

**吉林青琅律师事务所**

**关于伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目**

**法律意见书**



**吉林青琅律师事务所**

**二零二一八月制**

吉林青琅律师事务所

中国·吉林省长春市南关区全安小区中环 17B 栋 1-3 层

Tel: 0431-89200666

## 目 录

第一部分 律师声明事项 .....	2
第二部分 正文 .....	3
一、本期债券概况 .....	3
二、募投项目概况 .....	5
三、项目收益与融资平衡情况 .....	8
四、部门分工及职责 .....	9
五、本期债券的发行文件及中介机构 .....	10
六、本期债券的风险因素及保障性措施 .....	12
七、结论性意见 .....	16

## 吉林青琅律师事务所

### 关于伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目

#### 法律意见书

(2021) 青琅专字第 108 号

致：吉林省财政厅

根据《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）、《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）、《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”）、《地方政府专项债务预算管理办法》（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”）、《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”）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号）（以下简称“财库〔2020〕43 号文”）等法律、行政法规、部门规章、地方政府规章和规范性文件的有关规定及本法律意见书出具之日以前已经发生或者存在的事实，吉林青琅律师事务所（以下简称“本所”）作为伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目专项债券（以下简称“本期债券”）的专项法律服务单位，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券发行事宜，出具本法律意见书。

## 第一部分 律师声明事项

本所律师是依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和中国证监会的有关规定发表法律意见。

本所律师已严格履行了法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对发行人的行为以及本期债券的合法性、合规性、真实性、有效性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。

发行人保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或者口头证言，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，并无隐瞒、虚假或误导之处。发行人保证上述文件和证言真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致。对于本法律意见书所依据的从有关政府部门、行业管理协会等公共机构取得的文书材料，本所律师依据相关规则要求履行了必要的注意义务或进行了必要的查验。但本所律师并不对与发行人相关的会计、审计、资产评估等专业事项发表意见，本所律师在法律意见书中对某些数据或结论的引用，并不意味着本所律师对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

对于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，本所律师依赖于有关政府部门、发行人或者其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。

本所律师同意发行人在本期债券信息披露文件中自行引用本法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

本法律意见书仅供本期债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见书作为本期债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。



## 第二部分 正文

### 一、本期债券概况

根据《伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目可行性研究报告（修改版）》（以下简称“可研报告”）、《伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目收益与融资自求平衡方案》（以下简称“平衡方案”），本期债券概况如下：

#### （一）本期债券的限额情况

根据吉林省财政厅吉财债【2021】628 号文的要求，本期债券发行金额在吉林省财政厅 2021 年新增专项债务限额内。截至 2020 年末，伊通满族自治县地方政府专项债务限额 11.86 亿元，专项债务余额 11.67 亿元，其中：5 年期占比 44.56%，10 年期占比 34.88%，15 年期占比 10.28%，20 年期占比 1.71%，30 年期占比 8.57%。

#### （二）本期债券的发行要素

1. 债券名称：伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目。
2. 发行人：吉林省人民政府。
3. 发行场所：通过全国银行间债券市场或者证券交易所债券市场发行。
4. 品种和数量：项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券，共计发行债券 3400 万元（“元”，指人民币元，下同），期限为 20 年。
5. 债券利率：本期债券为记账式固定利率附息债券，债券融资利率暂按 4.4% 测算。
6. 兑付安排：按半年支付利息，建设期利息为 74.80 万元。
7. 发行方式：招标发行。
8. 信息披露计划：本期债券发行全套信息披露文件将通过吉林省人民政府官方网站及中国债券信息网-中央结算公司官方网站持续披露。

综上，本所律师认为，发行人为本期债券发行编制的《伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设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）本期债券发行人主体资质

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，具体发行工作由吉林省财政厅负责，专项债券资金纳入政府预算管理，符合相关规定要求。

### （四）本期债券发行依据

根据吉林省财政厅吉财债【2021】628 号文的要求，本期债券发行金额在提前下达的吉林省财政厅 2021 年新增专项债务限额内。

### （五）本期债券预算调整审批情况

2021 年关于吉林省各市政府利用专项债券举借债务应履行吉林省人大预算调整事宜，已于 2021 年 7 月 30 日由吉林省第十三届人大常委会第二十九次会议审议批准。项目预算调整审批符合相关规定。

## 二、募投项目概况

根据《伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目可行性研究报告（修改版）》（以下简称“可研报告”）、《伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目收益与融资自求平衡方案》（以下简称“平衡方案”），本期债券募集资金将用于伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目，项目相关信息如下：

