

北京市中盈（西宁）律师事务所  
关于 2018 年青海省西宁市棚户区改造专项债券（一期）  
—2018 年青海省政府专项债券（七期）调整使用之  
法律意见书



## 目 录

一、本期债券部分资金调整使用背景 .....	4
二、本期债券资金调整使用对应的棚户区改造项目 .....	4
杨家巷片区棚户区改造项目 .....	4
三、债券额度及预算 .....	6
四、本期债券的服务机构及相关文件 .....	6
(一) 《实施方案》 .....	6
(二) 法律顾问 .....	6
(三) 审计机构 .....	7
五、关于项目收益和现金流覆盖债券还本付息情况 .....	7
六、本期债券的风险因素及防范对策 .....	8
(一) 风险因素 .....	8
(二) 风险防范对策 .....	9
七、结论性法律意见 .....	10

**北京市中盈（西宁）律师事务所**  
**关于 2018 年青海省西宁市棚户区改造专项债券（一期）—2018**  
**年青海省政府专项债券（七期）调整使用之**  
**法律意见书**

**致 青海省财政厅：**

根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》等法律法规，北京市中盈（西宁）律师事务所（以下简称“本所”）作为 2018 年青海省西宁市棚户区改造专项债券（一期）—2018 年青海省政府专项债券（七期）部分资金调整使用的专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券资金调整使用事宜，出具本法律意见书。

**出具本法律意见书的依据：**

1. 本所受委托，作为 2018 年青海省西宁市棚户区改造专项债券（一期）—2018 年青海省政府专项债券（七期）部分资金调整使用的专项法律顾问。
2. 《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）、《中华人民共和国证券法》（以下简称“《证券法》”）、《中共中央办公厅 国务院办公厅印发<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>》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号，以下简称“国发〔2014〕43 号文”）、《关于地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225 号，以下简称“财预〔2015〕225 号文”）、《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，以下简称“财库〔2015〕83 号文”）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号，以下简称“财预〔2016〕155 号文”）、《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，以下简称“财预〔2017〕89 号文”）、《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》（财预〔2018〕28 号，以下简称“财预〔2018〕”



28 号文”）、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72 号，以下简称“财库〔2018〕72 号文”）、《地方政府债务信息公开办法（试行）》（财预〔2018〕209 号）等法律、法规及规范性文件的有关规定。

**为出具本法律意见书，本所声明如下：**

1. 为出具本法律意见书之目的，本所依据有关法律、行政法规和规范性文件的有关规定以及《专项法律服务协议》之相关要求，查阅了有关政府部门、建设单位或其他有关单位向本所律师提交的、与出具本法律意见书有关的文件资料，仅就与本期债券资金调整使用有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见，亦不对政府及其部门文件内容的真实性进行鉴别，本所律师在法律意见书中对有关政府文件、可研报告、会计报表、审计报告中某些数据或结论的引用，并不意味着经办律师对这些数据、结论的真实性和准确确定做出任何明示或默示的保证。

2. 在出具本法律意见书之前，政府有关部门已向本所提供了为出具本法律意见书所需的书面材料或口头陈述；披露了为出具本法律意见书所需的有关事实，本所假定该等材料、事实均真实、完整、合法、有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；其向本所提供的各份文件的签署人均具有完全的民事行为能力，且前述签署行为均获得了适当的、有效的授权，该等文件的印章和签字均真实无误；其向本所提供的文件的副本或复印件均与原件一致。

3. 本所系根据本法律意见书签署之前已发生或存在的事实及基于本所对该事实的了解及对现行有效的有关法律、行政法规和规范性文件的理解发表法律意见，对于对本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，本所依赖有关政府部门或者其他有关单位或人士出具的意见、说明或其他证明文件予以确认。

4. 本所已严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本专项债券的合法、合规、真实、有效性进行了充分的核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

5.本法律意见书系根据本法律意见书签署之前公布并生效的中国现行有效的法律、法规和规范性文件的规定出具，所有法律意见均基于本所律师对中国现行有效的法律、法规和规范性文件条款的理解。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。

