

上海市汇业（兰州）律师事务所

关于 2026 年甘肃省政府专项债券（四期）

白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程

法律意见书



(2026) 兰汇意第【017】号

中国·甘肃

上海市汇业（兰州）律师事务所

甘肃省兰州市天水北路 828 号良志-兰州之窗 A 座 13 层

目录

第一部分 引言	1
一、出具本《法律意见》的法律依据	1
二、本所律师声明	2
第二部分 正文	3
一、项目概述	3
（一）项目基本情况	3
（二）项目实施单位基本情况	4
二、本次发行的主要发行要素	6
（一）发行人主体资格	6
（二）本次发行要素	7
三、项目公益性	8
四、项目融资与收益平衡	9
（一）项目的收益来源	9
（二）项目融资与收益平衡	9
五、项目的风险因素和风险控制	11
（一）项目建设期间风险分析及对策	11
六、本次发行的中介服务机构和相关文件	13
（一）《信息披露文件》和《实施方案》	13
（二）《法律意见书》	13
（三）《财务评估报告》	13
七、结论性意见	14

上海市汇业（兰州）律师事务所
关于 2026 年甘肃省政府专项债券（四期）
白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程
法律意见书

（2026）兰汇意第【013】号

致：白银市财政局：

上海市汇业（兰州）律师事务所（以下简称“本所”）是具有中华人民共和国法律执业资格的律师事务所，具有出具本法律意见书的资格。本所受白银市财政局的委托，指派冯玲娜律师、巴俊律师（以下简称“本所律师”），为 2026 年甘肃省政府专项债券（四期）白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程发行事项提供专项法律顾问，并出具本法律意见书。

第一部分 引言

一、出具本《法律意见》的法律依据

- 1、《中华人民共和国预算法》（以下简称“预算法”）
- 2、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）；
- 3、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）
- 4、《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）
- 5、《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）
- 6、关于印发《地方政府债务信息公开办法（试行）》的通知（财预〔2018〕

209 号)

7、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》

8、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）

9、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）

10、《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）

11、《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）

12、其他相关法律、法规和规范性文件。

二、本所律师声明

为出具本法律意见书，本所及经办律师作如下声明：

1. 本所律师依据本法律意见书出具日之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充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2. 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

明文件做判断。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。

3. 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。

4. 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和准确性做出任何明示或默示的保证。

5. 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。

第二部分 正文

一、项目概述

白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程

（一）项目基本情况

建设内容及规模：

新建调蓄水池 30 座，总容积 325 万立方米；从甘肃中部供水工程南干渠沿线取水，配套建设管线共 70.69 公里，其中干管 6 条长度 21.07 公里，分干管 2

条长度 2.19 公里，支管 28 条长度 47.43 公里，一体化泵站 17 座和出水管 3.0 公里。

项目总投资：项目概算动态总投资 65,514.75 万元，项目为在建项目，于 2025 年 9 月开工建设，计划于 2027 年 9 月完工。

（二）项目实施单位基本情况

经核查白银市平川区发展和改革局《关于甘肃省白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程可行性研究报告批复》等文件，该项目的建设单位是白银市平川区水利建设管理站。

根据《统一社会信用代码证书》，并经本所律师核查全国组织机构代码统一社会信用代码数据服务中心系统，其基本情况为：

单位名称	白银市平川区水利建设管理站
法定代表人	孙登朝
注册地址	甘肃省白银市平川区长征西路 454 号
统一社会信用代码	12620403316038208P
经营范围	负责本辖区内由区级及以下实施的小型公益性水利工程的建设管理，包括病险水库（闸）除险加固、中小河流治理、农村饮水安全、中小型灌区续建配套与节水改造、泵站更新改造、“五小工程”等小型公益性水利工程项目建设的质量、安全、进度和资金管理。
登记机关	平川区事业单位登记管理局

（三）取得批复的手续

1. 立项审批。2025 年 5 月 14 日，白银市平川区发展和改革局《关于甘肃省白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程变更批复》（平发改发〔2025〕144 号），原则同意对该项目可行性研究报告进行变更。

