



关于苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项
目收益与融资自求平衡专项债券的
法律意见书



目录

第一部分 释义.....	1
第二部分 声明.....	3
第三部分 出具本法律意见书的依据.....	4
一、法律依据.....	5
二、事实依据.....	6
第四部分 正文.....	6
一、项目建设单位.....	6
二、项目情况.....	7
（一）项目基本情况.....	7
（二）项目审批文件.....	7
三、项目资金情况.....	8
（一）项目资金来源.....	8
（二）项目资金用途.....	8
（三）项目收益.....	9
（四）项目融资与收益平衡.....	9
四、项目公益性.....	9
五、《实施方案》对项目风险的论证.....	11
六、中介服务机构.....	17
（一）会计师事务所.....	17
（二）律师事务所.....	17
七、结论意见.....	18

北京盈科（成都）律师事务所

关于苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项目收益与融资自
求平衡专项债券的法律意见书

（2022）盈成书字第【 】号

北京盈科（成都）律师事务所接受委托，就苍溪县 2021 年-2025 年高标准
农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券有关事项出具本法律意见书。

第一部分 释义

除非特别说明，本法律意见书中以下词语具有下列特定含义

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
实施机构		苍溪县农业农村局
项目业主		苍溪县农业农村局

本次发行	指	苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券发行
项目/本项目	指	苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设
《实施方案》	指	《苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案》
《评估报告》	指	《苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券财务评价咨询报告》
《法律意见书》		《关于苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券的法律意见书》
本所	指	北京盈科（成都）律师事务所
《公司法》	指	《中华人民共和国公司法》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
财预〔2017〕89 号文	指	《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》
元	指	人民币元

第二部分 声明

1、本所律师根据本法律意见书出具日之前已经发生或存在的事实，根据我国现行法律、法规和规范性文件的要求对本次发行的合法性及相关法律问题发表法律意见，法律意见书中不存在虚假陈述、严重误导性陈述及重大遗漏。本所不对以上法律、法规和规范性文件日后可能出现的解释、调整及修改对本法律意见造成的实质变更与影响负责。

2、本所律师已就本次发行项目所涉及的有关问题进行了必要的审慎调查，对与出具法律意见书有关的事项及文件资料进行了审查。

3、项目建设单位承诺和保证向本所律师提供的原始书面材料、副本材料、复印材料、口头或书面说明是真实、准确、完整、有效的，不存在任何隐瞒、虚假、重大遗漏或误导等与客观事实不符之处。项目建设单位所提供的文件、材料上的签署、印章均为真实的，并已履行了进行该等签署和盖章行为所必需的法定程序。除非项目建设单位向本所出具特别的书面说明，否则其提供给本所的文件均系截至目前最新有效的文件，不存在任何与之相反或者矛盾的其他有效文件。项目建设单位保证上述所提供的所有材料如为副本或复印件正本或原件相符。

4、本法律意见书仅就对专项债券对应项目涉及的法律问题发表意见，并不对非法律事项发表任何意见。本所律师在本法律意见书中对实施方案及评估报告中对任何数据或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做出任何明示或默示的保证。

5、本法律意见书仅供发行人申请和发行本项目专项债券之目的使用，不得用于其他任何目的。

第三部分 出具本法律意见书的依据

一、法律依据

- 1、《中华人民共和国公司法》；
- 2、《中华人民共和国预算法》；
- 3、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43号）；
- 4、《财政部关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》（财库[2020]43号）；
- 5、《财政部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）；
- 6、《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）；
- 7、《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号文；
- 8、《财政部办公厅、国家发展改革委办公厅关于申报2022年新增专项债

券项目资金需求的通知》（财办预[2021]209号）；

9、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库[2018]72号）；

10、《四川省人民政府关于印发四川省政府性债务管理办法的通知》（川府发[2015]3号）；

11、其他关于地方政府性债务和专项债券的法律、司法解释、行政法规、规章及依据。

二、事实依据

1、《苍溪县发展和改革局关于苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项目可行性研究报告的批复》（苍发改投资「2022」14 号）；

2、《广元市苍溪生态环境局关于苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项目环境影响评价办理情况的说明》；

3、《苍溪县农业农村局关于复核苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项目无需办理规划选址和用地预审的函》；

4、《苍溪县自然资源局关于复核苍溪县 2021 年-2025 年高标准农田建设项目无需办理用地预审与选址意见书的复函》；

5、《城市总体规划》；

6、《资本金情况说明》。

基于上述，本所按照律师行业公认的行业标准、道德规范和勤勉尽责精神，对项目建设单位提供的文件和有关事实进行了核查验证，就本项目出具法律意见如下：

第四部分 正文

一、项目建设单位

根据《实施方案》及可研批复资料，项目业主为苍溪县农业农村局。

名称	苍溪县农业农村局
统一社会信用代码	11510724MB1889403D
类型	机关
登记管理机关	苍溪县事业单位登记管理局
法定代表	温仕雄
住所	苍溪县陵江镇江南干道二段 120 号

