

吉林兢诚律师事务所  
关于  
2021 年吉林省政府专项债券  
吉林省哈达山松原灌区工程  
之  
法律意见书

吉兢法律意见书[2021]第 018 号

吉林省长春市生态大街与福祉大路交汇恒丰国际大厦 A 座 26 层  
邮编：130000 电话：0431-82535101 传真：0431-82535100

二〇二一年八月



## 目 录

一、本期债券的发行要素.....	4
二、本期债券对应投资项目.....	4
三、项目收益与融资平衡情况.....	11
四、本次发行相关中介机构及文件.....	13
五、其他重大法律事项 .....	14
六、结论意见 .....	18

吉林兢诚律师事务所  
关于  
2021 年吉林省政府专项债券  
吉林省哈达山松原灌区工程之  
法律意见书

吉兢法律意见书[2021]第018号

吉林兢诚律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任2021年吉林省政府专项债券吉林省哈达山松原灌区工程的专项法律顾问。

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》《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，以下简称“财库[2020]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”）、《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，以下简称“国发[2019]26号文”）、《政府投资条例》（国务院令第712号）、《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》、《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）、《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）及《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）等法律、法规、部门规章及其他规范性文件（以下简称“法律法规”）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. 本所律师基于本法律意见书出具日以前已经发生或者存在的事实以及我国现行法律法规发表法律意见。为出具本法律意见书之目的，本所律师严格履行

法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券对应项目的情况进行了充分的尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

2. 本所律师出具本法律意见书依赖于相关政府部门、项目实施机构及相关中介机构已向本所提供了一切应予提供的文件资料及说明。对于至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖于相关政府部门或其他有关机构出具的证明文件而出具本法律意见书。

相关政府部门、项目实施机构及相关中介机构向本所出具的证明文件（说明、承诺等）所涉内容均为其职权范围内的、有权作出证明的事项，相关证明文件已加盖公章，为其真实意思表示，具有法律效力。

3. 本所律师仅就本期债券对应项目的法律问题发表意见，不对财务评价报告、信用评级报告、项目收益与融资平衡方案等有关专项分析事项发表意见。本法律意见书中涉及财务评价报告、项目收益与融资平衡方案等内容时，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内容的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证。

4. 项目实施单位向本所律师保证，其已经提供了为出具本法律意见书所必需的真实、完整、准确、有效的原始书面材料、副本材料或者口头证言，递交给本所的文件上的签名、印章真实，所有副本材料、复印件及材料扫描件与原件一致。

5. 本所律师同意将本法律意见书作为本期专项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。

6. 本所律师同意相关机构在专项债券上报文件中自行引用本法律意见书部分或全部内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律意见书仅供相关机构为本期专项债券发行上报之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于以上所述，本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具法律意见如下：

## 一、本期债券的发行要素

根据《吉林省哈达山松原灌区工程收益与融资自求平衡方案》(以下简称“《平衡方案》”)等信息披露文件并经本所律师核查,本期债券发行要素如下:

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
债券资金使用人	松原市人民政府
募投项目	吉林省哈达山松原灌区工程
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
发行金额	25000万元
债券利率	固定利率
还本付息安排	每半年支付一次利息,债券存续期后5年等额偿还本金
发行方式	招标发行

本所律师认为,《平衡方案》等信息披露文件已披露本期债券主要发行要素;本期债券发行人、债券资金使用人主体适格,符合《预算法》、“财预[2016]155号文”及“财预[2017]89号文”等法律法规规定。

## 二、本期债券对应投资项目

### (一) 项目基本情况

根据《平衡方案》及《吉林省哈达山松原灌区工程可行性研究报告》(以下简称“《可行性研究报告》”),本期债券对应投资项目为吉林省哈达山松原灌区工程,项目具体情况如下:

根据《平衡方案》,该工程主要建设内容为设计灌溉面积为285万亩,其中水田148.61万亩,旱田106.34万亩,天然草场灌溉30.05万亩。规划引用第二松花江水灌溉,多年平均供水量为11.10亿 $m^3$ 。全灌区由前郭灌片、乾安灌片和大安龙海灌片三个灌片组成,干渠设计流量为2.64-5.06 $m^3/s$ ,泵站设计流量为0.48-56.03 $m^3/s$ ;新建灌排提水泵站12座,建设灌溉干渠15条(新建13条,利用现有2条),总长280.83公里,新建分干渠13条,总长150.4公里,新建支渠105条,总长462公里,建设排水干沟15条(新建9条,改造6条),总长274.57公里,新建排水分干沟8条,总长54.17公里,新建排水支沟95条,总长413.33公里,修

建支渠（沟）以上建筑物1583座。

## （二）项目实施主体

2016年3月1日，松原市人民政府于下发《关于成立吉林省松原灌区工程建设有限公司的通知》（松政发[2016]5号），决定成立吉林省松原灌区工程建设有限公司（以下简称“松原灌区建设公司”），由松原市财政注资200万元，公司形式为国有独资公司，为松原灌区工程建设的项目法人单位，主要负责松原灌区工程建设的资金筹措、施工准备和建设管理。

根据松原灌区管理中心出具的说明，松原灌区工程可行性研究报告阶段，国家发展改革委批复工程项目法人单位为哈达山水利枢纽暨松原灌区开发有限公司。考虑该公司是在建项目哈达山水利枢纽工程的项目法人单位，而松原灌区工程作为国家审批的独立项目，投资额度大，征地范围广、建设工期紧，为强化工程建设管理力度，确保完成国家和省里下达的计划目标，2016年3月松原市政府成立了松原灌区建设公司，作为松原灌区工程项目法人。另因国家将松原灌区工程初步设计报告审批等权力下放至吉林省发展改革委，松原市政府就项目法人变更情况及时与吉林省发展改革委进行了对接，该委给予认同，并从当年起会同吉林省水利厅向吉林省松原灌区工程建设有限公司下达中央预算内投资计划。

因此，吉林省哈达山松原灌区工程实施主体为松原灌区建设公司。

根据松原灌区建设公司持有的《营业执照》和我所律师在国家企业信用信息公示系统的查询结果，松原灌区建设公司基本信息如下：

名 称	吉林省松原灌区工程建设有限公司
统一社会信用代码	91220701MA0Y4G839B
类 型	有限责任公司(非自然人投资或控股的法人独资)
法定代表人	苗金和
注册资本	200万人民币
成立日期	2016年04月05日
营业期限	自2016年04月05日至2036年04月04日
登记机关	松原市工商行政管理局开发区分局
住 所	吉林省松原经济技术开发区青年大街2999号
股 东	松原市财政投资管理中心
经营范围	松原灌区工程建设期的建设和管理。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）

根据松原灌区建设公司出具的说明并经本所律师检索企业信用信息公示系统、信用中国、中国执行信息公开网等网站，松原灌区建设公司不存在可能影响其有效存续的情形，不存在法律法规及松原灌区建设公司《公司章程》规定的应当终止或解散的情形。

综上，本所律师认为，松原灌区建设公司为依法设立、有效存续的企业法人，为国有全资企业，合法取得本期债券对应项目实施主体资格。

### （三）项目公益性与收益性

#### 1. 项目公益性

根据《平衡方案》，吉林省哈达山松原灌区是哈达山水利枢纽工程的主要配套工程，项目建成后，可以改善灌区农业生产条件，提高粮食产量和农民收入；同时可以通过改造霍林河下游大面积的盐碱荒地，大幅度增加耕地面积，改造区域内大面积的中低产田，大幅度提高区域内粮食产量，确保吉林省增产百亿斤商品粮能力建设目标得以实现；进一步优化区域农业产业结构，提高土地利用效率；通过对盐碱地的改造，使区域内的生态环境得到改善，对保障国家粮食安全，促进区域经济发展和社会主义新农村建设具有重要意义。综上，本所律师认为，本项目是为社会公共利益服务的，属于公益性项目。

