

北京盈科（长春）律师事务所  
关于 2021 年吉林省政府专项债券  
梅河口市解放幼儿园建设项目  
之  
法律意见书

北京盈科（长春）律师事务所



中国·吉林长春朝阳区前进大街与繁荣路交汇(前进大街996号)力旺广场B座10层

邮编: 130000 Tel: 0431-85366011 Fax: 0431-85366211 网址: [www.yingkelawyer.com](http://www.yingkelawyer.com)

## 目 录

释 义.....	1
第一部分 引言.....	2
一、委托事项.....	2
二、律师声明.....	2
第二部分 正文.....	5
一、本次发行的主体.....	5
二、本期债券的发行要素.....	5
三、本期债券发行的对应投资项目.....	6
四、项目资金平衡安排.....	9
五、本次发行的发行文件及发行有关机构.....	10
六、与本次发行有关的重大法律事项及潜在法律风险.....	11
七、结论性意见.....	17

## 释 义

在本法律意见书内，除非文意另有所指，下列词语具有下述含义：

发行人	指	吉林省人民政府
地方政府专项债券/专项债券	指	项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券
本期/本次专项债券	指	2021 年吉林省政府专项债券
项目	指	梅河口市解放幼儿园建设项目
项目实施机构	指	梅河口市解放幼儿园
项目收益与融资自求平衡方案	指	《梅河口市解放幼儿园建设项目收益与融资自求平衡方案》
评价报告	指	《2021 年吉林省政府专项债券梅河口市解放幼儿园建设项目财务评价报告》
法律意见书	指	《北京盈科（长春）律师事务所关于 2021 年吉林省政府专项债券梅河口市解放幼儿园建设项目之法律意见书》
弘诚会计所	指	吉林弘诚会计师事务所有限责任公司
本所	指	北京盈科（长春）律师事务所

北京盈科（长春）律师事务所  
关于 2021 年吉林省政府专项债券  
梅河口市解放幼儿园建设项目之  
法律意见书

【2021】盈长春非诉字第 CC2927 号

致：吉林省财政厅

根据相关法律、法规及规范性文件的规定，北京盈科(长春)律师事务所受托担任 2021 年吉林省政府专项债券梅河口市解放幼儿园建设项目专项债券的特聘专项法律顾问，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、道德规范和勤勉尽责精神，严格履行法定职责，出具本法律意见书。

## 第一部分 引言

### 一、委托事项

根据《专项法律顾问协议》约定，北京盈科（长春）律师事务所指派陈鑫霞律师、刘雪莹律师，对 2021 年吉林省政府专项债券梅河口市解放幼儿园建设项目专项债券相关事项进行法律分析，并出具本法律意见书。

本所为合法注册成立之律师事务所，在本法律意见书签字之律师具有合法执业资格。本所经中国司法部确认，具有从事相关法律业务的资格。

### 二、律师声明

本所律师遵照《中华人民共和国预算法》（以下简称“《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，以下简称“国发[2014]43 号文”）、《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，以下简称“财预[2015]225 号文”）、《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，以下简称“财预[2016]155 号文”）、《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，以下简称“财预[2017]89 号文”）、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库[2018]72 号，以下简称“财库[2018]72

号文”）、《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》（财预[2018]161号，以下简称“财预[2018]161号文”）、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库[2019]23号，以下简称“财库[2019]23号文”）、《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预[2020]94号，以下简称“财预[2020]94号文”）、《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，以下简称“财库[2020]36号文”）、《地方政府债券发行管理办法》（财库[2020]43号，以下简称“财库[2020]43号文”）、《关于印发〈地方政府债券信息公开平台管理办法〉的通知》（财预[2021]5号，以下简称“财预[2021]5号文”）、《关于梳理2021年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预[2021]29号，以下简称“财办预[2021]29号文”）等法律、法规及规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

1. 本所律师依据本法律意见书出具日前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对项目情况进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2. 本所律师出具本法律意见书依赖于项目实施机构及项目中介机构已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料。对于出具法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为项目对应专项债券拟发行上报的法律文件之一，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。

3. 本所以及承办律师与项目实施机构之间不存在除本次委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，在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独立客观。

