

铭洽所法律意见书（2025）4 号

黄山西大门旅游基础设施提升工程项目  
收益与融资自求平衡专项债券  
法律意见书

安徽铭洽律师事务所

# 目录

一、项目单位和发行单位主体信息·····	1
二、申报项目的基本情况·····	1
三、申报项目的融资规模·····	5
四、项目收益与融资平衡·····	6
五、申报文件和中介机构·····	7
六、项目投资风险提示·····	8
七、综合性意见·····	9

致：黄山区焦村镇人民政府

安徽铭洽律师事务所（下称“本所”）是中华人民共和国具有合法执业资格的律师事务所，具备对“黄山西大门旅游基础设施提升工程项目”的收益与融资自求平衡专项债券发行出具相关法律意见书的资格。本所以专项法律顾问的身份，就“黄山西大门旅游基础设施提升工程项目”收益与融资自求平衡专项债券发行事宜提供法律服务。

我们根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国律师法》《国务院关于加强地方性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）《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）《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）等法律法规和规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

# 引言

## 一、释义

除非本法律意见书另有所指，下列词语具有的含义如下：

发行人/省政府	指	安徽省人民政府
项目单位	指	黄山区焦村镇人民政府
本所	指	安徽铭洽律师事务所
本所律师	指	指本所房超、张成飞律师
申报项目/本项目	指	黄山西大门旅游基础设施提升工程项目
《实施方案》	指	《黄山西大门旅游基础设施提升工程项目实施方案》
《财务评估报告》	指	《黄山西大门旅游基础设施提升工程项目收益与自求平衡财务评价报告》
《证券法》	指	《中华人民共和国证券法》
《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》
《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】
《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】
《预算管理办法》	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号文】
《风险预案通知》	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号文】
元（万元）	指	人民币元（万元）

## 二、律师声明事项

对本法律意见书的出具，本所律师特做如下声明：

（一）本法律意见书是依据我国现行有关法律法规的有关规定及本法律意见书出具日前已经发生或存在的事实出具报告。

（二）本所律师已经审阅了本所律师认为出具本法律意见书所需的有关文件和资料，并据此出具报告；但对于会计、资产评估等专业事项，本法律意见书只作引用而不进行核查且不发表法律意见；本所律师在本法律意见书中对于有关报表、数据、审计报告、资产评估报告中某些数据和结论的引用，并不意味着本所律师对这些数据、结论的真实性做出任何明示或默示的保证，对于这些内容本所律师并不具备核查和作出判断的合法资格。

（三）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，对本期专项债券发行的合法性、合规性、真实性和有效性进行了核查验证。合理保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

（四）本法律意见书仅为本次债券发行之目的使用，未经本所书面同意，本法律意见书不得为其他人的利益或其他目的而使用，法律法规另有规定的除外。

（五）本所同意将本法律意见书作为本次债券发行的必备法律文件，随同其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。



# 正文

## 一、项目单位和发行单位的主体信息

根据《实施方案》，本次债券发行的项目单位为黄山区焦村镇人民政府，根据其社会信用代码证书，其基本信息如下：

项目单位机构名称：黄山区焦村镇人民政府

统一社会信用代码：11341003003145491K

机构性质：行政机关

机构地址：安徽省黄山市黄山区焦村镇

负责人：李长生

本次债券的发行单位为安徽省人民政府。

本所律师认为：黄山区焦村镇人民政府为依法设立的行政机关，具备作为本次政府专项债项目单位的主体资格；安徽省人民政府作为依法设立的行政机关法人，具备作为本次政府专项债项目发行单位主体资格。

## 二、申报项目的基本情况

### （一）申报项目概述

根据《实施方案》，本项目位于黄山风景区西大门，焦村镇范围内，建设内容主要包括旅游服务设施主体提升工程和旅游配套设施提升工程等两部分内容。其中：

#### （1）旅游服务设施主体提升工程

##### 1) 游客服务中心

本工程占地面积 22800.00 平方米（约 34.20 亩），建筑工程

12450.00 平方米，主要包括新建游客咨询区 3880.00 平方米和游客体验区 8570.00 平方米，配套建设内部道路及配套设施、内部停车场及新能源汽车充电桩等室外工程。

## 2) 旅游业态提升工程

本工程占地面积 41966.67 平方米（约 62.95 亩），建筑工程 36090.00 平方米，主要包括新建文旅服务展示区 3300.00 平方米、徒步旅游服务用房 8630.00 平方米、非遗技艺旅游区 7820.00 平方米、休闲服务用房 9510.00 平方米和配套服务用房 6830.00 平方米，配套建设休闲运动区、内部道路及配套设施、内部停车场及新能源汽车充电桩等室外工程。

