

ALLBRIGHT
LAW OFFICES
锦天城

上海锦天城（郑州）律师事务所
关于温县养老服务中心建设项目的
法律意见书

中国·郑州

上海锦天城（郑州）律师事务所
关于温县养老服务中心建设项目的
法律意见书

郑锦专法意（2023）第 08036 号

致：温县民政局

上海锦天城（郑州）律师事务所（以下简称“本所”）受托担任温县养老服务中心建设项目的专项法律顾问。

本所根据《中华人民共和国预算法》（2018 修正）、《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）、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33 号）、《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36 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）等相关法律、法规和规范性文件的规定，遵循诚实、守信、独立、勤勉、尽责的原则，按照律师行业公认的业务标准、道德规范，出具本法律意见书。

目 录

第一部分 引言	3
一、释义	3
二、律师声明事项	3
第二部分 正文	6
一、项目单位的主体资格	6
二、项目基本情况	6
三、项目审批情况	7
四、项目公益情况	8
五、项目收益与融资平衡安排	9
六、有关中介机构及文件	9
七、项目风险提示及控制措施	10
八、结论性意见	13

第一部分 引言

一、释义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有的含义如下：

简称/合称	对应全称或含义
本项目	温县养老服务中心建设项目
本期政府专项债券	温县养老服务中心建设项目本期拟申报发行的政府专项债券
《专项评价报告》	《温县养老服务中心建设项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《法律意见书》	《上海锦天城（郑州）律师事务所关于温县养老服务中心建设项目的法律意见书》
和信会所	和信会计师事务所（特殊普通合伙）河南分所
本所	上海锦天城（郑州）律师事务所
元、万元、亿元	人民币元、万元、亿元

二、律师声明事项

对本法律意见书，本所作出如下声明：

1.本所及本所经办律师仅依据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实和我国现行有效的法律、法规和规范性文件发表法律意见。

2.本所及本所经办律师为出具本法律意见书，已严格履行法

定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对温县养老服务中心建设项目进行了充分的核查验证，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。

3.本所及本所经办律师出具本法律意见书依赖于项目相关主体向本所提供的文件资料。为出具本法律意见书，本所假设：项目相关主体所提供的文件和所作的陈述和说明是完整的、真实的和有效的；有关文件原件及其上面的签字和印章是真实的；所提供文件资料为副本、复印件的，保证与正本或原件相符；一切足以影响出具本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无任何隐瞒、虚假记载、误导性陈述和重大遗漏。

4.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，本所及本所经办律师有赖于有关政府部门、委托方或者其他有关单位出具的证明文件作为制作本法律意见书的依据。

5.本所及本所经办律师仅就温县养老服务中心建设项目有关的法律问题发表意见，并不对有关财务、审计等专业事项发表意见。在本法律意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，并不表明本所及本所经办律师对该等内容的真实性、准确性和完整性做出任何明示或默示的保证。

6.本所及本所经办律师同意将本法律意见书作为温县养老服务中心建设项目的法律文件，随其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。

7.本所同意项目相关主体在本项目呈报文件中引用本法律

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，并且就引用部分应取得本所律师确认。

8.本法律意见书仅供温县养老服务中心建设项目申请政府专项债券，未经本所授权，本法律意见书不得被用作任何其他目的。

基于上述释义与声明，本所律师根据相关法律、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，出具法律意见书如下：

第二部分 正文

一、项目单位的主体资格

温县养老服务中心建设项目申请单位为温县民政局，温县民政局现持有中共温县委机构编制委员会办公室核发的《统一社会信用代码证书》，具体如下：

机构名称：温县民政局

统一社会信用代码：11410825005702562K

性质：机关

负责人：王二庆

机构地址：温县子夏大街南段

本所律师认为，温县民政局系具有独立法人资格的机关单位，具备以温县养老服务中心建设项目申请政府专项债券资金的主体资格。

二、项目基本情况

（一）建设地点

建设地点变更前：本项目建设地点由温县太行路北、引黄西渠东侧（原温县拖拉机厂）

建设地点变更后：本项目建设地点位于温县司马大街与太极路交叉口西北角。

（二）建设内容及规模

本项目原建设内容：

设置总床位 550 张，规划用地面积 32,253.00 平方米（约合 48.38 亩），总建筑面积约 40,600.00 平方米，其中该规划已批复建成温县社会福利中心 6,000.00 平方米，新建温县养老服务中心（养老护理中心、太极养生公寓、生活服务中心、文化娱乐中心、老年大学、医疗中心）约 34,600.00 平方米。

