

安徽天禾律师事务所

关于 2025 年海南省政府专项债券（八期）—  
水旱灾害防御和灌区节水工程  
收益与融资自求平衡之



天禾律师事务所  
TIANHE LAW FIRM

---

地址：中国合肥怀宁路 288 号置地广场 A 座三十五层

电话：（0551）62642792 传真：（0551）62620450

## 目录

释义 .....	1
正文 .....	5
一、主体资格 .....	5
（一）专项债券发行主体资格 .....	5
（二）项目主体资格 .....	5
二、项目情况 .....	5
（一）项目概况 .....	5
（二）项目批复 .....	7
（三）是否属于负面清单项目 .....	8
三、项目资产受限情况 .....	8
四、项目融资与收益情况 .....	8
（一）项目资金筹措情况 .....	8
（二）项目收益和融资自求平衡 .....	8
五、中介机构及相关文件 .....	9
（一）会计师事务所 .....	9
（二）律师事务所 .....	9
六、项目风险控制 .....	9
七、结论意见 .....	12

天禾  
法律  
事务所  
（盖章）

## 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
项目实施主体	指	文昌市水务局
本项目	指	水旱灾害防御和灌区节水工程
《平衡方案》	指	《2025 年海南省政府专项债券（八期）—水旱灾害防御和灌区节水工程收益与融资自求平衡方案》
《财务评估报告》	指	《2025 年海南省政府专项债券（八期）水旱灾害防御和灌区节水工程项目收益与融资自求平衡财务评估报告》
厚德会计所安徽分所	指	北京厚德会计师事务所（特殊普通合伙）安徽分所
本所、本所律师	指	安徽天禾律师事务所及本次发行经办律师
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》（2018 年修订）
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》
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）
《财办预（2021）209 号》	指	《关于申报 2022 年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预（2021）209 号）

《财预(2021)115号》	指	《地方政府专项债资金投向领域禁止类项目清单》(财预〔2021〕115号)
《财预(2022)120号》	指	《关于支持各地用好专项债务限额的通知》(财预〔2022〕120号)
元、万元	指	人民币元、人民币万元

## 安徽天禾律师事务所

# 关于 2025 年海南省政府专项债券（八期）一水旱灾害防御和灌区节水工程收益与融资自求平衡之法律意见书

天律意 2025 第 00788 号

致：文昌市水务局

安徽天禾律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任2025年海南省政府专项债券（八期）一水旱灾害防御和灌区节水工程收益与融资自求平衡专项债券（以下简称“本次申请专项债券”）事宜的专项法律顾问，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和事实进行了核查和验证。

本所律师对本法律意见书的出具特作如下声明：

（一）本所律师依据财库国发[2014]43 号文、财库[2020]43 号文、国发[2019]26 号文、财预[2016]155 号文、财预[2017]89 号文、财库〔2020〕36 号文、财办预〔2021〕209 号文、财预〔2021〕115 号文、财预〔2022〕120 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；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，进行了充分的核查验证，保证本法律意见所认定的事实真实、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，并承担相应法律责任。

（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。本所律师同意将本法律意见书作为本次申请专项债券的法律文件之一，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。

（四）本所及经办律师与发行人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请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估报告（包括但不限于偿债能力、流动性等）、平衡方案等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及财务评估报告、平衡方案等内容时，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相关主体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，海南省人民政府为专项债券的发行主体。

#### （二）项目主体资格

根据《平衡方案》，文昌市水务局是本项目的实施主体。

根据本项目实施主体提供的《统一社会信用代码证书》及本所律师核查，本项目的实施主体基本情况如下：

机构名称	文昌市水务局
统一社会信用代码	114688750082028897
机构性质	机关
负责人	吴志贤
机构定制	文昌市文汇集中办公区 2 楼
赋码机关	中共文昌市委机构编制委员会办公室

本所律师认为，上述实施主体依法存续的机关单位，具备项目主体的主体资格。

### 二、项目情况

#### （一）项目概况

根据《平衡方案》，本项目基本情况如下：

1、项目名称：水旱灾害防御和灌区节水工程。

2、项目建设地点：本项目建设地点为文昌市。

3、项目建设内容：项目为水旱灾害防御和灌区节水工程，建设项目内容共包括文昌市凌村河下游段防洪（潮）工程（大园桥—滨湾路桥段）、文昌市大东园水闸水毁修复工程、文昌市蓬莱镇、重兴镇 11 座山塘除险加固及配套工程、文昌市重兴镇加昌村委会六埔山塘加固及灌溉工程 4 个子项工程。其中：

