

2022 年吉林省政府专项债券  
榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目  
法律意见书  
JZJC-PS2022 第 0316 号

 君泽君律师事务所  
JunZeJun Law Offices

北京 上海 深圳 广州 天津 南京 成都 长沙 长春 珠海 香港  
地址：吉林省长春市超越大街与创意路交汇中关村创新中心 20 层  
电话：+86-431-8860 3828 传真：+86-431-8860 3908  
网址：<http://www.junzejun.com/>

**2022 年吉林省政府专项债券  
榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目  
法律意见书**

JZJCC-FS2022 第 0316 号

北京市君泽君（长春）律师事务所（以下简称本所）接受委托，指派陈怀宇律师、李国平律师，就 2022 年吉林省政府专项债券榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目出具本法律意见书。

本所根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财库〔2015〕83 号）、《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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）、《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）、《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）、《吉林省财政厅和吉林省发展和改革委员会关于建立新增地方政府专项债券项目需求申报协调机制的意见》（吉财债〔2019〕879 号）、《财政部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）、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）、《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》（财预〔2018〕28 号）等法律、法规和规范性文件的有关规定，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。

## 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 释义与简称 .....                 | 1  |
| 律师声明事项 .....                | 2  |
| 正文 .....                    | 3  |
| 一、本期债券发行概况 .....            | 3  |
| 二、本期债券发行募集资金的用途 .....       | 4  |
| 三、本期债券募投项目收益与融资自求平衡情况 ..... | 8  |
| 四、本期债券发行的风险及保障性措施 .....     | 9  |
| 五、本期债券发行的中介机构及相关文件 .....    | 11 |
| 六、结论性意见 .....               | 13 |
| 签署页 .....                   | 14 |

## 释义与简称

在本法律意见书内，除特别注明或文义另有所指，下列简称和术语具有下述含义：

|                   |   |                                                                 |
|-------------------|---|-----------------------------------------------------------------|
| 本法律意见书            | 指 | 《2022 年吉林省政府专项债券榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目法律意见书》                       |
| 本所                | 指 | 北京市君泽君（长春）律师事务所                                                 |
| 本所律师              | 指 | 陈怀宇、李国平                                                         |
| 《财务评价报告》          | 指 | 大信会计师事务所（特殊普通合伙）吉林分所为本次债券发行出具的财务评价报告                            |
| 《项目收益与融资平衡方案》     | 指 | 《榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目收益与融资自求平衡方案》                                |
| 《预算法》             | 指 | 《中华人民共和国预算法》                                                    |
| “国发（2014）43 号文”   | 指 | 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）                             |
| “财库（2015）83 号文”   | 指 | 《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财库〔2015〕83 号）                                |
| “财预（2015）225 号文”  | 指 | 《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）                           |
| “财预（2016）155 号文”  | 指 | 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）                                 |
| “财预（2017）89 号文”   | 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）                 |
| “财预（2018）34 号文”   | 指 | 《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）                        |
| “吉财债（2019）879 号文” | 指 | 《吉林省财政厅和吉林省发展和改革委员会关于建立新增地方政府专项债券项目需求申报协调机制的意见》（吉财债〔2019〕879 号） |
| “财库（2020）36 号文”   | 指 | 《财政部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）                         |
| “财库（2020）43 号文”   | 指 | 《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）                                    |
| “财预（2018）28 号文”   | 指 | 《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》（财预〔2018〕28 号）                           |

## 律师声明事项

本所就出具本法律意见书的相关事宜声明如下：

1. 本所律师依据本法律意见书出具日以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，对投资项目的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. 本所以及承办律师与项目业主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，确保出具的法律意见书独立客观。

3. 向本所提供有关材料的机构已向本所出具书面确认文件，确认一切足以影响本法律意见书的事实和材料均已向本所披露，没有任何误导和重大遗漏，所提供的材料真实、准确、完整，所提供的材料副本或复印件与正本或原件一致。所提供的材料上的签字、盖章均为真实。

4. 本所律师出具本法律意见书依赖于项目业主及项目中介已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料。对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所向政府有关主管部门或其他有关机构进行了核查，该等政府有关主管部门或其他有关机构出具的证明文件或口头陈述亦构成本所出具本法律意见书的基础。

