

SUNHOLD
LAW
FIRM



上海申浩（西安）律师事务所
关于 2025 年平利县翠茗园茶旅融合项目专项债券
法律意见书





上海申浩（西安）律师事务所

关于2025年平利县翠茗园茶旅融合项目 专项债券法律意见书

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）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号文）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155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）、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号文）、《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈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〉》、《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号文）等法律法规及规范性文件的有关规定，结合《陕西省第十四届人民代表大会第三次会议关于陕西省2024年财政预算执行情况报告和2025年财政预算的决议》（2025年1月20日陕西省第十四届人民代表大会第三次会议通过），上海申浩（西安）律师事务所（以下简称“本所”）作为2025年平利县翠茗园茶旅融合项目专项债券（以下简称“本期债券”）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，就本期专项债券发行，出具本《法律意见书》。





目 录

第一部分 释义与律师声明事项	4
释 义	4
声 明	6
第二部分 正文	8
第一章 本期发行概述	8
第二章 本期发行对应的投资项目	9
(一) 项目概况	9
(二) 项目立项与相关批复	10
(三) 项目实施绩效目标	11
第三章 项目融资与收益平衡	12
(一) 项目总投资	12
(二) 资金筹措渠道	12
(三) 项目资本金到位情况	13
(四) 债券发行计划	13
(五) 偿还资金来源	14
(六) 项目收益与融资平衡情况	14
第四章 项目实施单位基本情况	15
第五章 中介机构	16
(一) 会计师事务所	16
(二) 律师事务所	17
第六章 项目风险及风险控制措施	18
(一) 影响项目收益和融资平衡结果的风险因素	18
(二) 防范与降低风险的对策	19
第七章 结论性意见	23





第一部分 释义与律师声明事项

释 义

简称		全称
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人	指	陕西省人民政府
本期债券	指	2025年平利县翠茗园茶旅融合项目专项债券
本项目	指	2025年平利县翠茗园茶旅融合项目
《实施方案》	指	《2025年平利县翠茗园茶旅融合项目 专项债券实施方案》
《事前绩效评估》		2025年平利县翠茗园茶旅融合项目 《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估报告》
本所	指	上海申浩（西安）律师事务所
本《法律意见书》	指	本所为本期债券发行出具的《上海申浩（西安）律师事 务所关于2025年平利县翠茗园茶旅融合项目专项债券 法律意见书》





《评价报告》	指	西安康胜会计师事务所有限责任公司 出具的《2025年平利县翠茗园茶旅融合项目专项债券实 施方案专项评价报告》
《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》
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》
财库〔2018〕72号文	指	《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财预〔2020〕94号文	指	《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工 作的通知》
财预〔2021〕61号文	指	《财政部关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管 理办法〉的通知》
《陕西省财政预算报告》	指	《陕西省第十四届人民代表大会第三次会议关于陕西 省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算的决议》 (2025年1月20日陕西省第十四届人民代表大会第三次 会议通过)





声 明

上海申浩（西安）律师事务所（以下简称“本所”）受平利经济技术开发区投资建设有限公司（以下简称“委托人”）委托，根据项目主管单位平利经济技术开发区管理委员会、项目实施单位平利经济技术开发区投资建设有限公司要求，对2025年平利县翠茗园茶旅融合项目专项债券进行考证，并根据中国现行法律、法规、规章和规范性文件以相关规定，出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，指派宋昕、刘雁南律师考察及调研了本次项目所涉及的各类批复、证照信息、《实施方案》、《事前绩效评估》、《评价报告》等文件，并核查和验证了目标单位提供的与本次专项债券发行项目有关的文件、资料和事实。

本所出具本法律意见书是基于目标单位及主管单位向本所保证：已向本所提供了为出具本法律意见书所必需的资料和信息，一切足以影响本法律意见书的事实和资料均已向本所披露；向本所提供的所有资料和信息均真实、准确、完整，不存在任何虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，所有资料上的签字和印章均是真实、有效的，有关副本或复印件与正本或原件一致。

