



北京市康达（西安）律师事务所
关于

2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程
专项债券项目

法律意见书

二〇二五年七月



目 录

释 义	3
正 文	7
第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查	7
一、本次发行的基本情况	7
二、专项债券发行主体	8
第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查	10
一、项目基本情况	10
二、项目立项与批复	12
三、项目建设基本情况	12
第三章 建设项目资金来源的合法性审查	19
一、项目资金来源	19
二、项目资金筹措方案	19
三、募集资金用途	21
第四章 本次债券发行方案的合法性审查	23
一、发行依据	23
二、发行计划	25
第五章 项目风险与应对措施的审查	28
一、影响项目收益和融资平衡结果的风险因素	28
二、主要风险控制措施	30

第六章 相关文件及中介机构合法性审查	33
一、《评价报告》及会计师事务所资质	33
二、《法律意见书》及律师事务所资质	33
第七章 结论意见	34

释 义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

中国	指	中华人民共和国
发行人	指	陕西省人民政府
本次发行/专项债券	指	2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程专项债券
《实施方案》	指	2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程专项债券项目实施方案
《评价报告》	指	2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程专项债券项目评价报告
国发〔2014〕43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国办函〔2016〕88 号	指	《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》
财预〔2016〕155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
陕财办〔2016〕172 号		《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》
财预〔2017〕89 号文	指	《财政部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》
国办发〔2024〕52号	指	《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》
本所	指	北京市康达（西安）律师事务所
元	指	人民币元



法律意见书

(2025) kdxalaw 第7号

致陕西省财政厅：

本所接受委托，指派张晓静、李博阳律师为2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程专项债券项目发行事项出具法律意见。根据《中华人民共和国预算法》《政府投资条例》（中华人民共和国国务院令 第 712 号）《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号）《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）《财政部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）《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172 号）《关于印发地方政府债务信息公开办法（试行）的通知》（财预〔2018〕209 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）等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，现对本次融资自求平衡专项债券（以下简称：专项债券/本项目）发行出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、相关规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对与出具本法律意见书有关的所有文件资料进行了核查。



本所律师的声明与承诺：

1、律师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；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有关批准、确认；本所律师基于上述法规政策、项目文件，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，独立发表意见，不存在虚假引述、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、债券对应项目主管部门、实施单位、债券项目发行中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人或其他有关机构出具的文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送，愿意作为公开披露文件。

3、本所以及承办律师与发行人、债券发行中介机构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，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就发行人本次债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总



体评价等由其他第三方机构发表的专业事项发表意见。本法律意见书中若涉及信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总体评价等内容时，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、本所律师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。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：



正 文

第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，本次债券发行基本情况如下：

一、本次发行的基本情况

本次债券发行的基本情况如下：

1、债券名称：“2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程专项债券”

2、发行年份：2025年

3、发行金额：10,000.00万元

4、发行面值：100元

5、发行期限：20年期

6、债券（年）利率：3.0%

7、项目概算总投资：28,130.56万元

本所律师认为，本次债券发行的金额应根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第三条的规定，不突破国务院批准的限额；本次债券发行的期限符合《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）第三条增设的20年期；本次债券的发行利率符合《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）第三条第（四）项关于“坚持地方政府债券市场化发行，促进债券发行利率合理反映地区差异和项目差异”之规定；本次债券对应投资项目属于在建项目，符合《国家发展改革委办公厅关于组织申报2023年地方政府专项债券项目的通知》第一条“申报项目所需条件”第（三）项关于“优先支持在建项目”之规定。

二、专项债券发行主体

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。

《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）第二条第（四）项规定，市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同



一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同有关部门提出建议，报省级财政部门确定。市县级政府及其部门负责承担专项债券的发行前期准备、使用管理、还本付息、信息公开等工作。

