

陕西创迪律师事务所

关于

2025 年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校
舍维修项目专项债券之

法律意见书

(2025) 创律专字第 5 号



陕西创迪律师事务所

SHANNXI CHUANG DI LAW FIRM

榆林市新城區华东万悦城 2 号写字楼 20 层

电话: 029-86259795

传真: 029-86259795

2025 年 11 月

目 录

第一节 法律意见书引言	1
一、出具法律意见书的依据	1
二、律师声明的事项	1
三、释义	3
第二节 法律意见书正文	4
一、本期债券的概况	4
二、本期债券的实质条件	4
(一) 债券发行主体	4
(二) 债券额度	4
(三) 债券期限	5
(四) 还款计划及偿债资金来源	5
(五) 投资项目的审批	5
(六) 项目担保情况	6
三、本期债券对应的投资项目	6
四、项目收入与融资自求平衡	8
五、项目风险控制	9
(一) 工程建设风险	9
(二) 运营管理风险	9
(三) 资金管控风险	10
(四) 投资收益风险	10
六、偿债保障措施	10
(一) 建立债务风险应急预案	11
(二) 严格政府债务限额控制	11
(三) 健全债务管理制度	11
(四) 提高债券资金管理水平	11
七、中介机构	12
八、结论性意见	12

2025 年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目专项债券 之法律意见书

第一节 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

陕西创迪律师事务所（以下简称“本所”）接受榆林市财政局的委托，担任 2025 年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目专项债券发行的法律顾问，对本期专项债券发行出具法律意见书。

本所根据《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》《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》《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》等有关法律、行政法规、行政规章以及政策性文件的规定出具本法律意见书。

二、律师声明的事项

（一）本所律师已依据本法律意见书出具之日以前已经发生或存在的事实，以及我国现行法律、法规、政策性文件的有关规定发表法律意见。本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对发行人的行为以及本期债券的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

（二）本所律师同意将本法律意见书作为本期债券申报所必备的法律文件，随同其他申报材料一同上报申请批准，并愿意承担相应的法律责任。

（三）本期债券的发行主体、实施主体向本所律师保证，其已经提供了为出

具本法律意见书所必需的真实、完整、准确、有效的原始书面材料、副本材料或者口头证言，递交给本所的文件上的签名、印章真实，所有副本材料和复印件与原件一致。

(四) 对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件以及与本期债券有关的其他中介机构出具的书面报告和专业意见就该等事实发表法律意见。

(五) 本所律师仅就与本期债券涉及的有关法律问题发表法律意见，但对于会计评价、债项评级等专业事项，本法律意见书只作引用且不发表法律意见。本所律师在本法律意见书中对有关专项评价报告、评级报告等文件中某些数据和结论的引述，并不意味着本所律师对该等数据和相关结论的合法性、真实性和准确性做出任何明示或默示的担保或保证，对于该等文件及其所涉内容，本所律师依法并不具备进行核查和做出评价的适当资格。

(六) 本法律意见书阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。本所律师未授权任何单位或个人对本法律意见书作任何解释或说明。

(七) 本法律意见书未经本所书面同意，任何人不得将本法律意见书外传及用于佐证、说明其他问题等任何目的，同时本所对将本法律意见书用于其他目的不承担法律责任。

三、释 义

除非另有说明，本法律意见书中相关词语具有以下特定含义：

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
省财政厅	指	陕西省财政厅
市政府	指	榆林市人民政府
本期专项债券	指	2025 年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目专项债券
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》（2018 年修订）
《国发[2014]43 号》	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）
《财库〔2020〕43 号》	指	《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）
《财预[2015]225 号》	指	《关于地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预[2015]225 号）
《国办函[2016]88 号》	指	《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）
《财预[2016]155 号》	指	《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）
《财预[2017]89 号》	指	《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）
本所/创迪律所	指	陕西创迪律师事务所
希格玛会计所	指	希格玛会计师事务所（特殊普通合伙）
《专项评价报告》	指	希格玛会计师事务所（特殊普通合伙）出具的《2025 年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目专项债券评价报告》（希会其字（2025）0389 号）
《法律意见书》	指	创迪律所出具的《2025 年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目专项债券之法律意见书》
元、万元	指	人民币元、万元

第二节 法律意见书正文

一、本期债券的概况

根据《2025 年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目专项债券实施方案》等，本期债券发行情况如下：

行政区域	项目名称	投资总额	本期发债额
榆林市	2025 年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目	9,491.36 万元	2,000.00 万元

