



北京市康达（西安）律师事务所
关于

2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目

专项债券项目

法律意见书



目 录

释 义.....	3
正 文.....	7
第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查.....	7
一、本次发行的基本情况.....	7
二、专项债券发行主体.....	8
第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查.....	10
一、项目基本情况.....	10
二、项目立项与批复.....	12
三、项目建设基本情况.....	12
第三章 建设项目资金来源的合法性审查.....	20
一、项目资金来源.....	20
二、项目资金筹措方案.....	20
三、募集资金用途.....	22
第四章 本次债券发行方案的合法性审查.....	23
一、发行依据.....	23
二、发行计划.....	25
第五章 项目风险与应对措施的审查.....	28
一、影响项目收益和融资平衡结果的风险因素.....	28
二、主要风险控制措施.....	30

第六章 相关文件及中介机构合法性审查.....	33
一、《评价报告》及会计师事务所资质.....	33
二、《法律意见书》及律师事务所资质.....	33
第七章 结论意见.....	34

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
发行人	指	陕西省人民政府
本次发行/专项债券	指	2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目专项债券
《实施方案》	指	2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目专项债券项目实施方案
《评价报告》	指	2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目专项债券项目评价报告
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	指	《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》
财预〔2016〕155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
陕财办〔2016〕172 号	指	《关于印发陕西省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》
国办发〔2024〕52号	指	《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》
本所	指	北京市康达（西安）律师事务所
元	指	人民币元



法律意见书

〔2025〕 kdxal律意第30号

致陕西省财政厅：

本所接受委托，指派张晓静、李博阳律师为2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目专项债券项目发行事项出具法律意见。根据《中华人民共和国预算法》《政府投资条例》（中华人民共和国国务院令 第712号）《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）《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）《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）《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172号）《关于印发地方政府债务信息公开办法（试行）的通知》（财预〔2018〕209号）《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，现对本次融资自求平衡专项债券（以下简称：专项债券/本项目）发行出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、相关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进行了核查。

本所律师的声明与承诺：

1、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；本所律师基于上述法规政策、项目文件，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，独立发表意见，不存在虚假引述、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、债券对应项目主管部门、实施单位、债券项目发行中介机构已向本所律师提供的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。

3、本所以及承办律师与发行人、债券发行中介机构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债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总

体评价等由其他第三方机构发表的专业事项发表意见。本法律意见书中若涉及信用评级、流动性、偿债能力、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和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

第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件,截至本法律意见书出具之日,本次债券发行基本情况如下:

一、本次发行的基本情况

本次债券发行的基本情况如下:

- 1、债券名称:"2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目专项债券"
- 2、发行年份:2025年
- 3、发行金额:1,700.00万元
- 4、发行面值:100元
- 5、发行期限:30年期
- 6、债券(年)利率:3.0%

根据《实施方案》,债券发行对应投资项目的概算总投资为3,467.43万元,其中:工程费2,975.65万元,建设工程其他费用326.66万元,预备费165.12万元。

本所律师认为,本次债券发行的金额应根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)第三条的规定,不突破国务院批准的限额;本次债券发行的期限符合《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)之第三条



增设的30年期；本次债券的发行利率符合《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》（厅字〔2019〕33号）第三条第（四）项关于“坚持地方政府债券市场化发行，促进债券发行利率合理反映地区差异和项目差异”之规定；本次债券对应投资项目属于新建项目，根据实施方案披露的项目建设进度，目前已进入开工阶段，项目领域不属于《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）规定的负面清单中的禁止项目。

二、专项债券发行主体

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，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。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。

《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）第二条第（四）项规定，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。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同有关部门提出建议，报省级财政部门确定。市县级政府及其部门负责承担专项债券的发行前期准备、使用管理、还本付息、信息公开等工作。

本所律师认为，本次专项债券由陕西省人民政府作为发行主体，符合上述法规政策之规定。



第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，基本情况如下：

一、项目基本情况

1、项目名称

2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目

2、项目主管和实施运营主体

(1) 本项目主管部门和实施运营单位均是留坝县教育体育局

经本所律师通过全国组织机构代码数据服务中心网 (<https://www.cods.org.cn/gscx/>) 等公开资料进行的核查，并结合实施方案披露的内容，项目主管部门和实施运营主体的基本情况如下：

