



湖北德铭律师事务所
HUBEI DEMING LAW FIRM

浠水一中建设项目
法律意见书



目 录

第一部分 引言.....	1
一、释 义.....	1
二、法律依据.....	2
三、律师声明.....	4
第二部分 正文.....	6
一、本期专项债券发行基本情况.....	6
二、本期专项债券发行的投资项目.....	6
三、与本期专项债券发行有关的重大事项.....	9
四、中介服务机构及有关文件.....	10
五、项目风险及风险控制措施.....	12
六、结论性意见.....	15



第一部分 引言

一、释义

在本法律意见书中，除非上下文另有所指，下列词语具有以下含义：

中国		中华人民共和国
财政部		中华人民共和国财政部
省政府		湖北省人民政府
县政府		浠水县人民政府
县财政局		浠水县财政局
评估机构		湖北正大会计师事务有限责任公司
《财务评估报告》		评估机构出具的《浠水一中建设项目专项债券收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》
本所		湖北德铭律师事务所
本所律师		湖北德铭律师事务所经办律师
本次债券、本次专项债券		浠水一中建设项目
本意见书、本法律意见书		本所为本次专项债券出具的《浠水一中建设项目法律意见书》
元		人民币元
《实施方案》		《浠水一中建设项目实施方案》

二、法律依据

(一)《中华人民共和国预算法》(2018年修订)

(二)《中华人民共和国土地管理法》(2019年修订)

(三)《中华人民共和国城乡规划法》(2019年修订)

(四)《中华人民共和国城市房地产管理法》(2019年修订)

(五)《中华人民共和国土地管理法实施条例》(国务院令第743号)

(六)《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)

(七)《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》(财预〔2015〕225号)

(八)《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)

(九)《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)

(十)《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》(财库〔2018〕72号)

(十一)《财政部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)

(十二)《地方政府债券发行管理办法》(财库〔2020〕43号)

(十三)《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》(财金〔2020〕94号)

(十四)关于印发《地方政府债券信息公开平台管理办法》的通知(财预〔2021〕5号)

(十五)财政部关于印发《地方政府债券信用评级管理暂行办法》的通知(财库〔2021〕8号)

(十六) 其他与出具本法律意见书相关的法律、法规、规范性文件

三、律师声明事项

为本法律意见书的出具，本所律师特作出如下声明：

（一）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，依据相关法律、法规和规范性文件，对委托人本次专项债券发行的合法、合规、真实、有效性进行了充分的核查验证，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。

（二）本所律师出具本法律意见书，依赖于委托人、项目单位及中介机构等向本所提供了一切应予提供的文件资料或口头陈述，材料提供者保证该等材料、事实均真实、完整、合法、有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；其向本所提供的各份文件的签署人均具有完全的民事行为能力，且前述签署行为均获得了适当的、有效的授权，该等文件的印章和签字均真实无误；其向本所提供的文件的副本或复印件均与原件一致。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、司法机关或其他有关机构出具的证明文件作判断。

（三）本所律师在本意见书中引述的其他中介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、准确性及完整性作出任何明示或默示的保证。

（四）本法律意见书系根据本法律意见书签署之前公布并生效的中国现行有效的法律、法规和规范性文件的规定出具，所有法律意见均基于本所律师对中国现行有效的法律、法规和规范性文件条款的理解。本所不对以上法律、法规和规范性文件日后可能出现的解释、调整及修改对本法律意见造成的实质变更与影响负责。

（五）本法律意见书仅供委托人本次专项债券发行之目的使用，不得用于其他任何目的。

（六）本所同意将本法律意见书作为委托人本次专项债券发行申

请所必备的法律文件，随同其他申报材料一起上报相关主管部门。

（七）本所同意委托人在专项债券发行信息披露文件中，自行引用或按有关要求引用本法律意见书的内容，但不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

浠水一中建设项目

法律意见书

(2026) 鄂德律意见字第 036 号



致：湖北省浠水县财政局

湖北德铭律师事务所接受湖北省浠水县财政局的委托，就浠水一中建设项目进行法律分析，本所律师依据上列法律、法规、规章以及政策文件，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

第二部分 正文

一、本期专项债券发行基本情况

根据浠水县财政局和项目单位提供资料，本期专项债券发行的基本情况如下：

- (一) 债券名称：浠水一中建设项目
- (二) 发行人：湖北省人民政府
- (三) 发行品种：项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券
- (四) 债券期限：本次专项债券发行期限为 20 年
- (五) 发行金额：本次专项债券额度为人民币 6,500.00 万元

