上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所
关于昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目
专项债券之法律意见书

（2025）新段律法字第 051 号

上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所

地址：新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市水磨沟区会展大道 1119 号大成尔雅 A 座 16 楼
电话： 0991-4681736 传真： 0991-4681736 邮编： 830017

目 录

第一节 本所律师声明.....4

第二节 正文.....6

一、项目基本概况.....6

二、相关主体资格.....8

三、债券募集资金的用途.....9

四、项目融资与收益平衡.....9

五、中介服务机构及相关文件.....11

六、项目风险评价.....14

七、结论意见.....16

第三节 结尾.....17

致：昌吉高新技术产业开发区管理委员会

上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所接受委托，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，以下简称“国发[2014]43号文”)、《关于印发《地方政府债券发行管理办法》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”）、《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，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”）《关于印发<地方政府债务信息公开办法（试行）>的通知》（财预[2018]209号，以下简称“财预[2018]209号文”）等法律、法规及规范性文件，并按照律师行业公认的业务标准和要求，指派本所李近律师、孙铭唯律师就昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目专项债券事宜，出具本法律意见书。

第一节　本所律师声明

1、本所律师仅依据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规范性文件的有关规定，并按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神发表本法律意见。

2、本所律师已经严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对委托人昌吉高新技术产业开发区管理委员会本期专项债券发行所涉及的相关文件资料及本期专项债券发行申请的合法合规性进行了充分的核验查证。

3、本所已得到项目单位的保证，即为本期专项债券发行事宜向本所提供的原始书面材料、副本和复印件材料或者口头陈述均为真实、准确、完整和有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；向本所提供的有关副本或复印件材料与原件一致。

4、为出具本法律意见书，本所律师分别登陆中国财政部官网、中国人民银行官网、中国债券登记网、中国货币网、中国裁判文书网、中国执行信息公开网、全国组织机构统一信用代码公示查询网、信用中国网、全国法院被执行人信息查询平台等网站，对委托方的相关信息进行了查询，并假设前述的网站查询和信息

公示网站所登载的内容为真实、可靠的，没有任何篡改、杜撰或遭受网络攻击。

5、本法律意见书中，本所仅就与专项债券有关的法律问题发表法律意见，而不对有关可行性研究报告、项目方案、评价报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及可行性研究报告、项目方案、评价报告等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的报告引述，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性和完整性作出任何明示或默示的保证。对本期专项债券发行所涉及的财务和投资数据等专业事项，本所亦不发表评论。

6、本法律意见书所有章节应为一个整体，不应单独使用，本所未授权任何单位、个人不得对本法律意见书做任何解释或说明。本法律意见书仅供委托方为申请专项债券资金之目的使用，未经本所许可，不得用作其他任何目的。

7、本所律师同意将本法律意见书作为本项目所必备的法律文件，随同其他材料一同报送，愿意作为公开披露文件，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

第二节　正文

一、项目基本概况

（一）项目名称：昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目。

（二）项目区位：昌吉高新技术产业开发区。

（三）建设期限：2年，2025年8月—2026年8月。

（四）项目性质：新建项目。

（五）项目单位：昌吉高新技术产业开发区管理委员会。

（六）项目建设规模及建设内容：

1、飞行营地一期配套设施建设：临时道路3000㎡，场地植被种植（含灌溉）6840㎡，沥青道路32400㎡，室外铁艺围墙（含大门）2500m，跑道延伸（沥青）2300㎡，柴油发电机1套，路沿石8500m，1000KVA箱变1套，10KV架空电缆工程2100m，有效容积700m³消防水池（含泵）1项，成品一栋卫生间（含基础）5套。

2、飞行营地后勤保障区：场地硬化（沥青）6000㎡，花岗石场地铺装5100㎡，运动场塑胶场地550㎡，150m³污水处理设备1套，电气工程7300m，800KVA箱变1项，庭院灯（含路灯配线工程）150盏，安防监控1项，场地植被种植（含灌溉）10700㎡，给水工程（含井）3300m，排水工程（含井）2000m，室外消火栓

