宁夏综义律师事务所

关于中宁县城镇生活污泥固废资源化综合处置利用项目专项债券之法律意见书

二〇二六年八月

宁夏综义律师事务所

关于中宁县城镇生活污泥固废资源化综合处置利用项目专项债券之

法律意见书

致：中宁县住房和城乡建设局

宁夏综义律师事务所（以下简称“本所”）是一家具有中华人民共和国（以下简称“中国”）法律执业资格的律师事务所。本所依法接受委托并担任中宁县城镇生活污泥固废资源化综合处置利用项目（简称“项目”或“本项目”）专项债券（简称“本次债券”）的特聘专项法律顾问，为本次债券的发行提供专项法律服务。

本所律师根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《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》《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》等有关法律法规、规章及规范性文件的规定，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，严格履行法定职责，出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

1.本所律师对本次发行的法定资格和条件进行了审查，对与出

具本法律意见书有关的所有文件资料进行了核查、验证，并就有关事项向政府有关主管部门进行了必要的询问和讨论，或者向相关政府部门征询取得相关政府部门出具的证明文件。

2.在为出具本法律意见书而进行的调查过程中，中宁县住房和城乡建设局向本所声明，其已提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需、真实、准确、完整、有效的文件、材料或口头的陈述和说明，不存在任何隐瞒、虚假和重大遗漏之处；其所提供的副本材料或复印件均与正本材料或原件一致和相符；所提供的文件、材料上的签署、印章是真实的，并已履行该等签署和盖章所需的法定程序，获得合法授权；所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实一致。

3.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，本所依赖于有关政府部门或者其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。

4.本法律意见书是基于出具日以前已经发生的事实以及本所对事实的了解和对中国有关法律的理解而出具。

5.本法律意见书仅就与本次债券发行有关的法律问题发表意见，并不对有关财务等专业事项发表意见。在本法律意见书中涉及评价报告中某些数据或结论的引用，均严格按照有关中介机构出具的报告和公司的有关报告引述，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。

6.本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行的行为以及本次申请的合法性、合规性进行了充分的核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

7.本法律意见书仅为本次债券发行申请之目的使用，非经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

8.本所同意将本法律意见书作为本次债券发行申请所必备的法定文件，随其他申报材料一起上报，并依法对此承担责任。

综上，本所按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，现出具法律意见如下：

一、项目实施单位

根据《中宁县城镇生活污泥固废资源化综合处置利用项目专项债券实施方案》（以下简称“实施方案”），本期债券的项目实施单位为中宁县住房和城乡建设局。

中宁县人民政府信息公开内容显示，中宁县住房和城乡建设局的主要职责为：

（一）拟订全县住房城乡建设的发展规划，研究提出全县住房城乡建设重大问题的政策建议。统筹协调新型城镇化工作。负责住房城乡建设的行业管理。

（二）拟订住房保障相关制度并指导实施。编制全县住房保障

发展规划和年度计划并监督实施。

（三）落实工程建设实施阶段国家标准、地方标准和各类定额。执行住房城乡建设行业企业资质标准并监督管理。

（四）承担规范房地产市场秩序、监督管理房地产市场的责任。负责房地产业发展规划和产业政策的执行及房地产市场监管政策的实施。负责国有土地上房屋征收的安全监督管理。监督执行房地产开发、房屋租赁、房屋交易管理、房地产估价与经纪管理、物业服务管理的规章制度。

（五）监督管理建筑市场，规范市场各方主体行为。指导全县建筑活动，组织实施房屋建筑和市政工程项目招投标活动的监督。监督执行勘察设计、施工、建设监理的法律法规和规章。负责建筑业、勘察设计行业发展规划、产业政策的监督执行。组织协调建筑企业参与区内外工程承包、建筑劳务合作。

（六）负责建设工程的安全监督管理（铁路、交通、水利、民航、电力、通信专业建设工程除外）。承担建筑施工、安装、装修、勘察、设计、监理等建筑行业的安全监督管理。承担建筑行业职业健康工作职责。负责房屋建筑和市政工程质量、建筑安全生产和竣工验收备案政策、规章制度的监督执行。组织或参与建设工程质量、安全事故的调查处理。负责监督检查全县各类房屋建筑及其附属设施和城市市政设施的抗震设防。负责建设工程消防设计审查。

