

2025 年子长市创新创业产业园配套管网  
及基础设施建设项目专项债券

法律  
意  
见  
书

陕西华格律师事务所

2025 年 8 月 8 日

## 目录

释义 .....	- 3 -
正文 .....	- 4 -
一、主体资格及资质 .....	- 7 -
二、本项目基本情况 .....	- 8 -
三、本项目的立项及批复情况 .....	- 13 -
五、法律风险及风险控制措施 .....	- 14 -
六、项目服务的中介机构 .....	- 18 -
七、结论意见 .....	- 18 -
附：律所执业许可证、律师执业证 .....	- 20 -

## 释义

本次专项债券发行	指	2025 年子长市创新创业产业园配套管网及基础设施建设项目专项债券
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
《可行性研究报告》	指	《2025 年子长市创新创业产业园配套管网及基础设施建设项目专项可行性研究报告》
《实施方案》	指	《2025 年子长市创新创业产业园配套管网及基础设施建设项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年子长市创新创业产业园配套管网及基础设施建设项目专项债券财务评价报告》（中实评字【2025】第 T07004 号）
本所	指	陕西华格律师事务所
元	指	人民币元

## 正文

# 2025 年子长市创新创业产业园配套管网及基础设施 建设项目专项债券法律意见书

致子长市工业园区管理委员会：

根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）、《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155 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品种的通知》（财预〔2017〕89 号）、《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23 号）等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，本所接受委托，作为 2025 年子长市创新创业产业园配套管网及基础设施建设项目专项债券的专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次债券发行，出具本法律意见书。

对本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1、本所律师依据出具本法律意见书之前已经发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引出具法律意见；本所律师认定某些事项是否合法有效是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的相关批准、确认；本所律师已经严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对申请本次债券发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于委托单位及相关机构向本所律师提供的一切应提供的文件资料。本所律师同意将法律意见书作为本次申请发行备案的法律文件之一，

随同其他材料一同报送；愿意本法律意见书作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3、本所及承办律师与委托单位之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次出具法律意见书过程中恪守诚实信用原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就委托单位本次申请发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、专项债券方案总体评级等内容时，均为严格按照委托单位及有关机构提供的文件引述，并不意味着本所律师对有关机构出具的该等内容的真实性及准确性做出任何明示或默示的保证。有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项的内容不构成任何人以任何理由对本律师或本律师事务所主张任何权利的依据，本律师或律所不因前述内容承担任何形式的法律责任。

5、对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、司法机关或其他有关单位出具的证明文件。

6、本所律师在本法律意见书中引述的其他相关机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，只作形式审查，并不表明对其内容的真实性、准确性及完整性做出任何明示或默示的保证。

7、本所律师同意委托单位部分或全部在相关文件中自行引用本法律意见书的内容，但委托单位作上述引用时，不得因引用而产生法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供委托单位为申请本次债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

本法律意见书壹式陆份，本所留存贰份，其余肆份供专项债券发行之目的使用。

陕西华格律师事务所

(盖章)

主办律师(签字): 袁朋 王禹

2023年8月8日

## 一、主体资格及资质

### （一）本次专项债券发行主体

依据《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。本次专项债券需由陕西省人民政府作为发行主体。

### （二）项目主管部门及实施单位

根据本项目的申报文件和审批文件，本项目的主管部门与项目实施单位均为子长市工业园区管理委员会。

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目主管部门和实施单位的基本现状如下：

名称	子长市工业园区管理委员会
负责人	吴海斌
统一社会信用代码	12610623586952964Y
住所	陕西省子长市四路口旧市委南楼二楼 212 室
批准机构名称	子长市事业单位登记管理局

本所律师认为，本项目主管单位和实施单位均为子长市工业园区管理委员会，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，也不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