6.本法律意见书仅供发行人本期债券资金调整之目的使用，不得用于其他任何目的。

7.本所同意将本法律意见书作为发行人本期债券资金调整使用所必备的法律文件，随同其他申报材料一起上报相关主管部门，并依法对本所出具的法律意见承担相应的法律责任。

8.本所同意发行人部分或全部在本期债券信息披露文件中自行引用或按有关要求引用本法律意见书的内容，但不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。



## 正 文

### 一、本期债券部分资金调整使用背景

2018年青海省西宁市棚户区改造专项债券（一期）—2018年青海省人民政府专项债券（七期）已于2018年9月13日发行成功，其中西宁市城东区沙塘川河AB片区棚户区改造项目（一期）的专项债券资金25000.00万元，截止目前已使用14391.75万元，结余10608.25万元。为有效发挥债券资金的效益，根据西宁市城东区人大常委会2020年8月31日印发的《城东区第十八届人民代表大会常务委员会审查批准关于调整2018年度结余专项债券资金报告的决定》，将西宁市城东区沙塘川河AB片区棚户区改造项目（一期）的结余的专项债券资金10608.25万元调整使用至城东区杨家巷片区棚户区改造项目。

### 二、本期债券资金调整使用对应的棚户区改造项目

根据文件，本期债券资金调整使用于杨家巷片区棚户区改造项目。根据项目单位提供的文件，截至本法律意见出具之日，该棚户区改造项目的情况如下：

#### 杨家巷片区棚户区改造项目

##### 1.项目建设单位

根据该项目的批复文件，杨家巷片区棚户区改造项目的建设单位为西宁惠东城市建设投资开发有限公司，性质是国有独资有限公司，统一社会信用代码为 916301005649099812，注册资本 1000 万元，法定代表人李亚军，地址：青海省西宁市城东区南山东路 7 号城东区创新创业大厦 B 座 7 楼。

本所律师认为：西宁惠东城市建设投资开发有限公司是国有独资有限公司，可以作为棚户区改造项目的实施主体。

##### 2.项目概况

根据项目《可行性研究报告》，项目房屋拆迁总建筑面积为 82696.72 m<sup>2</sup>，拆迁占地面积为 35981.00 m<sup>2</sup>，总户数为 705 户。新建地块总用地面积为

35860.18 m<sup>2</sup>（折合约 53.79 亩），新建总建筑面积为 291400.0 m<sup>2</sup>，并配套建设地坪、绿化、管网等室外配套工程。项目建成后共计提供 1544 套住宅，可提供 638 套棚户区改造回迁住宅，提供地下停车位 2323 个。

项目总投资 104904.66 万元，其中：项目资本金 74296.41 万元，由建设单位多渠道筹集，占项目总投资的 70.82%；2019 年已发行棚改专项债 20000.00 万元，2020 年拟调整使用 2018 年其他项目结余棚户区改造专项债券资金 10608.25 万元，共计 30608.25 万元，占项目总投资的 29.18%。

### 3.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，杨家巷片区棚户区改造项目已取得的批复文件如下：

（1）根据西宁市城东区发展改革和工业信息化局下发的《关于杨家巷片区棚户区改造项目可行性研究报告的批复》（东发改工信字〔2019〕74 号），项目房屋拆迁总建筑面积为 82696.72 m<sup>2</sup>，拆迁占地面积为 35981.00 m<sup>2</sup>，总户数为 705 户；新建地块总用地面积为 35860.18 m<sup>2</sup>，新建总建筑面积为 291400.0 m<sup>2</sup>；项目总投资 104904.66 万元，该项目取得可研批复。

（2）根据西宁市城东区发展改革和工业信息化局下发的《关于调整杨家巷片区棚户区改造项目可行性研究报告的批复》（东发改工信字〔2020〕131号），项目总投资104904.66万元保持不变，资金来源变更为：申请棚改专项债30608.25万元，3740.50万元国补资金，剩余企业自筹。其他内容依据原东发改工信字〔2019〕74号批复不变。

（3）根据青海省与西宁市政府签订的《住房保障目标责任书》、《西宁市人民政府关于印发西宁市 2015 年城镇保障性住房建设实施方案的通知》（宁政〔2015〕62 号），杨家巷片区城市棚户区改造项目新建 974 套，确认该棚户区改造项目已纳入国家棚户区改造计划。

