

# 新疆天澈律师事务所

## 关于新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改 造项目专项债券法律意见书

二〇二六年二月六日



通讯地址：沙依巴克区西山西街 276 号中豪润园 80-105

邮政编码：830000 联系电话：13119868611

# 目录

第一部分引言.....	2
一、释义.....	2
二、律师声明事项.....	3
第二部分正文.....	5
一、项目概述.....	5
二、本期专项债券拟定基本情况.....	6
三、项目实施单位.....	7
四、项目还本付息能力分析.....	8
五、中介机构及业务资质.....	11
六、本期债券的偿债保障措施与风险提示.....	12
七、结论性意见.....	15
签章页.....	17
第三部分资质.....	18

**新疆天澈律师事务所关于新疆吐鲁番市鄯善县燃气地  
下管网及设施建设项目  
专项债券法律意见书**

**致：鄯善县住房和城乡建设局**

新疆天澈律师事务所接受委托，依据《中华人民共和国预算法》、国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号文）、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《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《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36号）、财政部《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）等法律法规以及相关政策文件，按照律师行业公认的业务标准和要求，就新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设项目专项债券发行事宜，出具本法律意见书。

## 第一部分 引言

### 一、释义

本法律意见书下列词语具有如下特定含义：

元	指	人民币元
项目	指	新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设和改造项目
本期债券	指	《新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设和改造项目专项债券》
律师事务所/本所	指	新疆天澈律师事务所
会计师事务所	指	新疆三和联合会计师事务所
《实施方案》	指	《新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设和改造项目实施方案》
《收益平衡方案评价报告》	指	《新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设和改造项目收益平衡方案评价报告》
法律意见书	指	《新疆天澈律师事务所关于新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设和改造项目专项债券法律意见书》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
国发〔2014〕43号	指	《国务院关于加强地方性债务管理的意见》
财预〔2015〕225号	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
财预〔2017〕89号	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》

财库〔2020〕36号	指	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》
财库〔2020〕43号	指	《地方政府债券发行管理办法》

## 二、律师应声明事项

法律意见，本所律师针对某些事项之法律评述或结论，是以该等事项发生之时所应适用的法律法规以及规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认，本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发项目资料进行了必要的审查，保证本法律意见书不存在虚假、误导性陈述。

本所律师出具本法律意见书依赖于本次发行项目实施单位、项目业主单位以及项目其他中介方向本所律师提供的文件资料，对于出具法律意见至关重要而又无独立资料文件支持的事实，本所律师依赖有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件作出判断。相关机构已向本所律师承诺所提供的全部书面文件资料信息均是真实、准确、完整和有效的；所提供的书面文件上的签名和印章均为真实有效。本所及本所律师同意将本法律意见书作为本次发行的必备文件之一，随同其他材料一并报送并同意作为本次发行的信息披露文件对外公开披露。

本所律师在本次法律意见书中仅就本次发行专项债券所涉及的法律问题进行核查，不对有关《项目收益平衡方案评价

报告》（包括但不限于偿债能力等）、《实施方案》等专业事项发表意见，不对本次债券发行的可偿付性作出任何保证。本所律师不具备对有关会计、审计、信用评级等专业事项进行核查和评价的能力和专业资质，因此本法律意见书中对《事前绩效评估报告》《项目收益平衡方案评价报告》《实施方案》等数据、内容、结论的必要引述，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。

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按中国证券业协会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，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律意见书仅作为申请本次发行专项债券之目的使用，不得作为任何其他目的。

## 第二部分 正文

### 一、项目概述

（一）项目名称：新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造项目（以下简称“本项目”）

（二）项目建设（或主管）单位：鄯善县住房和城乡建设局

（三）项目建设性质：改造

（四）项目总投资：总投资 6,500.00 万元，其中 2026 年拟申请地方政府专项债券资金 1,000.00 万元，超长期特别国债 4,550.00 万元，地方配套 950.00 万元。

