甘肃致为律师事务所

2026年甘肃省政府棚户区改造专项债券(五期)

—2026年甘肃省政府专项债券（四十四期）

—武威市项目

# 法律意见书

（2026）甘致为法意第29号

致：凉州区财政局

甘肃致为律师事务所（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。本所接受凉州区财政局的委托，为本次2026年甘肃省政府专项债券（四十四期）专项债券的发行提供法律服务并出具本法律意见，本所指派于春梅律师、梁樱子律师、杨扬律师（以下合称“本所律师”）作为本次专项法律服务的经办律师。

本所根据《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）、《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)、《地方政府专项债务预算管理办法》（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)、《地方政府债务信息公开办法(试行)的通知》(财预〔2018〕209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）、《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）、财政部印发的《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 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）等法律、法规及规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

# 目 录

释　义.....1
声　明.....3
正　文.....5
一、2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）..... 5
二、项目收益和融资自求平衡情况.....11
三、法律风险及风险控制措施.....12
四、专项债券项目的中介服务机构.....14
五、结论性意见.....15

# 释 义

在本法律意见书中，除非另有说明，否则本法律意见中相关词语具有以下特定含义：

| | | |
|---|---|---|
| 本所/致为 | 指 | 甘肃致为律师事务所 |
| 本所律师 | 指 | 甘肃致为律师事务所指派的为本期债券发行提供法律服务的于春梅、梁樱子、杨扬律师 |
| 中瑞诚 | 指 | 中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）甘肃分所 |
| 本期债券/本次发行 | 指 | 关于2026年甘肃省政府棚户区改造专项债券(五期)—2026年甘肃省政府专项债券（四十四期）—武威市项目债券发行 |
| 管理办法 | 指 | 《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》 |
| 《城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设意见》 | 指 | 《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施有关工作的意见》 |
| 《项目收益与融资自求平衡债券品种通知》 | 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》 |

| | | |
|---|---|---|
| 《财务评估报告》 | 指 | 《2026 年甘肃省政府棚户区改造专项债券(五期)— 2026 年甘肃省政府专项债券(四十四期)— 2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估报告》中瑞诚鉴字〔2026〕第 616048 号。 |
| 本《法律意见书》/法律意见 | 指 | 《2026 年甘肃省政府棚户区改造专项债券(五期)—2026 年甘肃省政府专项债券（四十四期）—武威市棚户区改造项目法律意见书》（2026）甘致为法意第 29 号 |
| 元 | 指 | 人民币元 |

# 声 明

一、本所及经办律师承诺，已依据本《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、法规有关规定发表法律意见。

二、本所及经办律师承诺，已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，保证法律意见不存在虚假记载、误导性陈述。

三、本所及经办律师承诺，同意将《法律意见书》作为本次债券报备的法律文件，随同其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。

四、本所及经办律师承诺，同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用或按国家规定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。

五、各项目单位已保证向本所提供了为出具《法律意见书》所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或者口头证言（如有），并保证副本材料或复印件与原件一致，文件材料上的签名和盖章均真实。

六、对《法律意见书》至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所依赖于有关政府部门、项目单位或其他有关单位出具的证明文件或书面说明发表法律意见。

七、本《法律意见书》仅就本期债券发行有关的法律问题发表意见，并不对有关财务、审计、评估、评级等专业事项发表法律意见。对该等数据或结论的引用并不代表本所对

该等数据、结论的真实、准确、合法作出明示或暗示性保障。本所律师并不具备核查该等数据或结论的适当资格。

八、本《法律意见书》仅供本次债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

# 正 文

## 一、2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）

### （一）项目实施主体资格

2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）实施单位为凉州区住房和城乡建设局。凉州区住房和城乡建设局持有中共凉州区委机构编制委员会办公室核发的《统一社会信用代码证书》，记载内容如下：

| | |
|---|---|
| 机构名称 | 凉州区住房和城乡建设局 |
| 统一社会信用代码 | 116223010139320269 |
| 机构地址 | 甘肃省武威市凉州区西大街城建大厦 |
| 负责人 | 冯作杰 |
| 机构性质 | 机关 |
| 赋码机关 | 中共凉州区委机构编制委员会办公室 |
| 颁发日期 | 2025 年 06 月 06 日 |

据此，本所律师认为，凉州区住房和城乡建设局是依法成立并有效存续的机关，具备实施 2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）的主体资格。

### （二）专项债券对应的项目

1、项目基本情况

2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）。该项目位于凉州区高坝镇台庄村，东至高坝七路，南至华宁苑社区，西至凉都大道，北至高坝一路。项目规模和建设内容：安置高坝镇台庄村征地农户 476 户，在高坝镇台庄村建设安置房

