



永善县2023年城镇棚户区改造项目专项债券

法律意见书





目 录

声 明	2
第一部分 释 义	4
第二部分 正 文	5
一、专项债券要素	5
二、项目参与主体	6
三、项目信息及批复文件	7
四、项目收益与融资自求平衡情况	12
五、中介机构及相关文件	13
六、风险因素及控制措施	13
第三部分 结 论	15



永善县2023年城镇棚户区改造项目专项债券 法律意见书

致：永善县发展和改革局、永善县住房和城乡建设局、永善县财政局

北京市君都（昆明）律师事务所（以下简称“本所”）依法接受委托，指派郭熠为拟发行的永善县2023年城镇棚户区改造项目专项债券出具本法律意见书。

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



声 明

为本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

1、本所律师依据《中华人民共和国预算法》《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155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）、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号）、《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）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）等法律规定和规范性文件以及律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神出具本法律意见书。

2、本所律师对截至本法律意见书出具之日已经发生或存在的事实，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查验证，保证本法律意见书所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，并承担相应法律责任。

3、本法律意见书仅依据其出具日或之前已经发生或存在的事实和中国现行相关法律、法规及规范性文件的有关规定，根据本所律师对有关事实的了解及对相关法律、法规及规范性文件的理解发表法律意见。对其出具日后可能发生的法律法规的颁布、修改、废止或事实的变更，本所律师并不发表任何意见。



4、本所律师同意将本法律意见书作为本次准备工作的法律文件，随同其他材料一起报送，并承担相应的法律责任。

5、本所律师出具本法律意见依赖于项目主管部门、项目单位及项目中介已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料。主管部门、项目单位和项目中介保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或其他材料，并保证上述文件真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致。对于出具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或其他机构出具的证明文件作判断。

6、本法律意见书仅就法律问题陈述意见，并不对有关会计、审计、资产评估等非法律专业事项发表评论。在本法律意见书中涉及会计、审计、资产评估等内容时，均严格按照有关中介机构出具的报告。本所律师就该等引述除履行法律法规规定的注意义务外，并不对这些内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证，并不作任何商业判断或发表其他方面的意见。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：





第一部分 释 义

为表述方便,在本法律意见书中,除非本法律意见书另有所指,下列左栏的术语或简称对应右栏中的含义或全称:

专项债券	指	永善县 2023 年城镇棚户区改造项目专项债券
投资项目	指	永善县 2023 年城镇棚户区改造项目
本所、君都	指	北京市君都(昆明)律师事务所
本所律师	指	郭熠律师
会计师事务所	指	云南信立会计师事务所有限公司
《财务评价报告》	指	云南信立会计师事务所有限公司出具的《永善县 2023 年城镇棚户区改造项目专项债券财务评价报告》
《实施方案》	指	永善县发展和改革局、永善县住房和城乡建设局、永善县财政局编制的《永善县 2023 年城镇棚户区改造项目专项债券实施方案》
元	指	人民币 元



第二部分 正文

一、专项债券要素

根据《实施方案》，本次专项债券的基本要素如下：

项目名称	永善县2023年城镇棚户区改造项目
拟发债券品种	地方政府项目收益平衡专项债
发行人	云南省人民政府
主管部门	永善县住房和城乡建设局
项目单位	永善县住房和城乡建设局
拟发债金额及 期限	本项目2025年计划发行专项债券规模为4,000.00万元， 债券期限7年，2026年计划发行债券 16,000.00 万元，债券 期限5年
发行利率	4.5%
募资用途	用于本项目建设
还款来源	本项目收入来源主要包括：土地出让收入、配套商业销 售收入、车位销售收入。

本所律师认为：

1. 本期专项债券的发行主体是云南省人民政府，符合《财预〔2016〕155号文》第四条“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。”以及《财库〔2020〕43号文》第三条“地方政府依法自行组织本地区地方政府债券发行和还本付息工作”的规定。

2. 本期募集资金用于永善县 2023 年城镇棚户区改造项目，属于基础设施建设，属于不以营利为目的的社会公益性事业，符合《财预〔2016〕155号文》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。”的规定。

