

2025 年咸阳市乾县康养中心建设项目  
专项债券法律意见书



陕西瑞拓律师事务所  
二〇二五年十一月

## 2025 年咸阳市乾县康养中心建设项目 专项债券法律意见书

(2025) 陕瑞律意字 1437 号

致：陕西省财政厅

陕西瑞拓律师事务所（以下简称“本所”）是依法设立、可以在中华人民共和国（以下简称“中国”，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区及中国台湾地区）从事律师业务的律师事务所，有资格就中国法律问题出具法律意见。

现本所接受委托，依据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号）、《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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）、《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）《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》及《国家发展改革委关于盘活地方政府专项债务限额存量做好专项债券项目有关工作的通知》（发改投资〔2022〕1440 号）等法律、法规及规范性文件的有关规定和其他相关法律法规的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次申请政府专项债券项目所涉及的有关法律事项，出具本法律意见书。

## 目 录

释 义 .....	3
第一节 声明 .....	5
第二节 正文 .....	7
一、本次债券发行的基本情况 .....	7
二、本次债券发行对应的项目 .....	7
（一）项目概况 .....	7
（二）项目实施的具体方案 .....	7
（三）项目立项与批复情况 .....	7
（四）项目主管单位与实施机构 .....	9
（五）项目融资资金来源与预期偿债资金来源 .....	9
三、本次债券发行相关的文件及机构 .....	10
（一）《评价报告》及会计师事务所资质 .....	10
（二）《法律意见书》及律师事务所资质 .....	10
四、项目风险及主要风险控制措施 .....	11
（一）影响项目收益和融资平衡结果的风险因素 .....	11
（二）主要风险控制措施 .....	12
五、结论意见 .....	14

## 释 义

在本法律意见书中，除非另有所指，下列词语具有下述含义：

简称	释义
本次债券、本次发行	2025 年咸阳市乾县康养中心建设项目专项债券
本项目、项目	乾县康养中心建设项目
实施机构/项目运营单位	乾县民政局
国发〔2014〕43 号文	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）
财库〔2020〕43 号文	《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号）
财预〔2015〕225 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）
国办函〔2016〕88 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）
财预〔2016〕155 号文	《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）
财预〔2017〕89 号文	《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）
《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》	《中共中央国务院办公厅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》（2019 年 6 月 10 日生效）
《实施方案》	《2025 年咸阳市乾县康养中心建设项目专项债券实施方案》
《评价报告》	立信中联会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所出具的《2025 年咸阳市乾县康养中心建设项目专项债券项目评价报告》（立信中联咨字[2025]陕 0039 号）

《法律意见书》	《2025 年咸阳市乾县康养中心建设项目专项债券法律意见书》（[2025]陕瑞律意字 1437 号）
会计师事务所	立信中联会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所
本所、律师事务所	陕西瑞拓律师事务所
元、万元	人民币元、人民币万元

## 第一节 声明

为出具本法律意见书，本所特做如下声明：

1. 本所已依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见。本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次申请政府专项债券项目的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

2. 为出具本法律意见书，本所审查了必要且与出具本法律意见书相关的文件，本所还查阅了其他与出具本法律意见书有关的法律、法规。此外，本所还向有关部门做了本所认为必要的查询。

3. 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或者其他有关机构出具的说明或文件。

4. 在本法律意见书中，本所仅就本次申请政府专项债券项目所涉及的有关法律问题发表意见，并不对有关会计、审计和偿债能力等非法律专业事项发表评论。本法律意见书如有提及有关会计、审计及其他相关内容，也仅为对该等内容的引述，并不表明本所律师对该等内容真实性、准确性、合法性做出了任何判断及保证。

5. 发行人向本所律师保证，其已经提供了出具本法律意见书所必需的全部事实和原始书面材料、副本材料或其他材料，并且该等书面材料均真实、准确、完整，不存在隐瞒、虚假记载、误导性陈述和重大遗漏之处；相关书面文件中的全部签字、印章和戳记均真实、有效；所有文件的传真件或复印件均完整、真实，并且同原件一致；除本法律意见书另有表述外，相关文件中的所有签署方均有权签署该法律文件，并且任何签署人均已获得签署该文件的正当合法授权；提供给本所的任何尚未签署的文件在签署时其内容将保持不变。

