

黄山市黄山区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

安徽典兴律师事务所

# 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·····	5
四、项目收益与融资平衡·····	5
五、申报文件和中介机构·····	6
六、项目投资风险提示·····	7
七、综合性意见·····	8

**致：黄山市黄山区民政局**

安徽典兴律师事务所（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“黄山市黄山区养老服务能力提升工程项目”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“黄山市黄山区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）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	黄山市黄山区民政局
本所	指	安徽典兴律师事务所
本所律师	指	指本所房超、张成飞律师
申报项目/本项目	指	黄山市黄山区养老服务能力提升工程项目
《实施方案》	指	《黄山市黄山区养老服务能力提升工程项目实施方案》
《财务评价报告》	指	《黄山市黄山区养老服务能力提升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黄山市黄山区民政局。根据其社会信用代码证书显示，其基本信息如下：

1. 项目单位名称：黄山市黄山区民政局

统一社会信用代码：113410030031454080

机构性质：机关

机构地址：黄山市黄山区天都南路综合办公区 1 号楼 10 层东侧

法定代表人：周东华

2. 发行单位名称：安徽省人民政府。

本所律师认为：黄山市黄山区民政局作为合法设立的国家机关，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黄山区范围内，建设内容主要包括智慧养老服务系统、城区智慧养老服务中心建设工程和乡镇养老服务能力提升工程三大项。其中：

智慧养老服务系统主要包括民政养老监管平台、养老需求及健康管理平台和安全管护平台。

城区智慧养老服务中心建设工程占地面积 4666.69 平方米，总建筑面积 15000.00 平方米，主要包括养老服务中心、智慧养老数据中

心、配套服务用房、附属用房等主体建筑及室外道路工程、广场工程、绿化工程、智慧停车场和游步道、休闲平台等休闲健身配套工程。

乡镇养老服务能力提升工程主要包括三口镇养老服务中心新建工程、耿城镇养老服务中心提升改造工程、新华乡养老服务中心改扩建工程、仙源镇养老服务中心建设工程、永丰乡养老服务中心改建工程、乌石镇养老服务中心改扩建工程、焦村镇养老服务中心新建工程和新明乡养老服务中心提升改造工程。

根据《实施方案》，本项目建设周期为 48 个月，2021 年 8 月至 2022 年 1 月为项目前期准备阶段，2022 年 2 月至 2025 年 5 月为施工、设备购置、安装阶段，2025 年 6 月至 2025 年 7 月为竣工验收阶段。

项目的总投资估算为 25326.93 万元，其中拟申请债券融资 16300.00 万元，占总投资的 64.36%，其余 9026.93 万元由项目单位筹措解决。

## （二）申报项目的公益性及收益性

### 1. 公益性

本项目的实施：（1）本项目符合中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022 年）》相关要求，有利于加快补齐农村公共服务短板，提高农村美好生活保障水平；（2）本项目的建设是安徽省以“社区为依托、机构为补充”，提升机构养老服务质量，着力满足老年人多元化、多样化、多层次的养老服务需求；（3）本项目建设依托黄山市推行“智慧养老服务系统”，运用物联网、云计算、移动互联网等新一代信息技术，为老年群体提供更便捷、更高效、更

安全的高品质养老服务；（4）本项目的建设是黄山区大力发展普惠型养老服务，推进公共设施适老化改造，多措并举扩大养老机构床位供给，提升服务能力和水平的重要举措；（5）本项目的建设是黄山区拟打造“1+N”养老服务体系新模式，建立多层次养老服务并举的新格局；（6）本项目的建设是黄山区有效提升老年社会保障和服务水平，加强老年人权益保障，提升老年群众及其子女获得感、幸福感、安全感。

因此，本项目的建设具有很强的公益性。

## 2. 收益性

根据《实施方案》，本项目直接经济效益为经营收入，主要包括特困人员供养补助收入、经营性养老收入、配套建筑租赁收入、养老休闲收入、停车收入、广告收入等。根据《财务评价报告》的测算，本项目运营期内经营收入预估共计 67657.15 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

本项目已于 2021 年 8 月 23 日取得黄山市黄山区发展和改革委员会出具的《关于黄山市黄山区养老服务能力提升工程项目的批复》（黄发改审〔2021〕155 号），项目代码为：2108-341003-04-01-284692，批复原则同意本项目立项。



## （2）项目环境影响报告表的批复

本项目已于 2021 年 8 月 25 日取得黄山市黄山区生态环境分局《关于黄山市黄山区养老服务中心能力提升工程项目环境影响评价管理情况说明》，本项目不涉及环境敏感区，属于《名录》中未作规定的建设项目，因此该项目不纳入建设项目环境影响评价管理，为豁免类。

## （3）能评审批的说明

本项目已于 2021 年 9 月 3 日取得黄山区发展和改革委员会《关于黄山市黄山区养老服务中心能力提升工程项目能评审批的说明》，本项目无需办理能评审批手续。

## （4）项目规划和用地预审意见

本项目已于 2021 年 9 月 3 日取得黄山市黄山区自然资源和规划局出具的《关于黄山市黄山区养老服务能力提升工程项目用地预审和规划选址意见》，本项目不涉及新增用地。

