



陕西秦轩律师事务所  
SHAANXI QINXUAN LAW FIRM

(2025)陕秦轩9号

## 陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡市310国道眉县青化至渭滨

高家镇公路工程

专项债券

之

法律意见书



地 址： 宝鸡市金台大道17号科技大厦三楼

邮编： 721000

联系电话： 13571710013/0917-3318989、3809991

邮箱： 448029823@qq.com

# 关于2025年宝鸡市310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工程 专项债券 之 法律意见书

陕西秦轩律师事务所（以下简称“本所”）作为--2025年宝鸡市310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工程专项债券（以下简称“本次发行”）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号文）、《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号文）、《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号文）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号文）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号）和陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》等法律法规及规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。

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、拟发行专项债券情况.....	3
（一）发行人.....	3
（二）拟发行专项债券的基本信息.....	3
二、专项债券对应项目实施单位的基本情况.....	4
三、专项债券对应项目的基本情况.....	5
（一）项目概况.....	5
（二）项目的效益性.....	6
（三）项目合规性.....	6
（四）项目资金筹措及收益与融资平衡.....	7
四、法律风险及风险控制措施.....	8
（一）法律风险.....	8
（二）主要风险控制措施.....	9
五、专项债券的中介机构.....	10
（一）《评价报告》及会计师事务所.....	10
（二）《法律意见书》及律师事务所.....	10
六、结论性意见.....	10

## 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	陕西秦轩律师事务所
本次发行	指	2025年宝鸡市310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工程 专项债券
《实施方案》	指	《310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工程专项债券实 施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工 程专项债券实施方案专项评价报告》
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 号文	指	《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》
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》
财预〔2016〕155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
财预〔2015〕225 号	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
陕西省第十四届人民代 表大会第三次会议文件	指	陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西 省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的 报告》

## 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行有效的法律、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、拟发行专项债券情况

#### (一) 发行人

##### 1、专项债券发行主体

根据《中华人民共和国预算法》第三十五条、《地方政府专项债券预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，具体发行工作由省财政厅负责，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，因此，本次专项债券的发行主体为陕西省人民政府。

##### 2、本次债券发行额度

根据陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》，本次2025年拟申请发行的20年期专项债券资金3,000.00万元在财政部下达的陕西省2025年新增专项债务限额内。

#### (二) 拟发行专项债券基本信息

根据《实施方案》，本项目计划发行专项债券资金344,000.00万元，其中本次2025年拟申请发行20年期专项债券资金3,000.00万元，2026年拟申请发行20年期专项债券资金341,000.00万元。拟发行债券具体信息如下：

单位：万元

债券名称	拟申请发行政府专项债券 金额	年利率	还款方式	拟申请发行政 府专项债券期 限（年）
2025年宝鸡市310 国道眉县青化至渭 滨高家镇公路工程 专项债券	3,000.00（2025年） 341,000.00（2026年）	3.00%（2025年） 3.00%（2026年）	利息按半年 支付，本金 到期一次性 偿清。	20年（2025年） 20年（2026年）

## 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宝鸡市交通运输局。建设单位为宝鸡眉岐渭公路建设有限责任公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，宝鸡市交通运输局的基本情况如下：

实施主体名称	宝鸡市交通运输局
统一社会信用代码	11610300016004823L
机构地址	陕西省宝鸡市金台区金台大道33号
负责人	张晓军
机构性质	政府机关
赋码机关	宝鸡市党政群机关社会信用代码管理办公室

该项目的建设单位为：宝鸡眉岐渭公路建设有限责任公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，该单位的基本情况如下：

建设单位名称	宝鸡眉岐渭公路建设有限责任公司
统一社会信用代码	91610300MAC0Y0ER4T
住所	陕西省宝鸡市金台区金台大道33号
法定代表人	张晓莉
注册资本	捌亿元人民币
成立日期	2022年10月13日
企业类型	其他有限责任公司
登记机关	宝鸡市行政审批服务局
经营范围	许可项目：公路管理与养护；建设工程施工(依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以审批结果为准)。

综上，本所律师认为，项目实施主体宝鸡市交通运输局系依法设立并有效存续的政府机关，具备依法享有民事权利承担民事义务的主体资格。项目建设单位宝鸡眉岐渭公路建设有限责任公司依法设立，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、根据《实施方案》，项目名称：310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工程。项目实施主体：宝鸡市交通运输局，项目建设单位：宝鸡眉岐渭公路建设有限责任公司，建设地址：眉县、岐山县、宝鸡高新区、渭滨区。

