

# 上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所 关于乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区） 地下管网改造项目 专项债券之法律意见书

(2025) 新段律法字第 077 号



上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所



地址：新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市水磨沟区会展大道 1119 号大成尔雅 A 座 16 楼  
电话： 0991-4681736      传真： 0991-4681736      邮编： 830017

## 目 录

第一节	本所律师声明.....	4
第二节	正文.....	6
	一、项目基本概况.....	6
	二、相关主体资格.....	9
	三、债券募集资金的用途.....	10
	四、项目融资与收益平衡.....	11
	五、中介服务机构及相关文件.....	12
	六、项目风险评价.....	16
	七、结论意见.....	18
第三节	结尾.....	19

致：乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心

上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所接受委托，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，以下简称“国发[2014]43号文”）、《关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知》（财库[2020]43号，以下简称“财库[2020]43号文”）、《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，以下简称“财预[2015]225号文”）、《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，以下简称“财预[2016]155号文”）、《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，以下简称“财预[2017]89号文”）《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，以下简称“财预[2018]209号文”）等法律、法规及规范性文件，并按照律师行业公认的业务标准和要求，指派本所李近律师、孙铭唯律师就乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区）地下管网改造项目专项债券事宜，出具本法律意见书。

## 第一节 本所律师声明

1、本所律师仅依据本法律意见书出具日以前已经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，并按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神发表本法律意见。

2、本所律师已经严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对委托人乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心本期专项债券发行所涉及的相关文件资料及本期专项债券发行申请的合法合规性进行了充分的核验查证。

3、本所已得到项目单位的保证，即为本期专项债券发行事宜向本所提供的原始书面材料、副本和复印件材料或者口头陈述均为真实、准确、完整和有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；向本所提供的有关副本或复印件材料与原件一致。

4、为出具本法律意见书，本所律师分别登陆中国财政部官网、中国人民银行官网、中国债券登记网、中国货币网、中国裁判文书网、中国执行信息公开网、全国组织机构代码公示查询网、信用中国网、全国法院被执行人信息查询平台等网站，

对委托方的相关信息进行了查询，并假设前述的网站查询和信息公示网站所登载的内容为真实、可靠的，没有任何篡改、杜撰或遭受网络攻击。

5、本法律意见书中，本所仅就与专项债券有关的法律问题发表法律意见，而不对有关可行性研究报告、项目方案、评价报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及可行性研究报告、项目方案、评价报告等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的报告引述，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性和完整性作出任何明示或默示的保证。对本期专项债券发行所涉及的财务和投资数据等专业事项，本所亦不发表评论。

6、本法律意见书所有章节应为一个整体，不应单独使用，本所未授权任何单位、个人不得对本法律意见书做任何解释或说明。本法律意见书仅供委托方为申请专项债券资金之目的使用，未经本所许可，不得用作其他任何目的。

7、本所律师同意将本法律意见书作为本项目所必备的法律文件，随同其他材料一同报送，愿意作为公开披露文件，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

## 第二节 正文

### 一、项目基本情况

(一) 项目名称：乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)地下管网改造项目。

(二) 项目区位：乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)西站片区、八钢片区、丰北片区、中亚南路、中亚北路片区、合作区、工业园一、二期、高铁北区等。

(三) 建设期限：2025年11月—2026年12月。

(四) 项目性质：改扩建项目。

(五) 项目单位：乌鲁木齐经济技术开发区(乌鲁木齐市头屯河区)建设综合服务中心。

主管单位：乌鲁木齐经济技术开发区(乌鲁木齐市头屯河区)建设局(交通局、水务局)。

(六) 项目建设规模及建设内容：对乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)西站片区、八钢片区、丰北片区、中亚南路、中亚北路片区、合作区、工业园一、二期、高铁北区等片区污水、雨水、给水及供热管网进行改造，改造DN200~DN1000污水管网长度约13公里，改造DN300~DN1200雨水管网长度约2.7公里，改造

DN50~DN500给水管网长度约34公里，改造DN40~DN500二次供热管道长度约45.1公里，改造DN25~DN80供热立管长度约151.1公里，配套相关附属设施等。

