

吉林兢诚律师事务所
关于
2021 年吉林省政府专项债券
伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）
之
法律意见书

吉兢法律意见书[2021]第 013 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.....	3
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.....	12
五、其他重大法律事项	12
六、结论意见	17

吉林兢诚律师事务所
关于
2021 年吉林省政府专项债券
伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）之
法律意见书

吉兢法律意见书[2021]第013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伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）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，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）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。

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《伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）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：

发行人	吉林省人民政府
-----	---------

债券资金使用人	伊通满族自治县人民政府
募投项目	伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）
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	1700万元
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年采取等额本金方式偿还本金
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

根据伊通满族自治县教育局（以下简称“伊通县教育局”）出具的《承诺》，伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）包含三个子项目，伊通满族自治县满族幼儿园活动场地建设项目、伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目及伊通满族自治县小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目。项目基本情况如下：

1. 伊通满族自治县满族幼儿园活动场地建设项目

伊通满族自治县满族幼儿园活动场地建设项目建设地点位于伊通满族自治县伊通镇人民大路3025号满族幼儿园现址，建设内容为院内拆除原地面1000m²，铺设塑胶地面2000m²，新建渗水井6座。

2. 伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目

伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目建设位置位于伊丹镇伊丹村季家窝铺屯，伊通满族自治县伊丹镇中心小学校现址内。规划用地面积16,691.5m²，建筑面积为3,020.00 m²；拟建幼儿园1栋，建筑面积2,945.50 m²；门卫1栋，建筑面积54.50 m²，泵房20m²，室外游戏场地铺装面积8,000m²，消防水池400m³。

3. 伊通满族自治县小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目

伊通满族自治县小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目位置位于小孤山镇小辽公路西侧，山前大街南侧。项目占地面积2605m²，建筑面积2020m²，包括：幼儿园综合楼1栋，建筑面积2000m²；泵房1栋，建筑面积20m²，同时修建室外活动场地及购置相关附属设备等。

（二）项目实施主体

根据伊通县教育局出具的《说明》，伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）包含三个子项目，经县政府同意，将三个子项目打包申报地方政府专项债券，项目实施主体为伊通县教育局。

根据伊通县教育局持有的《统一社会信用代码》，伊通县教育局基本信息如下：

机构名称	伊通满族自治县教育局
统一社会信用代码	11220323013540540C
机构性质	机关
机构地址	伊通镇人民大路2008号
负责人	张金山
赋码机关	伊通满族自治县统一社会信用代码办公室

综上，本所律师认为，伊通县教育局为依法设立、有效存续的机关法人，合法取得本期债券对应项目实施主体资格。

（三）项目资金情况

根据《平衡方案》，本期债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）总投资2151.6万元，其中451.6万元由地方政府财政资金解决，占20.99%，专项债券资金1700万元，占79.01%。2021年拟发行地方政府专项债1700万元，债券期限为15年，每半年支付一次利息，债券存续期后5年采取等额本金方式偿还本金。

根据伊通满族自治县财政局出具的《关于伊通满族自治县幼儿园建设项目项目资本金纳入财政预算的说明》，伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）项目资本金由伊通满族自治县财政局解决并已纳入年度预算。

综上，本所律师认为，本期债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）资本金已落实，资本金比例符合“国发[2019]26号文”等法律法规规定。

（四）项目进展情况

1. 项目已取得的批复文件

（1）伊通满族自治县满族幼儿园活动场地建设项目

2020年10月26日，伊通满族自治县自然资源局作出《关于伊通满族自治县满族幼儿园活动场地建设项目用地审查情况的函》（伊自然资函[2020]110号），伊通满族自治县自然资源局认为，项目选址符合土地利用总体规划及《中华人民共和国城乡规划法》。因项目在原有操场内进行升级改造，占用原有建设用地，因此无需用地预审；

2020年10月28日，伊通满族自治县发展和改革局作出《关于伊通满族自治县满族幼儿园活动场地建设项目可行性研究报告的批复》（伊发改字[2020]140号），伊通满族自治县发展和改革局原则同意项目建设；

