

广东知恒（西安）律师事务所

关于

商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目专项债券的

法律意见书



地址：西安市雁塔区锦业一路永利国际金融中心 27 层

电话：029-81112903

邮编：710061

目录

一、 出具法律意见书的依据	1
二、 律师声明事项	1
释 义	3
正 文	4
一、 本期债券的概况	4
二、 本期债券的实质条件	4
(一) 债券对的发行主体	4
(二) 债券额度	5
(三) 债券期限	5
(四) 还款计划及偿债资金来源	5
(五) 投资项目的审批	6
(六) 项目担保情况	6
三、 本期债券对应的投资项目	6
四、 项目收益与融资自求平衡	11
五、 项目的风险控制	11
1.工期变化产生的风险	11
2.工程事故产生的风险	11
3.收入变动风险	12
4.支出变动风险	12
5.自然风险	12
6.利率波动风险	13
六、 本次债券发行的中介机构	13
(一) 会计师事务所	13
(二) 律师事务所	13
七、 结 论	14

广东知恒（西安）律师事务所
关于商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目专项债券的
法律意见书

一、 出具法律意见书的依据

广东知恒（西安）律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目专项债券发行的专项法律顾问，对本期专项债券发行出具法律意见书。

本所根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国公司法》《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》《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》和《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（以下简称“《通知》”）等法律、法规和规范性文件的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本项目出具本法律意见书。

二、 律师声明事项

一、 本所及本所律师依据本法律意见书出具日以前已经发生或者存在的事实，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查验证，保证本法律意见书所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，并承担相应法律责任。

二、 本法律意见书仅就与本次债券发行有关的中国法律问题发表法律意见，并不对有关会计、审计、资信评级、偿债能力和现金流分析等非法律专业事项发表意见。

三、发行人已向本所保证，发行人所提供的文件和所作的陈述和说明是完整的、真实的和有效的，有关文件原件及其上面的签字和印章是真实的，所提供文件资料为副本、复印件的，保证与正本或原件相符，且一切足以影响出具本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无任何隐瞒、虚假记载、误导性陈述和重大遗漏。

四、对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所依赖于政府有关主管部门、发行人或者其他有关机构出具的证明文件出具本法律意见书。

五、本法律意见书系依据截至本法律意见书签署日期现行有效的中国法律而出具。

六、本法律意见书仅供本项目申请地方政府专项债券资金之目的使用，本所同意将本法律意见书作为本项目申请使用的地方政府专项债券资金所对应的地方政府专项债券发行的文件之一进行披露。非经本所及经办律师书面同意，任何单位和个人均不得将本法律意见书或其任何部分用作任何其他目的。

基于上述，本所根据相关法律、法规和规范性文件的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神出具本法律意见书。

释 义

除非文义另有所指，在本法律意见书中的以下用语具有如下含义：

本所/本所律师/知恒西安	指	广东知恒（西安）律师事务所及其经办律师
本法律意见书	指	《广东知恒（西安）律师事务所关于商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目专项债券的法律意见书》
本期债券	指	商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目专项债券
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人/省政府	指	陕西省人民政府
《实施方案》	指	《2025 年商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目专项债券实施方案》
《绩效评估报告》	指	《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估报告》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
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》（国发[2014]43 号）
财预[2015]225 号文	指	《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）
财预[2016]155 号文	指	《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）
财预[2017]89 号文	指	《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）
财库[2019]23 号文	指	《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）
财库[2020]36 号文	指	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库[2020]36 号）
财库[2020]43 号文	指	《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库[2020]43 号）
《通知》	指	《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》

正文

一、 本期债券的概况

根据《商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目专项债券实施方案》等，本项目债券发行情况如下：

行政区域	项目名称	投资总额	本项目发债额
商洛市商州区	商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目	39,088.87 万元	19,500 万元(2025 年发行债券 600 万元；计划 2026 年发行债券 18,900 万元)

债券品种：记账式固定利率附息债

债券期限：5 年

债券利率：固定利率

付息方式：利息按年支付，本金到期一次性偿还

二、 本期债券的实质条件

（一）债券对的发行主体

本期债券的发行主体为陕西省人民政府。陕西省人民政府统一发行后转贷给西安市人民政府，用于本期申报的商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目。

根据《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）第 4 条规定：“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需

发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府”。根据《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）的规定：“市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。”

