
四川时鑫律师事务所

关于合江县智慧化城市建设项目（一期）
项目收益与融资自求平衡专项债券



四川时鑫律师事务所

二〇二二年十二月

目录

第一部分 引言.....	3
一、出具本意见书的依据.....	3
（一）法律依据.....	3
（二）事实依据.....	4
二、律师声明.....	4
第二部分 正文.....	5
一、主体资格.....	5
（一）专项债券发行主体.....	5
（二）项目行业主管部门基本情况.....	5
二、发行的实质条件.....	6
（一）申请项目基本情况.....	6
（二）拟发行债券的基本情况.....	7
三、项目资金来源及资金保障.....	7
（一）资金来源.....	7
（二）项目资金保障措施.....	7
四、项目融资与收益平衡.....	9
五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险评估.....	10
（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施.....	10
（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.....	12
六、中介机构业务资质.....	13
（一）会计师事务所.....	13
（二）律师事务所.....	13
第三部分 结论.....	14

关于合江县智慧化城市建设项目（一期） 项目收益与融资自求平衡专项债券 法律意见书

四川时鑫（律意）字（2022）第225号

致：合江县应急管理局

本所接受贵公司委托，指派王美玲律师、余长江律师就合江县智慧化城市建设项目（一期）项目收益与融资自求平衡专项债券出具法律意见书。本所律师根据《地方政府债券发行管理办法》、《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）等有关法律、法规、规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

本所为合法注册成立之律师事务所，本法律意见书签字之律师具有合法执业资格。本所经中国司法部确认，具有从事相关法律业务的资格。

第一部分 引言

一、出具本意见书的依据

（一）法律依据

- 1、《中华人民共和国预算法》
- 2、《中华人民共和国证券法》
- 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、《地方政府债券发行管理办法》
- 5、《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、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）

7、《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、其他与出具本法律意见书相关的法律、法规

（二）事实依据

1. 《合江县发改和改革局关于合江县智慧化城市建设项目（一期）可行性研究报告的批复》（合发改投资〔2022〕290号）

2. 《用地预审与选址意见书》

3. 《关于项目用地审批手续办理情况的说明》

4. 《关于合江县智慧化城市建设项目（一期）的审查意见》

5. 《关于项目环境影响评价手续办理情况的说明》

6. 《项目资本金说明》

7. 四川融策会计师事务所有限公司营业执照副本

8. 注册会计师执业证书

9. 四川时鑫事务所执业许可证

10. 律师执业证

11. 其他

二、律师声明

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

1、本法律意见书系本所律师根据出具日以前已经发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规范性文件的有关规定，并基于本所律师对有关事实的了解及对相关现行法律、法规及规范性文件的理解而出具。

2、本法律意见书所依据的事实来源于贵公司提供的文件及贵公司相关人员的陈述，本所假定前述文件及陈述是真实、全面的，本意见书仅系本所对题述事宜提出的初步意见，本所保留根据相关事实及资料的完备及法律法规的修订，对本意见进行修

正的权利。

3、本所对本法律意见书可能涉及的财务数据、资产评估、工程概预算等专业数据的准确性不负任何责任。

4、本所仅就与本期债券对应项目情况及其资金来源、资金投入情况有关问题发表意见，而不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、预测分析、专项债券方案总体评价等专业事项发表意见。

5、在本所律师为出具法律意见书而进行的调查过程中，已得到贵公司如下确认和保证：

（1）已经全部提供本次委托项目所需的原始书面材料、副本材料、复印件材料、确认函或证明材料。同时保证所提供的资料全部真实、准确、完整和有效，向本所出具的情况说明或做出的口头陈述全部真实，不存在任何虚假。

（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，没有任何误导和重大遗漏，没有任何隐瞒或虚假陈述。

6、本法律意见书仅供委托人使用，非经本所书面同意，不得向他人出示。

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，对贵公司提供的有关文件和做出的说明进行了核查，现本所律师出具法律意见如下：

第二部分 正文

一、主体资格

（一）专项债券发行主体

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，专项债券需由四川省人民政府作为发行主体。

（二）项目行业主管部门基本情况

根据《实施方案》，本项目的行业主管部门和业主均为合江县应急管理局，业主

单位为合江县应急管理局。根据行业主管部门提供的《统一社会信用代码证书》显示，行业主管部门基本信息如下：

名称	合江县应急管理局
统一社会信用代码	115104227348669896
机构性质	机关
机构地址	合江县符阳街道之溪街 23 号
负责人	黎红生
赋码机关	中共合江县委机构编制委员会办公室
颁发日期	2022 年 5 月 23 日

