

2025 年山阳县城區市政基础设施丰阳大
道道路提升改造项目专项债券

法律
意
见
书

陕西华格律师事务所

2025 年 11 月 3 日

目录

释义	-3-
正文	-4-
一、主体资格及资质	-7-
二、本项目基本情况	-8-
三、本项目的立项及批复情况	-13-
四、项目收益和融资的自求平衡	-14-
五、法律风险及风险控制措施	-14-
六、项目服务的中介机构	-18-
七、结论意见	-18-
附：律所执业许可证、律师执业证	-20-

释义

本次专项债券发行	指	2025 年山阳县城区市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目专项债券
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
《可行性研究报告》	指	《2025 年山阳县城区市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目专项可行性研究报告》
《实施方案》	指	《2025 年山阳县城区市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年山阳县城区市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目专项债券财务评价报告》（中实评字(2025)第 T11001）
本所	指	陕西华格律师事务所
元	指	人民币元

正文

2025 年山阳县城区市政基础设施丰阳大道道路提升 改造项目专项债券法律意见书

致山阳县发展和改革局：

根据《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）、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）、《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（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品种的通知》（财预〔2017〕89 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）、《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）等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，本所接受委托，作为 2025 年山阳县城区市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目专项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，就本次债券发行，出具本法律意见书。

对本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1、本所律师依据出具本法律意见书之前已经发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引出具法律意见；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相关批准、确认；本所律师已经严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对申请本次债券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委托单位及相关机构向本所律师提供的一切应提供的文件资料。本所律师同意将法律意见书作为本次申请发行备案的法律文件之一，

随同其他材料一同报送；愿意本法律意见书作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3、本所及承办律师与委托单位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，并在本次出具法律意见书过程中恪守诚实信用原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就委托单位本次申请发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、专项债券方案总体评级等内容时，均为严格按照委托单位及有关机构提供的文件引述，并不意味着本所律师对有关机构出具的该等内容的真实性及准确性做出任何明示或默示的保证。有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项的内容不构成任何人以任何理由对本律师或本律师事务所主张任何权利的依据，本律师或律所不因前述内容承担任何形式的法律责任。

5、对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、司法机关或其他有关单位出具的证明文件。

6、本所律师在本法律意见书中引述的其他相关机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，只作形式审查，并不表明对其内容的真实性、准确性及完整性做出任何明示或默示的保证。

7、本所律师同意委托单位部分或全部在相关文件中自行引用本法律意见书的内容，但委托单位作上述引用时，不得因引用而产生法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供委托单位为申请本次债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

本法律意见书壹式陆份，本所留存贰份，其余肆份供专项债券发行之目的使用。

陕西华格律师事务所

（盖章）

主办律师（签字）：

2025 年 11 月 3 日

一、主体资格及资质

（一）本次专项债券发行主体

依据《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，具体发行工作由省财政部门负责。省政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。本次专项债券需由陕西省人民政府作为发行主体。

（二）项目主管部门及实施单位

根据本项目的申报文件和审批文件，本项目的主管部门与项目实施单位均为山阳县发展和改革局。

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目主管部门和实施单位的基本现状如下：

名称	山阳县发展和改革局
负责人	王玺
统一社会信用代码	11611024016069045P
住所	陕西省山阳县城关街道苍龙北路
批准机构名称	山阳县人民政府

本所律师认为，本项目主管单位和实施单位均为山阳县发展和改革局，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，也不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

二、本项目基本情况

（一）项目总体情况介绍

1. 项目概况

山阳县，位于秦岭东南侧，商洛市中南部，地跨东经 109 度 32 分~110 度 29 分北纬 33 度 9 分~33 度 42 分。东至银花、王闫与丹凤县、商南县为邻；西到杨地、小河口与镇安县、柞水县交界；北依流岭与商州区接壤；南抵郧岭与湖北省郧西县毗连东西长 88.5 公里，南北宽 60.7 公里，总面积 3535 平方公里。

山阳县，隶属陕西省商洛市。位于秦岭东南侧，商洛市中南部。东邻丹凤县、商南县，西界镇安县、柞水县。北依流岭与商州区接壤；南抵郧岭与郧西县毗连，总面积 3535 平方公里。截至 2025 年 9 月，山阳县下辖 2 个街道、16 个镇，县政府驻北大街 116 号。截至 2024 年末，山阳县总人口 47 万人。

三代，为酆国。夏，属梁州。商，系商族始祖契的封国。晋，分商县南部及平阳县北部设丰阳县（今之山阳、镇安全部和柞水大部、宁陕少部）。唐，析丰阳西部另置安业县（今镇安县）。2001 年，撤销商洛地区，设立地级商洛市，山阳县属之。2020 年，陕西省人民政府批准山阳县退出贫困县序列。

