

铭洽所法律意见书（2025）第 38 号

大黄山休闲度假旅游目的地——新  
安江山水画廊风景区配套提档升级  
建设工程项目  
法律意见书

安徽铭洽律师事务所

# 目录

一、项目单位和发行单位主体信息.....	1
二、申报项目的基本情况.....	1
三、申报项目的融资规模.....	4
四、项目收益与融资平衡.....	4
五、申报文件和中介机构.....	5
六、项目投资风险提示.....	6
七、综合性意见.....	7

致：歙县霞坑镇人民政府

安徽铭洽律师事务所（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“大黄山休闲度假旅游目的地——新安江山水画廊风景区配套提档升级建设工程项目”的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。本所以专项法律顾问的身份，就“大黄山休闲度假旅游目的地——新安江山水画廊风景区配套提档升级建设工程项目”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性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕83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）《安徽省财政厅关于做好2024年专项债券项目申报入库工作的通知》（皖财债〔2024〕241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
项目单位	指	歙县霞坑镇人民政府
本所	指	安徽铭洽律师事务所
本所律师	指	指本所房超、张成飞律师
申报项目/本项目	指	大黄山休闲度假旅游目的地——新安江山水画廊风景区配套提档升级建设工程项目
《实施方案》	指	《大黄山休闲度假旅游目的地——新安江山水画廊风景区配套提档升级建设工程项目实施方案》
《财务评价报告》	指	《大黄山休闲度假旅游目的地——新安江山水画廊风景区配套提档升级建设工程项目非标专项债券融资与自求平衡财务评价报告》
《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号文】
《暂行办法》	指	《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》
《发行工作意见》	指	《财政部关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》【财库（2018）61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号文】
《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号文】
《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号文】
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作出判断的合法资格。

（三）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，对本期专项债券发行的合法性、合规性、真实性和有效性进行了核查验证。合理保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

（四）本法律意见书仅为本次债券发行之目的使用，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、项目单位和发行单位的主体信息

根据《实施方案》，本次债券发行的项目单位为歙县霞坑镇人民政府，根据其社会信用代码证书显示，其基本信息如下：

1. 项目单位机构名称：歙县霞坑镇人民政府

统一社会信用代码：1134102100315075XW

机构性质：国家机关

机构地址：歙县霞坑镇霞坑村

负责人：吴宜敏

2. 发行单位名称：安徽省人民政府。

本所律师认为：歙县霞坑镇人民政府是依法设立的国家机关，具备作为本次项目单位的主体资格；安徽省人民政府作为依法设立的行政机关，具备发行本次债券的发行主体资格。

## 二、申报项目的基本情况

### （一）申报项目概述

根据《实施方案》，本项目位于安徽省黄山市歙县新安江山水画廊风景区北侧，涉及霞坑镇石潭中心村、漂头村、下汰村和湖山村等区域，建设内容包括景区配套旅游集散能力提升工程、景区配套旅游基础设施提升工程、旅游配套基础设施提升工程等内容。其中：

#### （1）景区配套旅游集散能力提升工程

本工程包括改造游客服务区建筑面积 2000.00 平方米、改造历史记忆体验区建筑面积 13200.00 平方米、特色建筑修缮面积 1064.00

平方米、新建文艺创意建筑建筑面积 9600.00 平方米，配套建设道路工程、停车场工程、配套设施提升工程等室外提升工程，以及设置 15 辆景区交通车和 1 辆云海小火车等。

### （2）景区配套旅游基础设施提升工程

本工程包括新建创意体验区建筑面积 19500.00 平方米、休闲驿站建筑面积 490.00 平方米、云端集市建筑面积 4200.00 平方米、云端创意工作室建筑面积 8550.00 平方米等，配套建设道路及配套工程、休闲活动区、配套设施工程和观景台等室外工程。