根据上述法律规定，本期专项债券发行主体为陕西省人民政府，符合财预〔2016〕155号文和财预〔2017〕89号文之规定，具备发行政府专项债券的主体资格。

（二）债券额度

根据陕西省财政厅下发的2025年专项债限额通知，本期商洛市商州区人民政府申报600.00万元人民币专项债券，是陕西省财政厅在财政部下发的陕西省专项债限额范围内，根据商洛市商州区财政局上报项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在商洛市专项债务限额范围内予以核定。

本所律师认为，本期拟发行的专项债券额度在陕西省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2015〕225号》第1条、《财预〔2016〕155号》第11条、《国发〔2014〕43号》第3条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（三）债券期限

本期债券为5年期。

本作律师认为，本期债券的期限符合《财库〔2020〕43号》第9条及其他相关法律、行政法规及行政规章的规定。

（四）还款计划及偿债资金来源

1. 本期专项债投资商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目，有稳定的项目收益，项目收益来源详见本法律意见书第三部分：本期债券对应投资的项目。

2. 实施机构对项目实施、债券资金使用以及还本付息制定了明确的计划，承诺项目收入专门用于偿还到期债券本息，不挪作他用。

3. 经核查陕西华汇会计师事务所（普通合伙）出具《专项评价报告》，通过对申报项目的测算，项目测算收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益及融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目，偿债资金及还款计划符合《财预[2016]155号》第6条、《财预[2017]89号》第2条第2款及其他法律、行政法规、行政规章的规定。

（五）投资项目的审批

经核查项目实施机构提供的项目资料，本期专项债券投资的商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目，取得了政府部门部分审批手续，审批情况详见本法律意见书第三部分：本期债券对应投资的项目。

本所律师认为，本期债券对应投资的项目，依法取得了相应的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定。

（六）项目担保情况

经核查项目实施机构提供的资料及说明，本期申报的商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目土地未设抵押，不存在权属纠纷。

三、 本期债券对应的投资项目

项目名称：商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目

建设内容与规模：

本项目为谢塬片区城中村改造，分为征迁部分和安置部分两部分，主要内容为将谢塬片区征迁的村民异地安置在龟山中路安置点，其中：

1. 征迁部分

谢塬片区征迁涉及村域土地 338 亩，征迁涉及 8、9、10、12、14 组村民，共计村民 174 户，526 人，征迁总面积 61,670 m²，户均征迁面积 354.42 m²，其中实物安置面积 31,866 m²，货币安置面积 29,804 m²，预计 2026 年 6 月月底前完成全部地块腾退及清理，形成符合出让条件的净地。

征迁后，按照国土空间规划，本项目中可出让土地面积 269 亩，土地收入用于商洛市其他支出。

按照征迁补偿标准，对被征迁人选择产权调换的，安置面积以登记确认合法宅基地内所建房屋一、二层依法认定建筑面积为标准进行产权调换（实物安置），一、二层大于依法认定建筑面积部分，按照住宅性质建筑重置价给予补偿，三层以上（含三层）部分建筑面积按照建筑重置价给予补偿。

根据现阶段初步安置安排，本项目采用产权调换安置，需提供实物安置面积 31,866 m²。

2. 安置部分

安置用地占地面积 23.11 亩，共建设 3 栋高层住宅，地下车库及其他相关配套，总建筑面积 51,830 m²，地上建筑面积 38,406 m²，其中新建住宅 31,988 m²，物业、门卫等其他配套面积 6,418 m²，地下建筑面积 13,424 m²，共建设住宅套数 336 套，全部用于安置，建设 330 个停车位，容积率 2.52，绿化率 30%。

建设地点：

本项目为谢塬片区城中村改造，分为征迁部分和安置部分两部分，主要内容为将谢塬片区征迁的村民异地安置在龟山中路安置点，项目具体地点为：征迁部分位置位于谢塬片区内，具体有地块 A、B、C、D、G 共 5 个地块，其中地块 A、B、C、D 北至南环路，南至商洛联络线，东至上赵塬小区，西临居民点，地块 G 南至南环路，西至环城西路，征迁改造范围内总面积 225596.9 m²（约 338 亩），按照国土空间规划，剔除路网后的可出让面积为 269 亩。本项目采用异地安置方式安置，安置部分位置位于商州区龟山中路安置点，东临龟山中路和居民点，西、北临居民点，南临龟山大道，占地面积 15408.8 m²（约 23.11 亩）。

项目现状：本项目为新建项目

项目工期安排：

本项目初步设计批复建设工期为 20 个月，后续因专项债等相关审批流程影响，工期相应调整为 24 个月，即 2025 年 4 月—2027 年 3 月。项目建设分为前

