



北京市中闻（银川）律师事务所
关于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目
专项债券项目收益与融资自求平衡

法
律
意
见
书



北京市中闻律师事务所
二零二六年五月
ZHONGWEN LAW FIRM





目 录

正文	1
一、项目背景	1
(一) 建设单位	3
(二) 项目简介	4
(三) 项目备案	6
二、项目资金来源及用途、偿债资金来源	6
(一) 项目资金来源	6
(二) 资金用途、偿债资金来源	7
三、项目预期收益与融资平衡安排	8
四、中介机构及相关文件	9
(一) 法律意见书	9
(二) 审计机构及专项评价报告	10
五、法律风险及风险控制措施	12
(一) 利率风险	12
(二) 项目收益风险	12
(三) 工程风险	12
(四) 风险控制措施	13
六、结论性法律意见	14



北京市中闻（银川）律师事务所

关于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目专项债券项目

收益与融资自求平衡

法律意见书

吴忠市利通区住房和城乡建设交通局：

根据北京市中闻（银川）律师事务所（以下简称“本所”）签订的《专项法律服务合同》的内容，本所系针对贵单位关于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目专项债券项目收益与融资自求平衡（以下简称“吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目”）专项债券《法律意见书》的出具单位，严格按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券发行事宜，出具本《法律意见书》。

重要声明：

1、本所律师依据下列法律法规出具本意见书：《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）、《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）进行管理和使用等法律、法规及规范性文件的有关规定。





2、本所律师承诺：已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；已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期发行债券的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。本所不对以上法律、法规和规范性文件日后可能出现的解释、调整及修改对本法律意见书造成的实质变更与影响负责。

3、在出具本法律意见书之前，有关部门已向本所提供了为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或口头陈述；披露了为出具本法律意见书所需的全部有关事实，本所假定该等材料、事实均真实、完整、合法、有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；其向本所提供的各份文件的签署人均具有完全的民事行为能力，且前述签署行为均获得了适当的、有效的授权，该等文件的印章和签字均真实无误；其向本所提供的文件的副本或复印件均与原件一致。

4、本所仅就本次债券有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见，本《法律意见书》对有关会计报表 / 报告、审计报告、专项报告中某些数据和结论的引述，对于这些文件的内容本所并不具备核查和作出评价的适当资格。对于本《法律意见书》中涉及的财务、评估等数据，本所律师均系引用，请以贵公司聘请的会计师等专业人员所作出的专业核查和判断为



准。

5、对本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关行政机关、司法机关、发行人或其他有关单位出具的证明文件和有关说明。本所律师对以上无其他证据可供佐证的证明文件和有关说明视为真实无误。

6、本法律意见书仅供发行人本期债券发行之目的使用，不得用于其他任何目的。

7、本所同意将本法律意见书作为发行人本期债券发行申请所必备的法律文件，随同其他申报材料一起上报相关主管部门，并依法对本所出具的法律意见书承担相应的法律责任。

8、本所同意贵公司在向上级主管部门或政府监管机构相关呈报文件中自行引用或按其要求部分或全部引用《法律意见书》的内容，但贵公司做上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本《法律意见书》出具后，因贵公司的任何修改而导致法律上的歧义或曲解，除非贵公司已书面告知并经本所律师确认，本所律师不承担相应的法律责任。

正文

一、项目背景

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记考察宁夏重要讲话和重要指示批示精神，按照党的二十大和自治区第十三次党代会统筹发展和安全的总体要求，加力实施城中村和危旧房改造，推进城镇老旧小区、街区等改造的重大任务，牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持创新思维、系统思维、法治思维、底线思维，在全面实现脱贫攻坚贫困群众住房安全有保障基础上，按照高质量发展和高水平安全良性互动要求，着眼提升城乡居民住房质量安全水平和抗震设防能力，持续推进低收入群体住房安全保障工作，积极消除非低收入群体和农村国有土地上、城市规划区范围内等各类房屋安全隐患，着力保障人民群众住房安全，改善居住条件和环境，为加快建设先行区、奋力建设社会主义现代化美丽新宁夏贡献力量。