#### 2. 项目收益性

根据《平衡方案》，吉林省哈达山松原灌区工程主要收入来源有两处，灌溉收入和其他专项收入。

根据《财务评价报告》，本项目设计灌溉面积为285.00万亩，其中：水田148.61万亩，旱田106.34万亩，天然草场灌溉30.05万亩。规划引用第二松花江水灌溉，多年平均供水量为11.10亿立方米。参考吉林省物价局和吉林省水利厅联合下发的《关于哈达山水利枢纽工程供前郭灌区农业用水价格的批复》吉省价格[2014]125号文件“水库自流灌区供农业用水价格为每立方米0.056元”之规定，项目建成达产后，预计每年灌区用于农业灌溉的收入6,182.4万元。

根据松原市人民政府《〈松原灌区骨干工程地方配套资金问题〉市政府专题会议纪要》，根据“省政府2019年8月29日《研究松原灌区工程建设有关问题》专题会议纪要”，划归松原市的松原灌区新增耕地入库交易后，可用于松原灌区骨干工



程地方配套、项目耕地占补平衡、后续运行维护，以及花敖泡、道字泡、有字泡征收补偿等。因新增耕地入库交易在项目建设时无法及时实现，而项目建设目前又亟需资金推进，为保证项目建设，同意将划归松原市的松原灌区新增耕地入库交易的部分收益资金拨付给松原灌区工程项目法人单位吉林省松原灌区工程建设有限公司，该收益定为松原灌区项目的专项收入，用于偿还所申报的地方政府专项债券本息，以实现项目收益与融资自求平衡”。

综上，本所律师认为，吉林省哈达山松原灌区工程属于“有一定收益的公益性项目”，符合“财库[2020]43号文”的规定。

#### （四）项目资金情况

根据《平衡方案》及大信会计师事务所（特殊普通合伙）吉林分所（以下简称“大信吉林分所”）出具的《2021年吉林省政府专项债券吉林省哈达山松原灌区工程收益与融资自求平衡财务评价报告》（以下简称“《财务评价报告》”），吉林省哈达山松原灌区工程项目筹资情况如下：本项目资金筹措643,208.3万元，其中：中央和省级补助资金430,121.00万元，占比66.87%；田间工程资金100,540.00万元（由前郭、乾安县政府、大安市政府落实），占比15.63%；其他债务融资43,990.00万元（其中银行借款13,990.00万元，财政松发借款30,000.00万元），占比6.84%；自筹资金8,557.3万元，占比1.33%；申请地方政府专项债券60,000.00万元（2021年拟申请25,000.00万元，2022年拟申请35,000.00万元），占比9.33%。

#### （五）项目已取得的批复文件

##### 1. 项目已取得的批复文件

2011年1月28日，水利部作出《关于吉林省哈达山水利枢纽配套工程松原灌区规划报告的批复》（水规计[2011]29号），水利部同意水利部水电规划设计总院对该工程规划报告提出的审查意见；

2011年12月16日，吉林省哈达山松原灌区工程完成地质灾害危险性评估报告备案登记表备案；

2012年3月15日，吉林省国土资源厅作出《〈吉林省哈达山松原灌区工程建设项目压覆矿产资源调查报告〉审查意见》（吉国土资压字[2012]14号），拟建工程



项目不压覆已查明的重要固体矿产资源的结论可靠；

2012年7月23日，国家发展和改革委员会作出《关于吉林省哈达山松原灌区工程项目建议书的批复》（发改农经[2012]2218号），国家发展和改革委员会原则同意吉林省哈达山灌区工程项目建议书；

2012年9月10日，吉林省文物局作出《关于对松原灌区项目骨干工程部分进行文物勘查的批复》（吉文物发[2012]136号），按照“既有利于文物保护，又有利于基本建设”的原则，为不影响该工程立项，吉林省文物局同意项目正常施工建设；

