项	2
三、释义	4
第二部分 法律意见书正文	5
一、债券概况	5
二、本期债券的实质条件	5
(一) 债券发行人	5
(二) 债券额度	5
(三) 债券期限	6
(四) 还款计划及偿债资金来源	6
(五) 投资项目的审批	7
(六) 项目资产的独立性、抵押情况	7
三、本期债券对应的投资项目	7
(一) 项目名称	7
(二) 建设内容	7
(三) 项目现状	7
(四) 实施主体	8
(五) 投资估算	8
(六) 项目收益	8
(七) 资金筹措	8
(八) 项目批复	9
(九) 项目性质	9
四、项目收入与融资自求平衡	10
五、项目的风险控制	10
六、中介机构	11
(一) 北京华澳诚会计师事务所	11
(二) 湖南金州(永州)律师事务所	11
七、结论性意见	12

第一部分 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖南金州(永州)律师事务所(以下简称“本所”)接受委托,担任衡东县洙水百里画廊旅游基础设施建设项目专项债券发行的法律顾问,对本期专项债券发行出具法律意见书。

第十四届全国人民代表大会第三次会议审查了国务院提出的《关于2024年中央和地方预算执行情况与2025年中央和地方预算草案的报告》、《2024年全国预算执行情况2025年全国预算(草案)》,批准国务院提出的《关于2024年中央和地方预算执行情况与2025年中央和地方预算草案的报告》,批准2025年中央预算草案,同时批准2025年地方政府一般债务限额180689.22亿元、专项债务限额399185.08亿元。本期债券发行的额度在衡东县专项债务限额可发行额度内。

二、律师声明的事项

(一)本所律师已依据本法律意见书出具之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。本所律师已严格履行法定职责,遵循了勤勉尽责和诚实信用原则,对发行人的行为以及本期债券的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证,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本期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)本期债券的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。

(四)对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实,本

所律师依赖于有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件以及与本期债券有关的其他中介机构出具的书面报告和专业意见就该等事实发表法律意见。

(五) 本所律师仅就与本期债券涉及的有关法律问题发表法律意见，对于会计评价、债项评级等专业事项，不具备进行数据核查的适当资格；对财务评价报告、评级报告等文件中有关财务评价数据、债项评级结论的引述，并不意味着本所律师对该等数据和相关结论的合法性、真实性和准确性做出任何明示或默示的担保或保证。

(六) 本法律意见书阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。本所律师未授权任何单位或个人对本法律意见书作任何解释或说明。

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：

《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》（2018年修订）
《国发(2014)43号》	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）
《财预(2015)225号》	指	《关于地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预(2015)225号）
《国办函(2016)88号》	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）
《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）
《财预(2017)89号》	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）
本所/律所	指	湖南金州(永州)律师事务所
会计师事务所	指	北京华澳诚会计师事务所
《财务评估报告》	指	会计所出具的《衡东县洙水百里画廊旅游基础设施建设项目收益与融资自求平衡财务评估报告》
《法律意见书》	指	湖南金州(永州)律师事务所出具的《关于衡东县洙水百里画廊旅游基础设施建设项目法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、债券概况

湖南省衡东县人民政府本期拟申报专项债券4000.00万元人民币，用于衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目。具体情况如下：

行政区域	项目名称	拟投资总额	本期发行额
衡东县	衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目	7099.08万元	4000.00万元

债券品种：记账式固定利率付息债券

债券期限：30年

债券规模：4000.00万元人民币

债券利率：固定利率

预测利率：2.38%

还本付息：每半年付息一次，到期一次性还本，建设期债券利息由资本金统筹安排。



二、本期债券的实质条件

(一)债券发行人

本期债券的发行人是湖南省人民政府。湖南省人民政府统一发行后转贷给沅衡东县人民政府，用于衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目。

本所律师认为，本期债券发行人，符合《财预(2016)155号》第4条及《国发(2014)43号》第2条第2款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(二)债券额度

1. 根据湖南省财政厅下发的2025年专项债限额通知，本期衡东县人民政府申报4000.00万元人民币专项债券，是湖南省财政厅在财政部下发的湖南省专项

债限额范围内，根据衡东县财政局上报的项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在衡东县专项债务限额范围内予以核定。

2. 本期专项债券纳入了衡东县专项债务限额管理，债券的收入、支出、还本、付息、发行费用等均纳入政府性基金预算管理。

本所律师认为，本期拟发行的专项债券额度在湖南省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预(2015)225号》第1条、《财预(2016)155号》第11条、《国发(2014)43号》第3条、《财预(2017)89号》第2条第1款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券期限

