



重庆新合律师事务所  
关于四川省蓬安县整区域推进高标准农田建  
设示范县项目  
收益与融资自求平衡专项债券

之

法律意见书

重庆新合律师事务所

二〇二二年三月

重庆新合律师事务所  
关于四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目  
收益与融资自求平衡专项债券之  
**法律意见书**

致：

蓬安县农业农村局

根据相关法律、法规及规范性文件的规定，重庆新合律师事务所作为四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目收益与融资自求平衡专项债券的特聘专项法律顾问，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。

## 目录

第一部分引言.....	- 1 -
一、释义.....	- 1 -
二、律师应声明的事项.....	- 2 -
第二部分正文.....	- 1 -
一、项目相关主体资格.....	- 1 -
（一）业主单位的主体资格.....	错误！未定义书签。
（二）实施机构的主体资格.....	- 1 -
二、项目概况和审批情况.....	- 1 -
（一）项目概况.....	- 1 -
（二）审批情况.....	- 3 -
三、项目效益.....	- 4 -
（一）公益效益.....	- 4 -
（二）经济效益.....	- 6 -
（三）社会效益.....	- 8 -
四、项目融资与收益平衡.....	- 9 -
五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险评估.....	- 9 -
六、中介服务机构.....	- 10 -
（一）会计师事务所.....	- 10 -
（二）律师事务所.....	- 11 -
七、结论.....	- 11 -

## 第一部分引言

### 一、释义

为表述方便，在本法律意见书中，除非另有说明。以下所列词语具有如下含义：

本期债券	指	四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目收益与融资自求平衡专项债券
项目	指	四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目
本所	指	重庆新合律师事务所
德欣会计师事务所	指	成都德欣会计师事务所有限公司
元、万元	指	人民币元、人民币万元
《实施方案》	指	《四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案》
《财评报告》	指	《四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目收益与融资自求平衡专项债券财务评价咨询报告》
本法律意见书	指	《重庆新合律师事务所关于四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目收

## 二、律师应声明的事项

（一）本所律师依据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《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）、《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）等有关法律、法规、规章及有关政策文件，本所律师依据本法律意见书出具日以前已经发生或者存在的事实，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对委托事宜的合法、合规进行了充分的核查验证，保证本法律意见书所认定的事实真实、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。

（二）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本法律意见书的基础。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、备忘录，并取得了相关方及相关人员对有关事实和法律问题的确认。

（三）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、财务评级报告、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。

（四）本法律意见书仅作为本期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。

（五）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。

（六）本所同意将本法律意见书作为本期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、项目相关主体资格

实施机构：蓬安县农业农村局

项目业主：蓬安县农业农村局

#### （一）业主、实施机构的主体资格

名称：蓬安县农业农村局

统一社会信用代码：115111250087825610

地址：蓬安县政府街 18 号

负责人：杨波

赋码机关：蓬安县机构编制委员会办公室

机构性质：机关

本所律师认为，蓬安县农业农村局作为依法开办的具有独立法人资格的机关单位，具备作为项目实施机构、项目业主的主体资格。

### 二、项目概况和审批情况

#### （一）项目概况

根据《实施方案》以及项目业主及实施机构提供的相关资料，经本所律师适当核查，截至本法律意见书出具之日，项目的基本情况并取得行政审批等情况如下：

项目名称：四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目

项目所属领域：农林水利—农业

项目建设工期：2021 年 10 月—2026 年 5 月。

项目类型：新建，本项目资产无抵押或质押情况。

项目区位：蓬安县徐家、金甲、金溪、周口街道、巨龙、正源、利溪、相如街道等 12 个乡（镇）及街道，54 个村、社区。

建设内容及规模：

#### （1）建设规模

“十四五”期间将拟新建高标准农田 17.10 万亩，改造提升高标准农田 6 万亩。其中：2021 年新建高标准农田 3.79 万亩，2022-2025 年新建高标准农田面积 13.31 万亩（含高效节水灌溉面积 2 万亩）；2023-2025 年改造提升高标准农田 6 万亩。预计 2026 年底符合高标准农田建设标准的耕地面积将达到 61.09 万亩，占总全县耕地面积的 75.05%。

