
塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目
专项债券法律意见书



新疆西部朝阳律师事务所



(民)字[2026]第 138 号

2026 年 6 月



目 录

第一部分 引言

- 一、 释义
- 二、 律师应声明事项

第二部分 正文

- 一、 项目的基本情况
- 二、 项目资金来源
- 三、 募集资金支出与预期偿债资金来源平衡情况
- 四、 本项目中介服务机构
- 五、 法律风险评估
- 六、 结论意见



塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目 专项债券法律意见书

乌苏市住房和城乡建设局：

本所律师依据《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）、《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库【2020】43号）、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《关于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《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预【2018】34号）、国务院办公厅《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》及现行有效的法律、法规、规范性文件之规定，依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》。本所作为塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目专项债券法律顾问，按照律师勤勉执业要求及本法律意见书出具日以前已经发生过或存在的事实，并基于对法律知识的理解和对有关事实的了解与审查出具本法律意见书。



第一部分 引言

一、释义

在本意见书内，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

本期专项债券/本期债券：指塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目专项债券

本意见书：指本所为使用本期政府专项债券出具的《塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目专项债券法律意见书》

财政部：指国家财政部

本所/指：新疆西部朝阳律师事务所

本所律师指：纪欣然、朱秀娟律师

新疆诚信指：新疆诚信会计师事务所（普通合伙）

方案总体评价：

国发【2014】43 号：指国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》

财预【2017】50 号：指财政部 发展改革委 司法部 人民银行 银监会 证监会《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》

财库【2020】43 号：指《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》

财预【2016】155 号：指财政部《关于印发地方政府专项债务预算管理办法的通知》

财预【2017】89 号：指财政部《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【2018】209 号：指财政部《关于印发地方政府债务信息公开办



法（试行）的通知》

财预【2018】34号：指财政部《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》

财库【2019】23号：指财政部《关于做好地方政府债券发行工作的意见》

国发【2015】51号：指国务院《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》

国发【2019】26号：指国务院《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》

元：指人民币

二、律师应声明事项

1、本所已经对本所律师认为出具的本法律意见书所需的文件以及信息披露文件进行了审慎审阅。

2、乌苏市住房和城乡建设局向本所律师保证和承诺，并提供本所律师为出具本法律意见书所必需的、真实的、完整的原始书面材料、副本材料、复印材料和对有关事实的口头及书面说明；一切足以影响本法律意见书的事实、文件均已经向本所披露，不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，其所提供资料上的签字或印章均真实、有效；其所提供的副本材料或复印件与正本或原件完全一致。

3、对本法律意见书至关重要而又无法获得的独立证据支持的事实，本所依赖于有关政府部门、其他有关单位或有关人士出具或提供的证言或证明文件的复印件出具法律意见。本所律师仅就与本期专项



债券使用有关法律问题发表意见，并不涉及有关财务会计、审计、信用评级、内部控制（包括但不限于财务会计文件记载形式、偿债能力评估、现金流动性分析）等非本所律师专业事项。本所律师在本法律意见书中对会计报表、方案总体评价、信用评级和其他专业报告中相关数据及结论的引用，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。

4、本法律意见书仅供本次塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目专项债券之目的使用。未经本所律师书面同意，乌苏市住房和城乡建设局及其他任何法人、非法人组织或个人不得将本法律意见书用作任何其他目的。

5、本所律师同意将本法律意见书作为乌苏市住房和城乡建设局申请专项债券所必备的法律文书，随同其他材料一同上报，并依法对其承担相应的法律责任。

6、本所律师同意乌苏市住房和城乡建设局部分或全部在募集说明书中自行引用或按国家财政部审查要求引用本法律意见书的内容。



第二部分 正文

一、项目的基本情况

(一) 项目概况

1、项目名称：塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目；以下简称“本项目”。

2、项目建设期：项目建设周期 1 年，2026 年 3 月-2026 年 12 月；

3、项目建设地点：乌苏市；

4、项目建设目标、建设内容：新建蒸汽管网 2100 米及其他配套设施，蒸汽管线管径为 DN100-DN300，管道采用无缝钢管，材质为 20 钢；新建汽水换热站一座，建筑面积 297 平方米。新建供、排水、消防管线及其他配套设施，新建供水、消防管网长度 4200 米，管网管径为 DN200-DN500，管材采用钢丝网骨架聚乙烯复合管；新建排水管网长度 3400 米，管网管材采用 HDPE 钢带增强螺旋波纹排水管，管网管径为 DN300-DN600。新建配套沥青混凝土道路 4000 米及其配套设施。

