

阿拉山口综合保税区南区供热项目

法律意见书

川重律（2025）专债意字第 12 号

)

四川重德律师事务所

二〇二五年十月



目录

引 言	1
正 文	4
一、主体资格	4
二、项目基本情况	4
三、社会效益	5
四、项目投资估算及资金筹措方案	6
（一）投资估算	6
（二）资金筹措方案	7
五、项目预期收益、成本及融资平衡情况	9
（一）预期收益及成本	9
（二）资金测算平衡情况	9
六、专项债券发行计划	11
七、债券发行依据及还款保障情况	13
八、中介服务机构	14
九、结论意见	18

阿拉山口综合保税区南区供热项目

收益与融资自求平衡专项债券

法律意见书

阿拉山口综合保税区南区供热项目收益与融资自求平衡专项债券项目出具法律意见书。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》（国发〔2014〕43号）、《关于提前做好2025年新增地方政府专项债项目申报准备工作的通知》、《地方政府债券发行管理办法》、《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》等有关法律、法规、规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

引 言

本所律师出具本法律意见书的法律依据如下：

1. 《中华人民共和国预算法》
2. 《中华人民共和国证券法》
3. 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）
4. 《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）
5. 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）
6. 《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）
7. 《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）
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.其他与出具本法律意见书相关的法律、法规。

本所出具本法律意见书的事实情况依赖于贵方已向本所提供的一切应当提供之文件资料，具体如下：

1、阿拉山口综合保税区管理委员会规划建设局主体资格证明文件；

2、《阿拉山口综合保税区南区供热项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案》（以下简称“《实施方案》”）；

3、《阿拉山口综合保税区南区供热项目收益与融资自求平衡专项财务评估报告》（以下简称“《财务评价报告》”）。

为出具本法律意见书，本所律师特作声明如下：

1、本所律师依据本法律意见书出具之日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规范性文件的有关规定发表法律意见。

2、发行人保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或其他材料。发行人保证上述文件真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致；没有重大遗漏、误导或隐瞒，且自提供该等文件之日起直至本法律意见书出具之日，该等文件均保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销。

3、对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、司法机关、发行人或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。

4、本所律师仅就与本次发行有关的法律问题发表法律意见，不对有关财务、审计信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、预测分析、专项债券总体评价等非法律专业事项发表意见。在本法律意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性及完整性作出任何明示或默示的保证。

5、本法律意见书仅供发行人本次发行之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

基于以上所述，本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具法律意见书如下：

正文

一、主体资格

（一）项目业主基本情况

本项目主管部门为阿拉山口市住房和城乡建设局。

部门职能包含拟订城市建设、市政公用事业、村庄、小城镇的发展战略、中长期规划、改革措施、行业政策并指导和监督实施；指导城市供水、节水、排水、污水和垃圾处理、燃气、供热、道路等市政设施、市容环境卫生、城市环境综合治理、城市公共供水水质督察和城建监察等工作；组织开展城市管理行政执法工作；指导城市规划区内地下水的开发、利用与保护；指导城镇园林的建设和管理工作；组织国家和自治区园林城市申报工作；负责供热计量改革和既有建筑的节能工作；指导村镇人居环境改善工作；指导国家及自治区级重点镇建设工作等。

本所律师认为：（1）项目实施机构及业主为独立的机关法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；（2）根据财预〔2016〕155号的规定，可依法使用专项债券发行后所募集的资金。

二、项目基本情况

1、项目名称

阿拉山口综合保税区南区供热项目

2、项目所属领域

市政和产业园区基础设施

3、项目实施内容

新建一期供热 DN600 管道 9000 米，二期供热 DN300 管道 18000 米及配套换热设施。

本所律师认为：项目的效益一是促进就业与富民增收。阿拉山口以占

博州 4.8%的面积和 4.3%的常驻人口，创造了占全州 18.8%经济生产总值及 80%的属地贸易。阿拉山口口岸进出口贸易 118 亿美元，是新疆乃至全国对外贸易的重要窗口。阿拉山口第三产业占主导地位，重点发展进出口贸易、木材加工、粮食加工、有色金属加工等优势产业，逐步实现从通道经济向枢纽经济转型。

