

关于伊犁州特克斯县保障性住房建 设项目专项债券

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	4
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	11
（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施 ..	11
（二）影响项目收益的风险及控制措施	15
（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施	17
七、结论性意见	18

新疆同济律师事务所
关于伊犁州特克斯县保障性住房建设项目
专项债券之法律意见书

致：特克斯县住房和城乡建设局

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”）作为伊犁州特克斯县保障性住房建设项目专项债券（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	《伊犁州特克斯县保障性住房建设项目专项债券之法律意见书》
本债券	指	伊犁州特克斯县保障性住房建设项目专项债券
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	《伊犁州特克斯县保障性住房建设项目专项债券方案总体评价》

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：伊犁州特克斯县保障性住房建设项目。

项目建设地点：特克斯县纬三路以南，纬四路以北，经三路以西，特克斯县保障性住房二期以东。

项目建设内容及规模：

新建保障性租赁住房 700 套，总建筑面积 42000 平方米，配套完善相关公用工程设施及其他附属设施。

项目建设期：2022 年 4 月—2026 年 12 月

建设单位：特克斯县住房和城乡建设局。

项目总投资为 15000 万元，其中建筑工程费及工程建设其他费 13737.38 万元，债券发行费用 10.62 万元，建设期利息 1252 万元。

二、本期债券拟定基本情况

根据《伊犁州特克斯县保障性住房建设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：伊犁州特克斯县保障性住房建设项目专项债券。

项目实施单位：特克斯县住房和城乡建设局。

发行债券规模：人民币 1000 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 15000 万元，其中本级财政预算性资金 6000 万元，发行地方专项债券资金 9000 万元，发行计划为三期：

2022 年 5 月已发行第一期 4000 万元，债券存续期 2022-2031 年，实际发行利率 3.02%。

2022 年 10 月已发行第二期 4000 万元，债券存续期 2022-2031 年，实际发行利率 2.92%。

本次发行第三期 1000 万元，债券存续期 10 年（2025-2034 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

伊犁州特克斯县保障性住房建设项目实施单位为特克斯县住房和城乡建设局。

特克斯县住房和城乡建设局现持有中共特克斯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 11654127010358428F 的《统一社会信用代码证书》；机构性质：机关；机构地址：特克斯县行政服务中心；负责人：刘森彬。

特克斯县住房和城乡建设局的主要工作职责为：（一）承担保障城镇低收入家庭住房的责任。拟订住房保障相关政策并指导实施。拟定保障性住房规划及政策，会同有关部门做好国家、自治区、自治州和特克斯县有关保障性住房资金安排工作，监督各县市组织实施。编制住房保障发展规划和年度计划并监督实施；（二）推进住房制度改革。拟订适合县情的住房政策，指导住房建设和住房制度改革，拟订住房建设规划并指导实施；（三）规范住房和城乡建设管理秩序。拟订住房和城乡建设行业发展战略和中长期规划，提出住房和城乡建设重大问题的政策建议。起草住房和城乡建设地方性法规、政府规章草案，制定相关规范性文件并组织监督实施；（四）贯彻落实自治区住房和城乡建设地方性标准，执行自治区工程建设统一定额、投资估算以及关于工程造价管理的制度和规定，对工程建设标准、定额和工程造价管理办法的执行情况进行监督检查。指导监督各类工程建设标准定额实施和工程造价计价，组织发布工程造价信息；（五）规范房地产市场秩序，监督管理房地产市场。会同或配合有关部门组织拟订房地产市场监管政策并监督执行；指导城镇土地使用权有偿转让和开发利用工作；提出房地产业发展规划和产业政策；（六）监督管理建筑市场，规范各方主体行为。拟订工程建设、建筑业、勘察设计咨询业的行业发展战略、中长期规划、改革方案、产业政策并监督执行；组织实施房屋建筑和市政工程项目招标投标活动的监督执法；负责勘察、

