

陕西云德（乌鲁木齐）律师事务所

关于玛纳斯县第二热源供热管道建设项目
专项债券
之

法律意见书



目录

第一部分 法律意见书引言	5
一、 简称与定义	5
二、 律师声明	6
三、 方法与限制	7
四、 假设	7
第二部分 正文	9
一、 建设项目基本情况	9
(一) 项目建设单位	9
(二) 项目运营维护单位	错误! 未定义书签。
二、 本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况	12
(一) 背景	12
(二) 项目概况	16
(三) 项目可行性	17
(四) 项目审批情况	18
(五) 项目债务融资还本付息及收益偿债覆盖率	18
三、 本次债券的中介机构及相关文件	19
(一) 信息披露文件	19
(二) 《项目评价报告》及会计师事务所	19
(三) 《法律意见书》及律师事务所	20
四、 法律风险	20
(一) 项目偿债计划具有一定可行性	20
(二) 项目偿债风险可控	20
五、 结论性意见	22

第一部分 法律意见书引言

一、简称与定义

在本报告中，除非根据上下文应另做解释，否则下列简称具有以下含义：

本报告	指	由陕西云德（乌鲁木齐）律师事务所关于玛纳斯县第二热源供热管道建设项目专项债券之法律意见书
本项目	指	玛纳斯县第二热源供热管道建设项目
本所	指	陕西云德（乌鲁木齐）律师事务所
事前绩效评估报告	指	玛纳斯县第二热源供热管道建设项目事前绩效评估报告
实施方案	指	玛纳斯县第二热源供热管道建设项目实施方案
《中华人民共和国预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
财预[2016]155号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155号）
财库[2020]43号	指	《地方政府债券发行管理办法》财库[2020]43号
元、万元	指	人民币元、人民币万元

二、律师声明

由于律师并非财务、税务方面的专业人士，因此，承办律师仅就有关的法律问题发表法律意见，而不对有关会计、审计、资产评估等专业事项进行评论和发表意见。本报告中对有关会计报表、审计报告、验资报告、资产评估报告及公告性文件中某些数据和结论的引述，不代表本律师事务所及承办律师对这些数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或暗示的确认及保证。对委托事项所涉及的财务数据、评估方法等专业事项，本律师事务所及承办律师未被授权、亦无权发表任何评论。

本法律意见书仅是本所律师基于委托人提供的相关资料，并结合本法律意见书出具之日及之前有效的中国法律、法规、规章以及规范性文件之规定，从法律的角度对所委托之事项进行分析和论证，并发表律师个人意见。

本所律师出具本法律意见书之内涵前提均为推定本所律师自委托人处获得的文件、资料及其所作之陈述真实、准确、完整，该等资料、文件、陈述等不应存在虚假、重大遗漏或者刻意隐瞒之情形。

本法律意见书仅供委托方使用于约定之目的，未经本所律师书面同意，不得用于其他目的，且不得作为证据使用。本所律师亦未授权任何人对本法律意见书作出说明和解释。

三、方法与限制

本次出具法律意见书所采用的基本方法如下：

- 1、通过政府官方网站调查相关信息；
- 2、要求委托方提供相关文件、资料；
- 3、与委托方有关人员沟通交流；
- 4、考虑相关法律、政策、程序及实际操作。

本次出具法律意见书受到的限制：

- 1、部分数据无法通过第三方调取核实，仅能够依赖委托方陈述进行判断；
- 2、受调查过程时间限制，部分数据可能在调取后发生新的变化

四、假设

本报告基于下述假设：

- 1、委托方提交给承办律师的所有文件均是真实的，所有文件的复印件与其原件均一致；
- 2、委托方提交给承办律师的所有文件均由相关当事方合法授权、签署和递交；
- 3、委托方提交给承办律师的所有文件上的签字、印章均是真实的；
- 4、委托方对承办律师做出的所有有关事实的阐述、声明、保证，无论是书面的还是口头，均为真实、准确和可靠的；