债券品种：记账式固定利率付息债券

债券期限：30 年

债券规模：2,000.00 万元人民币

债券利率：固定利率

付息方式：利息每半年支付，到期后一次还本

二、本期债券的实质条件

(一) 债券发行主体

本期债券的发行主体为陕西省人民政府。陕西省人民政府统一发行后转贷给榆林市人民政府，用于本期申报的 2025 年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目。

根据《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)第 4 条规定，“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。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”。根据《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)的规

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。”

根据上述法律规定，本期专项债券发行主体为陕西省人民政府，符合财预〔2016〕155号文和财预〔2017〕89号文之规定，具备发行政府专项债券的主体资格。

(二) 债券额度

1.根据陕西省财政厅下发的2025年专项债限额通知，本期榆林市人民政府申报2,000.00万元人民币专项债券，是陕西省财政厅在财政部下达的陕西省专项债限额范围内，根据榆林市财政局上报项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在榆林市专项债务限额范围内予以核定。

2.本期专项债券纳入了榆林市地方政府专项债务限额管理。本期债券的收入、支出、还本、付息、发行费用等均纳入政府性基金预算管理。

本所律师认为，本期拟发行的专项债券额度在陕西省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2015〕225号》第1条、《财预〔2016〕155号》第11条、《国发〔2014〕43号》第3条、《财预〔2017〕89号》第2条第1款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券期限

本期债券为30年期。

本所律师认为，本期债券的期限符合《财库〔2020〕43号》第9条及其他相关法律、行政法规及行政规章的规定。

(四) 还款计划及偿债资金来源

1.本期专项债券投资2025年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目，有稳定的项目收益，收益来源见本法律意见第三部分：本期债

券对应投资的项目。

2.实施机构对项目实施、债券资金使用以及还本付息制定了明确的计划，承诺项目收入专门用于偿还到期债券本息，不挪作他用。

3.经核查希格玛会计所《专项评价报告》，通过对申报项目的测算，项目预期收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益及融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目，偿债资金来源及还款计划符合《财预[2016]155号》第6条、《财预[2017]89号》第2条第2款及其他法律、行政法规、行政规章的规定。

(五) 投资项目的审批

经核查项目实施机构提供的项目资料，本期专项债券投资的2025年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目，取得了政府部门相应的审批手续（审批情况见本法律意见书第三部分：本期债券对应的投资项目）。

本所律师认为，本期债券对应投资的项目，依法取得了相应的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定。

(六) 项目担保情况

经核查项目实施机构提供的资料及说明，本期申报的2025年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目土地未设抵押，项目收费权未设置质押，不存在权属纠纷。

三、本期债券对应的投资项目

项目名称：2025年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目

建设内容与规模：本项目新建教学楼占地面积 1371.3 m²(校园内东南角)，新建宿舍楼占地面积 852.55 m²(现状建筑 6#教学楼西北角)，新建设备用房占地面积 357.52 m²(校园内东南角)。

校舍维修包括 9~14#学生宿舍楼、2#礼堂、艺术楼、16#体育馆、看台、室外运动场地改造、既有校舍的室外水暖电配套及原现状开闭站改造等。

建设地点：本项目建设地点位于榆林市榆阳区东沙大道北侧，育德路西侧榆林市第一中学校内。

项目现状：本项目为新建项目。

建设工期及具体建设进度：项目建设期 26 个月，2025 年 11 月至 2027 年 12 月。

实施单位：榆林市第一中学为本项目实施单位。榆林市第一中学是榆阳区示范高中，榆林市重点中学，陕西省标准化高中。学校创建于 1956 年，是一所办学历史悠久、文化底蕴深厚、办学理念先进、办学特色鲜明的塞上名校。2013 年 8 月 19 日新校区竣工并投入使用。新的市一中位于榆麻路以北，占地 350 亩学校现占地 350 亩，建筑面积 16 万 m²，校内共有主体建筑 19 栋，绿化面积占 35%。学校现有 71 个教学班，4262 名学生。学校所有教学设备均按国家级示范高中的标准配置。教学楼、图书楼、实验楼、艺术楼、体育馆、信息中心、公共广播系统、电子阅览室、400 米塑胶国标跑道、生态园、师生餐厅、师生公寓等设备一流、功能齐全，具有现代化特色。校园布局科学、环境幽雅，人与自然和谐统一，集科学性、艺术性、人文性于一体，将良好的办学传统与浓厚的现代文化有机融合，是莘莘学子修身立德、求学启智的理想乐园。

经核查，榆林市第一中学不属于《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》里的“市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司”，可以作为本项目的实施单位。