本所律师认为，本次专项债券由陕西省人民政府作为发行主体，符合上述法规政策之规定。



第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，基本情况如下：

一、项目基本情况

1、项目名称

2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程

2、项目主管和实施运营主体

(1) 本项目主管部门是咸阳经济技术开发区管理委员会

经本所律师通过全国组织机构统一社会信用代码数据服务中心网 (<https://www.cods.org.cn/gscx/>) 等公开资料进行的核查，项目主管部门的基本情况如下：

负责人	李晓军	登记状态	正常
统一社会信用代码	12610400580786379J	机构类型	事业单位
登记号	未公示	经营期限	2024-02-19 到 2029-02-19
注册地址	咸阳市北塬大道1号		
宗旨和业务范围	拟定规划范围内开发建设总体规划和详细规划会同市级有关部门编制国土空间利用规划负责规划范围内建设、管理、运营等，开发建设项目的策划、论证、招商、管理等工作负责共同开发建设双照街道办和南位镇负责规划范围内应急管理工作、承担生态环境保护工作贯彻《陕西省优化营商环境条例》完成市委、市政府交办的其他任务		



(2) 本项目实施单位是咸阳市北塬新城发展集团有限公司

根据《实施方案》披露的内容，咸阳市北塬新城发展集团有限公司，成立于2013年1月，是经咸阳市人民政府批准同意，由咸阳市北塬新城开发建设管理委员会出资，设立的大型国有独资公司。公司主要承担北塬新城的土地开发和整理、重大基础设施建设、重要区域开发、项目招商、投融资管理、资本运营等任务。公司类型为有限责任公司，营业期限为长期，注册资本9亿元人民币，实收资本9亿元人民币。公司经营范围为城市基础设施项目投资建设、城建资产经营管理，城市基础设施建设、土地开发、房地产开发、建设项目、投资项目咨询服务；市政工程、房建工程施工；建筑工程装饰、装潢、绿化园林；建材销售；户外广告；市政府批准特许经营服务项目的经营和管理。公司现编制80人，设行政部、财务部、招商部、投资管理部、工程建设部等5个职能部门。

经本所律师通过全国组织机构代码数据服务中心网 (<https://www.cods.org.cn/gscx/>) 等公开资料进行的核查，项目实施单位的基本情况如下：

负责人	彭涛	登记状态	正常
统一社会信用代码	916104000596823848	机构类型	企业
登记号	610400100063601	经营期限	2013-01-07 到 长期
注册地址	陕西省咸阳市秦都区北塬一路1号		

宗旨和业务范围	北塬新城区内城市基础设施项目的投资、城建资产经营管理、城市基础设施建设、土地开发、房地产开发、建设项目、投资项目咨询服务（不含金融、期货、证券）；市政工程、房建工程施工；建筑工程装饰装潢、园林绿化、；建材销售；户外广告；市政府批准特许经营的服务项目的经营和管理。（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）
---------	---

二、项目立项与批复

根据《实施方案》及项目中介提供的文件，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得如下关键批复：

序号	文件名称	文件批号
1	关于咸阳经济技术开发区调蓄池工程项目建议书的批复	咸经开区行审批复（2023）8号
2	关于咸阳经济技术开发区调蓄池工程可行性研究报告的批复	咸经开区行审批复（2023）17号
3	关于咸阳经济技术开发区调蓄池工程初步设计的批复	咸经开区行审批复（2023）47号
4	建设项目用地预审与选址意见书	用字第610400202400002号
5	建设项目环境影响登记表	备案号202361040200000240
6	咸阳市重大决策社会稳定风险评估备案报告表	/
7	不动产权证书	陕（2024）咸阳市不动产权第0035099号
8	建设用地规划许可证	地字第610462202500001号
9	建设工程规划许可证	建字第610462202500001号
10	资格预审公告	/
11	中标通知书	咸经开招施工（2024年）第 006号
12	建筑工程施工许可证	编号 610462202504290102