#### （2）主要建设内容

①土地平整工程：土地平整 37322.89 亩，主要涉及田型调整、修筑田坎、田埂拆除、新建公示牌等工程内容。

②土壤改良工程：土壤改良 80842 亩，主要涉及中低产田地区域。

③灌溉与排水工程：整治、新建田间排灌沟渠 335.43km，整治山坪塘 210 座、新建蓄水池 286 座、囤水田 913 亩，新建提灌站 24 座、石河堰 39 座，高效节水 25000 亩。



④田间道路工程：整治、新建机耕道 200.64km、生产路 367.29km。

## （二）审批情况

### 1.关于项目可行性研究报告批复的情况

项目立项审批：本项目已经取得蓬安县发展和改革局《关于四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目可行性研究报告的批复》（蓬安发改发[2021]68 号）。

### 2.关于用地手续的情况

本项目已经取得的蓬安县自然资源局出具的《关于项目用地审批手续办理情况的说明》载明：“四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目建设内容为高标准农田建设，不涉及新增建设用地，不需用地预审”

### 3.关于环评手续的情况

本项目已经取得的南充市蓬安生态环境局出具的《关于项目环境影响评价手续办理情况的说明》载明：“根据《建设环境影响分类管理目录（2021 年 1 月 1 日启用）》，四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目为五十一、水利的 125 项“灌区工程（不含水源工程的）”，项目建设内容为高标准农田，不需要办理环境影响评价手续。

### 4.关于项目资本金的情况

万源市财政局出具《关于四川省蓬安县整区域推进高标准农田建

设示范县项目专项债资本金落实情况的说明》载明：

四川省蓬安县整区域推进高标准农田建设示范县项目总投资 65785.88 万元，其中项目资本金 30785.88 万元,拟发行专项债融资 35000.00 万元。项目资本金全部为财政预算内资金，并根据项目建设推进的实际情况按进度予以支付。

本所律师认为，项目已完成了部分项目建设所需审批手续，项目业主及项目实施方正在按照法律法规要求继续办理、完善项目相关行政审批手续。

### 三、项目效益

根据《实施方案》，项目具有公益效益，同时能带来经济效益和良好的社会效益。

#### （一）公益效益

按照《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）文件有关的要求，结合本地区实际情况，优先选择党中央、国务院和省委、省政府确定的重大战略领域及重点项目发行项目收益专项债券，重点考虑在重大区域发展以及乡村振兴、脱贫攻坚、生态环保、水电气热等公用事业、公立医院、公立学校、交通、水利、文化旅游、工业园区、市政基础设施等领域选择符合条件的新建、在建和改建项目。

本项目满足《财政部发展改革委人民银行银监会关于贯彻国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知相关事项的通

知》（财预〔2010〕412号）规定，“公益性项目”是指为社会公共利益服务、不以盈利为目的，且不能或不宜通过市场化方式运作的政府投资项目，如市政道路、公共交通等基础设施项目，以及公共卫生、基础科研、义务教育、保障性安居工程等基本建设项目。

本项目通过土地平整、土壤改良、田间道路、灌溉与排水等工程，实现蓬安县54个村、社区的高标准农田建设和已建高标准农田的提质改造。项目的实施在新增耕地指标的同时对于改善蓬安县农业生产基础配套设施、改善农村人居环境、助力乡村振兴等方面都有重要作用，同时也为确保国家粮食安全奠定了基础，对农民还降低了农产品的生产成本，提高了农产品产量，提高了农民收入。因此，本项目的实施是为了生产条件的改善，为国家粮食安全和农民生产生活服务，属于为社会公共利益服务的范畴。

本项目通过高标准农田的建设和提质改造，改善了农民农业生产条件和人居环境，维护了粮食安全，这类涉及国家根本利益和关乎国家安全的項目需要政府充分发挥其社会功能 and 责任，利用政府的职业能力来统筹协调高标准农田的建设，根本目的在于挖掘农业生产的潜力，维护农民利益和国家安全，为实现社会公众利益而服务，并不以盈利为目的。

本项目的实施涉及永久基本农田的建设，这类项目实施需要政府的统一协调安排，涉及国家安全和农民的根本利益。而市场化的运营模式往往以经济收益为第一目的，且市场化操作不具备相应职能作

