
北京市炜衡（西安）律师事务所
关于 2025 年榆林市榆阳区榆阳中学项目
专项债券发行之法律意见书



(2025) 炜西律专字第 1 号



北京市炜衡（西安）律师事务所
西安市高新区锦业路绿地中心 B 座 14 层
电话：029-88353391 邮编：710077

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.....	9
五、项目风险控制.....	9
(一) 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施.....	9
(二) 影响项目收益的风险及控制措施.....	10
(三) 影响社会稳定的风险及控制措施.....	10
(四) 影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施.....	11
六、偿债保障措施.....	12
(一) 建立债务风险应急预案.....	12
(二) 严格政府债务限额控制.....	12
(三) 健全债务管理制度.....	12
(四) 提高债券资金管理水平.....	13
七、中介机构.....	13
八、结论性意见.....	14

北京市炜衡（西安）律师事务所

关于 2025 年榆林市榆阳区榆阳中学项目 专项债券发行之法律意见书

第一节 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

北京市炜衡（西安）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 年榆林市榆阳区榆阳中学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作出评价的适当资格。

(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 年榆林市榆阳区榆阳中学项目专项债券
《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/炜衡西安律所	指	北京市炜衡（西安）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 年榆林市榆阳区榆阳中学项目专项债券评价报告之专项评价意见》（希会其字（2025）0385 号）
《法律意见书》	指	北京市炜衡（西安）律师事务所出具的《2025 年榆林市榆阳区榆阳中学项目专项债券发行之法律意见书》
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 年榆林市榆阳区榆阳中学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 年榆林市榆阳区榆阳中学项目	57,973.21 万元	7,500.00 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：7,500.00 万元人民币

债券利率：固定利率

付息方式：利息按半年支付，本金到期一次性偿还

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 年榆林市榆阳区榆阳中学项目。

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7,500.00万元人民币专项债券，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年榆林市榆阳区榆阳中学项目，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年榆林市榆阳区榆阳中学项目，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年榆林市榆阳区榆阳中学项目土地未设抵押，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年榆林市榆阳区榆阳中学项目

建设内容与规模：本项目初中部36个班，总用地面积约69291.58 m²(约103.94 亩)，总建筑面积约53431.48 m²，主要建设教学楼、实验楼、综合楼、宿舍楼、风雨操场和体育看台、门卫等配套设施工程。

高中部36个班，总用地面积约63569 m²(约95.35 亩)，总建筑面积约52291.1 m²，主要建设教学楼、实验楼、综合楼、宿舍楼、风雨操场和体育看台、门卫等配套设施工程。

建设地点：本项目位于榆林市榆阳区榆麻路南。

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 28 个月, 2025 年 9 月至 2027 年 12 月。

实施单位: 榆林市榆阳产业园区管理委员会为本项目主管部门和实施单位。2021 年 9 月, 陕西省委编办批复成立榆林市榆阳产业园区, 为榆林市委、市政府派出机构, 由榆阳区委、区政府代管, 正县级建制。园区总规划面积 160 平方公里, 以“建设西北地区战略性新兴产业发展创新区”为发展目标, 按照“一区九园”的空间布局, 重点发展 能源化工(煤制油、煤制甲醇、天然气液化储存、兰炭化工、洗选煤、精细化工)、装备制造(无人机制造、新能源重卡制造、氢能装备研发制造)、新材料(铝镁新材料)、汽车服务、体育康养、智慧物流、数字经济、轻纺产业、通航产业、节能环保等产业。园区现有中小型科技企业 16 家, 高新技术企业 4 家, 省级瞪羚企业 1 家, 线上贸易企业 8 户, 30 家规上工业企业, 实现工业总产值 636 亿元, 营业收入 600 亿元, 完成税收 121.85 亿元。

榆阳产业园区管委会设在东沙汽车产业园, 距离中心城区 8 公里, 园区管委会共有干部职工 86 人(在岗正式干部 54 人, 协管员 12 人, 临聘及后勤人员 20 人), 辖区基层党组织 73 个, 党员 1254 名(园区机关党支部党员 54 人, 男 40 人、女 14 人), 已建成学校 8 所, 医院(社区卫生服务中心)4 所, 养老服务机构 3 所, 各类市场主体 1177 家, 从业人员 4.86 万人。

经核查, 榆林市榆阳产业园区管理委员会不属于《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 57,973.21 万元, 包括工程费用 51,466.71 万元, 工程建设其他费用 2,208.04 万元, 预备费 3,701.46 万元, 建设期利息 585.00 万元, 债券发行费用 12.00 万元。

收益来源: 本项目业务活动收入包括住宿费收入、财政补助收入。

(1)住宿费收入

本项目建成后每年可新招收高中学生 1800 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，因此运营期第 1 年入学率按 70%考虑，以后每年增长 5%，直至达到 90%为止。住宿费单价参考《陕西省发展和改革委员会关于印发<陕西省定价目录>的通知》(陕发改价格[2021]1834 号)、《榆林市发展和改革委员会关于榆林市第十四中学住宿费标准的批复》、《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 4,608.00 万元。