本项目建设内容变更后：

本项目总建筑面积 34,600.00 平方米，其中地上建筑面积 31,045.24 平方米、地下建筑面积 3,554.76 平方米；设置床位 550 张。建设内容为新建 2 栋养老服务综合楼（1#楼地上 8 层，建筑面积 11,338.22 平方米，2#楼地上 14 层，建筑面积 19,707.02 平方米，地下均为 1 层，1#楼地下面积 1,388.08 平方米，2#楼地下面积 2,166.68 平方米），内设护理中心、医疗中心、太极养生公寓、生活服务中心、文化娱乐中心、老年大学；配套建设消防、强弱电、给排水、暖通等工程。

（三）总投资估算

本项目总投资 10,000.00 万元。

经核查，本所律师认为，温县养老服务中心建设项目符合国家产业政策。

三、项目审批情况

2021 年 12 月 15 日，温县发展和改革委员会作出《关于温县养老服务中心建设项目可行性研究报告的批复》（温发改〔2021〕118 号），原则同意温县养老服务中心项目建设，

并对项目建设单位、建设地点、建设内容及规模、总投资及资金来源、项目建设期等进行批复。

经核查，本所律师认为，温县养老服务中心建设项目已取得可研批复，且上述项目手续真实有效。

四、项目公益情况

近年来，温县县委、县政府不断加大投入建设和改造养老福利机构，但是在养老服务社会化上仍然存在一些问题，主要表现在养老福利机构数量少、规模小、服务项目少和缺少专业服务人员，且人员整体素质偏低两个方面。目前，国办养老机构主要为农村敬老院，仅仅是将“三无”老人、优抚老人等七种对象供养起来，大部分老人还是未能享受到养老服务。民办养老服务机构全部是社会举办的三五十张床位的小型城镇养老院，普遍存在规模偏小、设施简陋、护理条件差，缺乏医疗、康复、服务等专业技术人才，与国家规定对养老机构的要求和老年人的需求还有很大差距，只能以低收费吸引患者，经营上大多处于勉强维持阶段。因此，建设新的大规模养老机构、引进成熟的养老服务运营体系，是解决温县区域养老任务的最好解决办法。

养老机构和老年人有医疗卫生服务的需求，基层医疗卫生机构有医疗卫生服务能力和业务拓展需求。实施医养结合型养老院模式，既能有效整合双方资源，实现合作共建。又能进一步加强管理，简化操作程序，使老年人的医疗卫生服务成为一种常态服务，减少了管理环节，优化了服务流程，提升了服务效率，提高

了生存机率，改善了老年人的生活质量。同时本项目建设以满足老年人养老服务需求为目标，坚持保障基本、注重统筹发展、完善市场机制，满足温县老年人养老服务需求。因此，本项目具有一定的社会公益性。

经核查，本所律师认为，温县养老服务中心建设项目具有社会公益性，截至本法律意见书出具之日，项目未受到相关行政管理机关的行政处罚。

五、项目收益与融资平衡安排

温县养老服务中心建设项目总投资 10,000.00 万元，计划申请政府专项债券资金 4,000.00 万元。其中：2020 年已发行 4,000.00 万元，后将本项目债券资金 3,935.00 万元调至温县后上作城中村改造项目，因此本项目 2020 年实际使用债券资金 65.00 万元，2023 年计划使用 3,935.00 万元。

根据《专项评价报告》，温县养老服务中心建设项目收益通过相关收入实现。根据项目资金平衡分析结果，温县养老服务中心建设项目相关预期收入能够合理覆盖政府专项债券本息资金。