10座，室外水系300㎡，标识牌、垃圾桶150套。

3、飞行营地体育赛场及训练场地：门卫室及附属设施（东侧）28.85㎡，塑胶场地铺装12500㎡，给水工程（含井）1000m，排水工程（含井）350m，看台（成品）900㎡，电气工程1100m，燃气锅炉（含管线）1套，路灯（含路灯配线工程）12盏，800KVA箱变1项，安防监控1项，比赛用房临时建筑1项，场地植被种植（含灌溉）3200㎡，人造草皮9000㎡，室外消火栓8座，标识牌、垃圾桶25套。

（七）项目投资规模及资金筹措：本项目估算总投资为5800万元，其中财政配套资金1800万元，申请发行政府专项债券4000万元。2026年本期申请发行2900万元，债券存续期为10年，利率暂按3.2%计算。

（八）项目立项和建设的相关批复文件：

昌吉高新技术产业开发区产业发展科技局出具的《关于昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目可行性研究报告的批复》（昌高产发〔2025〕79号）。

（九）项目评价：随着低空经济上升为国家战略性新兴产业，新疆及昌吉地区亟需完善的基础设施支撑无人机研发、航空培训、赛事运营等业态落地。当前昌吉虽已培育3000余名本地飞手，但缺乏标准化飞行营地及配套服务设施，难以满足规模化培训、赛事举办及产业集聚需求。项目的建设可填补这一空白，为低空

经济产业链提供硬件支撑。昌吉地形以山地、戈壁为主，传统人工巡检效率低，无人机在电力维护、农业植保等领域应用需求迫切。项目配套的智慧监控、应急响应设施，能满足复杂地形下的低空作业管理需求，提升基础设施维护及应急救援效率。项目运营后将通过“航空+教育”模式开展飞手培训，契合当地青年技能提升及就业需求；营地赛事、体验活动能丰富公众文化生活，满足群众对科技体育的消费需求。

二、相关主体资格

（一）发行主体资格

本期昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目专项债券发行主体为新疆维吾尔自治区人民政府。

（二）项目单位

经核查，该项目单位为昌吉高新技术产业开发区管理委员会，根据其《事业单位法人证书》，项目单位的基本情况如下：

单位名称	昌吉高新技术产业开发区管理委员会
统一社会信用代码	12652301010246231F
地址	昌吉市高新技术产业开发区科技大道 6 号
法定代表人/负责人	平宪勇
登记机关	中共昌吉市委员会机构编制委员会办公室

登记状态	正常

本所律师认为：根据《预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举债的方式筹措。根据财预[2016]155号文第四条规定“专项债券收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府(以下简称市县级财政)确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府”。

本项目发行主体和项目单位均依法设立，主体适格。

三、债券募集资金的用途

根据昌吉高新技术产业开发区管理委员会出具的《新疆维吾尔自治区昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目实施方案》显示，债券募集的资金全部用于昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目的建设。

四、项目融资与收益平衡

根据财政部发布的《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）要求，分类发行专项债券建设的项目，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。

（一）项目资金平衡情况

昌吉高新技术产业开发区管理委员会填报的《新疆维吾尔自治区昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目实施方案》记载：根据相关测算，本项目在债券存续期内预期总收入15301.20万元，经营成本5991.93万元，各类税金1108.60万元，可用于归还专项债的资金为8200.67万元；债券本金总额4000.00万元，利息总额1920.00万元，债券本息合计5920.00万元，归还所有债务本息后尚有盈余。

根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，全周期债券存续期内，项目经营活动产生的净现金流量在偿还专项债券本息后，该项目收益覆盖债务本息总额的保障倍数为1.39倍，项目预期收益累计结余资金可以覆盖所有债务到期本息。

（二）资金稳定性

新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司出具的《昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项

目执行商定程序的财务评估报告》记载：昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目专项债券可以以相较合理的融资成本完成资金筹措。同时，项目收入为项目提供了充足、稳定的现金流入，满足专项债券发行还本付息要求。

综上所述，通过发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的方式满足部分昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目资金需求，应是现阶段较优的资金解决方案。

本所律师认为：基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡专项债券的要求，本项目具有相对稳定的预期偿债资金来源，预期收益能够合理保证偿还融资本息，可实现项目收益和融资自求平衡。