## 二、本项目基本情况

### （一）项目总体情况介绍

#### 1. 项目概况

子长市，陕西省县级市，由延安市代管，位于黄土高原中部，革命圣地延安北部，北依榆林市横山区，东接子洲县、清涧县，南连延安市延川县、宝塔区，西邻延安市安塞区、榆林市靖边县，总面积 2405 平方千米。市区距延安市 93 千米，距省城西安市 430 千米。截至 2023 年 6 月，子长市辖 3 个街道、8 个镇。截至 2023 年末，子长市常住人口 21.47 万人。

子长历史悠久，已有 2200 多年的设县史。1942 年 5 月为纪念民族英雄谢子长改名为子长县，县城由安定镇迁至瓦窑堡镇，是全国以革命烈士命名的 7 个县市之一。子长中央红军万里长征的落脚点和抗日东征的出发地，土地革命后期为中共中央和中华苏维埃政府所在地，党中央在瓦窑堡生活和战斗了七个月零十四天，因“瓦窑堡会议”而闻名中外。建国后定为革命老根据地之一，先后有 10 名子长籍军人被授予少将以上军衔，素有中国革命“红都”和“将军县”之美誉。

2023 年，子长市实现地区生产总值 157.37 亿元，其中，第一产业实现增加值 12.95 亿元，第二产业实现增加值 96.91 亿元，第三产业实现增加值 47.52 亿元。三次产业结构成为 8.2：61.6：30.2。人均生产总值 73198 元。

#### 2. 项目必要性及可行性

##### （1）满足产业升级与新兴产业发展的迫切需求

随着经济全球化的深入推进和科技革命的加速演进，子长市传统产业正面临着转型升级的巨大压力，同时新兴产业也迎来了前所未有的发展机遇。创新创业产业园作为子长市产业升级的核心载体，承担着吸引高新技术产业、培育创新型企业的重要使命。然



而，当前园区基础设施配套的不完善，已成为制约产业发展的关键瓶颈。

一方面，新兴产业对基础设施的要求更为严苛。例如，智能制造、电子信息等高新技术产业，对电力供应的稳定性、通信网络的高速性以及给水排水的高效性都有着极高的标准。现有的基础设施条件难以满足这些产业的需求，导致部分潜在优质企业因基础设施短板而放弃入驻，严重阻碍了子长市新兴产业的集聚发展。

另一方面，产业升级需要完善的基础设施作为支撑。传统产业在向智能化、绿色化、服务化转型过程中，同样需要先进的基础设施来保障生产流程的优化和产品质量的提升。通过建设配套管网及基础设施项目，为园区企业提供稳定可靠的能源供应、畅通高效的物流通道以及先进便捷的信息网络，将有力推动子长市传统产业与新兴产业的融合发展，加速产业结构的优化升级，为子长市经济高质量发展注入新的动力。

#### （2）优化营商环境、增强园区吸引力的关键举措

良好的营商环境是吸引投资、促进企业发展的关键因素。在当前激烈的区域竞争环境下，园区基础设施的完善程度已成为企业选择入驻地点的重要考量指标。子长市创新创业产业园若要在竞争中脱颖而出，吸引更多优质企业入驻，就必须着力解决基础设施配套不足的问题。

配套管网及基础设施建设项目涵盖道路、给水、排水、电力、通信、燃气、热力等多个方面，项目的实施将全面提升园区的硬件设施水平。完善的道路网络将提高企业物流运输效率，降低物流成本；稳定的电力和燃气供应将保障企业生产的连续性，避免因能源短缺导致的生产中断；高效的给水排水系统将为企业id提供清洁的生产用水和良好的污水处理条件，满足企业环保生产的需求。

此外，优质的基础设施配套还将提升园区的整体形象和品质，增强企业对园区的信任感和归属感。企业在选择入驻园区时，不仅关注生产成本，更注重园区的综合服务能

力和发展潜力。完善的基础设施将为园区打造一个宜居宜业的良好环境，吸引更多高端人才和创新资源向园区集聚，进一步增强园区的吸引力和竞争力，为子长市招商引资工作创造有利条件。

