

惠农区吉运片区老旧居住区改造工程
专项债券

法
律
意
见
书

宁夏塞上律师事务所

(法)字〔2026〕第 229 号



目 录

第一部分 引言	1
一、释义	1
二、声明	2
第二部分 正文	5
一、本次发行	5
二、本次发行的项目	5
（一）项目区域概况	5
1、惠农区概况	5
2、社会经济发展状况	6
3、财政收支情况	7
4、地方政府债务情况	7
（二）本次项目概况	8
（三）项目主体	9
（四）项目合法性	10
1、项目合法性审核意见	10
2、对项目合法性的法律意见	10
三、资金来源及用途	11
四、项目预期收益与融资平衡安排	12
五、项目经济社会效益分析	13
六、中介机构及相关文件	14
（一）会计师事务所及《财务评价报告》	14
（二）律师事务所及《法律意见书》	16
七、法律风险及风险防控措施	16
（一）法律风险	15
（二）风险防控措施	17
八、结论	18

惠农区吉运片区老旧居住区改造工程专项债券 法律意见书

致：石嘴山市惠农区综合执法局

依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国土地管理法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《地方政府债券发行管理办法》（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）等有关法律、法规、规范性文件，本律师事务所作为项目专项债券法律顾问，遵循诚实、守信、独立、勤勉、尽责的原则，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，严格履行法定职责，就本期债券发行事宜，出具本法律意见书。

第一部分 引言

释 义

“本法律意见书”指宁夏塞上律师事务所关于惠农区吉运片区老旧居住区改造工程专项债券发行的法律意见书。

“本所”指宁夏塞上律师事务所。

本所律师指宋波律师、李俊律师。

“财务评估报告”指惠农区吉运片区老旧居住区改造工程收益与融资自求平衡财务评价报告。

“实施方案”指惠农区吉运片区老旧居住区改造工程专项债券实施方案。

本意见书中所使用的简称、定义、目录以及各部分的标题仅供查阅方便之用；除非根据上下文应另做解释，所有关于参见某部分的提示均指本报告中的某一部分。

二、声明

为本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

1、本所律师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相关批准、确认；本所律师已经严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对委托事项的合法、合规进行了充分的尽职调查，不存在虚假记载、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于委托单位及中介机构向本所律师提供的一切应提供的文件资料。本所律师同意将法律意见书作为本次申请发行的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意本法律意见书作为公开披露文件，承担相应的法律责任。

3、本所及本所律师与委托单位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，并在本次出具法律意见书过程中恪守诚实信用原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就委托单位本次申请发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项发表意见。

本法律意见书中涉及信用评级、专项债券方案总体评级等内容是，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着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。

本法律意见书仅就与委托事项有关的法律问题发表意见，并不对会计、审计、验资、资产评估、决策等非法律专业事项发表意见。在本法律意见书中对有关审计报告、验资报告、资产评估报告、专项评价报告等专业报告中某些数据和结论的引述，并不意味着本所对这些数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示保证，本所律师并不具备核查并评价这些数据、结论的适当资格和能力，对此本所律师依赖具备资质的专业机构的意见对该等专业机构的意见对该等专业问题作出判断。

5、委托单位已经提供了本所律师认为出具本法律意见书必须的、真是的原始书面材料、副本材料或其他材料。该公司保证上述文件真实、准确、完整，文件所有签字与印章真实，复印件（扫描件）与原件一致。

6、对于出具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政府部门、司法部门或其他有关单位出具的证明文件。

7、本所律师在本法律意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，只作形式审查，

并不表明对其内容的真实性、准确性及完整性做出任何明示或默示的保证。

8、本所律师同意委托单位部分或全部在相关文件中自行引用法律意见书的内容，但委托单位作上述引用时，不得引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供委托单位为申请本次发行之目的使用，不得做任何其他目的。