5. 本所律师仅就投资项目所涉及的法律问题进行核查，不对有关收益与融资评价、专项债券项目总体评价等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及收益与融资评价、专项债券项目总体评价等内容时，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。

6. 本所律师同意将法律意见书作为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。本所律师同意项目业主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业主为专项债券拟发行上报之目的使用，不得用作任何其他目的。

## 正文

### 一、本期债券发行概况

#### （一）本期债券的基本情况

根据《项目收益与融资平衡方案》，本期债券的基本情况如下：

|      |                     |
|------|---------------------|
| 债券名称 | 2022 年吉林省政府专项债券     |
| 发行人  | 吉林省人民政府             |
| 发行金额 | 20,200.00 万元        |
| 期限   | 10 年                |
| 募投项目 | 榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目 |
| 还本付息 | 每半年支付利息，后五年每年等额偿还本金 |

#### （二）本期债券募投项目的申报流程

募投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，募投项目形成了项目的可行性研究报告；在项目申报阶段，募投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，募投项目完成了项目收益与融资自求平衡方案编撰，完成了事前绩效评估报告，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，募投项目经财政部、省财政厅审核后，列入吉林省新增债券年度计划项目库。募投项目的申报流程符合“财库〔2020〕36 号文”、“财库〔2020〕43 号文”、“吉财债〔2019〕879 号文”及法律法规关于地方政府专项债券发行的相关要求。

#### （三）纳入地方政府专项债务限额情况

2022 年 4 月 25 日，吉林省财政厅下发《关于下达 2022 年新增专项债务限额的通知》（吉财债〔2022〕252 号），募投项目本期拟发行的专项债券金额 20,200.00 万元在该文件确定的限额内，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。

#### （四）本期债券纳入预算情况

2022 年 5 月 7 日，吉林省十三届人大常委会第三十四次会议表决通过了《关于批准吉林省发行 2022 年新增地方政府债券和调整预算的决议》，本期债券已纳入财政预算，符合“财预〔2016〕155 号文”等法律法规的相关规定。

## 二、本期债券发行募集资金的用途

根据《项目收益与融资平衡方案》，本期债券募集资金将用于榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目，项目的具体情况如下：

### （一）项目概况

本项目征收区域为客运北站东二期地块（东至规划路，南至榆三公路，西至榆树大街，北至平房）、火车站西地块（东至火车站，南至铁路，西至六号路，北至铁路）、东校片区地块（东至外环路，南至健康路，西至东校，北至规划路），共征收房屋 1095 户、征收土地面积 46.15 万平方米，征收居民建筑面积 7.23 万平方米。其中客运北站东二期地块征收总用地面积 26.68 万 m<sup>2</sup>，腾空可出让土地面积 26.68 万 m<sup>2</sup>。征收总房屋建筑面积 4.53 万 m<sup>2</sup>，征收总户数 744 户；火车站西地块项目征收总用地面积 6.20 万 m<sup>2</sup>，腾空可出让土地面积 6.20 万 m<sup>2</sup>。征收总房屋建筑面积 0.66 万 m<sup>2</sup>，征收总户数 82 户；东校片区地块项目征收总用地面积 13.27 万 m<sup>2</sup>，腾空土地面积 13.27 万 m<sup>2</sup>。征收总房屋建筑面积 2.04 万 m<sup>2</sup>，征收总户数 269 户。

本项目在榆南片区 A1、A2、A3 地块新建回迁安置住房 993 套。新建回迁安置小区总占地面积 57,623.80 m<sup>2</sup>，总建筑面积 110,691.31 m<sup>2</sup>。其中地上住宅建筑面积 85,344.65 m<sup>2</sup>，地上公建建筑面积 2701.66 m<sup>2</sup>，地下车库建筑面积为 22,645.00 m<sup>2</sup>（不在本次回迁范围内）。新建回迁安置住房 993 套，面积 88,046.31 m<sup>2</sup>，其中住宅 980 套、85,344.65 m<sup>2</sup>，公建 13 套、2,701.66 m<sup>2</sup>，地下车库建设投资不在本项目内。

