



保密

北京市中闻(银川)律师事务所
关于中卫城区集中热电联产供暖项目
专项债券收益与融资自求平衡

法律
意
见
书



北京市中闻律师事务所

二〇二六年五月

ZHONGWEN LAW FIRM

目录

重要声明	1
正文	5
一、项目概述	5
(一) 项目背景	5
(二) 项目地理位置及中卫市概况	6
(三) 项目效益分析	7
(四) 项目资金保障措施	8
(五) 项目建设及实施单位	8
(六) 项目简介	10
(七) 项目报批情况	11
二、项目资金来源、用途及偿债资金来源	11
(一) 项目资金来源	11
(二) 项目资金用途及偿债资金来源	12
三、项目预期收益与稳定性	13
四、中介机构及相关文件	14
(一) 法律机构及法律意见书	14
1. 基本情况	14
2. 法律意见书	15
(二) 审计机构及专项评估咨询报告	15
1. 基本情况	15
2. 专项评估咨询报告	16
五、法律风险及风险控制措施	16
(一) 法律风险	16
(二) 风险控制措施	19
六、结论性法律意见	



北京市中闻（银川）律师事务所

关于中卫城区集中热电联产供暖项目

专项债券收益与融资自求平衡

法律意见书

中卫市住房和城乡建设局：

根据北京市中闻（银川）律师事务所签订的《专项法律服务合同》的内容，本所现为贵单位申报中卫城区集中热电联产供暖项目专项债券收益与融资自求平衡（以下简称“本项目”）《法律意见书》的出具单位，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. 本所律师出具本意见书依据的法律法规：《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”）、《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”）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155号，以下简称“财预[2016]155号文”）、《财政部关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预[2018]34号，以下简称“财预[2018]34号文”）、



《财政部关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》（财库[2018]61 号、以下简称“财库[2018]61 号文”）、《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，以下简称“财库[2020]36 号文”）、中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《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》（厅字[2019]33 号，以下简称“厅字[2019]33 号文”）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，政府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，请以贵单位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的文件。

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. 本所同意贵单位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，但贵单位做上述引用时，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，因贵单位的任何修改而导致法律上的歧义或曲解，除非贵单位已书面告知并经本所律师确认，否则本所律师不承



担相应的法律责任。



正 文

一、项目概述

(一) 项目背景

城市集中供热是城市的基础设施之一，集中供热普及率、热化率是现代化城市的重要标志，它标志着一座城市市民的生活质量、大气环境质量、地面交通运输、城市垃圾处理的文明程度。建设现代化的大城市，必须创造良好的硬件环境，其中包括城市基础设施和城市大气环境质量等。集中供热是改善城市环境、改善城市大气质量，提高城市现代化水平的重要措施，具有良好的社会效益、环境效益和生态效益，是国家产业政策重点支持发展的行业。

目前中卫市现有供热热源为中卫 2×350MW 热电厂，于 2017 年建成投入运行，设计供热能力可达到 561MW，在满足工业热负荷的情况下，可供热面积为 1036 万 m²。2022 年，国能热电实施机组扩建、高背压改造项目，改造后设计供热能力 675MW，可供热面积为 1337 万 m²。国能热电公司“十四五”规划已启动中卫热电厂 4×660MW 项目，项目目前已核准，具备后续提供新增热源的条件。

由于中卫市辖区目前实际入网建筑面积已达到 1444 万 m²，随着城东大院、阳光悦府、山水二期、锦宸湾小区的建成及柔远东扩区的发展，现有中卫热电厂一期 2×350MW 机组供热能力和供热管网热量输送能力均已不能满足日益增长的热负荷需要。根据《中卫市“一带两廊”发展规划（2018—2035 年）》和《中卫柔远片区控制性详细规

划》：柔远片区规划居住用地面积 723 万平方米，公共建筑用地面积 345.5 万平方米，总面积 1068.5 万平方米，设计热负荷为 486.3MW。以国能热电新建 4×660MW 发电机组热源为依托的“中卫城区集中热电联产供暖项目”势在必行。