除非另外说明，描述或引用法律问题时涉及的事实、信息和数据是截止到本报告出具之日目标公司提供给承办律师的受限于前述规定的有效的事实、信息和数据，承办律师会在尽职调查之后，根据本所与

贵公司签署之专项合同的约定，按照贵公司的指示，根据具体情况对某些事项进行跟踪核实和确认，但不保证在尽职调查之后某些情况是否会发生新的变化。

第二部分 正文

一、建设项目基本情况

本次拟发行债券项目建设单位和项目运营维护单位信息如下:

项目名称	项目建设单位
玛纳斯县第二热源供热管道建设项目	玛纳斯县住房和城乡建设局

(一) 项目建设单位

该项目的建设单位是玛纳斯县住房和城乡建设局。经查,玛纳斯县住房和城乡建设局的工作职能是:

承担保障城镇低收入家庭住房的责任。组织实施住房保障相关政策,编制住房保障发展规划和年度计划并组织实施;负责各类保障性住房的建设和管理工作;会同有关部门做好国家、自治区、自治州、县棚户区改造及公租房等有关保障性住房资金的申请工作;制定保障性住房工程建设和资金拨付计划,会同有关部门对保障性建设全程进行监督管理。

承担推进住房制度改革的责任。拟订县住房政策,指导住房建设和住房制度改革工作;拟订县住房建设规划并组织实施。

承担规范住房和城乡建设管理秩序的责任。拟订县住房和城乡建设行业发展战略和中长期规划,并组织实施;制定县住房和城乡建设规范性文件;负责城市建设档案管理工作。

组织实施住房和城乡建设的国家标准、地方标准、全国统一定额及清单规范。组织制定和发布相关工程建设的全县标准措施;拟定建设项目可行性研究评价方法、经济参数、建设标准和工程造价的管理

制度;指导监督各类工程建设标准、定额规范、清单规范的实施和工程造价计价,并协助处理管理中的问题;组织收集发布工程造价信息。

承担规范房地产市场秩序和监督管理房地产市场的责任。编制房地产业的中长期规划和年度计划并实施;负责拟定房地产开发、房屋销售、房屋交易与产权档案管理、房屋面积管理、房地产估价与经纪管理、物业管理、房屋征收规章制度并监督执行;指导城镇房屋征收补偿等;负责商品房预售许可;监督执行房地产市场监管政策;负责全县住宅维修资金的缴存、管理工作。

监督管理全县建筑市场,规范各方主体行为。负责全县房屋建筑和市政工程招投标项目监督管理活动;负责审批权限范围内的建筑工程施工许可;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;负责建设工程消防设计审查,并对实施情况进行监督管理;负责散装水泥、新型墙体材料使用监督管理;查处建筑市场违法违规行为;指导协调建筑企业工程承包和建筑劳务工作。

承担住建行业安全生产和建筑工程质量安全监管责任。贯彻执行有关建设工程安全和质量的政策法规;负责建筑工程质量、建筑安全生产和竣工验收备案等法律、法规、规章执行的监督指导;负责房屋和市政基础设施工程建设、城镇燃气领域安全生产监督管理;负责房屋建筑工地和市政基础设施工程用起重机械、专用机动车辆安全生产监督管理;对违反工程质量、安全事故的行为进行调查处理;组织或配合有关部门对劳动保护和山立由的氏贝施工生产中的质量、安全事故的查处工作。

承担推进建筑节能、城镇减排的责任。贯彻落实国家节能政策任务,执行建筑节能政策和发展规划并监督实施;负责既有建筑节能改

造;组织实施建筑行业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。

拟订城市建设的政策并指导实施。负责城市基础设施建设项目申报工作;负责市政公用事业特许经营;监督指导供气、供热、市容环境卫生和园林绿化法律、法规、规章的执;指导广场、公园、城市道路及配套设施等城市市政公用设施建设、安全和应急管理;监督管理城市市容环境治理和城建监察工作。

