

2025 年子长市瓦窑堡老城老旧街
区改造项目(一期)专项债券

法律
意
见
书

陕西华格律师事务所

2025 年 9 月 11 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	-13-
六、项目服务的中介机构	-16-
七、结论意见	-17-
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 年子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)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 年子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)专项可行性研究报告》
《实施方案》	指	《2025 年子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)专项债券财务评价报告》（中实评字(2025)第 T09005 号）
本所	指	陕西华格律师事务所
元	指	人民币元

正文

2025 年子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)
专项债券法律意见书

致子长市国有资产经营管理中心：

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年子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)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9月11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子长市国有资产经营管理中心，项目实施单位为陕西子长瓦窑堡投资集团有限公司。

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	子长市国有资产经营管理中心
法定代表人	杨海俊
统一社会信用代码	12610623436525561D
住所	陕西省子长市瓦镇7村2号运政大楼四楼401
登记机关名称	子长市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	陕西子长瓦窑堡投资集团有限公司
负责人	加东
统一社会信用代码	91610623MAB38X8X4F
住所	陕西省延安市子长市运政大厦二楼

登记机关	子长市市场监督管理局
------	------------

本所律师认为，本项目主管部门子长市国有资产经营管理中心，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，本项目实施单位陕西子长瓦窑堡投资集团有限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

子长市，陕西省县级市，由延安市代管，位于黄土高原中部，革命圣地延安北部，北依榆林市横山区，东接子洲县、清涧县，南连延安市延川县、宝塔区，西邻延安市安塞区、榆林市靖边县，总面积 2405 平方千米。市区距延安市 93 千米，距省城西安市 430 千米。截至 2023 年 6 月，子长市辖 3 个街道、8 个镇。截至 2023 年末，子长市常住人口 21.47 万人。

子长历史悠久，已有 2200 多年的设县史。1942 年 5 月为纪念民族英雄谢子长改名为子长县，县城由安定镇迁至瓦窑堡镇，是全国以革命烈士命名的 7 个县市之一。子长中央红军万里长征的落脚点和抗日东征的出发地，土地革命后期为中共中央和中华苏维埃政府所在地，党中央在瓦窑堡生活和战斗了七个月零十四天，因“瓦窑堡会议”而闻名中外。建国后定为革命老根据地之一，先后有 10 名子长籍军人被授予少将以上军衔，素有中国革命“红都”和“将军县”之美誉。

2023 年，子长市实现地区生产总值 157.37 亿元，其中，第一产业实现增加值 12.95 亿元，第二产业实现增加值 96.91 亿元，第三产业实现增加值 47.52 亿元。三次产业结构为 8.2：61.6：30.2。人均生产总值 73198 元。

2. 项目必要性及可行性

（1）传承瓦窑堡老城特色风貌，引领人民江山论样板示范的需要

与延安、瑞金、遵义、井冈山、西柏坡等革命旧址群相比，瓦窑堡革命旧址群基本保留了中国共产党在瓦窑堡的原始状态，即各类中央机关、领导人旧居周边民宅环绕，相互依存，整体环境保存完好，还原革命旧址融于民宅之中的空间格局，是党与人民群众联系紧密党受到人民群众拥护爱戴的重要见证。

2020年4月，习总书记在陕西考察时强调要加大保护力度，加强公共文化产品和服务供给。本次项目以人民为中心，注重人民生活环境的改善和精神文化的富足。充分尊重区域建筑的传统式样及其风貌特点，拟尽量保留原有建筑物，进行必要的立面改造、结构加固；并新建党群服务中心、社区文化服务中心等，引领人民江山样板区建设。结合五分钟社区生活圈建设，做好宣传、教育、展示等基础功能服务。让人民群众通过享受服务更加热爱党、跟党走，以党群服务中心的示范作用，引领人民江山样板区建设。本项目建成后，将充分挖掘瓦窑堡文化价值，打造出既能延续老城历史风貌、又能满足城镇化生活所需的历史街区，打造集品质居住、老街文化风貌于一体的新地标。

（2）服务老城有机更新，以人为本开展老城复兴建设的需要

近年来，子长市发展步伐不断加快，但在城镇化快速推进的过程中，也积累了一些矛盾和问题，主要是城市布局不合理，道路交通不够畅通智能，基础设施陈旧、功能不强，城市家具过多，公共活动空间不足，私搭乱建、架空线缆凌乱等存在安全隐患，人居环境整体较差，城市的整体性、系统性、宜居性、包容性和生长性不足，与城市高质量发展要求和人民群众对美好生活的向往还有差距。在市委二届七次全会中，城市有机更新被确定为“四件民生实事”之一。

