

吉林国隆律师事务所关于 2025 年吉林省政府专项债券

敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目

法律意见书

GL2025 第 2511 号

吉林国隆律师事务所

地址：吉林省长春市经济技术开发区首地首城首地荟 B 座 8 层 829-837 室

联系电话：15843115966

**吉林国隆律师事务所关于 2025 年吉林省政府专项债券
敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目
法律意见书**

GL2025 第 202511 号

吉林国隆律师事务所接受委托，就 2025 年吉林省政府专项债券敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目 出具本法律意见书。

本所根据以下法律法规及规范性文件，遵循诚实、守信、独立、勤勉、尽责的原则，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，履行法定职责，出具本法律意见书：

《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）

《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）

《国家发展改革委办公厅关于组织申报 2023 年地方政府专项债券项目的通知》
（发改办投资〔2022〕873 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）

《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）

《财政部关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36 号）

《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）

《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）

《政府投资条例》（国务院令第 712 号）

《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）

《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）

《关于进一步推动地方政府专项债券用作项目资本金的通知》（吉财债〔2025〕29 号）

目 录

释义与简称	1
律师声明事项	2
正文	3
一、项目情况	3
二、纳入地方政府专项债务限额情况	3
三、项目审批情况	3
四、项目实施主体情况	6
五、项目资产情况	8
六、本期债券发行的中介机构及相关文件	7
七、结论性意见	9
签署页	12

释义与简称

本法律意见书内，除特别注明或文义另有所指，下列简称和术语具有下述含义：

简称		释义
本项目	指	敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目
本法律意见书	指	《吉林国隆律师事务所关于2025年吉林省政府专项债券敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目法律意见书》
本所、吉林国隆	指	吉林国隆律师事务所
本所律师	指	陈玲律师、徐一境律师
本期专项债券	指	2025年拟调整“2025年吉林省政府专项债券（五期）”10000.00万元的敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目专项债券
《财务评价报告》	指	《2025年吉林省政府专项债券敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目财务评价报告》
《项目收益与融资自求平衡方案》	指	《敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目收益与融资自求平衡方案》
财预〔2015〕225号	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
财预〔2017〕89号	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》
吉财债〔2025〕703号	指	《关于调整2025年及以前年度专项债务限额的通知》

律师声明事项

本所就出具本法律意见书的相关事宜声明如下：

1. 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，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2. 本所及承办律师与项目单位之间不存在除本次委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，在出具法律意见书过程中恪守诚信原则，确保出具的法律意见书独立客观。

3. 向本所提供有关材料的机构已向本所出具书面确认文件，确认一切足以影响本法律意见书的事实和材料均已向本所披露，没有任何误导和重大遗漏，所提供的材料真实、准确、完整，所提供的材料副本或复印件与正本或原件一致。所提供的材料上的签字、盖章均为真实。

4. 本所律师出具本法律意见书依赖于项目单位及项目中介已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料。对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所向政府有关主管部门或其他有关机构进行了核查，该等政府有关主管部门或其他有关机构出具的证明文件或口头陈述亦构成本所出具本法律意见书的基础。

5. 本所律师仅就投资项目所涉及的法律问题进行核查，不对有关收益与融资评价、专项债券项目总体评价等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及收益与融资评价、专项债券项目总体评价等内容时，均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。

6. 本所律师同意将法律意见书作为专项债券拟发行上报的法律文件之一，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。本所律师同意项目业主部分或全部在上报文件中自行引用法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供项目业主为专项债券拟发行上报之目的使用，不得用作任何其他目的。

