



**四川全兴律师事务所**  
SICHUAN QUAN XING LAW FIRM

# **东部新区 TOD 核心区全民健身中心 项目专项债券法律意见书**

(2025) 全兴意字第 005 号



二〇二五年五月

成都市高新区天府大道北段 1700 号环球中心 W6 区 20 楼

# 目录

<b>第一部分引言</b>	<b>1</b>
一、委托事项	1
二、出具本法律意见书的法律依据	1
三、声明	2
释义	4
<b>第二部分正文</b>	<b>4</b>
一、项目的实施主体	5
二、项目概况	5
(一) 基本情况	5
(二) 项目进展情况	11
(三) 资金筹措及使用计划	12
(四) 项目公益性	13
(五) 项目融资与收益平衡	15
(六) 项目资金保障措施	15
(七) 项目收入	16
三、项目法律风险评估	15
(一) 还款保障措施	16
(二) 影响融资平衡结果的风险及控制措施	17
(三) 影响项目收益的风险及控制措施	18
四、中介服务机构基本情况	20
(一) 会计师事务所	20
(二) 律师事务所	20
<b>第三部分结论</b>	<b>22</b>

# 第一部分 引言

致：成都东部新区管理委员会教育卫健和文旅体局

## 一、委托事项

本所接受贵方委托，指派郭丹、徐海富律师作为东部新区 TOD 核心区全民健身中心项目（以下简称“项目”、“本次项目”、“本次建设项目”）专项债券（以下简称“本次专项债”）发行事项（以下简称“本次发行”）的专项法律顾问，为本次发行出具本法律意见书。

## 二、出具本法律意见书的法律依据

1. 《中华人民共和国预算法》
2. 《中华人民共和国物权法》
3. 《中华人民共和国土地管理法》
4. 《中华人民共和国建筑法》
5. 《中华人民共和国环境影响评价法》
6. 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发(2014)43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. 《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)

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债务管理办法的通知》(川府发(2015)3号)

11.《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)

12.《地方政府专项债务预算管理办法》(财预(2016)155号)

### 三、声明

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、法规和规则指引发表法律意见;本所律师认定某些事项是否合法有效,是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据,同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认;本所律师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充分的尽职调查,保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

本所律师出具本法律意见书依赖于有关政府部门、项目单位及中介服务机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对于出具法律意见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或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一,随同其他材料一同报送,愿意作为公开披露文件,并承担相应的法律责任。

本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系,并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则,保证出具的法律意见书独立客观。

本所律师仅就本次发行所涉及的法律问题进行核查,不对有关信用评级(包括但不限于偿债能力、流动性等)、债券方案专项评价报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、债券方案专项评价报告等内容时,均为严格按照有关中介机构出具的文件引述,并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容,但发行人作上述引用时,不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用,不得用作任何其他目的。

## 释义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列简称具有如下特定意义：

本期债券或本期专项债券	指	东部新区 TOD 核心区全民健身中心项目专项债券
《实施方案》	指	《东部新区 TOD 核心区全民健身中心项目专项债券实施方案》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《财务评价报告》	指	《东部新区 TOD 核心区全民健身中心项目专项债券财务评价咨询报告》(川华邦咨字 (2025) 第 2-0-02 号))
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》
国发(2015)51 号	指	《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》
业主单位	指	成都东部新区管理委员会教育卫健和文旅体局
本所、本所律师	指	四川全兴律师事务所或其律师
会计师事务所	指	四川华邦会计师事务所有限公司
元	指	人民币元

## 第二部分 正文

### 一、项目的实施主体

本次发行项目为东部新区 TOD 核心区全民健身中心项目专项债券，项目的实施主体为成都东部新区管理委员会教育卫健和文旅体育局，根据本所律师在全国组织机构统一社会信用代码公示查询平台的查询结果，成都东部新区管理委员会教育卫健和文旅体育局的基本情况如下：