三、项目建设基本情况

1、项目地址

根据《实施方案》，本项目位于咸阳经开区创业一路以东，北塬大道以北区域。具体区位详见下图：



2、项目建设规模及内容

根据《实施方案》披露的内容，根据《关于咸阳经济技术开发区调蓄池工程初步设计的批复》（咸经开区行审批复〔2023〕47号），该项目新建全地下钢筋混凝土调蓄池1座，总规模为10万m³，建设主干管系统新增控制堰门1座，建设地面铺装、地被种植、照明等工程。

3、项目进度安排

根据《实施方案》披露的内容，本项目为在建项目，已于2025年5月开工，预计2027年6月完工，共计25个月。

（1）2025年5月以前为项目前期准备阶段。



(2) 2025年5月至2026年12月为地基开挖、基础处理阶段及主体工程施工阶段。

(3) 2027年1月至2027年5月为道路及场地硬化及配套设施施工阶段。

(4) 2027年6月为竣工验收阶段。

4. 项目建设背景及必要性

1、《实施方案》披露的项目建设必要性如下：

雨水调蓄池工程是综合性的生态型治水方案，是解决城市内涝问题，提高雨水资源综合利用效率，改善城市生态环境，缓解城市缺水，建设海绵城市的重要举措。雨水调蓄池是一种雨水收集设施，主要用于雨水调节和储蓄。降雨过程中将超出截流倍数的合流污水、初期雨水或峰值雨水暂存其内，待降雨结束后视水质情况再将雨水排到下游管渠、污水处理厂或加以净化后实现雨水利用。

随着咸阳市城市化进程的加快，城市中硬质路面铺砌面积和建筑密度不断增加，引起地面雨水径流量增加，下渗量减小，洪涝频发，危害加剧；初期径流雨水含有大量杂质，直接排入水体，污染河道；咸阳城市属于西北干旱缺水地区，由于水资源短缺，过度开采地下水，地下水得不到有效补充，地下漏斗越来越大。建设城市雨水调蓄池工程后，经过简单处理后的雨水，不仅可以作为开源节流的一种手段回用于城市绿化、喷洒道路等，还能渗透回灌地下减缓城区雨水洪涝和地下水位下降，控制雨水径流污染，改善城市生态环境，实现咸阳

经济和社会的可持续发展。

2022年《咸阳市政府工作报告》提出，支持咸阳经开区围绕发展临空经济，在招大引强育优方面取得实质性突破。要提升品质、做优咸阳主城区，积极落实西安都市圈发展规划，高水平建设西安都市圈咸阳主城区，系统提升规划、建设、治理水平，让城市一年一变样、三年大变样。高起点规划，修编完善城市专项规划、控制性详规，启动城市设计，塑造城市风貌。高标准建设，推进城市高架以及跨渭河（铁路）桥隧工程建设，开工建设“三桥两隧”，新建星火大道、兴业中路等11条道路，改造咸兴大道、宝泉路等18条道路，实施引汉济渭咸阳北塬城乡供水工程，新建一批群众身边的“口袋公园”。高质量更新，实施城市更新行动，改造老旧小区50个，打通陈家台等6条“断头路”，推动城市主干道路架空线落地；实施雨污分流项目10个以上，提升城市防洪排涝能力。《咸阳市2023年重点项目计划》提出重点实施咸阳经济技术开发区调蓄池工程（创业一路雨水调蓄池）项目。建设城市雨水调蓄池工程，对于缺水和水涝严重的咸阳城区以及咸阳经济技术开发区城市新区，雨水调蓄池是一种综合性的生态型治水方案。因地制宜地研究实施适用的雨水调蓄池设施，科学地开发利用城市雨洪，不仅可以增加可用水资源，回补地下水，缓解城市严重的缺水局面，还能明显地削减洪峰流量，提高城市防洪防涝标准，改善城市环境，充分利用地下水资源，最大限度地发挥城市地下水资源的综合效益。因而亟待建设咸阳经济技术开发区调蓄池工程，该项目就是在此背景下提出建设的。



