关于内蒙古能源集团包头地区2×66万千瓦煤电项目专项债券

法律意见书

律所名称：北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所

律　　师：吕海峰

日　　期：2026/10/21

目 录

第一节 引言 4

一、 释义 4

二、 律师声明事项 5

三、 本法律意见书采用的基本方法 7

第二节 正文 8

一、 本次专项债券发行相关情况 8

（一） 发行人 8

（二） 本次专项债券发行概况 8

二、 项目实施主体资格 9

三、 建设项目基本情况介绍 10

（一） 项目基本情况 10

（二） 项目审批情况 11

（三） 财务分析说明 11

（四） 项目资金筹措情况 12

四、 本期债券对应项目资金平衡情况 13

五、 本期债券的中介服务机构 16

（一） 收益自求平衡方案 16

（二） 财务评估报告 16

（三） 法律意见书 16

六、 本次债券发行文件审查结果 17

（一） 《收益自求平衡方案》 17

（二） 《财务评估报告》 17

结论性意见 18

七、附件 20

（一） 律师事务所证件 20

（二） 吕海峰 20

前言

北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所指派我所律师对2026年内蒙古自治区内蒙古自治区内蒙古能源集团包头地区2×66万千瓦煤电项目专项债券相关事宜发表法律意见，对该项目债券发行出具本法律意见书。

本所及承办律师根据《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)、《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)、《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)、《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》、《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）、《财政部关于印发地方政府专项债券项目资金绩效管理办法的通知》（财预[2021]61号）、《财政部关于印发地方政府债券信息公开平台管理办法的通知》（财预〔2021〕5号）、《财政部关于印发地方政府债券发行管理办法的通知》（财库〔2020〕43号）等文件和《律师事务所从事证券法律业务管理办法》、《律师事务所证券法律业务执业规则(试行)》等有关规定及本《法律意见书》出具日以前已经发生或者存在的事实，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查验证，保证本《法律意见书》所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

本所律师进行上述核查验证，已经得到相关方的以下承诺及声明，并以该承诺、声明作为出具本法律意见书的前提；保证其向本所提供的为出具本法律意见书必须的原始书面材料、副本材料或陈述均真实、合法、有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；保证其向本所提供的有关副本材料或复印件与原件一致；保证对本所提供的文件和材料的真实性、准确性和完整性承担个别和连带的法律责任。

第一节 引言

一、释义

本《法律意见书》中，除非另有说明，下列词语之特定含义如下：

表 1 词语含义表

名词	释义
专项债券	2026 年内蒙古自治区政府专项债券（第四批次）内蒙古自治区-内蒙古能源集团包头地区 2×66 万千瓦煤电项目专项债券
专项债发行主体	内蒙古自治区人民政府
申报主体	内蒙古自治区国有资产监督管理委员会
《财务评估报告》	内蒙古域熙会计师事务所（普通合伙）出具的《2026 年内蒙古自治区政府专项债券第四批次内蒙古自治区-内蒙古能源集团包头地区 2×66 万千瓦煤电项目专项债券财务评估报告》
《收益自求平衡方案》	内蒙古自治区财政厅、内蒙古自治区国有资产监督管理委员会出具的《2026 年内蒙古自治区政府专项债券（第四批次）内蒙古自治区-内蒙古能源集团包头地区 2×66 万千瓦煤电项目专项债券收益自求平衡方案》
本法律意见书	《2026 年内蒙古自治区政府专项债券（第四批次）内蒙古自治区-内蒙古能源集团包头地区 2×66 万千瓦煤电项目专项债券法律意见书》
本所	北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所
元、万元	人民币元、万元

二、律师声明事项

为出具本《法律意见书》，本所律师特作如下声明：

1.本法律意见书以委托方提供资料的真实、完整、准确为前提，委托方应确认所提供的书面文件、工作底稿电子件、复印件与原件核对一致。

2.委托方保证已向本所披露一切足以影响本法律意见书的事实和法律文件，无任何隐瞒、疏漏，不存在与前述法律文件或事实陈述相反的事实及法律文件。

3.本所律师仅就与专项债券项目有关法律问题发表法律意见。本法律意见中对有关财务评估报告、收益自求平衡方案等文件中某些数据或结论进行引用，并不表示本所律师对相关数据以及结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

