



凡圣律师事务所
FANSHENGLAWFIRM

关于2020年青海省政府专项债券（二十一期）
-格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套
基础设施建设项目（调整）的

法律意见书

青海凡圣律师事务所

青海省西宁市海湖新区文汇路 15 号金座美伦 B 座 7 楼





目 录

一、释义及简称.....	3
二、声 明.....	5
三、正 文.....	7
1、本次发行的投资项目.....	7
2、债券额度及预算.....	12
3、本次发行文件及服务机构.....	14
4、项目风险评估.....	16
5、结论意见.....	18





一、释义及简称：本法律意见书中，除非另有所指外，下列简称具有如下特定含义。

1、发行人	指	青海省人民政府
2、本所	指	青海凡圣律师事务所
3、本次债券	指	2020年青海省政府专项债券（二十一期）-格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目（调整）债券发行
4、本次发行	指	本次债券的发行
5、本法律意见书	指	关于2020年青海省政府专项债券（二十一期）-格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目（调整）的法律意见书
6、《实施方案》	指	2020年青海省政府专项债券（二十一期）-格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目（调整）债券发行实施方案
7、《评价报告》	指	2020年青海省政府专项债券（二十一期）-格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目预期收益与融资自求平衡专项评价报告
8、《证券法》	指	《中华人民共和国证券法》





9、《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
10、国发(2014)43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
11、财预(2015)225 号文	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
12、财库(2015)83 号文	指	《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》
13、财库(2018)72 号文	指	《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
14、财预(2016)155 号文	指	《地方政府专项债券预算管理办法》
15、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》





关于2020年青海省政府专项债券（二十一期）-格尔木市
劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目（调整）的
法律意见书

凡律意见字【2021】第1号

致：青海省财政厅

根据《证券法》、《预算法》、国发（2014）43号文等相关法律规定，本所作为本次发行的专项法律顾问，按律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次发行事宜出具本法律意见书。

二、声明：为出具本法律意见书，本所特作如下声明：

1、根据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《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）、《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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《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）、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72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、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

2、本法律意见书是基于出具日以前已发生或存在的事实以及本





所对事实的了解和对中国现行法律、法规和规则指引的理解而出具的；本所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，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

3、在前述的尽职调查过程中，本所已得到实施主体如下保证和承诺：即实施主体及相关主体已提供了本所认为出具本法律意见书所必需的真实、准确、完整的文件和材料，无隐瞒、虚假记载、误导性陈述及重大遗漏之处，有关材料上的签字和印章均是真实的，有关副本材料或者复印件均与正本材料或者原件一致。对于出具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，本所依赖于政府有关主管部门、实施主体或者其他有关机构出具的证明文件而出具相应的法律意见。

4、本所仅就与本次发行有关的法律问题发表法律意见，并不对有关会计审计、信用评级、资产评估、评价咨询等非法律的专业事项发表评论。在本法律意见书中如涉及会计审计、信用评级、资产评估、评价咨询等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的报告引述，并不意味着本所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。

5、本所同意实施主体部分或者全部在发行文件中自行引用或按主管部门要求引用本法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

6、本法律意见书仅供实施主体为本次发行之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为





本期政府专项债券申请发行的法律文件，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。

三、正文

1、本次发行的投资项目

本次发行债券募集资金计划用于格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设置建设。

根据各单位提供的相关材料、文件，截止到本法律意见书出具之日，该项目基本情况如下：

a、项目名称：格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设置建设。

b、项目调整前的相关事实及调整后项目概况：2020年9月11日，上会会计师事务所（特殊普通合伙）广东分所接受格尔木市住房和城乡建设局委托，对格尔木纳赤台污水处理站建设项目收益与融资资金平衡进行测算，并出具《2020年青海省政府专项债券（二十一期）——格尔木纳赤台污水处理站建设项目收益与融资资金平衡测算专项分析评价咨询报告》（上会粤报字（2020）第A0113号）审计报告。原报告中拟申请发行专项债券1,300.00万元。2020年青海省政府专项债券（二十一期）包含的格尔木纳赤台污水处理站建设项目于2020年9月22日发行债券1,300.00万元，期限15年，票面利率3.87%。因青海不冻泉矿泉水有限公司内部问题，纳赤台污水处理站建设项目停止实施，原设计规模为建筑污水处理站1座（800m³/d）及配套污水管网670m，管径为DN300，管材为聚乙烯塑