2. 初设批复。2025 年 8 月 6 日，白银市平川区水务局《关于甘肃省白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程初步设计报告的批复》（平水发〔2025〕188 号），原则同意初步设计报告。

3. 同意供水工程建议书。2025 年 4 月 3 日，白银市平川区发展和改革局《关于甘肃省白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程建议书的批复》（平水发〔2025〕111 号），原则同意该项目实施。

4. 环境说明。2024 年 5 月 24 日，白银市生态环境局平川分局《关于甘肃省白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程环境影响评价手续的函》（平环函发〔2025〕12 号），根据项目建设内容和规模，依据《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021 年版）》，该建设项目不在管理名录内，属于环评豁免类。故该建设项目无需编制建设项目环境影响评价报告（书）表。同时，也不需要在生态环境部建设项目环境影响登记表备案系统中进行登记备案。

5. 社会稳定性评估事项备案。2024 年 5 月 14 日，白银市平川区水利建设管理站填报《评估事项备案表》，通过专门机构审批评估后认定该项目社会稳定风险等级属“低级”，准予实施。

6. 用地预审与选址意见书。2025 年 6 月 17 日，白银市自然资源局平川分局核发《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 6204032025XS0012510），经审核，本建设项目符合国土空间用途管制要求，核发此书。

7. 同意供水复函。2025 年 5 月 15 日，甘肃中部供水工程建设管理有限公司《关于甘肃省白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程供水的复函》（甘中建函〔2025〕94 号），原则同意向甘肃省白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程供水。

（四）项目符合产业政策的规划

本项目是农林水利领域，符合财政部办公厅、国家发改委办公厅确定的、专项债券资金重点用于的交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链物流设施（含粮食仓储物流设施）、市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程、新兴产业、产业链安全配套、养老托育及医疗补短板等领域。

本项目属于国家发展和改革委员会《产业结构调整指导目录》鼓励类发展行业，符合国家鼓励的产业政策。

本所律师认为：

项目的实施单位为依法设立并有效存续的法人，具备开展项目建设的主体资格。项目已经依法取得相关部门的批复手续，已有资产权属清晰，不存在抵押以及质押的情况，符合产业政策和地区发展规划。债券资金的属于国家发展和改革委员会《产业结构调整指导目录》鼓励类发展行业，符合国家鼓励的产业政策。

二、本次发行的主要发行要素

（一）发行人主体资格

根据财政部财预〔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》第四条规定：“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政

府)确需发行专项债券的,应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理,由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。经省政府批准,计划单列市政府可以自办发行专项债券。”

根据《信息披露文件》,本期政府专项债券的发行主体是甘肃省人民政府,符合“财库〔2020〕43号文”、“财预〔2016〕155号文”及其他相关法律法规、政策性文件的规定。

(二) 本次发行要素

根据国发〔2014〕43号文《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》“有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的,由地方政府通过发行专项债券融资,以对应的政府性基金或专项收入偿还。”

根据财库〔2020〕36号文《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》“地方财政部门应当统筹考虑地方债收益率曲线建设、项目期限、融资成本、到期债务分布、投资者需求等因素科学设计债券期限。地方债期限为1年、2年、3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年。允许地方结合实际情况,采取到期还本、提前还本、分年还本等不同还本方式。”

本项目动态总投资为65,514.75万元,项目本期拟发行专项债券10,000.00万元,债券发行期限30年,每半年支付一次利息,到期一次性偿还债券本金并支付最后一期利息;本次发行还款来源本项目收入,包括项目建成后的农业灌溉收入及生态林供水收入。

本所律师认为:

1. 本次发行主体是甘肃省人民政府，符合财政部财预〔2016〕155 号文关于政府专项债券发行主体的规定。

2. 本次发行拟设定的期限、还款方式和来源符合国发〔2014〕43 号文、财预〔2018〕28 号文、财库〔2020〕36 号文关于政府专项债券的相关规定。

三、项目公益性

项目实施具有一定的社会效益。

1. 地下水资源作为宝贵的自然资源和重要的战略资源，是重要供水水源和生态环境要素，在保障城乡生活生产供水、支持经济社会发展、维护良好生态环境方面发挥着极其重要的作用。党中央国务院高度重视地下水管理与保护，习近平总书记提出“十六字”的治水思路，坚持“四水四定”，把水资源作为最大刚性约束。国务院相继出台了《地下水管理条例》（国令第 748 号）《地下水保护利用管理办法》等文件，甘肃省印发了《甘肃省地下水超采区治理方案》（甘水资源函〔2016〕175 号）要求把地下水超采综合治理工作作为贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记视察甘肃重要讲话重要指示精神的实际行动，结合黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略部署，坚持问题导向、目标导向，突出重点、综合施策，从根本上解决地下水超采问题，逐步实现地下水采补平衡，为全省经济社会高质量发展提供坚强的水安全保障。国家高度重视地下水管理与保护，提出了一系列治水思路和政策要求。推进地下水超采区生态保护修复是贯彻落实这些政策和要求的具体行动，对于加强地下水资源保护具有指导意义。

2. 地下水超采治理的首要目标是保护水资源，通过减少地下水的开采量，有助于保护地下水资源，维护水资源的可持续利用。通过实施置换地下水水源、封

停超采区机井等措施，可以有效地压采地下水开采量，减少地下水的利用，逐步实现地下水采补平衡，从根本上改善地下水资源状况。推进地下水超采治理，对于加强地下水资源保护具有指导意义，是实现水资源可持续利用和促进经济社会可持续发展的关键途径，是落实国家、省、市水资源管理的重要行动。本项目是落实中央生态环境保护督察等党中央、国务院整改要求必须实施的项目，能够着力补齐生态环境短板，持续改善生态环境质量，解决突出生态环境问题，筑牢国家西部重要生态安全保障，以生态环境高水平保护助推经济社会高质量发展。本项目按照支持保障类项目履行项目审批手续。

3. 本工程通过实施水源置换工程，将井灌区农业灌溉地下水源逐步转为地表水，可降低对地下水的依赖，缓解地下水位下降。同时，配套建设高效节水设施，可提升农业用水效率，可减少深层渗漏，提高水资源利用率，为农业可持续发展提供支撑，助力平川区打赢地下水超采治理攻坚。

本所律师认为：上述项目属于具有收益的公益性项目，符合《地方政府债券发行管理办法》第二条的相关规定。

四、项目融资与收益平衡

（一）项目的收益来源

根据《白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程实施方案》，本项目在债券存续期内收入为 236,082.83 万元，包括项目建成后的农业灌溉收入及生态林供水收入。本项目收入来源合法合规，不违反法律的禁止性规定。

（二）项目融资与收益平衡

根据《白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程实施方案》,本项目动态总投资为 65,514.75 万元,其中:财政资金 23,814.75 万元,往期已发行债券资金 3,000.00 万元,本期拟申请发行债券资金 10,000.00 万元,未来拟发行专项债券 28,700.00 万元。专项债券资金主要用于白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程的建设。

根据《项目收益与融资自求平衡财务评估报告》,债券运营期可直接用于偿还债券本金和利息的净收益 132,828.10 万元(扣除债券发行费),需支付的项目债券本金及利息和为 79,174.56 万元,其中本项目前期已发行专项债券本息 5,304.00 万元,本项目本期拟发行债券本息 19,088.00 万元,本项目未来拟发行债券本息 54,782.56 万元。本项目汇总资金覆盖倍数为 1.68 倍,项目收益满足要求,能够覆盖专项债券本息。根据本项目收益与融资自求平衡的压力测试结果,当经营净收益作为影响债券还本付息的因素在减 10%范围变动的情况下,专项债券本息覆盖倍数仍然为 >1 ,还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。

本所律师认为:

1 本次发行项目收入来源合法合规,符合财预〔2017〕89 号关于“分类发行专项债券建设的项目,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”的项目收入要求。

2 项目融资与收益平衡情况已请独立第三方机构评估,并出具评估报告,符合财预〔2017〕89 号文关于“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。

