

2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程
专项债券实施方案
之
法律意见书



陕安律法字[2025]第 03 号



目 录

第一部分 引言	2
一、释义	2
二、声明事项	3
第二部分 正文	4
第一章 发行概述	4
第二章 本次发行对应的投资项目	5
第三章 中介服务机构	7
第四章 法律风险及风险控制措施	8
第五章 结论性意见	11

陕西安业律师事务所
2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程
专项债券实施方案
之
法律意见书

致：镇安县自来水公司

依据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方性债务管理的意见》（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）、财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（国发〔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 225 号文）、财政部关于印发《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）等法律法规、部门规章、地方政府规章以及政策文件，本律师事务所作为 2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券发行的专项法律顾问，根据本法律意见书出具之前存在的事实，并基于对法律的理解和对事实的了解和勤勉尽责精神出具法律意见书。

第一部分 引言

一、释义

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
本次发行/专项债券	指 2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券
《相关实施方案》	指《2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券项目实施方案》
《评价报告》	指《2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券项目实施方案》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》
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》
国发〔2016〕155 号文	指财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知
财预 225 号文	指《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财库〔2015〕83 号文	指财政部关于印发《地方政府专项债券发行管理暂行办法》的通知
财库〔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》
本所	指陕西安业律师事务所
元	指人民币元

二、律师声明事项

1. 法律意见书是依据我国现行有关法律法规的有关规定及本法律意见书出具日前已经发生或存在的事实出具报告。

2. 项目实施主体向本所律师保证和承诺，并提供本所律师为出具本法律意见书所必需的、真实的、完整的材料和对有关事实的口头及书面说明；一切足以影响本法律意见书的事实、文件均已向本所披露，不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏；其所提供资料上的签字或印章均真实、有效；其所提供的副本材料或复印件与正本或原件完全一致。

3. 本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责诚实信用原则，对本项目专项债券发行的合法性、合规性、真实性和有效性进行了核查验证。保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

4. 本所律师仅就与本项目专项债券使用有关法律问题发表意见，并不涉及有关财务会计、审计、信用评级、内部控制等非本所律师专业事项。本所律师在本法律意见书中对会计报表、审计报告、信用评级和其他专业报告中相关数据及结论的引用，并不意味着本所律师对该等内容的真实性、准确性作出任何明示或默示的保证。

5. 法律意见书仅供本次 2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券发行之目的使用。未经本所律师书面同意，任何法人、非法人组织或个人不得将本法律意见书用作任何其他目的，法律法规另有规定的除外。

6. 本所律师同意将本法律意见书作为 2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券发行申请备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送，并依法承担相应的法律责任。

7. 本所律师同意镇安县自来水公司发行专项债券之目的部分或全

部在募集说明书中自行引用或按国家财政部审查要求引用本法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

第二部分 正文

第一章 发行概述

1. 发行基本情况

依据《2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券项目实施方案》，2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程，拟发行专项债券总额 5500.00 万元，其中 2025 年申请发行专项债券 500.00 万元，2026 年申请发行专项债券 3000.00 万元，2027 年申请发行专项债券 2000.00 万元。

债券名称：2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券。

实施方案发行人：陕西省人民政府。

发行期限：30 年。

发行金额：5500.00 万元，其中 2025 年申请发行专项债券 500.00 万元，2026 年申请发行专项债券 3000.00 万元，2027 年申请发行专项债券 2000.00 万元。

发行时间：按照省财政厅确定的时间发行。

发行场所：提供全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。

2. 参与主体

本次发行申请主体单位为镇安县自来水公司，机构性质：内资企业法人，统一社会信用代码：9161102522344109XL，机构地址：陕西省商洛市镇安县永乐街道办镇城社区南新街 19 号，负责人：连庆怀，成立日期：1989 年 11 月 30 日，登记机关：镇安县市场监督管理局。