### （一）募投项目概述

募投项目名称伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目（以下简称“募投项目”），项目建设地点位于景台东片区西北角。本项目新建污水处理厂一座，规模 2000m<sup>3</sup>/d，新建污水管线 3.46km，入厂道路 11046.21m<sup>2</sup>，雨水管线 1.05km。专项债券资金主要用于工程建设中建筑工程费用、安装工程费用及设备购置费用。

### （二）募投项目建设单位

实施单位：伊通满族自治县经济开发区管理委员会

项目建设单位简介：2005 年 9 月经吉林省政府开发办批准，成立了伊通满族自治县经济开发区。开发区位于县城东北侧，东至高速公路、北至北环路北侧 1530 米、西至西环路西 1100 米、南至河滨路，规划面积 15 平方公里。2011 年 12 月 13 日，省编委下发了《关于伊通满族自治县经济开发区管理委员会机构设置的批复》。文件中对开发区的管理体制、主要职责、内设机构、人员编制和领导职数进行了批复，内设机构 2 个，一个是办公室；另一个是经济发展局。核定开发区管委会全额拨款事业编制 18 名、领导职数 3 名。目前，开发区管委会领导班子已经配齐配全，内设机构（经济发展局、经济技术合作局、财政审计局、规划建设局、综合办公室）已经建立完善。

### （三）募投项目资金来源与用途

根据本所收到的材料和信息，本项目总投资为 5575.13 万元。项目资本金为 2175.13 万元，通过财政预算内资金解决。根据《关于伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目纳入财政预算的情况说明》，财政预算内资金安排



2175.13 万元，占比 39.01%，发行专项债券 3400 万元，占比 60.99%。2021 年拟发行专项债券 3400 万元，发行期限为 20 年。

根据本所收到的材料和信息，募投项目募集的资金将用于伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目建设，主要用于工程建设中建筑工程费用、安装工程费用及设备购置费用。

#### （四）募投项目已取得的批复文件

（1）伊通满族自治县自然资源局出具《关于伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目用地预审与规划选址意见》（伊自然预审字[2020]第 8 号）。

（2）伊通满族自治县发展和改革局出具《关于伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目可行性研究报告的批复》（伊发改字[2020]54 号）。

（3）伊通满族自治县发展和改革局出具《关于伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目初步设计报告的批复》（伊发改字[2020]78 号）。

截止本法律意见书出具日，募投项目取得的上述批复手续合法有效，本期债券的相关申报流程符合相关法律、法规及规范性文件的规定。

#### （五）募投项目其他前期工作完成情况

项目已取得用地规划许可；项目前期可研及可研批复完成；环评备案已审批；项目初步设计完成；施工图纸设计已完成；2020 年 9 月 4 日项目施工招标完成，中标人为吉林省乾旭建业集团有限公司，工程规划许可及施工许可手续正在办理中，项目征地拆迁已完成，目前项目未开工建设。本项目采取委托运营的方式，目前伊通满族自治县经济开发区管理委员会已与长春市卫蓝环保科技有限公司达成本项目的委托运营意向合作，由长春市卫蓝环保科技有限公司负责本项目的运营管理等事项。综上所述，募投项目前期工作合法合规，不存在违反法律规定的情况。

#### （六）募投项目建设进度

根据项目可行性研究报告，本项目建设期为 19 个月，即 2020 年 3 月至 2021 年 9 月。项目工期及实施计划进度如下：2020 年 3 月-4 月，前期工作及施工准备阶段：可行性研究报告的编制及审批，场地勘察、初步设计的编制及审批，施工图设计及审查、落实资金；2020 年 5 月-2021 年 9 月，施工阶段：



工程施工、设备安装及调试，竣工验收、交付使用。

综上，伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目项目已取得用地规划许可；项目前期可研及可研批复完成；环评备案已审批；项目初步设计完成；施工图纸设计已完成；2020 年 9 月 4 日项目施工招标完成，中标人为吉林省乾旭建业集团有限公司。目前项目未开工建设。

本所律师认为，本项目已严格按照相关要求报送法律意见书、财务评价报告、平衡方案等审核必备文件，项目的有关资产产权明确、权属清晰，资产产权的取得符合相关法律、法规及规范性文件的规定，项目的前期工作合法合规，相关申报流程符合相关规定，项目运营不存在法律障碍。

### 三、项目收益与融资平衡情况

#### (一) 募投项目总投资

根据本项目可行性研究报告，项目建设投资 5500.33 万元。构成如下：建筑工程费 2965.42 万元；设备购置费 815.00 万元；安装工程费 59.59 万元；工程建设其他费用 1252.89 万元；预备费 407.43 万元。由于本项目所需资金拟通过发行专项债券和政府预算资金解决，故按发债额度核算建设期利息为 74.80 万元。最终核算项目动态总投资为 5575.13 万元。

