

2021 年吉林省政府专项债券
蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目
法律意见书



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>

2021 年 11 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.....	7
五、项目资金平衡情况.....	8
六、项目风险及控制措施.....	8
七、本次发行的中介服务机构.....	11
八、其他需要说明的问题.....	12
九、结论性意见.....	13



2021年吉林省政府专项债券
蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目
法律意见书

2021功意字第10304号

致蛟河市城市污水处理有限公司：

吉林功承律师事务所接受蛟河市城市污水处理有限公司的委托，为蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目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	蛟河市城市污水处理有限公司
本期债券	指	蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目申报发行的 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蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目
蛟河市发改局	指	蛟河市发展和改革局
启成所	指	吉林市启成会计师事务所（普通合伙）
《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《本期债券项目基本情况》，本期债券项目情况如下：

项目名称	建设内容	立项批复 项目总投资	拟使用债券 资金	项目建设情况
蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目	新建1座污水处理站，处理规模为600m ³ /d，污水处理站占地面积约2000m ² ，新建污水管道10000m；新建污水出户管1000m，出水达到《城镇污水处理站污染物排放标准》（GB18918-2002）一级标准中的A类标准。污水处理间建筑面积400m ² 。购置潜水搅拌机、潜污泵、MBR一体化设备等设备共47台（套）。	3872.53万元	1500万元 （其中2021年拟发行1000万元，2022年拟发行500万元）	未建

根据委托人提供的《蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目收益与融资自求平衡方案》，本次拟发行黄松甸镇污水处理建设项目专项债券资金1500万元，债券期限20年，每半年付息一次。

二、纳入限额情况

根据委托人提供的吉林省财政厅下达地方政府专项债务限额文件，蛟河市2021年第二批分配限额为1.5亿元。

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。

根据蛟河市财政局出具的说明，项目本年度所需债务限额已经纳入吉林省财政厅预下达的2021年第二批新增地方政府专项债务限额



中。

综上，项目本年度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会议审议通过。

三、项目实施主体情况

根据蛟河市发改局作出的《关于蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目可行性研究报告的批复》（蛟发改字[2020]162号）记载，同意蛟河市城市污水处理有限公司作为该项目的法人单位。

根据蛟河市城市污水处理有限公司持有的《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	蛟河市城市污水处理有限公司
统一社会信用代码	91220281786819789C
住所	蛟河市建设路 51-24
法定代表人	李睿
注册资本	贰拾万元整
类型	有限责任公司（国有独资）
经营范围	污水处理项目管理服务（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 01 月 04 日
经营期限	2009 年 01 月 04 日至 2028 年 12 月 11 日
登记机关	蛟河市市场监督管理局
登记状态	存续（在营、开业、在册）

经本所律师通过国家企业信用信息公示系统查询，蛟河市城市污水处理有限公司的股东为蛟河市住房和城乡建设局，其持有蛟河市城市污水处理有限公司 100%股权。

综上，项目实施主体为具备独立法人资格的国有独资公司，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：



2020 年 10 月 27 日，蛟河市发改局印发《蛟河市发展和改革局关于蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目项目建议书的批复》（蛟发改字[2020]157 号）记载，同意蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目项目建议书。

2020 年 10 月 28 日，蛟河市发改局印发《关于蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目可行性研究报告的批复》（蛟发改字[2020]162 号）记载，同意蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目可行性研究报告，项目法人单位：蛟河市城市污水处理有限公司；建设地点：位于蛟河市黄松甸镇，污水管网沿镇区道路敷设，污水处理站建设在威虎河西侧，城市规划区北侧；项目总投资和资金来源：项目估算总投资 3872.53 万元，资金来源为市本级财政自筹解决。

2020 年 10 月 30 日，蛟河市自然资源局印发《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 220281202000025 号）记载，项目名称：蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目；项目拟选位置：蛟河市黄松甸镇；拟用地面积：2745.83 平方米；拟建设规模：建（构）筑物 526 m²，污水管网 1000m，出户管 1000m。

