



关于《商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设
项目专项债券实施方案》
法律意见书

地址：陕西省商洛市商州区民生路商洛设计大厦7楼

电话：0914-2383154 传真：0914-2383154 邮编：726000

关于《商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设项目专项债券实施方案》

法律意见书

陕西省财政厅：

陕西秦南律师事务所(以下简称“本所”)作为商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设项目专项债券实施方案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）、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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《陕西省人民政府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）等法律法规及政策文件，结合《商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设项目专项债券实施方案》（以下简称“专项评价报告”）相关内容，出具法律意见书。

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、本次拟发行专项债券情况	3
(一) 发行依据	3
(二) 本次拟发行专项债券基本信息	5
二、专项债券对应项目实施单位的基本情况	5
三、专项债券对应项目的基本情况	5
(一) 项目概况	5
(二) 项目建设的社会效益和经济效益分析	7
(三) 项目合规性	8
(四) 项目资金筹措及收益与融资平衡	9

四、法律风险及风险控制措施	10
(一) 法律风险	10
(二) 主要风险控制措施	12
五、专项债券的中介机构	13
(一) 《评价报告》及会计师事务所	13
(二) 《法律意见书》及律师事务所	13
六、结论性意见	14

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	指陕西秦南律师事务所
本次发行	指商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设项目专项债券
《实施方案》	指《商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指《商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设项目专项债券实施方案专项评价报告》
国发〔2014〕43号	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财预〔2017〕89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债券品种的通知》
财预〔2016〕155号	《地方政府专项债务预算管理办法》
陕财办〔2016〕172号	《陕西省人民政府关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》

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时有效的法律、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、本次拟发行专项债券情况

(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。

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委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10月27日印发的《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）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年陕西省发布了《陕西省人民政府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。

(二)本次拟发行专项债券基本信息

根据《实施方案》，本次拟发行专项债券2,800.00万元，期限为20年，年利率3%。债券发行计划见下表：

债券发行计划表		
发行年份	发行额度（万元）	发行期限
2025年	2,800.00	20年期

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丹凤县粮食局。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，丹凤县粮食局的基本情况如下：

丹凤县粮食局，主要负责确保全县粮食安全，承担粮食流通市场监督管理、地方储备粮管理等工作。该局位于丹凤县龙驹街办广场北路北段，该局局长为张建宏。该局的举办单位为丹凤县发展改革局。

综上，本所律师认为，项目实施单位丹凤县粮食局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、项目名称：商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设项目

2、实施单位：丹凤县粮食局，为县政府直属参公事业单位，现有职工9人，内设办公室、储备股和监督检查股。

3、运营单位：丹凤县宇泰粮食储备购销有限公司。公司成立于2005年12月，注册资本167.5万元，位于龙驹街办西凤社区付家塬，是我县唯一一家由粮食局出资的国有控股粮食储备企业。公司政策性业务主要为：一是受粮食局委托承担地方（市、县级）储备粮油代储、救灾粮、军粮供应；二是代储粮油的定期收储、销售轮换；三是地方政府临时安排的其它紧急救灾供应；四是承担政府出台的保护价收购。

4、建设地址：丹凤县工业园区（丹凤县棣花镇茶房社区），丹凤县粮食仓储物流基础设施项目预留地。

5、项目性质：新建

6、建设内容及规模：项目利用丹凤县粮食仓储物流基础设施项目（总占地面积38.68亩）预留地18.43亩，12284m²，主要建设1#、2#物资储备库2栋2948.8m²、配送服务中心492.2m²、屋顶光伏200千瓦，配套建设厂区大门、场内外道路、广场、停车位、围墙、厂区内给排水、强弱电及信息化系统、物流配送和储藏设施设备购置等。

1#库主要储备受灾人员基本生活保障物资，2#库主要储备抢险救援保障物资和应急救援力量保障物资，单个物资储备库库容1.62万m³。项目主要技术指标见下表：

主要技术指标汇总表

项目名称	单位	数量	备注
占地面积	亩	18.43	

应急物资储备库	座	2.00	智能仓
总建筑面积	m ²	3,411.00	
单个储备库建筑面积	m ²	1,474.40	
单个储备库库容	m ³	16,200.00	高10.8米
总投资	万元	5821.76	
其中：工程费用投资	万元	3905.78	

7、建设期限及实施计划：17个月（2025年8月-2026年12月）

第一阶段：2025年8月至2025年9月，历时2个月，完成项目可研批复、施工图设计、招标等前期工作。

第二阶段：2025年10月至2026年11月，历时14个月，为项目实施阶段，完成主体建设、设备安装、调试等工程。

第三阶段：2026年12月，主要完成资料整理，组织竣工验收及办理相关手续。

（二）项目建设的社会效益和经济效益分析

1. 经济效益分析

1.1项目实施以后，通过项目的运行，将取得保管费补助、轮换费补助收入，经测算，在项目运营期内，业务活动现金流入8,089.63万元，业务活动现金流出1,893.45万元，净现金流为6,196.18万元。项目本身有较好的经济效益。

1.2 该项目的建成可提高丹凤县应对灾害事故的能力和水平可以应对防灾减灾下的应急物资储备及流通需求，能够完善救灾物资储备体系的建设，在灾害和突发事件来临时作为应急储备设施服务社会；，切实保障人

民群众生命财产安全，不断提高重特大灾害事故的应急物资保障能力和水平。

2. 社会效益分析

2.1该项目建成运营后，可增加社会应急物资储备，增强应对自然灾害的能力，建立完善的应急物资储备体系和市场体系，提高应急物资的管理和流通的科学管理水平，解决好应急与经济社会发展的诸多矛盾，可有效保证人民的生产生活。