（五）资金筹措：债券发行年限暂按 10 年考虑，债券利率按利率 3.2% 计，本次拟申请专项债券资金 1000.00 万元。

（六）项目建设内容：改造农民小区、煤矿小区等 4 个平房区 DN63-DN110 燃气低压管线 10900 米，改造 DN16-DN57 燃气低压管线 41840 米，改造 PE63-PE160 燃气中压管线 4045 米；以上燃气管道中，市政管道 4045 米、庭院管道 10900 米、围管 41840 米；改造入户软管、加装安全报警装置共计 10752 户、监测设备 624 套，监测设备覆盖燃气管道 52740 米。

（七）建设地点

鄯善县煤矿小区、农民小区、后梁村、巴扎村。

（八）项目背景

近年来，国家高度重视老旧燃气管道的更新改造与燃气管

网的智慧化升级，出台一系列政策进行引导，中央预算内投资、超长期国债等财政资金配套大力支持。全国范围内掀起了燃气管道老化更新改造的热潮。

《城市燃气管道等老化更新改造实施方案（2022—2025年）》指出：2025 年底前，基本完成城市燃气管道等老化更新改造任务。要“同步推进数字化、网络化、智能化建设。结合更新改造工作，完善燃气监管系统，将城市燃气管道老化更新改造信息及时纳入，实现城市燃气管道和设施动态监管、互联互通、数据共享。有条件的地方可将燃气监管系统与城市市政基础设施综合管理信息平台、城市信息模型（CIM）平台等深度融合，与国土空间基础信息平台、城市安全风险监测预警平台充分衔接，提高城市管道和设施的运行效率及安全性能，促进对管网漏损、运行安全及周边重要密闭空间等的在线监测、及时预警和应急处置。”。

（九）项目立项批复：鄯善县发展和改革委员会文件出具的鄯政发改〔2025〕64 号。

本所律师认为：本项目立项采用审批制，已取得鄯善县发展和改革委员会文件出具的鄯政发改〔2025〕64 号关于新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复。该批复表明项目立项符合当地发展改革部门的审批程序和要求。

## 二、本期专项债券拟定基本情况

（一）债券名称：新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券。

（二）发行人：新疆维吾尔自治区人民政府。

（三）发行品种：项目收益与融资自求平衡地方政府专项债券。

（四）债券期限：10 年（含建设期）

（五）申请总额：1000.00 万元。

（六）债券用途：全部用于新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造项目。

（七）债券利率：年发行利率 3.2%。

（八）还本付息方式：每半年付息一次，到期一次还本。

本所律师认为：项目资金来源合法，专项债券资金的申请符合政府专项债券的投资方向，且债券项目申报时已取得可行性研究报告的批复、项目建议书等审批手续，表明专项债券资金的申请和使用具有合法依据。

### 三、项目实施单位

根据鄯善县发展和改革委员会文件出具的鄯政发改〔2025〕64 号的批复反映，本项目实施单位为鄯善县住房和城乡建设局。

机构名称：鄯善县住房和城乡建设局。

统一社会信用代码：11652122010603104U。

注册地址：新疆吐鲁番市鄯善县新城东路 1528 号。

登记状态：正常。

本所律师认为：鄯善县住房和城乡建设局承担了项目主管部门的相关职责，包括充分考虑项目投资建设和运营成本等因素进行融资与收益平衡评估；配合做好项目收益专项债券发行方案的编制、专业报告出具、信息披露等各项准备工作，并落实发行和管理项目收益专项债券的各项配套管理办法、标准和规定等文件；严格履行项目建设、运营和维护责任等。其职责履行符合相关法律法规和政策要求，且在其权限范围内进行相关活动。

本项目的实施主体为鄯善县住房和城乡建设局，具备相应的民事主体资格，能够独立承担民事责任，符合承担本项目建设 and 运营的主体要求。

#### **四、项目还本付息能力分析**

##### **（一）项目经济要素基本情况**

根据《新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造项目实施方案》反映，项目总投资为 6,500.00 万元。其中工程费用 5,391.00 万元，建设其他费用 628.44 万元，预备费 481.46 万元。

