
新疆维吾尔自治区伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目

法律意见书

陕西云德(乌鲁木齐)律师事务所

2025年11月



目录

| | |
|------------------------|----|
| 第一部分引言 | 2 |
| 一、释义 | 2 |
| 二、前提与说明 | 4 |
| 第二部分正文 | 4 |
| 一、本期债券的发行要素: | 7 |
| 二、本期债券的发行人 | 7 |
| 三、项目实施主体资格 | 7 |
| 五、关于本项目的专项债券总体评价 | 12 |
| 六、结论性意见 | 16 |
| 第三部分其他 | 11 |

新疆维吾尔自治区伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目

法律意见书

谨致：昭苏县文化体育广播电视和旅游局

根据《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〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》(财库[2015]83号,以下简称“财库[2015]83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”)、《地方政府专项债务预算管理办法》(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”)、《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》(财预[2018]34号,以下简称“财预[2018]34号文”)等法律、法规及规范性文件的有关规定,陕西云德(乌鲁木齐)律师事务所(以下简称“本所”)作为伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目专项债券(以下简称“本期债券”)的特聘专项法律顾问,按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神,就本期债券发行事宜,出具本法律意见书。

第一部分引言

一、 释义

在本法律意见书中，除另有明确表达或上下文另有定义，下列各项用语具有如下特定的含义：

| | | |
|--------------|---|-------------------------------------|
| 本法律意见书 | 指 | 《伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目专项债券之法律意见书》 |
| 本债券 | 指 | 伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目专项债券 |
| 国发[2014]43号 | 指 | 《国务院加强地方性债务管理的意见》 |
| 财库[2015]83号文 | 指 | 《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》 |
| 财预[2018]34号文 | 指 | 《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》 |
| 财库[2018]37号文 | 指 | 《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》 |
| 财预[2017]89号文 | 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》 |
| 财预[2021]61号文 | 指 | 《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》 |
| 《预算法》 | 指 | 《中华人民共和国预算法》 |
| 本所 | 指 | 陕西云德(乌鲁木齐)律师事务所 |
| 会计师事务所 | 指 | 北京市保盈通会计师事务所（普通合伙） |
| 《总体评价》 | 指 | 《伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目收益与融资自求平衡财务评估总体评价报告》 |

二、 前提与说明

出具本法律意见书系依据以下前提和声明：

1. 根据《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）、根据《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”）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉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”）、《地方政府专项债务预算管理办法》（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”）等法律法规及规范性文件的有关规定，本律师事务所（以下简称“本所”）作为此次专项债券项目的法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次债券发行事宜，出具本法律意见书。

2. 本所律师依据本法律意见书出具日前，有关于本期债券已发生的或存在的事实和我国现行法律、法规和财政部的有关规范性文件发表法律意见。对于本法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人或其他有关单位出具的证明文件编制本法律意见书。

3. 在本法律意见书中，本所律师仅就与发行人本期债券发行有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见。本所律师在法律意见书中对有关会计报表、审计报告中某些数据或结论的引用，并不意味着经办律师对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

4. 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，对本期债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对发行人的行为以及本期债券发行的合法、合规、真实、有效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。

5. 本法律意见书仅供发行人本期债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见作为发行人本期债券发行中请所必备的法律文件随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

6. 本所律师同意发行人部分或全部在本期债券信息披露文件中自行引用或发行机构备案要求引用本法律意见书的内容，但发行人作上述引用时不得因引用面导致法律上的歧义或曲解。

7. 本法律意见书经本所负责人及承办律师签字并加盖本所印章后生效。本法律意见书一式肆份，无副本，各正本均具有同等法律效力。

第二部分正文

一、本期债券的发行要素：

1. 债券名称：2025 年新疆维吾尔自治区地方政府债券
2. 发行人：新疆维吾尔自治区人民政府
3. 发行品种：项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券
4. 债券期限：本期债券为 10 年期固定利率债券
5. 债券利率：本期债券为固定利率债券，本期债券票面利率在债券存续期内固定不变。
6. 发行方式：招标发行
7. 发行对象：全国银行间债券市场、证券交易所市场的投资者（国家法律、法规禁止购买者除外）。税务提示：根据《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》（财税〔2013〕5 号）规定，企业和个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。税务提示：根据《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征企业所得税和个人所得税问题的通知》（财税〔2013〕5 号）规定，企业和个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。