2、建设规模及主要建设内容：依据本项目初步设计批复，路线起于宝鸡市眉县横渠镇青化村，与310国道西安段相接，向西经眉县横渠镇、槐芽镇，下穿在建的眉县至太白高速公路，经眉县金渠镇、首善街办、岐山县蔡家坡镇、高新区钓渭镇，上跨在建的眉县经岐山至凤翔高速公路，经高新区天王镇、磻溪镇、八鱼镇、马营镇，下穿连霍高速公路，经渭滨区石鼓镇，上跨徐兰高铁石鼓山隧道，经渭滨区神农镇、高家镇，上跨宝成铁路及其支线铁路后，止于宝鸡市渭滨区高家镇太寅村（G30连霍高速宝鸡西立交与310国道平交口），路线全长97.150公里。全线采用双向四车道一级公路技术标准，设计速度80公里/小时，路基宽度25.5米。桥涵设计汽车荷载等级采用公路-I级，地震动峰值加速度0.20g，特大桥设计洪水频率1/300、其余桥涵及路基1/100，其它技术指标执行《公路工程技术标准》（JTG B01-2014）。

本项目建设内容包括路基、路面、桥梁、隧道、涵洞、沿线设施等，主要构筑物设桥梁15018.7米/58座，其中特大桥2158.5米/1座，大桥11560.5米/38座，中桥1255.7米/17座，小桥44.0米/2座；涵洞132道。全线新建互通立交5处，分离式立交9处，天桥22处，通道23处，平面交叉58处，收费站2处，收费站均设置5入5出10条收费车道；服务区2处，养护工区2处，治超站2处等。

3、项目建设期：从2022年6月至2027年12月。

第一阶段：2022年6月前，完成项目前期工作，包含前期手续办理、可行性研究报告及其他审批手续的编制及审批；

第二阶段：2022年6月至2023年6月，完成项目初步设计及批复、施工总承包单位招标，启动渭滨区石鼓镇杨家山隧道及引线工程（试验段）施工手续办理及开工准备工作；

第三阶段：2023年7月至2027年12月，主线征地拆迁、开工建设、完工并进行验收。

## （二）项目的效益性

社会效益，本项目路线的改线改建重新打通了宝鸡市东西向内部交通路网，优化区域高等级公路网络结构，改善G310全线的通行能力，促进宝鸡社会经济和居民生活的发展，实施后强化宝鸡交通枢纽地位，实现区域路网的有效衔接，带动当地旅游经济的发展。重新打通宝鸡东西向运输大通道，改善区域路网中东西横线结构，进一步加快优势产业开发建设步伐，拉动地方工业经济的发展，促进沿线地区社会经济发展。

经济效益，本项目建成后，项目收入分为车辆通行费收入和附属设施收入，预计收益足以支撑各项运营、税费支出以及专项债券还本付息，且项目收入较为稳定，项目运营期内总收益661,978.31万元，经济效益良好。

生态效益，本项目全线未进入秦岭生态环境保护区的三类保护区范围，通过在南侧自然山体寻找设线位置，预留出现状城区与项目之间的未来用地空间，实现宝鸡市城市空间发展的南移战略，拓展城市发展空间，实施后将加快宝鸡市城镇化进一步发展，加大城市南侧土地开发利用。施工阶段虽然会暂时对环境造成的一定程度的影响，但采取相应措施后，项目对环境的不利影响可以得到减轻或消除，开发带来的不利影响可为环境所接受。

## （三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

- 1、《陕西省人民政府办公厅关于印发“十四五”综合交通运输发展规划的通知》

陕政办发【2021】30号。

2、《社会稳定风险评估备案登记表》 2021年5月21日。

3、《自然资源部办公厅关于国道310线眉县青化至渭滨高家镇一级公路工程建设用地预审意见的函》 自然资办函【2022】1076号。

4、《陕西省发展和改革委员会关于310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工程可行性研究报告的批复》 陕发改基础【2022】1520号。

5、《陕西省交通运输厅关于310国道眉县青化至渭滨高家镇公路初步设计的批复》 陕交函【2022】1567号。

6、《关于310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工程环境影响报告书的批复》 宝审服环字【2022】73号。

7、《自然资源部关于310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工程项目用地土地征收的批复》 自然资函【2025】200号。

8、《中华人民共和国建筑工程施工许可证》 编号：610300202209240102。

9、《建设项目用地预审与选址意见书》 用字第610300202200010号。

10、《陕西省人民政府办公厅关于2024年度第十三、十四批省政府审批建设用地及报国务院审批建设用地的复函》 陕政办函【2024】143号。

#### **（四）项目资金筹措及收益与融资平衡**

根据《实施方案》和《评价报告》，项目总投资为747,766.35 万元，其中工程费用491,643.11万元，工程建设其他费用27,061.68万元，土地使用及拆迁补偿费142,876.08万元，预备费33,079.04万元，建设期利息53,106.43万元。