6. 本所同意将本法律意见书作为本次申请政府专项债券项目必备的法律文件，随同其他材料一同报送，并承担相应的法律责任。

7. 本法律意见书仅供本次申请政府专项债券项目之目的使用，不得用作任何其他目的。

8. 本所律师未授权任何单位或个人对本法律意见书作任何解释或说明。

基于以上所述，本所就本次专项债券出具法律意见如下：

## 第二节 正文

### 一、本次债券发行的基本情况

根据《实施方案》及本所律师核查，本次债券发行的基本情况如下：

债券名称	2025年咸阳市乾县康养中心建设项目专项债券
实施机构	乾县民政局
具体使用项目	乾县康养中心建设项目
发行品种	记账式固定利率附息债券
发行期限	20年
发行金额	3900.00万元
债券利率	3.0%
付息方式	利息按每半年支付，本金到期一次性偿还

### 二、本次债券发行对应的项目

#### （一）项目概况

依据《实施方案》，本项目为新建项目。具体建设内容如下：

乾县康养中心为七栋地上六层，地下一层建筑，总建筑面积 59221.74 m<sup>2</sup>，采用框架结构，抗震设防烈度为八度，建筑物设计使用年限为 50 年，地基处理采用换填垫层法，基础形式 1#-5#楼采用独立基础，6#-7#楼采用条形基础，地下车库采用独立基础加条形基础。

#### （二）项目实施的具体方案

本项目建设期限为 2022 年 10 月至 2025 年 12 月，包括前期可行性研究、立项审批、勘察设计、规划、工程施工、设备安装、竣工验收等阶段。

#### （三）项目立项与批复情况

根据本所律师核查，本项目取得的立项与批复情况如下：



序号	立项、批复单位	立项、批复文件	批文号
1	乾县行政审批 服务局	《关于乾县康养中心建 设项目建议书的批复》	乾政审批发[2021]56号
2		《关于乾县康养中心建 设项目可行性研究报告 的批复》	乾政审批发[2021]62号
3		《关于乾县康养中心建 设项目水土保持方案审 批准予行政许可决定书》	乾政审许决（2024）3号
4		《关于乾县康养中心建 设项目初步设计的批复》	乾政审批发[2022]236号
5		《建设用地规划许可证》	乾地字第 610424202300004 号
6		《建设工程规划许可证》	乾建字第 610424202300003 号
7		《建筑工程施工许可证》	编号：610424202401100201
8		《建筑工程施工许可证》	编号：610424202401100101
9	中共乾县政法 委员会	《咸阳市重大决策社会 稳定风险评估报告备案 （审查）表》	——
10	乾县人民政府	《国有建设用地划拨决 定书》	陕咸阳市乾县（2023）002
11	乾县自然资源 局	《关于乾县康养中心建 设项目用地预审的函》	乾自然资函[2021]11号

12		《关于乾县康养中心项目规划选址定点的函》	乾自然资函[2021]118号
13	乾县民政局	《关于乾县康养中心项目建设环评预审意见的情况说明》	——
14	乾县不动产登记局	《不动产权证书》	陕 2023 乾县不动产权第 0000611 号
15	乾县文化和旅游局	《关于乾县康养中心建设项目选址意见的函复》	乾文旅函（2022）108 号
16	咸阳市生态环境局乾县分局	《关于〈乾县康养中心建设项目〉环境影响评价审批的预审意见》	——

#### （四）项目主管单位与实施机构

根据《实施方案》，咸阳市乾县康养中心建设项目主管单位与实施机构均为乾县民政局，该单位基本情况如下：

单位名称	乾县民政局		
统一社会信用代码	116104240160182802	负责人	李征兵
机构性质	政府机关		
住所地	陕西省咸阳市乾县城关镇文前巷一号		
登记管理机关	乾县党政群机关社会信用代码管理办公室		

#### （五）项目融资资金来源与预期偿债资金来源

根据《实施方案》，本项目总投资 22419.36 万元，属新建项目。其中：财政资金为 7519.36 万元，占总投资的 33.54%，申请发行地方政府专项债券 14900.00 万元，占总投资的 66.46%。其中：2022 年已发行 5000.00 万元（20 年期），2024 年已发行 6000.00 万元（20 年期），2025 年计划发行 3900.00 万元（20 年期）。

根据《实施方案》，该项目预期偿债资金来源主要为养老服务费收入及餐饮伙食费收入。按照项目预期收入和预期支出测算，本项目在存续期间能够产生稳

定的净现金流。在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为1.20，还本付息有充分保障。

综上，本所律师认为，本次债券的发行主管单位依法设立并有效存续，具有独立的法人资格，符合政府专项债券发行的主体资格要求。建设运营单位依法设立并有效存续，不存在依据法律法规或政策应当终止、撤销或解散的情形，具备实施本项目建设的资格。本项目已取得了立项、规划、建设等方面的必要的审批及备案手续，符合现行法律法规及政策规定。该项目符合专项债券发行的相关规范。