（二）项目地理位置及中卫市概况

项目位于宁夏中卫市沙坡头区，供热管网从电厂热网首站引出，沿宁钢大道、北干渠、中沟路等敷设，途经多个区域，最终至平安大道，主要覆盖柔远片区。中卫市地处宁夏回族自治区中西部，位于宁夏、甘肃、内蒙古三省（区）交汇处，地理位置优越。与吴忠市红寺堡区、同心县、青铜峡市接壤，南与固原市原州区、西吉县相连，西与甘肃省白银市平川区、靖远县、会宁县、景泰县交界，北与内蒙古自治区阿拉善盟阿拉善左旗毗邻，东西长约 130 公里，南北宽约 180 公里，市域面积 1.37 万平方公里，2022 年全市常住人口 107.5 万。中卫市先后荣获联合国人居署“迪拜国际改善居住环境最佳范例奖”“中国最佳绿色生态城市”“中国人居环境建设杰出贡献奖”等多项荣誉。中卫市依托其区位交通条件和丰富的能源、水利以及旅游资源、文化景观，确定以商贸、旅游为城市发展方向，体现滨河、生态、旅游、文化特色。2023 年，中卫市实现地区生产总值 590.78 亿元，同比增长 7.1%，经济发展态势良好。当地政府积极推动各类项目建设，固定资产投资增长迅速，为供热项目的实施提供了良好的经济环境。同时，中卫市在新能源和数字经济领域取得显著进展，人口持续

增长，对供热的需求也在不断增加。

（三）项目效益分析

1. 社会效益分析

从社会效益角度看，本项目建成后，供热范围内的建筑冬季采暖由集中供热解决，可减少当地新建锅炉房，节约土地资源。集中供热替代分散小锅炉供热，取消运煤、运灰车辆，节约大量人力物力，减少对城市交通的影响。同时，项目的实施能促进当地经济发展，为居民提供稳定可靠、高效节能的热源，提高居民生活质量，符合国家的有关能源政策，对构建节约型社会、发展循环经济具有重大现实意义。

2. 经济效益分析

项目运营后，通过收取供热费用获得稳定收益。随着热负荷的增长，收益将逐步增加。同时，项目的建设和运营可带动相关产业发展，如管道制造、设备安装、建筑施工等，促进就业，增加地方财政收入。从财务评价来看，在满足一定收益率的情况下，本项目测算热价（此次投资不包括到用户端的二级热网投资）小于用户端平均热价，具有良好的财务生存能力。

3. 可持续效益分析

本项目属于热电联产集中供热项目，能源利用效率高，相比分散小锅炉供热，供热标煤消耗降低，减少了 CO_2 、 SO_x 、 NO_x 、烟尘等污染物排放，具有明显的环保效应，符合可持续发展理念。项目的长期稳定运营，能为中卫市提供持续可靠的供热服务，保障城市基础设施

的稳定运行，促进城市的可持续发展。

（四）项目资金保障措施

项目建设资金严格按照《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。具体如下：

1. 专项债券资金按照公开、公平、公正和透明的原则专项用于本次债券对应的中卫城区集中热电联产供暖项目；
2. 项目资金应当按照“专项管理、分账核算、专款专用、跟踪问效”的原则，加强中卫城区集中热电联产供暖项目专项债券资金管理，确保资金安全、规范和有效使用；
3. 项目资金的分配和管理，可根据中卫城区集中热电联产供暖项目进展情况适时调整，并报请上级主管部门备案；
4. 专项债券资金纳入地方政府专项债务限额管理。专项债券收入、支出，还本、付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。专项用于中卫城区集中热电联产供暖项目，任何部门、单位和个人不得截留、挤占和挪用。项目收入优先用于偿还专项债券本息。

