

关于 2020 年广东省民生服务专项债券（五期）

长隆项目森林旅游道路项目

之

法律意见书

广东正鑫律师事务所

二〇二〇年五月



目 录

释 义.....	1
正 文.....	6
一、本期专项债券发行.....	6
（一）发行人.....	6
（二）本期发行概况.....	7
（三）本期专项债券发行额度.....	9
二、本期专项债券发行对应的项目情况.....	11
（一）项目概况.....	12
（二）项目批复.....	13
（三）项目主管部门.....	13
三、收益与融资资金平衡测算评价报告及法律意见书.....	13
（一）收益与融资资金平衡测算评价报告.....	13
（二）法律意见书.....	14
四、与本期专项债券发行有关的法律风险及风险应对措施.....	15
（一）工程建设风险.....	15
（二）融资风险.....	15
（三）经营风险.....	15
五、结论性意见.....	16

释 义

除非文义另有所指，下列词语具有下述含义：

贵局	指	清远市林业局
本项目	指	长隆项目森林旅游道路项目
本期专项债券	指	2020年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目
项目主管部门	指	清远市林业局
《收益与融资资金平衡测算评价报告》	指	《2020年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目收益与融资资金平衡测算评价报告》
本所、本所律师	指	广东正鑫律师事务所及本次经办律师
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》
财库〔2015〕83号文	指	《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〔2018〕61号	指	《财政部关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》
财预〔2015〕225号文	指	《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155号文	指	《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》
财预〔2017〕50号文	指	《国家发展和改革委员会 中国人民银行 司法部 财政部 中国银行业监督管理委员会 中国证券监督管理委员会关于进一步规范地

		方政府举债融资行为的通知》
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》
粤府〔2015〕43号文	指	《广东省人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》
元、万元	指	人民币元、人民币万元

**关于 2020 年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森
林旅游道路项目
之
法律意见书**

（2020）粤正鑫法意字第 168 号

清远市林业局：

贵局提交的《广东省投资项目代码》、《广东省财政厅关于做好 2020 年新增专项债券有关前期准备工作的通知》、《地方政府专项债券项目清单表（市直项目，清远市林业局）》、《地方政府专项债券项目详细信息表》（市林业局）、《2020 年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目情况》、《市林业局收益表》、《承诺书》、《2020 年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目收益与融资资金平衡测算评价报告》等资料均已经收悉。广东正鑫律师事务所依法接受贵局的委托，担任 2020 年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目的专项法律顾问。本所为具有中华人民共和国执业资格的律师事务所，具有出具本法律意见书的资格。本所派梁杰飞律师、李楚君律师（以下或简称“本所律师”）为本期专项债券发行提供法律服务。本所律师根据《中华人民共和国预算法》等法律法规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的精神出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所及本所律师谨作如下声明：

一、本所律师依据中华人民共和国法律、法规、部门规章、地方政府规章及规范性文件以及本法律意见书出具日之前存在的事实，并根据律师行业执业规范、业务标准出具本法律意见书。

二、贵局向本所提供附件清单所列明的资料，并向本所保证提供资料的真实性、准确性、完整性，且复印件与原件一致，并具有法律效力。由于贵局提供的资料不真实、不准确、不完整等所造成的一切责任或后果，本所及本所律师概不负责。

三、清远市中昊会计师事务所（普通合伙）向本所提供了《收益与融资资金平衡测算评价报告》。

四、本所依据本意见书出具之日以前已发生或存在的事实和我国现行的法律、法规和规范性文件发表意见；遵循勤勉尽责和诚实信用原则，到贵局了解本项目的情况，查阅相关资料；对所获取的资料进行了审阅，并经提供机构盖章确认；已通过政府网站核实项目主管部门、中介机构的主体信息。

五、本所仅就发行主体、本项目情况及本项目收益与融资自求平衡有关的法律问题发表意见，不对工程、财务、审计、信用评级等其他专业事项发表意见。本意见书在引用其他中介机构出具的报告及相关文件的数据、意见及结论时，不表明本所对该内容的真实性、准确

