

北京盈科（长春）律师事务所
关于 2021 年吉林省政府专项债券
四平市综合养老服务示范中心建设项目
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

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.....	4
一、本次发行的主体.....	4
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.....	10
五、本次发行的发行文件及发行有关机构.....	11
六、与本次发行有关的重大法律事项及潜在法律风险.....	12
七、结论性意见.....	16

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	四平市综合养老服务示范中心建设项目
项目实施机构	指	四平市社会福利院
项目收益与融资自求平衡方案	指	《四平市综合养老服务示范中心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四平市综合养老服务示范中心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四平市综合养老服务示范中心建设项目之法律意见书》
鑫晟会计所	指	吉林鑫晟会计师事务所（普通合伙）
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
四平市综合养老服务示范中心建设项目之
法律意见书

【2021】盈长春非诉字第 CC893 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四平市综合养老服务示范中心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四平市综合养老服务示范中心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	15年
发行总额	本期债券共计发行人民币3500万元
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	每半年支付利息一次，债券存续期后五年以等额本金的方式还本。
债券资金用途	四平市综合养老服务示范中心建设项目
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四平市综合养老服务示范中心建设项目，项目具体信息如下：

（一）项目基本情况

项目位置：北临规划康平路，西临规划九经街，南临规划康平路南路，东临规划九经街东侧。

项目建设内容：规划本项目场区占地面积为 26742.48 m²，总建筑面积 21690.59 m²，其中：本项目新建综合养老服务示范中心 1 栋，总建筑面积 21391.14 m²；门卫房一座，建筑面积 67.35 m²；电控室一座，建筑面积 54.93 m²；地下消防水池，620m³；地下泵房，建筑面积 177.17 m²；生态改造面积 12567.69 m²，室外活动场地面积 600 m²，道路及地面硬化面积 8300 m²，衣物晾晒场地面积 600 m²；围墙 600m，大门 1 座，以及新建建筑物室内外给排水、采暖、空调、电气等附属设备设施。

项目建设期：3 年，2020 年 4 月至 2023 年 3 月。

项目资金筹措：项目总投资 9073.19 万元，其中地方政府财政预算资金 2073.19 万元，占比 22.85%；拟发行地方政府专项债券 7000.00 万元，占比 77.15%。项目 2021 年计划发行地方政府专项债券 3500.00 万元，2022 年计划发行地方政府专项债券 3500.00 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. 2020 年 04 月 23 日，四平市自然资源局核发《不动产权证书》（吉（2020）四平市不动产权第 0009884 号），载明经审查核实，准予登记，颁发此证（权利人为四平市社会福利院；共有情况为单独所有；坐落于铁东区桃源路社会精神病院北侧；权利性质为划拨）。

2. 2020 年 04 月 26 日，四平市发展和改革委员会作出《关于四平市综合养老服务示范中心建设项目项目建议书的批复》（四发改审批字[2020]32 号），批复如下：原则同意建设四平市综合养老服务示范中心建设项目。

3. 2020 年 11 月 26 日，四平市自然资源局核发《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 220300202011260026 号），载明本建设项目符合国土空间用途管制要求（项目名称为四平市综合养老服务示范中心建设项目；建设单位名称为四平市社会福利院）。

4. 2020 年 11 月 29 日，四平市发展和改革委员会作出《关于四平市综合养老服务示范中心建设项目可行性研究报告的批复》（四发改审[2020]77 号），批复如下：同意建设四平市综合养老服务示范中心建设项目（项目代码为 2020-220303-94-01-005631）。项目法人单位为四平市社会福利院；项目建设地点为北临规划康平路，西临规划九经街，南临规划康平路南路，东临规划九经街东侧；项目的建设内容新建综合养老服务示范中心 1 栋，总建筑面积 21539.2m²；配套用房 1 座，建筑面积 208m²（其中泵房地上部分 54m²、地下部分 154m²）；绿化面积 13198.14m²，室外活动场地面积 600m²，道路及地面硬化面积 8000m²，衣物晾晒场地面积 600m²；围墙 600m，大门 1 座，以及新建建筑物室内外给排水、采暖、电气等附属设备设施；项目建设期为 2020 年 4 月至 2023 年 3 月；项目估算总投资为 8602.88 万元，资金来源由地方政府自有资金解决。

5. 2020 年 12 月 24 日，四平市社会福利院作出《说明》，说明如下：四平市综合养老服务示范中心建设项目位于四平市康平路南侧、康平南路北侧，九经街东侧，九经东街西侧，有中华人民共和国不动产权证，证号为：吉（2020）四平市不动产权第 0009884 号，该用地属于我单位所有，不涉及新增用地。

6. 2021 年 01 月 11 日，招标人四平市社会福利院与招标代理机构作出《中标结果通知书》，载明确定吉林省嘉源建筑工程咨询有限公司作为四平市综合养老服务示范中心建设项目设计的中标人。