负责人	未公示	登记状态	正常
统一社会信用代码	11610729016046951A	机构类型	政府机关
登记号	未公示	经营期限	无固定期限
注册地址	陕西省汉中市留坝县紫柏路 331 号		
宗旨和业务范围	<p>(一) 贯彻落实中省市县教育体育工作有关法律法规和政策规定，组织拟订并监督实施全县教育体育改革与发展规划等有关规范性文件，承担教育体育行政执法有关工作，实施全县教育现代化建设，推动全县教育事业高质量发展，促进全县多元化体育服务体系建设，推进全县体育公共服务和体育制度改革。</p> <p>(二) 贯彻落实国家语言文字工作规范、标准，指导推广普通话工作。(三) 统筹规划和协调管理全县各级各类教育，全面实施素质教育、安全教育、均衡教育、质量教育。(四) 统筹规划全县竞技体育</p>		

发展, 研究确定运动项目设置和重点布局, 完善训练体制, 推动体育项目普及, 发现和输送体育人才; 统筹规划青少年体育发展, 指导和推进青少年体育工作。

(五) 统筹管理本系统教育体育经费和专项资金, 编制下达教育体育经费预算并监督执行, 指导教育体育基金、捐款、外资利用等工作, 参与拟定有关规定和管理办法; 管理教育体育专项资金; 监督教育体育经费使用情况; 按有关规定管理域内外对我县教育体育的援助、贷款, 管理和实施全县各级各类学校家庭经济困难学生的资助和助学贷款工作, 负责全县教体系统内部审计工作。(六) 负责推进全县义务教育均衡发展, 促进教育公平, 指导各级各类教育工作。(七) 负责全县教育督导工作, 依法、依规或授权开展督政、督学和教育质量监测与评估工作。(八) 负责全县各级各类学校、幼儿园的各类教育教学研究教改工作; 负责全县学校招生考试工作, 编制学校指导性招生计划; 负责并指导学籍学历管理工作; 负责全县民办教育设立审批、综合管理工作。(九) 负责全县教育信息化建设与管理工作, 推进信息技术教育应用、教育网络安全工作; 负责全县营养改善计划实施和学校、幼儿园后勤保障工作; 负责全县教育体育系统安全稳定工作。(十) 负责全县教育体育系统政风、行风建设; 负责全县教育体育系统党的组织建设、党风廉政建设、意识形态工作。(十一) 负责主管全县教师工作。执行国家教师资格制度, 负责全县教育系统人才队伍建设工作。在核定编制总量内, 提出增减调剂教职工编制意见, 统筹优化使用; 负责全县教师调配、聘用、交流、考核、评优树模、奖惩等工作; 负责组织实施全县教师教育培训; 按照干部管理权限对学校领导班子进行考察任免、管理及后备干部队伍建设工作。(十二) 负责落实高层次人才在留子女入学服务方面的优惠政策、高校人才服务地方办法制度。配合县行政审批服务局做好相对集中行政许可权改革工作, 履行行业监管职责。(十三) 负责推进全民健身计划, 实施国家体育锻炼标准, 推动国民体质监测和社会体育指导工作队伍制度建设; 指导群众性体育活



	动的开展，开展国民体质监测；指导公共体育设施建设,负责对公共体育设施的监督管理。(十四) 负责本行业本领域安全生产监管工作。(十五) 完成县委、县政府和上级主管部门交办的其他工作。
--	--