基于以上所述，本所律师出具法律意见如下：

第二部分 正文

一、本次发行

根据《惠农区吉运片区老旧居住区改造工程财务评价报告》记载，本次债券发行的基本情况如下：

本项目总投资为 6,599.44 万元，项目资金来源由项目资本金和债券融资两部分组成，其中：项目资本金 1,399.44 万元，占总投资金额的比例为 21.21%，拟通过中央财政资金和地方财政配套资金解决；专项债券融资 5,200.00 万元，计划分两期发行：2025 年发行 1,000.00 万元，2026 年发行 4,200.00 万元，债券期限 20 年，占总投资金额的比例为 78.79%。

二、本次发行的项目

（一）项目区域概况

1、惠农区概况

石嘴山市惠农区地处宁夏最北端，东临黄河，西依贺兰山，北与内蒙古乌海市接壤，是宁夏的北大门，距离首府银川市 80 公里，区域面积 1254 平方公里，下辖 3 乡 3 镇、6 个街道办事处，共 39 个行政村、40 个居委会，2023 年末惠农区常住人口数为 17.89 万人，城市化率 83%。区境地貌由贺兰山丘陵地、洪积倾斜平原、黄河冲积平原三部分组成。海拔最低 1090 米，最高 1300 米。属于中温带大陆性气候，光照充足，昼夜温差大，年平均气温 8.9℃，年平均 17 降

水量为 141 毫米，年平均日照时数达 3083.65 小时，居宁夏之首。

惠农区资源丰富，境内贺兰山探明的原煤储量在 17.7 亿吨以上，煤炭、硅石、粘土、白云岩、石灰岩、白银、铁矿等 20 多种矿产资源 品质好、储量大。包兰铁路贯穿南北，109、110 国道穿境，黄河水运 畅通，物产富饶。工业经济作为惠农区强区富民的主要经济，目前，已形成煤炭、电力、冶金、化工、建材、陶瓷、农副产品加工等七大支柱产业，区域内沿贺兰山东麓已形成沿山工业带，建成了具有一定规模的河滨工业园区，入园企业已达 100 多家。惠农区位优势得天独厚，黄河流经区境内达 60 公里，城市商贸集聚，城区公益设施趋于完善，人民安居乐业。全区森林面积 18.2 万亩，城市建成区绿化覆盖率达 24.6%，人均公共绿地 4.94 平方米，富有生机的生态园林城市初具规模，商业、教育、医疗、就业体系完善，总面积 5.44 平方公里的宜居滨河新区已建成。

2、社会经济发展状况

2022 年惠农区实现地区生产总值 220.94 亿元，其中，第一产业增加值 8.33 亿元，第二产业增加值 133.52 亿元，第三产业增加值 79.09 亿元，三次产业的比重为 3.8:60.4:35.8。

2023 年，惠农区完成地区生产总值 157.1 亿元，其中，

第一产业增加值 8.3 亿元，第二产业增加值 87.8 亿元，第三产业增加值 61.1 亿元，三次产业结构比为 3.6:56.7:39.7。

2024 年，惠农区完成地区生产总值 161.93 亿元，同比增长 3.1%，其中，第一产业增加值 8.52 亿元，增长 2.7%；第二产业增加值 89.97 亿元，增长 2.5%；第三产业增加值 63.44 亿元，增长 3.9%。三次产业结构比为 5.3:55.5:39.2。

3、财政收支情况

2022 年惠农区一般公共预算总收入 274434 万元，总支出 229487 万元，年终结余 44947 万元；政府性基金总收入 35333 万元，总支出 19745 万元，年终结余 15588 万元；国有资本经营预算总收入 6226 万元，总支出 5996 万元，年终结余 230 万元。

2023 年，惠农区本级一般公共预算收入累计完成 28,494 万元，完成调整预算 99.98%，其中：税收收入完成 18668 万元，完成调整预算的 100.27%；非税收入完成 9826 万元，完成调整预算的 99.42%。区本级一般公共预算支出完成 221113 万元，政府性基金预算支出完成 16185 万元。

2024 年，惠农区本级一般公共预算收入累计完成 23857 万元，其中：税收收入完成 18786 万元；非税收入完成 5071 万元。区本级一般公共预算支出完成 215375 万元，政府性基金预算支出完成 22175 万元。

