

北京市炜衡律师事务所

关于

湖南省张家界市 2019 年第一批棚户区改造专项债券
之

法律意见书

炜衡（2019）法意字第【0132】号



2019 年 4 月

目 录

致：张家界市财政局.....	1
第一部分 引言.....	2
一、释义.....	2
二、律师声明.....	2
第二部分 正文.....	5
一、本次拟发行债券的基本情况.....	5
二、本次拟发行债券项目参与主体情况.....	6
三、本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况.....	8
四、项目融资资金来源.....	10
五、项目预期收益与融资平衡安排.....	10
六、中介机构及相关文件.....	11
七、法律风险.....	12
八、结论意见.....	13



北京市炜衡律师事务所
关于湖南省张家界市 2019 年第一批棚户区改造专项债券
之
法律意见书

炜衡（2019）法意字第【0132】号

致：张家界市财政局

北京市炜衡律师事务所（以下简称“本所”）接受张家界市财政局的委托，作为湖南省张家界市 2019 年第一批棚户区改造专项债券（以下简称“本次债券”）的特聘专项法律顾问，就本次债券发行事宜，出具本法律意见书。

根据《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）、《中华人民共和国证券法》（以下简称“《证券法》”）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号，以下简称“国发[2014]43 号文”）、《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83 号，以下简称“[2015]83 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”）、《地方政府专项债务预算管理办法》（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”）、《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，以下简称“财预[2018]28 号文”）、《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预[2018]34 号，以下简称“财预[2018]34 号文”）等法律、法规和规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。

第一部分 引言

一、释义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

炜衡、本所、本所律师	指	北京市炜衡律师事务所或其律师
张家界住建局	指	张家界市住房和城乡建设局
张家界住保中心	指	张家界市住房保障和房产市场服务中心
本次债券	指	2019 年湖南省棚户区改造专项债券（一期）-2019 年湖南省政府转账债券（二期）
中心城区棚改项目、拟发行债券项目	指	张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）
张家界棚改公司、项目业主	指	张家界市棚户区改造投资有限公司
《实施方案》	指	张家界住房和城乡建设局出具的《湖南省张家界市 2019 年第一批棚户区改造专项债券项目预期收益和融资平衡方案》
《项目收益与融资自求平衡专项报告》	指	利安达会计师事务所（特殊普通合伙）于 2019 年 4 月 17 日出具的利安达专字[2019]京 A2127 号《利安达会计师事务所（特殊普通合伙）关于湖南省张家界市 2019 年第一批棚户区改造专项债券项目收益与融资自求平衡专项报告》
利安达会计师事务所	指	利安达会计师事务所（特殊普通合伙）

二、律师声明

为出具本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1、本法律意见书系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、行政法规和规范性文件的规定，并基于本所律师对有关事实的了

解及对相关法律、行政法规和规范性文件的理解而出具。

2、本所律师为出具本法律意见书对所涉及的有关事实进行调查过程中，已得到贵机构如下确认和保证：

(1) 已提供本次工作所需的真实、准确、完整和有效的原始书面材料、副本材料、复印材料、确认函或证明或口头的陈述和说明；

(2) 一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无隐瞒、虚假或误导和重大遗漏之处；

(3) 所提供的关于副本材料或复印件与正本或原件一致和相符；

(4) 所提供的文件上的签字、盖章是真实的，并已履行该等签字和盖章所需的法定程序，获得合法授权；

(5) 所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实相一致。

3、为出具本法律意见书之目的，本所律师对于贵机构提供的所有相关文件、资料及说明已经进行了法律审查，并据此做出相关判断。

4、对于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，本所律师依据有关政府部门、贵机构或其他有关单位和个人出具的证明文件出具法律意见。

5、本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本次债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对贵机构的行为以及本次债券发行的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证，保证披露、出具或提供信息的及时、准确、完整，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，如含有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，应承担相应责任。

6、本所仅就与本次债券发行有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见，本法律意见书对有关会计报表/报告、审计报告、资产评估报告或资信评级报告中某些数据和结论的引述，对于这些文件的内容本所并不具备核查和做出评价的适当资格。对于本法律意见书中涉及的财务、评级、评估等数据，本所律师均系引用，请以贵机构聘请的会计师、评估师等专业人员所

