

裕民县保障性住房及配套基础设施建设项目
专项债券法律意见书



(民)字[2025]第 310 号

2025 年 4 月



目 录

第一部分 引言

- 一、 释义
- 二、 律师应声明事项

第二部分 正文

- 一、 项目的基本情况
- 二、 项目资金来源
- 三、 募集资金支出与预期偿债资金来源平衡情况
- 四、 本项目中介服务机构
- 五、 法律风险评估
- 六、 结论意见

裕民县保障性住房及配套基础设施建设项目



专项债券法律意见书

裕民县住房和城乡建设局：

本所律师依据《中华人民共和国预算法》(以下简称“预算法”)、《中华人民共和国证券法》(以下简称“证券法”)、国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发【2014】43号)、《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》(财库【2020】43号)、财政部《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)、财政部《关于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)、财政部《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》(财预【2018】34号)、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》及现行有效的法律、法规、规范性文件之规定，依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》。本所作为裕民县保障性住房及配套基础设施建设项目专项债券法律顾问，按照律师勤勉执业要求及本法律意见书出具日以前已经发生过或存在的事实，并基于对法律知识的理解和对有关事实的了解与审查出具本法律意见书。



第一部分 引言

一、释义

在本意见书内，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

本期专项债券/本期债券：指裕民县保障性住房及配套基础设施建设
项目专项债券

本意见书：指本所为使用本期政府专项债券出具的《裕民县保障性住
房及配套基础设施建设项目专项债券法律意见书》

财政部：指国家财政部

本所/指：新疆西部朝阳律师事务所

本所律师指：纪欣然、朱秀娟律师

新疆诚信指：新疆诚信会计师事务所（普通合伙）

方案总体评价：

国发【2014】43 号：指国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》

财预【2017】50 号：指财政部 发展改革司 司法部 人民银行 银监会
证监会《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》

财库【2020】43 号：指《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办
法〉的通知》

财预【2016】155 号：指财政部《关于印发地方政府专项债务预算管
理办法的通知》

财预【2017】89 号：指财政部《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【2018】209 号：指财政部《关于印发地方政府债务信息公开办



法（试行）的通知》

财预【2018】34 号：指财政部《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》

财库【2019】23 号：指财政部《关于做好地方政府债券发行工作的意见》

国发【2015】51 号：指国务院《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【2019】26 号：指国务院《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》

元：指人民币

二、律师应声明事项

1、本所已经对本所律师认为出具的本法律意见书所需的文件以及信息披露文件进行了审慎审阅。

2、裕民县住房和城乡建设局向本所律师保证和承诺，并提供本所律师为出具本法律意见书所必需的、真实的、完整的原始书面材料、副本材料、复印材料和对有关事实的口头及书面说明；一切足以影响本法律意见书的事实、文件均已经向本所披露，不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，其所提供资料上的签字或印章均真实、有效；其所提供的副本材料或复印件与正本或原件完全一致。

3、对本法律意见书至关重要而又无法获得的独立证据支持的事实，本所依赖于有关政府部门、其他有关单位或有关人士出具或提供的证言或证明文件的复印件出具法律意见。本所律师仅就与本期专项



债券使用有关法律问题发表意见，并不涉及有关财务会计、审计、信用评级、内部控制（包括但不限于财务会计文件记载形式、偿债能力评估、现金流动性分析）等非本所律师专业事项。本所律师在本法律意见书中对会计报表、方案总体评价、信用评级和其他专业报告中相关数据及结论的引用，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。

4、本法律意见书仅供本次裕民县保障性住房及配套基础设施建设项目专项债券之目的使用。未经本所律师书面同意，裕民县住房和城乡建设局及其他任何法人、非法人组织或个人不得将本法律意见书用作任何其他目的。

