

四川炜焯律师事务所关于巴中市北环线货运停车服务区
建设项目收益与融资自求平衡专项债券的

法律意见书

川炜律（2020）专顾字第 03-03072 号



目 录

第一部分引言	3
一、释义	3
二、重要提示及声明	4
第二部分正文	5
一、项目单位	5
二、项目情况	6
(一) 项目基本情况	6
(二) 项目公益性	10
(三) 项目收益与融资平衡	11
(四) 项目发行依据	16
(五) 项目收入	18
三、项目法律风险评估	19
(一) 项目风险及管理措施	19
(二) 项目收益与融资平衡风险及管理措施	20
四、中介服务机构	22
(一) 会计师事务所	22
(二) 律师事务所	22
结论	23
第三部分附件	25



致：巴中市财政局

根据成都中勤毅泰工程管理咨询有限公司与本所签订的《专项法律顾问合同》之约定，本所指派王兴坚律师作为巴中市北环线货运停车服务区建设项目收益与融资自求平衡专项债券提供专项法律审查服务并出具本法律意见书。

第一部分 引 言

一、释义

除非本文另有所指，下列词语具有的含义如下：

中国指中华人民共和国

市政府指巴中市人民政府

市财政局指巴中市财政局

本次发行指巴中市北环线货运停车服务区建设项目收益与融资自求平衡专项债券

项目单位指巴中市交投运业有限公司

项目指巴中市北环线货运停车服务区建设项目

实施方案指巴中市北环线货运停车服务区建设项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案

本所指四川炜焯律师事务所

会计师事务所指四川正则会计师事务所有限责任公司

预算法指中华人民共和国预算法

财库[2015]83号指《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》

财预[2016]155号文指《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》

财库[2017]59号文指《关于做好2017年地方政府债券发行工作的通知》

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[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〔2019〕23号指《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》

（川财金〔2017〕40号）指《四川省新增政府债务限额分配管理暂行办法》

（川府发〔2015〕3号）指《四川省政府性债务管理办法》

（厅字〔2019〕33号）指中共中央办公厅、国务院办公厅《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》

元指人民币元

二、重要提示及声明

1. 本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《建设项目使用林地审核审批管理办法》、《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）、中共中央办公厅、国务院办公厅《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》等有关法律法规规章及有关政策文件，根据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. 本所律师依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见；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，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批



准、确认；本所律师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尽职调查，但均不构成本所及本所律师的担保性质的认识。

3. 本所律师出具本法律意见书依赖于有关政府部门、项目单位及其他中介服务机构已向本所律师提供的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或其他有关机构出具的证明文件作判断。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；可以作为公开披露文件。

4. 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。

5. 本所律师仅就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）、债券方案评价报告等专业事项发表意见。

本法律意见书中涉及信用评级、债券方案评价报告等内容时，均系引用有关中介机构在此前出具的文件摘要，并不意味着本所律师对该等内容的真实性 and 准确性做出任何明示或默示的保证。

6. 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，不得因引用而导致产生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。

第二部分正文

一、项目单位

本次发行对应项目为巴中市北环线货运停车服务区建设项目收益与融资自求平衡专项债券提供专项法律审查服务，该项目由巴中市交投运业有限公司（以下简称“巴中交投”）作为项目单位，承担统一规划、统一建设、统一运营管理职责。



根据项目单位提供的资料及本所律师从国家企业信用信息公示网查询得知，作为项目单位的巴中交投基本情况如下：

- (1)单位名称：巴中市交投运业有限公司，
- (2)统一社会信用代码：91511900MA65KNX127，
- (3)法定代表人：张健，
- (4)单位类型：企业法人，
- (5)注册资本：10000 万元人民币，
- (6)住所：四川省巴中市巴州区巴州大道 729 号（江南尚城 6 栋 F1 单元 1 层 2 号），
- (7)经营范围：公路旅客运输、公共电汽车客运、出租车客运、道路货物运输；新能源汽车充电站（桩）；汽车、新能源汽车销售；汽车维修服务；汽车租赁服务；洗车服务；停车服务；广告设计、制作、代理与发布；旅游观光服务；票务代理；农副土特产销售；电子商务（不得从事金融类业务）。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动），
- (8)登记机关：巴中市工商行政管理局。

