



泰益律师  
TAI-YI LAW FIRM

地址：成都市高新区科园二路 10 号航利中心 2 栋 2 单元 11 楼 2 号

邮编：610041

电话：028-85187167

传真：028-85187165

开江县 2021 年高标准农田建设项目  
拟发行收益与融资自求平衡专项债  
法律意见书

四川泰益律师事务所  
二〇二一年九月





## 目 录

第一部分 引 言.....	3
一、释 义.....	3
二、提示及声明.....	3
第二部分 正 文.....	6
一、本次专项债券发行主体与其他相关主体.....	6
二、本次发行的项目.....	8
三、项目合法性.....	9
四、项目公益性.....	11
五、项目融资与收益平衡.....	12
六、项目的风险管理.....	14
七、本次专项债券发行的中介机构及资质.....	17
八、本次发行的结论性意见.....	19

致：开江县开穗农业发展有限公司

四川泰益律师事务所（以下简称：“本所”）依法接受项目相关机构的委托，根据《专项法律顾问合同》的约定，本所指派张诚律师、刘青海律师担任开江县 2021 年高标准农田建设项目拟发行收益与融资自求平衡专项债券项目的专项法律顾问，对该项目专项债券发行事宜出具本法律意见书。

## 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：

本申报项目	指	开江县 2021 年高标准农田建设项目
本所	指	四川泰益律师事务所
《意见》	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》 (国发【2014】43 号文)
《暂行办法》	指	《关于印发地方政府专项债券发行管理暂行办法的通知》(财库【2015】83 号文)
《试点通知》	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》(财预【2017】89 号文)
《发行工作意见》	指	《财政部关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》(财库【2018】61 号文)
《实施方案》	指	《开江县 2021 年高标准农田建设项目专项债券实施方案》
《财务评估报告》	指	《开江县 2021 年高标准农田建设项目专项债券财务评估报告》

### 二、提示及声明



1、本所经办律师根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、国务院《国务院关于加强地方政府性管理债务管理意见》（国发【2014】43 号文、国家财政部《关于印发<地方政府专项债券发行管理暂行办法>的通知》（财库【2015】83 号文、《地方政府专项债务预算管理办法（试行）》（财预【2016】155 号）文、《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方专项债券品种的通知》（财预【2017】89 号文）、《财政部关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》（财库【2018】61 号文）等有关法律法规及政策性规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责的工作态度。就本次项目申报单位的本期专项债券发行出具本法律意见书。

2、本所及本所经办律师出具本法律意见书系依据出具日前已经发生及存在的事实和我国现行有效的相关法律法规、规范性文件的规定发表的法律意见，本所律师认定某些事项的合法有效，是以该事项发生之前所适用的法律、法规及相关政策规范性文件为依据，并充分考虑政府主管部门给与的相关批准和确认。本所律师不存在虚假记载和误导性陈述。

3、本所及本所律师出具本法律意见书是以有关政府部门、项目单位及中介机构向本所律师提供的文件资料为事实基础而出具。对与之涉及重要而又无法在出具之时得到独立证据支持的事实，则依据有关政府及政府部门或其他有关机构出具的证明文件作为判断。





4、已经项目申报单位确认：向本所经办律师提供的出具本法律意见书的所必须的资料之正副本、证明文件之复印件的来源真实合法，并对其合法性、完整性、真实性和准确性负责。相关信息已向本所经办律师披露，承诺无任何虚假陈述，亦不存在任何隐瞒和遗漏。

5、本所及经办律师仅就项目申报单位本期专项债券发行所涉及的法律问题发表意见，并不对有关会计审计评价、信用评价（包括但不限于偿债能力、流动性）等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及会计审计、信用评级等内容，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内容的真实性和准确性作任何明示或默示的保证。

6、本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次专项债券发行出具法律意见书的过程中恪守诚信原则，保证出具法律意见书的独立客观。

7、本所同意将本法律意见书作为项目申报单位发行本期专项债券所必备的法律文件，随同其他申报材料一并上报。本法律意见书仅供申报单位为发行本期专项债券之目的使用，不得用于任何其他目的。