#### (二) 募投项目收益来源

募投项目的收益主要为污水处理费。

#### (三) 募投项目收益与融资平衡情况

本息覆盖倍数是反映项目偿债能力的指标，本息保障倍数大于 1，说明项目具备偿债能力，且指标越高，偿债能力越强。本息覆盖倍数为可用于还本付息的项目净收益与债券本息合计的比值，可用于还本付息的项目收益为债券存续期内的项目收入（收入情况预测表中收入合计）减去项目运营成本及相关税费后的余额。本项目可用于还本付息的项目收益合计为 6429.76 万元，债券本息合计为 5718.80 万元，本息覆盖倍数为 1.12 倍，项目收益可以覆盖融资成本，实现项目收益和融资自求平衡。

综上所述，本所律师认为，募投项目平衡方案符合项目收益专项债券对项目收益与融资自求平衡的要求，符合财预[2017]89 号文规定。

#### 四、部门分工及职责

##### (一) 财政部门

伊通满族自治县财政局负责按照政府债务管理要求并根据专项债务风险、项目收入等因素，复核项目资金需求，做好专项债券额度管理、预算管理、发行准备、资金监管等工作；配合做好债券对应项目形成资产的登记管理工作，做好日常统计和动态监控；确保项目资产独立性和确定资产权益归属，严禁专项债券对应资产和权益用于为融资平台等企业融资提供担保和抵押；在门户网站等及时披露专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、专项债券融资规模和期限、还本付息等信息。

##### (二) 主管部门

本项目主管部门为伊通满族自治县经济开发区管理委员会，对项目有管理和监督责任，确保项目收益与融资平衡。主要负责监管项目实施单位的业务运行、资产管理及资金使用，定期考核，确保提供的项目信息真实、准确、完整，确保资金用于对应项目，加强对项目实施单位的管理与指导，审核计划及资金需求，确保债券资金年度内支出，形成对应的实物工作量，并配合财政部门做好专项债券使用工作。

##### (三) 项目实施单位

伊通满族自治县经济开发区管理委员会应加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用、形成实物工作量，推动在建基础设施项目早日见成效，形成收益，并按既定方案落实专项债券还本付息资金。

## 五、本期债券的发行文件及中介机构

### (一)《伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目财务评价报告》

#### 1. 财务评价机构

本期专项债券发行的财务评价机构为弘诚会计师事务所有限责任公司，现持有统一社会信用代码为 91220103759311381E，组织机构代码为 75931138-1，工商注册号 220000000042262。

本所律师认为，吉林省弘诚会计师事务所有限责任公司系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质。

#### 2. 财务评价报告

吉林省弘诚会计师事务所有限责任公司出具了《伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目财务评价报告》认为：对项目收益预测及其所依据的各种假设的前提下，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，本次评价的伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目，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。

### (二) 法律顾问及法律意见书

本所律师对前述《伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目收益与融资自求平衡方案》、《伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目财务评价报告》的法律效力予以认可，并据其所记载的事实，出具本法律意见书。

吉林青琅律师事务所系经吉林省司法厅批准设立的合伙制律师事务所。统一社会信用代码：31220000MD279782B。

起草本法律意见书并负责本项目合法性审查的律师均持有吉林省司法厅核发的律师执业证书，且均已经过年检，具备出具本法律意见书的资格。

综上，本所律师认为，本期债券已经根据法律法规及规范性文件的规定制作了相关文件，为本期债券发行出具平衡方案、财务报告、法律意见书的中介机构



均为我国境内依法设立并有效存续的中介机构,具有为本期债券发行提供服务的从业资质。

## 六、本期债券的风险因素及保障性措施

### (一) 还款保障措施

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。

### (二) 财务风险及控制措施

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。针对财务风险,建议与相关方面洽谈预采取债券形式获得资金流,在保持合理的财务杠杆水平的基础上降低债务融资成本。在下一步工作中以设计阶段为重点,在优化建设方案、设计方案的基础上,在建设程序的各个阶段,采用一定的方法和措施把工程造价的发生控制在合理的范围和核定的造价限额内。以求合理使用人力、物力和财力,取得较好的投资效益。在工程项目建设的全过程中,工程造价控制贯穿各个阶段。要有效地控制工程造价,应该从组织、技术、经济、合同与信息管理等多方面采取措施,做好全过程的工程造价管理。

### (三) 管理风险及控制措施

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和管理水平、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。对此各项目单位应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。督促施工队伍积极学习、引进先进、可靠的施工技术和设备,加强施工安全管理,保证项目工期和质量。