## 3) 分布式旅游服务设施

本工程建设分布式旅游服务设施共八处，其中五处建筑改造工程共计面积 3900.00 平方米、三处建筑新建工程共计面积 8200.00 平方米、配套建设内部休闲活动场地、停车场及新能源汽车充电桩。

## (2) 旅游配套设施提升工程

本工程主要包括旅游道路提升 81200.00 平方米、旅游道路停车位新建 4788.00 平方米、旅游环境整治 26500.00 平方米、生态恢复工程 8210.00 平方米及配套设施工程等。

根据《实施方案》，本项目建设周期为 3 年，2025 年 1 月至 2025 年 2 月为项目前期准备阶段，2025 年 2 月至 2027 年 9 月为施工阶段，2027 年 10 月至 2027 年 12 月为竣工验收阶段。

根据《实施方案》，本项目为政府投资项目，项目总投资估算为

30472.73 万元，其中拟申请专项债券 15500.00 万元，占总投资的 50.87%，其余 14972.73 万元由财政预算安排资金投入。

## （二）申报项目的公益性及收益性

### 1. 公益性

本项目的实施：（1）有助于贯彻落实国务院办公厅关于印发《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》的通知（国办发〔2023〕36 号）及《“十四五”旅游业发展规划》，推动将旅游领域符合条件的项目纳入地方政府专项债券支持范围；（2）有助于依托现代文旅产业发展和基础设施建设两大载体，推动安徽省持续完善现代旅游业体系，助力谱写中国式现代化黄山篇章的需要；（3）有助于进一步推动黄山市旅游资源提质增效，加快黄山风景区旅游能力迭代升级，构建旅游高质量发展新格局；（4）有助于推进黄山风景区西大门开发建设进程，依托黄山西大门核心景区重要的补充集散口的功能定位，促进山上山下联动发展，抢抓机遇助推打造生态型国际化世界级休闲度假旅游目的地；（5）有助于加快黄山区文旅基础设施建设，提高城乡运维效率及质量，提升公共服务水平，实现黄山风景区经济健康可持续发展的重要举措；（6）有助于增进民生福祉，实现人居环境持续提升，统筹推进黄山区经济、文化、社会、生态文明建设的需要。

因此，本项目的实施，具有很强的公益性。

### 2. 收益性

根据《实施方案》，本项目收入主要为经营收入，主要包括旅游



服务建筑租赁收入、停车收入、新能源汽车充电桩服务费收入等。根据《财务评价报告》，本项目的具体经营收入预估如下：

（1）旅游服务建筑租赁收入。根据《实施方案》，游客服务中心建筑、旅游业态服务中心建筑及分布式旅游服务设施建筑将对外出租，出租部分建筑面积 48281.50 平方米。根据《财务评价报告》，运营期内，旅游服务建筑租赁年均收入为 1919.19 万元，收入共计为 38383.79 万元。

（2）停车收入，包括大车位停车收入和小车位停车收入。根据《实施方案》，本项目共提供大车位 30.00 个、扣除新能源充电桩车位后小车位 773.00 个。根据《财务评价报告》，项目运营期内，年均停车收入为 368.83 万元，停车收入共计为 7376.64 万元。

（3）新能源汽车充电桩服务费收入。根据《实施方案》，本项目共配套设置 273.00 个新能源充电桩，通过项目资本金购置。根据《财务评价报告》，项目运营期内，新能源汽车充电桩充电服务年均收入为 195.22 万元，收入共计为 3904.42 万元。

因此，运营期内，年均收入为 2483.24 万元，项目经营总收入共计 49664.85 万元。

由此，根据《实施方案》和《财务评价报告》，本项目的实施具有一定的收益性。

### （三）申报项目的审批情况

根据项目单位提供的资料，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得的主要审批文件如下：

(1) 项目立项

本项目已于 2025 年 1 月 14 日取得项目立项批复，项目代码为：2501-341003-04-05-505856，文号为黄发改审〔2025〕7 号；

(2) 项目用地预审意见

本项目已于 2025 年 2 月 6 日取得项目用地预审的函复，文号为黄自然预审〔2025〕001 号，项目新增建设用地总面积共 97.15 亩，位于《黄山市国土空间总体规划(2021 年-2035 年)》划定的集镇、村庄建设区范围内，原则同意该项目用地预审；

(3) 可研报告及批复

本项目已于 2025 年 2 月 19 日完成可研报告编制，并取得项目可行性研究报告的批复，文号为：黄发改社会〔2025〕1 号。

(4) 项目环境影响登记表

本项目已于 2025 年 2 月 24 日完成项目环境影响登记表的备案，备案号为 2025341003000000006；

(5) 建设项目用地预审与选址意见书

本项目已于 2024 年 2 月 28 日取得黄山市黄山区自然资源和规划局颁发的建设项目用地预审与选址意见书，文号为用字第 3410032025XS0002532 号；