2、《实施方案》披露的项目经济社会环境效益

(1) 社会效益分析

调蓄池建设工程以调节雨量为主要目的并兼顾面源污染(初期雨水)控制与治理,综合治理型雨水调蓄系统,提高雨水综合利用能力。提高城市的人居环境,提升城市的品位,树立良好的城市形象,促进咸阳市的社会和谐发展,通过优化环境催生一批,扩大招商引资引进一批,加速膨胀经济总量,从而拉动全市经济快速增长,达到富民强市的发展目的。

(2) 经济效益分析

本项目的建设将直接促进城市的发展,项目的建设开工将会给咸阳地区的工商经济发展带来更多的契机,增加当地农民的务工机会,提高农民收入。咸阳城市属于西北干旱缺水地区,由于水资源短缺,过度开采地下水,地下水得不到有效补充,地下漏斗越来越大。建设城市雨水调蓄池工程后,经过简单处理后的雨水,不仅可以作为开源节流的一种手段回用于城市绿化、喷洒道路等,还能渗透回灌地下减缓城区雨水洪涝和地下水位的下降,控制雨水径流污染,改善城市生态环境,实现咸阳经济和社会的可持续发展。

(3) 环境效益分析

本项目实施后,原生态景观基本消失,取而代之的植物是人工栽培的花草树木等,其生态景观发生明显变化。生态绿化带配置以本地常见密植乔木形成系列领域感。本项目施工期间在采取防治措施后所产生各类噪声、废水、废气等对区域的环境质量影响较小,且随着工



程结束其影响也随之消除。运营期间项目在采取一系列污染防治措施后，各类污染物均可达标排放，排放量小，对环境的污染负荷甚小。本项目通过采取相关减缓措施，使本区域功能明确，以绿化构成的自然景观和人工开发的路网骨架构成视觉网架，城市格局给人以清新、靓丽的感觉，故项目具有较好的环境效益。

本所律师认为，本次债券对应的建设项目种类属于农林水利和生态环保项目，项目领域不属于《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）规定的负面清单中的禁止项目；本次专项债券项目截止本所核查之日已经取得了专项债券申报发行所需的必要手续，即《国家发展改革委员会办公厅关于组织申报2023年地方政府专项债券项目的通知》第一条“申报项目所需条件”第（三）项关于“优先支持在建项目，新开工项目必须已完成可研审批或批准、备案手续”，本次发行债券对应的项目已取得申报债券发行的前置审批文件，并已开工建设，但应当进一步确保开工建设到竣工验收、交付期间的全流程合规建设，防止形成“半拉子工程”；建设项目的主管部门“咸阳经济技术开发区管理委员会”系事业单位，实施单位“咸阳市北塬新城发展集团有限公司”依法设立并存续至今，均不存在依据法律法规、规范性文件规定的应当终止、撤销或解散的情形，具备负责管理、建设“2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程”的资格；该项目的建设根据《实施方案》披露的内容具备必要性，属于收益性公益项目，符合《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》



（财预〔2021〕61号）第二条的规定以及其他相关法律法规及政策的规定。

第三章 建设项目资金来源的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，项目建设资金来源基本情况如下：

一、项目资金来源

根据《实施方案》披露的内容，项目资金来源为财政资金、企业自筹资金及专项债券融资。

资金来源符合《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）第二条第（一）项关于“对有一定收益且收益全部属于政府性基金收入的重大项目，由地方政府发行专项债券融资”的规定。

二、项目资金筹措方案

1、资金筹措原则

（1）筹措渠道多样化

项目的建安资金是项目主要支出，本项目建安费用和工程建设其他费占比很高，所以在资金筹措时应该尽量确保资金渠道多样化，以不同的组合来降低潜在的风险，提高资金筹措的有效性和稳定性。

