

北京盈科（合肥）律师事务所
关于绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目
专项债券之法律意见书



北京盈科（合肥）律师事务所
网址：www.yingkelawyer.com
电话：0551-65951200

地址：合肥市蜀山区习友路与潜山路交叉口华润大厦 A 座 26-27 层

目 录

释 义	3
正 文	6
一、主体资格	6
(一) 专项债券发行主体	6
(二) 申请项目的实施主体	6
二、申请项目情况	7
(一) 申请项目基本情况	7
(二) 申请项目的审批文件	8
(三) 项目实施计划	9
三、项目融资与收益平衡情况	9
(一) 项目资金来源	9
(二) 项目收入	9
(三) 项目融资与收益平衡	9
四、项目业主承诺事项	10
五、风险提示	10
六、中介服务机构	12
(一) 会计师事务所	12
(二) 律师事务所	11
七、结论	11

释 义

简 称		释 义
项目实施主体	指	绩溪县民政局
本项目	指	绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目
本次申请专项债券	指	绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目收益与融资自求平衡专项债券
《实施方案》	指	《绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目实施方案》
《评价报告》	指	《绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设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》
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》
财库[2020]43 号文	指	《关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》
国发[2015]51 号文	指	《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[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[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[2018]34 号文	指	《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》
财库[2018]72 号文	指	《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
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

北京盈科（合肥）律师事务所
关于绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目
专项债券之法律意见书

[2025]盈合肥非诉字第HF398号

致：绩溪县民政局

北京盈科（合肥）律师事务所（以下简称“本所”）接受绩溪县民政局委托，就以绩溪县民政局作为项目承办（实施）单位的“绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设”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》、国发[2014]43号文、财预[2017]89号文、国发[2015]51号文、财预[2016]155号文、财库[2018]72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，对绩溪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、绩溪县民政局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）绩溪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；有关材料上的签字和/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“绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目”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

根据绩溪县发展和改革委员会出具的发改审批[2022]274号文以及发改审批函[2023]26号文，“绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目”的实施主体是绩溪县民政局。绩溪县民政局基本情况如下：

单位住所：绩溪县徽山大道1号

单位性质：政府机关单位

法定代表人：周国祥

主要职责范围：（一）编制全县民政事业发展规划，制定年度工作计划并组织实施和监督检查。

（二）负责全县社团的登记和年度检查，研究提出社团会费标准和财务管理办法；监督社团活动，查处社团组织的违法行为和未经登记而以社团名义开展活动的非法组织。

（三）组织实施城乡居民最低生活保障制度；负责申请救助家庭经济状况核对中心平台建设；组织和指导全县扶贫济困等社会互助活动。

（四）研究提出加强和改进基层政权建设的意见和建议；研究拟定城镇社区服务事业的发展规划；指导村（居）民委员会民主选举、民主决策、民主管理和民主监督工作；推进全县村务公开和基层民主政治建设。

（五）负责婚姻登记工作；依法实施婚姻登记管理；负责承办全县儿童收养工作。

（六）负责全县乡（镇）、村行政区划的设立、撤销、更名、界

线变更及政府驻地迁移的审核报批工作；负责全县行政区域界线的勘界、乡、村边界争议的调查和调处，并向县政府提出仲裁建议。

（七）负责全县地名管理工作，组织开展地名标准化建设活动，规范全县地名标志的设置和管理；负责全县标准地名图书资料的审定工作。

（八）研究拟定全县社会福利事业发展规划，指导全县社会福利事业管理工作；负责全县城乡社会救济工作，推动社会救助体系的建设与发展；组织和指导城市“三无”对象、孤残儿、残疾人等特殊群体的救助工作；负责生活无着落的流浪乞讨人员救助工作。