### 三、本次债券发行相关的文件及机构

#### （一）《评价报告》及会计师事务所资质

本次债券发行的财务顾问为立信中联会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所。经本所律师核查，立信中联会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所现持有西安市莲湖区行政审批服务局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91610104MAC4XKRD5B）及陕西省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（编号为120100236101），具有合法的从业资格。

立信中联会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所就本次发行出具了《2025年咸阳市乾县康养中心建设项目专项债券项目评价报告》（立信中联咨字[2025]陕0039号）。《评价报告》认为：“在项目收益预测及其所依据的各项假设成立的前提下，本次评价的咸阳市乾县康养中心建设项目中预期收入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目预期收益和融资自求平衡。”

#### （二）《法律意见书》及律师事务所资质

本次发行的专项法律顾问为本所，本所持有陕西省司法厅核发的统一社会信用代码为31610000570657936Y的《律师事务所执业许可证》。本法律意见书签字律师均为持有律师执业证的专职执业律师，具备出具法律意见书所需资质。

综上，本所律师认为，本所及签字律师具备出具法律意见书所需资质，符合

法律法规及规范性文件的相关要求。

## 四、项目风险及主要风险控制措施

### （一）影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

#### 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、设计方案的优劣、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，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

本项目总投资的核算是根据政府主管部门批复的初步设计批复文件作为依据，后期有可能因工程变更导致总投资调整，影响项目资本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

收入变动风险是指项目单位进行年度预测收入时的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险主要是收费政策调整以及项目自身服务水平等因素影响营业收入，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确定性对公共配套设施造成的影响，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。政府的政策对商业活动的影响是全局性的，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、地价风险、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。

### （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、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、项目建设周期越长，项目建成以后的经济形势就越难预测。所以，针对本项目管理应采取提高工作速度、利用法律手段等方式来保证工作的顺利进行，保证资金的充分供应，尽可能避免不必要风险因素的影响。

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，作出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位选择、时机选择、融资选择等。尽量将不确定性降低到最低限度，较好地控制投资过程中的风险。

6、提高项目建设和运营过程中的管控，加强灾害防范意识，尽可能降低自然灾害造成的损失。

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、按照国家相关政策文件，确保工作人员的工资待遇，提高项目的运营服务水平，确保尽早收益。

9、良好的项目管理是项目成功实施的重要保证。从项目实施角度来看，项目全过程的投资、进度和质量管理工作是工作重点。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，为将来提供优质的运营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，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利率波动损失。

## 五、结论意见

综上所述，本所律师认为：

- 1、本次专项债券对应项目的项目单位依法设立，具有独立的法人资格。
- 2、项目的总投资金额、资金安排、项目选址、建设规模、建设进度等基本建设要素已经由相关审批文件确定，满足申请政府专项债券的条件。
- 3、本次发行对应的咸阳市乾县康养中心建设项目，符合国家相关产业政策，符合项目所在地土地利用总体规划，现有审批手续符合法律法规要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，并推进开发建设工作。
- 4、本项目资金来源及本次发行募集的资金用于项目建设，符合财库〔2020〕43号文等相关规定要求。
- 5、本次发行具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合财预〔2016〕115号文的相关规定，偿债保障措施符合财库〔2020〕43号文的相关规定，经专业机构测算，本次专项债券能够实现项目收益与融资自求平衡的要求。
- 6、为本次发行提供服务的财务评价机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质。

本法律意见书经本所盖章及经办律师签字后生效。

（以下无正文）

（本页为《陕西瑞拓律师事务所关于 2025 年咸阳市乾县康养中心建设项目专项债券法律意见书》之签章页）



经办律师:

刘 涛

李阳

李 阳

2025 年 11 月 28 日



# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000570657936Y



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:



发证日期:

2023 年 07 月 19 日

No. 70097644

中华人民共和国司法部监制

执业机构	陕西瑞拓律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101201011577462		
法律职业资格 或律师资格证号	A20086101040669		
发证机关	陕西省司法厅	持证人	刘涛
发证日期	2018年09月24日	性别	女
		身份证号	654001197903131822

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度		考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	西安市司法局	备案机关	
备案日期	2025.5-2026.6	备案日期	



执业机构 陕西瑞拓律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201210155766

法律职业资格  
或律师资格证号 A20096101131695

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2025 年 06 月 17 日



持证人 李阳

性 别 男

身份证号 610323198610163319

### 律师年度考核备案

考核年度	称 职
考核结果	称 职
备案机关	2024年度律师年度考核备案专用章 西安市司法局
备案日期	2025.5-2026.5

### 律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	