4．本所律师对于本法律意见书中重要的、需要披露的但是又无法得到独立证据加以证明的事实，本所律师将根据有关政府部门、公司、其他单位的证明文件以及本期债券发行有关的中介机构出具的书面报告的专业意见，对待证事实发表法律意见。

5.本所律师依据委托方提供的上述文件，并以现行有效之法律法规、部门规章及政策文件作为依据发表法律意见，仅供参考。若由于委托方提供的资料不完全、不完整，或其他客观原因导致本法律意见出现偏差，我所不承担由此造成的责任。

6．本法律意见书仅供本期发行债券之目的使用，未经本所及本所承办律师书面同意，本法律意见书不得用作其他任何用途，或由任何其他人予以引用。

7．本法律意见书经本所负责人及承办律师签字并加盖本所印章

后生效。

基于上述声明和提示，我们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法律意见。

三、本法律意见书采用的基本方法

1.审阅委托方提供的材料、信息以及文件；

2.与委托方工作人员访谈，了解项目情况；

3.参考本法律意见书出具日前其他中介机构出具的专业报告，包括财务评估报告、项目收益自求平衡方案；

4.依据相关法律、政策、程序以及日常操作习惯做出的法律判断。

第二节 正文

一、本次专项债券发行相关情况

（一）发行人

根据现有资料，本次专项债券发行主体为内蒙古自治区人民政府，符合国发[2014]43 号、财预[2016]155 号及财库〔2020〕43 号的规定。

（二）本次专项债券发行概况

根据《收益自求平衡方案》，本次专项债券发行的基本情况如下：

表 2 拟发行专项债券概况表

项目内容	项目信息
项目名称	内蒙古能源集团包头地区 2×66 万千瓦煤电项目
发行性质	本期发行
发行年度	2026 年
发行规模	25000 万元
债券品种	固定利率付息债券
预测利率	3.20%
付息方式	半年付息到期还本
发行期限	15 年
募集资金用途	用于内蒙古能源集团包头地区 2×66 万千瓦煤电项目建设
合计发行金额	**贰亿伍仟万元整 ¥25000.0 万元**
预计发行费用	壹仟零捌拾捌万元整 ¥1088.0 万元

二、项目实施主体资格

本次专项债发行募集资金用途为内蒙古能源集团包头地区2×66万千瓦煤电项目的支出，专项债券由内蒙古自治区人民政府作为发行主体，项目实施主体为内蒙古自治区国有资产监督管理委员会。

根据内蒙古自治区国有资产监督管理委员会持有的《营业执照》以及本所在国家企业信用信息公示系统网站（http://www.gsxt.gov.cn）查询的信息显示，并经本所律师核查，基本信息如下：

表 3 申报主体表

发行主体情况			
申报主体	内蒙古自治区国有资产监督管理委员会	项目单位性质	行政单位
项目法人证照类型	统一社会信用代码	项目法人证照号码	11150000752568352Y
法定代表人	许振山		
通讯地址	内蒙古自治区呼和浩特市新城区新华大街63号		
申报主体介绍	内蒙古自治区国有资产监督管理委员会贯彻落实党中央关于国有资产监督管理工作的方针政策和自治区党委相关决策部署，在履行职责过程中坚持和加强党对国有资产监管工作的集中统一领导。主要职责是：根据自治区人民政府授权，履行出资人职责，监管自治区本级企业(不含金融类企业)的国有资产，加强国有资产的管理工作，承担监督所监管企业国有资产保值增值的责任，建立和完善国有资产保值增值指标体系，制定考核标准和措施办法，通过统计、稽核对所监管企业国有资产保值增值情况进行监管。负责所监管企业工资分配管理工作，制定所监管企业负责人收入分配政策并组织实施等。		

三、建设项目基本情况介绍

（一）项目基本情况

1.项目名称：内蒙古能源集团包头地区2*66万千瓦煤电项目

2.主管部门：内蒙古自治区国有资产监督管理委员会

3.资金使用单位：内蒙古能源集团包头喜桂图发电有限公司（该公司为国有企业，不能作为项目申报单位，所以该项目由内蒙古自治区国有资产监督管理委员会作为申报主体、内蒙古乌兰布和能源有限公司为代管单位，负责项目前期手续、运营、招商、管理等各项工作）

