



陕西秦轩律师事务所
SHAANXI QINXUAN LAW FIRM

(2025)陕秦轩13号

陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡市千阳县莎能奶山羊育种创新 提升项目专项债券

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年宝鸡市千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目 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年宝鸡市千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目专项债券（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）项目的合规性.....	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.....	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.....	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年宝鸡市千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市千阳县莎能奶山羊育种创新提升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1,600.00万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4,900.00万元，其中2024年已发行20年期专项债券资金1,900.00万元；本次2025年拟申请发行20年期专项债券资金1,600.00万元，2026年拟申请发行20年期专项债券资金1,400.00万元。拟发行债券信息如下：

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年宝鸡市千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目专项债券	1,900.00（2024年） 1,600.00（2025年） 1,400.00（2026年）	2.39%（2024年） 3.00%（2025年） 3.00%（2026年）	利息按半年支付，本金到期一次性偿清。	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千阳县畜产局。建设单位为陕西千阳莎能奶山羊发展有限公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，千阳县畜牧局的基本情况如下：

实施主体名称	千阳县畜产局
统一社会信用代码	116103280160111698
机构地址	陕西省宝鸡市千阳县人民路事业大楼B座214室
负责人	张小杰
机构性质	政府机关
赋码机关	千阳县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：陕西千阳莎能奶山羊发展有限公司。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	陕西千阳莎能奶山羊发展有限公司
统一社会信用代码	91610328MA6XEWONXC
住所	陕西省宝鸡市千阳县张家塬镇曹家塬村千阳县种羊场院内
法定代表人	李杰
注册资本	叁仟万元人民币
成立日期	2018年08月20日
企业类型	有限责任公司（国有控股）
登记机关	千阳县市场监督管理局
经营范围	莎能奶山羊良种扩繁与良种推广销售；奶山羊良种冻精、胚胎生产与销售。（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）

综上，本所律师认为，项目实施主体千阳县畜产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。项目建设单位陕西千阳莎能奶山羊发展有限公司依法设立、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：千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目。项目实施主体：千阳县畜产局，项目建设单位：陕西千阳莎能奶山羊发展有限公司，建设地址：千阳县张家塬镇曹家塬村。

2、建设规模及主要建设内容：

项目总占地面积206.5亩，新建总建筑面积38995平方米，年存栏奶山羊5000只，其中：综合楼1栋建筑面积1800平方米，奶山羊繁育工程中心建筑面积1850平方米，挤奶厅1座建筑面积1945平方米，种公羊站2304平方米，羊舍5栋23664平方米，干草间2649平方米，青贮间3203平方米，有机肥厂建筑面积1580平方米，配套建设给排水、暖通、供电、消防、绿化、硬化及引进种公羊、种母羊、购置奶山羊养殖繁育相应设施设备等。

3、项目建设期：原计划建设工期为2022年7月至2025年3月，由于施工进度延误，实际工期为2022年3月至2026年3月

第一阶段：2022年7月至2024年6月，历时23个月，完成勘察设计、项目招标、施工准备等工作。

第二阶段：2024年7月至2024年12月，历时6个月，主要完成项目全部土建、安装工程及水电配套工程及主体楼的装修等工作；

第三阶段：2025年1月至2025年12月，历时12个月，完成室内外装修及绿化工程；

第四阶段：2026年1月至2026年3月，历时3个月，主要完成资料整理、办理竣工验收备案、进行竣工验收，交付投入使用。

（二）项目的效益性

经济效益，振兴乡村的关键是产业兴旺，而奶山羊养殖具有生产周期短、投资少、见效快、养殖门槛低、环保压力小等特点，可地不分南北，家不分贫富，人不分性别。通过本项目的建设，将奶山羊产业培育成为振兴乡村、富裕农民的优势主导产业，带动农民增收，实现共同富裕。