（五）项目建设及实施单位

中卫城区集中热电联产供暖项目（以下简称“本项目”）总投资

32,103.00 万元。建设单位及实施单位具体情况如下：

1. 项目建设单位：中卫市住房和城乡建设局

单位地点：中卫市沙坡头区平安大道1号。

2. 项目实施单位：中卫市应理城乡市政产业（集团）有限公司

单位地点：中卫市沙坡头区迎宾大道东侧与中央大道交汇处。

本所律师认为：中卫市住房和城乡建设局是依法设立并存续的政府机关单位，依职能对本项目有管理权限，系合格的项目主管单位。中卫市应理城乡市政产业（集团）有限公司是依法设立并存续的国有企业，其成立于2008年1月，现有员工239人。集团内设综合管理部、人力资源部、运营管理部、财务管理部、稽查风控部、企业发展部6个部门，下辖中卫市泰和热力有限公司、中卫市启源房地产开发有限公司、中卫市启源市政工程有限公司、中卫市恒基泰质量检测有限公司、中卫市房地产测绘中心（有限公司）、中卫市新源材料有限责任公司、中卫市正捷商贸有限公司、中卫市东游人力资源有限公司、中卫市卫民公共交通有限责任公司、中卫市顺捷智达供应链管理有限公司、中卫市启顺置业发展有限公司11家全资子公司，中卫市国安押运守护服务有限公司1家控股公司和宁夏水投中卫水务公司1家参股公司。注册资本金为44102.54万元。法定代表人：周保昱。统一社会信用代码：91640500670404346P。经营范围包括投资与资产管理（依法需取得许可和备案的项目除外，不得吸收公众存款、不得非法集资）；污水处理及其再生利用；城乡基础设施建设开发，旅游项目

建设开发（以企业资质（资格）等级许可的业务范围为准）。供热、供水相关产品的开发；旅游项目管理服务；广告业；建材、管材、水暖部件、阀门的销售；绿化管理；家政服务；房屋中介服务（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）。可对本项目进行建设。两单位资质均符合法律、法规及规范性文件的有关规定。

（六）项目简介

1. 项目建设地点

本项目供热管网主要面向本项目供热管网主要面向宁夏中卫市西片区、迎水镇片区，管道由电厂热网首站引出，沿宁钢大道道路下方向西铺设至中泰路段，再沿中沟路向西穿越耕地敷设，至机场大道东侧耕地向南敷设至包兰铁路，穿包兰铁路顶箱涵敷设至中继泵站，中继泵站后沿机场大道敷设至沙坡头大道止。

2. 项目建设内容

中卫城区集中热电联产供暖项目建设一级供热管网 21.79 公里。其中 DN1000 管道 17.37 公里、DN800 管道 0.76 公里，建设中继泵站 1 座，在现有供热系统基础上新建智慧供热平台。供热管网由电厂热网首站引出，先沿宁钢大道道路下方向西铺设至宁化路路段，继续向西接入中泰路，沿中泰路向南延伸至中沟路，向西穿越耕地敷设至机场大道，从机场大道供热主管分支敷设两条支线：一是沿机场大道铺设 DN250 管道 1.72 公里直达机场换热站，再沿机场大道东侧耕地向南延伸至包兰铁路；二是自主管引出，沿第三排水沟绿化带铺设 DN450

管道 1.94 公里。主干管线采用顶箱涵工艺穿越包兰铁路接入中继泵站，出站后沿机场大道向南敷设，行至南苑路后管径调整为 DN800，继续向南铺设直至沙坡头大道，全线管网布局完善、敷设路径科学合理。

3. 项目实施期限

项目运营期 20 年，建设期 2 年。计划 2025 年 11 月开工建设，2027 年 10 月建成投运。

4. 项目进展情况

本项目为新建项目，项目处于建设推进阶段，已完成可行性研究报告编制、部分规划选址意见等前置文件办理、可行性研究报告的批复以及初步设计的批复。

（七）项目报批情况

1. 本项目于 2025 年 1 月 26 日取得中卫市发展和改革委员会《关于中卫城区集中热电联产供暖项目建议书的批复》（卫发改委〔2025〕11 号），2025 年 2 月 5 日取得《关于中卫城区集中热电联产供暖项目可行性研究报告的批复》（卫发改委〔2025〕12 号），2025 年 9 月 16 日取得《关于中卫城区集中热电联产供暖项目初步设计的批复》（卫发改审发〔2025〕30 号）。