### （3）旅游配套基础设施提升工程

本工程包括旅游道路工程 24150.00 平方米、旅游安全防护工程 1580.00 米、旅游环境提升工程 5560.00 平方米以及配套设施工程等。

根据《实施方案》，本项目建设周期为 36 个月，2024 年 7 月至 2024 年 10 月为项目前期准备阶段，2024 年 11 月至 2027 年 3 月为施工、设备购置、安装阶段，2027 年 4 月至 2027 年 6 月为竣工验收阶段。

根据《实施方案》，本项目为政府投资项目，项目总投资估算为 21994.24 万元，其中拟申请专项债券 12000.00 万元，占总投资的 54.56%，其余 9994.24 万元由财政预算安排资金投入。

## （二）申报项目的公益性及收益性

### 1. 公益性

本项目的实施：（1）有助于贯彻落实《“十四五”文化和旅游发展规划》及《国务院办公厅关于印发关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施的通知》（国办发〔2023〕36 号），将旅游领域符合条件的项目纳入地方政府专项债券支持范围；项目建设

是安徽省以徽风皖韵打响世界旅游品牌，全力推进大黄山世界级旅游目的地建设，奋力推动旅游高质量发展的需要；（2）有助于黄山市推动旅游业供给侧结构性改革，持续打响擦亮“烟雨大黄山、心灵休憩地”文旅品牌；（3）有助于歙县提升“歙采缤纷”旅游品牌影响力，构建“一城一江”旅游空间发展新格局，引领文旅产业全面转型升级和跨越式发展的需要；（4）有助于歙县发挥山水人文优势、不断提升新安江山水画廊风景区配套旅游承载能力，助力江畔文旅体验新场景增添更多新亮点；（5）有助于歙县加强旅游基础设施建设，突出便利化、人性化、服务化，不断提升旅游服务质量、提升游客旅游体验感的需要。

因此，本项目的实施具有很强的公益性。

## 2. 收益性

根据《实施方案》，本项目的经营收入主要包括景区服务建筑租赁、景区交通及停车等。

（1）景区服务建筑租赁收入。根据《实施方案》，本项目建成后部分景区建筑将对外出租，可出租面积为 42650.00 平方米。根据《财务评价报告》，运营期内景区服务建筑租赁年均收入为 1463.62 万元，景区服务建筑租赁收入共计 29272.40 万元。

（2）景区交通收入，包括景区交通车收入及云海小火车收入。根据《实施方案》，本项目建成后，通过项目资本金购置景区换乘交通车 15 辆（其中 3 辆备用，实际运营 12 辆），每辆景交车 20 个座位；同时，本项目建成后计划通过项目资本金购置小火车 1 辆，沿山谷线石潭至湖山村之间设置小火车路线。根据《财务评价报告》，运



营期内景区交通年均收入为 844.44 万元，景区交通收入共计 16888.82 万元。

(3) 停车收入。根据《实施方案》，本项目景区游客集散能力提升工程中的生态集散停车场改造工程建成后将对外提供 5 个大车位、218 个小车位并配套设置 77.00 个新能源汽车充电桩。根据《财务评价报告》，项目运营期内，停车年均收入共计 134.09 万元，停车收入共计 2681.89 万元。

综上所述，项目运营期内，年均经营收入 2442.16 万元，经营收入共计 48843.11 万元。

因此，根据《实施方案》，本项目具有一定的收益性。

### (三) 申报项目的审批情况

根据项目单位提供的资料，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得的主要审批文件如下：

#### (1) 项目立项批复

本项目已于 2024 年 9 月 9 日取得项目立项批复，文号为：发改综合〔2024〕469 号，项目编码为：2409-341021-04-05-285362；

#### (2) 项目用地预审和规划选址意见的函

本项目已于 2024 年 9 月 10 日取得歙县自然资源和规划局出具的《关于大黄山休闲度假旅游目的地——新安江山水画廊风景区配套提档升级建设工程项目用地预审和规划选址意见的函》（歙自然资函〔2024〕162 号），经审查，该项目符合《歙县国土空间总体规划（2021—2035 年）》（黄政函〔2024〕44 号）管控规则，原则同意该项目用地预审和规划选址；

