



吉林功承律师事务所
JILIN GONGCHENG LAW FIRM

中国·吉林省长春净月高新技术产业开发区
银杏路 500 号 伟峰·领袖领地 1 号楼 2/4 层
电话: (+86 431) 89154888
传真: (+86 431) 89154999
E-mail: gongcheng@gongchenglaw.com
<http://www.gongchenglaw.com>

2021 年吉林省政府专项债券 桦甸市常山镇污水处理工程 法律意见书



功承律师事务所
GONGCHENGLAW FIRM

吉林省长春市净月高新技术产业开发区银杏路 500 号 伟峰领袖领地 1 号楼 4 层

电话: (+86 431) 89154888

传真: (+86 431) 89154999

E-mail: gongcheng@gongchenglaw.com

<http://www.gongchenglaw.com>

二〇二一年八月



目 录

第一部分 引 言	3
一、释义	3
二、律师声明	4
第二部分 正 文	6
一、项目情况	6
二、纳入限额情况	6
三、项目实施主体情况	7
四、项目审批情况	8
五、项目资金平衡情况	9
六、项目风险及控制措施	10
七、本次发行的中介服务机构	12
八、其他需要说明的问题	12
九、结论性意见	15



2021年吉林省政府专项债券
桦甸市常山镇污水处理工程
法律意见书

2021功意字第[10205]号

致桦甸市财政局：

吉林功承律师事务所接受桦甸市财政局的委托，为桦甸市常山镇污水处理工程申报发行政府债券提供专项法律服务，出具本法律意见书。

本法律意见书根据《中华人民共和国预算法》《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）《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）及其它相关法律、法规、规章和规范性文件的规定，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。



第一部分 引 言

一、释义

除非文义另有注释，本法律意见书中使用词语具有以下特定含义：

委托人	指	桦甸市财政局
本期债券	指	桦甸市常山镇污水处理工程申报发行的 2021 年吉林省政府专项债券
本所、本所律师	指	吉林功承律师事务所及承办律师
项目	指	本期债券资金投向的桦甸市常山镇污水处理工程
桦甸市发改局	指	桦甸市发展和改革局
大信吉林分所	指	大信会计师事务所（特殊普通合伙）吉林分所
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《试点发展政府专项债券的通知》	指	《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）
《专项债券管理办法》	指	《关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》（财库[2020]43 号）



二、律师声明

对本法律意见书，本所作出如下声明：

1. 本所出具本法律意见书依据的是出具日以前有证据证明的事实，及我国现行法律、法规、规章和规范性文件之规定。本所认定有关事项是否合法有效是以该等事项发生时所应适用的法律、行政法规为依据，同时也充分考虑了政府有关主管部门给予的有关批准或确认。

2. 本所已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行的合法、合规、真实、有效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。

3. 本所同意将本法律意见书作为本次发行申报的必备法律文件，随同其他申报文件一同上报，并愿意依法承担相应的法律责任。

4. 本所同意委托人部分或全部在本次发行文件中自行或按财政部要求引用本法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或误解。非经本所书面认可，委托人不得将本法律意见书用于任何其他用途。

5. 为出具本法律意见书，本所事先对相关主体及项目情况进行了尽职调查，并就尽职调查事宜得到委托方如下声明和保证：已向本所提供了出具本法律意见书所必需且力所能及的全部有关事实材料，有关书面材料及书面证言均真实有效，所有书面文件的签字和/或印章均属真实，所有副本材料或复印件均与正本材料或原件一致；不存在任何虚假或误导性陈述，亦不存在任何重大遗漏。对上述声明、保证之充分信赖是本所出具本法律意见书的基础和前提。

6. 本法律意见书仅就与本次发行有关的法律问题发表意见，对有关文件的审查未涉及其中属于财务、会计、审计、资产评估、信用评级等非法律专业领域的有关事实、数据和结论，鉴于本所并不具有对上述事实、数据和结论做出核查和评价的适当资格，本所对上述事实、数据和结论的引用，不应在任何意义上理解为本所对上述事实、数据和结论之真实、准确或完整性做出任何明示或暗示的认可或保证。