4. 本所仅就与本期债券对应项目情况及其资金来源、资金投入情况有关的问

题发表意见，而不对有关信用评级(包括但不限于偿债能力、流动性等)、预测分析、专项债券评价报告等专业事项发表意见，本法律意见书中涉及信用评级、预测分析、专项债券评价报告等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

5. 在本所律师为出具本法律意见书而进行的调查过程中，已得到委托人如下确认和保证：

(1) 项目实施单位已经全部提供本次委托项目所需要的原始书面材料、副本材料、复印件材料、确认函或证明资料；

(2) 根据项目实施机构作出的《声明与保证》，项目实施单位保证所提供的资料全部真实、准确、完整和有效，具有法律效力；

(3) 一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，没有任何误导和重大遗漏，项目实施单位向本所出具的情况说明或做出的口头的陈述全部真实，没有任何隐瞒或虚假陈述；

(4) 所提供的有关副本材料或复印件与正本或原件一致。所提供的文件上的签字、盖章均为真实，口头陈述或通过电子信息方式做出的事实均与所发生的事实相一致。

根据上述声明及项目材料，项目单位出具的相关材料真实、合法，具有法律效力。

6. 本所同意委托人部分或全部在上报文件中自行引用法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供项目实施机构及发行人为本次项目对应专项债券拟发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

## 第二部分 正文

### 一、本次发行的主体

根据《预算法》、财预[2016]155号文、财预[2017]89号文的相关规定，市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。本次发行的主体为吉林省人民政府，专项债券资金纳入政府预算管理，符合《预算法》、财预[2016]155号文、财预[2017]89号文的有关规定。

### 二、本期债券的发行要素

债券名称	2021年吉林省政府专项债券
发行人	吉林省人民政府
发行品种	项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券
债券期限	10年
发行总额	本期债券共计发行人民币1100万元
债券利率	本期债券为固定利率债券，债券票面利率在债券存续期内固定不变。
还本付息方式	每半年付息一次，债券发行期后五年按等额还本的方式偿还本金。
债券资金用途	梅河口市解放幼儿园建设项目
发行方式	招标发行
发行对象	全国银行间债券市场、证券交易所市场的投资者（国家法律、法规禁止的购买者除外）
税务提示	根据《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》（财税[2013]5号）规定，企业和个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。

本所律师认为，发行人为本期债券发行编制的《项目收益与融资自求平衡方案》等已披露本期债券主要发行要素。

### 三、本期债券发行的对应投资项目

根据《项目收益与融资自求平衡方案》及相关文件，本期债券资金将用于梅河口市解放幼儿园建设项目，项目具体信息如下：

#### （一）项目基本情况

项目位置：位于梅河口市银河大街与青海路交汇处东侧。

项目建设内容：项目用地面积 7830 平方米，其中建筑占地面积 2030 平方米，园路及场地面积 1920 平方米，绿化种植面积 1960 平方米；总建筑面积 4600 平方米。新建供 12 个班 360 名幼儿使用的主楼 1 栋，框架结构，地上三层，地下一层，地上建筑面积 4500 平方米，地下面积 100 平方米，总建筑面积 17.1 米（室内外高差 0.30 米）；新建室外集中活动场地面积 720 平方米，包含 30 米跑道 1 个、沙坑 1 个，另分班活动场地设在屋顶共计 12 处，每处 60 平方米；新建相关配套园区绿化、道路及停车场等工程。

项目建设期：2021 年 5 月-2022 年 8 月。

项目资金筹措：本项目动态总投资 1,664.04 万元，其中：拟发行债券资金 1,100.00 万元，占比 66.10%，利用预算安排资金 564.04 万元，占比 33.90%。

注：根据初步设计及其批复文件项目总投资为 1,680.55 万元，比平衡方案和财务评价报告总投资 1,664.04 万元多 16.51 万元，原因为初步设计批复中建设期利息为 47.31 万元，根据目前发行债券时间本年不计算发债利息，调整后建设期利息 30.80 万元。

项目实施单位向本所提供了项目资金管理的相关制度，包括对专项债券项目资金实行专人管理、专户储存、专账核算、专项使用及资金使用审批、监督管理措施等内容。

#### （二）项目批复文件

1. 2021 年 02 月 04 日，梅河口市发展和改革局作出《关于梅河口市解放幼儿园建设项目项目建议书的批复》（梅发改发[2021]75 号），批复如下：项目名称为梅河口市解放幼儿园建设项目；项目法人单位为梅河口市教育局；建设地址为