为出具本法律意见书，本所及经办律师特作如下声明：

本所及经办律师依据《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2018〕72号文、财预〔2020〕94号文、财预〔2021〕61号文等规定，及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，同时本所及经办律师并不对本次项目的方案内容及其所述事实或数据的真实性、准确性、完整性或合法性、有效性发表意见。

本法律意见书仅供本次发行之目的而使用，不得被用于其他任何目的。本所同意将本《法律意见书》作为发行人本期专项债券发行所必备的法律文件，随同其他材料一起上报且作为公开披露文件，并依法对出具本《法律意见书》承担相应的法律责任。未经本所书面同意，本《法律意见书》不得用于其他任何目的或用途。





第二部分 正文

第一章 本期发行概述

项目	内容
债券名称	2025年平利县翠茗园茶旅融合项目专项债券
发行人	陕西省人民政府
发行依据	《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2018〕72号文、财预〔2020〕94号文、财预〔2021〕61号文等相关规定
发行规模	人民币 4000 万元
债券期限	30 年
发行面值	100 元
债券利率	固定利率
付息方式	利息半年支付一次
还本方式	本金到期一次性偿还
发行场所	通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。
募资用途	专项用于平利县翠茗园茶旅融合项目建设运营
还款来源	茶叶交易区摊位租赁收入、停车位收入、茶文化长廊、茶园观光项目门票收入、活动承办收入等





第二章 本期发行对应的投资项目

（一）项目概况

根据《实施方案》、《评价报告》《事前绩效评估》等文件披露，本期发行对应项目为 2025 年平利县翠茗园茶旅融合项目，项目实施主体为平利经济技术开发区投资建设有限公司，建设地址为平利县城关镇陈家坝村。项目建设规划内容基本如下：

建设内容包括茶业种植基地、茶文化长廊、茶旅融合道路以及配套设施建设，具体包括改造提升茶业种植基地 483 亩、茶叶交易区 2200 平方米、改造现有步道 1500 米；新建停车场及茶业贸易中心 9559 平方米、检验检测中心 3116 平方米、综合服务中心 2000 平方米、配套用房 150 平方米、公厕 122 平方米；新建茶文化长廊 1 处；新建茶旅融合生产道路 2300 米，埋设生活生产供水管网 2500 米，污水管网 2100 米等。

项目建设周期 2024 年 7 月至 2026 年 7 月。

项目总投资估算如下表：

项目总投资估算表

单位（万元）

序号	费用名称	数值
1	工程费用	13,036.36
2	工程建设其他费用	470.00
3	合计	13,506.36





(二) 项目立项与相关批复

经本所律师审查，截至本法律意见书出具之日，2025年平利县翠茗园茶旅融合项目已取得相关立项、批复等手续，所有手续均真实、有效，且该项目的实施主体不存在终止、撤销或解散等情形，具备负责实施本项目的资格。

具体如下表：

序号	文件名称	文件编号
1	《项目建议书的批复》	平发改工字[2023]63 号
2	《可行性研究报告的批复》	平发改工字[2023]84 号
3	《初步设计的批复》	平发改工字[2023]85 号
4	《国有土地使用证》	平国用(206)字 610926001000GC11038 号
6	《建设工程规划许可证》	建字第 6109262023B00005 号
7	《建设用地规划许可证》	地字第 6109262023B00001 号
8	《工程施工许可证》	610926202312140201





序号	文件名称	文件编号
9	《平利县重大决策社会稳定风险评估报告备案(审查)表》	平政法字【2025】6号
10	建设项目环境影响登记表	备案号:202561092600000017

(三) 项目实施绩效目标

根据《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》、《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估操作指南》等相关规定的要求，项目已于2025年8月开展陕西省政府专项债券项目事前绩效评估。

本项目属于专项债券支持领域，不在专项债券资金投向领域禁止类项目清单之列，基于评估内容，得出评估结论：予以支持。





第三章 项目融资与收益平衡

（一）项目总投资

项目总投资 13,506.36 万元，其中工程费用 13,036.36 万元，占总投资的 96.52%；工程建设其他费用 470.00 万元，占总投资的 3.48%。