用，无法统筹全县的土地规划和建设，也无法满足本质需求。因此，此类项目需要发挥政府作用，统一规划协调，不宜通过市场化机制操作。

因此，该项目具有公益性。

## （二）经济效益

1.耕地面积及农产品产量提高，为农民带来直接经济效益，促进农民增收

本项目通过高标准农田的建设将改良土壤，提高土壤肥力，可明显提高耕地综合生产能力。土壤肥力提升的直接受益者是当地从事农业生产的农民，土壤肥力提升将提升土地单产，实现粮食产量的增长。同时通过农地改善、道路建设、地力恢复等综合措施，项目建成后，区域内耕地面积和地力都将增加，项目的实施不仅仅促进农地单产提高，而且农耕面积将得到扩大。耕地面积扩大以及单产提高，将直接促使农产品总产量提高，这将为农民带来直接经济效益，促进农民增收。

2.节本增效，降低生产中的相关成本，提高单产效能

项目的实施将因大力推广节水防渗技术，提高水资源利用率，降低灌溉用水成本，而项目区田间道路也将得到根本改善，田型调整后，机械化程度将大幅度提高，节约个体劳动力成本。同时项目区增施有机肥，土壤肥力提升，肥料利用率提高，避免了盲目滥施化肥，减少了化肥的投入量，避免了肥料的浪费损失，节约了生产成本。因此，通过相关技术的运用和土地的调整，能够更好的实现技术提升，较低农产品生产成本，提高了单产效能。

项目运营计算期中，预计可实现收入 58608.17 万元。专项债全部到期时，在偿还当年到期本息后，仍有 14411.25 万元的累计现金结余，不存在资金缺口。

### （三）社会效益

#### 1. 大大改善蓬安县农业生产基础配套设施

通过项目的实施，项目田、水、路综合治理将得到极大加强，农田基础设施条件明显改善，抵御自然灾害的能力明显提升，项目区灌溉水利用率、农业综合机械化率、道路通过率都将得到较大的改善。同时项目区农田排灌条件得到明显改善，增强了农业抵御自然灾害的能力，耕地综合生产能力明显提高。机耕路保证晴、雨天通畅，田间作业道路合理布置，道路、交通条件得到明显改善，农民生产和生活将进一步方便。

#### 2. 为确保国家粮食安全奠定基础

通过实施建设高标准基本农田，建设优质、集中成片的农田，打造基地化、现代化的农业生产体系，完善基本农田保护体系，保护地方耕地红线的同时为保护国家耕地红线做出贡献，不仅如此，提高粮食综合生产能力，增加了社会的有效供给，将确保国家粮食安全。

#### 3. 改善农村人居环境，助力乡村振兴建设

项目加强了农村基础设施建设，极大改善了农村人居环境，推动形成绿色生产生活方式，为宜居、宜业、宜游、宜养的美丽乡村建设奠定了坚实基础。通过道路等基础设施的完善，改善了农民的生产生活条件，同时解决了水土流失等部分生态问题，起到了生态环境保护的作用，以此改善了农村人居环境，助力乡村振兴建设。

综上，本所律师认为，项目具有较强的公益性且有收益，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。

#### 四、项目融资与收益平衡

根据《实施方案》，项目资本金 30785.88 万元，占总投资的 46.80%，并根据项目建设实际情况计划分批次投入；拟发行政府专项债 35000.00 万元，发行期限 10 年，其中：2022 年申请发行 10 年期 15380.00 万元。

根据成都德欣会计师事务所有限公司针对本次专项债券项目出具的《财评报告》，本项目在预测期内可实现用于专项债还本付息的息前净现金流 57695.15 万元，政府专项债券到期本息合计 47250.00 万元，本项目收益覆盖倍数为 1.22 倍。期内未出现无法满足还本付息要求的情况。

综上，本所律师认为，项目融资与收益能够达到平衡，符合财预〔2017〕89号文件关于“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的规模”的条件要求。

#### 五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险评估

《实施方案》分别从以下几个方面对潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险进行了评估：1.从自然环境和施工条件、施工方的风险因素、设计单位的风险因素、供应商的风险因素、资金落实情况、