本项目债券存续期为 10 年，其中：建设期 2 年，运营期 8 年，下列测算以此为计算标准。

##### **1. 本项目主要收入为燃气费收入**

依据吐鲁番市发展和改革委员会《关于制定吐鲁番市管道

燃气配气价格和调整天然气终端销售价格的通知》吐市发改规〔2024〕2号文件，燃气费单价按1.46元/m<sup>3</sup>计算。

投产第一年达到设计能力的80%，第二年后达到设计能力的90%，持续至经营期末。则年均营业收入925.50万元，运营期内收入合计7,403.97万元。

2. 本项目主要的财务费用为：本项目财务费用主要包括还本付息、兑付费用、发行费用及登记托管费用等。债券发行利率拟定为3.2%，兑付服务费0.05%，于还本付息时支付，发行费率为每期发行债券额度的1%、登记托管费为每期发行债券额度的0.08%，发行费及登记托管费在债券发行时一次性收取。本项目在债券存续期内产生财务费用321.10万元，其中：债券利息320.00万元，债券发行费1.00万元，登记托管费0.08万元，债券还本付息兑付服务费0.02万元。

本项目运营成本：主要为燃气采购成本、工资及福利费、检测费、修理费等。本项目运营期内成本明细如下所示：

#### （1）燃气采购成本

项目燃气采购成本为销售收入的60%，运营期内燃气采购成本合计4,442.38万元，平均每年为555.30万元；

#### （2）维修费

修理费取年折旧费的5.0%，运营期合计123.50万元，平均每年为15.44万元；

#### （3）工资及福利费

项目拟定员13人，其中管理人员3人，人均工资及福利费10.2万元/年；普通职工10人，人均工资及福利费6.6万元/年。工资及福利费运营期内合计772.80万元，平均每年为96.60万元；

#### （4）检测费

检测费取燃气采购成本、维修费、工资及福利费的3.0%，运营期内合计160.16万元，平均每年为20.02万元/年；

综上测算，该项目整个运营期内运营总成本为 5,498.84 万元，运营期年运营成本为 687.36 万元。

本项目相关税费：增值税 9%；城市维护建设税 5%；教育费附加 3%；地方教育费附加 2%的税率计算，暂不考虑税会差异。

#### （二）项目收益与融资平衡

根据新疆三和联合会计师事务所出具的《新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造项目收益平衡方案评价报告》，如本项目还款期内项目始终顺利运营，则根据项目收支情况反映，债券存续期内，项目营业收入共计 7403.97 万元，运营成本共计 5498.84 万元，各项税费共计 244.22 万元。则项目可偿债收益为 1661.91 万元。根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，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仍有结余，且债券存续期项

目还款来源对债券本息的覆盖倍数为 1.26 倍，项目预期收益与融资可达平衡。

### （三）结论

1. 收益预测合理性：项目收入主要参考所在地经济环境、可行性研究报告等相关资料。根据相关数据和计算方法，平均收入为 925.50 万元。收入测算依据合理，覆盖全面，符合项目所在地的经济发展水平。营业成本预测包含燃气采购成本、维修费、工资及福利费及检测费等，依据合理明确。收益预测具有合理性。

2. 偿债能力分析：债券存续期内，项目总投资为 6500.00 万元，发行地方政府专项债 1000.00 万元，付息 320.00 万元，兑付费 1.10 万元，债券本息合计 1321.10 万元，项目可偿债收益为 1,661.91 万元，计算专项债券本息保障倍数为 1.26。债券本息保障倍数保持在一定合理水平，表明项目具备一定的偿债能力。债券资金需求较为合理，分年度资金匹配明确，满足项目投资占比要求，项目单位需要严格按照项目建议书及项目实施方案如期完成工程进度，按照资金计划及时支付各项资金。