5、项目总投资估算

根据可行性研究报告，项目总投资 6,300.00 万元。其中工程建设费用为 5,147.00 万元，占总投资的 81.7%；工程建设其他费用为 390.04 万元，占总投资的 6.19%；预备费为 616.36 万元，占总投资的 9.78%；建设期利息 146.60 万元，占总投资的 2.33%。



（二）项目实施主体

本项目实施主体为本项目建设单位为乌苏市住房和城乡建设局，统一社会信用代码为 11654202458357466B，单位地址：新疆维吾尔自治区乌苏市淮河西路 223 号，主要职责：（1）承担保障城镇低收入家庭住房的责任；（2）承担推进住房制度改革的责任；（3）承担规范住房和城乡建设管理秩序的责任；（4）承担建立科学规范的住房和城乡建设地方标准体系的责任；（5）承担规范房地产市场秩序、监督管理房地产市场的责任；（6）监督管理全市建筑市场，规范各方主体行为；（7）负责建设行业行政执法工作，组织实施建设行政执法（包括行政许可、行政监督检查、行政处罚、行政确认、行政裁决、行政备案、行政强制和行政复议），依法独立实施行政许可，落实行政执法责任制和评议考核制；（8）负责城市市政公用事业的建设；（9）制定城建监察规定、办法并监督执行。

基于前述事实，本所律师认为：乌苏市住房和城乡建设局系在中华人民共和国依法设立、合法存续的机关单位，具备负责本项目政府专项债券工作的主体资格。

（三）项目合法性

截至本法律意见书出具之日，本项目已取得：

1、乌苏市发展和改革委员会《关于塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目可行性研究报告的批复》（乌发改〔2025〕151 号）文件批复；

2、乌苏市自然资源局《关于塔城地区乌苏市管网基础设施建设



项目规划意见》（乌自然资函字〔2025〕96号）。

根据塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目可行性研究报告，项目总投资 6,300.00 万元，按照量力而行、尽力而为的原则确定资金筹措方案，本项目申请 2026 年度地方政府专项债券资金 5,000.00 万元（2026 年自治区第四批地方政府债券已成功发行 1,000.00 万元，六月第一批已报发行计划 1,000.00 万元，本次计划发行 1,000.00 万元，后期仍计划申请专项债券 2,000.00 万元），占项目总投资的 79.37%；地方财政配套资金 1,300.00 万元，占项目总投资的 20.63%。

因此，本项目符合国家产业结构政策及地区发展规划，本所律师认为本期专项债券涉及项目已经取得有关建设批文，项目合法合规，符合国家产业政策。

（四）项目的必要性、公益性、收益性

1. 项目实施的必要性

项目的建设提高能源利用效率。规模化效应：集中供热采用大型锅炉或热电联产（CHP）技术，热效率可达 80%以上，远高于分散小锅炉（通常仅 50%~60%）。例如，热电联产可同时发电和供热，能源综合利用率提升至 90%以上。余热回收：工业余热（如钢铁厂、化工厂的废热）可通过集中供热系统回收利用，避免资源浪费。减少能源浪费：集中供热通过智能调控匹配供需，避免分散供暖中“过烧”或“欠供”现象。

2. 项目实施的公益性

项目建设可改善环境质量，助力“双碳”目标。减排污染物：集



中供热系统配备高效除尘、脱硫、脱硝设施，可减少 SO₂、NO_x、PM_{2.5} 等污染物排放。例如，北京市通过“煤改气”集中供热，2020 年 PM_{2.5} 浓度较 2013 年下降 57%。降低碳排放：采用清洁能源（天然气、生物质能、地热能等）替代散煤，显著减少 CO₂ 排放。北方城市推广集中供热后，散煤用量下降超 60%。缓解雾霾问题：分散燃煤供暖曾是北方冬季雾霾的主因，集中供热可系统性解决这一问题，符合项目实施的公益性要求。