本次债券的发行主体为陕西省人民政府，陕西省财政厅为具体组织

单位。

陕西省人民政府根据《预算法》、国函〔1988〕121号文、财预〔2017〕89号文、财预〔2016〕155号文的相关规定，在遵循市场规律的基础上，自办发行专项债券。

对参与主体的法律意见：

本所律师认为：本项目对应的各参与主体均是依法设立的法人，具有相应民事权利和民事行为能力，依法有效存续。本期专项债券涉及项目属于各项目对应参与主体的业务范围。

第二章 本次发行对应的投资项目

本次申报专项债券资金具体情况如下：

1. 项目概况

依据本项目的《实施方案》，本项目建设地点位于镇安县永乐街道办事处太平村。

项目建设性质：改建

2. 项目具体实施方案

项目投资概算 11970.71 万元，通过云镇水库水源供水，对水厂和输水、配水管网进行改造，在县城供水总体布局维持现状的基础上，增设原水管线 1 条，长度 9972m；增设清水管线 1 条，长度 9088m，新增高铁支线管道 1 条，长度 5991m；改造扩建结子水厂，保留现状综合管理设施增设清水管线；拆除净水车间、配水井及预处理池；新建净水厂主要新建构筑物包括：调流调压室 1 座、反冲洗设备间 1 座、投药加氯间 1 座、废水处理间 1 座、检修车间 1 座、清水池 2 座、预氧化及配水井 1 座、絮凝沉淀池 2 座、气水反冲洗滤池 2 座。改建后水厂处理规模为 18000m³/d。

本项目为改建项目，建设周期 24 个月，项目已完成可行性研究、初步设计及批复，取得土地使用权证书、土地规划许可和建设规划许可，进入工程招投标阶段。

3. 立项与批复

经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，本项目已经完成如下批复和建设程序：

序号	批复文件	批文号	时间
1	镇安县水利局《关于明确镇安县县城供水提升改造工程项目建设管理主体责任的通知》	镇水发〔2023〕112 号	2023 年 5 月 25 日
2	商洛市发展和改革委员会《关于镇安县县城供水提升改造工程可行性研究报告的批复》	商发改审批发〔2023〕67 号	2023 年 6 月 1 日
3	商洛市发展和改革委员会《关于镇安县县城供水提升改造工程初步设计方案和概算的批复》	商发改审批发〔2023〕175 号	2023 年 12 月 14 日
4	陕西省城乡供水安全中心《关于报送镇安县县城供水提升改造工程初步设计报告审查意见的函》	陕供水函〔2023〕46 号	2023 年 11 月 15 日
5	镇安县 2023 年度重大决策事项社会稳定风险评估报备证明	中共镇安县委政法委员会	2023 年 4 月 10 日
6	商洛市生态环境局镇安县分局《关于镇安县县城供水提升改造工程环境影响报告表的批复》	商环镇函〔2025〕59 号	2025 年 6 月 3 日
7	镇安县自然资源局关于《镇安县县城供水提升改造工程环境影响报告表》“三区三线”数据套合的复函		2025 年 3 月 10 日
8	不动产权证书	陕（2025）镇安县不动产权第 0010720 号	2025 年 9 月 1 日
9	建设工程规划许可证	建字第 611025(2025)023 号	2025 年 10 月 27 日
10	建设用地规划许可证	地字第 611025(2025)018	2025 年 10 月 27 日
11	商洛市水利局《关于镇安县县城供水提升改造工程勘察设计招标实施方案的批复》	商水发〔2024〕54 号	2024 年 2 月 23 日
12	中标通知书（设计）	E6110013551eeldapjxp001	2024 年 10 月 29 日
13	项目政府采购意向公示		2025 年 10 月 24 日

4. 项目资金及资金预偿来源

本项目概算总投资为 11970.71 万元，资金筹措方案如下：

(1) 申请发行专项债券 5500.00 万元（其中 2025 年申请发行专项债券 500.00 万元，2026 年申请发行专项债券 3000.00 万元，2027 年申请发行专项债券 2000.00 万元），占总投资的 45.95%；

