



陕西信果律师事务所  
关于  
2025 年咸阳市彬州市韩家塬区供水  
工程专项债券项目  
法律意见书

---

陕西信果律师事务所  
二〇二五年十一月



目录

释义及声明.....2

正文.....6

    一、主体资格审查情况.....6

        （一）专项债券发行主体.....6

        （二）项目实施单位.....6

    二、申报项目核查情况.....7

        （一）项目基本情况.....7

        （二）项目的合法性.....7

        （三）项目融资与收益平衡.....8

    三、法律风险及风险控制措施.....9

        （一）法律风险.....9

        （二）主要风险控制措施.....11

    四、中介服务机构.....13

        （一）财务专项评价机构.....13

        （二）法律服务机构.....13

    五、结论性意见.....14

## 释义及声明

### 1、释义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

中国	指	中华人民共和国
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
本项目	指	彬州市韩家塬区供水工程
《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》
财库〔2015〕83号文	指	《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》
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〔2016〕155号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
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》
陕财办预〔2018〕11号文	指	《陕西省财政厅关于印发〈陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法〉的通知》

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》
《实施方案》	指	《2025年咸阳市彬州市韩家塬区供水工程专项债券实施方案》
《评价意见》	指	《2025年咸阳市彬州市韩家塬区供水工程专项债券项目评价意见》
本法律意见书	指	《2025年咸阳市彬州市韩家塬区供水工程专项债券项目法律意见书》
本所	指	陕西信果律师事务所
本所律师	指	陕西信果律师事务所经办律师
元	指	人民币元



## 法律意见书

致：彬州市水利局

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）、《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）、《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕83号文）、财政部《关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23号文）和《陕西省财政厅关于印发〈陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法〉的通知》（陕财办预〔2018〕11号文）等法律法规及规范性文件的有关规定，陕西信果律师事务所作为彬州市韩家塬区供水工程的专项法律顾问，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。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对与出具本法律意见书有关的所有文件资料和事实进行了核查验证。

本所律师的声明与承诺：

1. 本所律师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；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法



律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；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，对本次发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2. 本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、项目实施单位及项目中介已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料。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、发行人或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3. 本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4. 本所律师仅就发行人本次发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关专项债券方案总体评价等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及专项债券方案总体评价等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性、准确性做出任何明示或默示的保证。

5. 本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：

## 正文

### 一、主体资格核查情况

#### （一）专项债券发行主体

根据《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方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）之规定，本次专项债券需由陕西省人民政府作为发行主体。

#### （二）项目实施单位

根据本项目的申报文件和审批文件，项目主管单位为彬州市水利局。

根据彬州市水利局提供的资料，并经本所律师在全国组织机构代码数据服务中心网（<http://www.cods.org.cn>）等公开资料进行核查，项目主管单位的基本情况如下：

名称：彬州市水利局

统一社会信用代码：116104270160203801

负责人：程亚锋

机构性质：政府机关

机构地址：陕西省咸阳市彬州市姜媛街12号

本所律师认为，彬州市水利局系在中国境内依法设立的政府机关，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备彬州市韩家塬区供水工程之准备、方案编制和项目主管等工作的主体资格。



## 二、申报项目核查情况

### （一）项目基本情况

（1）本项目为彬州市韩家塬区供水工程。

（2）项目性质：新建项目；本项目工期为 12 个月，2025 年 10 月至 2026 年 10 月。

（3）主管部门为彬州市水利局。

（4）项目规模及内容：以李家川水库净水厂作为水源。新建李家川一级加压泵站 1 座，改建韩家塬现有 3 座供水站，分设二、三、四级加压泵站 3 座。共敷设配水管网 122.90 公里，新建 10 立方米调压池 4 座，配套检修阀、排气阀、泄水阀等管道阀件和阀井。建设信息自动化及配套附属设施。

本项目总投资为 5,893.82 万元，资金来源主要为：

1) 项目资本金 2,993.82 万元，占项目总投资的 50.80%，为财政预算资金。

2) 申请发行 20 年期的专项债券 2,900.00 万元，占项目总投资的 49.20%。其中 2025 年发行专项债券 2,900.00 万元，期限 20 年。

预偿资金主要为供水收入。

### （二）项目的合法性

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》，本项目发行金额在财政部下达陕西省 2025 年新增专项债务限额内。



