

四川兴恒平律师事务所

法律  
意  
见  
书

四川·南充

关于营山县殡仪馆配套基础设施  
建设项目  
收益与融资自求平衡专项债券  
之  
法律意见书

四川兴恒平律师事务所

〔2022〕川恒非诉字第0114-1号



四川省南充市顺庆区潞华南路一段 53 号仁和春天写字楼 18 楼

邮编：637000 电话：0817-2221001 传真：0817-2221001

# 目 录

释义.....	1
引言.....	2
第一部分 正文.....	5
一、本期专项债券的发行.....	5
二、本期专项债券发行对应的投资项目.....	6
三、本期专项债券发行的有关重大法律事项 .....	9
四、本期专项债券发行的中介服务机构.....	11
五、本期专项债券发行对应项目的风险及控制措施.....	13
第二部分 结论意见 .....	16
附件一（律师事务所执业许可证） .....	18
附件二（律师执业证） .....	19

# 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：

省政府、省财政厅	四川省人民政府、四川省财政厅
财政部	中华人民共和国财政部
国家发改委	中华人民共和国国家发展和改革委员会
本期专项债券	营山县殡仪馆配套基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券
实施主体	本期专项债券发行对应项目的实施机构及项目业主
《项目收益专项债券实施方案》	《四川省法图工程管理有限公司营山县殡仪馆配套基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案》
本法律意见书	《四川兴恒平律师事务所关于营山县殡仪馆配套基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》〔（2022）川恒非诉字第 0114-1 号〕
《财务评估咨询报告》	《四川金典会计师事务所有限责任公司营山县殡仪馆配套基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券财务评估咨询报告》〔川金典会咨字[2022]第 001 号〕
本项目	营山县殡仪馆配套基础设施建设项目
本所	四川兴恒平律师事务所
金典会计师事务所	四川金典会计师事务所有限责任公司
元（万元）	人民币元（万元）
境内	中华人民共和国境内

# 引 言

敬启者：

四川兴恒平律师事务所（以下简称本所）是在四川省司法厅注册设立并依法执业的律师事务所。本所接受委托，指派文虹律师、杜彦律师（以下简称本所律师）为本期专项债券发行事宜提供法律服务。

就出具本法律意见书，本所特作如下声明：

（一）本所依据《中华人民共和国预算法》《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<地方政府专项债券发行管理暂行办法>的通知》（财库〔2015〕83号）、《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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》（财预〔2017〕35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）、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号）等有关法律、法规、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。

（二）本法律意见书是基于出具日以前已发生或存在的事实及中国现行有效的法律、法规和其他规范性文件，以及本所对相关事实的了解和中国现行法律、法规和规则指引

的理解而出具的；本所不对有关法律、法规和规范性文件日后可能出现的解释、调整及修改对本法律意见书所造成的实质变更与影响负责；本所已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

（三）本所向本期专项债券的实施主体提出了应向本所律师提供的资料清单，并得到了实施主体根据该等清单提供的资料、文件和对有关问题的说明，且自获得之日起直至本法律意见书出具之日，前述信息均保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销，该等清单、文件和说明构成本所律师出具本法律意见书的基础。在前述的尽职调查过程中，本所已得到实施主体如下保证和承诺：即实施主体及相关主体已提供了本所认为出具本法律意见书所必需的真实、准确、完整的文件和材料，无隐瞒、虚假记载、误导性陈述及重大遗漏之处，有关材料上的签字和印章均是真实的，有关副本材料或者复印件均与正本材料或者原件一致。对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，本所依赖于政府有关主管部门、实施主体或者其他有关机构出具的证明文件而出具相应的法律意见。本所对以上无其他证据可供佐证的证明文件或有关说明视为真实无误。

（四）本所仅就与本次发行有关的法律问题发表法律意见，并不对有关会计审计、信用评级、资产评估、评价咨询等非法律的专业事项发表评论。在本法律意见书中如涉及会

计审计、信用评级、资产评估、评价咨询等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的报告引述，并不意味着本所对这些内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。本所律师并不具备核实及评价这些数据、结论的适当资格和能力，对此本所律师依赖具备资质的专业机构的意见对该等专业问题作出判断。