性及完整性作出任何明示或默示的保证。基于上述声明，本所出具专项法律意见书如下：

正 文

一、本期专项债券发行

（一）发行人

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）第四条：“专项债务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。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。”，《国家发展和改革委员会 中国人民银行 司法部 财政部 中国银行业监督管理委员会 中国证券监督管理委员会关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）第四条：“进一步健全规范的地方政府举债融资机制。全面贯彻落实依法治国战略，严格执行预算法和国发〔2014〕43号文件规定，健全规范的地方政府举债融资机制，地方政府举债一律采取在国务院批准的限额内发行地方政府债券方式，除此以外地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。地方政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式，要求或决

定企业为政府举债或变相为政府举债。”以及《广东省人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》（粤府〔2015〕43号）第四条：

“建立规范的地方政府举债融资机制。（一）规范地方政府债券发行权限。省政府在国务院确定的发债额度限额内依法举借债务。市县地方政府举债通过省政府代发债券举借。省政府采取发行一般债券和专项债券的方式发行地方政府债券。一般债券纳入一般公共预算偿还，必要时可通过调入政府性基金和国资预算资金偿还。专项债券使用项目对应的政府性基金或专项收入偿还。划分政府与企业界限，政府性债务只能通过政府及财政部门举借，不得通过包括融资平台在内的任何企事业单位等举借。除财政部门外，行政机关和承担行政职能的事业单位及公益一类事业单位不得举借任何债务。公益二、三类事业单位举借债务必须报财政部门审核、本级政府审批。”的规定，本期专项债券发行主体应为广东省人民政府。

（二）本期发行概况

根据《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕83号）第二条：“地方政府专项债券（以下简称专项债券）是指省、自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本

付息的政府债券。”，第三条：“专项债券采用记账式固定利率付息形式。”，第四条：“单只专项债券应当以单项政府性基金或专项收入为偿债来源。单只专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应多个项目集合发行。”，第五条：“专项债券期限为1年、2年、3年、5年、7年和10年，由各地综合考虑项目建设、运营、回收周期和债券市场状况等合理确定，但7年和10年期债券的合计发行规模不得超过专项债券全年发行规模的50%。”，第六条：“专项债券由各地按照市场化原则自发自还，遵循公开、公平、公正的原则，发行和偿还主体为地方政府。”以及《财政部关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2018〕61号）“公开发行的普通专项债券，增加15年、20年期限。各地应当按照相关规定，合理设置地方政府债券期限结构，并按年度、项目实际统筹安排债券期限，适当减少每次发行的期限品种。公开发行的7年期以上（含7年期）普通专项债券发行总规模不得超过全年公开发行普通专项债券总规模的60%；公开发行的10年期以上（不含10年期）普通专项债券发行总规模，不得超过全年公开发行2年期以下（含2年期）普通专项债券规模。”的规定，及《2020年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目收益与融资资金平衡测算评价报告》显示，本期债券发行的发行情况如下：

项目	内容
发行人	广东省人民政府
发行金额	5000 万元
发行期限	20 年
募集资金用途	长隆项目森林旅游道路项目建设
还款来源	广告收入、周边经营收入（含管护站出租铺位等收入）
发行依据	<p>（1）《财政部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）；</p> <p>（2）《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）；</p> <p>（3）《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62 号）；</p> <p>（4）《中华人民共和国预算法》；</p> <p>（5）《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）；</p> <p>（6）《财政部关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2018〕61 号）。</p>

（三）本期专项债券发行额度

根据《中华人民共和国预算法》第三十五条：“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，除本法另有规定外，不列赤字。

经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。”，《财政部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）

第一条：“切实加强地方政府债务限额管理。（一）合理确定地方政府债务总限额。对地方政府债务余额实行限额管理。年度地方政府债务限额等于上年地方政府债务限额加上当年新增债务限额（或减去当年调减债务限额），具体分为一般债务限额和专项债务限额。（二）逐级下达分地区地方政府债务限额。各省、自治区、直辖市政府债务限额，由财政部在全国人大或其常委会批准的总限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家宏观调控政策、各地区建设投资需求等提出方案，报国务院批准后下达各省级财政部门。省级财政部门依照财政部下达的限额，提出本地区政府债务安排建议，编制预算调整方案，经省级政府报本级人大常委会批准；根据债务风险、财力