经核查，本所律师认为，温县养老服务中心建设项目具有一定收益性，项目相关预期收益能够合理保障偿还政府专项债券本息资金，实现项目收益和融资自求平衡。

六、有关中介机构及文件

（一）律师事务所及《法律意见书》

本所为温县养老服务中心建设项目所涉及的法律问题出具

了《法律意见书》。

本所现持有河南省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》（证号：31410000MD0160407F），且已通过司法行政主管部门的年度考核；经办律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，且均通过司法行政主管部门的年度考核。本所及经办律师具备为温县养老服务中心建设项目提供法律服务的业务资格。

（二）会计师事务所及《专项评价报告》

和信会所为温县养老服务中心建设项目收益与融资自求平衡情况进行评价，并出具了《专项评价报告》。

和信会所现持有郑州市市场监督管理局自贸区服务中心核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91410100MA3X4YL00H），持有河南省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（证书序号：5003333）；经办注册会计师均持有《中华人民共和国注册会计师证》且通过年度检验。和信会所及经办会计师具备为温县养老服务中心建设项目进行专项评价的业务资格。

经核查，本所律师认为，为本项目提供服务的律师事务所及经办律师、会计师事务所及注册会计师均具备相应的资质。

七、项目风险提示及控制措施

（一）项目可能面临的风险

1. 影响项目施工进度的风险

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，项目推进工作中可能由于主观原因或不可抗力因素，出现进度延误、项目成本增加等情况，从而导致项目开展不能按照预期及时推进或部分受阻，带来一定的项目实施风险。

2.影响项目正常运营的风险

能否按期建成、投入运营并按照设计指标完成项目建设是本项目获取收益的前提，因成本超支、延期完工或者完工后无法达到预期经营规模及运行维护标准所产生的建设运营风险是本项目的核心风险。同时，项目现金流入主要在运营期内，由于项目运营周期长，项目运营收益面临较大风险，而运营期每一个风险事件的发生都可能严重影响项目运营收益，如国家行业政策和税收政策的改变，会导致项目公司的运营成本改变，影响项目单位建设规模和运营成本，进而影响项目的顺利进行等。

3.影响融资平衡结果的风险

项目融资平衡存在对项目收入的预测、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的风险。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。因此对本项目未来现金流的预测也可能会出现一定程度的偏

差，投资人可能面临现金流预测偏差导致的投资风险。

（二）风险控制措施

1.施工进度风险控制措施

深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期；项目单位应严格根据项目施工计划进行施工，确保本项目能够按照预定期限投入使用；项目建设将严格按照规定的采购流程进行，严控项目成本，对于项目成本增加的情况将履行必要的审批程序。

2.项目运营风险控制措施

建设单位应当在开工前经相关部门批准取得项目相关手续。在施工方的选择上，应根据公平、公开的原则择优选择施工承包单位，承揽任务的施工单位必须根据国家有关规定实施施工项目经理负责制，以保证工程质量合格。本项目可行性研究报告聘请专业咨询公司经过大量分析论证工作后得出，确保分析结果较为可靠。项目单位将按照债券发行期限和额度，在项目单位年度预算中编列债券还本准备金专项预算，逐年提取还本资金，减少年度收入不确定性对债务还本造成的影响；同时，如偿债出现困难，应通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务，保证还本付息资金。

3.融资平衡风险控制措施

根据专项债的相关要求，将专项债券收入、支出、还本付息等纳入政府性预算管理，如偿债出现困难，将通过调减投资计划、

处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

经核查，本所律师认为，本期政府专项债券已披露相关风险，并制定了相应的风险控制措施。

八、结论性意见

1.温县民政局为在中国境内依法设立具有法人资格的机关单位，具备以温县养老服务中心建设项目申请政府专项债券的主体资格。

2.温县养老服务中心建设项目符合国家产业政策。

3.温县养老服务中心建设项目已取得可研批复，且上述项目手续真实有效。

4.温县养老服务中心建设项目具有社会公益性，截至本法律意见书出具日，该项目未受到相关行政管理机关的行政处罚。

5.温县养老服务中心建设项目具有一定收益性，项目相关预期收益能够合理保障偿还政府专项债券本息资金，实现项目收益和融资自求平衡。

6.为温县养老服务中心建设项目相关事项提供专项服务并出具专项意见及报告的律师事务所及经办律师、会计师事务所及注册会计师均具备相应的业务资格。

7.本期政府专项债券已披露相关风险，并制定了相应的风险控制措施。

本法律意见书正本一式肆份，无副本，自经办律师签字并加盖本所公章后生效。

（此页以下无正文，下转签章页）

(本页无正文，为《上海锦天城（郑州）律师事务所关于温县养老服务中心建设项目的法律意见书》之签章页)