设计、施工、工程监理法律法规规章执行的监督指导；负责散装水泥、特克斯县墙体材料革新监督指导等工作；（七）拟订城市建设的政策、规划并指导实施；负责市政公用事业特许经营、供排水、供气、供热和市容环境卫生、园林绿化法律法规规章执行的监督指导；指导城市市政公用设施建设、安全和应急管理；（八）规范和指导村镇建设。拟订村庄和小城镇建设政策并指导实施，指导农村住房建设、住房安全和危房改造及农村安居工程，指导村庄和小城镇人居环境的改善工作，指导各级重点（示范）镇的建设；（九）承担建筑工程质量安全监管的责任。负责建筑工程质量、建筑安全生产和竣工验收备案的法律法规规章执行的监督指导，组织或参与工程重大质量、安全事故的调查处理，贯彻执行自治区建筑业、工程勘察设计咨询业的技术政策并指导实施；（十）综合管理城乡建设抗震减灾工作。负责城乡抗震安居工程建设的指导监督；对各类房屋建筑及其附属设施和城市市政工程的抗震设计规范的实施进行监督检查；负责组织城市超限高层建筑工程抗震设防审查工作；负责建设工程消防设计审查验收工作；负责自治州住房和城乡建设系统应急预案体系建设，指导震后重建工作；（十一）推进建筑节能、城镇减排。会同有关部门监督实施建筑节能的政策、规划，负责建筑节能法律法规规章的监督指导；贯彻落实住房和城乡建设科技发展规划和经济政策，组织实施建设行业重大科技项目攻关合作交流、技术创新与成果推广应用；组织实施

建筑节能等科技示范项目；（十二）贯彻执行国家的法律、法规和方针、政策；组织拟定人民防空工作的法律、法规、政策和措施；组织编制人民防空建设规划、计划；组织人民防空工程、通信、警报及各项业务建设和管理；管理人民防空经费、物资和资产；组织人民防空科学研究和人民防空干部培训；组织人民防空无线电管理；负责人民防空建设标准化管理工作；管理人民防空专用设备、器材的生产和引进；办理人民防空机构编制有关工作；战时承办组织全国人民防空的业务工作；（十三）承办特克斯县委、县人民政府交办的其他事项。

本所律师认为：特克斯县住房和城乡建设局系经特克斯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，伊犁州特克斯县保障性住房建设项目已取得批复文件如下：

2021 年 10 月 26 日，特克斯县发展和改革委员会出具《关于伊犁州特克斯县保障性住房建设项目的批复》（特发改【2021】164 号），同意建设伊犁州特克斯县保障性住房建设项目，确定了建设地点、主要建设内容及规模、项目总投资及资金筹措、项目实施单位、建设时限。

2021 年 11 月 5 日，伊犁州生态环境局特克斯县分局出

具《关于对伊犁州特克斯县保障性住房建设项目环保意见》（特环评函【2021】95号）项目建设通过环境影响审批。

2022年11月20日，特克斯县自然资源局出具《关于伊犁州特克斯县保障性住房建设项目用地和规划的预审意见》（特自然资函【2022】274号），认定项目建设用地符合特克斯县土地利用总体规划，项目通过用地预审。

本所律师认为：伊犁州特克斯县保障性住房建设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 10 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 502 号《伊犁州特克斯县保障性住房建设项目专项债券方案总体评价》，项目收入来源为保障性租赁及配套服务收入等，债券存续期内预期收入合计 17,838.98 万元，扣除运营及税费成本 3,164.64 万元后，项目可用于偿还地方政府专项债券本金的收益为 14,674.34 万元。

另一方面，项目债券存续期内需归还地方政府专项债券本息合计 11,696.00 万元，报告认为本项目的偿债倍数可达到 1.21 倍，可以满足资金筹措充足性的要求。伊犁州特克斯县保障性住房建设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。通过发行伊犁州特克斯县保障性住房建设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。

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。施工过程中按质量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,特克斯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：伊犁州特克斯县保障性住房建设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特克斯县保障性住房建设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

赵伯成

二〇二五年十一月十日

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