

四川平通律师事务所

**关于古蔺经济开发区供水、污水
基础设施建设项目收益与融资自求
平衡专项债券的法律意见书**

二〇二〇年四月



目 录

.....	I
第一部分释义.....	1
第二部分声明.....	2
第三部分出具本法律意见书的依据.....	3
一、法律依据.....	3
二、事实依据.....	4
第四部分正文.....	5
一、项目建设单位.....	5
二、项目情况.....	6
（一）项目基本情况.....	6
（二）项目审批文件.....	6
三、项目资金情况.....	7
（一）项目资金来源.....	7
（二）项目资金用途.....	7
（三）项目收益.....	7
（四）项目融资与收益平衡.....	8
四、项目公益性.....	8
五、项目法律风险评估.....	9
（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施....	9
（二）影响项目收益的风险及控制措施.....	11
（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施.....	13

六、中介服务机构.....	14
（一）会计师事务所.....	14
七、结论意见.....	15

四川平通律师事务所

关于古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目

收益与融资自求平衡专项债券的法律意见书

平律服专(2020)第【12】号

四川平通律师事务所接受委托，就古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券有关事项出具本法律意见书。

第一部分释义

除非特别说明，本法律意见书中以下词语具有下列特定含义

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
实施单位	指	古蔺经济开发区管理委员会
建设单位		古蔺县兴城城市投资建设经营有限公司
本次发行	指	古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券发行
项目/本项目	指	古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目
《实施方案》	指	《古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案》
《评估报告》	指	《古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券财务评估报告》
本所	指	四川平通律师事务所
《公司法》	指	《中华人民共和国公司法》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
财预[2017] 89号文	指	《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》
元	指	人民币元

第二部分声明

1、本所律师根据本法律意见书出具日之前已经发生或存在的事实，根据我国现行法律、法规和规范性文件的要求对本次发行的合法性及相关法律问题发表法律意见，法律意见书中不存在虚假陈述、严重误导性陈述及重大遗漏。本所不对以上法律、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造成的实质变更与影响负责。

2、本所律师已就本次发行项目所涉及的有关问题进行了必要的审慎调查，对与出具法律意见书有关的事项及文件资料进行了审查。

3、本所律师在出具法律意见书之前，已得到项目建设单位的承诺和保证：项目建设单位已向本所律师提供了为出具法律意见书所必需的、真实、准确、完整、有效的原始书面材料、副本材料、复印材料、口头或书面说明，不存在任何隐瞒、虚假、重大遗漏或误导等与客观事实不符之处。项目建设单位所提供的文件、材料上的签署、印章均为真实的，并已履行了进行该等签署和盖章行为所必需的法定程序及获得合法授权。除非项目建设单位向本所出具特别的书面说明，否则其提供给本所的文件均系截至目前最新有效的文件，不存在任何与之相反或者矛盾的其他有效文件。项目建设单位保证上述所提供的所有材料如为副本或复印件正本或原件相符。

4、本法律意见书仅就对专项债券对应项目涉及的法律问题发表意见，并不对非法律事项发表任何意见。本所律师在本法律意见书中对实施方案及评估报告中对任何数据或结论的引述并不意味着本所对这些数据结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

5、对于本法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本

所律师依赖有关政府部门、资料提供部门或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见

6、本法律意见书仅供发行人发行本期债券发行之目的使用，不得用于其他任何目的。

第三部分出具本法律意见书的依据

一、法律依据

- 1、《中华人民共和国公司法》；
- 2、《中华人民共和国预算法》；
- 3、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]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、《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）；
- 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号文；
- 8、《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）；
- 9、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库[2018]72号）；
- 10、《四川省人民政府关于印发四川省政府性债务管理办法的通知》（川府发[2015]3号）；
- 11、其他关于地方政府性债务和专项债券的法律、司法解释、行

政法规、规章及依据。

二、事实依据

1、古蔺县发展和改革局关于《古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目可行性研究报告（代立项）》的批复（古发改行审【2019】206号文）；