社会效益，本项目建设期间，将有大量建筑、安装工人参加工程建设，项目竣工后，将在当地招聘员工，可直接解决10人及以上就业，对提高当地的消费水平，改善消费结构具有积极影响。同时对物流、仓储需求，可间接解决当地就业人口近百人，对增加当地人民收入，提高当地人民的生活水平具有积极的影响。

生态效益，利用各类秸秆、青草等粗纤维做饲料，将人类无法直接利用的物质，通过羊的消化吸收转化成肉质食品，变废为宝，实现了过腹增值。同时，大量利用玉米、小麦秸秆等农用物的废弃物，大大减少了秸秆被闲置、毁弃和燃烧而造成的资源浪费和废渣、废气等对环境的污染，符合国家的环保政策。在有条件的地方，养羊有利于建立植物—动物—生物良性循环过程。通过养羊所产生的粪便，还可用于农村沼气建设、沼气做饭、照明、采暖，沼气池渣还可用于农作物田间施肥，增强土壤肥力。

（三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

1、《千阳县行政审批服务局关于千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目建议书的批复》 千审服发【2021】233号。

2、《千阳县行政审批服务局关于千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目可行性研究报告的批复》 千审服发【2021】239号。

3、《千阳县行政审批服务局关于变更千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目建设单位、建设期限及部分建设内容的批复》 千审服发【2023】394号。

4、《千阳县行政审批服务局关于千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目初步设计的

批复》千审服发【2023】478号。

5、《建设项目环境影响登记表》 备案号：202361032800000046。

6、《宝鸡市生态环境局千阳分局关于千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目办理环评手续的说明》 2023年8月11日。

7、《千阳县行政审批服务局节能审查证明》 2022年4月6日。

8、《中共千阳县委政法委员会关于社会稳定风险评估报告的批复》 千政法函【2021】47号。

9、《千阳县国土资源局关于陕西千阳莎能奶山羊良种繁育基地申请设施农用地备案通知书》 备案编号：千设农地备字【2019】第04号。

10、《千阳县自然资源局关于办理千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目建设用地规划许可的复函》 千自然资函【2023】62号。

11、《千阳县行政审批服务局关于对千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目办理建设工程规划许可证等有关情况的复函》 2023年12月28日。

12、《农村土地承包经营权流转合同》。

13、《土地续租意向书》。

（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》，项目投资情况：项目总投资估算为9,974.01万元。其中：工程建设费用8,665.81万元，占比86.88%；建设工程其他费用418.09万元，占比4.19%；基本预备费726.71万元，占比7.29%；铺底流动资金163.40万元，占比1.64%。

项目筹资情况：项目总投资为9,974.01万元，其中：项目自有资金5,074.01万元，占比50.87%；申请专项债券资金4,900.00万元（其中2024年已发行20年期专项债券资金1,900.00万元，发行利率2.39%；2025年拟申请发行20年期专项债券资金1,600.00万元，债券利率为3.0%；2026年拟申请发行20年期专项债券资金1,400.00万元，债券利

率为3.0%），占比49.13%。

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1.64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，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初步设计，后期可能会有小幅度的变动，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

工程事故是由施工阶段中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

收入变动风险是指本项目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收费价格变动带来收入的减少，影响年度收入规模，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建设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。政府的政策对项目的影响是全局性的，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、土地风险、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，进而影响项目综合投资收益的平衡。

（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。

2、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。

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、项目建设周期越长，项目建成以后的经济形势就难预测。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，作出的预测就越精确，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、出售选择等。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、聘请专业的技术人员，做好前期市场调研和后期运营管理，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、按照债券发行期限和额度，在年度预算中编列债券还本付息准备金专项预算，逐年提取还本付息资金，减少年度收入不确定性对债券兑付造成的影响。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。为控制项目融资平衡风险，项目需合理安排债券发行金额和债券期限，按照自身资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。加强本项目资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，用资金使用效率的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千阳县畜产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1,600.00万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年宝鸡市千阳县莎能奶山羊育种创新提升项目
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：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		