2021年8月24日，伊通满族自治县发展和改革局作出《关于伊通满族自治县满族幼儿园活动场地建设项目初步设计的批复》（伊发改字[2021]85号），伊通满族自治县发展和改革局原则同意初步设计方案及概算。

（2）伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目

2020年4月10日，伊通满族自治县自然资源局作出《关于伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目用地预审与选址意见》（伊自然预审字[2020]第04号），伊通满族自治县自然资源局认为，项目符合国家产业政策和供地政策，用地符合《伊通满族自治县伊丹镇土地利用总体规划（2006-2020年）》，符合伊通满族自治县伊丹镇城镇规划（2006-2030年），原则同意通过用地预审与选址；

2020年4月14日，伊通满族自治县发展和改革局作出《关于伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目可行性研究报告的批复》（伊发改字[2020]43号），伊通满族自治县发展和改革局原则同意项目建

设；

2021年5月19日，伊通满族自治县自然资源局核发《建设用地规划许可证》（地字第220323202100010），该许可证载明，伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目用地符合国土空间规划和用途管制要求；

2021年7月12日，伊通满族自治县自然资源局核发《建设工程规划许可证》（建字第2021-024号），该许可证载明，伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目符合国土空间规划和用途管制要求；

2021年8月20日，伊通满族自治县住房和城乡建设局同意伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目施工图审查合格书备案；

2021年8月24日，伊通满族自治县发展和改革局作出《关于伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目初步设计的批复》（伊发改字[2021]83号），伊通满族自治县发展和改革局原则同意初步设计方案及概算。

（3）伊通满族自治县小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目

2020年4月14日，伊通满族自治县发展和改革局作出《关于伊通满族自治县小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目可行性研究报告的批复》（伊发改字[2020]44号），伊通满族自治县发展和改革局原则同意伊通满族自治县小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目建设；

2021年4月1日，伊通满族自治县自然资源局作出《关于伊通满族自治县人民政府2021年拟土地储备2021-CB-11号宗地建设项目用地预审与选址意见》（伊自然预审字[2021]第17号），伊通满族自治县自然资源局认为，该宗地为县政府拟土地储备项目用地，该项目用地符合节约集约用地要求，依据控制性详细规划确定为公共管理与服务项目用地，拟用于小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目，符合国家产业政策，用地位于“国土空间规划编制过渡期”小孤山镇开发边界范围内，用地选址符合吉林省自然资源厅关于做好近期国土空间规划有关工作的通知（吉自然资函[2020]815号）要求；

2021年8月24日，伊通满族自治县发展和改革局作出《关于伊通满族自治县小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目初步设计的批复》（伊发改字[2021]84号），伊通满族自治县发展和改革局原则同意初步设计方案及概算。

2. 项目土地整理情况

根据伊通县自然资源局出具的《说明》，伊通满族自治县满族幼儿园活动场地建设项目利用伊通满族自治县伊通镇人民大路3025号满族幼儿园现址，不涉及土地征拆，已取得国有建设用地使用权，目前该项目用地规划许可证和工程规划许可证正在办理；

根据伊通县教育局出具的《说明》，伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目利用伊通满族自治县伊丹镇中心小学校现址，不涉及土地征拆；

根据伊通县自然资源局出具的《说明》，伊通满族自治县小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目位于小孤山镇小辽公路西侧，山前大街南侧，占地面积2541平方米，目前该项目土地征收已经完成，已将土地征转卷宗上报省厅审核，预计两周之内省政府下达征转批复及完成用地划拨程序并办理相关用地审批手续。

3. 项目招投标及施工情况

经本所律师核查，伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）三个子项目目前均尚未履行招投标手续，尚未开工建设。

伊通县教育局承诺，将及时督促各项目建设单位，严格按照法律法规规定持续完善后续审批程序，依法推进建设工作，保证项目前期工作合法合规。

综上，本所律师认为，本期债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）尚需完善前期审批程序后方可开工建设，伊通县教育局已承诺将及时督促各项目建设单位严格按照法律法规规定持续完善后续审批程序，依法推进建设工作，保证项目前期工作合法合规。项目前期工作现状对本次债券发行不构成实质性法律障碍。

