

山东国人律师事务所

关于 2018 年青岛市（区市级）棚改专项债券（二期）

——2018 年青岛市政府专项债券（三期）

之

法律意见书

目录

释义.....	3
第一部分 法律意见书引言.....	4
第二部分 法律意见书正文.....	6
一、本次发行.....	6
二、本次发行对应的投资项目.....	6
（一）项目概述.....	6
（二）纳入棚改计划进展情况.....	8
（三）项目业主.....	9
三、发行文件及发行有关机构.....	9
（一）法律意见书.....	9
（二）评级报告.....	9
（三）财务评估报告.....	10
四、法律风险.....	10
（一）法律风险.....	10
（二）风险控制措施.....	11
五、结论	12

释义

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人、青岛市政府	指	青岛市人民政府
即墨区	指	青岛市即墨区，2017 年 10 月 30 日之前为青岛市即墨市
住宅保障办公室	指	即墨区住宅发展保障办公室
本次发行	指	2018 年青岛市（区市级）棚改专项债券（二期）——2018 年青岛市政府专项债券（三期）之即墨区 2018 年棚户区改造项目专项债券的发行
本次发行对应的投资项目、本项目	指	本次发行对应的即墨区 2018 年棚户区改造项目，包含 7 个片区，分别为张家小庄村、和尚庄村和上疃村、云海社区、盘龙社区、温泉社区、洼里社区、商都片区二期。
项目业主	指	分别指本次发行对应的投资项目所属各街道办事处、管委会
本所	指	山东国人律师事务所
立信会计师事务所	指	立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
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》（国发[2014]43 号）
财预[2016]155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155 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》（财预[2017]89 号）
财预[2018]28 号文	指	《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）
财预[2018]34 号文	指	《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预[2018]34 号）
财库[2018]61 号文	指	《关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》（财库[2018]61 号）

山东国人律师事务所
关于 2018 年青岛市（区市级）棚改专项债券（二期）
——2018 年青岛市政府专项债券（三期）
之法律意见书

第一部分 法律意见书引言

致：即墨区财政局

根据山东国人律师事务所(以下简称“本所”)与即墨区政府签署的《专项法律顾问协议》之约定,本所担任 2018 年青岛市（区市级）棚改专项债券（二期）——2018 年青岛市政府专项债券（三期）之即墨区 2018 年棚户区改造项目专项债券发行事项的专项法律顾问。

根据《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)、《地方政府专项债券发行管理暂行办法》(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)、《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)、《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》(财预[2018]34 号)、《财政部关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的通知》(财库[2018]61 号)等法律、法规、部门规章、地方政府规章以及政策文件的规定,对本次发行出具本法律意见书。

重要提示及声明

1、本所律师依据《预算法》、财预[2017]89 号文、财预[2018]28 号文、财预[2018]34 号文、财库[2018]61 号文等法律法规之规定及本法律意见书出具日之前存在的事实,并根据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽职精神出具本法律意见书。

2、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。

3、本法律意见书的出具已经得到如下保证：即墨区财政局、住宅保障办公室已经提供了本所为出具本法律意见书所要求提供的原始书面材料、副本材料、复印材料、确认函或证明；该等文件和材料是真实、准确、完整和有效的，并无隐瞒、虚假和重大遗漏之处，文件材料为副本或复印件的，其与原件一致和相符。

4、本所律师出具本法律意见书依赖于即墨区财政局、住宅保障办公室及立信会计师事务所已向本所律师提供了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、发行人或其他有关机构出具的证明文件作判断。

5、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。

6、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。

7、本所律师仅就发行人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）、专项债券方案财务评估报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、专项债券方案财务评估报告等内容时，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。

8、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。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。

基于上述，本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次发行事宜出具法律意见如下：

第二部分 法律意见书正文

一、 本次发行

本次发行募集资金拟专项用于指定区域棚户区改造，由指定区域的国有土地使用权出让收入、专项收入等偿还本息。

青岛市政府根据《预算法》、《国务院关于对青岛市实行计划单列的批复》（国函[1986]146号）、国发[2014]43号文、财预[2016]155号文、财预[2018]28号文、财预[2018]34号文、财库[2018]61号文的相关规定，自办发行专项债券，转贷即墨区政府使用。本次发行棚户区改造专项债券18亿元，期限7年。即墨区政府拟将青岛市政府转贷的募集资金用于即墨区内的棚户区改造项目的建设。