### （3）推动区域经济协同发展的有力支撑

子长市创新创业产业园作为区域经济发展的重要增长极，其发展状况不仅关系到园区自身的兴衰，更对周边地区的经济发展产生着深远的影响。配套管网及基础设施建设项目实施，将打破园区与周边地区之间的基础设施壁垒，促进区域经济的协同发展。

在交通基础设施方面，项目的建设将完善园区与周边城市、交通枢纽的连接通道，加强区域间的物流、人流和信息流交流。便捷的交通网络将使园区企业能够更高效地获取原材料、拓展市场，降低企业的运营成本，提高企业的市场竞争力。同时，也将带动周边地区相关产业的发展，形成产业协同效应，促进区域经济的共同繁荣。

在市政基础设施方面，统一的给水、排水、电力、通信等管网建设，将实现园区与周边地区基础设施的互联互通和资源共享。这不仅有助于提高基础设施的利用效率，降低建设成本，还将促进区域内的产业分工与合作，推动产业链的延伸和完善。例如，园区内企业的生产废水经过处理后，可回用于周边农业灌溉或工业生产，实现水资源的循环利用；园区产生的余热可通过热力管网输送到周边居民区和商业区，提高能源的综合利用效率。

### （4）提升城市综合竞争力与可持续发展能力的重要保障

城市综合竞争力是一个城市在区域经济发展中脱颖而出的关键因素。子长市创新创业产业园作为城市经济发展的重要组成部分，其基础设施的完善程度直接关系到城市的综合竞争力。配套管网及基础设施建设项目的实施，将提升园区的产业承载能力和发展水平，进而增强子长市在区域经济中的地位和影响力。

从长远来看，完善的基础设施是城市可持续发展的重要保障。在资源环境约束日益加剧的背景下，子长市需要转变经济发展方式，实现经济发展与环境保护的良性互动。配套管网及基础设施建设项目注重环保和节能设计，通过建设先进的污水处理设施、推广清洁能源应用等措施，将有效降低园区企业的环境污染和能源消耗，推动子长市经济向绿色、低碳、循环方向发展。

同时，基础设施的完善还将为城市的人口集聚和产业升级提供有力支撑。随着园区基础设施的不断优化，将吸引更多的人才和企业入驻，促进城市人口的合理流动和产业结构的优化升级。这将有助于提升子长市的城市品质和居民生活水平，实现经济、社会 and 环境的协调发展，为子长市的可持续发展奠定坚实基础。

## （二）基本情况

根据《子长市行政审批服务局关于子长市创新创业产业园配套管网及基础设施建设项目初步设计的批复》（子审服发(2025)批字 93 号），本项目建设内容为：

设计范围包括总部一路、总部二路总部三路西辅路、支路一、支路二、支路三、支路四、河堤北路环城南路以及与厂房内部配套的市政管线接驳工程(含环城南路给水、通信、燃气等管线);设计内容主要包括为园区发展所配套的道路、电力、通信、燃气、给水、雨水、污水、照明、绿化、交通以及电力设施(外线)等基础设施。

项目总投资额 11,281.91 万元，其中，工程建设费用 9,121.44 万元，占总投资的 80.85%，其他费用 1,246.42 万元，占总投资的 11.05%，预备费 829.44 万元，占总投资的 7.35%，建设期利息 84.61 万元，占总投资的 0.75%。项目的投资概算详见表 2-1。

表 2-1 项目总投资概算表

单位：万元

序号	项目名称	概算	占比
一	工程建设费用	9121.44	80.85%
二	其他费用	1246.42	11.05%
三	工程预备费用	829.44	7.35%
四	建设期利息	84.61	0.75%
五	总投资	11281.91	100.00%

