



陕西秦轩律师事务所  
SHAANXI QINXUAN LAW FIRM

(2025) 陕秦轩24号

陕西秦轩律师事务所  
—关于2025年宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目  
(一期) 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年宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）

### 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年宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）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）项目的合规性.....	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.....	10
五、专项债券的中介机构.....	11
（一）《评价报告》及会计师事务所.....	11
（二）《法律意见书》及律师事务所.....	11
六、结论性意见.....	12

## 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年宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期） 专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）专项 债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）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6,500.00万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19,500.00万元，本次2025年拟申请发行20年期专项债券资金6,500.00万元，2026年拟申请发行20年期专项债券资金13,000.00万元。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年宝鸡市凤翔 区老旧街区改造项 目（一期）专项债券	6,500.00（2025年） 13,000.00（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凤翔区住房和城乡建设局。建设单位为凤翔县惠民工程建设管理有限责任公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，宝鸡市凤翔区住房和城乡建设局的基本情况如下：

实施主体名称	宝鸡市凤翔区住房和城乡建设局
统一社会信用代码	11610322016007127T
机构地址	陕西省宝鸡市凤翔区秦凤路47号
负责人	祁凤宁
机构性质	政府机关
赋码机关	宝鸡市凤翔区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：凤翔县惠民工程建设管理有限责任公司。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	凤翔县惠民工程建设管理有限责任公司
统一社会信用代码	916103223522634960
住所	陕西省宝鸡市凤翔区城关镇东大街43号
法定代表人	杨永红
注册资本	伍仟万元人民币
成立日期	2015年09月01日
企业类型	有限责任公司（国有独资）
登记机关	宝鸡市凤翔区行政审批服务局
经营范围	城镇和农村基础设施项目的服务管理，城镇无形资产的开发、经营、管理；受委托进行棚户区改造、开发、经营；保障性住房建设项目管理；受委托或参与城建工程项目的评估、可行性

	论证、招标、发承包；承担项目预（决）算审查。（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）
--	--

综上，本所律师认为，项目实施主体宝鸡市凤翔区住房和城乡建设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。项目建设单位凤翔县惠民工程建设管理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：宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）。项目实施主体：宝鸡市凤翔区住房和城乡建设局，项目建设单位：凤翔县惠民工程建设管理有限责任公司，建设地址：宝鸡市凤翔区城区内东大街、北大街、西关街、西大街、秦凤路、南大街、凤鸣路。

#### 2、建设规模及主要建设内容：

项目规划改造沿街立面19.70万平方米，门面房改造1860平方米，建设移动式便民摊点280个，购置安装垃圾收容设施416个，绿化改造31336平方米。增设智慧路灯265盏，建设电力管沟5688米，建设消防管网DN150合计9402米，消防栓78个，新增16个自行车棚，规划道路停车位1054个，并配套设置停车电磁感应装置、电子监控、隔离装置等设施及老旧街道断面更新改造。

#### 3、项目建设期：建设周期35个月，即2025年2月至2027年12月，项目进度如下：

第一阶段：2025年2月-2025年8月，完成项目初设、土地、施工图设计、招投标等前期工作；

第二阶段：2025年9月-2027年11月，完成项目全部土建、设备安装、道路及水电配套工程；

第三阶段：2027年12月，完成竣工验收、交付使用等工作。

## （二）项目的效益性

经济效益，本项目建成后可带来每年近2,400.00万元收入，年均纳税约240万元，改造后的街区将吸引更多的商业投资和居民消费，从而带动区域经济的增长。一方面，商业环境的改善会提升商铺的租金收益和商业物业的价值，吸引各类商家入驻，形成多元化的商业业态，增加税收收入；另一方面，居住条件的优化会提升居民的生活品质，稳定甚至提升房产价值，减少居民因住房问题而产生的外流现象，为区域经济发展提供稳定的人力和消费支撑。

社会效益，本项目是城市更新的重要组成部分，有助于优化城市空间布局，提高土地利用效率。通过合理规划，增强城市的活力和韧性，推动城市可持续发展。其改造实施，可带动一系列相关产业的发展，如建筑、装修、建材等行业，创造大量的就业机会。

