

云南律政律师事务所
关于
云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目
专项债券
之
法律意见书

云南律政律师事务所



二〇二六年六月

调整项目专债额度情况说明

根据《云南省财政厅关于申报地方政府新增专项债券用途调整需求的通知》（云财债〔2026〕9号）文件要求，结合迪庆州专项债券资金使用结余情况，州财政局梳理了需调整专项债券用途的项目，并向迪庆州人民政府出具了《迪庆州财政局关于请求调整专项债券资金的请示》（迪财发〔2026〕13号）。请示具体内容如下：

一、基本情况

迪庆州精品自驾线路旅游公共基础设施项目（国道214线松园桥至梅里雪山段、省道233线德钦至维西段）已于2020年8月31日获批2020年度州本级新增地方政府专项债券资金6000万元，并于2020年10月28日正式开工，因部分项目点涉生态红线无法建设，各项工作迟迟无法有序推进，致使支出进度缓慢，被省级连续多次预警并通报。截止目前，该项目仍有1267.94万元资金闲置无法支出。

二、请示事项

根据《财政部关于印发<地方政府专项债券用途调整操作指引>的通知》（财预〔2021〕110号）以及《云南省加强专项债券管理使用十二条措施》等相关规定，对因准备不足短期内难以建设实施，或项目实施条件变化无法继续实施的项目，按程序组织专项债券用途调整，结合专债项目资金需求情况，拟调整迪庆州精品自驾线路旅游公共基础设施项目结余资金1267.94万元用于迪庆州热力开发有限责任公司云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目。

根据迪庆州人民政府收文处理笺显示，州人民政府各相关领导均

同意该请示事项，转州财政局按程序依法依规做好专项债券资金调整工作。

因此，根据以上文件要求，云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目（即本项目）本次拟新增专债金额 **1267.94 万元**，专债期限按实际剩余期限 **5 年**考虑，利率按实际发行利率 **3.23%**测算，每半年付息一次，到期还本，并确保在项目建设期限内完成资金的使用。

目录

释 义	1
第一节 律师声明事项	2
第二节 正文	4
一、本期发行概述	4
二、本期发行对应的项目	4
三、项目收益及融资平衡情况	10
四、风险因素及控制措施	11
五、中介机构	13
第三节 结论意见	14

云南律政律师事务所关于
云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目专项债券之法律意见书
致：迪庆州住房和城乡建设局

云南律政律师事务所为具有中华人民共和国执业资格的律师事务所，具有出具本法律意见书的资格。本所受托委派尹文青、陈克娇律师作为本期专项债券发行的专项法律顾问。本所律师根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》、《地方政府债券发行管理办法》等法律法规和规范性文件，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书。

释 义

在本《法律意见书》中，除上下文另有解释或说明外，下列使用的简称分别代表如下全称或含义：

财政部	中华人民共和国财政部
本项目	云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目
本期专项债券	云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目专项债券
本所	云南律政律师事务所
会计师事务所有限公司	云南秉信会计师事务所（普通合伙）
《预算法》	《中华人民共和国预算法》
国发〔2014〕43号文	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财预〔2016〕155号文	《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》
财预〔2015〕225号文	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2017〕50号文	《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》
财预〔2017〕89号文	《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》
财库〔2020〕43号文	《地方政府债券发行管理办法》
《实施方案》	《云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目实施方案》
《财务评价报告》	《云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目专项债券财务评价报告》
元	人民币元

第一节 律师声明事项

一、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《预算法》等我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见；已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期专项债券发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

二、本所律师出具本法律意见书依赖于项目单位及项目中介单位向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。项目单位及项目中介单位承诺已经提供了出具本法律意见书所必需的所有资料，无任何隐瞒、虚假陈述、重大遗漏或误导；所提供的全部资料真实、合法、有效；有关副本材料或者复印件均与正本材料或者原件一致；所提供材料上的签字或印章均是真实、有效的；所做出的书面陈述、说明或口头陈述无任何隐瞒、虚假、重大遗漏或误导性陈述。

三、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，同时也充分考虑了政府有关主管部门给予的有关批准和确认。对于出具本法律意见书必不可少而本所律师又无法自行核查的事项，本所律师依赖于有关政府部门或者其他有关机构出具的证明文件，并在此基础上出具相应的法律意见。

