



陕西秦南律师事务所

关于《2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新
项目专项债券实施方案》
法律意见书

地址：陕西省商洛市商州区民生路商洛设计大厦7楼

电话：0914-2383154 传真：0914-2383154 邮编：726000

关于《2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新项目专项债券实施方案》

法律意见书

陕西省财政厅：

陕西秦南律师事务所(以下简称“本所”)作为2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新项目专项债券实施方案的特聘专项法律顾问，就本次债券发行事宜，出具本法律意见书。

根据《中华人民共和国预算法》（以下简称《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）、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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《陕西省人民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）等法律法规及政策文件，结合《2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新项目专项债券实施方案专项评价报告》（以下简称“专项评价报告”）相关内容，出具法律意见书。

本法律意见书由两部分组成，分别为第一部分引言及第二部分正文。

目录

第一部分引言	1
一、释义	1
二、声明	2
第二部分正文	3
一、本次拟发行专项债券情况	3
(一) 发行依据	3
(二) 本次拟发行专项债券基本信息	4
二、专项债券对应项目实施单位的基本情况	5
三、专项债券对应项目的基本情况	6
(一) 项目概况	6
(二) 项目建设的社会效益和经济效益分析	7
(三) 项目合规性	8

(四) 项目资金筹措及收益与融资平衡	8
四、法律风险及风险控制措施	9
(一) 法律风险	9
(二) 主要风险控制措施	11
五、专项债券的中介机构	12
(一) 《评价报告》及会计师事务所	12
(二) 《法律意见书》及律师事务所	13
六、结论性意见	13

第一部分引言

一、释义

本法律意见书中，除非文意另有所指，下列词语具有以下含义：

发行人	指陕西省人民政府
本所	指陕西秦南律师事务所
本次发行	指2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新项目专项债券
《实施方案》	指《2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指《2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新项目专项债券实施方案专项评价报告》
国发〔2014〕43号	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财预〔2017〕89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〔2016〕155号	《地方政府专项债务预算管理办法》
陕财办〔2016〕172号	《陕西省人民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》

二、声明

为出具本法律意见书，本所作如下声明：

（一）本法律意见书仅依据截止其出具日中国大陆地区现时有效的法律、法规、规章及规范性法律文件的规定而出具。

（二）本所律师出具法律意见书依赖于本次申请政府专项债券项目的项目单位和其他相关各方向本所律师提供的文件资料，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或其他有关机构出具的证明文件作判断。

（三）本次申请政府专项债券项目的项目单位已向本所律师做出如下承诺：1、向本所提供的全部书面文件和通过口头、电子等其他非书面方式提供的信息均是真实、准确、完整和有效的，没有任何隐瞒、误导性陈述或重大遗漏；2、向本所提供的书面文件的复印件、扫描件均与原件一致，副本均与正本一致。

（四）本法律意见书仅对本次发行有关情况所涉法律问题发表意见，不对本次申请政府专项债券项目的可偿付性做出任何保证。

（五）本所仅就本次发行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，本所对上述内容并不具备核查和作出评价的专业资质。因此，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，其真实性及有效性以会计师等专业人员所作出的核查和判断为准。

（六）本法律意见书仅供申请发行本期专项债券之目的使用，未经本所书面同意，不得用作其他任何目的。

第二部分正文

一、本次拟发行专项债券情况

(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，具体发行工作由省财政部门负责。省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委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10月27日印发的《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年陕西省发布了《陕西省人民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）文件，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。

（二）本次拟发行专项债券基本信息

根据《实施方案》，本次拟发行专项债券筹集资金12,200.00万元，计划2025年发行3,000.00万元，2026年发行9,200.00万元期限20年，年利率3%。债券发行计划见下表：

债券发行计划表

发行年份	发行额度（万元）	发行期限
2025年	3,000.00	20年期
2026年	9,200.00	20年期
合计	12,200.00	/

二、专项债券对应项目实施单位的基本情况

根据《实施方案》和《评价报告》，该专项债券项目的实施主体为丹凤县住房和城乡建设局。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，丹凤县住房和城乡建设局的基本情况如下：

丹凤县住房和城乡建设局，主要负责城乡规划、城市建设、房地产管理、建筑业监管、市政工程管理、建筑节能推广、防震减灾和人民防空等工作。该局位于商洛市丹凤县中心街27号，该局局长为叶朝军。该局的举办单位为丹凤县人民政府。