3. 本期专项债券的还款来源为土地出让收入、配套商业销售收入、车位销售收入，属于政府性专项收入。因此本期专项债券以专项收入偿还专项债务本金和利息，符合《财库〔2020〕43号文》第二条：“专项债券是为有一定收益的公益性项目发行，以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券”以及《财预〔2016〕155号》第七条：“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。”之规定要求。

二、项目参与主体

（一）主管部门

根据《实施方案》，本项目的主管部门为永善县住房和城乡建设局。

（二）项目单位

根据《实施方案》，本项目的项目单位为永善县住房和城乡建设局。



根据项目单位提供的登记信息,并经本所律师登录国家企业信用信息公示系统(<http://www.gsxt.gov.cn>)查询确认,永善县住房和城乡建设局的基本情况如下:

名称	永善县住房和城乡建设局
注册地址	永善县永兴街道景新社区校园路1号
统一社会信用代码	11532126015142298U
法定代表人	-
注册资本	-
营业期限	未公示
经营范围	未公示
登记状态	其他

根据《实施方案》载明:永善县住房和城乡建设局系主管部门,永善县住房和城乡建设局系项目单位。主管部门、项目单位均具备实施专项债券对应项目的主体资质,且设立至今合法存续,不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形。

三、项目信息及批复文件

(一)依据《实施方案》,项目具体信息如下

项目名称	永善县2023年城镇棚户区改造项目
项目区位	本项目棚改范围涉及永善县城区域三个片区,校园片区:东



	<p>至保健站围墙，南至健康路，西至示范小学小路，北至示范小学小路；永进片区：东至交通局围墙，南至玉泉路，西至景观大道，北至环南路；红光一组片区：东至永三中围墙，南临木仰小区北侧小路，西至木仰小区房屋，北至永三中围墙。</p>
项目建设内容	<p>项目已列入住房城乡建设部门 2022 年改造计划，任务指标数 580 套，占地面积 198.50 亩，房屋拆除面积 71180 平方米，拆迁区域为永善县县城永进片区、校园片区、红光一组片区；新建安置房 580 套，安置区总建筑面积 92800.00 平方米，其中：安置房面积 68688.50 平方米，配套公建建筑面积 7784.80 平方米，地下车库面积 16326.70 平方米，共设置停车位 696.00 个（地下车位 428 个，地面车位 278 个）。同时，同步实施道路绿化、亮化、智能化、水电气、公厕、停车场等配套基础设施建设。新建安置房建设地点位于永善县永兴街道桐堡社区，项目名称为永善县棚户区改造桐堡大桥安置点回迁安置房建设项目（部分）。</p>
项目总投资及资金来源	<p>本项目总投资 62,393.38 万元，其中资本金来源于财政预算安排共计 42,393.38 万元，占总投资 67.95%，其余资金申请专项债券 20,000.00 万元，占总投资 32.05%。其中 2025 年发行 4,000.00 万元，计划 2026 年发行 16,000.00 万元。</p>



	财政预算资金安排情况：2024 年计划财政预算安排 6,129.34 万元，2025 年计划财政预算安排 8,442.68 万元，2026 年计划财政预算安排 27,821.37 万元。
项目实施计划	本项目建设期为 2023 年 10 月至 2026 年 12 月，运营期为 2027 年至长期。综上本方案取计算期为 2023 年至 2030 年。
资金使用计划	本项目总投资估算金额 62,393.38 万元，建设投资 61,293.38 万元，建设期利息 1,080.00 万元，债券发行费 20.00 万元。2024 年及以前投资 6,129.34 万元，2025 年计划 12,442.68 万元，2026 年计划投资 43,821.37 万元。

（二）项目批复文件

经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，本法律意见书所涉项目已取得批复文件如下：

序号	文件	文号
1	《永善县发展和改革局关于永善县 2023 年城镇棚户区改造项目可行性研究报告的批复》	永发改投资[2022]282 号
2	建设项目用地规划许可证	永政发[2023]150 号
3	环评情况说明	



