

关于伊犁州巩留县库尔德宁景区创
5A 级旅游基础设施提升项目
专项债券

法
律
意
见
书



目录

第一部分 引 言	2
一、释义	2
二、声明	3
第二部分 正 文	4
一、项目概述	4
二、本期债券拟定基本情况	5
三、项目业主基本情况	5
四、项目批复文件	8
五、中介机构	9
（一）专项法律机构	9
（二）审计机构及总体评价	9
六、本期债券的风险因素	10
（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施 ..	10
（二）影响项目收益的风险及控制措施	14
（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施	16
七、结论性意见	17

新疆同济律师事务所
关于伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目
专项债券之法律意见书

致：巩留县文化体育广播电视和旅游局

根据《国务院加强地方性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）、《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”）、《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[2018]37 号，以下简称“财库[2018]37 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”）、《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）、等法律、法规及规范性文件的有关规定，新疆同济律师事务所（以下简称“本所”）作为伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目专项债券（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

本法律意见书中，除非文意另有所指，下列词语具有如下特定含义：

本法律意见书	指	《伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目专项债券之法律意见书》
本债券	指	伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目专项债券
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	新疆同济律师事务所
本所律师	指	梅建军律师、赵伯龙律师
会计师事务所	指	新疆凌远会计师事务所合伙企业（普通合伙）
《总体评价》	指	《伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目专

二、声明

本所律师依据本法律意见书出具日前发行人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出具本法律意见书。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、审计等专业事项发表意见，保证本法律意见书不存在虚假记载。

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。

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。本所律师同意将本法律意见书作为发行人本期债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报。

第二部分 正文

一、项目概述

项目名称：伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目

项目建设地点：巩留县库尔德宁及恰西景区

项目建设内容及规模：

(1)新建库尔德宁、恰西游客接待服务中心 12025 平米。

(2)改造提升库尔德宁、恰甫其海、头道湾、核桃沟、伊勒格代 5 座游客服务中心 15850 平米。

(3)改造提升库尔德宁景区道路 14.3 公里,停车场 9840 平米,木栈道 8.3 公里、污水处理、环保消防、厕所、标识标牌、上下水管网等旅游基础设施。

(4)对库尔德宁、恰西塔里木景区实施智慧化景区建设。包含新建数字中心机房,完善电子票务、视频监控、围栏报警、车辆管理、数字化智能广播等系统、配套建设火灾预警、地质灾害、气象等检测设施。

项目建设期：2024 年 3 月—2025 年 12 月

建设单位：巩留县文化体育广播电视和旅游局。

项目总投资为 20000 万元,其中建筑安装工程费 17054.3 万元,工程建设其他费 784.31 万元,基本预备费 1530.09 万元,债券发行费用 17.30 万元,建设期利息 614.00 万元。

二、本期债券拟定基本情况

根据《伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复》，专项债券拟定的基本情况如下：

债券名称：伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目专项债券。

项目实施单位：巩留县文化体育广播电视和旅游局。

发行债券规模：人民币 4500 万元。

债券期限：10 年。

资金用途：项目建设。

债券利率：年利率 3.2%。

还本付息方式：债券存续第一年至第九年只还息，第十年一次性还本付息。

本项目总投资 20000 万元，其中本级财政预算性资金 5500 万元，发行地方专项债券资金 14500 万元，2024 年已发行第一期 10000 万元，本次拟发行第二期 4500 万元，债券存续期 10 年（2026-2035 年），发行利率按照 3.2%估算，每半年付息一次。

以上发行要素具体以自治区人民政府的最终确定的发行要素为准。

三、项目业主基本情况

伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目实施单位为巩留县文化体育广播电视和旅游局。

巩留县文化体育广播电视和旅游局现持有中共巩留县委员会机构编制委员会办公室核发的统一社会信用代码为11654124726982154U的《统一社会信用代码证书》；机构性质：机关；机构地址：巩留县幸福北路东侧体育中心；负责人：任大鹏。

巩留县文化体育广播电视和旅游局负责巩留县文化、体育、广播电视和旅游管理的重要政府部门，主要职能包括贯彻执行国家和上级关于文化工作的方针政策，编制文化事业发展的中长期规划，指导公共文化服务体系建设，管理社会文化事业和文物事业，以及推进对外文化交流工作，其职责包括：