本所律师认为：

- (1)巴中交投系依法设立的企业法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；
- (2)单位依法有效存续；
- (3)巴中交投负责本项目建设符合其经营范围。

二、项目情况

(一)项目基本情况

1. 项目名称

巴中市北环线货运停车服务区建设项目。

2. 项目总投资

根据实施方案，本项目建设总投资 7579.61 万元，其中：建安工



程费用 6053.98 万元，工程建设其他费用 816.95 万元，工程建设预备费 549.68 万元，建设期利息 1550.00 万元，债券发行费用 4.00 万元。

本项目资本金拟定为 3579.61 万元，占比约为 47.23%，来自本级财政预算资金，已依法纳入巴中市 2020 年度财政预算。项目资本金以外所需资金，拟通过使用专项债券发行筹集。拟发行专项债券共计 4000 万元，还款期限 10 年，分年度发行。

3. 建设内容及规模

根据实施方案，本项目建设内容及规模为：

(1) 停车场及机房

巴中北环线货运停车服务区停车场位于项目建设区域的东北部核心位置，占地面积为 49980.449m²，包含道路面积，其中大型货车停车位 39 个，货车吨位为 20 吨，中型货车停车位 196 个，货车吨位为 8 吨，用于大型货车和中型货车的停放，并建立物流信息系统，为停放货运车辆提供疏运、装卸及信息服务，未来可考虑为停放货运车辆代办报关、报检、保险等服务。

(2) 停车服务站房

本项目停车服务站房面积为 4270.45m²。本项目停车服务站房内设计有餐厅和商超，其中餐厅可同时满足 500 人的就餐需求，而商超则能满足停放车辆车主的基本购物需求，全方位提升停车服务区的服务品质。

(3) 汽车维修、洗车及充电区

巴中北环线货运停车服务区的东北角设计为汽车维修及洗车区，其中汽车修理及洗车区 896.1m²，为停放货运车辆进行汽车检修及洗车等服务，保障汽车货运安全高效，充电桩位于停车站站房的西南侧，与站房平行，共设计 16 个充电桩，为停放车辆提供充电服务。

(4) 项目配套系统

1) 导视系统-站名设计

巴中北环线货运停车服务场名宜设置在站房顶部等醒目位置，应



在站名前设交通统一标识，且采用中英文对照形式。

2) 信息系统

巴中北环线货运停车服务场担负着巴中货运中转的重要职能；根据四川省交通主管部门的规划部署，货运站将定位于三级站规模和地位。

与建设单位和运营单位进行沟通与协调，对其功能需求反复沟通和确认，初步确定建设站务管理系统、车站调度与显示系统、公共广播与应急广播系统、安全及运行监控系统、综合布线与闭路电视系统、机房环境及 UPS 电源等。

(5) 道路交通组织规划

对外交通与出入口，场地车行出入口与规划道路相连接的安全距离满足相关规范要求。基地道路主要采用环形车道，这样的布局形成高效安全，顺畅便捷。

道路系统与分级，基地车行道宽度根据停车方式分别为垂直相对停车道路为 12 米，垂直道路单排停车道路为 9 米。

(6) 管线工程

本工程管线由给水管、雨水管、污水管、电力电缆、通讯电缆等五种，均采用直埋敷设，埋敷不小于 0.6 米，沿各区内主要道路采用枝状管网敷设。在敷设时，各种管线应遵循如下原则：

