

安徽锦帼律师事务所  
关于南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）  
建设项目  
申请收益与融资自求平衡专项债券之

法  
律  
意  
见  
书

二零二四年十二月二十七日

## 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）项目建设周期.....	7
三、项目融资与收益平衡情况.....	8
（一）项目资金来源.....	8
（二）项目融资与收益平衡.....	8
四、项目主体承诺事项.....	13
五、风险提示.....	13
（一）影响影响项目施工的风险及控制措施.....	13
（二）影响融资平衡结果的风险及控制措施.....	15
（三）项目测算收益规模与实际收益规模之间存在差异的风险....	16
六、本项目中介机构及相关文件.....	17
（一）会计师事务所.....	17
（二）律师事务所.....	17
七、结论.....	18

## 释 义

简 称		释 义
项目实施主体	指	南陵县民政局
本项目	指	南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目
本次申请专项债券	指	南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目收益与融资自求平衡专项债券
《实施方案》	指	《安徽省地方政府专项债券南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目实施方案》
《评价报告》	指	《南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评价报告》
《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	指	人民币元、人民币万元

## 安徽锦帼律师事务所

# 关于南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目 申请收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书

锦帼律所非字 2024 第 4 号

致：南陵县民政局

安徽锦帼律师事务所（以下简称“本所”）接受南陵县民政局委托，就以南陵县民政局作为项目承办（实施）单位的南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目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，并据此作出相关判断。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。本所律师在前诉条件成立的前提下，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“南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目”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券限额、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号文件之规定，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：党政机关

注册地址：南陵县籍山大道与龙池路交叉口处（南陵县市民服务中心5楼）

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》，本项目为南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目。项目主要建设内容如下：

本项目总用地面积 22.43 公顷（约合 336 亩），共建 30 座镇村级

公益性骨灰堂（公墓）。规划建设 15,600.00 座墓穴、77,000.00 个格位以及区域内的道路、停车场、充电桩等配套设施。

项目总投资为 12,800.00 万元，其中 2,800.00 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 年已经发行金额为 1,600.00 万元，2025 年拟发行金额为 8,400.00 万元（本次拟计划发行 1,000.00 万元）。债券的期限均为 20 年，已经发行的按照实际发行（已发行 1,000.00 万元实际发行利率为 2.62%，已发行 600.00 万元实际发行利率为 2.53%）利率测算，拟发行金额债券的利率参照近期类似地方政府债券的利率按照 3.90%进行测算，每半年付息一次，到期还本。

## （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，项目已取得批复文件如下：

### 1、立项的批复

2023 年 7 月 8 日，南陵县发展和改革委员会出具《关于南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目立项的批复》（发改投资[2023]343 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、项目用地预审及规划选址意见函

2023 年 7 月 12 日，南陵县自然资源和规划局出具南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目选址和用地预审意见，项目建设符合南陵

县用地和规划要求。

### 3、可行性研究报告的批复

2023年8月14日，南陵县发展和改革委员会出具《关于南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目可行性研究报告的批复》（发改投资[2023]416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、环评意见函

2023年8月15日，芜湖市南陵县生态环境分局出具《关于南陵县镇村级公益性骨灰堂（公墓）建设项目的环评管理要求的复函》，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。

## （三）项目建设周期

项目建设周期为37个月，从2023年6月完成前期工作包括立项、勘察、设计、规划等政府审批工作，于2026年6月底竣工验收及交付使用。

## 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》、《评估报告》等文件，本项目总投资为12,800.00万元，其中：资本金为2,800.00万元，占总投资的21.88%，由南陵县财政部门统一安排配套资金，满足国家发改委（国发〔2019〕26号文）关于各行业固定资产投资最低资本金比例的要求。剩余10,000.00

万元，占项目总投资的 78.12%，通过发行安徽省地方政府非标专项债券的方式筹措。。

本所律师认为：项目资本金占总投资的 21.88%，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《评估报告》，本项目在发债周期内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营融资需要；另一方面项目收益也能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。本项目收益主要为墓穴出售收入、格位出售收入、公墓管理费收入。

本项目计划通过债券融资 10,000.00 万元，根据工程项目的进度情况，按 2 期进行，2024 年已经发行金额为 1,600.00 万元，2025 年拟发行金额为 8,400.00 万元（本次拟计划发行 1,000.00 万元），债券期限均为 20 年。按照 3.9%的票面利率测算，本息保障倍数为 1.33。

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管理方案、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及控制措施