钢缠绕排水管，污水检查井23座等建设内容无法落地施工，纳赤台污水处理站建设项目收益率不能覆盖投资额度。经青海省人民政府同意，按照财政部专项债券项目用途调整的相关规定程序和要求，拟将2020年青海省政府专项债券（二十一期）包含的格尔木纳赤台污水处理站建设项目1,300.00万元专项资金调整用于海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目。本所接受格尔木市住房和城乡建设局委托，基于委托方本次提供的基本假设和估计，对专项债券的用途调整后的海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目出具本法律意见书。

根据《可研报告》、《实施方案》、《评价报告》，海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目实施单位为格尔木市住房和城乡建设局，项目为新建项目，建设期限为1年（2021年1月—2021年12月），项目地点位于格尔木市市区。海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目主要对格尔木市中心7个老旧小区配套基础设施进行综合整治改造，主要包括对小区室外消防系统、给排水管网、室外地坪、值班室、监控系统、门禁系统、停车位、路灯、箱变、室外电缆、环卫设施等基础配套设施进行建设或改造。

c、项目建设周期：项目位于青海省格尔木市中心城区，主要对格尔木市中心7个老旧小区基础设施进行综合整治，7个小区分别为劳动人事局、设计院花苑小区、公交公司家属院、嘉园小区、河西办事处家属院，中山路小学家属楼，教育局综合楼：1、人事局家属院：





江源路以西。2、设计院、花苑小区：昆仑中路以东，八一路以北。3、嘉园小区：航空巷以北。4、河西办事处家属院：金峰路以北，盐桥北路以西。5、公交公司家属院：建设中路以南，公交巷以东。6、中山路小学家属楼：银河巷。7、教育局综合楼：食品街。《格尔木市发展和改革委员会关于海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目可行性研究报告的批复》（格发改〔2021〕251号）项目建设期：2021年1月—2021年12月

d、管理单位：

管理单位：（一）项目管理单位基本情况

机构名称：格尔木市住房和城乡建设局

机构性质：机关 负责人：胡炜军

机构地址：格尔木市昆仑中路56号

统一社会信用代码：11632801015080074K

赋码机关：海西蒙古族藏族自治州格尔木市机构编制管理办公室

该实施单位主要职责

（一）承担保障城镇低收入家庭住房的职责。拟订住房保障相关政策并指导实施。拟订廉租住房规划及政策，会同有关部门做好有关廉租住房资金的安排使用。编制住房保障发展规划和年度计划并实施。

（二）承担推进住房制度改革的职责。拟订适合市情的住房政策，指导住房建设和住房制度改革，拟订住房建设规划并实施，研究提出





住房和城乡建设重大问题的建议。

(三) 承担规范房地产市场秩序、监督管理房地产市场的职责。会同或配合有关部门组织拟订房地产市场监管政策并监督执行, 提出房地产业的行业发展规划和产业政策, 制定房地产开发、房屋权属管理、房屋租赁、房地产估价、物业管理、房屋征收拆迁的规章制度并执行。

(四) 承担规范住房和城乡建设管理秩序的职责。拟定城乡规划、村镇建设的政府规章草案以及相关的发展战略、中长期规划并指导实施, 编制村镇建设规划并指导实施, 依法组织编制和实施城市发展规划, 负责城市总体规划的编制、修改和实施, 会同有关部门组织编制市域城镇体系规划, 参与土地利用总体规划纲要的审查。对城镇规划区内的房屋及其附属物的拆迁实施有计划、有组织的协调、实施和监督管理, 管理城市建设档案。

(五) 研究拟订城市建设的政策、规划并组织实施, 指导城市市政公用设施建设、安全和应急管理, 负责城市园林绿化, 负责国家级风景名胜区的审查报批和监督管理, 会同文物等有关主管部门审核世界自然与文化双重遗产的申报, 会同文物主管部门负责历史文化名城(镇、村)的保护和监督管理工作, 进行行业管理。

(六) 承担监督管理建筑市场、规范市场各方主体行为的职责。组织实施房屋和市政工程项目招投标活动的监督执法, 拟订施工、建设、监理的法规和规章并实施, 拟订建筑业行业发展战略、中长期规划、改革方案、产业政策、规章制度并执行, 拟订规范建筑市场各方主体行为的规章制度并监督执行, 拟定全市勘察设计、施工、建筑监理和相关社会中介组织管理的实施办法并监督实施。组织、协调、指导市





