

河北英陆律师事务所



2025 年伊州区石油街道地下管网建设项目

专项债券之

法律意见书

(初稿)

中国·河北省石家庄市新石北路 417 号 邮编 050000

目 录

释义	1
正文	6
一、本期债券概述	6
（一）本期债券的发行人	6
（二）本期债券的发行要素	6
二、本期发行对应投资项目基本情况	6
（一）项目概况	6
（二）参与主体情况	7
（三）项目合法性	7
三、项目融资来源	7
四、预期偿债资金来源	9
五、中介服务机构	9
六、项目风险评估	9
（一）项目风险收益	9
（二）项目融资风险	11
（三）风险评估结论	12
七、结论意见	12

释 义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人、省政府	指	新疆维吾尔自治区人民政府
本项目	指	2025 年伊州区石油街道地下管网建设项目
《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政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）
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〔2015〕225 号）
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〔2017〕89 号）

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》（国发〔2019〕26号）
财库〔2020〕36号	指	《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》（财库〔2020〕43号）
国办发〔2024〕52号	指	《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）
《项目方案》	指	《2025年伊州区石油街道地下管网建设项目收益自求平衡方案》
《专项财务评价报告》	指	《2025年伊州区石油街道地下管网建设项目收益与融资自求平衡情况的专项评价报告》（中德利勤（北京）会计师事务所有限公司）
本法律意见书	指	《河北英陆律师事务所关于2025年伊州区石油街道地下管网建设项目专项债券之法律意见书》
本所	指	河北英陆律师事务所
本所律师	指	河北英陆律师事务所经办律师

元	指	人民币元
---	---	------

**河北英陆律师事务所关于
2025年伊州区石油街道地下管网建设项目专项债券
之
法律意见书
(初稿)**

致：新疆维吾尔自治区财政厅

根据《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）、《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）、《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品种的通知》（财预〔2017〕89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号文）、《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号文）、《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）、《财政部关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》（财库〔2020〕43号）、《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，河北英陆律师事务所接受委托，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，为2025年伊州区石油街道地下管网建设项目专项债券的发行，出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对与出具本法律意见书有关的所有文件资料和事实进行了核查验证。

本所律师的声明与承诺：

1. 本所律师依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，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，对本次发行的合法合规性进行了充分的尽职调查。

2. 本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、项目实施单位及项目中介已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料，委托方已向本所承诺，其已向本所提供了出具本法律意见书的全部有关事实材料，并且有关书面材料是真实的，无任何重大遗漏及误导性陈述，其所提供的复制品与原件一致。对于出具法律意见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、发行人或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3. 本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4. 本所律师仅就发行人本次发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关专项债券方案总体评价等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及专项债券方案总体评价等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，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。

5. 本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，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。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：

正 文

一、本期债券概述

（一）本期债券的发行人

根据财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知（财库〔2020〕43号），“本办法所称地方政府债券，是指省、自治区、直辖市和经省级人民政府批准自办债券发行的计划单列市人民政府（以下简称地方政府）发行的、约定一定期限内还本付息的政府债券。地方政府债券包括一般债券和专项债券。专项债券是为有一定收益的公益性项目发行，以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券。”，根据财预〔2015〕225号文，“市县级政府确需举借债务的，依照经批准的限额提出本地区当年政府债务举借和使用计划，列入预算调整方案，报本级人大常委会批准，报省级政府备案并由省级政府代为举借”，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(以下简称市县级政府)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”。根据上述法律规定，本次专项债券发行主体为新疆维吾尔自治区人民政府，符合财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财库〔2020〕43号文的规定。