状况等因素并统筹本地区建设投资需求提出省本级及所属各市县当年政府债务限额，报省级政府批准后下达各市县各级政府。市县政府确需举借债务的，依照经批准的限额提出本地区当年政府债务举借和使用计划，列入预算调整方案，报本级人大常委会批准，报省级政府备案并由省级政府代为举借。”的规定，本期债券发行额度为 5000 万元，不得违反上述法律规定且不得超过广东省 2020 年政府债务限额。

二、本期专项债券发行对应的项目情况

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）第五条：“专项债务收入应当用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。”，《财政部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）第（七）条：“严格项目偿债责任。专项债券对应的项目取得的政府性基金或专项收入，应当按照该项目对应的专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还到期债券本金，不得通过其他项目对应的项目收益偿还到期债券本金。因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。”的规定，本期专

项债券发行的资金主要用于长隆项目森林旅游道路项目，具体情况如下：

（一）项目概况

根据贵局提供的《2020 年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目情况》显示，2015 年 9 月 30 日，国家发展改革委批复核准同意建设广东省清远长隆国际森林度假区森林乐园项目。该项目位于清远市最南端，南接广州市花都区，属于“广州半小时经济生活圈”和“珠三角一小时经济生活圈”范围。广清高速公路、广乐高速公路、京广铁路、武广高铁、107 国道、省道 S269 和 S253 线纵横贯穿其中。项目场址直线距离清远高铁站约 13km，距离广州白云国际机场约 30km（约 25 分钟车程），通过武广高铁和广州白云国际机场可便捷连接全国。项目场址距离广清高速公路银盏出口约 4km，规划建设广清城轨在项目西面设置银盏站（规划配套建设单轨线接入项目），规划建设广清地铁在项目北侧设置地铁长隆站，借助高速公路、城轨和地铁实现便捷连接珠三角各大城市。

长隆项目森林旅游道路是一个集旅游和公益性质的项目，主要为自驾游环山公路约 40 公里，宽度为 7 米，本次项目的现状路为砂石道路，按道路建设费约 95 万元/公里估算。项目建成后为两车道的水泥道路，并兼具森林防火通道和林区道路功能，为森林防火和森林资

源管护提供安全保障。本项目主要将道路的线路设计、路边的挡土墙、及相关的道路配套设施与主题乐园有机地结合，突出主题特色，给游客全方面的体验。项目范围内的道路位于清远市东部的清远市银盏林场内，环绕银盏水库至白木塿水库，是清远长隆国际森林度假区路网的重要组成部分。为推进清远长隆项目的开发建设，加强清远及周边地区的交通联系，迫切需要实施本项目。

（二）项目批复

序号	批复日期	批复部门	批复文号
1	2020 年 3 月 2 日	清远市发展和改革局	清 发 改 行 审 (2020) 297 号

（三）项目主管部门

3.1 主管部门

清远市林业局系长隆项目森林旅游道路项目的主管部门。

3.2 主管部门责任

项目主管部门负责会同行业管理有关单位审核确定项目规划和工程建设方案；配合做好项目专项债券发行准备工作和信息披露工作；负责督促项目顺利实施，对项目执行进行监督；合理评估发行专项债券对应项目风险，负责监督债券资金的使用管理。

三、收益与融资资金平衡测算评价报告及法律意见书

（一）收益与融资资金平衡测算评价报告

本期专项债券发行的财务评价机构为清远市中昊会计师事务所（普通合伙），现持有统一社会信用代码为 91441802MA4WR2QR2X 的《营业执照》。

清远市中昊会计师事务所（普通合伙）就本期专项债券发行出具《收益与融资资金平衡测算评价报告》，该《收益与融资资金平衡测算评价报告》认为，在工程项目能够按期建成的前提下，其没有注意到任何事项使其认为这些假设没有为资金平衡测算报告提供合理基础。在工程项目能够按期建成和假设条件未发生重大变化的前提下，本次发行的长隆项目森林旅游道路项目专项债券，在发行债券的存续期内，预期项目的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。

