

北京德恒（重庆）律师事务所  
关于古蔺县农村学前教育建设项目  
收益与融资自求平衡专项债券  
之

# 法律意见书



德恒律师事务所  
DeHeng Law Offices

重庆市江北区江北嘴聚贤岩广场9号国华金融中心A栋24层

电话:023-6301 2200 传真:023- 6301 2211 邮编:400023



## 目 录

释 义.....	1
一、本期债券发行相关主体资格情况.....	5
二、本期债券发行对应的项目情况.....	5
四、本期债券的偿债保障措施与投资者保护.....	7
五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险评估.....	8
六、中介服务机构与从业情况.....	10
七、结论意见.....	11



## 释 义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列左栏中的术语或简称对应右栏中的含义或全称：

发行人	指	四川省人民政府
实施机构	指	本期债券发行对应项目的古蔺县教育和体育局
项目业主	指	本期债券发行对应项目的古蔺县教育和体育局
本项目	指	本期债券发行对应的古蔺县农村学前教育建设项目
本期债券	指	古蔺县农村学前教育建设项目收益与融资自求平衡专项债券
本所	指	北京德恒（重庆）律师事务所
本所律师	指	为本期债券发行出具法律意见书的北京德恒（重庆）律师事务所的经办律师
《专项债券实施方案》	指	由重庆同丰工程管理咨询有限公司编制的《古蔺县农村学前教育建设项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案》
《项目专项财务评价报告》	指	由四川信通会计师事务所有限责任公司出具的《古蔺县农村学前教育建设项目专项债券项目收益与融资自求平衡专项财务评价报告》
会计师事务所	指	四川信通会计师事务所有限责任公司
编制单位	指	重庆同丰工程管理咨询有限公司





北京德恒（重庆）律师事务所  
DeHeng Law Offices (Chong Qing)

古蔺县农村学前教育建设项目收益与融资自求  
平衡专项债券法律意见书

元	指	中华人民共和国法定货币单位
---	---	---------------



**北京德恒（重庆）律师事务所**  
**关于古蔺县农村学前教育建设项目收益与融资自求平衡专项债**  
**券之法律意见书**

（2021）德恒律意字第026号

**致：古蔺县教育和体育局**

北京德恒（重庆）律师事务所接受委托，就古蔺县农村学前教育建设项目收益与融资自求平衡专项债券，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，为本次发行出具本法律意见。

就出具本法律意见，本所律师声明如下：

1. 本所律师依据本法律意见出具日以前已经发生或存在的事实和《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）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43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）、《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》（财预〔2017〕35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）、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23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）等我国现行法律、法规和规范性文件的有关规定发表法律意见。

2. 本法律意见书是基于出具日以前已发生或存在的事实及中国现行有效的法律、法规和其他规范性文件，以及本所对相关事实的了解和中国现行法律、法规和规则指引的理解而出具的；本所不对有关法律、法规和规范性文件日后可能出现的解释、调整及修改对本法律意见书所造成的实质变更与影响负责；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、合规性进行了必要的调查，保证法律意见书不存在虚假内容、误导性陈





述及重大遗漏。

3. 本所律师出具本法律意见书依赖于本次发行项目业主以及项目其他中介方提供的与出具本法律意见有关的所有文件、资料，对于出具本法律意见至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，或基于本所专业无法作出核查及判断的重要事实，本所律师依赖于有关政府部门或者其他有关机构出具的相关证明文件或专业意见作出判断。

4. 本所已经得到项目业主和相关机构的承诺，即：已经提供了本所律师认为出具法律意见所必需的、真实的、完整的、有效的书面材料、副本材料或者口头、电子信息，没有任何隐瞒、误导性陈述或重大遗漏之处；其中提供的材料为副本与正本一致，复印件、扫描件与原件一致；所提供的书面文件上的签名和印章均为真实有效。

5. 在本法律意见中，本所律师仅对本次债券发行涉及的法律问题发表法律意见，不对《专项债券实施方案》、《项目专项财务评价报告》以及有关会计、审计、信用评级、项目收益等非法律专业事项发表任何意见，不对本次债券发行的可偿付性作出任何的保证。本所律师不具备对有关会计、审计、信用评级、项目收益等专业事项进行核查和评价的能力和资质，因此本法律意见书中对《专项债券实施方案》、《项目专项财务评价报告》以及有关会计报表、审计报告、信用评级报告、项目收益及现金流预测报告等文件中的数据、内容、结论的必要引述，并不意味着本所对这些数据、内容、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证，本所亦不对上述内容的真实性和准确性承担法律责任。

6. 本所同意将本法律意见书作为本次发行专项债券的必备文件之一，随同其他材料一并报送，并同意作为本次发行的信息披露文件对外公开披露。本所依法对本法律意见书承担相应的法律责任。