名称：成都东部新区管理委员会教育卫健和文旅体育局

地址：成都东部新区三岔街道板桥村2组166号

负责人：周世刚

机构类型：机关单位

实施主体编码：11510100MB1B95427N

本所律师认为：（1）项目实施主体成都东部新区管理委员会教育卫健和文旅体育局系法人单位，具有独立的民事权利能力和民事行为能力；（2）依法成立，依法有效存续；（3）依据法律或经批准，可以从事本次项目建设、经营、综合利用等活动。

### 二、项目概况

#### （一）基本情况

项目名称：东部新区 TOD 核心区全民健身中心项目

##### 1.参与主体

项目主管部门：成都东部新区管理委员会教育卫健和文旅体育局

项目业主单位：成都东部新区管理委员会教育卫健和文旅体局

## 2.项目概况

(1)项目建设地点：本项目建设地点位于三岔 TOD 高架桥下，共分为 6 个地块。其中 0#地块起于公园大道、止于东新大道；1#地块起于东新大道、止于站前巷；2、3、4#地块起于汇流南路、止于安兴路；5#地块起于安兴路、止于安林街。

### (2)项目建设内容及规模：

本项目占地约 60462m<sup>2</sup>，将建成篮球场 12 个（7032m<sup>2</sup>）、网球场 4 个（2304m<sup>2</sup>）、排球场 6 个（1890m<sup>2</sup>）、乒乓球台 2 个（159m<sup>2</sup>、乒乓球台 14 个）、5 人足球场 1 个（660m<sup>2</sup>）、室外健身区 1 个（400m<sup>2</sup>）、配套设施面积 41680m<sup>2</sup>、道路铺装 6337m<sup>2</sup>。

## 3.项目运营方案

建设管理方面，本项目由具备丰富经验的业主单位统一协调，采用代建制模式，由成都东部置业有限公司作为代建业主，重点把控工程进度、投资及质量。为确保高效管理，将建立完善的合同与工程管理制度，包括《招投标管理办法》《进度计划监督制度》等，并严格落实资金监管，优化招标采购流程，强化执行阶段管理，确保项目按期高质量完成。

运营管理方面，项目建成后移交至成都东部城市运营有限公司，采用 BOT（建设-运营-移交）模式，引入市场化机制，委托第三方专业机构负责日常维护管理。运营方案聚焦全民健身中心的公益性与可持续性，通过多元化经营（如足球、篮球等微利运营）降低政府负担，同时提升专业化服务水平。



## 二、项目进展情况

### 1.项目批复情况

2025 年 4 月 24 日，取得成都东部新区经济发展局出具的《关于东部新区 TOD 核心区全民健身中心项目可行性研究报告(代项目建议书)的批复》（成东经发项〔2025〕20 号），文件中明确项目名称、项目业务、建设地址、建设内容及规模、建设周期及总投资及资金来源予以确认。

### 2.项目实施计划

本项目暂拟定建设工期 14 个月 (不含前期工作)。具体拟于 2025 年 5 月开工，2026 年 6 月底竣工。

#### (1) 前期工作阶段

①计划时间：2025 年 5 月以前为前期工作阶段。

②主要工作内容：场地测量勘察；编制项目可行性研究报告，办理建设规划许可证，设计方案比选并完成初步设计、施工图设计，完成立项、建设手续等报批；落实招标代理机构，通过招投标选定施工单位、工程监理单位等。

#### (2) 施工阶段

①计划时间：2025 年 5 月-2026 年 6 月为施工阶段。

②主要工作内容：场地平整、测量放线、土建工程施工；水、电、气、通信主管线等公用工程施工；设备设施购置及安装；组织竣工验收等。

#### (3) 2026 年 6 月竣工验收。

### 3.项目目前进度

根据《实施方案》，项目现处于前期准备工作阶段。

#### (三) 资金筹措及使用计划

##### 1.资金筹措

本工程建设项目总投资为 5,353.17 万元, 其中: 企业自筹 1,153.17 万元, 占总投资的 21.54%, 作为项目的资本金并逐步落实到位; 拟发行专项债 4,200.00 万元, 占总投资的 78.46%, 其中 2025 年拟发行 4,200.00 万元政府专项债券, 发行期限 30 年, 发行利息按照每年 3.52% 计算。在不影响本项目建设和运营的情况下, 可按照政策要求根据建设需要和市场资金面情况动态调整资金筹集方案。