（一）全面贯彻执行党和国家关于文化工作的一系列方针政策和法律、法规，积极落实上级关于文化工作的部署，研究拟订全县文化工作发展的配套政策并组织实施。

（二）负责编制全县文化事业发展的中长期规划、年度工作计划和各项专业规划；指导全县文化体制改革与文化产业的发展。

（三）负责全县的县、乡、村三级公共文化服务体系建设的指导、管理和检查，组织、协调、举办全县各类群众性文化活动。

（四）综合管理全县社会文化事业，指导、协调全县群众性文化事业及少年儿童文化艺术事业的发展。

（五）管理全县文学、艺术事业，指导文学艺术创作与

生产，指导、管理全县文化队伍，培养、发现艺术人才，加强机关作风建设，推进人才兴文战略；（六）管理全县文化市场。制订文化市场发展规划，负责文化娱乐、演出、互联网上网服务营业场所、音像制品、电影、美术品及其他营业性文化活动的管理，指导全县文化市场稽查工作。

（七）主管全县文物事业。指导、协调全县文物的管理、保护、抢救、发掘、研究、利用及宣传等工作，协助上级文物管理管理辖区内市级以上文物保护单位，负责县级文物保护单位的日常管理和维护工作，审核上报全县重点文物的发掘、保护、维修项目，根据上级审批意见，制订工程标准并进行监督检查。

（八）综合管理全县图书馆事业，调查研究全县图书文献资源的开发和利用，组织推动全县图书馆事业标准化、网络化、现代化建设，促进各类图书馆的相互合作，协调发展。负责文化信息资源共享建设。

（九）大力弘扬党的十八大精神，发展先进文化，发掘、培育地方特色文化，丰富全县城乡文化内涵。

（十）管理全县对外文化交流工作。

（十一）完成县委、县政府和上级业务交办的其他工作。

本所律师认为：巩留县文化体育广播电视和旅游局系经巩留县人民政府批准依法设立并有效存续的机关单位法人，具备实施项目的主体资格。

四、项目批复文件

经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目已取得批复文件如下：

2023 年 10 月 19 日，巩留县发展和改革委员会出具《关于伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复》（巩发改基字【2023】242 号），对项目名称、建设地址、建设内容、项目总投资等内容进行确认，同意项目实施。

2023 年 11 月 10 日，巩留县自然资源局出具《建设用地规划许可证》（地字第 6540242023000032 号），认定项目建设用地符合国土空间规划和用途管制要求，项目建设通过用地审查。

2023 年 11 月 10 日，伊犁哈萨克自治州生态环境局巩留县分局出具《关于伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目环境保护的意见》，项目建设通过环境影响审批。

2024 年 11 月 10 日，巩留县自然资源局出具《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 6540242023000042 号），项目建设通过选址意见审批。

本所律师认为：伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目已取得相关批复文件。

五、中介机构

（一）专项法律机构

本所系经新疆维吾尔自治区司法厅批准设立的合伙制律师事务所,现持有新疆维吾尔自治区司法厅于 2019 年 3 月 28 日核发的《律师事务所执业许可证》,统一社会信用代码 31650000458235039F。同时,负责编制本法律意见书的人员具备相关资质。

本所律师认为:新疆同济律师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所,具备为本期债券发行出具法律意见书的资质。

（二）审计机构及总体评价

1、审计机构

新疆凌远会计师事务所合伙企业(普通合伙)现持有乌鲁木齐高新技术产业开发区(乌鲁木齐市新市区)市场监督管理局于 2025 年 7 月 23 日核发的统一社会信用代码为 9165400259281156XN 的营业执照,新疆维吾尔自治区财政厅于 2025 年 8 月 12 日核发的执业证书编号为 65400010 的《会计师事务所执业证书》。

本所律师认为:新疆凌远会计师事务所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、总体评价

2025 年 11 月 7 日,新疆凌远会计师事务所合伙企业(普通合伙)出具的新疆凌远专审字〔2025 年〕第 465 号《伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目专项

债券方案总体评价》，报告认为本项目的偿债倍数可达到1.25倍，可以满足资金筹措充足性的要求。伊犁州巩留县库尔德宁景区创5A级旅游基础设施提升项目能够以相对银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，为经济建设提供足够的资金支持，保障其施工建设运营的成功。通过发行伊犁州巩留县库尔德宁景区创5A级旅游基础设施提升项目专项债券的方式满足该项目建设的资金需求，是现阶段较优的资金解决方案。