2.2项目建成运营后，可提供长期就业岗位5个，在项目建设期亦可提供大于30个临时就业岗位。项目的实施在一定程度上缓解就业压力，增加群众收入，提供社会稳定。

(三) 项目合规性

该项目已取得以下批复文件：

序号	文件名称	文件批号
1	丹凤县行政审批服务局关于丹凤县应急物资仓储物流建设项目可行性研究报告的批复	丹行政审批发〔2023〕407号
2	丹凤县行政审批服务局关于丹凤县应急物资仓储物流建设项目初步设计及概算的批复	丹行政审批发〔2024〕35号
3	建设项目环境影响登记表	备案号：202361102200000106
4	简易社会稳定风险评估报告	-
5	不动产登记证	陕（20024）丹凤县不动产权第0000020号
6	建设用地规划许可证	丹行政审批地字第61102220220016
7	建设工程规划许可证	丹行政审批地字第61102220220008

（四）项目资金筹措及收益与融资平衡

项目总投资5,821.76万元,其中:工程费用4,290.00万元、设备购置费750.00万元、工程建设其他费用298.76万元、预备费420.00万元、建设期利息63.00万元。

专项债券发行计划:本项目拟发行专项债券筹集资金2,800.00万元,计划2025年发行2,800.00万元,期限为20年,年利率3%。专项债券利息合计为1,680.00万元,按照发行金额的1%预计,专项债券发行费用为2.8万元。

按照项目预期收入和预期支出测算,预期业务活动现金流入8,089.63万元,预期业务活动现金流出1,893.45万元,本项目在存续期间能够产生持续稳定的现金流,在项目存续期内各年度累计现金净流量为正数。根据资金测算平衡结果,可供偿债的净现金流为6,196.18元(业务活动现金流入-业务活动现金流出),应偿还融资本息(含发行费用)为4,482.80万元,项目存续期内可达到的偿债资金覆盖率1.38倍,还本付息资金有充分保障。

基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求,并结合《商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设项目专项债券实施方案》的分析,我们认为丹凤县粮食局申请发行商洛市丹凤县应急物资仓储物流建设项目专项债券可以以较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措,为项目建设提供充足的资金支持,其持续稳定的现金流入能充分满足项目建成后的还本付息要求。

综上，本所律师认为，本次发行对应的项目具有相应公益性且有收益，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）文及（财库〔2015〕83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等，所以在工程建设中，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。针对该项目，由于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参考目前住建部门相关指标测算得出的，在项目的实施过程中，可能产生设计变更，主要原材料价格波动，设备价格和劳动力成本上涨等因素，导致项目总投资尤其建安投资产生变动，如果增幅较大，将导致项目投资增加，影响项目的累计现金流发生变化。针对该风险，应优化设计、充分考虑原材料购入及其涨价因素，例如，通过与承包商签订固定单价合同，将设备和原材料涨价的风险转移给承包商，将项目建设投资控制在建设造价的合理范围内。

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，个别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，所以应当在工程事故防范上引起足够的重视。如果发生工程事故将会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等，使项目净收益减少。

4. 收入变动风险

收入变动风险是指承办单位完成年度预测收入的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险很小，主要来源于政府对保管费和轮换类补助标准的调控变化，在无特殊情况下，政府补助标准不会随意调整，故收入变动的风险较小。

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，应该密切关注该地政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。

6. 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，从而给从事商品生产和经营的投资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。

7. 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在职人数及工资水平的增加；电费、维修费等单价的涨幅，导致项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

（二）主要风险控制措施

1. 深化各阶段设计方案，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。
2. 加强对建安工程施工的管理。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，由丹凤县政府在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. 针对财务支出风险，丹凤县粮食局应加强财务管理和绩效管理，采取开源、节流双管齐下的方法，既勤俭节约，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费，又以本、量、利分析等方法，掌握成本、工作量与收支节余之间的关系，细化支出和预算控制，定期分析预算与实际差异原因，建立科学

合理的成本分析控制体系，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。

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逸帆和舟会计师事务所合伙企业（普通合伙），经核查，该机构现持有西安市未央区行政审批服务局于2022年11月10日核发的统一社会信用代码为91610113MABOMWU05W的《营业执照》、陕西省财政厅于2022年11月18日核发编号为0018247的《会计师事务所执业证书》。该机构为中国境内依法设立并存续的审计机构，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

陕西秦南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》，统一社会信用代码为31610000436315134P，并已通过2024年年检，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单位丹凤县粮食局，系依法设立并有效存续的事业单位，具有独立法人资格，具备依法享受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公益性，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、本次发行符合法律法规、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)

(此页无正文)

负责人:

林斌



陕西秦南律师事务所



2025年09月12日

出具意见律师签名:

林斌 律师

陕西秦南律师事务所
执业证号: 16110200810990349

2025

2025年09月12日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000436315134P

陕西秦南

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:

2017 年 12 月 07 日

No. 70085259

中华人民共和国司法部监制

执业机构 陕西聚南律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16110200810990349

法律职业资格
全国统一考试成绩 C20066110220306

发证机关

发证日期



持证人 林焱

性别 男

身份证号 612523197609092611

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	咸阳市司法局 2023年度律师年度考核备案
备案日期	2024.5-2025.5

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	咸阳市司法局 2024年度律师年度考核备案
备案日期	2025.5-2026.5

执业机构 陕西康南律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16110201011617868

法律职业资格
或律师资格证号 E20082144620622

发证机关

发证日期



持证人 刘燕

性别 女

身份证号 612523198005121025

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2023年度律师年度考核备案 商洛市司法局 2024.5-2025.5
备案日期	

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2024年度律师年度考核备案 商洛市司法局 2025.5-2026.5
备案日期	