#### (3) 建设项目环境影响登记表

本项目已于 2024 年 9 月 10 日完成环境影响登记表备案，备案号为：2024341021000000323。

（4）项目用地预审与选址意见书

本项目已于 2024 年 9 月 12 日取得歙县自然资源和规划局颁发的建设项目用地预审与选址意见书，文号为：歙建选（2024）12 号；

（5）建设用地规划许可证

本项目已于 2024 年 9 月 14 日取得歙县自然资源和规划局颁发的建设用地规划许可证，文号为：歙建地（2024）12 号；

（6）建设工程规划许可证

本项目已于 2024 年 9 月 18 日取得歙县自然资源和规划局颁发的建设工程规划许可证，文号为：歙建工（2024）12 号；

（7）项目可研批复

本项目已于 2024 年 9 月 18 日完成可研编制，并取得项目可研批复，文号为：发改综合〔2024〕485 号。

本所律师认为：本项目已取得项目立项批复、项目用地预审和规划选址意见的函、项目可研批复、项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建设项目环境影响登记表等手续。经核实，项目单位提供的相关材料具有法律效力，项目前期准备工作符合相关法律规定，项目申报流程符合相关法律要求，项目单位取得的资产产权在项目单位名下，资产情况清晰，项目具备申报专项债券的合法性。

### 三、申报项目的融资规模

根据《实施方案》，本项目为政府投资项目，项目总投资估算为 21994.24 万元，其中拟申请专项债券 12000.00 万元，占总投资的 54.56%，其余 9994.24 万元由财政预算安排资金投入。

本次债券期限为 20 年，三年内发行，即 2025 年 1-12 月计划发行 5000.00 万元，2026 年 1-12 月计划发行 4000.00 万元，2027 年 1-6 月计划发行 3000.00 万元。债券发行利率按 3.00% 测算，每半年付息一次，到期一次还本；2045 年 1-12 月计划还款 5000.00 万元，2046 年 1-12 月计划还款 4000.00 万元，2047 年 1-6 月计划还款 3000.00 万元。

#### 四、项目收益与融资平衡

根据《实施方案》和《财务评价报告》，本项目申请专项债券融资 12000.00 万元，债券发行利率按 3.00% 的测算，债券期限内应还本付息金额为 19200.00 万元。

##### 1. 项目经营收入。

根据《实施方案》，本项目的经营收入主要包括景区服务建筑租赁、景区交通及停车等。根据《财务评价报告》，项目运营期内，年均经营收入 2442.16 万元，经营收入共计 48843.11 万元。

##### 2. 项目运营成本、税金及附加。

项目建成后，影响本次债券还本付息的主要支出为运营成本、税金及附加。其中，项目运营成本包括外购燃料动力费（水电）、外购原材料费（景区交通耗材及停车耗材成本）、职工工资及福利费、修理费（含充电桩更新等）、管理费用、房屋租赁费、其他成本（含营销费）。根据《财务评价报告》，运营期内，项目经营年均成本 843.61 万元，项目经营成本总额为 16872.27 万元。此外，根据《财务评价报告》，本项目运营期间将产生增值税、附加税、房产税、所得税共计 8056.41 万元。

因此，在运营期内，本项目净收益为 23914.43 万元，项目可用



于专项债券资金平衡的项目收益与债券本息的覆盖率为 1.25。由此，根据《财务评价报告》，本项目与债券相关的项目收益能够合理保障偿还债券本金及利息，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力，项目收益对债券的还本付息具有较强的保障。

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

## 五、申报文件及中介机构

### （一）《财务评估报告》及会计师事务所资质

北京中名国成会计师事务所（特殊普通合伙）安徽分所为本次政府债出具《财务评价报告》，持有《会计师事务所执业证书》，执业证书编号：110103753401。《评价报告》认为，该项目在发债周期内，通过债券发行能满足项目投资运营融资需要，项目收益能够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。