（二）本期债券的发行要素

根据《项目方案》，2025年伊州区石油街道地下管网建设项目，本期拟发行债券的具体信息如下：

发行计划：计划发行债券27600.00万元

本次申请发行5000万元。

发行期限：10年期。

二、本期发行对应投资项目基本情况

（一）项目概况

1.项目名称

2025年伊州区石油街道地下管网建设项目。

2.实施主体

哈密市伊州区住房和城乡建设局。

3.建设周期及地点

本项目建设期为24个月。

建设地点：哈密市伊州区。

4.建设内容与规模

新建 DN100—DN400 给水管道 23.26km 及相关配套附属设施排水工程。

新建 de400~de500 排水管道 17.72km 及相关配套附属设施。

供热工程新建 DN250—DN600 供热管网 2×8.6km 及相关配套附属设施。

燃气工程新建 de110—de200 燃气管网 8.5km 及相关配套附属设施。

电力工程新建 9 孔-16 孔电力排管约 15.89 km；新建 2.0×2.5 电力隧道约 2.76 km 及相关配套附属设施等。

通讯工程新建 6~16 根 7 孔蜂窝管约为 16.94 km 及相关配套附属设施。

(二) 参与主体情况

机构名称：哈密市伊州区住房和城乡建设局。

本所律师认为，哈密市伊州区住房和城乡建设局系依法设立并有效存续的行政机关，具备独立法人资格，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备本项目专项债券之准备、方案编制和项目实施等工作的主体资格。

(三) 项目合法性

经本所律师核查，截止本法律意见书出具之日，本项目已经取得项目可行性研究报告批复文件。

本所律师认为，本次发行对应的投资项目已取得立项审批等相关行政审批手续，现有审批手续符合法律法规要求，且将按照法律法规持续完善后续程序。

三、项目融资来源

根据《项目方案》，本项目总投资估算为 34600.00 万元，其中资本金 7000.00 万元，占比 20.23%，为财政资金；其余资金 27600.00 万元，占比 79.77%，通过发行政府专项债券解决，拟分期进行申请，2026 年计划筹措 27600 万元，分多

批次落实及申报，具体情况如下：

2026 年第一期：2026 年 4 月 23 日成功发行债券 8000 万元，发行期限 10 年，发行利率 1.86%。

2026 年第二期：调剂接收伊州区石油片区路网地下管网建设项目结余专项债资金 2069.00 万元，发行日期 2022 年 10 月 27 日，期限 10 年，利率 2.92%，为本次公示调剂资金。

2026 年第三期：申请发行专项债券 5000 万元。

2026 年第四期：剩余专项债 12531.00 万元将根据项目建设进度、资金支付节点及财政部门审批情况，按需申请发行。

项目资金总筹措计划表

项目	金额（万元）	比例
资本金	7000.00	20.23%
政府专项债券	27600.00	79.77%
合计	34600.00	100%

四、预期偿债资金来源

根据《项目方案》，本项目运营收入主要来自于管网使用费收入、供热服务收入。项目运营期内运营成本主要包括外购燃料动力、人工成本、维修维护费及管理费用等。

中德利勤（北京）会计师事务所有限公司对2025年伊州区石油街道地下管网建设项目进行了评估，认为2025年伊州区石油街道地下管网建设项目，能够合理保证偿还本期债券本金和利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

预计项目计算期内总收入60854.15 万元，经营成本合计为12223.42 万元，项目增值税金及附加合计为2235.83 万元。项目净收入为46394.90 万元。本息覆盖倍数为1.29。

本所律师认为，根据《专项财务评价报告》的分析和论证，在项目收益预测及其所依据的各项假设条件下，项目收入能够保障偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡，符合财预〔2017〕89号文中关于项目收益和融资自求平衡的规定。

五、中介服务机构

1.会计师事务所资质

中德利勤（北京）会计师事务所有限公司就本次申请项目出具了《2025年伊州区石油街道地下管网建设项目专项债券项目收益与融资自求平衡情况的专项评价报告》。中德利勤（北京）会计师事务所有限公司现持有市场监督管理局颁发的《营业执照》。中德利勤（北京）会计师事务所有限公司持有财政局核发的《会计师事务所执业证书》。两名签字注册会计师均持有经注册会计师协会颁发的已经年检的《注册会计师证》。

本所律师认为，中德利勤（北京）会计师事务所有限公司为在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财务评价报告的主体资格；两名签字注册会计师均持有经注册会计师协会颁发的已经年检的《注册会计师证》，具有相应的从业资格。

2.律师事务所资质

河北英陆律师事务所为本期发行出具本《法律意见书》。本所系河北省司法厅批准设立的律师事务所，现持有省司法厅批准设立并核发《律师事务所执业许可证》，已通过司法行政主管部门的历年考核，本所为本次债券发行指派的两名经办律师均持有省司法厅核发的现行有效的《律师执业证》，具备从事法律业务资格，且截至本法律意见书出具日各年度均通过省司法厅考核备案。