(七)项目投资规模及资金筹措:本项目估算总投资为30000万元，其中申请财政配套资金总额1000万元(2025年申请财政配套资金300万元，2026年申请财政配套资金700万元)；申请超长期特别国债资金总额21000万元(2026年申请超长期特别国债资金21000万元)；申请发行政府专项债券8000万元，2025年已成功发行专项债券5000万元，2026年(本期)申请发行3000万元(提前在2025年发行3000万元)，债券存续期为10年，利率暂按3.2%计算。

(八)项目立项和建设的相关批复文件:

1、乌鲁木齐经济技术开发区(乌鲁木齐市头屯河区)发展和改革委员会出具的《关于乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)地下管网改造项目项目建议书的批复》(乌经开发改〔2024〕145号)；

2、乌鲁木齐经济技术开发区(乌鲁木齐市头屯河区)发展和改革委员会出具的《关于乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)地下管网改造项目可行性研究报告的批复》(乌经开发改〔2025〕5号)；



3、乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）发展和改革委员会出具的《关于变更乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区）地下管网改造项目可行性研究报告选址、资金来源及建设内容的批复》（乌经开发改项目〔2025〕105号）；

4、乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心出具的《乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区）地下管网改造项目环评情况说明》；

5、乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心出具的《乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区）地下管网改造项目用地情况说明》。

（九）项目评价：地下管网是城市“生命线”，直接关系到居民的日常生活保障。该项目覆盖的丰北片区、中亚南路、中亚北路片区等均为成熟居住区，随着人口密度增加与居民生活品质提升，现有管网的短板逐渐凸显，部分老旧给水管网存在锈蚀、漏损问题，导致居民用水压力不稳定、水质安全存在隐患；供热立管因使用年限较长，出现散热效率下降、局部堵塞等情况，冬季供暖温度不达标成为居民反映的突出问题；雨水管网排水能力不足，每逢降雨易出现小区积水、道路内涝，影响居民出行安全。该项目的实施正是对城市基础设施补短板需求的精准回应，污水管网改造可提升污水收集与输送效率，减少水体污染，保护城市



生态环境；给水管网改造能降低漏损率，节约水资源，保障城市供水安全；二次供热管道与供热立管改造可提高供热能源利用效率，减少能源浪费，推动城市绿色低碳发展；雨水管网改造能增强城市排水防涝能力，降低极端天气对城市运行的影响。通过系统性改造，城市地下管网的承载能力与应急保障能力将大幅提升，为城市抵御风险、稳定运行提供坚实支撑，契合城市“安全韧性”建设的核心需求。

## 二、相关主体资格

### （一）发行主体资格

本期乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区）地下管网改造项目专项债券发行主体为新疆维吾尔自治区人民政府。

### （二）项目单位

经核查，该项目单位为乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心，根据其《事业单位法人证书》，项目单位的基本情况如下：

单位名称	乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心
统一社会信用代码	12650106MB0W243199
法定代表人/负责人	康彬

地址	乌鲁木齐经济技术开发区维泰南路1号维泰大厦
登记机关	乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）事业单位登记管理局
登记状态	正常

本所律师认为：根据《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债的方式筹措。根据财预[2016]155号文第四条规定“专项债券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(以下简称市县级财政)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”。

本项目发行主体和项目单位均依法设立，主体适格。

### 三、债券募集资金的用途

根据乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心出具的《新疆维吾尔自治区乌鲁木齐经济技术开发区

区（头屯河区）地下管网改造项目实施方案》显示，债券募集的资金全部用于乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区）地下管网改造项目的建设。

#### 四、项目融资与收益平衡

根据财政部发布的《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）要求，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，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。

##### （一）项目资金平衡情况

乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心填报的《新疆维吾尔自治区乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区）地下管网改造项目实施方案》记载：本项目在债券存续期内预期总收入 19255.85 万元，经营成本 3016.70 万元，各类税金 92.88 万元，可用于归还专项债的资金为 16146.27 万元；债券本金总额 8000.00 万元，利息总额 2560.00 万元，债券本息合计 10560.00 万元，归还所有债务本息后尚有盈余。