##### 2.资金使用计划

2025 年拟发行 4,200.00 万元政府专项债券。发行期限 30 年, 发行利息按照每年 3.52% 计算。筹集资金用于东部新区 TOD 核心区全民健身中心建设: 本项目规划用地占地约 60462.00 平方米, 篮球场 7032 平方米、网球场 2304.00 平方米、排球场 1890.00 平方米、乒乓球 159.00 平方米、5 人足球场 660.00 平方米、室外健身区 400.00 平方米、配套设施面积 41680.00 平方米、道路铺装 6337.00 平方米。

### 3.项目偿债资金来源情况

根据财政部《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），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。

本项目的主要收入来源为运动场收入、停车场收入、充电桩收入、广告位出租收入等，收费按照国家有关政策规定和价格政策、市场定价、区域同类行业收费标准测算，本次对项目收入的预测依据充分、合法合规，具有较强的可行性。

本所律师认为，专项债券对应项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的专项收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡，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）第二条第（二）项的要求。

#### （四）项目公益性

##### 1.经济效益分析

全民健身中心作为体育产业的一种形式，能够直接创造经济效益。例如，通过培训收入、商业活动收入等方式，为当地带来直接的经济收益。

全民健身中心的建设与运营，将带动周边体育产业的发展。例如，体育用品销售、体育培训、运动康复、健身指导等相关产业可以在健身中心的带动下获得发展，进而促进地区产业结构优化。

全民健身中心的建设与运营,将创造出大量的就业岗位。包括教练员、运动员、销售人员、运营管理人员等各类就业岗位,为当地居民提供更多的就业选择。

全民健身中心的建设和运营,将吸引大量市民参与体育消费,从而刺激地区消费需求。这种消费需求的增长,将对周边餐饮、住宿、交通等产业产生积极的拉动作用。

全民健身中心是城市体育文化的重要载体,能够提升城市形象,提高城市的知名度和美誉度。通过举办各类体育赛事和活动,健身中心有助于提升城市品牌价值,吸引更多投资和游客。

全民健身中心对于提高市民身体素质、丰富市民文化生活、促进社会和谐等方面具有积极作用。通过提供丰富的体育设施和活动,健身中心有助于培养人们健康的生活方式,提高市民的幸福感和获得感。

## 2.社会效益分析

本项目的建设必然离不开社会支持系统的强力保障,特别是各级政府的大力支持、通力协助以及当地群众的支持。

本项目的建设以建设群众身边的健身中心为重点,以近距离服务全龄人口为目标,因地制宜,统筹城乡,布局多元健身设施,提高智慧化水平,方便居民就近就便参与体育锻炼。项目的建设推动健身中心建设绿色低碳转型,把建设健身中心同促进生态文明建设结合起来,确保人们既能尽享体育运动的无穷魅力,又能尽览自然的生态之美,促进全民健身回归自然。通过项目的建设,给市民带来一处立体化空间运动体验,植入更丰富的运

动场景，完善生活休闲、运动服务配套。

本所律师认为:本次项目具有公益性、带动当地经济发展，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。

#### (五) 项目融资与收益平衡

根据《实施方案》和《财务评价报告》，本项目运营收入合计 15,872.24 万元，经营成本费用合计 4,116.54 万元，息税前利润合计 11,755.70 万元，息税前利润对债券本息的覆盖倍数为 1.36 倍。在还款期内，本金偿还保障率均超过 100%，完全能够满足本次债券本息偿还要求，项目本身能够达到自求平衡。