（五）项目运营情况

1. 项目运营单位及资质

根据伊通县教育局出具的《承诺》，伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）建成后，各子项目由子项目建设单位负责运营。

伊通满族自治县满族幼儿园活动场地建设项目建设单位为伊通满族自治县满族幼儿园。根据伊通满族自治县满族幼儿园持有的《事业单位法人证书》并经本所律师检索事业单位在线网站（<http://www.gjsy.gov.cn/>），伊通满族自治县满族幼儿园基本信息如下：

名 称	伊通满族自治县满族幼儿园
统一社会信用代码	12220323594474376L
宗旨和业务范围	为学龄前儿童提供保育和教育服务
住 所	伊通满族自治县伊通镇人民大路3025号
法定代表人	高玉馥
经费来源	财政补助（全额拨款）
开办资金	767.2万元
举办单位	伊通满族自治县教育局
有效期	自 2017年03月03日 至 2022年03月03日
单位状态	正常
登记管理机关	伊通满族自治县事业单位登记管理局

伊通满族自治县伊丹镇中心小学校幼儿园新建综合楼及室外活动场地改造项目建设单位为伊通满族自治县伊丹镇中心小学校，根据伊通满族自治县伊丹镇中心小学校持有的《事业单位法人证书》并经本所律师检索事业单位在线网站（<http://www.gjsy.gov.cn/>），伊通满族自治县伊丹镇中心小学校基本信息如下：

名 称	伊通满族自治县伊丹镇中心小学校
统一社会信用代码	12220323412733489X
宗旨和业务范围	实施小学义务教育，促进基础教育发展。小学学历教育
住 所	伊通满族自治县伊丹镇
法定代表人	苏立伟
经费来源	财政补助（全额拨款）
开办资金	1052万元
举办单位	伊通满族自治县教育局
有效期	自 2019年05月17日 至 2024年05月17日
单位状态	正常
登记管理机关	伊通满族自治县事业单位登记管理局

伊通满族自治县小孤山镇中心小学校幼儿园建设项目建设单位为伊通满族

自治县伊丹镇中心小学校，根据伊通满族自治县小孤山镇中心小学校持有的《事业单位法人证书》并经本所律师检索事业单位在线网站（<http://www.gjsy.gov.cn/>），伊通满族自治县小孤山镇中心小学校基本信息如下：

名 称	伊通满族自治县小孤山镇中心小学校
统一社会信用代码	1222032372956090XU
宗旨和业务范围	实施小学义务教育，促进基础教育发展。小学学历教育
住 所	伊通满族自治县小孤山镇街道
法定代表人	杨泽
经费来源	财政补助（全额拨款）
开办资金	1752万元
举办单位	伊通满族自治县教育局
有效期	自 2019年03月25日 至 2024年03月25日
单位状态	正常
登记管理机关	伊通满族自治县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

经本所律师检索裁判文书网，近三年我省与幼儿园相关的民事案件共三千余件，其中以合同纠纷类案件、劳动争议类案件、侵权责任纠纷案件居多。即在项目运营期内，可能存在的客观纠纷为上述纠纷。

伊通县教育局承诺如下：1. 将加强对各建设单位全体职员师德、安全教育等的培训，保证教学质量，保证在校期间的生命财产安全；2. 将积极推动各建设单位，按照有关法律法规规定，及时制定有关合同管理、人事管理等制度，严格按照相关制度执行；3. 将建设单位各管理层权限进行明确，加强对各管理层法律知识教育，保证各管理层在权限范围内依法作出行为，避免越权、不合制度规定、不合法甚至侵权行为的产生。4. 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；5. 如项目运营过程出现重大争议，伊通县教育局将及时介入，依法依规解决纠纷，确保项目顺利运营。

综上，本所律师认为，本期债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）运营符合相关法律法规规定。

（六）项目资产情况

1. 取得资产合规情况

根据伊通县教育局出具的《承诺》，伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）三个子项目目前均未开工建设，目前各建设单位均为取得任何项目相关资产。伊通县教育局承诺，将全程监督各建设单位依法依归取得相关资产，确保项目资产产权明确，资产情况清晰。