负责人：

李 韬

经办律师：

刘 睿

任苏娟

二〇二三年八月十四日

律师事务所分所执业许可证

证号: 31410000MDQ160407F



上海锦天城（郑州）

律师事务所，符合

《律师法》及《律师事务所分所管理办法》规定的条

件，准予设立并执业。



发证机关：
发证日期：

2016 年 04 月 29 日



No. 80005877

中华人民共和国司法部监制

律师事务所分所 执业许可证

(副本)

统一社会信用代码: 31410000MDC160407F

统一社会信用代码:

上海锦天城(郑州)

律师事务所,

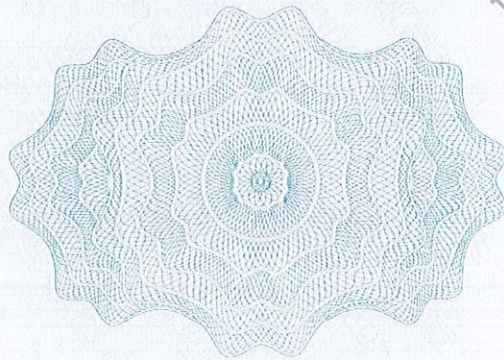
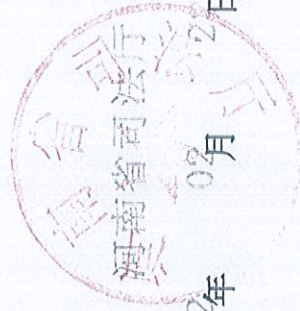
符合《律师法》及《律师事务所管理办法》

规定的条件,准予设立并执业。

发证机关:

发证日期:

2022年 07月 12日



债券资金项目使用

所属律师事务所变更登记备案（七）

律师事务所分所年度考核记录

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

考核年度	2021年度 zzsscfj
考核结果	合格
考核机关	河南省郑州市司法局 郑州市分所年度考核盖章 71020047444
考核日期	2022年5月31日至 2023年5月31日 zzsscfj
考核年度	2022年度 zzsscfj
考核结果	合格
考核机关	河南省郑州市司法局 郑州市分所年度考核盖章 71020047444
考核日期	2023年5月31日至 2024年5月31日 zzsscfj
考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	



河南省地方政务服务平台使用

执业机构 上海锦天城（郑州）
律师事务所



执业证类别 专职律师

执业证号 14101200410190534

法律职业资格或律师资格证号 14101200410190534

持证人 刘睿

性别 男

发证机关 河南省司法厅

身份证号 210302196409051512

发证日期 2021 年 04 月 04 日



律师年度考核备案

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	河南省郑州市司法厅 律师年度考核备案专用章
备案日期	2022年5月31日至 2023年5月31日

考核年度	2022年度
考核结果	称职
备案机关	河南省郑州市司法厅 律师年度考核备案专用章
备案日期	2023年5月31日至 2024年5月31日

执业机构 上海锦天城（郑州）
律师事务所



执业证类别 专职律师

执业证号 14101201411573759

法律职业资格
或律师资格证号 A20114108820181

持证人 任苏娟

性别 女

发证机关



身份证号 410882198610034541

发证日期 2020年 01月 01日



律师年度考核备案

考核年度	2021年度 ZZSSFJ
考核结果	称职
备案机关	河南省郑州市司法厅 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2022年5月31日至 2023年5月31日 ZZSSFJ

律师年度考核备案

考核年度	2022年度 ZZSSFJ
考核结果	称职
备案机关	河南省郑州市司法厅 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2023年5月31日至 2024年5月31日 ZZSSFJ