2. 本项目已取得中卫市自然资源局核发的《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 6405022025XS0001550）及《建设工程规划许可证》（建字第 6405022025GG00865 号）。

3. 环评、水保等专项批复：环评：已取得《关于同意〈中卫城区集中热电联产供暖项目环境影响报告表〉的函》，同意项目建设。

4. 已取得《中卫城区集中热电联产供暖项目水土保持方案审批准予行政许可决定书》（卫水审发〔2025〕49号），批复了水土保持方案。

5. 已取得《使用林地审核同意书》（宁林资许准〔2025〕616号）及《临时占用林地行政许可决定》（宁林资许准临〔2025〕300号），同意项目永久及临时使用林地。

6. 已取得《临时占用草原行政许可决定书》卫沙林草许准（临）（2026）3号），同意临时占用草原。

7. 已取得《关于中卫城区集中热电联产供暖项目文物核查情况的复函》，明确项目涉及长城保护范围及建设控制地带，要求另行办理相关审批手续。

8. 施工图审查：项目“一级供热管网”部分施工图设计文件已通过审查，取得《宁夏回族自治区建设工程施工图设计文件审查合格书》（编号：LS2509-112）；“中继泵站”部分施工图设计文件也已修改合格，取得《宁夏回族自治区建设工程施工图设计文件审查合格书》（编号：LS2602-078）。

9. 临时用地及复垦：已取得《关于中卫城区集中热电联产供暖项目临时用地的批复》（卫自然资函〔2026〕11号），批复临时用地43.9602公顷。同时，《临时用地土地复垦方案报告书》已通过专家评审，取得《关于中卫城区集中热电联产供暖项目临时用地土地复垦方案审查意见书》



(卫沙自然资(复垦)(2025)59号), 并已作出复垦承诺。

10. 管线路径协调: 已分别征得中卫市沙坡头区水务局、住房和城乡建设局、林业局和草原局等部门对管线路径的同意意见, 并就穿越道路、水利设施、与高标准农田建设项目并行施工等事宜取得相关批复。

本所律师认为: 本项目为新建项目, 但已按规定程序取得了立项、用地、规划、环评、水保、林草、文物、施工图审查等多项合规性要件, 前期准备工作已基本完成, 已具备开工建设条件。

二、项目资金来源、用途及偿债资金来源

(一) 项目资金来源

根据贵单位提供的宁夏众和会计师事务所出具的众和服字(2026)016号《中卫城区集中热电联产供暖项目专项债券收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》可见, 本项目总投资 32,103.00 万元, 建筑安装工程费用 26,532.26 万元, 其他费用 978.85 万元, 工程预备费 2,295.58 万元, 占地补偿费用 112.67 万元, 穿越铁路专项费 1,000.00 万元, 建设期利息 1,183.64 万元。项目资金来源为企业自筹、银行贷款及地方政府专项债券等多渠道筹措解决, 其中: 自筹资金 6,421.00 万元, 占投资总额的 20.00%, 全部用作项目资本金(资金来源为: 项目实施单位经营性收入); 专项债券融资额度 22,472.00 万元, 占投资总额的 70.00%; 银行专项贷款 3,210.00 万元, 占投资总额的 10.00%。

本项目发债期内现金流出共计 310,085.17 万元, 其中项目建设支出 30,919.36 万元(不含建设期利息 1,183.64 万元), 经营活动现金



流出共计 241,990.94 万元，融资活动现金流出共计 37,174.87 万元。
发债期内现金净流量为 89,628.71 万元，可获得较为稳定的现金流量。

本项目总投资为 32,103.00 万元，债券需求额度 22,472.00 万元。
项目为具有一定收益性的公益类项目，符合申请专项债券的要求。考虑到项目建设规模较大，所需资金较多，且项目建成后能产生稳定的现金流用于偿还债券本息，为保障项目顺利实施，申请该额度的专项债券具有合理性。

本所律师认为，本项目资本金的来源及比例符合相关法律规定。

（二）项目资金用途及偿债资金来源

根据贵单位提供的宁夏众和会计师事务所出具的众和服字（2026）016 号《中卫城区集中热电联产供暖项目专项债券收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》，本项目资金专项用于中卫城区集中热电联产供暖项目建设。

