



北京市康达（西安）律师事务所
关于

2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目
专项债券项目

法律意见书



目 录

释 义	3
正 文	7
第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查	7
一、本次发行的基本情况	7
二、专项债券发行主体	8
第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查	10
一、项目基本情况	10
二、项目立项与批复	100
三、项目建设基本情况	111
第三章 建设项目资金来源的合法性审查	18
一、项目资金来源	18
二、项目资金筹措方案	18
三、募集资金用途	20
第四章 本次债券发行方案的合法性审查	222
一、发行依据	222
二、发行计划	24
第五章 项目风险与应对措施的审查	277
一、影响项目收益和融资平衡结果的风险因素	277
二、主要风险控制措施	29

第六章 相关文件及中介机构合法性审查	322
一、《评价报告》及会计师事务所资质	322
二、《法律意见书》及律师事务所资质	322
第七章 结论意见	333



释 义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

中国	指	中华人民共和国
发行人	指	陕西省人民政府
本次发行/专项债券	指	2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目专项债券
《实施方案》	指	2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目专项债券项目实施方案
《评价报告》	指	2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目专项债券项目评价报告
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	指	《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》
财预〔2016〕155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
陕财办〔2016〕172 号	指	《关于印发陕西省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》
国办发〔2024〕52号	指	《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》
本所	指	北京市康达（西安）律师事务所
元	指	人民币元



法律意见书

(2025) kdxalaw意第25号

致陕西省财政厅：

本所接受委托，指派张晓静、李博阳律师为2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目专项债券项目发行事项出具法律意见。根据《中华人民共和国预算法》《政府投资条例》（中华人民共和国国务院令 第 712 号）《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）《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）《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）《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172 号）《关于印发地方政府债务信息公开办法（试行）的通知》（财预〔2018〕209 号）《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52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，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，现对本次融资自求平衡专项债券（以下简称：专项债券/本项目）发行出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、相关规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对与出具本法律意见书有关的所有文件资料进行了核查。



本所律师的声明与承诺：

1、律师依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律法规和规则指引发表法律意见；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有关批准、确认；本所律师基于上述法规政策、项目文件，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，独立发表意见，不存在虚假引述、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、债券对应项目主管部门、实施单位、债券项目发行中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。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、发行人或其他有关机构出具的文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送，愿意作为公开披露文件。

3、本所以及承办律师与发行人、债券发行中介机构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，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就发行人本次债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总体评价等由其他第三方机构发表的专业事项发表意见。本法律意见书中若涉及信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总体评价等内容时，



均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

5、本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：



正 文

第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，本次债券发行基本情况如下：

一、本次发行的基本情况

本次债券发行的基本情况如下：

1、债券名称：“2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目专项债券”

2、发行年份：2025年

3、发行金额：1,500.00（万元）

4、发行面值：100元

5、发行期限：20年期

6、债券（年）利率：3%

根据《实施方案》，本项目概算总投资11,074.72万元，其中工程费用及设备费9,154.05万元，工程建设其他费用1,407.59万元，预备费513.08万元。

本所律师认为，本次债券发行的金额应根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第三条的规定，不突破国务院批准的限额；本次债券发行的期限符合《财政部关于做



好2018年地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2018〕61号）第三条增设的20年期；本次债券的发行利率符合《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）第三条第（四）项关于“坚持地方政府债券市场化发行，促进债券发行利率合理反映地区差异和项目差异”之规定；本次债券对应投资项目属于新建项目，截至本法律意见出具之日已进入项目建设期，符合《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发〔2018〕101号）第三条第（四）项关于“财政部门要完善地方政府专项债券制度，优化专项债券发行程序，合理安排发行进度。分配地方政府专项债券规模时，在充分考虑债务水平基础上，还要考虑在建项目和补短板重大项目资金需求，以及国家重大建设项目库项目储备情况。”之规定。

二、专项债券发行主体

《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，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、



直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。

《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）第二条第（四）项规定，市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同有关部门提出建议，报省级财政部门确定。市县级政府及其部门负责承担专项债券的发行前期准备、使用管理、还本付息、信息公开等工作。

