

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）
建设项目地方政府专项债券

法律意见书

河北冀昇律师事务所
(2021)冀昇律非字第29号



目 录

第一部分 引言	4
一、 释义	4
二、 律师应声明事项	5
第二部分 正文	7
一、 项目情况	7
（一）项目概况	7
（二）项目参与主体	8
（三）项目合法性	9
二、 投资估算与资金筹措	10
三、 项目预期收益与融资自求平衡情况	10
（一）还本付息情况	10
（二）敏感性分析	11
四、 本项目的报告机构及有关文件	12
（一）《财务评估报告》	12
（二）《法律意见书》	13
五、 法律风险管理评估	13
（一）影响建设的风险识别及风险控制措施	14
（二）影响项目收益的风险及控制措施	15
（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施	16
六、 结论意见	17

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）

建设项目政府专项债券

法律意见书

张北县农业农村局：

本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国务院〔2014〕43号文）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号文）、《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财库〔2015〕83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的通知》（财预〔2017〕89号文）、《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》、财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知（财库〔2020〕43号）、财政部《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）以及现行有效法律、法规、规范性文件之规定，本所将作为张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目申报本期专项债券之专项法律顾问，本所按勤勉尽责原则及法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实条件，基于对法律理解和对有关事实了解的情况下出具本次法律意见书。

第一部分 引言

一、释义

在本意见书内，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

本期债券	指张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目政府专项债券
财政部	指国家财政部
本所/律所	指河北冀昇律师事务所
会计师事务所	指北京宁鸿会计师事务所（普通合伙）
实施方案	指《张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目政府专项债券实施方案》
财务评估报告	指北京宁鸿会计师事务所（普通合伙）出具的《张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目政府专项债券财务评估报告》
法律意见书	指本所为本期专项债券申报所出具的《张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目政府专项债券法律意见书》
可研批复	张北县发展和改革局出具《关于张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目可研的批复》（张发改字〔2021〕306号）
项目建议书批复	张北县发展和改革局出具《关于张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目项目建议书的批复》（张发改字〔2021〕305号）
元/万元	指人民币元/人民币万元

二、律师应声明事项

1、本所已对本所律师认为出具本法律意见书所需的文件以及信息披露文件进行了审慎审阅。

2、张北县农业农村局向本所律师保证和承诺，并提供本所律师为出具本法律意见书所必需的、真实的、完整的原始书面材料、副本材料、复印材料和对有关事实的口头及书面说明；一切足以影响本法律意见书的事实、文件均已向本所披露，不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏；其所提供资料上的签字或印章均真实、有效；其所提供的副本材料或复印件与正本或原件完全一致。

3、对本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所依赖于有关政府部门、其他有关单位或有关人士出具或提供的证言或证明文件的复印件出具法律意见。本所律师仅就与本期专项债券使用有关之法律问题发表意见，并不涉及有关财务会计、评估、信用评级、内部控制（包括但不限于财务会计文件记载形式、偿债能力评估、现金流动性分析）等非本所律师专业事项。本所律师在本法律意见书中对会计报表、评估报告、信用评级和其他专业报告中相关数据及结论的引用，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证。

4、本法律意见书仅供本次张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目政府专项债券项目发行新增专项债券之目的使用。未经本所律师书面同意，张北县农业农村局及其他任何法人、非法人组织或个人不得将本法律意见书用作任何其他目的。

5、本所律师同意将本法律意见书作为张北县农业农村局申请专项债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对其承担相应的法律责任。

6、本所律师同意张北县农业农村局部分或全部在募集说明书中自行引用或按国家财政部审查要求引用本法律意见书的内容。

第二部分 正文

一、项目情况

(一) 项目概况

1.1 项目名称

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目

（以下简称“本项目”）

1.2 实施主体

本项目的实施主体为张北县农业农村局。基本情况如下：

- 统一社会信用代码：1113072268139426XF
- 法定代表人：孙万军
- 住所地：河北省张家口市张北县兴和东路北侧
- 赋码机关：中共张北县委机构编制委员会办公室

1.3 建设地址

本项目建设地点位于张北县15个乡（镇）。

1.4 建设工期

本项目建设期从2021年10月至2023年10月。

1.5 项目建设规模及内容

根据可研批复，项目建设规模及内容：①整村腾退的7个乡镇、29个自然村，其中可复垦的涉及4个乡镇、5个自然村，面积274.49亩；②15亩以上集中连片腾退的15个乡镇、56个自然村，可复垦的涉及11个乡镇、48个自然村，面积2039.22亩。经落实，张北县可复垦的涉