阿拉山口综合保税区南区供热项目是公益性环保工程，有巨大的间接经济效益。新建供热管网以及热力站，使得生产企业及老百姓居住的供热质量得到保障。采暖期供热效果的好坏，直接关系到百姓的切身利益，是创建和谐社会、关系民生的大事情。

本项目建设对国民经济的促进作用可以分为直接促进和间接促进。间接促进作用即通过完善城区的供热设施，满足区域经济发展对城市基础设施的基本要求，增强阿拉山口综合保税区南区投资环境对资金吸引能力，创造新的就业岗位等效应，促进国民经济发展。由于其效应覆盖面广，且统计资料缺乏，具体指标难以量化。直接促进作用是指本项目建设对相关产业的拉动作用及工程投资的裙带效应。

三、社会经济效益

本项目的实施，能够促进阿拉山口综合保税区南区经济的发展，进一步提高城市品位，对阿拉山口综合保税区南区建设成为生态园林城镇提供可靠的基础设施保障。为维护社会稳定，促进各民族安定团结，创造良好的生活环境、投资环境及旅游环境，促进阿拉山口口岸乃至农五师的经济、社会的可持续发展起到巨大的积极作用。

本项目的实施，能够提升和改善阿拉山口综合保税区南区的投资环境和人居环境，为促进阿拉山口综合保税区南区经济的发展、社会经济结构调整而提供良好的基础条件，有利于改善县城的基础设施现状，促进阿拉山口综合保税区南区经济环境的协调发展，全面发展构建和谐社会”的指

导思想，提高党和政府的形象和信誉，是一个民心工程。

本所律师认为：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）文件提到的专项债券投向领域“负面清单”，属于专项债券支持的产业园区基础设施领域，通过新建进口有色金属储备库，推动区域经济与国际合作发展，为阿拉山口及周边地区经济带来新的增长点，助推区域经济平稳健康发展，符合公益性要求。

四、项目投资估算及资金筹措方案

（一）投资估算

1、编制依据

- （1）《新疆维吾尔自治区房屋建筑与装饰工程消耗量定额》（2020版）；
 - （2）《新疆维吾尔自治区安装工程补充消耗量定额》（2020版）；
 - （3）《新疆维吾尔自治区市政工程消耗量定额》（2020版）；
 - （4）《新疆维吾尔自治区建筑、安装、市政工程费用定额》（2020版）；
 - （5）《新疆维吾尔自治区房屋建筑与装饰工程消耗量定额博州地区单位估价表》；
 - （6）《通用安装工程及新疆维吾尔自治区补充消耗量定额博州地区单位估价表》；
 - （7）《新疆维吾尔自治区市政工程消耗量定额 2022 年博州地区单位估价表》；
 - （8）材料价格执行《博州 2025 年 3 月份建设工程综合价格信息》；
- 本工程可行性研究阶段设计图纸及工程量等；
- 其他相关文件资料。

2、项目总投资

本项目总投资约为 12300 万元，本项目计划发行专项债券 9000 万元，2023 年计划通过专项债券融资 4200 万元，2026 年计划发行专项债券 1000 万元，债券发行期限为 15 年，债券利率 3.20%。剩余资金为地方财政配套资金。

项目投资 12300.00 万元，其中工程费 10444.50 万元，工程建设其他费用 944.39 万元，预备费 911.11 万元。

（二）资金筹措方案

1、资金来源

本项目总投资约为 12300 万元，本项目计划发行专项债券 9000 万元，2023 年计划通过专项债券融资 4200 万元，2026 年计划发行专项债券 1000 万元，债券发行期限为 15 年，债券利率 3.20%。剩余资金为地方财政配套资金。