按照党中央、国务院关于实施城市更新行动的决策部署，为深入贯彻落实党的二十大精神，复制推广各地已形成的好经验好做法，扎实有序推进实施城市更新行动，提高城市规划、建设、治理水平，推动城市高质量发展，为有效消除房屋安全隐患，根据《住房和城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》（建科〔2023〕30号）、《自治区党委办公厅人民政府办公厅印发〈关于城乡危旧房排查整治的方案〉等安全生产专项文件的通知》（宁党办发〔2023〕46号）要求，2027年12月底前完成城乡危旧房整治，形成危旧房安全管理长效机制，切实做到

“住房无隐患”，有序推进城市更新工作。

城市更新关系城市面貌和居住品质的提升，是扩大内需的重要抓手。我国城市发展已进入城市更新重要时期，由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重。2024年9月26日，中央政治局会议强调，要促进房地产市场止跌回稳，严控增量、优化存量、提高质量。要回应群众关切，抓紧完善土地、财税、金融等政策，推动构建房地产发展新模式。9月29日，国务院召开常务会议，研究部署具体落实工作。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，充分赋予各城市政府房地产市场调控自主权，10月27日，自治区住房和城乡建设厅等8部门联合发布《关于印发〈关于促进房地产市场止跌回稳平稳健康发展的若干措施（暂行）〉的通知（宁建发〔2024〕70号）》，其目的就是因城施策，精准施策，促进房地产市场止跌回稳，推动房地产市场平稳健康可持续发展。2025年1月3日召开的国务院常务会议研究推进城市更新工作，提出要加快推进城镇老旧小区、街区、厂区和城中村等改造。加强城市基础设施建设改造，完善城市功能，修复城市生态系统。要支持各地因地制宜进行创新探索，建立健全可持续的城市更新机制，推动城市高质量发展。

城市更新不仅关乎城市的外在形象，更是提升居民生活质量、完善城市功能、修复城市生态系统的重要举措。随着城市化进程的加速，利通区部分老旧小区和区域面临着空间利用效率低、基础设施落后、居住环境不佳、存在安全隐患等问题，急需进行更新改造。通过采取拆除新建、整治提升、拆整结合等多种方式，按照城市标准有力有序有效推进



城中村改造，可切实消除安全风险隐患，改善居住条件和生态环境，高效综合利用土地资源，提高土地利用效率，促进产业转型升级，推进以人为核心的新型城镇化，建设宜居韧性、智慧的现代化城市。同时，还将有助于补齐城市发展的短板，在改善城市环境的同时完善公共服务，提升城市文明程度，推动城市高质量发展。

本次城市更新危险房屋消险改造涉及房屋存在结构老化、安全隐患多、居住空间狭小等问题，同时根据宁夏建筑科学研究院股份有限公司出具的工程鉴定报告本项目，依据《民用建筑可靠性鉴定标准》GB50292-2015 评定本项目所涉及的房屋安全性等级综合评定为 Dsu 级，安全性严重不符合 GB50292-2015 中对 Asu 级的规定，严重影响居民生命安全，不能继续使用，需要拆除重建。项目急需安置户数共计 614 户，安置总建筑面积 37567 平方米，其中安置住宅建筑面积 349851 平方米，安置商业建筑面积 2582 平方米。目前涉及的改造小区居民已经全部搬离，居民改造意愿强烈。

（一）建设单位

吴忠市利通区住房城乡建设和交通局系吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目建设单位，根据其提供的资料及本所律师核查，其基本信息如下：

1. 机构名称：吴忠市利通区住房城乡建设和交通局
2. 办公地址：吴忠市利通区安居路 7 号

本所律师认为：吴忠市利通区住房城乡建设和交通局是依法设立



并存续的政府机关法人，依职能享有对吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目的管理权限，系合格的项目主管单位。项目后续建设单位待主管单位根据法律、法规及规范性文件的有关规定依法依规确定。

（二）项目简介

吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目共涉及八处老旧小区更新改造，本项目估算总投资 44,081.09 万元，其中土地出让金 11,959.11 万元、建筑工程费用为 31,351.73 万元、建设期利息 770.25 万元。项目建设具体情况如下：