4、地方政府债务情况

2024 年，自治区核定惠农区地方政府债务限额为 237,850 万元，其中：一般债务限额为 187,728 万元，专项债务限额为 50,122 万元。2024 年底惠农区地方政府债务余额为 218,330 万元，其中：一般债务余额为 177,564 万元，专项债务余额为 40,766 万元。惠农区地方政府债务余额始终控制在债务限额以内。

（二）本次项目概况

1、项目名称：石嘴山市惠农区吉运片区老旧居住区改造工程

2、项目建设单位：石嘴山市惠农区综合执法局

3、项目性质：更新改造

4、项目投向领域：市政基础设施-城市地下管网改造

5、项目建设地点：惠农区吉运片区

6、建设期限：2025 年 8 月—2026 年 12 月

7、建设规模与内容：

本项目改造范围为吉运片区，含：吉运小区（吉运一、二期）、吉运 88 小区（吉运三、四、五、六期），共计 2 个小区。其中改造 dn20~dn70 室内供暖立管 9.81 公里；改造 dn300~dn500 排水管网 18.999 公里；改 dn110~dn160 钢丝骨架复合管供水管道 9.337 公里，dn25~dn160PE 给水管道 24.029 公里。

本所律师认为：本项目符合专项债券投向领域的要求。经对照负面清单核实，项目内容不涉及禁止类领域，投向合规。

（三）项目主体

本次项目实施主体的基本情况如下：

名称：：石嘴山市惠农区综合执法局

统一社会信用代码：11640203MB16163688

住所：石嘴山市惠农区北大街 751 号

法定代表人/负责人：张瑞翎

综合执法局行政编制 9 名。设局长 1 名，副局长 3 名。单位内设综合办公室、执法监督室、市容环境执法大队、市政设施执法大队、园林绿化执法大队、物业管理执法大队等多个部门，以保障各项执法及城市管理工作的全面推进。主要职责包括：（一）宣传贯彻执行国家、自治区、市关于综合执法和城市管理法律、法规和政策；行使日常综合执法权，统筹推进综合执法体制改革，组织开展本区综合执法和城市管理工作；研究提出完善本区综合执法和城市管理体制的意见和措施，落实综合执法工作政策措施。（二）承担各项综合行政执法权；依法行使纳入综合行政执法范围的市容环境卫生、公园广场、城市绿化、市政、城市管理等方面法律、法规、规章规定的行政检查、行政处罚、行政强制等综合行政执法的职权。（三）负责市政、环境卫生、城市管理、

城区绿化等方面的政府投资项目的建设管理。（四）负责指导监督检查辖区内城市环境卫生、城市市政设施、市容市貌、市容秩序、城区绿化的管理工作。（五）负责指导监督检查辖区的物业管理工作；负责物业专项维修资金的使用监督工作；依法查处物业管理活动中的违法违规行为。

本所律师认为：石嘴山市惠农区综合执法局具备本次项目的实施主体资格。

（四）项目合法性

1、项目合法性审核意见

（1）本项目已于 2025 年 8 月取得中达建筑设计有限公司编制的《关于惠农区吉运片区老旧居住区改造工程可行性研究报告》。

（2）2025 年 8 月 14 日取得石嘴山市惠农区审批服务管理局《关于惠农区吉运片区老旧居住区改造工程可行性研究报告的批复》（惠审管批字〔2025〕208 号）。

（3）2026 年 2 月 5 日取得石嘴山市惠农区审批服务管理局《关于惠农区吉运片区老旧居住区改造工程初步设计的批复》（惠审管批字〔2026〕61 号）。

（4）本项目环境影响登记表已经完成备案，备案号：202664020500144。

（5）本项目建设内容主要为市政管网改造，不新增地上构筑物及改变土地权属，无需办理用地审批，即无需办理建

设用地规划许可。

2、对项目合法性的法律意见

本所律师认为，上述项目已获得相应阶段的相关批准或许可；项目符合政策及地区发展规划；项目合法合规，符合国家的产业政策。

三、资金来源及用途

惠农区吉运片区老旧居住区改造工程总投资为6,599.44 万元，其中建设工程费 5,624.40 万元，其他费用 414.90 万元，预备费 483.14 万元，项目建设期产生利息费用 77.00 万元。