5、本所律师同意将本法律意见书作为裕民县住房和城乡建设局申请专项债券所必备的法律文，随同其他材料一同上报，并依法对其承担相应的法律责任。

6、本所律师同意裕民县住房和城乡建设局部分或全部在募集说明书中自行引用或按国家财政部审查要求引用本法律意见书的内容。

第二部分 正文



一、项目的基本情况

（一）项目概况

1、项目名称

裕民县保障性住房及配套基础设施建设项目；以下简称“本项目”。

2、项目建设期：3 年，2025 年 4 月—2027 年 10 月；

3、项目建设地点：裕民县哈拉布拉镇

4、项目建设目标、建设内容

新建保障性住房 200 套及相关配套基础设施建设。

5、项目总投资估算

项目总投资 6,250.00 万元，其中建筑工程费 4,929.80 万元，占项目总投资的 78.88%；其他费用 292.00 万元，占项目总投资的 4.67%；基本预备费 707.55 万元，占项目总投资的 11.32%；建设期利息 315.00 万元，占项目总投资的 5.04%；债券发行费用 5.65 万元，占项目总投资的 0.09%。

（二）项目实施主体

本项目实施主体为裕民县住房和城乡建设局，统一社会信用代码为 11654225010319146T，单位地址：新疆维吾尔自治区塔城地区裕民县塔斯特西路 18 号，主要职责：指导城市建设管理工作。贯彻落实城市建设（含城市房屋征收拆迁）和管理工作中的各项法规、政策，负责城市市政公用设施建设、安全和应急管理。指导城市供水、排水、污水处理、垃圾处理、园林、燃气、热力、市政设施、市容环境综合



治理等工作；指导城市规划区内的绿化工作和风景名胜区的建设和保护工作，会同文物主管部门负责历史文化名城(镇、村)的保护和监督管理。

基于前述事实，本所律师认为：裕民县住房和城乡建设局系在中华人民共和国依法设立、合法存续的机关单位，具备负责本项目政府专项债券工作的主体资格。

(三) 项目合法性

截至本法律意见书出具之日，本项目已取得民县发展和改革委员会《裕民县发展改革委关于塔城地区裕民县保障性住房及配套设施建设项目可行性研究报告(代项目建议书)的批复》(裕发改项目〔2025〕22号)文件批复，项目估算项目计划总投资 6,250.00 万元。资金来源为地方政府专项债券和县级配套资金。

因此，本项目符合国家产业结构政策及地区发展规划，本所律师认为本期专项债券涉及项目已经取得有关建设批文，项目合法合规，符合国家产业政策。

(四) 项目建设的必要性

1. 项目实施的必要性

(1) 政策相关性：根据《国务院办公厅关于加快发展保障性租赁住房的意见》(国办发〔2021〕22号)提出，坚持以人民为中心，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，突出住房的民生属性，扩大保障性租赁住房供给，缓解住房租赁市场结构性供给不足，推动建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，推进以人为核心



的新型城镇化，促进实现全体人民住有所居。因此，本项目建设符合国家政策要求。

(2) 职能相关性：指导城市建设管理工作。贯彻落实城市建设（含城市房屋征收拆迁）和管理工作中的各项法规、政策，负责城市市政公用设施建设、安全和应急管理。指导城市供水、排水、污水处理、垃圾处理、园林、燃气、热力、市政设施、市容环境综合治理等工作；指导城市规划区内的绿化工作和风景名胜区的建设和保护工作，会同文物主管部门负责历史文化名城（镇、村）的保护和监督管理。该项目的建设是裕民县住房和城乡建设局认真履行自己职能的体现，符合关于该项目职能的相关性要求。

(3) 需求相关性：目前裕民县已建的保障性住房主要用于中低收入家庭、外来务工人员、新就业大中专毕业生等，随着目前棚户区改造进程加快，棚改拆迁人员及乡镇进城务工人员人数的增加，裕民县保障性住房房源不能满足需求。因此，改善住房问题，推进住房制度改革，关系到居民的切身利益，也关系到裕民县社会经济建设的步伐。

本项目的实施，能够有效改善裕民县棚改拆迁人员、外来务工人员及低保户的住房问题，保障低收入人群的合法权益，提高和改善他们的生活质量，进一步构建和谐社会、提高生活环境质量，推动裕民县社会经济发展。该项目的实施符合需求相关性。