序号	文件	文号
4	《永善县棚户区改造桐堡大桥安置点回迁安置房建设项目水土保持方案报告书水土保持方案报告书的行政许可决定书》	永水保许〔2023〕12号
5	施工许可证	编号 530625202312150101
6	开工令	
7	《关于下达2020年城镇保障性安居工程计划任务的通知》	昭保居办[2023]2号

(三) 项目总投资说明

根据可研批复，本项目总投资为 66500.00 万元，投资构成详见下表：

序号	工程或费用名称	估算金额（万元）
1	工程费用	29531.58
2	拆迁及土地整理费用	21508.57
3	工程建设其他费	7306.21
4	预备费	2947.02
5	财务费用（含专项债券建设期利息、发行费用、其他融资建设期利息）	5206.62
6	总投资	66500.00

详细投资估算表如下：

工程投资估算汇总表



表 12-4 征地拆迁及土地整理投资构成明细汇总表

序号	地区	市、县	城市规划区域	1—拆迁及土地整理投资														合计
				直接成本 (①)					间接成本 (②)					不可预见费 (③)				
				土地补偿费用	拆迁补偿费用 (实物安置部分)	项目前期费用 (征地拆迁阶段)	棚户区改造内市政 配套设施费(六通 一平)	其他相关费用 (征地拆迁阶段)	①	①/②	开发企业 管理费	财务费用 (借款利息)	②	②/①	不可预见费	③	③/②	
									小计	①/②比例			小计	②/①比例		小计	③/②比例	
1	昭通市	永善县	校坝片区	459.34	1449.93	217.17	831.21	95.94	3073.39	89.21%	39.63	269.75	309.63	8.99%	62.27	62.27	1.81%	2443.29
永善片区			2237.99	8766.33	993.19	4239.61	534.42	16667.34	89.47%	166.34	1458.57	1624.91	8.72%	336.69	336.69	1.81%	15629.13	
2			红土一园片区	48.97	749.95	136.32	152.90	36.96	1123.20	39.26%	16.48	95.75	115.23	9.14%	22.79	22.79	1.81%	1261.22
合计				2741.60	10904.61	1306.68	5243.72	667.32	20964.13	89.41%	222.70	1827.97	2049.77	8.78%	421.74	421.74	1.81%	23395.64

注：详细投资估算表见文本附表

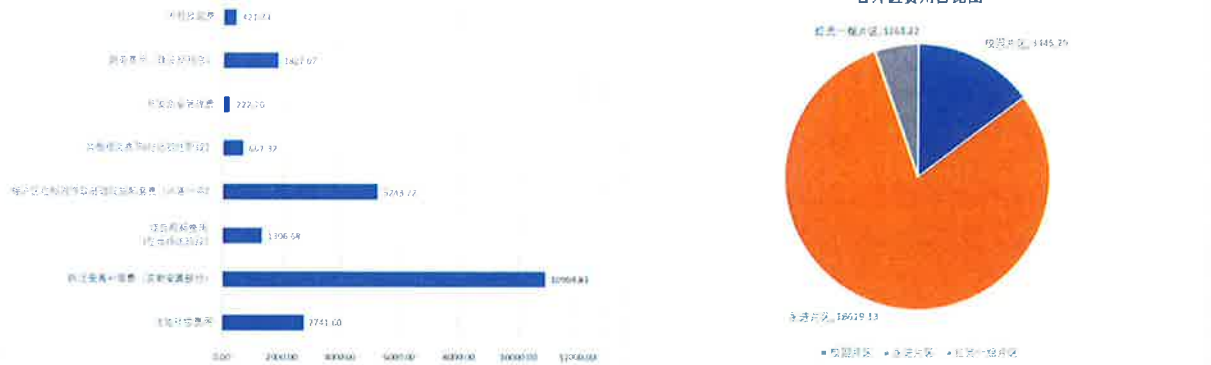
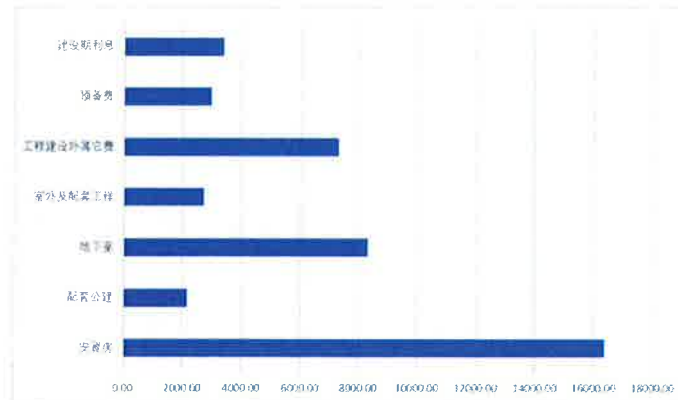