#### （四）工程建设风险及控制措施

本项目的工程建设风险是指工程建设过程中可能存在的技术风险，主要包括不良地质条件影响、安全生产事故等。技术风险带来的影响主要包括工程进度和质量指标受到影响。由于本项目拟建设的建筑、堆场等建构物工程在本项目中占比很大，且项目公司对本项目的建筑水准要求较高，因此该风险发生的可能性为较高。技术风险防范的目标是坚决杜绝重大安全生产事故风险，有效控制一般的施工技术性风险，积极预防勘察设计失误等轻微风险和微小风险，建设单位及相关部门已完成勘察、设计工作，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。

#### （五）运营风险及控制措施

若项目投入运营后日常经营性支出涉及人力成本、维修费用等变动因素，实际支出增加可能会降低偿债能力。防范该风险的主要策略是要求项目管理单位加强项目运营及资金管理，压缩不合理支出、提高资金使用效率，保证还本付息资金。

#### （六）市场风险及控制管理措施

污水处理项目通过收取污水处理费获取稳定收益，但如果污水处理量达不到预期，无法实现预期的营业收入，可能影响项目的盈利水平。项目所在地近年来经济稳步发展，为本项目提供了良好的外部环境。且本项目为民生保障工程，具有稳定的市场需求；项目产品（例如污水处理费）执行政府指导价格，价格波动较小。因此，本项目具有相对稳定的收入来源，市场风险能够得到有效控制。

#### （七）环境风险及控制管理措施

项目投入运营产生的环境风险包括噪声、固废、废水污染等，外排污染物如不能稳定排放，预测对周围环境有一定不良影响。对此，可通过对项目生产工艺与装备先进性的控制、提高工艺技术水平、采取各种相对较为成熟的污染防治技术措施，可实现可将污染物的排放降至最低程度，保证项目清洁生产水平达到先



进水平。

#### (八) 不可抗力因素风险

不可抗力是指不能预见、不能避免并且不能克服的客观情况，在本项目中，不可抗力主要指来自于自然界的重大变化所引发的危机，自然风险不以人的意志为转移，一旦在项目实施过程中出现人力不可抗拒的巨大自然灾害，本项目将难以达到设计建设水平，项目的进展和收益将受到影响。对此，项目方应建设防备设施，并聘请各方面专家，积极做好评估预测，加强预防，并向保险公司投保相应的风险险种，确保投资者的基本利益。

#### (九) 资金管理风险

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。对此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。

#### (十) 法律纠纷风险

募投项目收入主要为污水处理费，根据目前全国各地所制定的污水处理工程建设方面的地方性法规以及实际情况，本项目运营期，项目实施单位作为管理单位，与缴费人之间的法律关系一般界定为供水服务合同关系。项目实施单位在履行服务合同过程中，必须严格履行自己的义务，如因管理不善等造成损失，将会导致项目实施单位与缴费人之间的服务合同纠纷。对此，项目运营期间，履行对营业区内申请用水的单位和个人，按国家规定提供服务的义务；履行按合同约定的数量、质量、时间、方式，合理调度和安全供水的义务；应当保证供给用户的质量符合国家标准或行业标准、对公用设施引起的质量问题应当及时处理；在系统正常的情况下，应当连续向用户供水，不得中断。因设施检修等原因，需要中断时，应当按照国家有关规定事先通知用户；有按照国家核准的价格和计量装置的记录向客户计收费的义务；因抢险救灾需要紧急供水时，履行尽速安排供水的义务；履行在其营业场所公告程序、制度和收费标准的义务。



综上,本所经办律师认为,本募投项目存在一定的风险,但也制定了必要的、具有针对性的风险控制措施和完善的还款保障措施,故相关风险因素不构成本期专项债券发行的实质性法律障碍。

## 七、结论性意见

综上所述，经核查，本所律师认为：

1. 本期专项债券由吉林省人民政府作为发行人发行，发行人具备发行本期专项债券的主体资格，发行期限为 20 年；本募投项目申报流程符合法律法规及地方政府专项债券发行的相关规定。
2. 本期专项债券发行金额在吉林省财政厅 2021 年新增专项债务限额内。
3. 本期专项债券的募投项目符合国家相关产业政策，已取得的前期批复符合法律法规的要求，且按照法律法规的相关规定，持续完善后续程序，并推进项目建设工作。
4. 本期专项债券的偿还计划和资金偿还来源，满足项目收益与融资自求平衡的要求。
5. 本期专项债券发行采取必要的、有针对性的风险控制措施及偿债保障措施。
6. 为本期专项债券发行提供服务的中介机构具备相应的从业资质。本法律意见书一式四份，自本所盖章及经办律师签字后生效。

(此页无正文,为《吉林青琅律师事务所关于伊通满族自治县景台镇东片区污水处理工程建设项目法律意见书》之签字盖章页)



吉林青琅律师事务所(盖章):

经办律师:



经办律师:



2021年8月30日