

(2025) 陕秦轩29号

陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡市麟游县城区污水处理厂建设  
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年宝鸡市麟游县城区污水处理厂建设项目

### 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年宝鸡市麟游县城区污水处理厂建设项目专项债券（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.....	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.....	12
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年宝鸡市麟游县城区污水处理厂建设项目 专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市麟游县城区污水处理厂建设项目 专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市麟游县城区污水处理厂建设项目 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5,000.00万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7,000.00万元，其中本次2025年拟申请发行20年期专项债券资金5,000.00万元，2026年拟申请发行20年期专项债券资金2,000.00万元。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年宝鸡市麟游县城区污水处理厂建设项目专项债券	5,000.00（2025年） 2,000.00（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麟游县住房和城乡建设局（麟游县地震局，麟游县人民防空办公室）。建设单位为麟游县城镇开发建设投资有限公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，麟游县住房和城乡建设局（麟游县地震局，麟游县人民防空办公室）的基本情况如下：

实施主体名称	麟游县住房和城乡建设局（麟游县地震局，麟游县人民防空办公室）
统一社会信用代码	11610329016011628U
机构地址	陕西省宝鸡市麟游县杜阳路36号
负责人	王彦平
机构性质	政府机关
赋码机关	麟游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：麟游县城镇开发建设投资有限公司。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	麟游县城镇开发建设投资有限公司
统一社会信用代码	91610329698419646L
住所	陕西省宝鸡市麟游县九成宫镇杜阳路36号
法定代表人	田晓明
注册资本	壹亿肆仟叁佰万元人民币
成立日期	2010年01月07日
企业类型	其他有限责任公司
登记机关	麟游县行政审批服务局
经营范围	城乡基础设施建设，按照县政府批准城建投资计划进行城建

	项目经营性投资，并对新投资和参股的城建项目全过程管理。接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、承提项目预(决)算审查；农村和农业基础设施、开发、建设；城乡居民住宅建设。（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，项目实施主体麟游县住房和城乡建设局（麟游县地震局，麟游县人民防空办公室）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。项目建设单位麟游县城镇开发建设投资有限公司依法设立，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：麟游县城区污水处理厂建设项目。项目实施主体：麟游县住房和城乡建设局（麟游县地震局，麟游县人民防空办公室），项目建设单位：麟游县城镇开发建设投资有限公司，建设地址：麟游县九成宫镇城关村祁家河组。

#### 2、建设规模及主要建设内容：

项目选址位于九成宫镇城关村，项目占地面积31.69亩，新建污水处理厂一座总规模10000m<sup>3</sup>/d。配套建设进水管网、河道堤防挡墙，购置安装相关设施设备。

#### 3、项目建设期：

建设期为37个月，即2023年5月至2026年5月，分为以下几个阶段：

第一阶段（准备阶段）：2024年8月底前完成项目立项、初步设计及开工前的各种准备工作。

第二阶段（建设阶段）：2024年9月至2026年4月进行土建施工及设备安装、调试等。

第三阶段（竣工验收）：2026年5月工程竣工验收、移交使用。

## （二）项目的效益性

经济效益，污水处理厂投产后，通过改善城市环境，促进经济发展，产生长远的间接的和潜在的经济效益。本工程实施后将减轻污水对城区地表水源及地下水的污染，提高了水源的可利用程度。改善投资环境，促进社会发展本工程的建设，可使城市基础设施逐步完善，提高城市的总体功能，加速城镇建设，使环境更加优美，招商引资能力更强，必将极大地促进当地经济和社会发展，使经济建设和人民生活水平同步提高，促进经济的发展，产生良好的经济效益。

社会效益，本项目实施后可减轻河流污染，改善居民生活环境，促进经济发展本工程的建设，可使污水处理厂排水服务区内的污水得到治理并达标排放，这将大大减轻对漆水河的污染，不仅改善了当地的生活环境，对漆水河周边居民的生活质量和经济的可持续发展起到了十分重要的作用。增加就业，促进社会安定本工程运行需要配置操作维护人员，这意味着增加一定数量的就业岗位，可以吸纳社会上的闲置劳动力，使他们有了固定的工作和稳定的收入，从而促进了社会的安定。