8栋，总建筑面积78292.82㎡。其中，地上建筑面积55236.70㎡，7栋高层住宅、1栋中高层住宅51073.63㎡，1所幼儿园1273.35㎡，社区服务中心2857.72㎡，大门服务用房32.00㎡；地下建筑面积23056.12㎡，地下车库16870.00㎡（人防建筑4698.61㎡），地下设备用房6186.12㎡，配套建设绿化、硬化、亮化、管网、供热、电力等附属设施。

项目投资估算：项目预计总投资31,835.53万元，其中：工程建设费用23,303.76万元，工程建设其他费用6,081.92万元，预备费1,417.53万元，建设期债券利息1,018.32万元，发行费用14.00万元。

项目收入：2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）预期收入来自于腾退土地出让收益。根据《甘肃省财政厅关于全省国有土地使用权出让收入省市分成比例的通知》（甘财综〔2008〕3号）、《甘肃省人民政府关于印发甘肃省用于农业土地开发的土地出让金使用管理办法的通知》（甘政发〔2005〕5号）、《财政部教育部关于从土地出让收益中计提教育资金有关事项的通知》（财综〔2011〕62号）、《财政部水利部关于从土地出让收益中计提农田水利建设基金有关事项的通知》（财综〔2011〕48号）、《甘肃省人民政府办公厅关于切实加快保障性住房建设的通知》（甘政办发〔2010〕168号）等相关文件的规定，以土地出让收入扣除上缴上级财政及四项基本政策成本后的金额，可用于偿还专项债券融资本息。

2、项目资金筹措

根据《财务评估报告》，项目预计总投资31,835.53万元。本项目资金筹措31,835.53万元，其中：自筹资金17,835.53万元，申请专项债券 14,000.00万元，其中：存量7年期债券13,000.00万元,本期发行7年期债券1,000.00万元。

3、项目审批情况

（1）2021年11月06日，2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）取得中共凉州区委政法委员会备案的《社会稳定风险评估事项备案表》，载明该项目风险等级为低风险；

（2）2022年05月30日，2022年凉州区棚户区改造建设项目取得武威市生态环境局凉州分局出具的《关于2022年凉州区棚户区改造建设项目环评办理情况的复函》，载明：凉州区2022年棚户区改造建设项目及配套的绿化、硬化、亮化、管网、电力等附属设施未列入《建设项目环境评价分类管理名录》（2021版），无需履行环评手续；

（3）2022年05月30日，2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）取得经凉州区人民政府批准、武威市自然资源局凉州分局签发的《国有建设用地划拨决定书》（编号：甘凉划〔2022〕49号）；

（4）2022年06月，凉州区住房和城乡建设局取得武威市不动产登记管理局颁发的《不动产权证书》（甘（2022）凉州区不动产权第0022080号）；

（5）2022年06月01日，武威市住房和城乡建设局出

具《关于凉州区2022年棚户区改造建设项目（一、二期）纳入2022年国家棚改计划情况的复函》，载明：该两个项目已纳入2022年国家棚改计划；

（6）2022年06月13日，2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）取得武威市自然资源局核发的《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第620600202200033号）；

（7）2022年06月14日，2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）取得武威市自然资源局核发的《建设用地规划许可证》（地字第620600202200027号）；

（8）2022年08月，睿柯环境工程有限公司武威分公司出具《2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）（调整后）可行性研究报告》；

（9）2022年08月24日，2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）取得凉州区发展和改革局核发的《关于重新对2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）可行性研究报告的批复》（凉发改发〔2022〕470号）；

（10）2022年09月30日，2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）取得武威市自然资源局核发的《建设工程规划许可证》（建字第620600202200048号）；

（11）2022年11月11日，2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）取得凉州区住房和城乡建设局核发的《关于2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）初步设计的批复》（凉住建〔2022〕832号）；

（12）2023 年 03 月 09 日，2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）取得武威市住房和城乡建设局核发的《建筑工程施工许可证》（编号 620600202303090101、620600202303090201）。

4、其他

（1）2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）分两个标段实施，2022 年 08 月 31 日，一标段由武威太平洋建设有限公司中标承建，二标段由天元建设集团有限公司中标承建，中标编号：20220726-006952；

（2）2023 年 03 月，2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）一标段、二标段由监理单位签发开工令；

（3）2026 年 3 月 27 日，凉州区住房和城乡建设局出具《2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）工期延期情况说明》，载明：项目于 2022 年开工以来，因受到疫情影响，建筑材料供应不足，人工力量薄弱，同时在 2024 年、2025 年建设资金不到位，致使项目进展缓慢。截至目前，项目 1#、2#、4#、5#、6#、7#、8#楼主体已封顶，3#楼已完成±0.00 以下主体结构，尚未完成安装及附属配套工程建设，目前正在进行室内安装及附属设施工程建设。累计完成工程量 14380 万元，占总工程量的 70%，该项目原计划于 2024 年 9 月底建设，现因上述原因计划延期至在 2026 年 8 月底建成。