1、项目建设内容：本项目总占地面积为 57.84 亩（含仪苑小区、金星楼、种子家属楼、步行街 1、2#楼、民生旧 2 号楼、民生街大同楼），总建筑面积 73190 平方米，其中住宅建筑面积 53511 平方米，商业建筑面积 7744 平方米，地下建筑面积 11935 平方米。设计范围包括建筑设计、结构设计、给排水设计、采暖通风设计、电气设计及外网设计。

2、项目建设规模：

仪苑小区：总占地面积 13.45 亩，总建筑面积 16505 m²，其中地上建筑面积 13305 m²，地下建筑面积 3200 m²。容积率 1.48，绿地率 20%。本项目规划建筑共计 2 栋，其中 1#楼为 11 层（局部 17 层）住宅楼，2#楼为 7 层住宅楼，配套服务用房配建于 2#楼东单元 1/2 层。

金星楼：总占地面积 14.65 亩，总建筑面积 16609 m²，其中地上建筑面积 12774 m²，地下建筑面积 3835 m²。容积率 1.31，绿地率 20%。本项目规划建筑共计 5 栋，住宅楼 3 栋（1#楼为 5 层，2#楼为 5 层，3#楼为 7 层），其中 1#楼 1 层为商业，2-5 层为住宅，地块东侧配建 1 栋门房，3#楼西侧配建 1 栋 2 层配套服务用房。

种子公司家属楼：总占地面积 20.4 亩，总建筑面积 36722 m²，其中地上建筑面积 31822 m²，地下建筑面积 4900 m²。容积率 2.34，绿地率 20%。本项目规划建筑共计 7 栋，其中住宅楼 4 栋，商住楼 2 栋，配套服务用房 1 栋，其中 1#楼/2#楼为 5 层，3#楼为 9 层，4#楼为 14 层，沿街 4#、5#楼为 14 层（1-2 层为商业，3-14 层为住宅），2 层配套服务用房配建于 7#楼西侧。

步行街 1、2#楼：步行街 1#楼位于利通街以东，朝阳路以南，占地面积 0.54 亩；步行街 2#楼位于利通街以东，朝阳路以北，占地面积 1.56 亩；中寺平房位于利通街以东，吴忠中寺以北，占地面积 0.06 亩。1#楼为 3 层商业，2#楼为一层（局部 2 层）商业，总建筑面积 2590 m²，容积率 1.84。

民生旧 2 号楼：占地面积 1.98 亩，规划设计 1 栋三层商业，总建筑面积 1980 m²，容积率 1.5。

民生街大同楼：占地面积 0.68 亩，该区域规划由相关部门结合周边统一规划设计。



3、项目建设周期：项目自 2025 年 2 月开始实施，2027 年 8 月建设完成，建设期为 30 个月。

（三）项目备案

本项目于 2025 年 2 月 25 日取得吴忠市利通区发展和改革委员会（吴利发改审发〔2025〕4 号）《关于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复》，《关于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目（种子分公司家属楼片区）初步设计的批复》（吴利发改审发〔2025〕73 号）、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证，《关于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目（金星楼片区）初步设计的批复》（吴利发改审发〔2025〕86 号），《关于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目（仪苑片区）初步设计的批复》（吴利发改审发〔2026〕58 号）。

本所律师认为，本期债券募集资金拟投资的吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目已取得前期的相关审批文件。

二、项目资金来源及用途、偿债资金来源

（一）项目资金来源

根据本所收集到的资料和信息，吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目估算总投资 44,081.09 万元，其中土地出让金 11,959.11 万元、建筑工程费用为 31,351.73 万元、建设期利息



770.25 万元。本项目建设资金来源为专项债券资金和中央及地方专项资金，无银行贷款等融资情况。其中：

1. 专项债券资金 24,000.00 万元。吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目拟发 2025 年发行宁夏回族自治区专项债券，发行金额为 5,000.00 万元，第一期专项债已发行、资金已到位。2026 年发行宁夏回族自治区专项债券，2027 年发行宁夏回族自治区专项债券，发行金额为 4,000.00 万元，发行金额为 15,000.00 万元（全部于本次发行），发行期限为 10 年，发行利率预计为 2.1%。在债券存续期内，债券每半年付息一次，到期后一次性还本付息。