本所律师认为：本期债券中列入的项目具有稳定的预期偿债资金来源，项目收益在债券存续期内可以满足债券还本付息的要求。

六、本期债券的风险因素

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1、自然环境和施工条件

自然环境因素对项目的影响有很大的不确定性，一旦突发恶劣的自然环境，极有可能给工程的进度造成影响，延误工期。

对策：工程施工前施工单位要广泛收集当地的气象资料根据项目抵御灾害天气的能力合理制定灾害天气应对预案将灾害天气对工程进度的影响降到最低点。

2、来源于施工方的风险因素（施工技术、管理方案）

如果施工承包商的施工方案不当，采用的工艺技术不合

理，计划不周，管理不善，这些都会影响到工程项目的施工进度。

对策:选取管理能力强、经验丰富、责任心强的人员担任项目经理，并迅速组织劳动力、设备、材料进场。工程项目开工前，认真作好各项施工准备，缩短施工准备时间。施工过程中按质缺管理体系搞好标准化施工，编制好施工进度计划。建立生产分析会议制度。建立经济奖惩制度。根据总体施工进度安排，做好季、月的劳动力使用计划。在施工过程中动态调整工期计划及关键线路，完善进度管理技术和措施。对现场已经发生的工期延迟问题，合理对现场的人力、物力等各项资源进行配置，如延长作业时间、增加人力或设备、改变施工方法或施工作业顺序等，将已经耽误的工期弥补回来。加强技术管理和工序管理，对下属进行严格监督，减少作业失败，避免因工作失误造成返工或影响正常施工进度。

3、来源于设计单位的风险因素（设计质量、设计变更）

由于原设计有问题需要修改，或由于业主提出了新的要求，在施工过程中出现设计变更。

对策:设计阶段，做好方案比选工作，选择最优设计方案，有效降低工程项目实施期间和运营期间的质量风险。在设计文件中，明确高风险施工项目质量风险控制的工程措施，并就施工阶段必要的预控措施和注意事项，提出防范质量风险的指导性建议。将施工图审查工作纳入风险管理体系，保证其公正独立性，提高设计产品的质量。工程实施中，及时处理新发现的不良地质条件等潜在风险因素或风险事件，必要

时进行重新验算或变更设计。

4、来源于供应商的风险因素

风险主要为施工过程需要的材料、构配件、机具和设备等不能按期运抵施工现场或运抵后发现不符合有关标准的要求。

对策:根据项目及设备类别,提前建立合格供应商名录,重视供应商的筛选和评级。在订立采购合同之前,对拟采购材料、设备和潜在供应商进行必要的考察分析和筛选,对参加投标的所有供应商进行资格审查,在采购初期把由供应商方面的不确定所带来的风险降到最低。

5、资金落实情况

如果资金到位不及时,就会影响施工机械设备、建筑安装设备、建筑材料等资源的采购,这些材料设备供应不及时就会导致停工待料现象,最终影响施工进度控制。此外,这些施工必需的材料设备如果出现质量问题,就会影响工程质量,造成返工等现象,也会延误工程进度。

对策:落实资金的筹措,保证资金及时到位。加强投资控制,着重在承发包阶段和施工阶段采取有效措施,及时纠正产生的偏差,把工程造价的发生控制在批准的造价限额以内,以求在工程项目建设中取得较好的投资效益和社会效益。项目建设过程中,应首先确定造价控制目标,制定工程费用支出计划并付诸实施,在计划执行过程中对其进行跟踪检查,收集有关反映费用支出的数据,将实际费用支出额与计划费

用支出额进行比较，发现实际支出额与计划支出额之间的偏差，并分析产生偏差的原因，采取有效措施加以控制，以保证造价控制目标的实现。

6、工程事故

工程建设过程中出现重大事故，一是人身安全事故，项目施工过程中，如没有制定严格的工作制度，疏于管理，工程质量就得不到保障。一旦出现安全事故，那更会对项目造成人员和物质的损失，延误工期。二是工程质量事故，因工序多，施工人员良莠不齐，也可能在工程施工过程中，出现民事纠纷甚至刑事案件。

对策：

（1）健全领导机构，加强项目管理

由建设方牵头成立工程指挥部，综合协调解决项目实施过程中的内外协调、工程管理、资金保障等工作，确保项目的顺利进行。并由建设质量监督站对工程质量安全实施政府监督。监察并要求施工单位建立健全工程项目安全制度，必须建立符合本项目特点的安全施工制度，项目的管理、监理施工及相关人员都必须认真执行相关规定和要求。工程项目安全制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全的政策、法规、条例、规范和标准。防范化解该项目可能发生稳定风险的对策