1、由楼房向道路中心线由近到远敷设，敷设顺序为：通讯电缆、电力电缆、给水管线、污水管线。

2、各地下管线的竖向位置关系，由地面向下顺序为：通讯电缆、电力电缆、给水管线、污水管线。

3、所有管线均应力求短捷，尽量和道路平行或垂直敷设，转弯半径应符合有关规定。

4、压力流管让重力流管，小管径管道让大管径管道，技术要求低的管道让技术要求高的管线。

5、管线覆土深度均应大于冻土深度，并满足各自最小覆土深度要求，与建筑物的水平、垂直间距亦应符合有关规定。



6、各管线尤其是小口径给水管、电力、通讯电缆应优先敷设在绿地和人行道下面。

(7) 绿地景观

规划着力创造人文绿化，以满足区域物质精神文化的多元素需求，基地规划在建筑布局，景观构成上具有流动空间特征，以自然为线索，把场站与景观绿化相结合。

4. 项目实施计划

本项目已于2019年11月办理选址意见书（见实施方案附件三），2019年11月已完成用地预审（见实施方案附件四），2020年3月已完成可研报告编制并取得其批复（见实施方案附件二），并取得环评批复（见实施方案附件五）。本项目预计于2020年5月底开工，2021年4月底前完成施工建设，2021年6月底完成设备调试及竣工验收。

5. 项目政策依据

(1) 2015年9月国家住房城乡建设部《关于加强城市停车设施管理的通知》（建城〔2015〕141号）；

(2) 2015年12月，国家发改委、住房和城乡建设部、交通运输部联合发布《关于进一步完善机动车停放服务收费政策的指导意见》；

(3) 2016年8月，住房和城乡建设部、国土资源部《关于进一步完善城市停车场规划建设及用地政策的通知》（建城〔2016〕193号）；

(4) 《巴中市巴州城区及兴文片区停车设施专项规划》（2018-2030）；

(5) 《巴中市电动汽车充电基础设施专项规划》（2018-2030）。

6. 项目批复许可

根据实施方案，本项目已于2019年11月办理选址意见书（见实施方案附件三），2019年11月已完成用地预审（见实施方案附件四），2020年3月已完成可研报告编制并取得其批复（见实施方案附件二），并取得环评批复（见实施方案附件五）。



本所律师认为：

(1) 巴中市北环线货运停车服务区建设项目已纳入《巴中市巴州城区及兴文片区停车设施专项规划》(2018-2030)；

(2) 本项目总投资 7579.61 万元，资本金拟定为 3579.61 万元，占比约为 47.23%，来自本级财政预算资金，已依法纳入巴中市 2020 年度财政预算。符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》(国发〔2015〕51 号)关于项目资本金投入比例要求；

(3) 项目由巴中交投进行企业化经营管理且有经营性收益，项目已经纳入《巴中市巴州城区及兴文片区停车设施专项规划》(2018-2030)，并获得相关政府主管部门的批准。项目可根据《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》(财库〔2015〕83 号)、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》(财库〔2019〕23 号)等法律法规的规定，就本期债券对应项目向四川省人民政府申请专项债券。

(二) 项目公益性

实施方案对项目公益性进行了分析：

项目符合《促进道路货运行业健康稳定发展行动计划(2017-2020 年)》提出的“2020 年底前，提质增效各项工作任务全面推进，行业改革创新取得突破性进展。市场组织化程度明显提高，龙头骨干企业加快成长；市场主体结构明显优化；低水平落后运能有序淘汰更新，车型标准化水平显著提升；先进运输组织模式广泛推广，道路货运比较优势得到有效发挥；“互联网+货运”新业态不断涌现，资源集约利用效率稳步提高。”的目标要求，《公路货运站站级标准及建设要求》(JT/T402-2016)等为建设货运站场的规模级别进行严格划分，并提出相应的建设要求，《关于加快道路货运行业转型升级促进高质量发展的意见》则为货运行业发展提供政策和法制保障。