作出的专业核查和判断为准。

7、本所同意将本法律意见书作为贵机构融资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。

8、本所同意贵机构部分或全部在向上级主管部门或政府监管机构相关呈报文件中自行引用或按其要求引用法律意见书的内容，但贵机构做上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律意见书出具后，因贵机构的任何修改而导致的法律上的歧义或曲解，除非贵机构已书面告知并经本所律师确认，本所律师不承担相应的法律责任。

9、本法律意见书的标题仅为方便查阅而使用，不得用于解释本法律意见书。

基于上述提示和声明，本所律师根据相关法律、法规和规章的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对贵机构提供的有关文件和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：

第二部分 正文

一、本次拟发行债券的基本情况

（一）发行人

根据《关于印发<地方政府专项债券预算管理办法>的通知》（财预[2016]155号）第四条规定，“专项债券收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府”。根据《土地储备资金财务管理办法》（财综[2018]8号）第七条规定，“土地储备专项债券发行的主体为省级人民政府”。

根据上述法律规定，本期专项债券发行主体为湖南省人民政府，符合财预[2016]155号文和财综[2018]8号文的规定。

（二）本次发行债券情况

本次拟发行债券的基本情况如下：

债券名称： 2019年湖南省棚户区改造专项债券（一期）-2019年湖南省政府转
账债券（二期）

发行规模： 15,000 万元

债券期限： 5 年

债券利率： 3.95%

付息方式： 每年支付利息，到期偿还本金

二、本次拟发行债券项目参与主体情况

（一）实施机构

张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）的实施单位为张家界市住房和城乡建设局（以下称“张家界住建局”），张家界住建局系机关单位，现持有中共张家界市委机构编制委员会办公室颁发的《统一社会信用代码证书》（代码为 11430800006442088A），其地址为湖南省张家界市永定区南庄坪，负责人为全锦程。

根据张家界市机构编制委员会《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的有关机构编制事项的通知》（张编[2017]5 号）载明：“设立市住房保障和房地产市场服务中心，为市住房和城乡建设局所属公益一类事业单位，副处级，其重要职责是：负责棚户区改造有关具体工作，……，负责为住房保障和房地产市场管理提供基础性、事务性服务工作。

因此，张家界市住房保障和房地产市场服务中心根据其职能作为本次拟发债项目的具体实施单位。张家界住保中心基本情况如下：

事业单位名称	张家界市住房保障和房地产市场服务中心
统一社会信用代码	12430800MB12394436
宗旨和业务范围	进行土地储备，增加土地收益。土地收回、收购、置换、征用、前期开发、出让。
住所	张家界市永定区子午路 43 号
法定代表人	符文林
开办资金	3 万元人民币
经费来源	财政补助
举办单位	张家界市住房和城乡建设局
证书有效日期	2017-10-09 至 2022-10-09
单位状态	正常
登记管理机关	张家界市事业单位登记管理局

综上，张家界市住房和城乡建设局及其下属事业单位张家界市住房保障和房产

市场服务中心具备实施棚户区改造项目的主体资格。

（二）项目业主

根据《湖南省住房和城乡建设厅等五部门关于下达 2018 年保障性安居工程建设和项目的通知》（湘建保[2018]18 号）等文件，本次拟发行债券项目张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）由张家界市经济发展投资集团有限公司作为实施主体。张家界市经济发展投资集团有限公司为全权委托张家界市棚户区改造投资有限公司（以下简称“张家界棚改公司”）作为项目业主具体实施工作。