本期债券为30年期。

本所律师认为，本期债券的期限符合《财库〔2020〕36号》第3条第(一)款及其他法律、行政法规及行政规章的规定。

(四) 还款计划及偿债资金来源

1. 本期专项债券投资的项目，有稳定的项目收益，收益来源见法律意见书正文第三部分：本期债券对应的投资项目。

2. 项目实施主体对项目的实施、债券资金使用及还本付息做了明确的安排，项目运营收入专门用于偿还到期债券本息。

3. 经核查北京华澳诚会计师事务所的《财务评估报告》，通过对申报项目的测算，项目预期收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益及融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目，偿债资金来源及还款计划符合《财预(2016)155号》第6条、《财预(2017)89号》第2条第2款及其他法律、行政法规、行政规章的规定。

(五)投资项目的审批

经核查项目实施主体提供的项目资料，本期专项债券投资的项目，取得了政府部门相应的审批手续。

本所律师认为，本期债券对应投资的项目，依法取得了相应的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定。

(六)项目资产的独立性及抵质押情况

经核查项目实施主体提供的资料，截至本法律意见书出具日，本期申报的项目土地未设抵押，项目各项收费权未设置质押，不存在权属纠纷。

本所律师认为，项目资产及权益无抵质押情况，不存在权属纠纷，该项目对应资产的独立性能得到保障，对本期债券发行不构成影响。

三、本期债券对应的投资项目

(一)项目名称

衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目

(二)建设内容

本项目主要是对项目范围内基础设施、旅游公共服务保障设施和旅游公共配套设施进行建设。其中游客中心3300.00平方米，游客集散广场5500.00平方米，停车位320个，充电桩120台，改造旅游连接道路1.65km，配套建设休憩设施、垃圾收集、标识系统等设施。

项目建设期限：2025年6月至2027年5月。

(三)项目现状

截至本法律意见书出具之日，本项目前期工作正在准备中。

(四)实施主体

衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目实施主体：衡东县文化旅游广电体育局，建设单位设置“衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目领导小组”，

主要负责项目建设的组织领导、规划、立项、协调相关部门办理项关手续。领导小组下设办公室， 分管领导任办公室主任，负责项目建设的日常工作。

经本所律师核查，依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，不属于《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》里的“市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司”，符合法律、法规、规范性文件的规定。

(五) 投资概算

项目总投资7099.08万元，其中工程费用5667.42万元，工程建设其他费用831.15万元，预备费410.51万元，建设期利息189.60万元。

(六) 项目收益

本项目收入包括游客中心附属用房出租收入，停车收入，充电桩收入。经计算，项目运营期内年均运营收入646.85万元。项目收益由项目单位收取，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。

(七) 资金筹措

衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目的资金来源于资本金和申请专项债券，本项目总投资7099.08万元，资金主要来源为申请专项债券及地方财政配套。其中地方财政配套3099.08万元，占总投资的43.65%；申请专项债券4000.00万元，占总投资的56.35%。利息依据相关政策要求及规定暂按预计利率2.38%执行，债券发行期限为30年。

(八) 项目批复

截止本法律意见书出具日，项目取得的行政审批以及核准和备案情况如下：

1. 《关于衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目可行性研究报告的批复》（东发改批〔2025〕13号），批复单位是衡东县发展和改革局；

2. 《关于衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目初步设计的批复》（东建初审〔2025〕14号），批复单位是衡东县住房和城乡建设局；

3. 《关于衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目概算总投资的批复》（东发改概〔2025〕15号），批复单位是衡东县发展和改革局。

本所律师认为，本项目合法合规，具备债券发行条件。

（九）项目性质

1. 本项目未使用过抗疫特别国债资金。

2. 本项目工程建设内容基础设施、旅游公共服务保障设施和旅游公共配套设施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. 项目资金全部投入土地及地上附着物补偿，募投资金不作为政府投资基金、产业投资基金等各类股权基金。

4. 项目支出不用于经常性支出，不用于日常维修支出、人员工资、社保、项目运营费用、缴纳税费、偿付债券利息等日常开支。

5. 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。

6. 截至本法律意见书出具日，项目对应资产及收益权无抵质押情况，不存在权属纠纷。

7. 经北京华澳诚会计师事务所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数大于1倍。

综上，本所律师认为，本期债券募投项目是具有收益的公益项目，不属于《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单（2024年版）》所列负面清单项目。