## 五、中介机构及业务资质

### （一）法律顾问及法律意见书

本次准备工作中的法律意见书系由新疆天澈律师事务所出具。

本所系经新疆生产建设兵团司法局批准设立的合伙制律师事务所，现持有新疆生产建设兵团司法局核发的证号为新司许决〔2013〕124 号的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为 31650000076057169B。

本所律师认为：新疆天澈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）会计师事务所

本期债券准备工作中的《收益平衡方案专项评价报告》由新疆三和联合会计师事务所出具。

新疆三和联合会计师事务所现持有乌鲁木齐市水磨沟区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码为 9165010573838563XX）、新疆维吾尔自治区财政厅核发的《会计师事务所执业证书》。

本所律师认为：新疆三和联合会计师事务所系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质。

## 六、本期债券的偿债保障措施与风险提示

### （一）项目风险因素

本项目在建设和运行中的潜在风险包括以下几大类风险，主要有：工程风险、融资风险、运营风险、政策风险等。

1. 工程风险：工程风险主要包括施工与工期、质量、突发事件等存在的各种不确定性给项目带来的风险。项目开发过程中，存在前期开发、招标、政策变化、管理能力以及资金拨付是否及时到位等风险，影响本期债券偿付能力。工期拖延、工程质量、合同违约等方面的风险可以造成停工、返工及违约等情形，可能导致建设成本超出预算。

2. 融资风险：本项目除发行债券专项债资金外，地方财政还需超长期特别国债 4,550.00 万元，地方配套 950.00 万元，若地方财政性建设资金不能及时足额到位，将对施工进度产生较大影响；本项目投资较大，资金是否及时到位，影响到工程的进度，存在一定的融资风险。

3. 运营风险：本项目为燃气地下管网及设施改造项目，运营期内存在燃气管道泄漏、监测设备故障、安全报警装置失灵等问题，可能导致项目运营成本增加、收入减少，进而影响债券本息偿还能力；同时，运营团队专业能力不足也可能影响管网运营效率，带来运营风险。

4. 政策风险：本项目收入主要为燃气费收入，若国家或地方对燃气销售价格进行政策性调整，或出台燃气行业相关税收、监管新政策，可能导致项目收入或成本发生变化，影响项目收益与融资平衡，进而带来偿债风险。

## （二）风险应对策略

根据对各种风险因素及风险程度的分析，项目面临的主要风险及其影响程度已经明确，针对这些风险因素提出防范和降低风险的对策，以保证项目的顺利进行。

1. 工程风险对策：进行市场调研，通过建立强有力的组织领导机构和统一、高效、科学、务实的管理机构和运行机制，负责全面协调项目实施过程中的各项工作，督促检查相关配套政策的执行情况，保证项目的顺利实施。要求工程人员对施工过程的工程量计量、结算进行全过程监控，及时解决施工过程中遇到的实际问题，及时调整工程的费用，保证工程项目建设地进行等。项目在估算项目投资时，咨询过专业机构及专业人员，积极获取市场信息，确保了投资估算的真实性、可靠性及合理性。建立健全各项管理制度，规范工作行为，提高工作人员业务水平和职业道德。实行公开招标，选择资质等级高、社会信誉好，同时投标技术方案成熟、施工组织设计完善、工程报价合理的施工、监理企业参与本项目的工程建设，从源头堵住由于施工企业能力不足可能造成的风险因素。

2. 融资风险对策：严格按照国家有关政府投资管理的规定，按照国家基本建设程序，完善各项手续，认真做好项目前期准备工作，落实配套资金到位。资金到位后，首要任务是建立合理有效的管理结构，优化管理模式，加强监督，提高自身的抗风险能力从机制上预防这种情况的发生。运营期内项目财务应科学规划、计提末期偿债本金，保障足额偿债能力。

3. 运营风险对策：组建专业的燃气管网运营管理团队，开展岗前专业培训，提升团队操作和运维能力；建立燃气管网及设施常态化巡检、检测机制，定期对管道、监测设备、安全报警装置进行维护和检修，及时排除安全隐患；制定燃气泄漏、设备故障等突发事件的应急处置预案，并定期组织演练，降低突发事件对项目运营的影响。