本项目建设期 2 年，即 2020 年 8 月至 2022 年 8 月。

### （二）项目实施机构

榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目的实施主体为榆树市住房和城乡建设局。根据榆树市住房和城乡建设局持有的《统一社会信用代码证书》，榆树市住房和城乡建设局的基本信息如下：

|          |                    |
|----------|--------------------|
| 统一社会信用代码 | 11220182013891607D |
| 机构名称     | 榆树市住房和城乡建设局        |
| 机构性质     | 机关                 |
| 机构地址     | 吉林省榆树市府前路与新民大街交汇处  |
| 负责人      | 蔡智杰                |
| 赋码机关     | 中共榆树市委机构编制委员会办公室   |
| 颁发日期     | 2020 年 11 月 06 日   |

榆树市住房和城乡建设局为项目所属地区依法成立、合法存续的行政事业单

位，收入支取均列入财政预算，截至 2020 年 12 月 31 日，项目单位负债总额 6,351,354.18 元，其中经营性负债 4,009,799.32 元，受托代理负债 2,341,554.86 元。经营状况良好。

根据榆树市人民政府下发的《榆树市人民政府关于城镇棚户区回迁房建设主体承接方式的批复》（榆政函〔2020〕44 号），负责项目开发建设的主体为榆树市国信房地产开发有限公司，根据榆树市国信房地产开发有限公司持有的《营业执照》和我所在国家企业信用信息公示系统查询的结果，榆树市国信房地产开发有限公司的基本信息如下：

|          |                                        |
|----------|----------------------------------------|
| 统一社会信用代码 | 91220113MA17KJGJ3G                     |
| 名称       | 榆树市国信房地产开发有限公司                         |
| 企业性质     | 有限责任公司(国有独资)                           |
| 注册资本     | 1000 万元人民币                             |
| 经营范围     | 房地产开发；物业管理（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） |
| 住所地      | 长春市榆树市铁北路(自来水公司西侧)                     |
| 法定代表人    | 刘文丰                                    |
| 登记机关     | 榆树市市场监督管理局                             |
| 经营期限     | 2020 年 06 月 29 日 至 2030 年 06 月 29 日    |
| 股东       | 榆树市财政局                                 |

根据我所在国家企业信用信息公示系统的查询结果，榆树市国信房地产开发有限公司的股东为榆树市财政局，榆树市财政局持有榆树市国信房地产开发有限公司 100%的股权。因此，榆树市国信房地产开发有限公司的最终实际控制人为榆树市财政局，榆树市国信房地产开发有限公司为项目所属地区依法设立、合法存续的国有独资企业法人。

榆树市国信房地产开发有限公司承诺及经本所律师通过信用中国网站、中国执行信息公开网查询，截至本法律意见书出具日，榆树市国信房地产开发有限公司没有违法记录以及失信记录。榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目的运营以租赁业务为主，榆树市国信房地产开发有限公司的经营范围包括房地产开发、物业管理，具备实施榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目的运营资质。

本所律师认为，榆树市国信房地产开发有限公司具备实施榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目的主体资格。

### （三）项目已取得批复文件和已经完成的前期工作

截至本法律意见书出具之日，榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目已取得的批复文件如下：

### （1）纳入棚户区改造计划情况

2020年6月10日，吉林省住房和城乡建设厅下发《吉林省住房和城乡建设厅关于下达2020年城市棚户区改造项目计划的通知》（吉建保〔2020〕4号），该项目列入2020年城镇棚户区改造计划。

### （2）当前已取得的批准手续

2020年7月22日，榆树市住房和城乡建设局、榆树市棚户区改造工作实施指挥组作出《关于城镇棚户区建设主体承接方式的请示》（榆棚改联字〔2020〕11号），申请授权委托榆树市国信房地产开发有限公司作为实施主体承接2019年、2020年回迁房开发建设任务。

2020年7月31日，榆树市人民政府作出《榆树市人民政府关于城镇棚户区建设主体承接方式的批复》（榆政函〔2020〕44号），同意由榆树市国信房地产开发有限公司作为2019年、2020年回迁房项目实施主体，并作为项目开发建设单位。