综上，本所律师认为本次债券发行符合《预算法》、国发〔2014〕43 号、财预〔2015〕225 号、财预〔2016〕155 号、财预〔2017〕89 号等法律和规范性文件的要求。本项目发行金额在省财政厅下达的 2026 年地方政府专项债券限额内。

二、本期专项债券发行的投资项目

根据浠水县财政局、浠水县第一中学提供的文件、材料，截止本法律意见出具之日，政府专项债券对应的建设项目情况如下：

浠水一中建设项目

（一）项目实施主体：浠水县第一中学

统一社会信用代码：124211254209077927

负责人：占子龙

注册地址：浠水县南城开发区一中路

单位性质：事业单位

宗旨和业务范围：实施高中学历教育，促进基础教育发展

综上，本所律师认为，浠水县第一中学具备作为浠水一中建设项目实施单位的主体资格。

（二）基本情况

依据《实施方案》，本项目建设地点位于浠水县清泉镇城东六桥旁。

本项目具体建设内容及规模如下：

项目总建筑面积 127642.43m²，其中地上建筑总面积 111363.7m²。主要包括教学楼 3 栋 43602.35m²，实验楼 1 栋 8796.90m²，多媒体图书综合楼 1 栋 4904.10m²，教学辅助用房 3 栋 18740.98m²，食堂 1 栋 12538.71m²，学生宿舍 4 栋 22780.66m²，配套建设给排水工程、电气工程、暖通工程、消防人防工程、铺装工程、绿化工程、围墙工程等。

浠水一中建设项目（以下简称“本项目”）调整后的动态总投资为 72,599.34 万元，其中：项目自筹资金投入 48,599.34 万元，其余资金 24,000.00 万元通过发行专项债筹集。本项目共计划发行专项债券 24,000.00 万元，其中 2026 年已成功发行 17,500.00 万元，剩余 6,500.00 万元计划申请调用发行。2026 年 9 月调用 6,500.00 万元于浠水一中建设项目专项债额度发行债券。调用专项债信息为：调出浠水县一河

两岸（三期）安置房建设项目于 2025 年湖北省政府专项债券（四十八期）金额 6,500.00 万元，发行期限为 20 年。

（三）项目现状

本项目的建设期为 27 个月（2025 年 5 月至 2027 年 7 月）。截至 2026 年 7 月，浠水一中建设项目各子项施工进度如下：男女生宿舍楼建筑工程已完成 90%；1/2/3 号教学楼建筑工程完成 40%；地下室主体结构已完工；架空层主体结构完成 90%；室外配套围墙完成 50%，挡土墙完成 70%，室外排水管网完成 30%，土方工程完成 90%。

（四）项目属性和领域

本项目属于社会事业—教育领域，属于政府投资范围，具备公益性，符合《政府投资条例》（国令第 712 号）相关规定。

本项目投向领域为社会事业—教育领域，符合财政部、国家发展改革委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《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）中所列领域。不存在《湖北省政府负面清单（第一批）》（鄂政办函〔2023〕20 号）负面清单所列的情形。

（五）项目审批

根据浠水县财政局、浠水县第一中学提供的文件、材料，截至本法律意见书出具之日，本建设项目已取得的主要审批文件如下：

1. 2022 年 4 月 29 日，本项目已取得浠水县发展和改革局《关于浠水一中建设项目建议书的批复》（浠发改审批〔2022〕142 号），同意该项目建设书。

2. 2022 年 9 月 19 日，本项目已取得《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 42112520220021 号），本建设项目符合国土空间用途管制要求。