期手续办理阶段、征迁阶段、安置房建设阶段，各阶段工作衔接有序、合理并行，具体安排如下：

1. 前期手续办理阶段（2025 年 4 月—2025 年 11 月）

本阶段核心工作包括项目可行性研究报告编制、初步设计审批、专项债申报与资金落实、招投标组织等。鉴于项目需高效推进建设流程，计划采用 EPC（工程总承包）模式整合设计、施工环节，于 2025 年 11 月中旬正式进入招投标阶段，通过公开招标确定具备资质的 EPC 总承包单位；目前安置房地块已取得国有土地使用证，各项前期手续按流程推进，待招投标工作完成后，将同步办理施工许可证（预计 2025 年 11 月底前完成），为后续 EPC 总承包单位进场施工奠定合规基础。

2. 征迁阶段（2025 年 11 月—2026 年 6 月）

2025 年 11 月正式启动征迁工作，通过分组推进、精准对接等方式提高效率，预计 2026 年 3 月底前完成全部征迁协议签订；2026 年 4 月启动现场腾退及清场工作，同步开展土地平整、权属核查等配套工作，预计 2026 年 6 月底前完成全部地块腾退及清理，形成符合出让条件的净地。

3. 安置房建设阶段（2025 年 12 月—2027 年 3 月）

鉴于安置房地块已提前取得土地证，且征迁协议签订工作与建设准备工作可并行推进，计划于 2025 年 12 月中旬正式开工。本阶段施工周期 16 个月，建设内容包括 3 栋安置住宅楼、地下车库及附属配套设施，总建筑面积约 51,830 平方米，预计 2027 年 3 月底前完成竣工验收及备案，具备交付使用条件。

项目进展情况：现阶段项目已完成项目立项审批、已取得可行性研究报告批复、初步设计批复、环评意见、稳评备案登记表、建设用地不动产权证等，于 2025 年 11 月中旬正式进入招投标阶段。

实施单位：根据《实施方案》，项目主管部门为商洛市高铁康养西南成建设服务中心，商洛市商州南秦新区建设投资开发有限公司作为本项目的实施和运营单位，其基本情况如下：

项目	内容
名称	商洛市商州南秦新区建设投资开发有限公司
统一社会信用代码	91611002MA70WUPX5K
法定代表人	郭晓峰
经营范围	一般项目：园林绿化工程施工；工程管理服务；土地整治服务；房地产咨询；矿产资源储量评估服务；污水处理及其再生利用；休闲观光活动；养老服务；住宅水电安装维护服务；停车场服务；电动汽车充电基础设施运营；充电控制设备租赁；集中式快速充电站；充电桩销售；建筑材料销售；花卉种植；农副产品销售；食用农产品初加工；广告制作（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。 许可项目：房地产开发经营；建设工程施工；矿产资源勘查；住宅室内装饰装修；住宿服务；餐饮服务（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）。
住所	陕西省商洛市商州区龟山大道中段
有效期	2018年03月20日至无固定期限
登记机关	商州区市场监督管理局

本所律师通过国家企业信用信息公示系统检索的商洛市商州南秦新区建设投资开发有限公司公示信息显示，商洛市商州南秦新区建设投资开发有限公司经营状态为存续。截至本《法律意见书》出具之日，商洛市商州南秦新区建设投资开发有限公司不存在按照中国相关法律、法规、规范性文件及其章程需要终止的情形，亦不存在人民法院依法受理重整、和解和破产申请的情形。

据此，本所律师认为商洛市商州南秦新区建设投资开发有限公司系依法设立且合法存续的企业法人，不存在有关法律、法规、规范性文件及其章程规定的应予以终止的情形，商洛市商州南秦新区建设投资开发有限公司具备实施项目的主体资格。

商洛市商州南秦新区建设投资开发有限公司为商洛市商州区城市建设投资开发有限公司全资子公司，实际控制人为商洛市商州区科技和工业信息化局（商州区人民政府国有资产监督管理委员会）。经核查，商洛市商州南秦新区建设投资开发有限公司不属于《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》里的“市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司”，可以作为本项目的实施单位。

投资计划：本项目总投资 39088.87 万元。其中工程费用 20009.85 万元，工程建设其他费用 7941.02 万元，征地拆迁与安置费 7637.58 万元，预备费用 3028.67 万元。由于本项目计划发行专项债券，经计算建设期应付债券利息为 452.25 万元，专项债券发行费用 19.5 万元。