2. 申请中央财政城镇保障性安居工程补助资金（棚户区（城市危旧房）改造）3,013.00 万元。

3. 申请国家基础设施建设专项补助资金，本项目规划总建筑面积为 74406 平方米，专项补助资金 300.00 元/平方米，合计 2,232.18 万元。

4. 政府专项补助资金 3,000.00 万元。

5. 吴忠市利通区专项预算资金配套解决剩余资金缺口。

目前已到位资金 1,531.912 万元。

本所律师认为，项目资本金的比例符合相关法律规定。

（二）资金用途、偿债资金来源

根据贵单位提供的《吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》可见，发行债券所募集的资金用于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目。本期债券偿债的资金来源为房屋异地安置收入、车位收入。

据此，本所律师认为，本次发行债券资金来源、项目资本金比例和资金用途合法、合规，本期债券偿债的资金来源为项目净收入。

三、项目预期收益与融资平衡安排

根据宁夏众和会计师事务所出具的《吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》，吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目的预期收益和融资平衡情况如下：

吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目估算总投资44,081.09万元，债券需求额度24,000.00万元。吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目是具有一定收益性的公益类项目，满足申请专项债券额度的要求。因吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目技术条件成熟，建设工期较短，能较快形成有效投资。为使项目尽快落地，需有充足资金保证。

项目在2025年发行宁夏回族自治区专项债券，发行金额为5,000.00万元，第一期专项债已发行、资金已到位。2026年发行宁夏回族自治区专项债券，发行金额为15,000.00万元（全部于本次发



行），2027年发行宁夏回族自治区专项债券，发行金额为4,000.00万元，发行期限为10年，发行利率预计为2.1%。在债券存续期内，债券每半年付息一次，到期后一次性还本付息。

项目建设期以投入项目资本金及发行专项债券的方式满足项目投资建设支出需要。其中项目现金流入37,068.35万元，包括房屋、车位收入。项目预期收入能够合理保障偿还融资本金和利息，能够实现项目收益和融资自求平衡。因此，吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目具有较好的偿债能力。项目存续期内可达到的偿债资金覆盖率为1.25倍，项目还本付息资金有充分保障，能够满足资金筹措充足性的要求。该项目实施方案资金平衡计划在保障项目建设及日常运营资金的同时，能够覆盖专项债券还本付息的规模，项目能够满足资金筹措充足性的要求。

据此，本所律师认为，在宁夏众和会计师事务所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，本次募投项目预期收益可覆盖本期融资本息，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。

四、中介机构及相关文件

（一）法律意见书

1、基本情况

北京市中闻（银川）律师事务所目前持有宁夏回族自治区司法厅

于2019年12月11日核发的统一社会信用代码为31640000MD0208669Y的《律师事务所分所执业许可证》，本所系依据中华人民共和国法律依法设立并合法存续的律师事务所，具备担任出具吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目法律意见的资格。

本所指派的两名律师为匡国钰、牛莉，均为持有《律师执业证》的在职律师。

本所及本所指派的律师与发行人均不存在关联关系。

2、法律意见书

本法律意见书已由两名执业律师签字并加盖公章。

本所律师评价：

北京市中闻（银川）律师事务所具备作为本专项债券发行法律顾问机构的主体资质及权限，已经得到了必要的内部批准和授权，且该等批准和授权均合法、有效，各方关于法律顾问权利义务的约定明确、合规。

（二）审计机构及专项评价报告

贵单位委托宁夏众和会计师事务所作为本期债券的审计机构。

1、基本情况

宁夏众和会计师事务所目前持有贺兰县市场监督管理局于2022年08月29日核发的统一社会信用代码为91640100MA76HMK3XK的《营业执照》。

宁夏众和会计师事务所的基本情况如下：

公司名称	宁夏众和会计师事务所
统一社会信用代码	91640100MA76HMK3XK
住所	贺兰县德胜商住区虹桥南街以西天鹅湖小镇水岸国际B座综合楼8层804室
法定代表人	常瑛
登记状态	存续
企业类型	有限责任公司
成立日期	2020年4月27日
营业期限	2020年4月27日至2038年4月26日
经营范围	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）一般经营范围：破产清算服务；财政资金项目预算绩效评价服务；财务咨询；税务服务；咨询策划服务；节能管理服务；企业管理；市场调查（不含涉外调查）；信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）；社会经济咨询服务；承接档案服务外包；商务代理代办服务；个人商务服务；商务秘书服务（除许可业务外，可自主依法经营法律法规非禁止或限制的项目）