2013年4月27日，水利部松辽水利委员会作出《关于哈达山水利枢纽主要配套工程松原灌区水资源论证报告书审查意见的函》（松辽水资源[2013]93号），水利部松辽水利委员会基本同意该报告书；

2013年5月5日，水利部松辽水利委员会同意签署《哈达山水利枢纽主要配套工程松原灌区建设规划同意书》；

2013年5月，松原市人民政府、大安市人民政府、前郭县人民政府、乾安县人民政府及宁江区人民政府联合出具了《关于对吉林省哈达山松原灌区工程社会稳定风险评估报告》，对社会稳定风险分析报告作出了评估；

2013年7月15日，吉林省住房和城乡建设厅核发《建设项目选址意见书》（吉规选字第[2013]031号），该意见书载明，吉林省哈达山松原灌区工程符合城乡规划要求；

2013年8月2日，沈阳铁路局总工程师室作出《关于吉林省哈达山松原灌区工程水字二分排干及水字分干穿越铁路新建防护涵施工设计审查意见的函》（总技[2013]66号），对相关设计文件进行了审查，形成了审查意见；

2013年8月9日，水利部及吉林省人民政府联合作出《关于吉林省哈达山松原灌区工程建设征地移民安置规划大纲的批复》（水规计[2013]337号），水利部及吉林省人民政府基本同意规划大纲及水利水电规划设计总院出具的审查意见；

2013年8月26日，水利部作出《关于吉林省哈达山灌区松原工程水土保持方案的批复》（水保函[2013]277号），水利部原则同意吉林省哈达山松原灌区工程

水土保持方案；

2013年8月26日，吉林省地震局作出《对吉林省哈达山松原灌区工程场地地震安全性评价报告的批复》（吉震发[2013]83号），吉林省地震局同意该报告对区域和近场区地震活动性、地震构造环境及场区主要断裂活动的分析评价意见；同意该报告提供的吉林省哈达山松原灌区互助泵站、洪字泵站、水字泵站、龙海泵站、安字泵站、戎星泵站、套浩太泵站的工程场地设计地震动参数；同意该报告对吉林省哈达山松原灌区互助泵站、洪字泵站、水字泵站、龙海泵站、安字泵站、戎星泵站、套浩太泵站工程场地地震地质灾害评价意见；

2013年9月18日，水利部作出《关于报送吉林省哈达山灌区工程可行性研究报告审查意见的函》（水规计函[2013]327号），水利部同意水利部水电规划设计总院对吉林省哈达山灌区工程可行性研究报告提出的审查意见；

2013年12月4日，吉林省发展和改革委员会作出《关于吉林省哈达山松原灌区工程节能评估报告书的审查意见》（吉发改环资[2013]1133号），吉林省发展和改革委员会原则同意该项目节能评估报告书；

2013年12月5日，国网吉林省电力有限公司作出《关于吉林省哈达山松原灌区工程接入系统方案的批复》（吉电发展[2013]1073号），对有关问题进行了批复；

2014年3月14日，环境保护部作出《关于吉林省哈达山松原灌区工程环境影响报告书的批复》（环审[2014]52号），环境保护部原则同意按照环境影响报告书中所列项目性质、规模、地点和提出的各项环境保护措施进行项目建设；

2014年4月1日，吉林省公路管理局作出《关于对吉林省哈达山松原灌区工程与国省道交叉构造物工程专题设计有关问题的批复》（吉公建管[2014]50号），对有关问题作出了批复；

2014年8月28日，国土资源部作出《关于吉林省哈达山松原灌区工程建设项目建设用地预审意见的复函》（国土资预审字[2014]144号），国土资源部原则同意通过用地预审；

2014年12月30日，国家发展和改革委员会作出《关于吉林省哈达山松原灌区工程可行性研究报告的批复》（发改农经[2014]2973号），国家发展和改革委员会原则同意吉林省哈达山灌区工程可行性研究报告；