五、中介服务机构及相关文件

（一）会计师事务所及相关专项评价报告

经核查，新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司担任本期专项债券发行实施方案的总体评价机构，对项目收益与融资自求平衡情况进行评价。根据其《会计师事务所执业证书》，基本情况如下：

机构名称	新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司
企业类型	有限责任公司(自然人投资或控股)

统一社会信用代码	91652900457927930A
地址	新疆乌鲁木齐市经济技术开发区喀纳斯湖北路455号新疆软件园G1楼3层G308
法定代表人	苏庭铎
登记机关	乌鲁木齐市经济技术开发区(头屯河区)市场监督管理局
登记状态	存续
经营范围	会计报表、审计、经济专项审计、验证企业注册资本；会计业务咨询、税务服务、帐册销售。

新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司就本期发行出具了《昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目执行商定程序的财务评估报告》。

本所律师认为：新疆永诚志业会计师事务所有限责任公司系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，与昌吉高新技术产业开发区管理委员会不存在关联关系，在专项评价报告上签字的注册会计师均持有有效的《中华人民共和国注册会计师证书》，具备为发行人出具相关专项评价报告的主体资格。

（二）设计公司及相关专项评价报告

经核查，新疆东方瀚宇建筑规划设计有限公司担任本期专项

债券发行的专项机构，对项目可行性进行评价。根据其《营业执照》，基本情况如下：

机构名称	新疆东方瀚宇建筑规划设计有限公司
企业类型	有限责任公司(自然人投资或控股)
统一社会信用代码	916523017668019950
地址	新疆昌吉州昌吉市泉州路39号新疆东方瀚宇建筑规划设计有限公司中央商务区B-2#办公楼（137区3丘8栋）
法定代表人	王军
登记机关	昌吉市市场监督管理局
登记状态	存续
经营范围	一般项目：工程管理服务；工程造价咨询业务；规划设计管理；工业工程设计服务；信息技术咨询服务；招投标代理服务；物业管理；非居住房地产租赁；社会稳定风险评估；土地调查评估服务。 许可项目：建设工程勘察；测绘服务；建设工程设计；国土空间规划编制；人防工程设计；建设工程监理；建设工程质量检测；文物保护工程设计；建设工程施工；建筑智能化系统设计；电气安装服务。

新疆东方瀚宇建筑规划设计有限公司就本期发行出具了《昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目可行性研究报告（代项目建议书）》。

本所律师认为新疆东方瀚宇建筑规划设计有限公司系经批准依法设立且合法存续的法人，与昌吉高新技术产业开发区管理委员会不存在关联关系，具备为发行人出具相关专项评价报告的主体资格。

（三）律师事务所资质及相关专业报告

本所受聘作为本期债券发行的专项法律顾问，就本期债券的发行事宜出具法律意见。本所现持有新疆维吾尔自治区司法厅核发的 31650000MD02024197 号《律师事务所执业许可证》，本法律意见的签字律师持有合法有效的《律师执业证》。

本所就本期发行出具了《关于昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目专项债券之法律意见书》。

综上所述，为本项目提供服务的会计师事务所、设计公司、律师事务所均为依法成立并有效存续的主体，具备为本项目发行专项债券出具相应文书的资质，签字会计师和律师具有相应的从业资格。

六、项目风险评价

（一）建设和管理风险

在项目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。

（二）财务和市场风险

建设资金风险：在项目实施过程中由于资金不落实，导致改造工期延长，工程造价上升，使原定投资效益目标难以实现的可能性。

利率风险：是指由于利率变动导致资金成本上升，给项目造成损失的可能性。

（三）公共政策风险

本项目总投资 5800 万元，计划采用发行专项债券资金 4000 万元，本期申请发行 2900 万元。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。

（四）流动性风险

流动性风险是指项目运营无法及时获得或者无法以合理成本获得充足资金，以偿付到期债务或其他支付义务、满足资产增长或其他业务发展需要的风险。

建立完善地方债务偿还机制、根据本级政府实力适度举债、

建立与完善债务信息披露机制可有效控制地方债务风险。

（五）偿付风险

偿付风险是指生产经营的不确定性带来的风险，基础设施建设工程的经济效益难以在短时间内得到很好的体现。若项目投入运营后的实际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。同时，项目日常经营性支出涉及人力成本、维修费用等变动因素，实际支出增加也降低偿债能力。