项目建成后，能促进公路货运运输向组织化、综合化、现代化方



向发展。不仅能够通过自身的物质实体条件、管理系统、现代信息处理和通讯技术，吸引货源、收集货源信息并与各式运输力建立联系，通过货源和动力的最佳结合，实现运输市场的有序化、组织化、促进运输生产由封闭的小生产状态向现代化大生产的方向转变。同时货运车辆的“停车难”的问题也得以解决，形成功能完善、布局合理的城市机动车停车系统，促进停车设施的建设和合理利用。该货运停车服务区建立的物流信息系统，还可以与其他相关货运站和铁路、水运枢纽及航空港形成信息网络，收集货源、运力信息并加工处理，通过为社会提供运输信息和配载服务，提高社会车辆运输效益。

本所律师认为：

(1) 项目具有公益性且有经营收入，符合财预(2017) 89号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求；

(2) 本项目涉及交通基础设施等工程，符合财预(2018) 34号文“优先在重大区域发展以及乡村振兴、生态环保、保障性住房、公立医院、公立高校、交通、水利、市政基础设施等领域选择符合条件的项目”的领域要求。

(三) 项目融资与收益平衡

《实施方案》对项目收入进行了论证：

(1) 收入可行性

本项目为新建货运停车服务区，位于巴中市北环线，地理位置优越，符合城市发展规划。项目主要是为巴中市来往货运车辆提供停放、清洗、维修等服务，为货运司机及其他过往人群提供餐饮等服务，收入具有一定的保障性。

(2) 收入分类

本项目收入为专项收入，主要分为货运停车收入、洗车收入、汽车维修收入、餐饮收入、充电桩收入、广告收入及商铺出租收入。



(3) 项目收入预测

① 货运停车收入

本项目货运停车位共 235 个，其中大型货车停车位 39 个，中型货车停车位 196 个。

根据《关于巴中市中心医院（南池院区）停车场停车收费标准的批复》巴发改（2019）54 号文，收费标准为起步价 5 元/小时，1 小时以后每小时加收 1 元，不足 1 小时按 1 小时计算，停放不足 15 分钟（含 15 分钟）的车辆不得收取停车场费。

《关于南龛文化产业园停车场停车收费标准的批复》巴发改（2018）273 号文，收费标准为起步价 5 元/2 小时，2 小时以后每小时加收 1 元，不足 1 小时按 1 小时计算，停放不足 15 分钟（含 15 分钟）的车辆不得收取停车场费。

本项目为新建货运停车服务区，位于城区重要的交通枢纽，且主要为巴中市货运车辆提供停放服务，与普通机动车停车场有区别。同时参照巴中市盘兴货运停车场、回风粮库旁的货运停车场的经营情况，停放服务单价为：中型货车 2 小时以内 6 元/辆·次，每超过 1 小时，加收 1 元；大型货车 2 小时以内 7 元/辆·次，每超过 1 小时，加收 1 元；不足 1 小时均按 1 小时计。

本项目处于城区重要交通枢纽，是来往货运车辆的必经之路，停车需求较大，本项目停车收费单价测算暂定为：中型货车每次停车平均 4 个小时（含周转货物时间），大型货车每次平均停车 5 个小时，货车停车场营业时间为 24 小时，按照巴中市盘兴货运停车场、回风粮库旁的货运停车场经营情况，暂定每个车位平均周转次数为 4 次。因此本项目停车收费测算为中型停车位收费单价为 8 元/车位·次，大型停车位收费单价为 10 元/车位·次。

目前巴中市货运停车场数量较少，货车停车需求量较大，因此本项目建成后，暂定项目运营期第一年停车率为 60%，之后每年增长 10%，停车率增长到 90%后保持不变。

② 洗车收入



本项目洗车场地共设置 6 个洗车位，运营时间早上 8 点至晚上 8 点，共 12 个小时，平均一辆车清洗时间为 20 分钟，则每天最大洗车容量为 216 辆。

洗车单价参照巴中市水洗价格行情，由下图可知，巴中市水洗车最近 6 个月均价为 48 元/辆。本项目为货运停车场内洗车服务，主要服务货车，基于保守原则，项目运营期第一年洗车单价初步定为 30 元/辆·次，之后每年按照 3% 的增长率进行增长。