(4) 财政投入相关性：项目预算资金 6,250.00 万元，资金来源为申请地方专项债券 5,000.00 万元，财政配套资金 1,250.00 万元，符合财政投入的相关性。



2. 项目实施的公益性

住房作为人类生存最基本的物质条件。解决低收入家庭住房问题，改善老百姓居住条件，更是被看作是社会进步的重要标志。在保障人民群众基本生活，逐步完善社会保障制度的和谐社会奋斗目标中，住房保障作为构建和谐社会的重要基石，具有鲜明的时代意义。因此，加快住房保障制度改革，特别是加大保障性住房、周转房建设，把关系普通老百姓切身利益的住房问题解决好，具有强烈的紧迫性和现实意义。然而，要满足群众住房质量和住房环境就必须要有完善的基础设施作为保障。只有这样，才能化解社会矛盾，最大限度的增加和谐因素，最大限度的减少不和谐因素。因此，本项目的建设是构建和谐社会的建设的需要。因此，项目的建设符合项目实施的公益性。

3. 项目实施的收益性

本项目以土地出让返还收入为基础，本项目在债券存续期内预期运营收入 16,000.00 万元，经营成本 5,752.00 万元，各类税金 0.00 万元，可用于归还专项债的资金为 10,248.00 万元。债券本金总额 5,000.00 万元(其中拟申请 2025 年度地方政府专项债券 1,000.00 万元；拟申请 2026 年度地方政府专项债券 2,000.00 万元；拟申请 2027 年度地方政府专项债券 2,000.00 万元)，利息总额 1,750.00 万元(假设融资利率 3.5%)，债券本息合计 6,750.00 万元，收入可以覆盖本金及利息，本息覆盖倍数为 1.52 倍，归还全部债务本息后尚有盈余。

因此，保障性住房不仅是政府履行民生保障职责的重要体现，也是调整和完善住房供应体系、促进经济社会健康发展的重要手段。



二、项目资金来源

本项目拟申请地方政府专项债券资金 5,000.00 万元（其中拟申请 2025 年度地方政府专项债券 1,000.00 万元；拟申请 2026 年度地方政府专项债券 2,000.00 万元；拟申请 2027 年度地方政府专项债券 2,000.00 万元），债券资金合计占项目总投资的 80%；其余资金缺口暂定地方财政配套资金 1,250.00 万元，占项目总投资的 20%。

本期债券资金比例符合国务院办公厅发《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》的规定。

三、募集资金支出与预期偿债资金来源平衡情况

根据国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发【2014】43 号）规定：专项债务纳入政府性基金预算管理，通过对应的政府性基金或专项收入偿还。本期债券偿付资金主要来自出让土地返还收入。

根据塔城地区裕民县保障性住房及配套设施建设项目专项债券发行计划，本项目债券发行总金额为 5,000.00 万元，各年度申请债券还本付息明细如下：

本次一期拟申请 2025 年度地方政府专项债券资金 1,000.00 万元，假设融资利率 3.50%，期限 10 年（2027 年建设后即可取得收益），每半年付息一次，自债券发行成功之日起开始计息，为简便计算，本方案假设 2025 年按全年计息，第 1 年至第 9 年每年度支付利息为 35.00 万元，第 10 年末偿还本息 1,035.00 万元，其中本金 1,000.00 万元及利息 35.00 万元。在专项债券存续期的 10 年里，共计支付利



息 350.00 万元债券本息合计 1,350.00 万元。

二期仍计划申请 2026 年度地方政府专项债券资金 2,000.00 万元,假设融资利率 3.50%,期限 10 年(2027 年建设后即可取得收益),每半年付息一次,自债券发行成功之日起开始计息,为简便计算,本方案假设 2026 年按全年计息,第 1 年至第 9 年每年度支付利息为 70.00 万元,第 10 年末偿还本息 2,070.00 万元,其中本金 2,000.00 万元及利息 70.00 万元。在专项债券存续期的 10 年里,共计支付利息 700.00 万元债券本息合计 2,700.00 万元。