本所律师认为，本次专项债券由陕西省人民政府作为发行主体，符合上述法规政策之规定。



第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，基本情况如下：

一、项目基本情况

1、项目名称

2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目

2、项目主管和实施运营主体

(1) 本项目主管单位及实施运营单位均为西乡县民政局

经本所律师通过全国组织机构代码数据服务中心网 (<https://www.cods.org.cn/gscx/>) 等公开资料进行核查，项目主管单位的基本情况如下：

负责人	未公示	登记状态	正常
统一社会信用代码	11610724016040621J	机构类型	机关单位
登记号	未公示	经营期限	无固定期到无固定期
注册地址	陕西省汉中市西乡县城南街道办葛石社区民政综合服务中心		
宗旨和业务范围	未公示		

二、项目立项与批复

根据《实施方案》及项目中介提供的文件，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得如下关键批复：

序号	文件名称	文件批号
1	西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目建议书的批复	西发改综合（2023）213号
2	西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目可行性研究报告的批复	西发改综合（2024）96号
3	西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目初步设计的批复	西发改综合（2024）168号
4	西乡县重大决策(事项)社会稳定风险评估简易程序审核表	/
5	土地所有权证书	陕（2022）西乡县不动产权第0003262号
6	西乡县自然资源局关于西乡县康养服务中心项目用地预审和选址意见的说明	/

三、项目建设基本情况

1、项目地址

根据《实施方案》，项目建设地点位于西乡县城南街道葛石社区（西乡县中心敬老院内）。详见下图：



2、项目建设规模及内容

项目位于西乡县城南街道葛石社区（西乡县中心敬老院内）。本项目总用地面积8299.40平方米（12.45亩），总建筑面积18367.61平方



米。主要建设内容包括:新建康养服务中心1栋,地上7层,地下1层,为框架结构。其中地上建筑面积17334.24平方米,设置床位数426张;地下建筑面积1033.37平方米;建成后可提供停车位65个,对原有养老院进行外立面升级改造,改造面积4864.71平方米。配套给排水、电气、暖通、消防、人防设备购置等室外工程建设。

3、项目进度安排

根据《实施方案》披露的内容,本项目建设期为2025年9月至2026年12月,建设期为16个月。项目进度安排如下:

2025年9月之前,完成项目立项、方案规划、可行性研究、工程设计、开工前各项审批工作,并完成部分建设资金筹措工作(不包含在建设期)。

2025年9月—2026年6月,完成场地平整、主体建筑及装修、设备购置安装的部分工作。

2026年7月—2026年8月,完成主体建筑及装修、设备购置安装剩余部分。

2026年9月—2026年12月,竣工验收及护理等级的评定阶段。

4. 项目建设背景及必要性

《实施方案》披露的项目建设背景如下:

党的二十大报告提出:实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有



基本养老服务。我国65岁以上人口在去年末达到2亿人、占全国人口的14.2%，超过国际上深度老龄化社会14%的标准，提前进入了深度老龄化社会。在国务院关于印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》（国发[2021]135号）的基础上，去年以来国务院及相关部门连续发布了两个与老龄化相关的专项“十四五”规划，对未来五年积极老龄化和健康老龄化做出了安排。对养老事业的重视程度、政策力度空前提升。养老照护行业属于刚需较高频，未来十年将是60后老人养老需求的核心爆发期，养老市场的需求以及对政府的考验将达到历史性空前水平。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基本养老服务体系建设的意见》（以下简称《意见》），设定多个主要指标，破解老龄事业发展和养老服务体系建设的难题。《意见》要求发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持党政主要负责人负总责。进一步强调了政府在养老服务领域的重要责任。此外，该《意见》首次确定了推进基本养老服务体系的内涵和主要任务，明确了政府、社会、市场和家庭在基本养老服务中的职责定位，明确了基本养老服务涵盖物质帮助、照护服务、关爱服务等主要内容，突出了对老年人生活安全与失能长期照护服务保障，回答了基本养老服务“服务谁”“服务什么”“如何服务”等关键问题。