项目运营期第一年洗车率为 60%，之后每年增长 10%，增长到 90% 后保持不变。

③汽车维修收入

本项目汽车维修场地共设置 5 个位置，运营时间早上 8 点至晚上 8 点，共 12 小时，平均一辆车维修时间为 2 小时，则每天最大维修容量为 30 辆。

维修单价参照巴中市汽车维修价格行情，由下图可知，巴中市汽车维修价格最近 6 个月平均单价为 650 元/辆。本项目基于保守原则，项目运营期第一年平均每辆车维修消费 300 元/次·天（维修费=工时费 40%+材料售价费 60%），之后每年按照 3% 的增长率进行增长。

项目运营期第一年车辆维修率为 60%，之后每年增长 10%，增长到 90% 后保持不变。

④餐饮收入

根据可研报告数据可得，本项目餐饮可容纳人数为 500 人。假设休息日餐位使用率为 40%，以后每 2 年增长 10%，工作日餐位使用率为 60%，以后每 2 年增长 10%，均达到 90% 后保持不变，则 2021-2029 年的年餐位使用率如下表，每个餐位每日有效使用次数为 2（午餐和晚餐）。

本项目餐饮收费单价参照《巴中市财政局关于进一步规范差旅伙食费公杂费收交管理有关事项的通知》中机关出差人员在出差地单位内部食堂用餐向伙食提供方缴纳伙食费标准，该通知中明确午餐、晚餐每餐城区标准为 40 元，乡镇标准为 32 元。本项目为货运停车场内



主要提供货运司机餐饮，因此适当降低收费，暂定本项目人均消费为 20 元，之后每年按照 3% 的增长率进行增长。

⑤ 充电桩收入

2014 年，国家发改委出台了《关于电动汽车用电价格政策有关问题的通知》（发改价格〔2014〕1668 号），要求遵循“有倾斜、有优惠”的原则，制定充换电服务费标准，确保电动汽车使用成本显著低于燃油（或低于燃气）汽车使用成本，增强电动汽车在终端市场的竞争力。2015 年 9 月国务院办公厅《关于加快电动汽车充电基础设施建设的指导意见》（国办发〔2015〕73 号）进一步完善了促进充电服务设施建设的电价政策，对向电网经营企业直接报装接电的经营性集中式充换电设施用电，执行大工业用电价格；其他充电设施按其所在场所执行分类目录电价。电动汽车充换电设施用电执行峰谷分时电价政策。允许充电服务企业向用户收取电费及服务费。

目前巴中市商业用充电桩数量较少，主要为特来电公司的经营的部分商业充电桩，该公司按照相关政策依据，执行的是电费加服务费的收费标准，本次主要选取巴中西华山明汇配送充电站和巴中巴人广场明汇充电站收费依据作为参考。两个充电站收费标准分别为 1.10-2.01 元/度和 1.55 元/度，由于两个地方建设地点和执行电价不同，收费价格及标准不一致，去除电费（一般工商业及其他用电为 0.7074-0.7344 元/度，大工业用电为 0.5174-0.5774 元/度）后，两个站点服务费收费标准为 0.6-0.8 元/度。

根据可研报告可知本项目共建设 17 个充电桩。本项目服务费单价参考巴中城区已建成并投入使用的充电桩服务费单价，采用 0.6 元/kw·h 收费标准，充电桩采用直流快充 30kw·h 功率测算，目前巴中市电动汽车正处于起步阶段，随着基础设施完善，电动汽车的保有量将进一步增长，本项目每个充电桩有效充电时间暂定为 6 小时。

⑥ 商铺出租收入

根据中国房价行情网站（由中国房地产业协会主办）统计，巴中市 2020 年 2 月商铺租金为 1.84 元/日/m²，2019 年 3 月至 2020 年



2月近一年巴中市商铺租金平均为 59.23 元/月/m²。

本项目站房总建筑面积为 4270.45m²，共三层。其中第二、三层用于商铺出租，出租面积为 2562.27m²。本项目位于货运停车场站房内，有固定的人流量，商铺租金参照 2020 年 2 月巴中市的商铺价格平均价格，暂定第一年出租单价为 54 元/m²/月，以后每年保持 3% 增长率增长。假设运营期第一年商铺出租率为 60%，之后每年增长 10%，直至达到 100% 满负荷出租。