四、本所律师仅就与本期专项债券发行有关的法律问题发表法律意见，并不对有关会计、审计、信用评级等非法律专业事项发表意见。

在本法律意见书中涉及会计、审计、信用评级等内容的引述并不意味着本所对这些内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

五、本所同意将本法律意见书作为本期专项债券必备的法律文件，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。

六、本法律意见书仅供项目单位为申请发行本期专项债券之目的使用，未经本所书面同意，不得用作其他任何目的。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：

第二节 正文

一、本期发行概述

（一）本期专项债券发行概况

根据《实施方案》，本期专项债券的发行情况如下：

项目	云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目
发行人	云南省人民政府
发行金额	1267.94 万元
发行期限	5 年
募资用途	专项用于云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目建设
还款来源	以项目取得的专项收入，即以供暖收入偿还本期专项债券本息。
发行依据	《预算法》、财预〔2017〕89 号文、财预〔2016〕155 号文等的相关规定

（二）发行主体

本期专项债券系由云南省人民政府发行，符合财预〔2016〕155 号文第四条、国发〔2014〕43 号文等相关法律法规、政策性文件的规定，具备在中国境内发行政府专项债券的主体资格。

二、本期发行对应的项目

（一）项目单位

根据《实施方案》，本项目的主管部门为迪庆州住房和城乡建设局，项目单位为迪庆州热力开发有限责任公司。

截至本《法律意见书》出具日，根据本所律师适当核查，主管部门迪庆州住房和城乡建设局及项目单位迪庆州热力开发有限责任公司无历史涉诉，不存在影响项目专项债券还本付息的风险事件。

本所律师认为：迪庆州住房和城乡建设局、迪庆州热力开发有限责任公司具备专项债券对应项目的参与主体资格。

（二）项目概况

根据《实施方案》、迪庆州发展和改革委员会印发的《关于云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目可行性研究报告的批复》（迪发改投资〔2016〕125号）及其他相关材料，本期专项债券发行对应的投资项目情况如下：

项目名称	云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目
项目坐落	香格里拉市
建设规模	总供热面积为 1258.24 万平方米，其中：市城区内为 481.94 万平方米，东北新城部分为 384.0 万平方米，香格里拉市下属 10 个乡镇（不含香格里拉市所在地建塘镇）供热面积 142.3 万平方米。农户采暖面积为 250 万平方米（共计农户 25000 户，户均 100 平方米）。
项目建设计划及运营期	项目前期工作计划： 2017 年 1 月~2018 年 1 月完成前期准备工作，工程详勘、初步设计、施工图设计； 2018 年 2 月完成施工准备、招投标等工作； 2018 年 3 月~2026 年 12 月完成工程施工和设备安装； 2027 年 1 月~2027 年 12 月完成设备安装、工程检查、验收； 2028 年 1 月项目整体投产运行。
项目总投资	本项目总投资 564377.53 万元，因发行专项债融资成本变化，财务费用增加 5253.18 万元（含发行费 41.27 万元），调整项目总投资为 569630.70 万元。

资金来源	项目总投资 569630.70 万元,其中财政预算安排 212232.33 万元,占总投资的 37.26%;单位自筹 316130.43 万元,占总投资的 55.50%;专项债券 41267.94 万元,占总投资的 7.24%。 资本金到位情况:本项目资本金总计 528362.76 万元,其中:财政预算安排 212232.33 万元,已全部到位(详见附件相关财政资金拨款文件);单位自筹资金 316130.43 万元,拟用于 2017-2027 年度项目建设,届时可根据实施进度保障如期到位。
------	---

(三) 项目批复

经本所律师核查,截至本法律意见书出具之日,本法律意见书所涉项目已取得批复文件如下:

(1) 2016 年 12 月 12 日,迪庆州发展和改革委员会印发《关于云南藏区供暖(香格里拉片区)项目可行性研究报告的批复》(迪发改投资〔2016〕125 号)。其中载明:一、原则同意《云南藏区供暖(香格里拉片区)项目可行性研究报告》;二、建设地点:香格里拉市;三、建设内容及规模:总供热面积为 1258.24 万平方米,其中:市城区内为 481.94 万平方米,东北新城部分为 384.0 万平方米,香格里拉市下属 10 个乡镇(不含香格里拉市所在地建塘镇)供热面积 142.3 万平方米。农户采暖面积为 250 万平方米(共计农户 25000 户,户均 100 平方米)。四、投资规模和资金来源:项目估算总投资 564378 万元,资金多渠道筹集。

