（2025）陕秦轩12号

陕西秦轩律师事务所

关于2025年宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目专项债券

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年宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目

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年宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目专项债券（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.....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.....10
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.....12
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年宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房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20,000.00万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45,000.00万元，其中2023年已发行20年期专项债券资金10,000.00万元；2024年已发行20年期专项债券资金5,000.00万元；本次2025年拟申请发行20年期专项债券资金20,000.00万元；2026年拟申请发行20年期专项债券资金10,000.00万元。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年宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目专项债券	10,000.00（2023年） 5,000.00（2024年） 20,000.00（2025年） 10,000.00（2026年）	2.95%（2023年） 2.61%（2024年） 3.00%（2025年） 3.00%（2025年）	利息按半年支付，本金到期一次性偿清。	20年（2023年） 20年（2024年） 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市陈仓区工业和信息化局（宝鸡市陈仓区科学技术局），项目建设单位宝鸡秦建绿色轨道交通有限公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，宝鸡市陈仓区工业和信息化局（宝鸡市陈仓区科学技术局）的基本情况如下：

实施主体名称	宝鸡市陈仓区工业和信息化局（宝鸡市陈仓区科学技术局）
统一社会信用代码	116103040160063005
机构地址	陕西省宝鸡市陈仓区集中安置中心1号楼3楼东303室
负责人	王宝勋
机构性质	政府机关
赋码机关	宝鸡市陈仓区党政群机关社会信用代码管理办公室

该项目的建设单位为：宝鸡秦建绿色轨道交通有限公司。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	宝鸡秦建绿色轨道交通有限公司
统一社会信用代码	91610304MA6XL01Y7H
住所	陕西省宝鸡市陈仓区虢镇西大街城建大楼九楼
法定代表人	刘修礼
注册资本	壹仟万元人民币
成立日期	2021年08月18日
企业类型	有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）
登记机关	宝鸡市陈仓区行政审批服务局
经营范围	一般项目：城市轨道交通设备制造；轨道交通通信信号系统开发；轨道交通绿色复合材料销售；轨道交通专用设备、关键系统及部件销售；铁路运输辅助活动；铁路运输设备销售；高铁设

	备、配件销售；合成材料制造（不含危险化学品）；玻璃制造；玻璃纤维增强塑料制品制造；门窗制造加工；石墨及碳素制品制造；新型建筑材料制造（不含危险化学品）；钢压延加工；有色金属合金制造；有色金属压延加工；金属材料制造；喷涂加工；机械零件、零部件加工；高铁设备、配件制造；涂装设备制造；普通机械设备安装服务；金属材料销售；建筑材料销售；涂装设备销售；机械零件、零部件销售；合成材料销售；轻质建筑材料销售；货物进出口；技术进出口；新材料技术研发；农副产品销售；农业专业及辅助性活动（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）。许可项目：非金属船舶制造；船舶制造；铁路运输基础设备制造；建设工程施工；供电业务；输电、供电、受电电力设施的安装、维修和试验（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）。

综上，本所律师认为，项目实施主体宝鸡市陈仓区工业和信息化局（宝鸡市陈仓区科学技术局）系依法设立并有效存续的政府机关，具备依法享有民事权利承担民事义务的主体资格。项目建设单位宝鸡秦建绿色轨道交通有限公司依法设立，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》，该项目名称：宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目。项目实施主体：宝鸡市陈仓区工业和信息化局（宝鸡市陈仓区科学技术局），项目建设单位：宝鸡秦建绿色轨道交通有限公司，建设地址：陈仓区阳平镇第六寨村16号。

2、建设规模及主要建设内容：本项目建设用地面积200亩，建设标准化厂房（单

层)83000.00平方米，标准化厂房(双层)40000.00平方米，标准化厂房(三层)35000.00平方米，附属设施用房20000.00平方米，园区内道路面积37000.00平方米，绿化面积36500.00平方米。建设停车位400个，设置充电桩40个，建设污水处理站一个以及相关附属管网设施，日处理能力3000.00立方米/日。建设电力、雨水、污水、暖通、燃气、通信等综合管线建设，并配套建设监控设施、标识标线、指挥控制系统等基础设施。