（4）2026 年 9 月 2 日，凉州区住房和城乡建设局出具《2022 年凉州区棚户区改造建设项目(一期)工期延期情况说明》，载明：目前正在进行室内安装及附属设施工程建设，

累计完成工程量16500万元，占总工程量的80%,该项目原计划于2024年9月底建成，因建设资金不足，现计划延期至在2026年12月底建成。

5、项目建设情况

2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期），截止本法律意见出具之日，工程产值为16500万元，其中：1#、2#、4#、5#、6#、7#楼已完成主体工程建设、水电暖安装工程、门窗工程，外墙保温工程完成进度为95%，电气工程完成进度为65%；3#楼已完成主体工程建设，计划于11月底完成外墙保温工程、门窗工程、水电暖安装工程；8#楼已完成全部土建工程和外墙保温工程，计划于10月底完成门窗工程、水电暖安装工程等项目，配套设施目前已完成管网施工60%，道路施工30%，广场铺装20%，计划于11月底完成室外所有配套附属设施建设项目。截止目前，项目已完成合同额的85%，计划于2026年12月底前竣工交付。

据此，本所律师认为，该项目已取得相应阶段的行政审批或许可，项目建设单位应根据项目进度办理后续审批或许可手续（如需），使项目建设合法合规。该项目系具有一定收益的公益性项目，符合地方政府专项债发行要求。

（三）专项债券的用途

专项债券项目募集资金用途为2022年凉州区棚户区改造建设项目（一期）建设。

## 二、项目收益和融资自求平衡情况

2026 年 9 月中瑞诚出具《财务评估报告》，根据该报告，2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）本次债券用于偿债的收益和现金流量来源于棚改房建设腾退土地 418.36 亩的出让收益。项目预计总投资 31,835.53 万元。其中：自筹资金 17,835.53 万元，申请专项债券 14,000.00 万元，其中：存量 7 年期债券 13,000.00 万元，本期发行 7 年期债券 1,000.00 万元。该项目实施后预计腾退土地相关收益可产生现金净流入 48,479.44 万元。融资成本测算方面，本项目融资成本为 16,510.69 万元：其中：发行专项债券 14,000.00 万元，其中：存量债券 13,000.00 万元，本期发行 债券 1,000.00 万元。债券利息 2,496.69 万元，债券发行费用 14.00 万元，其中：存量债券发行费用 13.00 万元，本期发行债券费用 1.00 万元。

本次债券募投项目收益为建设完成后腾退土地出让收益。根据前述对项目未来数据的合理预测，在债券存续期间内共产生可用于还本付息金额的净现金流入 48,479.44 万元，专项债券累计本息 16,510.69 万元，债务本息覆盖倍数 2.94 倍。预测用于还本付息资金的充足性得到保障，能够满足专项债券的还本付息要求，并实现本次债券募投项目收益与融资自求平衡。

据此，本所律师认为，2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）有稳定的预期偿债资金来源，可实现项目收益与融资自求平衡，符合《管理办法》第六条关于棚户区改造项

目收益与融资自求平衡的规定。

## 三、法律风险及风险控制措施

（一）利率风险

在本次发行专项债券的存续期内，受国民经济总体运行状况、国家宏观经济政策、货币政策、资金供求关系以及国际经济环境变化等多种因素的影响，市场利率存在一定的波动性。债券属于利率敏感性投资品种，市场利率变化将直接影响债券的投资价值。在本次专项债券存续期内，如果未来市场利率发生变化，可能会使投资者实际投资收益水平产生不确定性。

（二）流动性风险

本次专项债券发行后可以在银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本次发行债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

（三）项目收益风险

项目收益风险与项目的经营风险密切相关，若项目建成投入运营后的实际收入未能达到预测值，将会影响项目的整体收益，最终影响债券还本付息。另外，项目本身运营过程中的诸多因素，如人力资源成本、维修成本等存在较大变动，在这些支出大幅增加时，会降低项目的偿债能力。

（四）工程风险

工程项目普遍存在工期拖延和发生工程事故的可能性，一旦项目在建设或运营过程中出现工期拖延或发生工程事故，将会影响项目的现金流入，工程投资将增加，最终使得项目的净收益受到严重影响。

（五）风险控制措施

1、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（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

2、经营周期越长，项目建成以后的经济形势难以预测。针对项目建议提高工作速度，利用多种手段保证工作的顺利进行，保证资金的充分供应，这样尽可能避免不必要因素的影响。

3、通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、时机的选择、融资的选择等等，这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

4、按照《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》，将进一步规范政府性债务管理，确保全市债务规模与经济发展水平相适应，债务规模适中，风险可控。通过健全完善政府债务风险防控机制、规范地方政府举债行

