

北京大成（合肥）律师事务所

关于合肥经开区国际社区服务设施项目

收益与融资自求平衡专项债券之

法律意见书

大成（合）字[2025]第 02-248-25 号

二〇二五年五月九日



Dacheng is Dentons' Preferred Law Firm in China.

北京大成（合肥）律师事务所

www.dentons.cn

安徽省合肥市蜀山区怀宁路 288 号置地广场 A 座 41 层-43 层（230071）
41-43/F, Tower A, Real Estate Plaza, No.288 Huaining Road, Shushan District,
Hefei, Anhui Province 230071, China
Tel: +86-551-62586599 Fax: +86-551-62586599

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）项目实施主体和主管部门.....	5
二、项目情况.....	5
（一）项目概况.....	5
（二）项目建设计划与现状.....	6
（三）项目批复.....	6
三、投资项目融资与收益情况.....	6
（一）项目资金筹措情况.....	7
（二）项目收益、成本及融资自求平衡.....	7
四、中介机构及相关文件.....	8
（一）会计师事务所.....	8
（二）律师事务所.....	8
五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险提示.....	8
（一）项目施工进度或正常经营的风险识别及控制措施.....	8
（二）项目收益的风险识别及控制措施.....	12
（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施.....	13
六、结论意见.....	13

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
本项目	合肥经开区国际社区服务设施项目
项目实施主体/主管部门	合肥经济技术开发区社会发展局
本次申请专项债券	合肥经开区国际社区服务设施项目申请收益与融资自求平衡专项债券
会计师事务所	安徽致正力信会计师事务所（普通合伙）
《实施方案》	《合肥经开区国际社区服务设施项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	《合肥经开区国际社区服务设施项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（致正力信咨字（2025）005号）
本所、本所律师	北京大成（合肥）律师事务所、本次发行经办律师
国发[2019]26号文	《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》
国发[2015]51号文	《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》
国发[2014]43号文	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财预[2015]225号文	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预[2016]155号文	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[2017]89号文	《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》
财税[2016]36号文	《财政部、国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》

财库[2018]61 号文	《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》
国办函（2016）88 号	《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》
国办发（2024）52 号	《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》
元、万元	人民币元、人民币万元

关于合肥经开区国际社区服务设施项目

收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书

合肥经济技术开发区社会发展局：

根据贵单位与本所签署的《聘请专项法律顾问合同》，本所指派张晓伟律师、黄雅玲律师作为合肥经开区国际社区服务设施项目申请收益与融资自求平衡专项债券（以下简称“本次专项债券”）发行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[2019]26号文、国发[2015]51号文、国发[2014]43号文、财预[2015]225号文、财预[2016]155号文、财预[2017]89号文、财税[2016]36号文、财库[2018]61号文、国办函(2016)88号文、国办发(2024)52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，不对本次有关专项评价报告（包括但不限于偿债能力、流动性等）、实施方案等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及专项评价报告、实施方案等内容时，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，专项债券发行需由安徽省人民政府作为发行主体。

(二) 项目实施主体和主管部门

根据项目《实施方案》，项目实施主体和主管部门是合肥经济技术开发区社会发展局。

根据合肥经济技术开发区社会发展局向本所律师提供的《统一社会信用代码证书》及本所律师的核查，本项目实施主体的基本情况如下：

单位名称	合肥经济技术开发区社会发展局
单位性质	机关
注册地址	合肥市翡翠路 398 号
负责人	李应天
统一社会信用代码	113401000029919284
登记机关	合肥市事业单位登记管理局
经营状态	正常
成立时间	2016-7-28

本所律师认为，本项目实施主体和主管部门为依法设立并有效存续的机关单位，具备实施及主管本项目的民事行为能力 and 民事权利能力，具备实施及主管本项目的主体资格。

二、项目情况

(一) 项目概况

根据《实施方案》及《专项评价报告》，本项目基本情况如下：

项目名称	合肥经开区国际社区服务设施项目
------	-----------------

项目地点	本项目建设地址位于合肥经济技术开发区合掌路与望水路交口
实施方式	新建
主要建设内容及规模	用地面积约 15 亩，总规划建筑面积约 1.6 万平方米其中地上面积约 1 万平方米，地下面积约 0.6 万平方米。工程建设内容包括土建、装饰、电气、给排水、消防、智能化等。
项目投资估算及资金来源安排	项目总投资概算为 9,988.31 万元。其中：工程费用 7,681.58 万元，工程建设管理费用 1,662.52 万元，预备费 467.21 万元，建设期利息 172.50 万元，发行费用 4.50 万元。
专项债券金额	4,500.00 万元

（二）项目建设计划与现状

本项目工期 18 个月，2024 年 11 月-2025 年 6 月为前期准备时间，开工时间为 2025 年 7 月，计划 2026 年 12 月竣工，2027 年 1 月投入使用，运营期为 2027 年至 2046 年。因此，本项目取计算期为 2025 年至 2046 年。