2020年9月4日，招标代理机构向中标单位吉林省建苑设计集团有限公司发出《吉林省建设工程中标通知书》（招标项目编号：JLXR-2020JSYS138）。

2020年9月22日，榆树市发展和改革局作出《关于榆树市2020年城镇棚户区改造项目项目建议书的批复》（榆发改审字〔2020〕114号），同意建设该项目。项目名称，榆树市2020年城镇棚户区改造项目（2020-220182-47-01-014051）。项目承办单位，榆树市住房和城乡建设局。项目建设地点，长榆高中西，向阳路南。项目性质，新建。建设规模及主要建设内容，项目新建榆南片区A1、A2、A3回迁安置房总用地面积57623.80平方米，总建筑面积110262.58平方米，其中地上住宅建筑面积82273.67平方米，地上公建建筑面积5343.91平方米，地下车库建筑面积22645.00平方米，新建回迁安置住房1095套，面积86752.96平方米，其中住宅1044套、82273.67平方米，公建51套、4479.29平方米。项目总投资57068.89万元。项目建设时间，2020年8月至2022年8月。

2020年9月27日，榆树市自然资源局颁发《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第220182202000041号），本建设项目符合国土空间用途管制要求。项目名称，榆树市2020年城镇棚户区改造项目。项目代码2020-220182-47-01-014051。建设单位名称，榆树市住房和城乡建设局。项目建设依据，榆发改审字〔2020〕114号。项目拟选位置，长榆高中西，向阳路南。拟用地面积，57623.80平方米，拟建设规模，110262.58平方米。

2020年9月30日，榆树市发展和改革局作出《关于榆树市2020年城镇棚户区改造项目可行性研究报告的批复》（榆发改审字〔2020〕115号），原则同意该项目可行性研究报告（修改版）。项目名称，榆树市2020年城镇棚户区改造项

目（2020-220182-47-01-014051）。建设主体，榆树市住房和城乡建设局。建设地点，征拆区域：分为3个地块，包括客运北站东二期、火车站西、东校片区。建设地点，异地新建回迁安置住房的地块为榆南片区A1A2A3，位于长榆高中西，向阳路南。建设规模及主要建设内容，项目新建榆南片区A1、A2、A3回迁安置房总用地面积57623.80平方米，总建筑面积110262.58平方米，其中地上住宅建筑面积82273.67平方米，地上公建建筑面积5343.91平方米，地下车库建筑面积22645.00平方米。新建回迁安置住房1095套，面积86752.96平方米，其中住宅1044套、82273.67平方米，公建51套、4479.29平方米。项目总投资57068.89万元。项目建设期，2年，2020年8月至2022年8月。

2020年11月27日，招标代理机构向中标单位吉林中交工程建设咨询有限公司发出《中标通知书》（招标项目编号：TC2095DA3）。

2020年11月27日，招标代理机构向中标单位吉林省鑫业建筑安装有限公司发出《吉林省建设工程中标通知书》（招标项目编号：TC209509S）。

2020年12月17日，招标代理机构向中标单位吉林省恒信建设集团有限公司发出《吉林省建设工程中标通知书》（招标项目编号：TC209509R）。

2020年12月25日，榆树市自然资源局颁发《建设用地批准书》（榆树市（2020）用SP字03724号），准予以使用土地。

2020年12月25日，榆树市自然资源局颁发《建设用地批准书》（榆树市（2020）用SP字03723号），准予以使用土地。

2020年12月27日，榆树市自然资源局颁发《建设用地规划许可证》（地字第22018220201227001号），本用地项目符合城乡规划要求。

2021年1月29日，榆树市住房和城乡建设局颁发《建筑工程施工许可证》（编号：220182202104290201），本建筑工程符合施工条件。

2021年2月4日，榆树市自然资源局颁发《建设工程规划许可证》（建字第22018220210204002号），本建设工程符合国土空间规划和用途管制要求。

2021年3月10日，榆树市发展和改革局作出《关于榆树市2020年城镇棚户区改造项目初步设计审查报告的批复》（榆发改审批字（2021）11号），原则同意初步设计方案及概算。项目名称，榆树市2020年城镇棚户区改造项目（2020-220182-47-01-014051）。建设主体，榆树市住房和城乡建设局。建设地点，异地新建回迁安置住房的地块为榆南片区A1、A2、A3，位于长榆高中西，向阳路南。建设规模及主要建设内容，新建榆南片区A1、A2、A3回迁安置房总用地面积57623.80平方米，总建筑面积110691.31平方米，其中地上住宅建筑面积85344.65平方米，地上公建建筑面积2701.66平方米，地下车库建筑面积22645.00平方米。新建回迁安置住房993套，面积88046.31平方米，其中住宅