投资计划：根据初设批复，本项目计划投资总额为 9,491.36 万元，包括工程费用 8,651.02 万元，工程建设其他费用 388.36 万元，预备费 236.98 万元，建设期利息 210.00 万元，债券发行费用 5.00 万元。

收益来源：本项目业务活动收入包括住宿费收入。

榆林市第一中学是榆林市重点中学，学校现有学生 3600 名，本项目建成后可新招收 600 名，合计招收学生 4200 名。考虑到目前榆林市城区教育设施的配套明显滞后于城市发展的步伐，高中教育设施配套不足，无法满足教学需求，急需新建及维修改造既有校舍，全面提升榆林市第一中学办学条件，因此运营期第 1 年入学率按 100%考虑。

根据《榆林市物价局关于榆林市第一中学住宿费收费标准的批复》(榆区价发[2015]4 号)，本项目住宿费收费标准为 1000 元/年，运营期内不考虑收入增长。运营期内住宿费收入合计 12,180.00 万元。

资金筹措：本项目合计总投资 9,491.36 万元。资金来源主要为自有资金和发行专项债券。

(1)本项目自有资金 4,491.36 万元，由榆阳区财政拨款解决，占比 47.32%。

(2)计划发行专项债券 5,000.00 万元，占比 52.68%。

项目审批：项目已经取得的批复文件如下：

本所律师认为，项目依法取得立项、可研、用地等审批文件，正依法办理后续审批手续，项目合法合规。

序号	批复文件	批文号	备注
1	关于榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目可行性研究报告的批复	榆区政发科审发[2025]80号	
2	关于榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目初步设计方案（概算）的批复	榆区政发科审发[2025]422号	
3	关于新建榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目社会稳定风险评估的备案意见	榆区政法字[2025]51号	
4	国有土地使用证	榆市国用（2013）第 41161号	
5	关于支持榆林市第一中学高质量发展有关问题的会议纪要		

四、项目收入与融资自求平衡

根据希格玛会计所出具的《专项评价报告》，经过测算，项目实施单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本期评价的 2025 年榆林市第一中学

教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目预期运营收入能够合理保障偿还本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息。符合《财库〔2020〕43号》第2条、《财预〔2016〕155号》第12条、《财预〔2017〕89号》第2条第2款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

五、项目的风险控制

本期债券的发行可能存在的风险，项目实施单位采取如下措施：

(一) 工程建设风险

风险：项目建设过程中施工方案、管理措施、材料品质等均会影响工程质量，风险主要表现：第一，工程进度款支付不及时引发窝工及工期延误；第二，设计变更频繁，施工管理混乱，导致成本增加，超出预算；第三，施工方的施工管理能力、施工设备、技术人员不满足施工要求，导致工程质量不合格，引发反复返工及修复造成工期延误及成本增加等。

措施：实施单位组建工作领导小组，对项目实行严格的监督管理。首先是保证专款专用，强力推进施工进度，不因工程款支付问题对工期造成延误；其次是进行严格控制施工造价，减少设计变更，对工程持续进行跟踪审计，保证工程建设成本控制在预算范围之内；第三是选择有良好业界口碑的施工方，加强履约管理及现场施工管理，控制工程造价，对工程质量进行严控，保证工程按时优质的完工。

(二) 运营管理风险

风险：运营期的主要风险表现：第一，运营单位决策人员和管理人员在战略调整、管理决策、信息沟通等管理风险；第二，人才流失、服务水平下降造成的用工风险；第三，合同定价调整、市场环境、市场竞争等商业风险。

措施：首先运营单位管理决策层应增强对复杂变动的外部环境和内部环境的认知能力和适应能力，根据项目面临的实际情况适时调整战略，同时要重视内部

管理体制变革，学习科学管理经验，加强经营管理；第二，建立有效的人才激励约束机制，加强专业人才的引进与培养力度，提升整体服务水平；第三，及时了解国家政策对本行业的影响，对市场行情的各类风险做出评估，采取措施积极应对，增强公司信用，增强核心竞争力。

(三) 资金管控风险

风险：项目建设资金拨付不到位或因不可预见的原因，造成资金供应不足或者来源中断，导致项目建设工期拖延甚至被迫终止；宏观经济环境的变化、国家经济政策变动等因素，引起债务资本市场的利率波动，对财务成本造成影响，进而影响项目投资收益的平衡。

措施：首先积极筹措项目配套资金，促使投资在建设当中全额到位；第二，严格按照实施方案制定的资金使用计划，每笔资金严格使用用途，做到专款专用；第三，加强财务管理，增收节支，节能降耗，管理增效；第四，控制项目融资平衡风险，加快资金周转，适当增加流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