表 12-5 实物安置投资构成明细汇总表

序号	地区	市、县	城市规划区域	2—居民安置投资															合计		
				工程费用 (①)					工程其他费 (②)					预备费 (③)			建设期利息 (④)				
				计容部分		不计容部分		室外部分	①	①/②	工程其他费 其它费		②	②/①	预备费	③	③/②	建设期利息		④	④/③
				安置房	配套公建	地下室	室外及附属工程	小计	①占②比例	小计	②占①比例	小计	③占②比例	小计		④占③比例	⑤=①+②+③+④				
1	昭通市	永善县	永善县2023年城镇棚户区改造项目	16347.86	2152.30	8313.37	2717.65	25371.58	68.42%	7366.21	7366.21	16.92%	2947.92	2947.92	6.93%	3379.55	3379.55	1.87%	43164.36		
合计				16347.86	2152.30	8313.37	2717.65	25371.58	68.42%	7366.21	7366.21	16.92%	2947.92	2947.92	6.93%	3379.55	3379.55	7.85%	43164.36		

注：详细投资估算表见文本附表



由于融资方式、融资额度及融资成本的变化导致财务费用减少 4,106.62 万元，项目总投资调整为 62,393.38 万元，投资构成详见下表：

序号	工程或费用名称	估算金额 (万元)
1	工程费用	29,531.58



2	拆迁及土地整理费用	21,508.57
3	工程建设其他费	7,306.21
4	预备费	2,947.02
5	财务费用（含专项债券 建设期利息、发行费用、 其他融资建设期利息）	1,100.00
6	总投资	62,393.38

四、项目收益与融资自求平衡情况

《实施方案》中载明：“债券存续期内，本项目累计可实现收入 56,916.32 万元，债券存续期运营成本 10,907.26 万元，缴纳各项税费为 91.35 万元，可偿债收益共计 45,917.71 万元，债券还本付息为 24,590.00 万元，经测算，本项目债务保障倍数均大于 1，项目预期收入能够合理保障偿还融资本金和利息，能够实现项目收益和融资自求平衡，因此，本项目具有较好的偿债能力。”

云南信立会计师事务所出具的《财务评价报告》载明：“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，并根据当前云南省、昭通市的融资环境，我们认为永善县 2023 年城镇棚户区改造项目专项债券可以以相较同期银行贷款利率略优惠的融资成本完成资金筹措，为永善县 2023 年城镇棚户区改造项目提供足够的资金支持，保证永善县 2023 年城镇棚户区改造项目工作的顺利实施。项目收入作为后续资金回笼手段，为项目提供了充足、稳定的现金流入，同时，该项目本息保障倍数大于 1，充分满足永善县 2023 年城镇棚户区改造项目专项债券还本付息的要求。”



五、中介机构及相关文件

(一) 会计师事务所

本次项目的《财务评价报告》由云南信立会计师事务所出具。

本次项目的《财务评价报告》由云南信立会计师事务所有限公司出具，信立会计师事务所现持有昆明市盘龙区市场监督管理局于2020年5月11日核发的统一社会信用代码为91530000760408359K的《营业执照》，云南省财政厅于2018年3月6日核发的执业证书编号为53010121、批准执业文号为云财会〔2014〕17号的《会计师事务所执业证书》，信立会计师事务所系依法成立的会计师事务所。