## 第二部分 正文

### 一、本次专项债券发行主体与其他相关主体

#### （一）本次专项债券发行主体

根据《试点通知》第二条第四项的规定，本次专项债券的发行主体为四川省人民政府。

#### （二）其他项目相关主体

##### 1、项目主管部门

名称：开江县农业农村局

机构性质：机关

统一社会信用代码：11511423MB16077795

机构地址：开江县淙城街道西大街 330 号

负责人：杨和平

##### 2、项目实施主体

名称：开江县开穗农业发展有限公司

机构性质：有限责任公司（国有独资）

成立日期：2020 年 9 月 29 日

注册资本：伍亿元整

法定代表人：熊仕华

登记状态：存续（在营、开业、在册）



营业范围：农林牧渔技术推广服务，农业园区管理服务；自然生态系统保护管理；农业专业及辅助性获得；农村集体经济管理；农村土地流转及农田水利基础设施规模化建设与经营；农业工程及涉农项目相关的技术服务与业务咨询；农业项目运营与发展；工程项目管理；公共基础设施建设；开江县人民政府授权范围内农业国有资产的运营与管理。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）

本所律师认为：

1、根据《试点通知》的相应规定，四川省人民政府作为本次专项债券的发行主体符合现行法律法规及行政规章之规定；

2、开江县农业农村局作为主管部门，经依法批准设立且有效存续，具有机关法人资格，且为开江县人民政府的工作部门，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）规定的市县人民政府及其工作部门负责承担本次专项债券项目发行的前期准备、使用管理、还本付息、信息公开等工作的主体资格；

3、开江县开穗农业发展有限公司作为实施主体，经开江县市场监督管理局依法登记设立，持有《企业法人营业执照》，具备企业法人的主体资格，为合法有效存续的企业法人，能够作为本次拟发行专项债券投资项目的实施主体。





## 二、本次发行的项目

### （一）项目名称

开江县 2021 年高标准农田建设项目收益与融资自求平衡专项债券。

### （二）项目地点

本项目建设地点位于四川省达州市开江县开江县任市镇、广福镇、甘棠镇、讲治镇。

### （三）拟发行专项债券的资金筹措方案

#### 1、项目总投资

经测算，项目总投资 9900.00 万元，为固定资产投资，构成如下：

（1）工程建设费用 8546.35 万元，占固定资产投资的 86.33%。

（2）工程建设其他费用 731.05 万元，占固定资产投资的 7.38%。

（3）预备费 463.87 万元，占固定资产投资的 4.69%。

（4）建设期利息 156.73 万元，占固定资产投资的 1.58%。

（5）债券发行费用 2.00 万元，占固定资产投资的 0.02%。

#### 2、资金筹措方案

本项目总投资 9900.00 万元。项目资金来源由项目资本金、项目专项收益债券和市场化融资组成。其中：自筹资金 4950.00 万元，占总投资的 50.00%；发行专项债券 2000.00 万元，占总投资的 20.20%；市场融资 2950.00 万元，占总投资的 29.80%。

#### （1）项目资本金

项目资本金 4950.00 万元。其中：中央省级补助资金 4360.00 万元；其他资金 590.00 万元，由本级财政自筹。





## （2）项目融资及发行计划

项目总投资 9900.00 万元。其中：项目专项收益债券 2000.00 万元，市场融资 2950.00 万元。

拟申请专项收益债券 2000.00 万元，一期发行，发行期限 10 年。其中 2022 年发行 10 年期债券 2000.00 万元，2031 年到期一次性偿还 2000.00 万元；债券利率暂按 3.5% 计取。

拟进行市场融资 2950.00 万元，计划 2022 年融资到位 2950.00 万元；融资利率暂按 5.88% 计取。

## （四）拟发行专项债券融资资金的用途及偿还

### 1、资金用途

项目资金全部用于开江县 2021 年高标准农田建设项目。

### 2、偿债资金的来源

本项目通过开江县 2021 年高标准农田建设项目年运营收入作为本项目还款来源。

## （五）项目建设内容及规模

四川省开江县 2021 年高标准农田建设项目通过全面建设“田网、渠网、路网”和土壤改良，建设高标准农田 3.06 万亩。主要建设内容包括：土地平整、灌溉和排水工程、田间道路、土壤改良、农田防护与生态环境保护、农田输配电、科技推广等。

