

安徽许和平律师事务所
关于铜陵市城市公益性公墓建设项目
地方政府非标专项债
之
法律意见书

二〇二四年八月十四日

目 录

声 明	4
第一部分 释义	5
第二部分 正文	6
一、 项目实施主体	6
二、 项目情况及批复文件	6
三、 资金来源、项目债券融资及还本付息计划	8
四、 项目公益性分析	10
五、 项目融资与收益平衡	10
六、 中介机构及相关文件	11
七、 影响项目的风险提示	12
八、 结论意见	12

安徽许和平律师事务所
关于铜陵市城市公益性公墓建设项目
地方政府非标专项债
之
法律意见书

致：铜陵市民政局

安徽许和平律师事务所（以下简称“本所”）依法接受委托，指派本所许和平律师、陈柯律师（以下简称“本所律师”）为铜陵市城市公益性公墓建设项目地方政府非标专项债对应的投资项目是否符合非标专项债券的条件，分析相关法律风险，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责的精神出具法律意见书。本所作为合法成立之律师事务所，具有从事相关法律业务的资格，在本法律意见书签字之律师具有合法执业资格。

声 明

为本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

1、本所律师依据《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》、《中华人民共和国城乡规划法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43号）、《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）、《安徽省财政厅关于做好2023年政府专项债券项目储备工作的通知》（皖财债〔2023〕109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〈地方政府专项债券发行管理办法〉的通知》（财库[2020]43号）、《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）、《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预[2018]61号）、《财政部地方全口径债务清查统计填报说明》等有关法律法规规章及有关政策文件，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。

2、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。

3、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报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。

4、本法律意见书仅就与委托事宜有关的法律问题发表意见，并不会对会计、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、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做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做出判断，并据实引用。

5、本所及经办律师与实施机构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。

6、本法律意见书仅供项目实施机构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。

第一部分 释义

在本法律意见书中，除文义另有所指，下列词语具有的含义如下：

简称		全称
----	--	----

本项目	指	铜陵市城市公益性公墓建设项目
市政府	指	铜陵市人民政府
民政局	指	铜陵市民政局
实施方案	指	铜陵市城市公益性公墓建设项目地方政府非标 专项债实施方案
世华会计师事务所 （普通合伙）	指	安徽世华会计师事务所（普通合伙）
本所	指	安徽许和平律师事务所
万元	指	人民币

第二部分 正文

一、项目实施主体

主管部门：铜陵市民政局

实施单位：铜陵市殡葬管理所

二、项目情况及批复文件

（一）项目名称：铜陵市城市公益性公墓建设项目

建设性质：新建项目

项目建设内容及规模：铜陵市城市公益性公墓建设项目具体建设内容：总建筑面积约5568.75m²，其中，管理用房、业务用房、附属用房共计1818.23 m²，共计可安葬约73000穴位，包括骨灰墓、草坪墓、花坛墓、树墓、骨灰堂等。

（二）依据的文件

- 1、《中华人民共和国水土保持法》（1991 年 6 月 29 日）
- 2、《中华人民共和国水土保持法实施条例》（国务院 1993 年第 120 号令）
- 3、《关于加强公益性公墓建设管理的通知》（皖政办秘[2013]189 号）
- 4、《关于进一步推动殡葬改革促进殡葬事业发展的指导意见》（民发[2018]5 号）
- 5、《城市公益性公墓建设标准》（2017 年）
- 6、《公墓和骨灰寄存建筑设计规范》JGJ/T397-2016
- 7、2020 年 4 月 26 日，铜陵市发展和改革委员会出具《关于铜陵市城市公益性公墓项目建议书的批复》（铜发改社会 [2020]188 号）。
- 8、2023 年 6 月 6 日，铜陵市发展和改革委员会出具《关于铜陵市城市公益性公墓建设项目可行性研究报告的批复》（铜发改社会 [2023]228 号）。
- 9、2023 年 3 月 17 日，铜陵市自然资源和规划局出具了《关于铜陵市城市公益性公墓建设项目用地预审意见的函》（铜自然资规函 [2023]049 号），同意项目用地预审。
- 10、其它有关法律、法规等。

三、资金来源、项目债券融资及还本付息计划

（一）资金来源

本项目总投资为 8,754.04 万元，其中项目资本金为 2,754.04 万元，占总投资的 31.46%，通过地方政府财政资金统筹安排；计划总发债

融资 6,000.00 万元，占总投资的 68.54%。

（二）项目债券融资及还本付息计划

本项目计划通过债券融资 6,000.00 万元，预计于 2024 年发行 800.00 万元，本次拟发行金额为 800.00 万元，2025 年发行 5,200.00 万元，每半年付息一次，到期一次性归还本金。根据本次项目的具体情况，本次债券的期限按照 10 年、利率参照近期类似地方政府债券的利率，按照 2.63%进行测算（实际利率以最终发行成功的利率为准）：