为、严格筛选债券使用项目、实施债务限额管理、积极化解存量债务等方式防范上述风险。

## 四、专项债券项目的中介服务机构

（一）专项财务评价机构

中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）甘肃分所为本期专项债券项目的评价机构并出具《财务评估报告》。中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）甘肃分所持有兰州市城关区市场监督管理局 2025 年 01 月 16 日核发的统一社会信用代码为 91620102MA73Q35Q7N 的《营业执照》、2022 年 06 月 23 日甘肃省财政厅颁发的序号为 5001532 的《会计师事务所执业证书》。

据此，本所律师认为，中瑞诚系依法成立并合法存续的审计机构，具备出具《财务评估报告》的资格，在《财务评估报告》上签字盖章的两名注册会计师具有相应的从业资格。

（二）专项法律服务机构

甘肃致为律师事务所为本期专项债券项目的专项法律服务机构并出具《法律意见书》。

本所于 2015 年 12 月经甘肃省司法厅批准依法成立并注册登记，现持有甘肃省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码：31620000MD0124115Q）。

据此，本所律师认为，甘肃致为律师事务所系依法批准设立并合法存续的律师事务所，具备为专项债券项目出具《法律意见书》的资格。在《法律意见书》签字的三名执业

律师具备相应的从业资格。

## 五、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

（一）本期专项债券对应的项目建设单位系依法设立并有效存续的机关，具备实施本期专项债券对应项目的主体资格。

（二）2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）已获得相关部门的批复手续，符合产业政策和地区发展规划，项目已取得相关主管部门相应阶段的批准或许可，符合地方政府专项债券发行要求。

（三）2022 年凉州区棚户区改造建设项目（一期）有稳定的预期偿债资金来源，可实现项目收益和融资自求平衡，符合《管理办法》的规定。

（四）专项债券募集资金将用于本期专项债券对应的项目。

（五）专项债券所对应的项目，具有稳定的预期偿债资金来源，可以实现项目收益和融资自求平衡，符合《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）第二条第（二）项的要求。

（六）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），本期专项债券所对应的项目未纳入地方政府专项债券禁止类项目清单，专项债券资金用途符合地方政府专项债券投向领域。

（七）为专项债券项目提供服务的中介机构具备相应的从业资格。

（八）专项债券不存在实质性法律障碍，但由于专项债券期限较长，可能存在政策、市场等因素影响相关收费、收入，从而影响专项债券还本付息的风险。

本法律意见书一式五份，四份交发行人报相关审批部门和机构，一份由本所留存。

（本页无正文，为《甘肃致为律师事务所2026年甘肃省政府棚户区改造专项债券(五期)-2026年甘肃省政府专项债券(四十四期)-法律意见书》签署页）

经办人：_____律师

经办人：_____律师

经办人：_____律师

甘肃致为律师事务所

二〇二六年九月二十日

# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31620000MD01241150

甘肃致为　　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：甘肃省司法厅

发证日期：2026 年 01 月 30 日

No. 70113094

中华人民共和国司法部监制

执业机构 甘肃致为律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16206201711505007

法律职业资格或律师资格证号 C20156206020243

发证机关 甘肃省司法厅

发证日期 2025 年 04 月 17 日



持证人 于春梅

性别 女

身份证号 622301198111160346

## 律师年度考核备案

| | |
|---|---|
| 考核年度 | 2016.4-2017.4 |
| 考核结果 | 称职 |
| 备案机关 | 甘肃省武威市司法局 专用章 律师年度考核备案 |
| 备案日期 | 2016 4 |

## 律师年度考核备案

| | |
|---|---|
| 考核年度 | |
| 考核结果 | |
| 备案机关 | |
| 备案日期 | |



执业机构 甘肃致为律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16206202111388099

法律职业资格或律师资格证号 A20206206021077

发证机关 甘肃省司法厅

发证日期 2026 年 05 月 11 日

持证人 梁樱子

性别 女

身份证号 622301199503280544

## 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 | |
| 考核结果 | |
| 备案机关 | |
| 备案日期 | |

执业机构 甘肃致为律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16206202211565908

法律职业资格或律师资格证号 A20216206021177

发证机关 甘肃省司法厅

发证日期 2022 年 12 月 26 日



持证人 杨扬

性别 女

身份证号 62230119971013032X

## 律师年度考核备案

| | |
|---|---|
| 考核年度 | 2026.4－2027.4 |
| 考核结果 | 称职 |
| 备案机关 | 甘肃省武威市司法局 专用章 律师年度考核备案 |
| 备案日期 | 2026.4 |

## 律师年度考核备案

| | |
|---|---|
| 考核年度 | |
| 考核结果 | |
| 备案机关 | |
| 备案日期 | |