

## 安徽时宪律师事务所

关于南陵县养老机构改造提升项目（一期）申请收益与融资自求平衡专  
项债券之  
法律意见书

## 目录

释 义 .....	1
正 文 .....	5
一、主体资格 .....	5
(一) 专项债券发行主体 .....	5
(二) 申请项目的实施主体 .....	5
二、申请项目情况 .....	6
(一) 申请项目基本情况 .....	6
(二) 申请项目的审批文件 .....	6
(三) 项目实施计划 .....	7
三、项目融资与收益平衡情况 .....	7
(一) 项目资金来源 .....	7
(二) 项目融资与收益平衡 .....	8
四、项目主体承诺事项 .....	9
五、风险提示 .....	9
六、本项目中介机构及相关文件 .....	12
(一) 会计师事务所 .....	12
(二) 律师事务所 .....	12
七、结论 .....	13

## 释 义

简 称		释 义
项目实施主体	指	南陵县民政局
本项目	指	南陵县养老机构改造提升项目（一期）
本次申请专项债券	指	南陵县养老机构改造提升项目（一期）收益与融资自求平衡专项债券
《实施方案》	指	《南陵县养老机构改造提升项目（一期）收益与融资自求平衡实施方案》
《评价报告》	指	《南陵县养老机构改造提升项目（一期）专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
财库[2020]43 号文	指	《关于印发〈地方政府专项债券发行管理办法〉的通知》
国发[2014]43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国发[2019]26 号文	指	《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》
财预[2016]155 号文	指	《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	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》
财库[2018]61 号文	指	《财政部关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》
财预[2018]34 号文	指	《财政部关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》
财预[2018]161 号文	指	《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》
元、万元		人民币元、人民币万元

安徽时宪律师事务所

关于南陵县养老机构改造提升项目（一期）申请收益与融资自求平衡专项债券之

法律意见书

时宪律所非字2025第03号

致：南陵县民政局

安徽时宪律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，就以南陵县民政局为项目承办（实施）单位的南陵县养老机构改造提升项目（一期）申请发行收益与融资自求平衡专项债券事宜，出具本法律意见书。

对本所出具的法律意见书，本所律师声明如下：

（一）本所律师依据《预算法》、财库[2020]43号文、国发[2014]43号文、国发[2019]26号文、财预[2016]155号文、财预[2017]89号文、财库[2018]61号文、财预[2018]34号文、财预[2018]161号文等法律、法规和规范性文件以及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。

（二）本所律师严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，并基于出具本法律意见书之目的，对南陵县民政局所提供的与项目相关

的文件、资料进行了法律审查，并据此做出相关判断。本所律师仅依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实，并基于对有关事实的适当核查和对中国现行法律、法规的理解发表本法律意见。对于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，本所律师依据并信赖有关政府部门及其他有关单位出具或提供的证明文件的真实性、完整性出具本法律意见书。

（三）南陵县民政局已向本所律师保证：已向本所律师提供了出具本法律意见书所必需的全部有关事实材料（含原始书面材料、副本材料、所作的陈述和说明等）；所提供的事实材料无任何隐瞒、虚假、重大遗漏或误导之处，并对所提供的文件资料的真实性、合法性、完整性、有效性承担法律责任；保证其所提供的副本材料、复印件与正本材料、原件一致；有关材料上的签字或印章均是真实的。本所律师在前述条件成立的前提下，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

（四）本法律意见书仅就对作为申请发行专项债券的“南陵县养老机构改造提升项目（一期）”有关的法律问题发表意见，不对其他事项（包括但不限于政府债务限额、发行程序、审计、会计、信用评级、偿债能力、流动性、项目收益预测分析、专项债券财务评估、专项债券方案评估等）发表意见。本法律意见书如有对会计、审计、资信评级、偿债能力、实施方案等其他相关内容的引述，均严格引自于有关机构出具

的报告。该引述并不意味着本所对该等内容真实性、准确性、合法性作了任何明示或默示的判断与保证。

同意将本法律意见书作为申请发行专项债券的法律文件，随同其他材料一同上报相应有权机关。

（五）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。

（六）本法律意见书仅作为项目申请收益与融资自求平衡专项债券之唯一目的而使用，非经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

基于以上陈述，本所就申请项目相关的法律问题发表法律意见如下：

## 正 文

### 一、主体资格

#### （一）专项债券发行主体

根据国发〔2014〕43 号文之规定，安徽省人民政府为专项债券的发行主体。

#### （二）申请项目的实施主体

根据《实施方案》，本次债券发行的实施主体是南陵县民政局，基本情况如下：

负责人：何纪

机构性质：机关

注册地址：南陵县籍山大道与龙池路交叉口处

统一社会信用代码：11340223003028148K

登记机关：南陵县事业单位登记管理局

本所律师认为：南陵县民政局为本项目的实施主体，合法有效存续，具备独立的法律主体资格。

## 二、申请项目情况

### （一）申请项目基本情况

根据《实施方案》，本项目为南陵县养老机构改造提升项目（一期）。

项目主要建设内容如下：

项目主要对南陵县工山镇、何湾镇、家发镇、籍山镇、许镇镇、弋江镇等 6 个乡镇共 8 个养老机构实施改造提升。项目改造总用地面积 76333 平方米（约合 115 亩），总建筑面积 32977 平方米，养老床位 1265 张。