作为县级民政部门，应当勇挑重担、敢于担当，积极牵头、认真落实，推动解决老年人在养老服务方面“急、难、愁、盼”等问题，兜住底、兜准底、兜好底，不断增强老年人的获得感、幸福感、安全



感实现老有所养的重要制度设计。要实施积极应对人口老龄化国家战略，加强养老服务保障。要树立积极老龄观，分层分类做好养老服务让高龄失能老人老有所养，让低龄健康老人老有所为。为我县老人创造幸福晚年。

本项目的建设不仅是我县民政福利事业发展的重要方向和义不容辞的责任，更是全体老年人对政府，社会的期盼，是十分必要的。

5、《实施方案》披露的项目经济社会环境效益

（1）社会效益分析

随着人口老龄化的加剧，西乡县对康养服务的需求日益增长。该项目设置了一定数量的床位，能够为老年人提供专业的康养服务，满足他们在生活照料、健康护理、精神慰藉等方面的需求，提高老年人的生活质量，让他们安享晚年。项目的建设和运营需要大量的专业人才，包括医护人员、护理人员、管理人员、后勤人员等。这将为当地居民提供丰富的就业岗位，促进就业增长。同时，也可能带动相关产业的发展，如养老服务培训、康复器材销售、老年用品生产等，为创业者提供更多的机会，推动地方经济的繁荣。该项目的建设有助于推动西乡县康养产业的发展，形成集养老、医疗、康复、休闲、旅游等为一体的产业链。吸引更多的社会资本投入到康养产业中，促进产业升级和转型，提升西乡县在康养领域的知名度和竞争力，吸引周边地区的老年人前来康养，带动当地经济的发展。为老年人提供良好的康养服务，能够减轻家庭的养老负担，让子女能够更加安心地工作和生活。同时，也有助于营造尊老、敬老、爱老的社会氛围，促进社会的



和谐稳定。

（2）经济效益分析

项目建设过程中，需要进行工程建设、装修装饰等，这将直接带动当地建筑、建材、装修等行业的发展，增加相关企业的业务量和收入。康养服务中心的运营离不开医疗服务的支持，将促进当地医疗设备、药品、医疗器械等相关产业的发展。同时，也可能吸引一些医疗科研机构或企业前来合作，共同开展老年健康研究和相关产品研发，推动医疗健康产业的升级。项目运营需要大量的专业人才，包括医护人员、护理人员、管理人员、后勤人员等，这将带动相关的就业培训产业发展。培训学校或机构可以针对康养服务的需求，开展各类专业培训课程，为就业人员提供技能提升的机会，同时也获得培训收入。

（3）环境效益分析

本项目建设水、电等基础设施配套可以满足项目建设的需要。项目的建设会面临噪声、粉尘等对环境造成影响的风险。本项目在建设过程中将采用主要道路硬化处理、土方集中堆放、在项目四周设置围挡等措施，防治项目大气污染；采用局部吸声、隔声降噪技术，对各施工环节中噪声较为突出且又难以对声源进行降噪的设备装置，防治项目噪音污染。综上，项目建设不会对环境产生较大不良影响，且项目建设完成后，其绿化工程可对区域内环境产生一定优化作用，项目实施具有一定的环境效益。

本所律师认为，本次债券对应的建设项目属于民生服务，项目领域符合符合《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》



第三条关于“优化新增专项债券资金投向。重点用于国务院常务会议确定的交通基础设施、能源项目、农林水利、生态环保项目、民生服务、冷链物流设施、市政和产业园区基础设施等七大领域。积极支持“两新一重”、公共卫生设施建设中符合条件的项目，可根据需要及时用于加强防灾减灾建设。”之规定。本次专项债券项目属于新建项目，截至本法律意见书出具之日刚进入建设期，截止本所核查之日已经取得了专项债券申报发行所需的必要手续，即《国家发展和改革委员会办公厅关于组织申报2024年地方政府专项债券项目的通知》第一条“申报项目所需条件”第（三）项关于“优先支持在建项目，新开工项目必须已完成可研审批或批准、备案手续”，本次发行债券对应的项目已取得可行性研究报告的批复。截至本律所核查日，本工程尚未办理建设用地规划、工程规划、施工许可等行政许可文件，项目实施单位应当按照施工进度及时办理各项施工许可文件，以确保工程的及时竣工和交付使用，保障此次债券募集资金形成实物工作量，以满足《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）第一条第（二）项关于“集中资金支持重大在建工程建设和补短板并带动扩大消费，优先解决必要在建项目后续融资，尽快形成实物工作量，防止形成“半拉子”工程。”之规定；建设项目的主管部门、实施运营单位“西乡县民政局”系机关单位，不存在依据法律法规、规范性文件规定的应当终止、撤销或解散的情形，具备负责建设管理“2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目”的资格；该项目的建设根据《实施方案》披露的内容具备必要性，属于收



