

2025 年汉中市佛坪县养老服务中心建设
项目专项债券

法律
意见
书

陕西华格律师事务所

2025 年 9 月 4 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	- 17 -
七、结论意见	- 18 -
附：律所执业许可证、律师执业证	- 19 -

释义

本次专项债券发行	指	2025 年汉中市佛坪县养老服务中心建设项目专项债券
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
《可行性研究报告》	指	《2025 年汉中市佛坪县养老服务中心建设项目专项可行性研究报告》
《实施方案》	指	《2025 年汉中市佛坪县养老服务中心建设项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年汉中市佛坪县养老服务中心建设项目专项债券财务评价报告》（中实评字【2025】第 T09004 号）
本所	指	陕西华格律师事务所
元	指	人民币元

正文

2025 年汉中市佛坪县养老服务中心建设项目专项债券法律意见书

致佛坪县民政局：

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 年汉中市佛坪县养老服务中心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

2025年9月4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佛坪县民政局。

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	佛坪县民政局
负责人	李昌学
统一社会信用代码	11610730016047292E
住所	佛坪县熊猫大道1号

本所律师认为，本项目主管单位和实施单位均为佛坪县民政局，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

佛坪县地处中国自然地理之南北分界线的秦岭南，位于陕西省汉中市东北部，东接安康市宁陕县、石泉县，北临西安市周至县和宝鸡市太白县，西南连洋县，距汉中 150 公里、西安 200 公里。古有傜骆、子午道，今有 108 国道和西汉高速公路穿越县境。总面积 1279 平方公里。佛坪是“大熊猫的故乡”和“中国山茱萸之乡”。佛坪县地处秦岭腹地，总体地形西北高、东南低。县境北界秦岭主脊自西而东有黄桶梁、光头山，为南北坡分水岭，亦为长江流域与黄河流域的分水岭；东有天花山、老庵子；西有烂店子梁、观音山；中部有鳌山、文观庙梁蜿蜒伸展，接连娘娘山主峰，构成倒挂的“山”字型骨架，形成低山和中山的高程差异，县东西两半以山相隔，汇集为金水、椒溪两个水系。蒲河系过境水，与椒溪交于三河口。三条河道纵贯佛坪县。山体多呈中切峡谷，沟壑纵横，群峰四起。河沟两岸分布大小不等的洪积、冲积、淤积台地，地势较平坦，为基本农田的分布区。

2. 项目必要性

我国人口年龄结构已开始进入老龄化阶段。今后一个时期我国老年人口还将以较快速度增长。采取积极措施，加强老龄工作，是一项重要而紧迫的战略任务。党和国家历来十分关心老年人的养老工作。新中国建立后特别是改革开放以来，国家颁布实施了一系列维护老年人权益的法律法规和政策，加强了尊老爱幼思想教育，初步建立了养老、医疗等社会保障制度，老年福利、卫生、文化教育、体育等事业有了一定发展，老年人的生活水平和生活质量不断提高。老龄工作取得的进展和成绩，对推动经济建设和社会发展起到了重要作用。

老年人是社会的重要组成部分，在中国革命和建设事业中他们作出了重要贡献。满足广大老年人日益增长的物质和文化生活需要，让老年人共享经济建设和社会发展的成果，是中国共产党全心全意为人民服务根本宗旨的体现，也是国家和社会义不容辞的责任。

在社会主义市场经济条件下，弘扬中华民族传统美德，形成敬老、养老、助老以及代际和谐的良好社会风尚，是社会主义精神文明建设的一项重要内容。正确处理 and 解决人口老龄化过程中出现的各种矛盾和问题，切实保障老年人的合法权益，对促进经济建设和社会发展具有重要意义。

我国养老服务业快速发展，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系初步建立老年消费市场初步形成，老龄事业发展取得显著成就。但总体上看，养老服务和产品供给不足、市场发育不健全、城乡区域发展不平衡等问题还十分突出。各地正通过新建、扩建、改建、购置等方式，因地制宜建设养老服务设施。创建养老行业项目要统筹规划，将养老服务设施建设纳入公建配套实施方案，全面提升社会养老服务能力。

陕西省为积极应对人口老龄化挑战，加快推进以居家养老为基础、以社区为依托、以机构为支撑的社会养老服务体系建设，全面提升我省养老服务水平，根据《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》(国发(2010)13号)精神，鼓励社会资本参与养老服务体系建设的政策：明确支持社会资本参与养老服务的政策：加强对社会资本参与养老服务领域的规范管理。贯彻落实《养老服务业标准化建设规划》，根据民政部在全国持续开展“社会养老服务体系推进年”活动，并启动“敬老爱老助老工程”的意见，结合陕西省实际，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻落实科学发展观，坚持政府主导、政策扶持、多方参与、统筹规划，推动社会养老服务体系建设的意见，不断满足人民群众日益增长的养老服务需求。加快建立适度普惠型老年福利制度和社会养老服