二、项目立项与批复

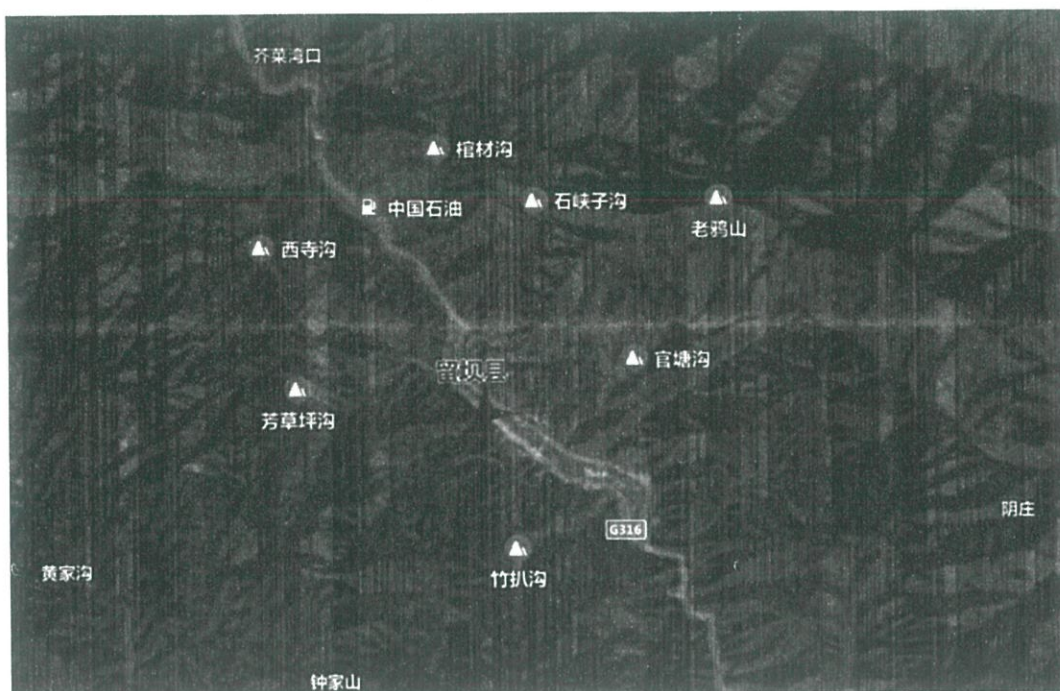
根据《实施方案》及项目中介提供的文件，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得如下关键批复：

序号	文件名称	文件批号
1	留坝县发展和改革局关于留坝县城南幼儿园建设项目建议书的批复	留发改投资〔2025〕18号
2	留坝县发展和改革局关于留坝县城南幼儿园建设项目可行性研究报告的批复	留发改投资〔2025〕63号
3	留坝县发展和改革局关于留坝县城南幼儿园建设项目初步设计的批复	留发改投资〔2025〕144号
4	社会稳定风险评估简易程序审核表	/
5	汉中市生态环境局留坝分局关于留坝县城南幼儿园建设项目的环保审查意见	/
6	用地预审和选址意见的情况说明	/
7	关于留坝县2024年度第四批次农用地转用和土地征收的批复	陕政土批〔2025〕19号

三、项目建设基本情况

1、项目地址

根据《实施方案》，本项目建设地点位于留坝县紫柏街道办事处大滩村。具体区位详见下图：



2、项目建设规模及内容

根据《实施方案》披露的内容，项目建设内容为：总占地面积2,921平方米。新建框架结构幼儿园保教楼1栋，30间4层，建筑面积3,931.45平方米，配套建设大门、活动场地、种植体验区、消防通道、停车场、购置仪器设备等。

3、项目进度安排

根据《实施方案》披露的内容，本项目建设期为15个月，2025年9月-2026年12月，具体安排如下：

2025年9月以前完成项目审批立项、方案设计以及初步设计等前期准备；

2025年9月-2026年9月完成建设工作；

2026年10-12月完成竣工验收。

4.项目建设背景及必要性

1、《实施方案》披露的项目建设背景如下：

1、政策背景

(1) 国家政策推动

国家高度重视学前教育发展，出台了一系列政策法规，如《中共中央国务院关于学前教育深化改革规范发展的若干意见》等，明确提出要加大公办幼儿园建设力度，提高学前教育普及普惠水平，这为留坝县城南幼儿园建设项目提供了政策依据和方向指引。

(2) 地方政策落实

留坝县政府积极响应国家政策，将学前教育纳入当地教育发展规划，在《2023年留坝县政府工作报告》中提出要加速留坝中学营盘校区、闸口石完全小学及幼儿园建设，力争城关小学扩建项目年内竣工投用，体现了对学前教育基础设施建设的重视和推进。