(二) 律师事务所

本次对投资项目的法律意见书由北京市君都（昆明）律师事务所出具。

1. 北京市君都（昆明）律师事务所现持有云南省司法厅于2023年4月21日核发的《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码：31530000MD033450X3），北京市君都（昆明）律师事务所具有合法执业资格。

2. 本法律意见书由北京市君都（昆明）律师事务所郭熠律师（律师执业证号：15301202010245180）作为签署律师，其持有云南省司法厅核发的律师执业证，且已通过2024年度考核。

综上所述，会计师事务所、律师事务所均是依法成立，合法存续的中介服务机构，具备相应的从业资质。

六、风险因素及控制措施

(一) 利率波动风险



在本项目专项债券存续期内，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影响，进而影响项目投资收益的平衡。

控制措施：为控制项目资金平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，建立偿债资金制度，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

（二）工程风险

工程设计发生重大变化，会导致工程量增加、投资增加、工期延长；由于前期准备工作不足，会导致项目实施阶段建设方案的变化；工程设计方案不合理，可能给项目的生产经营带来影响，造成经济损失。

控制措施：项目业主或实施机构选取有相应资质、业绩良好的勘察、设计单位，并令其选择资历丰富人员担任项目负责人，就项目情况及工程建设要求与其进行充分沟通，在签署合作协议时明确各方的权、责、利，确保出现上述风险时能找到明确的责任承担主体以达到风险缓释效果。

（三）资金风险

本项目资金来源为财政预算安排、发行专项债券，若项目实施过程中出现特殊情况，中断或延误资金供应，将影响项目建设。

控制措施：在项目投资期间，根据资金到位及项目用款情况开展科学的预估及资金使用计划工作，并进行动态调整、实时报告的工作机制。对于出现极端情况明确资金供应延误或中断的，除按照相关工作机制积极汇报反映外，可考虑重新调整融资方案，多角度、多渠道筹措资金，确保项目建设如期完成。



(四) 投资测算不准确风险

因项目总投资额核算不准确,工程施工期间可能出现施工期延长、物价上涨等因素而使项目实际资金需求超出预算等均可能使项目面临建设资金不足的风险。

控制措施:根据稳健性原则,在进行投资估算和项目进度拨付款工作时,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,定期对估算投资及资金到位计划进行审核验证,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。

(五) 市场风险

主要是指由于市场需求变化给项目带来损失的可能性。本项目虽然经过了市场分析,但若市场供需总量的实际情况与预测值发生偏离,打破原有的市场格局,又或者由于市场条件的变化等,都将对项目的效益产生影响。

控制措施:加大对项目收益测算的调研力度,尽量准确地对未来市场的变化进行预测,将市场风险因素降到最低。

第三部分 结 论

截至本法律意见书出具之日,本所律师认为:

一、本项目可依法向云南省人民政府申请发行项目收益平衡专项债,但尚需云南省人民政府审核,具体事项以云南省人民政府审核确定为准。

二、永善县住房和城乡建设局具备实施专项债券对应项目的主体资质。



二、专项债券对应的投资项目已取得可研报告及批复、环境影响评价情况说明、工程规划许可证、水土保持、施工许可证、开工令等合规性要件，属于基础设施项目。本项目为具有一定收益的公益性项目。

三、经会计师事务所出具的《财务评价报告》确认，项目具备收益与融资自求平衡的能力及偿还能力。

四、会计师事务所、律师事务所均是依法成立，合法存续的中介服务机构，具备相应的从业资质。

综上，项目专项债券发行的基本要素齐备。

本法律意见书的标题仅为方便查阅而使用，不得用于解释本法律意见。本所仅为专项债券对应投资项目而出具本法律意见书。本法律意见书应当作为一个整体理解，不得单独摘引使用。未经本所事先书面同意，不得被用于任何其他目的。

本法律意见书由北京市君都（昆明）律师事务所出具，经办律师为郭熠律师（律师执业证号：15301202010245180）。

本法律意见书正本一式四份，无副本。经本所经办律师签字并加盖本所公章后生效。

【以下无正文】



【本页无正文，为《法律意见书》之签字盖章页】

经办律师：

郭熠 （律师执业证号：15301202010245180）



郭熠

二〇二五年六月



2000



2000