（九）负责全县各类福利企业的年检认证和新办福利企业审核工作，负责福利彩票的发行工作；负责管理本级福利资金。

（十）研究拟定全县殡葬改革办法，实施殡葬管理；负责全县殡葬事业单位的建设和管理工作。

（十一）负责全县民政事业财务工作；指导、监督民政事业费的使用和管理；负责编制汇总统计年报和民政事业费决算。

（十二）开展慈善捐赠，促进慈善事业发展，加强慈善管理。

（十三）负责全县民政系统职工队伍建设。

（十四）承办县委、县政府交办的其他事项。

二、申请项目情况

（一）申请项目基本情况

根据《实施方案》，绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目位于绩溪县区域内。总投资 28,000.00 万元，建设单位自筹 13,000.00 万元，申请专项债 15,000.00 万元。项目主要建设内容及规模如下：本项目建设内容主要包括城市殡仪馆及城市公益性公墓和 19 个乡镇公益性公墓的土建及安装工程，同步完成殡仪馆及墓区基础设施配套工程。

（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，项目已取得或办

理了下列文件如下：

1、绩溪县发展和改革委员会出具的《关于绩溪县城乡公益性公墓建设项目的批复》（发改审批[2022]274号）、《关于同意绩溪县城乡公益性公墓建设项目变更项目名称、建设内容及总投资的函》（发改审批函[2023]26号）；

2、绩溪县发展和改革委员会出具的《关于绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目可行性研究报告的批复》（发改审批[2023]56号）；

3、宣城市绩溪县生态环境分局出具的《关于绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目的环保意见函》；

4、绩溪县自然资源和规划局出具的《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第341824202300002号）、绩溪县自然资源和规划委员会会议纪要（[2023]1号）。

综上所述，本所律师认为，本项目符合产业政策及地区发展规划，已取得现阶段与工程配套的批复文件，后期尚需完善初步设计及概算的审批，以及办理有关规划许可等相关手续。

（三）项目实施计划

根据《实施方案》描述，项目工期拟为2023年2月开始至2024年12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》，项目总投资合计28,000.00 万元，项目所需资金来源由单位自筹和专项债资金构成，其中，单位自筹项目资本金13,000.00万元，占项目投资46.43%，申请专项债券资金15,000.00万元，占项目投资的53.57%。专项债券于2023年-2024年发行完毕。本次发行为续发，发行金额为1,500.00万元。

本所律师认为，项目资本金占总投资的46.43%，符合国发[2015]51号、国发[2019]26号文关于项目资本金投入比例的要求。

（二）项目收入

根据《实施方案》，项目主要收入包括殡仪馆运营收入及公墓墓穴销售收入，具体包括遗体火化收入、丧品制作收入、殡仪服务收入、守灵堂租赁收入、遗体接运及灵车布置收入、殡仪馆停车场管理收入、公墓墓穴销售收入等，计算期内可实现收入40,789.68万元，其中遗体火化收入3,728.28万元、丧品制作收入9,291.49万元、殡仪服务收入3,103.70万元、守灵堂租赁收入3,726.94万元、遗体接运及灵车布置收入1,639.67万元、殡仪馆停车场管理收入1,336.22万元、单穴墓收入3,032.18万元、双穴墓收入7,384.01万元、落葬服务收入7,547.17万元。

（三）项目融资与收益平衡

根据《实施方案》，本项目计算期内可实现收入40,789.68万元、运营总成本9,550.61万元，债券发行成本15.00万元，计算期内项目收益31,224.07万元，能够实现覆盖债券本息22,875.00万元，专项债本息覆盖倍数为1.36。

当经营性成本总体上升10%，本项目专项债券对应的净现金流量对融资成本覆盖倍数为1.32；经营性收入下降10%，本项目专项债券对应的净现金流量对融资成本覆盖倍数为1.2，这个角度看，该项目还本付息能力较强，能承受一定程度不利因素出现带来的资金压力，有较高的安全边际，不能还本付息的风险较小。

综上所述，本所律师认为，根据《实施方案》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、项目业主承诺事项