（七）负责城市建设发展战略、政策的执行。负责城市道路、

供水、排水、污水处理、燃气、供热等城市市政公用设施的规划、建设、管理。负责市政基础设施、城市燃气的安全监督管理。负责城市设计和城市地下空间开发利用工作。承担地下管线工作的综合监督管理。负责历史文化名城（镇、村）、历史建筑保护利用和监督管理工作。负责城市建设档案管理工作。

（八）负责住房城乡建设科技、建筑节能、建筑产业现代化、绿色建筑发展规划、政策的执行并组织实施。负责建设科技的推广和成果转化工作。组织实施重大建筑节能项目，推进城镇减排。负责建筑新材料推广应用。

（九）负责村镇建设发展规划和相关政策的执行并指导实施。指导小城镇和村庄建设、管理以及农村住房建设工作。

（十）承担城市管理综合执法工作。履行城市管理职责并相应行使行政处罚权。负责市容环境卫生管理和市政道路及附属设施运行管理方面的监管。负责街道、市政道路路名牌、宣传牌及广告牌的监督、管理等工作。负责县城建成区范围内沿街商户“门前五包”责任制和门头牌匾的监督、管理等工作。负责对破坏、侵占城市园林绿化行为的监督和查处工作。配合县自然资源局清查处理县城建成区内违法违章建筑。受相关行政部门授权，行使环境保护管理、公安交通管理、水利管理、工商管理、食品药品监管、城市土地管理方面涉及城市管理的行政处罚权。

（十一）负责城市园林绿化建设和管理，绿地占用审批、园林

绿化区域管控工作。负责组织指导建成区古树名木、风景名胜区管理和保护工作。负责审批占用城市绿化用地，审核和报批移伐城市树木事项。组织指导实施城市园林绿化工程以及绿化工程质量管理工作。

（十二）完成县委和县人民政府交办的其他任务。

本所律师认为：查询结果显示，中宁县住房和城乡建设局是依法成立并存续的政府有关工作部门。具备负责城市道路、供水、排水、污水处理、燃气、供热等城市市政公用设施的规划、建设、管理的主体资格，具有项目的实施资格。

二、项目的基本情况

根据项目《实施方案》等相关资料并经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，中宁县城镇生活污泥固废资源化综合处置利用项目的基本情况如下：

（一）项目概况

1.项目位置：中宁县第三污水处理厂内。

2.项目建设期限：建设工期为 14 个月，即从 2026 年 11 月开工建设，2027 年 12 月竣工。

3.项目内容与规模

项目主要建设内容包括：新建污泥处置规模 50 吨/天，新建污泥综合处理处置中心 1 座，新建湿污泥接收、存储系统（含湿污泥

接收储存池 1 套、接收储存池底部卸泥螺旋 1 套、破碎系统 1 套）、混料及进料系统（含混料机 1 台、皮带输送机组 3 套、刮板输送机 1 套、螺旋输送机 4 套）、发酵系统（含智能好氧发酵罐组 4 套）、成品出料系统（含配套成品螺旋输送机 4 套、成品皮带输送机 2 套）、除臭系统一套、其他附属设备（含电动单梁起重机 4 套等附属设备）。

（二）项目公益性

第一，在生态保护层面，本项目彻底替代传统简易填埋模式，通过密闭式高温好氧发酵技术实现污泥无害化处置，有效防范土壤、地下水二次污染风险，筑牢区域生态安全底线。处理后产出的营养土可用于防沙治沙、园林绿化及土地改良，将城镇“废弃物”转化为生态修复资源，助力中宁县沙化地治理与“无废城市”建设，契合绿色低碳发展导向。第二，在民生保障层面，本项目解决污泥处置不当引发的环境隐患，改善城乡人居环境，提升群众生活品质与环境获得感。同时保障污水处理厂稳定运行，避免因污泥滞存导致的处理效率下降、出水超标等问题，维系城市水环境安全与公共卫生底线，具有显著社会正外部性。第三，在政策落实层面，项目精准响应国家“十四五”城镇污水处理及资源化利用规划、自治区补齐环境治理设施短板等政策要求，推动污泥无害化处置率达标，是地方落实生态文明建设战略的具体实践。

