



上海锦天城（郑州）律师事务所
关于沈丘县集中供热（一期）工程建设项目
的法律意见书

中国 • 郑州

上海锦天城（郑州）律师事务所
关于沈丘县集中供热（一期）工程建设项目
的法律意见书

郑锦专法意（2025）第 12013 号

致：沈丘县城乡基础设施建设有限公司

上海锦天城（郑州）律师事务所（以下简称“本所”）受托担任沈丘县集中供热（一期）工程建设项目专项法律顾问。

本所根据《中华人民共和国预算法》（2018 修正）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 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）、《中共中央办公厅、国务院办公厅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）、《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）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号）等相关法律、法规和规范性文件的规定，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，出具本法律意见书。

目 录

第一部分 引言	3
一、 释义	3
二、 律师声明事项	3
第二部分 正文	6
一、 项目单位的主体资格	6
二、 项目基本情况	7
三、 项目审批情况	8
四、 项目公益情况	8
五、 项目收益与融资平衡安排	10
六、 有关中介机构及文件	10
七、 项目风险提示及控制措施	11
八、 结论性意见	13

第一部分 引言

一、释义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有的含义如下：

简称/合称	对应全称或含义
本项目	沈丘县集中供热（一期）工程建设项目
本期政府专项债券	沈丘县集中供热（一期）工程建设项目本期拟申报发行的政府专项债券
《专项评价报告》	《沈丘县集中供热（一期）工程建设项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《法律意见书》	《上海锦天城（郑州）律师事务所关于沈丘县集中供热（一期）工程项目的法律意见书》
和信会所	和信会计师事务所（特殊普通合伙）河南分所
本所	上海锦天城（郑州）律师事务所
元、万元、亿元	人民币元、万元、亿元

二、律师声明事项

对本法律意见书，本所作出如下声明：

1. 本所及本所经办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有效的法律、法规和规范性文件发表法律意见。

2. 本所及本所经办律师为出具本法律意见书，已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对沈丘县集中供热（一

期) 工程建设项目进行了充分的核查验证, 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。

3. 本所及本所经办律师出具本法律意见书依赖于项目相关主体向本所提供的文件资料。为出具本法律意见书, 本所假设: 项目相关主体所提供的文件和所作的陈述和说明是完整的、真实的和有效的; 有关文件原件及其上面的签字和印章是真实的; 所提供文件资料为副本、复印件的, 保证与正本或原件相符; 一切足以影响出具本法律意见书的事实和文件均已向本所披露, 并无任何隐瞒、虚假记载、误导性陈述和重大疏漏。

4. 对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实, 本所及本所经办律师有赖于有关政府部门、委托方或者其他有关单位出具的证明文件作为制作本法律意见书的依据。

5. 本所及本所经办律师仅就沈丘县集中供热(一期) 工程建设项目有关的法律问题发表意见, 并不对有关财务、审计等专业事项发表意见。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, 并不表明本所及本所经办律师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. 本所及本所经办律师同意将本法律意见书作为沈丘县集中供热(一期) 工程建设项目的法律文件, 随其他材料一同上报, 并愿意承担相应的法律责任。

7. 本所同意项目相关主体在本项目呈报文件中引用本法律

意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解，并且就引用部分应取得本所律师确认。

8. 本法律意见书仅供沈丘县集中供热（一期）工程建设项目申请政府专项债券，未经本所授权，本法律意见书不得被用作任何其他目的。

基于上述释义与声明，本所律师根据相关法律、法规和规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具法律意见书如下：

第二部分 正文

一、项目单位的主体资格

沈丘县集中供热（一期）工程建设项目申请单位为沈丘县城乡基础设施建设有限公司，沈丘县城乡基础设施建设有限公司现持有沈丘县市场监督管理局核发的《营业执照》，具体如下：

名称：沈丘县城乡基础设施建设有限公司

统一社会信用代码：91411624MA9NQR1061

公司类型：有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）

法定代表人：王倩

注册资本：20,000 万元

成立日期：2023 年 3 月 8 日

住所：河南省周口市沈丘县槐店回族镇尚德路 6 号沈丘县财政局院内

登记机关：沈丘县市场监督管理局

经营范围：许可项目：建设工程施工；建筑劳务分包；供暖服务（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，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：对外承包工程；热力生产和供应；供冷服务；余热余压余气利用技术研发；园林绿化工程施工；体育场地设施工程施工；土石方工程施工；森林经营和管护；污水处理及其再生利用；市政设施管理；城市绿化管理；城市公园管理；土地整治服务；房屋拆迁服务；农村生活垃圾经营性服务；水土流失防治服务；生态