二、本期债券的发行人

本期债券发行人为新疆维吾尔自治区人民政府，转贷给昭苏县人民政府。

三、项目实施主体资格

本项目实施主体为昭苏县文化体育广播电视和旅游局，专项债券募集资金50000.00万元(2023年已申请专债资金10000.00万元,2025年计划申请债券资金9800.00万元,26年计划申请债券资金30200.00万元)，主要用途为伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目。

昭苏县文化体育广播电视和旅游局的基本信息如下：

机构名称：昭苏县文化体育广播电视和旅游局

机构地址：昭苏县解放街91号

主要职责是：

(1) 贯彻执行党和国家有关工作方针、政策。研究制定并组织实施全县文化体育广播电视和旅游事业的发展规划和年度工作计划。拟订文化、体育、广播电视和旅游政策措施，并组织实施；对全县境内的文化体育和旅游资源、设施进行管理，充分发挥行政职能。

(2) 推进文化和旅游创新融合绿色发展，实施“文化和旅游+”。落实文化和旅游体制机制改革。协同有关部门培育和完善旅游市场，扩大旅游业的对外开放，落实旅游企业的经营自主权。

(3) 贯彻落实发展文化体育和旅游事业的经济政策，统筹管理国家和上级有关部门拨付的文化体育和旅游事业经费。规划文化体育和旅游设施建设布局，指导和协调文化体育和旅游产业发展。

(4) 综合管理全县文化体育和旅游事业，组织文化和旅游整体形象推广，构建全媒体时代的宣传营销平台和机制。促进文化和旅游产业对外合作和市场推广，拟订旅游市场开发战略并组织实施。统筹

文化和旅游景区管理，指导、推进全域旅游。指导全县开展好文化、艺术、体育活动，挖掘各民族传统的优秀文化艺术，繁荣和发展少数民族文化体育事业。

（5） 指导、管理文艺事业，指导艺术创作生产及艺术研究、评论，扶持坚守中华文化立场、体现社会主义核心价值观、具有导向性代表性示范性的文艺作品，推动各门类艺术、各艺术品种发展。

（6） 综合管理全县社会文化、体育事业，促进公益性文化，体育设施的发展。推进公共文化服务体系建设和旅游公共服务建设，深入实施文化惠民工程，统筹推进基本公共文化服务标准化、均等化。

（7） 指导文化和旅游科技创新发展，推进文化和旅游行业信息化、标准化建设。

（8） 统筹规划文化和旅游产业，组织实施文化和旅游资源普查、挖掘、保护与利用工作，推动文化和旅游产业投融资体系建设，促进文化和旅游产业发展。结合乡村振兴战略，推进文化和旅游扶贫。打造独特旅游品牌和演艺项目开发，构建世界重要旅游目的地。

（9） 指导文化和旅游市场发展，对文化和旅游市场经营进行行业监管，推进文化和旅游行业信用体系建设，依法规范文化和旅游市场。

（10） 负责文化体育广播电视和旅游安全的综合协调与监督管理。会同有关部门开展文化体育广播电视和旅游行业应急救援工作。

（11） 指导文化市场综合执法，组织查处全县文化、旅游、文物、出版、广播电视、电影等市场的违法行为，维护市场秩序。引导

文化市场消费和经营方向。

(12) 指导、管理文化和旅游对外交流、合作、宣传、推广。

(13) 指导统筹文物工作。负责文物保护管理、抢救维修、考古发掘、科技研究、文物鉴定、文物进出境以及宣传教育等工作。指导博物馆、纪念馆工作。依法规范社会文物流通、经销和拍卖活动等工作。