本所律师认为：

本项目业主为苍溪县农业农村局，该单位依法设立并有效存续，符合《财政部关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》中有关专项债券发行项目实施主体资格的规定。

二、项目情况

（一）项目基本情况

根据《实施方案》，本项目属于农业领域，属于具有一定收益的公益性项目。项目主要建设内容如下：新建高标准农田 20 万亩，新增节水灌溉面 1.6 万亩，具体经济技术标准详见《实施方案》。

（二）项目审批文件

根据项目建设单位提供的资料，本项目已取得的审批文件情况如下：

1、项目已获得主管部门对项目的批复，完成立项。

2、项目已取得主管部门出具的建设项目用地预审与选址意见书的批复，完成了用地前置审批手续。

3、项目已取得主管部门对环评的批复，完成了环评手续。

本所律师认为：

本项目已完成立项，且履行了有关用地等必要手续。后续，建设单位还应完善相关手续，继续合法合规进行建设。

三、项目资金情况

（一）项目资金来源

根据《实施方案》，本项目估算总投资为 60000.00 万元，包括资本金和专项债券资金。

项目资本金：为 35000 万元，占项目总投资的 58.33%，来源于财政预算资金。

申请专项债券资金：为 25000 万元，占总投资 41.67%。2022 年拟申请 7000 万元，2023 年拟申请 5000 万元，2024 年拟申请 5000 万元，2025 年拟申请 5000 万元，2026 年拟申请 3000 万元，债券期限均为 7 年。

（二）项目资金用途

根据《实施方案》，项目估算总投资为 60000.00 万元，具体组成如下：田间基础设施工程 45000 万元；地力建设工程 12000 万元；预备费 79 万元；建设期利息 2896 万元；债券发行费 25 万元。

（三）项目收益

根据《实施方案》和《评估报告》，该项目收入来源主要为耕地指标出让收入及新增粮食产能补助收入。收入来源具备合法性，符合地方政府专项债券要求。

（四）项目融资与收益平衡

根据《实施方案》和《评估报告》，本项目预测期内可用于偿债的净现金流为 36815.00 万元，偿还债券本金 25000 万元，累计债券利息为 5600 万元，偿还债券本息合计 30600 万元，收收益覆盖倍数约为 1.20 倍。期间不存在资金缺口，能够覆盖债券本金及利息。

根据《评估报告》，基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据其对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价，认为本项目在发债周期内，一方面通过债券发行能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。综上，会计师事务所认为，本项目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。

本所律师认为：

根据《实施方案》和《评估报告》，本项目符合项目收益专项债券对项目融资与收益自求平衡的要求，且符合财预[2017]89号文关于分类发行专项债券建设的项目所产生的现金流收入能够完全覆盖专项债券还本付息的规模的规定。

四、项目公益性

根据项目具体建设内容，本项目公益性主要体现在以下方面：

1、本项目工程完成后，排水沟配套，除涝防渍能力大大增强，保证农田灌溉率。

2、项目建成后将大大改善项目区的道路条件，方便群众的生产和生活，有利于农产品向外流通。

3、项目实施将对周边地区乃至全县起到良好的示范带动作用，提高农民种植粮食的积极性，促进全县农业结构调整，拓宽农业增效、农民增收的渠道，促进全县农村经济快速发展。

4、促进粮食产业逐步走向产、供、销一条龙，贸、工、农一体化的产业化道路。

5、可通过本项目高标准农田建设，改善项目区脱贫户农业生产条件，提高粮食产量，从而增加脱贫户收入，有利于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

项目区内道路平直、通畅，田成方、地成块，渠相通、路相连；旱能浇、涝能排；行路易、农机化；品种优、科技新；设施配套、功能齐全；积极引导组织农民进行适度规模化经营，着力组建、扶持农机、农技、植保和水利等多种形式的社会化服务化体系，提高社会化服务水平，农业生产整体水平显著提高，推进现代农业发展。

本所律师认为：

本项目具有显著的公益性，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”的工作安排。

五、《实施方案》对项目风险的论证

根据《实施方案》，本期债券主要存在以下方面偿债风险，并提出了相应的风险控制措施：

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1、自然环境和施工条件

风险识别：自然环境和施工条件风险主要是指恶劣的自然条件，恶劣的气候和环境，恶劣的现场条件以及不利的地理环境等。项目存在因自然环境和施工条件的因素而形成的风险，如地震，风暴，异常恶劣的雨、雪、冰冻天气等；未能预测到的特殊地质条件，如泥石流、河塘、流沙、泉眼等；恶劣的施工现场条件或考古文物保护等都会造成工期的拖延和财产的损失。