承担规范和指导全县村镇建设的工作。指导监督农村安居工程;指导农村住房建设、住房安全、危房改造;指导实施村庄、小城镇建设政策及人居环境的改善工作,指导县重点(示范)村镇的建设。

综合管理城乡建设抗震减灾工作。负责住房和城乡建设系统应急预案体系建设;负责房屋建筑、市政设施突发事件应急处置工作;对全县各类房屋建筑及其附属设施和城市市政工程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;指导震后重建工作。

开展住房和城乡建设方面的对外经济技术交流与合作,负责县外建筑行业企业进县管理工作。

负责对全县建设行业中介机构及从业人员的管理。指导和管理建设行业的职工培训和继续教育工作,负责建设系统社团管理。

完成县党委、县人民政府交办的其他任务。

因此,玛纳斯县住房和城乡建设局合法存续,具有相应职权和权能,具有相应的民事权利能力和民事行为能力。

经查询,该单位属于机关单位,基本情况如下:

统一社会信用代码	116523240102512096
----------	--------------------

机构性质	机关单位
住所	新疆维吾尔自治区昌吉回族自治州玛纳斯县碧玉大道原公安局办公楼
负责人	未公示
宗旨和业务范围	未公示

综上所述，本所律师认为：上述项目建设单位系依法设立并有效存续的机关单位与有限责任公司，依职能享有对该项目的建设、管理权限，系适格的建设单位与运营维护单位。

二、本次拟发行债券对应投资项目的基本情况

（一）背景

1. 政策背景

《中共中央国务院关于开展质量提升行动的指导意见》指出，确保重大工程建设质量和运行管理质量，建设百年工程。高质量建设和改造城乡道路交通设施、供热供水设施、排水与污水处理设施。提高供电、供气、供热、供水服务质量和安全保障水平，创新人民群众满意的服务供给。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出以县域为基本单元推进城乡融合发展，强化县城综合服务能力和乡镇服务农民功能。健全城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护机制，推动市政公用设施向郊区乡村和规模较大中心镇延伸，完善乡村水、电、路、气、邮政通信、广播电视、

物流等基础设施。

《“十四五”新型城镇化实施方案》指出，推进水电气热信等地下管网建设，因地制宜在新城新区和开发区推行地下综合管廊模式。统筹推进城市及县城供排水、供热等其他管道老化更新改造。指导各地在城市老旧管网更新改造等工作中因地制宜协同推进管廊建设，在城市新区根据功能需求积极发健全市政公用设施常态化管护机制，确保设施运行稳定安全。统筹规划各类市政公用设施，推动供水供气供热管网向城郊乡村和规模较大中心镇延伸。

《“十四五”扩大内需战略实施方案》指出，加强供水、供气、供热等市政基础设施建设，加快城市管道老化更新改造。推动市政公用设施向郊区乡村和规模较大中心镇延伸。完善县城市政公用设施，健全县城公共服务体系，改善县城生态环境质量，推进县乡村功能衔接互补。

《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》中指出，推进老化供热管道更新改造，提高北方地区县城集中供暖比例。推动市政供水供气供热管网向城郊乡村及规模较大镇延伸。鼓励结合管网改造降低漏损率和运行成本。

产业结构调整指导目录是引导投资方向、政府管理投资项目，制定实施财税、信贷、土地、进出口等政策的重要依据。本项目属于《产业结构调整指导目录（2024 年本）》中鼓励类“第二十二条城镇基础设施”，市政基础设施：城镇集中供热建设和改造工程（包括长距离集中供热管网应用工程）。鼓励类主要是对经济社会发展有重要促

