

凤阳县养老服务能力提升工程项目
收益与融资自求平衡专项债券

法
律
意
见
书



安徽华人律师事务所

(2025)华律法字第 3600 号

目 录

| | |
|------------------|----|
| 一、主体资格审查..... | 6 |
| 二、申报项目的基本情况..... | 7 |
| 三、合法合规性审查..... | 8 |
| 四、法律风险评估..... | 9 |
| 五、申报文件及中介机构..... | 10 |
| 六、综合性意见..... | 11 |
| 七、附件..... | 13 |

致：凤阳县民政局

安徽华人律师事务所（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，具备对凤阳县养老服务能力提升工程项目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。本所接受委托，就关于凤阳县养老服务能力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政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43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 |
| 主管部门 | 指 | 凤阳县民政局 |
| 实施单位 | 指 | 凤阳县民政局 |
| 本所 | 指 | 安徽华人律师事务所 |
| 本所律师 | 指 | 指本所王翔、徐道李律师 |
| 申报项目/本项目 | 指 | 凤阳县养老服务能力提升工程项目 |
| 《实施方案》 | 指 | 《凤阳县养老服务能力提升工程项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案》 |
| 《专项评价报告》 | 指 | 《凤阳县养老服务能力提升工程项目收益与融资自求平衡专项评价报告》 |
| 《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） |

| | | |
|----------|---|--|
| 《发行管理办法》 | 指 | 《关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》（财库〔2020〕43号） |
| 《实施意见》 | 指 | 《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225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） |
| 《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） |
| 《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） |
| 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，本所律师特作如下声明：

（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做出判断的合法资格。

（三）本所律师对于项目已取得的审批文件进行客观描述，对于项目具体实施过程中的文件，应根据项目的具体需要，按照法律、法规及规范性文件办理。

（四）本法律意见书仅为本次债券申请及发行之目的使用，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申请及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、主体资格审查

（一）专项债券发行主体

本次专项债券发行主体为安徽省人民政府。

根据《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）第四条规定，“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。”

根据《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）第二条主要内容第四款明确市县管理责任中规定，“市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。”

本所律师认为，本期凤阳县养老服务能力提升工程项目收益与融资自求平衡专项债券发行主体为安徽省人民政府，符合财预〔2016〕155号、财预〔2017〕89号的规定。

（二）项目主管部门和实施单位

根据《实施方案》，本次债券发行对应的项目主管部门和实施单位为凤阳县民政局。根据凤阳县民政局提供的《统一社会信用代码证书》，其基本情况如下：

机构名称：凤阳县民政局

机构性质：机关

统一社会信用代码：11341126MB0X98415E

机构地址：凤阳县政务新区

负责人：胡玲

赋码机关：中共凤阳县委机构编制委员会办公室

本所律师认为：凤阳县民政局系中共凤阳县委机构编制委员会办公室赋码的行政机关，依法设立且存续，具有独立的法律主体资格。

二、申报项目的基本情况

（一）申报项目概述

项目拟新建 1 处养老服务综合体，占地面积 21 亩，总建筑面积 11600 平方米，包括主体结构建设、装饰装修、给排水、消防、信息化等；改扩建养老服务中心 16 处，占地面积 196.41 亩，包括对现有各养老服务中心 39804.5 平方米建筑的消防、强弱电、给排水、雨污管网、地面墙面、门窗、信息化建设进行改造，并新建功能房 600 平方米、扩建宿舍楼 2590 平方米；项目建成后总计床位 1803 张。

（二）申报项目融资规模

根据《实施方案》和《专项评价报告》，本项目资金筹措总额为 18462.53 万元。资本金来源于财政资金 5462.53 万元，占总投资比例为 29.59%。资本金由财政部门统筹。拟发行专项债券融资 13000.00 万元，占总投资比例为 70.41%。根据资金使用计划，拟分 3 年发行，即 2025 年拟发行 20 年期债券 6000.00 万元，债券利率按 3.2% 进行预估测算；2026 年拟发行 20 年期债券 4000.00 万元，债券利率按 3.2% 进行预估测算；2027 年拟发行 20 年期债券 3000.00 万元，债券利率按 3.2% 进行预估测算。除专项债券外，本项目没有其他融资。

（三）申报项目的公益性及收益性

1. 公益性

本项目的建设将推动我国养老事业的发展，为老龄事业持续发展奠定了很好的基础；本项目的建设将进一步实现“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的发展目标，提升区域养