（三）项目批复

根据项目实施主体提供的资料，本项目已取得的批复、备案情况如下：

1、项目立项批复

2024 年 11 月 18 日，合肥市经济技术开发区经济发展局出具《关于合肥经开区国际社区服务设施项目立项的批复》（合经投[2024]79 号）；

2、项目可行性研究报告

2024 年 11 月 22 日，合肥市经济技术开发区经济发展局出具《关于合肥经开区国际社区服务设施项目可行性研究报告的批复》（合经投[2024]81 号）；

3、项目环评手续的说明

2024 年 11 月 22 日，合肥市经济技术开发区生态环境分局出具《关于合肥经开区国际社区服务设施项目无需办理环评的说明》；

4、用地预审与选址意见书

2024 年 11 月 26 日，合肥市自然资源和规划局出具《用地预审与选址意见书》（用字第 340104202430023）。

三、投资项目融资与收益情况

（一）项目资金筹措情况

根据《实施方案》及《专项评价报告》，本项目总投资额 9,988.31 万元，其中项目资本金 5,488.31 万元，占总投资的 54.95%，由财政资金均已落实；通过发行专项债券方式筹措 4,500.00 万元，占总投资的 45.05%。

本项目专项债券计划拟分两年发行，具体发行计划如下表所示(单位:万元):

序号	发行年份	发行金额	发行期限
1	2025 年	3,500.00	20 年期
2	2026 年	1,000.00	20 年期
合计		4,500.00	

（二）项目收益、成本及融资自求平衡

根据《实施方案》及《专项评价报告》，根据本项目的建设内容，本项目运营收入主要为菜市场摊位出租收入、养老托育用房租金收入、社区服务用房租金收入、便民服务及商业用房租金收入、停车费收入、充电桩服务费收入。本项目在运营期（2027 年至 2046 年）项目收入（运营收入）为 13,124.48 万元，项目总成本为 11,561.68 万元，其中运营成本为 2,866.33 万元，固定资产折旧费及摊销费为 6,167.85 万元，财务费用为 2,527.50 万元。项目在计算期内（2025 年至 2046 年）累计可用于还本付息的金额为 8,810.25 万元，累计还本付息总额为 7,200.00 万元，测算覆盖本息倍数为 1.22 倍。因此，本项目能够实现收益与融资自求平衡，不能还本付息的风险较小。

根据安徽致正力信会计师事务所（普通合伙）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，《专项评价报告》评价认为：在项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次债券项目预期专项收入可合理保障偿还融资本金和利息，能够实现项目收益和融资自求平衡。

综上，本所律师认为，根据《实施方案》及《财务评价报告》，本项目资本金由财政投入解决，占总投资大于 20%，符合《国务院关于加强固定资产投资项

目资本金管理的通知》（国发[2019]26号）和《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发[2015]51号）关于资本金比例的要求；本项目的预期收益对应的政府性基金收入或专项收入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。

四、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

安徽安徽致正力信会计师事务所(普通合伙)就本次发行专项债券出具了《合肥经开区国际社区服务设施项目收益与融资自求平衡专项评价报告》。

安徽安徽致正力信会计师事务所（普通合伙）是依法成立的，具有会计师事务所执业资格的合伙制会计师事务所，现持有《营业执照》（统一社会信用代码91340104MADAHU8H4N(1-1)），持有安徽省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（皖财会[2024]83号），具有出具收益与融资自求平衡专项评价报告的资格。

（二）律师事务所

本次申请专项债券的《法律意见书》由北京大成（合肥）律师事务所出具。本所现持有安徽省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码3134000058457383XK），系依法注册成立的律师事务所；签字律师均持有中华人民共和国《律师执业证》，本所及签字律师具备为本次专项债券提供法律服务的资格。

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。

五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险提示

根据《实施方案》，本期债券主要存在以下几种潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险：

（一）项目施工进度或正常经营的风险识别及控制措施

1、自然环境和施工风险

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。

主要采取的控制方法：

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，另针对地质条件政府及勘察设计单位应加强项目前期勘察论证。

2、来源于政府方的风险

主要是政府方作为项目管理的甲方，立项手续不完备、土地指标不明确、招标程序不合规、设计变更频繁、资金来源不落实、监管不到位、验收不及时等。

主要采取的控制方法：

政府方，尤其是项目实施主体，应做好项目前期立项手续，本项目前期立项手续已完备，不存在立项手续不完备风险，项目建设单位合法合规选择施工实施主体，择优选择设计单位，并聘请工程监理公司，代表政府加强对项目实施过程的监督管理，合理统筹项目资金，及时根据已完工程量拨付资金，隐蔽工程、关键部位专人现场参与验收，当施工单位提交竣工验收申请报告时，及时组织专业的团队组织竣工验收，确保项目尽早投入使用，进入运营期。