(2) 项目资本金 6470.71 万元，占总投资的 50.08%。

根据以上资金筹措方案，本项目的资本金需求为 6470.71 万元，由项目单位争取中省专项资金及单位自筹解决，项目的资本金将随着项目的进度足额到位，保证项目按期建成投入使用。

本项目预偿还资金来源为：依据《评价报告》，按照项目预期收入和预期支出测算，项目持有期间总现金流入 51150.51 万元，其中经营现金流入 39174.30 万元；总现金流出 44724.90 万元，其中项目经营现金流出 22493.69 万元；本项目在债券存续期间能够产生持续稳定的净现金流，经营现金净流量 16680.61 万元。按照预计条件的资金测算平衡结果，本项目存续期内可达到的偿债资金本息覆盖倍数为 1.6，还本付息资金有充分保障。

本所律师认为：本期专项债券募集资金拟投资的项目已经取得有关部门的行政审批手续，符合现行法律法规、政策规定及地区发展规划，项目合法合规，目前无重大债券信用风险，具备实施项目建设的资格，该项目专项债券发行的相关规范。

第三章 中介服务机构

(一) 会计师事务所

陕西方圆会计师事务所（普通合伙）就本期专项债券发行提供了专项评价，并出具《2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券

项目实施方案评价报告》。

经本所律师核查：陕西方圆会计师事务所（普通合伙）的经营范围包含：“从事注册会计师业务；融资咨询服务”，该公司指派的注册会计师持有《中华人民共和国执业资格证》。

本所律师认为：陕西方圆会计师事务所（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，具备就本期发行出具总体评价报告的法定资格。

（二）律师事务所

2025 年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券发行之法律意见书由陕西安业律师事务所依法出具。

陕西安业律师事务所系陕西省司法厅批准设立的律师事务所，现持有陕西省司法厅于 2017 年 12 月 7 日核发统一社会信用代码 31610000598770500P 的《律师事务所执业许可证》。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》，且执业证通过了陕西省司法厅考核备案。

本所律师认为：陕西安业律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备为本期债券使用出具法律意见书的资质；在本《法律意见书》的执业律师具备相应的执业资格。

第四章 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水平的等等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工

期目标有一定难度。项目建设期的利息额较大，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资金流入，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依据初步设计概算，项目建设过程中发生的变更以及不利的物质条件等签证索赔事项均会对造价造成影响，从而影响资金项目本金投入和发债计划安排。

3. 工程事故产生的风险

工程事故是指在施工准备阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的事故，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

收入变动风险是指承办单位完成年度预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预期收入不能按预期时间和金额流入的风险，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超过预期，项目年度资金结余预测大幅减少，影响还本付息。

6. 后期运行管理风险

如果项目经营过程中收入达不到预计的经济水平，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。

7. 自然风险

自然风险是指由于自然因素的不定性对生产和经营过程造成的影响，以及对配套建筑设施等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。

8. 政策风险

政策风险是指政策的潜在变化给经营者带来各自不同形式的经济损失的风险。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，因而，由于政策的变化带来的风险将对市场产生重大的影响。所以，应该密切关注该地政策的变化趋势，以便及时处理由此引发的风险。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、土地使用制度改革风险、住房制度改革风险、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。

9. 经济风险

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所带来的风险。包括：财务风险、地价风险、管理风险、工程招标投标风险、国民经济状况变化风险。

10. 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本项目预期收益的影响，从而给投资者和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。

11. 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的平衡。

二、主要风险控制措施

1. 项目主管单位要加强工程管理，确保工程质量和工期计划实现，及时完成建设任务，按期投入使用，尽早实现收入；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质量瑕疵。本项目应及时完成招标，确定中标单位后，尽快开工建设，争取按期完工，及时交付使用。

2. 加强对施工方的管理和监督，确保工程的质量与进度；切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