3. 项目实施的收益性

本项目以供热、供汽、供排水收入为基础，本项目在债券存续期内预期运营收入 31,599.72 万元，经营成本 15,135.48 万元，各类税金 5,265.48 万元，可用于归还专项债的资金为 11,198.76 万元。债券本金总额 5,000.00 万元（2026 年自治区第四批地方政府债券已成功发行 1,000.00 万元，六月第一批已报发行计划 1,000.00 万元，本次计划发行 1,000.00 万元，后期仍计划申请专项债券 2,000.00 万元），利息总额 1,466.00 万元（已发行的按照实际利率 1.86% 计算，未发行的根据谨慎性原则假设融资利率 3.2%），债券本息合计 6,466.00 万元，收入可以覆盖本金及利息，本息覆盖倍数为 1.73 倍，归还全部债务本息后尚有盈余。

二、项目资金来源

根据塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目可行性研究报告，项目总投资 6,300.00 万元，按照量力而行、尽力而为的原则确定资金筹措方案，本项目申请 2026 年度地方政府专项债券资金 5,000.00 万



元（已成功发行 1,000.00 万元，六月第一批已报发行计划 1,000.00 万元，本次计划发行 1,000.00 万元，后期仍计划申请专项债券 2,000.00 万元），占项目总投资的 79.37%；地方财政配套资金 1,300.00 万元，占项目总投资的 20.63%。

本期债券资金比例符合国务院办公厅发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》的规定。

三、募集资金支出与预期偿债资金来源平衡情况

根据塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目融资计划，项目总投资 6,300.00 万元，按照量力而行、尽力而为的原则确定资金筹措方案，本项目申请 2026 年度地方政府专项债券资金 5,000.00 万元（已成功发行 1,000.00 万元，六月第一批已报发行计划 1,000.00 万元，本次计划发行 1,000.00 万元，后期仍计划申请专项债券 2,000.00 万元），占项目总投资的 79.37%；地方财政配套资金 1,300.00 万元，占项目总投资的 20.63%。

专项债券还本付息明细如下：

一期：已发行 2026 年度自治区第四批地方政府债券 1,000.00 万元，发行利率 1.86%，期限 10 年（2026 年建设后即可取得收益），每半年付息一次，自债券发行成功之日起开始计息，为简便计算，本方案假设 2026 年按全年计息，第 1 年至第 9 年每年度支付利息为 18.60 万元，第 10 年末偿还本息 1,018.60 万元，其中本金 1,000.00 万元及利息 18.60 万元。在专项债券存续期的 10 年里，共计支付利息 186.00 万元，本息合计 1,186.00 万元。



二期：已申请 2026 年地方政府债券 1,000.00 万元，假设融资利率 3.2%，期限 10 年（2026 年建设后即可取得收益），每半年付息一次，自债券发行成功之日起开始计息，为简便计算，本方案假设 2026 年按全年计息，第 1 年至第 9 年每年度支付利息为 32.00 万元，第 10 年末偿还本息 1,032.00 万元，其中本金 1,000.00 万元及利息 32.00 万元。在专项债券存续期的 10 年里，共计支付利息 320.00 万元，本息合计 1,320.00 万元。

三期：本次拟申请 7 月地方政府专项债券 1,000.00 万元，假设融资利率 3.2%，期限 10 年（2026 年建设后即可取得收益），每半年付息一次，自债券发行成功之日起开始计息，为简便计算，本方案假设 2026 年按全年计息，第 1 年至第 9 年每年度支付利息为 32.00 万元，第 10 年末偿还本息 1,032.00 万元，其中本金 1,000.00 万元及利息 32.00 万元。在专项债券存续期的 10 年里，共计支付利息 320.00 万元，本息合计 1,320.00 万元。

四期：后期仍计划发行计划 2,000.00 万元，假设融资利率 3.20%，期限 10 年（2026 年建设后即可取得收益），每半年付息一次，自债券发行成功之日起开始计息，为简便计算，本方案假设 2026 年按全年计息，第 1 年至第 9 年每年度支付利息为 64.00 万元，第 10 年末偿还本息 2,064.00 万元，其中本金 2,000.00 万元及利息 64.00 万元。在专项债券存续期的 10 年里，共计支付利息 640.00 万元，本息合计 2,640.00 万元。