（2）筹措计划科学化

不同渠道或者不同时期的项目资金来源可能存在差别，在筹措资金时，应当根据实际的项目性质和实施过程制定科学合理的计划，为项目实施提供坚实的资金保障。



(3) 筹措过程规范化

本项目需筹措的资金额度对于公司来说相对较大，筹措过程需遵循国家法律法规和相应的规章制度，有秩序地进行资金筹措，尽量减少不必要的法律纠纷，提高项目实施效率，促进社会和谐稳定发展。

2、项目投资额、自有资本金及资金到位情况

根据《实施方案》披露：本项目概算总投资28,130.56万元，资金来源主要为：

(1) 项目自有资金14,130.56万元，资金来源为财政资金8,400.00万元，企业自筹5,730.56万元，其中2025年财政资金落实500.00万元，企业自筹500.00万元；2026年财政资金落实3,500.00万元，企业自筹3,500.00万元；2027年财政资金落实4,400.00万元，企业自筹1,730.56万元。根据项目实施进度逐步到位，占总投资的50.23%。

(2) 计划发行专项债券14,000.00万元，占总投资的49.77%，其中：2025年发行20年期专项债券10,000.00万元，2026年发行20年期专项债券4,000.00万元。

本所律师认为，根据《实施方案》披露的内容，项目资本金占总投资额的比例为50.23%，《实施方案》披露的项目资本金比例符合《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）第二条规定的20%的最低资本金比例。

3、专项债券拟发行计划

根据实施方案，本项目拟通过发行专项债券方式从社会筹资14,000.00万元，发行计划为2025年发行20年期专项债券10,000.00万元，2026年发行20年期专项债券4,000.00万元，详见下表：

序号	发行年份	发行额度（万元）	发行期限（年）
1	2025年	10,000.00	20
2	2026年	4,000.00	20
3	合计	14,000.00	

本所律师认为，发行计划的期限符合《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）第三条第（一）项、第（三）项之规定。

三、募集资金用途

依据《专项债券实施方案》披露的要素，本次发行的专项债券资金用于2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程的建设支出，符合《〈关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知〉（财预〔2018〕34号）》第五条第（十）项关于“地方政府债券发行必须一律与公益性建设项目对应”的规定，同时，项目主管部门应当加强对实施单位依法合规使用债券募集资金的监管，严禁将资金用于《地方政府专项债券用途调整操作指引》（财预〔2021〕110号）第六条第（四）项、《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)规定的“专项债券使用负面清单”列举的支出当中。

本所律师综合上述要素认为,本次募集资金来源及用途符合《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)《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)等相关法律法规、政策之规定。



第四章 本次债券发行方案的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，专项债券发行方案基本情况如下：

一、发行依据

1、发行主体资格

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。省级政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。

2、地方政府债务限额管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条规定，财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增

专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。

《财政部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）规定，各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

3、地方政府债务预算管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

新增政府债券收支安排和预算调整方案，按照省政府批准的省级预算调整方案执行。

4、建立地方政府债务应急处置机制

《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第四（二）点“建立债务风险应急处置机制”规定，各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。



按照国务院办公厅《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）第7.1点规定，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

为了加强政府债务管理，2016年省政府《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172号）要求，建立陕西省政府债务应急处置机制，提前防范财政金融风险。咸阳市也结合自身实际，建立了相应的债务应急处置机制和工作预案，提前防范化解财政金融风险。

二、发行计划

本项目申请发行专项债券14,000.00万元，其中2025年计划发行20年期专项债券10,000.00万元。专项债券融资成本按3.0%估算。

1、发行场所

通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。

2、品种和数量

咸阳经济技术开发区调蓄池工程计划2025年发行20年期专项债券记账式固定利率附息债，债券发行总额10,000.00万元，发行面值100元。

3、时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。



4、上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

5、兑付安排

利息按每半年（10年期及以上按每半年）支付，本金自债券到期一次性偿还。

6、发行费用

债券发行手续费为承销面值的1%，以及发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，由财政部门通过政府性基金预算安排支付。