⑦ 广告收入

本项目为货运停车场项目，紧邻巴中市北环线，车流量较大，具有建立广告牌基础。本项目包含站房墙体广告、广告牌、广告立柱等大型广告载体约 5 个，参考巴中市户外广告（约 20 万元-25 万元/个）及高速公路户外广告报价（约 10 万元-16 万元/个），本项目广告牌单价保守估算为 5 万元/个，随着区域经济发展和车流量增多，广告牌收费单价按 3% 增长率提高。

实施方案的结论为：专项债券发行的基金性收入资金覆盖率（资金覆盖率=全周期息前净现金流总和/全周期还本付息总和）为 1.21，完全能够平衡投资，能够覆盖债券的发行与偿还计划。

根据测算结果，债券发行及偿还期内每年期末现金均大于 0，周期内最后一年完成所有还本付息后期末现金尚余 1339.13 万元，能够实现项目收益与融资自求平衡。

四川正则会计师事务所有限责任公司就本次发行出具的《巴中市北环线货运停车服务区建设项目收益与融资自求平衡专项债券财务评价咨询报告》川正则会咨字（2020）20 号根据国家、地方相关政策文件，对巴中市北环线货运停车服务区建设项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案分析评价结论如下：根据国家、地方相关政策文件，对巴中市北环线货运停车服务区建设项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案分析评价结论如下：

1、本项目在预测期内可实现息前净现金流 6,772.89 万元，政府专项债券到期本息合计 5,600 万元，本项目息前净现金流/政府专项



债本息的收益覆盖倍数为 1.21 倍。

2、我们未发现本项目专项债券存续期内出现无法满足融资还本付息要求的情况。

本所律师认为：

根据实施方案及财务评价报告测算的结论，未发现本项目专项债券存续期内出现无法满足还本付息要求的情况，符合财预(2017) 89号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的条件要求。

(四) 发行依据

1. 发行主体资格

根据《中华人民共和国预算法》第三十五条，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必须的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

根据《财政部 关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）的相关规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市、县级政府。

本项目地方自求平衡专项债券发行主体为四川省人民政府。本项目专项债券由四川省人民政府统一发行并转贷给巴中市人民政府，用于项目实施。

2. 地方政府债务限额管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条规定和第十一条规定，财政部在全国人民代表大会或其常委委员



会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。省级财政部门在财政部下达的本地区专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑本地区公益性项目建设需求等，提出省本级及所辖各市县当年专项债务限额方案，报省、自治区、直辖市政府批准后下达市县级财政部门。

《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，各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

《四川省新增政府债务限额分配管理暂行办法》（川财金〔2017〕40号）第十八条规定，按照地方政府性基金收入项目分类发行专项债券的，在年度地方政府专项债务新增限额内，根据相关领域融资需求、项目期限、政府性基金收入项目规模等因素确定分地区分类专项债务额度，在下达时单独列示。

3. 地方政府债务预算管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

《四川省政府性债务管理办法》（川府发〔2015〕3号）第十七条规定，政府债务收支分类纳入全口径预算管理，专项债务收支纳入政府性基金预算。

4. 政府债务应急处置机制

《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制



度。

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）指出，要建立债务风险应急处置机制，硬化预算约束，防范道德风险，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则。各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。

按照《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）指出，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

《四川省政府性债务风险应急处置预案》（川办发〔2017〕91号）指出，要建立健全地方政府性债务风险应急处置工作机制，有序高效处置政府性债务风险突发事件。坚持快速响应、分类施策、各司其职、协同联动、稳妥处置，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险，维护经济安全和社会稳定。