2. 资产归属

本期债券对应三个子项目建设单位均为全额拨款类事业单位，举办单位均为伊通满族自治县教育局，因此本期债券对应项目形成的资产为国有资产，归属于伊通满族自治县人民政府，符合相关法律法规规定。

3. 资产管理

根据伊通县教育局出具的承诺，伊通县教育局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》，伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）预期收益可以覆盖融资成本。

根据长春弘毅会计师事务所有限责任公司（以下简称“弘毅会计师事务所”）出具的《伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）财务评价报告》（以下简称“《财务评价报告》”），本期债券对应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自求平衡。

本所律师认为，本期专项债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）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

弘毅会计师事务所为本期债券发行的审计机构。

弘毅会计师事务所现持有长春市市场监督管理局绿源分局于2019年7月30日核发的统一社会信用代码为91220106668744587F的《营业执照》和吉林省财政厅于2018年6月21日核发的证书序号NO. 0000996的《会计师事务所执业证书》。

2. 财务评价报告

弘毅会计师事务所为本期债券出具了《财务评价报告》。经专项审核，弘毅会计师事务所认为，本期债券对应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自求平衡。

本所律师认为，弘毅会计师事务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

根据伊通县教育局出具的承诺，本期专项债券募集资金将严格按照法律法规

规定，专项用于伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批），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

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通过了《关于批准吉林省发行2021年新增地方政府债券和调整预算的决议》。

根据吉林省财政厅下发的《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），吉林省财政厅核定了伊通满族自治县2021年第二批新增地方政府专项债务限额。本期伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）拟发行专项债券人民币1700万元，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. 根据伊通县教育局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，对发行合规性、可行性进行了详细论证；

3. 伊通县财政局已对本项目进行了审核，并出具了初审意见，认为本项目具备发行地方政府专项债的条件；

4. 本项目相关材料已提请吉林省财政厅进行专家评审。伊通县教育局承诺，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）项目相关单位出具的相关材料

项目实施机构为本所出具本法律意见书提供了基础材料，并向本所律师保证，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。

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。

本所律师认为，项目单位向本所出具的相关材料具有法律效力。

（五）项目风险因素、控制措施及偿债保障

1. 风险因素及控制措施

根据《平衡方案》，本项目风险因素及控制措施如下：

（1）财务风险及控制措施

风险分析：在投资方面，可能由于对工程量预计不足或设备、原材料价格上升导致投资估算不符合需要的风险；在融资方面，存在着融资成本上升等风险导致财务内部收益率低于预期的风险。

控制措施：在项目建设中，采取公开招标的方式，选择设计、监理和施工单位，加强项目建设的监督管理，控制建设投资。建立消耗和报酬相结合的管理制度，控制经营成本，降低财务风险。为切实规范专项资金管理，保障资金安全、高效运行，发挥资金使用效益，特制定以下管理制度：①专项资金实行“专人管理、专户储存、专账核算、专项使用”；②专项资金实行报账制，资金拨付一律转账结算，杜绝现金支付；③资金的拨付本着专款专用的原则，严格执行项目资金批准的使用计划和项目批复内容，不准擅自调项、扩项、缩项，更不准拆借、挪用、挤占和随意扣压；资金拨付动向，按不同专项资金的要求执行，不准任意改变；特殊情况，必须请示；④严格专项资金初审、审核、审批制度，不准缺项和越程序办理手续，各类专项资金审批程序，以该专项资金审批表所列内容和文件要求为准；⑤专项资金报账拨付要附真实、有效、合法的凭证；⑥加强审计监督，实行单项工程决算审计，整体项目验收审计，年度资金收支审计；⑦对专项资金要定期或不定期进行督查，确保项目资金专款专用，要全程参与项目验收和

采购项目交接；⑧对工程类项目专项资金所发生的隐蔽工程，负责资金结算的工作人员，必须到现场签证认可，否则财政部门不予结算。同时，项目单位制定了财务管理制度以实现财务风险的管控。