本所律师认为：(1)项目资本金占总投资 20%以上，符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》(国发(2015)51 号)关于项目资本金投入比例要求;(2)项目融资与收益能够达到平衡,符合财预(2017)89 号的条件要求。

#### (六) 项目资金保障措施

##### (1) 资金覆盖倍数

本项目预期息税前利润为 11,755.70 万元，本次债券发行规模为 4,200.00 万元，期限 30 年，利率按照 3.52%/年，本次债券本息合计为 8,635.20 万元，项目息税前利润是债券本息的 1.36 倍。在还款期内，本金偿还保障率超过 100%，完全能够满足本项目成本支出，项目本身能够达到自求平衡。

##### (2) 科学的组织管理为项目资金保驾护航

成都东部新区管理委员会教育卫健和文旅体局作为项目实施单位, 会设置规划建设部、项目和投资促进部等, 科学的组织结构有助于保证资金的安全, 助力项目的顺利实施。

### (3) 资金应急管理

若在项目运营期内, 项目收益较少导致无法按时偿还债券本息时, 项目实施机构应首先梳理是否存在应收未收到的款项, 并进行分级评价, 根据重要性不同, 安排不同力量的人进行跟踪收回。同时, 将立即与银行等金融机构联系, 启用剩余授信额度等, 保证债券还本付息。

### (七) 项目收入

根据《实施方案》及《专项评价报告》, 本项目的主要收入来源为运动场收入、停车场收入、充电桩收入、广告位出租收入等。

本所律师认为: 项目取得的收入,是国有资源(资产)有偿使用收入,属于《四川省非税收入征收管理条例》第三条规定的非税收入,属于财政收入, 收入来源合法合规。

## 三、项目法律风险评估

### (一) 还款保障措施

充分考虑项目建设的特点, 对项目区配套基础设施建设进行周密的安排, 保证按期完工, 充分落实建设所需资金。加快招商引资工作和土地出让步伐, 促进现金回流。与各银行保持良好的合作关系, 拓展各种筹资渠道, 增强项目的抗风险能力。根据稳健性原则, 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。

按照《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)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“财预〔2016〕155号”文件规定,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,将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算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。

## **(二) 影响项目进度或正常运营的风险及控制措施**

### **1.政策与环境风险**

任何项目都是在一定的经济、市场、法律、政策等环境下存在和发展的,外界环境如财税、金融、法律法规的变化、通货膨胀、汇率变化、自然环境的变化等都可能在不同程度上对项目产生一定的影响。

对策:由于此类风险是外界客观存在的,不以人的意志为转移,项目有关各方不能防止风险的发生,但可通过合理的分散或转移等手段来降低由于风险带来的损失。此外,项目有关各方也应密切注意与项目有关的财税、产业政策和法律法规及技术标准等的变更或可能发生的变化,以便及时制定相应的应对措施。

### **2.组织管理风险**

主要是项目建设管理风险，项目业主在项目实施和管理过程中，由于外部环境变化或者组织结构上的缺陷，直接影响项目合理正常实施的情况。

对策：项目业主加强对工程设计和概算资金控制，在不影响质量、工期前期下，通过公开招标降低工程造价。在施工中加强资金监督管理，防止项目实施过程中建设费用超支。

### 3.投资估算的风险

投资估算不可避免地会存在偏差，同时，建设期内相关政策、法律、市场等因素的变化可能对估算投资产生影响，最终可能影响业主对项目的投资控制。

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。

## **(三) 影响融资平衡结果的风险及控制措施**

### 1.收益实现规模与预期存在差异的风险

本次东部新区 TOD 核心区全民健身中心建设专项债券还本付息所用资金主要来源为运动场收入、停车场收入、充电桩收入、广告位出租收入。其受宏观经济影响较大，若经济、环境发生不利变化，可能会影响项目后续收益水平，致使相应年度收入规模不及预期。

对策：东部新区 TOD 核心区全民健身中心建设专项债券具有较高保障倍数，设计方案经专家多轮缜密论证，与城市发展规划高度契合，具有



较强可行性与可操作性。根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155号）第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。