法律评析：

本所律师认为，行业主管部门、项目业主是系经批准设立的单位法人，具备相应的法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，具备本项目相应的主体资格。

二、发行的实质条件

（一）申请项目基本情况

根据《实施方案》，本项目专项债券投向领域为新型基础设施，拟于 2023 年 1 月开工，建设周期约为 36 个月。项目建设内容为打造合江县智慧城市平台，拓展智慧应用，包括智慧应急、智慧消防、智慧停车、智慧路灯、智慧交通、新能源充电桩、合江县智慧应急指挥中心 500 m²及全县 21 个镇街配备前方感知、通讯装备和卫星组网设备智能化指挥终端装备、设备和会议系统；建设全县智慧消防检测预警平台和消防通讯指挥体系；建设智能化地震预警系统和覆盖权限重点单位的自动报警设备，配备地震救援装备、设备。。本项目采取整体规划分布实施的建设方案，具体建设内容最终以最终设计为准。

（二）拟发行债券的基本情况

根据《实施方案》，本项目计划发行地方政府专项债券 10,000.00 万元，占总投资的 50.00%。其中，2023 年发行 4,000.00 万元，2024 年发行 3,000.00 万元，2025 年发行 3,000.00 万元，期限为 20 年，每半年支付利息，到期偿还本金。

三、项目资金来源及资金保障

（一）资金来源

本项目总投资 20,000.00 万元，其中项目资本金 10,000.00 万元，发行地方政府专项债券 10,000.00 万元。

项目资本金 10,000.00 万元，占总投资的 50.00%；发行地方政府专项债券 10,000.00 万元，符合国发〔2019〕26 号文和国发〔2015〕51 号文要求。项目资本金来源于财政资金，能够覆盖项目建设期利息和债券发行费用。分年度纳入项目预算的资本金，按照项目实际实施及资金使用情况拨付到位。

发行地方政府专项债券 10,000.00 万元，占总投资的 50.00%。其中，2023 年发行 4,000.00 万元，2024 年发行 3,000.00 万元，2025 年发行 3,000.00 万元。拟发行债券期限：20 年期。

（二）项目资金保障措施

根据《实施方案》，本项目的资金保障措施体现在以下方面：

1. 基本原则

（1）由省级财政部门在专项债务限额内筹措并转贷给本项目的资金（以下简称“专项债收入”）、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理；

(2) 专项债券资金要坚持专款专用，项目对应的收入要进入财政相关收入保证本项目的还本付息；

(3) 根据项目建设进度安排资金筹集计划，但是适当超前，保证资金留有余地；

(4) 专项债务收支应当按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡，不同政府性基金科目之间不得调剂。执行中专项债务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. 资金管理方案

本项目的专项债收入、还本、付息以及费用支出将列入政府性基金预算，细化到不同的政府性基金科目，严格遵循预算管理制度，同时配合银行账户监管工作。

(1) 资金流入管理

严格按照与省级财政部门签订的转贷协议，将专项债券收入列入“地方政府专项债务转贷收入”下对应的政府性基金债务转贷收入科目。专项债券资金到位后，将专款专用、分账核算和定期结算。项目竣工验收后，专户管理项目收入，及时向财政部门上缴项目收入，以确保项目运营过程中有充足资金偿还专项债券本息。

(2) 资金流出管理

本项目资金由财务部负责项目投资管理，负责工程所需资金的筹措与拨付以及资金使用的监管，执行项目投资控制，确保项目投资控制在估算金额以内，以保证投资控制目标的实现；合理支付工程合同价款，保证项目资金安全；完善项目执行的内部监督制度，尤其是项目财务管理中的差错与漏洞，提高资金使用效益。按照项目进度分批发放工程资金，根据项目实施情况适当调剂项目使用资金，避免工程资金的浪费和资金紧缺。除偿还借款本息外，偿债资金专户资金不得用作其它用途。临时闲置的偿债资金，只能用于银行存款、国债等流动性较好、低风险保本投资，并在付息或兑付日前10个工作日全部转化为活期存款。