（五）本所同意实施主体部分或者全部在发行文件中自行引用或按主管部门要求引用本法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解，且本所未授权任何人对本法律意见书作出说明和解释。

（六）本法律意见书仅供实施主体为本期专项债券发行申请之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为本期专项债券申请发行的法律文件，随同其他材料一同报送；愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

本法律意见书经本所经办律师签字并加盖本所印章后生效。本法律意见书正本一式陆份，无副本，各正本具有同等法律效力。

# 第一部分 正文

## 一、本期专项债券的发行

### (一) 发行人

本期专项债券的发行人 of 四川省人民政府，转贷南充市营山县人民政府供相关项目方使用。发行人符合《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)、《地方政府专项债务预算管理办法》(财预〔2016〕155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)及其他相关法律法规的要求，具备在中国境内发行政府专项债券的主体资格，转贷使用符合相关规定。

### (二) 发行规模

本期专项债券对应项目的总投资为 8300.00 万元。资金来源为业主自筹资金(作为项目资本金)和申请发行地方政府专项债券。项目资本金为 1700.00 万元，占总投资的 20.48%。申请发行地方政府专项债券 6600.00 万元，占总投资的 79.52%。

本期专项债券发行金额为 6600.00 万元，拟申请发行地方政府专项债券 6600.00 万元(其中 2022 年发行 4000.00 万元；2023 年发行 2600.00 万元)，利率按照 4% 计算(根据市场发行相同期限、相同品种债券估计)。

根据国家和四川省有关规定，本期专项债券的发行规模



将由省财政厅审核确定并向财政部备案，确保本期专项债券的发行规模在国务院批准的四川省专项债务限额内。

综上，本所律师认为，本期专项债券发行人具备在中国境内发行政府专项债券的主体资格，本期专项债券的发行额度、发行期限等未违反财政部《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）、《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》（财预〔2017〕35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）、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号）等规定。

**二、本期专项债券发行对应的投资项目**

**（一）项目概况**

本期专项债券发行对应的投资项目为营山县殡仪馆配套基础设施建设项目，基本信息如下：

项目名称	营山县殡仪馆配套基础设施建设项目
在线审批监管平台代码	2020-511322-80-01-508760
项目实施机构	营山县民政局
项目业主	营山县民政局
建设内容及规模	该项目主要建设内容为殡仪馆配套建设墓地、生态停车场、充电桩、消防、装修、文化墙及道路、绿化、亮化等相关附属设施。建设规模

	1082.36 平方米。
建设工期	24 个月
建设地址	营山县城南街道兴隆社区 8 社
总投资及 资金筹措	项目估算总投资为 8300.00 万元，资金来源为申请上级补助、债券资金及县级财政配套。项目资本金为 1700.00 万元，占总投资的 20.48%；拟申请发行地方政府专项债券 6600.00 万元，占总投资的 79.52%

## （二）项目实施机构及项目业主

本项目实施机构及项目业主为营山县民政局，持有中共营山县委机构编码委员会办公室颁发的《统一社会信用代码证书》，基本信息如下：

机构名称	营山县民政局
统一社会信用代码	11511123008774334L
机构性质	机关
机构地址	营山县绥安街道办绥安大道
负责人	陈晓强
颁发日期	2019 年 02 月 14 日
赋码机关	中共营山县委机构编码委员会办公室