益性公益项目，符合《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）第二条的规定以及其他相关法律法规及政策的规定。



第三章 建设项目资金来源的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，项目建设资金来源基本情况如下：

一、项目资金来源

根据《实施方案》披露的内容，本项目概算总投资11,074.72万元资金来源主要为中央预算内资金及财政资金及专项债融资。

本所律师认为，资金来源符合《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）第一条第（二）项关于“科学实施政策“组合拳”，加强财政、货币、投资等政策协同配合。积极的财政政策要加力提效，充分发挥专项债券作用，支持有一定收益但难以商业化合规融资的重大公益性项目”之规定

二、项目资金筹措方案

1、资金筹措原则

（1）筹措渠道多样化

项目的建安资金是项目主要支出，本项目建安费用占比较高，所以在资金筹措时应该尽量确保资金渠道多样化，以不同的组合来降低潜在的风险，提高资金筹措的有效性和稳定性。

（2）筹措计划科学化

不同区位或者不同时期的项目资金来源可能存在差别，在筹措资金时，应当根据实际的项目性质和实施过程制定科学合理的计划，为



项目实施提供坚实的资金保障。

(3) 筹措过程规范化

本项目需筹措的资金额度对于西乡县民政局来说相对较大，筹措过程需遵循国家法律法规和相应的规章制度，有秩序地进行资金筹措，尽量减少不必要的法律纠纷，提高项目实施效率，促进社会和谐稳定发展。

2、项目投资额、自有资本金及资金到位情况

《实施方案》披露，根据《西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目初步设计的批复》（西发改综合〔2024〕168号），本项目概算总投资11,074.72万元，其中工程费用及设备费9,154.05万元，工程建设其他费用1,407.59万元，预备费513.08万元。资金来源主要为：

（1）项目资本金9,574.72万元，由中央预算内资金及财政资金解决。计划2025年安排5,300.00万元，2026年安排4,274.72万元，资金将按照项目建设进度逐步到位。

（2）计划发行专项债券1,500.00万元，其中：2025年发行20年期专项债券1,500.00万元。

本所律师认为，根据《实施方案》披露的内容，项目资本金占总投资额的比例为86.46%，《实施方案》披露的项目资本金比例符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）第二条规定的20%的最低资本金比例。



3、专项债券拟发行计划

本项目拟通过发行专项债券方式筹资1,500.00万元。发行计划为2025年发行20年期专项债券1,500.00万元。债券发行计划见下表：

发行年份	发行额度	发行期限
2025年	1,500.00	20年期
合计	1,500.00	

本所律师认为，发行计划的期限符合《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36号）第三条第（一）项、第（三）项之规定。

三、募集资金用途

依据《专项债券实施方案》披露的要素，本次发行的专项债券资金用于2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目的建设支出，符合《〈关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知〉（财预〔2018〕34号）》第五条第（十）项关于“地方政府债券发行必须一律与公益性建设项目对应”的规定，同时，项目主管部门应当加强对实施单位依法合规使用债券募集资金的监管，严禁将资金用于《地方政府专项债券用途调整操作指引》（财预〔2021〕110号）第六条第（四）项、《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）第五条规定的“专项债券使用负面清单”以及《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）列举的经常性支出当中。



本所律师综合上述要素认为，本次募集资金来源及用途符合《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）《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）等相关法律法规、政策之规定。



第四章 本次债券发行方案的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，专项债券发行方案基本情况如下：

一、发行依据

1、发行主体资格

《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，具体发行工作由省级财政部门负责。省级政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。