根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，全周期债券存续期内，项目经营活动产生的净现金流量在偿还专项债券本息后，该项目收益覆盖债务本息总额的保障倍数为 1.53 倍，

项目预期收益累计结余资金可以覆盖所有债务到期本息。

## (二) 资金稳定性

新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司出具的《乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)地下管网改造项目执行商定程序的财务评估报告》记载:喀什地区乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)地下管网改造项目专项债券可以以相较合理的融资成本完成资金筹措。同时,项目收入为项目提供了充足、稳定的现金流入,满足专项债券发行还本付息要求。综上所述,通过发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的方式满足部分喀什地区乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)地下管网改造项目资金需求,应是现阶段较优的资金解决方案。

本所律师认为:基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡专项债券的要求,本项目具有相对稳定的预期偿债资金来源,预期收益能够合理保证偿还融资本息,可实现项目收益和融资自求平衡。

## 五、中介服务机构及相关文件

### (一) 会计师事务所及相关专项评价报告

经核查,新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司担任本期专项债券发行实施方案的总体评价机构,对项目收益与融资自求平衡情况进行评价。根据其《会计师事务所执业证书》,基本情

况如下：

机构名称	新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司
企业类型	有限责任公司(自然人投资或控股)
统一社会信用代码	91652900457927930A
地址	新疆乌鲁木齐高新区(新市区)银川路街道 西八家户路1号新星底商高层住宅1栋14层 F1402
法定代表人	苏庭铎
登记机关	乌鲁木齐市高新技术产业开发区(新市区)市 场监督管理局
登记状态	存续
经营范围	会计报表、审计、经济专项审计、验证企业 注册资本；会计业务咨询、税务服务、帐册 销售。

新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司就本期发行出具了《乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)地下管网改造项目执行商定程序的财务评估报告》。

本所律师认为：新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，与乌鲁木齐经济技

术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心不存在关联关系，在专项评价报告上签字的注册会计师均持有有效的《中华人民共和国注册会计师证书》，具备为发行人出具相关专项评价报告的主体资格。

## （二）设计公司及相关专项评价报告

经核查，济南市市政工程设计研究院（集团）有限责任公司担任本期专项债券发行的专项机构，对项目可行性进行评价。根据其《营业执照》，基本情况如下：

机构名称	济南市市政工程设计研究院（集团）有限责任公司
企业类型	其他有限责任公司
统一社会信用代码	913701002642941291
地址	山东省济南市市中区二环南路3377号市政设计大厦501室
法定代表人	蒋永才
登记机关	济南市市中区市场监督管理局
登记状态	在营（开业）企业
经营范围	许可项目：建筑智能化系统设计；建筑劳务分包；施工专业作业；电力设施承装、承修、承试；各类工程建设活动；建设工程设计；

	<p>热力生产和供应；公路工程监理；建设工程监理；建筑智能化工程施工；房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包；建设工程勘察；住宅室内装饰装修；消防设施工程施工；水利工程建设监理；水运工程监理；测绘服务；房地产开发经营；特种设备设计。</p> <p>一般项目：对外承包工程；市政设施管理；工业工程设计服务；园林绿化工程施工；专业设计服务；规划设计管理；土石方工程施工；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；工程管理服务；招投标代理服务；广告设计、代理；广告发布（非广播电台、电视台、报刊出版单位）；平面设计；广告制作；房地产经纪；市场营销策划；住房租赁；物业管理；物业服务评估。</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

济南市市政工程设计研究院（集团）有限责任公司就本期发行出具了《乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区）地下管网改造项目可行性研究报告》。

本所律师认为济南市市政工程设计研究院（集团）有限责任



公司系经批准依法设立且合法存续的法人，与乌鲁木齐经济技术开发区（乌鲁木齐市头屯河区）建设综合服务中心不存在关联关系，具备为发行人出具相关专项评价报告的主体资格。

### （三）律师事务所资质及相关专业报告

本所受聘作为本期债券发行的专项法律顾问，就本期债券的发行事宜出具法律意见。本所现持有新疆维吾尔自治区司法厅核发的 31650000MD02024197 号《律师事务所执业许可证》，本法律意见的签字律师持有合法有效的《律师执业证》。

