

山东地义（乌鲁木齐）律师事务所
关于第一师十一团 2022 年公共租赁住房建设项目（一期）
专项债券法律意见书

山东地义（乌鲁木齐）律师事务所



二〇二五年八月

目 录

第一节 声明事项	3
第二节 正文	5
一、申请项目基本概况	5
二、发行相关实施主体	6
三、债券的募集资金用途	8
四、项目融资与收益平衡	8
五、相关文件及中介机构业务资质	9
六、法律风险评估	11
七、结论意见	12
第三节 结尾	13

致：新疆生产建设兵团第一师十一团城镇和生态保护中心

山东地义（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”）、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，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，指派本所王芳律师就第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）专项债券事宜，出具本法律意见书。

第一节 本所律师声明事项

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、为出具本法律意见书，本所律师查阅了新疆生产建设兵团第一师十一团城镇和生态保护中心提供的相关文件。

3、在为出具本法律意见书而进行的核查过程中，相关部门已向本所提供了为出具本法律意见书所必须的真实、准确、完整的全部文件资料或口头陈述和说明，不存在任何可能导致本法律意见书失实或产生误导的虚假记载、重大遗漏和误导性陈述，所有复印件与原件是一致的；所提供的文件签字与盖章均是真实有效的，并已履行该等签署和盖章所需的法定程序；所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实一致。

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、准确性和完整性做出任何明示或默示的保证。

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、申请项目基本概况

（一）项目名称：第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）

（二）建设地点：第一师十一团

（三）建设期限：2022年11月至2025年12月

（四）运营期限：2026年1月至2034年12月

（五）实施单位：新疆生产建设兵团第一师十一团城镇和生态保护中心

（六）建设内容：新建公共租赁住房381套，总建筑面积31532.16 m²，其中地上总建筑面积27357.88m²，地下总建筑面积4174.28m²。

（七）投资规模及资金筹措施：本项目总投资8,527.64万元，其资金筹措计划为：

1. 计划申请发行政府专项债券2,400.00万元（其中：2025年拟发行规模为2,400.00万元，拟发行期限为10年，债券利息依据相关政策要求及规定暂按预计利率2%执行）；

2. 计划申请财政资金6127.64万元（其中：2022年已到位财政资

金952.50万元，2023年已到位财政资金1,865.82万元，2024年已到位财政资金2,052.85万元，拟于2025年向财政申请拨款1,256.47万元）。

（八）立项和建设的相关批复文件。

1. 立项审批。2022年7月21日，第一师阿拉尔市发展和改革委员会下发《关于第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）项目可行性研究报告的批复》（师市发改发〔2022〕212号），原则上同意该建设项目。

2. 用地审批。2022年5月7日，第一师自然资源和规划局核发《建设项目用地预审与选址意见书》，载明建设单位名称为第一师十一团城镇和生态保护中心，项目名称为第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期），用地性质为二类居住用地（R2），拟用地面积3.4568公顷。

3. 规划审批。2022年8月24日，第一师自然资源和规划局核发《建设用地规划许可证》，载明用地单位为第一师十一团城镇和生态保护中心，用地项目名称为第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期），用地位于第一师十一团建设范围内、2021年公租房西侧、建设路北侧、环城路南侧，面积34568平方米，土地用途为二类居住用地（R2），土地取得方式为划拨。

2022年10月14日，第一师自然资源和规划局核发《建设工程规划许可证》，载明建设单位为第一师十一团城镇和生态保护中心，项目名称为第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期），位于第一师阿拉尔市十一团建设路以北，总建筑面积31912.41平方米，其中地上建设面积28294.97平方米，地下建筑面积3617.44平方米。

4. 施工许可。2022年11月16日，第一师住房和城乡建设局核发《建筑工程施工许可证》（编号660100202211160101），载明建设单位为

第一师十一团城镇和生态保护中心，工程名称为第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期），建设面积31923.59平方米。

二、发行相关实施主体

（一）单位名称：新疆生产建设兵团第一师十一团城镇和生态保护中心，机构地址：阿拉尔市花桥镇花桥大道1号。

（二）主要职责：①充分考虑项目投资建设和运营成本等因素，做好本项目融资与收益平衡评价；②配合做好项目收益专项债券发行时方案的编制、专业报告出具、信息披露等各项准备工作，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；③严格履行项目建设、运营和维护责任，确保项目如期建设、如期投入运营，早日实现持续稳定的收益；④监督指导建设运营主体规范使用本专项债券资金，对发现的违法违规资金进行严肃处理和责任追究；⑤配合做好项目投入债券资金所对应形成的资产的登记管理工作，做好日常统计和动态监控，确保项目资产独立性和确认资产权益归属，严禁专项债券对应资产和权益用于为融资平台公司等企业提供担保和抵押，不得擅自将项目资产进行转移和划转企业；⑥合理控制本项目资产权益取得节奏，并根据国家和新疆维吾尔自治区有关法律法规和政策规定做好对应的专项债券还本付息工作，加强对项目实施情况的监控；⑦配合做好项目跟踪评级工作，依法依规做好项目信息公开等工作。

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”，本项目专项债券发行主体为新疆维吾尔自治区地方政府组成部门，符合财预〔2016〕155号文规定。上述建设单位依法设立，主体适格。

三、债券的募集资金用途

项目总投资为8,527.64万元，项目建设所用的大部分建筑材料将由本地供给，这将增加建筑材料等相关行业的需求量。项目实施过程中增加了对当地劳动力的需求，缓解项目地的就业压力，减少社会闲散劳动力和富余劳动力，提高当地居民收入。项目实施后，对原材料就地取材，可直接促进区域经济的发展，增加居民收入，带动周边区域的消费，创造优良的文化氛围。