风险控制措施：由自然环境和施工条件造成的风险最好的控制措施是通过购买保险等方式进行风险转移，风险转移是向保险公司投保，将项目部分风险损失转移给保险公司承担，本项目在建设期按照国家规定强制购买工程一切险，本项目保险费已按规定计入项目总投资其它建设费用类。

2、来源于施工方的风险因素

风险识别：施工方的风险因素主要由施工技术不当、管理方案不完善导致。管理者及工程人员的水平和工作态度的影响；施工管理不善、发包方、承包方、监理方不行形成高效的合作机制；建筑原材料、成品、半成品质量的影响；施工所采用的技术方案、工艺流程、管理组织措施的影响；

风险控制措施：在招标和工程实施中应确保相关人员的素质和水平，特别是设计负责人和专业负责人、总监理工程师、施工项目经理、业主代表及各类管理人员。对建筑原材料（如水泥、砂石、钢材，机械设备、电线电缆、管材以及其它成品、半成品等），必须严格从招标、签定合同、出厂合格证、进场检测、现场保管、安装调试、工程验收等各个环节把好关，杜绝不合格产品和材料用于工程建设。

3、来源于设计单位的风险因素

风险识别：设计风险主要体现在设计质量、设计变更两个方面。设计质量风险，因设计单位水平不足，导致项目设计不合理，技术方案表达不充分，质量达不到国家相关规范标准要求，或评审、验证不够充分，导致设计缺陷；设

计变更会影响施工安排，会导致施工进度延误，造成承包人工期推延和经济损失。

风险控制措施：应拟订规划设计大纲，明确设计质量标准。在设计阶段，设计单位因充分了解项目情况，勘察仔细，因地制宜，评估到位，设计合理、规范满足国家规范、标准，评审环节充分验证、符合仔细，保证设计质量。阶段设计完成后，应进行全面审核，内容包括计划投资、方案比选、文件规范、结构安全、工艺先进性、技术合理性、施工可行性。提交施工图后及时报送进行施工图审查、设计交底和图纸会审。施工中派驻设计代表，明确责任到位，参加防线、验槽、隐蔽工程验收、单项和总体工程验收等，负责现场解决设计技术问题。对设计变更，尽量提前实现，尽可能把设计变更控制在设计阶段初期，特别是对影响工程造价的重大设计变更，更要用先算账后变更的办法解决，使工程造价得到解决有效控制，同时保证施工进度。

4、来源于供应商的风险因素

风险识别：来源于供应商的风险因素包括选择供应商不当，供应商自担风险的能力较低，劳动力市场、材料市场、设备市场等，这些市场价格的变化，特别是价格的上涨。造成供应商违约，不能按质按量按期完成分包工程，从而影响整个工程的进度或发生经济损失；

风险控制措施：项目在选择供应商时，应选择信誉好、实力强、自担风险能力较高的供应商，或设置合理的调价机制，对价格上涨风情况进行一定的调

价约定，降低供应商违约风险。同时可以通过收取履约保证金的方式，降低违约风险。

5、资金落实情况

风险识别：资金落实风险主要是因融资、拨款等环节的各种客、主观原因，资金不能及时到位，导致项目建设停工或拖延；或是利率变化导致融资成本升高而形成的。

风险控制措施：准确把握国家宏观经济政策、国家及地方产业发展政策，充分利用有利条件，在其变化时及时调整策略。加强对项目的资金管理，落实建设资金，保证工程按期完工。

6、工程事故

风险识别：工程事故风险主要存在于施工过程中，施工中人的不安全行为、物的不安全状态、作业环境的不安全因素和管理缺陷是项目发生工程事故的主要原因，必须采取有针对性的控制措施。

风险控制措施：工程事故问题是建设工程项目的核心问题，存在较大风险。在项目前期招标过程中，选定设计、监理、施工、设备材料供应商时，应把安全和防止质量事故作为重要因素考虑。在审查相关单位设计文件、监理实施细则、施工组织设计、设备招标文件以及签订合同时都应给予足够重视。项目建设期间，必须在安全危险源识别、评估基础上，编制施工组织设计和施工方案，制定安全技术措施和施工现场临时用电方案；对危险性较大分部分项工

程，编制专项安全施工方案。应派驻经验丰富的甲方代表加强该方面工作，遇到质量、安全隐患及时提出整改要求。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1、经营风险

风险识别：经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的运营收入未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

风险控制措施：要求项目管理单位密切关注收费情况，保证还本付息资金。因项目取得的专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2、市场风险