因此在瓦窑堡老城的城市更新过程中，以绣花功夫，精准定位每栋建筑的保护与整

治方式，结合地块的区位、价值，以及对民生与环境的改善效果进行综合评估。本项目紧抓老旧小区改造的有利政策机遇，开展老城区建管提质行动。对标全国文明城市标准，加快补齐各类生活服务和基础设施短板，按需整治小区楼栋外立面，推进老旧小区改造强弱电线路规整、入地等项目。突出完善市政设施，进一步完善交通路网，对老城区道路实施规范化改造，完善机动车、非机动车、人行道道路系统，合理利用拆迁腾留空间，完善便民停车场等公共服务配套。高度关注“两拆”反弹和遗留问题，加大力度解决钉子户，尽快形成净地，发挥效益。结合城市基础设施建设，见缝插绿，建好口袋公园、袖珍公园，着力提高城市绿地率。项目通过“小规模、渐进式”的有机更新模式开展老城的复兴建设，避免大拆大建的粗放式更新方式，提升街区形象魅力。

（3）诠释老城历史印记和核心价值，展示历史文化金名片的需要

子长立足历史文化名城定位，注重统筹做好历史文化保护传承：推进历史文化和民俗文化融合发展。以更严格的措施、更常态化的制度落实老城不能再拆的要求，实现应保尽保，最大限度留住历史印记。突出核心区文化遗产特色，将历史街巷、传统地名等纳入核心区保护对象，以更加完整地诠释老城核心价值。

本项目的建设，通过老城老旧街区改造提升，自觉站在历史传承、文脉赅续的高度，既要保护单体建筑，也要保护地域环境，做到空间全覆盖，要素全囊括，以确保各个时期重要历史文化遗产得到系统性的保护，使得老城的发展具有历史传承性与文脉连续性。通过调整优化老街两侧业态功能，通过提升老街街景风貌，植入窑洞符号等特色文化元素。以连贯的历史记忆与历史信息，展示文化自信。同时融合生态保护、休闲游憩、审美启智和经济发展功能，对保护、保留建筑，采取修旧如故的原则，以用促保的方式，让历史文化资源用起来、活起来。吸引更多游客和居民，提升瓦窑堡的历史文化知名度和现代化服务水平。

（二）基本情况

根据《子长市行政审批服务局关于子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)初步设计的批复》子审服发(2025)批字 204 号，本项目建设内容为：拟对瓦窑堡老城中山街片区沿街 20 栋建筑外立面进行改造，改造外立面总面积约 29490 m²，设置路侧停车位 350 个，楼体广告位 24 个，同时提升改造老旧街区强弱电 1358m、燃气 863m、给排水各 825m 等其他配套设施。

项目总投资额 11804.89 万元，其中，工程建设费用 10,027.20 万元，占总投资的 84.94%，其他费用 1,215.55 万元，占总投资的 10.30%，预备费 562.14 万元，占总投资的 4.76%。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	10,027.20	84.94%
二	其他费用	1,215.55	10.30%
三	工程预备费用	562.14	4.76%
四	总投资	11,804.89	100.00%

（三）项目所在地区位图

项目建设地点位于子长市瓦窑堡老城。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 11,804.89 万元。资金构成为：

（1）申请发行地方政府专项债券 5,700.00 万元，占总投资的 48.28%；

（2）项目自有资金为 6,104.89 万元，占总投资的 51.72%，来源为单位自筹，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 5,700.00 万元。发行计划为 2025 年发行 20 年期专项债券 5,700.00 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	5,700.00	20 年期
合计	5,700.00	/

（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 8 月至 2027 年 7 月。其中，

2025 年 8 月前为项目前期准备阶段；

2025 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，项目已获得可研批复、初步设计批复、工程规划许可证、子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)用地选址的情况说明、子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)由政府主导的函等手续。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	《子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)可行性研究报告的批复》	子审服发(2025)批字 21 号
2	《子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)初步设计的批复》	子审服发(2025)批字 204 号
3	《工程规划许可证》	ZSF2025-02-51
4	《建设工程规划许可证》	ZSF2025-02-51
5	《子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)用地选址的情况说明》	子自然资函(2025)13 号
6	《子长市瓦窑堡老城老旧街区改造项目(一期)由政府主导的函》	子国资办函(2025)32 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 12,937.52 万元，项目总债务融资本息为 9,690.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数 ≈ 1.34 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. 本项目主管部门子长市国有资产经营管理中心，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，本项目实施单位陕西子长瓦窑堡投资集团有限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