生态效益，项目建成后，通过合理规划设置道路停车场，解决了城区停车难、停车乱等问题，破旧的街区面貌焕然一新，整洁美观的街道、完善的公共设施、畅通有序的交通等，提升了凤翔区城市的整体形象和品质，吸引更多的游客和人才，增强城市的吸引力和竞争力，为宝鸡市凤翔区的经济建设与发展创造良好条件。同时，项目的建设可以改善人居环境、加快城市化进程，同时建设和谐社会，维护社会安定，改善了项目区居民的生活居住条件。

## （三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

- 1、《宝鸡市凤翔区行政审批服务局关于宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）建议书的批复》 宝凤行审批字【2025】10号。
- 2、《宝鸡市凤翔区行政审批服务局关于宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）可行性研究报告的批复》 宝凤行审批字【2025】16号。
- 3、《宝鸡市凤翔区行政审批服务局关于宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）初步设计的批复》 宝凤行审批字【2025】88号。

4、《建设项目环境影响登记表》 备案号：202561032200000006。

5、《社会稳定风险评估备案登记表》 2025年1月26日。

6、《宝鸡市自然资源和规划局凤翔分局关于宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目路由情况的说明》 2025年6月17日。

7、《宝鸡市自然资源和规划局凤翔分局关于宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）用地情况的说明》 2025年1月26日。

#### **（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》，项目投资情况：项目总投资估算为39,080.00万元。其中：工程直接费31,337.31万元，占总投资80.19%，工程建设其他费用2,774.83万元，占总投资7.10%，预备费3,466.93万元，占总投资8.87%，建设期利息1,500.93元，占总投资3.84%。

项目筹资情况：项目总投资为39,080.00万元，其中：项目自有资金19,580.00万元，占比50.10%；申请专项债券资金19,500.00万元（其中：2025年拟申请发行20年期专项债券资金6,500.00万元；2026年拟申请发行20年期专项债券资金13,000.00万元，债券利率均为3.0%），占总投资的49.90%。

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1.21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**

本项目建设期35个月，建设期较长。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，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**

本项目建设周期较长，如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

#### **3、工程事故产生的风险**

工程事故是由施工阶段中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**

收入变动风险是指本项目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收费价格变动带来收入的减少，影响年度收入规模，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建筑的建设过程和经营造成的影响，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。政府的政策对项目的影响是全局性的，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、土地风险、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、由政府职能部门做好项目规划，减少工程的重复建设，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、围绕工程安全目标，各施工单位始终以科学发展观为统领，牢固树立安全发展理念，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，强化工程建设安全风险管控，深化安全质量隐患排查治理和反违章工作，建立完善工程项目应急机制，加强建设过程安全控制管理、监督与考核，全面推进工程建设安全标准化管理体系建设，提高工程建设安全“可控、能控、在控”能力与水平，圆满实现工程安全管理目标。

4、项目单位密切关注项目收费定价及成本情况，保证还本付息资金。加强财务管理和成本控制，建立完善财务管理制度，提高管理水平，控制经营成本，保证项目产生更多收益。

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、区位的选择、时机的选择、融资的选择、租售的选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

6、按照债券发行期限和额度，在项目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。

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、提高项目建设和运营过程中的管控，加强灾害防范意识，尽可能的避免可能出现的自然灾害现象。

9、良好的项目管理是重要的保证。从投资开发来看，项目全过程的投资、进度和质量是重点。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运营的优质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，根据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凤翔区住房和城乡建设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6,500.00万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年宝鸡市凤翔区老旧街区改造项目（一期）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. 70039053

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	持证人	党东峰
法律职业资格 或律师资格证号	26200177070268	性别	男
发证机关	陕西省司法厅	身份证号	610321197707103112
发证日期	2010 年 02 月 12 日		

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	持证人	唐丽丽
法律职业资格 或律师资格证号	20026100000051	性别	女
发证机关	陕西省司法厅	身份证	61032319740316682x
发证日期	2010 02 12 日		