本所就本期发行出具了《关于乌鲁木齐经济技术开发区（头屯河区）地下管网改造项目专项债券之法律意见书》。

综上所述，为本项目提供服务的会计师事务所、设计公司、律师事务所均为依法成立并有效存续的主体，具备为本项目发行专项债券出具相应文书的资质，签字会计师和律师具有相应的从业资格。

## 六、项目风险评价

### （一）建设和管理风险

在项目实施过程中设计方案的变化、项目管理单位的组织管理水平、项目施工单位的施工技术及管理水平和可能发生的突发性工程事故等因素，会对项目建设产生一定的不确定性。

### （二）财务和市场风险

建设资金风险：在项目实施过程中由于资金不落实，导致建设工期延长，工程造价上升，使原定投资效益目标难以实现的可能性。

利率风险：是指由于利率变动导致资金成本上升，给项目造成损失的可能性。

### （三）公共政策风险

本项目总投资 30000.00 万元，计划采用发行专项债券资金总额 8000.00 万元，2026 年本期申请续发 3000.00 万元（提前在 2025 年发行 3000.00 万元）。若国家对专项债券发行政策进行调整，可能导致后续债券发行难以实现，进而影响项目后续建设。

### （四）流动性风险

流动性风险是指项目运营无法及时获得或者无法以合理成本获得充足资金，以偿付到期债务或其他支付义务、满足资产增长或其他业务发展需要的风险。

建立完善地方债务偿还机制、根据本级政府实力适度举债、建立与完善债务信息披露机制可有效控制地方债务风险。

### （五）偿付风险

偿付风险是指生产经营的不确定性带来的风险，基础设施建设工程的经济效益难以在短时间内得到很好的体现。若项目投入运营后的实际收入未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债

券还本付息产生影响。同时,项目日常经营性支出涉及人力成本、维修费用等变动因素,实际支出增加也降低偿债能力。

#### (六) 续债券置换不畅风险

根据财政[2016]155号文第六条规定:专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。由于项目经营收入回款较慢,若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券,发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此,存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按时足额兑付的风险。

## 七、结论意见

根据以上内容,本所律师认为:

(一) 乌鲁木齐经济技术开发区(乌鲁木齐市头屯河区)建设综合服务中心是依法设立的事业单位,具备本项目实施主体资格。

(二) 本项目已经取得乌鲁木齐经济技术开发区(乌鲁木齐市头屯河区)发展和改革委员会的立项批复文件,项目真实合法。

(三) 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,本项目经营收益覆盖债务本息总额的保障倍数为 1.53 倍,预期收入能够合理偿还本项目债券的本金和利息,实现项目收益和融资的自求平衡。

(四) 为本项目提供服务的会计师事务所、设计公司、律师事务所均为依法成立并有效存续的主体, 具备为本项目发行债券出具相应文书的资质, 签字会计师和律师具有相应的从业资格。

(五) 本项目虽然在项目建设和管理、经营以及利率波动等方面具有一定的风险, 但是项目单位严格执行《实施方案》风险防控措施, 上述风险基本可控。

综上所述, 本所律师认为乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)地下管网改造项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券发行计划不存在现行法律障碍。