经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，本项目已取得咸阳市行政审批服务局《关于彬州市韩家塬区供水工程可行性研究报告的批复》（咸行审批复〔2024〕251号）、陕西省水利厅《关于印发咸阳市彬州市韩家塬区供水工程可行性研究技术审查意见的通知》（陕水农发〔2024〕53号）、咸阳市行政审批服务局《关于彬州市韩家塬区供水工程初步设计的批复》（咸行审批复〔2025〕286号）、咸阳市行政审批服务局《关于彬州市韩家塬区供水工程招标实施方案的批复》（咸行审批复〔2025〕288号）、咸阳市重大决策社会稳定风险评估备案报告表、彬州市自然资源局《关于彬州市韩家塬区供水工程不涉及新增建设用地的说明》等文件，本所律师认为，本项目发行金额在财政部下达陕西省2025年新增专项债务限额内，项目已取得了立项批复等审批文件。

### （三）项目融资与收益平衡

依据《2025年咸阳市彬州市韩家塬区供水工程专项债券实施方案》，本项目拟于2025年发行专项债券2,900.00万元。

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持续稳定的净现金流。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率为1.24倍，还本付息资金有充分保障。

《2025年咸阳市彬州市韩家塬区供水工程专项债券项目评价意见》：满足本意见各项假设条件的情况下，彬州市水利局本次拟申

请的专项债券可以为项目建设提供充足的资金支持，持续稳定的业务活动现金流入能够充分满足项目的还本付息要求。

### 三、法律风险及风险控制措施

#### （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。

##### 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，严格控制工程投资。

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，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、时机选择、融资选择等。尽量将不确定性降到最低限度，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。

#### 四、中介服务机构

##### （一）财务专项评价机构

本次债券发行的财务顾问为陕西诚明联合会计师事务所（普通合伙）。经本所律师核查，会计师事务所现持有西安市工商行政管理局曲江新区分局核发的《营业执照》（或社会统一信用代码：91610133065313892C）及陕西省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（编号为：61010138），具有合法的从业资格。

会计师事务所就本次发行出具了《2025 年咸阳市彬州市韩家塬区供水工程专项债券项目评价意见》（陕诚明（2025）评字 013 号）。

《评价意见》认为：在满足本意见各项假设条件的情况下，彬州市水利局本次拟申请的专项债券可以为项目建设提供充足的资金支持，持续稳定的业务活动现金流入能够充分满足项目的还本付息要求。

本律所认为：陕西诚明联合会计师事务所（普通合伙）是在中国境内依法设立的、具有注册会计师法定业务执业资格的机构，具备就本期债券发行出具财务评价意见的法定资格。

##### （二）法律服务机构

本次发行的律师服务机构为陕西信果律师事务所（即本所）。本所持有陕西省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》（证号：31610000081727702Y）；本所指派的签字律师均持有陕西省司法厅核发的《中华人民共和国律师执业证》，律师执业证已经年检并在有效期限内，具有合法的从业资格。



本所律师认为，本所及本所律师具有合法的法律服务执业资格，可以为本次发行提供法律服务。

## 五、结论性意见

综上，本所律师认为：

1. 彬州市水利局系在中国境内依法设立的政府机关，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备2025年咸阳市彬州市韩家塬区供水工程之准备、方案编制和项目主管等工作的主体资格。

2. 本项目发行金额在财政部下达陕西省2025年新增专项债务限额内，项目已取得了立项批复等审批文件。

3. 根据《2025年咸阳市彬州市韩家塬区供水工程专项债券项目评价意见》的分析和论证，在满足项目实施方案关于项目收益预测及其所依据的各项假设条件的情况下，项目能够实现收益与融资自求平衡。

4. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备从业资格。


本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式四份，本所留存一份，其余三份供发行人为本次发行之目的而使用。


（以下无正文，为签字页）

（此页为《陕西信果律师事务所关于 2025 年咸阳市彬州市韩家塬区供水工程专项债券项目法律意见书》签署页）



经办律师: 

负责人: 

经办律师: 

2025 年 11 月 7 日



# 律师事务所执业许可证



统一社会信用代码: 31610000081727702Y

陕西信果

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:

2017 年 11 月 30 日



执业机构	陕西信果律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16105200610350286		
法律职业资格 或律师资格证号	B20046105240007		
发证机关	陕西省司法厅	持证人	朱富强
发证日期	2022 年 06 月 1 日	性 别	男
		身份证号	610525197905080034



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	称 职
备案机关	渭南市司法局	备案机关	渭南市司法局
备案日期	2024. 5-2025. 5	备案日期	2025. 5-2026. 5



执业机构 陕西信果律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16105201410130618

法律职业资格  
或律师资格证号 C20116105250198


持证人 李晓星

性别 男

身份证号 610525198111270033

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2023年10月1日



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	2024年度律师年度考核备案 渭南市司法局	备案机关	
备案日期	2025.5-2026.5	备案日期	