7、招投标

（1）招标方式

采用单一价格荷兰式招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为各期债券的票面利率。

（2）标位限定

每一承销团成员最高、最低标位差为50个标位，无需连续投标。以后年度视情况进行调整。

（3）时间安排

按照规定时间，在竞争性招标结束后15分钟内为填制债权托管申请书时间。

（4）参与机构



陕西省政府债券公开发行承销团成员（以下简称“承销机构”）有资格参与本次投标。

（5）招标系统

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

8、分销

本债券采取场内挂牌和场外签订分销合同的方式分销，可于招投标后一日进行分销。承销机构间不得分销。承销机构根据市场情况自定分销价格。

9、发行款缴纳

承销机构于发行日第二日前，按照承销额度及缴款通知书上确定金额将发行款通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。缴款日期以陕西省国库收到款项为准。承销机构未按时缴付发行款的，按规定将违约金通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。

本所律师认为，2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程专项债券的发行依据和计划符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23号）《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）等法律法规。



第五章 项目风险与应对措施的审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，项目风险与应对措施基本情况如下：

一、影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

1. 工期变化产生的风险

拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的优劣、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平等，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。项目建设期每年的利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

2. 项目投资的变化产生的风险

本项目总投资的核算是根据政府主管部门批复的初步设计概算总投资，后期实施过程中投资有可能发生大幅度的变动，影响项目资本金投入和发债计划安排。

3. 工程事故产生的风险

工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的，国内多个城市的城市建设项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等，使项目净收益减少。

4. 收入变动风险



收入变动风险是指项目单位进行年度预测收入时的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险主要是收费达不到预期时将导致偿债能力减弱。

5. 支出变动风险

支出变动风险是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要是项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

6. 自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对公共配套设施造成的影响，以及对其他建筑物产生的直接破坏，从而对经营者造成经济上的损失。自然风险因素主要包括：火灾风险、洪水风险等。

7. 政策风险

政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对商业活动的影响是全局性的，因而，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。所以，应该密切关注政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。政策风险因素又可分为以下几类：政治环境风险、经济体制改革风险、金融政策改革风险、环保政策变化风险、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险。

8. 经营风险

经营风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状



况变化风险。

9. 社会风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对建筑的影响，从而给经营者带来损失的可能性。社会风险因素主要包括城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、治安风险。

10. 利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，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影响，进而影响项目投资收益。

二、主要风险控制措施

1. 由政府职能部门做好项目规划，减少工程的重复建设，严格控制工程投资。

2. 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或造成报废工程。

3. 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，以达到抵御风险的目的。

4. 项目建设周期越长，项目建成以后的经济形势难以预测。所以，针对本项目管理应采取提高工作速度、利用法律手段等方式来保证工

作的顺利进行，保证资金的充分供应，尽可能避免不必要风险因素的影响。

5. 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、区位选择、时机选择、融资选择、租售选择等。尽量将不确定性降低到最低限度，较好地控制投资过程中的风险。

6. 提高项目建设和运营过程中的管控，加强灾害防范意识，尽可能降低自然灾害造成的损失。

7. 加强对经费的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费，保证还本付息资金。在项目存续期间，将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理，列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。

8. 聘请专业的运营团队，做好后期运营管理，确保尽早收益。

9. 良好的项目管理是项目成功实施的重要保证。从项目实施角度来看，项目全过程的投资、进度和质量管理工作是重点。工程设计方案应贯彻“以人为本”的理念，吸取国内外成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平，为将来提供优质的运营服务创造良好的硬件。聘请有经验的专家进行指导是非常必要的，可以有效地减少经营费用、提高收益水平，进而降低并控制风险。

10. 为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损



失。

本所律师认为，根据《实施方案》及相关披露资料，2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程专项债券项目的收益存在潜在风险，项目实施单位针对上述风险因素，遵循依法投资原则、收益性原则、规模控制原则，对项目风险进行系统分析，提出了风险预防措施。上述风险的披露符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）第十二条关于“地方财政部门应当按照地方政府债券信息披露有关规定，及时公开对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息”之规定。