## 三、项目合法性

截止本意见书出具之日，本项目已取得的批复、核准文件如下：



- 1、《开江县发展和改革局关于开江县 2021 年高标准农田建设项目建议书的批复》（开江发改行审【2020】244 号）；
- 2、《开江县发展和改革局关于开江县 2021 年高标准农田建设项目可行性研究报告的批复》（开江发改行审【2021】73 号）；
- 3、《关于项目用地审批手续办理情况的说明》（开江县行政审批局）；
- 4、《关于开江县 2021 年高标准农田建设项目办理环境影响评价手续的说明》（达州市开江生态环境局）；
- 5、《关于开江县 2021 年高标准农田建设项目资本金纳入预算的说明》（开江县财政局）；
- 6、《关于开江县 2021 年高标准农田建设项目资本金落实情况的说明》（开江县财政局）；
- 7、《四川省财政厅四川省农业农村厅关于提前下达 2021 年中央农田建设补助资金的通知》（川财农〔2020〕185 号）；
- 8、《四川省财政厅四川省农业农村厅关于下达 2021 年中央财政和省级财政农田建设补助资金的通知》（川财农[2021]40 号）；
- 9、《关于开江县 2021 年高标准农田建设项目用地情况的说明》（开江县行政审批局）；
- 10、《关于开江县 2021 年高标准农田建设项目融资意向函》（中国农业银行开江县支行）；
- 11、《关于开江县 2021 年高标准农田建设项目未发行过专项债券的说明》（开江县财政局）；



12、《关于开江县2021年高标准农田建设项目新增耕地及粮食产能情况的说明》（开江县农业农村局）。

**本所律师认为：**

在上述文件真实合法的情况下，项目建设内容符合《四川省高标准农田建设总体规划（2011—2020年）》、《开江县乡村振兴规划》（2018-2022）、《高标准基本农田建设标准》等文件有关实施项目建设的政策要求，项目已取得项目必备的项目建议书批复、可行性研究报告批复、用地说明、环境影响评价手续说明等手续，项目手续合法。

#### **四、项目公益性**

根据《实施方案》，项目建成后，将有效提高农田综合产能，改善农田灌溉排水条件，完善农田基础设施条件，优化农田结构和布局，提升耕地质量及地力水平，创造农机作业条件，初步建立农田防护林体系，实现“旱能灌、涝能排”，从而推动当地三大产业融合发展，帮助农民增产创收，提高农民生活水平。同时为开江县大力发展“稻田+”“鱼米之乡”等农业循环经济及现代农业产业园奠定基础条件，促进乡村振兴战略实施。因此，本项目具有广泛的社会价值与公益性。

根据《实施方案》，本项目收益来源为新增耕地指标收入、新增耕地产能提升收入，运营期预计可实现收入9121.86万元；项目运营期总成本费用包括工作经费、财务费用等，共计1870.81万元；在债





券存续期结束偿还专项债券本息以及融资本息后，将实现累计盈余 3085.74 万元。本项目发行专项债券用于开江县 2021 年高标准农田建设项目，能够有效利用专项债券资金的杠杆作用，增加地方财政收入，具有一定的财务效益。

综上，本项目无论从社会角度还是财务角度，都能够满足公益性评价要求，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）、四川省财政厅印发《四川省项目收益与融资自求平衡地方政府专项债券指引》等文件以公益性项目报送专项债券的要求。

**本所律师认为：**

**本项目具有公益性且有收益，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”的要求。**

## **五、项目融资与收益平衡**

根据《实施方案》估算，项目总投资 9900.00 万元。其中：自筹资金 4950.00 万元，占总投资的 50.00%；发行专项债券 2000.00 万元，占总投资的 20.20%；市场融资 2950.00 万元，占总投资的 29.80%。

拟申请专项收益债券 2000.00 万元，一期发行，发行期限 10 年。计划 2022 年发行 10 年期债券 2000.00 万元，2031 年到期一次性偿还 2000.00 万元；债券利率暂按 3.5%计取。

拟进行市场融资 2950.00 万元，预计 2022 年融资到位；融资利



率暂按 5.88%计取。

根据成都佳信会计师事务所就本次发行出具的《开江县 2021 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估报告》，项目收入包含新增耕地指标收入、新增耕地产能提升收入两部分。其中：40.4%的新增耕地指标收入与新增耕地产能提升收入用于债券融资还本付息；59.6%的新增耕地指标收入与新增耕地产能提升收入用于覆盖市场融资还本付息。