老服务保障水平，满足日益增长的养老需求，进一步健全社会养老保障体系，促进社会稳定。故本项目公益性显著。

2. 收益性

根据《实施方案》及《专项评价报告》，项目营业收入主要为养老服务收入，包括自理老人服务费收入、半失能老人服务费收入、失能老人服务费收入。故本项目具有一定的收益性。

（四）项目收益与融资平衡

根据《实施方案》和《专项评价报告》，项目以经营性收入为基础，债券还本付息期内累计资金流入 84083.10 万元，累计资金流出 76662.52 万元，本项目全部 13000.00 万元专项债券到期时，在偿还当年到期的债券本息后，累计现金结余 7420.58 万元，期间将不存在任何资金缺口。经测算，本项目经营活动产生的净现金流对债券本息的覆盖倍数为 1.31 倍。

本所律师认为：根据《实施方案》及《专项评价报告》分析和论证，本项目能够实现项目融资与收益的自求平衡。

三、合法合规性审查

（一）项目前期工作及审批手续

根据凤阳县民政局提供的材料，本项目前期主要履行了项目建议书审批、可行性研究报告的编制及审批、用地预审复函、环评说明等手续，主要批复文件如下：

本项目已取得凤阳县发展和改革委员会出具的《凤阳县发展改革委关于凤阳县养老服务能力提升工程项目建议书的批复》（凤发改审批〔2025〕154 号）。

本项目已取得凤阳县发展和改革委员会出具的《凤阳县发展改革委关于凤阳县养老服务能力提升工程项目可行性研究报告的批复》（凤发改审批〔2025〕156 号）。

本项目已取得凤阳县自然资源和规划局出具的《关于凤阳县养老服务能力提升工程项目无需办理用地预审的复函》。

本项目已取得滁州市凤阳县生态环境分局出具的《关于凤阳县养老服务能力提升工程项目环境影响评价说明》。

本所律师认为，本项目已完成前期相关手续，符合《安徽省财政厅关于印发安徽省政府专项债券项目库管理办法的通知》（皖财债〔2023〕905号）文件的规定。

（二）项目单位提供的材料

除上述审批手续及实施方案之外，项目单位还提供了专项评价报告，项目单位提供的上述材料均加盖相应单位公章，具有法律效力。

（三）项目申报流程

根据《安徽省财政厅关于印发安徽省政府专项债券项目库管理办法的通知》皖财债〔2023〕905号第三条的规定：“专项债券项目库建设与维护由省财政厅统一组织实施。具体项目有关信息，由申报项目的市县财政部门按要求组织上报、录入和调整，并对项目信息的真实性、完整性负责”、第十条的规定：“市级财政部门对汇总的本地区所有申报纳入储备的项目，均须组织预评审，以提高申报项目质量，防范债务风险。未通过市级财政部门评审的项目，不得上报”。

本项目严格按照上述规定的流程逐一层级进行申报，符合皖财债〔2023〕905号文的规定。

（四）项目资产权属情况

本项目在前期准备阶段，已取得可研批复、建设项目用地预审与选址意见书及建设用地规划许可证，项目资产产权清晰。

四、法律风险评估

1. 资金使用风险

根据法律规定及相关文件，专项资金应全部用于申报项目，不得挪

作他用。在资金下发及使用过程中，应做好资金专款专用的审核控制工作，防止出现专项资金被违规占用、截留、挪用的风险。

2. 项目建设方面风险

项目建设工程极为复杂，存在工期拖延和工程事故的可能性。项目建设涉及到建设单位、设计单位、施工单位、材料供应商等多方主体，若一方原因或多方原因出现工期拖延，将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。设计单位可能存在设计深度不足和设计水平不高导致出现设计错误和疏漏风险，严重的导致工程设计质量事故。施工单位出现工程质量和安全事故，会给项目带来经济损失。

3. 投资测算不准确风险

项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。规划设计规模偏大或偏小直接导致投资总额设计偏大或偏小；对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

4. 利率波动风险

国际环境的变化、国家的宏观经济走势及货币政策等因素的变化会引起，债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对融资成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

五、申报文件及中介机构

（一）《专项评价报告》及会计师事务所资质

安徽凯吉通会计师事务所为本项目专项债券申报出具《财务评估报告》，安徽凯吉通会计师事务所持有统一社会信用代码为91340100485003540G（1-1）的《营业执照》及安徽省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（证书序号：022716），是依法成立且有效存续的有限责任公司，具有从业资质。