2、古蔺县自然资源和规划局选字第 510252019032804 号《建设项目选址意见书》；

3、古蔺县自然资源和规划局关于《古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目用地审查的意见》（古自然资规行审函【2019】36号文）；

4、泸州市古蔺生态环境局关于《古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目环境影响评价报告表的批复》（泸古环建审【2019】103号文）；

5、古蔺县自然资源和规划局用地规划许可（地字第 51052520190419001 号）；

6、古蔺县自然资源和规划局工程规划许可（建字第 51052520190425001 号）。

7、《古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券财务评估报告》。

基于上述，本所按照律师行业公认的行业标准、道德规范和勤勉尽责精神，对项目建设单位提供的文件和有关事实进行了核查验证，就项目出具法律意见如下：

第四部分正文

一、项目建设单位

根据《实施方案》及古蔺县兴城城市投资建设经营有限公司向本所提供的立项批复等资料，本项目的建设单位为古蔺县兴城城市投资建设经营有限公司。本所律师根据项目提供的资料、国家企业信用信息公示网等公示网站进行核查，古蔺县兴城城市投资建设经营有限公司的基本情况如下：

公司名称	古蔺县兴城城市投资建设经营有限公司
统一社会信用代码	915105256922677097
类型	其他有限责任公司
住所	古蔺县金兰大道财政综合楼四楼
法定代表人	云世波
注册资本	58000 万元整
成立日期	2009 年 07 月 29 日
营业期限	2009 年 07 月 29 日至无固定期限
经营范围	（以下项目凭许可证经营）承担 15 万平方米以下的住宅小区，以及与其投资能力相当的工业、商业、公共建筑、基础设施项目的开发建设，并可在全省范围内承担房地产开发经营业务、土地整理；负责基础设施和重点建设项目的投资、固定资产经营管理；承担县政府下达的基础设施和公益设施项目建设任务并组织实施，国资作为投资主体的项目招商；负责国有资产综合开发；承办县政府交办的其他事项；旅游景区开发管理、旅游观光服务、旅行社服务；老年人养护服务，中医养生，康养医护服务；文化传播创意、策划（在国家法律法规许可范围内从事经营活动），文化艺术交流；会议及展览服务；农产品开发经营；弃土场、停车场、酒店经营管理；餐饮住宿、百货销售；石料开采（坟石除外）；混凝土、砂石、建筑用石加工、销售；建筑材料销售；混凝土搅拌车、泵车、建筑机械设备租赁；普通货运（不含危化品）；仓储服务（不含危化品）（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）。

其股东构成情况如下：

序号	股东名称	出资额（万元）	持股比例
1	古蔺县国有资产经营有限责任公司	3000（其中实缴出资 1000，认缴出资额 2000，认缴出资日为 2022 年 12 月 31 日）	51.72%
2	中国农发重点建设基金有限公司	2800（认缴出资日为 2017 年 3 月 1 日）	48.28%
3	合计	58000	100%

本所律师认为：

综上，本项目建设单位系依法设立的公司法人，至今有效存续，具备成为项目建设单位的主体资格。

二、项目情况

（一）项目基本情况

根据《实施方案》和立项批复等材料，古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目位于古蔺经济开发区内，总用地面积 100 亩，建设园区污水处理工程，工程占地面积 25 亩，建设污水处理厂一座，处理能力 0.5 万 t/d，配套新建污水管网 8 公里；建设园区骨干道路工程，工程占地面积 45 亩，新建 8-16 米宽市政道路 2 公里（包括古蔺河大桥一座）；建设园区供水工程，工程占地面积 30 亩，新建水厂一座，供水能力 2 万 t/d，配套新建输水管网 15 公里，供水管网 20 公里。