2015年5月10日，吉林省发展和改革委员会作出《关于吉林省哈达山松原灌区工程初步设计的批复》（吉发改审批[2015]147号），吉林省发展和改革委员会原则同意初步设计方案及概算；

2019年11月18日，松原市住房和城乡建设局准予吉林省哈达山松原灌区调度中心工程施工图审查合格书备案。

## 2. 项目土地情况

根据松原灌区建设公司出具的说明，截至目前，松原灌区工程共计征占项目土地3774.99公顷，使用临时用地1954.96公顷；按原标准、原功能改建迁建油田、移动、联通、电信、吉视传媒、农电等各项专业项目设施2224处，共计支付各项补偿款及征占地税费总计14.39亿元，征占过程未产生任何纠纷，并保证合法合规征占。

经本所律师检索裁判文书网，未检索到因吉林省哈达山松原灌区工程征拆引起的诉讼案件。

## 3. 项目招投标情况

根据松原灌区建设公司出具的说明、提供的招标档案材料、中标通知书及本所律师在松原市公共资源交易网查询信息，吉林省哈达山松原灌区工程各标段施工等均依法履行了招投标手续，并已确认了中标单位，招标公告、中标通知等依法进行了公示，招投标手续合法合规。

综上，本所律师认为，本期债券对应吉林省哈达山松原灌区工程前期工作符合相关法律法规的规定。

## （六）项目运营情况

### 1. 项目运营单位及运营资质

本项目建成后，由松原灌区管理中心负责运营管理。根据中共松原市委机构编制委员会于2020年6月15日下发的《关于印发〈松原灌区管理中心职责配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（松委编发[2020]20号），松原灌区管理中心负责组织松原灌区工程建设管理工作，负责已竣工项目运行管理、日常维护、水情测报和安全生产工作。

根据松原灌区管理中心出具的说明及《水利工程供水价格管理办法》第二十一条第二款“水费由供水经营者或其委托的单位、个人计收”的规定，作为松原灌区项目的运营单位，具有水费收费权。

即松原灌区管理中心对松原灌区项目进行运营管理，具有合法依据，不存在法律障碍。

根据松原灌区管理中心持有的事业单位法人证书及本所律师检索事业单位在线网站所得信息，松原灌区管理中心基本信息如下：

名称	松原灌区管理中心
统一社会信用代码	122207007787339771
宗旨和业务范围	负责松原灌区日常管理工作
住所	松原市青年大街4569号
法定代表人	苗金和
经费来源	财政补助（全额拨款）
开办资金	26.3万元
举办单位	松原市人民政府
有效期	自 2017年09月11日 至 2022年09月11日
单位状态	正常
登记管理机关	松原市事业单位登记管理局

## 2. 运营期可能存在的客观法律纠纷及化解纠纷的具体办法

根据《平衡方案》，吉林省哈达山松原灌区工程项目是国务院确定的172项重大水利工程之一，也是吉林省增产百亿斤商品粮能力建设的重点项目和西部土地整理工程的主要项目区，工程主要通过修建提水泵站，从已建项目一哈达山水利枢纽输水干渠，及其调蓄水库花敖泡、道字泡、有字泡引水，再利用新建灌排渠道及相关建筑物，将水输送至前郭、乾安、大安三地，以实现新增耕地指标、提高中低产田质量、改善区域生态环境、保障国家粮食安全、促进农民增收等目标。根据该运营模式，本所律师认为，项目运营期主要存在的客观法律纠纷应为合同纠纷、侵权纠纷。

针对合同纠纷，松原灌区管理中心承诺如下：（1）将设立专门的合同管理部门、制定合同管理制度，从组织机构、管理规章层面进行规范；（2）加强对合同管理机构和合同管理人员进行合同相关法律法规培训，特别要对经营活动中经常签订合同的人员和经营管理层进行培训，提高他们的合同意识，掌握合同法律制