属企业开拓省内外建筑市场和房地产市场，组织协调建筑企业参与省外工程承包、建筑劳务合作。

(七)承担建立科学规范的工程建设标准体系的职责。拟订建设项目定额标准和工程造价的管理制度，组织制定工程建设地方标准实施办法；组织制定和发布当地建设材料的指导价格并报批上级部门后实施，监督指导各类工程建设标准定额的实施。

(八)承担建筑工程质量及安全监管的职责。拟订建筑工程质量、建筑安全生产和竣工验收备案的政策、规章制度并监督执行，组织或参与工程重大质量、安全事故的调查处理，拟订建筑业、工程勘察设计咨询业的技术政策并指导实施。

(十)承担推进建筑节能、城镇减排的职责。会同有关部门拟订建筑节能的政策、规划并监督实施，组织实施重大建筑节能项目，推进城镇减排。

(十一)指导和管理各类房屋建筑及其附属设施和城市市政设施建设工程的抗震设计工作。

(十二)承办市政府交办的其他事项。

本所律师认为，格尔木市住房和城乡建设局为依法设立并有效存续的机关法人，根据职责规定其，具备开展项目管理的主体资格。

e、项目批复文件：

①《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）；

②财政部印发《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）；





③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》（厅字〔2019〕33号）；

④中联合创设计有限公司出具的《海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目可行性研究报告》；

⑤《格尔木市发展和改革委员会关于海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目可行性研究报告的批复》（格发改〔2021〕251号）；

⑥格尔木市财政局、格尔木市住房和城乡建设局编制的《2020年青海省政府专项债券（二十一期）—海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目（调整）实施方案》。

（7）2021年7月份，青海省人民政府审批同意将格尔木纳赤台污水处理站建设项目1,300.00万元专项资金调整用于海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目。

本所律师认为，根据上述文件、批复材料及可研报告已经取得的证照，海西州格尔木市劳动人事局等7个老旧小区配套基础设施建设项目已经依法取得相应的审批文件。

2、债券额度及预算：

A、根据2021年1月30日在青海省第十三届人民代表大会第六次会议通过的青海省2020年预算执行情况和2021年预算草案的报告确定，2020年全省共发行地方政府债券511.59亿元，其中一般债券369.41亿元（新增债券231.56亿元、再融资债券137.85亿元），专





项债券142.18亿元（新增债券133亿元、再融资债券9.18亿元）。新增债券364.56亿元中省本级使用206.7亿元，转贷市州157.86亿元（省十三届人大常委会第二十一次会议审议后，对于省本级当年受项目前期等影响，无法形成支出的一般债券项目10.26亿元进行了调整，其中用于省本级其他重大项目支出3.16亿元，转贷给市州使用7.1亿元）。当年债务还本支出163.7亿元（财力安排16.7亿元、发行再融资债券147亿元），债务付息支出81.2亿元。截至2020年底，全省地方政府法定债务余额2454.3亿元，债务率114%，全省债务风险总体可控。

2021年政府性基金预算。全省总收入安排216.7亿元，其中，当年收入138.2亿元，中央补助收入2.2亿元，上年结转54.3亿元，新增地方政府专项债券22亿元。支出安排184.9亿元，调出资金5亿元，债务还本支出26.8亿元。省本级总收入安排61.4亿元，其中，当年收入16.2亿元，中央补助收入-0.4亿元（中央补助2.2亿元，扣除对市州补助2.6亿元），上年结转23.6亿元，新增地方政府专项债券22亿元。支出安排55.9亿元，调出资金3亿元，债务还本支出2.5亿元。

B、项目总投资1,773.70万元（含建设期利息），其中资本金473.70万元，占比26.71%，由地方财政根据工程进度，分期到位；发行地方政府专项债券1,300.00万元，占比73.29%。

C、本所律师认为，本次债券发行之后，青海省地方政府的专项债券的额度并未超出《青海省2020年预算执行情况和2021年预算草案的报告》所确定的全部预算额度，符合《地方政府专项债





