

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（六期）

——2018 年青岛市专项债券（九期）

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.....	5
（三）已取得项目批复文件.....	6
三、发行文件及发行有关机构.....	8
（一）法律意见书.....	8
（二）财务评估报告.....	9
（三）评级报告.....	9
四、法律风险.....	9
（一）法律风险.....	9
（二）风险控制措施.....	10
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
市北区	指	青岛市市北区
市北区开发建设局	指	青岛市市北区开发建设局
本次发行	指	关于 2018 年青岛市（区市级）棚改专项债券（六期）——2018 年青岛市专项债券（九期）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	本次发行对应的市北区的棚户区改造项目，包括市北区郑州路两侧—2 改造项目及周边零星居民改造项目
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
《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（六期）  
——2018 年青岛市专项债券（九期）  
之法律意见书

第一部分 法律意见书引言

致：市北区财政局

根据山东国人律师事务所（以下简称“本所”）与市北区财政局签署的《专项法律顾问协议》之约定，本所担任关于 2018 年青岛市（区市级）棚改专项债券（六期）——2018 年青岛市专项债券（九期）之市北区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：市北区财政局、市北区开发建设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市北区财政局、市北区开发建设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、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，转贷市北区政府使用。本次发行筹集资金10亿元，专项债券拟发行期限为7年。市北区政府拟将青岛市政府转贷的募集资金用于市北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市北区正在实施的棚户区改造项目，包括市北区郑州路两侧-2改造项目及周边零星居民改造项目。项目内容主要包括棚户区征收、居民补偿安置以及腾空土地出让等系统性工程。本项目概算总投资68.65亿元。根据《青岛市市北区郑州路两侧-2 2018年棚户区改造项目实施方案》，具体如下：

#### 1、市北区郑州路两侧-2改造项目

市北区郑州路两侧-2改造项目，位于李村河以南、商水路以北、重庆南路以西、商丘路以东，总建筑面积约10.40万平方米。

#### 2、周边零星居民改造项目

周边零星居民改造项目，总建筑面积约2.53万平方米。

#### （二）项目业主

根据《青岛市市北区郑州路两侧一2 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，系市北区政府的派出机关，受市北区人民政府领导，行使市北区政府赋予的职权。

### （三）已取得项目批复文件

#### 1、纳入国家棚改计划

##### （1）郑州路两侧

2016 年 8 月 5 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 年第二批棚户区改造任务分解落实项目的通知》（鲁建住字[2016]13 号），确认市北区郑州路两侧城中村改造项目列入 2017 年第二批棚户区改造任务分解落实项目。

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），确认市北区郑州路两侧棚户区改造项目（一期）列入 2018 年棚户区改造第二批调整项目。

2018 年 6 月 26 日，青岛市城乡建设委员会下发《关于市北区相关棚改项目纳入国家棚户区改造计划和年度棚改计划的批复》（青建房字 [2018] 3 号），确认郑州路两侧棚户区改造项目（一期）1800 户，已列入国家棚户区改造计划，并纳入国家下达我市的 2018 年改造计划。

##### （2）周边零星片区

2014 年 5 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《关于分解落实 2014 年城市棚户区改造任务的通知》（鲁建房字[2014]6 号），确认中心医院片危旧房改造项目、郭口路 43 号危旧房改造项目、广饶路 127 号危旧房改造项目、辽阳西路 184 号危旧房改造项目、南山新村危旧房改造项目列入 2014 年城市棚户区改造任务分解落实项目。

2015 年 5 月 6 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 2015 年城镇保障性安居工程任务分解落实项目（第二批）的通知》（鲁建住字[2015]7 号），确认洛阳路 34 号棚户区改造项目、顺昌路片棚户区改造项目列入 2015 年棚户区改造（新筹集）任务分解落实项目。

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），确认大连路南（一期）棚户区改造项目、鞍北片（一期）棚户区改造项目、洛阳路 34 号棚户区改造项目（一期）、顺昌路片棚户区改造项目（一期）、鞍北片（二期）棚户区改造项目、平安路 34 号棚户区改造项目、德平路 7 号棚户区改造项目、重庆南路 55 号棚户区改造项目、四流南路 68 号棚户区改造项目、鞍北片（三期）棚户区改造项目、长山路棚户区改造项目、甘肃路（一期）棚户区改造项目、宁化路（一期）棚户区改造项目、人民路 295 棚户区改造项目、台东一路大光明电影院片区棚户区改造项目、辽北路两侧棚户区改造项目、陵县路以西棚户区改造项目、榉林山（二期）棚户区改造项目、零星片棚户区改造项目列入 2016 年棚户区改造任务分解落实项目。