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

本项目拟申请地方政府专项债券资金2,400.00万元，2025年发行规模为2,400.00万元，本次发行规模为2,400.00万元，债券发行期10

年，发行利率暂按2%计算，项目计算期采用按半年支付利息，到期后一次偿还本金的方式。项目预期收益可以覆盖债券本息。

（二）资金稳定性

基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券管理要求，并根据我们对当前国内的融资环境、经济形势及环保政策（法规）的分析，我们认为：第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）可以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措。同时，项目经营收入为项目提供了充足、稳定的现金流入，充分满足还本的要求。

新疆生产建设兵团第一师十一团城镇和生态保护中心出具的《新疆生产建设兵团第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）专项债券收益与融资平衡方案》得出结论：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第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）的资金需求应是现阶段较优的资金解决方案。

五、相关文件及中介机构资质

（一）第一师阿拉尔市发展和改革委员会批复的《关于第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）项目可行性研究报告的批复》（师市发改发〔2022〕212号）文件。

（二）《第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）可行性研究报告》及中介机构。

编制单位：新疆生产建设兵团建工设计研究院有限责任公司，企业类型：有限责任公司（自然人投资或控股的法人独资），统一社会信用代码：91650100228665746J，企业状态：存续，法定代表人：韩勇，地址：新疆乌鲁木齐市新民路61号，登记机关：天山区市场监

督管理局。经营范围：建筑行业建筑工程设计、市政公用行业设计、水利行业设计，岩土工程勘察、工程咨询、城市规划编制；打字、复印；货物与技术的进出口业务；旅游规划设计。（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）

综上，本所律师认为：新疆生产建设兵团建工设计研究院有限责任公司系经批准依法设立且合法存续的咨询评估公司，与新疆生产建设兵团第一师十一团城镇和生态保护中心不存在关联关系，具备为本期债券发行出具可行性研究报告（代项目建议书）的资质，符合债券发行对中介机构资质的要求的相关规定。

（三）《第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）专项债券方案总体评价报告》及中介机构

编制单位：新疆致恒会计师事务所（普通合伙），企业类型：普通合伙企业，社会统一信用代码：91650103MA79JD883Y，法定代表人：薛立新，地址：新疆乌鲁木齐市沙依巴克区友好北路730号昊泰明慧园小区D栋26层2602室，企业状态：存续，登记机关：沙依巴克区市场监督管理局，经营范围：许可项目：许可项目：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；税务服务。（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）

综上，本所律师认为：新疆致恒会计师事务所（普通合伙）系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，与新疆生产建设兵团第一师十一团城镇和生态保护中心不存在关联关系，具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质，符合债券发行对中介机构资质的要求的相关规定。

（四）《法律意见书》及中介机构

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编号为80026918号《律师事务所分所执业许可证》。本法律意见的签字律师持有合法有效的《律师执业证》。

综上，本所及经办签字律师具备为本期发行提供法律服务的资质，与新疆生产建设兵团第一师十一团城镇和生态保护中心不存在关联关系，符合债券发行对中介机构资质的要求的相关规定。

六、法律风险评估

1、施工工期风险：在工程实施过程中，工程材料、人工费涨价的可能性较大。

2、政策风险：政策风险是指由于政策的潜在变化给生产产业中经营者带来各种不同形式的经济损失。由于政策的变化而带来的风险将产业产生重大的影响。所以，应该密切关注产业政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。此项目符合国家及自治区相关政策法规，因此政策风险因素可忽略不计。

3、经济风险：经济风险因国民经济状况变化因素主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定因素。包括：市场供求风险、财务风险、融资风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

4、社会风险：社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化产业的影响，从而给从事施工的工作人员带来损失的可能性。应加强对社会风险的监测和相应预案的准备。项目的社会风险因素主要有城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、政策干预风险、治安

风险。

5、内部决策和管理风险：内部决策和管理风险是指由于公司策划失误、决策失误或经营管理不善导致预期的收入水平不能够实现。应加强对人员的管理。包括投资方式、地点、类型、风险选择、人、财、物组织管理风险等。

6、资金风险

建设方资金风险不大。施工方对于市场人工及机械价格变化情况应及时了解，关注度不够会对项目的实施造成一定的影响。

7、续债券置换不畅风险

根据财预〔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、发行再融资债券等偿还。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再融资债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府再融资债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

七、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

本项目实施主体是依法设立的一级政府组成部门，具备项目实施主体资格。

本项目已经取得部分批复文件，其他审批手续尚待实施单位申请办理。

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。

为本项目提供服务的资信评估、法律意见、审计机构均具备相应的从业资质。

综上所述，本所律师认为第一师十一团2022年公共租赁住房建设项目（一期）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

本法律意见书由山东地义（乌鲁木齐）律师事务所出具，经办律师为王芳律师，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，其中新疆生产建设兵团第一师十一团城镇和生态保护中心二份，本所留一份。

山东地义（乌鲁木齐）律师事务所



二〇二五年八月二十八日

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码: 31650000MD0328281P

山东地义(乌鲁木齐)

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: 新疆维吾尔自治区司法厅

发证日期: 2023 年 02 月 14 日

No. 80026918

中华人民共和国司法部监制

执业机构	山东地义(乌鲁木齐) 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16501202311671465		
法律职业资格 或律师资格证号	A20216530010369		
发证机关	新疆维吾尔自治区司法厅	持证人	王洁
发证日期	2023年09月05日	性别	女
		身份证号	513021199611213028

律师年度考核备案

考核年度	2023年9月5日至 2024年5月31日止
考核结果	不定等次
备案机关	
备案日期	

律师年度考核备案

考核年度	2024年4月25日至 2025年1月31日止
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	