上述一期、二期、三期、四期共计申请专项债券本金 5,000.00 万



元，利息合计 1,466.00 万元，本息合计 6,466.00 万元。

上述一期、二期、三期、四期共计申请专项债券本金 5,000.00 万元，利息合计 1,466.00 万元，本息合计 6,466.00 万元。

根据相关数据显示，本债券对项目实施后取得供热、供汽、供排水收入预计从 2027 年开始，至 2035 年完成，根据本项目实际情况确定的可偿债总收益为 11,198.76 万元。在债券存续期内，项目实施后取得供热、供汽、供排水收入可有效覆盖债券对应成本、债券利息支出。项目实施后取得供热、供汽、供排水收入结束后的留存资金可以支付后期债券存续期间的利息支出以及到期的本金偿还支出。期末项目累计净现金结余 4,879.02 万元，本项目资金稳定性总体上可以得到保证。

通过对委托方提供的《可行性研究报告》和《收益与融资平衡方案》中的资金收支数据进行分析测算，塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目专项债券的资金覆盖率可达到 1.73 倍，能够满足资金筹措充足性的要求。

四、本项目中介服务机构

（一）会计师事务所资质

《塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目专项债券方案总体评价》系由新疆诚信会计师事务所（普通合伙）依法出具。

经本所律师核查，新疆诚信会计师事务所（普通合伙）现持有新疆维吾尔自治区奎屯市市场监督管理局于 2023 年 10 月 19 日核发的统一社会信用代码为 91654003MAD24DTH3H 的《营业执照》，营业执照



经营范围包含：“注册会计师业务。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：财务咨询；财政资金项目预算绩效评价服务；破产清算服务；税务服务；融资咨询服务；薪酬管理服务；企业管理咨询；价格鉴证评估；工程管理服务；招投标代理服务；社会经济咨询服务；信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）；安全咨询服务。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。该公司指派的注册会计师持有《中华人民共和国注册会计师执业资格证》。

本所律师认为：新疆诚信会计师事务所（普通合伙）为中国境内依法设立的会计师事务所，具备为本期专项债券发行提供方案总体评价的主体资格，两签字的注册会计师均持有经注册会计师协会颁发的已经年检的《注册会计师执业证书》，具有相应的从业资格。

（二）律师事务所资质

《塔城地区乌苏市管网基础设施建设项目专项债券法律意见书》系由新疆西部朝阳律师事务所依法出具。

新疆西部朝阳律师事务所系经新疆维吾尔自治区司法厅批准设立的律师事务所，现持有新疆维吾尔自治区司法厅 2019 年 3 月 28 日核发的统一社会信用代码：3160000458214334A《律师事务所执业许可证》。本所指派律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过新疆维吾尔自治区伊犁州司法局、伊犁州律协考核备案。

本所律师认为：新疆西部朝阳律师事务所系经批准依法成立的律师事务所，具备为本期专项债券出具法律意见书的资质，两名执业律



师具有从事法律服务业务的资格，具备担任本法律意见书签字律师的资格。

五、法律风险管理评估

（一）影响项目风险因素

（1）工程工期风险

鉴于项目目前准备阶段和实施过程中，虽然准备充足，但仍有很多不确定问题存在；此外，项目管理手段及效率也会影响项目本身的建设工期。正常情况下，该风险程度一般。

为了减少或降低影响项目工期正常进行的风险和因素，需针对不同的影响因素制定相应的防范措施，准备相应的预案，给项目实施的各个阶段的工期安排一定的弹性。

（2）工程质量风险

能够产生项目工程质量问题的原因主要来自于项目管理水平、设计质量和施工企业的质量管理水平、技术手段和能力，也来自于工期紧张可能造成的非正常施工操作，以及项目所需各种材料的品质保证。正常情况下，该风险程度一般。

因此，应把好设计、施工、监理等队伍选择的各个环节，所有的合作和服务关系均按市场经济条件下依法签订的合约加以控制，建立违约赔偿制度，从而将质量风险因素降到最小程度。