(3) 教育均衡发展的需要

留坝县在推进义务教育优质均衡发展的过程中，认识到学前教育是基础教育的重要组成部分，对于幼儿的身心发展和后续学习具有重要影响，为了实现教育的整体均衡发展，需要加强学前教育资源的均衡配置，在县城南部建设幼儿园，能够有效改善该区域学前教育资源相对薄弱的状况，促进全县学前教育的均衡发展。

(4) 经济发展提供物质基础

留坝县经济的持续稳定发展为城南幼儿园建设提供了坚实的物质基础和资金保障，政府有能力加大对学前教育的投入，改善学前教育办学条件，同时，经济的发展也吸引了更多的人才和资源，为幼儿园的建设和发展提供了有力的支持。

2、《实施方案》披露的项目经济社会环境效益

(1) 社会效益分析

该项目的建设能够增加留坝县的学前教育资源，改善当地学前教育的硬件设施和教学环境，为幼儿提供更好的学习和成长条件，促进当地学前教育事业的发展。

优质的学前教育有助于培养幼儿的良好习惯、认知能力和社交能力等，为其未来的学习和发展打下坚实基础，从而提高当地的人才素质。通过解决家庭托育难题，释放劳动力，使得更多父母能够安心工作，提高社会生产效率。

(2) 经济效益分析

留坝县城南幼儿园建设项目将对当地经济产生积极的影响。

1) 促进就业与收入增长

项目建设及运营将直接创造一定数量的就业岗位，包括教育、保育、管理等多个岗位，为当地居民提供更多就业机会。

随着项目的运营和发展，员工的收入水平有望得到提升，从而增强消费能力，间接拉动内需。

2) 带动相关产业发展

托育服务的需求增长将带动相关产业链的发展，如儿童玩具、教

育用品等产业的销售和生产。

项目的建设和运营也将促进建筑业、装修业、物业管理等相关行业的发展。

3) 增加地方财政收入

项目运营后将产生一定的税收贡献，增加地方政府的财政收入。随着项目知名度的提升和服务的拓展，可能吸引更多外地家庭前来，进一步促进旅游和消费，增加地方税收。

4) 提升区域投资价值

项目的建设将提升区域的教育和生活配套设施，使得该区域更具吸引力，可能吸引更多家庭和教育机构入驻。

优质的学前教育可能成为留坝县的一张新名片，吸引更多外部投资和关注。

(3) 环境效益分析

1) 生态环境现状分析

留坝县地处陕西南部，气候温润，自然资源丰富，拥有得天独厚的生态环境。然而，随着人类活动的增加，生态环境也面临一定的压力。目前，留坝县在生态环境保护方面取得了显著成效，森林覆盖率达91.19%，空气质量常年稳居省市前列，这得益于该县对生态环境保护的高度重视和有效措施的实施。