(14) 负责非物质文化遗产保护和研究。推动非物质文化遗产的保护、传承、普及、弘扬和振兴,做好非物质文化遗产项目的申报、保护和管理。

(15) 贯彻党的宣传方针政策,加强广播电视阵地管理,把握正确的舆论导向和创作导向。

(16) 组织实施公共服务重大公益工程和公益活动,指导、监督广播电视重点基础设施建设。

(17) 负责对各类广播电视机构进行业务指导和行业监管,会同有关部门对网络视听节目服务机构进行管理。实施依法设定的行政许可,组织查处重大违法违规行为。

(18) 推进广播电视与新媒体新技术新业态融合发展,推进广电网与电信网、互联网三网融合。

(19) 开展文化体育广播电视和旅游对外交流与合作,协调推进文化体育广播电视和旅游领域走出去,审核报批交流项目。指导行业人才队伍建设。

(20) 规范体育服务管理,推动体育标准化建设;负责体育彩票

管理工作。

(21) 指导全县体育系统及民间体育交流活动，协调、指导、管理全县境内承办的各类体育比赛和经批准开展的特殊体育经营活动。

(22) 开展业余训练，培养社会事业体育骨干和文艺体育后备人才，组织实施全民健身计划。组织参加和承办县内外的体育竞赛；协调运动员社会保障工作。

(23) 负责统筹规划全县青少年体育发展，指导和推进青少年体育工作。

承办县委、县人民政府交办的其他工作。

综上，本所律师认为，昭苏县文化体育广播电视和旅游局作为项目实施主体符合相关法律法规及规范性文件的规定。

四、本次项目概况

1. 项目概况

1.1 项目名称：伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目

1.2 主要建设规模及内容：游客服务中心总建筑面积 10800 m²（包含运动员滑雪训练中心 8800 m²、运动员滑雪服务中心 2000 m²）。室外市政工程、市政道路及管网工程、滑雪道场地、维修机库、蓄水池等工程。滑雪场设备工程：提升设备、造雪系统等相关内容及相关配套附属设施等。

1.3 建设地点：伊犁州昭苏县

1.4 建设单位：昭苏县文化体育广播电视和旅游局。

1.5 建设期限：本项目建设期为 3 年。

1.6 项目总投资：69120.41 万元，其中：建安工程费 28427.59 万元，设备购置费 30140.0 万元，其他费用 3836.1 万元，基本预备费 4294.72 万元，建设期利息 2422.0 万元。

1.7 建设目的：通过该项目的实施，充分利用昭苏县旅游资源，社会效益良好，生态环境得到保护，对发展当地经济、实现旅游富县、加快当地群众致富奔小康步伐具有重大的意义。

1.8 项目领域：文化旅游。

2. 项目批复文件

1. 昭苏县发展和改革委员会出具的《关于变更伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目可行性研究报告的批复》（昭发改项目〔2023〕143 号）。

2. 昭苏县自然资源局出具的《关于对伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目用地预审与选址意见书》用字第自然资 654026202300091 号）。

3. 伊犁州生态环境局昭苏县分局出具的《关于对伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目的审查意见》（昭环审字[2023]42 号）。

本所律师认为伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目已取得相关批复文件符合相关法律、法规及规范性文件的规定。

五、关于本项目的专项评价机构、专项评估、偿债保障

1. 专项评价机构

(1) 审计机构

北京市保盈通会计师事务所（普通合伙）现持有 2018 年 7 月 4 日核发的统一社会信用代码为 91110105MA0018KT93 的营业执照，北京市财政局于 2018 年 10 月 31 日核发的执业证书编号为 11010243 的《会计师事务所执业证书》。