7. 本所同意发行人或项目业主自行部分或全部在发行文件或向相关部门呈报文件引用本法律意见内容，但不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

8. 本法律意见仅作为申请本次发行专项债券之目的使用，非经本所书面同意，不得用作任何其他目的。





鉴于此，本所律师根据相关法律法规的规定，按照中国律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，发表法律意见如下：

## 一、本期债券发行相关主体资格情况

### （一）本次发行的发行人

本次发行专项债券的发行人是四川省人民政府。

发行人符合《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）及其他相关法律法规的要求，具备在中华人民共和国境内发行政府专项债券的主体资格。

### （二）本次发行专项债券对应项目的实施机构和项目业主

根据《专项债券实施方案》内容，本期债券对应项目的实施机构是古蔺县教育和体育局，根据其提供的《统一社会信用代码证书》，并经本所律师通过全国组织机构代码数据服务中心核查，其基本情况如下：

机构名称	古蔺县教育和体育局
统一社会信用代码	1151042400837420XG
机构类型	机关
机构地址	四川省泸州市古蔺县古蔺镇蔺阳大道126号
负责人	王鑫
赋码机关	中共古蔺县委机构编制委员会办公室

本所律师认为，古蔺县教育和体育局是合法有效并依法存续的机关单位，具备实施机构的要求和从事项目投资开发和经营管理的项目业主的主体资格。

## 二、本期债券发行对应的项目情况

### （一）本项目概况

根据《专项债券实施方案》内容，本项目概况如下：

本项目所属领域	项目属于符合专项债券要求的有一定收益的公益性项目
建设性质	新建
建设地址	古蔺县石宝镇、丹桂镇、茅溪镇
建设规模及内容	新建幼儿园3个，包括石宝镇第二幼儿园、丹桂镇第二幼儿园、茅





	溪镇第二幼儿园，占地面积约30亩，总建筑面积2万平方米。 主要建设内容包括土建工程，安装工程，装饰装修工程，设施设备采购，以及综合管网、绿化、道路及硬质铺装等室外工程。
本项目总投资	项目总投资为8000.00万元，包括：工程费用6649.17万元，工程建设其他费用644.54万元，预备费为364.69万元，建设期利息为336.00万元，债券发行费用5.60万元。
本项目资金来源	项目总投资为8000.00万元，其中财政预算资金2400.00万元，占比30.00%；争取债券资金5600.00万元，占比70.00%。

## （二）本项目取得的各项审批手续文件

截止法律意见书出具之日，本项目已取得下列审批文件：

日期	发文单位	文件名称
2021年9月10日	古蔺县发展和改革局	《古蔺县农村学前教育建设项目可行性研究报告的批复》（古发改行审〔2021〕205号）
2021年9月10日	古蔺县自然资源和规划局	《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第510525202100031号）
2021年12月23日	古蔺县自然资源和规划局	《关于项目用地审批手续办理情况的说明》
2021年12月23日	泸州市古蔺生态环境局	《关于项目环境影响评价手续办理情况的说明》
2021年12月23日	古蔺县财政局	《关于古蔺县农村学前教育建设项目资本金落实情况的说明》

本所律师认为，本项目符合四川省、泸州市国民经济总体规划 and 行业专项规划；已履行可研批复、选址等审批及备案程序，但应按照法律法规要求继续办理、完善项目建设的相关行政审批手续，确保项目建设合法、合规进行。

## （三）本项目的公益性情况

根据《专项债券实施方案》内容，本项目的建成是贯彻落实科学发展观、办人民满意教育、社会建设、合理配置教育资源、实现学前教育均衡和可持续发展等的需要，是古蔺县关注民生、关注发展、关注教育的重大举措。本项目建成后能够保障儿童均能就近接受高质量的学前教育，减轻家长负担，促进当地幼儿教育事业发展，所以本项目是一项民生、公益性工程。

本项目完成后，可以根据《四川省发展和改革委员会、四川省教育厅、四川省财政厅关于转发国家发展改革委、教育部、财政部关于印发〈幼儿园收费管理暂行





办法》通知的通知》（川发改价格〔2012〕46号）、古蔺县发展和改革委员会、古蔺县教育和体育局、古蔺县财政局《关于调整公办幼儿园保教费标准的通知》（古发改价费〔2020〕9号）等相关文件，并参考《成都市中小学生课后服务实施意见》、重庆市发展和改革委员会、重庆市财政局、重庆市教育委员会《关于调整公办幼儿园保育教育费收费标准及增设延时保育费项目的通知》（渝发改规范〔2021〕1号）文件以及四川地区同类幼儿园延时费的收费标准等，制定合理的收入价格，结合取得古蔺县财政局原则性同意，获得保教费收入、生活费收入、延时费收入、寒暑假保教费收入和财政补贴收入，是有一定收益的。

