

(2025)陕秦轩15号

陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡市扶风县城新区

公租房建设项目

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
联系电话： 13571710013/0917-3318989、3809991

邮编： 721000
邮箱： 448029823@qq.com

关于2025年宝鸡市扶风县城新区公租房建设项目

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年宝鸡市扶风县城新区公租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.....	4
（一）项目概况.....	4
（二）项目的效益性.....	5
（三）项目合规性.....	6
（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.....	9
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.....	11

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年宝鸡市扶风县城新区公租房建设项目专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市扶风县城新区公租房建设项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市扶风县城新区公租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4,000.00万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资金8,000.00万元，其中2024年已发行20年期专项债券资金4,000.00万元，本次2025年拟申请发行20年期专项债券资金4,000.00万元。本次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年宝鸡市扶风县城新区公租房建设项目专项债券	4,000.00（2024年） 4,000.00（2025年）	2.28%（2024年） 3.0%（2025年）	利息按半年支付，本金到期后一次性偿清。	20年（2024年） 20年（2025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扶风县住房保障服务中心。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，扶风县住房保障服务中心的基本情况如下：

实施主体名称	扶风县住房保障服务中心
统一社会信用代码	12610324081712033Q
住所	扶风县新区南三路
机构性质	事业单位
开办资金	¥11万元
法定代表人	牛平治
登记管理机关	扶风县事业单位登记管理局
宗旨和业务范围	宗旨：落实住房保障相关法律、法规和政策，确保住房安全。 业务范围：承担现有房屋产权登记，廉租房、经济适用住房、保障性住房的建设管理和住房维修资金管理等工作。

综上，本所律师认为，项目实施主体扶风县住房保障服务中心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。

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：扶风县城新区公租房建设项目。项目实施主体：扶风县住房保障服务中心，建设地址：陕西省扶风县环城东路东侧，法汤高速以西。

2、建设规模及主要建设内容：项目规划用地面积33027.67平方米（合49.541亩），

建筑物占地面积5201.03平方米，总建筑面积58664.59平方米，总套数884套。新建住宅建筑面积53040平方米，商业用房685.82平方米，物业用房及配套用房611.84平方米，地下室建筑面积4326.93平方米。建筑容积率2.03，建筑密度19.43%，地上立体停车位467个。

本项目8栋楼共计884户，分为两期，一期建设分为3个标段、共5栋楼544户，其中一标段为1#、3#、4#楼、二标段为2#楼、三标段为5#楼；二期建设分为一个标段（6#、7#、8#楼）、共3栋楼340户。同时，配套建设给排水、电力、暖通、绿化等基础设施。

3、项目建设期：

原方案：项目建设期自2020年6月至2025年6月，共61个月；

现方案：由于资金未全部到位，项目建设期现调整为：自2020年6月至2025年12月，共67个月。

第一阶段：2020年6月-2021年2月，该阶段主要包括项目策划论证、规划设计、立项报建等前期准备工作；

第二阶段：2021年3月-2025年11月，主要完成整体工程建设工作；

第三阶段：2025年12月工程竣工验收、移交使用。

（二）项目的效益性

社会效益，项目建成后，可向扶风县符合条件的新就业人员、外来务工人员以及城市低收入居民提供公共租赁住房884套，可解决住房困难问题，项目的建设将缓解扶风县新就业人员、外来务工人员以及县区居民一部分特殊群体的住房困难，改善他们的居住环境，提升他们的生活质量；本项目的实施进一步夯实了维护稳定的社会基础，为扶风县经济全面快速协调可持续发展创造了良好的社会环境。

经济效益，项目建成后，既能有效刺激居民正常消费和扩大内需，又能拉动建筑、建材和服务等相关产业经济的持续发展，加大建房投资落实住房优惠政策，将有利于控制和降低房价上涨幅度，减少来自住房需求引发的压力，实现社会经济的平稳发展。预计债券存续期实现收益18,780.48万元。

环境效益，本项目建设贯彻落实清洁生产为指导，采用先进的新技术、新材料、新工艺和新设备，加强综合利用管理等措施，从源头削减污染，提高资源利用效率。采取限制用能的措施，以降低建筑能耗；着眼于对设备、系统的诊断，对能耗较大或与实际负荷不匹配的设备及时更换，或根据系统情况加装计量和调节装置等；着眼于“软件”的更新，通过设备运行、维护和管理的优化实现节能。同时注重加强人员行为节能意识培养与实施，促进建筑运行节能管理。