### （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》（统一社会信用代码：34340000MD038147XC）。本所指派的房超律师、张成飞律师均持有《中华人民共和国律师执业证》且二人执业证均通过了安徽省司法厅 2023 年度考核备案。

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提供相关服务的资格。

## 六、项目投资风险提示

### 1. 工期延误和工程事故风险



拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平的等等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。项目建设期每年的利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流，造成还本付息压力。

工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的，施工中发生事故都造成了较大的影响和损失，事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等，应当在工程事故防范上引起足够的重视。

## 2. 利率风险

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的影响，进而影响项目投资收益的平衡。

## 3. 投资测算及收入测算不准确

测算本身带有对未来现金收支的预估性，不能准确地反映真实的投资情况；如果测算依据的预估数据本身存在偏差，项目建成后投入运营产生的实际收入未能达到预测值，将会影响收支平衡预测结果。

## 4. 资金管理不规范风险

本次专项债券发行采用每半年计息一次，到期一次性还本方式还款。如果资金管理不规范，业主方将本次专项债券对应项目收回的资金用于优先偿还其他债权人，则会增加本次专项债券的还款风险。

## 七、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〔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. 歙县霞坑镇人民政府是依法设立的国家机关，具备作为本次项目单位的主体资格；安徽省人民政府作为依法设立的行政机关，具备发行本次债券的发行主体资格。

2. 本项目的实施：有助于贯彻落实《“十四五”文化和旅游发展规划》及《国务院办公厅关于印发关于释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展的若干措施的通知》（国办发〔2023〕36号），将旅游领域符合条件的项目纳入地方政府专项债券支持范围；项目建设是安徽省以徽风皖韵打响世界旅游品牌，全力推进大黄山世界级旅游目的地建设，奋力推动旅游高质量发展的需要；有助于黄山市推动旅游业供给侧结构性改革，持续打响擦亮“烟雨大黄山、心灵休憩地”文旅品牌；有助于歙县提升“歙采缤纷”旅游品牌影响力，构建“一城一江”旅游空间发展新格局，引领文旅产业全面转型升级和跨越式发展的需要；有助于歙县发挥山水人文优势、不断提升新安江山水画廊风景区配套旅游承载能力，助力江畔文旅体验新场景增添更多新亮点；有助于歙县加强旅游基础设施建设，突出便利化、人性化、服务化，

不断提升旅游服务质量、提升游客旅游体验感的需要。

因此，本项目的实施具有很强的公益性。

3. 本项目已取得项目立项批复、项目用地预审和规划选址意见的函、项目可研批复、项目用地预审与选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建设项目环境影响登记表等手续，项目单位提供的相关材料具有法律效力，项目前期准备工作符合相关法律规定，项目申报流程符合相关法律要求，项目单位取得的资产产权在项目单位名下，资产情况清晰，本项目具备申报专项债券的合法性。

4. 根据《财务评价报告》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。

5. 为本次债券发行提供服务的咨询公司具备经营资质，会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资质。

6. 本次申报项目尚待按照法律、法规及规范性文件的规定办理债券发行相关手续。

（本页以下无正文）



(本页无正文)



经办律师: 房超

(房超)

经办律师: 张成飞

(张成飞)

时间: 二〇二五年二月二十七日



# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码： 31340000MD038147XC

安徽铭洽

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：

2024年 08月 22日

执业机构 安徽铭洽律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201310485403

法律职业资格  
或律师资格证号 A20103401030247

发证机关



发证日期

2024年08月23日



持证人 房超

性别 男

身份证号 34010319861003251X



执业机构

安徽铭治律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

13401201410230203

法律职业资格  
或律师资格证号

A20103401040015

发证机关



发证日期

2024年1月6日



持证人

张成飞

性别

男

身份证号

342423198807131574