(四) 投资收益风险

风险：对项目进度及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差、单位成本预测的偏差将导致投资总额设计的偏差、项目进度及项目整体现金流测算偏差，将导致现金流入与还款设计不能匹配等。

措施：首先项目可行性研究报告聘请了专业团队，报告的编写充分考虑了地区经济、文化发展水平等因素，并对当地市场进行了调研，各项预测较为可靠；其次政府有权视项目平衡情况动态调整项目资本金比例，以控制项目融资平衡风险。

六、偿债保障措施

陕西省人民政府根据《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）、财政部等六部委《关于进一步规范地

方政府举债融资行为的通知》（财预[2017]50号）等规定，出台《陕西省人民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）的规定，强化政府性债务管理，稳步推进防范化解政府债务风险工作。具体措施如下：

（一）建立债务风险应急预案

建立以人民政府负总责，按照属地管理各负其责的债务风险管理体系，建立快速响应、分类施策、各司其职、协同联动、稳妥处置的债务风险防控机制。

按照政府性债务风险事件的性质、影响范围和危害程度等情况，将债务风险事件级别划分不同等级，根据债务风险事件情形采取相关的应急响应措施。

（二）严格政府债务限额控制

陕西省人民政府严格实施政府债务限额管理，在陕西省政府规定的债务限额内，制定债务限额管理方案，规定各级政府举债不得突破批准的限额，从而有效控制债务规模。

（三）健全债务管理制度

陕西省人民政府及各级政府建立健全债务管理体制：一是督促成立了政府债务管理领导小组，加强对政府债务管理工作的领导；二是在审计项目执行中，重点审计了地方政府债务，将债务的举借、管理、使用、偿还和风险管控纳入党政主要领导干部经济责任审计和离任审计内容；三是将政府债务管理作为硬指标纳入年度目标责任考核体系。

（四）提高债券资金管理水平

将债券资金纳入政府性基金预算，按照预算规定的用途，管理和使用债券资金，特别是定向转贷债券，务必按照下达的项目使用，不得擅自用于明细清单外的其他项目，加强债券资金动态监控管理，及时发现和处理资金使用中出现的问题，提高资金管理的科学化、精细化水平，确保资金安全运行。

综上本所律师认为，陕西省人民政府制定的地方政府债务管理办法及应急预

案，对债券本息的偿还做好了充分的保障措施。

七、中介机构

（一）希格玛会计师事务所（特殊普通合伙）

经本所律师核查，希格玛会计师事务所（特殊普通合伙）持有西安市市场监督管理局灞桥国际港分局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：9161013607340169X2）、陕西省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（编号：61010047）。希格玛会计所是在中国境内依法设立并合法存续的会计机构，其经营范围中具备“会计咨询、税务咨询、管理咨询、会计培训”，与发行人及本次债券对应项目业主单位之间不存在关联关系，且具备为本期专项债券进行评价的合法资格。

（二）陕西创迪律师事务所

发行人聘请本所为本期债券发行出具法律意见书。本所现持有陕西省司法厅核发的证号为 31610000MD0250218G《律师事务所执业许可证》，本所资质有效存续并合法有效。经本所自查，不存在被监管部门限制参与债券发行提供法律服务业务资格的情形。

经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，上述中介服务机构与发行人无关联关系，资质有效存续，不存在被监管部门限制参与债券发行业务活动资格的情形。

八、结论性意见

综上所述，本所律师对本期债券发行的相关事宜发表如下结论性意见：

- （一）本期债券发行主体、实施主体、债券额度、期限等符合法律、行政法规、行政规章的规定；
- （二）本期债券对应投资的项目，依法取得了相应的审批手续；
- （三）投资项目收益经测算，满足项目收益和融资自求平衡；
- （四）债券主体对债券本息的偿还，采取相应的保障措施并制定了政府性债

务风险应急预案。

综上，本期债券符合《预算法》《国发[2014]43号》《财库〔2020〕43号》、《财预[2015]225号》《财预[2016]155号》《财预[2017]89号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，本期债券的发行不存在实质法律障碍。

本法律意见书经本所盖章并由经办律师签字后生效，正本陆份，副本若干。

(此下无正文，为陕西创迪律师事务所出具的《2025年榆林市第一中学教学楼和学生宿舍楼建设及既有校舍维修项目专项债券之法律意见书》签署页)

陕西创迪律师事务所 (盖章)



经办律师 陈世超 (签字)

陈世超

经办律师 王粉霞 (签字)

王粉霞

2025年11月11日