综上，本所律师认为，项目实施单位丹凤县住房和城乡建设局依法设立具有独立法人资格，具备依法享有民事权利承担民事义务的主体资格。

三、专项债券对应项目的基本情况

(一)项目概况

- 1、项目名称：2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新项目
- 2、实施单位：丹凤县住房和城乡建设局
- 3、运营单位：县棚户区改造办公室（县老旧小区改造办公室），事业性质，正科级规格，财政全额拨款，核定事业编制6名，设主任1名、副主任1名，隶属县住房和城乡建设局管理。负责辖区内棚户区规划编制及项目申报工作；负责辖区内棚户区改造项目管理；负责老旧小区项目实施组织协调、规划设计、项目申报、工程监理、资金计划下达，督促项目推进、通报考核等工作。
- 4、建设地址：丹凤县龙驹街道办
- 5、项目性质：改扩建
- 6、建设内容及规模：对城区主要道路、管网管廊进行更新改造，共计7,976.00米(其中广场路1420米，环东路1960米、车站路468米、机耕路519米、龙驹大街1079米、商贸街433米、紫阳北路397米、金山路1700米)，主要包括改扩建地下给、排水管道，新建电力、通讯等综合管廊，道路修复、人行道修复及附属设施改造等。
- 7、建设期限及实施计划：24个月（2025年6月-2027年5月）

2025年6-8月：项目前期准备阶段，主要工作内容包括项目的规划、设计、群众讨论、公示、预算、招投标等。

2025年9-2027年4月：项目的实施阶段，主要工作为工程施工，设备采购、安装、调试。

2027年5月：项目验收和试运行阶段。

(二)项目建设的社会效益和经济效益分析

1. 经济效益分析

1.1项目实施以后，通过项目的运行，将取得入廊费、日常维护费等业务活动收入，经测算，在项目运营期内，将累计产生业务活动收入29,870.10万元，累计产生业务活动现金支出2,948.03万元，实现净现金流26,922.07万元。项目本身有较好的经济效益。

1.2 通过本项目的实施，将延长市政管线寿命，减少城市道路开挖，保持路容的完整和美观，避免人为影响和生态破坏，降低翻修费用和维修费用。同时，将提升我县整体市容环境面貌，带动相关产业发展，对于稳步推进丹凤县城市的发展具有重要作用。

2. 社会效益分析

2.1项目的建设进一步完善了丹凤县城市地下管线建设、节约利用地下空间，增强了地下管线的防灾能力，防止道路反复开挖，逐步消除城市“马路拉链”和“空中蜘蛛网”等问题，而且使管线安全水平和防灾能力明显提升，增强城市综合承载能力，提高城市运行效率。同时改善现有道路路面及人行道残破状况，提高行车舒适性，提升我县整体市容环境面貌，使城市街道面貌焕然一新，改善城市人居环境。

2. 2项目建成运营后，可提供长期就业岗位10个，在项目建设期可提供临时就业岗位50余个。项目的实施在一定程度上缓解了丹凤县就业压力，增加群众收入。

(三)项目合规性

该项目已取得以下批复文件：

序号	文件名称	文件批号
1	丹凤县行政审批服务局关于丹凤县城区道路管网管廊更新项目可行性研究报告的批复	丹行政审批发（2025）22号
2	丹凤县自然资源局关于对丹凤县城区道路管网管廊更新项目用地与选址审查意见的函	丹自然资函（2025）314号
3	丹凤县行政审批服务局关于丹凤县城区道路管网管廊更新项目初步设计及概算的批复	丹行政审批发（2025）35号
4	建设项目环境影响登记表	备案号： 202561102200000134

(四)项目资金筹措及收益与融资平衡

项目总投资估算为24,528.00万元，其中建安工程费用21,981.00万元（含设备购置费），工程建设其他费用897.08万元，预备费900.00万元，建设期利息750.00万元。

专项债券发行计划：本项目拟发行专项债券筹集资金12,200.00万元，计划2025年发行3,000.00万元，2026年发行9,200.00万元，期限为20年，

年利率3%。专项债券利息合计为7,320.00万元，按照发行金额的1%预计，专项债券发行费用为12.20万元。

按照项目预期收入和预期支出测算，预期总现金流入29,870.10万元，预期总现金流出3,129.50万元，本项目在存续期间能够产生持续稳定的现金流，在项目存续期内各年度累计现金净流量为正数。根据资金测算平衡结果，可供偿债的净现金流为26,740.60元（业务活动现金流入-业务活动现金流出），应偿还融资本息（含发行费用）为19,532.20万元，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖率为1.37倍，还本付息资金有充分保障。

基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并结合《2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新项目专项债券实施方案》的分析，我们认为丹凤县住房和城乡建设局申请发行2025年商洛市丹凤县城区道路管网管廊更新项目专项债券可以以较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，为项目建设提供充足的资金支持，其持续稳定的现金流入能充分满足项目建成后的还本付息要求。

综上，本所律师认为，本次发行对应的项目具有相应公益性且有收益，该项目建设需求资金已做了计划安排，项目取得了立项批复，该项目具有稳定的预期偿债资金来源，收入能够保障偿还债券本金和利息，项目的预测收益能够达到收益与融资自求平衡，符合财政部（财预〔2017〕89号）文及（财库〔2015〕83号）文的规定及要求。