恢复及生态保护服务；农业生产托管服务；体育场地设施经营（不含高危险性体育运动）；游乐园服务；租赁服务（不含许可类租赁服务）；建筑材料销售；充电桩销售（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）

本所律师认为，沈丘县城乡基础设施建设有限公司系具有独立法人资格的国有企业，具备以沈丘县集中供热（一期）工程建设项目申请政府专项债券资金的主体资格。

二、项目基本情况

（一）建设地点

本项目建设地点位于沈丘钢铁产业园项目区内，以及县城兆丰大道以东区域。

（二）建设内容及规模

根据郑州市市政工程勘测设计研究院 2020 年 9 月出具的《沈丘县集中供热（一期）工程可行性研究报告》和沈丘县发展和改革委员会《关于沈丘县集中供热（一期）工程可行性研究报告的批复》（沈发改〔2021〕6 号），本项目主要建设内容为：在沈丘钢铁产业园项目两台高炉旁新建两座冲渣水换热站，在兆丰大道以东区域配套建设市政一次网工程及用户支网。本项目建设规模为：新建 $2 \times 60\text{MW}$ 冲渣水热源站及厂内配套工程、 $2 \times 28.542\text{km}$ 市政主管网、 $2 \times 13.05\text{km}$ 居民用户支管网、 $2 \times 5.85\text{km}$ 公建用户支管网。

（三）总投资估算

本项目总投资 32,278.26 万元。

经核查，本所律师认为，沈丘县集中供热（一期）工程建设项目符合国家产业政策。

三、项目审批情况

2021 年 11 月 1 日，沈丘县发展和改革委员会作出《关于对沈丘县集中供热（一期）工程建设项目可行性研究报告的批复》（沈改字〔2021〕6 号），原则同意沈丘县集中供热（一期）工程项目建设，并对项目建设地点、主要建设规模及内容、总投资及资金来源、建设周期等进行批复。

2025 年 10 月 20 日，沈丘县发展和改革委员会作出《关于对沈丘县集中供热（一期）工程建设项目可行性研究报告变更的批复》（沈发改审批〔2025〕118 号），原则同意原项目实施主体建设单位为沈丘县城市管理局更改为沈丘县城乡基础设施建设有限公司。

经核查，本所律师认为，沈丘县集中供热（一期）工程建设项目已取得可研批复，且上述项目手续真实有效。同时，沈丘县集中供热（一期）工程建设项目实施单位已取得发改委变更批复，项目符合河南省政府专项债券重大事项变更操作指引规定。

四、项目公益情况

发展城市集中供热不仅是完善城市基础设施，推进城市现代化进程的客观需求，推动国民经济可持续发展、节约能源、减少环境污染和提高人民生活质量的重大举措，更是加快构建清

洁、低碳、安全、高效的现代能源体系，具有十分重要的引导、支撑作用。

城市集中供热的实现具有深远的社会效益，是一个城市基础设施建设的重要方面，也是城市人民生活水平提高的重要标志。同时，城市集中供热的实现还具有很高的环保效应，可以大大改善城市环境质量。城市环境质量的好坏直接影响沈丘县城市形象，随着沈丘县经济发展的全面提高，城市基础设施建设有利于增强城市的对外联系，有利于促进城市的招商引资，对于引进先进的工艺、技术，引进先进的管理和经营理念，都起着越来越重要的作用。为进一步促进沈丘县的经济发展，改善城市环境质量，提升城市形象，全面实现城市集中供热已成为沈丘县城市基础设施建设的当务之急。

集中供热是环保型的城市基础设施，是城市基础设施建设的重要组成部分，在建设绿色城市进程中起到至关重要的作用。集中供热对社会环境、城市环境的清洁以及集中供热提供给企业的高效生产力也被越来越多的企业所认识。集中供热通过专业人员对供热设备精心调节，可以大面积地、安全稳定地把热送到用户。作为城市文明标志之一的集中供热事业，伴随着日新月异的城市建设在快速发展。集中供热工程，将大大降低粉尘排放量，改善城区环境质量，促进城市社会经济可持续发展，具有战略意义。经核查，本所律师认为，沈丘县集中供热（一期）工程建设项目具有社会公益性，截至本法律意见书出具之日，项目未受到相关