项目总投资为 13,250.90 万元，其中 3,250.90 万元为财政投入资金，10,000.00 万元通过发行专项债券解决。本次债券融资按 2 期进行，2024 年拟债券融资 1,200.00 万元，2025 年拟债券融资 8,800.00 万元，债券发行期限为 20 年，利率 3.50%（实际利率以最终发行成功的利率为准），在债券存续期间每半年支付一次债券利息，到期一次还本。

### （二）申请项目的审批文件

经本所律师核查，截止本法律意见书出具之日，项目已取得的批复等文件如下：

（1）2023 年 11 月 02 日，南陵县发展和改革委员会出具《关于南陵县养老机构改造提升项目（一期）立项的批复》（发改投资 [2023]681 号），同意项目建设内容及规模，项目建设地点、项目总投资及资金来源等内容。



(2) 2023 年 11 月 03 日, 南陵县自然资源和规划局出具《南陵县养老机构改造提升项目(一期)用地预审和选址规划意见的函》, 项目建设符合南陵县用地和规划要求。

(3) 2023 年 11 月 10 日, 南陵县发展和改革委员会出具《关于南陵县养老机构改造提升项目(一期)可行性研究报告的批复》(发改投资[2023]696 号), 同意项目建设可行性与必要性、项目概况、项目选址、投资估算等内容。

(4) 2023 年 11 月 14 日, 芜湖市南陵县生态环境分局出具《关于南陵县养老机构改造提升项目(一期)的环评管理要求意见的复函》, 同意该项目建设不纳入建设项目环境影响评价管理, 无需编制环境影响报告书、报告表或登记表。

本所律师认为: 本项目符合产业政策及地区发展规划, 截止至本法律意见书出具之日, 本项目已取得有权部门的审批或备案。

### (三) 项目实施计划

项目建设周期为 24 个月。

## 三、项目融资与收益平衡情况

### (一) 项目资金来源

根据《实施方案》, 本项目总投资 13,250.90 万元, 资金来源为资本金和债券融资。其中资本金 3,250.90 万元, 占总投资的 24.53%; 本次

债券融资 10,000.00 万元，占总投资的 75.47%。2024 年拟发行金额为 6,000.00 万元，2025 年拟发行金额为 4,000.00 万元，债券发行期限为 20 年，利率 3.50%（实际利率以最终发行成功的利率为准），在债券存续期间每半年支付一次债券利息，到期一次还本。

本所律师认为：项目资本金占总投资的 24.53%，符合国发[2019]26 号文关于项目资本金投入比例的要求。

（二）项目融资与收益平衡

根据《评价报告》，经测算项目产生的净收益：

金额单位：人民币万元

项目收入预测比	自理老人收入、半护 理老人收入、全护理  老人收入达预测  100%	自理老人收入、半护 理老人收入、全护理  老人收入达预测  95%	自理老人收入、半护 理老人收入、全护理  老人收入达预测  90%
项目经营净收益	21,669.87	20,586.38	19,502.88

本项目债券存续期间内需偿还债券本金 10,000.00 万元，需偿还债券利息 7,000.00 万元，需支付发行费用 8.00 万元。根据项目收益与融资平衡分析结果，自理老人收入、半护理老人收入、全护理老人收入达预测 100%的情况下，本息资金覆盖率可达到 1.27。上述收入达预测 95%的情况下，本息资金覆盖率可达到 1.21。上述收入达预测 90%的情况下，本息资金覆盖率可达到 1.15。

本所律师认为：根据《评价报告》的分析，该项目符合自求平衡专

项债券对项目融资与收益自求平衡的要求，符合财预[2017]89号文关于分类发行专项债券建设的项目所产生的现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息规模的规定。

#### 四、项目主体承诺事项

项目主体已对专项债券的资金使用以及还本付息事项制定了资金方案、专项债券投资者保护措施、还款保障措施。

本所律师认为：项目主体的措施符合法律法规的规定，项目资产的独立性能够得到保证。

#### 五、风险提示

根据《实施方案》，本期债券主要存在以下风险：

##### （一）影响项目施工的风险

##### 1. 自然环境和施工现场条件

项目工期较长，工程贯穿春夏秋冬四季，项目施工受到当地自然环境的影响，雨天是工期滞后的主要因素。

##### 2. 来源于施工方的风险因素

施工现场的情况千变万化，若承包单位的施工方案不恰当、计划不周详、管理不完善、解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。