根据财预[2018]28号文第十条之规定，青岛市政府此次自办发行棚改专项债券应当在国务院批准的青岛市的专项债务限额内安排。

二、 本次发行对应的投资项目

（一）项目概述

根据住宅保障办公室提供的《青岛市即墨区2018年棚户区改造项目实施方案》，即墨区项目包括7个片区，分别为张家小庄村、和尚庄村和上疃村、云海社区、盘龙社区、温泉社区、洼里社区、商都片区（二期）等，分布于即墨区辖区内的通济街道、北安街道、潮海街道、龙泉街道等7个区位。本项目主要包括棚户区征收拆迁、居民补偿安置以及腾空土地出让等系统性工程，共涉及改造村庄19个、列入改造计划约0.77万套。本项目概算总投资约163.92亿元，其中：征迁补偿约70.33亿元、安置房建设约70.86亿元、公共服务设施及不可预见费等其他支出约22.73亿元。

根据《青岛市即墨区2018年棚户区改造项目实施方案》，各片区改造任务具体情况如下：

1、张家小庄村

张家小庄村位于即墨区龙泉街道，改造范围为：北至龙泉路，南至龙泉河七路，东至凤凰山三路，西至小庄路及滨河东路，共涉及住宅房屋约396处，列入改造计划660套，旧村址占地面积约193亩。

安置区占地面积约 65.6 亩，规划总建筑面积 10.07 万平方米，其中地上 8.75 万平方米（包括住宅 7.52 万平方米、商业 1 万平方米、公共服务用房及幼儿园共 0.23 万平方米），地下 1.32 万平方米。

2、和尚庄村和上疃村

和尚庄村位于即墨区北安街道，改造范围为：智水路以西、青烟公路（209 省道）以东，大众二路以南，大众三路以北围合区域，共涉及住宅房屋 248 处，列入改造计划 330 套，旧村址占地面积约 85.46 亩。

上疃村位于即墨区北安街道，改造范围为：青石公路（202 省道）路以西，青烟公路（209 省道）以东，龙门路以南，众顺路以北围合区域，共涉及住宅房屋 530 处，列入改造计划 746 套，旧村址占地面积约 244.54 亩。

安置区占地面积约 171.58 亩，规划总建筑面积 36.37 万平方米，其中地上 24.56 万平方米（包括住宅 20.57 万平方米、商业 1.5 万平方米、公共服务用房及幼儿园共 2.49 万平方米），地下 11.81 万平方米。

3、云海社区

云海社区位于即墨区鳌山卫街道，改造范围为：滨海大道以东、问海路两侧，包含于家沟村、冯家河村、羊羔涧村 3 个村庄，共涉及住宅房屋约 796 处，列入改造计划 582 套，旧村址占地面积约 424 亩。

安置区占地面积约 201.56 亩，规划总建筑面积 35.23 万平方米，其中地上 27.85 万平方米（包括住宅 24.14 万平方米、商业 2.28 万平方米、公共服务用房及幼儿园共 1.43 万平方米），地下 7.38 万平方米。

4、盘龙社区

盘龙社区位于即墨区鳌山卫街道，改造范围为：滨海大道以东、问海路以北，包含盘龙庄 1 个村庄，共涉及住宅房屋约 394 处，列入改造计划 588 套，旧村址占地面积约 360.6 亩。

安置区占地面积约 92.74 亩，规划总建筑面积 22.6 万平方米，其中地上 15.05 万平方米（包括住宅 12.35 万平方米、商业 1.27 万平方米、公共服务用房及幼儿园共 1.43 万平方米），地下 7.55 万平方米。

5、温泉社区

温泉社区位于即墨区温泉街道，改造范围为：新兴路以西、泉海路以东、大田路以南、温泉公园以北，共涉及住宅房屋约 792 处，列入改造计划 1750 套，旧村址占地面积约 433 亩。

安置区总占地面积 189 亩，总建筑面积 32.65 万平方米，其中地上 25.29 万平方米（包括住宅 20.58 万平方米、商业 4.31 万平方米、公共服务用房及幼儿园共 0.4 万平方米），地下 7.36 万平方米。