#### 1、自然环境和施工条件

项目施工过程中会产生环境影响、出行不便等因素，以及施工安全等方面不稳定因素。雨天是工期滞后的主要因素，对雨天带来的工期滞后，应合理的调整施工作业时间、夜间加班来保证工程的质量和工期节点。

#### 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

施工过程需要的材料、构配件、机具和设备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。正常的施工生产必须有足够的资金作为后盾，有充分的能力来保证前期工程的资金投入，对资金的使用，做到有计划、有准



备、合理使用。特别是保证工人及管理人员的工资及时发放和对物资设备商的及时付款。

#### （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、崩塌、机械伤害、触电、车辆伤害、中毒和窒息、火灾等。

#### （7）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、设备配备、生产运行等过程中。技术风险是常规性的不可避免的风险。

#### （8）投资风险

工程项目越大、工期越长、工程难度越大，投资面临的风险也越大。

### （二）影响融资平衡结果的风险及控制措施

#### 1、投资测算不准确

高估项目运营过程中整体营业收入、低估成本费用支出以及突发事件造成的保险之外的额外赔偿支出等方面，造成项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：对测算中的基本假设进行合理性评估，应当符合当地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



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。

风险控制措施：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、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。

## （三）影响项目收益的风险及控制措施

### 1、经营风险

经营风险主要有：1）经营管理不善，导致各项收入达不到预期的要求；2）成本控制不当。

经营风险的控制措施：建立健全各项规章制度：建立完善成本管理体系能够有效的控制和预防经营风险。

### 2、市场风险

市场风险：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。

市场风险的控制措施：（1）规范内部管理，固化运作流程，实现

对经营流程各环节的优化和控制，提高管控水平，降低经营风险。（2）建立科学、实时、准确的成本核算系统和统计分析系统，满足经营分析、绩效考核和管理决策需要。（3）实现全过程的客户关系管理，密切客户联系，科学进行客户需求和行为分析，提高客户满意度和忠诚度。（4）优化人力资源管理，提升组织能力确保战略实施。

### 3、财务风险

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。

财务风险的控制措施：（1）使项目尽快产生收入，提高资产盈利能力，降低投资风险。（2）加强对资金运行情况的监控，最大限度地提高资金使用效率；实施财务预决算制度。

## 六、本项目中介机构及相关文件

### （一）会计事务所

为本项目编制《评价报告》的报告机构为安徽国鉴会计师事务所（普通合伙），其提供了《营业执照》（统一社会信用代码：91340104MA8MYNEB90）、《会计事务所执业证书》（证书编号：34010258）。

本所律师认为：为本项目申请发行政府专项债券书编制《评价报告》的安徽国鉴会计师事务所（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锦帼律师事务所依法出具，安徽锦帼律师事务所经安徽省司法厅批准设立的律师事务所，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 31340000MD0286237A), 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》且执业证通过了安徽省合肥市司法局考核备案。

本所律师认为: 安徽锦帼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的规模的规定。

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金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）


(本页无正文，为《安徽锦帼律师事务所关于南陵县镇村级公益性骨灰堂(公墓)建设项目申请收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》签章页)


本法律意见书正本一式肆份，自本所盖章及经办律师签字后生效。

安徽锦帼律师事务所(签章)



经办律师:

王晓娟 

丁泽政 

日期：2024年12月27日



# 律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

## ( 副 本 )

统一社会信用代码:31340000MD0286237A

安徽锦帼

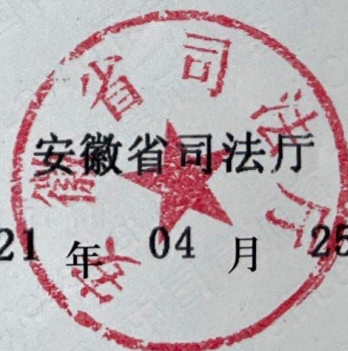
律师事务所,

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:

2021 年 04 月 25 日



## 律师事务所登记事项 (二)

合 伙 人	王晓娟, 许逸飞, 丁泽政
-------	---------------

## 律师事务所登记事项 (一)

名 称	安徽锦帼律师事务所
住 所	安徽省合肥市蜀山区怀宁路 288号置地广场D座1701
负 责 人	王晓娟
组织形式	普通合伙
设立资产	30.0万元
主管机关	蜀山区司法局
批准文号	皖司许(2021)221号
批准日期	2021年04月25日



律师事务所变更登记 (一)