##### 3. 来源于设计单位的风险因素

由于原设计有问题需要修改，或由于业主提出了新的要求等原因造成设计图纸质量问题。

#### 4. 来源于供应商的风险因素

施工过程中需要的材料、构配件、机具和器具等不能按期运抵施工现场或运抵后发现不符合有关标准的要求，都会影响施工进度。

#### 5. 资金落实情况

工程的顺利施工必须有足够的资金作保障。通常，资金的影响来自业主，或由于没有及时给足工程预付款，或由于拖欠工程进度款，甚至要求承包商垫资。

#### 6. 工程事故

工程事故是在工程施工中指能够对人造成伤亡或对物造成突发性损害的因素。常见工程危险因素有高处坠落、物体打击、起重伤害、坍塌、机械伤害、触电、车辆伤害、中毒和窒息、火灾等。

#### 7. 技术风险

项目采用技术的先进性、可靠性、适用性和可得性与预测方案发生重大变化，导致设施利用率降低，生产成本增加，项目经营达不到预期要求等，构成技术风险。该项目作为较大型工程，技术问题比较复杂，风险因素存在于工程勘测、设计、施工、器具配备、生产运行等过程中。技术风险是常规性的不可避免的风险。

### （二）影响项目收益的风险

#### 1. 经营风险

经营风险主要有：一是经营管理不善，导致各项收入达不到预期的要求。二是成本控制不当。

## 2. 市场风险

主要来自三个方面：一是市场供需实际情况与预测值发生偏离。二是项目产品市场竞争力或者竞争对手情况发生重大变化。三是项目产品和主要原材料的实际价格与预测价格发生较大偏离。

## 3. 财务风险

财务风险是指由于不同的资本结构而对项目投资者的收益产生的不确定影响。财务风险来源于项目资金利润率和借入资金利息率差额上的不确定因素以及借入资金与自有资金的比例的大小。

### （三）影响融资平衡结果的风险

#### 1、投资测算不准确风险

项目前期的投资测算，一般是以单位工程为计量单位，需要对每个单位工程进行认真估算，如若单位工程量的估算失误进而导致项目投资估算不准确。

#### 2、利率波动风险

在本专项债券存续期内，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影响，进而影响项目投资收益的平衡。

### 3、流动性风险

本次发行的专项债券可以在银行间债券市场、上海证券交易所和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本次发行债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

## 六、本项目中介机构及相关文件

### （一）会计师事务所

为本项目出具《评价报告》的机构为河南立诺会计师事务所（普通合伙），其提供了《营业执照》（统一社会信用代码：91411302MADLB48NXJ）、《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：41130020、批准执业文号：豫财审批(2024)29号）。

本所律师认为：为本项目申请发行政府专项债券出具《评价报告》的河南立诺会计师事务所（普通合伙）在中国境内依法设立，具备为本期专项债券发行提供财务评价报告的主体资格。

### （二）律师事务所

本《法律意见书》由安徽时宪律师事务所依法出具，安徽时宪律师事务所经上海市司法厅批准设立的律师事务所，现持有上海市司法厅核发的《律师事务所执业许可证》（许可证编号：23101201111227648），

系依法注册的律师事务所。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过了上海市司法局考核备案。

本所律师认为：安徽时宪律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备为本期债券申请出具《法律意见书》的资质，在本法律意见书上签字的执业律师具备相应的执业资格。

## 七、结论

根据《预算法》、财库[2020]43 号文、国发[2014]43 号文、国发[2019]26 号文、财预[2016]155 号文、财预[2017]89 号文、财库[2018]61 号文、财预[2018]34 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、申请项目实施主体依法设立、有效存续，具备负责本项目申请发行政府专项债券完成相关工作的主体资格。

2、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。

3、根据《实施方案》和《评价报告》，申请项目符合项目收益专项债券对项目融资与收益自求平衡的要求，符合财预[2017]89 号关于分类发行专项债券建设的项目所产生的现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息规模的规定。

4、本项目实施单位已对本次申请债券募集资金专款专用及其对应资产不用于为融资平台等企业融资提供任何形式的担保作出了相应承诺。

5、本次发行的中介服务机构均为依法成立并有效存续的主体，具有为本次项目发行出具相应文书的资质，签字会计师和律师具有相应的从业资格。

6、本次申请专项债券的《实施方案》中已经揭示了潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险。

（本页以下无正文）





2025 年 02 月 21 日

# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31340000MD02475539

安徽时宪  
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: 2020年11月17日

No. 70076300

中华人民共和国司法部监制

执业机构 安徽时宪律师事务所

执业证类别 兼职律师

执业证号 13401201620541725

法律职业资格  
或律师资格证号 A20143413011176

发证机关

发证日期



持证人 盛钧侯

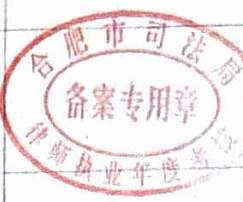
性别 男

身份证号 342201199107160417


律师年度考核备案

考核年度	2021年度
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	2022年6月-2023年5月

律师年度考核备案

考核年度	2022年度
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	2023年6月-2024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-2025年5月

### 律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	



执业机构 安徽时亮律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401202210474064

法律职业资格  
或律师资格证号 A20203415230260

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2022 年 06 月 28 日




持证人 王文东

性 别 男

身份证号 342425199310243738



律师年度考核备案

考核年度	2022年度
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	2023年6月-2024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-2025年5月