2023 年，山阳县地区生产总值 145.38 亿元，比上年增长 5%。2024 年，山阳县地区生产总值增长 7.8%。

截至 2025 年 9 月，山阳县下辖 2 个街道、16 个镇：城关街道、十里铺街道、高坝店镇、天竺山镇、中村镇、银花镇、西照川镇、漫川关镇、南宽坪镇、户家塬镇、杨地镇、小河口镇、色河铺镇、板岩镇、延坪镇、两岭镇、王阎镇、法官镇。县政府驻北大街 116 号。

2. 项目必要性及可行性

(1) 项目建设是加快城市建设，完善县城基础设施，改善人居环境的需要

山阳县近年来城市建设不断发展，城市化步伐进程加快，城市基础设施建设不断再跟进。随着城市人口的不断增加和流动人口的增多，城区污水排放量随之增大，仅仅依靠现有的道路通行条件及雨污排水设施根本满足不了发展的需求。城市道路设施建设，对城市环境和可持续发展、城市居民的生活品质提高、良好营商环境的营造有现实的重要意义。加快县城基础设施的建设与完善，追求生态友好、配套完善的人居环境已成为民众的普遍心声。因此，加快本项目建设刻不容缓。

(2) 项目建设是发展城市经济，创造良好旅游投资环境的需求

山阳古称“丰阳”，境内山、水、林、峰、峡、溶洞、瀑布、古镇等景点 90 多个，有天竺山、漫川古镇国家 4A 级景区 2 个，月亮洞、天蓬山寨 3A 级景区 2 个，素有“天然氧吧”“秦岭原乡”“度假天堂”“西部药乡”“中国钒都”之美誉。近年来，山阳县抢抓创建国家全域旅游示范区的历史机遇，大力实施“旅游活县”“文化兴县”战略，以建设“精美县城、精品景区、美丽乡村”为重点，加快推进旅游“四大高地”（国家全域旅游示范区、中国秦岭健康养生度假目的地、中国漫川秦风楚韵文化体验区、中国山阳户外综合运动基地）建设，着力构建“一心两区一廊”（全域旅游综合服务中心、漫川国家旅游度假区、秦岭生态旅游体验区和金钱河百里生态长廊）旅游发展新格局。现已初步形成了生态旅游品牌，旅游经济收入逐年攀升，对县域经济社会产生了多元拉动效应。2018 年接待各类游客 326.3 万人，旅游综合收入 14.6 亿元。从逐年增加的旅游人数和收入来看，山阳县旅游业正在蓬勃发展，对周边省市产生了巨大吸引力，中心城区作为城市的政治、经济、文化中心，旅游目的地和中转地，是城市的重要窗口，具有举足轻重的作用。因此，创造一流的发展环境，不断完善城镇基础设施，优化县域投

资环境，达到与产业发展及经济发展的配套水平，提高城市综合承载能力，是城市持续发展所必须仰仗的发展基础。

（3）项目建设是建立完善城市雨污排水系统，推进城镇化进程的需要

山阳县城區市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目实施，完善的城市雨污排水系统，有利于推进城镇化进程，加快城镇经济的发展，有利于统筹城乡经济，加快城乡一体化步伐，有利于建设分区明确、布局合理、设施配套、环境优美的县城。该项目的建设，有利于完善城市雨污排水系统，满足片区当地居民生产生活需求，改善居民居住条件，提高其生活质量，解决城市排污和防洪问题，推进城镇化进程，促进和谐社会的建设。

（4）项目建设是节约资源，节省成本的需要

现状道路为水泥硬化路面，排水为雨污混流，要实现绿色交通、绿色出行目标，节约资源，节约能源，就必须对道路进行“白改黑”，同步配套建设雨污设施，改善道路周边环境及群众生产、生活条件，有利于促进经济发展。道路“白改黑”后，行车道平整光滑顺直，节约油气能源，雨水单独分流到自然水体后再利用，节约淡水资源，带来良好的经济效益，利于提高处理效率，节约处理成本。

（5）项目建设是实现生态城市道路，促进地方经济发展的需要

项目建设，合理规划设计，整合资源，建设生态绿色城市，进一步改善人居环境，提高城市土地利用价值，创造劳动就业机会，提高交通、商贸、房地产、旅游、休闲娱乐等第三产业发展，对山阳县国民经济的可持续发展讲起到积极的推动作用。

（二）基本情况

根据《山阳县城區市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目初步设计的批复》（山

政发改发〔2023〕120号），本项目建设内容为：

该项目建设内容包括：改造提升道路2条1794.868米“白改黑”路面27444.7平方米，拆除人行道9856.4平方米，更换铺设人行道8599.7平方米、路缘石2010.7米；设置道路两侧双向停车，同步建设350个车位(其中100个充电桩车位)，铺设雨水管道2209米，弱电落地2200米，更换路灯157盏，安装市政消防栓19个及道路标识标线等配套工程。