惠农区吉运片区老旧居住区改造工程总投资为6,599.44 万元，项目资金来源由项目资本金和债券融资两部分组成，其中：项目资本金 1,399.44 万元，占总投资金额的比例为 21.21%，拟通过中央财政资金和地方财政配套资金解决；专项债券融资 5,200.00 万元，计划分两期发行：2025 年发行 1,000.00 万元，2026 年发行 4,200.00 万元，债券期限 20 年，占总投资金额的比例为 78.79%。

项目资金筹措计划表

单位：万元

项目名称	投资估算	资金筹措方案		债券发行
		项目资本金	拟发行专项债券	期限
惠农区吉运片区老旧居住	6,599.44	1,399.44	5,200.00	20 年

区改造工程				
投资占比%	100.00%	21.21%	78.79%	

综上所述，本项目资本金占总投资的 21.21%，政府专项债券占总投资的 78.79%。符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51 号）及《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）关于本项目资本金比例的要求。

本所律师认为：本期债券募集资金将用于惠农区吉运片区老旧居住区改造工程，上述项目符合产业政策及地区发展规划。

四、项目预期收益与融资平衡安排

项目预期收益为供水收费收入和供热收费收入。依据《惠农区吉运片区老旧居住区改造工程收益与融资自求平衡财务评价报告》分析，惠农区吉运片区老旧居住区改造工程在债券存续期内实现的运营收入为 14,710.74 万元，项目计算期内净收益合计 11,241.60 万元，融资本息为 7,790.00 万元，债券本息覆盖倍数为 1.44 倍。在本期专项债券到期时，偿还当年到期的债券本息后，本项目仍有 3,528.60 万元的累计结余资金，能够满足专项债券还本付息的要求，并实现项目收益与融资自求平衡。

本所律师认为：惠农区吉运片区老旧居住区改造工程预期供水收费收入和供热收费收入能够合理保障偿还融资本

息支出，实现项目收益和融资平衡。

五、项目经济社会效益分析

1、经济效益

本项目严格对标国家最新设计标准展开建设，在产品选型上，优先选用节能环保型产品，以逐步取代当前公共基础设施中那些技术落后、能耗高且已遭淘汰的产品，避免其继续低效运行、浪费资源。同时，针对以往局部改造中存在的改造不彻底、反复施工等弊端，本项目将进行系统性优化，确保改造工作一步到位、成效持久。改造完成后，相关设施将交由当地国营企业负责运营维护，这一举措不仅能显著减少国有资产在重复建设上的投入，还能通过资源的高效利用，产生可观的经济效益，实现社会效益与经济效益的双赢。

2、社会效益

从社会效益上看，本项目的建设使人民的生活和居住环境得到了改善，在就业、教育、公共设施及配套服务等方面得到全面升华，提高了人民的生活质量，同时带动第三产业群体，安置下岗职工就业，并拉动经济发展，增加基础设施，从而产生明显的社会效益。

本项目的实施，对于推进石嘴山市惠农区基础设施建设，完善基础设施，改善城市基础设施状况，提高人民生活水平，增强石嘴山市惠农区经济发展将会起到巨大作用，同

时，对改善石嘴山市惠农区形象，提高其旅游品位，商业发展、工业经济的起步都会有至关重要的作用。

3、生态效益

老旧小区改造项目是推动城市可持续发展的关键举措。该项目聚焦于对原有老旧设施进行系统性更新与升级改造，从源头上减少了因设施陈旧、低效运行而导致的资源浪费现象，显著提升了资源的整体利用效率。

项目严格遵循可持续发展战略思想，将资源合理开发与高效利用置于首位，通过科学规划与精细管理，确保每一项资源都能得到最优配置。在生态环境保护方面，注重加强绿化建设、雨水收集利用以及污水处理回用等措施，积极构建城市生态良性循环体系。