（实际利率以最终发行成功的利率为准），利息按每半年支付一次，本金随最后一次利息一并支付。剩余资金为地方财政配套资金。

2、项目实施计划

项目建设工期为 36 个月，计划 2023 年 3 月开工建设，2026 年 2 月完工，2026 年 2 月竣工。

3、项目资金保障措施

根据《实施方案》，项目资金保障措施具体内容摘录如下：

为了规范项目的实施与管理，便于集中决策、顺利推动项目实施，成立项目建设领导小组、项目建设技术专家组和项目建设领导小组办公室，研究制订项目实施的统一技术规范 and 标准，建立项目实施安全保障体系。

（1）建设管理：项目建设实行招标管理。依据国家有关招标投标法

律、法规和政策，研究制定招标投标管理规定、招标范围、招标组织形式和招标方式，招标方案确定后，按有关规定在指定的媒介或建设行政主管部门认可的方式发布招标公告。督促中标单位认真做好工程设计、预算及实施方案。严格按照招标合同，组织有关专家认真进行评估、督促、检查和验收。

(2) 资金管理：本项目资金根据工程总体方案和实施步骤，实行项目管理，统筹安排，突出重点，集中投入，专款专用。

1) 项目资金按建设要求采用专款专用，不能挤占挪用或变相挪用。

2) 建立项目资金管理责任追究制度。杜绝挤占、挪用、截留项目资金，疏于管理造成国有资产流失等行为。项目完工后，相关行政主管部门组织对项目资金进行专项审计。

3) 根据财务制度，设置独立的财务账簿和台账，对项目资金到位情况、项目执行情况以及工程形象进度等，实行动态跟踪管理。

4) 项目领导小组应保证按项目实施进度提前将项目建设资金落实到位，按工程进度核拨工程款。

(3) 合同管理：合同管理是工程建设管理的重要内容之一，是控制工程投资、进度质量的基本依据。由于建设工程投入的资金数额大，施工周期相对较短，使用的人力物力多，涉及的单位多等原因，有必要将建设工程合同作为一个系统工程进行科学管理，从而提高工程项目的经济效益和社会效益。因此，工程实施过程中的每个项目，均要以合同形式确定双方或多方的责、权、利，以保证工程项目和工作任务的实现。在项目建设管理过程中，制定具体的《合同管理办法》，对合同管理的原则、范围、主要内容、合同管理的组织原则及职责、合同承办人的职责、对合同的订立、审查及履行的监督检查，都提出具体要求，对合同的变更、转让、解除、纠纷等做出符合法律规定的程序要求和解决办法，使合同管理有章可

循。严格按照合同办事，在工程建设招标、材料供应招标、监理招标中应依照合同法和工程建设有关管理制度和规章与中标单位签订完善的合同条款，并严格按照合同进行管理，以保证项目经营管理活动的顺利进行，提高工程管理水平，实现项目工程投资、进度、质量、环保等目标，取得良好的社会效益和经济效益。

本所律师认为：项目建设的投资估算依据的技术参数和相关数据来源合法，其编制投资估算价格依据符合法律规定和行业标准。项目地方配套资金 3300 万元，占项目总投资 20.00%，符合国务院办公厅印发《国务院关于加强固定资产投资项目资本及技能管理的通知》（国发〔2019〕26 号）关于项目资本金投入比例的要求。同时，项目建设的资金使用计划及资金保障措施具有可行性。

五、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）预期收益及成本

项目实施后项目收入主要为管网改造受益片区的供热费。根据阿拉山口市当地供热费收费标准，确定本项目的供热费收费价格为 14.50 元/平方米，阿拉山口综合保税区南区供热管网改造后受益的面积为 1577062 平方米，正常年份收入 2286.80 万元。经测算，本项目预计在债券存续期内可实现总收入约为 32015.13 万元。

2、项目成本预测

根据批复的可行性研究报告，项目债券存续期内项目运营期总成本费用包括修理费、供热成本、其他管理费用、折旧费、财务费用等。预计在债券存续期内可产生运营成本约为 5766.23 万元，年均运营成本约为 411.87 万元。其中：