4.建设性质：新建

5.建设地址：包头市石拐区大德恒街道鸡毛窑子村

6.建设内容及规模：项目本期建设2×66MW超超临界、一次中间再热、间接空冷凝汽式汽轮发电机组，同步建设石灰石—石膏湿法烟气脱硫系统和SCR烟气脱硝系统。

7.估算总投资:根据项目可行性研究报告批复，本项目总投资640505.00万元，建安工程费用245605.00万元，设备购置及安装工程费276002.00万元，工程建设其他费用86755.00万元，预备费29036.00万元，铺底流动资金3107万元。其中：本次拟申请2026年第四批次专项债券资金25000万元，计划2027年申请专项债券资金83800万元，企业自筹147403万元，剩余384302万元为申请银行贷款，资金来源合理。

8.项目资金来源:拟争取地方债券及财政资金等方式解决。其中，项目争取地方债券资金用作项目资本金，根据《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）专项债可用作资本金领域包含新能源项目、天然气管网和储气设施、

收费公路、铁路、供热等 22 大领域，该项目属于供热领域，因此符合专项债做资本金的领域范畴，本项目计划申请 108800 万元（总投的 16.98%）用作本项目资本金。

9. 项目建设工期:项目拟定建设期为 21 个月，即 2025 年 5 月至 2027 年 1 月。

考虑债券申报对建设期利息及发行费的影响，本项目实际总投资与初设批复中的总投资略有不同，经调整的实际总投资详见本方案第四章--总投资概算及资金流入流出情况。

（二）项目审批情况

本项目已完成立项审批。根据《收益自求平衡方案》的描述，项目已取得如下批复文件（或核准、备案文件等前期资料）：

表 4 项目前期批复表

编号	文件类型	批准文号	文件名称	发文机关	批复日期
1	核准批复	内能源电力字〔2024〕445 号	内蒙古自治区能源局关于内蒙古能源集团包头地区 2x66 万千瓦煤电项目核准的批复	内蒙古自治区能源局办公室	2024/06/30
2	环评批复	内能源电力字〔2024〕93 号	内蒙古自治区生态环境厅关于内蒙古能源集团包头地区 2x66 万千瓦煤电项目环境影响报告书的批复	内蒙古自治区生态环境厅办公室	2024/12/30
3	用地预审与选址意见书批复	包自然预审与选址字〔2024〕13 号	包头市自然资源局关于内蒙古能源集团包头地区 2x66 万千瓦煤电项目用地预审与选址意见书的批复	包头市自然资源局	2024/06/15

（三）财务分析说明

内蒙古域熙会计师事务所（普通合伙）出具的《关于内蒙古能源

集团包头地区 2×66 万千瓦煤电项目财务分析的说明》，对本项目的投资、收入和成本等进行了预测。

（四）项目资金筹措情况

为筹措项目建设资金，本项目将主要通过以下途径融资：

表 5 融资途径表

类型	金额	比例	来源
资本金	156544.32	24.1%	企业自筹
本期专项债	25000.00	3.85%	财政厅转贷
后续专项债	83800.00	12.9%	财政厅转贷
银行贷款	384302.00	59.16%	银行贷款
合计	**649646.32**	**100.0%**	-

从上表可以看出，本项目需要筹措的资金总额为 649646.32 万元。其中，通过资本金筹措 156544.32 万元，资本金比例为 24.1%，符合《国务院关于固定资产投资项目试行资本金制度的通知》（国发[1996]35 号）中关于固定资产投资项目资本金比例的要求。另外，本项目计划发行地方政府专项债券 108800 万元，包括本次拟申请的 25000 万元及后续计划继续申请 83800 的万元。