(2) 2016 年 12 月 6 日,香格里拉市城乡规划局核发《建

设项目选址意见书》（选字第 5334212016-56 号）。其中载明：经审核，本建设项目符合城乡规划要求，颁发此书。同时明确：建设项目名称：云南藏区香格里拉供暖项目；建设单位名称：迪庆州热力开发有限责任公司；建设项目拟选位置：香格里拉市境内；拟用地面积：80 亩；拟建设规模：拟投资 48 亿元。

（3）2016 年 12 月 7 日，香格里拉市城乡规划局核发《建设用地规划许可证》（地字第 5334212016-46 号）。其中载明：经审核，本用地项目符合城乡规划要求，颁发此证。同时明确：用地单位：迪庆州热力开发有限责任公司；用地项目名称：云南藏区香格里拉市供暖项目；用地位置：香格里拉市境内；用地性质：基础设施用地；用地面积：80 亩；建设规模：拟投资 48 亿元。

（4）2016 年 12 月 7 日，香格里拉市城乡规划局核发《建设工程规划许可证》（建字第 5334212016-46 号）。其中载明：经审核，本建设工程符合城乡规划要求，颁发此证。同时明确：建设单位：迪庆州热力开发有限责任公司；建设项目名称：云南藏区香格里拉市供暖项目；建设位置：香格里拉市境内；建设规模：拟投资 48 亿元。

（5）2016 年 12 月 9 日，迪庆州国土资源局印发《关于云南迪庆藏族自治州香格里拉市供暖项目的用地预审意见》（迪国土资〔2016〕101 号）。其中载明：本项目已经迪庆州人民政府《关于同意批准云南藏区供暖项目专项规划》（迪政复〔2016〕36 号）批复规划，项目符合国家产业政策，同意通过用地预审。

（6）2017 年 5 月 22 日，迪庆藏族自治州环境保护局印发《关

于云南藏区（香格里拉市）供暖项目环境影响报告表的批复》（迪环审〔2017〕3号）。其中载明：项目位于香格里拉市，项目建设内容包括供热站、户内采暖设计（针对分散供热）。建设规模为香格里拉市及其所属的三镇（虎跳峡镇、金江镇及小中甸镇）七乡（格咱乡、洛吉乡、尼西乡、三坝乡、上江乡、五境乡、东旺乡）共计约 1252.44 万平方米建筑的供暖工程。香格里拉城区（除上海中学片区和古城片区外）拟采用集中供热方式，上海中学片区和古城片区及其他三镇七乡均为分散供热方式。香格里拉城区集中供热工程根据热源形式分为燃气供热站和电供热站。分散供热方式热源形式优先采用燃气挂壁炉和电壁挂炉。城区仁安建材片区采用 2 台 7MW 燃气热水锅炉、东北新城第七片区、东北新城第十片区采用 3 台 10.5MW 燃气热水锅炉，箐口特色园区采用 3 台 46MW 燃气热水锅炉，其余 16 个片区设电锅炉，采用高压电极锅炉分片供暖的方式。共计新建供热站 20 座，其中电锅炉供热站 16 座，燃气供热站 4 座，古城区及其余乡镇为燃气挂壁炉。项目总投资 564378 万元，其中环保总投资 515.4 万元，占总投资的 0.09%。建设单位在认真落实《报告表》提出的各项污染治理和生态保护措施前提下，我局同意你公司按照《报告表》中所列的项目性质、规模、地点、拟采取的环境保护措施及本批复的要求进行建设。

（7）2017 年 8 月 2 日，云南省发展和改革委员会印发《关于云南藏区（香格里拉市）供暖项目节能报告的审查意见》（云发改资环〔2017〕1074 号）。其中载明：一、原则同意该项目节能报告。二、