梅河口市银河大街与青海路交汇处东侧；建设性质为新建；建设规模和内容项目占地 7830 平方米，总建筑面积 4600 平方米，新建 2 栋建筑，1 栋为幼儿园综合用房，1 栋为门卫室及设备用房；新建绿化面积 1800 平方米，道路广场及停车场面积 436 平方米，室外活动场地 1080 平方米、30m 跑道 1 个、沙坑 1 个；项目总投资及资金来源为项目总投资 1600.8 万元，资金来源为地方财政自筹；建设年限为 2021 年 5 月至 2022 年 8 月。

2. 2021 年 02 月 04 日，梅河口市自然资源局核发《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 G220581202100005 号），载明本建设项目符合国土空间用途管制要求（项目名称为梅河口市解放幼儿园建设项目；建设单位名称为梅河口市解放幼儿园；拟用地面积为 7830 平方米；拟建设规模为 4600 平方米）。

3. 2021 年 02 月 05 日，梅河口市发展和改革局作出《关于梅河口市解放幼儿园建设项目可行性研究报告的批复》（梅发改发[2021]89 号），批复如下：同意建设梅河口市解放幼儿园建设项目。项目法人单位为梅河口市教育局；建设地点为位于梅河口市银河大街与青海路交汇处东侧；建设内容及规模为项目占地 7830 平方米，总建筑面积 4600 平方米，新建 2 栋建筑，1 栋为幼儿园综合用房，1 栋为门卫室及设备用房，其中，幼儿园综合用房建筑面积为 4554 平方米、门卫室及设备用房 46 平方米；新建绿化面积 1800 平方米，道路广场及停车场面积 436 平方米，室外活动场地 1080 平方米、30m 跑道 1 个、沙坑 1 个；建设年限为 2021 年 5 月至 2022 年 8 月；项目总投资为 1600.8 万元，资金来源为地方财政自筹。

4. 2021 年 09 月 23 日，梅河口市发展和改革局作出《关于梅河口市解放幼儿园建设项目建议书和可行性研究报告变更的批复》（梅发改发[2021]396 号），批复如下：原则同意该项目建议书和可行性研究报告变更，同意将该项目法人单位由梅河口市教育局变更为梅河口市解放幼儿园；除项目建设主体变更外，原梅发改发[2021]75 号和梅发改发[2021]89 号批复文件其他内容不变。

5. 2021 年 09 月 26 日，梅河口市发展和改革局作出《关于梅河口市解放幼儿园建设项目初步设计的批复》（梅发改发[2021]410 号），批复如下：项目名称为梅河口市解放幼儿园建设项目；建设地点为梅河口市；主要建设规模及内容为项目用地面积 7830 平方米，其中建筑占地面积 2030 平方米，园路及场地面积 1920

平方米，绿化种植面积 1960 平方米；总建筑面积 4600 平方米。新建供 12 个班 360 名幼儿使用的主楼 1 栋，框架结构，地上三层，地下一层，地上建筑面积 4500 平方米，地下面积 100 平方米，总建筑高度 17.1 米（室内外高差 0.30 米）；新建室外集中活动场地面积 720 平方米，包含 30 米跑道 1 个、沙坑 1 个，另分班活动场地设在屋顶共计 12 处，每处 60 平方米；新建相关配套园区绿化、道路及停车场等工程；项目概算投资及资金来源为总投资为 1680.55 万元，其中，建筑工程费 1140.37 万元、设备购置费 21.88 万元、安装工程费 230.45 万元，工程建设其他费 162.77 万元，基本预备费 77.77 万元，建设期利息 47.3 万元，资金来源为市财政自筹。

6. 2021 年 09 月 15 日，梅河口市解放幼儿园作出《梅河口市解放幼儿园建设项目建设用地征拆及整理情况说明》，载明该项目用地性质为国有用地，本项目通过国有土地划拨方式取得，项目用地为净地，土地征拆、整理工作已全部完成。