（1）文昌市凌村河下游段防洪（潮）工程（大园桥—滨湾路桥段），项目

拟规划治理大园桥段—滨湾路桥段的河道，主河槽全长约 1.89km，治理起点至 625.6m 段范围为新挖河道，剩余河道段仅做河道清淤处理。主要包括堤防工程、排涝涵，以及拆除桥梁，其中拟建堤防约 3708m，左岸约 1884m，右岸约 1824m；新建 4 座排涝涵，排涝闸 2 座；拆除桥梁 3 座（大园桥、文镜桥、教育老桥）。

（2）文昌市大东园水闸水毁修复工程，项目拟重建上游翼墙、铺盖，闸门、闸墩、溢流孔、底板、交通桥及启闭机房，下游翼墙、消力池、海漫、下游防冲槽和下游护坡等内容。

（3）文昌市蓬莱镇、重兴镇 11 座山塘除险加固及配套工程，项目拟加固蓬莱镇的牛头幢山塘、马坡山塘和典棒山塘，重兴镇的打菜山塘、狗吉岭山塘、文西山塘、加丁丛山塘、良宛山塘、光大山排山塘、九龙园山塘和鲤涌山塘共计 11 座山塘和新建排寒水库出水口管道等配套工程。

（4）文昌市重兴镇加昌村委会六涌山塘加固及灌溉工程，拟加固山塘一座，新建取水泵站 1 座及新建管道 4.9km，其中主管道长度 1.7km，采用 PE 管材，直径为 DN355；支管 1 长度 1.0km，采用 PVC-U 管材，直径为 DN200；支管 2 长度 2.2km，采用 PVC-U 管材，直径为 DN200。

4、项目实施计划及建设期：本项目于 2022 年 9 月 16 日取得文昌市行政审批服务局《文昌市行政审批服务局关于水旱灾害防御和灌区节水工程可行性研究报告的批复》（文审批〔2022〕309 号）。2024 年 4 月 18 日，完成部分子项初步设计评审及报批；2023 年 10 月 1 号，项目开工；2026 年 10 月，完成工程竣工。

基于上述分析以及项目实际进度情况，结合项目招标、发债准备、发债审核等时间，本次发债建设期从 2023 年-2026 年。

5、项目建设现状：本项目已于 2023 年 10 月 1 日开工，目前形象进度为 23%，计划 2026 年 10 月完工。

6、项目建设运营方案：本项目由实施主体负责项目过程建设，项目收入主要为：灌溉收入及土地出让收入，项目收入优先用于本项目的运营支出和偿债，并纳入政府性基金管理预算。



## （二）项目批复

根据本项目主体提供的资料，经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，本项目已取得的批复情况如下：

1、2022年8月4日，文昌市人民政府出具《文昌市人民政府关于同意2022年第三批专项债券项目业主单位的批复》（文府函〔2022〕844号），同意文昌市水务局作为本项目业主单位。

2、2022年9月16日，文昌市行政审批服务局出具《文昌市行政审批服务局关于水旱灾害防御和灌区节水工程可行性研究报告的批复》（文审批〔2022〕309号），同意本项目可行性研究报告。

2022年3月11日，文昌市行政审批服务局出具《文昌市行政审批服务局关于文昌市凌村河下游段防洪（潮）工程（大园桥-滨湾路桥段）可行性研究报告的批复》（文审批〔2022〕65号），同意项目可行性研究报告。

3、2021年12月23日，文昌市自然资源和规划局出具《文昌市自然资源和规划局关于征询文昌市凌村河下游段防洪（潮）工程（大园桥-滨湾路桥段）项目选址意见的函》（文自然资函〔2021〕4089号），同意项目选址。

4、2023年4月27日，文昌市大东园水闸水毁修复工程《环境影响登记表》完成备案，备案号：202346900500000032。

5、2024年4月18日，文昌市营商环境建设局出具《文昌市营商环境建设局关于文昌市凌村河下游段防洪（潮）工程（大园桥-滨湾路桥段）初步设计及概算的批复》（文营批〔2024〕106号），同意工程初步设计。

2023年3月14日，文昌市行政审批服务局出具《文昌市行政审批服务局关于文昌市大东园水闸水毁修复工程初步设计及概算的批复》（文审批〔2023〕77号），同意工程初步设计。