及15个乡镇、53个自然村，面积2313.71亩。

1.6.项目总投资情况

依据可研批复和实施方案，本项目总投资 45947.00 万元，其中：腾退拆迁补偿金 39663.00 万元，复垦投资 5784.00 万元，工程建设其他费 500.00 万元。项目投资评估明细表如下：

项目投资评估明细表

单位：万元

名称	估算价值	占比
腾退拆迁补偿金	39663.00	86.32%
复垦投资	5784.00	12.59%
工程建设其他费	500.00	1.09%
总投资	45947.00	100.00%

(二) 项目参与主体

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目的实施主体是张北县农业农村局，具体情况如下：

名称	张北县农业农村局
统一社会信用代码	1113072268139426XF
法定代表人	孙万军
住所地	河北省张家口市张北县兴和东路北侧
赋码机关	中共张北县委机构编制委员会办公室

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目运营主体是张北县农村资源综合开发有限公司，具体情况如下：

名称	张北县农村资源综合开发有限公司
统一社会信用代码	91130722MA7B1JK209
法定代表人	武燕平
住所	张北县张北镇中都南大街 19 号
业务范围	发展农村产业、农业开发、农村闲置宅基地整理复垦

开办资金	1000 万元
举办单位	张北县发展投资有限公司

本所律师认为，张北县农业农村局系政府机关，具有相应民事权利能力和民事行为能力；历史沿革合法合规、依法有效存续，该实施主体具备负责张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目本次新增政府专项债券申报工作的主体资格。

本项目运营主体为张北县农村资源综合开发有限公司，股权穿透结果来看，本公司属于地方国有企业，具有相应民事权利能力和民事行为能力；历史沿革合法合规、依法有效存续，其经营范围符合实施本项目的范围要求。

（三）项目合法性

张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目属于乡村振兴领域项目，已经取得相关批复文件如下：

（1）张北县发展和改革局出具的《关于张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目可研的批复》（张发改字〔2021〕306号）。

（2）张北县发展和改革局出具的《关于张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目项目建议书的批复》（张发改字〔2021〕305号）。

因此该项目符合国家产业结构调整中指导目录的有关条款。

本所律师认为本期专项债券涉及项目已经取得前期有关建设批文，项目合法合规，符合国家产业政策范围。后续应依法办理其他必

要审批手续。

二、投资估算与资金筹措

依据可研批复和实施方案，本项目总投资 45947 万元，其中本项目腾退拆迁补偿金 39663.00 万元，复垦投资 5784.00 万元，工程建设其他费 500.00 万元。

投资估算表

单位：万元

序号	名称	估算价值	占比
1	腾退拆迁补偿金	39663	86.32%
2	复垦投资	5784	12.59%
3	工程建设其他费	500	1.09%
合计	总投资	45947	100%

基于本项目资本金来源于财政配套资金和资本金比例情况，本所律师认为，本项目符合国务院《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〔2015〕51号）、《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）对固定资产投资项目资本金比例的要求。

三、项目预期收益与融资自求平衡情况

（一）还本付息情况

根据国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国务院〔2014〕43号）规定：专项债务纳入政府性基金预算管理，通过对应的政府性基金或专项收入偿还。本期债券偿付资金主要来源于复垦增减挂钩节约指标收入。

本项目《财务评估报告》测算，债券存续期内，预计项目未来的

运营净收益62470.17万元，运营期专项债券还本付息额合计41580.00万元，债券存续期内项目运营净收益对债券本金和利息的覆盖倍数为1.50倍，覆盖倍数大于1.30倍。能够合理保证偿还本次债券本金和利息，能够实现项目的收益与融资自求平衡。项目收益与融资平衡情况如下表：

单位：万元

年度	项目收益				融资本息支付		
	运营收入	经营成本	相关税费	运营净收益	应付债券本金	应付债券利息	应付债券本息
2022 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77		1320.00	1320.00
2023 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77		1320.00	1320.00
2024 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77		1320.00	1320.00
2025 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77		1320.00	1320.00
2026 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77	8250.00	1320.00	9570.00
2027 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77	8250.00	990.00	9240.00
2028 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77	8250.00	660.00	8910.00
2029 年	8676.41	867.64	0.00	7808.77	8250.00	330.00	8580.00
合计	69,411.30	6,941.13	0.00	62470.17	33000.00	8580.00	41580.00
覆盖倍数	1.50						