（三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

- 1、《扶风县发展和改革局关于扶风县城新区公租房项目建议书的批复》扶发改发【2019】169号。
- 2、《扶风县发展和改革局关于扶风县城新区公租房项目可行性研究报告的批复》扶发改发【2019】188号。
- 3、《扶风县发展和改革局关于扶风县城新区公租房建设项目初步设计的批复》扶发改发【2019】208号。
- 4、《扶风县自然资源局关于县城新区（环城东路以东）公租房项目选址意见的函》扶自然资函【2019】36号。
- 5、《扶风县自然资源局关于县城新区（环城东路南段以东）公租房项目二期选址意见的函》扶自然资函【2020】25号。
- 6、《扶风县自然资源局关于扶风县城新区公租房项目国有土地划拨决定书》扶自然资发【2020】7号。
- 7、《扶风县自然资源局关于扶风县城新区公租房建设项目（二期）国有土地划拨决定书》扶自然资发【2020】26号。
- 8、《建设项目环境影响登记表》备案号：201961032400000031。
- 9、《社会稳定风险评估备案登记表》2019年12月28日。
- 10、《中华人民共和国建设用地规划许可证》地字610324202200015号。
- 11、《中华人民共和国建设工程规划许可证》扶自然资建字第（2020）22号。

12、《中华人民共和国不动产权证书》 陕（2024）扶风县不动产权第0000014号。

13、《中华人民共和国不动产权证书》 陕（2024）扶风县不动产权第0000015号。

14、《中华人民共和国建设工程规划许可证》 扶自然资建字第（2021）33号。

15、《中华人民共和国建筑工程施工许可证》 编号：扶建施字（2021）16号。

16、《中华人民共和国建筑工程施工许可证》 编号：扶建施字（2021）17号。

17、《中华人民共和国建筑工程施工许可证》 编号：扶建施字（2021）18号。

18、《中华人民共和国建筑工程施工许可证》 编号：扶建施字（2022）46号。

（四）项目资金筹措及收益与融资平衡

项目投资情况：根据《实施方案》和《评价报告》，项目总投资估算为16,000.00万元，其中直接工程费用14,431.33万元，工程建设其它费用1,102.65万元，基本预备费466.02万元。

项目筹措情况：项目总投资16,000.00万元，其中项目自有资金8,000.00万元，占总投资的50.00%；计划发行专项债券8,000.00万元（其中2024年已发行20年期专项债券资金4,000.00万元，原方案中专项债年利率为4.5%，现调整为2024年已发行的专项债年利率为2.28%；2025年拟申请发行20年期专项债券资金4,000.00万元，债券利率为3.0%），占总投资比例50%。

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1.53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

项目建设的工期变化将影响项目的现金流入，在项目建设过程中紧密跟踪资金到位情况，建设支出情况，确保项目能够按时保质完工。

2、项目投资的变化产生的风险

本项目总投资的核算根据工程设计批复得出，项目施工过程中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

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是项目经营、国家、陕西省对税金的规定，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、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。

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、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、通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得相关市场信息越多，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。

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、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。

5、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。

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带来的损失。

7、建立健全政策信息搜集机制，明确收集、整理、研究责任部门和责任人等，加强对国家政策的跟踪研究，及时掌握政策变化情况，加强政策性风险的研究，充分评估政策变化带来的影响，加大政策性风险管理。

8、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。

9、项目建设内容要符合总体规划和交通发展规划的相关要求和功能定位。在项目实施过程中，参建各方应严格执行相关批复意见，严格遵守建设程序，做到先设计后施工、先审批后实施。切实做好施工安全评估工作，遇到技术难点，面向社会进行技术咨询；对可能出现的困难，制定应急预案，避免风险的发生。施工期间，建设单位、

监理单位和施工单体应加强对施工现场的管理与围蔽，减少对周边群众的影响。深入群众，解读政府对于当地居民及运营管理的政策和法律法规。充分听取群众的实际问题，在不违背相关法律法规的前提下，原则上尊重当地居民的传统风俗习惯。

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扶风县住房保障服务中心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4,000.00万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年宝鸡市扶风县城新区公租房建设项目专项债券之法律意见书》之签署页)



负责人

唐东峰

经办律师:

唐东峰

经办律师:

唐东峰

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：



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	持证人	党东峰
发证日期	2010 年 02 月 12 日	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	20026100000051		
发证机关	陕西省司法厅	持证人	唐丽丽
发证日期	2010 年 02 月 12 日	性 别	女
		身份证号	61032319740316682x