(6) 工程开工令

本项目已取得工程开工令，于 2025 年 3 月 1 日开工“黄山西大门旅游基础设施提升工程项目-分布式旅游服务设施(建筑新建工程)”。

本所律师认为：本项目已在黄山市黄山区发展和改革委员会取得了项目立项批复、项目用地预审意见、项目可行性研究报告的批复、项目环境影响登记表、建设项目用地预审与选址意见书、工程开工令等手续，

项目具备申报专项债券的合法性，后续应当继续完善相关审批手续。经核实，项目单位提供的相关材料具有法律效力，项目前期准备工作符合相关法律规定，项目申报流程符合相关法律要求，项目单位取得的资产产权在项目单位名下，资产情况清晰，项目具备申报专项债券的合法性。

### 三、申报项目的融资规模

根据《实施方案》，本项目为政府投资项目，项目总投资估算为30472.73万元，其中拟申请专项债券15500.00万元，占总投资的50.87%，其余14972.73万元由财政预算安排资金投入。

本次债券期限为20年，3年内发行，结合项目申报从2025年1月开始债券发行计划，即2025年1月—12月计划发行3000.00万元；2026年1月—12月计划发行8500.00万元；2027年1月—12月计划发行4000.00万元。

债券发行利率按3.00%测算，每半年付息一次，到期一次性还本。预计2045年1-12月还款3000.00万元，2046年1-12月还款5400.00万元，2047年1-12月还款4000.00万元。

### 四、项目收益与融资平衡

根据《实施方案》和《财务评价报告》，本项目申请专项债券融资15500.00万元，利率按照3.00%测算，每半年付息一次，债券期内应还本付息金额为24800.00万元。

1. 项目收入。根据《实施方案》，本项目收入主要为经营收入，主要包括旅游服务建筑租赁收入、停车收入、新能源汽车充电桩服务费收入等。根据《财务评价报告》，运营期内年均收入为2483.24万元，项目经营总收入共计49664.85万元。

2. 运营成本。项目建成后，影响本次债券还本付息的成本为运营成本、增值税及附加。其中运营成本包括外购燃料动力费（水电）、外购原材料、工资及福利费、修理费、管理费用、其他成本（含营销费）。根据《财务评价报告》，运营期内，本项目年均经营成本为537.78万元，经营成本合计10755.54万元。此外，根据《财务评价报告》的测算，项目运营期内将产生税金和附加合计7578.27万元。

由此，根据《财务评价报告》的论证，本项目运营期间的净收益为31331.04万元，项目可用于专项债券资金平衡的项目收益与债券本息的覆盖率为1.26，预计与债券相关的项目收益能够合理保障偿还债券本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为：根据《实施方案》及《财务评价报告》的分析和论证，本项目预计与债券相关的项目收益能够合理保障偿还债券本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

## 五、申报文件及中介机构

### （一）《财务评估报告》及会计师事务所资质

北京中名国成会计师事务所（特殊普通合伙）安徽分所为本次政府债出具《财务评价报告》，持有《会计师事务所执业证书》，执业证书编号：110103753401。《评价报告》认为，该项目在发债周期内，通过债券发行能满足项目投资运营融资需要，项目收益能够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。

### （二）《法律意见书》及律师事务所资质



本所是经安徽省司法厅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：31340000MD038147XC）。本所指派的房超律师、张成飞律师均持有《中华人民共和国律师执业证》且二人执业证均通过了安徽省司法厅 2023 年度考核备案。

综上，本所律师认为，上述中介机构具备为本次申报债券项目库提供相关服务的资格。

## 六、项目投资风险提示

### 1. 工期延误和工程事故风险

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等等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。项目建设期每年的利息额较大，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，造成还本付息压力。

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，施工中发生事故都造成了较大的影响和损失，事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等，应当在工程事故防范上引起足够的重视。

### 2. 利率风险

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的影响，进而影响项目投资收益的平衡。

### 3. 投资测算及收入测算不准确

测算本身带有对未来现金收支的预估性，不能准确地反映真实的投资情况；如果测算依据的预估数据本身存在偏差，项目建成后投入运营产生的实际收入未能达到预测值，将会影响收支平衡预测结果。

### 4. 资金管理不规范风险

本次专项债券发行采用半年付息，到期一次性还本方式还款。如果资金管理不规范，业主方将本次专项债券对应项目收回的资金用于优先偿还其他债权人，则会增加本次专项债券的还款风险。