行政管理机关的行政处罚。

五、项目收益与融资平衡安排

本项目总投资为 32,278.26 万元。资金来源为：财政投入 12,278.26 万元；申请地方政府专项债券资金 20,000.00 万元

根据《专项评价报告》，沈丘县集中供热（一期）工程建设项目收益通过相关收入实现。根据项目资金平衡分析结果，沈丘县集中供热（一期）工程建设项目相关预期收入能够合理覆盖政府专项债券本息资金。

经核查，本所律师认为，沈丘县集中供热（一期）工程建设项目具有一定收益性，项目相关预期收益能够合理保障偿还政府专项债券本息资金，实现项目收益和融资自求平衡。

六、有关中介机构及文件

（一）律师事务所及《法律意见书》

本所为沈丘县集中供热（一期）工程建设项目所涉及的法律问题出具了《法律意见书》。

本所现持有河南省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》（证号：31410000MD0160407F），且已通过司法行政主管部门的年度考核；经办律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，且均通过司法行政主管部门的年度考核。本所及经办律师具备为沈丘县集中供热（一期）工程建设项目提供法律服务的业务资格。

（二）会计师事务所及《专项评价报告》

和信会所为沈丘县集中供热（一期）工程建设项目收益与融

资自求平衡情况进行评价，并出具了《专项评价报告》。

和信会所现持有郑州市市场监督管理局自贸区服务中心核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91410100MA3X4YL00H），持有河南省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（证书序号：5003333）；经办注册会计师均持有《中华人民共和国注册会计师证》且通过年度检验。和信会所及经办会计师具备为沈丘县集中供热（一期）工程建设项目进行专项评价的业务资格。

经核查，本所律师认为，为本项目提供服务的律师事务所及经办律师、会计师事务所及注册会计师均具备相应的资质。

七、项目风险提示及控制措施

（一）项目可能面临的风险

1. 影响项目施工进度的风险

拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平等等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度，项目推进工作中可能由于主观原因或不可抗力因素，出现进度延误、项目成本增加等情况，从而导致项目开展不能按照预期及时推进或部分受阻，带来一定的项目实施风险。

2. 影响项目正常运营的风险

能否按期建成、投入运营并按照设计指标完成项目建设是本项目获取收益的前提，因成本超支、延期完工或者完工后无法达

到预期经营规模及运行维护标准所产生的建设运营风险是本项目的核心风险。同时，项目现金流入主要在运营期内，由于项目运营周期长，项目运营收益面临较大风险，而运营期每一个风险事件的发生都可能严重影响项目运营收益，如国家行业政策和税收政策的改变，会导致项目公司的运营成本改变，影响项目单位建设规模和运营成本，进而影响项目的顺利进行等。

3. 影响融资平衡结果的风险

项目融资平衡存在对项目收入的预测、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差的风险。规划设计规模偏大或偏小直接导致投资总额设计偏大或偏小；对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。因此对本项目未来现金流的预测也可能会出现一定程度的偏差，投资人可能面临现金流预测偏差导致的投资风险。

（二）风险控制措施

1. 施工进度风险控制措施

深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期；项目单位应严格按照项目施工计划进行施工，确保本项目能够按照预定期限投入使用；项目建设将严格按照规定的采购流程进行，严控项目成本，对于项目成本增加的情况将履行必要的审批程序。

2. 项目运营风险控制措施

建设单位应当在开工前经相关部门批准取得项目相关手续。在施工方的选择上，应根据公平、公开的原则择优选择施工承包单位，承揽任务的施工单位必须根据国家有关规定实施施工项目经理负责制，以保证工程质量合格。本项目可行性研究报告聘请专业咨询公司经过大量分析论证工作后得出，确保分析结果较为可靠。项目单位将按照债券发行期限和额度，在项目单位年度预算中编列债券还本准备金专项预算，逐年提取还本资金，减少年度收入不确定性对债务还本造成的影响；同时，如偿债出现困难，应通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务，保证还本付息资金。

3. 融资平衡风险控制措施

根据专项债的相关要求，将专项债券收入、支出、还本付息等纳入政府性预算管理，如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