(三) 项目审批

截止本法律意见书出具之日，上述项目已取得下述审批文件：

2020.10.24	营山县发展和改革局	作出《关于营山县殡仪馆配套基础设施建设项目可行性研究报告的批复》(营发改发规社【2020】396号)，批准项目可行性研究报告。
2020.10.12	营山县行政审批局	核发《中华人民共和国建设项目用地预审与选址意见书》(用字第511322202100429号)，确认建设项目符合国土空间用途管制要求。
2020.11.10	营山县行政审批局	核发《中华人民共和国建设用地规划许可证》(地字第511322202100506号)，确认建设用地符合国土空间规划和用途管制要求。
2020.11.30	营山县行政审批局	核发《中华人民共和国建设工程规划许可证》(建字第511322202100605号)，确认建设工程符合国土空间规划和用途管制要求
2021.10.20	营山县财政局	作出《营山县殡仪馆配套基础设施建设项目资本金情况的说明》，项目总投资8300万元，其中项目资本金1700万元，占总投资的20.48%。
2021.10.20	营山县自然资源局	作出《关于项目用地审批手续办理情况的说明》，符合本项目要求履

	和规划局	行的用地批复手续。
2021.10.20	南充市营山生态环境局	作出《关于营山县殡仪馆配套基础设施建设项目环境影响评价的说明》，项目建设地点不涉及环境敏感区，不纳入建设项目环境影响评价管理。

综上，本所律师认为，前述项目符合四川省、南充市及营山县国民经济总体规划和行业专项规划；已履行前期的立项、用地预审、选址、用地规划、建设施工许可、环境影响评价等审批程序，并按照法律法规要求继续办理、完善项目建设的相关行政审批手续，未违反国家产业政策、投资管理、土地管理、规划管理以及其他法律、法规和规范性文件的规定；营山县民政局是依法设立并合法存续的政府机关法人，具备项目实施机构和建设单位等主体资格，符合相关规定。

### 三、本期专项债券发行的有关重大法律事项

#### （一）本期专项债券募集资金的投资方向

本期专项债券所募集的资金将用于营山县殡仪馆配套基础设施建设项目，未安排用于其他项目或经常性支出。该项目符合国务院、国家发改委及财政部关于公益性项目的定义，符合公益性社会评价及财务评价，属于有一定收益的公益性事业领域。本期专项债券募集资金的投资方向未违反《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155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)等相关规定。

## (二) 项目资金筹措、偿还计划及还款来源

根据《项目收益专项债券实施方案》、《财务评估报告》，本期专项债券对应项目的总投资为 8300.00 万元，资金来源于业主自筹资金（作为项目资本金）和申请发行地方政府专项债券。项目资本金为 1700.00 万元，占总投资的 20.48%；拟申请发行地方政府专项债券 6600.00 万元，占总投资的 79.52%。

本期专项债券预计 2022 年发行 4000.00 万元，2023 年发行 2600.00 万元，均为 15 年期，利率均按照 4% 计算，每年支付利息，到期本金一次性偿还。

还款来源为本项目收益，项目本身产生的专项收入，主要包括墓位租赁收入和特需服务费收入。属于政府性专项收入，纳入政府性基金预算管理。本项目债券期内共计可取得收入 15905.20 万元。本项目除发行专项债券外无其他贷款或债务资金。

## (三) 项目资金保障、偿债能力及投资者保护

本项目将实行专户管理，分账核算，集中支付，封闭运行的资金保障措施。

本项目专项债券存续期内，总收入约 15905.20 万元，可用于偿还债券本息的资金累计约 12736.19 万元。需要偿还的债券本息合计 10560 万元（本金 6600.00 万元，利息 3960.00 万元）。本项目的债券本息资金覆盖率为 1.21。

本期专项债券投资者保护措施如下：发行人应在募集说

明书中约定投资者保护机制，明确对发生重大事项时应对措施；约定加速到期条款；发行人应在募集说明书中设置“预防为主，统筹协调，明确责任，及时处置”的应急预案；保护投资者利益的具体措施，明确因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时的应急处理预案。

四川金典会计师事务所有限公司出具的《财务评估咨询报告》显示，“基于财政部对地方政府发行公益性事业领域建设专项债券的要求，本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，并以项目营业收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源。通过对本项目收益与融资自求平衡情况的分析，我们未注意到本期专项债券在存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况。综上所述，通过发行公益性事业领域专项债券的方式来满足本项目的资金需求，应是现阶段较优的资金解决方案。”。