正文

一、项目基本情况

根据《项目收益与融资自求平衡方案》（以下简称《平衡方案》），本期债券的基本情况如下：

项目名称	敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目
建设内容	本工程供热范围内敦化市区供热面积为 403.26 万平方米、黄泥河镇供热面积为 67.55 万平方米。 新建市区锅炉房一座，建设规模为 3x70MW 燃煤热水锅炉，用地面积 36390.66 平方米建筑面积 18269.98 平方米。新建市区一次网管道总长 20983 米（管沟长）管径 DN200-DN900；在敦林新建隔压换热站一座，用地面积 5055.43 平方米建筑面积 3510.00 平方米；改造敦林原有一次网管道 7544 米（管沟长）改造敦林原有二次网管道 32182 米（管沟长）；市区原有分散热源点（小锅炉及热泵站）改造换热站 10 座；在黄泥河镇新建锅炉房 1 座，建设规模为 2x29MW 热水锅炉，用地面积 13424.72 平方米建筑面积 8993.36 平方米；新建黄泥河镇一次网 2630 米（管沟长）改造黄泥河镇二次网 9353 米（管沟长）。
项目总投资	项目初步设计批复总投资为74894.08万元，调整后总投资为72163.88万元。
拟使用债券资金情况	拟申请专项债券资金 27600.00 万元，其中 2025 年调整“2025 年吉林省政府专项债券（五期）”部分资金用于本项目建设，调整金额 10000.00 万元，2026 年拟发行专项债券资金 17600.00 万元
拟使用市场化融资情况	拟申请银行贷款资金40000.00万元，期限25年，利率暂按3.60%进行测算，按照意向贷款银行（国家开发银行吉林省分行）的要求方式偿还本息。2025年拟申请银行贷款资金20000.00万元，2026年拟申请银行贷款资金20000.00万元。
项目建设情况	已于2025年7月开工
项目融资平衡情况	本项目的预期收益为129476.43万元，未来应还本付息（专项债券和市场化融资）总额合计99955.50万元，本息覆盖倍数为1.30倍。

二、纳入地方政府专项债务限额情况

2025 年 7 月 30 日，吉林省第十四届人民代表大会常务委员会第十八次会议审议了《吉林省人民政府关于提请审议(吉林省发行 2025 年新增地方政府债券有关情况及预算调整方案(草案))的议案》，会议决定，批准我省发行 2025 年新增地方政府债券及调整预算。

2025 年 12 月 16 日，吉林省财政厅、吉林省发展改革委印发《关于调整 2025 年及以前年度专项债务限额的通知》（吉财债（2025）703 号），下达 2025 年

及以前年度专项债务限额。

本期拟调整“2025年吉林省政府专项债券（五期）”1亿元，在上述文件确定的限额内，符合“财预（2015）225号文”“财预（2017）89号文”等法律法规关于地方政府债务限额的规定。

三、项目前期工作情况

（一）行政审批情况

（1）2025年1月26日，敦化市发展和改革局作出的《关于敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目可行性研究报告的批复》原则同意敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目可行性研究报告文本内容（敦发改审批字（2025）5号）。

（2）2025年3月31日，敦化市发展和改革局作出的《关于调整敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目可行性研究报告的批复》原则上同意调整敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目的项目法人（敦发改审批字（2025）18号）。

（3）2025年4月1日，敦化市自然资源局核发《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第2224032025XS0002529号），该许可证载明，经审核，本建设项目符合国土空间用途管制要求。

（4）2025年4月10日，敦化市发展和改革局作出的《关于敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目初步设计的批复》，原则同意初步设计方案及概算（敦发改审批字（2025）19号）。

（5）2025年5月29日，敦化市发展和改革局作出的《关于二次调整敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目可行性研究报告的批复》（敦发改审批字（2025）26号）。

（6）2025年5月28日，吉林省发展改革委作出的《关于敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目节能报告节能审查意见的调整意见》，（吉发改审批字（2025）113号）。

（7）2025年6月26日，敦化市发展和改革局作出的《关于调整敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目初步设计的批复》，原则同意初步设计方案及概算（敦发改审批字（2025）29号）。

(8) 2025 年 6 月 19 日，敦化市自然资源局核发《建设工程规划许可证》(建字第 2224032025GG002558 号)，该许可证载明，敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目(黄泥河)(建设位置：敦化市黄泥河镇；建设规模：8993.36 平方米)符合国土空间规划和用途管制要求。

(9) 2025 年 6 月 24 日，敦化市自然资源局核发《建设工程规划许可证》(建字第 2224032025GG004585 号)，该许可证载明，敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目(敦林地块)(建设位置：敦化市丹江街；建设规模：3510.00 平方米)符合国土空间规划和用途管制要求。