4. 政策风险对策：密切关注国家及地方燃气行业价格、税收、监管等相关政策的调整 and 变化，及时做好政策研判；在项目运营过程中，加强与行业主管部门的沟通对接，及时掌握政策导向；在项目收益测算时预留政策调整缓冲空间，降低政策变化对项目偿债能力的影响。

### （三）信息披露要求

发行人应按照有关规定及时披露专项债券基本信息、财政经济运行及相关债务情况及对应的政府性基金或专项收入情况、风险揭示以及对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息。在专项债券存续期内，也应持续披露募投项目情况、募集资金使用情况、对应的政府性基金或专项收入情况以及可能影响专项债券偿还能力的重大事项等。信息披露要求符合相关法律法规，以保障投资者的知情权。

## 七、结论性意见

根据以上内容，本所律师认为：

### （一）新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造

项目属于重点投资的天然气管网和储气设施领域，不在地方政府专项债券投资禁止清单内。

（二）新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造项目属于有一定收益的公益性项目，且可实现项目收益与融资自求平衡。

（三）本期债券发行额度在地方专项债券额度范围内，并纳入政府财政预算已披露本期债券基本信息。

（四）本期债券的发行已获得必要的批准。

（五）为本期债券发行提供服务的法律顾问、审计机构均具备相应的从业资质。

（六）本期债券募集资金将用于新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造项目，符合相关法律规定。

本法律意见书所载法律事实来源于法律意见书出具之日前，贵单位提交的相关资料，本所律师是依据提供的资料和中国法律出具的本意见书。对提供所有事实材料的真实性、合法性、有效性不承担任何法律责任。本法律意见书正本一式四份，经本所律师签字并加盖本所公章后生效。