980套、85344.65平方米，公建13套、2701.66平方米。项目总投资57886.58万元。项目建设期为2020年8月至2022年8月。

2021年4月29日，榆树市住房和城乡建设局颁发《建筑工程施工许可证》（编号220182202104290201），本建筑工程符合施工条件，准予施工。

截至本法律意见书出具日，募投项目取得的上述批复手续不存在无效及可撤销因素，合法有效。募投项目不涉及土地整理、土地储备等相关事项，招标等已经完成的前期工作合法有效。

#### （四）项目取得的资产情况

项目实施主体已经取得建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证等，对土地的使用依法合规，项目有关资产的取得符合法律法规规定，项目实施主体取得的资产产权明确，项目实施主体可以进行开发、使用、收益。项目实施主体为国有独资企业法人，项目实施主体合法拥有项目资产的所有权，建成、购置资产的权属最终归属于本级人民政府。截至本法律意见书出具日，项目运营不存在法律障碍。

本所律师认为，榆树市2020年城镇棚户区改造项目已取得现阶段必要的批复文件、完成现阶段必要的前期工作，且将按照法律法规持续完善后续程序，并推进建设工作，项目符合产业政策及地区发展规划，具备申请发行地方政府债券的条件。

### 三、本期债券募投项目收益与融资自求平衡情况

根据《项目收益与融资平衡方案》，本项目预计总投资为56,095.69万元，其中建设投资55,832.10万元（建筑工程费28,890.87万元，设备购置费1,366.75万元，安装工程费8,999.82万元，其他费用16,574.66万元），建设期利息263.59万元。本项目初步设计概算总投资比本方案中的项目总投资多1,790.89万元，原因为初步设计与实际计息基数、利率，计息方式不同导致初步设计利息比本次申请预测利息多1,790.89万元，项目建设投资与初设一致，未调整初步设计及批复。本项目预计总投资为56,095.69万元，其中，政府预算资金安排30,095.69万元，占比53.65%；发行专项债券26,000.00万元，占比46.35%，其中本次拟发行20,200.00万元，2021年发行5,800.00万元，债券期限10年，每半年支付利息，后五年等额偿还本金，利率暂按4.20%计算。本项目收入以客运北站东二期地块、火车站西地块棚改后腾空的土地出让收益为主（东校片区地块腾空后无法形成土地出让收益），即两个腾空地块出让收入中纳入地方政府基金收入部分为主，即将国有土地使用权出让收入扣除对应的上缴资金作为项目收

益。在对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，债券本息合计 34,253.44 万元，可用于还本付息的项目预期收益合计为 39,495.58 万元，本息覆盖倍数为 1.15 倍。榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目债券存续期内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。

大信会计师事务所（特殊普通合伙）吉林分所出具的《财务评价报告》认为，在相关棚改单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目拟发行债券 26,000.00 万元，其中 2021 年已发行债券 5,800.00 万元，2022 年拟发行债券 20,200.00 万元，预期土地出让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。

综上，本所律师认为，根据《财务评价报告》，本期债券对应投资项目能够实现项目收益和融资自求平衡，符合“财预〔2017〕89 号文”和“财预〔2018〕28 号文”的相关规定。

## 四、本期债券发行的风险及保障性措施

### （一）本期债券的风险因素

#### 1. 财务风险及控制措施

风险：主要为还本付息资金归集风险，主要指由于资金管理不规范，未进行统一归集所产生的风险。

应对措施：还本付息资金归集风险应加大资金使用效率和保证资金安全力度，建立统一的管理系统，将信息集中到内部管理系统，通过系统对资金进行统一调配和部署，对账户、结算、票据等方面进项全方位、一系列的集中管理。

#### 2. 工程建设风险及控制措施

风险：工程风险主要包括工程方案、工程地质、施工与工期等存在的各种不确定性给项目带来的风险。

应对措施：项目单位严格按照要求做好设计、勘察工作，选择具有较高技术与管理水平的承建商，同时工程建设的各技术环节均由具备相应资质的技术单位担任，委托专业的工程监理单位进行工程监理，可有效保障工程建设管理活动的合理性、安全性，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。加强对工程质量的管理，建立项目的质量控制体系，对工程质量进行跟踪、检查、监督和控制；督促、检查工程建设是否符合国家有关规范和设计图纸的要求；对工序交接、隐蔽工程检查、设计的变更、质量事故的处理、质量和技术鉴证进行控制；对出现违反质量规定的事件，容易形成质量隐患的做法采取措施予以制止，及时处理质量问题。