## 2.收益专项用于偿债的操作风险

东部新区 TOD 核心区全民健身中心建设专项债券还本付息的资金来源为运动场收入、停车场收入、充电桩收入、广告位出租收入。若不能建立一套科学合理、及时透明的收益管控机制，对后续收入进行全面管理与追踪，可能会造成资金被挪用风险，直接影响后续的偿债进程，对项目推进产生较大影响。

对策：针对项目收益资金的后续监控问题，可以通过设立项目资金管理专户，由财政部门进行专项统一管理，严格根据《资金管理办法》的相关要求进行后续操作，保障用于偿债的收益资金的安全性。

## 3.利率波动风险

受国内外宏观经济形势和国内经济政策变动的影响，资本市场利率水平可能产生不利变动，进而在本项目债权存续期限内影响项目的财务成本，可能使项目的财务成本超过预期水平，对项目的融资平衡产生较大影响。

对策：针对利率波动对项目财务成本的影响问题，可通过合理调整债券的期限结构、还款方式和时间等方式，优化期限配比、充分利用资金、做好还款计划和还款准备，及时进行动态调整，最大程度降低利率波动带来的损失。

## 四、中介服务机构基本情况

### (一) 会计师事务所

四川华邦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《财务评价报告》。四川华邦会计师事务所有限公司,成立于2009年12月31日,是持有成都市青羊区行政审批局核发《营业执照》的特殊普通合伙企业。

本所律师认为:四川华邦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会计师均具备相应的从业资格。

### (二) 律师事务所

四川全兴律师事务所为本项目出具本《法律意见书》,四川全兴律师事务所成立于1996年2月1日,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》,具备提供法律服务的主体资格,且历年度考核合格。本所指派的郭丹律师、徐海富律师均持有《中华人民共和国律师执业证》且二人执业证均通过了历年年检。

本所律师认为:四川全兴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

一、项目的实施主体系依据中国法律设立的法人单位,具有独立的民事权利能力和民事行为能力; 依法成立、经营合法合规,依法有效存续; 依据法律或经批准,可以从事本项目建设经营、开发、综合利用等活动。

二、项目符合国家产业政策,已经取得相关批复,尚待按工程进度完善能评等行政审批手续,合法施工,有序推进。

三、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。

四、由财政投入解决的项目资本金占比符合国家固定资产投资项目资本金制度;项目融资与收益能够达到平衡。

五、项目资产独立性基本能够得到保障,项目收入来源合法合规,属于财政收入。

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

(此页无正文，为《东部新区 TOD 核心区全民健身中心项目专项债券法律意见书》签字盖章页)

四川全兴律师事务所（盖章）：



承办律师：鄧丹

承办律师：徐涵富

2025 年 5 月 6 日

执业机构	四川全兴律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	15101201611190482	持证人	郭丹
法律职业资格或律师资格证号	A20135108020108	性别	女
发证机关	四川省司法厅	身份证号	510802198411204140
发证日期	2020年05月06日		

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2022年度	考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	四川省司法厅	备案机关	
备案日期	2022年5月-2023年5月	备案日期	

执业机构 四川全兴律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 15101201910095999

法律职业资格  
或律师资格证号 A20175116810341

发证机关 四川省司法厅

发证日期 2019年06月13日



持证人 徐海富

性别 男

身份证号 511681199409054577

### 律师年度考核备案

考核年度	二〇二一年度
考核结果	称职
备案机关	四川省司法厅
备案日期	2021年5月-2022年5月

### 律师年度考核备案

考核年度	二〇二二年度
考核结果	称职
备案机关	四川省司法厅
备案日期	2022年5月-2023年5月



# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31510000450722529H

四川全兴

律师事务所, 符合

及《律师事务所管理办法》规定的条件, 准予设立并  
执业。



发证机关:

发证日期:



No. 70102072

中华人民共和国司法部监制