（二）资金筹措渠道

1、资金筹措原则

（1）筹措渠道多样化

项目的建安资金是项目主要支出，本项目建安费用占比较高，所以在资金筹措时应该尽量确保资金渠道多样化，以不同的组合来降低潜在的风险，提高资金筹措的有效性和稳定性。

（2）筹措计划科学化

不同时期的项目资金来源可能存在差别，在筹措资金时，应当根据实际的项目性质和实施过程制定科学合理的计划，为项目实施提供坚实的资金保障。

（3）筹措过程规范化

筹措过程需遵循国家法律法规和相应的规章制度，有序地进行资金筹措，以减少法律纠纷，提高项目实施效率，促进社会和谐稳定发展。

2、项目资金构成





项目资金构成表

单位：万元

序号	项目资金构成	额度（万元）	占比
1	总投资	13,506.36	100.0%
1.1	项目资本金	9,506.36	70.38%
1.2	发行专项债券	4000.00	29.62%

（三）项目资金到位情况

本项目总投资13,506.36万元，属新建项目，其中：项目资本金9,506.36万元，占总投资的70.38%；申请地方政府专项债券资金4000万元，占总投资的29.62%，债券票面利率3%，期限30年。

项目资金筹措计划表

单位：万元

序号	资金来源	合计	2024 年	2025 年	2026 年
1	专项债券	4,000.00	0.00	4,000.00	0.00
2	自筹资金	9,506.36	3,000.00	1,593.00	2,913.36
合计		13,506.36	3,000.00	7,593.00	2,913.36

（四）债券发行计划

本项目计划 2025 年发行专项债券方式筹资 4000 万元，债券票面利





率 3%，债券发行期限为 30 年，在债券存续期按期付息，到期一次还本。

（五）偿还资金来源

本次专项债券还本付息主要收入来源是茶叶交易区摊位租赁收入、停车位收入、茶文化长廊、茶园观光项目门票收入、活动承办收入。

（六）项目收益与融资平衡情况

依据《实施方案》、《事前绩效评估》及《评价报告》对本项目收入及支出等资金测算，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，预计项目存续期内可达到的本息覆盖倍数为 1.39，还本付息资金有充分保障，能够满足资金筹措充足性的要求，符合《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）、《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）、《地方政府债务公开办法（试行）》（财预〔2018〕209 号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕15 号）等相关法律法规等规定。

故此，本所律师认为，在《实施方案》、《事前绩效评估》及《评价报告》对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本次评价的预测项目收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。





第四章 项目实施单位基本情况

根据《实施方案》、《评价报告》及相关批复文件，确定该专项债券项目的实施单位为平利经济技术开发区投资建设有限公司。经本所律师对实施单位查证确认，截至本法律意见书出具之日，平利经济技术开发区投资建设有限公司基本信息如下：

单位名称	平利经济技术开发区投资建设有限公司
统一社会信用代码	916109260521016043
住所	陕西省安康市平利县城关镇 陈家坝经济技术开发区
法定代表人	邹睿
登记机关	平利县市场监督管理局
类型	有限责任公司

综上，本所律师认为，项目实施主体平利经济技术开发区投资建设有限公司，作为本项目的实施主体，符合相关法律、行政法规及相关文件的规定。





第五章 中介机构

（一）会计师事务所

本次发行的财务专项评价机构为西安康胜会计师事务所有限责任公司，该事务所持有西安市碑林区行政审批服务局颁发的统一社会信用代码为 91610103710192035B《营业执照》，证书序号为 0018373 编号 61010060《会计师事务所执业证书》。

西安康胜会计师事务所有限责任公司就本次发行出具了《评价报告》，认为在满足本报告各项假设条件的情况下，本次申请发行的 2025 年平利县翠茗园茶旅融合项目专项债券可以为项目建设提供充足的资金支持，保证 2025 年平利县翠茗园茶旅融合项目按照计划顺利实施。同时，茶叶交易区摊位租赁收入、停车位收入、茶文化长廊、茶园观光项目门票收入、活动承办收入为项目提供了持续、稳定、充足的现金流入，可以满足项目还本付息及日常运营需求，能够实现项目收益和融资自求平衡，风险应对措施能够有效化解项目实施过程中存在的主要风险。未注意到 2025 年平利县翠茗园茶旅融合项目实施方案在债券存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情形。