本所律师认为，本期债券资金拟投入的梅河口市解放幼儿园建设项目已经主管部门立项批准，已取得相关批复文件，项目符合产业政策及地区发展规划；根据梅河口市解放幼儿园作出的《梅河口市解放幼儿园建设项目建设用地征拆及整理情况说明》，项目土地征拆、整理工作已完成，无其他纠纷，项目前期各项工作合法合规；根据项目实施机构已提供的资料，项目申报历经了前期调研、项目申报、方案编制、方案评估、申请发行等流程。在前期调研阶段，项目形成了项目的可行性研究报告；在项目申报阶段，项目入选了国家发展和改革委员会国家重大建设项目库，完成了财政部地债系统专项债券项目入库；在方案编制阶段，项目完成了项目收益与融资自求平衡方案编撰，对债券发行可行性进行充分论证；在方案评估阶段，会计师事务所及律师事务所等专业机构对项目收益与融资自求平衡方案的合法、合理、合规性开展专业评估，并最终出具财务评价报告及法律意见书；项目的申报流程符合财库[2020]43 号文、财办预[2021]29 号文、吉林省财政厅和吉林省发展和改革委员会作出的《关于梳理上报 2021 年新增地方政府专项债券项目需求的通知》（吉财债[2021]61 号）及法律法规的规定，地方财政部门出具初审意见，本项目已报吉林省财政厅进行专家评审，项目申报流程合法合规。

根据项目实施机构提供的《声明与保证》，经本所律师核查，项目已取得相关批复文件中的建设单位与项目实施机构一致，项目实施机构取得的资产产权明确，项目资产权属清晰，无抵押、查封等权利受限的情况；项目实施机构为事业单位法人，其举办单位为梅河口市教育局，项目实施机构合法拥有项目资产的所有权，项目资产权属实质归属于本级人民政府。

### （三）项目实施机构

根据梅河口市发展和改革委员会于 2021 年 09 月 23 日作出的《关于梅河口市解放幼儿园建设项目建议书和可行性研究报告变更的批复》（梅发改发[2021]396 号），本项目实施机构为梅河口市解放幼儿园，其基本情况如下：

机构名称	梅河口市解放幼儿园
统一社会信用代码	12220581MB1F97928T
住所	梅河口市银河大街与青海路交汇处东侧
法定代表人	丁文素
开办资金	1000 万元
举办单位	梅河口市教育局
有效期	自 2021 年 08 月 17 日 至 2026 年 08 月 17 日
宗旨和业务范围	负责学龄前儿童保育和教育服务等工作。

本所律师认为，项目实施机构梅河口市解放幼儿园为依法设立、有效存续的事业单位法人；其宗旨和业务范围为：负责学龄前儿童保育和教育服务等工作，具有作为本项目实施机构的资格；根据项目实施机构提供的《事业单位法人证书》和《信用报告》，并经本所律师在事业单位法人在线系统（[www.gjsy.gov.cn](http://www.gjsy.gov.cn)）和中国执行信息公开网（[zxgk.court.gov.cn](http://zxgk.court.gov.cn)）核查，项目实施机构系独立法人，无不良记录。

## 四、项目资金平衡安排

根据《项目收益与融资自求平衡方案》，本项目可用于还本付息的项目净收益合计为 1,693.27 万元，债券本息合计为 1,469.60 万元，本息覆盖倍数为 1.15 倍，还款能力有保障，在相关单位对项目收入预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的梅河口市解放幼儿园建设项目，预期收入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

根据《评价报告》，弘诚会计所经专项审核认为，对项目收益预测及其所依据的各种假设的前提下，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，本次评价的梅河口市解放幼儿园建设项目，预期项目收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目预期收入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡，符合财预[2017]89 号文、财预[2018]161 号文的相关规定。

## 五、本次发行的发行文件及发行有关机构

### （一）项目收益与融资自求平衡方案

发行人为本期债券发行制作的《项目收益与融资自求平衡方案》，包含了债券概况、项目情况、项目投资估算及资金筹措方案，项目预期收益、成本与融资平衡情况、项目风险控制等主要内容。

本所律师认为，《项目收益与融资自求平衡方案》内容具体明确，符合本期债券发行披露要求。

### （二）审计机构与专项评价报告

#### 1. 审计机构

发行人委托吉林弘诚会计师事务所有限责任公司作为本期债券的审计机构。

经本所律师核查，弘诚会计所现持有长春市市场监督管理局宽城分局于 2019 年 11 月 15 日下发的统一社会信用代码为 91220103759311381E 的《营业执照》和吉林省财政厅于 2018 年 06 月 21 日下发的证书序号 NO.0007166 的《会计师事务所执业证书》，其经营范围：审查企业会计报表、出具审计报告、验证企业资