（3）组织管理风险

项目实施过程中由于组织机构不当、内部控制制度不完善等因素，都会导致项目不能按时完成，从而使得已经确立的项目进度受到影响，



造成项目原定目标不能实现。

(4) 外部协作风险

项目实施过程中，供水、供电、污水处理、垃圾处理等外部配套与现状存在较大差异，将给项目实施造成一定的困难。

(5) 资金风险

对于市场建筑材料的价格变化情况关注度不够等会对项目的实施造成一定的影响。根据分析本项目风险的程度和发生的可能性详见下表。

项目风险程度及发生分析表

序号	风险因素	风险影响程度				备注
		灾难性	严重	较大	一般	
1	市场风险				√	
2	技术风险				√	
3	工程风险				√	
4	资金风险				√	
5	政策风险				√	
6	环境风险				√	

(二) 潜在风险应对措施

(1) 建立强有力的组织保障

项目的建设和管理是一项社会影响面广、工作难度大、要求高的社会系统工程。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。

(2) 工程施工保障措施



做好设备采购和工程招标工作。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。

在施工过程中,按照预期制定的总进度计划,实施阶段落实。要求施工企业建立质量保证和进度控制体系,要求施工现场实现标准化、规范化、制度化,对工程进度、质量、安全实行全过程控制。

(3) 管理保障措施

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。注重人才队伍建设和各项设施配套,加强管理人员的专业技能、专业知识培训,激励工作人员大胆创新,不断提高工作质量。

(4) 外部协助保障措施

建议加强与各主管部门的沟通协调,以保障项目对外供水、供电和其他基础设施的顺利使用,并积极控制相关项目投资。

(5) 资金保障措施

采取积极有效的措施,在用好、管好项目资金的同时,制定切实可行的资金使用方案,保证项目能够如期完成。

在建设中还应加强项目财务收支管理,节约财务支出,建立严格的财务管理制度。加快项目建设进度,要求工程监理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,及时调整相应的工程费用,保证工程项目建设顺利进行。



六、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

（一）本次专项债券发行的主体合格，本项目实施主体乌苏市住房和城乡建设局系依法成立的机关单位，依据相关政府文件，具备申请本项目债券资金的主体资格。

（二）本项目已经取得了现阶段与项目工程配套的批复文件和相关许可。

（三）根据方案总体评价，本项目运营净收益能够满足项目收益和融资平衡的要求，符合财政部《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）文的相关规定。

（四）为本次申请专项债券提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资质。

综上所述，本所律师认为：根据方案总体评价，本项目符合国务院《关于加强地方政府性债务管理意见》（国发【2014】43号）、国务院《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发【2015】51号）、财政部 发展改革委 司法部 人民银行 银监会 证监会《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预【2017】50号）、《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库【2020】43号）、财政部《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）、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《关于印发地方政府债务信息公开办法(试行)的通知》(财预【2018】209号)、财政部《关于做好2018年地方政府债券工作的通知》(财预【2018】34号)、财政部《关于做好地方政府债券发行工作的意见》(财库【2019】23号)及国务院办公厅发《关于做好地方政府专项债券发行及项止配套融资工作的通知》的规定。