(10) 2025 年 6 月 24 日，敦化市自然资源局核发《建设工程规划许可证》(建字第 2224032025GG003575 号)，该许可证载明，敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目(林建地块)(建设位置：敦化市丹江街；建设规模：18269.98 平方米)符合国土空间规划和用途管制要求。

(11) 2025 年 10 月 21 日，延边州生态环境局作出的《关于敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目环境影响报告书的批复》(延州环建(2025)9 号)。

(12) 2025 年 6 月 26 日，敦化市住房和城乡建设局核发《建筑工程施工许可证》(编号：222403202506260201)，该许可证载明，敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目符合施工条件，准予施工。

(二) 项目土地情况

根据敦化市自然资源局 2025 年 4 月 1 日核发《建设项目用地预审与选址意见书》(用字第 2224032025XS0002529 号)，该许可证载明，(拟选址位置：敦化市——丹江街黄、泥河镇，拟用地面积：总面积 4.86 公顷，拟建设规模：拟建筑总面积 23675.40 平方米)经审核，本建设项目符合国土空间用途管制要求。

根据敦化市自然资源局于 2025 年 5 月 13 日核发《建设用地规划许可证》(地字第：2224032025YG0005531 号)，载明土地通过划拨方式取得，土地用途为供热用地，用地位置敦化市丹江街，用地面积 36390.66 平方米。

根据敦化市自然资源局于 2025 年 6 月 6 日核发《建设用地规划许可证》(地字第：2224032025YG001501 号)，载明土地通过划拨方式取得，土地用途为供热用地，用地位置敦化市黄泥河镇，用地面积 13424.72 平方米。

上述土地权属清晰，不存在争议，符合项目建设要求。

(三) 招投标情况

2025年5月12日，吉林省盛鼎热力工程有限公司完成敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目-招投标，中标单位为中铁一局集团有限公司(联合体牵头人)；中国市政工程东北设计研究总院有限公司(联合体成员)，招标项目编号：YHZX-2025-001。

根据吉林省盛鼎热力工程有限公司提供的工程总承包中标通知书等招投标手续文件并经本所律师检索吉林省公共资源交易公共服务平台，敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目已完成工程总承包等公开招投标手续，已确定中标单位，招标公告、中标通知等均履行公开、公示程序，招投标程序合法合规。

(四) 项目前期的合法合规情况

截止到本法律意见书出具日，募投项目取得的上述批复手续合法有效，出具的材料具有法律效力。项目已经取得主管部门立项批准，符合产业政策及地区发展规划，完成前期准备工作，取得项目债券发行前必要批复文件，具有申请发行地方政府债券的条件。

吉林省盛鼎热力工程有限公司承诺，将严格按照法律法规规定持续完善后续审批程序，依法推进建设工作，保证项目前期工作合法合规。

综上，本所律师认为，本项目前期工作合法合规。

四、项目实施主体情况

(一) 项目实施主体基本情况

敦化市发展和改革局作出的《关于调整敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目可行性研究报告的批复》敦发改审批(2025)18号，吉林省盛鼎热力工程有限公司作为项目单位。

根据项目单位持有的《营业执照》，并经本所律师通过国家企业信用信息公示系统查询，其基本信息如下：

主体名称	吉林省盛鼎热力工程有限公司
统一社会信用代码	91222403MADQNJUCOM
企业地址	敦化市敖东大街1149号
法定代表人	何志刚
注册资本	4000万元
类型	有限责任公司(非自然人投资或控股的法人独资)

经营范围	许可项目：热力生产和供应；发电业务、输电业务、供（配）电业务；特种设备安装改造修理；建设工程施工；建筑劳务分包；住宅室内装饰装修；电气安装服务；建设工程设计；建筑物拆除作业（爆破作业除外）；施工专业作业。（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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：体育场地设施工程施工；工程管理服务；土石方工程施工；装卸搬运；工程技术服务（规划管理、勘察、设计、监理除外）；物业管理；住宅水电安装维护服务；电气设备修理；防腐材料销售；工程造价咨询业务；建筑工程机械与设备租赁；市政设施管理；对外承包工程；水土流失防治服务；水资源管理；园林绿化工程施工；水利相关咨询服务；森林改培；灌溉服务；建筑物清洁服务；土地整治服务；金属门窗工程施工；交通设施维修；机械电气设备制造；余热发电关键技术研发；电机制造；电容器及其配套设备制造；园区管理服务；金属废料和碎屑加工处理；非金属废料和碎屑加工处理。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。
成立日期	2024 年 07 月 11 日
经营期限	2024 年 07 月 11 日至无固定期限
登记机关	敦化市市场监督管理局
登记状态	存续（在营、开业、在册）