（二）敏感性分析

《财务评估报告》依据当前市场状况及对预期项目收益产生的现金流情况进行预测，对债券存续期内，对项目的收入进行敏感性分析。

单位：万元/倍

敏感性系数变化	-10%	-5%	0%	5%	10%
经营预期净收益	56223.15	59346.66	62470.17	65593.68	68717.19

可用于偿还债券的资金	56223.15	59346.66	62470.17	65593.68	68717.19
债券还本付息	41580.00	41580.00	41580.00	41580.00	41580.00
债券本息覆盖倍数	1.35	1.43	1.50	1.58	1.65

当项目净收益比预测值下降10%时，项目净收益为56223.15万元，应偿还债券本息41580.00万元，项目净收益对债务本息的覆盖倍数为1.35倍。

根据财务评估报告测算认为张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目产生的项目收入作为本项目后续资金回笼手段，能够为项目提供充足、稳定的现金流入。本项目预期现金净流入能够保障偿还本次专项债融资本息，实现了项目募集资金支出安排及预期偿债资金来源平衡。

四、本项目的报告机构及有关文件

（一）《财务评估报告》

《张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目政府专项债券项目财务评估报告》系由北京宁鸿会计师事务所（普通合伙）依法出具。经本所律师核查，北京宁鸿会计师事务所（普通合伙）现持有北京市财政局2021年9月30日颁发的证书序号为0014714的《会计师事务所执业证书》、北京市朝阳区市场监督管理局于2020年8月2日核发的统一社会信用代码为91110108MA01MHQP4N的《营业执照》，营业执照经营范围：“代理记账；从事会计师事务所业务；税务咨询；企业管理咨询。（下期出资时间为2039年01月01日；市场主体依法自主选择经营项目，开展经营活动；从事会计师事务所业务、

代理记账以及依法须经批准的项目，经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动；不得从事国家和本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。）”。该公司指派的注册会计师持有《中华人民共和国注册会计师执业资格证》。

本所律师认为：北京宁鸿会计师事务所（普通合伙）为在中国境内依法设立的会计师事务所，具备为本期专项债券发行提供财务评价报告的主体资格；两名签字注册会计师均持有经注册会计师协会颁发的已经年检的《注册会计师证》，具有相应的从业资格。

（二）《法律意见书》

《张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目政府专项债券项目法律意见书》由河北冀昇律师事务所依法出具。河北冀昇律师事务所系经河北省司法厅批准设立的律师事务所，现持有河北省司法厅于2021年03月24日核发的统一社会信用代码31130000MD028379XR《律师事务所执业许可证》。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过了河北省司法行政机关考核备案。

本所律师认为，河北冀昇律师事务所系经批准依法成立的律师事务所，具备为本期专项债券出具法律意见书的资质，执业律师具有从事法律服务业务的资格，具备担任本法律意见书签字律师的资格。

五、法律风险管理评估

（一）影响建设的风险识别及风险控制措施

1. 自然环境和施工条件

风险识别：自然环境和施工条件风险主要是指恶劣的自然条件，恶劣的气候和环境，恶劣的现场条件以及不利的地理环境等。

风险控制措施：由自然环境和施工条件造成的风险最好的控制措施是通过购买保险等方式进行风险转移，风险转移是向保险公司投保，将项目部分风险损失转移给保险公司承担，本项目在建设期应按照国家规定强制购买工程一切险，针对地质条件，政府及勘察设计单位应加强项目前期勘察论证。

2. 来源于政府方的风险

风险识别：来源于政府方的风险主要是政府方作为项目管理的甲方，立项手续不完备、土地指标不明确、招标程序不合规、设计变更频繁、资金来源不落实、监管不到位、验收不及时等。

风险控制措施：作为业主单位，应做好项目前期立项手续，本目前期立项手续已完备，不存在立项手续不完备风险，业主单位代表政府加强对项目实施过程的监督管理，合理统筹项目资金，及时根据已完工程量拨付资金，隐蔽工程、关键部位专人现场参与验收，当施工单位提交竣工验收申请报告时，及时组织专业的团队组织竣工验收，确保项目尽早投入使用，进入运营期。