（二）项目审批文件

根据项目建设单位提供的资料，本项目现已取得的审批文件情况如下：

- 1、古蔺县发展和改革局关于《古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目可行性研究报告（代立项）》的批复（古发改行审【2019】206 号文）；
- 2、古蔺县自然资源和规划局选字第 510252019032804 号《建设项目选址意见书》；
- 3、古蔺县自然资源和规划局关于《古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目用地审查的意见》（古自然资规行审函【2019】36 号文）；
- 4、泸州市古蔺生态环境局关于《古蔺经济开发区供水、污水基础

设施建设项目环境影响评价报告表的批复》（泸古环建审【2019】103号文）；

5、古蔺县自然资源和规划局用地规划许可（地字第51052520190419001号）；

6、古蔺县自然资源和规划局工程规划许可（建字第51052520190425001号）。

本所律师认为：

项目已完成立项批复，且取得了建设项目环境影响批复、选址意见书、用地预审的审查意见，项目建设单位后续应当按照相关法律法规的规定，依法办理有关建设项目所需《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》等项目建设的审批文件，合法合规进行建设。

三、项目资金情况

（一）项目资金来源

根据《实施方案》，本项目本项目总投资为40000.00万元，其中资本金24000.00万元，占总投资60.00%，资本金来源于项目单位自有资金和财政预算资金。计划发行专项债券融资16000万元，占总投资40.00%。除专项债券外，本项目没有其他融资。本项目2020年计划发行专项债券0.8亿元，债券期限为10年；2021年计划发行专项债券0.8亿元，债券期限为10年。

（二）项目资金用途

项目所筹资金将根据项目建设进度，分批分年度全部投资用于本项目开发建设工作。

（三）项目收益

根据《实施方案》，本项目收入来源于污水处理收入、园区供水

收入。

（四）项目融资与收益平衡

根据《实施方案》，本项目收入对债券本息覆盖倍数为 1.42 倍，本项目经营活动产生的净现金流对债券本息的覆盖倍数为 1.23 倍。

根据《评估报告》，基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据其对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价，认为本项目在发债周期内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营融资需要；另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡。综上，会计师事务所认为，本项目可以采取发行项目收益与融资自求平衡专项债券的资金筹措方案。

本所律师认为：

根据《实施方案》和《评估报告》，本项目符合项目收益专项债券对项目融资与收益自求平衡的要求，符合财预[2017]89 号文关于分类发行专项债券建设的项目所产生的现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模的规定。

四、项目公益性

根据《实施方案》，及建设单位提供的项目资料，本项目的公益性主要体现在：

本项目建设有利于古藺经开区酱酒产业、特色农产品加工产业发展，有利于促进古藺酱酒等特色产业发展，促进古藺经济发展。本项目建设适应了快速城镇化发展要求，扩大了公共供水、污水处理服务范围，推进了城乡统筹区域供水、排水建设进程，有利于环境保护、方便园区及周边群众用水，提高了城镇公共供水和污水处理的设施产能和公共供水普及率、污水处理率。

本所律师认为：

本项目具有一定的公益性，符合财预[2017]89 号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的工作安排。

五、项目法律风险评估

根据《实施方案》，本期债券主要存在以下方面偿债风险，并提出了相应的风险控制措施：

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1、自然环境和施工条件

自然环境因素、重大疫情如新冠病毒疫情对项目的影响有很大的不确定性，一旦突发恶劣的自然环境，极有可能给工程的进度造成影响，延误工期。

对策：工程施工前施工单位要广发收集当地的气象资料根据项目抵御灾害天气的能力合理制定灾害天气应对预案，将灾害天气对工程进度的影响降到最低点。加强新冠病毒疫情防控如佩戴口罩、体温检测等。