债券融资部分：项目运营期可用于偿还债券本息 2630.00 万元（包括本金 2000.00 万元和债券偿还期利息 630.00 万元）的累计息税前利润为 3271.54 元，收益覆盖债券本息的债券发行期内平均偿债备付率为 1.24 倍，收益覆盖债券全部债券本息（含建设期）及发行费用的综合偿债备付率为 1.21 倍。

贷款融资部分：项目运营期可用于偿还贷款本息 3734.69 万元（包括本金 2950.00 万元和贷款偿还期利息 784.69 万元）的累计息税前利润为 4826.23 元，收益覆盖贷款本息贷款期限内倍数为 1.29 倍，收益覆盖全部贷款本息（含建设期）倍数为 1.26 倍。

项目运营期可用于偿还所有融资本息 6364.69 万元（包括本金 4950.00 万元和贷款偿还期利息 1414.69 万元）的累计息税前利润为 8097.78 元，收益覆盖组合融资本息的期限内平均偿债备付率为 1.27 倍，收益覆盖债券全部债券本息（含建设期）及发行费用的综合偿债备付率为 1.25 倍。

根据《财务评估报告》，在不考虑资金时间价值的情况下，项目

建成后产生的新增耕地指标及新增耕地产能提升收入为项目提供了充足、稳定的现金流收入，预期息税前净收益能够合理保障偿还组合融资的本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为：

1、本项目自筹资金 4950.00 万元，占总投资的 50.00%；发行专项债券 2000.00 万元，占总投资的 20.20%；市场融资 2950.00 万元，占总投资的 29.80%。符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的规定。

2、项目融资与收益平衡情况已经请独立第三方机构评估，并出具评估报告，符合财预【2017】89 号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息规模”的条件要求。

## 六、项目的风险管理

### （一）项目存在的风险

#### 1、项目建设的风险

##### （1）工程建设风险

工程建设风险是指，工程地质条件、水文条件和工程设计发生重大变化，导致工程量增加、工期延长，造成损失的可能性。由于本项目或因材料价格、设备和劳动力价格上涨等市场原因会影响到项目的施工成本，项目实际投入可能超出预算，施工期限延长，影响到项目





的按时竣工及正常的投入使用。

### （2）工程管理风险

工程管理风险是指，由于建设管理模式不合理，项目内部组织不当、管理混乱或管理者能力不足等原因导致项目形成直接或间接的损失。主要包括人员管理风险、物质供应管理风险、施工质量进度费用控制不良、组织协调风险以及财务管理不当等等。管理风险会导致工程项目不能满足原定要求或达到原定标准，带来潜在的违约风险，可能给项目业主造成损失。

### （3）安全生产风险

项目建设过程中，可能会存在安全管理机制不够完善的情况。安全风险可能源于施工方案不合理，施工工艺落后，原材料不合格，以及施工人员本身安全生产意识引起的安全风险。此外，自然灾害等不可抗力因素引起安全生产的风险也不能排除。

## 2、项目运营风险

### （1）市场风险

市场风险主要指项目市场需求预测的不确定性带来的风险。

### （2）项目收益变化突破逾期风险

项目债券发行时，已经进行严格的投资测算，但在项目建设及运营期间，可能因为市场变化、建设工期、项目技术、工程质量和国家宏观政策调控的影响，而使项目投资收益不能达到预期水平，从而出现影响还本付息的情况。

## 3、项目资金使用风险



## （1）封闭使用债券资金的风险

相关政策规定，专项债券资金应在项目中保持封闭运行，发行债券募集的资金只允许投入到对应的项目之中，债券本息的偿还只能通过项目对应的政府性基金与专项收入偿还。因此，若发生募集资金未按照相关规定的要求封闭式使用，出现用于其他项目，挪用等情况，或者使用于项目外的资金，以及用于经常性支出，则会产生资金使用的合规性风险。

## （2）债券资金使用不当的风险

为保证债券资金使用得当，应采用多种措施加强资金使用监管：一是加强对债券资金使用情况的信息披露，及时对债券资金使用收支情况进行记录与定期披露，做到资金使用透明高效。二是加强项目实施主体对建设运营主体的资金使用监督管理。制定资金使用管理办法和绩效评价体系。