2016 年 7 月 7 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 年棚户区改造第二批调整项目的通知》（鲁建住字[2016]12 号），确认鞍北片棚户区改造项目（一期）、洛阳路 34 号棚户区改造项目（一期）、顺昌路片棚户区改造项目（一期）、鞍北片棚户区改造项目（二期）、四流南路 68 号棚户区改造项目、鞍北片棚户区改造项目（三期）、瑞昌路三角地棚户区改造项目（二期）、长山路棚户区改造项目、甘肃路棚户区改造项目（一期）1 号地块、甘肃路棚户区改造项目（一期）2 号地块、宁化路棚户区改造项目（一期）、人民路 295 号棚户区改造项目、台东一路大光明电影院片区棚户区改造项目、辽北路两侧棚户区改造项目、陵县路以西棚户区改造项目、榉林山棚户区改造项目（二期）、零星片棚户区改造项目列入 2016 年棚户区改造第二批调整项目。

2016 年 10 月 21 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 年棚户区改造第三批调整项目的通知》（鲁建住字[2016]20 号），确认大连路南（一期）棚改项目、德平路 7 号棚改项目、鞍北片（三期）棚改项目、长山路棚改项目、甘肃路（一

期) 2 号地块棚改项目、宁化路(一期)棚改项目、人民路 295 棚改项目、辽北路两侧棚改项目、陵县路以西棚改项目、榉林山(二期)棚改项目、零星片棚户区改造项目列入 2016 年棚户区改造第三批调整项目。

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、山东省国土资源厅下发《关于公布 2018 年棚户区改造项目的通知》(鲁建住字[2017]20 号),确认热河路片区棚户区改造项目(第二批)、零星片改造项目(第二批)列入 2018 年棚户区改造项目。

## 2、国土局批复

2018 年 3 月 2 日,青岛市国土资源和房屋管理局下发《青岛市国土资源和房屋管理局关于市北区部分棚户区改造项目用地土地利用总体规划情况的复函》(青土资房函发[2018]24 号),确认郑州路两侧改造项目用地位于青岛市中心城区土地利用总体规划允许建设用地区范围内。

## 3、规划局批复

2018 年 2 月 26 日,青岛市规划局下发《关于〈明确 2018 年部分棚户区改造项目征收规划意见的函〉的复函》(青规综函字[2018]13 号),原则同意郑州路两侧改造项目的规划情况。

## 4、环保局批复

2017 年 5 月 24 日,青岛市环境保护局市北分局下发《关于 2017 年市北区棚户区改造项目的初步审查意见》(青环北管函[2017]3 号),同意市北区郑州路两侧项目及零星片区开展前期工作。

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。截至本法律意见书出具之日,上述项目均未开工建设。

## 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）财务评估报告

立信会计师事务所就本次发行出具了《关于 2018 年青岛市（区市级）棚改专项债券（六期）——2018 年青岛市专项债券（九期）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。

## （三）评级报告

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（六期）——2018 年青岛市专项债券（九期）信用评级报告》（新世纪债评（2018）011019），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。

## 四、法律风险

### （一）法律风险

#### 1、征收风险

本次发行对应的投资项目涉及改造社区和居民众多，被征收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，拒绝征收补偿方案，或者要求政府部门重新核定并提高征收补偿标准，影响征收进度，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。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。

### 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）、《青岛市政府性债务风险应急处置预案》（青政办字〔2017〕51）等，经市北区政府批准，市北区人民政府办公室于2017年8月31日印发了《市北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。

该预案第三条第二款规定，地方政府债券由区财政依法承担全部偿还责任，区财政按照当年到期政府债券本息情况，通过预算安排、资产处置等方式积极筹措资金，偿还到期政府债务本息。

第五条第一款规定，政府债务发生IV级债务风险事件时，一是动用预算稳定调节基金或预备费偿还政府债务；二是区政府统筹各类结余结转资金优先用于偿还政府债

务；三是必要时可以处置一定数量的政府资产筹措资金偿还。III级债务风险事件应急响应，除采取IV级债务风险事件应对措施外，区政府偿还市政府代发的到期地方政府债券（包括一般债券和专项债券）有困难，向市政府申请由市财政先行代垫偿还，事后收回。II级债务风险事件应急响应，除采取IV级、III级债务风险事件应对措施外，区政府统筹本级财力仍无法解决到期债务偿债缺口并影响政府正常运转或经济社会稳定，应及时向市政府债务管理工作领导小组报告，向市财政申请救助；报告内容主要包括债务风险情况说明、区政府应急方案及已采取的应急措施、需市政府帮助解决的事项等。I级债务风险事件应急响应，除采取IV级、III级、II级债务风险事件应对措施外，区政府偿还到期地方政府债务本息确有困难，可向市政府申请提前调度部分国库资金周转，并申请新增转贷债券帮助置换部分到期政府债务本金，缓释债务风险。

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市北区棚户区改造项目。

三、为本次发行提供服务的法律顾问、财务评估机构、信用评级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(六期)——2018 年青岛市专项债券(九期)之法律意见书》之签字页)



负责人: 胡世金

经办律师: 徐海梅

经办律师: 鲍爱军

2018 年 10 月 17 日