本所律师认为，本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。

六、项目风险评估

（一）项目收益风险

作为第一偿债来源，项目运营收入是项目收益类债券还本付息的基础和前提，该风险主要分为两部分：建设可持续性和经营可持续性。

1、建设可持续性风险

（1）、建设条件风险

包括项目选址的地质条件和气候条件对于项目实施的适宜性。

本项目选址选线地段地质条件较好，施工条件优越，无交通、电力、通信等外部条件制约，不涉及自然保护区等不适合工程建设的区域，建设条件风险较小。

（2）、项目超支风险

一旦项目成本超过前期估算，项目实施主体的自有资金或融资能力能否快速衔接项目投入需求也是保障项目建设可持续性的关键因素。项目主管单位在本项目实施过程严格履行跟踪监管项目资金的实际使用情况、项目施工质量和项目完成情况的责任，能有效控制项目超支风险。

2、经营可持续性风险

经营可持续性方面，主要包括项目的经营环境、市场需求和运营维护风险。

（1）、经营环境风险

经营环境风险指项目所处的政治和法律环境是否稳定，运营期内不支持相关产业政策发布的可能性。本建设项目完全符合社会经济的发展趋势，符合整体发展规划，经营环境方面的风险较小。

（2）、市场需求风险

市场需求方面应重点考虑项目的覆盖范围和能力。本项目的建设弥补了一部分当前城市基础设施不足的短板，有效地充实了市场需求，市场需求风险极小。

（3）、运营维护风险

主要体现在项目实施主体的人员构成是否具备充分的相关行业管理经验，保障项目基本的运营维护。

本项目行业发展成熟，通过建立标准化运维管理体系、动态监测机制及全生命周期维护制度，可有效控制运营维护风险，确保稳定运营。

3、收益风险分析

本项目作为积极响应国家政策导向，精准对接城市基础设施补短板需求，建设定位完全符合城市总体规划。

在建设可持续方面，不存在项目选址、气候条件和工程技术方面的风险；在经营可持续方面，政府会积极发挥调控管理作用，指导项目建设实施单位风险管理策略的选择，合理配置资源，指导安全管理，提高风险管理的可行性和适应性，经营持续性风险较小。项目应该能够平稳运行，产生足额的收入以作为偿债来源。

（二）项目融资风险

项目收益债券偿债资金来源主要来源于项目产生收益，由于基础设施建设周期较长，建设工程体量较大，造成专项资金运作困难，增加了建设工程的利息成

本，加大金融风险。

当项目进入运营期后出现现金流覆盖不足问题时，意味着两大问题：第一，前期现金流测算过于乐观，债券存续期内未来几年均有可能继续出现现金流覆盖不足的问题，这意味着未来债券本息偿付存在巨大的资金漏洞。第二，项目现金流的实现除了关乎偿债外，还关乎是否能够支撑运营成本保障未来收益。

（三）风险评估结论

在本项目中，建设条件经过了充分地可行性论证，建设条件适宜，建设可持续性风险较小。项目建成后市场需求和运营维护方面风险较小，项目运营净收入作为偿还专项债券本息的收益来源，估算的累计营业净收入完全覆盖融资总成本，在经营环境不出现大的法律政策变动的情况下，一般不会出现项目现金流覆盖不足的问题，项目收益风险和项目融资风险较小。

七、结论意见

截至本法律意见书出具之日，本所律师经审慎审查有关文件、资料、信息，综合上述内容，根据前述法律、法规、规范性文件的相关规定，最终发表如下结论性意见：

1.本次专项债券发行主体为新疆维吾尔自治区人民政府，符合财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财库〔2020〕43号文的规定。

2.哈密市伊州区住房和城乡建设局系依法设立并有效存续的行政机关，具备独立法人资格，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备本项目专项债券之准备、方案编制和项目实施等工作的主体资格。

3.本次发行对应的投资项目，现阶段的项目已取得立项审批等相关行政审批手续，现有审批手续符合法律法规要求，且将按照法律法规持续完善后续程序。

4.根据《专项财务评价报告》的分析和论证，在项目收益预测及其所依据的各项假设条件下，项目收入能够保障偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡，符合财预〔2017〕89号文中关于项目收益和融资自求平衡的规定。

5.为本次发行提供财务专项评价服务的机构、提供法律顾问服务的机构均具备相应的从业资质。

本法律意见书一式四份。

（以下无正文）