2) 生态环境影响评价

1) 项目建设期污染物排放及措施

①废弃物种类及来源：

施工扬尘：施工过程中，废旧拆除、废料运输和堆放等作业会产生大量扬尘，对周边环境造成污染。

废水排放：施工期间，施工人员的生活污水和施工废水若不经处理直接排放，会对水体造成污染。

噪声污染：施工机械和运输车辆的噪音会对周边居民的生活造成干扰。

固体废弃物：施工过程中产生的建筑垃圾和废弃物料若处理不当，会对环境造成污染。

②应对措施：

扬尘控制：采取洒水、覆盖等措施减少施工扬尘的产生和扩散。

合理规划废弃物处理：制定详细的废弃物处理和回收方案，分类处理不同类型的废弃物。

加强施工现场管理：严格控制建筑废弃物的堆放和处理，避免随意倾倒和排放。

废水处理设施建设：建立废水处理设施，确保废水达标排放或进行再利用。

减少尾气排放和噪声污染：采用低排放的施工机械和运输工具，合理安排施工时间，减少对周边居民的影响。

加强监管与培训：加强对施工现场的监管，增强施工人员的环保意识和操作技能。

公众参与和沟通：与周边居民进行沟通，及时告知施工进展和环保措施，争取理解和支持。

2) 项目运营期污染物排放及措施

①主要污染物排放

废水排放：项目运营期间可能会产生生活污水，若不经处理直接排放会对水体造成污染。

噪声污染：运营过程中机械设备运转和人员活动可能会产生噪音污染。

固体废弃物：项目运营过程中产生的废弃物若处理不当会对环境造成污染。

②应对措施

废水处理：建立完善的污水处理系统，对生活污水进行处理后再排放，确保水质达到排放标准。

噪声控制：采取隔音、减震等措施减少噪音的产生和传播。

固体废弃物处理：建立完善的垃圾分类和处理系统，对废弃物进行分类回收和处理，减少对环境的影响。

增强公众环保意识：通过宣传教育、科普活动等方式，增强消防大队工作人员环保意识，引导其积极参与环境保护工作，形成人人关心、支持、参与环境保护的良好氛围。

通过上述应对措施的实施，在做好相关措施的前提下，可以降低项目建设时期废弃物排放对环境的影响，实现环境保护与经济的双重目标。同时，项目方应积极配合地方政府和相关部门的监管，确保环保措施的有效执行。

本所律师认为，本次债券对应的建设项目种类不属于《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）规定的负面清单中的禁止项目；本次专项债券项目截止本所核查之日已经取得了专项债券申报发行所需的必要手续，即《国家发展改革委员会办公厅关于组织申报2023年地方政府专项债券项目的通知》第一条“申报项目所需条件”第（三）项关于“优先支持在建项目，新开工项目必须已完成可研审批或批准、备案手续”，本次发行债券对应的项目已取得可行性研究报告的批复等审批手续，但根据项目建设进度，目前已属于开工阶段，应当根据项目施工的实际情况按需办理完成相关施工许可手续，确保开工建设到竣工验收、交付期间的全流程合规建设，尽快形成实物工作量；建设项目的主管部门和实施运营单位“留坝县城南幼儿园建设项目”系国家行政机关，依法设立并存续至今，不存在依据法律法规、规范性文件规定的应当终止、撤销或解散的情形，具备负责建设管理“2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目”的资格；该项目的建设根据《实施方案》披露的内容具备必要性，属于收益性公益项目，符合《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）第二条的规定以及其他相关法律法规及政策的规定。

第三章 建设项目资金来源的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件,截至本法律意见书出具之日,项目建设资金来源基本情况如下:

一、项目资金来源

根据《实施方案》披露的内容,本项目估算总投资3,467.43万元,资金来源主要为县财政资金和发行专项债券。

资金来源符合《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》(厅字〔2019〕33号)第二条第(一)项关于“对有一定收益且收益全部属于政府性基金收入的重大项目,由地方政府发行专项债券融资”的规定。

二、项目资金筹措方案

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,本项目建安费用和工程建设其他费占比很高,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

不同渠道或者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

本项目需筹措的资金额度对于项目单位来说相对较大, 筹措过程需遵循国家法律法规和相应的规章制度, 有秩序地进行资金筹措, 尽量减少不必要的法律纠纷, 提高项目实施效率, 促进社会和谐稳定发展。

2、项目投资额、自有资本金及资金到位情况

根据《实施方案》披露: 本项目估算总投资3,467.43万元, 资金来源主要为:

项目自有资金1,767.43万元, 占比50.97%, 由县财政资金解决, 资本金将根据建设进度逐步到位。

计划2025年发行专项债券1,700.00万元, 占比49.03%。

本所律师认为, 根据《实施方案》披露的内容, 项目资本金占总投资额的比例为50.97%, 《实施方案》披露的项目资本金比例符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》(国发〔2019〕26号) 第二条规定的20%的最低资本金比例。

3、专项债券拟发行计划

根据实施方案, 2025年计划发行30年期专项债券1,700.00万元, 项目债券发行计划见下表:

发行年份	发行额度 (万元)	发行期限
2025 年	1,700.00	30 年期
合计	1,700.00	

本所律师认为，发行计划的期限符合《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）第三条第（一）项、第（三）项之规定。