根据张家界棚改公司的营业执照、《公司章程》并经本所律师查询全国企业信用信息公示系统，截止于本法律意见书出具之日，张家界棚改公司的基本情况如下：

公司名称	张家界市棚户区改造投资有限公司
统一社会信用代码	91430800338384320K
住所	湖南省张家界市永定区助农路月亮湾小区大庸桥会所栋经投集团二楼
法定代表人	李力
注册资本	14,000 万元
实收资本	8,600 万元
企业类型	有限责任公司（国有控股）
经营范围	承担市城区棚户区改造项目投资；旅游及相关产业、政策允许经营的国内贸易、信息咨询服务；城市基础设施投资建设、建设及开发；城市公用事业项目投资、建设及管理；商业性房地产开发建设、经营管理；城市土地开发经营等其他业务。（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）*
营业期限	2015 年 5 月 28 日至长期
股东情况	张家界市人民政府国有资产监督管理委员会以货币方式认缴出资 10,000 万元，已实缴出资 4,600 万元，持股比例 71.42%； 国开（北京）新型城镇化发展基金二期（有限合伙）以货币方式认缴出资 2,000 万元，已实缴出资 2,000 万元，持股比例 14.29%； 国开发展基金有限公司以货币方式认缴出资 2,000 万元，已实缴出资 2,000 万元，持股比例 14.29%。

经核查，本所律师认为，张家界棚改公司为依法设立并有效存续的企业法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，未被列入经营异常名录或者严重违法企

业名单；具备从事棚改征拆、安置房筹集、公益性城市基础设施建设等服务的主体资格，依法可以根据《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》的规定，使用专项债券发行后所募集的资金承建相关棚改项目。

三、本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况

（一）张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）概况

根据湖南稼沛工程咨询有限公司编制的《张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）可行性研究报告》载明，本次拟发行债券对应投资项目张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）（以下简称“中心城区棚改项目”），总用地面积约 52.4 亩，拆迁房屋总建筑面积约 59,306 平方米，拆迁房屋户数 330 户，均为住宅。本项目包含三个子项目，分别为：1、茂隆商城以西至逸臣广场以东周边棚户区改造项目，用地面积约 30 亩，拆迁房屋建筑面积约 37,646 平方米，拆迁房屋户数 221 户，均为住宅；2、崇实北校周边城市棚户区改造项目，用地面积约 13 亩，拆迁房屋建筑面积约 12,450 平方米，拆迁房屋户数 24 户，均为住宅；3、岩塔菜市场周边城市棚户区改造项目（二期），用地面积约 9.4 亩，拆迁房屋建筑面积约 9,210 平方米，拆迁房屋户数 85 户，均为住宅。项目总投资估算为 34,083.60 万元，项目建设期为 3 年。本次拟发行本项目用地符合张家界市土地利用总体规划。

募集资金拟使用规模的情况如下：

项目名称：张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）

项目总投资：34,083.60 万元

项目自筹资金：16,083.60 万元

计划发行专项债券规模：18,000 万元

计划本次债券资金规模：15,000 万元

根据张家界市财政局于 2019 年 4 月 4 日出具的《关于张家界市中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）资本金到位情况的说明》，中心城区棚改项目总投资

34,083.60 万元，计划发债 18,000 万元，资本金 16,083.60 万元将按项目投资计划到位。

（二）项目审批情况

根据湖南省住房和城乡建设厅、湖南省发展和改革委员会、湖南省财政厅、湖南省国土资源厅、湖南省农业委员会于 2018 年 2 月 8 日出具的《湖南省住房和城乡建设厅等五部门关于下达 2018 年保障性安居工程建设计划和项目的通知》（湘建保[2018]18 号）、于 2018 年 10 月 23 日出具《湖南省住房和城乡建设厅等五部门关于第二次调整 2018 年部分棚户区改造项目的通知》（湘建保函[2018]330 号），本次拟发债项目张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）包含的三个子项目茂隆商城以西至逸臣广场以东周边城市棚户区改造项目、崇实北校周边城市棚户区改造项目、岩塔菜市场周边城市棚户区改造项目（二期）已纳入 2018 年湖南省部分城镇棚户区改造项目。

2019 年 4 月 3 日，张家界市自然资源和规划局出具《关于张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）规划选址的预审意见》，原则同意张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）的选址，并要求张家界棚改公司按照基本建设程序完成项目立项、土地、规划、建设等相关手续。

