

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 年青岛市专项债券（三期）

之

法律意见书

目录

释义..... 2

第一部分 法律意见书引言..... 3

第二部分 法律意见书正文..... 5

一、本次发行..... 5

二、本次发行对应的投资项目..... 5

 （一）项目概述..... 5

 （二）项目业主..... 7

 （三）已取得项目批复文件..... 7

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..... 9

四、法律风险..... 10

 （一）法律风险..... 10

 （二）风险控制措施..... 11

五、结论 11

释义

除非本法律意见书中另有所说明，下列词语之特定含义如下：

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
城阳区	指	青岛市城阳区
城阳区城建局	指	城阳区城市规划建设局
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）之城阳区东部城区的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	本次发行对应的城阳区东部城区的棚户区改造项目，包含八个社区，分别为城阳区流亭街道东女姑山社区、城阳区城阳街道西旺瞳社区、城阳区城阳街道百埠庄社区、城阳区流亭街道东蓝家庄社区、城阳区流亭街道仙家寨社区、城阳区夏庄街道丹山社区、城阳区夏庄街道东张家庄社区、城阳区流亭街道双埠社区
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
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
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：城阳区财政局

根据山东国人律师事务所（以下简称“本所”）与城阳区财政局签署的《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）之城阳区东部城区的棚户区改造项目专项债券发行事项的专项法律顾问。

本所根据《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）、《关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》（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：城阳区财政局、城阳区域建局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城阳区财政局、城阳区域建局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，由指定区域棚户区改造项目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，转贷城阳区政府使用。本次发行筹集资金15亿元，专项债券拟发行期限为7年。城阳区政府拟将青岛市政府转贷的募集资金用于城阳区内的棚户区改造项目建设。

根据财预[2018]28号文第五条之规定，青岛市政府此次自办发行棚改专项债券需要取得山东省政府批准；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

本次发行对应的投资项目为城阳区东部城区正在实施和计划实施的棚户区改造项目，分布在城阳区城阳街道、流亭街道、夏庄街道3个区域八个社区。项目内容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，涉及改造农户约6665户。根据各社区项目可行性研究报告及《青岛市城阳区东部城区2018年棚户区改造项目实施方案》，具体如下：

1、城阳区流亭街道东女姑山社区

根据青岛市工程咨询院出具的《城阳区东女姑山社区棚户区改造项目（一期）可行性研究报告》，东女姑山社区改造区域范围为：环湾大道以西，女姑山以北。涉及民房482户。社区面积160万平方米，本期偿债可出让土地面积40万平方米，安置区规划建筑面积14.78万平方米。

2、城阳区城阳街道西旺瞳社区

根据青岛海易建设项目管理咨询有限公司出具的《西旺瞳社区棚户区改造项目可行性研究报告》，西旺瞳社区位于城阳街道东北部，东临东旺瞳社区，西靠仲村社区，南连前旺瞳社区，北接即墨市前东城村和南庄村，涉及民房 682 户。社区面积 192 万平方米，本期偿债可出让土地面积 46.67 万平方米，安置区规划建筑面积 18.84 万平方米。

3、城阳区城阳街道百埠庄社区

根据青岛海易建设项目管理咨询有限公司出具的《百埠庄社区棚户区改造项目可行性研究报告》，百埠庄社区位于国城路北端，硕阳路北侧。东有青银高速公路，邻仲村社区；西靠沟岔社区，南连小北河吕家庄社区，北有 204 国道，接东郭庄社区，涉及民房 437 户。社区面积 79.67 万平方米，本期偿债可出让土地面积 26.67 万平方米，安置区规划建筑面积 14.06 万平方米。

4、城阳区流亭街道东蓝家庄社区、仙家寨社区

根据青岛市工程咨询院出具的《2013-2017 年城阳区棚户区改造项目（第一批）可行性研究报告》，东蓝家庄社区改造村庄四至范围为北至西后楼、南至环胶州湾高速、东至双元路、西至胶州湾，涉及民房 673 户。社区面积 153.33 万平方米，本期偿债可出让土地面积 33.33 万平方米，安置区规划建筑面积 13.28 万平方米。

仙家寨社区改造村庄四至范围为北至赵红路、南至李沧界、东至夏庄界、西至重庆北路，涉及民房 1274 户。社区面积 286.67 万平方米，本期偿债可出让土地面积 40 万平方米，安置区规划建筑面积 25.3 万平方米。

5、城阳区夏庄街道丹山社区、夏庄街道东张家庄社区、流亭街道双埠社区

根据青岛市工程咨询院出具的《城阳区棚户区改造项目可行性研究报告》，丹山社区改造村庄四至范围为源水路以南，崔家沟以北，黑龙江路以东，青银高速以西，涉及民房 1494 户。社区面积 52.73 万平方米，本期偿债可出让土地面积 34.40 万平方米，安置区规划建筑面积 29.82 万平方米。

东张家庄社区改造村庄四至范围为城阳南立交以南，银河路以北，204 国道以东，青银高速以西，涉及民房 277 户。社区面积 21.53 万平方米，本期偿债可出让土地面积 13.73 万平方米，安置区规划建筑面积 5.48 万平方米。

双埠社区改造村庄四至范围为兴海路以南，瑞金路以北，环湾路以东，隆海路以西，涉及民房 1346 户。社区面积 200 万平方米，可出让土地面积 66.67 万

平方米，安置区规划建筑面积 30.23 万平方米。

（二）项目业主

根据《青岛市城阳区东部城区 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，由本项目所属各街道办事处负责辖区棚户区改造项目的实施。