收益来源：该项目改造完成后，收入来源于腾空土地出让收入，共计 48420.00 万元。

资金筹措：本项目总投资 39088.87 万元，资金来源渠道如下：

（1）资本金 19588.87 万元，占比 50.11%，通过区级财政配套和实施单位自筹等多方筹措。

（2）计划发行专项债券 19500 万元，占比 49.89%。

项目审批：项目已经取得的批复文件如下：

序号	批复文件	批文号
1	关于商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目可行性研究报告的批复	商州审批发（2025）114 号
2	洛市商州区谢塬片区城中村改造项目社会稳定风险评估批复	2025 年 4 月 29 日
3	建设项目环境影响备案	备案号：202561100200000066
4	关于商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目用地情况说明的复函	商自然资州函（2025）90 号
5	关于商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目初步设计和概算的批复	商州审批发（2025）115 号
6	不动产权证书	陕（2024）商洛市不动产权第 0001938 号

本所律师认为，项目依法取得立项、可研、初步设计等审批文件，项目合法合规。

四、项目收益与融资自求平衡

就本项目，陕西华汇会计师事务所（普通合伙）出具了《2025年商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目专项债券实施方案评价报告》【华会其字(2025)028号】，在项目单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的商洛市商州区谢塬片区城中村改造项目预期净收入能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡

本所律师认为，本期债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息。符合《财库〔2020〕43号》第2条、《财预〔2016〕155号》第12条、《财预〔2017〕89号》第2条第2款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

五、项目的风险控制

本期债券的发行可能存在的风险，项目实施单位采取如下措施：

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。

措施：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. 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。

措施：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. 收入变动风险

收入变动风险是指项目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国家、陕西省政策调整以及项目自身收益不足等因素影响项目收入，导致偿债能力减弱。

措施：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，针对本项目管理处采取提高工作速度、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，这样尽可能避免不必要因素的影响。

4. 支出变动风险

支出变动风险是指运营支出的不确定性带来的风险。本次项目运营支出变动风险主要是运营支出，本项目在预测过程中收入与支出相抵，所以对项目偿债影响较小。

措施：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. 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。

措施：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. 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。

措施：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。

六、 本次债券发行的中介机构

（一）会计师事务所

经本所律师核查，陕西华汇会计师事务所（普通合伙）持有西安市市场监督管理局高新区分局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91610131MACMFGFD6J）、陕西省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（编号：61000140）。是在中国境内依法设立并合法存续的会计机构，其经营范围为“一般项目：财务咨询；税务服务；信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）；企业管理咨询；财政资金项目预算绩效评价服务。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）许可项目：注册会计师业务。（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）”，与发行人及本次债券对应项目业主单位之间不存在关联关系，且具备为本期专项债券进行评价的合法资格。

（二）律师事务所

本所系为本次债券发行提供专项法律服务的律师事务所。本所现持有陕西省司法厅颁发的证号为 31610000MD03310420 的《律师事务所分所执业许可证》，并已通过陕西省司法厅的历年年检，具备担任本项目法律顾问的资格。经本所自查，不存在被监管部门限制参与债券发行提供法律服务业务资格的情形。

本法律意见书已由两名执业律师及本所负责人签字并加盖公章。本法律意见书的签字律师均已经通过陕西省司法厅各年度律师考核备案。

综上，截至本法律意见书出具之日，上述中介服务机构与发行人无关联关系，资质有效存续，不存在被监管部门限制参与债券发行业务活动资格的情形。

七、 结论

综上所述，本所律师认为截至本法律意见书出具之日：

1. 本期债券发行主体、实施主体、债券额度、期限等符合法律、行政法规、行政规章的规定；
2. 本项目已取得了立项、环评、规划、不动产权证书、可研批复、项目初步设计的批复等方面的主要文件。
3. 投资项目收益经测算，满足项目收益和融资自求平衡；
4. 为本项目出具法律意见书的机构及其各自的经办人均具备为本项目出具专业意见的合法资质。

本法律意见书正本贰份，无副本，经本所盖章并由经办律师签字后生效。

（以下无正文）

（本页无正文，为《广东知恒（西安）律师事务所关于商洛市商州区谢源片区城中村改造项目专项债券的法律意见书》之签署页）

广东知恒（西安）律师事务所



经办律师：徐懿楠

徐懿楠

经办律师：王婵

王婵

二〇二五年十一月五日