(3) 应急方案

项目建设过程中尽可能通过购买保险加强监管规避风险。若因原材料、人工成本

上升等市场因素导致项目实际总投资超出计划总投资，项目有关单位将通过追加自有资金、临时调动其他项目专项收入（后期偿还）等方式筹资基金满足项目建设需要，确保工程按时竣工完成，并及时进行通报。若因为运营过程中发生不可预见的风险导致项目难以按约定支付利息时，地方政府将会第一时间进行通报，在保证政府性基金预算收入中相关的其他项目收支正常的情况下，暂时借用于本项目支出，事后本项目收入正常或收到了保险赔偿后再偿还其他项目。

（4）适时调整资金安排确保项目资金使用

同时，依据国办发〔2018〕101号《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》“允许有条件的地方在专项债券发行完成前，对预算已安排的专项债券资金项目通过先行调度库款的办法，加快项目建设进度，债券发行后及时归垫。”

法律评析：

本所律师认为，本期债券的资金来源和资金用途符合《地方政府债券发行管理办法》等法律法规的规定，且本期债券及资金保障措施为本次项目提供较为充足的资金支持。

四、项目融资与收益平衡

根据《实施方案》显示，根据融资平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，本项目计算期内：通过发行专项债券10,000.00万元，本项目运营期内经营性现金流为20,869.21万元，待项目在偿还全部专项16,515.60本息后，将仍有4,353.61万元的累计现金结余。本项目专项债券本息覆盖倍数为1.26倍，能够实现项目收益和融资自求平衡。

法律评析：

本所律师认为，根据《实施方案》的测算，本项目融资与收益能够达到平衡，符合财预〔2017〕89号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的条件要求。

五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险评估

（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

风险识别：自然环境和施工条件风险主要是指恶劣的自然条件，恶劣的气候和环境，恶劣的现场条件以及不利的地理环境等。项目存在因自然环境和施工条件的因素而形成的风险，如地震，风暴，异常恶劣的雨、雪、冰冻天气等；未能预测到的特殊地质条件，如泥石流、河塘、流沙、泉眼等；恶劣的施工现场条件或考古文物保护等。上述风险都会造成工期的拖延和财产的损失。

风险控制措施：将项目部分风险损失转移给保险公司承担，本项目将在建设期按照国家规定强制购买工程一切险，且本项目保险费已按规定计入项目总投资其他建设费用类。

2、来源于施工方的风险

风险识别：施工方的风险因素主要由施工技术不当、管理方案不完善导致。该类风险包括管理者及工程人员的水平和工作态度的影响，施工管理不善、发包方、承包方、监理方不能形成高效的合作机制，建筑原材料、成品、半成品质量的影响，施工所采用的技术方案、工艺流程、管理组织措施的影响。

风险控制措施：在招标和工程实施中应确保相关人员的素质和水平，特别是设计负责人和专业负责人、总监理工程师、施工项目经理、业主代表及各类管理人员。对于建筑原材料（如水泥、砂石、钢材，机械设备、电线电缆、管材以及其它成品、半成品等），必须严格从招标、签订合同、出厂合格证、进场检测、现场保管、安装调试、工程验收等各个环节把好关，杜绝不合格产品和材料用于工程建设。

3、来源于设计单位的风险因素

风险识别：设计风险主要体现在设计质量、设计变更两个方面。设计质量风险，指因设计单位水平不足，导致项目设计不合理，技术方案表达不充分，质量达不到国家相关规范标准要求，或因评审、验证不够充分导致设计缺陷。设计变更会影响施工安排，导致施工进度延误，造成承包人工期推延和经济损失。

风险控制措施：应拟订规划设计大纲，明确设计质量标准。在设计阶段，设计单

位应充分了解项目情况，勘察仔细，因地制宜，评估到位，设计合理、规范，满足国家规范、标准，评审环节充分验证、仔细审核，保证设计质量。

4、来源于供应商的风险因素

风险识别：来源于供应商的风险因素包括选择供应商不当；供应商自担风险的能力较低；劳动力市场、材料市场、设备市场等这些市场价格的变化，特别是价格的上涨，造成供应商违约，不能按质按量按期完成分包工程，从而影响整个工程的进度或发生经济损失。

风险控制措施：项目在选择供应商时，应选择信誉好、实力强、自担风险能力较高的供应商，或设置合理的调价机制，对价格上涨风情况进行一定的调价约定，降低供应商违约风险。同时可以通过收取履约保证金的方式，降低违约风险。