本项目致力于将项目区域打造成为一个用地布局科学合理、基础设施完备齐全、生态环境优美宜人、居住氛围安静舒适的现代化居民社区，为居民提供高品质的生活空间。

综上，本项目实施后，能够适应当地社会经济发展，有利于社会稳定发展、维护社会安全、团结，促进地方经济繁荣。因此，从社会评价角度看该项目是可行的。

六、中介机构及相关文件

（一）审计机构及《收益与融资自求平衡专项评价报告》

宁夏尚元会计师事务所（普通合伙）现持银川市审批服务管理局核发的统一社会信用代码 91640100MAD03AL24L 的

《营业执照》、宁夏回族自治区财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：64010056），其经营范围为：许可项目：注册会计师业（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：财政资金项目预算绩效评价服务；破产清算服务；税务服务；财务咨询；企业管理咨询；法律咨询（不含依法须律师事务所执业许可的业务）；社会调查（不含涉外调查）；业务培训（不含教育培训、职业技能培训等需取得许可的培训）；信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）。（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）。

宁夏尚元会计师事务所（普通合伙）为本项目出具《收益与融资自求平衡专项评价报告》就本项目收益与融资自求平衡等作出评估，认为惠农区吉运片区老旧居住区改造工程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。同时，最终以惠农区吉运片区老旧居住区改造工程建成后的供水收费收入和供热收费收入收益作为还本付息基础，为项目提供了充足、稳定的现金流入，充分满足专项债券发行还本付息要求。

本所律师认为：宁夏尚元会计师事务所（普通合伙）系依法成立且合法存续的审计机构，具备出具财务评估报告的资质，在财务评估报告上签字的执业会计师均具备相应的从

业资格。

（二）律师事务所及《法律意见书》

本所系经宁夏回族自治区司法厅局批准成立并合法存续的律师事务所，现持有律师事务所执业许可证（统一社会信用代码为 316400003958730320）且本所已通过司法行政主管部门的历年考核，出具法律意见书属于本所业务范围。

本所律师认为：宁夏塞上律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备出具法律意见书的资质，在本法律意见书上签字的执业律师均具备相应的从业资格。

七、法律风险及风险防控措施

（一）法律风险

1、流动性风险

本次专项债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证专项债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现专项债券在相应的交易场所不活跃的情况，从而影响专项债券流动性。

2、收益风险

项目在发行时会已经进行严格的投资回报测算，但在项目建设及运营期间，可能因为市场变化、建设工期、项目技术、工程质量和国家宏观调控政策等因素的影响而使得项目投资收益不能达到预期水平，从而影响项目还本付息情况。

3、资金管理风险

实施主体或参与主体在未来投资项目建设中仍需承担一定的投融资压力。所投资的基础设施建设具有投资规模大、回收时间长的特点，可能对实施主体或参与主体现金流和债务偿付产生影响，从而使实施主体或参与主体面临一定财务压力。

4、工程管理风险

由于项目管理模式不合理，项目内部组织不当、管理混乱或者主要管理者能力不足等原因导致项目形成直接或间接损失。管理风险主要包括人员管理风险、物质供应管理风险、施工质量进度费用控制不良、组织协调风险、财务管理欠妥等方面。工程管理风险轻则导致项目工期延后、工程质量难以保证、成本费用增加，重则引起工程事故甚至危及项目人员人身和财产安全。

5、安全生产风险

在项目的建设过程中，可能会存在安全生产管理机制不够完善的情况。安全生产风险可能来源于施工方案不合理、施工工艺落后、原材料不合格，以及施工人员本身安全生产意识不足等因素，由此引发安全事故。此外，自然灾害等不可抗力因素引起的安全生产风险也不能排除。

（二）风险防控措施

本次专项债券还本付息资金主要来源于项目自身收益，

债务风险锁定在项目内。应采取措施加强项目运营规划，做好项目运营，减少不合理开支，增强项目盈利能力和抗风险能力。

应按照债券发行期限和额度，在年度预算中编列债券还本专项预算，逐年提取还本资金；如出现偿债困难，将通过调整预算支出结构等方式筹资资金偿还债务。

树立法律风险防范意识，重视法律风险防范和控制，对项目各阶段、各方面风险进行系统地识别和风险，采取有效的法律风险防范措施，建立完善的法律风险控制体系，保证项目顺利实施。

