

宁夏君元律师事务所
关于中卫市沙坡头区香山灌区供水能力提升工程项目
收益与融资自求平衡专项债券

法律意见书

宁夏君元律师事务所



二〇二六年五月

目 录

致：中卫市沙坡头区水务局	1
第一部分 引言	2
一、出具本法律意见书的法律依据	2
二、释义	2
三、律师声明	3
第二部分 正文	5
一、项目实施主体	5
二、项目概况	5
（一）项目基本情况	5
（二）项目审批	6
（三）项目公益性	7
三、项目资金来源及使用计划	8
（一）资金来源	8
（二）资金使用计划	9
四、项目融资与收益平衡	9
五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险评估	10
（一）来源于施工方的风险	11
（二）来源于供应商的风险因素	11
（三）工程事故	11
（四）财务风险	12

(五) 经营风险	12
(六) 市场风险	13
(七) 经营性现金流测算不准确风险	13
(八) 利率波动风险	14
六、中介机构业务资质	14
(一) 会计师事务所	14
(二) 律师事务所	15
第三部分 结论	16

关于中卫市沙坡头区香山灌区供水能力提升工程项目

收益与融资自求平衡专项债券法律意见书

致：中卫市沙坡头区水务局

本所接受贵局委托，指派尹国强律师、王静律师就沙坡头区香山灌区供水能力提升工程项目收益与融资自求平衡专项债券出具法律意见书。本所律师根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《国务院关于加强地方性债务管理的意见》等有关法律法规、部门规章及其他规范性文件的规定，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。

第一部分 引言

一、出具本法律意见书的法律依据

- 1、《中华人民共和国预算法》；
- 2、《中华人民共和国证券法》；
- 3、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）；
- 4、《财政部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）；
- 5、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）；
- 6、《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）；
- 7、《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）；
- 8、中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》；
- 9、其他与出具本法律意见书相关的法律、法规。

二、释义

除非本文另有所指，下列词语具有的含义如下：

中国	指	中华人民共和国
本次发行	指	沙坡头区香山灌区供水能力提升工程项目收益与融资自求平衡专项债券

项目	指	沙坡头区香山灌区供水能力提升工程项目
《实施方案》	指	《沙坡头区香山灌区供水能力提升工程项目专项 债券项目实施方案》
《评估报告》	指	《沙坡头区香山灌区供水能力提升工程项目专项 债券项目收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》
本所	指	宁夏君元律师事务所
元	指	人民币元

三、律师声明

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

1、本法律意见书系本所律师根据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，并基于本所律师对有关事实的了解及对相关现行法律、法规及规范性文件的理解而出具。

2、本法律意见书所依据的事实来源于贵局提供的文件及贵局相关人员的陈述，本所假定前述文件及陈述是真实、全面的，本意见书仅系本所对题述事宜提出的初步意见，本所保留根据相关事实及资料的完备及法律法规的修订，对本意见进行修正的权利。

3、本所对本法律意见书可能涉及的财务数据、资产评估、工程概预算等专业数据的准确性不负任何责任。

4、本所仅就与本期债券对应项目情况及其资金来源、资金投入情况有关问题发表意见，而不对有关信用评级（包括但不限于偿债能

力、流动性等）、预测分析、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信用评级、债券方案专项评价报告等内容时，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、在本所律师为出具法律意见书而进行的调查过程中，政府有关部门已向本所提供了本次委托项目所需的原始书面材料、副本材料、复印件材料、确认函或证明材料。同时保证所提供的资料全部真实、准确、完整和有效，向本所口头陈述或说明全部真实，不存在任何虚假。

6、本所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。

7、本法律意见书仅供委托人使用，非经本所书面同意，不得向他人出示。

8、本所律师已根据相关法律、法规和规章的要求，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，对贵局提供的有关文件和做出的说明进行了核查，保证本法律意见书不存在虚假记载，误导性陈述及重大遗漏。