本、出具验资报告、办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务、出具有关报告、会计咨询、会计服务业务，发行人与弘诚会计所及弘诚会计所负责人、经办人不存在关联关系，弘诚会计所具有会计师事务所执业资格，有资格为本次发行出具项目评价报告。

## 2. 评价报告

弘诚会计所为本期债券出具了《评价报告》，经专项审核，弘诚会计所认为，对项目收益预测及其所依据的各种假设的前提下，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，本次评价的梅河口市解放幼儿园建设项目，预期项目收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为，弘诚会计所为中国境内依法设立并有效存续的机构，其具有为本期债券出具《评价报告》的专业资格。

## （三）法律顾问及法律意见书

发行人聘请本所为本期债券发行提供专项法律服务。本所现持有吉林省司法厅颁发的统一社会信用代码为 31220000589485337N 的《律师事务所执业许可证》并已通过吉林省司法厅最近年度考核；经办律师陈盎霞律师、刘雪莹律师分别持有 12201200611731716 和 12201202111296992 的《中华人民共和国律师执业证》，并均已通过最近年度考核。

本所律师认为，本所系依法成立且有效存续的律师事务所，具备为本期债券发行出具法律意见书的资质。

# 六、与本次发行有关的重大法律事项及潜在法律风险

## （一）本期债券资金用途

根据财预[2017]89 号文、财预[2020]94 号文、财库[2020]36 号文等相关法律、法规及规范性文件的规定，本期专项债券资金专项用于有一定收益的公益性项目，本期专项债券资金不得用于置换存量债务，不得用于经常性支出，不得用于商业化运作的产业项目、企业补贴。

## （二）地方政府债务限额管理

《关于正式下达 2021 年部分新增地方政府专项债务限额的通知》（吉财债[2021]1043 号），梅河口市解放幼儿园建设项目发行额度为 1100 万元，本期专项债券拟发行额度符合 2021 年部分新增地方政府专项债务限额的规定。

## （三）地方政府债务预算管理

2021 年 01 月 27 日，吉林省第十三届人民代表大会第四次会议审议批准了《关于吉林省 2020 年预算执行情况和 2021 年预算草案的报告》。本期专项债券募集资金将依法纳入吉林省政府性基金预算管理，符合“财预[2016]155 号文”等法律法规的规定。2021 年 07 月 30 日，吉林省各市县利用专项债券举借政府债务应履行省人大预算调整事宜，已由吉林省第十三届人大常委会第二十九次会议审议批准。

## （四）项目风险与控制措施

本项目的实施可以促进梅河口市生态社会、经济的发展，与所在地有较强的互适性，社会可行性良好。

为改善决策分析工作并请项目各方提高风险意识，降低投资项目在建设和运营中潜在的风险，以减少各种风险损失，现对该项目进行必要的风险分析。

### 1. 财务风险及控制措施

#### （1）风险情况

由于项目建设周期较长，在项目建设过程中，施工所需要的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，因此面临一定的财务风险。

#### （2）应对措施

在项目建设过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，确定投资控制目标并加以分解，形成投资目标控制体系，制定工程费用支出计划并付诸实施，在计划执行过程中对其进行跟踪检查，收集有关反映费用支出的数据，将实际费用支出额与计划费用支出额进行比较，发现偏差及时分析原因，提出改进方案，采取有效措施加以控制，以保证控制目标的实现。

加强进度控制，编制及审核项目实施总进度目标和阶段性目标计划，制定及审核材料供应采购计划，合理安排进度和材料采购，降低建设成本。

## 2. 工程建设风险及控制措施

### （1）风险情况

本项目具有周期长、资金投入大等特点，在实施过程中设计方案的变化、项目管理单位的组织管理水平、项目施工单位的施工技术及管理水平和可能发生的突发性工程事故等因素，会对项目产生一定的不确定性。