五、项目的风险因素和风险控制

本项目周期长，不可预见因素多，需要分析识别在项目全生命周期内潜在的主要风险因素，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避风险对策，降低风险损失。参照各类风险发生概率和严重程度及同类项目经验，本项目风险主要为：

（一）影响项目施工进度的风险及控制措施

风险可能：本项目涉及工作周期较长，流程较为繁琐，项目推进工作中可能由于主观原因或不可抗力因素，出现进度延误等情况，从而导致项目开展不能按照预期及时推进或部分受阻，带来一定的项目实施风险。

控制措施：一是完善相关手续。项目已经过相关部门批准，各项手续齐全。二是做好资金保障。项目单位将严格根据项目施工计划投入资金、督促施工，确保本项目能够按照预定期限投入使用。三是加强现场管理。对噪声较大的设备进行隔声降噪处理，并加强运输车辆管理，防止噪声扰民，减少噪音对当地居民生活的影响。四是落实安全责任。加强职工安全培训，落实安全生产各项要求，倡导应用安全生产技术，把安全事故发生率降到最低。

（二）影响项目资金筹措的风险及控制措施

风险可能：项目建设是一个复杂的系统工程，建设过程中可能由于规划调整、物价上涨等因素造成投资概算增加。专项债券发行一部分后，可能由于政策变化等因素导致剩余专项债券额度不能按计划全部发行，后续资金筹措出现问题。

控制措施：一是加大资金保障力度。将项目纳入当地政府重点工程，做好投融资规划和资金使用审核，加大政策和资金倾斜力度，为项目实施提供有利的资

金保障。二是加强工程成本控制。项目可行性研究报告编制过程中，在测算项目总投资时已考虑原材料价格上涨导致项目施工成本增加的相关风险。同时，在项目建设过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。三是严格执行变更审批程序。对于项目涉及方案调整、采购成本上升等因素造成项目总概算出现重大变更的，严格履行必要的审批程序，合理确定增量部分资金来源。四是制定应急处置预案。项目单位、同级主管部门和财政部门已针对各种特殊状况研究制定应急处置预案，确保在项目概算增加或原有资金来源不能及时到位等情形下能妥善处置资金矛盾，避免形成“半拉子工程”。

（三）影响项目收益实现的风险及控制措施

风险可能：由于对未来经营收入的判断不准确、项目进度以项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差，投入运营后的自身收入未能达到预测值的风险。将影响项目整体收益，导致项目资金投入和现金流不能平衡，对债券还本付息产生影响。

控制措施：一是严格收益平衡测算。以可靠数据为基础，严格规范收益平衡测算的方法，最大限度提升预测精准度，确保债券建成后能基本按照预算实现收益。二是提升项目运营收益率。项目运营单位应建立周密的组织架构和完善的内部治理机制，提高自身的运营能力，提升所提供的产品或服务的效率和质量。三是落实缺口补救措施。如因特殊原因导致后续偿债出现困难，县政府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，坚决避免专项债券兑付风险。

本所律师认为：本项目提出了风险因素评估和控制方案，能够审慎地推进

项目建设，风险可控；本次发行可能存在收益不足以偿还本息的风险，但发行人已经基本形成健全的风险防控体系及制度，本息偿还违约风险较低。

六、本次发行的中介服务机构和相关文件

（一）《信息披露文件》和《实施方案》

根据《信息披露文件》与《实施方案》记载并经本所律所核查，《信息披露文件》与《实施方案》包含了项目概况、项目资金来源情况、募集资金投资说明、项目预期收益与融资平衡方案、项目风险及控制措施等主要内容。

（二）《法律意见书》

本所经甘肃省司法厅批准依法成立的合伙制律师事务所分所，现持有执业许可证号为 31620000745876517A 的《律师事务所分所执业许可证》，已通过年检。本所对本期专项债券所涉上述募投项目的基本情况发表了法律意见，出具本《法律意见书》。本《法律意见书》经冯玲娜（16201202311584821）、巴俊（16201201711543730）两名经办律师签字并加盖本所公章，无不合理用途限制。在本《法律意见书》签字律师，均已通过年检，具备出具相应法律意见书的资格。