三期仍计划申请 2027 年度地方政府专项债券资金 2,000.00 万元,假设融资利率 3.50%,期限 10 年(2027 年建设后即可取得收益),每半年付息一次,自债券发行成功之日起开始计息,为简便计算,本方案假设 2026 年按全年计息,第 1 年至第 9 年每年度支付利息为 70.00 万元,第 10 年末偿还本息 2,070.00 万元,其中本金 2,000.00 万元及利息 70.00 万元。在专项债券存续期的 10 年里,共计支付利息 700.00 万元债券本息合计 2,700.00 万元。

上述三期债券本金合计 5000.00 万元,债券利息合计 1,750.00 万元,本次合计 6,750.00 万元。

通过对委托方提供的《可行性研究报告》和《收益与融资平衡方案》中的资金收支数据进行分析测算,裕民县保障性住房及配套基础设施建设项目专项债券的资金覆盖率可达到 1.52 倍,能够满足资金筹措充足性的要求。



四、本项目中介服务机构

（一）会计师事务所资质

《裕民县保障性住房及配套基础设施建设项目专项债券方案总体评价》系由新疆诚信会计师事务所（普通合伙）依法出具。

经本所律师核查，新疆诚信会计师事务所（普通合伙）现持有新疆维吾尔自治区奎屯市市场监督管理局于 2023 年 10 月 19 日核发的统一社会信用代码为 91654003MAD24DTH3H 的《营业执照》，营业执照经营范围包含：“注册会计师业务。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：财务咨询；财政资金项目预算绩效评价服务；破产清算服务；税务服务；融资咨询服务；薪酬管理服务；企业管理咨询；价格鉴证评估；工程管理服务；招投标代理服务；社会经济咨询服务；信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）；安全咨询服务。（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）。该公司指派的注册会计师持有《中华人民共和国注册会计师执业资格证》。

本所律师认为：新疆诚信会计师事务所（普通合伙）为中国境内依法设立的会计师事务所，具备为本期专项债券发行提供方案总体评价的主体资格，两签字的注册会计师均持有经注册会计师协会颁发的已经年检的《注册会计师证》，具有相应的从业资格。

（二）律师事务所资质

《裕民县保障性住房及配套基础设施建设项目专项债券法律意见书》系由新疆西部朝阳律师事务所依法出具。



新疆西部朝阳律师事务所系经新疆维吾尔自治区司法厅批准设立的律师事务所，现持有新疆维吾尔自治区司法厅 2019 年 3 月 28 日核发的统一社会信用代码：3160000458214334A《律师事务所执业许可证》。本所指派律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过新疆维吾尔自治区伊犁州司法局、伊犁州律协考核备案。

本所律师认为：新疆西部朝阳律师事务所系经批准依法成立的律师事务所，具备为本期专项债券出具法律意见书的资质，两名执业律师具有从事法律服务业务的资格，具备担任本法律意见书签字律师的资格。

五、法律风险管理评估

（一）影响项目风险因素

1、风险分析

主要有：市场风险、技术风险、工程风险、资金风险、外部协作条件风险等五大风险。

（1）市场风险。市场风险主要是材料、价格、同业竞争，原材料市场材料价格上扬、材料供应紧张，租金价格定位波动无常。

（2）技术风险。本项目的技术风险主要有项目所采用技术的适用性、可靠性、先进性和可得性对项目正常运行带来的技术风险；另外还有项目实施后人员素质能否满足项目运行的需要。

（3）工程风险。本项目工程风险主要是指项目工程建设过程中存在的各类风险，包括实施地地质条件、工程量和施工工期等。

（4）资金风险。本项目资金风险主要有项目专项债资金和配套



资金的到位情况，以及项目运行经费的筹措。

(5) 外部协作条件风险。由于本项目在建设和运行中对交通运输、供水、供电等外部协作配套条件都有一定的要求。因此，本项目的协作风险主要是这些条件的变化给项目带来的风险。