### （2）应对措施

项目单位严格按照要求做好设计、勘察工作，选择具有较高技术与管理水平的承建商，同时工程建设的各技术环节均由具备相应资质的技术单位担任，委托专业的工程监理单位进行工程监理，可有效保障工程建设管理活动的合理性、安全性，确保在设计、施工过程中保持高标准的同时，杜绝安全、质量问题。加强对工程质量的管理，建立项目的质量控制体系，对工程质量进行跟踪、检查、监督和控制；督促、检查工程建设是否符合国家有关规范和设计图纸的要求；对工序交接、隐蔽工程检查、设计的变更、质量事故的处理、质量和技术鉴证进行控制；对出现违反质量规定的事件，容易形成质量隐患的做法采取措施予以制止，及时处理质量问题。

## 3. 管理风险及控制措施

### （1）风险情况

幼儿园安全事故、幼儿园纠纷事故等会给幼儿园的声誉带来负面影响，进而影响幼儿园学校的收入和发展。

### （2）控制措施

严格管理，加强幼儿园教职员工的的安全监督意识，做好安全防控。增强教师与学生及家长的沟通，增加沟通渠道。在内部管理上，实行安全事故责任追究制，开展幼儿园安全管理和风险防范工作专项整治活动，进一步规范、监督、考核。

## 4. 运营风险及控制措施

### （1）风险情况

在幼儿教育上，受教师学历、教学经验、年龄精力、耐心等因素影响，各幼儿教师行为均不可避免地存在着程度不一的风险。该风险主要来自幼儿园教师在教学过程中，违反职业道德所致。同时，项目日常经营性支出涉及人力成本、维修费用等变动因素，实际支出增加也降低偿债能力。

### （2）控制措施

对于幼儿园新建需招聘大量教师，幼儿园应做好资格准入，凡未取得教师资格证的人员不得担任专职教师。同时加强教师职业道德建设，以多种形式加强幼儿教师职业道德教育，全面提高幼儿教师职业道德素养，杜绝幼儿园伤害幼儿的事故发生。同时加强项目运营资金管理，压缩不合理支出、提高资金使用效率，保证运营成本在预算内支出。

## 5. 市场风险及控制措施

### （1）风险情况

政府职能改革中，随着“放管服”推的进行，社会资本进入幼儿教育行业的限制将更加宽松，民营幼儿园、外资幼儿园将会较快发展。家长有更多选择，公立幼儿园的生源将分流，导致幼儿园收入增幅下降。

### （2）控制措施

面对市场竞争，公立幼儿园凭借既有扎实的教学资源及良好品牌优势，并在人才培养、管理水平等方面加大投入力度，努力提升幼儿园综合竞争能力。

## 6. 存续债券置换不畅风险及控制措施

### （1）风险情况

若项目因收入下降暂时不能偿还到期债券本金时，需发行专项债券周转偿还，但存在存续债券发行不成功，置换不畅的风险。

### （2）控制措施

对该项目建成后的收入以及专项债券的偿付进行跟踪管理，若出现项目收入

不足偿还债券本金的情况，积极与教育、财政部门沟通汇报，提前锁定专项债券额度，同时积极与债券发行相关单位对接，通过完善发行方案，确保发行成功。

## 7. 偿债风险及控制措施

### （1）风险情况

本期专项债券根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预【2016】155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用等均纳入政府性基金预算管理。项目未来现金流易受到项目实施进度、市场条件、国家政策等因素影响，存在一定的不确定性，有可能给本期债券偿付带来一定风险。

### （2）控制措施

财政局、项目主管部门及建设单位建立完善的专项债券资金使用管理制度，明确各部门职责，规范使用债券资金，加强债券资金使用监管及对项目实施情况监控，明确资金用途，严格执行债券资金专款专用，有效保障资金安全，确保债券资金合规使用，控制不合理的资金流出，确保项目形成的专项收入应收尽收，保障投资者合法权益。

当地政府通过设立预算稳定调节基金，建立跨年度的预算平衡机制，加强一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算体系的统筹力度，强化项目资金的管理，加快专项资金清理，归并和整合力度。建立债务项目全生命周期偿债计划，分层次编制政府债务偿还规划和年度计划，建立健全政府债务滚动偿还方案，做好分年度的债务还本付息预算安排工作，加大预算的统筹力度，多渠道多角度全方位筹集资金偿还到期债务。

