



陕西秦轩律师事务所
SHAANXI QINXUAN LAW FIRM

(2025) 陕秦轩19号

陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡市蟠龙新区新材料特色
产业园建设项目
专项债券
之
法律意见书



地 址： 宝鸡市金台大道17号科技大厦三楼

邮编： 721000

联系电话： 13571710013/0917-3318989、3809991

邮箱： 448029823@qq.com

关于2025年宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目

专项债券

之

法律意见书

陕西秦轩律师事务所（以下简称“本所”）作为--2025年宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目专项债券（以下简称“本次发行”）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号文）、《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号文）、《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号文）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155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）和陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》等法律法规及规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。

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、拟发行专项债券情况.....	3
（一）发行人.....	3
（二）拟发行专项债券的基本信息.....	3
二、专项债券对应项目实施单位的基本情况.....	4
三、专项债券对应项目的基本情况.....	5
（一）项目概况.....	5
（二）项目的效益性.....	6
（三）项目合规性.....	7
（四）项目资金筹措及收益与融资平衡.....	7
四、法律风险及风险控制措施.....	8
（一）法律风险.....	8
（二）主要风险控制措施.....	10
五、专项债券的中介机构.....	11
（一）《评价报告》及会计师事务所.....	11
（二）《法律意见书》及律师事务所.....	11
六、结论性意见.....	12

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	陕西秦轩律师事务所
本次发行	指	2025年宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目 专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目 专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目 专项债券实施方案专项评价报告》
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号文	指	《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》
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》
财预〔2016〕155号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
财预〔2015〕225号	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
陕西省第十四届人民代 表大会第三次会议文件	指	陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西 省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的 报告》

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行有效的法律、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、拟发行专项债券情况

(一) 发行人

1、专项债券发行主体

根据《中华人民共和国预算法》第三十五条、《地方政府专项债券预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，具体发行工作由省财政厅负责，省、自治区、直辖市人民政府为专项债券的发行主体，因此，本次专项债券的发行主体为陕西省人民政府。

2、本次债券发行额度

根据陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况报告和2025年财政预算草案的报告》，本次2025年拟申请发行的20年期专项债券资金5,200.00万元在财政部下达的陕西省2025年新增专项债务限额内。

(二) 拟发行专项债券基本信息

根据《实施方案》，本项目计划发行专项债券资金25,200.00万元，其中本次2025年拟申请发行20年期专项债券资金5,200.00万元，2026年拟申请发行20年期专项债券资金20,000.00万元。拟发行债券具体信息如下：

单位：万元

债券名称	拟申请发行政府专项债券 金额	年利率	还款方式	拟申请发行政府 专项债券期限 (年)
2025年宝鸡市蟠龙新区 新材料特色产业园建设 项目专项债券	5,200.00（2025年） 20,000.00（2026年）	3.0%	利息按半年 支付，本金到 期后一次性 偿清。	20年（2025年） 20年（2026年）

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宝鸡蟠龙高新技术产业开发区管理委员会，建设单位为宝鸡市蟠龙产业发展集团有限公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，宝鸡蟠龙高新技术产业开发区管理委员会的基本情况如下：

实施主体名称	宝鸡蟠龙高新技术产业开发区管理委员会
统一社会信用代码	12610300078643292K
住所	宝鸡市金台区蟠龙镇蟠龙观邸C区
机构性质	事业单位
开办资金	¥100万元
法定代表人	张斌
登记管理机关	宝鸡市金台区事业单位登记管理局
宗旨和业务范围	在开发区范围内行使各级党委、政府授予的行政管理、经济管理及其它管理权限；负责开发区规划区内的开发、建设和管理（包括土地开发、利用和保护）等工作。

该项目的建设单位为：宝鸡市蟠龙产业发展集团有限公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，该单位的基本情况如下：

建设单位名称	宝鸡市蟠龙产业发展集团有限公司
统一社会信用代码	91610303MA6XHMBY9J
住所	陕西省宝鸡市金台区蟠龙镇蟠龙新区管委会院内
法定代表人	李俊
注册资本	壹仟万元人民币
成立日期	2020年4月3日