务体系，为全面建设西部强省作出贡献。以坚持资金保障和服务提供相匹配，坚持重点推动和全局统筹相并重，坚持居家、社区、机构养老相衔接，坚持标准建设和实际适用相兼顾为总要求：以下四项为总任务：一是建立健全以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系：二是加快社会养老服务制度化、规范化和信息化建设：三是引导和鼓励民间资本参与养老服务事业和产业：四是加强社会养老服务人才队伍建设。

根据《养老服务业标准化建设规划》要求，各市要分解细化社会养老服务发展的目标任务，落实责任分工，明确时限进度，强化效果评估和督促检查。并对各地进展情况实行定期通报，确保确定的目标任务如期实现。

佛坪县的老龄工作在县委、政府的高度重视和上级老龄业务主管部门的正确指导下，认真贯彻执行了党的老龄工作方针和国家的老年人福利扶持政策，经过全县的共同努力，取得了长足发展。工作人员综合素质不断增强，老龄工作不断深入，各种惠老政策得到落实，老年人的生活质量进一步提高，在经济建设、社会发展和人民健康中发挥了重要作用。目前佛坪县各类敬老院、托老所等福利服务设施与老龄化矛盾日益突出，供养比例不足 50%，致使大部分空巢老年人和身边无子女或子女工作特别忙的老人的养老问题得不到妥善解决。因此，建设佛坪县怡人养老院是坚持“以人为本、关爱老人”的老龄工作宗旨，深入实践“党政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方针，不断提高老年人福利工作效果，发挥党与群众联系的桥梁和纽带作用，对促进佛坪县经济社会发展和社会稳定具有十分重要的作用。

佛坪县养老服务中心建设项目建成后将提高全县养老福利设施，提高佛坪县老年人供养规模，发挥对外宣传的窗口作用，是树立良好的地区形象，促进佛坪县社会经济进一步协调发展的需要。综上所述，该项目建设是十分必要的、也是非常迫切的。

（二）基本情况

根据《佛坪县发展和改革局关于佛坪县养老服务中心建设项目初步设计方案的批复》（佛发改发【2023】1449 号），本项目建设规模及内容为：

佛坪县养老服务中心建设项目位于佛坪县长角坝镇教场坝社会福利园区。主要建设内容为新建佛坪县养老服务中心，床位 240 张，总占地面积 4333.35 平方米(约 6.5 亩)，总建筑面积 10233.92 平方米，地上建筑面积 7775.53 平方米，其中照料中心 4803.21 平方米、综合服务楼 2972.31 平方米；地下建筑面积 2458.40 平方米，以及室外工程。

项目概算总投资 5,093.56 万元，其中工程费用 4,331.62 万元，占比 85.04%，工程建设其他费用 479.96 万元，占比 9.42%，预备费 281.98 万元，占比 5.54%。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	工程费用	4331.62	85.04%
二	工程其他费用	479.96	9.42%
三	基本预备费	281.98	5.54%
四	总投资	5093.56	100.00%

（三）项目所在地区位图

项目位于佛坪县长角坝镇教场坝村。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 5,093.56 万元。资金构成为：

（1）申请发行地方政府专项债券 2,500.00 万元，占总投资的 49.08%；

（2）项目自有资金为 2,593.56 万元，占总投资的 50.92%，来源为地方财政配套，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 2,500.00 万元。发行计划为 2025 年发行 20 年期专项债券 2,500.00 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	2,500.00	20 年期
合计	2,500.00	/

（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 2025 年 5 月至 2027 年 4 月。其中，

2025 年 5 月前为项目前期准备阶段；

2025 年 5 月至 2027 年 3 月为项目施工及设备安装阶段；

2027 年 4 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，截止目前，项目已获得可研批复、初设批复、环评、稳评、选址意见书、建设用地批准书、建设用地划拨决定书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证。

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	佛坪县发展和改革局关于佛坪县养老服务中心建设项目可行性研究报告的批复	佛发改发(2023)448 号
2	佛坪县发展和改革局关于佛坪县养老服务中心建设项目初步设计方案的批复	佛发改发(2023)449 号
3	佛坪县自然资源局关于办理佛坪县养老服务中心项目用地预审与选址意见书的复函	佛自然资函(2023)14 号
4	汉中市生态环境局佛坪分局关于佛坪县养老服务中心建设项目环评情况的复函	/
5	佛坪县重大决策(事项)社会稳定风险评估简易程序审核表	/
6	建设用地规划许可证	地字第 610730202310306 号
7	建设工程规划许可证	建字第 610730202310307 号
8	国有建设用地划拨决定书	编号：陕*佛坪(2024)04 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 4,835.70 万元，项目总债务融资本息为 4,000.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数 ≈ 1.21 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. 按照国家相关政策文件，确保人员的工资待遇，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。

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. 本项目主管部门和实施单位均是佛坪县民政局，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