第二部分 正文

一、项目实施主体

根据《实施方案》，本项目的项目单位为中卫市沙坡头区水务局，经本所律师适当核查，贵局基本信息如下：

机构名称	中卫市沙坡头区水务局
机构性质	机关
机构地址	中卫市沙坡头区文昌镇文萃南街 129 号
负责人	陈江波
统一社会信用代码	11642300MB0203123X

法律评析：

本所律师认为，中卫市沙坡头区水务局是依法经批准设立的机关单位，具备机关单位法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，具备本项目相应的主体资格。

二、项目概况

（一）项目基本情况

根据《实施方案》，项目总投资 11251.28 万元，具体情况如下：

- （1）项目实施单位：沙坡头区水利技术服务和水库沟道管理中心。
- （2）项目管理单位：中卫市沙坡头区水务局。

(3) 项目建设地点：项目位于宁夏回族自治区中卫市沙坡头区南部香山东麓滩地和兴仁盆地。

(4) 项目建设期限：2026 年 3 月至 2026 年 9 月。

(5) 项目建设内容：新建泵站 1 座，铺设压力管道 14.8 公里，配套建筑物 65 座；新建 35 千伏输电线路 4.25 公里，10 千伏架空线路 1.5 公里，35 千伏变电站 1 座，配套高低压进线柜等附属设备。

(二) 项目审批

2025 年 8 月 20 日，取得中卫市沙坡头区发展和改革局《关于沙坡头区香山灌区供水能力提升工程可行性研究报告的批复》（卫沙发改(审批)发(2025)79 号），批复项目代码：2310-640502-19-01-882635；项目名称：沙坡头区香山灌区供水能力提升工程；建设地点：中卫市沙坡头区香山乡；总投资 11251.28 万元；建设内容：新建泵站 1 座，铺设出水管线 14.8 公里，配套建筑物 64 座；新建 35 千伏输电线路 4.3 公里，10 千伏架空线路 1.5 公里，35 千伏变电站 1 座等。

2025 年 11 月 19 日，取得中卫市沙坡头区发展和改革局《关于沙坡头区香山灌区供水能力提升工程初步设计的批复》（卫沙发改(审批)发(2025) 114 号），批复项目代码：2310-640502-19-01-882635；项目建设单位：中卫市沙坡头区水务局；建设期限：2025 年 12 月-2026 年 12 月；项目建设地点：中卫市沙坡头区香山乡；建设内容及规模：新建泵站 1 座，铺设压力管道 14.8 公里，配套建筑物 65 座；新建 35 千伏输电线路 4.25 公里，10 千伏架空线路 1.5 公里，35 千伏变电站 1 座，配套高低压进线柜等附属设备；项目概算总投资 11132.8

万元，资金来源为争取上级资金及沙坡头区本级财政配套资金。

法律评析：

本所律师认为，本期债券发行所对应的项目现阶段取得了工程项目可行性研究报告及项目初步设计的批复，但仍需按法律、法规要求进行后期建设等工作。

（三）项目公益性

依据《实施方案》显示，本项目是具有一定收益的公益性事业，主要体现在以下方面：

1、社会效益

本项目区地处西北内陆干旱中心区域，水资源是制约当地社会经济发展的主要因素，对沙坡头区香山灌区供水能力进行提升，使其发挥正常供水能力，以满足项目区用水需求实为当务之急。项目建设对项目区完善供水工程设施、消除不足，实现工程水量的正常供应，从供水能力上保障香山、兴仁灌区压砂地生态修复和生态产业用水需求，高质量保障压砂地生态修复和生态产业高质量发展用水安全，助推项目区压砂地良性利用发展至关重要，且峡门水库灌区无论是优化种植结构或是扩大高标准农田规模，保障灌溉用水则是旱区农村种植产业的命脉，西线供水工程骨干供水设施的良性运行发挥至关重要的作用。

2、经济效益

项目建设区域，曾是贫困人口最集中、贫困程度最深、脱贫难度最大的地区。历经近年脱贫攻坚，虽然已脱贫，但面临巩固脱贫成果、走向乡村振兴目标新的起点。通过项目建设，可以提供丰富的农业用