本所律师认为：本期债券资金调整使用的杨家巷片区棚户区改造项目已取得可研批复文件，项目已纳入国家棚户区改造计划。



### 三、债券额度及预算

1. 西宁市第十六届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议通过了《西宁市人民政府关于 2018 年财政预算调整方案的报告》，将省级转贷西宁市的棚户区改造专项债券额度 15 亿元列入地方预算，其中分配市本级 7 亿元，大通县 2 亿元、湟中县 2 亿元、湟源县 1.5 亿元、城东区 2.5 亿元。

2. 西宁市城东区人民代表大会常务委员会通过的《关于城东区 2018 年转贷资金收支预算调整方案的批复》（东人大〔2018〕27 号），将新增 25000 万元新增专项债券安排用于西宁市城东区沙塘川河 AB 片区棚户区改造项目（一期）。

3. 西宁市城东区第十八届人大常委会第三十一次会议于 2020 年 8 月 28 日审议通过《关于调整 2018 年度结余专项债券资金的报告》，将西宁市城东区沙塘川河 AB 片区棚户区改造项目（一期）的结余的专项债券资金 10608.25 万元调整使用至城东区杨家巷片区棚户区改造项目。

本所律师认为：本期债券调整使用资金占用原棚户区改造专项债券额度，未新增地方政府债务，并根据西宁市城东区人大常委会批准调整列入地方预算。

### 四、本期债券的服务机构及相关文件

#### （一）《实施方案》

经本所律师核查，为本期债券资金调整使用所编制的《实施方案》详细披露了以下内容：西宁市财政收支及政府债务情况、项目基本情况、项目投资估算及资金筹措方案、项目专项债券基本信息、项目预期收益、还本付息及融资平衡情况、项目社会效益及风险防控、政府主管部门责任等。

本所律师认为：发行人为本期债券资金调整使用所编制的《实施方案》的内容已包含本期债券资金调整使用所涉及的主要因素。

#### （二）法律顾问

北京市中盈（西宁）律师事务所目前持有青海省司法厅于 2017 年 08 月 08 日核发的统一社会信用代码为 31630000310910536K 的《律师事务所



分所执业许可证》。本所系依据中华人民共和国法律依法设立并合法存续的律师事务所，具备担任本项目法律顾问的资格。

本所律师认为：北京市中盈（西宁）律师事务所具备作为本期专项债券资金调整使用的法律顾问机构的主体资质。

### （三）审计机构

受委托，瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）（以下简称“瑞华事务所”）作为本期债券的审计机构。

#### 1. 基本情况

瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）目前持有北京市工商行政管理局海淀分局于2018年05月24日核发的统一社会信用代码为9111010856949923XD的《营业执照》。瑞华会计师事务所的基本情况为：成立于2011年2月22日，合伙期限为自成立之日起至2061年2月21日，企业类型为特殊普通合伙企业，主要经营场所为北京市海淀区西四环中路16号院2号楼4层。

#### 2. 业务资质

瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）持有的中华人民共和国财政部及中国证券监督管理委员会于2018年7月5日核发的证书序号为000417的《证券、期货相关业务许可证》，证书有效期至2020年7月5日。因新修订的《证券法》于2020年3月1日起实施，会计师事务所从事相关证券业务由审批制改为备案制，依据《〈证券服务机构从事证券服务业务备案管理规定〉的立法说明》，证券服务机构从事证券服务业务备案属于“事后备案”“告知性备案”的性质，不属于行政许可，不对证券服务机构从事证券服务业务设定前置性条件。目前瑞华会计师事务所正在进行备案。

本所律师认为：经本所律师适当核查，瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）具备作为本期债券资金调整使用审计机构的主体资质。

## 五、关于项目收益和现金流覆盖债券还本付息情况

根据瑞华会计师事务所出具的本期债券资金调整使用《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（瑞华青核字[2020]6301000号），项目用于债券还本付息的收入来源主要通过出让商铺、公寓、住宅、车位的方式实现。本期债券调整使用项目收益覆盖项目融资成本情况为：商铺、公寓、住宅、车位全部出售完毕，按收入的100%比例计算的情况下，本息覆盖倍数为2.96；按收入的90%比例计算的情况下，本息覆盖倍数为2.67；按收入的80%比例计算的情况下，本息覆盖倍数为2.37。同时，若能按项目预测假设前提条件顺利实施，项目完工后的收益充分满足本期债券还本付息要求，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为：本期债券资金调整使用投资项目收益和现金流能够满足覆盖债券资金还本付息的要求，符合“财预〔2017〕89号文”、“财预〔2018〕28号文”关于项目收益与融资自求平衡的要求。