3. 2022 年 9 月 21 日，本项目已取得浠水县发展和改革局《关于

浠水一中建设项目可行性研究报告的批复》（浠发改审批〔2022〕209号），同意该项目可行性研究报告。

4. 2023年2月3日，本项目已取得《建设用地规划许可证》（地字第42112520230003号）本建设项目符合国土空间规划和用途管制要求。

5. 2023年2月3日，该项目取得《国有建设用地划拨决定书》，取得建设用地使用权。

6. 2023年5月18日，本项目已取得浠水县发展和改革局《关于浠水一中建设项目初步设计的批复》（浠发改审批〔2023〕76号），同意该项目初步设计。

7. 2023年5月25日，本项目已取得《建设工程规划许可证》（建字第42112520230028号）本建设工程符合城乡规划要求。

8. 2023年7月6日，本项目已取得《关于浠水一中建设项目环境影响报告表的批复》，同意该项目建设。

9. 2025年5月19日，本项目已取得《建设工程施工许可证》（编号：421125202505190101），本建筑工程符合施工条件。

（六）本次拟发债额度 **6,500.00** 万元，本年度发行债券的期限为 **20** 年。

（七）本项目及其对应的资产及收益未设置任何抵押质押。

综上，本所律师认为本次专项债券发行对应的建设项目，已取得建设前期所需的批复文件，该等批复文件已具备发行地方政府债券行政审批要求，且发行金额在省财政厅下达的2026年地方政府专项债券限额内，该项目符合当地规划和产业政策的需要。

三、与本期专项债券发行有关的重大事项

（一）本次发行募集资金的投资方向

本次发行的专项债券所募集的资金将安排用于本项目建设，且本

次发行募集的资金将专款专用。本次发行募集资金的投资方向未违反财预〔2016〕155号、财预〔2017〕89号等相关规定。

（二）项目收益和融资平衡

根据《实施方案》《财务评估咨询报告》确认，本项目还款资金来源主要为学费收入、住宿费收入、食堂经营收入、校园超市经营收入；项目预期收入扣除运营成本后预计用于资金平衡相关收益，可覆盖债券存续期间各半年利息及到期偿还本息的资金需求；根据项目收益与融资平衡分析结果，在本期专项债券存续期内，“本项目资金稳定性可靠”“能够满足专项债券还本付息要求。”

根据《实施方案》《财务评估咨询报告》确认，项目具有偿还计划和资金偿还来源，收入对其拟使用的募集资金保障程度较高。还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。符合财预〔2017〕89号“分类发行专项债券建设的项目，应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的规定。

四、中介服务机构及有关文件

（一）评估机构及其《财务评估报告》

浠水县财政局委托湖北正大会计师事务有限责任公司作为本次专项债券的咨询评估机构。

1. 评估机构

根据国家企业信用信息公示系统的查询，湖北正大会计师事务有限责任公司是在武汉市洪山区市场监督管理局登记注册的有限责任公司(自然人投资或控股)，成立日期为1996年10月06日，统一社会信用代码为91420111177607457J，注册地址：武汉市洪山区珞南街110号鹏程惠园3-2-A，经营范围：许可项目：注册会计师业务；代理记账。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营

活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：税务服务；财务咨询；融资咨询服务；薪酬管理服务；财政资金项目预算绩效评价服务；资产评估；破产清算服务；社会经济咨询服务；工程管理服务；工程造价咨询业务；政府采购代理服务；招投标代理服务；企业管理咨询；法律咨询（不含依法须律师事务所执业许可的业务）。（除许可业务外，可自主依法经营法律法规非禁止或限制的项目），登记状态为存续。

综上，本所律师认为，湖北正大会计师事务有限责任公司系经批准依法设立且合法存续的有限责任公司，具备为本次专项债券出具项目预期收益与融资自求平衡《财务评估报告》的主体资质及权限，与发行人、项目实施主体不存在关联关系。

2. 《财务评估报告》

评估机构为本次专项债券出具的《财务评估报告》，该《财务评估报告》认为：基于财政部对地方政府发行收益与融资自求平衡专项债券的要求，浠水一中建设项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，并以学费收入、住宿费收入、食堂经营收入、校园超市经营收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源。综上所述，浠水一中建设项目通过发行专项债券的方式，满足该项目建设资金需求，应是现阶段较优的资金解决方案。

3. 法律顾问及法律意见书

浠水县财政局委托湖北德铭律师事务所作为本次专项债券的法律顾问。

（1）法律顾问

湖北德铭律师事务所是 2001 年经湖北省司法厅批准设立并合法存续的合伙律师事务所，持有《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为 31420000728303151D，且本所每年度考核合格，出具法律

意见书属于本所业务范围。

本所指派的罗志宏、杨津律师持有《中华人民共和国律师执业证》且通过了 2025 年度年检。综上，本所律师认为，湖北德铭律师事务所系经批准依法设立并合法存续的律师事务所，具备作为本次专项债券进行法律分析并出具法律意见书的资质，与发行人、项目实施主体不存在关联关系；在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格，与发行人、项目实施主体不存在关联关系。