八、结论

根据以上内容，本所律师认为：本项目整体合法合规，符合国家相关政策及地方政府专项债券发行的相关条件。

（一）本项目实施主体具备负责拟实施项目政府专项债券发行前相关工作的主体资格。

（二）本项目符合专项债券投向领域的要求，投向合规。

（三）为项目政府专项债券提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业或执业资质。

（四）本项目已取得了现阶段与项目工程配套的备案文件和相关许可。

（五）根据《实施方案》，本次专项债券项目的资本金比例符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金

制度的通知》（国发〔2015〕51号）及《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）的要求。

本法律意见书正本一式四份，经本所经办律师签字并加盖本所印章后生效。

宁夏塞上律师事务所
(盖章)

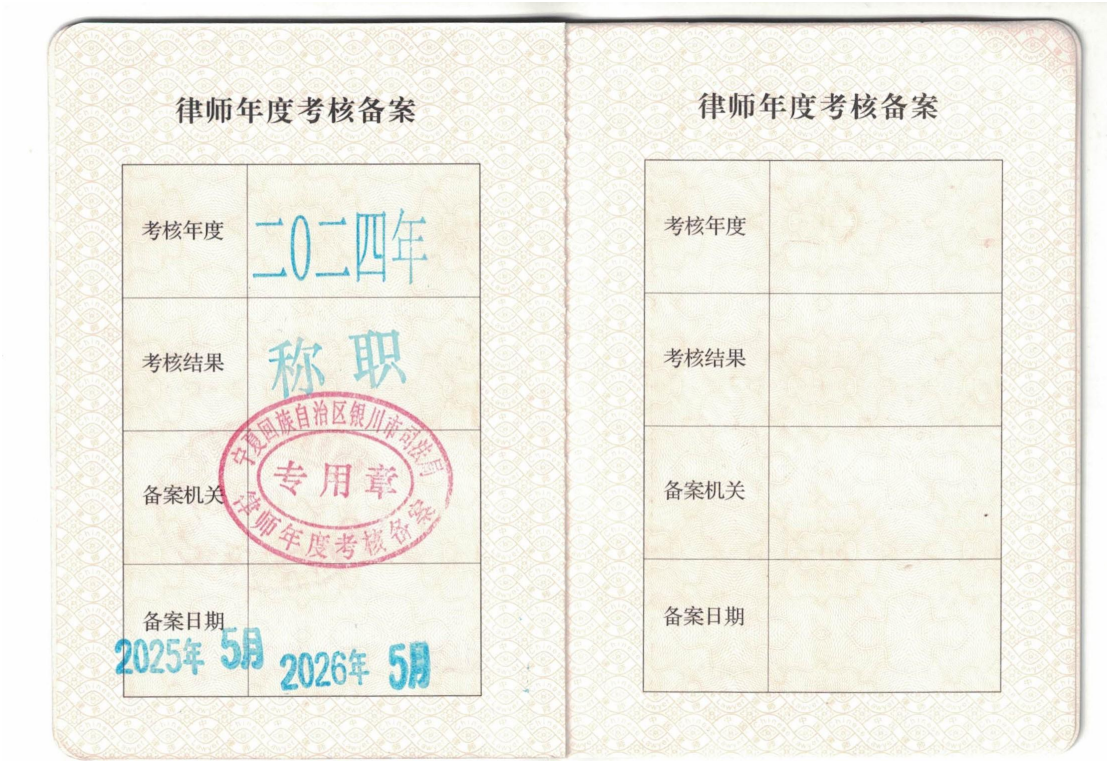


经办律师：李俊

经办律师：李俊

二〇二六年五月十日





执业机构	宁夏塞上 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16401201611146037		
法律职业资格 或律师资格证号	C20146401060046		
发证机关	宁夏回族自治区司法厅		
发证日期	2024 年 05 月 24 日	持证人	李俊
		性 别	女
		身份证号	640221198704080060

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	二〇二三年	考核年度	二〇二四年
考核结果	称 职	考核结果	称 职
备案机关	宁夏回族自治区银川市司法局 年度考核备案专用章	备案机关	宁夏回族自治区银川市司法局 年度考核备案专用章
备案日期	2024年 5月 2025年 5月	备案日期	2025年 5月 2026年 5月