## （二）项目已建立风险管理体系和制度

### 1、风险管理体系

在本项目的建设过程中，面临从资金筹措、监管到项目的招投标、合同管理到具体的项目建设管理等多方面的复杂风险，根据《实施方案》，开江县已将本项目的实施纳入县委县政府的重要议事日程，由主要领导亲自抓负总责，分管领导具体抓，负主责。将任务具体细化分解并明确时间任务。结合开江县 2021 年高标准农田建设项目的具体实施时间节点开展了目标考核，并明确问责制度，对工作推进不力、任务不落实的情况，将依法严格进行问责。为未来项目的运营和偿债



打下了良好的基础。

## 2、风险管控制度

为建立健全政府债务风险的防控体系，到目前为止，四川省和达州市已出台了以下主要政策措施：《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），《四川省人民政府办公厅关于印发四川省政府性债务预算管理暂行办法的通知》（川办发【2016】52号），《四川省人民政府办公厅关于印发四川省政府性债务风险化解规划的通知》（川办发【2016】50号），《四川省政府债务风险评估和预警暂行办法》（川办发【2016】53号），《四川省人民政府关于进一步加强政府债务和融资管理的通知》（川府发【2017】10号），《四川省人民政府办公厅关于印发四川省政府性债务风险应急处置预案的通知》（川办发【2017】91号）、《达州市防范化解政府性债务和隐性债务风险工作方案》以及《达州市隐性债务化解规划》等文件，四川省、达州市政府债务管控力度进一步加大，基本形成政府债务风险防控体系，进一步防范和化解债务风险。

**本所律师认为：**

本项目提出了项目建设、项目运营、资金使用管理方案，预测了风险，能够审慎地推进项目建设，风险可控。发行人已经基本形成健全的风险防控体系及制度，本息偿还违约的风险较低。

## 七、本次专项债券发行的中介机构及资质





### （一）《实施方案》及咨询公司资质

四川泽世投资咨询有限公司协助本项目申报单位编写《实施方案》，根据四川泽世投资咨询有限公司《营业执照》（统一社会信用代码：91510100674349698M），本所律师核查全国企业信用信息公示系统，四川泽世投资咨询有限公司为符合要求的第三方咨询机构。

### （二）《财务评估报告》及会计师事务所资质

成都佳信会计师事务所有限责任公司协助本项目申报单位编写《财务评估报告》，根据成都佳信会计师事务所有限责任公司的《营业执照》（统一社会信用代码915101057160950761），及本所律师核查全国企业信用信息公示系统，成都佳信会计师事务所有限责任公司为符合要求的第三方咨询机构。

### （三）《法律意见书》及律师事务所资质

四川泰益律师事务所作为本期专项债券发行的专项法律顾问，并出具《法律意见书》。本所系经四川省成都市司法局批准设立的合伙制律师事务所，现持有成都市司法局核发的经2020年度年检的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码为：315100004507197411）自1994年以来经过了历年年检。本项目的经办律师为张诚律师和刘青海律师，经办律师均为本所执业律师，现持有经2020年度考核备案的《律师执业证》。

**本所律师认为：**

**为本次专项债券发行提供服务的各中介机构及其专业人员，均具**



备相应的资质及从业资格。

## 八、本次发行的结论性意见

综上，本所律师认为：

（一）本次专项债券发行的实施主体为开江县开穗农业发展有限公司，实施主体为合法有效存续的主体，具备主体资格。

（二）申报项目均已取得项目所必备的项目建议书批复、可行性研究报告批复、用地说明、环境影响评价手续说明等手续，项目手续合法。

（三）本项目总投资 9900.00 万元。其中：自筹资金 4950.00 万元，占总投资的 50.00%；发行专项债券 2000.00 万元，占总投资的 20.20%；市场融资 2950.00 万元，占总投资的 29.80%。符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的规定。

（四）项目融资与收益平衡情况已经请独立第三方机构评估，并出具评估报告，符合财预【2017】89 号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息规模”的条件要求。

（五）本项目提出了项目建设、项目运营、资金使用管理方案，预测了风险，能够审慎地推进项目建设，风险可控。发行人已经基本形成健全的风险防控体系及制度，本息偿还违约的风险较低。

本法律意见书正文结束



本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效。本法律意见书一式六份，本所留存一份，其余五份供发行人为本次发行之目的使用。

四川泰益律师事务所

律师：张诚

律师：刘青海

2021 年 9 月 27 日