企业类型	其他有限责任公司
登记机关	宝鸡市金台区行政审批服务局
经营范围	<p>一般项目：园区管理服务；非居住房地产租赁；仓储设备租赁服务；工程管理服务；创业空间服务；人工智能公共服务平台技术咨询服务；物业管理；工业设计服务；住宅水电安装维护服务；建筑装饰、水暖管道零件及其他建筑用金属制品制造；信息技术咨询服务(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)。</p> <p>许可项目：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，具体经营项目以审批结果为准）。</p>

综上，本所律师认为，项目实施主体宝鸡蟠龙高新技术产业开发区管理委员会系依法设立并有效存续的事业单位，具备依法享有民事权利承担民事义务的主体资格。项目建设单位宝鸡市蟠龙产业发展集团有限公司依法设立、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、根据《实施方案》，项目名称：宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目。项目实施主体：宝鸡蟠龙高新技术产业开发区管理委员会，项目建设单位：宝鸡市蟠龙产业发展集团有限公司，建设地址：宝鸡市蟠龙新区，蟠龙大道以南，西坪大道西段以北，西营路以东，规划路以西。

2、建设规模及主要建设内容：本项目规划占地面积102.67亩，建设用地面积80.52亩（53,678.45平方米）。总建筑面积约108,378m²，其中地上建筑面积约105,278m²，地下建筑面积约3,100m²。地上主要建设内容为新建厂房、配套用房、室外工程等，地下主要建设内容为新建人防车库、设备用房，配置停车位159个（地上停车位119个、地下停车位40个），其中充电车位40个。

3、项目建设期：建设周期为36个月，即从2024年1月至2026年12月。

(1) 项目准备阶段：2024年1月至2025年5月，完成项目立项、方案规划、可行性研究等前期工作，完成工程初步设计、技术设计和施工图设计、土地手续办理、招投标等工作；

(2) 项目实施阶段：2025年6月至2026年11月，完成项目建设施工工作；

(3) 竣工验收及交付阶段：2026年12月，完成资料整理、竣工验收、交付使用等工作。

(二) 项目的效益性

社会效益，项目的建设可以真正形成产业集群，促进入园企业相互协作，发挥协同效应和产业集聚效应，有利于大批中小企业向专业化、社会化发展，产生较强的内部规模效应，从而提升宝鸡市新材料产业的竞争力。项目的实施将为社会提供新的就业机会，同时项目的实施也将带动相关产业的发展，在一定程度上减少了当地的就业压力，也为能上岗的职工增加工资收入，提高其生活质量。项目建设所用的大部分建筑材料和辅助材料将由本地区供给，这将给建筑业、交通运输行业等相关行业带来发展机遇。

经济效益，项目实施后，将会带动相关产业的发展，形成规模经济，可为企业增创效益，促进新材料产业的迅速发展，从而促进当地经济的发展，使当地国民经济总体水平有较大幅度的提升，可较大幅度地改变当地人民的生活状况和质量，项目存续期内总收益52,252.51万元。

生态效益，项目的建设有利于加强生态环境建设、防治工业污染，保护和改善区域环境质量，具有显著的环境生态效益，是实现经济建设和环境保护协调发展，走可持续发展道路的有效途径。优化资源配置，转变经济增长方式，发展循环经济，建设资源节约型和环境友好型社会，坚持走新型工业化道路，不断提高企业自主创新能力，以信息化带动工业化，继续推进工业结构战略性调整。建设标准化厂房，实行多层标准化厂房设计，可以有效节约土地资源，集约化使用土地。同时园区将以高新技术企

业为主，以资源高效利用为核心，形成低投入、低消耗、低排放和高效率的节约型工业区。

（三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

1、《宝鸡市金台区发展和改革局关于宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目建议书的批复》 宝金发改投发【2023】376号。

2、《宝鸡市金台区发展和改革局关于宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目可行性研究报告的批复》 宝金发改投发【2023】383号。

3、《宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目社会稳定风险评估备案登记表》2023年12月12日。

4、《宝鸡市生态环境局金台分局关于宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目环评办理相关事宜的函》 2024年5月24日。

5、《国有建设用地使用权出让合同》 编号BZ-BJTC【2025】3号。

6、中标通知书 2025年1月16日

（四）项目资金筹措及收益与融资平衡

根据《实施方案》和《评价报告》，项目总投资为50,400.00万元，其中工程费用37,003.80万元，工程建设其他费用8,295.03万元，基本预备费5,101.17万元。