5、资金落实情况

风险识别：资金落实风险主要是因融资、拨款等环节的各种客、主观原因，使资金不能及时到位，导致项目建设停工或拖延；或是利率变化而导致融资成本升高。

风险控制措施：建议项目可以拓展各种融资渠道，准确把握国家宏观经济政策、国家及地方产业发展政策，充分利用有利条件，在其变化时及时调整策略。加强对项目的资金管理，落实建设资金，保证工程按期完工。

6、工程事故

风险识别：工程事故风险主要存在于施工过程中，施工中人的不安全行为、物的不安全状态、作业环境的不安全因素和管理缺陷是项目发生工程事故的主要原因，对此必须采取有针对性的控制措施。

风险控制措施：工程事故问题是建设工程项目的核心问题，存在较大风险。在项目前期招标过程中，选定设计、监理、施工、设备材料供应商时，应把安全和防止质量事故作为重要因素进行考虑。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1、经营风险

风险识别：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经营收入未能达到预测值，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：要求项目管理单位密切关注本项目建设进度，关注投产情况。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。

2、市场风险

风险识别：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。

3、财务风险

风险识别：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，其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，从而面临一定财务风险。

风险控制措施：项目可行性研究报告编制过程中，在测算项目总投资时提前考虑相关风险。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。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、经营性现金流测算不准确风险

风险识别：经营性现金流测算不准确风险是指在项目经营性现金流测算时，基于运营范围内的单价和数量的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，经营性现金流可能含有不可避免的人为误差。因此，经营性现金流测算不准确会影响到项目整体的收益、成本，对债券还本付息造成影响。

风险控制措施：对测算中的基本假设进行合理性评估，应当符合绵竹市经济社会发展的现实情况；投资测算的部分由专业的会计师事务所进行复核，尽可能地减小人为误差到可控范围。

2、利率波动风险

风险识别：利率波动风险是指因利率变动，导致付息资产变动（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。由于在本项目中，融资收益平衡专项债属于固定利率债券，若未来市场利率下降，政府的融资成本相较于当时的市场利率水平则偏高，将对其产生不利影响。

风险控制措施：可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险。若市

六、中介机构业务资质

（一）会计师事务所

四川融策会计师事务所有限公司作为本项目的审计机构，为本期债券的发行出具《专项评价报告》。

四川融策会计师事务所有限公司成立于2000年2月3日，是持有成都市金牛区行政审批局于2019年8月14日核发的统一社会信用代码为915132007091010525的《营业执照》的有限责任公司（自然人投资或控股）。

法律评析：

本所律师认为，四川融策会计师事务所有限公司系依法成立且合法存续的审计机构，具备为本期债券发行出具评价报告的资质，在评价报告上签字的两名会计师均具备相应的从业资格。

（二）律师事务所

四川时鑫律师事务所为本项目出具本《法律意见书》，本所是经四川省司法厅批准设立并核发《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码：315100000MD0211059X），具备提供法律服务的主体资格且年度考核合格，且本所指派的王美玲律师、余长江律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，且二人执业证均通过了年度年检。

法律评析：

本所律师认为，四川时鑫律师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，具备为本期债券发行出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的两名

执业律师均具备相应的从业资格。

第三部分 结论

1、本所律师认为，行业主管部门、项目业主是系经批准设立的事业单位法人，具备相应的法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力。上述行业主管部门及项目业主具备本项目相应的主体资格。

2、本所律师认为，本期债券发行所对应的项目已取得了现阶段与项目工程配套的批复文件和相关许可，但尚需按法律、法规要求进行后期建设等工作。

3、该项目具有公益性且有收益，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”的领域要求。

4、本期债券的资金来源和资金用途符合《地方政府债券发行管理办法》等法律法规的规定，且本期债券及资金保障措施为本次项目提供较为充足的资金支持。

5、根据《专项评价报告》及《实施方案》的测算，本项目融资与收益能够达到平衡，符合财预〔2017〕89号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的条件要求。

6、为本期债券发行提供服务的律师事务所、会计师事务所均具备相应的从业资质。咨询公司具备经营主体资格。

7、本项目可依法向四川省人民政府申请发行本项目，但尚需四川省人民政府审核，具体事项以四川省人民政府审核确定为准。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式六份，本所留存一份，其余五份供发行人为本次发行之目的而使用。

---本《法律意见书》正文结束---

（本页无正文，为《四川时鑫律师事务所关于合江县智慧化城市建设项目（一期）项目收益与融资自求平衡专项债券法律意见书》签字盖章页）



承办律师：

余长江

承办律师：

王美玲

2022 年 12 月 05 日