按照中卫城区集中热电联产供暖项目实施方案计划，本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，项目预计自 2027 年开始实现收益，2027 年至 2045 年累计实现收入 367,610.88 万元，可满足各年度付息及到期还本需要。项目收入主要来源于供热收入。项目预期收入能够合理保障偿还融资本金和利息，能实现项目收益和融资自求平衡。因此，本项目具有较好的偿债能力。

据此，本所律师认为，本次发行债券额度在中卫市专项债券额度范围内，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。

三、项目预期收益与稳定性

根据贵单位提供的宁夏众和会计师事务所出具的众和服字(2026)016号《中卫城区集中热电联产供暖项目专项债券收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》，本项目的预期收益和融资平衡情况如下：

本项目计划发行债券总额 22,472.00 万元，发行期限为 20 年，发行利率为 2.48%。专项债券分两批发行完成，2025 年 9 月已发行 15,000.00 万元，2026 年 6 月发行 7,472.00 万元。在债券存续期内，债券每半年付息一次，到期后一次性还本。

本项目在实施过程中，按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖率为 3.38 倍，专项债券本息保障倍数为 3.74 倍。其中项目总收益 125,619.94 万元，债券本金 22,472.00 万元、债券利息 11,146.19 万元、银行贷款本金 3,210.00 万元、银行贷款利息 346.68 万元，债务融资本息合计 37,174.87 万元。

在满足假设条件的前提下，债券存续期内，项目经营活动产生的净现金流量在偿还专项债券本息后仍有结余，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖率为 3.38 倍，专项债券本息保障倍数为 3.74 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，项目预期收益与融资可达平衡。

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）法律机构及法律意见书

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，具备担任出具本项目法律意见的资格。

本所指派的两名律师为王莉、匡国钰，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）审计机构及专项评估咨询报告

贵公司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8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	特殊普通合伙企业
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. 专项评估咨询报告



宁夏众和会计师事务所出具的众和服字（2026）016号《中卫城区集中热电联产供暖项目专项债券收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》，认为中卫城区集中热电联产供暖项目通过发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的方式能满足项目的资金需求，是现阶段较优的资金解决方案。

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）法律风险

1. 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。

2. 公共政策风险

地方政府发行的专项债券，如果国家对专项债券发行政策进行调整，可能导致后续债券发行难以实现，进而影响项目后续建设。在项目全生

命周期内，项目收入中涉及的税费可能受税收政策的调整而发生变化，从而影响整个项目的收益情况。

3. 流动性风险

本次专项债券发行后可以在银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本次发行债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

4. 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、维修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。

5. 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。

6. 外部协作条件风险

工程项目外部协作条件及项目所在地互适程度可能出现问題，如政府规划、交通运输，以及当地居民的配合程度。由于项目可能对当地某



些利益群体、组织机构带来负面影响等，故仍然存在外部配套设施没有如期落实的问题，致使投资项目不能发挥应有效益，从而带来风险。

7. 技术风险

本项目所涉及的建设方面的技术问题比较简单，但在具体选用一些建筑材料时可以比选的空间较大，如何优化选用会对工程的造价造成较大的影响，从而带来风险。

8. 材料价格风险

工程项目建设材料的市场价格不稳定，影响因素多，质量也参差不齐，任何一种主要材料的大幅波动都会给项目带来巨大的影响，从而带来风险。

9. 合规性风险

专项债项目合法性主要审查项目实施主体和项目审批流程的合法性，包括实施主体是否具备相应资格、具体项目是否取得相关批复文件等。募集资金用途合理性是指债券对应项目所需资金的合理性和真实性，核查是否明显存在不满足募集需求的情况，包括重复募集、超申报项目募集、项目阶段与募集资金用途不匹配等。如果相关合规性不满足，未来面对财政部监管局和审计厅的审查时，政府可能面对程序出问题需要整改和被追责风险。

（二）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. 开发经营周期越长，项目建成以后的经济形势就难以预测。其次，开发经营周期越长项目建成以后的政治形势越难预测。所以，针对本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，较好地控制投资过程中的风险。