## 六、本期债券的风险因素及防范对策

### （一）风险因素

#### 1.利率风险

在本期专项债券的存续期内，受国民经济总体运行状况、国家宏观经济政策、货币政策、资金供求关系以及国际经济环境变化等多种因素的影响，市场利率存在一定的波动性。债券属于利率敏感型投资品种，市场利率变动将直接影响债券的投资价值。在本期债券存续期内，如果未来市场利率发生变化，可能会使投资者实际投资收益水平产生不确定性。

#### 2.流动性风险

本期专项债券存续期间可以在银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好的变化可能影响本期专项债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

#### 3.项目投资风险



因棚改项目的特殊性，其投资风险主要来自于两个方面：一方面来自施工过程中投资增多、工期延长、人工、材料及机械费用的提高等，因此，项目资金存在着一定的投资估算风险；另一方面，受到政策推动，地方政府融资方式受限，棚户区改造资金来源渠道收窄，项目建设周期比较长，因此，项目投资的稳定性存在一定的风险。

#### 4.项目建设风险

债券资金使用项目本身风险主要包括施工、工期等各种不确定因素给项目带来的不同风险：（1）施工中无计划、不及时导致的工期延后；（2）施工过程中安全防范不到位导致的施工安全问题的产生；（3）工程质量管理不善带来的工程质量问题。债券资金使用项目虽然严格进行了可行性论证，保障了项目能够保质、保量、按时交付使用，但在项目收入实现的过程中，也将面临许多不确定因素，可能导致工期延长等情况，影响项目的按期竣工和实现收入，并可能使实际投资超出预算，对项目收益实现产生一定的不利影响。

#### （二）风险防范对策

1.针对本债券项目的利率风险和流动性风险，建议投资者对项目的利率风险、流动性风险要有一个基本的风险预判并在此基础上进行审慎决策。

2.针对本债券项目的项目投资风险，建议项目的建设单位在选择项目前要做好充分的准备工作并对项目隐含的各种潜在风险做好预估、预判并制定出科学、有前瞻性和可操作性的风险应对方案，做好各方关系协调，节约成本支出，防范投资风险。

3.针对本期债券项目建设风险，建议项目的建设单位要做好项目建设风险的预估、预判并制定出有效的风险应对方案，统筹安排项目建设进度，强化安全管理，提高工程质量，合法合规开展各项建设活动。

4.建立地方政府债务规模控制长效机制和债务风险评估、预警、应急处置机制，强化地方政府债务风险管控，及时公开债务管理信息，主动接受社会各界监督。



## 七、结论性法律意见

根据以上内容，本所律师认为：

（一）本期债券资金调整使用所对应的棚户区改造项目的建设单位具备从事棚户区改造的主体资格。

（二）本期债券资金调整使用所对应的棚户区改造项目已取得可研批复并纳入了国家棚户区改造计划。

（三）本期债券资金调整使用占用原棚户区改造专项债券额度，未新增地方政府债务，本次调整使用的债券资金经批准已列入相应地方预算。

（四）发行人为本期债券资金调整使用编制的《实施方案》已披露本期债券资金调整使用的主要因素。

（五）为本期债券资金调整使用提供服务的法律顾问、审计机构均具备相应的主体资质。

（六）本期债券资金调整使用项目的收益和现金流能够满足覆盖债券资金还本付息的要求，符合“财预〔2017〕89号文”、“财预〔2018〕28号文”关于项目收益与融资自求平衡的要求。

本法律意见书一式肆份，经本所两名律师签字并加盖本所公章后生效。

（以下无正文，仅续签署页）

(本页无正文，仅为签署页)

北京市中盈(西宁)律师事务所

经办律师:



签署日期: 2020 年 11 月 20 日