根据吉林省盛鼎热力工程有限公司是由敦化市人民政府国有资产监督管理委员会持股 60%，吉林敦化发展投资集团有限公司持股 40%。吉林敦化发展投资集团有限公司由敦化市鑫源国有资本投资运营有限公司持股 100%，敦化市鑫源国有资本投资运营有限公司由敦化市人民政府国有资产监督管理委员会持股 100%。综上，根据吉林省盛鼎热力工程有限公司出具的说明并经本所律师检索，吉林省盛鼎热力工程有限公司是国有全资公司，且不存在可能影响其有效存续的情形，不存在法律法规规定的应当终止或解散的情形。

综上，本所律师认为，吉林省盛鼎热力工程有限公司合法取得本项目实施主体资格。

（二）项目实施主体的法律风险情况

根据吉林省盛鼎热力工程有限公司出具的说明并经本所律师检索信用中国、中国执行信息公开网、中国裁判文书网等网站，截至本法律意见书出具之日，吉林省盛鼎热力工程有限公司不存在法律法规规定的应当终止或解散的情形，不存在正在进行的重大诉讼案件、重大仲裁案件及重大执行案件等可能影响到债券项目推进、债券资金使用的法律风险。

综上，本所律师认为，吉林省盛鼎热力工程有限公司为依法设立、有效存续的国有公司，不存在可能影响到债券项目推进、债券资金使用的法律风险。

（三）项目实施主体的责任划分

1. 项目（行业）主管部门

敦化市房产管理局系本项目主管部门，对本项目负有管理和监督责任，负责在依法合规、确保工程质量安全的前提下，指导督促项目单位吉林省盛鼎热力工程有限公司加快债券资金支出进度，确保专项债券资金在年度内全部支出，尽早形成实物工作量，推动项目早建成、早见效；负责组织项目单位及时将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库，保障专项债券本息偿付及项目收益与融资平衡；本项目未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，可由财政部门采取扣减敦化市房产管理局相关预算资金等措施偿债；同时，为本项目信息的真实性、准确性、完整性负责，确保债券资金依法合规用于项目建设支出。

2. 项目单位

吉林省盛鼎热力工程有限公司系项目单位，负责测算提出项目资金需求，配合提供专项债券发行相关材料，规范使用专项债券资金，尽力提高资金使用效益；同时负责推进项目前期工作并对项目进行直接管理，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用、形成实物工作量，推动项目早日见成效；对形成的收益足额及时上缴国库，按既定方案落实专项债券还本付息资金。

五、项目资产情况

本项目实施主体为吉林省盛鼎热力工程有限公司，是由敦化市人民政府国有资产监督管理委员会出资设立的国有公司。本项目资金来源为政府预算资金及地方政府专项债券，全部为政府资金。因此，本项目建成后，吉林省盛鼎热力工程有限公司最终取得的资产为国有资产，归属于敦化市人民政府。

吉林省盛鼎热力工程有限公司承诺，将依法组织工程建设并形成相关资产；项目建成后各类资产的最终产权人将严格按照《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国会计法》、相关会计准则等规定确定，保证各类资产产权明确、资产情况清晰。