进作用，有利于节约资源、保护环境、产业结构优化升级，需要采取政策措施予以鼓励和支持的关键技术、装备及产品。

《新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》指出，加强城市供水、排水、供热、污水垃圾处理等市政设施和地下管网建设。实施城市更新行动，加快城镇老旧小区改造和社区建设，推进城市生态修复、功能完善工程。

新疆维吾尔自治区人民政府下发的《关于加快城镇基础设施建设的实施意见》（新政发〔2015〕12号）要求加强城镇燃气和供热设施建设。有序组织实施集中供热等城镇基础设施专项建设规划，切实安排好城镇基础设施建设项目。

《昌吉州玛纳斯县国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中指出，加快完善市政基础设施，优化供气供热系统建设。加快推进燃煤供热系统老旧基础设施改造，加大建设路至工业园区至平原林场供热管网工程建设；探索和推广清洁能源、太阳能、再生能源、煤改电等新型环保供热方式。

综上所述，本项目以《产业结构调整指导目录（2024年本）》、《中共中央国务院关于开展质量提升行动的指导意见》、《新疆维吾尔自治区国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》、《“十四五”扩大内需战略实施方案》、《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》、《关于加快城镇基础设施建设的实施意见》、《玛纳斯县国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等政策为指导。项目建设有科学的理论指导

及坚实的理论依据。各项纲要、规划都将为项目的建设奠定良好的政策理论基础，指导本项目的顺利实施。

2. 项目背景

城市供热是利用集中热源，通过供热管网等设施向热能用户供应生产或生活用热能的供热方式。城市供热是城市基础设施的重要组成部分，是城市经济和社会发展的主要载体，直接关系到社会公众的利益关系城市经济和社会可持续发展，具有显著的意义。随着经济的不断发展、城市化进程的加速、人民生活水平的逐渐提高，城市供热行业发展迅速，尤其是城市集中供热需求量日益增多，全国城市地下供热管道规模不断扩大，中国城市集中供热管道长度逐年增加。本项目将解决供热设施老化和供热不稳定等问题，消除了老旧设施存在的安全隐患，将满足更多居民的供暖需求，完工后既可有效降低燃煤和供水消耗，实现节能减排和环境改善目标，又可大幅提高用户的供热质量，改善基础供热设施条件，提升玛纳斯县辖区内各族居民群众的幸福指数。

供热管网作为城市基础设施的一部分，直接关系到城市形象和居民的生活品质。老旧的供热管网可能存在热能损失、泄漏等问题，导致热能不能完全传输到用户，同时浪费了大量的能源，也增加了环境污染。而供热能力不足和供热效率低下使得寒冷季节居民的取暖条件受到限制，影响了居民的生活品质。新建供热管网能够减少热能损失，提高能源利用效率，确保热能有效传输到居民家庭，改善城市的供热条件，提供稳定、高效的供热服务，提高居民的生活舒适度，减少碳

排放和空气污染，降低对环境的不良影响，为城市现代化进程增添动力。一个舒适、高效的供热系统不仅可以吸引更多的人才和投资，还能够增强城市的竞争力，使城市在区域发展中占据更有利的地位。

本项目在玛纳斯县新建DN800-DN1200集中供热管网30公里及相关配套附属设施。是加强玛纳斯县基础设施建设，扩大玛纳斯县发展规模，提高玛纳斯县经济增长水平、改善民生，激发经济内动力，促进社会和谐稳定的重要举措。综上所述，随着玛纳斯县国民经济的不断发展壮大、教育水平的逐步提高，生产规模扩大化、技术及装备水平的提高，建设完善玛纳斯县的基础设施是十分必要和可行的。

在此背景下，提出玛纳斯县第二热源供热管道建设项目。

(二) 项目概况

- 1. 项目名称：玛纳斯县第二热源供热管道建设项目
- 2. 建设地点：玛纳斯县
- 3. 项目实施单位：玛纳斯县住房和城乡建设局
- 4. 项目建设期限：项目建设期限为12个月，即2025年3月至2026年2月。
- 5. 项目建设及规模：新建DN800-DN1200集中供热管网30公里及相关配套附属设施。
- 6. 建设性质：新建
- 7. 债券基本信息

