

2025 年三原县西关片区棚改项
目专项债券

法律
意见
书

陕西华格律师事务所

2025 年 8 月 15 日

目录

释义	- 3 -
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	- 12 -
四、项目收益和融资的自求平衡	- 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 年三原县西关片区棚改项目专项债券
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
《可行性研究报告》	指	《2025 年三原县西关片区棚改项目专项可行性研究报告》
《实施方案》	指	《2025 年三原县西关片区棚改项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年三原县西关片区棚改项目专项债券财务评价报告》（中实评字(2025)第 T08003 号）
本所	指	陕西华格律师事务所
元	指	人民币元

正文

2025 年三原县西关片区棚改项目专项债券法律意见书

致三原高新技术产业开发区管理委员会：

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年三原县西关片区棚改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、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

2025 年 8 月 15 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，本项目的主管部门为三原高新技术产业开发区管理委员会，项目实施单位为三原高新建设开发有限责任公司。

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目主管部门基本现状如下：

名称	三原高新技术产业开发区管理委员会
法定代表人	文锋
统一社会信用代码	12610422593305669K
住所	陕西省咸阳市三原县高新区冶金大道
登记机关名称	三原县事业单位登记管理局

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，该项目实施单位的基本现状如下：

名称	三原高新建设开发有限责任公司
负责人	段宝利
统一社会信用代码	91610422MA6XM1254A
住所	陕西省咸阳市三原县重化工业园冶金大道东段

登记机关	三原县市场监督管理局
------	------------

本所律师认为，本项目主管部门三原高新技术产业开发区管理委员会，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，本项目实施单位三原高新建设开发有限责任公司为依法登记的法人，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

三原县，隶属于陕西省咸阳市，位于咸阳市北部，东与西安市临潼区、阎良区和渭南市富平县相连，南与西安市高陵区接壤，西邻泾阳县、淳化县，北靠铜川市新区、耀州区，区域面积 576.9 平方千米。截至 2022 年 10 月，三原县辖 1 个街道、9 个镇。2022 年，三原县常住人口 34.74 万人。

2. 项目实施背景

（1）项目的建设有利于城市建设提升城市品质

棚户区是城市发展的阶段性产物，在城市不断发展和建设的过程中，新盖的高楼大厦与低矮破旧的棚户区形成了鲜明的对比，反映了社会存在的差距。因此，棚户区的改造在缩小社会差距的同时，也是一个市容环境再造工程，改变了城市的面貌，促进了人与社会环境的和谐发展，体现了人与环境的和谐发展，城市发展与资源、环境的协调。良好的城市面貌有助于营造良好的社会氛围，使群众保持良好的精神状态和对于居住境的热爱。同时，棚户区是城市卫生条件较差的地区，而改造以后的社区无论从环境还是管理上都变得井井有条，充分体现了人与社会环境的和谐发展。在三原县西关片区棚改项目改造中，必将使三原县西关片区城市面貌发生重大的变化，为城市建设奠定基础，

有利于提升三原县环境形象和城市品位。

(2) 项目建设是改善棚户区居民生活的迫切需要，有利于缓解贫富差别、维护社会和谐稳定

随着三原县经济社会的全面迅速发展，人民生活水平普遍提高，高收入人群不断增多。相比之下，西关片区现有居民，多为低保户，在维持生活现状外，根本没有经济实力购买城区周围的商品房。实施三原县西关片区棚改项目，首先惠及的是广大棚户区居民，采取各种拆迁安置办法，将他们从棚户区解放出来，拆迁补偿结合相应的政策补助，能很好的改善、解决棚户区居民的居住问题。解决困难群众的住房困难，搬离棚户区、住上新楼房，是他们强烈的愿望，甚至是几代人的期盼。

实施三原县西关片区棚改项目，既是一项政治任务，也是一项实现公平正义的光荣任务，充分体现了相关部门的政策文件精神，给中低收入家庭参与社会资源分配创造了一条实现公平的途径，可使中低收入家庭在不影响生活水平的前提下实现安居乐业。有利于帮助棚户区困难群众改善住房条件，提高生活质量，使他们得到更多实惠，感受到党和政府的温暖，从根本上解决中低收入家庭的居住问题，消除社会不安定因素，维护社会稳定和谐。

(3) 项目建设有利于促进社会经济增长

当前宏观经济正在恢复增长，棚户区改造是重大的扩大内需举措，是将促进经济发展与改善民生的有机结合，是推动经济社会又好又快发展的根本要求。从一定意义上说，三原县西关片区棚改项目不仅是一项民生工程，而且事关地方经济的可持续发展，是拉动经济增长的有效途径。它可以一手拉动投资增长，一手拉动消费增长，是新的经济增长点。本项目的建设，可拉动建筑业、建材业、交通运输业等相关产业发展，因此发展潜力很大；可充分增加以服务业为主的第三产业基础就业岗位，同时也是扩大居民消费

最有效的途经。

（4）项目建设是集约利用土地，促进城市健康发展的重要举措

城市建设发展离不开土地，但是我国的基本国情决定城市建设不能走粗放式的发展道路，只能采用集约、节约的模式。因此最大限度的利用好城市的每一寸土地，是城市管理者和建设者的重要使命。棚户区由于历史原因其内部建设的建筑多为低层和多层建筑，导致土地利用效率低，这与我国城市建设集约、节约利用土地的总体思路相悖。