2、来源于施工方的风险因素

如果施工承包商的施工方案不当，采用的工艺技术不合理，计划不周，管理不善，这些都会影响到工程项目的施工进度。

对策：选取管理能力强、经验丰富、责任心强的人员担任项目经理，并迅速组织劳动力、设备、材料进场。工程项目开工前，认真作好各项施工准备，缩短施工准备时间。施工过程中按质量管理体系搞好标准化施工，编制好施工进度计划。建立生产分析会议制度。建立经济奖惩制度。根据总体施工进度安排，做好季、月的劳动力使用计划。在施工过程中动态调整工期计划及关键线路，完善进度管理技术和措施。对现场已经发生的工期延迟问题，合理对现场的人力、物力

等各项资源进行配置，如延长作业时间、增加人力或设备、改变施工方法或施工作业顺序等，将已经耽误的工期弥补回来。加强技术管理和工序管理，对下属进行严格监督，减少作业失败，避免因工作失误造成返工或影响正常施工进度。

3、来源于设计单位的风险因素

由于原设计有问题需要修改，或由于业主提出了新的要求，在施工过程中出现设计变更。

对策：设计阶段，做好方案比选工作，选择最优设计方案，有效降低工程项目实施期间和运营期间的质量风险。在设计文件中，明确高风险施工项目质量风险控制的工程措施，并就施工阶段必要的预控措施和注意事项，提出防范质量风险的指导性建议。将施工图审查工作纳入风险管理体系，保证其公正独立性，提高设计产品的质量。工程实施中，及时处理新发现的不良地质条件等潜在风险因素或风险事件，必要时进行重新验算或变更设计。

4、来源于供应商的风险因素

风险主要为施工过程需要的材料、构配件、机具和设备等不能按期运抵施工现场或运抵后发现不符合有关标准的要求。

对策：根据项目及设备类别，提前建立合格供应商名录，重视供应商的筛选和评级。在订立采购合同之前，对拟采购材料、设备和潜在供应商进行必要的考察分析和筛选，对参加投标的所有供应商进行资格审查，在采购初期把由供应商方面的不确定所带来的风险降到最低。

5、资金落实情况

如果资金到位不及时，就会影响施工机械设备、建筑安装设备、建筑材料等资源的采购，这些材料设备供应不及时就会导致停工待料现象，最终影响施工进度控制。此外，这些施工必需的材料设备如果

出现质量问题，就会影响工程质量，造成返工等现象，也会延误工程进度。

对策：落实资金的筹措，保证资金及时到位。加强投资控制，着重在承发包阶段和施工阶段采取有效措施，及时纠正产生的偏差，把工程造价的发生控制在批准的造价限额以内，以求在工程项目建设中取得较好的投资效益和社会效益。项目建设过程中，应首先确定造价控制目标，制定工程费用支出计划并付诸实施，在计划执行过程中对其进行跟踪检查，收集有关反映费用支出的数据，将实际费用支出额与计划费用支出额进行比较，发现实际支出额与计划支出额之间的偏差，并分析产生偏差的原因，采取有效措施加以控制，以保证造价控制目标的实现。

6、工程事故

工程建设过程中出现重大事故，一是人身安全事故，二是工程质量事故。

对策：监察并要求施工单位建立健全工程项目安全制度，必须建立符合本项目特点的安全施工制度，项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行相关规定和要求。工程项目安全制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全的政策、法规、条例、规范和标准。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1、市场风险

在专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项

目收益与融资平衡。

2、财务风险

由于项目建设周期较长，如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付。

风险控制措施：在测算项目总投资时已考虑相关风险，同时，在项目建设过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。

3、管理风险

项目建设具有周期长、资金投入大等特点，在实施过程中设计方案的变化、项目管理单位的组织管理水平、项目施工单位的施工技术及管理水平、可能发生的突发性工程事故等因素，会对项目建设产生一定的不确定性。

风险控制措施：要求各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，督促施工队伍积极学习、引进先进、可靠的施工技术和装备，加强施工安全管理，保证项目工期和质量。

4、经营风险

经营风险：经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的园出租、出售价格和规模未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

风险控制措施：要求实施机构密切关注工业园出租、出售情况，加强项目资金管理，压缩不合理支出，提高资金使用效率，保证还本付息资金。因项目取得的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。