(2)财政补助收入

本项目为公办中学，系财政全额预算单位。参考榆林市类似中学补助情况，本项目财政补助收入按 860 万元/年，运营期内财政补助收入合计 24,940.00 万元。

资金筹措：本项目总投资合计 57,973.21 万元。资金来源主要为自有资金和申请专项债券。

(1) 本项目自有资金 45,973.21 万元，占比 79.30%，由榆阳区财政拨款解决。

(2) 计划申请专项债券 12,000.00 万元，占比 20.70%。

项目审批：项目已经取得的批复文件如下：

序号	批复文件	批文号	备注
1	关于榆阳实验中学项目可行性研究报告的批复	榆区政发科审发〔2023〕1038 号	
2	关于榆阳实验中学项目可行性研究报告批复名称变更的函	榆区政发科审函〔2024〕29 号	
3	关于榆阳中学项目初步设计(概算)的批复	榆区政发科审发〔2024〕613 号	
4	关于《榆阳中学项目》社会稳定风险评估的审核意见	榆区政法字〔2024〕63 号	
5	建设工程规划许可证	建字第 610802202400031 号	
6	国有建设用地划拨决定书	电子监管号:6108002023A000194	
7	不动产权证书	陕(2023)榆林市不动产权第 34081 号	

本所律师认为，项目依法取得立项、可研、规划、用地等审批文件，正依法办理《建筑工程施工许可证》，项目合法合规。

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 年榆林市榆阳区榆阳中学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) 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 风险因素

项目施工或正常运营期存在工期拖延、工程事故、项目选点、城市建设规划的调整等风险因素，从而导致投资增加，影响项目的净收益。

2. 风险控制措施

项目实施方将通过科学合理的工程设计，严谨的施工组织计划，制定事前、事中、事后风险管理体系，加强监督，严格执行预定工期计划，并对照工程实际进度，及时调整项目施工计划，确保本项目如期建成；可以组建项目工作领导，统一协调并及时解决项目建设过程中发生的问题，确保工程按期完工。由政府职能部门做好项目规划用地的预留工作，减少工程实施难度，从而减少工程投资；在项目管理上，项目实施主体应当坚持严格的项目招投标制度，聘请技术实力和管理能力较强的施工单位，确保项目按期竣工达标。

(二) 影响项目收益的风险及控制措施

1. 风险因素

教育基础设施的投资、建设是国家大力支持发展的行业，在我国国民经济发展的不同阶段，国家和地方产业政策会有不同程度的调整。国家宏观经济政策和产业政策的调整可能会影响各建设项目的经营活动，国家经济政策变动等因素会引起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，不排除在一定时期内对经营环境和收入产生不利影响的可能性。施工阶段项目区域主要建筑材料的实际价格与现阶段估算价格发生较大偏离。项目建成后，需要进行合理的日常维护管理，以保证正常的运营，意外因素可能会对设施的使用产生影响，从而增加维护成本，导致成本上升的风险。

2. 风险控制措施

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。为控制成本上升风险，建设主体将继续完善项目资金预算和管理制度，对项目投资、运营成本进行精准预测和严格控制。

(三) 影响社会稳定的风险及控制措施

1. 风险因素

本项目对经济社会造成不利影响的风险包括：项目建设期间主要环境污染、施工扰民等方面的问题。

2. 风险控制措施

项目实施过程中，参建各方应严格执行相关批复意见，严格遵守建设程序，做到先设计后施工、先审批后实施。切实做好施工安全评估工作，遇到技术难点，面向社会进行技术咨询；对可能出现的困难，制定应急预案，避免风险的发生。施工期间，建设单位、监理单位和施工单位应加强对施工现场的管理与围蔽，减

少对周边群众的影响。解读政府对于当地居民及运营管理的政策和法律法规。充分听取群众的实际问题，在不违背相关法律法规前提下，原则上尊重当地居民的传统风俗习惯。

(四) 影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施

1. 风险因素

本债券的资金平衡根据对本项目未来现金流的合理预测而设计，影响基础资产未来现金流的因素主要包括：债券利率、项目收入定价等，由于上述影响因素具有一定的不确定性，因此对本项目未来现金流的预测也可能会出现一定程度的偏差，投资人可能面临现金流预测偏差导致的投资风险。

由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将可能选择发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

债券发行期限较长，采用按年付息，到期一次还本的方式还款。如果债券资金挪作他用，收入没有规范统一管理，会增加按时足额还本付息的不确定性，增加还款风险，有损政府声誉及投资人利益。

2. 风险控制措施

本项目可行性研究报告经过大量分析论证工作后得出，分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。此外，各级政府有权视项目平衡情况动态调整项目自筹资金比例等措施，以控制项目融资平衡风险。

为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。规范用款人账户管理，建立专户管理制度。规范项目资金管理，按照项目进度合理合规使用债券资金，并



使资金收益最大化。根据施工进度合理规划资金使用，建立报备报批制度，确保债券资金合规使用。债券资金及项目对应收入不得用于项目之外的其他投资。同时，在确保资金安全的前提下，应做好财务规划，提高资金收益，减轻还本付息压力。

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) 北京市炜衡（西安）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 31610000677932168M《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，下转签字盖章页）

(本页无正文，为北京市炜衡（西安）律师事务所出具的《2025 年榆林市榆阳区榆阳中学项目专项债券之法律意见书》签署页)

北京市炜衡（西安）律师事务所 (盖章)



经办律师  (签字)

李金辉

经办律师  (签字)

李研博

2025 年 11 月 11 日