项目业主已对本次申请专项债券的资金使用及还本付息事项作出如下承诺：“本次申请绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目专项债券所募集资金将按照《实施方案》严格用于募投项目开发建设，若本次申请债券发行成功，则在本次申请债券存续期内，本单位将加

强对本次申请债券项目对应资产的管理，不会将本期申请专项债券对应的资产用于为融资平台等企业融资提供任何形式的担保。”

本所律师认为，项目业主的承诺符合法律法规的规定，项目对应资产的独立性能得到保证。

五、风险提示

根据《实施方案》，本期债券主要存在以下影响项目施工进度或正常运营的风险：

1、自然环境和施工条件

风险因素：自然环境风险包括洪水、地震、火灾、台风、雷电等是不可抗拒自然力，另外不明的水文气象条件，复杂的工程地质条件，恶劣的气候、施工对环境的影响等都是潜在的风险因素。

2、来源于施工方的风险因素

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

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

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、项目完工风险

风险因素：主要体现在项目实施过程产生的风险，可能会出现项目资金不到位等问题，从而使得项目面临延期完工、成本超支等风险。

6、工程事故风险

风险因素：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、财务风险

项目实施需要大量的建设资金。如果在项目实施过程中，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，进而影响项目实施进度，因此面临一定财务风险。

8、管理风险

如果项目管理制度不健全、项目管理能力不足或项目管理过程中出现重大失误，将会对工程项目建设进度产生重大影响。

9、外部协作条件风险

如外部配套设施中交通运输条件、供水、供电、通讯等主要外部协作配套条件发生重大变化，给建设和生产运营带来困难。

对于以上风险，《实施方案》中已逐项制定了风险控制措施，本所律师认为，申请项目的建设和运营具有一定的风险，若实施单位严格执行《实施方案》中所提风险控制措施，上述风险基本可控。

六、中介服务机构

（一）会计师事务所

本次申请专项债券的《评价报告》由安徽九通会计师事务所出具，经本所律师核查，安徽九通会计师事务所登记机关为合肥市包河区市场监督管理局，统一社会信用代码为91340100149142656J，登记状态为“存续”，系依法注册的会计师事务所。

（二）律师事务所

本次申请专项债券的《法律意见书》由北京盈科（合肥）律师事务所出具。本所持有安徽省司法厅核发的证号为31340000085240504T的《律师事务所分所执业许可证》，系依法注册的律师事务所。

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、结论

综上所述，本所律师认为：

1、申请项目实施单位依法设立、有效存续，具备项目实施的主体资格。

2、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。

3、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。

4、本项目业主已对本次申请债券募集资金专款专用及对应资产不用于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。

本法律意见书正本一式叁份，自本所盖章及经办律师签字后生效。

（以下无正文）

（本页无正文，为《北京盈科（合肥）律师事务所关于绩溪县殡仪馆及城乡公益性公墓建设项目专项债券之法律意见书》签章页）

北京盈科（合肥）律师事务所（盖章）



经办律师：

刘瑞

张啸

日期：2025年2月24日

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码：31340000085240504T

北京盈科（合肥）

《律师法》及《律师事务所管理办法》
予设立并执业。

同意用于办理老旧小区
及配套设施项目



所，符合
条件，准

发证机关：安徽省司法厅
发证日期：2019年 12月 25日

执业机构

北京盈科（合肥）

律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

13401201810074326

法律职业资格
或律师资格证号

A20163403210227

发证机关



发证日期

2023年05月19日



持证人

刘瑞

性别

男

身份证号



340321199502150533

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

执业机构	北京盈科（合肥） 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	13401201910161054		
法律职业资格 或律师资格证号	A30173413021699		
发证机关	安徽省司法厅 行政许可专用章	持证人	张啸
发证日期	2019年12月30日	性别	男
		身份证号	342201199303043234

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	合肥市司法局 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	合肥市司法局 备案专用章
备案日期	2023年6月-2024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