

2025 年咸阳市秦都区老年养护院建设项  
目专项债券

法律  
意  
见  
书

陕西华格律师事务所

2025 年 9 月 20 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.....	- 12 -
四、项目收益和融资的自求平衡.....	- 14 -
五、法律风险及风险控制措施.....	- 14 -
六、项目服务的中介机构.....	- 18 -
七、结论意见.....	- 18 -
附：律所执业许可证、律师执业证.....	- 20 -

## 释义

本次专项债券发行	指	2025 年咸阳市秦都区老年养护院建设项目专项债券
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
《可行性研究报告》	指	《2025 年咸阳市秦都区老年养护院建设项目专项可行性研究报告》
《实施方案》	指	《2025 年咸阳市秦都区老年养护院建设项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年咸阳市秦都区老年养护院建设项目专项债券财务评价报告》 (中实审字【2025】第 09012 号)
本所	指	陕西华格律师事务所
元	指	人民币元

## 正文

# 2025 年咸阳市秦都区老年养护院建设项目专项债券 法律意见书

致咸阳市秦都区民政局：

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年咸阳市秦都区老年养护院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、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): 袁勇 王禹

2025年9月20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咸阳市秦都区民政局。

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	咸阳市秦都区民政局
负责人	张屯良
统一社会信用代码	11610402016014001Q
住所	陕西省咸阳市秦都区渭阳中路 1 号秦都区政府南楼 3 楼 320 室
批准机构名称	咸阳市秦都区事业单位登记管理局

本所律师认为，本项目主管部门和实施单位均为咸阳市秦都区民政局，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

咸阳市秦都区位于陕西关中平原腹地，咸阳市区西半部，东经  $108^{\circ} 37' \sim 108^{\circ} 45'$ ，北纬  $34^{\circ} 18' \sim 34^{\circ} 26'$  之间。东邻渭城区和西安市，南临长安、鄠邑区，西接兴平市，北连礼泉县。南北长 28.5 公里，东西宽 21 公里，总面积 251 平方公里，其中区域面积 22.4 平方公里，建成区面积 15.4 平方公里。总人口 49 万人。

加强老年养护院的建设是贯彻落实养老服务“以社区服务为依托”这一政策精神的集中体现，是构建养老服务体系不可或缺的一个重要环节。老年养护院的服务模式近年来得到了迅速发展，在满足日益递增的失能、半失能老人生活照料、健康护理、康复娱乐等服务方面发挥了重要作用。按照《陕西省人民政府关于加快发展养老服务业的意见》要求，95%以上的乡镇和 70%以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务站。目前咸阳市秦都区 49 万人口中，60 岁以上老年人约 8.7 万人，占总人口的 17.89%。咸阳市秦都区老年养护院（老年公寓）项目的建设也是西咸一体化建设的需要，是秦都城市化发展的现实需要，也是秦都区对外经济发展的现实需要，更是优化完善秦都区投资环境的需要、可部分解决咸阳老年人养老的问题。咸阳市秦都区老年养护院（老年公寓）项目将进一步依托秦都区的区域中心作用，引入管理和人才机制，加强内部管理，对咸阳和西部养老事业发展是具有重大战略意义。

#### 2. 项目必要性及可行性

（1）该项目建设符合国家及省市有关政策及发展规划，国家“十四五”规划纲要确立了“大力发展普惠型养老服务，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”的目标。《中国老龄事业发展“十四五”规划》强调要“明确“十四五”时



期推动全社会积极应对人口老龄化格局初步形成”。《老年人权益保障法》中规定：“国家鼓励、扶持社会组织或者个人兴办老年福利院、养老院、老年公寓、老年医疗康复中心和老年文化体育活动场所等设施”。国务院关于印发《“十四五”残疾人保障和发展规划》的通知，强调到 2025 年，残疾人脱贫攻坚成果巩固拓展，生活品质得到新改善，民生福祉达到新水平。多层次的残疾人社会保障制度基本建立，残疾人基本民生得到稳定保障，重度残疾人得到更好照护。陕西省人民政府《陕西省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》陕政办发〔2019〕36 号提出，要加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，加快养老服务高质量发展，满足老年人多层次多样化养老服务需求。推动全国示范性养老基地建设，充分发挥其示范引导作用。有条件的市县（市、区，要加快建设政府主办的集供养“三无”老人、居家养老服务信息平台、民办养老服务机构业务指导培训等多功能于一体的老年公寓或福利中心。咸阳市出台的《咸阳市人民政府办公室关于印发加快推进老龄事业发展和养老服务体系建设的实施意见》提出要加快社会养老体系建设。从完善社会养老服务体系、加快基本养老服务机构建设、大力发展居家养老服务、支持社会力量发展养老服务业等方面、推进养老服务规范化。综上，在各项政策的支持下，加强秦都区社会养老体系建设，符合国家、省市政策和规划。

（2）加强社会养老体系建设，是适应传统养老模式转变、满足人民群众养老服务需求的必由之路。长期以来，我国实行以家庭养老为主的养老模式，但随着计划生育基本国策的实施，以及经济社会的转型，家庭规模日趋小型化，空巢家庭不断增多。家庭规模的缩小和结构变化使其养老功能不断弱化，对专业化养老机构和社区服务的需求与日俱增。