（以下无正文）

## 签章页

（本页无正文，系新疆天澈律师事务所关于新疆吐鲁番市鄯善县燃气地下管网及设施建设改造项目专项债券法律意见书签章页）



负责人：



经办律师：

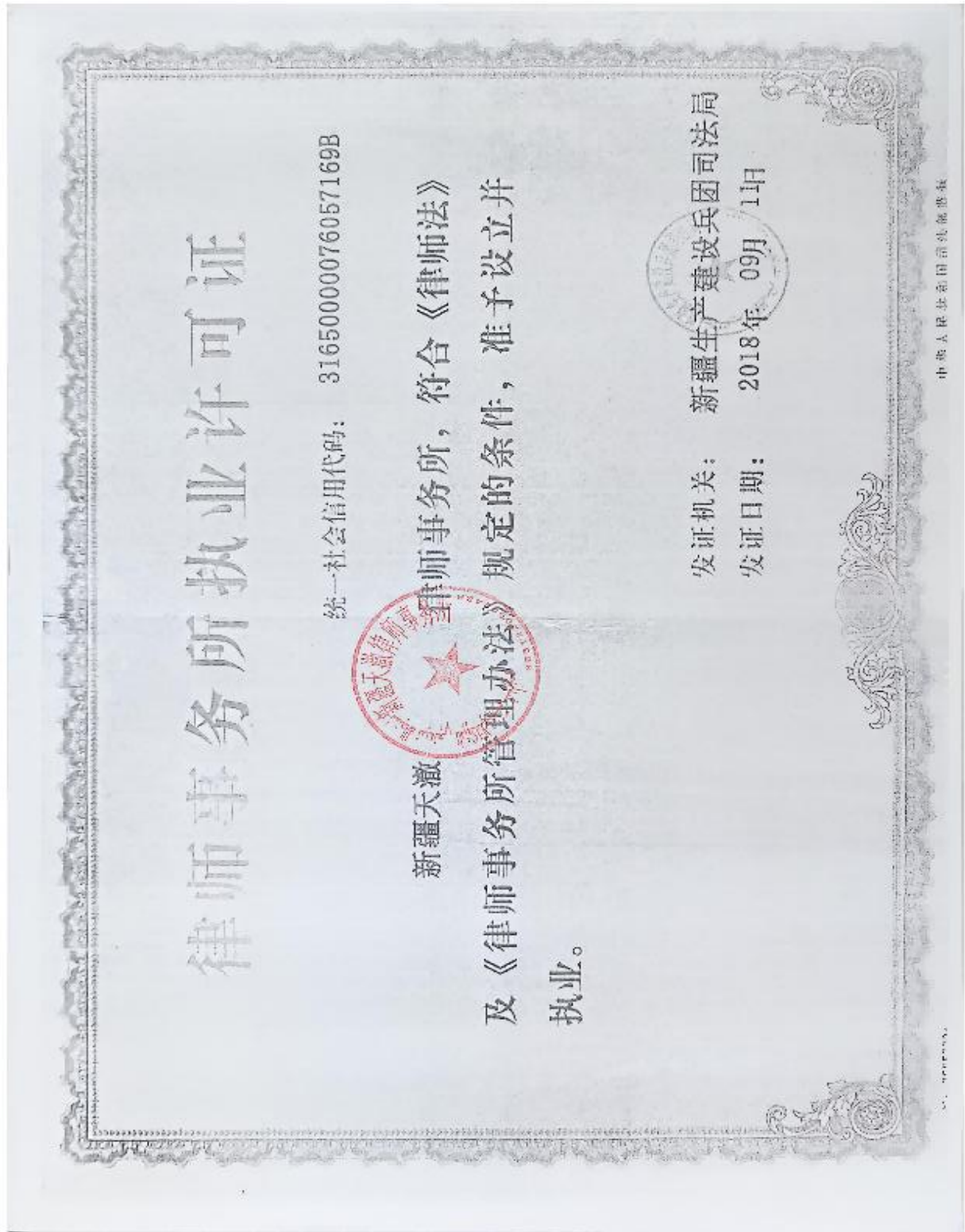
马瑞

经办律师：

吉阳

二〇二六年三月六日

### 第三部分资质



# 律 师 事 务 所 执 业 许 可 证 ( 副 本 )

统一社会信用代码: 31650000076067169B  
新疆天瀚 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: 新疆生产建设兵团司法局  
发证日期: 2025年04月26日

## 律师事务所登记事项 (一)

名 称	新疆天瀚律师事务所
住 所	新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市沙依巴克区西山西街276号中豪润园80-105
负 责 人	朱越
组织形式	普通合伙
设立资产	30万元
主管机关	新疆生产建设兵团司法局
批准文号	新司许决【2013】124号
批准日期	2013年08月21日

## 律师事务所登记事项 (二)

合 伙 人	张阔,朱越,马苗
-------	----------

## 律师事务所变更登记 (八)

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

## 律师事务所年度检查考核记录

考核年度	2024年度
考核结果	合 格
考核机关	新疆生产建设兵团司法局
考核日期	2025年4月, 下一年度考核日期2026年4月
考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	
考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

执业机构 新疆天澈律师事务所

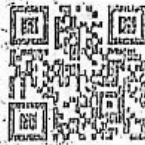
执业证类别 专职律师

执业证号 16501202010162200

法律职业资格或律师资格证号 C20176501020082

发证机关 新疆生产建设兵团司法局

发证日期 2025 年 04 月 18 日



持证人 吉阳

性别 男

身份证号 650102199306214010

律师年度考核备案

考核年度	2024 年度
考核结果	称 职
备案机关	新疆生产建设兵团司法局 年度考核备案专用章
备案日期	2025年4月, 下一年度 备案日期2025年4月30日

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

执业机构 新疆天澈律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16501202511954753

法律职业资格或律师资格证号 A 20216529010097

发证机关 新疆生产建设兵团司法局

发证日期 2025年07月



持证人 马瑞

性别 女

身份证号 65290119910203114X

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	