事项	变更	日期
名称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住所	<div> <div> <div>安徽省</div> <div>合肥市蜀山区芙蓉路289号</div> <div>正桐大厦1802室</div> </div> <div> <div>2023年1月13日</div> </div> </div>	2023年1月13日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所登记事项 (七)

序号	分所名称
一	
二	
三	
四	
五	
六	
七	
八	
九	
十	
十一	
十二	
十三	



执业机构	安徽锦帽律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	13401201711231019		
法律职业资格 或律师资格证号	A20153404030834		
发证机关	安徽省司法厅 行政许可专用章	持证人	王晓娟
发证日期	2021(1)月04日25	性别	女
		身份证号	340403198112012643

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	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	安徽省司法厅 备案专用章	备案机关	
备案日期	2023年6月 2024年5月	备案日期	

执业机构	安徽锦恒律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	13401201710960913		
法律职业资格 或律师资格证号	A20153408220691		
发证机关	安徽省司法厅 行政许可专用章	持证人	丁泽政
发证日期	2021年04月25日	性别	男
		身份证号	340822199207022233

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	安徽省司法厅 备案专用章
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	安徽省司法厅 备案专用章
备案日期	2023年6月-2024年5月



# 律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

## ( 副 本 )

统一社会信用代码:31340000MD0286237A

安徽锦帼 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：2021 年 04 月 25 日



## 律师事务所登记事项 (二)

合 伙 人	王晓娟, 许逸飞, 丁泽政
-------	---------------

## 律师事务所登记事项 (一)

名 称	安徽锦帼律师事务所
住 所	安徽省合肥市蜀山区怀宁路 288号置地广场D座1701
负 责 人	王晓娟
组织形式	普通合伙
设立资产	30.0万元
主管机关	蜀山区司法局
批准文号	皖司许(2021)221号
批准日期	2021年04月25日



律师事务所变更登记 (一)

事项	变 更	日 期
名 称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住 所	合肥市蜀山区芙蓉路289号正桐大厦1802室 安徽省司法厅 行政审批专用章 (2)	2023年1月13日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所登记事项 (七)

序号	分 所 名 称
一	
二	
三	
四	
五	
六	
七	
八	
九	
十	
十一	
十二	
十三	



执业机构	安徽锦帽律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	13401201711231019		
法律职业资格 或律师资格证号	A20153404030834		
发证机关	安徽省司法厅 行政许可专用章	持证人	王晓娟
发证日期	2021(1)月04日25	性别	女
		身份证号	340403198112012643

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	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	安徽省司法厅 备案专用章	备案机关	
备案日期	2023年6月 2024年5月	备案日期	

执业机构	安徽锦幅律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	13401201710960913		
法律职业资格 或律师资格证号	A20153408220691		
发证机关	安徽省司法厅 行政许可专用章	持证人	丁泽政
发证日期	2021(1)04 日	性别	男
		身份证号	340822199207022233

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2021年度	考核年度	2022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	2022年6月-2023年5月	备案日期	2023年6月-2024年5月



# 律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

## ( 副 本 )

统一社会信用代码:31340000MD0286237A

安徽锦帼

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:

2021 年 04 月 25 日





律师事务所登记事项 (二)

合 伙 人	王晓娟, 许逸飞, 丁泽政
-------	---------------

律师事务所登记事项 (一)

名 称	安徽锦恒律师事务所
住 所	安徽省合肥市蜀山区怀宁路 288号置地广场D座1701
负 责 人	王晓娟
组织形式	普通合伙
设立资产	30.0万元
主管机关	蜀山区司法局
批准文号	皖司许(2021)221号
批准日期	2021年04月25日





执业机构	安徽锦帽律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	13401201711231019		
法律职业资格 或律师资格证号	A20153404030834		
发证机关	安徽省司法厅 行政许可专用章	持证人	王晓娟
发证日期	2021年04月25日	性别	女
		身份证号	340403198112012643

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	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	安徽省司法厅 备案专用章	备案机关	
备案日期	2023年6月-2024年5月	备案日期	



执业机构 安徽锦恒律师事务所

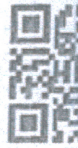
执业证类别 专职律师

执业证号 13401201710960913

法律职业资格  
或律师资格证号 A20153408220691

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2021年(1)月04日



持证人 丁泽政

性别 男

身份证号 340822199207022233

### 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	安徽省司法厅
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	安徽省司法厅
备案日期	2023年6月-2024年5月