2019 年 4 月 4 日，张家界市发展和改革委员会出具《关于张家界市中心城区 2018 年棚户区改造（一期）项目可行性研究报告的批复》（张发改审批[2019]10 号），同意实施张家界市中心城区 2018 年棚户区改造（一期）项目；建设地点：1、茂隆商城以西至逸臣广场以东周边棚户区改造项目位于人民路以西，回龙路以北，解放路以南，唯读逸臣广场项目以东；2、崇实北校周边城市棚户区改造项目位于回龙路以南，逸臣中央以东，滨河路以北，崇实北校周边；3、岩塔菜市场周边城市棚户区改造项目（二期）位于古庸路以南，气象局宿舍以北，永定消防大队以西，宏仁医院西侧围墙以东；建设规模及主要内容：1、茂隆商城以西至逸辰广场以东周边棚户区改造项目，用地面积约 30 亩，拆迁房屋建筑面积约 37,646 平方米，拆迁房屋户数 221 户，均为住宅；2、崇实北校周边城市棚户区改造项目，用地面积约 13 亩，

拆迁房屋建筑面积 12,450 平方米，拆迁房屋户数 24 户，均为住宅；3、岩塔菜市场周边城市棚户区改造项目（二期），用地面积约 9.4 亩，拆迁房屋建筑面积约 9,210 平方米，拆迁房屋户数 85 户，均为住宅。

本所律师认为，现阶段就本次拟发行债券对应的棚户区改造项目，已列入国家棚户区改造计划，张家界棚改公司已根据张家界市政府的棚改计划，就相关棚改项目实施取得了目前必要的审批手续。

四、项目融资资金来源

张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）为新建项目，本项目投资总额为 34,083.60 万元，资金来源有两个渠道：一是建设单位自筹资金 16,083.60 万元，占总投资 47.19%，来源于建设单位筹措，将按项目投资计划到位；二是发行专项债券募集资金 18,000 万元，占项目总投资额的 52.81%，拟分二期发行，其中 2019 年发行 15,000 万元，2020 年发行 3,000 万元，期限 5 年。

五、项目预期收益与融资平衡安排

根据利安达会计师事务所出具的利安达专字[2019]京 A2127 号《利安达会计师事务所（特殊普通合伙）关于湖南省张家界市 2019 年第一批棚户区改造专项债券项目收益与融资自求平衡专项报告》，本次债券发行项目的预期收益和融资平衡情况如下：

张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一）拟融资金额 18,000 万元，其中本次发行 18,000 万元，未来计划发行 3,000 万元。假设债券利率 3.95%，债券期限 5 年，在债券存续期每年支付债券利息，自发行之日起五年债券存续期应还本付息合计 21,555 万元。

拟发行债券项目现金流入通过土地出让实现，本项目共计 52.4 亩，用于可出让

土地为 52.4 亩，均为商业住宅用地。假设茂隆商城以西至逸臣广场以东周边城市棚户区改造项目用地面积 30.00 亩，于 2021 年挂牌交易；崇实北校周边城市棚户区改造项目用地面积 13.00 亩，于 2022 年挂牌交易；岩塔菜市场周边城市棚户区改造项目（二期）用地面积 9.40 亩，于 2023 年挂牌交易。假设本次棚改项目按 2021 年开始出让交易，根据利安达会计师事务所对土地出让所进行的预测，可用于资金平衡土地相关收益情况为 32,956 万元，以 GDP 增速（7.5%）预期土地出让收入的 100% 计算，本息覆盖倍数为 1.53 倍；以 GDP 增速（7.5%）预期土地出让收入的 95% 计算，本息覆盖倍数为 1.45 倍；以 GDP 增速（7.5%）预期土地出让收入的 90% 计算，本息覆盖倍数为 1.38 倍；预期土地出让收入对应的政府性基金收入能够合理保障偿还融资本金和利息，能够实现项目收益和融资自求平衡。

综上所述，本所律师认为，张家界市财政局已聘请具备相关资质的会计师事务所对本次拟发行的专项债券项目收益与融资自求平衡作出了专项报告。在利安达会计师事务所对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，募投项目预期收益可覆盖本次融资利息，资金无法偿还风险较低，满足项目收益和融资自求平衡的要求。