四、项目收入与融资自求平衡

根据北京华澳诚会计师事务所出具的《财务评估报告》，通过对项目单位收益预测的各项假设进行分析，项目单位各项收入成本预测假设的计算是准确、合理的。参考项目单位提供的可行性研究报告及实施方案，项目单位考虑到的成本是完整的。在相关项目按期完成并可正常交付使用的前提下，在本次发行债券的存续期内，预期的收入来源能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收入和融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息，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。

五、项目的风险控制

本期债券的发行可能存在的风险，实施主体采取如下措施：

1. 工程组织管理风险

该项目的实施包括了施工管理、工程进度安排、资金筹措及财务管理等诸多环节，涉及多个政府部门，施工单位及项目所在区域的居民及企业的协调和配合等多方面，如果项目实施单位的项目管理制度不健全或项目管理能力不足，将会对项目的建设进度、项目现金流入产生重大影响。

为控制此项风险，在项目实施过程中，项目实施主体应积极加强对建设工程项目的管理，加强各投资环节的管理，采取切实措施严格控制成本，按工程计划推进建设进度，避免出现费用超支、工程延期等风险，确保项目建设能够按质、按时投入交付，努力实现预期的经济效益和社会效益；项目实施主体严格执行预定工期计划，并对照实际进度，及时调整项目施工计划，确保项目进度。

2. 影响项目现金流入、按时还本付息的风险

专项债券存续期间，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债券资本市场利率的波动，市场利率波动将会对该项目的财务成本产生一定的影响。

为控制此项风险，项目实施主体应合理安排债券发行金额和债券期限，按照资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。加强资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益。或通过处置可变现资产等方法偿还债券。

3. 其他导致不能还本付息的风险及应对措施

按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照转贷协议约定逐级向市财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由市财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向市财政缴纳专项债券还本付息资金的，市财政采取适当方式扣回。

六、中介机构

（一）北京华澳诚会计师事务所

经本所律师核查，北京华澳诚会计师事务所（普通合伙）持有朝阳区市场监督管理局核发的《营业执照》（注册号：91110108783951864Y）、北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》，具有财务评估咨询相关业务的资格。

（二）湖南金州（永州）律师事务所

发行人聘请本所为债券发行出具法律意见书。本所现持有湖南省司法厅核发的证号为31430000MD0178711Q《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（刘汉红律师执业证编号14311201610123078、蒋平律师执业证编号14311202411807302）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。

七、结论性意见

综上所述，本所律师对本期债券发行的相关事宜发表如下结论性意见：

(一)本期债券发行人、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)本期债券对应投资的项目是具有一定收益的公益性项目，债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域(2024年版)》规定的投向领域，债券资金未用于《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单(2024年版)》所列负面或禁止投向领域的建设内容；

(三)本项目资产、土地及权益未设置任何抵押、质押或其他担保责任；

(四)本期专项债券存续期内，项目收入合法、合规，具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合财预〔2016〕155号文的相关规定，项目收益权归项目单位所有，项目单位可以用此收益偿还本项目涉及的专项债券本息，本项目预期收益可覆盖融资本息，满足项目收益和融资自求平衡的要求；

(五)为本期债券提供专业服务并出具专业意见的会计师事务所、律师事务所具备相应的从业资质；

(六)实施主体对本项目债券存续期间可能影响项目建设及项目收益实现的风险设置了充分的风险控制措施，相关风险基本可控。

综上，债券发行实质条件符合《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《地方政府专项债券投向领域(2024年版)》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，未用于《地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单(2024年版)》所列负面清单。

本法律意见书经本所盖章并由经办律师签字后生效，正本叁份，副本若干。

(此下无正文，下转签字盖章页)

(本页无正文，为湖南金州(永州)律师事务所出具的《衡东县洣水百里画廊旅游基础设施建设项目法律意见书》签署页)

湖南金州(永州)律师事务所

主办律师:

经办律师:



2025年4月

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码： 31430000 MD0178711Q

湖南金州(永州) 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：

湖南省司法厅

2023年 0月 1日

律 师 事 务 所 分 所
执 业 许 可 证
(副 本)

统一社会信用代码： 31430000MDO178711Q

湖南金州(永州) 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：

2023年 0 6 月 日



执业机构

湖南金州（永州）
律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

14311201610123078

法律职业资格
或律师资格证号

18200175070819

发证机关



发证日期

2022年 2月



持证人

刘汉红

性 别

男

身份证号

432902197507288716