2023年5月12日，文昌市行政审批服务局出具《文昌市行政审批服务局关于文昌市蓬莱镇、重兴镇12座山塘除险加固及配套工程初步设计及概算的批复》（文审批〔2022〕139号），同意工程初步设计。

### （三）是否属于负面清单项目

根据《财政部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）第五条规定，严格新增专项债券使用负面清单。严禁将新增专项债券资金用于置换存量债务，决不允许搞形象工程、面子工程。新增专项债券资金依法不得用于经常性支出，严禁用于发放工资、单位运行经费、发放养老金、支付利息等，严禁用于商业化运作的产业项目、企业补贴等。同时，坚持不安排土地储备项目、不安排产业项目、不安排房地产相关项目。

经本所律师适当核查，本期债券募集的资金将用于水旱灾害防御和灌区节水工程，符合上述规定，且该项目不属于地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单规定的负面清单项目。

### 三、项目资产受限情况

根据《平衡方案》及本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目涉及资产未抵押、收益权未质押。

本所律师认为，本项目资产及收益权无抵质押情形，不存在权属纠纷。

### 四、项目融资与收益情况

#### （一）项目资金筹措情况

根据《平衡方案》，本项目总投资为 24435.04 万元，自筹资金为 5435.04 万元，占总投资 22.24%，拟申请发行 19000 万元专项债券资金，占总投资的 77.76%。

本项目计划发行债券总额 19000.00 万元，其中 2023 年已发行 1000.00 万元，2024 年已发行 2000.00 万元，2025 年计划发行专项债券 12400.00 万元，本期拟发行 1000.00 万元，2026 年计划申报 3600.00 万元。

#### （二）项目收益和融资自求平衡

根据厚德会计所安徽分所出具的《财务评估报告》，本项目还本付息以灌溉收入及土地出让收入为基础。本项目计划发行专项债券 19000.00 万元，预计本息合计为 22,311.00 万元。本项目用于资金平衡的项目收益约为 27,961.70 万元，本息覆盖倍数为 1.25。

本所律师认为，本项目资金来源为自筹及本次债券融资。其中自筹金额 5435.04 万元，占总投资 22.24%，符合国发[2019]26 号文关于项目资本金投入比例要求；本项目的预期收益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、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《财务评估报告》由厚德会计所安徽分所出具。厚德会计所安徽分所现持有安徽省财政厅核发的《会计师事务所分所执业证书》（分所执业证书编号 110104083401）及合肥市市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91340103MADQ3GPE8Y），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》由安徽天禾律师事务所出具。本所现持有安徽省司法厅核发的证号为 23401198710250491 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。

## 六、项目风险控制

根据《平衡方案》，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）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

#### 1、工期

拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平的等等，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，还本付息受影响。



风险控制措施：项目实施方将通过科学合理的工程设计，严谨的施工组织计划，制定事前、事中、事后风险管理体系，加强监督，严格执行预定工期计划，并对照工程实际进度，及时调整项目施工计划，确保本项目如期建成。

## 2、工程事故

工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的，国内多个施工项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等。

风险控制措施：选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

## （二）影响项目收益的风险及控制措施

### 1、经营性风险

①经营收入不及预期风险；

②运营成本高于预期风险；

风险控制措施：

厉行节约，严格控制运营成本；

### 2、利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，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务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，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损失。

## （三）影响社会稳定的风险及控制措施



对经济社会造成不利影响的风险包括：施工期、运行期对当地商业经营状况的影响；施工方案对周边人群出行交通的考虑（临时便道的设置，临时停车场地安排，临时公交站点的布置等），运行期项目交通组织也会产生部分影响。

风险控制措施：

1、在项目设计阶段就要综合考虑项目收益与生态环境、经济社会的平衡。科学施工，提高资源利用水平和环境保护水平；文明施工，加强与当地居民的沟通、协商，制定灵活多样的补偿政策，避免矛盾激化。将本项目对生态环境、经济社会的不利影响降到最低；编制社会稳定性风险报告，施工前、过程中与土地权属单位积极沟通。

2、工程运营期的扰民问题主要是行车振动与噪音干扰问题。将通过在设计阶段进一步加强与当地企事业单位的沟通、协商，充分了解其实际需求，全面考虑减震降噪措施，为沿线居民生产、生活提供便利条件，使这项社会公益性极强、得到民众拥护支持的项目，真正做到利民、便民而不扰民。

#### （四）影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施

##### 1、收益测算不准确风险

影响项目融资平衡最大的风险在于对租赁收入等的收取预测、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目经过大量分析论证工作同时参考同类型项目情况后得出，分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