7. 本所对与本法律意见书有关的所有文件资料及证言进行了审查判断，并据此出具法律意见书；但对于无法得到独立证据支持的事实，本所依赖于有关政府部门、委托人、其他有关单位或有关人士出具或提供的证明文件、证言或文件的复印件出具法律意见。



第二部分 正文

根据有关法律、法规、规范性文件规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，本所就项目出具法律意见如下：

一、项目情况

根据委托人提供的《桦甸市常山镇污水处理工程情况表》，本期债券项目情况如下：

项目名称	建设内容	初设批复 项目总投资	拟使用债 券资金	项目建设 情况
桦甸市常山镇污水处理工程	新建污水处理厂 1 座，处理规模为 500 吨/日。污水厂占地面积 2666.00 平方米，MBR 厂房建筑面积 764.64 平方米（地上）、污泥储池建筑面积 9.00 平方米（地下）、调节池、格栅池建筑面积 154.00 平方米（地下）。新建污水收集管网 2.51 公里。	2449.09 万元	900.00 万元	建设中

二、纳入限额情况

根据财政部《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）第十条规定，“财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。省级财政部门应当于每年 10 月底前，提出本地区下一年度增加举借专项债务和安排公益性资本支出项目的建议，经省、自治区、直辖市政府批准后报财政部。”

第十一条规定，“省级财政部门在财政部下达的本地区专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑本地区公益性项目建设需求等，提出省本级及所辖各市县当年专项债务限额方案，报省、自治区、直辖市政府批准后下达市县级财政部门。市县级财政部门应当提前提出省级代发专项债券和安排公益性资本支出项目的建议，经本级政府批准后按程序报省级财政部门。”

根据委托人提供的说明及吉林省财政厅于 2021 年 7 月 27 日下



达的《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）记载，项目本年度纳入吉林省专项债务限额的额度为 900 万元。

经本所律师通过吉林人大网核查，2021 年 7 月 30 日吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议了《吉林省人民政府关于提请审议〈吉林省发行 2021 年新增地方政府债券等有关情况及预算调整方案（草案）〉的议案》，决定批准吉林省发行 2021 年新增地方政府债券及调整预算。

综上，项目本年度对应的债务限额已纳入吉林省的专项债务限额。

三、项目实施主体情况

根据桦甸市发改局作出的《关于桦甸市常山镇污水治理工程可行性研究报告的批复》（桦发改审批[2019]2 号）记载，同意桦甸市城市建设开发有限公司（以下简称桦甸城开）作为该项目的建设单位。

根据桦甸城开持有的《营业执照》，并经本所律师通过国家企业信用信息公示系统查询，其基本信息如下：

名称	桦甸市城市建设开发有限公司
统一社会信用代码	91220282686957543G
企业地址	吉林省吉林市桦甸市安居福兴家园小区 9 号楼 5 门
法定代表人	李伟
注册资本	38115 万元
类型	有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）
经营范围	各类工程建设活动；城市基础设施工程建设、装饰、装修；市政道路、桥梁、给排水工程；供热、供气工程；房地产开发与经营；房地产信息咨询；小区物业管理；以自有资金对中小企业项目投资；污水处理及其再生利用；雨水、微咸水及矿井水的收集处理及利用；水污染防治服务；水污染治理（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）
成立日期	2009 年 4 月 14 日
经营期限	长期



登记机关	桦甸市市场监督管理局
登记状态	存续（在营、开业、在册）

根据委托人提供的章程并经本所律师通过国家企业信用信息公示系统查询，桦甸城开的股东为桦甸市国资发展控股集团有限公司，持股比例为 100%。桦甸市国资发展控股集团有限公司的股东为桦甸市财政局，持股比例为 100%。桦甸城开为国有全资子公司。