水，保障种植业灌溉需求，进一步促进产业结构调整，优化产品供给，做优做强特色优势产业，持续增强贫困地区产业增收能力。

3、可持续效益

本项目地处生态脆弱区，水土流失比较严重，硒砂瓜的大面积种植，在一定程度上对生态环境造成影响。项目建设对于改善生态环境，转变发展方式，充分利用水资源，在压砂地区域实施自然恢复和人工修复，对标国家农业绿色发展先行区建设，推进压砂地空间布局优化、产业结构生态化发展。通过发展节水型生态农业、涵水性生态林业、保水性生态牧业，逐步推进压砂地种植结构的多样性，确保压砂地生态保护和可持续发展相结合，稳步实现压砂地良性利用、永续发展。

法律评析：

本所律师认为，本项目具有公益性且有收益，符合财预〔2017〕89号关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

三、项目资金来源及使用计划

（一）资金来源

根据《实施方案》及《评估报告》，本项目估算总投资为11251.28万元，资金来源为：争取上级资金及本级财政配套资金。其中：申请发行地方政府专项债券9,000.00万元，2025年12月25日已成功发行第一期4,045.00万元，第二期4,955.00万元计划于2026年3月发行，发行期均为10年；本级财政配套资金2251.28万元，计划于2026年到位。

（二）资金使用计划

根据《评估报告》，项目资金使用计划见下表：

项目投资计划表（单位：万元）

项目	金额（万元）
（一）建筑工程费	5,889.87
（二）机电设备及安装工程费	2,553.05
（三）金属结构及设备安装工程	553.78
（四）临时工程费	225.70
（五）独立费用	924.22
（六）基础预备费	304.81
（七）建设征地移民补偿费	578.21
（八）环境保护工程费	58.36
（九）水土保持工程费	44.80
（十）建设期利息	118.48

项目资金年度支出情况如下：

分年度支出计划表

（单位：万元）

项目	合计	2025 年	2026 年	2027 年
建设成本费用	11,251.28	1,093.44	9,820.30	11,251.28
合计	11,251.28	1,093.44	9,820.30	11,251.28

法律评析：

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计划用途合法、合规。

四、项目融资与收益平衡

按照《实施方案》计划，项目建设期以发行专项债券和政府配套资金的方式满足项目投资建设支出需要，项目预计自 2026 年 10-12

月开始实现收益，2026年至2036年累计实现收入28,597.49万元，专项债券融资9,000.00万元，政府配套2,261.61万元，项目累计资金流入合计39,859.10万元。

项目发债期内现金流出共计33,681.30万元，其中项目建设支出11,261.61万元，经营活动现金流出共计11,459.88万元，融资活动现金流出共计10,959.81万元。综上，发债期内现金净流量为6,177.80万元，可获得较为稳定的现金流量。

在债券存续期内，本项目累计可实现收入28,597.49万元，运营成本11,459.88万元，可偿债收益为17,137.61万元，总债务还本付息为10,959.81万元。项目可偿债收益大于总债务本息，覆盖率达到1.56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。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。

法律评析：

本所律师认为，在宁夏众和会计师事务所（有限公司）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，项目融资与收益能够达到平衡，符合财预〔2017〕89号关于“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”及相关法律法规的要求。

五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的风险评估

（一）来源于施工方的风险

1、**风险识别：**施工方的风险因素主要由施工技术不当、管理方案不完善导致。该类风险包括管理者及工程人员的水平和工作态度的影响，施工管理不善、发包方、承包方、监理方不能形成高效的合作机制，建筑原材料、成品、半成品质量的影响，施工所采用的技术方案、工艺流程、管理组织措施的影响。

2、**风险控制措施：**在招标和工程实施中应确保相关人员的素质和水平，特别是设计负责人和专业负责人、总监理工程师、施工项目经理、业主代表及各类管理人员。对于建筑原材料必须严格从招标、签订合同、出厂合格证、进场检测、现场保管、安装调试、工程验收等各个环节把好关，杜绝不合格产品和材料用于工程建设。