### 3. 市场风险及控制措施

风险：专项债券存续期内，如遇债务资本市场利率上涨，增加项目的财务成本，有可能影响项目投资收益平衡。

应对措施：合理安排项目资本金到位的时间，积极争取项目国家专项补助资金的及时到位，选择合适的债券发行窗口，降低债券发行利率，控制项目融资成本。

### 4. 就业风险及控制措施

风险：就业风险是指在专项债券存续期内，就业人员减少、基本社会保障提供不足引起的项目停产风险。

应对措施：切实增强风险意识，强化底线思维，充分认识就业应急工作的极端重要性和紧迫性，承担起本项目防范就业工作风险的主体责任，及时为失业人员提供登记服务，落实扶持政策，组织开展职业培训，共同做好就业风险应急处置，确保就业局势稳定。

### 5. 征地风险及控制措施

本项目土地已征收完成，不存在风险。

### 6. 民族风险及控制措施

风险：工程项目民族风险是指因饮食丧葬习俗、宗教生活等各方面差异产生的群体性民族事件。

应对措施：一是要深入调查了解，对可能引发的民族、宗教界不稳定因素和突发群体性事件的苗头性、倾向性问题进行排查上报，做到早发现问题、早解决问题、早化解矛盾，将可能引发的矛盾和问题解决在当地，消除在萌芽状态。二是坚持问题导向，着力解决民族宗教领域存在的突出矛盾和问题，健全工作网络，强化工作力量，加强舆论引导，形成推动民族宗教工作的强大合力，确保当地民族团结、宗教和顺，为保持当地社会和谐稳定作出新的贡献。

### 7. 法律风险及控制措施

项目运营以棚户区改造业务为主，围绕着棚户区改造业务的开展可能发生合同纠纷（包括土地使用权出让合同纠纷、商业配套设施转让合同纠纷等）、侵权纠纷（包括人身及财产损害赔偿纠纷）等法律纠纷，另外运营过程中也可能发生围绕着前期建设过程中产生的建设工程施工合同纠纷。

对于法律风险，主要的控制措施为：项目实施主体制定了专项债资产运营纠纷管理办法，建立了有效的法律风险防范和化解制度，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。针对建设工程施工合同纠纷，项目实施主体作为发包方，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、工程量的认定、付款条件及节点、工程质量标准等级、违约责任以及质保金均作

出明确约定，此外，还需要对工程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。针对土地使用权出让合同纠纷、配套商业设施转让合同纠纷，实施主体要与相对方签订约定详尽的合同，对于标的物的位置、范围、价款的支付条件、方式、违约责任、合同解除的条件、送达地址等均明确约定。在履行合同过程中注意按约履行义务、及时主张权利、注意各项履约资料的留存、履行完备的交接手续等。项目实施主体要加强安全生产管理，避免安全事故的发生，避免侵权行为发生。

## （二）偿债保障

根据《项目收益与融资平衡方案》，本期债券还本付息资金来源于项目自身收益，债务风险锁定在项目内。大信会计师事务所（特殊普通合伙）吉林分所出具的《财务评价报告》认为，在相关棚改单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目拟发行债券 26,000.00 万元，其中 2021 年拟发行债券 5,800.00 万元，2022 年拟发行债券 20,200.00 万元，预期土地出让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。

2019 年 1 月 24 日，吉林省财政厅下发《关于印发〈吉林省地方政府债务信息公开实施细则（试行）〉的通知》（吉财债〔2019〕72 号文），要求各级财政部门做好地方政府债务信息的公开工作，切实增强地方政府债务信息透明度，自觉接受社会监督，防范化解地方政府债务风险。

根据《项目收益与融资平衡方案》，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，榆树市人民政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。榆树市财政局将按照《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，榆树市财政局将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。