四、法律风险及风险控制措施

（一）法律风险

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，所以在工程建设中，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。针对该项目，由于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参考目前住建部门相关指标测算得出的，在项目的实施过程中，可能产生设计变更，主要原材料价格波动，设备价格和劳动力成本上涨等因素，导致项目总投资尤其建安投资产生变动，如果增幅较大，将导致项目投资增加，影响项目的累计现金流发生变化。针对该风险，应优化设计、充分考虑原材料购入及其涨价因素，例如，通过与承包商签订固定单价合同，将设备和原材料涨价的风险转移给承包商，将项目建设投资控制在建设造价的合理范围内。

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，个别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，所以应当在工程事故防范上引起足够的重视。如果发生工程事故将会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等，使项目净收益减少。

4. 收入变动风险

收入变动风险是指承办单位完成年度预测收入的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险很小，主要来源于入廊率不足或者收费发生变动，国家、陕西省政策变化，导致偿债能力减弱。

5. 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。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，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，应该密切关注该地政策的变化趋势，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、土地使用制度改革风险、住房制度改革风险、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。

6. 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，从而给从事商品生产和经营的投资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。

7. 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，人员支出增加、后期运营维护费用提高和政府水电收费标准提高，导致项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

(二) 主要风险控制措施

1. 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。

2. 加强对建安工程施工的管理。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。

3. 按照债券发行期限和额度，在项目区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。如确实出现收入无法按时实现的情况，按照《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，因项目取得的政府性基金或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。可按此规定发行专项债券先行偿还。

4. 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。

5. 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。

五、专项债券的中介机构

（一）《评价报告》及会计师事务所

本期专项债券发行的财务评价咨询机构为陕西逸帆和舟会计师事务所合伙企业（普通合伙），经核查，该机构现持有西安市未央区行政审批服务局于2022年11月10日核发的统一社会信用代码为91610113MABOMWU05W的《营业执照》、陕西省财政厅于2022年11月18日核发编号为0018247的《会

计师事务所执业证书》。该机构为中国境内依法设立并存续的审计机构，具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质。

（二）《法律意见书》及律师事务所

陕西秦南律师事务所系经陕西省司法厅依法批准设立且合法存续的合伙制律师事务所，持有陕西省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为31610000436315134P，并已通过2024年年检，具备为本次发行出具法律意见书的资质。本《法律意见书》已由两名执业律师签字并加盖公章，在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格。

本所律师认为，为本次发行出具《评价报告》的会计师事务所和出具《法律意见书》的律师事务所均具备相应的从业资质，出具报告符合法律法规的相关规定。

六、结论性意见

综合上述内容，本所经办律师发表结论性意见如下：

1、专项债券对应的项目实施单位丹凤县住房和城乡建设局，系依法设立并有效存续的行政事业单位，具有独立法人资格，具备依法享受民事权利承担民事义务的主体资格。专项债券对应的项目已取得立项核准，获得了相应的批准文件，具备实施条件。

2、专项债券对应的项目具有公益性，有稳定的预期偿债资金来源，项目的预测收益能够达到收益与融资自求平衡的要求。本项目存在一定的不确定风险，但根据《实施方案》和《评价报告》的分析，风险基本可控。

3、为专项债券提供服务的会计师事务所和律师事务所均具备相应的从业资质。

4、本次发行符合法律法规、规范性文件和政策的有关规定，不存在实质性法律障碍。

5、本次发行须按照法律法规及相关规定办理有关手续。

本《法律意见书》正本一式肆份，经本所律师签字并加盖公章后生效。

(正文完)

(此页无正文)

负责人：林斌



2025年08月12日



出具意见律师签名：

刘如

2025年08月12日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31610000436315134P

陕西秦南
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：陕西省司法厅
发证日期：2017 年 12 月 07 日

执业机构

陕西秦南律师事务所



执业地区

专职律师

执业证号 16110200810990349

法律职业资格

法律职业资格证书号 C20066110220306

持证人

林斌

性别

男

发证机关



发证日期

身份证号 612523197609092611

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2023年度律师年度考核备案专用章 商洛市司法局
备案日期	2024.5-2025.5

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2024年度律师年度考核备案专用章 商洛市司法局
备案日期	2025.5-2026.5

执业机构 陕西秦南律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16110201011617666

法律职业资格
或律师资格证号 E20086110020622

发证机关



发证日期 2023 年 05 月 16 日



持证人 刘娅

性 别 女

身份证号 612523198005121025

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2023年度律师年度考核备案专用章 商洛市司法局
备案日期	2024. 5-2025. 5

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2024年度律师年度考核备案专用章 商洛市司法局
备案日期	2025. 5-2026. 5