（二）来源于供应商的风险因素

1、**风险识别：**来源于供应商的风险因素包括选择供应商不当；供应商自担风险的能力较低；劳动力市场、材料市场、设备市场等这些市场价格的变化，特别是价格的上涨，造成供应商违约，不能按质按量按期完成分包工程，从而影响整个工程的进度或发生经济损失。

2、**风险控制措施：**项目在选择供应商时，应选择信誉好、实力强、自担风险能力较高的供应商，或设置合理的调价机制，对价格上涨等情况进行一定的调价约定，降低供应商违约风险。同时可以通过收取履约保证金的方式，降低违约风险。

（三）工程事故

1、**风险识别：**工程事故风险主要存在于施工过程中，施工中人

的不安全行为、物的不安全状态、作业环境的不安全因素和管理缺陷是项目发生工程事故的主要原因，对此必须采取有针对性的控制措施。

2、风险控制措施：工程事故问题是建设工程项目的核心问题，存在较大风险。在项目前期招标过程中，选定设计、监理、施工、设备材料供应商时，应把安全和防止质量事故作为重要因素进行考虑。在审查相关单位设计文件、监理实施细则、施工组织设计、设备招标文件以及签订合同时都应给予足够重视。项目建设期间，必须在安全危险源识别、评估基础上，编制施工组织设计和施工方案，制订安全技术措施和施工现场临时用电方案；对危险性较大分部分项工程，编制专项安全施工方案。应派驻经验丰富的甲方代表加强该方面工作，遇到质量、安全隐患时及时提出整改要求。

（四）财务风险

1、风险识别：由于项目建设周期较长，如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，从而面临一定财务风险。

2、风险控制措施：项目可行性研究报告编制过程中，在测算项目总投资时提前考虑相关风险。同时，在项目建设过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。

（五）经营风险

1、风险识别：经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的经营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。

2、风险控制措施：要求项目管理单位密切关注本项目建设进度，关注投产情况。因项目取得的专项收入暂时难以实现、不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

（六）市场风险

1、风险识别：在专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化、国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

2、风险控制措施：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

（七）经营性现金流测算不准确风险

1、风险识别：经营性现金流测算不准确风险是指在项目经营性现金流测算时，基于运营范围内的单价和数量的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，经营性现金流可能含有不可避免的人为误差。因此，经营性现金流测算不准确会影响到项目整体的收益、成本，对债券还本付息造成影响。

2、风险控制措施：对测算中的基本假设进行合理性评估，应当符合旌阳区经济社会发展的现实情况；投资测算的部分由专业的会计

师事务所进行复核，尽可能地减小人为误差到可控范围。

（八）利率波动风险

1、**风险识别：**利率波动风险是指因利率变动，导致付息资产变动（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。由于在本项目中，融资收益平衡专项债属于固定利率债券，若未来市场利率下降，政府的融资成本相较于当时的市场利率水平则偏高，将对其产生不利影响。

2、**风险控制措施：**可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险。若市场利率降低，可通过债券置换对冲利率风险。

六、中介机构业务资质

（一）会计师事务所

宁夏众和会计师事务所（有限公司）作为本项目的审计机构，为本期债券的发行出具《评估报告》。

宁夏众和会计师事务所（有限公司）成立于2020年4月27日，由贺兰县市场监督管理局依法核准设立，统一社会信用代码为：91640100MA76HMK3XK，企业类型为有限责任公司（自然人投资或控股），经营范围为：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）。

法律评析：

本所律师认为，宁夏众和会计师事务所（有限公司）系依法成立且合法存续的审计机构，具备为本期债券发行出具《评估报告》的资质，在《评估报告》上签字的两名会计师均具备相应的从业资格。

（二）律师事务所

宁夏君元律师事务所为项目出具本《法律意见书》。

宁夏君元律师事务所由宁夏回族自治区司法厅批准设立并核发《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为31640000454771387H，具备为项目提供法律服务的主体资格，且本所指派的尹国强律师、王静律师均持有《中华人民共和国律师执业证》。