项目筹措情况：项目总投资为747,766.35万元，其中：项目自有资金403,766.35万元，占比54.00%；计划发行专项债券资金344,000.00万元，其中：2025年拟申请发行20年期专项债券资金3,000.00万元，2026年拟申请发行20年期专项债券资金341,000.00万元，债券利率均为3.00%，占比46.00%。

根据《评价报告》对本次发行项目资金稳定性和充足性的总体评价，认为该项目在实施过程中，均可以产生持续稳定的现金流入，在项目存续期内各年度流入预测金额均大于年度现金流出。按照预计条件的资金测算平衡结果，该项目在存续期内均可达到的偿债资金覆盖率为1.20倍，对于资金充足性，根据《评价报告》，在项目存续期内各年度流入预测金额均大于年度现金流出，项目的现金流入可以覆盖债券本息，项目资金稳定性可以保障。

综上，根据《实施方案》及《评价报告》，本次发行对应的项目具有一定收益，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。项目每年的债券利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目进入运营收费，导致现金流入减少，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批复的工程初步设计概算得出，在政府主管部门批复施工图设计后可能会有一定幅度的变动，会影响项目自有资金投入和发债计划安排。

#### **3、收入变动风险**

收入变动风险是指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主要是通行车辆和服务区及停车区用户数量为预测值，实际运营过程中受周边路网

规划、出行者意愿选择等波动引起的通行费收入和附属设施收入变化，使得项目实际收入降低，进一步导致偿债能力减弱。

#### 4、自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对项目建设过程和经营造成的影响，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。

#### 5、后期运行管理风险

本项目建成后，如果达到预计的服务水平，将能吸引更多的车辆通行和相关附属产业发展；反之，如果达不到预计的服务水平，将影响运营期收入预测的水平，给项目的经济收益带来风险。

#### 6、利率波动风险

在本专项债券存续期内，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，进而影响项目综合投资收益的平衡。

### （二）主要风险控制措施

1、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。

2、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，可以达到抵御投资增加风险的目的。

3、按照债券发行期限和额度，在市级财政年度预算中编列债券还本付息准备金专项预算，逐年提取还本付息资金，减少年度收入不确定性对债券兑付造成的影响。

4、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。

5、为控制项目融资平衡风险，实施单位需合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备；涉及各县区出资的由县区政府通过争取一般债券、调剂财政预算资金等方式筹措，项目实施单位通过争取一般债券、中省专项资金、超长期国债、经营性业务资金等方式多渠道筹措。

6、加强项目资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，用资金使用效率的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众福信会计师事务所有限公司，经核查，该机构现持有宝鸡市金台区行政审批服务局核发的统一社会信用代码为916103037135177718的《营业执照》、陕西省财政厅于2018年5月31日核发编号为61030063的《会计师事务所执业证书》。该机构为中国境内依法设立并合法存续的审计机构，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**

陕西秦轩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》，证号为26103201610123901，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主体宝鸡市交通运输局系依法设立并有效存续的政府机关，具备依法享有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2025年拟申请发行的20年期专项债券资金3,000.00万元符合陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》相关要求，项目发行金额在财政部下达的陕西省2025年新增专项债务限额内，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，下转签字页）

(本页无正文，此页为《关于2025年宝鸡市310国道眉县青化至渭滨高家镇公路工程专项债券之法律意见书》之签署页)



陕西秦轩律师事务所

负责人：唐东峰

经办律师：唐东峰

经办律师：唐东峰

2025 年 9 月 10 日

## 律师事务所执业许可证

证号：26103201610123901  
统一社会信用代码：31610000MD0121731N

陕西秦轩 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：2016 年 09 月 27 日

No. 70039051

中华人民共和国司法部监制LAWYER

执业机构	陕西秦轩律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16103200310442797		
法律职业资格 或律师资格证号	26200177070268		
发证机关	陕西省司法厅	持证人	党东峰
发证日期	2010 年 02 月 12 日	性 别	男
		身份证号	610321197707103112

执业机构	陕西秦轩律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16103200611555372		
法律职业资格 或律师资格证号	20026100000051		
发证机关	陕西省司法厅	持证人	唐雨丽
发证日期	2010 年 02 月 12 日	性 别	女
		身份证	61032319740316682x