3. 开发建设周期越长，项目建成以后的经济形势就越难预测。针对本项目来说，将采取提高工作速度、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. 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. 项目运营期内加强对经费的管理，在项目存续期间，将项目的还本付息资金列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。根据项目经营情况，有可能的情况下，对于收入存在弹性的收入项目，应采取灵活的营销策略，努力扩大收入。

第五章 结论性意见

根据上述法律法规、部门规章的规定，结合本律师核查的事实，现发表如下法律意见：

本项目实施主体具备负责拟实施 2025 年商洛市镇安县县城供水提

升改造工程专项债券发行前相关工作的主体资格。

本项目的预期收益对应专项收入能够合理保障偿还融资本金及利息，满足项目收益和融资自求平衡的要求，符合财库〔2015〕83号文及财预〔2018〕28号文相关规定，本期债券对应的资金来源和资金用途符合《陕西省地方政府债券资金管理办法（试行）》（陕财办预〔2019〕32号）的相关要求。

为2025年商洛市镇安县县城供水提升改造工程专项债券项目提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业或执业资质。

本期债券对应的建设项目已取得了现阶段与项目工程配套的批复文件和相关许可。

根据《实施方案》，本次专项债券项目的资本金比例符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51号）及《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）的要求。

本法律意见书一式五份，经本所经办律师签字并加盖本所公章后即具有法律效力。

陕西安业律师事务所

律师：

律师：

二〇二五年十一月七日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000598770500P

陕西安业
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 12 月 07 日



No. 70085266

中华人民共和国司法部监制

律 师 事 务 所 执 业 许 可 证 (副本)

统一社会信用代码: 31610000598770500P

陕西安业
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: 2017 年 12 月 07 日

律师事务所登记事项（一）

名 称	陕西安业律师事务所
住 所	陕西省商洛市镇安县洛谷坪南端
负 责 人	刘镇平
组织形式	普通合伙
设立资产	10万元
主管机关	镇安县司法局
批准文号	陕司律字（2001）44号
批准日期	2001年06月08日

律师事务所登记事项（二）

合 伙 人	狄传珍, 刘康林, 刘镇平, 刘珍, 李晋兴
-------	------------------------

备 注

合格



注 意 事 项

一、《律师事务所执业许可证》是律师事务所依法获准设立和执业的有效凭证。本证应当加盖发证机关印章，并应当加盖律师事务所年度检查考核专用章（首次发证之日至首次年度检查考核完成前除外）。

二、《律师事务所执业许可证》分正本和副本，正本和副本具有同等的法律效力。律师事务所应将正本置放于该所执业场所的醒目位置，副本用于查验。

三、《律师事务所执业许可证》不得伪造、变造、涂改、出租、出借、抵押、转让和损毁。本证如有遗失，应立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。律师事务所变更登记事项，应持本证到原发证机关办理变更登记。律师事务所申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

四、律师事务所受到停业整顿处罚的，由执业机构所在地县（区）司法行政机关收回其执业许可证，并于处罚期满时发还。律师事务所受到吊销执业许可证处罚或者因其他原因终止的，应当将其执业许可证交回原发证机关注销。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。

五、了解律师事务所详细信息，请登录

核验网址：_____。

No. 50085266

执业机构 陕西安业律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16110200510388709

法律职业资格
或律师资格证号 C20036110250096

发证机关

陕西省司法厅

发证日期

2022年06月13日

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 商洛市司法局
备案日期	2025.5-2026.5



持证人 刘康林

性别 男

身份证号 612526197211271651

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 商洛市司法局
备案日期	2024.5-2025.5

执业机构 陕西安业律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16110201111705567

法律职业资格
或律师资格证号 A20096110251518

发证机关



发证日期 2024 年 05 月 31 日



持证人 刘珍

性 别 女

身份证号 612526197212030040

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 商洛市司法局
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 商洛市司法局
备案日期	2025.5-2026.5