2、地方政府债务限额管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条规定，财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增



专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。

《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，各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

3、地方政府债务预算管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

新增政府债券收支安排和预算调整方案，按照省政府批准的省级预算调整方案执行。

4、建立地方政府债务应急处置机制

《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第四（二）点“建立债务风险应急处置机制”规定，各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。



按照国务院办公厅印发的《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）第7.1点规定，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

为了加强政府债务管理，2016年陕西省人民政府发布了《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172号）文件，建立陕西省政府债务应急处置机制，提前防范财政金融风险。西乡县也结合自身实际，建立了相应的债务应急处置机制和工作预案，提前防范化解财政金融风险。

二、发行计划

西乡县康养服务中心建设项目发行专项债券1,500.00万元。2025年发行20年期专项债券1,500.00万元，融资成本按3.0%估算。

1、发行场所

通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。

2、品种和数量

西乡县康养服务中心建设项目专项债券计划2025年发行20年期记账式固定利率付息债，债券发行总额1,500.00万元，发行面值100元。

3、时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。



4、上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

5、兑付安排

利息按每半年（10年期及以上按每半年）支付，本金到期一次性偿还。

6、发行费用

2025年债券发行手续费为承销面值的1%，以及发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，通过政府性基金预算安排支付。

7、招投标

（1）招标方式

采用单一价格荷兰式招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为各期债券的票面利率。

（2）标位限定

每一承销团成员最高、最低标位差为50个标位，无需连续投标。以后年度视情况进行调整。

（3）时间安排

按照规定时间，在竞争性招标结束后15分钟内为填制债权托管申请书时间。

（4）参与机构



陕西省政府债券公开发行承销团成员（以下简称“承销机构”）有资格参与本次投标。

（5）招标系统

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

8、分销

本债券采取场内挂牌和场外签订分销合同的方式分销，可于招投标后一日进行分销。承销机构间不得分销。承销机构根据市场情况自定分销价格。

9、发行款缴纳

承销机构于发行日第二日前，按照承销额度及缴款通知书上确定金额将发行款通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。缴款日期以陕西省国库收到款项为准。承销机构未按时缴付发行款的，按规定将违约金通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。

本所律师认为，2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目的发行依据和计划符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43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）《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）等法律法规。



第五章 项目风险与应对措施的审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，项目风险与应对措施基本情况如下：

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政府主管部门批复初步设计批复，后期有可能因工程变更有较大幅度的变动，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中省政策调整、床位入住率低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、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，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难以预测。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、区位选择、时机选择、融资选择等。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. 做好项目运营前及运营期的各项准备工作，确保项目床位使用率及周转率，保证收益。

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冲利率波动损失。

本所律师认为，根据《实施方案》及相关披露资料，2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目专项债券项目的收益和融资存在潜在风险，项目实施单位针对上述风险因素，遵循依法投资原则、收益性原则、规模控制原则，对项目风险进行系统分析，提出了风险预防措施。上述风险的披露符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）第十二条关于“地方财政部门应当按照地方政府债券信息披露有关规定，及时公开对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息”之规定。



第六章 相关文件及中介机构合法性审查

一、《评价报告》及会计师事务所资质

贵州今容华会计师事务所（普通合伙）就本期债券发行出具了《2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目专项债券项目评价报告》。

经核查，贵州今容华会计师事务所（普通合伙）持有贵阳市云岩区市场监督管理局于2025年4月3日颁发的《营业执照》（统一社会信用代码：91520103MADPA86B8A）；并持有贵州省财政厅于2025年5月7日颁发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：52010133；批准执业文号：黔财会[2024]15号；批准执业日期：2024年8月15日）。

本所律师认为，上述会计师事务所是中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，具备出具本次专项债券发行《评价报告》的相关资质。

二、《法律意见书》及律师事务所资质

北京市康达（西安）律师事务所经陕西省司法厅批准设立并核发《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码为31610000H04200185J），具备提供法律服务的主体资格。

本所律师认为，上述相关机构均具有依法出具本次专项债券发行业务的相关文书的合法资质。



第七章 结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本期专项债券由陕西省人民政府作为发行人，具备发行本期专项债券之主体资格；