2、防范风险对策

通过对项目建设及运行过程中出现的各类风险的识别及评估，本项目根据各类风险程度高低，重点对技术风险、市场风险和资金风险等影响程度较大的风险制定相应对策，以防范这类风险发生可能给项目带来的不利影响。具体采取以下的风险应对策略。

(1) 加强技术交流和培训，控制技术风险对项目的影响

本项目是一项技术含量较高，对人员素质要求较高的项目，因此技术风险是影响项目顺利实施的重要因素。首先在仪器设备选型时，更多收集相关资料，尽可能选择大型厂家的产品。在产品选择时，不但要注重其可靠性、适应性和成熟度，还要注意各设备之间及与已有设备的衔接和配套，力求产生最大的系统合力。此外，还要加强人员技术培训力度，提高工作人员的技术素质，全面掌握农副产品质量安全检验检测技术，以控制项目运行中的技术风险。

(2) 加强市场调研和防风险意识，控制市场风险对项目的影响

在市场风险中，对项目影响最大的是材料及设备价格。为控制价格上涨对项目的影响，在可行性研究报告编制过程中，应对设备公司和供应商进行询价，综合各方报价确定报告中的设备价格。

(3) 强化项目规划和资金管理，控制资金风险对项目的影响



本项目的建设资金主要由中央补助资金和地方配套资金组成。为保证中央补助资金的及时到位，项目单位要在规定的时间内向上级主管部门提交相关的文件和可行性研究报告。对于配套资金，区财政要提前筹备，对于项目运行经费的筹措，要及时协调，通过区财政每年获得运转经费，确保项目的顺利进行。

六、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

（一）本次专项债券发行的主体合格，本项目实施主体裕民县住房和城乡建设局系依法成立的机关单位，依据相关政府文件，具备申请本项目债券资金的主体资格。

（二）本项目已经取得了现阶段与项目工程配套的批复文件和相关许可。

（三）根据方案总体评价，本项目运营净收益能够满足项目收益和融资平衡的要求，符合财政部《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）文的相关规定。

（四）为本次申请专项债券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。

综上所述，本所律师认为：根据方案总体评价，本项目符合国务院《关于加强地方政府性债务管理意见》（国发【2014】43号）、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）、财政部 发展改革委 司法部 人民银行 银监会 证监



会《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预【2017】50号）、《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库【2020】43号）、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）、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）、财政部《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）、财政部《关于做好2018年地方政府债券工作的通知》（财预【2018】34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）及国务院办公厅发《关于做好地方政府专项债券发行及项止配套融资工作的通知》的规定。

本法律意见书一式肆份，经本所经办律师签字并加盖本所公章后即具有法律效力。

（以下无正文）



经办律师：

经办律师：

2025 年 4 月 15 日





执业机构	新疆西部朝阳 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16540201210517205		
法律职业资格 或律师资格证号	A20096540030499		
发证机关	新疆维吾尔自治区司法厅	持证人	纪欣然
发证日期	2020 年 06 月 09 日	性 别	男
		身份证号	65400119760229031X

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2023年6月1日至 2024年5月31日止	考核年度	2024年6月1日至 2025年5月31日止
考核结果	称 职	考核结果	称 职
备案机关	伊犁哈萨克自治州司法厅 专用章	备案机关	伊犁哈萨克自治州司法厅 专用章
备案日期		备案日期	



执业机构	新疆西部朝阳 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16540199611479446		
法律职业资格 或律师资格证号	(94) 司律证字第456 号		
发证机关	新疆维吾尔自治区司法厅	持证人	朱秀娟
发证日期	2018 年 04 月 17 日	性别	女
		身份证号	654001196611170323

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2024 年 6 月 1 日至 2025 年 5 月 31 日止	考核年度	
考核结果	称 职	考核结果	
备案机关	伊犁哈萨克自治州司法厅 专用章	备案机关	
备案日期		备案日期	