项目筹措情况：项目总投资50,400.00万元，其中：项目自有资金25,200.00万元，占比50.00%；申请专项债券资金25,200.00万元（2025年拟申请发行20年期专项债券资金5,200.00万元，2026年拟申请发行20年期专项债券资金20,000.00万元），占比50.00%，债券利率均为3.0%。

根据《评价报告》对本次发行项目资金稳定性和充足性的总体评价，认为该项目在实施过程中，均可以产生持续稳定的现金流入，在项目存续期内各年度流入预测金额均大于年度现金流出。按照预计条件的资金测算平衡结果，该项目在存续期内均可

达到的偿债资金覆盖率为1.30倍，对于资金充足性，根据《评价报告》，在项目存续期内各年度流入预测金额均大于年度现金流出，项目的现金流入可以覆盖债券本息，项目资金稳定性可以保障。

综上，根据《实施方案》及《评价报告》，本次发行对应的项目具有一定收益，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的等等，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、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。

3、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主要为厂房的租赁面积变动影响租赁收入不稳定，导致偿债能力减弱。

4、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。

5、自然风险

自然风险是指由于自然因素的不定性对公共配套建筑的生产过程和经营造成的影响，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。

6、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、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。

7、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。

8、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。

9、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的平衡。

（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。项目单位认真落实项目前期规划、国土等相关部门的批复意见；严格按照项目申报流程办理手续，手续不完备不予开工建设；严格按照法律法规要求进行工程招投标。设立相应的监管部门，加强监督检查，增强合规合法性管理。对项目前期进展情况实行公开透明化，接受公众监督。

2、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、提高项目建设和运营过程中的管控，加强灾害防范意识，尽可能的避免可能出现的自然灾害现象。

6、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、租售的选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

7、良好的项目管理是重要的保证。从投资开发来看，项目全过程的投资、进度和质量是重点。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。

8、把维护社会稳定工作列入项目建设重要议事日程，定期听取有关单位社会稳定工作汇报；认真研究群众反映的新情况，分析可能出现的重大问题研究对策。落实维护社会稳定责任制，明确维护社会稳定工作的重点部位、重点问题。对维护社会稳定工作实行目标管理，并对各责任部门维护社会稳定工作进行考核。对因工作不负责、失职、处理失当而引发大规模群体性事件造成严重后果的，追究有关领导的责任。

9、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众福信会计师事务所有限公司，经核查，该机构现持有宝鸡市金台区行政审批服务局核发的统一社会信用代码为916103037135177718的《营业执照》、陕西省财政厅于2018年5月31日核发编号为61030063的《会计师事务所执业证书》。该机构为中国境内依法设立并合法存续的审计机构，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

陕西秦轩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》，证号为26103201610123901，

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主体宝鸡蟠龙高新技术产业开发区管理委员会系依法设立并有效存续的事业单位，具备依法享有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2025年拟申请发行的20年期专项债券资金5,200.00万元符合陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》相关要求，项目发行金额在财政部下达的陕西省2025年新增专项债务限额内，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，下转签字页）

（本页无正文，此页为《关于2025年宝鸡市蟠龙新区新材料特色产业园建设项目
专项债券之法律意见书》之签署页）



负责人：唐长峰

经办律师：唐长峰

经办律师：唐利利

2025 年 8 月 11 日

陕西秦轩律师事务所

律师事务所执业许可证

证号：26103201610123901
统一社会信用代码：31610000MD0121731N

陕西秦轩 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：2016 年 09 月 27 日



No. 70039053

中华人民共和国司法部监制 LAWYER

执业机构	陕西秦轩律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16103200310442797	持证人	党东峰
法律职业资格 或律师资格证号	26200177070268	性别	男
发证机关	陕西省司法厅	身份证号	610321197707103112
发证日期	2010 年 02 月 12 日		

执业机构	陕西秦轩律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16103200611555372	持证人	唐丽丽
法律职业资格 或律师资格证号	20025100000051	性别	女
发证机关	陕西省司法厅	身份证	61032319740316682x
发证日期	2010 02 12 日		