（六）续债券置换不畅风险

根据财政[2016]155号文第六条规定：专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按时足额兑付的风险。

七、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

（一）昌吉高新技术产业开发区管理委员会是依法设立的事业单位，具备本项目实施主体资格。

（二）本项目已经取得昌吉高新技术产业开发区产业发展科技局的立项批复文件，项目真实合法。

（三）在对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本项目经营收益覆盖债务本息总额的保障倍数为1.39倍，预期收入能够合理偿还本项目债券的本金和利息，实现项目收益和融资的自求平衡。

（四）为本项目提供服务的会计师事务所、设计公司、律师事务所均为依法成立并有效存续的主体，具备为本项目发行债券出具相应文书的资质，签字会计师和律师具有相应的从业资格。

（五）本项目虽然在项目建设和管理、经营以及利率波动等方面具有一定的风险，但是项目单位严格执行《实施方案》风险防控措施，上述风险基本可控。

综上所述，本所律师认为昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券发行计划不存在现行法律障碍。

第三节　结尾

本法律意见书由上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所出具，经办律师为李近律师、孙铭唯律师，经本所经办律师签字并加盖本所公章后方生效。

本法律意见书正本一式三份，无副本，昌吉高新技术产业开发区管理委员会留二份，本所留一份。

以下无正文，为《关于昌吉高新区国家航空飞行营地低空经济专项服务及基础配套设施建设项目专项债券之法律意见书》之签署页。

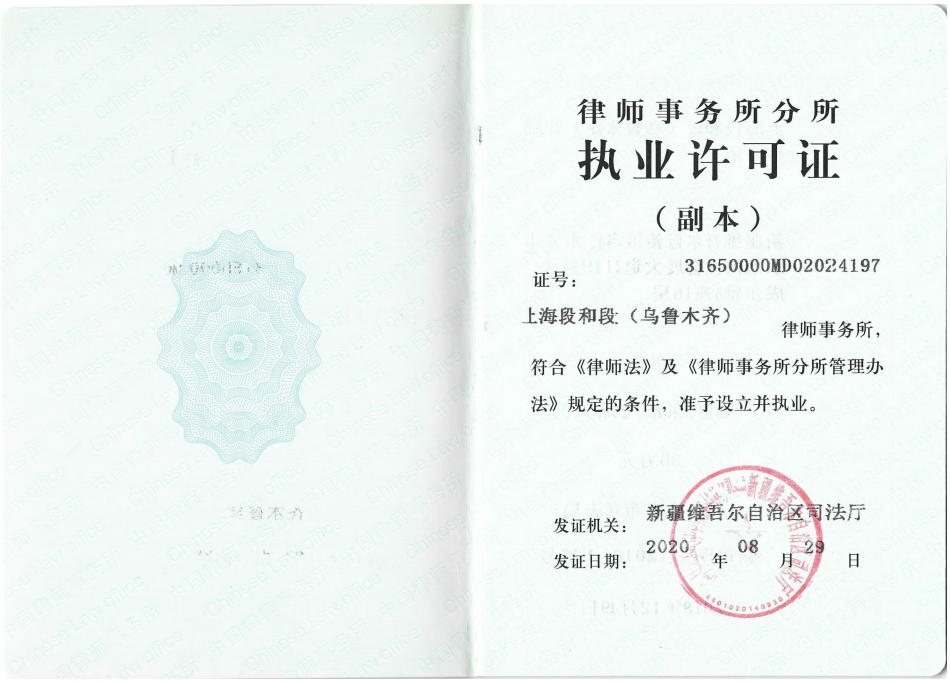
上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所