综上，项目实施主体为具备独立法人资格的公司，具备作为项目实施主体的资格。

四、项目审批情况

根据委托人提供的资料，项目取得的相关批复文件如下：

2018 年 5 月 21 日，吉林松花江三湖国家级自然保护区管理局印发《关于〈桦甸市人民政府关于建设常山镇污水处理厂建设项目征求意见的函〉的复函》（吉三保局函[2018]76 号）记载，注意强化生态环境保护措施；预防为主；接受指导、监督。

2018 年 12 月 10 日，吉林市水利局印发《关于桦甸市常山镇污水处理厂入河排污口设置的水行政许可决定书》（吉市水发[2018]331 号）记载，明确了入河排污口设置地点、排放方式、入河废污水及污染物排放要求、水资源保护措施等内容。

2018 年 12 月 28 日，桦甸市国土资源局印发《关于桦甸市常山镇污水处理工程建设用地预审意见的复函》（桦国土资预审函[2018]10 号）记载，该项目位于桦甸市常山镇区，项目符合土地利用总体规划和城市规划要求，同意通过用地预审与选址。

2019 年 1 月 7 日，桦甸市环境保护局印发《关于桦甸市常山镇污水治理工程环境影响报告表的批复》（桦环建（表）字[2019]1 号），同意该项目建设，做好环境保护工作。

2019 年 1 月 8 日，桦甸市发改局印发《关于桦甸市常山镇污水治理工程可行性研究报告的批复》（桦发改审批[2019]2 号）记载，项



项目名称：桦甸市常山镇污水治理工程；建设性质：新建；建设地点：桦甸市常山镇镇区内；建设规模及主要内容：新建污水处理厂 1 座，污水处理厂占地 2666.00 平方米，污泥储池建设面积 9.00 平方米、调节池、格栅池，新建污水收集管网 2.51 公里。

2019 年 8 月 23 日，桦甸市发改局印发《关于桦甸市常山镇污水治理工程初步设计的批复》（桦发改审批[2019]96 号）记载，原则同意初步设计方案及概算。

2020 年 4 月 29 日，桦甸市人民政府印发《国有建设用地划拨决定书》（编号 2020003）记载，批准机关：桦甸市人民政府；划拨建设用地使用权人：桦甸城开；建设项目名称：常山镇污水治理工程；宗地面积：2666.00 平方米。

2020 年 5 月 12 日，桦甸市自然资源局印发《建设用地规划许可证》（地字第 220282202000009）记载，建设单位：桦甸城开；建设项目名称：桦甸市常山镇污水治理工程；建设位置：常山大街与滨水北路交汇；用地面积：2666.00 平方米；土地取得方式：划拨。

2020 年 5 月 29 日，桦甸市自然资源局印发《建设工程规划许可证》（建字第 220282202000009）记载，建设单位：桦甸城开；建设项目名称：桦甸市常山镇污水治理工程；建设位置：常山大街与滨水北路交汇；建设规模：厂房、消防水池、格栅池、污水池。

2020 年 6 月 24 日，桦甸市住房和城乡建设局印发《建筑工程施工许可证》（编号 220282202006240202）记载，建设单位：桦甸城开；工程名称：桦甸市常山镇污水治理工程；建设地址：桦甸市常山镇镇区内；建设规模：953.63 平方米。

五、项目资金平衡情况

根据大信吉林分所出具的《2021 年吉林省政府专项债券桦甸市常山镇污水治理工程财务评价报告》记载，在项目单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的 2021 年桦甸市常山镇污水治理工程（拟发行专项债券 2,020.00 万元，其中 2020 年已发行



债券 1,120.00 万元, 2021 年拟发行债券 900.00 万元), 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的自求平衡。

综上, 根据上述财务评价报告测算, 项目能够实现融资与收益平衡, 符合专项债券发行要求。

六、项目风险及控制措施

根据委托方提供的《桦甸市常山镇污水处理工程收益与融资自求平衡方案》, 项目风险控制如下:

(一) 项目财务风险及控制措施

1. 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, 影响整个项目的实施规划。

2. 控制措施

项目建设过程中建立严格的资金管理制度、财务管理制度, 严格资金的使用与审批流程, 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。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, 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。

(二) 项目建设管理风险及控制措施

1. 风险情况

项目建设管理包括施工管理、工程进度安排、资金筹措及使用管理、财务管理等诸多环节, 涉及多个政府部门、施工单位、项目工程所在区域居民的协调配合等方面。可能会由于项目管理人的项目管理



制度不健全或项目管理能力不足或项目管理过程中出现重大失误，将会对项目的建设进度、现金流及收益产生重大影响。

2. 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。

（三）项目收益风险及控制措施

1. 风险情况

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，若项目投入运营后实际收益未能达到预测值，将影响项目整体收益，影响债券还本付息。

2. 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，确保项目的偿债能力。

（四）不可抗力因素风险及控制措施

1. 风险情况

本项目中不可抗力主要来自于自然界重大变化引发的危机，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。



2. 控制措施

针对可能出现的不可抗力风险，项目方将建设防备设施，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。

七、本次发行的中介服务机构

（一）审计机构

大信吉林分所为本次发行提供审计服务，出具财务评价报告。

大信吉林分所现持有长春市市场监督管理局颁发的统一社会信用代码为 91220101066421772L 的《营业执照》以及吉林省财政厅颁发的编号为 110101412201 的《会计师事务所分所执业证书》。

本所律师认为，大信吉林分所具备为本次发行提供审计服务的相关资质。

（二）律师事务所

本所为本次发行提供专项法律服务，出具法律意见书。

本所现持有吉林省司法厅核发的统一社会信用代码为 31220000740467183R 的《律师事务所执业许可证》。本法律意见书经办律师均持有吉林省司法厅核发的《律师执业证》。

本所律师认为，律师事务所及律师具备为本次发行提供法律服务的相关资质。

综上，为本次发行提供中介服务的中介机构均有效存续，具备相应服务资格，符合相关法律法规的要求。

八、其他需要说明的问题

（一）项目资产情况

根据立项文件，项目法人为桦甸城开。



根据委托人提供的资料，2020年4月29日，桦甸市自然资源局印发《国有建设用地划拨决定书》（批准文号：桦政函[2020]44号），同意建设常山镇污水处理工程，划拨宗地坐落于常山镇镇区内，划拨建设用地使用权人为桦甸城开。

根据项目立项文件及委托人说明，桦甸城开已取得划拨土地并办理了施工许可，后期将投入资金进行建设项目，项目未来形成的资产属于桦甸城开，项目资产产权明确，资产情况清晰。

（二）项目前期的合法合规情况

根据项目取得的《划拨决定书》《建设用地规划许可证》《建设工程规划许可证》以及委托人的说明，桦甸城开土地系划拨取得。项目土地整理、土地储备等前期准备工作合法合规。

根据委托人提供的《中标通知书》，本项目已经通过公开招标的形式确定了工程承包单位、监理单位、勘察设计、原材料采购单位，具备合法合规性。

（三）项目运营期的法律障碍情况

根据委托人提供的营业执照，桦甸城开的经营范围为各类工程建设活动；城市基础设施工程建设、装饰、装修；市政道路、桥梁、给排水工程；供热、供气工程；房地产开发与经营；房地产信息咨询；小区物业管理；以自有资金对中小企业项目投资；污水处理及其再生利用；雨水、微咸水及矿井水的收集处理及利用；水污染防治服务；水污染治理（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），包含本项目所涉及的污水处理、工程建设、水污染治理。不会对项目运营构成法律障碍。