云南藏区（香格里拉市）供暖项目，为香格里拉市及其所属的三镇、七乡共计 1258.34 万平方米建筑供暖。建设内容包括区域热源厂及配套的管线、户内采暖设计和居民分散式供热设计。城区分区集中供热工程根据供热片区划分共分 20 座锅炉房（其中燃气锅炉房 4 座和电锅炉房 16 座）。包括 16 座电极供热站；箐口特色产业片区、东北新城第十片区、东北新城第七片区三座大型燃气供热站，仁安建材片区中型燃气供热站。

（8）2017 年 8 月 28 日，迪庆州住房和城乡建设局、迪庆州发展和改革委员会印发《关于云南藏区供暖（香格里拉片区）项目-香格里拉城区初步设计的批复》（迪建复〔2017〕15 号）。其中载明：一、项目建设地点：香格里拉城区。二、建设规模及内容：总供热面积 886.54 万平方米，其中香格里拉市主城区内为 462.3 万平方米，东北新城部分为 384.0 万平方米，箐口特色产业片区 40.24 万平方米。三、概算：该项目初步设计概算总投资为 416540.63 万元，其中第一部分（工程直接费）359249.10 万元，第二部分（工程建设其它费）26436.67 万元，第三部分（工程基本预备费）30854.86 万元，工程预备费按国家有关规定使用和核销。

（9）2023 年 7 月 12 日，迪庆州热力开发有限责任公司出具《承诺函》。其中载明：“迪庆州热力开发有限责任公司承诺，“云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目”专项债券对应项目资产现在及未来均不用于抵押、质押、留置等担保措施。”

（10）2023 年 7 月 12 日，迪庆州热力开发有限责任公司出具《情

况说明》。其中载明：“我迪庆州热力开发有限责任公司截止 2023 年 7 月 12 日前尚未同银行等融资机构进行融资合作，公司收费权限尚属迪庆州热力开发有限责任公司所有。特此说明。”

（11）2023 年 7 月 13 日，迪庆州住房和城乡建设局出具《关于特许经营情况的说明》。其中载明：“经核实，云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目不涉及特许经营，特此说明。”

（12）2026 年 3 月 12 日，迪庆州热力开发有限责任公司出具《情况说明》。其中载明：“根据中央第七次西藏工作座谈会精神和州委、州政府的统一安排，为进一步规范涉藏地区名称的表述，我公司从 2020 年起原项目名称“云南藏区供暖（香格里拉片区）项目”在今后办理相关手续及获取批复文件时将项目名称统一变更为“云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目”，两个项目名称为同一个项目。特此说明。”

本所律师认为：专项债券对应的投资项目已取得可研批复、建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、用地预审意见、环评批复、节能报告审查、初设批复等必要合规文件及相关情况说明、承诺。项目符合产业政策及地区发展规划，项目为具有一定收益的公益性项目。

三、项目收益及融资平衡情况

根据《财务评价报告》载明“该项目总体债务本息覆盖倍数 1.17，专项债券本息覆盖倍数 1.17，均大于 1，充分满足专项债券还本付息的要求。”

据此，本所律师认为本期专项债券对应项目预期收益能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡，符合财预〔2017〕89号文的规定。

四、风险因素及控制措施

（一）利率波动风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策以及国际经济环境变化等因素的影响在本期债券存续期内市场利率存在波动的可能性。由于本期债券期限较长在存续期内可能面临市场利率周期性波动而市场利率的波动可能。

控制措施：本项目应加强债券发行准备工作，与债券发行相关机构充分沟通，对债券发行期内利率和市场化融资利率变化趋势进行预判，择优选择发行窗口。

（二）资金风险

本项目资金来源为财政预算安排、项目单位自筹资金、发行专项债券，若项目实施过程中出现特殊情况，中断或延误资金供应，将影响项目建设。

控制措施：在项目投资期间，根据资金到位及项目用款情况开展科学的预估及资金使用计划工作，并进行动态调整、实时报告的工作机制。对于出现极端情况明确资金供应延误或中断的，除按照相关工作机制积极汇报反应外，可考虑重新调整融资方案，多角度、多渠道筹措资金，确保项目建设如期完成。

（三）工程风险

工程地质条件、水文地质条件和工程设计本身发生重大变化或因不可抗力（包括自然灾害、疫情、战争、政府禁令等），导致工程量增加、投资增加、工期延长或工期停滞所造成的损失。