6、洼里社区

洼里社区位于即墨区田横岛省级旅游度假区，改造范围为：一期位于即墨区田横岛省级旅游度假区创新路以北、田横商贸街以西；二期位于即墨区田横岛省级旅游度假区创新路以南、兴业路以东，共涉及住宅房屋约 575 处，列入改造计划 575 套，旧村址占地面积约 319.86 亩。

安置区总占地面积 64.35 亩，总建筑面积 11.42 万平方米，其中地上 8.54 万平方米（包括住宅 6.6 万平方米、商业 1.72 万平方米、公共服务用房及幼儿园共 0.22 万平方米），地下 2.88 万平方米。

7、商都片区二期

商都片区二期（城西出入口）位于即墨区通济街道，改造范围为：华山三路以西、马山路以东、青威路以南，文化路以北，共涉及住宅房屋约 1238 处，列入改造计划 1747 套，旧村址占地面积约 1476 亩。安置区总占地面积 436 亩，总建筑面积 54.85 万平方米，其中地上 44.12 万平方米（包括住宅 36.35 万平方米、商业 7.78 万平方米），地下 10.73 万平方米。

商都片区二期（中心城区东部区域）位于即墨区潮海街道，改造范围为：东关街以东、烟青一级路以西，蓝鳌路以南、墨水河以北，涉及东关、后庵、关东、西障、车家沟、中障、东障、泉头等 8 个村庄和胜利居委会，共涉及住宅房屋约 523 处，列入改造计划 761 套，旧村址占地面积约 346 亩。安置区总占地面积 132.3 亩，总建筑面积 17.35 万平方米，其中地上 14.31 万平方米（包括住宅 12.81 万平方米、商业 1.5 万平方米），地下 3.04 万平方米。

（二）纳入棚改计划进展情况

2015 年 11 月 23 日，山东省住房和城乡建设厅、山东省发展和改革委员会、山东省财政厅、山东省国土资源厅下发《关于公布 2016 年棚户区改造任务分解落实项

目的通知》（鲁建住字〔2015〕25号），确认洼里社区列入2016年棚户区改造任务分解落实项目。

2017年8月14日，山东省住房和城乡建设厅、山东省发展和改革委员会、山东省财政厅、山东省国土资源厅下发《关于公布2017年棚户区改造第二批调整项目的通知》（鲁建住字〔2017〕21号），确认张家小庄村、商都片区二期（城西出入口）、和尚庄村、上疃村为2017年第二批符合条件的棚户区改造调整项目。

2018年6月25日，山东省住房和城乡建设厅、山东省发展和改革委员会、山东省财政厅、山东省国土资源厅下发《关于公布2018年棚户区改造第二批调整项目的通知》（鲁建住字〔2018〕15号），确认盘龙社区、云海社区、温泉社区列入2018年棚户区改造第二批调整项目。

（三）项目业主

根据《青岛市即墨区2018年棚户区改造项目实施方案》，项目业主为本项目所属各街道办事处和管委会。

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，上述项目业主均为本项目所属各街道办事处和管委会，系即墨区政府的派出机关，受即墨区人民政府领导，行使即墨区政府赋予的职权。

三、 发行文件及发行有关机构

（一）法律意见书

本所是经山东省司法厅批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，现持有《律师事务所执业许可证》（执业许可证号：31370000427407205F）且2017年度考核合格。

本所指派的徐海梅律师、鲍爱军律师均持有《中华人民共和国律师执业证》且二人执业证均通过了2017年度年检。

（二）评级报告

2018年8月，上海新世纪资信评估投资服务有限公司出具了《2018年青岛市（区市级）棚改专项债券（二期）——2018年青岛市政府专项债券（三期）信用评级报告》（新世纪债评〔2018〕010739，以下简称“《信用评级报告》”），评级结果：本期棚户区改造专项债券信用等级为AAA。

本所律师认为:上海新世纪资信评估投资服务有限公司为中国境内依法设立且有效存续的信用评级机构,出具的相关评级报告符合法律法规的相关规定。

（三）财务评估报告

立信会计师事务所就本次发行出具了《2018 年青岛市（区市级）棚改专项债券（二期）——2018 年青岛市政府专项债券（三期）财务评估报告》（以下简称“《财务评估报告》”）。《财务评估报告》认为，项目预期收益为项目提供了持续稳定的现金流入，能够完全覆盖专项债券还本付息的规模，符合融资平衡的要求。