## （5）项目可研编制与批复

本项目已于 2021 年 9 月 8 日取得黄山市黄山区发展和改革委员会出具的《关于黄山市黄山区养老服务能力提升工程项目可行性研究报告的批复》（黄发改社会〔2021〕8 号）。

## （6）社会稳定性风险评估备案表

本项目已于 2021 年 9 月完成黄山市黄山区重大决策社会稳定风险评估备案，社会风险等级为低风险等级，准予实施。

## （7）项目开工材料

本项目已于 2021 年 12 月 24 日取得黄山市黄山区焦村养老服务

中心项目（综合楼）建筑工程施工许可证，编号3410032011270002-SX-001；本项目已于2021年12月29日取得黄山市黄山区焦村镇养老服务能力综合提升工程项目工程开工令。

本所律师认为：本项目已在黄山市黄山区发展和改革委员会取得了项目立项批复、可行性研究报告批复等手续，项目具备申报专项债券的合法性，后续应当继续完善相关审批手续。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》，项目的总投资估算为25326.93万元，其中拟申请债券融资16300.00万元，占总投资的64.36%，其余9026.93万元由项目单位筹措解决。

2021年11月已发行金额发行利率为3.52%，2022年2月已发行金额发行利率为3.26%，2022年6月已发行金额发行利率为3.21%，2024年5月已发行金额发行利率为2.56%，并按照实际发行利率测算应付利息，2024年9月及未发行债券发行利率暂按4.30%计取，每半年付息一次，到期一次性还本。

### 四、项目收益与融资平衡

根据《实施方案》，本项目申请专项债券融资16300.00万元，2021年11月已发行金额发行利率为3.52%，2022年2月已发行金额发行利率为3.26%，2022年6月已发行金额发行利率为3.21%，2024

年 5 月已发行金额发行利率为 2.56%，并按照实际发行利率测算应付利息，2024 年 9 月及未发行债券发行利率暂按 4.30%计取，债券期限内应还本付息金额为 25512.40 万元。

1. 项目经营收入。本项目经营收入主要包括特困人员供养补助收入、经营性养老收入、配套建筑租赁收入、养老休闲收入、停车收入、广告收入等。根据《财务评价报告》的测算，本项目运营期内上述经营收入预估共计 67657.15 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项目运营成本、税金及附加。其中，项目运营成本包括外购燃料动力费（水电气油）、外购原材料费、工资及福利费、修理费、管理费、智慧系统维护费。根据《财务评价报告》，项目运营期间以上运营成本预估共计 22329.86 万元。此外，根据《财务评价报告》，本项目运营期间将产生税金及附加预估共计 2613.30 万元。

因此，在运营期内，本项目净收益为 42713.98 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 1.64 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》，具备财务评估资质。《财务评价报告》认为，在相关单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本项目相关收益在债券存续期内可以全部按计划实现，预期经营结余能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资的平衡。

### （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的合伙制律师事务所，现持有《律师事务所执业许可证》（证号：23401201610230147），且本所 2023 年度考核合格。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. 黄山市黄山区民政局作为合法设立的国家机关，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. 本项目的建设：符合中共中央国务院印发《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》相关要求，有利于加快补齐农村公共服务短板，提高农村美好生活保障水平；是安徽省以“社区为依托、机构为补充”，提升机构养老服务质量，着力满足老年人多元化、多样化、多层次的养老服务需求；本项目建设依托黄山市推行“智慧养老服务系统”，运用物联网、云计算、移动互联网等新一代信息技术，为老年群体提供更便捷、更高效、更安全的高品质养老服务；是黄山区大力发展普惠型养老服务，推进公共设施适老化改造，多措并举扩大养老机构床位供给，提升服务能力和水平的重要举措；是黄山区拟打造“1+N”养老服务体系新模式，建立多层次养老服务并举的新格局；是黄山区有效提升老年社会保障和服务水平，加强老年人权益保障，提升老年群众及其子女获得感、幸福感、安全感。因此，本项目的建设具有很强的公益性。

3. 本项目已在黄山市黄山区发展和改革委员会取得了项目立项批复、可行性研究报告批复等手续，项目具备申报专项债券的合法性，

后续应当继续完善相关审批手续。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。

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机构具备经营资质，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)

安徽典兴律师事务所

经办律师：



(房超)

经办律师：



(张成飞)

时间：二〇二四年八月十四日



# 律师事务所执业许可证

证号： 23401201610230147

安徽典兴 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：

2016 年 06 月 29 日

执业机构	安徽典兴律师事务所	 	
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	安徽省司法厅 安徽省司法厅 行政许可专用章 2023(1)	持证人	房超
发证日期	2023年05月02日	性别	男
		身份证号	34010319861003251X

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	2023年度
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局 备案专用章 执业考核	备案机关	合肥市司法局 备案专用章 律师执业年度考核
备案日期	2023年6月-2024年5月	备案日期	2024年6月-2025年5月



执业机构	安徽典兴律师事务所		
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	安徽省司法厅 行政许可专用章	持证人	张成飞
发证日期	2023(1) 05 日12	性别	男
		身份证号	342423198807131574

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	2023年度
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局 执业年度考核 专用章	备案机关	合肥市司法局 执业年度考核 备案专用章
备案日期	2023年6月-2024年5月	备案日期	2024年6月-2025年5月