度，并自觉地运用到实践中，避免经济损失；（3）签署合同时，严格审查对方当事人的主体资格、资信情况和履约能力。对合同条款要认真推敲，防止发生歧义和误解，保证合同的合法性、严密性和完备性；（4）要求合同管理部门及时了解和掌握合同履行的情况，建立合同档案和合同报表制度，及时总结合同管理中的经验教训，提高防骗反诈能力。根据合同履行情况，适时运用撤销权、抗辩权等权利保护自身的合法权益；（5）对违约行为及时申请仲裁或向人民法院提起诉讼。对合同欺诈行为要及时采取措施，尽量减少和避免损失，并及时上报相关部门进行维权。

针对侵权责任纠纷，松原灌区管理中心承诺如下：（1）将督促项目运营相关单位完善组织架构，合理设置相关部门，同时制定完善的内部制度，明确各部门、各管理层权限；（2）加强对各管理层及主要运营部门员工法律知识教育及内部管理制度的培训，保证各管理层及员工在权限范围内依法、依制度作出行为，避免越权、不合制度规定、不合法甚至侵权行为的产生。

同时，松原灌区管理中心将考虑聘请律师作为法律顾问，为项目合法合规运营提供专业建议。

综上，本所律师认为，本期债券对应吉林省哈达山松原灌区工程运营符合相关法律法规规定。

## （七）项目资产情况

### 1. 取得资产合规情况

根据松原灌区管理中心出具的说明，本项目主要建设内容为修建提水泵站、灌溉干渠和沟渠，相关资产无法办理产权登记。根据松原灌区管理中心出具的说明，项目相关资产归松原灌区管理中心所有，并由松原灌区管理中心进行管理。松原灌区管理中心承诺，将依法依归取得相关资产，确保资产产权明确，资产情况清晰。

### 2. 资产归属

根据中共松原市委机构编制委员会于2020年6月15日下发的《关于印发〈松原灌区管理中心职责配置、内设机构和人员编制规定〉的通知》（松委编发[2020]20号），松原灌区管理中心负责“松原灌区工程水利资产管理工作”。根据松原灌区

管理中心出具的说明，待项目竣工形成资产后移交至松原灌区管理中心管理。松原灌区管理中心为松原市人民政府举办的事业单位，因此本期债券对应项目形成的资产为国有资产，最终归属于松原市人民政府，符合相关法律法规规定。

### 3. 资产管理

根据松原灌区管理中心出具的承诺，松原灌区建设公司将严格按照相关法律法规规定，加强对本期专项债券项目对应资产的管理，不会将专项债券对应的资产用于为融资平台公司等企业融资提供任何形式的担保，符合“财预[2017]89号文”等法律法规的规定。

## 三、项目收益与融资平衡情况

根据《平衡方案》，吉林省哈达山松原灌区工程预期收益对融资成本覆盖倍数为2.74倍，项目收益完全可以覆盖融资成本。

根据《财务评价报告》，本期债券对应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，本期专项债券对应吉林省哈达山松原灌区工程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，符合“财预[2017]89号文”的相关规定。

## 四、本次发行相关中介机构及文件

### （一）审计机构及财务评价咨询报告

#### 1. 审计机构

大信吉林分所为本期债券发行的审计机构。

大信吉林分所现持有长春市工商行政管理局核发的统一社会信用代码为91220101066421772L的《营业执照》和吉林省财政厅于2018年7月5日核发的证书序号为5000369的《会计师事务所分所执业证书》。

#### 2. 财务评价报告

大信吉林分所为本期债券出具了《财务评价报告》。根据《财务评价报告》，



本期债券对应项目预期收入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，大信吉林分所为中国境内依法设立且有效存续的审计机构，出具的《财务评价报告》符合法律法规的相关规定。