六、中介机构及相关文件

（一）《专项报告》

利安达会计师事务所就本次发行专项债券出具了《利安达会计师事务所（特殊普通合伙）关于湖南省张家界市 2019 年第一批棚户区改造专项债券项目收益与融资自求平衡专项报告》。

利安达会计师事务所（特殊普通合伙）是依法成立的，具有会计师事务所执业资格的合伙制会计师事务所，现持有《营业执照》（统一社会信用代码：911101050805090096），具有出具拟发行债券项目收益与融资自求平衡专项报告的资格。

（二）《法律意见书》

北京市炜衡律师事务所受张家界市财政局的委托出具本《法律意见书》。本所是经北京市司法局批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，先持有《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码为：31110000E000163031），且 2018 年度考核合格。

本所指派的孙晓琳律师、苗雨葳律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，且二人均通过了 2018 年度年检。

本所律师认为，为本次发行债券之目的聘请的律师事务所、会计师事务所均是依法成立、合法存续的中介服务机构，各机构根据其业务范围出具的上述专业文件，可以作为本次申请发行地方政府专项债券的专业依据。

七、法律风险

（一）征地拆迁风险

拟发行债券项目需要前期的拆迁、安置、土地征收，在拆迁安置过程中可能出现项目工期拖延的情况，工期延误将影响增加项目投资成本，影响成本及收益的收回时间。

（二）项目收益风险

棚户区改造项目具有特殊性，容易受到房地产市场的影响，房地产市场价格波动将影响项目的收益，进而影响项目资金的平衡。

（三）利率波动风险

国家宏观经济政策的变动会引起债券资本市场利率的波动，进而影响项目收益及投资收益的平衡。本方案利率风险主要是发行债券是否能够得到社会认可的风险，

原则上债券存续期不存在利率波动。

（四）风险控制措施

1、加强本项目在拆迁及施工过程中的管理，严格执行棚户区改造征地拆迁补偿政策，建立健全项目监理机构，防止风险发生。

2、针对债券发行利率风险，主要充分依靠债券发行、承销相关部门的专业力量，充分掌握债券市场动态，合理确定发行价格。

本所律师认为，本次债券发行的还本付息存在一定的法律风险，但实施单位及项目业主已制定了必要的、具有针对性的风险控制措施，故相关法律风险不构成本次专项债券发行的实质性法律障碍。

八、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、张家界中心城区 2018 年棚户区改造项目（一期）已取得相关部门批准，已列入国家棚户区改造计划。

2、本次拟发行债券对应的棚户区改造项目的实施机构张家界市住房和城乡建设局系依法设立的机关法人，具体实施单位张家界住保中心系依法设立的事业法人，具备负责实施本期专项债券应对投资项目的主体资格；项目业主张家界棚改公司系依法设立的有限责任公司，具备从事棚改征拆、安置房筹集、公益性城市基础设施建设等服务的主体资格，依法可以根据《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》的规定，使用专项债券发行后所募集的资金承建相关棚改项目。

3、本次发行债券对应的棚户区改造项目，符合国家相关产业政策，符合项目所在地利用总体规划，现有审批手续符合法律法规的要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，并推进项目建设工作。

4、在利安达会计师事务所对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本项目预期收益可覆盖融资的本息，资金无法偿还风险较低，满足项目收益和融资自求平衡的要求，符合相关法律法规规章及规范性文件的有关规定。

5、出具《项目收益与融资自求平衡专项报告》的会计师事务所、出具《法律意见书》的律师事务所均是依法成立、合法存续的中介服务机构，各机构根据其业务范围出具的专业文件，可以作为本次申请债券的申报材料所使用。

因此，本次债券发行不存在实质性法律障碍。

本法律意见书正本一式伍份，经本所律师签字并加盖本所公章之日起生效。

（以下无正文）

（本页无正文，为《北京市炜衡律师事务所关于湖南省张家界市 2019 年第一批棚户区改造专项债券之法律意见书》之签署页。）

北京市炜衡律师事务所（盖章）

主任（签字）：



王冰

经办律师（签字）：



孙晓琳

经办律师（签字）：



苗雨葳

2019 年 4 月 17 日