本所律师认为，西安康胜会计师事务所有限责任公司是在中国境内依法设立并合法存续的财务评价机构，与发行人之间不存在关联关系，具备为本次发行出具专项评价报告的合法资格。





（二）律师事务所

本次专项债券发行涉及的本法律意见书，由上海申浩（西安）律师事务所出具。上海申浩（西安）律师事务所依法持有陕西省司法厅核发的《律师事务所分所执业许可证》，统一社会信用代码31610000MD01958965，具备出具本法律意见书的相应资质。经办律师均持有陕西省司法厅核发的现行有效的《律师执业证》，具备从事法律业务资格，且截至本法律意见书出具日，均通过陕西省司法厅年度考核备案。

综上，本所律师认为，上述相关机构均具备依法出具本期专项债券发行业务相关文书的资质。





第六章 项目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、财务风险

本项目体量大，需要发行专项债券，但应当控制好举债规模。财务管理制度不健全，很容易造成财务的漏洞，给项目带来财务风险。实际工作中，财务人员缺乏风险意识，对财务风险的客观性认识不足，忽视了对财务风险的预测和预警，导致在突发事件发生时，应变能力不足，容易带来财务风险。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，进而影响项目投资收益的平衡。

2、市场风险

在项目建设运营中，受市场因素影响，项目建设所需的原材料、人工等价格上涨，将导致项目成本增加，资金负担加重，进而影响项目建设进度以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定市场风险。

3、施工风险

工程建设项目一般投资大、周期长，在工程建设和生产中，经常要受到多种因素的影响与干扰，如设计方案变动、工程质量安全事故等原因引起的工期拖延、窝工、施工投资增加，而这些因素又大多具有不确定性，所以应对工程建设过程中所面临的风险，因此，应当予





以重视，做好防范工作。

4、经营风险

本项目主要以茶叶交易区摊位租赁收入、停车位收入、茶文化长廊、茶园观光项目门票收入、活动承办收入作为专项债券还本付息资金来源。项目建成后，客流量的变动可能影响园区年度收入规模，同时园区未来服务设施的新设或维护、产品的更新、环境保护、改造、更新也存在如市场变动等相应的不确定因素或风险，进而导致偿债能力减弱。

5、环境风险因素

工程项目在建设的过程中，可能会对环境造成一定的污染与破坏，比如施工扬尘、施工噪声、施工废料、施工垃圾、施工水污染等，均会对周边居民的生活环境造成一定的干扰与破坏，产生一定的环境风险。

(二) 防范与降低风险的对策

1、财务风险控制措施

一是为控制项目融资平衡风险，需合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。加强项目资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，用资金使用效率的收益对冲利率波动损失。二是不断提高风险意识，作为项目风险防控的基础，只有其具有较高的风险防范意识，才能使





得各项风险防控措施有效地开展,才能为项目的长远发展奠定良好的基础。三是建立完善的财务管理制度,对财务人员加强培训管理。四是加强对经费的管理,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。

2、市场风险控制措施

在项目建设过程中,加强项目全过程成本控制,严格预算、招标及合同管理,尽可能控制建设成本。如在项目建设过程中由于建设延期,成本增加,导致市场风险出现,应通过统筹安排专项资金,以调整增加项目资本金的方式,确保项目顺利建设以及项目建设期内所发专项债券利息的全额兑付。

3、施工风险控制措施

必须严格按照国家法律法规及相关标准规范,做好勘察、设计、施工等相关工作,选择具有较高技术与管理水平的承建商,强化过程控制,引进先进、可靠的施工技术和装备,加强施工安全管理,保证项目工期和质量;同时,应当制定周密、完整的风险控制预案、应急预案内容一般包含:调整整个建设工程的施工进度计划,并要求承包商相应调整各自的施工进度计划;周转材料、设备的采购计划,并及时与材料、设备供应商联系,必要时可能要签订补充协议;准备保险索赔依据,确定保险索赔的额度,起草保险索赔报告;全面审查资金情况,必要时需要调整筹资计划等。签订规范合同(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、经营风险控制措施