还本付息明细表 （万元）

序 号	名 称	合计	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年
1	年 初 借 款 累 计				6,000.00	6,000.00	6,000.00	6,000.00	6,000.00	6,000.00	6,000.00	6,000.00	6,000.00	6,000.00
2	本年借款	6,000.00	800.00	5,200.00										
3	本 年 应 付 利 息	1,578.00	10.52	89.42	157.80	157.80	157.80	157.80	157.80	157.80	157.80	157.80	147.28	68.38
4	本年还本	6,000.00											800.00	5,200.00
5	本年付息	1,567.48		89.42	157.80	157.80	157.80	157.80	157.80	157.80	157.80	157.80	147.28	68.38

四、公益性分析

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，包括以下几类：

（一）城市开发、基础设施建设项目：包括城市基础设施建设、市政建设、园区开发建设等；

（二）土地开发项目：包括土地整理、土地储备管理等；

（三）公益性住房项目：包括棚户区改造、保障房、安居房、安置房、经济适用房、廉租房等；

（四）公益性事业：包括垃圾、污水处理、环境整治、水利建设等；

（五）其他：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、文化旅游等。

本所律师认为，本期债券项目类型属于社会公益性事业，以服务于社会为主要目的，建设内容符合相关政策文件对公益性项目的定义，不以盈利为目的，具有为社会公共利益服务的属性，符合地方政府专项债券项目的公益性要求。

五、项目融资与收益平衡

根据安徽世华会计师事务所（普通合伙）出具的《铜陵市城市公益性公墓建设项目非标专项债收益与融资自求平衡财务评价报告》，项目合计可用于偿还债券本息 7,578.00 万元的资金总额为 16,830.00 万元。覆盖债券本息倍数 2.22 倍。

根据安徽世华会计师事务所（普通合伙）对项目债券募集资金投资项目收益与融资自求平衡情况进行的评价，结合相关财务评价报告。本项目可以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，为经济建设提供足够的资金支持，保障其施工建设运营的成功，能够合理保障融资资金的本金和利息，可以实现项目与融资的自求平衡。

六、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

本次《铜陵市城市公益性公墓建设项目非标专项债收益与融资自求平衡财务评价报告》由安徽世华会计师事务所（普通合伙）出具。

安徽世华会计师事务所（普通合伙）持有铜陵市工商行政管理局（现已更名为铜陵市市场监督管理局）核发的统一社会信用代码为340700000047103（1-1）的《营业执照》、安徽省财政厅核发的证书序号为NO.022584的《执业证书》。签字会计师陶玲、陈延青签署的上述评价报告时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书》，并按要求完成年检。

（二）律师事务所

本次申请专项债券的《法律意见书》由安徽许和平律师事务所出具。本所现持有安徽省司法厅核发的证号为31340000563403321C的《律师事务所执业许可证》，系依法注册成立的律师事务所，并已经按要求完成年度检查考核合格。本所指派的许和平律师、陈柯律师均持有《中华人

民共和国律师执业证》，并已按要求完成律师年度考核备案。

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。

七、影响项目的风险提示

本项目的实施和运营过程中，由于受市场因素影响，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；在实施过程中，项目设计方案的变化、组织管理水平、施工单位施工技术及管理水平，可能发生的突发性工程事故等因素，会对项目建设产生一定的不确定性。

八、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本项目业主单位铜陵市民政局系铜陵市机构编制委员会赋码的政府职能部门，具备相关法律法规关于本次专项债券发行实施的主体资格，同时具备建设、运营、维护和管理本项目的主体资格。

2、本项目符合中共中央国务院《中共中央国务院关于推进生态文明建设的意见》、《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理的若干意见》及相关意见，符合《铜陵市城市总体规划（2011-2030）》和相关规范。筹建本项目的有关行政审批手续符合现行法律法规的规定，根据项目实施主体出具的说明函，其将按照相关法律法规要求，尽快办

理其他项目相关许可，取得相关批复后依法建设、依法管理，并接受政府及有关行业主管部门的监管和社会监督。

3、本项目资本金投入达到 31.46%符合《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）文的相关规定。

4、本项目具有公益性且能够产生收益，符合《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。

5、会计师事务所、律师事务所均系依法注册成立且合法存续的的中介服务机构，具备相应的从业资质。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式二份。

（以下无正文，转签章页）

(本页无正文，为签章页)

经办律师：许和平



安徽许和平律师事务所

经办律师：陈利

2024年8月14日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31340000563403321C

安徽许和平

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

2018年

04月

13日

发证日期：

No. 70076525

中华人民共和国司法部监制

执业机构	安徽许和平律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	13407201710168693		
法律职业资格 或律师资格证号	A20123407020747		
发证机关	安徽省司法厅	持证人	陈柯
发证日期	2022年04月26日	性别	男
		身份证号	340702197506143537

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2023	考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	安徽省司法厅	备案机关	
备案日期	2024.5.1-2025.4.30	备案日期	

执业机构	安徽许和平律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	13407199110167714		
法律职业资格 或律师资格证号	(91)司律证字第104号		
发证机关	安徽省司法厅	持证人	许和平
发证日期	2019年06月10日	性别	男
		身份证号	340702196507191018

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2022	考核年度	2023
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	安徽省铜陵市司法局 专用章	备案机关	安徽省铜陵市司法局 专用章
备案日期	2023.5.1-2024.4.30	备案日期	2024.5.1-2025.4.30