## 8. 资金管理风险

### （1）风险情况

本次募集资金投资项目从项目开始筹划到交付使用将有一定的周期，涉及的环节也较多，如果投资管理不善，突破预算，可能影响投资项目不能如期完成。

### （2）控制措施

管理运营公司将通过建立严格的资金管理制度、财务管理制度，严格把控资

金的使用与审批，加强成本控制，建立有效的财务风险预警系统和财务监管机制来实现财务风险的预警与规避。

## 9. 法律纠纷风险

### （1）风险情况

本项目运营期，项目实施单位作为教育单位，与幼儿家长之间的法律关系一般界定为民事合同关系。项目实施单位在履行合同过程中，必须严格履行自己的管理义务，如因管理不善造成事故或意外，将会导致项目实施单位与幼儿家长之间的民事合同纠纷。

### （2）控制措施

项目运营期间，按照法律规定严抓“管理”。对一线教师进行充分全面的岗前培训，使其了解工作职责及具体操作要求。完善设备、设施，尽可能在一些管理视线死角安装监控设施，以便随时发现异常情况。管理好设备情况，做好运行相关记录。记录内容应详细全面，真实反映目前状况。

## 10. 法律风险及控制措施

法律风险：项目运营的过程中，可能会出现建设工程合同纠纷、采购合同纠纷等相关法律风险，可能会存在发包方、承包方和施工方工程质量问题、工程款支付等方面的纠纷；采购过程中，可能会存在采购方与销售方在采购合同的履行、货款的给付等方面的纠纷。

控制措施：针对建设工程施工合同纠纷来说，项目单位作为发包方，要与承包方签订详细、明确的建设工程合同，尤其对于工程进度、付款节点、工程质量、违约责任以及质保金均作出明确约定，此外，还需要对最终工程的结算价格的认定作出明确约定。在履行建设工程合同的过程中，要严格依据合同约定支付工程款，对于拒付工程款的情形要有明确的依据，避免不合理的欠付工程款的情形。针对采购合同纠纷，采购方要与销售方签订约定详尽的采购合同，对于采购物品的种类、质量要求、金额的支付条件、方式等均明确约定，通过加强合同管理，约定违约条款、争议解决条款等，控制项目运营法律风险，化解相关法律纠纷。

## 11. 偿债保障措施

按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。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。

## 七、结论性意见

（一）发行人具备发行本期债券的主体资格和条件，专项债券资金纳入政府预算管理，符合《预算法》、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文的规定；

（二）本期债券资金拟投入的项目已经主管部门立项批准，已取得相关批复文件，项目符合产业政策及地区发展规划；项目土地征拆、整理工作已完成，无其他纠纷；项目实施机构取得的资产产权明确，项目资产权属清晰，无抵押、查封等权利受限的情况；

（三）项目实施机构梅河口市解放幼儿园系中华人民共和国境内依法设立并有效存续的事业单位法人，系独立法人，无不良记录；项目实施机构业已合法取得本项目实施机构资格；

（四）本期债券《项目收益与融资自求平衡方案》，包含了债券概况、项目情况、项目投资估算及资金筹措方案，项目预期收益、成本与融资平衡情况、项目风险控制等主要内容，符合财预〔2016〕155号文等规范性文件对地方政府专项债券信息披露的要求；

（五）本次发行相关的律师事务所、会计师事务所均为依法成立并合法存续的中介服务机构，具有为本次发行提供相关专业服务的资格，上述机构出具的文件，可以作为本次发行的相关披露文件；

（六）本期债券资金用途、地方政府债务限额管理、地方政府债务预算管理均符合《预算法》、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财预〔2018〕161

号文、财预[2020]94号文、财库[2020]36号文等法律法规及规范性文件的相关规定。

综上，本所律师认为，本期债券对应投资项目符合法律法规、规范性文件和相关政策要求，发行人发行本期债券不存在实质性法律障碍。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式六份，均为正本，供项目实施机构、发行人为本次发行之目的而使用。

（本页以下无正文）

（本页无正文，为《北京盈科（长春）律师事务所关于 2021 年吉林省政府专项债券梅河口市解放幼儿园建设项目之法律意见书》之签章页）

北京盈科（长春）律师事务所（公章）



负责人：卢民



经办律师：陈盎霞

陈盎霞

经办律师：刘雪莹

刘雪莹

2021 年 11 月 23 日