经核查，本所律师认为，本期政府专项债券已披露相关风险，并制定了相应的风险控制措施。

八、结论性意见

1. 沈丘县城乡基础设施建设有限公司为在中国境内依法设立具有法人资格的国有企业，具备以沈丘县集中供热（一期）工

程建设项目申请政府专项债券的主体资格。

2. 沈丘县集中供热(一期)工程建设项目符合国家产业政策。
3. 沈丘县集中供热(一期)工程建设项目已取得可研批复,且上述项目手续真实有效。
4. 沈丘县集中供热(一期)工程建设项目实施单位已取得发改委变更批复,项目符合河南省政府专项债券重大事项变更操作指引规定。
5. 沈丘县集中供热(一期)工程建设项目具有社会公益性,截至本法律意见书出具日,该项目未受到相关行政管理机关的行政处罚。
6. 沈丘县集中供热(一期)工程建设项目具有一定收益性,项目相关预期收益能够合理保障偿还政府专项债券本息资金,实现项目收益和融资自求平衡。
7. 为沈丘县集中供热(一期)工程建设项目相关事项提供专项服务并出具专项意见及报告的律师事务所及经办律师、会计师事务所及注册会计师均具备相应的业务资格。
8. 本期政府专项债券已披露相关风险,并制定了相应的风险控制措施。

本法律意见书自经办律师签字并加盖本所公章后生效。

(此页以下无正文,下转签章页)

(本页无正文，为《上海锦天城（郑州）律师事务所关于沈丘县集中供热（一期）工程建设项目的法律意见书》之签章页)

上海锦天城（郑州）律师事务所



负责人: 李喆
李 喆

经办律师: 刘睿
刘 睿

任苏娟
任 苏 娟

二〇二五年十二月十一日



律师事务所分所
执业许可证
(副本)

统一社会信用代码： 31410000MD0160407F

上海锦天城（郑州）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：

2022年 03月 22日

律师事务所分所登记事项

律师事务所分所变更登记（一）

名 称	上海锦天城（郑州）律师事务所	事 项	变 更	日 期
住 所	河南省郑州市郑东新区普济路19号德威广场24、25层	名 称		年 月 日
负 责 人	李韬	住 所		年 月 日
派驻律师	张文民、武英林、董龙、李忠勤、孙伟、李梦琳、李强、刘春、焦坤、贾云龙、王晋文、新玉鹏、姚文峰、张效渠、王志坚、田			年 月 日
设立资产	130,020万元			年 月 日
主管机关	金水区司法局			年 月 日
批准文号	豫司许律管决[2016]第44号			年 月 日
批准日期	2016年04月29日			年 月 日

所属律师事务所变更登记备案 (七)

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	2021年度
考核结果	合格
考核机关	河南省郑州市司法局
考核日期	2022年5月31日 重 2023年5月31日

考核年度	2022年度
考核结果	合格
考核机关	河南省郑州市司法局
考核日期	2023年5月31日至 2024年5月31日

考核年度	2023年度
考核结果	合格
考核机关	办公室
考核日期	2023年5月31日至 2023年6月1日

河南省郑州市司法局
专用章

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	2024年度
考核结果	合格
考核机关	湖南省郴州市司法局
考核日期	2025年5月31日至 2026年5月31日

考核年度
考核结果
考核机关
考核日期

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

律师事务所分所处罚记录

上海锦天城(郑州)
执业机构 律师事务所



专职律师
执业证类别
14101200410190534

执业证号
14101200410190534
法律职业资格
或律师资格证号

持证人 刘伟

性别 男

身份证号 210302196409051512

身份证号

发证机关

2025 05 21
年 月 日



律师年度考核备案

律师年度考核备案

考核年度	2024年度
考核结果	称职
备案机关	河南省郑州市司法局 专用章
备案日期	2025年5月31日至 2026年5月31日

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

执业机构 上海锦天城(郑州)
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14101201411573759

法律职业资格 A20114108820181
或律师资格证号



持证人 任苏娟

性 别 女

身份证号 410882198610034541

发证机关

发证日期



律师年度考核备案

律师年度考核备案

考核年度	2023年度 zzssfj
考核结果	称职
备案机关	河南省郑州市司法局 律师年度考核专用章
备案日期	2024年5月31日至 2025年5月31日 zzssfj

考核年度	2024年度 zzssfj
考核结果	称职
备案机关	河南省郑州市司法局 律师年度考核专用章
备案日期	2025年5月31日至 2026年5月31日 zzssfj