（1）修理费

本项目修理费主要为市政管网维修及设备维修，由于市政管线维修费

较高，该项目修理费按照固定资产原值 12300 万元的 0.5%估算，项目年维修费为 61.50 万元。

（2）供热成本分析

根据供热企业提供的相关资料，阿拉山口综合保税区南区供热管网改造后受益的面积为 1577062 平方米，外购燃料消耗量为 0.05 吨/m²，年消耗量为 7.89 万吨，单价 190 元/吨，年外购燃料费为 149.82 万元；

供热新水用量指标为 0.047 吨/m²，年用水量为 7.41 万吨，单价为 2.16 元/吨，年新水费用为 16.01 万元；

用电指标为 2.32kw.h/m²，年用电量为 365.89 万 kw.h，单价为 0.4087 元/kw.h，年电费为 149.54 万元；

根据上述计算，项目达产年供热成本为 315.37 万元，每年的供热成本按照供热面积变化而变化。

（3）其他管理费

本项目其他管理费主要包括办公费、劳动保险费、聘请中介机构费、咨询费、诉讼费、业务招待费、办公费、差旅费、邮电费、绿化费、管理人员工资及福利费等，初步估算共计 35 万元。

（4）固定资产折旧费

本项目固定资产折旧费采用综合折旧法进行计算，固定资产综合折旧年限 14 年，年折旧额 878.57 万元。

（5）财务费用：本项目的财务费用为运营期内债券利息费用，共计 6075 万元。债券存续期偿还债券本金、利息及其他费用总额为 15085.17 万元。专项债发行费率假定为发行额度的 1.0%，登记托管费为发行额度的 0.08%，兑付服务费为发行额度的 0.05%。

经营成本是指从总成本中扣除折旧费、摊销费和利息支出后的成本费用。经计算，债券存续期内经营成本为 5766.23 万元。

（二）资金测算平衡情况

本项目预计在债券存续期内可实现总收入 32015.13 万元，扣除运营成本 5766.23 万元和相关税费 1968.48 万元后，可实现总收益 24280.43 万元，本项目专项债券本息合计 15075.00 万元，项目总收益覆盖专项债券本息倍数约为 1.61 倍。因此，本项目偿债能力较好，符合专项债券项目收益与融资自求平衡且仍有盈余的要求。

本所律师认为，本项目融资与收益能够达到平衡，符合财预〔2017〕89 号关于“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。

六、专项债券发行计划

根据《实施方案》，本次发行的基本情况如下：

1、债券发行计划

拟申报专项债券 1000 万元，债券发行计划如下表所示：

序号	项 目	合计 (万元)	年度
			2023-2026
一	总投资	12,300.00	12,300.00
1	建设投资	12,003.00	12,003.00
2	建设期发债利息	288.00	288.00
2.1	2026 年发行 1000 万元	1000	1000
2.2	项目总共发行 9000 万元	9000	9000

3	债券发行费用	9.00	9.00
二	资金筹措	12,300.00	12,300.00
1	发行债券	9,000.00	9,000.00
2	资本金	3,300.00	3,300.00
2.1	用于项目投资	3,003.00	3,003.00
2.2	用于债券发行费用	9.00	9.00
2.3	用于债券建设期利息	288.00	288.00

2、发行场所

发行场所主要包括全国银行间债券市场、证券交易所债券市场。本次发行按财政部和省财政厅统一要求执行。

3、品种和数量

按财政部和省财政厅统一要求执行。

4、时间安排

按财政部和省财政厅统一要求执行。

5、上市安排

本期债券按照财政部和省财政厅统一要求上市交易。

6、兑付安排

专项债券利息按年支付，到期偿还本金并支付利息。最终按财政部和省财政厅统一要求执行。

7、招投标

招标方式、标位限定、时间安排、参与机构、招标系统等均按财政部和省财政厅统一要求执行。

8、分销

本期债券分销方式按财政部和省财政厅统一要求执行。

本所律师认为：本次债券发行计划符合相关法律法规，发行计划具有可行性。

七、债券发行依据及还款保障情况

1、发行依据

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155号）第四条规定，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、市辖区级政府城镇确需发行土地储备专项债券的，由省级政府统一发行并转贷给市县级政府地。本期债券将由新疆维吾尔自治区政府统一发行，发行主体为新疆维吾尔自治区人民政府。