2、本期专项债券及对应的建设项目：2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目，根据专项债券实施方案披露的债券发行要素，已经取得了相关申报发行的前置批复文件，对应建设项目按照施工进度已进入施工期，应及时办理完整施工许可，确保施工手续合规并及时形成实物工作量以确保债券还本付息的资金来源；

3、本次发行募集资金，根据实施方案披露的债券发行要素，将用于“2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目”的建设支出，项目建设的资金来源及专项债券用途符合政策法规，主管部门及实施单位应确保禁止将募集资金用于禁止类项目和支出；

4、根据实施方案披露的债券发行要素，本项目主管部门及实施单位具备主管、建设“2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目”的主体资格；

5、为本期专项债券发行提供服务的审计评估机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质；

6、本专项债券对应建设项目的财务、市场、管理等风险不属于本次债券发行的实质法律障碍，但发行后应注重对应项目的全流程合规建设，落实风险防控机制，预防可能出现的风险，保障募集资金形成实物工作量，确保还本付息来源。


（以下无正文）



本页无正文，为北京市康达（西安）律师事务所关于“2025年汉中市西乡县康养服务中心建设项目专项债券项目”法律意见书之签章页。

北京市康达（西安）律师事务所
经办律师：张晓明
经办律师：李博阳

2025年9月18日

执业机构	北京市康达(西安)律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101202110364599		
法律职业资格 或律师资格证号	A20176101040494	持证人	李博阳
		性别	男
		身份证号	622201199110021212
发证机关			
发证日期	2024年01月31日		



律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度		考核年度	
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关		备案机关	
备案日期	2024.5-2026.5	备案日期	2025.5-2026.5

执业机构 北京市康达(西安)
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201311134773

法律职业资格
或律师资格证号 A20116101040336

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2021年5月1日



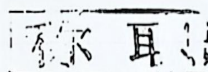
持证人 张晓静

性别 女

身份证号 411082198709225425



备注



注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、
钢印，并应当加盖律师年度考核备案专
用章(首次发证之日起首次年度考核
考核完成前除外)。

二、持证人应当依法使用本证并予
以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转
让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立
即向所在地县(区)司法行政机关报告，
并依照有关规定申请补发。持证人申请换
发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由
所在地县(区)司法行政机关收回律师执
业证，并于处罚期满时发还。持证人受到
吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止
执业的，由所在地县(区)司法行政机关
收回律师执业证，并交原发证机关注销。
除司法行政机关外，其他任何单位和个人
不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址: _____

No. 11347784



Scanned with CamScanner

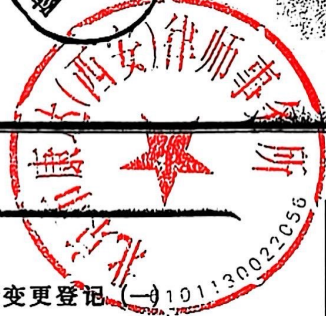
律师事务所分所
执业许可证
(副本)

统一社会信用代码:31610000H04200185J

北京市康达(西安) 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:

发证日期: 2023 年 07 月 19 日



律师事务所分所登记事项

名 称	北京市康达(西安)律师事务所
住 所	陕西省陕西省西安市雁塔区太白南路139号云图中心15楼
负 责 人	王小军
派驻律师	樊雅娟,王小军,吕延峰,赵晓琪
设立资产	10万元
主管机关	雁塔区司法局
批准文号	陕司律发(1993)51号
批准日期	1993年04月23日

律师事务所分所变更登记

事项	变 更	日 期
名 称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住 所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (二)

事项	变 更	日 期
负 责 人		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
设 立 资 产	律师事务所 2024年3月2日	
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
主 管 机 关		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (三)

事项	变 更	日 期
派 驻 律 师		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案 (七)

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	2024年陕西省律师事务所年度考核 西安市司法局 2024.5-2025.5
考核机关	
考核日期	合格

考核年度	
考核结果	2024年陕西省律师事务所年度考核 西安市司法局 2025.5-2026.5
考核机关	
考核日期	合格

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	