4. 按照《预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》，宁夏回族自治区将进一步规范政府性债务管理，确保全区债务规模与经济发展水平相适应，债务规模适中，风险可控。通过健全完善政府债务风险防控机制、规范地方政府举债行为、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。

5. 本项目的建设要制定好符合广大人民群众普遍接受的建设规划，并严格按照这个规划进行设计、建设，同时协调好项目建设有关各方，才能避免外部协助条件带来的风险。

6. 加强与规划设计单位的沟通，充分落实和评审施工单位的施工方案，同时对于一些用量大的可供选择的设备和建材做好招标比选工作，

以避免选材不当带来的技术风险。

六、结论性法律意见

根据以上内容，本所律师认为：

1. 本项目的主管单位为政府机关单位，实施单位为国有企业，均能独立承担民事责任，且均未被列入经营异常名录；
2. 本项目已于 2025 年 1 月 26 日取得中卫市发展和改革委员会《关于中卫城区集中热电联产供暖项目建议书的批复》，于 2025 年 2 月 5 日取得中卫市发展和改革委员会《关于中卫城区集中热电联产供暖项目可行性研究报告的批复》。
3. 本项目的资金来源渠道包括自筹资金、专项债券融资及银行贷款等多渠道筹措解决。
4. 募投项目募集的资金用于中卫城区集中热电联产供暖项目建设，本期债券偿债的项目预期收益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。
5. 本次发行债券额度在中卫市专项债券额度范围内，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。
6. 宁夏众和会计师事务所出具的《中卫城区集中热电联产供暖项目专项债券收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》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。



7. 为本期债券发行提供审计及法律服务的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）律师事务所关于中卫城区集中热电联产供暖项目专项债券项目实施方案之法律意见书》之签署页）

北京市中闻（银川）律师事务所



经办律师：匡国钰

2026年05月22日

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码: 31640000MDD0208669Y



北京市中闻
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:



宁夏回族自治区司法厅

2019年 12月 1日

律师事务所分所 执业许可证

(副本)

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:

发证日期:

律师事务所分所登记事项

名称	北京市中闻（银川）律师事务所
住所	宁夏回族自治区银川市金凤区正源街与长城路交叉口宝湖馨海广场9号楼15层
负责人	吴豆
派驻律师	吴豆, 何方, 王晶 变更
设立资产	30万元
主管机关	银川市司法局
批准文号	宁司审发（2019）101号
批准日期	2019年12月16日



律师事务所分所变更登记（一）

事项	变更	日期
名称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (二)

事项	变更	日期
负 责 人		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
设立资产		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
主管机关		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (三)

事项	变更	日期
派 驻 律 师	吕 英 (张强)	2020年6月29日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
	何方 (张强)	2020年6月29日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日



所属律师事务所变更登记备案（七）

退出合伙人姓名	日期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

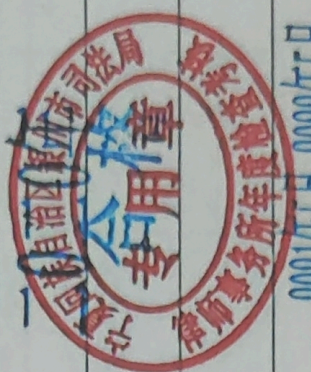


律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	2020年5月-2021年5月



考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	2021年5月-2022年5月



考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	2022年5月-2023年5月



律师事务所分所年度考核记录

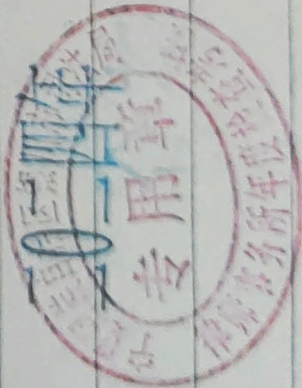
考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	2023年5月-2024年5月



考核年度	二〇二三年
考核结果	
考核机关	
考核日期	2024年5月-2025年5月



考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	2025年5月-2026年5月



律师事务所分所处罚记录

处罚事由	处罚种类	处罚机关	处罚日期