项目名称	玛纳斯县第二热源供热管道建设项目
本次拟发行规模	47500万元（2025年已申请12000万，本次计划9月申请发行30000万元）

募集资金用途	用于玛纳斯县第二热源供热管道建设项目建设
债券期限	15 年（含建设期）
债券利率	0.35%
还本付息方式	项目计算期 15 年（2025 年至 2039 年），其中建设期 3 年（即 2025 年 1 月—2027 年 12 月）。申请地方政府专项债券资金 38000 万元（2025 年已申请 12000 万元，本次计划 9 月发行 3000 万元。本项目债券期限 15 年（含建设期），前 14 年只付息，第 15 年还本付息。经计算，该项目发债期限内需还本付息总额为 57950 万元。

（三）项目可行性

本项目建设得到玛纳斯县各级各部门的高度重视，项目资金将全额用于项目建设，由项目建设单位及上级主管部门成立资金监管部门，保障资金全部作为项目资金投入。因此，项目建设资金是有保障的。

本项目建设受当地政府的大力支持，项目为工程选址条件优越，项目为城市集中供热基础设施建设，无征地，各项建设条件均较好。

本工程施工场地，交通运输便利。施工用水、用电可从就近引入，工程建设条件良好。玛纳斯县具有一批技术水平高，实力雄厚的建设队伍、工程监理和管理人才，并在施工和管理方面积累了许多宝贵经验，同时施工设备配套，机械设备齐全，能够适应项目建设的需要。城市热网建设作为城市现代化建设的重要组成部分，对于提高城市的供热可靠性、促进经济发展、提升环保效益、增强应急能力、促进节

能减排、改善居民生活以及提升城市形象等方面都具有重要的社会效益。

城市热网建设对于促进经济发展具有重要推动作用。一方面，城市热网建设可以带动相关产业的发展，如热力设备制造、建筑业等，为城市创造更多的就业机会；另一方面，稳定的热力供应可以促进城市生产、商贸等领域的快速发展，提升城市的整体经济发展水平。

综上所述，本项目的建设对于提高供热可靠性、促进经济发展、提升环保效益、增强应急能力、促进节能减排、改善居民生活以及提升城市形象等方面都具有重要的社会效益。项目的建设是必要可行的。

（四）项目审批情况

玛纳斯县第二热源供热管道建设项目委托咨询机构编制完成项目可行性研究报告（代项目建议书），玛纳斯县发展和改革委员会核发了《关于玛纳斯县第二热源供热管道建设项目可行性研究报告的批复》。

（五）项目债务融资还本付息及收益偿债覆盖率

乌鲁木齐天煜健会计师事务所对本期专项债务提供专项评价，并作出了《玛纳斯县第二热源供热管道建设项目评价报告》。认为：本项目收益债券发行期限为 15 年，包括项目建设期 3 年，运营期 12 年，债务偿还采用每年等额付息，期末一次还本方式，总计还本付息额 57950 万元。其中建设期借款利息已计入项目总投资，发行人将安排资本金进行支付，运营期 2028 年-2039 年每年付息 1330 万元，2039 年偿还本金 38000 万元。

项目收益偿债覆盖率测算：项目运营收入扣除流转税及附加和经营成本后的净收入累计可偿债资金对债券本息偿还覆盖倍数表示项目在债券存续期内偿还债券本息的保证倍率。债存续期内（2028年-2039年）项目运营收入总额 152820 万元，扣除经营成本和流转税及附加后的净收入合计 87453.6 万元，对本次债券本息总额 4050 万元的覆盖倍数为 1.51 倍。