3. 资金落实情况

风险识别：资金落实风险主要是因融资、拨款等环节的各种客、主观原因，资金不能及时到位，导致项目建设停工或拖延；或是利率

变化导致融资成本升高而形成的。

风险控制措施：准确把握国家宏观经济政策、国家及地方产业发展政策，充分利用有利条件，在其变化时及时调整策略。加强对项目的资金管理，落实建设资金，保证工程按期完工。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1.经营风险

风险识别：经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的专项收入预期未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

风险控制措施：要求项目单位密切关注项目经营情况，保证还本付息资金。因项目取得的专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2.市场风险

风险识别：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影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

3.财务风险

风险识别：如果在项目建设过程中，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，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

风险控制措施：项目可行性研究报告编制过程中，在测算项目总投资时予以考虑相关风险。同时，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，尽可能控制建设成本。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1.投资测算的误差风险

风险识别：投资测算误差风险是指在项目收益测算时，基于本项目运营收入的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，测算可能含有不可避免的人为误差。因此，投资测算误差会影响到项目整体的收益、成本，对债券还本付息造成影响。

风险控制措施：对测算中基本假设进行合理评估，应当符合属地经济社会发展的现实情况，并进行敏感性分析；对投资测算的部分由专业的会计师事务所进行复核，尽可能减小人为误差到可控范围。

2.利率波动风险

风险识别：利率波动风险是指因利率变动，导致付息资产（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。由于在本项目中，融资收益平衡专项债属于固定利率债券。若未来市场利率下降，政府的融资成本相较于当时的市场利率水平则偏高，对其产生不利影响。

风险控制措施：可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险；若市场利率降低，可通过债券置换对冲利率风险。

六、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

（一）本项目属于乡村振兴领域项目，是具有一定收益的公益性项目，符合政府专项债券发行领域。

（二）为张北县农村闲置宅基地盘活利用（建设用地增减挂钩）建设项目申请发行政府专项债券提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业或执业资质。

（三）本期专项债券募集资金拟投资的项目已取得有关部门前期的审批手续，项目符合相关政策及地区发展规划；本期专项债券涉及项目工程建设相关的批准需按相关政策要求及时办理其他必要的相關审批手续。

（四）本项目资本金设置符合国务院印发《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〔2015〕51号）以及《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）关于项目资本金比例的要求。

（五）根据北京宁鸿会计师事务所（普通合伙）出具的《财务评估报告》测算，本期专项债券的偿债资金安排能满足项目收益与融资自求平衡的要求，符合专项债券相关政策法规的有关规定。

（六）根据《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》、《地方政府专项债务预算管理办法》履行

相关审批、报备程序。

本法律意见书，经本所经办律师签字并加盖本所公章后即具有法律效力。

（以下无正文）

(此页无正文，仅为河北冀昇律师事务所出具本意见书之签章页)

河北冀昇律师事务所
负责人: 秦唯宁

承办律师: 秦唯宁

承办律师: 何年娇

2021 年 12 月 29 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31130000MD028379XR



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:

河北省司法厅

发证日期:

2021 年 03 月 24 日

No. 70113232

中华人民共和国司法部监制

执业机构 河北冀昇律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 11301201911156899

法律职业资格
或律师资格证号 420175106810539

持证人 何牟娇

性 别 女

发证机关

河北省司法厅

发证日期

2021 年 03 月 24 日

执业证号 510681199312183021

律师年度考核备案

考核年度	2019年度
考核结果	称 职
备案机关	河北省司法厅
备案日期	有效期至2021年5月

律师年度考核备案

考核年度	2020年度
考核结果	称 职
备案机关	河北省司法厅
备案日期	2021年6月

执业机构 河北冀昇律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 11301201510922627

法律职业资格
或律师资格证号 A20131304350691

持证人 秦振宇

性 别 男

发证机关



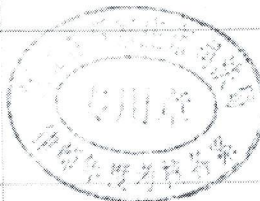
身份证号 130435198507301214

发证日期 2021 年 03 月 24 日



律师年度考核备案

律师年度考核备案

考核年度	2019年度
考核结果	称 职
备案机关	
备案日期	有效期至2021年6月

考核年度	2020年度
考核结果	称 职
备案机关	
备案日期	2021年6月