（3）加强社会养老体系建设，是解决失能、半失能老年群体养老问题、促进社会和谐稳定的当务之急。社会保障是治国安邦的大问题。最新数据显示，截至 2025

年3月末，我国基本养老保险参保人数为10.7亿人，同比增加1434万人。经过多年稳定发展，中国已建成世界规模最大的养老保险体系。

为保障人民群众“老有所养”，我国已建立职工养老保险和城乡居民养老保险两大制度平台，目前实现了对法定人群的制度全覆盖。截至3月末，全国社保卡持卡人数达13.8亿人，覆盖98%的人口。

近年来，我国统一城乡居民养老保险制度，推动机关事业单位和企业养老保险制度并轨，实现企业职工基本养老保险全国统筹，建立个人养老金制度。目前，多层次、多支柱养老保险体系基本形成。

根据国家统计局数据，2025年，我国60岁及以上人口超2.96亿，老年人口基数大，老龄化速度快，加快完善养老保险体系具有重要意义。所需岗位数量会持续大幅度增长，解决部分群众就业问题。

综上所述，该项目建设十分必要。

## （二）基本情况

根据咸阳市秦都区发展和改革局关于咸阳市秦都区老年养护院建设项目初步设计的批复咸秦发改【2023】312号，本项目建设规模及内容为：

项目位于咸阳市秦都区汉仓路与玉泉西路十字角西南侧，占地面积28129 m<sup>2</sup> (约合42亩)，计划新建1栋秦都区老年养护院，建筑面积21852.37 m<sup>2</sup>。

项目地上建筑面积19629.72 m<sup>2</sup>，地下建筑面积2222.65 m<sup>2</sup>主要建筑包括：1栋老年养护院、地下室设备用房及人防等。建筑分类为多层公共建筑，建筑耐火等级地上为二级，地下耐火等级为一级，工程防水等级为一级，设计使用年限50年，结构类型为框架结构。地上建筑外墙填充墙采用蒸压加气混凝土砌块内墙填充墙采用轻质隔墙/ALC、蒸压加气混凝土砌块及承重多孔砖；地下室外墙为抗渗钢筋混凝土墙体，内墙填充墙为

蒸压加气混凝土砌块。无障碍为建筑主要出入口、平台、侯梯厅、电梯轿厢、公共走道、卫生间及其他无障碍设施。上人屋面、楼梯等均有防护措施。

项目概算总投资为 16743.15 万元。其中建安工程费 13492.95 万元，占总投资的 80.59%，建设工程其他费用 2452.90 万元，占总投资的 14.65%，预备费 797.30 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
1	工程费用	13492.95	80.59%
2	工程其他费	2452.90	14.65%
3	基本预备费	797.30	4.76%
4	总投资	16,743.15	100.00%

### （三）项目所在地区位图

项目位于咸阳市秦都区珠泉路与汉仓路十字西南角。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 16,743.15 万元。资金构成为：

（1）申请发行地方政府专项债券 5,800.00 万元，占总投资的 34.64%；

（2）项目财政配套为 10,943.15 万元，占总投资的 65.36%，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 5,800.00 万元。发行计划为 2025 年发行 20 年期专项债券 5,800.00 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	5,800.00	20 年期
合计	5,800.00	/

#### （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 2 月至 2027 年 2 月。其中，

2025 年 2 月前为项目前期准备阶段；

2025 年 2 月至 2027 年 1 月为项目施工及设备安装阶段；

2027 年 2 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，项目已获得项目建议书批复、可研批复、初设批复、环评、稳评、关于秦都区老年养护院建设项目环境影响评价报告表办理情况说明、节能审查、关于秦都区

老年养护院建设项目水土保持方案报告书办理情况说明、关于咸阳市秦都区老年养护院建设项目用地的批复、建设项目用地预审与选址意见书、关于玉泉路以南宗地(咸阳市秦都区老年养护院建设项目)的情况说明、中华人民共和国国有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、建筑工程施工许可证、中标通知书、施工合同。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	《咸阳市秦都区发展和改革局关于咸阳市秦都区老年养护院建设项目建议书的批复》	咸秦发改【2023】288 号
2	《咸阳市秦都区发展和改革局关于咸阳市秦都区老年养护院建设项目可行性研究报告的批复》	咸秦发改【2023】290 号
3	《咸阳市秦都区发展和改革局关于咸阳市秦都区老年养护院建设项目初步设计的批复》	咸秦发改【2023】312 号
4	《建设用地报批土壤环境质量状况证明》	/
5	《咸阳市重大决策社会稳定风险评估备案报告表》	/
6	《关于秦都区老年养护院建设项目环境影响评价报告表办理情况说明》	/
7	《节能审查》	/
8	《关于秦都区老年养护院建设项目水土保持方案报告书办理情况说明》	/
9	《关于咸阳市秦都区老年养护院建设项目用地的批复》	咸地字(2024)第 69 号
10	《建设项目用地预审与选址意见书》	/
11	《关于玉泉路以南宗地(咸阳市秦都区老年养护院建设项目)的情况说明》	/
12	《中华人民共和国国有建设用地划拨决定书》	/
13	《建设用地规划许可证》	/
14	《建设工程规划许可证》	/

15	《建筑工程施工许可证》	/
16	《中标通知书》	/
17	《施工合同》	/

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 11,199.87 万元，项目总债务融资本息为 9,280.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数 $\approx 1.21$  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. 本项目主管部门和实施单位均是咸阳市秦都区民政局，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