综上所述：

本所律师认为，玛纳斯县住房和城乡建设局已聘请具备相关资质的会计师事务所对本期专项债券项目收益与融资自求平衡作出了专项审核报告，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，本期专项债券项目预期收益可覆盖本次融资利息，资金无法偿还风险较低，满足项目收益和融资自求平衡的要求。

三、本次债券的中介机构及相关文件

（一）信息披露文件

经本所律师核查，玛纳斯县住房和城乡建设局为本期债券发行所编制的《玛纳斯县第二热源供热管道建设项目实施方案》、《玛纳斯县第二热源供热管道建设项目事前绩效评估报告》披露了以下内容：债券概况、地方经济情况、项目概况、项目投资估算及资金筹措方案、项目预期收益、还本付息及融资平衡情况等。

（二）《项目评价报告》及会计师事务所

乌鲁木齐天煜健会计师事务所出具《玛纳斯县第二热源供热管道建设项目评价报告》。乌鲁木齐天煜健会计师事务所现持有乌鲁木齐

市沙依巴克区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码为 916501030577029197）、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：乌鲁木齐天煜健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。

（三）《法律意见书》及律师事务所

陕西云德（乌鲁木齐）律师事务所受玛纳斯县住房和城乡建设局委托出具本《法律意见书》。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核发的证号为：31650000MD02858836 的《律师事务所执业许可证》，具备出具本法律意见书的资质。

本所律师认为：陕西云德（乌鲁木齐）律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，可以作为本次申请发行地方政府专项债券的依据。

四、法律风险

（一）项目偿债计划具有一定可行性

依据可研报告，对该项目的收入、成本及收益指标做到细化、量化，测算得出项目债券存续期项目还款来源对债券本息的覆盖倍数为 1.51 倍，偿债计划可行。

（二）项目偿债风险可控

一是还款保障。本项目通过债券存续期还款来源能够与专项债券

本息实现自求平衡，同时加强债券资金使用合规，保障投资者合法权益。

二是针对项目实施过程中，可能会出现的管理风险、资金落实风险、施工条件风险、经营风险、市场风险、财务风险、政策风险等风险采取控制措施。

五、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

（一）本申报项目发行主体为玛纳斯县住房和城乡建设局，发行主体符合法律法规以及规范性文件的规定，具备独立的法人主体资格，依法存续且符合项目建设单位的要求。

（二）本申报项目的建设符合国家资金支持范围，符合《新疆昌吉州玛纳斯县县城总体规划（2006-2030）》要求，项目区域内交通便利，给排水、供电、通讯等配套条件可靠，建成后可间接的促进玛纳斯县的社会经济发展。因此本项目程序合法。

（三）本期债券募集资金用于玛纳斯县第二热源供热管道建设项目，符合相关法律规定。

（四）申请发行的玛纳斯县第二热源供热管道建设项目专项债券具有稳定的预期偿债资金来源，能够满足还本付息的要求。

（此页以下无正文）

签章页

(此页无正文，系陕西云德(乌鲁木齐)律师事务所关于玛纳斯县第二热源供热管道建设项目专项债券法律意见书签署页)

陕西云德(乌鲁木齐)律师事务所

律师签字:

二〇二五年三月



Handwritten signature in black ink, appearing to be "陈彦杰".

律师事务所分所执业许可证

证号: 31650000MD02858836

陕西云德(乌鲁木齐)律师事务所

分所,

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:

新疆生产建设兵团司法局

发证日期:

2021年 09月 25日



律师事务所分所 执业许可证

(副本)

证号: 31650000MD02858836

陕西云德(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:

新疆生产建设兵团司法局

发证日期:

2021年 04月 25日



执业机构	陕西云锦（乌鲁木齐） 律师事务所
执业证类别	专职律师
执业证号	16501201311438428
法律职业资格 或律师资格证号	A20086101120775
发证机关	新疆生产建设兵团司法局
发证日期	2022 年 04 月 12 日
	
	
持证人	陈冬志
性别	女
身份证号	412323198303291649