经本所律师检索全国企业信用信息公示系统，立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所成立于 2013 年 2 月 25 日，统一社会信用代码为 9137020206109213X5，经营范围为审查企业会计报表，出具审计报告；验证企业资本，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务，出具有关报告；基本建设年度财务决算审计；代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询、会计培训；法律、法规规定的其他业务。【企业经营涉及行政许可的，凭许可证件经营】具备为发行人提供会计咨询的资格。

四、 法律风险

（一）法律风险

1、征地拆迁风险

本项目共包含七个片区，涉及改造村庄 19 个、列入改造计划约 0.77 万套。被拆迁人可能因认为房屋征收补偿政策不公平、对未来规划建设房屋的面积、价值、地理位置不满、自身意愿等原因，拒绝拆迁补偿方案，或者要求政府部门重新核定并提高征收补偿标准，影响拆迁进度，后续开发进程也无法按照计划进行。

2、项目收益风险

棚户区改造项目的收入主要包括腾空区域土地出让收入、剩余安置房销售收入等。其中，房产出售收入等依赖市场行情决定实际出售的情况，且本项目完成安置后，剩余可对外销售的房产数量，是依据项目规划建设情况进行预测，可能存在规划建设方案调整或因不可抗力等因素影响，导致剩余房产数量减少或增加，这些不确定性风险将影响项目收益以及本次发行债券的还本付息。

3、腾空土地处置和房地产开发风险

本项目对腾空土地处置和开发，是基于现有政策、土地现状以及建设规划不发生变化的方案，可能存在城市总体规划调整或因不可抗力等因素影响，导致处置和开发方案调整。同时，房地产具有位置的固定性和不可移动性，投资建设周期长，可能存在市场供需分析不足、项目定位不明确等问题，可能导致商品房的积压和空置。

4、利率波动风险

在本次发行债券存续期内，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棚户区改造的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

5、流动性风险

本次发行的专项债券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变化可能影响本次发行债券的流动性，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。

6、项目运营风险

根据本法律意见书“二、本次发行对应的投资项目”内容，项目业主为本项目所属各街道办事处和管委会等。

本项目建设、运营的承接主体的内部管理是否完善、风险控制是否有效、经营是否持续稳定等因素也可能影响着本次发行募集资金的还本付息。

（二）风险控制措施

1、按照《预算法》、《中华人民共和国突发事件应对法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《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）、《财政部关于印发〈地方政府性债务风险分类处置指南〉的通知》（财预〔2016〕152号）、《山东省人民政府办公厅关于印发山东省政府性债务风险应急处置预案的通知》（鲁政办字〔2017〕41号）、《青岛市人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》（青政发〔2016〕24号）、《关于印发青岛市政府性债务风险应急处置预案的通知》（青政办字〔2017〕51）等，经即墨区政府批准，2017年11月8日即墨区政府办公室印发了《即墨区政府性债务风险应急处置预案》（即政办发〔2017〕93号），该预案主要包括适用范围、

建立分级响应机制、实施分类应急处置和严格落实责任追究四个方面的内容。该预案第 3.3.1 条规定，对地方政府债券，由各级政府根据实际举借债务数额，分别依法承担全部偿还责任。

2、根据财预[2018]28 号文第二十九条之规定，如本项目对应的专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，青岛市政府可以在专项债务限额内发行棚改专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还，确保债券本金偿付。

五、 结论

根据以上内容，本所律师认为：

一、本次发行所募集资金拟投资的棚户区改造项目已取得部分批复文件，项目符合产业政策及地区发展规划。

二、本次发行所募集资金将用于青岛市即墨区 2018 年棚户区改造项目。

三、为本次发行提供服务的法律顾问、评级机构、财务评估机构均具备相应的从业资质。

四、根据《财务评估报告》，项目预期收益为项目提供持续稳定的现金流入，能够完全覆盖专项债券还本付息的规模，符合财预[2017]89 号文和财预[2018]28 号文的相关规定，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

本所律师认为，本次发行存在一定的法律风险，但相关法律风险不构成本次发行的实质性法律障碍。

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使用。

（本页无正文，为《山东国人律师事务所关于 2018 年青岛市（区市级）棚改专项债券（二期）——2018 年青岛市政府专项债券（三期）之法律意见书》之签字页）

山东国人律师事务所

负责人： 胡世奎

经办律师： 徐海梅

经办律师： 鲍爱军

2018 年 7 月 30 日

山东国人律师事务所