四、本期债券对应项目资金平衡情况

本项目自本期债券发行之日起至所有债券还本付息之日止的期限内，共计可产生净利润 558565.14 万元，应偿还利息为 162902.98 万元，需缴纳的所得税为 186476.91 万元，折旧摊销为 297530.84 万元，据此测算出的项目可偿债利润（EBITDA）为 1205475.87 万元。考虑项目其他融资成本后的债务本息和为 656004.98 万元，据此计算出项目每年的覆盖率（偿债备付率）及累计覆盖率如下表所示：

表 6 覆盖率测算表

项目	2025	2026	2027	2028	2029	2030
项目利润	0.00	0.00	30948.11	33823.21	34514.95	35206.69
应偿还利息	0.00	6917.47	15514.51	15932.98	15010.66	14088.33
所得税	0.00	0.00	10316.04	11274.40	11504.98	11735.56
折旧	0.00	0.00	17135.28	18693.04	18693.04	18693.04
息税前利润+折旧	0.00	6917.47	73913.93	79723.63	79723.63	79723.63
债务本息和	0.00	19727.61	41134.64	41553.12	40630.79	39708.47
累计本息覆盖率	**-**	**0.35**	**1.33**	**1.47**	**1.53**	**1.57**

——续表——

项目	2031	2032	2033	2034	2035	2036
项目利润	35898.44	36106.89	36447.74	37139.48	37831.23	38522.97
应偿还利息	13166.01	12243.68	11321.36	10399.03	9476.71	8554.38
所得税	11966.15	12035.63	12149.25	12379.83	12610.41	12840.99
折旧	18693.04	18693.04	18693.04	18693.04	18693.04	18693.04
息税前利润+折旧	79723.63	79079.24	78611.38	78611.38	78611.38	78611.38
债务本息和	38786.14	37863.82	36941.49	36019.17	35096.84	34174.52
累计本息覆盖率	**1.60**	**1.63**	**1.65**	**1.67**	**1.69**	**1.71**

——续表——

项目	2037	2038	2039	2040	2041	2042
项目利润	39214.72	39906.46	40598.20	41289.95	41981.69	-865.58
应偿还利息	7632.06	6709.73	5787.41	4865.08	3942.76	1340.80
所得税	13071.57	13302.15	13532.73	13763.32	13993.90	0.00

折旧	18693.04	18693.04	18693.04	18693.04	18693.04	18693.04
息税前利润+折旧	78611.38	78611.38	78611.38	78611.38	78611.38	19168.26
债务本息和	33252.19	32329.87	31407.54	30485.22	41752.76	85140.80
累计本息覆盖率	**1.73**	**1.75**	**1.77**	**1.79**	**1.78**	**1.55**

表 7 覆盖率测算总表

指标	累计项目净利润	应偿还利息合计	还本当年所得税	累计折旧摊销	债务本息和	本息覆盖率
值	**558565.14**	**162902.98**	**0.00**	**297530.84**	**656004.98**	**1.55**

本息覆盖率公式：本息覆盖率=EBITDA/债务本息和=（累计项目净利润+应偿还利息合计+累计折旧摊销+还本当年所得税）/债务本息和。

说明：累计可偿债金额包括累计的年度净利润、应支付的各类融资利息、折旧摊销，以及还本年的所得税。考虑到还本年以前的所得税已实际缴纳，因此在计算累计覆盖率时，可偿债金额不包含还本年以前已实际缴纳的所得税（即所得税未累计）。

测算结果显示，债券存续期内，每年的债券本息资金保障倍数（即每年的累计覆盖率）均大于或等于 1。其中，建设期覆盖倍数等于 1，表明项目在建设期实现了资金流入流出的平衡；运营期覆盖率均大于 1.2，表明运营期内项目可偿债资金大于债务本息，债券违约的风险较小。

最终，在项目债券还本后测算的累计覆盖率为 1.55，该覆盖率即本项目债券全生命周期内的覆盖率。

计算结果表明，项目债券存续期间内，项目可偿债利润不论从整体上看或是分年度看均能覆盖项目还本付息资金，总体覆盖率为 1.55，项目债券违约的风险小。

结合以上测算，可预测出本项目在专项债券存续期内的资金可以满足专项债还本付息的要求。

综上，本所律师认为，根据《收益自求平衡方案》的描述，专项

债券所列项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的项目收益能够保证偿还债券的本金和利息，满足项目收益和融资自求平衡。符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》和《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》等相关规范性文件的要求。