本所律师认为，本项目符合国务院、国家发改委及财政部相关政策规定的关于公益性项目的定义，符合公益性社会评价及财务评价，属于有一定收益的公益性事业领域，是属于相关政策、法规规定的可由地方政府通过发行专项债券融资的项目。

### 三、本期债券发行对应项目的项目收益与融资平衡情况

根据《专项债券实施方案》内容，项目运营收入11997.28万元，考虑付现成本后，息税折旧摊销前利润为9017.53万元，项目运营期内应还本付息额为7504.00万元，项目偿债备付率为1.20。项目全部5600.00万元专项债到期时，在偿还当年到期的债券本息后，将仍有1513.53万元的累计现金结余。期间将不存在任何资金缺口。在债券存续期内项目未来产生的现金流能完全覆盖本次债券的本息。

同时根据《项目专项财务评价报告》内容，“古蔺县农村学前教育建设项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，发行债券金额基本能满足古蔺县农村学前教育建设项目资金需求，项目资本金比较充足；并将收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源，债券综合偿债备付率为1.20倍；债券发行期限为10年，本金和利息支付安排合理，基本能够实现项目收益和融资自求平衡”，未注意到本期专项债券在存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况。

本所律师认为，根据《专项债券实施方案》和《项目专项财务评价报告》内容所述，在对项目收益预测及其所依据的各项假设均满足的前提下，本期债券本息与收益能够达到平衡，符合《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）等政策对项目收益与融资平衡的规定。

#### 四、本期债券的偿债保障措施与投资者保护

根据《专项债券实施方案》、《项目专项财务评价报告》、《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）、《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），本期债券的偿债保障措施包括：

1. 根据《专项债券实施方案》的内容以及《地方政府专项债务预算管理办法》（财预(2016)155号）之规定，专项债券收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。专项债券本金通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还。专项债务利息通过对应的政府性基金收入、专项收入偿还。执行中专项债券对应的政府性基金收入不足以偿还本金和利息的，可以从相应的公益性项目单位调入专项收入弥补。

2. 根据《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）之规定，省级财政部门应当按照财政部统一要求同步组织建立专项债券对应资产的统计报告制度。地方各级财政部门应当会同行业主管部门、项目单位等加强专项债券项目对应资产管理，严禁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。

3. 根据《专项债券实施方案》和《项目专项财务评价报告》的内容，对项目息前净现金流覆盖专项债券本息的能力进行评价分析，未发现本项目专项债券存续期内出现无法满足还本付息要求的情况。本期发行的债券纳入地方政府专项债务限额管理，专户存储，专款专用，专项债券的收入、支出、项目收入、债券还本付息等纳入专项资金收支管理。

4. 根据《专项债券实施方案》的内容以及《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）之规定，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，将通过变卖资产、调整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。

上述内容以《专项债券实施方案》、《项目专项财务评价报告》内容为准。

综上，本所律师认为：根据相关政策、法规之规定以及《专项债券实施方案》和《项目专项财务评价报告》内容所述，本期债券偿债保障措施符合相关要求。

## 五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险评估

根据《专项债券实施方案》的内容，本所律师获知潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险主要分为如下三类：

### 1. 项目施工进度或正常运营风险及控制措施

本期债券对应项目在施工进度或正常运营方面存在下述风险因素：自然环境和施工条件风险、施工方风险、设计单位风险、供应商风险、资金落实风险和工程事故风险。

针对上述各风险因素设置的控制措施如下：由自然环境和施工条件造成的风险以购买保险等方式进行风险转移；在招标和工程实施中确保设计、专业、监理等相关人员素质水平，对建筑原材料等从招标、签约等各环节把好关，杜绝不合格产品和材料用于工程建设；设计单位风险重点把控设计质量和设计变更两个方面，拟订规划设计大纲，明确设计质量标准，派驻设计代表，将设计变更尽可能控制在设计初期；选择信誉好、实力强、自担风险能力较高的供应商，通过设置调价机制，收取履约保证金等方式，降低供应商违约风险；资金落实风险可以拓展各种融资渠道，加强项目资金管理，落实建设资金，保证按期完工等方式；工程事故问题是建设工程项目的核心问题，在前期招标、审查各相关单位文件及签约、施工过程中，把安全和防止质量事故作为重要因素考虑，派驻经验丰富甲方代表加强该方面工作，遇到质量、安全隐患及时提出整改要求。

### 2. 项目收益风险及控制措施

本期专项债券对应项目在项目收益方面存在下述风险因素：经营风险、市场风险和财务风险。

针对上述各风险因素设置的控制措施如下：项目管理单位密切关注项目经营风





险，保证还本付息资金，因项目取得的专项收入暂难实现时，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；项目单位应做好债券的期限配比、还款计划和资金准备，选择合适发行窗口，降低财务成本，以应对市场风险，保证项目收益与融资平衡；可行性研究报告编制过程中测算项目总投资时已考虑相关财务风险，应同时注意项目建设过程中，加强施工预算、招标、合同等管理，尽可能控制建设成本。