本所律师认为：本项目通过将城镇生活污泥转化为可利用资

源，能够有效减少废弃物对土地、水体的环境污染，改善区域生态环境与居民生活质量。有助于消除污泥异味及有害物质对健康的潜在威胁，同时其资源化产出（如营养土、建材辅料等）可促进循环经济发展，创造绿色就业岗位，并提升公众对固体废物科学处置与资源循环利用的认知，具备公益性特征。本项目运营期的收入来源为污泥处理费收入、营养土销售收入，扣除运营支出后的项目收益能覆盖项目总债务本息，收入相对稳定，具备收益性特征，符合《地方政府债券发行管理办法》规定的关于为有一定收益的公益性项目发行专项债券的要求，以及《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》中关于“积极探索在一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

（三）项目资金来源

根据《中宁县发展和改革局关于中宁县城镇生活污泥固废资源化综合处置利用项目初步设计的批复》（中宁发改审发〔2026〕20号），本项目概算总投资为3798.79万元。

资金来源：申请发行地方政府专项债券资金以及地方财政配套资金。本项目资金具体情况如下：（1）本项目申请地方政府专项债券2600.00万元，2026年（本次）新增发行329.00万元，本次调整债券970.00万元至本项目，计划新增2027发行1301.00万元。以上债券期限均为20年。（2）其余资金为地方财政配套资金，届时根据项目实施进度保障按时到位。届时根据项目实施进度保障按期

到位。

融资计划：本项目计划发债 2600.00 万元。2025 年已发行的编码为 235844 的原债券，调整至本项目 970.00 万元，债券期限为 20 年，发行利率为 2.45%。2026 年发行（本次）329.00 万元，债券期限为 20 年，测算利率为 2.5%。2027 年发行（计划）1301.00 万元，债券期限为 20 年，测算利率为 2.5%。偿债方式为在债券存续期内，每半年支付利息一次，债券到期后一次性还本，最后一期利息随本金一起支付。

本所律师认为：本项目资本金设置符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51 号）以及《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）中关于项目资本金比例的要求，应严格按照《地方政府债券发行管理办法》之规定进行债券的投后管理，切实做好保护投资人的工作。

（四）项目审批手续

1.可行性研究报告的批复：《中宁县发展和改革局关于中宁县城镇生活污泥固废资源化综合处置利用项目可行性研究报告的批复》（中宁发改审发〔2026〕18 号）

2.初步设计批复：《中宁县发展和改革局关于中宁县城镇生活污泥固废资源化综合处置利用项目初步设计的批复》（中宁发改审发〔2026〕20 号）

本所律师认为：本项目现已取得可行性研究报告、初步设计及批复。本项目厂区配套环保构筑物建设免于办理建设用地规划许可证、建设工程规划许可证，且本项目无需开展节能审查手续。后续仍需按照我国相关法律法规及相关批复文件要求获得相关审批、许可文件，以确保项目的建设行为合法、合规。

（五）项目收益与融资自求平衡

根据本项目提供《财务评估报告》，本项目收益和融资自求平衡情况如下：

根据项目收益与融资自求平衡分析结果，按照预计条件的资金测算平衡结果，债券存续期内，本项目累计可实现收入 13207.91 万元，总运营成本 6967.32 万元，相关税费 651.53 万元，可偿债收益为 5589.06 万元，总债务还本付息为 3878.42 万元，经计算项目偿债覆盖率 1.44，债务保障倍数大于 1.20，还本付息资金有充分保障，能够满足资金筹措充足性的要求，实现项目收益和融资自求平衡。

综上，中宁县住房和城乡建设局已聘请具备相关资质的会计师事务所对项目收益与融资自求平衡作出了《财务评估报告》。根据该《财务评估报告》，在对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本项目预期收益可覆盖本次融资本息，资金无法偿还风险较低，满足项目收益和融资自求平衡的要求。

三、本次债券发行的中介机构

（一）《财务评估报告》及会计师事务所

新疆恒实嘉禾会计师事务所（普通合伙）受中宁县住房和城乡建设局委托并出具了《财务评估报告》。

新疆恒实嘉禾会计师事务所（普通合伙）现持有乌鲁木齐市高新技术产业开发区（新市区）市场监督管理局于 2024 年 10 月 14 日核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91650104MABYMXGXXT）以及新疆维吾尔自治区财政厅于 2024 年 10 月 25 日核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：65010144，批准执业文号：新财协字〔2023〕23 号），具有提供财务评价服务的资格。