3、项目建设期

原方案：项目建设期24个月，即2023年1月至2024年12月。

现方案：项目建设工期共计48个月，即2023年1月至2026年12月，具体安排如下：

（1）前期准备阶段：2023年1至5月，完成项目立项、可行性研究、环境影响评估、工程建设行政许可、项目初步设计及施工图设计等前期准备工作。

（2）已建工程阶段：2023年6月至2024年7月，共14个月，完成1#~7#标准化厂房建设及6~36#标准化厂房小部分建设。

（3）后续施工及装修阶段：2024年8月至2026年11月，共28个月，主要完成6~36#标准化厂房、附属设施用房主体工程及车位、充电桩等配套设施的建设。

（4）竣工验收阶段：2026年12月组织竣工验收，并交付使用。

（二）项目的效益性

社会效益，项目的建设有利于扩大就业，维护社会和谐稳定；有利于优化资源配置，解决企业用地难问题；有利于优化生产力布局，促进企业发展；有利于培育产业集群，建设高标准新材料产业园；有利于加快陈仓区新材料产业的发展，促进陈仓区经济社会全面发展。

经济效益，项目实施后，通过引入新材料制造企业，可以提供就业岗位150多个，运营期该项目债券存续期内项目收益102,478.90万元，因此本项目具有良好的经济效益。本项目估算总投资90,000.66万元，项目建设所用的大部分建材和部分设备将由本地区供应，这将给当地的建筑业和设备制造业带来发展机遇，可直接促进区域经济的

发展。

生态效益，项目建成后对加强生态环境建设、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的协调发展，走可持续发展道路的有效途径。园区规划发展重点是发展技术含量高、附加值大、市场前景好、带动性强、低耗能、物耗小、无污染或污染轻的新材料产业项目。同时，以重点项目途径发展工业，有利于通过公共环保设施的配套完善，集中进行环境的综合治理，降低环境治理成本。还有利于强化环境管理工作，通过集中的环境管理和服务使环境保护得以落到实处。

（三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

1、《宝鸡市陈仓区发展和改革局关于宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目建议书的批复》　宝陈发改农字【2022】328号。

2、《宝鸡市陈仓区发展和改革局关于宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目可行性研究报告的批复》　宝陈发改农字【2022】333号。

3、《宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目环境影响登记表》　备案号：202361030400000043。

4、《宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目社会稳定风险评估备案登记表》　2022年7月18日。

5、《关于宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目建设用地的预审意见》宝市自然资陈函【2022】61号。

6、《宝鸡市陈仓区发展和改革局关于宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目初步设计的批复》　宝陈发改农字【2022】711号。

7、《中华人民共和国不动产权证书》　陕（2022）宝鸡市不动产权第0242565号。

8、《中华人民共和国建设用地规划许可证》　地字第610304202220018号。

9、《中华人民共和国建设工程规划许可证》　建字第610304202230021号。

10、《中华人民共和国建筑工程施工许可证》 编号：610304202303100311。

（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》，本项目总投资为90,000.66万元。其中：工程建设费用66,031.85万元，建设工程其他费用15,397.35万元，预备费及建设期利息费用8,571.46万元。

项目筹措情况：本项目总投资90,000.66万元，其中自有资金45,000.66万元，来源于财政预算资金，占总投资的50.00%，申请地方政府专项债券资金45,000.00万元（其中2023年已发行20年期专项债券资金10,000.00万元，债券利率为2.95%；2024年已发行20年期专项债券资金5,000.00万元，债券利率为2.61%；2025年拟申请发行20年期专项债券资金20,000.00万元，债券利率为3.00%；2026年拟申请发行20年期专项债券资金10,000.00万元，债券利率为3.00%），占总投资的50.00%。

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1.43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、项目投资的变化产生的风险

本项目总投资的核算是根据工程可行性研究报告的报批稿得出，市政府主管部门批复后可能会有小幅度的变动，影响资金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

本项目收入变动风险主要是地方政府对租金、物业、停车收费标准的调控，影响本项目收入，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。

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、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、地价风险、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。

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的平衡。

（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，从而减少工程投资。

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，可以达到抵御风险的目的。

4、开发经营周期越长，项目建成以后的经济形势就难预测。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。

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。

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

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、聘请专业的销售团队，做好前期宣传工作和后期销售策略，确保尽早收益。在价格方面尽量以国家宏观调控的市场价格为依据，以项目区周边人流生活水平为标准，制定合理的价格。

9、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。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运营的优质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。

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91610303713517771 8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市陈仓区工业和信息化局（宝鸡市陈仓区科学技术局）系依法设立并有效存续的政府机关，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20,000.00万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年宝鸡市陈仓区新材料产业园标准化厂房建设项目专项债券之法律意见书》之签署页）

陕西秦轩律师事务所　　经办律师：

负责人：　　经办律师：

2025年 8月 11日

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

法律职业资格或律师资格证号 26200177070268

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2010 年 02 月 12 日

持证人 党东峰

性别 男

身份证号 610321197707103112

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

法律职业资格或律师资格证号 B20026100000051

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2010 02 12 日

持证人 唐丽丽

性别 女

身份证 610323197403166822x