5、政策风险

若国家针对专项债券发行政策进行调整，可能导致后续债券发行难以实现，进而影响项目后续建设。

风险控制措施：本次债券发行是依据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43号）和《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）实施，国家相关政策变化可能性较小。同时，如遇国家政策调整，四川省财政厅将根据调整后的国家政策，积极统筹安排，多渠道筹措项目建设后续资金，确保项目按期完工。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、投资测算不准确风险

项目在开发过程中相关政策、法律、建材市场、人工成本等因素的变化都可能对估算投资产生影响，最终可能使整个项目的投资估算出现较大的风险。

对策：根据稳健性原则，在进行投资估算时，适当考虑计入一定比例的不可预见费；测算各项资金当年的到位额亦留有一定余地。在实施过程中，定期(一般按年)对估算投资进行审核验证，如发现对估算投资产生重大影响的变化，及时对估算投资进行调整，并调整融资策略。

2、利率波动风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策以及国际经济环境变化等因素的影响，在本期债券存续期内，市场利率存在波动的可能性。由于本期债券期限较长，在存续期内，可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的波动可能使本期债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。

对策：一是政府完善市场定价机制，构成合理的地方政府债券利率区间；二是根据地方财力科学、合理确定发行期限结构和发行规模，建立并完善债券风险预警和监控机制，保障投资者投资利益。

本所律师认为：

本次发行具有一定的收益不足以偿还本息的风险，若建设单位严格执行《实施方案》中所提风险控制措施，上述收益不足风险可控。

六、中介服务机构

（一）会计师事务所

四川亿永正勤会计师事务所有限责任公司作为专项评价的审计机构，为本期债券发行出具《古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设项目收益与融资自求平衡专项债券财务评估报告》。

四川亿永正勤会计师事务所有限责任公司持有《营业执照》（社会统一信用代码为：91510000671416082X），其指派的会计师均持有注册会计师协会颁发的《中华人民共和国注册会计师证》，并按要求完成年检。

（二）律师事务所

四川平通律师事务所接受委托指派律师对拟发行的专项债券所对应的项目进行分析并出具法律意见书。

四川平通律师事务所持有四川省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码证为：31510000G52278457J），并已经四川省司法厅年度律师事务所年度检查考核合格。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》，并已通过年度律师年度考核备案。

本所律师认为：

本次发行的中介服务机构均为依法成立并有效存续的主体，具有为本期债券发行提供相关咨询并出具相应文书的资质，签字会计师和律师具有相应的从业资格。

七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本期债券对应项目建设单位依法设立、有效存续，具备主体资格。

2、项目已完成立项批复，且取得了建设项目环境影响批复、选址意见书、用地预审的审查意见，项目建设单位后续应当按照相关法律法规的规定，依法办理有关建设项目所需《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》等项目建设的审批文件，合法合规进行建设。

3、根据《实施方案》和《评估报告》，本次发行符合项目收益专项债券对项目融资与收益自求平衡的要求，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）关于分类发行专项债券建设的项目所产生的现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模的规定。

4、本期债券对应项目具有一定公益性，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）关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的工作安排。

5、本次发行具有一定的收益不足以偿还本息的风险，若建设单位严格执行《实施方案》中所提风险控制措施，上述收益不足风险可控。

6、本次发行的中介服务机构均为依法成立并有效存续的主体，具有为本期债券发行提供相关咨询并出具相应文书的资质，签字会计师

和律师具有相应的从业资格。

本法律意见书正本一式陆份，具有同等法律效力，经本所盖章和经办律师签字后生效。

（以下无正文）

（本页无正文，为《四川平通律师事务所关于古蔺经济开发区供水、污水基础设施建设
项目收益与融资自求平衡专项债券的法律意见书》之签署页）

四川平通律师事务所（盖章）

律师（签字）

律师（签字）

二〇二〇年四月七日