综上，本所律师认为，本期专项债券募集资金安排的用途、还款来源等未违反规定，本期专项债券对应项目自有资金占总投资的比例符合我国专项债券法律法规规章和有关政策文件对项目资本金比例的规定，且金典会计师事务所出具的《财务评估咨询报告》载明，能够实现项目收益与融资自求平衡，未违反《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）等相关规定。

#### **四、本期专项债券发行的中介服务机构**

##### **（一）咨询公司及相关文件**

四川省法图工程管理有限公司负责编制本期专项债券发行的《项目收益专项债券实施方案》，持有南充市顺庆区工商和质量技术监督局于 2017 年 10 月 13 日核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91511302MA63NLAC5H），为符合要求的第三方咨询机构。

## （二）会计师事务所及相关文件

四川金典会计师事务所有限公司是本期专项债券发行的第三方评估机构，并出具财务评估咨询报告。

金典会计师事务所持有成都市工商行政管理局于 2018 年 12 月 20 日核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91510000201855638K）、四川省财政厅于 2018 年 10 月 23 日核发的《会计师事务所执业证书》（证书编号：51010061），具备为本期专项债券的发行出具财务评估报告的主体资格。

会计师廖蓉持有《注册会计师证书》（证书编号：510101340001）、会计师胡光杰持有《注册会计师证书》（证书编号：510601711775），在《财务评估报告》上签名的执业会计师廖蓉、胡光杰具备相应从业资格且均已通过年度检验。

金典会计师事务所出具了《财务评估咨询报告》，得出“通过发行公益性事业领域专项债券的方式来满足本项目的资金需求，应是现阶段较优的资金解决方案。”的结论。

## （三）律师事务所及相关文件

本所是本期专项债券发行的第三方法律服务机构，并出具法律意见书。

本所系经四川省司法厅批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，持有四川省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》（证号：25113199410478676）（统一社会信用代码：31510000597530118R），本所已通过 2021 年度考核。

本所指派为本期专项债券的发行出具法律意见书的文虹律师、杜彦律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，且均通过南充市司法局 2021 年度考核备案。

本所及本所律师具备为本期专项债券的发行提供法律服务的资格。本所律师出具了法律意见书，对本期专项债券的发行、所对应的投资项目、项目风险及控制等所涉及的法律事项进行阐述分析，结论性意见详见本法律意见书“第二部分”内容。

综上，本所律师认为，为本期专项债券发行提供中介服务的中介机构均系依法设立、合法存续，具备为本期专项债券发行提供相应服务的资质，符合有关法律法规的要求。

## **五、本期专项债券发行对应项目的风险及控制措施**

### **（一）项目施工进度或正常运营风险及控制措施**

本期专项债券对应项目在施工进度或正常运营方面存在下述风险因素：自然环境和施工条件风险、施工方风险、设计单位风险、供应商风险、资金落实风险和工程事故风险。

针对上述各风险因素设置的控制措施如下：由自然环境和施工条件造成的风险以购买保险等方式进行风险转移；在招标、施工中确保设计、专业、监理等各相关人员素质水平，对原材料等从招标、签约等各环节把好关以规避来源于施工



方的风险；设计单位风险重点把控设计质量和设计变更两个方面，拟订规划设计大纲，明确设计质量标准，派驻设计代表，将设计变更尽可能控制在设计初期；选择信誉好、实力强、自担风险能力较高的供应商，通过设置调价机制，收取履约保证金等方式，降低供应商违约风险；资金落实风险可以拓展各种融资渠道，加强项目资金管理，落实建设资金，保证按期完工等方式；工程事故风险是建设工程项目的核心问题，在前期招标、审查各相关单位文件及签约、施工过程中，把安全和防止质量事故作为重要因素考虑，派驻经验丰富甲方代表加强该方面工作，遇质量、安全隐患及时要求整改。