（五）项目收入

《实施方案》从各个方面对项目收入进行了论证：

（1）收入可行性

本项目为新建货运停车服务区，位于巴中市北环线，地理位置优越，符合城市发展规划。项目主要是为巴中市来往货运车辆提供停放、清洗、维修等服务，为货运司机及其他过往人群提供餐饮等服务，收入具有一定的保障性。

（2）收入分类

本项目收入为专项收入，主要分为货运停车收入、洗车收入、汽车维修收入、餐饮收入、充电桩收入、广告收入及商铺出租收入。

实施方案还对项目收入进行了预测。

本所律师认为：

本次发行主体符合（财预〔2016〕155号）的规定，项目取得的收入来源符合法律规定。



三、项目法律风险评估

(一) 项目风险及管理措施

A、影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 工期

影响工期的因素主要有自然条件、施工水平、资金到位情况等。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。如果工期延误,工程投资将增加,影响项目的现金流入,使项目净收益减少。

风险控制措施:项目单位应选择有较高施工技术与管理水平,经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍,确保工程的质量与进度;通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商,签订规范的合同,切实做好合同管理的工作,可以达到防范风险的目的。

2. 工程事故

工程事故又分为工程安全事故和工程质量事故,影响工程安全的主要由施工人员的综合水平、施工机械、施工方式和自然条件等;影响工程质量的主要是施工企业的水平、工作人员的综合水平、材料的质量。工程事故的发生会增加项目投资、延长项目工期、严重的会危害相关人员生命安全。

风险控制措施:项目单位应选择有较高施工技术与管理水平,经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍,确保工程的质量;通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商;选择资信好、建筑材料质量过硬的材料供应商;注意项目其余自然条件的变化,减少高风险天气施工作业,减少工程事故的发生。

B、影响项目收益的风险及控制措施

1. 项目总投资调整风险

本项目目前处于项目前期工作阶段,在项目后期设计、施工等阶段可能面对项目总投资增大或者减少的风险,总投资的大幅度调整可能导致项目预算资金的不足,后期运营阶段导致项目收益较低,无法满足项目的投资回报率。



风险控制措施：应该在项目前期工作，特别是设计阶段，准确把握项目建设内容，明确造价内容，准确勘察施工现场，减少不可预见费用产生，减小项目总投资风险的产生。

2. 运营风险

主要指停车服务区由于管理或技术上的问题导致无法正常运营的风险。主要包括停车服务区维修设备设施、停车及充电桩设备设施的异常和故障，以及管理人员或技术人员的操作失误导致的非正常运行。

风险控制措施：日常运营风险的管理与控制是通过识别维修设备设施、停车及充电桩设备设施的异常和故障，并对其进行原因分析和诊断，评估其后果，进而触发相应的风险响应机制以达到控制风险的目的，同时加强日常设备设施的维护与巡查工作，减少设备故障概率。

(二) 项目收益与融资平衡风险及管理措施

实施方案对影响本项目融资平衡的如下主要风险作了分析并设置了风险控制措施。

1. 投资测算不准确风险

影响本项目融资平衡最大的风险在于洗车收入、维修收入、充电桩收入、餐饮收入、商铺出租收入以及运营成本的预测与实际出现偏差，使项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目停车位、充电桩及商铺租金收费标准参照当地及周边收费标准要求，准确性相对较高。维修收入、餐饮收入及运营成本的估算应多方位收集类似规模项目运营成本数据，结合本项目实际情况更准确的进行成本费用预测，本项目现金流测算环节后续将聘请事务所专业团队进行评估，进一步保证测算的可靠性。

2. 利率波动风险

本项目申请政府债券属于收益与融资自求平衡专项债券，是由省政府通过全国银行间债券市场、证券交易所债券市场发行统一发行，发行利率会受国家财政政策和经济市场波动影响，利率的变化对项目收益覆盖率有一定的影响。



风险控制措施：本项目结合往期四川省财政厅已成功发行的各类专项债券的利率进行分析，同时结合市场其他债券情况，综合分析确定本项目利率，确保利率波动在可控范围内。

3. 资金使用风险

部分地方仍存在挪用项目资金的违规行为，即没有完全把专项债券资金专用于本项目，而是用于弥补城市建设资金和其他项目资金不足，存在资金使用合规性风险。另一方面，资金使用的效率，如支付工程款、征地补偿费是否及时也会影响建设进度。