控制措施：项目单位选取有相应资质、业绩良好的设计施工单位，并令其选择资历丰富人员担任项目负责人，就项目情况及工程建设要求与其进行充分沟通，在签署合作协议时明确各方的权、责、利，确保出现上述风险时能找到明确的责任承担主体以达到风险缓释效果。

（四）投资测算不准确风险

项目总投资额核算不准确，工程施工期间可能出现施工期延长、物价上涨等因素而使项目实际资金需求超出预算等均可能使项目面临建设资金不足的风险。

控制措施：根据稳健性原则，在进行投资估算和项目进度拨付款工作时，适当考虑计入一定比例的不可预见费；测算各项资金当年的到位额亦留有一定余地。在实施过程中，定期对估算投资及资金到位计划进行审核验证，如发现对估算投资产生重大影响的变化，及时对估算投资进行调整，并调整融资策略。

（五）市场风险

主要是指由于市场需求变化给项目带来损失的可能性。本项目虽然经过了市场分析，但若市场供需总量的实际情况与预测值发生偏离，打破原有的市场格局，又或者由于市场条件的变化等，都将对项目的效益产生影响。

控制措施：加强对项目收益测算的调研力度，密切关注市场动态

和市场变化分析，尽量准确的对未来市场的变化进行预测，将市场风险因素降到最低。

五、中介机构

（一）会计师事务所

本次项目的《财务评价报告》由云南秉信会计师事务所（普通合伙）出具。

云南秉信会计师事务所（普通合伙）现持有云南省昆明市西山区市场监督管理局于 2021 年 8 月 31 日核发的统一社会信用代码为 91530112MA6MWY2Q07 的《营业执照》，云南省财政厅于 2021 年 9 月 10 日核发的执业证书编号为 53010209、批准执业文号为云财会〔2018〕19 号的《会计师事务所执业证书》，云南秉信会计师事务所（普通合伙）系依法成立的会计师事务所。

（二）律师事务所

本期专项债券发行的法律顾问为云南律政律师事务所，现持有 2022 年 6 月 8 日云南省司法厅核发的统一社会信用代码为 15328199010536672 的《律师事务所执业许可证》。

本所指派的尹文青、陈克娇律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，且均通过了年度年检。

经核查，本所及经办律师与项目单位不存在关联关系，具备为本期专项债券发行提供专业法律服务的合法资格。

第三节 结论意见

综上，本所律师认为：

1、本期专项债券由云南省政府作为发行人发行，发行人具备发行本期专项债券之主体资格、募集资金将专项用于云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目建设，符合财库〔2020〕43号文、财预〔2017〕89号文等相关规定的要求。

2、根据《实施方案》，本项目的主管部门为迪庆州住房和城乡建设局，项目单位为迪庆州热力开发有限责任公司。截至本《法律意见书》出具日，根据本所律师适当核查，主管部门迪庆州住房和城乡建设局及项目单位迪庆州热力开发有限责任公司无历史涉诉，不存在影响项目专项债券还本付息的风险事件。本所律师认为：迪庆州住房和城乡建设局、迪庆州热力开发有限责任公司具备专项债券对应项目的参与主体资格。

3、专项债券对应的投资项目为云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目，项目具有非营利性，其通过有偿服务获得一定的经营收入，符合财库〔2020〕43号文的规定，符合国家相关产业政策；

4、现有审批手续符合法律法规的要求，且将按照法律法规持续完善后续程序。

5、根据专项财务评价报告确认，本期专项债券具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合财预〔2016〕155号文的相关规定；偿债保障措施符合财库〔2020〕43号文、财预〔2017〕89号文等的相关规定，满足项目收益和融资自求平衡的要求。

6、为本期专项债券发行提供服务的财务评价机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质。

7、本期专项债券已披露债券发行要素。

本法律意见书经本所经办律师签字并加盖本所公章后生效。

(以下无正文)

本页无正文，为《云南律政律师事务所关于云南迪庆供暖（香格里拉片区）项目专项债券之法律意见书》签署页）

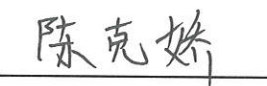
云南律政律师事务所
负责人：尹文青、陈克娇



经办律师：尹文青



经办律师：陈克娇



2026 年 6 月 5 日