## （二）法律顾问及法律意见书

本所为本期债券发行的专项法律顾问。本所现持有吉林省司法厅颁发的统一社会信用代码为31220000E584229459的《律师事务所执业许可证》，并已通过了吉林省司法厅最近年度考核；经办律师张彦律师、张兴利律师分别持有执业证号为12201200611261861和12201201610709905的《律师执业证》，并均已通过最近年度考核。本法律意见书已由两名执业律师及本所负责人签字并加盖公章。

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；本法律意见书已由两名执业律师及本所负责人签字并加盖公章，在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的执业资格，符合法律法规的规定。

## 五、其他重大法律事项

### （一）本期债券募集资金用途

根据松原灌区建设公司出具的承诺，本期专项债券募集资金将严格按照法律法规规定，专项用于吉林省哈达山松原灌区工程，该项目不属于商业化运作的产业项目，不属于土地储备项目，不属于与房地产相关项目。专项债券资金不用于置换存量债务，不搞形象工程、面子工程，不用于经常性支出，不用于发放工资、单位运行经费、发放养老金、支付利息，不用于企业补贴、企业注册资本金；不用于项目工程建设其他费用（不含监理费）、建设期利息等非建设性支出，不用于购置生产性设备等及其他不符合法律法规规定的开支，符合“财预[2020]94号文”等法律法规的规定。

### （二）符合限额规定情况

根据吉林省财政厅于2021年4月20日下发的《关于下达2021年提前批新增地方政府专项债务限额的通知》（吉财债[2021]301号），吉林省财政厅核定松原市



2021年提前批新增地方政府专项债务限额4.5亿元。本期吉林省哈达山松原灌区工程拟发行专项债券2.5亿元，在吉林省财政厅核定的限额范围内，符合“财预[2015]225号文”、“财预[2017]89号文”等法律法规关于地方政府债务限额的规定。

### （三）项目申报流程情况

1. 根据松原灌区建设公司出具的说明及提供的文件，本项目已填报至财政部地债系统专项债券备选项目库和国家重大建设项目库；

2. 本项目已按相关法律法规要求，由相关中介机构出具了法律意见书、财务评价报告、平衡方案等发行必备文件；

3. 松原市财政局已对本项目进行了审核，并出具了初审意见；

4. 本项目相关材料已提请吉林省财政厅进行专家评审。松原灌区建设公司承诺，将严格按照专家评审意见完善相关材料。

综上，本所律师认为，本项目申报流程符合相关规定。

### （四）项目风险及偿债保障

经本所律师适当核查，本期债券主要风险因素及偿债保障如下：

#### 1. 风险及控制

根据《平衡方案》，吉林省哈达山松原灌区工程项目风险及控制措施如下：

##### （1）财务风险及控制措施

##### ①资金周转风险

**风险描述：**本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，建设资金大部分采取申请债券融资解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

**控制措施：**充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。银行方应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

## ②投资估算的风险

风险描述：项目总投资的不准确和施工方案的调整都会导致项目财务风险，本项目的投资估算结果是建立在目前的政策、法规、市场因素的基础上编制的，由于本项目建设周期较长，未来国家及地方政策、法规、市场等因素的变化不确定性较大。

控制措施：委托中介机构对建设工程进行详细调查和分类，确定置换成本，控制投资。在进行投资估算时，考虑计入了一定比例的不可预见费；在实施过程中，定期对估算投资进行审核验证，如发现对估算投资产生影响的情况，应及时采取措施进行解决。

### （2）工程建设风险及控制措施

风险描述：工程建设风险主要包括方案、工程地质、施工与工期等存在不确定性，可能给项目带来的风险。

控制措施：减少不必要的工程变更，必要的变更应及时准确，现场服务到位。随时掌握外部施工环境的情况，争取有关部门的支持和协助，注意外部交通、水电供应、社会环境、政策变化等因素对施工进度的影响，及时采取必要防范措施。