本法律意见书一式肆份,经本所经办律师签字并加盖本所公章后即具有法律效力。

本法律意见书一式肆份,经本所经办律师签字并加盖本所公章后即具有法律效力。

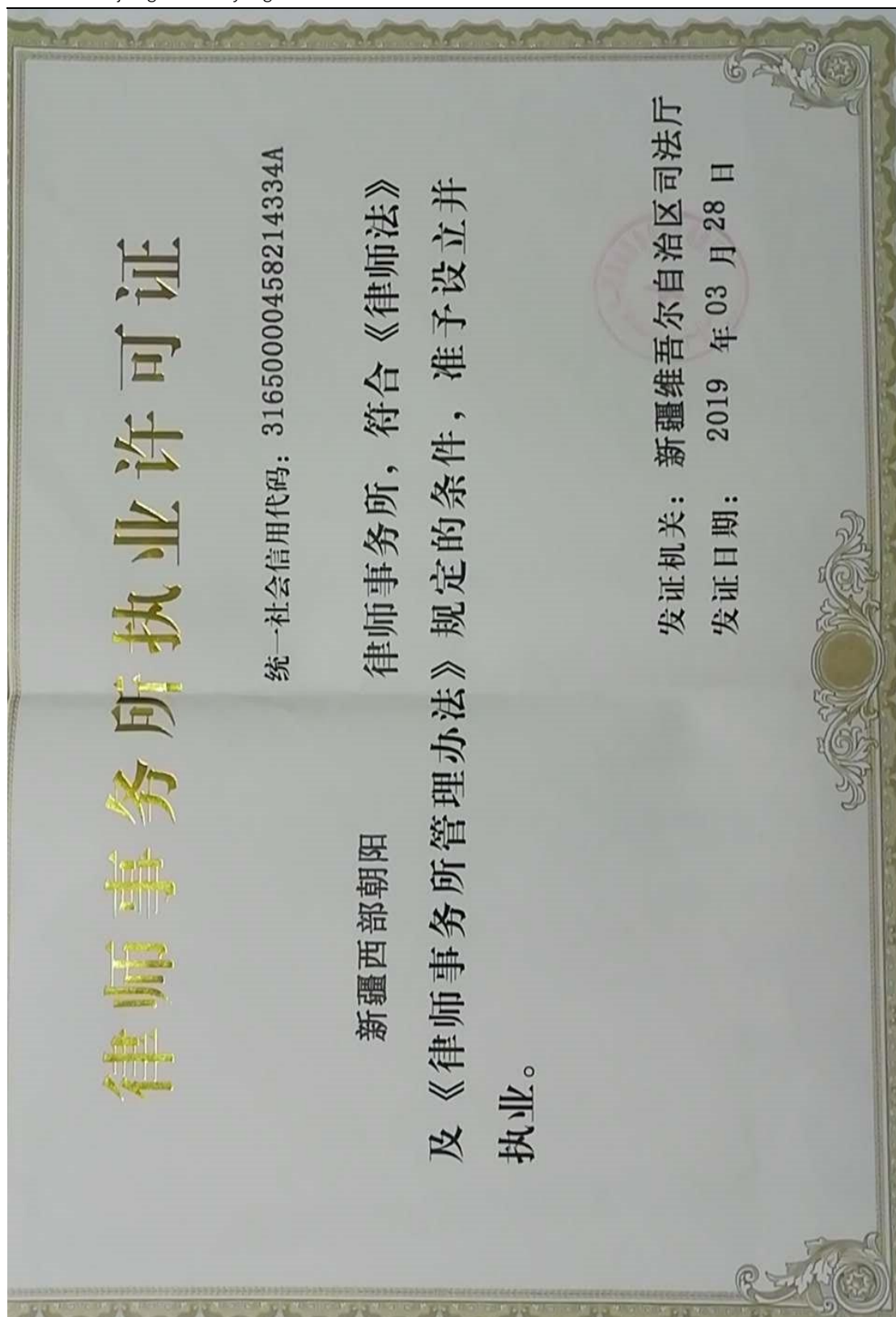
(以下无正文)



经办律师:

经办律师:

2026 年 6 月 23 日





执业机构	新疆西部朝阳 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16540201210517205		
法律职业资格 或律师资格证号	A20096540030499		
发证机关	新疆维吾尔自治区司法厅	持证人	纪欣然
发证日期	2025 年 04 月 17 日	性 别	男
		身份证号	6540011976 0229031X

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2025 年 6 月 1 日至 2026 年 5 月 31 日止	考核年度	
考核结果	称 职	考核结果	
备案机关	伊犁哈萨克自治州司法厅 专用章	备案机关	
备案日期		备案日期	



执业机构	新疆西部朝阳 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16540199611479446		
法律职业资格 或律师资格证号	(94) 司律证字第456 号		
发证机关	新疆维吾尔自治区司法厅	持证人	朱秀娟
发证日期	2022 年 03 月 17 日	性 别	女
		身份证号	654001196611170323

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2025年6月1日至 2026年5月31日止	考核年度	
考核结果	称 职	考核结果	
备案机关	伊犁哈萨克自治州司法局 专用章	备案机关	
备案日期		备案日期	