2、还款保障措施

本期债券对应项目还款保障措施为：

本期债券对应项目预期收入对应的政府性基金收入及专项收入能够合理保障偿还地方配套资金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。财政部门将进一步督促建设单位强化项目建设及运营管理，提升管理效率，挖掘收入增长潜力，确保项目足额还本付息。

按照《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）规定，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。财政部门将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按约定向省级财政部门

缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省级财政部门按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。

如偿债出现困难，将通过调减投资计划、调整预算支出等措施偿债。未及时足额向省级财政部门缴纳专项债券还本付息资金的，省级财政部门将可以采取适当方式扣回。

因客观原因导致项目运营期限与专项债券期限不匹配的，可以在同一项目周期内接续发行维持资金周转。接续发行债券的发行费用仍由原项目所在省级单位或市县承担。

本所律师认为：本期债券的偿债保障措施符合《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）、《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）的相关规定。

八、中介服务机构

1、《财务评价报告》及会计师事务所资质

永信瑞和（深圳）会计师事务所（特殊普通合伙）四川分所就本次申请项目收益专项债券出具了《财务评价报告》。

根据本所律师在国家企业信用信息公示系统的查询，永信瑞和（深圳）会计师事务所（特殊普通合伙）四川分所（统一社会信用代码：91510104MA69U7MB9R）系在锦江市场监督管理局登记注册的有限责任公司，经营范围：一般项目：凭总公司授权开展经营活动（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）。

2、《法律意见书》及律师事务所资质

四川重德律师事务所为本项目出具本《法律意见书》，本所经四川省司法厅批准设立并核发《律师事务所分所执业许可证》（执业许可证号：

25101199410091943，统一社会信用代码：31510000758783440B），本所指派律师宜兴剑、蔡靓婧均持有律师执业证，且二人执业证均通过了二〇二四年度年检。

(1) 四川重德律师事务所执业许可证



(2) 宜兴剑律师律师证

执业机构 四川重德律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 15101201210759307

法律职业资格
或律师资格证号 20085101071846

发证机关 四川省司法厅

发证日期 2024年01月12日



持证人 宜兴剑

性别 男

身份证号 510181197811216293

律师年度考核备案

考核年度	2024-5-2026-5
考核结果	称职
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	

(3) 蔡靓婧律师律师证

执业机构	四川重德律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	15101202211489163		
法律职业资格 或律师资格证号	A20205101812247		
发证机关	四川省司法厅	持证人	蔡靓婧
发证日期	2023年7月09日	性别	女
		身份证号	510181198104180029

律师年度考核备案	
考核年度	2023-2028.5
考核结果	称职
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	

九、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、项目业主及项目实施机构为独立的机关法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；可根据财预〔2017〕62号的规定依法使用专项债券发行后所募集的资金。

2、本项目具有公益性，符合财预〔2017〕89号文关于“积极探索在有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。

3、本项目符合《财政部发展改革委关于印发〈地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单〉的通知》（财预〔2021〕115号）文件的要求。

4、本期债券对应项目的资金来源渠道包括地方政府债券筹集的资金等。项目可按照《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）等法律法规的规定，就本期债券对应项目向新疆维吾尔自治区人民政府提出申请。

5、本项目已设置募集资金运用计划及项目建设计划，募集资金使用不违反法律法规及相关规定。

6、本期债券的偿债保障措施符合《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）、《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）的相关规定。

7、根据《实施方案》以及《财务评价报告》，本项目融资与收益能够达到平衡，符合财预〔2017〕89号关于“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。

8、为本期债券对应项目提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资质。

9、本项目可依法向新疆维吾尔自治区人民政府申请发行本期债券，但

尚需新疆维吾尔自治区人民政府审核,具体事项以新疆维吾尔自治区人民政府审核确定为准。

本法律意见书正本壹式叁份。

(此页无正文，为法律意见书签署页)



经办律师：

王克剑

经办律师：

廖祖峰

二〇二五年十月二十八日