### （3）管理风险及控制措施

风险描述：本项目债券存续期较长，如果债券资金挪作他用，项目收益等没有统一管理，会增加按时足额还本付息的不确定性，增加还款风险，有损政府声誉及投资人利益。

控制措施：建议项目收费事项统一由经营机构管理，设专门账户收取相关款项，收费及使用均接受监管，加强项目跟踪审计，保证资金合理使用，规避因资金监管不力所带来的风险。

### （4）运营风险及控制措施

风险描述：项目收入预测准确性与本项目收入预测的基础资料是否准确可靠、项目经济定位和市场价格等因素关系密切，而上述这些因素都具有一定的不确定性。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。这可能会影响项目收益的计算指标，甚至导致项目收入无法覆盖项目建设成本的风险。

控制措施：委托专业的评估机构对项目的收入进行合理评估预测，以规避预估不准确的风险。项目管理单位提高项目运营管理水平，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。

#### （5）市场风险及控制措施

风险描述：利率波动风险。在政府专项债券存续期内，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影响，进而影响项目投资收益的平衡。

控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

## 2. 偿债保障措施

根据《平衡方案》，吉林省哈达山松原灌区工程预期收益对融资成本覆盖倍数为2.74倍，项目收益完全可以覆盖融资成本。

根据大信吉林分所出具的《财务评价报告》，本期债券对应项目预期收入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。

根据松原灌区建设公司出具的承诺，吉林省哈达山松原灌区工程相关收益，将优先用于偿还专项债券本息，将严格按照相关法律法规规定，积极配合相关部门将项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，确保专项债券还本付息资金安全。

根据《平衡方案》，松原市财政局将按照《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。

## 六、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

（一）本期债券发行人、债券资金使用人主体适格，符合《预算法》、“财预[2016]155号文”及“财预[2017]89号文”等法律法规规定；

（二）吉林省哈达山松原灌区工程属于“有一定收益的公益性项目”，符合“财库[2020]43号文”的规定；

（三）松原灌区建设公司为依法设立、有效存续的企业法人，为国有独资企业，合法取得本期债券对应项目实施主体资格；

（四）本期债券对应吉林省哈达山松原灌区工程前期工作符合相关法律法规的规定；

（五）本期债券对应吉林省哈达山松原灌区工程运营符合相关法律法规规定；

（六）本期专项债券项目对应资产归属于松原市人民政府，产权明确、资产情况清晰，不会用于为融资平台公司等企业融资提供任何形式的担保，符合相关法律法规的规定；

（七）本期专项债券对应吉林省哈达山松原灌区工程的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，符合“财预[2017]89号文”的相关规定；

（八）为本期债券发行提供服务的审计机构及法律顾问均具备相应的资质；

（九）本期专项债券募集资金将严格按照法律法规规定，专项用于吉林省哈达山松原灌区工程，该项目不属于商业化运作的产业项目，不属于土地储备项目，不属于与房地产相关项目。专项债券资金不用于置换存量债务，不搞形象工程、面子工程，不用于经常性支出，不用于发放工资、单位运行经费、发放养老金、支付利息；不用于项目工程建设其他费用、建设期利息等非建设性支出，不用于修建楼堂馆所、绿化亮化、可商业化运作的宾馆或接待中心、购置生产设备及其他不符合法律法规规定的开支，符合“财预[2016]155号文”等法律法规的规定；

（十）本期拟发行债券额度在吉林省财政厅核定的限额范围内，符合“财预[2015]225号文”、“财预[2017]89号文”等法律法规的规定；

（十一）本期债券申报流程符合法律法规规定。

综上，本所律师认为，本期债券对应吉林省哈达山松原灌区工程符合相关法律法规规定，发行本期债券不存在实质性法律障碍。

本法律意见书一式四份，经本所律师及本所负责人签字并加盖公章后生效。

（以下无正文，为本法律意见书签署页）

(本页无正文，为本法律意见书之签署页)



单位负责人：

王琪

经办律师：

张彦  
张彦

经办律师：

张兴利  
张兴利

2021年08月28日