对策：本项目资金的使用和管理应以资金安全为前提、以提高效益为目标，严格执行资金使用计划，实行专人管理，专款专用，专帐核算。项目单位应定期编制资金使用报告。完善资金使用审批流程，逐级审核，最终经财政局同意后方可支取。

4. 还款保障

按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

本所律师认为：

实施方案对影响项目收益和融资平衡结果的风险因素论证较为全面，设计了风险控制措施及还款保障方案，如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。项目收益不足以偿还本息的风险较低。



四、中介机构

（一）会计师事务所

四川正则会计师事务所有限责任公司作为专项评价的审计机构，为本期债券的发行出具《巴中市北环线货运停车服务区建设项目收益与融资自求平衡专项债券财务评价咨询报告》川正则会咨字（2020）20号。四川正则会计师事务所有限责任公司成立于1993年1月29日，是武侯区市场和监督管理局核发的统一社会信用代码为91510000201828533W的《营业执照》的有限责任公司。

本所律师认为：

四川正则会计师事务所有限责任公司系依法成立且合法存续的审计机构，在评价报告上签字的会计师均具备相应的从业资格。

（二）律师事务所

四川炜烨律师事务所作为本期债券发行的专项法律顾问，并出具《法律意见书》。

本所是经四川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》（统一社会信用代码号为：315100007383384382）且2019年度考核合格，且本所指派的王兴坚律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过了2019年度年检。

本所律师认为：

四川炜烨律师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，同意为本期债券发行出具法律意见书；在本法律意见书上签字的执业律师具备相应的执业资格。



结 论

综上所述，本所律师认为：

（一）巴中交投系依法设立的企业法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；单位依法有效存续；巴中交投的经营范围包括经营范围：公路旅客运输、公共电汽车客运、出租车客运、道路货物运输；新能源汽车充电站（桩）；汽车、新能源汽车销售；汽车维修服务；汽车租赁服务；洗车服务；停车服务；广告设计、制作、代理与发布；旅游观光服务；票务代理；农副土特产销售；电子商务（不得从事金融类业务）。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动），担任本项目的实施机构符合其经营范围。

（二）巴中市北环线货运停车服务区建设项目已纳入《巴中市巴州城区及兴文片区停车设施专项规划》（2018-2030）。

（三）本项目总投资 7579.61 万元，资本金拟定为 3579.61 万元，占比约为 47.23%，来自本级财政预算资金，已依法纳入巴中市 2020 年度财政预算。符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51 号）关于项目资本金投入比例要求。

（四）项目由巴中交投进行企业化经营管理且有经营性收益，项目已经纳入《巴中市巴州城区及兴文片区停车设施专项规划》（2018-2030），并获得相关政府主管部门的批准。项目可根据《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》（财库〔2015〕83 号）、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23 号）等法律法规的规定，就本期债券对应项目向四川省人民政府申请专项债券。

（五）项目具有公益性且有一定收益，符合财预〔2017〕89 号关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求；符合财预〔2018〕34 号文“优先在重大区域发展以及乡村振兴、生态环保、保障性住房、公立医院、公立高校、交迎、水



利、市政基础设施等领域选择符合条件的项目”的领域要求。

(六) 本次发行主体为四川省人民政府，由四川省人民政府省统一发行并转贷给市县政府，符合（财预〔2016〕155号）的规定。

(七) 根据实施方案及财务评价报告测算的结论，未发现本项目专项债券存续期内出现无法满足还本付息要求的情况，《实施方案》已采取相应保障措施保证项目实现项目收益与融资平衡。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式四份，本所留存一份，其余三份供本次发行之目的而使用。

一本《法律意见书》正文结束一

四川炜烨律师事务所（盖章）

承办律师：



二〇二〇年三月八日