## （二）项目收益风险及控制措施

本期专项债券对应项目在项目收益方面存在下述风险因素：经营风险、市场风险和财务风险。

针对上述各风险因素设置的控制措施如下：项目管理单位密切关注项目经营风险，保证还本付息资金，因项目取得的政府性基金预算收入和专项收入暂难实现时，可发行相关专项债券周转，项目收入实现后予以归还；项目单位应做好债券的期限配比、还款计划和资金准备，选择合适发行窗口，降低财务成本，以应对市场风险，保证项目收益与融资平衡；可行性研究报告编制过程中测算项目总投资时已考虑财务风险，应同时注意项目建设过程中，加强施工预算、招标、合同等管理，尽可能控制建设成本。

## （三）项目融资平衡结果风险及控制措施

本期专项债券对应项目在项目融资平衡结果风险方面

存在下述风险因素：投资测算不准确风险、利率波动风险和存续债券置换不畅风险。

针对上述各风险因素设置的控制措施如下：预防投资测算不准确风险，对测算基本假设进行合理性评估，应符合蓬安县经济社会发展现状，由专业会计师事务所复核投资测算部分，尽可能减小人为的误差；约定提前还债，降低利率波动带来的融资成本变高，若利率降低，通过债券置换对冲利率风险；对于存续债券置换不畅风险，不可一味用行政措施规避操作风险，关键在于有效提高法制化程度和水平。

综上，本所律师认为，本期专项债券发行存在的风险，通过风险控制措施可予适当降低，以上风险未构成实质性法律障碍。

## 第二部分 结论意见

综前所述，本所律师认为：

（一）本期专项债券的发行人具备发行主体资格，债券发行额度及发行期限等符合规定。

（二）本期专项债券发行对应的投资项目符合相应国民经济总体规划和行业专项规划，项目实施机构及项目业主具备从事营山县殡仪馆配套基础设施建设工程的投资、建设、运营管理等主体资格，已取得授权和相关主管部门的批复，并按照法律法规的要求继续办理、完善项目建设的相关行政审批手续。

（三）本期专项债券发行对应的投资项目，属于有一定收益的公益性事业，有稳定的预期偿债资金来源，《项目收益专项债券实施方案》已揭示及评估潜在风险，通过设置风险控制措施，对应的政府性专项收入能够合理保障偿还发行债务本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡，符合相关规定。

（四）为本期专项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。

本期专项债券的发行符合相关法律法规、规范性文件和政策要求，不存在实质性法律障碍。本期专项债券的发行尚需得到有关部门批准后方可实施。

（以下无正文）

（本页无正文，为《四川兴恒平律师事务所关于营山县殡仪馆配套基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》签署页）

四川兴恒平律师事务所（盖章）



经办律师（文虹）

文虹

经办律师（杜彦）

杜彦

2022 年 1 月 14 日

# 律师事务所执业许可证

证号: 25113199410478676

统一社会信用代码: 31510000597530118R

四川兴恒平 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: 四川省司法厅

发证日期: 2017 年 11 月 01 日



No. 70096182

中华人民共和国司法部监制

执业机构	四川兴恒平律师事务所	 15113200310497750	
执业证类别	专职律师		
执业证号	15113200111199750		
法律职业资格 或律师资格证号	22200069050692	持证人	文虹
发证机关	四川省司法厅	性别	女
发证日期	2014年05月28日	身份证号	512901196905310826

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2020年	考核年度	2021年
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	四川省司法厅 专用章	备案机关	四川省南充市司法局 年度考核专用章
备案日期	2020.5至2021.5	备案日期	2021.5至2022.5



执业机构 四川兴恒平律师事务所

执业证类别 兼职律师

执业证号 15113199920975031

法律职业资格  
或律师资格证号 229873040613

发证机关 四川省司法厅  
行政许可专用章

发证日期 2018 年 10 月 23 日

持证人 杜彦

性 别 男

身份证号 512921197304215532



律师年度考核备案

考核年度	2020 年
考核结果	称职
备案机关	四川省司法厅 专用章
备案日期	2020.5 至 2021.5

律师年度考核备案

考核年度	2021 年
考核结果	称职
备案机关	四川省司法厅 专用章
备案日期	2021.5 至 2022.5