第六章 相关文件及中介机构合法性审查

一、《评价报告》及会计师事务所资质

北京厚德会计师事务所（特殊普通合伙）就本期债券发行出具了《2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程专项债券项目评价报告》。

经核查，北京厚德会计师事务所（特殊普通合伙）持有北京市丰台区市场监督管理局颁发的《营业执照》（统一社会信用代码：91610104MA6TYM2A4C），并持有北京市财政局于2021年12月1日核准的《会计师事务所执业证书》（批准执业文号：陕财办会〔2016〕31号；执业证书编号为11010408，批准执业日期：2016年10月25日）

本所律师认为，该会计师事务所是中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，具备出具本次专项债券发行《评价报告》的相关资质。

二、《法律意见书》及律师事务所资质

北京市康达（西安）律师事务所经陕西省司法厅批准设立并核发《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码为31610000H04200185J），具备提供法律服务的主体资格。

本所律师认为，上述相关机构均具有依法出具本次专项债券发行业务的相关文书的合法资质。



第七章 结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本期专项债券由陕西省人民政府作为发行人，具备发行本期专项债券之主体资格；

2、本期专项债券及对应的建设项目：2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程，根据专项债券实施方案披露的债券发行要素，已经取得了债券申报发行的前置批复文件，对应建设项目属于在建项目，应确保及时形成实物工作量以保障债券还本付息的资金来源；

3、本次发行募集资金，根据实施方案披露的债券发行要素，将用于“2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程”的建设支出，项目建设的资金来源及专项债券用途符合政策法规，主管部门及实施单位应确保禁止将募集资金用于禁止类项目和支出；

4、根据实施方案披露的债券发行要素，本项目主管部门及实施单位具备主管、建设“2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程”的主体资格；

5、为本期专项债券发行提供服务的审计评估机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质；

6、本专项债券对应建设项目的财务、市场、管理等风险不属于本次债券发行的实质法律障碍，但发行后应注重对应项目的全流程合规建设，落实风险防控机制，预防可能出现的风险，保障募集资金形成实物工作量，确保还本付息来源。

（以下无正文）



本页无正文，为北京市康达（西安）律师事务所关于“2025年咸阳市咸阳经济技术开发区调蓄池工程专项债券项目”法律意见书之签章页。



北京市康达（西安）律师事务所

经办律师：

经办律师：



2025年7月7日

执业机构	北京市康达（西安） 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101202110364599		
法律职业资格 或律师资格证号	A20176101040484		
发证机关	陕西省司法厅	持证人	李博阳
发证日期	2024年01月31日	性别	男
		身份证号	622201199110021212



律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度		考核年度	
考核结果	称 职	考核结果	称 职
备案机关	西安市司法局	备案机关	西安市司法局
备案日期	2024.5-2025.5	备案日期	2025.5-2026.5

执业机构 北京市康达(西安)
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201311134773

法律职业资格
或律师资格证号 A20116101040336

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2021年 5月 1日



持证人 张晓静

性别 女

身份证号 411082198709225425

Scanned with CamScanner

备注



注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、钢印，并应当加盖律师年度考核备案专用章（首次发证之日起首次年度考核完成前除外）。

二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址：

No. 11347784



Scanned with CamScanner

律师事务所分所
执业许可证
(副本)

统一社会信用代码:31610000H04200185J

北京市康达(西安) 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: 2023 年 07 月 19 日



律师事务所分所登记事项

名称	北京市康达(西安)律师事务所
住所	陕西省陕西省西安市雁塔区太白南路139号云图中心15楼
负责人	王小军
派驻律师	樊雅娟,王小军,吕延峰,赵晓琪
设立资产	10万元
主管机关	雁塔区司法局
批准文号	陕司律发(1993)51号
批准日期	1993年04月23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
		年 月 日
		年 月 日