### （三）项目所在地区位图

项目地点位于子长市秀延街道芋则湾村(工业园区)。项目区位图如下图 2-1 所示。

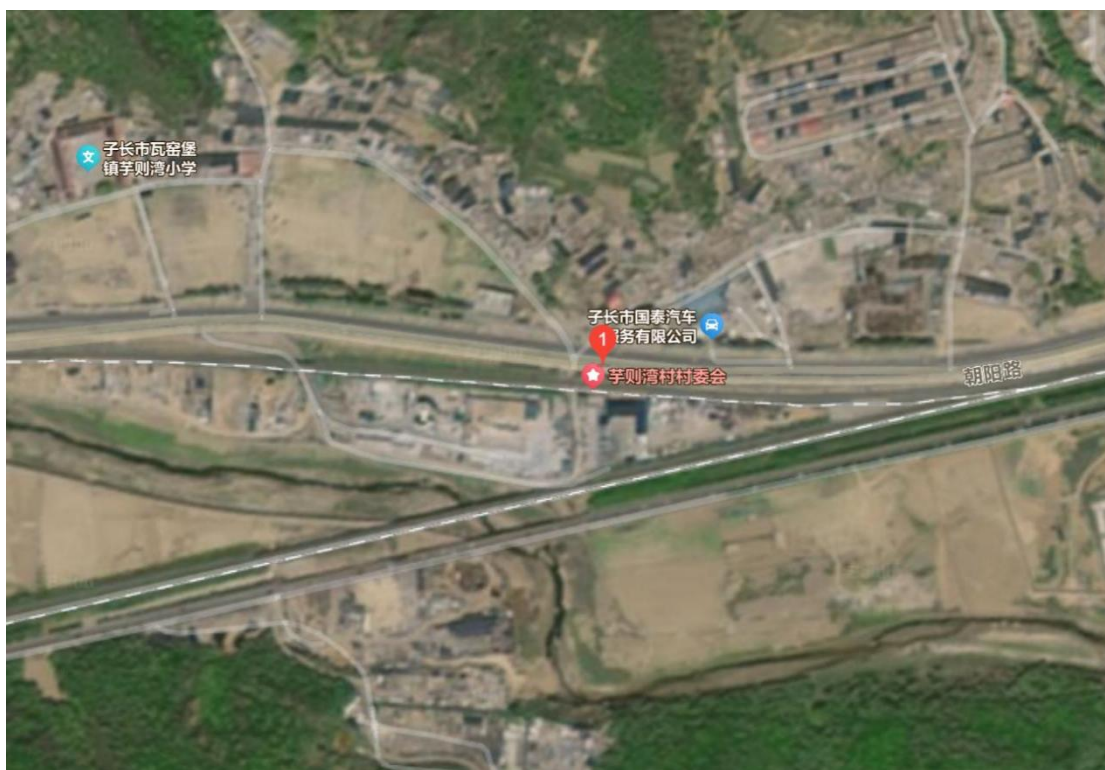


图 2-1 项目所在区位图

### （四）资金筹措方案

1. 本项目总投资 11,281.91 万元。资金构成为：

（1）申请发行地方政府专项债券 6,000.00 万元，占总投资的 53.19%；

（2）项目自有资金为 5,281.91 万元，占总投资的 46.81%，来源为财政配套，将根据工程实施进度逐步到位。

## 2. 专项债券拟发行计划

本项目拟通过发行专项债券方式从社会筹资 6,000.00 万元。发行计划为 2025 年发行 20 年期专项债券 3,000.00 万元，2026 年发行 20 年期专项债券 3,000.00 万元。本项目债券发行计划详见表 2-2。

表 2-2 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	3,000.00	20 年期
合计	6,000.00	/