深入全面进行市场调研，进行正确的科学决策和管理，加强园区管理，园区的顺利建设运营，受市场、游客流量影响较为明显，因此在项目建设运营期间，需要充分评估游客流量等问题，避免不必要的资金投入。另一方面，鉴于园区面向公众公开服务，项目建设运营期间，需要考虑景区的综合服务水平、安全防患等问题，加强园区的宣传和服务优化，否则将会导致项目运营成本增加的同时无法保障项目收入的稳固提升，难以实现项目建设运营的目的，因此，在充分考虑后期运营中存在的相关风险下，以确保按时支付本息，保障项目运营期间收益，使项目能够达到预期目标。

5、环境风险控制措施

应当加强事前、事中和事后环境风险管理，包括：一是做好环境影响评估。按照国家环境影响评价有关要求，依法履行环境影响评价手续，对项目可能存在的环境风险作出预估，提出应对措施。二是加强项目环境管理。根据工程特点制定相应的环境保护措施，改善施工工艺，在项目建设过程中引进环境监理机构，加强对项目建设施工过程中的环境管理，促进环境管理工作。三是项目完成后做好生态环境恢复工作。





综上，本所律师认为，2025 年平利县翠茗园茶旅融合项目收益和融资虽存在潜在风险，但针对上述风险因素，如果能够遵循认真调研、科学决策和管理、强化风险管理和过程控制、资金运用合理、战略规划详实、审慎、财务制度健全、资产配比，对项目各阶段、各方面风险已制定了必要的风险控制措施，则具备可行性基础。





第七章 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为平利经济技术开发区投资建设有限公司，具备本次专项债券发行工作的实施资格。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、本次项目经事前绩效评估，评估结论予以支持。

3、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》、《事前绩效评估》《评价报告》的分析，风险基本可控。

4、本项目平利经济技术开发区管理委员会为项目主管单位，债券具体由平利经济技术开发区投资建设有限公司负责，项目实现收益将用于日常经营管理支出和偿还专项债券本息。

5、本项目发行金额在财政部提前下达陕西省 2025 年新增专项债务限额内，符合《陕西省第十四届人民代表大会第三次会议关于陕西省 2024 年财政预算执行情况和 2025 年财政预算的决议》（2025 年 1 月 20 日陕西省第十四届人民代表大会第三次会议通过）等要求。

5、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。

6、本项目符合法律法规、规范性文件和政策的有关规定，不存在实质性法律障碍。





7、本次发行须按照法律法规及相关规定办理有关手续，合法进行信息披露。

本《法律意见书》正本一式肆份，本所留存贰份，经本所律师签字并加盖公章后生效。



（以下无正文，下页为签字盖章页）





本页无正文，为《上海申浩（西安）律师事务所关于 2025 年平利县翠茗园茶旅融合项目专项债券法律意见书》签字盖章页

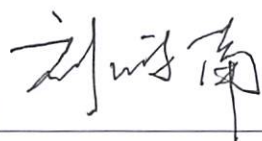
上海申浩（西安）律师事务所（盖章）

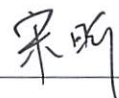


负责人：



经办律师：

律师 

律师 

日期：2025 年 8 月 14 日





附：

1、律师事务所执业许可证





2、律师执业证



执业机构	上海申浩（西安） 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101201210555931		
法律职业资格 或律师资格证号	A20104111040337	持证人	刘雁南
发证机关	陕西省司法厅	性别	男
发证日期	2013 年 05 月 25 日	身份证号	411123198109246519


律师年度考核备案	
考核年度	
考核结果	称职
备案机关	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	





执业机构	上海申浩（西安） 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101202110302699		
法律职业资格 或律师资格证号	A20186101040999		
发证机关	陕西省司法厅	持证人	宋昕
发证日期	2025 年 06 月 17 日	性 别	男
		身份证号	610104199204164433



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		备案机关	
备案日期	2024年度律师年度考核备案章 西安市司法局 2025.5-2026.5	备案日期	



行动建立信任 成果见证价值

SUNHOLD LAW FIRM