7. 2021 年 01 月 27 日，四平市社会福利院作出《吉林省房屋建筑工程直接发包情况告知表》，载明项目名称为四平市综合养老服务示范中心建设项目；直接

发包类型为勘察；承包单位为吉林省吉岩工程勘察设计有限责任公司。

8. 2021 年 02 月 03 日，四平市发展和改革委员会作出《对〈关于四平市综合养老服务示范中心建设项目可行性研究报告的批复〉的补充和修改说明》，说明如下：，在原批复继续有效的前提下，做如下修改：原批复内容为“项目总投资为 8602.88 万元，由地方政府自有资金解决”修改为“项目总投资为 8910.88 万元，由专项债券资金及地方政府自有资金解决，其中专项债券资金 7000 万元，地方自有资金 1910.88 万元”，其他内容不变。

9. 2021 年 06 月 02 日，四平市自然资源局核发《建设用地规划许可证》（地字第 220300202106020028 号），载明本建设用地符合国土空间规划和用途管制要求（用地单位为四平市社会福利院；项目名称为四平市综合养老服务示范中心建设项目；土地取得方式为划拨）。

10. 2021 年 06 月 30 日，四平市发展和改革委员会作出《关于〈四平市综合养老服务示范中心建设项目初步设计的批复〉（四发改审批字[2021]22 号），批复如下：原则同意初步设计方案及概算。

11. 2021 年 07 月 16 日，四平市社会福利院作出《四平市综合养老服务示范中心建设项目水电接入情况说明》，说明如下：四平市综合养老示范服务中心建设项目用水已完成供水主管线铺设工程；已完成与电业部门沟通，决定在 2021 年 7 月 31 日前该项目用电由场地紧邻东侧九经东街新装两台 620 千瓦变压器，用于该项目施工和日后服务用电。

12. 2021 年 07 月 30 日，四平市自然资源局核发《建设工程规划许可证》（建字第 220300202107300034 号），载明本建设工程符合国土空间规划和用途管制要求（建设单位为四平市社会福利院；建设项目名称为四平市综合养老服务示范中心建设项目）。

本所律师认为，本期债券资金拟投入的四平市综合养老服务示范中心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；根据四平市自然资源局核发的不动产权证书（证书号为：吉（2020）四平市不动产权第 009884 号）、《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第

220300202011260026 号)、《建设用地规划许可证》(地字第 220300202106020028 号)、《建设工程规划许可证》(建字第 220300202107300034 号)、《中标通知书》等材料及上述项目已取得的批准文件,项目建设用地属于项目实施机构所有,不涉及新增用地,本项目已完成勘察、设计的招投标工作,项目招投标等前期各项工作合法合规;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,均为四平市社会福利院,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,举办单位为四平市民政局,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;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;在申请发行阶段,项目经财政部、省财政厅审核后,列入吉林省新增债券年度计划项目库。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。

(三) 项目实施机构

根据四平市发展和改革委员会 2020 年 11 月 29 日作出《关于四平市综合养老服务示范中心建设项目可行性研究报告的批复》(四发改审批字[2020]77 号),本项目实施机构为四平市社会福利院,其基本情况如下:

机构名称	四平市社会福利院
统一社会信用代码	12220300412703263C

法定代表人	吕元喜
开办资金	769 万元
举办单位	四平市民政局
有效期	自 2019 年 09 月 12 日至 2024 年 09 月 12 日
住所	四平市铁东区桃源路 1039 号
宗旨和业务范围	（一）承担本地区城镇中失去劳动能力的无家可归、无依无靠、无生活来源的社会孤老、智残、病残、呆、傻人员（简称三无对象或城镇特困人员），以及伤残军人、烈士遗属等优抚对象的收养、住院治疗、护理、康复工作；（二）完成上级交办的其他工作任务。

本所律师认为，项目实施机构四平市社会福利院系依法设立、有效存续的事业单位法人；其宗旨和业务范围为：（一）承担本地区城镇中失去劳动能力的无家可归、无依无靠、无生活来源的社会孤老、智残、病残、呆、傻人员（简称三无对象或城镇特困人员），以及伤残军人、烈士遗属等优抚对象的收养、住院治疗、护理、康复工作；（二）完成上级交办的其他工作任务，具有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《企业信用报告》，并经本所律师在事业单位在线（www.gjsy.gov.cn）和中国执行信息公开网（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》，本项目所需偿还债务本息之和为 11,033.40 万元，相关收入合计 24,887.06 万元，收益合计 12,853.80 万元，以预期经营收入对融资本息覆盖倍数 2.26；以预期相关收入扣除对应的税费及运营成本后的净收益及预期应付本息金额，测算得出预期经营净收益对融资本息覆盖倍数为 1.16。本项目预期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的自求平衡。

根据《评价报告》，鑫晟会计所经专项审核认为，在项目承建单位对项目收

益预测及所依据各项假设前提下，本次评价的项目预期收益能够合理保障偿还发行债券本金和利息，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