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，系城阳区政府派出机关，受城阳区人民政府领导，行使城阳区政府赋予的职权。

（三）已取得项目批复文件

1、纳入国家棚改计划

2014 年 10 月 10 日，青岛市城乡建设委员会核发《关于对城阳区第一批棚户区改造项目列入 2013-2017 年全国 1000 万户棚户区改造计划的批复》（青建房字〔2014〕16 号），确认东蓝家庄社区、仙家寨社区、丹山社区、东张家庄社区等改造项目，已列入国家下达青岛市的 2013-2017 年全国 1000 万户棚户区改造计划的建设任务，并列入 2014 年年度计划。

2015 年 9 月 15 日，青岛市城乡建设委员会核发《青岛市城乡建设委员会关于城阳区棚户区改造项目列入全国棚户区改造计划的批复》（青建房字〔2015〕16 号），确认东张家庄社区、丹山社区已纳入国家、省 2015 年棚户区改造计划；双埠社区已上报拟列入国家、省 2016 年棚户区改造计划。

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、山东省国土资源厅核发《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），确认双埠社区列入 2016 年棚户区改造任务分解落实项目。

2017 年 8 月 9 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、山东省国土资源厅核发《关于公布 2018 年棚户区改造项目的通知》（鲁建住字〔2017〕20 号），确认西旺疃社区、百埠庄社区棚户区改造项目列入 2018 年棚户区改造项目。

2018 年 5 月 29 日，青岛市城乡建设委员会核发《青岛市城乡建设委员会关于明确城阳区瑞云等社区纳入国家棚改区改造计划和年度棚改计划的批复》（青建房字〔2018〕2 号），确认东女姑山社区（一期）已纳入国家下达我市 2017 年棚

户区改造项目计划；西旺瞳社区、百埠庄社区已纳入国家下达我市 2018 年棚户区改造第一批次项目计划。

2、国土局批复

2014 年 9 月 30 日，城阳国土资源分局核发《城阳国土资源分局关于 2013-2017 年城阳区棚户区改造项目（第一批）土地利用总体规划情况的复函》（青城国土资发[2014]162 号），确认东蓝家庄社区、仙家寨社区、东张家庄社区、丹山社区等 18 个棚户区改造项目（第一批）用地位于《城阳区土地利用总体规划（2006-2020 年）》规划建设用地范围内。

2015 年 10 月 21 日，城阳国土资源分局核发《城阳国土资源分局关于 2013-2017 年城阳区棚户区改造项目土地利用总体规划的复函》（青城国土资发[2015]185 号），确认东张家庄社区、丹山社区、双埠社区改造区用地位于《青岛市城阳区土地利用总体规划（2006-2020 年）》规划建设用地范围内。

2018 年 5 月 21 日，城阳国土资源分局核发《城阳国土资源分局关于出具城阳街道百埠庄、西旺瞳社区棚户区改造项目土地利用总体规划意见的复函》（青城国土资函[2018]41 号），确认百埠庄社区、西旺瞳社区棚户区改造项目用地范围位于《城阳区土地利用总体规划（2006-2020 年）》规划建设用地范围内。

3、规划局批复

2014 年 9 月 28 日，青岛市城阳区城市规划建设局核发《城阳区城市规划建设局关于 2013-2017 年城阳区棚户区改造项目（第一批）城市规划情况的复函》（青城建发[2014]547 号），审查确认东蓝家庄社区、仙家寨社区、东张家庄社区、丹山社区等 18 个棚户区改造项目（第一批）符合青岛市城阳区城市总体规划（2012-2020）。

2015 年 10 月 14 日，青岛市城阳区城市规划建设局核发《城阳区城市规划建设局关于城阳区棚户区改造项目符合区城市总体规划的审核意见》（青城建发[2015]226 号），审查确认东张家庄社区、丹山社区、双埠社区符合青岛市城阳区城市总体规划（2012-2020）。

4、环保局批复

2014 年 9 月 23 日，青岛市环境保护局城阳分局核发《青岛市环境保护局城阳分局关于 2013-2017 年城阳区棚户区改造项目（第一批）的环评初步审查意见的复函》，同意东蓝家庄社区、仙家寨社区、东张家庄社区、丹山社区等 18 个

项目开展前期工作。

2015 年 10 月 9 日，青岛市环境保护局城阳分局核发《关于城阳区棚户区改造项目环评初步审查意见》（青环城函[2015]38 号），同意东张家庄社区、丹山社区、双埠社区棚户区改造片区项目开展前期工作。

综上，本期债券募集资金拟投资的棚户区改造项目已取得部分批复文件。除东女姑山社区外，目前已开工建设的东蓝家庄社区、丹山社区、仙家寨社区、东张家庄社区、双埠社区，均已取得土地利用规划、城市规划和环评初步审查意见等批复文件。未开工建设项目中，百埠庄社区、西旺疃社区已取得土地利用规划批复。

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——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

本次发行对应的投资项目涉及改造社区和农户众多，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、 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。

3、 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。

4、 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或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。

（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，经城阳区政府批准，城阳区政府办公室于2018年3月13日印发了《城阳区政府性债务风险应急处置预案》，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、本次发行对应的投资项目已取得部分批复文件，除东女姑山社区外，已经开工建设的五个项目已经取得土地利用规划、城市规划及环评初步审查意见的批复。

二、本次发行所募集资金将用于青岛市城阳区东部城区棚户区改造项目。

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 8 月 8 日