本所律师认为，项目以污水处理费收入为主，项目运营期可能发生合同纠纷、财产损害赔偿纠纷、人身损害赔偿纠纷、违法违规、突发公共卫生事件等法律纠纷。

项目实施主体承诺合法合规且按协议约定经营，避免法律纠纷的



产生；项目实施主体承诺建立有效的法律风险防范和化解制度，包括建立以总法律顾问为核心的风控体制，并聘请常年法律顾问，确保有效的防范和化解法律纠纷，确保项目资产和运营安全。

结合项目运营期的可能存在的法律障碍，桦甸城开将采取如下具体保障措施：1. 聘请法律顾问，由专业律师审核与项目有关的重大合同；2. 制定合同审批流程制度、污水处理日常管理制度以及日常物品采购等制度。项目实施主体将严格按照制度要求，履行合同审批、物品采购流程、污水处理；3. 成立安全生产检查小组，进行日常巡检（包括但不限于水质检查、设备检查、安全检查、消防检查等情况）及纠错，确保项目安全；4. 成立污水处理小组，及时解决停水、水质处理纠纷，积极处理日常居民投诉等。保障桦甸城开的财产安全。

（四）材料的法律效力

项目已取得政府相关部门出具的《关于〈桦甸市人民政府关于建设常山镇污水处理厂建设项目征求意见的复函〉》（吉三保函[2018]76号）、《关于桦甸市常山镇污水处理厂入河排污口设置的水行政许可决定书》（吉市水发[2018]331号）、《关于桦甸市常山镇污水处理工程建设用地预审意见的复函》（桦国土资预审函[2018]10号）、《关于桦甸市常山镇污水治理工程环境影响报告表的批复》（桦环建（表）字[2019]1号）、《关于桦甸市常山镇污水治理工程可行性研究报告的批复》（桦发改审批[2019]2号）、《关于桦甸市常山镇污水治理工程初步设计的批复》（桦甸发改审批[2019]96号）、《国有建设用地划拨决定书》（编号 2020003）、《建设用地规划许可证》（地字第 220282202000009）、《建设工程规划许可证》（建字第 220282202000009）以及《建设工程施工许可证》（编号 220282202006240202），上述文件均由相关部门加盖公章；根据委托人的说明，本所律师认为，项目所涉资料均具有法律效力。

（五）项目申报流程的合法合规性

项目法人符合项目实施主体资格，有权以该项目申请专项债券资



金；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。项目经财政部、省财政厅审核后，入选了符合使用专项债券条件的吉林省拟申报专项债券项目需求清单，并在报经省政府同意后，该项目列入吉林省新增债券年度计划项目库，并由省财政厅、省发展和改革委员会上报财政部、国家发展和改革委员会。项目完成了项目收益与融资自求平衡方案、法律意见书、财务评价报告、地方政府专项债券项目绩效目标申报表等债券发行要件资料的编写及申报，项目申报流程符合相关法律要求。

九、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

（一）项目对应的债务限额已纳入财政部下达吉林省专项债务限额，该批次债务限额已经省人大常委会审议通过。

（二）项目实施主体具有独立法人资格的公司，具备实施项目的主体资格。

（三）项目已经取得现阶段所需的部分审批文件，后续应按照相关的法律、法规、规范性文件的规定以及相关政府部门的要求继续开展项目审批及实施工作。

（四）根据审计机构测算，项目能够实现融资与收入平衡。

（五）项目制定了相应的风险控制措施。

（六）本次发行服务的中介机构具备相应的服务资格。

综上，项目申报发行本期债券符合《预算法》《专项债券管理办法》《试点发展政府专项债券的通知》等法律、法规及规范性文件的有关规定，发行政府债券不存在实质法律障碍。

本法律意见书正本一式肆份，经本所盖章并经本所律师签字后生效。

（以下无正文）



(本页无正文，为《2021年吉林省政府专项债券常山镇污水处理工程法律意见书》之签字盖章页)



经办律师：朱安

经办律师：王丽娜

2021年8月31日