## （五）项目实施进度

根据本项目建设规模及内容，拟定建设期从 2025 年 6 月至 2026 年 5 月。其中，

2025 年 6 月前为项目前期准备阶段；

2025 年 6 月至 2025 年 4 月为项目施工及设备安装阶段；

2026 年 5 月为竣工验收交付阶段。

## 三、本项目的立项及批复情况

截止目前，项目已获得可研批复、初步设计批复、建设项目环境影响登记表、稳评批复、子长市创新产业园配套管网及基础设施建设项目供地的批复、用地规划许可证、工程规划许可证等手续。本项目的立项及批复情况详见表 2-3。

表 2-3 立项及批复情况表

序号	文件名称	文件批号
1	《子长市创新创业产业园配套管网及基础设施建设项目可行性研究报告的批复》	子审服发(2025)批字 12 号
2	《子长市创新创业产业园配套管网及基础设施建设项目初步设计的批复》	子审服发(2025)批字 93 号
3	《建设项目环境影响登记表》	/
4	《子长市创新创业产业园配套管网及基础设施建设项目社会稳定风险评估报告的批复》	/
5	《子长市创新产业园配套管网及基础设施建设项目供地的批复》	子政函【2025】96 号
6	《创新创业配套管网项目用地规划许可证》	地字第 ZSF2025-02-05 号
7	《工程规划许可证》	建字第 ZSF2025-02-23 号

本所律师认为，本项目已取得相关部门的立项审批，项目实施已经获得相关批准或备案。

#### 四、项目收益和融资的自求平衡

按照本项目在计算期内预期收入和预期支出，项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内项目总收益为 12,177.72 万元，项目总债务融资本息为 9,600.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数 $\approx 1.27$  倍，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障。

#### 五、法律风险及风险控制措施

##### （一）影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

##### 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、设计方案的优劣、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平等，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政府主管部门批复的初步设计批复文件作为依据，后期有可能因工程变更导致总投资调整，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

收入变动风险是指项目单位进行年度预测收入时的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险主要是收费政策调整以及项目自身服务水平等因素影响营业收入，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设施造成的影响，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。政府的政策对商业活动的影响是全局性的，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、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。

### （二）主要风险控制措施

1. 由政府职能部门做好项目规划用地的预留工作，减少拆迁和工程实施难度，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. 项目建设周期越长，项目建成以后的经济形势就越难预测。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，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、时机选择、融资选择等。尽量将不确定性降到最低限度，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. 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，吸取国内外智能建筑的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，让用户住的放心，活的惬意。聘请有经验的绿化、道路及房地产等方面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. 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利率波动损失。

## 六、项目服务的中介机构

### （一）财务评估报告

中实会计师事务所有限责任公司为本项目出具《项目评价报告》。经本所律师核查，中实会计师事务所有限责任公司在北京市丰台区市场监督管理局（统一社会信用代码：91110105101624912K），其经营范围为：审计企业会计报表，出具审计报告；验证企业注册资本金，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事项中的审计业务，出具有关的报告；法律、行政法规规定的其他审计业务；会计业务咨询服务；基本建设施工预决（结）算审计验证。（市场主体依法自主选择经营项目，开展经营活动；依法须经批准的项目，经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动；不得从事国家和本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。）该会计师事务所持有由北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：11000197，批注执业文号：财协字（1998）57号）。因此，中实会计师事务所有限责任公司具备为本项目出具《财务评价报告》的主体资格及资质。

### （二）法律意见书

本所作为本项目之法律服务机构，为本项目出具《法律意见书》，本所持有陕西省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码：31610000MD0224749Q，具备出具本法律意见书相应资质。

综上，本所律师认为，会计师事务所和律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

## 七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1. 本项目主管部门和实施单位均是子长市工业园区管理委员会，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，也不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

2. 本项目发行金额在财政部提前下达陕西省 2025 年新增专项债务限额内，项目已取得相关部门的立项审批，项目实施已经获得相关批准或备案。

3. 根据《财务评估报告》意见，本项目能够满足项目收益与融资的自求平衡。

4. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

本法律意见书正本四份，无副本。

附：律所执业许可证、律师执业证

