



陕西秦轩律师事务所
SHAANXI QINXUAN LAW FIRM

(2025)陕秦轩25号

陕西秦轩律师事务所
—关于2025年宝鸡市岐山县农村供水管网
改造工程专项债券
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年宝鸡市岐山县农村供水管网改造工程

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年宝鸡市岐山县农村供水管网改造工程专项债券（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.....	7
（三）项目的合规性.....	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.....	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.....	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年宝鸡市岐山县农村供水管网改造工程专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市岐山县农村供水管网改造工程专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市岐山县农村供水管网改造工程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1,000.00万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4,000.00万元，其中本次2025年拟申请发行20年期专项债券资金1,000.00万元，2026年拟申请发行20年期专项债券资金3,000.00万元。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年宝鸡市岐 山县农村供水管 网改造专项 债券	1,000.00 (2025年) 3,000.00 (2026年)	3.0% (2025年) 3.0% (2026年)	利息按半年支 付,本金到期一 次性偿清。	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岐山县水利局。建设单位为岐山县周原水投发展有限公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，岐山县水利局的基本情况如下：

实施主体名称	岐山县水利局
统一社会信用代码	11610323016008306N
机构地址	陕西省宝鸡市岐山县北大街18号
负责人	冯广辉
机构性质	政府机关
赋码机关	岐山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：岐山县周原水投发展有限公司。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	岐山县周原水投发展有限公司
统一社会信用代码	91610323MAC29G3M2J
住所	陕西省宝鸡市岐山县凤鸣镇北大街18号2楼
法定代表人	巨小伟
注册资本	伍仟万元人民币
成立日期	2022年10月19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	岐山县行政审批服务局
经营范围	一般项目：矿物洗选加工；建筑用石加工，水产品批发，建筑装饰材料销售，智能水务系统开发；工程管理服务，规划设计管理；工程技术服务(规划管理、勘察、设计、监理除外)；水资源管理；水土流失防治服务；水利相关咨询服务；生态保护区管

	<p>理服务，生态恢复及生态保护服务，水环境污染防治服务，机械设备销售：环境保护监测；电工仪器仪表销售：电子、机械设备维护（不含特种设备）：供应用仪器仪表销售，仪器仪表修理：泵及真空设备销售；五金产品零售，建筑材料销售；业务培训（不含教育培训、职业技能培训等需取得许可的培训），劳务服务（不含劳务派遣）（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）。</p> <p>许可项目：饮料生产，现制现售饮用水；自来水生产与供应；检验检测服务，天然水收集与分配；建设工程施工（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）。</p>
--	---

综上，本所律师认为，项目实施主体岐山县水利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。项目建设单位岐山县周原水投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：岐山县农村供水管网改造工程。项目实施主体：岐山县水利局，项目建设单位：岐山县周原水投发展有限公司。建设地址：本项目建设地址为岐山县凤鸣镇、青化镇、京当镇、蒲村镇、枣林镇、故郡镇、蔡家坡镇、雍川镇。

2、建设规模及主要建设内容：

工程建设内容分为水厂改造工程、管网工程和计量设施工程及附属建筑物。

（1）水厂改造工程，共计改造水厂22个。

①凤鸣镇4个，分别为大营中心水厂、五里铺水厂、朱家堰水厂和董家台水厂。

- ②青化镇1个，为焦六水厂。
- ③京当镇2个，分别为小强村水厂和周原供水站。
- ④蒲村镇2个，分别为洗马庄水厂和首蓓河供水站。
- ⑤枣林镇4个，分别为枣林中心水厂、神差水厂、安家庄水厂和北营水厂。
- ⑥故郡镇4个，分别为牟家水厂、郑家桥水厂、独山水厂和索王水厂。
- ⑦蔡家坡镇4个，分别为落星水厂、三刀岭村水厂、赵家村水厂和龚刘村水厂。
- ⑧雍川镇1个，为解刀水厂。