（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合伙制律师事务所，现持有《律师事务所执业许可证》（证号：23401199910637162），本所指派的王翔、徐道李律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，具有从业资质。

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、综合性意见

根据国发〔2014〕43号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财预〔2015〕225号文、财库〔2020〕43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. 本申报项目的主管部门和实施单位为凤阳县民政局，凤阳县民政局系中共凤阳县委机构编制委员会办公室赋码的行政机关，依法设立且存续，具有独立的法律主体资格。

2. 本项目的建设将推动我国养老事业的发展，为老龄事业持续发展奠定了很好的基础；本项目的建设将进一步实现“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的发展目标，提升区域养老服务保障水平，满足日益增长的养老需求，进一步健全社会养老保障体系，促进社会稳定。故本项目公益性显著。

3. 本项目的各项前期准备工作符合相关法律规定，提供的相关材料具有法律效力，项目申报流程符合相关法律要求。

4. 本项目资金来源财政资金及申请地方政府专项债资金，本项目建设形成的资产属于政府投资形成的国有资产，资产产权清晰。

5. 根据《实施方案》和《专项评价报告》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。

6. 为本次债券发行提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资质。

（本页无正文，系《凤阳县养老服务能力提升工程项目收益与融资自求平衡专项债券法律意见书》签署页）



经办律师： 王翔
(王翔)

经办律师： 徐道李
(徐道李)

2025年6月6日

七、附件

1. 律师事务所资质证书
2. 律师执业证书

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31340000485026849K

安徽华人
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:

2023年06月13日

No. 70105247

中华人民共和国司法部监制

律师事务所 执业许可证

(副本)

统一社会信用代码: 31340000485026849K

安徽华人
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:

2023年02月13日

律师事务所登记事项（一）

| | |
|------|---------------------------------|
| 名称 | 安徽华人律师事务所 |
| 住所 | 安徽省合肥市蜀山区潜山路320号新华国际广场B座20层、25层 |
| 负责人 | 杨军 |
| 组织形式 | 普通合伙 |
| 设立资产 | 40万元 |
| 主管机关 | 合肥市司法局 |
| 批准文号 | 皖司复（1999）001号 |
| 批准日期 | 1999年01月28日 |

律师事务所登记事项（二）

| | |
|-------------|--|
| 合 伙 人 | 苗春健, 张维军, 代光敏, 杜道好, 方廷昌, 潘信成, 王月华, 许亚宝, 周永闯, 朱勇, 王华强, 汪永红, 周赛文, 杨军, 曾申俊, 韦文金, 陶振全, 张乐明, 王新超, 朱翔, 王翔, 张寅, 陈天明, 陈则佳, 马侃, 徐晓三, 潘天宇, 洪波, 任莹, 王俊杰, 王金童, 刘亚鹏, 曹石明, 陈醉, 缪道达, 姚文根, 刘兴龙, 刘丽, 朱君, 汪奎 |
|-------------|--|

律师事务所变更登记（八）

| 退出合伙人姓名 | 日期 |
|---------|-------|
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |
| | 年 月 日 |

律师事务所年度检查考核记录

| | |
|------|-----------------|
| 考核年度 | 2022年度 |
| 考核结果 | 合格 |
| 考核机关 | 合肥市司法局 |
| 考核日期 | 2023年6月-2024年5月 |
| 考核年度 | 2023年度 |
| 考核结果 | 合格 |
| 考核机关 | 合肥市司法局 |
| 考核日期 | 2024年6月-2025年5月 |
| 考核年度 | 2024年度 |
| 考核结果 | 合格 |
| 考核机关 | 合肥市司法局 |
| 考核日期 | 2025年6月-2026年5月 |

执业机构

安徽华人律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

13401200610939571

法律职业资格
或律师资格证号

A20043701030007

发证机关

安徽省司法厅

发证日期

2022年5月1日



持证人

王翔

性别

男

身份证号

340103197802244053

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-2025年5月 |

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 |

执业机构 安徽华人律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201610276511

法律职业资格
或律师资格证号 A20133415221333

发证机关 安徽省司法厅

发证日期 2025年04月21日



持证人 徐道李

性 别 男

身份证号 342423199111266598

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 |

律师年度考核备案

| | |
|------|--|
| 考核年度 | |
| 考核结果 | |
| 备案机关 | |
| 备案日期 | |