经核查，本所律师认为，清远市中昊会计师事务所（普通合伙）是在中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，与发行人不存在关联关系，且具备为本期专项债券进行审计评估的合法资格。

（二）法律意见书

本期专项债券发行由广东正鑫律师事务所出具《法律意见书》。本所为合法设立的合伙制律师事务所，持有广东省司法厅核发的统一社会信用代码为 31440000L00182783G 的《律师事务所执业许可证》，

历年考核合格，且本所与发行人不存在关联关系；本所经办律师均持有合法有效的《律师执业证》，与发行人亦不存在关联关系。

四、与本期专项债券发行有关的法律风险及风险应对措施

根据《收益与融资资金平衡测算评价报告》及《2020年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目情况》显示结合项目的特点，本期专项债券发行的主要法律风险及风险控制措施如下：

（一）工程建设风险

项目的建设因山体开挖、山洪泥石流等引起道路的沉降、开裂等和地下管线受损。清远长隆项目森林旅游道路是一项综合性强的公共性工程。应选择行业内资历深、有经验的设计、施工单位，严格执行基建程序，确保项目在两年内竣工验收，可降低工程建设风险。

（二）融资风险

本项目总投资 20000 万元，该项目属广东省清远长隆国际森林度假区森林乐园项目内的道路工程，并兼具森林防火通道和林区道路功能，在国家及省政府、市政府层面给予了极大支持，且财务具有一定的可持续性，项目的融资风险很小。

（三）经营风险

随着项目的实施，建成投产后需投入较大的人力物力进行维护秩序及安全。投入的人力物力这与游客量成正比。可发展多元化交通配套设施以降低经营风险。

五、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

1. 本期专项债券的发行人应为广东省人民政府；
2. 本期债券发行募集资金应用于长隆项目森林旅游道路项目；
3. 清远市林业局系长隆项目森林旅游道路项目的主管部门，具备主体资格；
4. 本期专项债券募集的资金应通过转贷方式专项用于长隆项目森林旅游道路项目，且应符合财预〔2017〕89号文等相关文件要求；
5. 为本期专项债券发行提供服务的财务评估机构、法律服务机构具备相应的从业资质。

本法律意见书正本一式五份，无副本，经本所盖章及本所律师签字后生效。本法律意见书仅供贵局就2020年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目之用，且上述意见以及结论，仅供参考！

（本页无正文，系《广东正鑫律师事务所关于 2020 年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目之法律意见书》之签署页）



广东正鑫律师事务所（盖章）

负责人：梁杰飞

经办律师：梁杰飞 李楚君

二〇二〇年五月五日

附：1. 法律法规清单

2. 清远市林业局提供资料清单

附件1:

序号	文件名称	备注
1	《中华人民共和国预算法》（中华人民共和国主席令第 22 号）	
2	《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）	
3	《广东省人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》（粤府〔2015〕43 号）	
4	《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕83 号）	
5	《财政部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）	
6	《国家发展和改革委员会 中国人民银行 司法部 财政部 中国银行业监督管理委员会 中国证券监督管理委员会关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50 号）	
7	《财政部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）	
8	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）	
9	《财政部关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2018〕61 号）	

附件2:

序号	文件名称	备注
1	《统一社会信用代码证书》	
2	《清远市中昊会计师事务所（普通合伙）营业执照》	
3	《广东省投资项目代码》	
4	《广东省财政厅关于做好 2020 年新增专项债券有关前期准备工作的通知》	
5	《地方政府专项债券项目清单表（市直项目，清远市林业局）》	
6	《地方政府专项债券项目详细信息表》（市林业局）	
7	《2020 年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目情况》	
8	《市林业局收益表》	
9	《承诺书》	
10	《2020 年广东省民生服务专项债券（五期）长隆项目森林旅游道路项目收益与融资资金平衡测算评价报告》	