(2) 管网工程与计量设施工程

项目区水厂工程更换潜水泵4台套、管道加压泵12台套，新建蓄水池5座，蓄水池拆除4座，现有蓄水池新增保温层6座，维修养护变压器1台套、变压器增容1台套，新建管理房、收费大厅94m²，管理房防水处理399.2m²，管理房及水厂围墙粉刷1702m²，新建围墙62m，水塔粉刷480m²，厂区硬化1100m²；配水管道共铺设440601m，配套闸阀井648座，更换水表37031个。铺设管道沿线根据地形及运行要求设置检修阀、减压阀、泄水阀、排气补气阀等配套设施。管沟以机械开挖为主，管沟开挖坡比1:0.75；管基位于砂砾石及砂泥岩石，管底设15cm厚3:7灰土换填，其它采用开挖土回填。管顶覆土厚度不小于1.0m，压实系数不应小于0.93。

(3) 机电及金属结构。基本同意机电及金属结构设计。

3、项目建设期

建设期为17个月，即2025年8月至2026年12月。分为以下几个阶段：

第一阶段：2025年8月为前期准备阶段，主要完成场内外交通及部分生活设施的建设，为主体工程的全面开工做好前期准备。

第二阶段：2025年9月到2026年10月为施工阶段。

第三阶段：2026年11月至2026年12月为整体竣工验收阶段。

（二）项目的效益性

经济效益，项目通过供水收入获取项目整体收益，发债20年间可收入25,399.80万元。而项目运营费用需要14,440.20万元，收益足以支撑4,000.00万元专项债券还本付息。具有较高的偿债覆盖率，经济收益良好。

社会效益，项目实施后，有效地解决项目区的用水困难，改善其生产生活条件，提高生活质量，改善生存环境，对促进社会安定、解放生产力、全面建设和谐社会和充分发挥县城饮水安全工程的经济效益、社会效益与环境效益，具有十分重要的意义。

生态效益，本项目实施后，不仅不会破坏生态平衡，而且能使水资源合理调配利用，促进地下资源的良性循环，在运行中虽然存在一些污染环境的因素，但通过适当处理或采取一系列的防范措施后，不会构成对周围环境的影响。项目建成后，由于污染物流入水体数量减少，则水体的水环境会得到改善，同时其水体自净能力也会随之增加，水环境呈良性循环。故本工程实施对改善水环境有着显著的环境效益。

（三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

- 1、《岐山县发展和改革局关于岐山县农村供水管网改造工程建议书的批复》
岐发改发【2025】16号。
- 2、《社会稳定风险评估备案登记表》 2025年2月7日。
- 3、《宝鸡市生态环境局岐山分局关于岐山县农村供水管网改造工程不纳入环评管理的函》 宝环岐函【2025】8号。
- 4、《岐山县发展和改革局关于岐山县农村供水管网改造工程可行性研究报告的批复》 岐发改发【2025】20号。
- 5、《岐山县发展和改革局关于岐山县农村供水管网改造工程初步设计的批复》
岐发改发【2025】63号。

（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》，项目概算总投资8,034.28万元，其中：工程费用6,848.38万元，约占总投资85.24%；工程建设其他费用789.34万元，约占总投资9.82%；预备费302.06万元，约占总投资3.76%；建设期利息94.50万元，约占总投资1.18%。

项目筹资情况：项目总投资为8,034.28万元，其中：项目自有资金4,034.28万元，约占总投资的50.21%；计划发行专项债券4,000.00万元（其中2025年申请发行20年期专项债券资金1,000.00万元，2026年申请发行20年期专项债券资金3,000.00万元），占总投资的49.79%，债券利率均为3.0%。

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1.34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、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。

3、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。

4、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。

5、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，应该密切关注当地政策的变化趋势，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。

6、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。

(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、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。

3、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。

4、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。

5、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。

6、加强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岐山县水利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1,000.00万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年宝鸡市岐山县农村供水管网改造工程专项债券之法律意见书》之签署页）

陕西秦轩律师事务所



负责人

经办律师：

唐长峰

经办律师：

唐丽丽

2025年 9月 10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 20026100000051

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2010 年 02 月 12 日

持证人 唐丽丽

性 别 女

身份证号 61032319740316682x