务预算管理办法》第十二条关于“省、自治区、直辖市应当在专项债务限额内举借专项债务，专项债务余额不得超过本地区专项债务限额”的规定。

3、本次发行文件、服务机构及专项评价报告：

A、《实施方案》

本所律师核查，发行人为本期债券发行所编制的《实施方案》详细披露了以下内容：区域基本情况、项目概况、资金平衡情况、项目风险控制及其他需要说明的事由等。

本所律师认为，发行人为本期债券发行所编制的《实施方案》内容已经包含本期债券发行所涉及的主要因素。

B、服务机构及专项评价报告

发行人委托利安达会计师事务所(特殊普通合伙)青海分所作为本期债券的审计机构。

(1) 营业许可

利安达会计师事务所(特殊普通合伙)青海分所目前持有西宁市城西区市场监督管理局于 2018 年 12 月 17 日核发的统一社会信用代码 91630104310977642P 的《营业执照》，持有青海省财政厅 2014 年 12 月 12 日核发的《会计师事务所分所执业证书》。

(2) 证券业务资质

利安达会计师事务所(特殊普通合伙)青海分所持有青海省财政厅于 2014 年 12 月核发的执业证书分所编号为 110001546301 的《会计师事务所分所执业证书》及财政部与中国证监会于 2019





年11月19日核发的证书序号为000389的《会计师事务所证券、期货相关业务许可证》，证书有效期至2021年11月19日。

(3) 专项评价报告

经利安达会计师事务所(特殊普通合伙)青海分所测算，项目建设完成后，可实现停车位收入2,420.63万元，广告位收入545.98万元，场地租赁收入32.35万元，物业用房租金收入30.33万元。扣除运营成本588.15万元，项目实现的各项收益合计2,441.15万元。项目发行债券总额1,300.00万元，利率3.87%，债券利息总额729.50万元，债券本息合计2,029.50万元。根据以上测算，项目收益覆盖债券本息总额的倍数为1.20倍，项目预期收益与融资达到平衡。

本所律师评价：经本所律师适当核查，利安达会计师事务所(特殊普通合伙)青海分所具备作为本期债券审计机构的主体资质，其具备开展证券等相关业务的业务资质及权限。

C、法律意见书出具单位

本所持有青海省司法厅于2013年9月9日核发的《律师事务所执业许可证》(证号：26301201310104404)。本所委派经办本次发行的律师陈立国、费延林均持有《律师执业证》，具备为发行人本次发行提供法律服务的资格。

经本所律师自查，本所及具体经办律师具备为发行人本次发行提供法律服务的相应资质。

4、项目风险评估

根据《实施方案》，项目的风险及控制措施：

A、工期变化产生的风险及应对措施。





拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平的等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。项目建设期每年的利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。由政府职能部门做好项目规划用地的预留工作，减少拆迁和工程实流难度，从而减少工程投资。深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

B、利率变动风险及应对措施。

本期债券按照，利率3.87%估算，实际执行利率以各期债券票面利率为准。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券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法定律影意见书响，进而影响项目投资收益的平衡。

青海省财政厅将合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。加强项目的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，用资金使用效率提高的收益对冲利率波动可能造成的损失。

C、收入变动风险及应对措施。

收入变动风险是指承办单位完成年度预测收入的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险主要是项目经营、国家、青海省对税金的规定，导致偿债能力减弱。





按照债券发行期限和额度，在项目年度预算中编列债券还本准备金专项预算，逐年提取还本资金，减少年度收入不确定性对债务还本造成的影响。如确实出现收入无法按时实现的情况，按照《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）规定，因项目取得的政府性基金或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。

D、支出变动风险及应对措施。

支出变动风险是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要是项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、时机的选择、融资的选择、租售的选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。加强对经费的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金浪费，保证还本付息资金。

5、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

A、上述项目实施单位均为依法设立并有效存续的法人，具备开展项目实施的主体资格。

B、上述项目已经依法取得相应审批文件。





C、根据财预〔2020〕4号文件，本次债券发行之后，青海省地方政府的专项债券的额度并未超出《青海省2020年预算执行情况和2021年预算草案的报告》所确定的全部预算额度，符合《地方政府专项债务预算管理办法》第十二条关于“省、自治区、直辖市应当在专项债务限额内举借专项债务，专项债务余额不得超过本地区专项债务限额”的规定。

D、发行人为本期债券发行编制的《实施方案》已披露本期债券主要发行要素。

E、为本期债券发行提供服务的法律顾问、审计机构均具备相应的从业资质。

F、本期债券投资项目收益和现金流能够满足覆盖各自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。

(以下无正文，供签章使用)
青海凡圣律师事务所负责人：陈立国

经办律师：陈立国

经办律师：费延林

二零二一年九月一日