3、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。

主要采取的控制方法：

应拟订规划设计大纲，明确设计质量标准。在设计阶段，设计单位应充分了解项目情况、仔细勘察因地制宜进行设计，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，参加放线、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，使工程造价得到有效控制，同时保证施工进度。

4、施工方的风险

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。

主要采取的控制方法：

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，正式施工之前各方主体做好充分的交底。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、签订合同、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，另要求设计方、施工单位做好项目交底。

5、来源于供应商的风险

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；

主要采取的控制方法：

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。

6、资金落实的风险

包括资金不到位，资金被建设单位截留或者挪用，承包商把资金挪为他用等。项目建设所需要的资金，除了资本金外，主要来源于发行债券。一旦国家经济形势发生变化，产业政策和债券发行政策进行调整，都可能给本项目的资金筹措带来风险。资金一旦落实不到位，将直接影响工程进度。

主要采取的控制方法：

针对资金风险，首先是加强项目管理，按计划完工；二是加强财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率，增加资本金数量；三是准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。

建设单位要抓好资金这一关键点，保证工程款按时足额到位；对每一笔工程款支出严格审核，防止在项目实施过程中资金超出预算，在项目建设前期进行科学分析，对影响造价较大的因素重点分析把控。

7、工程事故

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。

主要采取的控制措施：

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；对危险性较大的分部分项工程，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）项目收益的风险识别及控制措施

1、经营风险

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经营收入和政府补贴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。

主要采取的控制方法：

要求项目管理单位密切关注经营收入情况，保证债券还本付息资金。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

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。

主要采取的控制方法：

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

由于项目建设周期相对较长，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。

主要采取的控制方法：

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。

（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

投资测算不准确风险是指在项目收益测算时，基于目前的假设，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。

主要采取的控制方法：

对测算中的基本假设进行合理性评估，应当符合经济社会发展的现实情况，并进行压力测试；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

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。

主要采取的控制方法：

可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险；若市场利率降低，可通过债券置换对冲利率风险。

3、存续债券置换不畅风险

存续债券置换不畅风险，因债券置换有助于推动我国地方政府债务管理体制变革，有效化解地方政府存量债务风险，减轻地方政府的偿债压力，降低债务成本。债券置换过程中，可能存在操作性的风险，债权人、债务人等利益相关方不能达成一致共识，造成置换不畅的后果。

主要采取的控制方法：

不可一味用行政措施来规避操作风险，关键在于有效提高法制化程度和水平。

六、结论意见

综上，本所律师认为：

（一）本次专项债券发行主体适格，项目实施主体为项目所在地依法存续的机关单位，具备实施本项目的主体资格；实施主体提供的项目材料符合法律法规及规范性文件的规定。

（二）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，本项目现阶段准备工作符合相关法律规定，项目现阶段的申报流程符合法律要求。

（三）本项目资金来源为专项债资金及财政资金，本项目建设过程中和建成后形成的所有资产属于政府投资形成的国有资产，项目资产产权清晰。

（四）根据《实施方案》，本次专项债券项目的资本金比例符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发[2019]26号）、《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发[2015]51号）的要求。

（五）根据《实施方案》、《专项评价报告》，本项目的预期收益对应的专项收入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）本次申请专项债券的《实施方案》中已经揭示了本次专项债可能面临的主要偿债风险。（本页以下无正文）

【本页无正文，为《北京大成（合肥）律师事务所关于合肥经开区国际社区服务设施项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》的签字盖章页。】



北京大成（合肥）律师事务所

负责人：



王磊

经办律师：

张晓伟

黄雅玲

二〇二五年五月九日

律师事务所分所 执业许可证

(副本)



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：

2024

发证日期：

2024 年 07 月 24 日



律师事务所分所登记事项



名称	北京大成(合肥)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41、42、43层
负责人	王磊
派驻律师	纪敏, 孙箫, 张国振
设立资产	100万元
主管机关	合肥市司法局
批准文号	皖司许决字(2011)第178号
批准日期	2011年09月15日

律师事务所分所变更登记(一)



事项	变更	日期
名称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

执业机构
北京大成（合肥）
律师事务所

执业证类别
专职律师

执业证号
13401201010327453

法律职业资格证书
法律职业资格号
A2612341621107D

发证机关
安徽省司法厅

发证日期
2022年5月22日



持证人
张晓邦

性别
男

身份证号
342124198110270232



律师年度考核备案

考核年度	2024年度
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	2025年6月-2026年5月

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	
备案日期	2024年6月

执业机构 北京大成（合肥）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201511107132

法律职业资格
或律师资格证号 A20123418231346

发证机关



发证日期 2024年05月19日



持证人 黄雅玲

性别 女

身份证号 342629199106252021



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3日

律师年度考核备案

考核年度	2024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	2025年6月-2026年5月