风险识别：在专项债券存续期内，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一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

3、财务风险

风险识别：由于项目建设周期较长，如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

风险控制措施：项目可行性研究报告编制过程中，在测算项目总投资时已考虑相关风险。同时，在项目建设过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。在实施过程中，引入专业化机构做施工全程控制，如发现对估算投资产生重大影响的变化，及时对估算投资进行调整。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、投资测算不准确风险

风险识别：投资测算不准确风险是指在项目收益测算时，基于测算的单价和数量等的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，测算可能含有不可避免的人为误差。因此，投资测算不准确会影响到项目整体的收益、成本，对债券还本付息造成影响。

风险控制措施：对测算中的基本假设进行合理性评估，应当符合当地经济社会发展的现实情况；对投资测算的部分由专业的会计师事务所进行复核，尽可能的减小人为误差到可控范围。

2、利率波动风险

风险识别：利率波动风险是指因利率变动，导致付息资产（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。由于在本项目中，融资收益平衡专项债属于固定利率债券。若未来市场利率下降，政府的融资成本相较于当时的市场利率水平则偏高，对其产生不利影响。

风险控制措施：可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险。

本所律师认为：

本次发行，《实施方案》对项目风险进行了论证。

六、中介服务机构

（一）会计师事务所

四川正则会计师事务所有限责任公司作为专项评价的审计机构，为本期债券发行出具《评估报告》。

四川正则会计师事务所有限责任公司持有《营业执照》（社会统一信用代码为：91510000201828533W），其指派的胡圣尧会计师、赵碧华会计师均持有注册会计师协会颁发的《中华人民共和国注册会计师证》，并按要求完成年检。

（二）律师事务所

北京盈科（成都）律师事务所接受委托指派张磊律师、陈澜律师对拟发行的专项债券所对应的项目进行分析并出具法律意见书。

北京盈科（成都）律师事务所持有四川省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码证为：315100005656791101），并已经四川省司法厅 2020 年度律师事务所年度检查考核合格。本所指派的张磊律师、陈澜律师持有《中华人民共和国律师执业证》，并已通过律师年度考核备案。

本所律师认为：

本次发行的中介服务机构均为依法成立并有效存续的主体，具有为本项目专项债券申报和发行提供相关咨询并出具相应文书的资质，签字会计师和律师具有相应的从业资格。

七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

- 1、本期债券的项目业主依法设立并有效存续，具备主体资格。
- 2、本项目已完成立项，且履行了有关用地等必要手续。后续，建设单位还应完善相关手续，继续合法合规进行建设。
- 3、根据《实施方案》和《评估报告》，本次发行符合项目收益专项债券对项目融资与收益自求平衡的要求，符合《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）关于分类发行专项债券建设的项目所产生的现金流收入能够完全覆盖专项债券还本付息的规模的规定。

4、本期债券对应项目具有显著的公益性，符合《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）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”的工作安排。

5、本次发行，《实施方案》对项目风险进行了论证。

6、本次发行的中介服务机构均为依法成立并有效存续的主体，具有为本项目专项债券申报和发行提供相关咨询并出具相应文书的资质，签字会计师和律师具有相应的从业资格。

本法律意见书正本一式陆份，具有同等法律效力，经本所盖章和经办律师签字后生效。

（以下无正文）

(本页无正文，为《法律意见书》之签署页)

北京盈科(成都)律师事务所(盖章)

张磊律师(签名)

陈澜律师(签名)

二〇二二年4月13日

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码： 315100005656791101

北京盈科（成都）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：

四川省司法厅

发证日期：

2021年 04月 15日

执业机构 北京盈科（成都）
律师事务所



执业证类别 专职律师

执业证号 15101201811051560

法律职业资格
或律师资格证号 A20155203030793

持证人 陈澜

性 别 女

发证机关



身份证号 522101199408167629

发证日期

2018年5月22日



律师年度考核备案

考核年度	二〇二〇年度
考核结果	称职
备案机关	四川省成都市司法局 律师年度考核专用章
备案日期	2020年5月-2021年5月

律师年度考核备案

考核年度	二〇二一年度
考核结果	称职
备案机关	四川省成都市司法局 律师年度考核专用章
备案日期	2021年5月-2022年5月

执业机构 四川省司法厅
成都律师事务所

执业证类别 律师

执业证号 11000000000000000000

法律职业资格
或律师资格证号 11000000000000000000

发证机关 四川省司法厅

发证日期 2021年5月1日



持证人 张磊

性别 男

身份证号 3101040196120



律师年度考核备案

考核年度	2021年
考核结果	称职
备案机关	四川省成都市司法局 专用章
备案日期	2021年5月-2022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	