## 七、综合性意见

1、根据国发〔2014〕43号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财预〔2018〕161号文等相关法律法规、部门规章的规定，结合本所律师核查的事实，现发表如下法律意见：

1. 黄山区焦村镇人民政府为依法设立的行政机关，具备作为本次政府专项债项目单位的主体资格；安徽省人民政府作为依法设立的行政机关法人，具备作为本次政府专项债项目发行单位主体资格。

2. 本项目的建设：（1）有助于贯彻落实国务院办公厅关于印发《关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施》的通知（国办发〔2023〕36号）及《“十四五”旅游业发展规划》，推动将旅游领域符合条件的项目纳入地方政府专项债券支持范围；（2）有助于依托现代文旅产业发展和基础设施建设两大载体，推动安徽省

推动安徽省持续完善现代旅游业体系，助力谱写中国式现代化黄山篇章的需要；（3）有助于进一步推动黄山市旅游资源提质增效，加快黄山风景区旅游能力迭代升级，构建旅游高质量发展新格局；（4）有助于推进黄山风景区西大门开发建设进程，依托黄山西大门核心景区重要的补充集散口的功能定位，促进山上山下联动发展，抢抓机遇助推打造生态型国际化世界级休闲度假旅游目的地；（5）有助于加快黄山区文旅基础设施建设，提高城乡运维效率及质量，提升公共服务水平，实现黄山风景区经济健康可持续发展的重要举措；（6）有助于增进民生福祉，实现人居环境持续提升，统筹推进黄山区经济、文化、社会、生态文明建设的需要。

因此，本项目的实施，具有很强的公益性。

3. 本项目已在黄山市黄山区发展和改革委员会取得了项目立项批复、项目用地预审意见、项目可研报告的批复、项目环境影响登记表、建设项目用地预审与选址意见书、工程开工令等手续，项目具备申报专项债券的合法性，后续应当继续完善相关审批手续。经核实，项目单位提供的相关材料具有法律效力，项目前期准备工作符合相关法律规定，项目申报流程符合相关法律要求，项目单位取得的资产产权在项目单位名下，资产情况清晰，项目具备申报专项债券的合法性。

4. 根据《财务评价报告》披露，本次债券发行具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

5. 为本次债券发行提供服务的咨询公司具备经营资质，会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资质。

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

（本页以下无正文）

(本页无正文)



经办律师: 房超

(房超)

经办律师: 张成飞

(张成飞)

时间: 二〇二五年三月一日



# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31340000MD038147XC

安徽铭洽

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：

安徽省司法厅

发证日期：

2024年08月22日



执业机构 安徽铭洽律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201310485403

法律职业资格  
或律师资格证号 A20103401030247

发证机关



发证日期

2024年08月23日



持证人 房超

性别 男

身份证号 34010319861003251X

执业机构

安徽铭治律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

13401201410230203

法律职业资格  
或律师资格证号

A20103401040015

发证机关



发证日期

2024年1月6日



持证人

张成飞

性别

男

身份证号

342423198807131574

## 关于本所律师职业资格证书年检的情况说明

根据《中华人民共和国律师法》之规定，律师及律师事务所年检每年进行一次，依据《合肥市司法局 合肥市律师协会 关于做好 2023 年度律师事务所年度检查考核、律师执业年度考核、公职公司律师年度检查考核工作的通知》，本所律师房超、张成飞已进行 2023 年度律师执业年检，由于工作变动，律师房超、张成飞于 2024 年 8 月 22 日由原安徽典兴律师事务所转注册本所安徽铭洽律师事务所执业，2023 年年检备案日期为 2024 年 6 月-2025 年 5 月，现未到规定的年检时间，因此无需提供年检记录。

原年检备案证书如下：





执业机构	安徽典兴律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	13401201310485403		
法律职业资格 或律师资格证号	A20103401036247		
发证机关	安徽省司法厅 行政许可专用章 2023(1)月5日	持证人	房超
发证日期	2023(1)月5日	性别	男
		身份证号	34010319861003251X

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2022年度	考核年度	2023年度
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	安徽省司法厅 备案专用章	备案机关	合肥市司法局 备案专用章
备案日期	2023年6月-2024年5月	备案日期	2024年6月-2025年5月



执业机构	安徽典兴律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	13401201410230203		
法律职业资格 或律师资格证号	A20103401040015		
发证机关	安徽省司法厅 行政许可专用章 (1)	持证人	张成飞
发证日期	2023年05月12日	性别	男
		身份证号	342423198807131574

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2022年度	考核年度	2023年度
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	安徽省司法厅 执业年度考核专用章	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	2023年6月-2024年5月	备案日期	2024年6月-2025年5月

特此说明

2024年9月13日