实施三原县西关片区棚改项目，可以实现城市土地的最大化利用。同时通过改造，可以腾退出部分建设用地用于开发建设，从而盘活了城市存量土地，间接的减少了新增建设用地，是保护耕地的一项重要举措。

综上所述，本项目的建设是为了解决西关片区棚户区的危房、旧房改造，完善基础设施配套，提升区域整体环境，促进社会和谐，推动区域社会经济协调发展而提出的，项目建设符合国家及地方建设政策方针，无论是经济效益、社会效益、生态效益于国于民均意义重大，因此本项目的建设是必要的，是可行的。

（二）基本情况

根据《三原县行政审批服务局关于三原县西关片区棚改项目可行性研究报告的批复》三行审投(2023)50号，本项目建设内容为：

三原县西关片区棚改项目总用地面积约 30000 m² (45 亩)，地上总建筑面积为 102453.83 m²，主要建设 7 幢住宅楼及配套，地下建筑面积约为 28330 m²，主要建设地下车库及附属设施。

项目总投资概算为 91,460.85 万元，其中工程费用 50,950.77 万元，工程建设其他费 35,092.22 万元，预备费 5,417.86 万元。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	50,950.77	56.87%
二	其他费用	35,092.22	38.37%
三	工程预备费用	5,417.86	5.92%
四	总投资	91,460.85	100.00%

（三）项目所在地区位图

项目位于址位于咸阳市三原县，总占地约 313.22 亩(包含地块一和地块二)。地块一东至西二路(规划路)，西至创新大道北段，南至西关西路，北至西渠岸路，占地面积约 146.36 亩；地块二东至创新大道北段，西至 211 国道，南至西关西路，北至西渠岸路，占地面积约 166.86 亩。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 91,460.85 万元。资金构成为：

（1）申请发行地方政府专项债券 46,500.00 万元，其中 2025 年计划发行专项债券 10,000.00 万元，2026 年计划发行专项债券 26,500.00 万元，2027 年计划发行专项债券

10,000.00 万元，占总投资的 50.84%；

（2）项目自有资金为 44,960.85 万元，占总投资的 49.16%，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 46,500.00 万元。发行计划为 2025 年发行 7 年期专项债券 10,000.00 万元，2026 年发行 7 年期专项债券 26,500.00 万元，2027 年发行 7 年期专项债券 10,000.00 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	10,000.00	7 年期
2026 年	26,500.00	7 年期
2027 年	10,000.00	7 年期
合计	46,500.00	/

（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 2023 年 8 月至 2027 年 7 月。其中，

2023 年 8 月前为项目前期准备阶段；

2023 年 8 月至 2027 年 6 月为项目施工及设备安装阶段；

2027 年 7 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，本项目已获得项目建议书批复、可研批复、初设批复、土地出让计划、棚户区改造计划、项目用地性质规划意见、无需办理环评的情况说明、稳评、土地证、建设工程规划许可证、建设用地规划许可证、中标通知书、施工许可证、国有建设用地

使用权出让合同等手续。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	三原县行政审批服务局《关于三原县西关片区棚改项目项目建议书的批复》	三行审投(2023)45 号
2	三原县行政审批服务局《关于三原县西关片区棚改项目可行性研究报告的批复》	三行审投(2023)50 号
3	三原县行政审批服务局《关于三原高新区安置房建设项目一期 2#楼、3#楼及配套设施项目初步设计的批复》	三行审投(2023)207 号
4	三原县行政审批服务局《关于三原高新区安置房建设项目一期 4#楼、5#楼及配套设施项目初步设计的批复》	三行审投(2023)562 号
5	陕西省住房和城乡建设厅陕西省财政厅《关于咸阳市申请调整盛唐大观园等棚户区改造项目计划的批复》	陕建发（2023）100 号
6	三原县自然资源局《关于三原县西关片区棚改项目用地性质规划意见的复函》	三自然资源（2024）第 3 号
7	《关于三原县西关片区棚户区改造项目环境影响评价手续有关问题的复函》	咸环三函[2023]4 号
8	《咸阳市重大决策社会稳定风险评估备案报告表》	/
9	《不单独进行节能审查的固定资产投资项项目能耗说明和节能承诺》	/
10	《土地证》	2020 三原县不动产权第 0000772 号
11	《建设工程规划许可证》	三自然资字第(城)6104222020008 号
12	《建设用地规划许可证》	三自资地字第 610422201900009 号
13	《中标通知书》	/
14	《施工许可证》	610422202107140101
15	《国有建设用地使用权出让合同》	/

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 69,892.01 万元，项目总债务融资本息为 56,265.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数 ≈ 1.24 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，减少工程的重复建设，严格控制工程投资。
 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. 按照国家相关政策文件，确保工作人员的工资待遇，提高项目的运营服务水平，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. 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《财务评价报告》。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）。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. 本项目主管部门三原高新技术产业开发区管理委员会，具备本项目申请专项债券

之准备、方案编制主体资格，本项目实施单位三原高新建设开发有限责任公司为依法登记的法人，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