本所律师认为：北京市保盈通会计师事务所（普通合伙）系经批准依法设立且核发存续的会计师事务所，具备会计从业资质。

（2）专项评价报告

根据北京市保盈通会计师事务所（普通合伙）出具的《伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目收益与融资自求平衡财务评估总体评价报告》，通过测算，在项目存续期内累计运营收入 135720.00 万元，扣除运营成本 6914.07 万元及相关税费 30379.15 万元后，项目可偿债收益 98426.79 万元，本项目专项债券本息合计 65540.00 万元，项目总收益覆盖专项债券偿债备付率 1.50 倍，项目预期收益可以覆盖债券本息。

2. 本期债券的偿还计划和稳定的偿还资金来源

根据本项目《伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目收益与融资自求平衡财务评估总体评价报告》本期申请发行的专项债，项目计划建设期 3 年。本项目的收入主要来源为门票收入。

根据《伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目可行性研究报告》，本项目为基础设施建设。项目建成后可提供的收入主要为：门票收入。

参考疆内滑雪场建设规模、投资情况，近三年当地旅游人次、门票价、雪具租赁等方面进行对比和分析，目前疆内吉克普林滑雪场数

据与昭苏县冰雪训练基地相似，因此该项目收入测算根据吉克普林滑雪场近三年收益情况进行分析，结合昭苏县近三年游客量进行测算。

收入分析：吉克普林滑雪场近三年接待年平均游客量 45.87 万人次，近三年实现旅游收入 4.4 亿元，年平均收入 1.46 亿元。票价分析：4 小时雪票（含雪具）的价格在平日为 200 元，节假日为 300 元；日场雪票（含雪具）的价格在平日为 240 元/中、高级道 440 元，节假日为 340 元/中、高级道 560 元）。与疆内乌鲁木齐市、阿勒泰地区、昌吉州、克拉玛依市等主要滑雪地区对比，伊犁州昭苏县冰雪训练基地具有高差大（最大落差 1800 米），雪质优，雪期长，同时夏季自然条件突出等优势。

| 序号 | 名称 | 地区 | 等级 | 占地面积 | 雪道面积 | 最多容纳人数 | 特点、优势 |
|----|-----------|-------|----|--------|---------|--------|---------------------------------|
| 1 | 白云滑雪场 | 乌鲁木齐 | 5S | 2000余亩 | 35万平方米 | 2000人 | 历年接待游客人数达到30万人次，海拔1800米 |
| 2 | 丝绸之路滑雪场 | 乌鲁木齐 | 5S | 12平方公里 | 170万平方米 | 1万人 | 荣获“国家体育旅游示范基地”，“国家体育产业示范单位”。 |
| 3 | 将军山滑雪场 | 阿勒泰地区 | 5S | 60万平方米 | / | / | 是全国唯一与城市相连的高山滑雪场 |
| 4 | 可可托海滑雪场 | 阿勒泰地区 | 5S | 23平方公里 | 193万平方米 | | 冬奥运动员训练基地雪场山体最高海拔3401米，7个月雪期 |
| 5 | 天山天池国际滑雪场 | 昌吉州 | 5S | / | / | / | 是2016年“第十三届冬季运动会”的雪上赛事主要承办场地之一 |
| 6 | 龙山滑雪场 | 克拉玛依市 | 4S | 49万平方米 | / | / | 是世界唯一的雅丹地貌雪场 |
| 7 | 冰峰滑雪场 | 克拉玛依市 | 4S | 29公顷 | / | 500人 | / |
| 8 | 那拉提国际滑雪场 | 伊犁州 | 4S | / | / | / | 是全世界离机场最近的滑雪场，距离那拉提机场只有2公里。 |
| 9 | 伊力格代滑雪场 | 伊犁州 | 4S | / | / | / | / |
| 10 | 吉克普林国际滑雪场 | 阿勒泰地区 | / | / | / | / | 滑雪场最高海拔2848米，最大落差1466米，为中国滑雪场之最 |
| 11 | 温泉县越野滑雪场 | 博州温泉县 | / | 5400亩 | / | / | 海拔在1500米左右，越野滑雪国家集训队集训地 |
| 12 | 赛里木湖国际滑雪场 | 博州博乐市 | / | 360公顷 | / | / | 雪场海拔垂直落差高达1314米 |