2、专项评价报告

宁夏众和会计师事务所出具《吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》，认为吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目专项债券可以以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，为以上项目建设提供充足的资金支持，其持续稳定的现金流入充分满足项目建成后的还本付息要求。



本所律师评价：

经本所律师适当核查，宁夏众和会计师事务所具备作为本专项计划会计师事务所的主体资质及权限，各方关于会计师事务所权利义务约定明确、合规。

五、法律风险及风险控制措施

（一）利率风险

在本次发行专项债券的存续期内，受国民经济总体运行状况、国家宏观经济政策、货币政策、资金供求关系以及国际经济环境变化等多种因素的影响，市场利率存在一定的波动性。债券属于利率敏感性投资品种，市场利率变化将直接影响债券的投资价值。在本次专项债券存续期内，如果未来市场利率发生变化，可能会使投资者实际投资收益水平产生不确定性。

（二）项目收益风险

项目收益风险与项目的经营风险密切相关，若项目建成投入运营后的实际收入未能达到预测值，将会影响项目的整体收益，最终影响债券还本付息。另外，项目本身运营过程中的诸多因素，如人力资源成本、维护成本等存在较大变动，在这些支出大幅增加时，会降低项目的偿债能力。

（三）工程风险



工程项目普遍存在工期拖延和发生工程事故的可能性，一旦项目在建设或运营过程中出现工期拖延或发生工程事故，将会影响项目的现金流入，工程投资将增加，最终使得项目的净收益受到严重影响。

（四）风险控制措施

1、选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

2、经营周期越长，项目建成以后的经济形势就难预测。其次，经营周期越长项目建成以后的政治形势越难预测。所以，针对吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目管理处采取提高工作速度、利用法律手段、来保证工作的顺利进行、保证资金的充分供应，这样尽可能避免不必要因素的影响。

3、通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、时机的选择、融资的选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

4、通过健全完善债务风险防控机制、规范公司举债行为、严格筛选债券使用项目、实施债务限额管理、积极化解存量债务等方式防



范上述风险。

六、结论性法律意见

根据以上内容，本所律师认为：

（一）吴忠市利通区住房和城乡建设交通局主管吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目建设，吴忠市利通区住房和城乡建设交通局系政府机关法人，能独立承担民事责任，未被列入经营异常名录或者严重违法企业名单。

（二）本期债券募集资金拟投资的吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目已取得前期的相关备案文件。

（三）吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目的资金来源渠道包括本期专项债券和项目资本金。

（四）募投项目募集的资金用于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目建设，本期债券偿债的项目预期收益。

（五）本次发行债券资金来源、项目资本金比例和资金用途合法、合规。

（六）在宁夏众和会计师事务所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，本次募投项目预期收益可覆盖融资的本息，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，符合相关法律法规规章及规范性文件的要求。



(七) 为本期债券发行提供服务的法律顾问、审计机构均具备相应的从业资质。

本法律意见书正本一式五份，本法律意见书经本所经办律师签字并加盖本所公章后生效。



（此页无正文，为《北京市中闻（银川）律师事务所关于吴忠市利通区城市更新危险房屋消险改造项目项目收益与融资自求平衡专项债法律意见书》之签署页）

北京市中闻（银川）律师事务所

经办律师:

经办律师:

2026年5月6日



律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码: 31640000MD0208669Y

北京市中闻(银川)

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:

宁夏回族自治区司法厅

发证日期:

2019年1月1日



No. 80015532

中华人民共和国司法部监制



执业机构	北京市中闻（银川） 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16401202411870598		
法律职业资格 或律师资格证号	A20226210221709		
发证机关	宁夏回族自治区司法厅	持证人	牛莉
发证日期	2024 年 12 月 31 日	性 别	女
		身份证号	622822199405044520

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	二〇二四年	考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	宁夏回族自治区银川市司法局 律师年度考核备案专用章	备案机关	
备案日期	2025年 5月 2026年 5月	备案日期	