三、募集资金用途

依据《专项债券实施方案》披露的要素，本次发行的专项债券资金用于2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目的建设支出，符合《〈关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知〉（财预〔2018〕34号）》第五条第（十）项关于“地方政府债券发行必须一律与公益性建设项目对应”的规定，同时，项目主管部门应当加强对实施单位依法合规使用债券募集资金的监管，严禁将资金用于《地方政府专项债券用途调整操作指引》（财预〔2021〕110号）第六条第（四）项、《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）规定的“专项债券使用负面清单”列举的支出当中。

本所律师综合上述要素认为，本次募集资金来源及用途符合《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》（厅字〔2019〕33号）《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）等相关法律法规、政策之规定。

第四章 本次债券发行方案的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，专项债券发行方案基本情况如下：

一、发行依据

1、发行主体资格

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，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。省级政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。

2、地方政府债务限额管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条规定，财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增

专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。

《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，各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

3、地方政府债务预算管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

新增政府债券收支安排和预算调整方案，按照省政府批准的省级预算调整方案执行。

4、建立地方政府债务应急处置机制

《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第四（二）点“建立债务风险应急处置机制”规定，各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。按照国务院办公厅《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)第7.1点规定,县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。为了加强政府债务管理,2016年省政府《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》(陕财办〔2016〕172号)要求,建立陕西省政府债务应急处置机制,提前防范财政金融风险。留坝县也结合自身实际,建立了相应的债务应急处置机制和工作预案,提前防范化解财政金融风险。

二、发行计划

本项目2025年计划发行30年期专项债券1,700.00万元,专项债券融资成本按3%估算,

1、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,

2、品种和数量

留坝县城南幼儿园建设项目计划2025年发行30年期专项债券记账式固定利率付息债,债券发行1,700.00万元,发行面值100元,

3、时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

4、上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

5、兑付安排

利息按每半年（10年期及以上按每半年）支付，本金自债券到期一次性偿还。

6、发行费用

2025年债券发行手续费为承销面值的1‰，以及发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，由市财政部门通过政府性基金预算安排支付。

7、招投标

（1）招标方式

采用单一价格荷兰式招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为各期债券的票面利率。

（2）标位限定

每一承销团成员最高、最低标位差为50个标位，无需连续投标。以后年度视情况进行调整。

（3）时间安排

按照规定时间，在竞争性招标结束后15分钟内为填制债权托管申请书时间。

（4）参与机构

陕西省政府债券公开发行承销团成员（以下简称“承销机构”）有资格参与本次投标。

（5）招标系统

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

8、分销

本债券采取场内挂牌和场外签订分销合同的方式分销，可于招投标后一日进行分销。承销机构间不得分销。承销机构根据市场情况自定分销价格。

9、发行款缴纳

承销机构于发行日第二日前，按照承销额度及缴款通知书上确定金额将发行款通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。缴款日期以陕西省国库收到款项为准。承销机构未按时缴付发行款的，按规定将违约金通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。

本所律师认为，2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目专项债券的发行依据和计划符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）《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）《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）等法律法规。

第五章 项目风险与应对措施的审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，项目风险与应对措施基本情况如下：

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、承建商的施工技术和管理水平等，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项目初步设计的投资，后期实施过程中因工程变更有可能导致投资发生较大幅度的变动，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.收入支出变动风险

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。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。

5.后期运行管理风险

本项目建成后，如果达到预计的服务水平，将能更好的服务群众，提升幸福感和获得感。反之，如果达不到预计的服务水平，将影响运行期收入预测的水平，给项目的经济收益带来风险。

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、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，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难以预测。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、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.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。

9.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。

本所律师认为，根据《实施方案》及相关披露资料，2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目专项债券项目的收益存在潜在风险，项目实施单位针对上述风险因素，遵循依法投资原则、收益性原则、规模控制原则，对项目风险进行系统分析，提出了风险预防措施。上述风险的披露符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）第十二条关于“地方财政部门应当按照地方政府债券信息披露有关规定，及时公开对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息”之规定。

第六章 相关文件及中介机构合法性审查

一、《评价报告》及会计师事务所资质

深圳市嘉瑞会计师事务所（普通合伙）就本期债券发行出具了《2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目专项债券项目评价报告》。