### 第三节 结尾

本法律意见书由上海段和段(乌鲁木齐)律师事务所出具, 经办律师为李近律师、孙铭唯律师, 经本所经办律师签字并加盖本所公章后方生效。

本法律意见书正本一式三份, 无副本, 乌鲁木齐经济技术开发区(乌鲁木齐市头屯河区)建设综合服务中心留二份, 本所留一份。

以下无正文，为《关于乌鲁木齐经济技术开发区(头屯河区)  
地下管网改造项目专项债券之法律意见书》之签署页。

上海段和段(乌鲁木齐)律师事务所



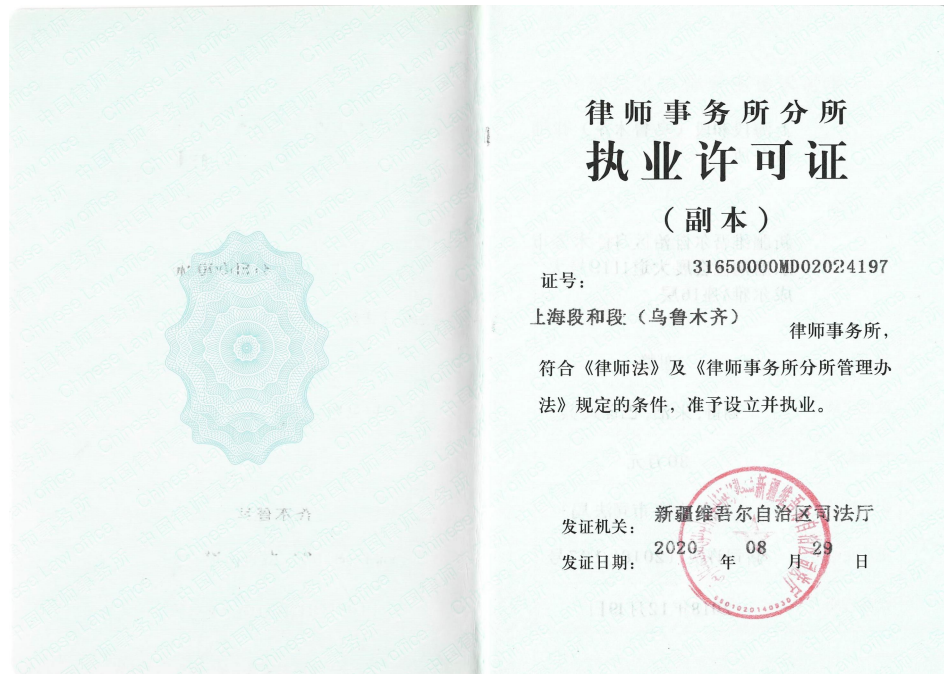
承办律师: 李进

承办律师: 孙晓梅

二〇二五年十二月三日



## 附：上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所执业许可证



律师事务所分所登记事项		律师事务所分所变更登记 (一)					
名称	住所	负责人	派驻律师	设立资产	主管机关	批准文号	批准日期
上海段和段(乌鲁木齐)律师事务所	新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市水磨沟区会展大道1119号大成尔雅A座16层	谢静	谢静, 朱洁, 巴音其其	30万元	乌鲁木齐市司法局	新司许决(2018)127号	2018年12月19日

事项	变更	日期
名称		年月日
		年月日
		年月日
		年月日
住所		年月日
		年月日
		年月日
		年月日
		年月日
		年月日

附：上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所

李近律师 律师执业证书

执业机构	上海段和段（乌鲁木齐） 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16501201511776239	持证人	李近
法律职业资格 或律师资格证号	A20126528270255	性别	女
发证机关	新疆维吾尔自治区司法厅	身份证号	412327199 009053367
发证日期	2019 年 02 月 22 日		

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2024年5月9日至 2025年5月31日止	考核年度	2025年5月12日至 2026年5月31日止
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	乌鲁木齐市司法局 专用章	备案机关	乌鲁木齐市司法局 专用章
备案日期		备案日期	



附：上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所

孙铭唯律师 律师执业证书

执业机构	上海段和段（乌鲁木齐） 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16501202311583015		
法律职业资格 或律师资格证号	A20176542010058	持证人	孙铭唯
发证机关	新疆维吾尔自治区司法厅	性别	女
发证日期	2023 年 02 月 14 日	身份证号	6542011993.03170422

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2024年1月9日至 2025年1月1日止	考核年度	2024年1月12日至 2026年1月31日止
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	乌鲁木齐市司法局 专用章	备案机关	乌鲁木齐市司法局 专用章
备案日期		备案日期	