（2）明确工作职责，做好涉稳预案

针对项目实施中的涉稳问题，工程指挥部要建立严格的

维稳信息报送制度，做好涉稳预案。加强涉稳信息的收集、分析和研判，加大矛盾纠纷的排查化；及时解决矛盾。

(3) 强化安全教育，落实安全责任

在项目施工过程中，强化安全教育，增强工程施工人员的安全意识。项目施工要落实安全责任：明确专职安全责任人，制定安全奖惩措施。对发现的安全隐患，必须限期整改，并对责任人和责任单位进行批评教育；对于施工过程中出现的安全事故，一定要按程序及时报告及时处理。

(二) 影响项目收益的风险及控制措施

1、市场风险

在专项债券存续期内，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：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

2、财务风险

由于项目建设周期较长，如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付

风险控制措施:在测算项目筹资总额时已考虑相关风险,同时,在项目建设过程中,加强项目施工预算管理、招标及合同管理,尽可能控制建设成本。

3、管理风险

项目建设具有周期长、资金投入大等特点,在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、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。

风险控制措施:要求各项目单位严格按照要求做好设计、勘察工作,选择具有较高技术与管理水平的承建商,督促施工队伍积极学习、引进先进、可靠的施工技术和装备,加强施工安全管理,保证项目工期和质量。

4、经营风险

经营风险:经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的相关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。

风险控制措施:要求实施机构密切关注项目实施情况加强项目资金管理,压缩不合理支出,提高资金使用效率,保证还本付息资金。因项目取得的专项收入暂时难以实现,不能偿还到期债券本金时,可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还,项目收入实现后予以归还。

5、政策风险

若国家针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。

风险控制措施：本次债券发行是依据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）和《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）实施，国家相关政策变化可能性较小。同时，如遇国家政策调整，昭苏县政府将根据调整后的国家政策，积极统筹安排，多渠道筹措项目建设后续资金，确保项目按期完工。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、投资测算不准确风险

项目在开发过程中相关政策、法律、建材市场、人工成本等因素的变化都可能对估算投资产生影响，最终可能使整个项目的投资估算出现较大的风险。

对策：根据稳健性原则，在进行投资估算时，适当考虑计入一定比例的不可预见费；测算各项资金当年的到位额亦留有一定余地。在实施过程中，定期（一般按年）对估算投资进行审核验证，如发现对估算投资产生重大影响的变化，及时对估算投资进行调整，并调整融资策略。

2、利率波动风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策以及国际经济环境变化等因素的影响，在本年债券存续期内，市场利率存在波动的可能性。由于本年债券期限较长，在存续期内，可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的

波动可能使本年债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。

对策：一是政府完善市场定价机制，构成合理的地方政府债券利率区间；二是根据地方财力科学、合理确定发行期限结构和发行规模，建立并完善债券风险预警和监控机制，保障投资者投资利益。

本所律师认为：本次发行，若建设单位严格执行可行性研究报告中所提风险控制措施，对应项目的收益不足风险可控。

七、结论性意见

根据以上内容，本所律师认为：伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目专项债券实施主体和项目审批情况符合相关法律规定，具有稳定的预期偿债资金来源，能够满足还本付息的要求，具备专项债券项目的实施条件。

本法律意见书正本一式肆份，经本所经办律师签字并加盖本所公章后生效。（以下无正文）

【此页无正文，系新疆同济律师事务所关于伊犁州巩留县库尔德宁景区创 5A 级旅游基础设施提升项目专项债券法律意见书签署页】

新疆同济律师事务所（盖章）



经办律师（签字）：

穆建军

赵阳

二〇二五年十一月七日

执业机构	新疆同济律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16540199910399621		
法律职业资格 或律师资格证号	(1994) 司律证字0640号		
发证机关	新疆维吾尔自治区司法厅	持证人	梅建军
发证日期	2018 年 04 月 18 日	性 别	男
		身份证号	654122196910251614

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2022年6月1日至 2023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 专用章 律师年度考核	备案机关	
备案日期		备案日期	

执业机构 新疆同济律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16540201810065159

法律职业资格
或律师资格证号 C20166540020702

发证机关 新疆维吾尔自治区司法厅

发证日期 2022年03月04日



持证人 赵伯龙

性别 男

身份证号 654122198807270015

律师年度考核备案

考核年度	2022年6月1日至 2023年5月31日止
考核结果	称职
备案机关	伊犁哈萨克自治州司法局 专用章
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	

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31650000458235039F

新疆同济

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: 新疆维吾尔自治区司法厅

发证日期: 2019 年 03 月 28 日

No. 70086527

中华人民共和国司法部监制