承 办 律 师：

承 办 律 师：

二〇二五年八月十九日

附：上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所执业许可证



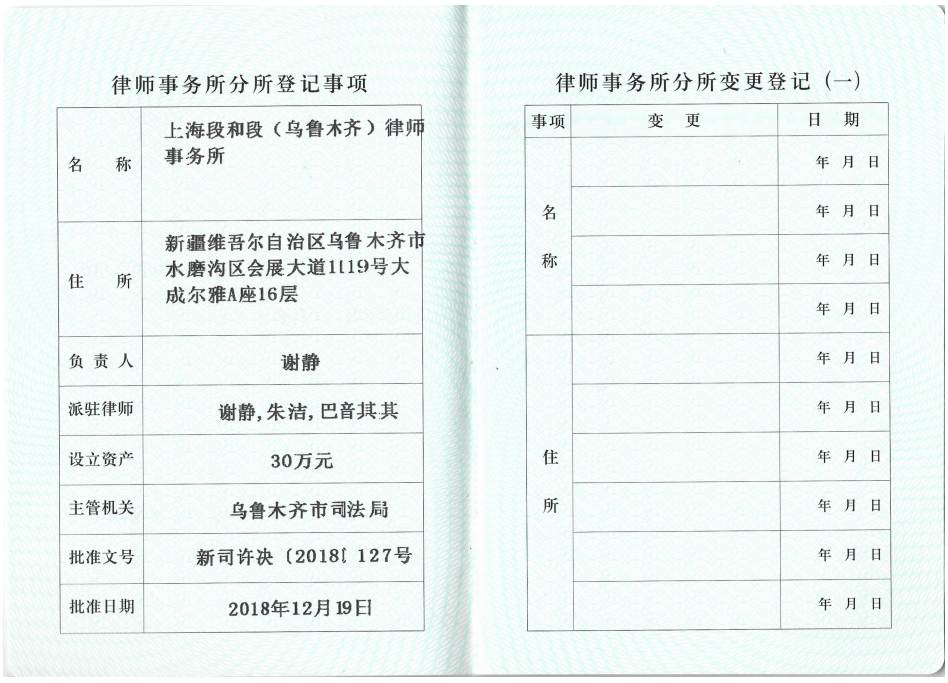
律师事务所分所
执业许可证
（副本）

证号：31650000MD02024197

上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所，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：新疆维吾尔自治区司法厅

发证日期：2020 年 08 月 29 日



律师事务所分所登记事项

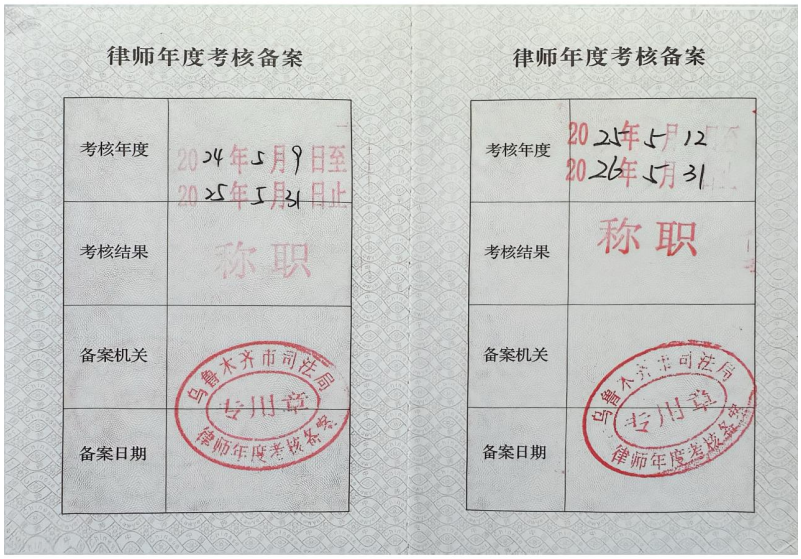
名　称	上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所
住　所	新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市水磨沟区会展大道1119号大成尔雅A座16层
负责人	谢静
派驻律师	谢静，朱洁，巴音其其
设立资产	30万元
主管机关	乌鲁木齐市司法局
批准文号	新司许决〔2018〕127号
批准日期	2018年12月19日

律师事务所分所变更登记（一）

事项	变　更	日　期
名称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

附：上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所

李近律师　　律师执业证书



附：上海段和段（乌鲁木齐）律师事务所

孙铭唯律师　　律师执业证书