（2）工程建设风险及控制措施

分险分析：工程项目建设过程中参与方较多，影响建设工程项目质量目标实现主要包括人的因素、方法技术的因素、材料和设备因素、管理因素、环境因素等。项目负责人的素质和操作人员的理论、技术水平，生理缺陷，粗心大意，违纪违章等都将可能产生施工质量问题。施工方法正确与否，直接影响工程质量控制的效果。

控制措施：原材料的质量进行有效控制，杜绝不合格的假冒、伪劣产品及原材料进入工程施工中，给工程留下质量隐患。建议在假期施工，保障学校师生的人身安全；在施工的全过程中，要建立符合技术要求的工艺流程质量标准、操作规程，建立严格的考核制度，建立严密的质量保证体系和质量责任制。购买相关的建设工程质量保险，转移风险。

（3）管理风险及控制措施

分险分析：工程项目管理风险主要包括项目建设过程管理不到导致的风险。施工流程组织不利、施工技术应用水平不高，施工流程组织不利等。

控制措施：提高法律意识，依法竞争、依法签约、和索赔。依法维权、依法经营、依法抵御、风险依法进行融资和结算等。加强对施工单位安全、质量工作的资金投入，发挥监理人员在安全及质量方面的监督管理作用。重视合同管理，了解合同风险的性质，准确判断并有效防范风险，完善管理制度，有效的降低风险，增加效益。

（4）运营风险及控制措施

经营风险主要存在于项目运营期收益与预测值差距较大，项目整体收益无法覆盖还本付息支出的风险。

风险控制措施：项目运营实行严格的费用预算管理，降低运营管理成本；建立维护工作考核机制，降低维修养护成本；每年初，针对到期债务，测算偿债缺

口，筹集偿债准备金。

（5）市场风险及控制措施

市场风险是指在专项债券存续期内，项目生源减少，项目收益无法及时支付债券本息。

风险控制措施：由于二胎政策的放开，以及吉林省鼓励生育政策的出台，并随着疫情的逐渐控制，债券存续期内本幼儿园生源充足。生源不足的年份，学校应提高教学质量，提升该校的地位，可通过各种渠道平台宣传学校的优势，吸引周边适龄儿童入学。

（6）其他风险及控制措施

在本项目实施过程中，对安全风险的管理规划、控制和监督合理正确的方法规避风险，通过风险管理来降低项目的风险成本，各种不利后果减少到最低程度。

（7）政策风险及控制措施

在项目开发过程中，政府的任何政策变动都会带来开发风险，包括土地价格、政府拆迁政策、税收政策，甚至环境保护政策等。本项目的政策风险主要体现在由于国家、地方有关政策的变化，导致项目实施过程中涉及的工作停顿或延期，从而造成项目的部分环节计划进度推迟。

政府的政策是开发的主导，因此，需在项目进行投资开发前研究政府政策，规避政策风险。

2. 偿债保障措施

根据《平衡方案》，伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）预期收益完全可以覆盖融资成本。

根据《财务评价报告》，弘毅会计师事务所认为，本期债券对应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自求平衡。

根据伊通县教育局出具的承诺，伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）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》，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，项目单位将通过用其他项目所产生的综合收益、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）伊通县教育局为依法设立、有效存续的机关法人，合法取得本期债券对应项目实施主体资格；

（三）本期债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）资本金已落实，资本金比例符合“国发[2019]26号文”等法律法规规定；

（四）本期债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）尚需完善前期审批程序后方可施工建设，伊通县教育局已承诺将及时督促各项目建设单位严格按照法律法规规定持续完善后续审批程序，依法推进建设工作，保证项目前期工作合法合规。项目前期工作现状对本次债券发行不构成实质性法律障碍；

（五）本期债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）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伊通满族自治县人民政府，产权清晰、资产情况明晰，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）本期专项债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）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，符合法律法规的相关规定；

（九）本期专项债券募集资金将严格按照法律法规规定，专项用于伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批），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；

（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，本期债券对应伊通满族自治县学前教育建设项目（第二批）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29日