生态效益，麟游县污水处理厂的建设，是麟游县基础设施建设的重要组成部分，是现代化文明城市的重要标志。该项工程的实施将彻底解决城市污水直接排入漆水河的现状，对消除人工湖水污染状况，减轻城市污水对漆水河的水体污染，改善城市的环境卫生面貌，提高人民生活及健康水平起到积极作用。

## （三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

- 1、《麟游县行政审批服务局关于麟游县城区污水处理厂建设项目建议书的批复》麟行审发【2023】71号。
- 2、《麟游县自然资源局关于麟游县城区污水处理厂建设项目规划选址意见书的批复》麟自然资发【2023】136号。
- 3、《麟游县行政审批服务局关于麟游县城区污水处理厂建设项目可行性研究报告

的批复》 麟行审发【2023】162号。

4、《麟游县行政审批服务局关于麟游县城区污水处理厂建设项目初步设计的批复》  
麟行审发【2023】243号。

5、《麟游县自然资源局关于麟游县城区污水处理厂建设项目用地预审意见的复函》  
麟自然资函【2023】27号。

6、《宝鸡市文物局关于麟游县城区污水处理厂建设项目用地文物勘探意见的函》 宝  
文勘函【2023】22号。

7、《麟游县自然资源局关于麟游县城区污水处理厂建设项目规划定点意见书的批  
复》 麟自然资发【2024】59号。

8、《宝鸡市生态环境局麟游分局关于麟游县城区污水处理厂建设项目环境影响报  
告表的批复》 宝麟环函【2024】3号。

9、《麟游县重大固定资产投资项目社会稳定风险评价表》 2023年6月2日。

10、《中华人民共和国建设用地规划许可证》 地字第610329202400003号。

11、《中华人民共和国不动产权证书》 陕（2024）麟游县不动产权第0329498  
号。

12、《中华人民共和国建设工程规划许可证》 建字第610329202400006号。

13、《中华人民共和国建筑工程施工许可证》 编号：610329202412040101。

#### **（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12,591.26万元，包含工程  
费用9,463.35万元，工程建设其他费用1,667.53万元，预备费890.47万元，建设期利  
息569.91万元。

项目筹资情况：项目总投资为12,591.26万元，其中：项目自有资金5,591.26万元，  
占比44.41%；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5,000.00万元；2026年拟申请发行20年期专项债券资金2,000.00万元），占比

55.59%，债券利率均为3.0%。

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1.56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**

项目建设工期变化将影响项目的现金流入，在项目建设过程中紧密跟踪资金到位情况，建设支出情况，确保项目能够按时保质完工。

#### **2、项目投资的变化产生的风险**

本项目总投资的核算根据工程设计批复得出，项目施工过程中可能会有小幅度的变动，影响资金项目自有资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。本项目收入变动风险主要是污水处理价格的变动，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定性对项目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、地震等不可抗力风险。

#### 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。

#### 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、工程招标投标风险、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。

#### 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的平衡。

## （二）主要风险控制措施

1、深化各阶段设计方案，强化前期准备工作，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、通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得相关市场信息越多，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。

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、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。

5、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。

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

7、建立健全政策信息搜集机制，明确收集、整理、研究责任部门和责任人等，加强对国家政策的跟踪研究，及时掌握政策变化情况，加强政策性风险的研究，充分评

估政策变化带来的影响，加大政策性风险管理。

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，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。

9、项目建设内容要符合总体规划和交通发展规划的相关要求和功能定位。在项目实施过程中，参建各方应严格执行相关批复意见，严格遵守建设程序，做到先设计后施工、先审批后实施。切实做好施工安全评估工作，遇到技术难点，面向社会进行技术咨询；对可能出现的困难，制定应急预案，避免风险的发生。施工期间，建设单位、监理单位和施工单体应加强对施工现场的管理与围蔽，减少对周边群众的影响。深入群众，解读政府对于当地居民及运营管理的政策和法律法规。充分听取群众的实际问题，在不违背相关法律法规的前提下，原则上尊重当地居民的传统风俗习惯。

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麟游县住房和城乡建设局（麟游县地震局，麟游县人民防空办公室）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5,000.00万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年宝鸡市麟游县城区污水处理厂建设项目专项  
债券之法律意见书》之签署页）

陕西秦轩律师事务所



负责人

唐利新

经办律师:

唐利新

经办律师:

唐利新

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. 70039052

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

身份证号 61032319740316682x