五、本期债券的中介服务机构

（一）收益自求平衡方案

内蒙古研帮咨询服务有限公司对项目出具收益自求平衡方案。根据内蒙古研帮咨询服务有限公司的营业执照，并经本所律师查询国家企业信用信息公示系统（http://www.gsxt.gov.cn/），内蒙古研帮咨询服务有限公司 统一社会信用代码为91150192MA7ELCQK98，营业执照的经营范围包含：社会经济咨询服务（或融资咨询服务），具备本期债券出具相应报告的法定资格。

（二）财务评估报告

内蒙古域熙会计师事务所（普通合伙）对本期债券对应项目的项目收益与融资平衡情况进行评价并出具《财务评估报告》。

根据内蒙古域熙会计师事务所（普通合伙）的营业执照，并经本所律师查询国家企业信用信息公示系统（http://www.gsxt.gov.cn/），内蒙古域熙会计师事务所（普通合伙）统一社会信用代码为91150102MAE2H9F903，并持有内蒙古自治区财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（15010096），具备为本期债券出具相应报告的法定资格。

（三）法律意见书

本所受贵单位的委托，就本期债券拟发行事宜出具《法律意见书》。本所持有内蒙古自治区司法厅颁发的证号为31150000MD0217151U的《律师事务所执业许可证》。

综上，本所律师认为，为本期债券提供中介服务的中介机构均合法设立、有效存续，具备相应服务资格，符合相关法律法规的要求。

六、本次债券发行文件审查结果

（一）《收益自求平衡方案》

《收益自求平衡方案》包括专项债券发行依据、项目投资估算及资金筹措方案、专项债券发行方案等主要内容。

本所律师认为，根据《收益自求平衡方案》，本期政府专项债券的发行在项目收益与融资自求平衡方面，可实现资金平衡。

（二）《财务评估报告》

内蒙古域熙会计师事务所（普通合伙）出具《财务评估报告》，依据财政部对地方政府发行专项债券项目收益和融资自求平衡情况进行评价的要求，对项目的收入、项目运营支出、项目融资及应付本息，运营测算期自求平衡情况分别进行了财务评估分析。根据《财务评估报告》，在对项目收益预测及其所依据各项假设前提下，本次融资拟发行的内蒙古能源集团包头地区2×66万千瓦煤电项目专项债券预期偿债资金来源能合理保障偿还融资本息，实现融资项目收益和融资自求平衡。

结论性意见

综上，本所律师认为：

【实施主体】具备负责本项目债券之准备、方案编制和项目实施等工作的主体资格。

项目是区域重点建设的具有一定收益的公益性项目，已经取得了相关批复，项目建设正在有序推进，符合相关法律法规以及政府政策性和规范性文件要求。

专项债券项目经会计师事务所评价，具有稳定的预期偿债资金来源，对应的收入能够保证偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

声明：本法律意见书审查和依据的事实材料均为委托人所提供，法律依据为中国现行的法律、法规、规章及司法解释，本法律意见书之结论仅供委托人在申请本次内蒙古能源集团包头地区 2×66 万千瓦煤电项目专项债券时参考使用。不适用于任何其他用途。

未经本律师事务所及经办律师书面许可，本审查意见书不得向任何第三方出示，并不得作为证据使用。

（以下为《法律意见书》签署页）

北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所

律师：_____

2026/10/21

七、附件

（一）律师事务所证件


仅用于合作单位留档

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码：31150000MD0271511C

北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所，符合《律师法》及《律师事务所管理办法》规定的条件，准予设立并执业。

发证机关：内蒙古自治区司法厅

发证日期：2018年12月25日

No. 0002164

中华人民共和国司法部监制

（二）吕海峰

执业机构 北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 15012014108098 57

法律职业资格或律师资格证号 20111501020011

发证机关 内蒙古自治区司法厅

发证日期 2024年10月08日



持证人 吕海峰

性别 男

身份证号 152725197904220017

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

律师年度考核备案

考核年度	2025年度
考核结果	称职
备案机关	专用章
备案日期	2026年5月,下一年度备案日期为2027年5月