



陕西秦轩律师事务所
SHAANXI QINXUAN LAW FIRM

(2025) 陕秦轩26号

陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡市陇县城区集中供热清洁能源 节能改造项目专项债券

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年宝鸡市陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目

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年宝鸡市陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目专项债券（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.....	9
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.....	11

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年宝鸡市陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目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2,000.00万元在财政部下发的陕西省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7,000.00万元，本次2025年拟申请发行20年期专项债券资金2,000.00万元，2026年拟申请发行20年期专项债券资金5,000.00万元。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年宝鸡市陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目专项债券	2,000.00（2025年） 5,000.00（2026年）	3.0%（2025年） 3.0%（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陇县住房和城乡建设局（陇县城市管理执法局）。建设单位为陇县城区热力有限公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，陇县住房和城乡建设局（陇县城市管理执法局）的基本情况如下：

实施主体名称	陇县住房和城乡建设局（陇县城市管理执法局）
统一社会信用代码	116103270160100513
机构地址	陕西省宝鸡市陇县城关镇南大街5号
负责人	刘荣华
机构性质	政府机关
赋码机关	陇县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：陇县城区热力有限公司。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	陇县城区热力有限公司
统一社会信用代码	91610327MA6XHAF5H
住所	陕西省宝鸡市陇县城关镇体育路中段
法定代表人	王波
注册资本	贰佰万元人民币
成立日期	2019年12月10日
企业类型	有限责任公司（国有独资）
登记机关	陇县行政审批服务局
经营范围	县城规划区内集中供热生产、供应；热力管道设计施工；供热系统咨询维修；土建安装；市政工程施工（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）

综上，本所律师认为，项目实施主体陇县住房和城乡建设局（陇县城市管理执法局）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。项目建设单位陇县城区热力有限公司依法设立，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：陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目。项目实施主体：陇县住房和城乡建设局（陇县城市管理执法局），项目建设单位：陇县城区热力有限公司，建设地址：陇县南岸新城、上河郡。

2、建设规模及主要建设内容：

拟对上河郡、南岸新城2座供热站进行清洁能源节能改造。总供热面积118万 m^2 ，供热负荷47.2MW。主要建设内容：新建120匹低温型空气源热泵机组244台，配套建设供热管网及辅助设施。上河郡供热站主要集中供热范围为陇县城区北大街以东、秦源路以北区域。南岸新城供热站主要集中供热范围为千邑路以东、千陇路以北区域。其中：上河郡供热站主要集中供热范围为陇县城区北大街以东、秦源路以北区域，包含陇县上河郡小区及周边规划办公、商业、学校等建筑。规划总建筑面积约为60万 m^2 。南岸新城供热站：主要集中供热范围为千邑路以东、千陇路以北区域，包含南岸新城兆兴地产、上水新城、绿景家园、万成家园、郑家巷小区、保障房、广电局、民政局、体育场等小区及周边规划办公、商业、学校等建筑。规划总建筑面积约为58万 m^2 。

3、项目建设期：项目建设期20个月（自2024年7月至2026年2月）。

第一阶段：2024年7月至2024年10月，历时4个月，完成项目建议书、可研、稳评、规划、土地、初设、施工图设计及工程招标等前期工作；

第二阶段：2024年11月至2025年10月，历时12个月，主要完成项目土建工程施工、设备安装调试和管网铺设等工作；

第三阶段：2025年11月至2026年2月，历时4个月，完成剩余管网铺设、设备

安装调试及竣工验收等工作。

(二) 项目的效益性

经济效益，本项目采用空气源热泵系统作为热源，充分利用可再生能源，效率远高于燃煤锅炉和燃气锅炉。对优化能源供给结构，实现能源多元化供应等，合理利用资源、促进城市现代化建设具有重要意义。债券存续期内预计可实现收益14,727.80万元。

社会效益，本项目顺利实施后，将极大改善城区企事业单位与社区居民冬季采暖条件和采暖效果，也会促进供热行业的发展，在供热安全、节能减排、碳平衡等方面带来较大的经济和环境效益，同时也将带来巨大的社会效益。本项目劳动定员应根据生产岗位进行编制，本工程新增加工作人员5人。项目投产后可从管委会调配有经验的管理人员和技术人员，不足部分可向社会招聘择优录用。

生态效益，本项目建成后，每年可减少燃烧标准煤8,202.37吨，减排二氧化碳21,326.16吨，减排二氧化硫196.86吨，减排氮氧化物57.42吨，减排粉尘82.02吨，节能环保效益明显。

(三) 项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

- 1、《陇县发展和改革局关于陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目建设书的批复》 陇发改发【2024】415号。
- 2、《陇县发展和改革局关于陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目可行性研究报告的批复》 陇发改发【2024】434号。
- 3、《宝鸡市生态环境局陇县分局关于支持陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目开展前期工作的函》 2024年8月20日。
- 4、《建设项目环境影响登记表》 备案号：202561032700000100。
- 5、《社会稳定风险评估备案登记表》 2024年8月26日。

6、《中华人民共和国建设项目用地预审与选址意见书》 用字第610327202400007号。

7、《陇县人民政府关于划拨上河郡供热站项目用地的批复》 陇地发【2024】26号。

8、《土地租赁合同》 2023年1月1日。

9、《陇县发展和改革局关于陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目初步设计的批复》 陇发改发【2024】450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》，项目概算总投资为17,637.25万元。其中：工程费用14,665.13万元；工程建设其他费用1,277.24万元；预备费797.12万元；其他费用897.77万元。

项目筹资情况：项目总投资为17,637.25万元，其中：项目自有资金10,637.25万元，占比60.31%；申请专项债券资金7,000.00万元（其中2025年拟申请发行20年期专项债券资金2,000.00万元；2026年拟申请发行20年期专项债券资金5,000.00万元），占比39.69%，债券利率均为3%。

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1.31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、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。

3、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。本项目收入来源主要是取暖费及政府补贴资金，暂无该类风险。

4、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。

5、自然风险

自然风险是指由于自然因素的不定性对公共配套建筑的生产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。

6、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。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、土地使用制度改革风险、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。

7、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、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

8、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。

9、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或造成报废工程。

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，可以达到抵御风险的目的。

3、开发经营周期越长，项目建成以后的经济形势就难预测，其次，开发经营周期越长项目建成以后的政治形势越难预测。所以，针对本项目采取提高工作速度、利用法律手段、来保证工作的顺利进行、保证资金的充分供应，这样尽可能避免不确定因素的影响。

4、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。

5、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。

6、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。

7、聘请专业的分析团队，在价格方面尽量以国家宏观调控的市场价格为依据。

8、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。

9、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陇县住房和城乡建设局（陇县城市管理执法局）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2,000.00万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年宝鸡市陇县城区集中供热清洁能源节能改造项目专项债券之法律意见书》之签署页）



负责人：常东峰

经办律师：常东峰

经办律师：唐丽丽

2025 年 9 月 11 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

法律职业资格
或律师资格证号 26200177070268

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2010 年 02 月 12 日

持证人 党东峰

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

发证日期 2010 年 02 月 12 日

持证人 唐丽丽

性 别 女

身份证 61032319740316682x