经核查，深圳市嘉瑞会计师事务所（普通合伙）持有深圳市市场监督管理局南山监管局于2025年4月23日颁发的《营业执照》（统一社会信用代码：91440300MAEEK3299M）；并持有深圳市财政局于2025年6月4日颁发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：47470469；批准执业文号：深财会〔2025〕58号；批准执业日期：2025年6月4日）。

本所律师认为，上述会计师事务所是中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，具备出具本次专项债券发行《评价报告》的相关资质。

二、《法律意见书》及律师事务所资质

北京市康达（西安）律师事务所经陕西省司法厅批准设立并核发《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码为31610000H04200185J），具备提供法律服务的主体资格。

本所律师认为，上述相关机构均具有依法出具本次专项债券发行业务的相关文书的合法资质。

第七章 结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本期专项债券由陕西省人民政府作为发行人，具备发行本期专项债券之主体资格；

2、本期专项债券及对应的建设项目：2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目，根据专项债券实施方案披露的债券发行要素，已经取得了债券申报发行的前置批复文件，应确保对应项目及时合法合规开工，及时形成实物工作量以确保债券还本付息的资金来源；

3、本次发行募集资金，根据实施方案披露的债券发行要素，将用于“2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目”的建设支出，项目建设的资金来源及专项债券用途符合政策法规，主管部门及实施单位应确保禁止将募集资金用于禁止类项目和支出；

4、根据实施方案披露的债券发行要素，本项目主管部门及实施单位具备主管、建设“2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目”的主体资格；

5、为本期专项债券发行提供服务的审计评估机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质；

6、本专项债券对应建设项目的财务、市场、管理等风险不属于本次债券发行的实质法律障碍，但发行后应注重对应项目的全流程合规建设，落实风险防控机制，预防可能出现的风险，保障募集资金形成实物工作量，确保还本付息来源。

(以下无正文)



本页无正文，为北京市康达（西安）律师事务所关于“2025年汉中市留坝县城南幼儿园建设项目专项债券项目”法律意见书之签章页。

北京市康达（西安）律师事务所

经办律师：

经办律师：



2025年10月24日

执业机构 北京市康达(西安)
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202110364599

法律职业资格
或律师资格证号 A20176101040484



持证人 李博阳

性别 男

身份证号 622201199110021212

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2024年01月31日



律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2023年度律师年度考核备案 西安市司法局
备案日期	2024.5-2025.5

律师年度考核备案

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

执业机构 北京市康达（西安）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201311134773

法律职业资格
或律师资格证号 A20116101040336

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2021 年 5 月 1 日



持证人 张晓静

性 别 女

身份证号 411082198709225425



备 注



注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、钢印，并应当加盖律师年度考核合格专用章（首次发证之日起首次年度考核合格完成前除外）。

二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请补发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址：

No. 11347784



Scanned with CamScanner

律师事务所分所
执业许可证

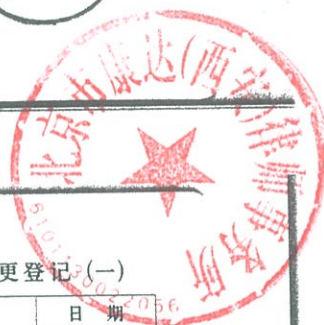
(副本)

统一社会信用代码:31610000H04200185J

北京市康达(西安) 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



律师事务所分所登记事项

名称	北京市康达(西安)律师事务所
住所	陕西省陕西省西安市雁塔区太白南路139号云图中心15楼
负责人	王小军
派驻律师	樊雅娟,王小军,吕延峰,赵晓琪
设立资产	10万元
主管机关	雁塔区司法局
批准文号	陕司律发(1993)51号
批准日期	1993年04月23日

律师事务所分所变更登记(一)

事项	变更	日期
名称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (二)

事项	变 更	日 期
负 责 人		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
设 立 资 产	律师事务所 2024年3月2日	
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
主 管 机 关		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (三)

事项	变 更	日 期
派 驻 律 师		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案 (七)

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	2023年度律师事务所年度考核合格 西安市司法局 2024.5-2025.5
考核机关	
考核日期	合格

考核年度	
考核结果	2024年度律师事务所年度考核合格 西安市司法局 2025.5-2026.5
考核机关	
考核日期	合格

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	