工程事故等方面分析了影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施；2.从经营风险、市场风险、财务风险方面分析了影响项目收益的风险及控制措施；3.从投资测算不准确风险、利率波动风险、存续债券置换不畅风险分析影响融资平衡结果的风险及控制措施。

综上，本所律师认为，根据《实施方案》，项目业主及实施机构对项目可能产生的风险已进行了较全面、充分的预判并积极采取风险控制措施以降低风险，风险具有可控性质。

## 六、中介服务机构

### （一）会计师事务所

成都德欣会计师事务所有限公司作为专项评价机构为本期债券发行出具《财评报告》。

成都德欣会计师事务所有限公司现持有成都市锦江区市场监督管理局于2019年5月17日核发的统一社会信用代码为91510104669655797H的《营业执照》、四川省财政厅于2018年3月30日核发的《会计师事务所执业证书》（证书序号：51010064）。

出具《财评报告》的注册会计王俊志，身份证号码：510102511224287，执业证书编号：510100861214；注册会计师赵岚，身份证号码：510103480906458，执业证书编号：510100891245。

本所律师认为，为本项目出具《财评报告》的会计师事务所系依法成立且合法存续的专项评价机构，具备为本期债券发行出具财评报告的资质，在财评报告上签字的两名会计师均具备相应的从业资格。



## （二）律师事务所

本所为本期债券发行的专项法律顾问并出具《法律意见书》。

本所现持有重庆市司法局颁发的注册号（编号）为315000004519438922的《律师事务所执业许可证》，已经通过了年度考核，本所具有为本次发行出具法律意见书的资格。

本次发行的经办律师徐婷婷，持有重庆市司法局颁发的《中华人民共和国律师执业证》执业证号为1500122011179120。经办律师江敏，持有重庆市司法局颁发的《中华人民共和国律师执业证》执业证号为1500120031105941。

本所律师认为，重庆新合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两名执业律师均具备相应的从业资格。

## 七、结论

综上所述，本所律师认为：

（一）本所律师认为，蓬安县农业农村局作为依法开办的具有独立法人资格的机关单位，具备作为项目实施机构的主体资格。蓬安县农业农村局为依法设立的具有独立法人资格的机关单位，具备作为项目业主的主体资格。

（二）项目现已完成了部分项目建设所需审批手续，项目业主及实施机构正在按照法律法规要求继续办理、完善项目相关行政审批手

续。

（三）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”的领域要求。

（四）根据《实施方案》以及《财务评价报告》，本项目融资与收益能够达到平衡，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的规模”的条件要求。

（五）为本期债券发行提供服务的会计师事务所、会计师、律师事务所、律师均具备相应的从业资质。

本法律意见书一式四份，经本所承办律师签字并加盖本所公章后生效。

（以下无正文）

(本页无正文，为签章页。)

重庆新合律师事务所



经办律师: 12/16

经办律师: 徐婷婷

2022 年 3 月 14 日

# 律师事务所执业许可证

3150000

统一社会信用代码: 3150000004519438922

证号: 25001200110455930

重庆新合 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:

2009年12月15日



执业机构



执业证类别

专职律师

执业证号 15001202011479120

法律职业资格证书号 A20175001081933

发证机关

重庆市司法局

发证日期 2020 年 04 月 15 日



持证人 徐婷婷

性别 女

身份证号 500102199612165509

### 律师年度考核备案

### 律师年度考核备案

考核年度	2019年度
考核结果	称职
备案机关	重庆市涪陵区司法局 专用章
备案日期	2021年5月31日前有效

考核年度	2020年度
考核结果	称职
备案机关	重庆市涪陵区司法局 专用章
备案日期	2022年5月31日前有效

执业机构 重庆新合律师事务所



执业证类别 专职律师

执业证号 15001200311305941

法律职业资格  
或律师资格证号 (91) 司律证字第231

持证人 江敏

性别 女

发证机关 重庆市司法局

身份证号 512301196303220281

发证日期 2009 年 12 月 30 日



律师年度考核备案

考核年度	2019年度
考核结果	称职
备案机关	重庆市司法局 专用章
备案日期	2021年5月31日前有效

律师年度考核备案

考核年度	2020年度
考核结果	称职
备案机关	重庆市司法局 专用章
备案日期	2022年5月31日前有效