发行人委托吉林鑫晟会计师事务所（普通合伙）作为本期债券的审计机构。

经本所律师核查，鑫晟会计所现持有长春市市场监督管理局二道分局于2019年10月30日下发的统一社会信用代码为912201050818331937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.0007216的《会计师事务所分所执业证书》，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；基本建设年度财务决算审计；审计经济案件，出具司法鉴证审计报告；工程预算决算的审核；代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询、会计培训（依吉林省财政厅批复从事经营活动），发行人与鑫晟会计所及鑫晟会计所负责人、经办人不存在关联关系，鑫晟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

鑫晟会计所为本期债券出具了《评价报告》，经专项审核，鑫晟会计所认为，在项目承建单位对项目收益预测及所依据各项假设前提下，本次评价的项目预期收益能够合理保障偿还发行债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为，鑫晟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

2021 年 07 月 27 日，吉林省财政厅下发《关于下达 2021 年第二批新增地方政府专项债务限额的通知》（吉财债[2021]628 号），四平市综合养老服务示范中心建设项目发行额度为 3500 万元，本期专项债券拟发行额度符合 2021 年第二批新增地方政府专项债务限额的规定。

（三）专项债券资金纳入预算管理情况

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

1. 财务风险及控制措施

风险情况：项目的财务风险主要体现在项目建设周期内可能出现原材料价格大幅上涨以及施工进度不及预期，从而导致建设成本大幅增加；或者项目施工管理不力、建设资金使用不合理，从而导致实际费用超出项目投资概算。

控制措施：一方面，在项目建设过程中，加强项目施工、预算、采购、招标及合同管理，保证项目如期保质完工；另一方面，项目建设业主将加强资金使用监督，加强项目资金管理，建立专户，做到专款专用，通过内部费用控制和合理使用资金等手段，有效控制建设成本。

2. 工程建设风险及控制措施

风险情况：工程建设风险主要体现在项目实施过程中由于项目建设单位管理能力不足、施工单位施工技术水平不足或者客观不可抗力等因素可能导致项目进度不及预期、工程质量问题或者施工人员人身安全问题。

控制措施：项目实施单位选派具有丰富项目经验的项目管理人员，加强施工人员培训，制定严格的规章制度，并按规章制度执行，严格遵守各类设备的操作规程，做到持证上岗。严格按照国家有关规定和标准建立健全质量保证体系，对工程质量加强监督和管理。主体工程施工均实行公开招标，并严格执行招投标法。参标的施工单位必须有相应的资质，并具备精湛技术和拥有先进施工设备。中标单位在开工前必须做好施工组织设计。施工中监理要现场巡视，质检人员要跟踪检查，严把质量关。项目建设单位必须建立项目档案，编号填卡。工程竣工后，组织相关单位人员及时验收。

3. 市场风险及控制措施

风险情况：宏观市场环境上来看，2020 年经济整体增长动力趋弱，同时也受疫情影响，实体经济下行的压力加大，经济波动减少消费者收入，降低消费能力。项目收益易受到项目成本变动、项目收入变动等因素的影响，项目收益的实现存在一定不确定性。从四平市来看，在产业转移、工业化、城镇化的加速发展的驱动下，经济增速发展后劲十足。四平市的外部环境总体是好的，但是仍需做好市场风险防范工作。

控制措施：项目管理单位将加强项目运营管理，密切关注与项目收益有关的市场动态，及时跟踪市场需求，调整经营策略。压缩不合理的开支，提高资金使用效率，确保项目的还债能力。

4. 环境风险及控制措施

风险情况：项目投入运营产生的环境风险包括固废、废水等，固体废物主要为生活及经营垃圾，预测对周围环境影响较小。

应对措施：通过对项目设置垃圾收集设施，由专职保洁人员及时清理、消毒、运送到城市垃圾处理站统一处理；废水经园区内排水管道送至污水处理站集中处理，达到市政污水管网受纳标准后排入市政管网，确保不会对周围环境造成污染。

5. 不可抗力因素风险及控制措施

风险情况：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。

控制措施：项目方建设防备设施，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。

6. 资金管理风险及控制措施

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。

控制措施：管理运营单位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。

7. 法律风险及控制措施

风险情况：项目运营的过程中，可能会出现建设工程合同纠纷、承揽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；运营设备维修过程中，可能会存在承揽合同的履行、合同金额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。项目单位作为定作方，运营设备设施维修时要与承揽方签订详细、明确的承揽合同，对于承揽质量、合同价款、违约责任以及质保金均作出明确约定，依据相关合同约定促使合同目的能够得以实现，项目单位通过加强合同管理，在签订合同时约定违约条款、争议解决条款等，控制项目运营法律风险，化解法律纠纷。

8. 还款保障情况

四平市财政局将按照《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。

落实加强政府债务预算管理，四平市政府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。

建立完善的债券资金使用管理机制，四平市财政局、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。

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；项目土地不涉及征拆整理工作，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）项目实施机构四平市社会福利院系中华人民共和国境内依法设立并有效存续的事业单位，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四平市综合养老服务示范中心建设项目之法律意见书》之签章页）

北京盈科



负责人：卢民

卢民

经办律师：陈盎霞

陈盎霞

经办律师：刘雪莹

刘雪莹

2021年 8月 23日