##### 2、存续债券置换不畅风险

若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将可能选择发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此存在由于新一期政府专项债券不

能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

### 3、资金管理不规范风险

本项目专项债券发行期限为中长期债券，采用每半年付息，期末偿还本金的方式还款。如果债券资金挪作他用，销售收入等没有规范统一管理，会增加按时足额还本付息的不确定性，增加还款风险，有损政府声誉及投资人利益。

风险控制措施：

（1）规范用款人账户管理，一个项目对应一个账户，建立专户管理制度。项目收益债的实施主体，应当在银行开立专户，将债券资金、销售收入、偿债资金等纳入专户管理，保证按时还本付息，不得用作其他用途。

（2）规范项目资金管理，按照项目进度合理合规使用债券资金，并使资金收益最大化。根据施工进度合理规划资金使用，建立报备报批制度，确保债券资金合规使用。债券资金及项目对应收入不得用于项目之外的其他投资。同时，在确保资金安全的前提下，应做好财务规划，提高资金收益，减轻还本付息压力。

## 七、结论意见

本所律师认为：

（一）本项目主体为依法设立的机关单位，合法有效存续，具备项目主体资质。

（二）本项目是具有一定收益的公益性项目，债券资金用途符合《财办预[2021]209号》《财预[2022]120号》规定的投向领域，债券资金未用于《财预[2021]115号》所列负面或禁止投向领域的建设内容。

（三）本项目已取得了现阶段与项目工程配套的批复文件和相关许可，项目合法合规。

（四）本项目资产及收益权未办理抵押、质押，无权属纠纷。

（五）本项目的预期收益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。

（六）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。

（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。

综上所述，本所律师认为，本项目符合《预算法》、财库国发[2014]43号文、财库[2020]43号文、等法律、法规和规范性文件的规定，本项目具备入库发行债券的条件。

（本页以下无正文）


（本页无正文，为《安徽天禾律师事务所关于 2025 年海南省政府专项债券（八期）一水旱灾害防御和灌区节水工程收益与融资自求平衡之法律意见书》签署页）

本法律意见书于 2025 年 4 月 9 日在安徽省合肥市签字盖章。

本法律意见书正本肆份、无副本。



经办律师：杨艳林 

阮翰林 



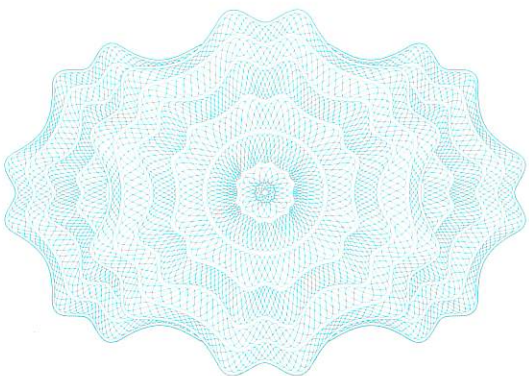
# 律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

( 副 本 )

统一社会信用代码： 31340000485003014E

安徽天禾 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：



律师事务所登记事项 (一)

名称	安徽天禾律师事务所
住所	安徽省合肥市蜀山区怀宁路288号置地广场A座35楼
负责人	刘浩
组织形式	特殊的普通合伙
设立资产	1000万元
主管机关	合肥市司法局
批准文号	皖司复[1987]11号
批准日期	1987年01月01日

律师事务所登记事项 (二)

合 伙 人	常爱民, 陈军, 费林森, 计京旺, 蒋敏, 李成龙, 李军, 李刚, 梁树华, 刘浩, 卢贤榕, 孟超, 王文刚, 吴波, 喻荣虎, 张人林, 张秀友, 张晓健, 朱金宏, 孙峰, 凌斌, 陈磊, 邓业军, 梁爽, 祝传颂, 李小平
-------	---

## 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：[\\_\\_\\_\\_\\_](#)。

执业机构 安徽天禾律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201710331756

法律职业资格  
或律师资格证号 A20143408250175

发证机关

发证日期



持证人 杨艳林

性 别 男

身份证号 340825198910231058

### 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 律师执业年度考核
备案日期	2024年6月-2025年5月

### 律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	



执业机构 安徽天禾律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201810067741

法律职业资格  
或律师资格证号 A20123401111294

发证机关

发证日期



持证人 阮翰林

性别 男

身份证号 340104199101130016

### 律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局 备案专用章
备案日期	2024年6月-2025年5月

### 律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	