法律评析：

本所律师认为，宁夏君元律师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，具备为本期债券发行出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的执业资格。

第三部分 结论

一、本所律师认为，项目实施主体是依法经批准设立的机关单位，具备机关单位法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，具备本项目相应的主体资格。

二、本所律师认为，本期债券发行所对应的项目已取得了现阶段与项目工程配套的批复文件和相关许可，但尚需按法律、法规要求进行后期建设等工作。

三、该项目具有公益性且有收益，符合财预〔2017〕89号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

四、本次债券资金来源、项目资本金比例和资金计划用途合法、合规。

五、在宁夏众和会计师事务所（有限公司）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，项目融资与收益能够达到平衡，符合财预〔2017〕89号关于“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”及相关法律法规的要求。

六、为本期债券发行提供服务的律师事务所、会计师事务所均具备相应的从业资质。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书

一式六份，本所留存一份，其余五份供发行人为本次发行之目的而使用。

宁夏君元律师事务所

经办律师：尹国强

经办律师：王静

2026 年 5 月 6 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31640000454771387H

宁夏君元
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04月18日



No. 70086746

中华人民共和国司法部监制

律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

(副 本)

统一社会信用代码: 31640000454771387H

宁夏君元 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:

发证日期:

姓名	性别	年龄	民族	籍贯	职业	文化程度	健康状况	婚姻状况	生育状况	其他
王德胜	男	45	汉族	山东烟台	教师	高中	健康	已婚	2子1女	
李秀英	女	42	汉族	山东烟台	工人	初中	健康	已婚	1子1女	
张国强	男	38	汉族	山东烟台	干部	大学	健康	已婚	1子1女	
刘小红	女	35	汉族	山东烟台	护士	高中	健康	已婚	1子1女	
陈大明	男	32	汉族	山东烟台	工程师	大学	健康	已婚	1子1女	
赵小丽	女	28	汉族	山东烟台	会计	高中	健康	已婚	1子1女	
孙伟明	男	25	汉族	山东烟台	学生	高中	健康	未婚	0	
周小芳	女	22	汉族	山东烟台	学生	高中	健康	未婚	0	
吴大刚	男	20	汉族	山东烟台	学生	高中	健康	未婚	0	
郑小娟	女	18	汉族	山东烟台	学生	高中	健康	未婚	0	

考核年度	2018年
考核结果	合格
考核机关	上海市浦东新区人力资源和社会保障局
考核日期	2018年12月

合 格

1954

Wax

2022年4月

律师事务所年度考核记录

考核年度	2021年度
考核结果	合格
考核机关	伊宁市司法局
考核日期	2022年4月

伊宁市司法局 专用章

考核年度	2022年度
考核结果	合格
考核机关	伊宁市司法局
考核日期	2023年5月

伊宁市司法局 专用章

考核年度	2023年度
考核结果	合格
考核机关	伊宁市司法局
考核日期	2024年5月

伊宁市司法局 专用章

律师事务所处罚记录

处罚事由	处罚种类	处罚机关	处罚日期

执业机构 宁夏君元律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16405201010691041

法律职业资格
或律师资格证号 A20116405210167



发证机关

发证日期

律师年度考核备案

考核年度	2022年度
考核结果	称职
备案机关	司法厅
备案日期	2023年5月~2024年5月



持证人 尹国强

性 别 男

身份证号 642123197808260917

律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	司法厅
备案日期	2024年5月~2025年5月

执业机构	宁夏君元律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16405201711171526		
法律职业资格 或律师资格证号	C20146405020334		
发证机关	宁夏回族自治区司法厅	持证人	王静
发证日期	2017 年 08 月 08 日	性别	女
		身份证号	640321199109141543

律师年度考核备案

考核年度	2022年度
考核结果	称职
备案机关	宁夏回族自治区司法厅
备案日期	2023年5月~2024年4月

律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	宁夏回族自治区司法厅
备案日期	2024年5月~2025年4月