五、项目资金平衡情况

根据启成所出具的《2021 年吉林省政府专项债券——蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目财务专项评价报告》记载，在相关建设单位对项目收入预测及其所依据的各项假设负责的前提下，本次评价的 2021 年蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目专项债券预期的收入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡。

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《蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目收益与融资自求平衡方案》，项目风险控制如下：



（一）财务风险及控制措施

财务风险：

本项目投融资金额大，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敷需要的风险；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。

项目是否能在计划时间内建设完成，是否能在计划时间内完成收入都会大大降低项目的预期回报，影响利润水平，因此该风险的影响程度最为严重。

财务风险控制措施：

针对财务风险：

1. 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。

2. 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。

3. 在工程项目建设的全过程中，工程造价控制贯穿各个阶段。

4. 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。

5. 定期与供应商核对往来情况，避免账实不符。

6. 按国家相关税收法律作账务处理，及时索要发票。

7. 付款前审核供应商资质及征信情况，避免坏账损失。

（二）工程建设风险及控制措施

工程建设风险：

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、构筑物工程在本项目中占比很大，且项目单位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。

工程建设风险控制措施：

1. 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，目前项目单位相关部门已为勘察、设计工作进行准备，争取在项目前期接待就开展完善的工作，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。

2. 建立监理评分制度：成立监理委员会，对工程项目质量情况打分评定，不合格项目坚决整改。

3. 日常工程质量检查制度：划分工程项目管理责任，分管领导及时跟进项目质量。

（三）运营风险及控制措施

运营风险：

本项目的运营风险主要为相关设施使用企业无法按时完成商务谈判等，使运营活动达不到预期的目标的可能性及其损失。

项目单位与相关行业企业、科研机构已开始进行商务接洽，目前进展顺利，因此该风险发生的可能性为低。

运营风险控制措施：

1. 防范管理风险的主要策略是注重内部管理体制，将工作中出现的责任落实到个人，并结合相关的奖惩机制，将人为原因造成的失误降到最低。

2. 对于可能出现问题的地方，应制订专门的审核制度，将操作流



程进行标准化处理，对整个项目服务制度化管管理，保证各项系统的顺畅营运。

（四）市场风险及控制措施

市场风险：

宏观市场环境上来看，经济整体增长动力趋弱，工业经济下行的压力加大。从项目单位所处城市来看，在产业转移、工业化、城镇化的加速发展的驱动下，工业增速要高于全市平均水平，发展后劲十足。可见，蛟河市工业发展的外部环境总体是好的，但是仍需做好市场风险防范工作。

市场风险控制措施：

实时跟进掌握当前本项目相关市场动态，了解价格及供需量，及时作出应对措施。

七、本次发行的中介服务机构

（一）审计机构

启成所为本次发行提供审计服务，出具财务评价报告。

启成所现持有吉林市工商行政管理局船营分局颁发的统一社会信用代码为 912220204673314194A 的《营业执照》以及吉林省财政厅颁发的编号为 22030034 的《会计师事务所执业证书》。

本所律师认为，启成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

根据蛟河市财政局出具的说明，项目建成、购置的资产权属属于本级政府。

根据项目立项文件及委托人说明，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

根据委托人提供的资料，项目前期已经取得了可研批复、《建设项目用地预审与选址意见书》并已经进行了招投标。

根据委托人出具的说明及提供的项目招投标文件，项目前期准备工作合法合规。

（三）项目运营期的法律障碍情况

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，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，项目实施主体将采取如下具体保障措施：1. 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；2. 成立安全生产检查小组，进行日常巡检及纠错，确保项目安全；3. 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。

（四）材料的法律效力

根据项目取得的批文，相关文件均由相关部门加盖公章，相关文件具有法律效力。

（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。

（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蛟河市黄松甸镇污水处理建设项目法律意见书》之签字盖章页）



经办律师：吕欣梅

经办律师：王丽娟

2021年 11月 18日