同时，根据吉林省盛鼎热力工程有限公司出具的说明，吉林省盛鼎热力工程有限公司将严格按照相关法律法规规定，加强对本项目对应资产的管理，不会将

专项债券对应的资产用于为融资平台公司等企业融资提供任何形式的担保，符合“财预〔2017〕89号文”等法律法规的规定。

六、本期债券发行的中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

本次发行工作中的《财务评价报告》由吉林省恒准会计师事务所(普通合伙)出具。吉林省恒准会计师事务所(普通合伙)现持有长春市市场监督管理局二道区分局于2024年12月03日核发的《营业执照》(统一社会信用代码为91220105MAE661ND6J)、吉林省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》(编号22010070)，吉林省恒准会计师事务所(普通合伙)系依法注册成立的会计师事务所，在《财务评价报告》上签字的注册会计师在出具《财务评价报告》时，均持有通过年检的《注册会计师证书》。吉林省恒准会计师事务所(普通合伙)具备为本次债券发行出具相应报告的法定资格。

（二）律师事务所

本次发行工作的法律意见书由吉林国隆律师事务所出具。吉林国隆律师事务所成立于2024年4月12日，现持有吉林省司法厅于2024年4月12日核发的《律师事务所执业许可证》(统一社会信用代码为31220000E585529264)，吉林国隆律师事务所为具有合法执业资格的律师事务所。本法律意见书由吉林国隆律师事务所陈玲律师和徐一境律师作为签署律师，其均持有吉林省司法厅核发的律师执业证书，且已经过年度年检。吉林国隆律师事务所不存在被相关监管部门立案调查、受行政处罚或被采取监管措施的情况，具备为本次债券发行提供法律服务的资格。

（三）相关文件

为本期债券发行制作的《项目收益与融资自求平衡方案》，包含了债券情况、项目情况、项目投资估算及资金筹措方案，项目预期收益、成本与融资平衡情况、项目风险控制、项目实施单位介绍、部门分工及责任、还款保障情况等主要内容。本所律师认为，《项目收益与融资自求平衡方案》内容具体明确，符合本期债券发行披露要求。

委托单位为本所出具法律意见书出具了相关材料。委托单位已向本所出具书面确认文件，确认一切足以影响本法律意见书的事实和材料均已向本所披露，没

有任何误导和重大遗漏，所提供的材料真实、准确、完整，所提供的材料副本或复印件与正本或原件一致。所提供的材料上的签字、盖章均为真实。在此基础上，经本所律师适当核查，该等材料没有违反法律法规的规定，不存在无效或可撤销的因素，委托单位出具的相关材料具有法律效力。

七、结论性意见

综上所述，根据有关法律、法规和规范性文件的相关规定，发表意见如下：

（一）本期专项债券由吉林省人民政府作为发行人发行，发行人具备发行本期专项债券的主体资格，募集资金将用于敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目，符合“财预〔2016〕155号”及“财预〔2017〕89号”文件的规定。

（二）本期专项债券项目对应资产归属于敦化市人民政府，产权明确、资产情况清晰，不会用于为融资平台公司等企业融资提供任何形式的担保，符合相关法律法规的规定。

（三）本期专项债券对应的敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目已取得现阶段必要的批复文件、完成现阶段必要的前期工作，且将按照法律法规持续完善后续程序，并推进建设工作，项目符合产业政策及地区发展规划，具备申请发行地方政府债券的条件。

（四）债券发行项目单位不存在正在进行中的司法诉讼等有可能影响债券项目推进、债券资金使用的法律风险，能够确保项目运营合法合规。

（五）本期专项债券对应的项目实施主体系国有公司，具备实施敦化市集中供热热源厂及配套管网建设项目的主体资格。

（六）为本次债券发行对应项目提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所均合法、有效存续，具备相应服务资格，符合相关法律法规的要求；《项目收益与融资自求平衡方案》内容具体明确，符合本期债券发行披露要求。《财务评价报告》体现本期债券对应投资项目能够实现项目收益和融资自求平衡，符合“财预〔2017〕89号”文件的相关规定。

（七）本期债券申报流程符合法律法规规定。

综上，本所律师认为，本期债券对应募投项目符合法律、法规、规范性文件和相关政策要求。发行人发行本期债券不存在实质性法律障碍。

本法律意见书正本一式四份，无副本，经本所经办律师签字并加盖本所印章

后生效。

（以下无正文）



签署页

（本页无正文，为本法律意见书之签字盖章页）

经办律师：陈玲

经办律师：徐一境



2025 年 12 月 18 日