（二）《法律意见书》及律师事务所

本所现持有宁夏回族自治区司法厅核发的统一社会信用代码为 31640000454004 33XX 的《律师事务所执业许可证》。

本所指派王子源、马瑞律师作为本次债券发行法律事务的经办律师。其中经办律师王子源现持有宁夏回族自治区司法厅核发的执业证号为 16401201710474881 的《律师执业证》、经办律师马瑞现持有宁夏回族自治区司法厅核发的执业证号为 16401202111336957 的《律师执业证》。经办律师均为本所执业律师，其律师执业证均已通过 2026 年度年检，具备为本次债券发行出具法律意见书的资质。

本所律师认为：为申报本次债券之目的聘请的律师事务所、会计师事务所均是依法成立、合法存续的中介服务机构，各机构根据其业务范围出具的上述专业文件，可以作为申报本次债券的专业依

据。

四、项目潜在主要风险

（一）工程技术风险

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，导致工程量增加、投资增加、工期延长所造成的损失。本项涉及的工程方面的技术问题比较简单，但在具体选用一些建筑材料时可以比选的空间较大，如何优化选用会对工程的造价造成较大的影响。

（二）资金偿付风险

在债券存续期内，如果项目实施机构的经营状况和财务状况发生重大变化，或者受市场环境等不可控因素影响，项目实施机构不能从预期的还款来源获得足够资金，可能影响债券本息的按期足额偿付。

（三）经营风险

现阶段行业体制仍处于改革变化中，在项目运转和操作过程中面临一定的风险。若相关政策的变化，可能会影响项目的正常推进，从而对项目的推进和资金的管理带来风险。本项目实施机构是政府部门，项目涉及市政设施领域，其投资规模和收益水平都受到经济周期影响，如果未来出现经济增长放缓或者衰退，对项目实施机构的业务会产生不利影响，从而影响项目实施机构的盈利能力。项目实施机构所在地区的经济发展水平及未来发展趋势也会对项目

经济效益产生影响。

（四）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。本项目实施机构是政府部门，项目主要经营领域涉及市政基础设施建设行业，此行业的经营发展与产业政策紧密联系，目前都受到国家和地方产业政策的支持。但是，国家和地方产业政策会随着国民经济发展状况的变化而进行不同程度的调整，宏观调控政策、产业政策的调整可能会影响行业的未来发展，不排除在一定时期内对发行人的经营环境、经营管理活动和业绩产生不利影响的可能性。

五、本项目不属于负面清单范围

经核查，本项目能够获取一定的收益，不属于完全无收益的项目，不属于党政机关办公用房、技术用房、党校（行政学院）、培训中心、行政会议中心、干部职工疗养院等各类楼堂馆所；不属于巨型雕塑，过度化的景观提升和街区亮化工程、文化庆典和主题论坛场地设施等各类形象工程和政绩工程；不属于除保障性住房及土地储备以外的房地产开发、主题公园、仿古城（镇、村、街）等商业设施和房地产等项目；不属于一般竞争性产业项目。

经本所律师核查，本项目不属于《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）负面清单的范围。

六、结论意见

截至本法律意见书出具之日，本所律师经审慎审查有关文件、资料、信息，综合上述内容，根据前述法律法规、规范性文件的相关规定，最终发表如下结论性意见：

（一）项目的实施单位系依法成立并存续的政府有关工作部门，具有项目的实施资格。

（二）本项目现已取得可行性研究报告、初步设计及批复。后续仍需按照我国相关法律法规及相关批复文件要求获得相关审批、许可文件，以确保项目的建设行为合法、合规。

（三）根据《财务评估报告》，在对本申报项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本申报项目预期收益可覆盖本次融资本息，资金无法偿还风险较低，满足项目收益和融资自求平衡的要求。

（四）为本次债券发行提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备相应的资格或资质。

（五）本项目不属于《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）负面清单的范围。

（六）本次债券的发行符合《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《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》《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》等相关法律法规及规范性文件的规定，在经法定程序审核批准后方可实施。

本法律意见书一式四份，具有同等法律效力。

（以下无正文）

（此页无正文，为《宁夏综义律师事务所关于中宁县城镇生活污泥固废资源化综合处置利用项目专项债券法律意见书》之签名盖章页）

宁夏综义律师事务所

律师：

律师：

2026 年 08 月 26 日

附件：律师事务所执业许可证

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码： 31640000454004433XX

宁夏综义 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： 宁夏回族自治区司法厅

发证日期： 2018年 08月 21日

中华人民共和国司法部监制

No. 70086720