### 3. 项目融资平衡结果风险及控制措施

本期专项债券对应项目在项目融资平衡结果风险方面存在下述风险因素：投资测算不准确风险、利率波动风险和存续债券置换不畅风险。

针对上述各风险因素设置的控制措施如下：预防投资测算不准确风险，对测算基本假设进行合理性评估，应符合古蔺县经济发展的现实情况，对投资测算的部分由专业会计师事务所复核投资测算部分，尽可能减小人为的误差到可控范围；可约定提前还债，降低利率波动带来的融资成本变高的风险；对于存续债券置换不畅风险，不可一味用行政措施规避操作风险，关键在于有效提高法制化程度和水平。

综上，本所律师认为，本期债券发行虽存在一定的风险，但若严格通过《专项债券实施方案》中所提的风险控制措施执行，以上风险可予适当降低，对本项目的实施影响较小。

## 六、中介服务机构与从业情况

### （一）《专项债券实施方案》及编制单位情况

本项目《专项债券实施方案》受托编制单位为重庆同丰工程管理咨询有限公司，持有重庆两江新区市场监督管理局于2019年11月25日核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91500000660872648X），为符合要求的第三方咨询机构。

### （二）《项目专项财务评价报告》及会计师事务所情况

本项目《项目专项财务评价报告》出具单位为四川信通会计师事务所有限责任公司，持有成都市武侯区行政审批局于2018年9月12日核发的《营业执照》（统一社会信用代码：915101072018311851）、四川省财政厅于2019年9月5日核发的《会计师事务所执业证书》（证书编号：0008069），具备为本次专项债券的发行出具项目专项财务评价报告的主体资格。





会计师李玉棉持有《注册会计师证书》（证书编号：510100420732）、会计师胡隆玉持有《注册会计师证书》（证书编号：510100473083），在《项目专项财务评价报告》上签名的李玉棉、胡隆玉具备相应的从业资格且均已通过2020年年度检验。

### （三）《法律意见书》及律师事务所情况

本所是本期专项债券发行的第三方法律服务机构，并出具法律意见书。

本所系经重庆市司法局批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，持有重庆市司法局核发的《律师事务所执业许可证》（证号：25001201111526237、统一社会信用代码：31500000577155509K），本所已通过2020年度考核。本所指派为本期专项债券的发行出具法律意见书的曾晖律师、张思琪律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，且均通过重庆市司法局2020年度考核备案。

综上，本所律师认为，为本期专项债券发行提供中介服务的编制单位、会计师事务所、律师事务所等中介机构均系依法设立、合法存续，具备为本期专项债券发行提供相应服务的从业资质，符合有关法律法规的要求。

## 七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本项目发行主体为四川省人民政府，发行主体符合法律法规以及规范性文件的规定。实施机构及项目业主古蔺县教育和体育局系合法有效并依法存续的机关单位，具备实施机构的要求和从事项目投资开发和经营管理的项目业主的主体资格。

2、本项目属于民生领域，符合相应国民经济总体规划和行业专项规划，但应当按照法律法规要求办理、完善项目建设的所有审批文件，确保项目建设合法、合规进行。

3、根据《专项债券实施方案》和《项目专项财务评价报告》的内容，本项目是具有一定收益的公益性项目，属于相关政策、法规规定的可由地方政府通过发行专项债券融资的项目。

4、根据《专项债券实施方案》和《项目专项财务评价报告》的内容，在对项目收益预测及其所依据的各项假设均满足的前提下，在债券存续期内本项目未来产



生的现金流能完全覆盖本次债券的本息，能够实现项目收益和融资自求平衡。

5、根据《专项债券实施方案》和《项目专项财务评价报告》的内容，本项目针对项目建设、项目运营、资金使用、投资者保护措施等提出了比较完备的方案，并揭示及评估了潜在风险，设置了相应的风险控制措施，已经基本形成健全的风险防控体系，若审慎施行，能够顺利推动本项目的开展。

6、为本次项目提供服务的编制单位、会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资格。

本期专项债券的发行符合相关法律法规、规范性文件和政策要求，不存在实质性法律障碍。本期专项债券的发行尚需得到有关部门批准后方可实施。

本法律意见书正本一式六份，经本所承办律师签字并加盖本所公章后方生效，每份均具有同等法律效力。





（本页无正文。本页为《古蔺县农村学前教育建设项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》的签署页）

北京德恒（重庆）律师事务所  
经办律师：  
经办律师：

2022年3月11日

CHONGQING