## 五、本期债券发行的中介机构及相关文件

### （一）会计师事务所

本次发行工作中的《专项评价报告》由大信会计师事务所（特殊普通合伙）

吉林分所出具。大信会计师事务所（特殊普通合伙）吉林分所现持有长春市工商行政管理局于 2015 年 3 月 2 日核发的《营业执照》（统一社会信用代码为 91220101066421772L）、吉林省财政厅于 2018 年 7 月 5 日核发的《会计师事务所分所执业证书》，大信会计师事务所（特殊普通合伙）吉林分所系依法注册成立的会计师事务所。在《专项评价报告》上签字的注册会计师在出具《专项评价报告》时，均持有通过年检的《注册会计师证书》。大信会计师事务所（特殊普通合伙）吉林分所具备为本次债券发行出具相应报告的法定资格。

## （二）律师事务所

本次发行工作中的法律意见书由北京市君泽君（长春）律师事务所出具。北京市君泽君（长春）律师事务所现持有吉林省司法厅于 2017 年 8 月 16 日核发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码为 31220000MD0167801W），北京市君泽君（长春）律师事务所为具有合法执业资格的律师事务所。本法律意见书由北京市君泽君（长春）律师事务所陈怀宇、李国平律师作为签署律师，其均持有吉林省司法厅核发的律师执业证书，且均已经过年度年检。北京市君泽君（长春）律师事务所不存在被相关监管部门立案调查、受行政处罚或被采取监管措施的情况，具备为本次债券发行提供法律服务的资格。

## （三）相关文件

为本期债券发行制作的《项目收益与融资平衡方案》，包含了债券情况、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、项目实施单位介绍、部门分工及责任、还款保障情况等主要内容。本所律师认为，《项目收益与融资平衡方案》内容具体明确，符合本期债券发行披露要求。

委托单位为本所出具法律意见书出具了相关材料。委托单位已向本所出具书面确认文件，确认一切足以影响本法律意见书的事实和材料均已向本所披露，没有任何误导和重大遗漏，所提供的材料真实、准确、完整，所提供的材料副本或复印件与正本或原件一致。所提供的材料上的签字、盖章均为真实。在此基础上，经本所律师适当核查，该等材料没有违反法律法规的规定，不存在无效或可撤销的因素，委托单位出具的相关材料具有法律效力。

综上，本所律师认为，为本次债券发行对应项目提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所均合法、有效存续，具备相应服务资格，符合相关法律法规的要求。《项目收益与融资平衡方案》内容具体明确，符合本期债券发行披露要求，委托单位为本所出具法律意见书出具的相关材料具有法律效力。

## 六、结论性意见

综合上述内容，根据有关法律、法规和规范性文件的相关规定，发表意见如下：

（一）本期专项债券由吉林省人民政府作为发行人发行，发行人具备发行本期专项债券的主体资格，募集资金将用于榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目，符合“财预〔2016〕155 号文”及“财预〔2017〕89 号文”的规定；

（二）本期专项债券对应的榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目已经取得相关审批手续、完成现阶段必要的前期工作，且将按照法律法规持续完善后续程序，并推进建设工作，项目符合产业政策及地区发展规划，具备申请发行地方政府债券的条件；

（三）本期专项债券对应的项目实施主体具备实施榆树市 2020 年城镇棚户区改造项目的主体资格；

（四）根据《财务评价报告》，本期债券对应投资项目能够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；

（五）为本次债券发行对应项目提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所均合法、有效存续，具备相应服务资格，符合相关法律法规的要求。

《项目收益与融资平衡方案》内容具体明确，符合本期债券发行披露要求，委托单位为本所出具法律意见书出具的相关材料具有法律效力；

（六）募投项目本期拟发行的专项债券金额在吉林省财政厅核定的限额内，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。经由吉林省人大常委会会议审议批准，本期债券已经列入预算，符合“财预〔2016〕155 号文”等法律法规的相关规定；

（七）募投项目申报流程符合法律法规关于地方政府专项债券发行的相关规定。

综上，本所律师认为，本期债券对应募投项目符合法律、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。

本法律意见书正本一式四份，无副本，经本所经办律师签字并加盖本所印章后生效。

（以下无正文）

## 签署页

（本页无正文，为本法律意见书之签字盖章页）

北京市君泽君（长春）律师事务所



经办律师：



经办律师：



2022 年 5 月 16 日