项目总投资额3,296.34万元，其中，工程建设费用2,904.14万元，占总投资的88.10%，其他费用292.20万元，占总投资的8.86%，预备费100.00万元，占总投资的3.04%。项目的投资概算详见表2-1。

表2-1 项目总投资概算表

单位：万元

序号	项目名称	概算	占比
1	工程建设费用	2,904.14	88.10%
2	其他费用	292.20	8.86%
3	工程预备费用	100.00	3.04%
4	总投资	3,296.34	100.00%

（三）项目所在地区位图

项目地点位于山阳县城关街办西关、西河社区。项目区位图如下图2-1所示。



图 2-1 项目所在区位图

(四) 资金筹措方案

1. 本项目总投资 3,296.34 万元。资金构成为：

(1) 申请发行地方政府专项债券 1,300.00 万元，占总投资的 39.44%。

(2) 项目自有资金为 1,996.34 万元，占总投资的 60.56%，来源为财政配套，将根据工程实施进度逐步到位。

2. 专项债券拟发行计划

本项目拟通过发行专项债券方式从社会筹资 1,300.00 万元。发行计划为 2025 年发行 20 年期专项债券 1,300.00 万元。本项目债券发行计划详见表 2-2。

表 2-2 债券发行计划表

发行年份	发行额度（万元）	发行期限
2025 年	1,300.00	20 年期
合计	1,300.00	/

（五）项目实施进度

根据本项目建设规模及内容，拟定建设期从 2024 年 7 月至 2026 年 6 月。其中，

2024 年 7 月前为项目前期准备阶段；

2024 年 7 月至 2026 年 5 月为项目施工及设备安装阶段；

2026 年 6 月为竣工验收交付阶段。

三、本项目的立项及批复情况

截止目前，项目已获得项目可研批复、初步设计批复、稳评、环评、项目的用地预审和选址的说明、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证、建设工程施工合同、中标通知书等手续。本项目的立项及批复情况详见表 2-3。

表 2-3 立项及批复情况表

序号	文件名称	文件批号
1	《山阳县城区市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目可行性研究报告的批复》	山政发改发〔2023〕84 号
2	《山阳县城区市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目初步设计的批复》	山政发改发〔2023〕120 号
3	《风险评估报告报备证明》	山稳评字(2023)5 号
4	《建设项目环境影响登记表》	/
5	《山阳县城区市政基础设施丰阳大道道路提升改造项目的用地预审和选址的说明》	山资源规函〔2023〕6 号
6	《建筑工程施工许可证》	611024202306300101
7	《建设工程规划许可证》	建字第 611024202300061 号
8	《建设工程施工合同》	(GF-2017-0201)
9	《中标通知书》	(山)招(施)(2023 年)第 018 号

本所律师认为，本项目已取得相关部门的立项审批，项目实施已经获得相关批准或

备案。

四、项目收益和融资的自求平衡

按照本项目在计算期内预期收入和预期支出，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，项目存续期内项目总收益为为 3,079.78 万元，项目总债务融资本息为 2,470.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数 ≈ 1.25 倍，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障。

五、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用地的预留工作，减少拆迁和工程实施难度，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，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. 良好的项目管理是重要的保证。从投资开发来看，项目全过程的投资、进度和质量是重点。工程设计方案应贯彻“以人为本”的理念，吸取国内外智能建筑的成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平为将来运营的优质服务创造良好的硬件，让用户住的放心，活的惬意。聘请有经验的绿化、道路及房地产等方面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利率波动损失。

六、项目服务的中介机构

（一）财务评估报告

中实会计师事务所有限责任公司为本项目出具《财务评价报告》。经本所律师核查，中实会计师事务所有限责任公司在北京市丰台区市场监督管理局（统一社会信用代码：91110105101624912K），其经营范围为：审计企业会计报表，出具审计报告；验证企业注册资本金，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事项中的审计业务，出具有关的报告；法律、行政法规规定的其他审计业务；会计业务咨询服务；基本建设施工预决（结）算审计验证。（市场主体依法自主选择经营项目，开展经营活动；依法须经批准的项目，经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动；不得从事国家和本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。）该会计师事务所持有由北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 11000197）。因此，中实会计师事务所有限责任公司具备为本项目出具《财务评价报告》的主体资格及资质。

（二）法律意见书

本所作为本项目之法律服务机构，为本项目出具《法律意见书》，本所持有陕西省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码：31610000MD0224749Q，具备出具本法律意见书相应资质。

综上，本所律师认为，会计师事务所和律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1. 本项目主管部门和实施单位均是山阳县发展和改革局，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，也不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或

解散的情形，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

2. 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，项目已取得相关部门的立项审批，项目实施已经获得相关批准或备案。

3. 根据《财务评估报告》意见，本项目能够满足项目收益与融资的自求平衡。

4. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

本法律意见书正本四份，无副本。

附：律所执业许可证、律师执业证