按照昭苏县 2023 年总游客数量 651.73 万人次的 9% 计算，年平均接待游客约 58 万人次，参考其他滑雪项目，本项目门票价格按 260 元/人次测算，则门票收入为 15080.00 万元/年。

关于伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目，共计划发行专项债券资金 50000.00 万元(2023 年已申请专债资金 10000.00 万元，2025 年计划申请债券资金 9800.00 万元, 26 年计划申请债券资金 30200.00 万元)。

平均偿债备付率为 1.50，足够覆盖本项目融资成本、利息支出及发行费用，实现偿债来源与融资自求平衡。

3. 项目现金流入

项目资金流入主要包括资本金、债券资金和项目收入流入。

本项目资本金来源于财政预算安排资金。每年及时按要求申报财政预算，使本项目资本金需求纳入财政预算安排。对于审批通过的项目资本金，严格按资金需求进度进行支付。

本项目专项债券资金由区级财政统一管理，专账核算，专款专用，不得挪用。或者在商业银行开设独立于日常经营账户的债券资金管理专用账户(以下简称债券资金专户)，用于专项债券募集资金的接收、存储及划转。

本项目收入专款专用，用于本项目债券本息的偿付。

根据第三方咨询服务机构所出具的本次专项债项目的《伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目收益与融资自求平衡财务评估总体评价报告》，本所律师认为：未发现预测收入的法律依据存在明显不合理之处，未发现预测收入的财务数据存在明显偏差。项目的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。

根据项目的《伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目收益与融资自求平衡财务评估总体评价报告》及相关政府批文，本所律师认为：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。

4. 影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施

1) 利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

2) 市场风险

专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：密切关注宏观经济指标和趋势，提出应对策略；运用定量风险模型和优化技术分析市场风险的来源和暴露。

5. 偿债保障措施

根据本项目《伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目收益与融资自求平衡财务评估总体评价报告》，项目的偿债保护机制包括：从制度层面建立地方政府性债务风险防控措施及债务风险应急处理预案，建立完善的债券资金使用管理机制。

综上，本所律师认为项目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〕9号）的相关规定。

六、结论性意见

（一）本项目已完成立项、可研等行政审批手续。

（二）本项目符合国家产业政策，属于国家发改委《产业结构调整指导目录（2019年本）》鼓励项目。

（三）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。

（四）本项目资本金比例符合《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）关于项目资本金最低比例的要求。

（五）本次发行项目取得收入主要来源是门票收入，有相关收费依据，属于财预【2018】108号文规定的“专项收入”的范围，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入，且现金流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）为拟申请发行政府专项债券项目提供专业服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所和评级机构具备相应的从业资质。

（七）本项目建设、项目运营、资金使用的管理方案，能够审慎的推进项目建设，风险可控。本次发行可能存在收益不足以偿还本息额风险，但发行人已经基本形成健全的风险防控体系及制度，本息违约偿还风险较低。

综上所述, 本所律师认为:

伊犁州昭苏县冰雪训练基地项目符合国家法律、法规及规范性文件的有关规定，发行人实施本期债券发行方案不存在法律障碍。

本法律意见书一式肆份，经本所律师签字并加盖本所公章后生效。

【此页无正文，系(乌鲁木齐)律师事务所伊犁州昭苏县冰雪训练基地
项目专项债券之法律意见书的签署页】

陕西云德(乌鲁木齐)律师事务所

经办律师：



律师事务所分所执业许可证

证号: 31650000MD02858836

陕西云德(乌鲁木齐)律师事务所
分所,
符合《律师法》及《律师事务所分所管理办法》规定的
条件,准予设立并执业。

发证机关: 新疆生产建设兵团司法局
发证日期: 2021年 04月 25日

No. F0061280

中华人民共和国司法部监制