（三）《财务评估报告》

甘肃天一会计师事务所有限公司现持有兰州市城关区市场监督管理局于 2021 年 4 月 22 日核发的统一社会信用代码为 91620200762398860H 的《营业执照》、甘肃省财政厅颁发的会计师事务所编号为 62210064 的《会计师事务所执业证书》。在《财务评估报告》上签字的注册会计师在出具《财务评估报告》时，持有的《注册会计师证书》均已通过年检，具备出具相应报告的资格。

综上，本所律师认为，甘肃天一会计师事务所有限公司及签字注册会计师具备出具相关财务评估报告的资格；上海市汇业（兰州）律师事务所及经办律师具备出具法律意见的资格。

七、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

1. 项目的实施单位为依法设立并有效存续的法人，具备开展项目建设的主体资格。项目已经依法取得相关部门的批复手续，已有资产权属清晰，不存在抵押以及质押的情况，符合产业政策和地区发展规划，债券资金的属于国家发展和改革委员会《产业结构调整指导目录》鼓励类发展行业，符合国家鼓励的产业政策。

2. 本次发行主体是甘肃省人民政府，符合财政部财预〔2016〕155号文关于政府专项债券发行主体的规定。

3. 本次发行拟设定的期限、还款方式和来源符合国发〔2014〕43号文、财预〔2018〕28号文、财库〔2020〕36号文关于政府专项债券的相关规定。

4. 本所律师认为：上述项目属于具有收益的公益性项目，债券资金用途符合2026年地方政府专项债重点支持的十二大领域，债券资金未用于《2025年地方政府专项债券投向领域禁止类项目清单》所列负面或禁止投向领域的建设内容；并符合《地方政府债券发行管理办法》第二条的相关规定。

5. 本次发行项目收入来源合法合规，符合财预〔2017〕89号关于“分类发行专项债券建设的项目，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”的项目收入要求。

6. 项目融资与收益平衡情况已请独立第三方机构评估，并出具评估报告，符合财预〔2017〕89号文关于“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。

7. 本项目提出了风险因素评估和控制方案，能够审慎地推进项目建设，风险可控；本次发行可能存在收益不足以偿还本息的风险，但发行人已经基本形成健全的风险防控体系及制度，本息偿还违约风险较低。

8. 甘肃天一会计师事务所有限公司及签字注册会计师具备出具相关财务评估报告的资格；上海市汇业（兰州）律师事务所及经办律师具备出具法律意见的资格。

（以下无正文）

（以下无正文，系上海市汇业（兰州）律师事务所《关于 2026 年甘肃省政府专项债券（四期）白银市平川区地下水超采治理与现代农业供水工程法律意见书》的签字盖章页）

上海市汇业（兰州）律师事务所（盖章）



经办律师：（签字）

负责人：

冯玲娜： 冯玲娜

孙 健：



巴 俊： 巴俊

2026 年 3 月 5 日

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码: 31620000745876517A

上海市汇业（兰州）

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:

发证日期:

2021 年 09 月 16 日

执业机构	上海市汇业（兰州）律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16201202311584821		
法律职业资格 或律师资格证号	A20206201020670		
发证机关		持证人	冯玲娜
发证日期	2023 年 02 月 11 日	性 别	女
		身份证号	622102198708166025

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2023年度	考核年度	2024年度
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关		备案机关	
备案日期	2024年4月至 2025年4月	备案日期	2025年4月至 2026年5月

执业机构	上海市汇业（兰州） 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16201201711543730		
法律职业资格 或律师资格证号	A20156540240082		
发证机关	甘肃省司法厅	持证人	巴俊
发证日期	2021年 12月 21日	性 别	女
		身份证号	412726199008146727



律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2023年度	考核年度	2024年度
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	甘肃省兰州市司法局 专用章	备案机关	甘肃省兰州市司法局 专用章
备案日期	2024年4月至 2025年4月	备案日期	2025年4月至 2026年5月