（2）法律意见书

本法律意见书已由两名执业律师签字并加盖公章。

五、项目风险及风险控制措施

根据《实施方案》确认，本项目主要存在以下项目风险：

（一）主要风险

1. 工期拖延风险

风险分析：工程拖延风险属于较低风险。拖延项目工期的因素非常多，如设计方案的稳定、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，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。项目建设期利息额较高，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。

风险控制措施：加强过程监督控制。建设单位与各参建单位严格按照合同约定办事，完善项目建设组织与管理，质量监督体系；对施工方案的科学性、合理性、可操作性进行审核；对施工总进度计划、分阶段实施计划、关键节点实施细则仔细审核；落实好进度管理部门人员及职责分工；分析影响进度目标实现的干扰和风险因素等；督促施工方按照施工进度计划要求执行，一旦发生进度偏差，及时分析原因，采取必要纠偏措施或调整原进度计划，加强动态控制，通过经济奖惩方法对进度管理进行约束等。

2. 工程事故风险

风险分析：工程事故风险属于较低风险。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，在施工中发生的事故都会造成较大的影响和损失，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。

风险控制措施：针对工程事故，首先，应做好事前预防工作，监督和要求施工单位完善质量控制和保障措施、建立健全工程项目安全生产制度，制定工程事故应急预案。落实质量控制专职人员，就施工工艺流程、施工方法、材料设备质量等方面严格把关。建立符合本项目特点的安全生产制度，参与项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行制度的规定和要求。工程项目安全生产制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全生产政策、法规、条例、规范和标准。其次，做好质量和安全检查。对质量和安全检查结果必须认真对待，需要整改的必须限定整改完成时间，落实整改方案 and 责任人。

3. 经营风险

风险分析：经营风险属于较高风险。本项目建成后，如果达到预计的运营率及服务水平，将能够达到项目设计时考虑的收入，甚至更好；反之，如果达不到预计的运营率及服务水平，将影响实际收入，给项目的经济收益带来风险。因此，在本项目的运营过程中，尤其要注意本项目是否能达到预计的服务水平和运营率，并采取适当的风险控制措施以应对该风险。

风险控制措施：工程规划设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为将来的项目运营的优质服务创造良好的硬件；广泛吸取国内外类似项目的成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平。

4. 利率波动风险

风险分析：利率波动风险属于较低风险。在本项目专项债券存续

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。

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。

5. 财务风险

风险分析：财务风险属于较低风险。本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

风险控制措施：充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

6. 现金流测算不准确风险

风险分析：现金流测算不准确风险属于较低风险。本项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。建设工程估算偏大或偏小直接导致投资总额出现偏差；对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。此外，建立严格的内部控制和审计机制，确保所有财务活动都在严格的监督之下进行。项目团队应定期

审查预算执行情况，根据项目实际情况及时调整预算计划，以控制项目融资平衡风险。

7. 资金管理不规范风险

风险分析：资金管理不规范风险属于较低风险。本项目采用按半年付息，分期还本的方式还款。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。

风险控制措施：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、结论性意见

基于本所律师审慎审查有关文件和信息，综合上述内容，根据现行有关法律法规和规范性文件的相关规定，截止本法律意见书出具之日，本所律师认为：

（一）本次专项债券由省政府作为发行人发行，发行人具备发行本次专项债券之主体资格，浠水县第一中学具备作为浠水一中建设项目实施单位的主体资格，发行规模、发行期限在 2026 年发行计划之内，符合法律、行政法规、政策文件规定。

（二）本次专项债券的发行额度符合要求，本项目资产所有权为浠水县第一中学，其所对应的资产及收益未设置任何抵押质押。

（三）本次专项债券发行募集资金将用于浠水一中建设项目，本次专项债券对应的工程建设项目已取得相关批复文件，现有手续符合法律法规的要求，具备开工条件，相关证件符合债券发行条件。本期债券是具有一定收益的公益性项目，符合《关于支持各地用好专项债

务限额的通知》（财预〔2022〕120号）规定的投向领域，债券资金未用于《财预〔2021〕115号》。债券资金未用于《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）附件：1. 地方政府专项债券禁止类项目清单中所列领域。

（四）本次专项债券具有偿还计划和资金偿还来源，学费收入、住宿费收入、食堂经营收入、校园超市经营收入作为还本付息的资金来源，收入符合相关法律法规规定，并具有合理性、合规性。对其拟使用的募集资金保障程度较高，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力，资金用途符合财政部相关规定。

（五）本项目的运营收入均将纳入财政专项收入，将及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理。现金流收入能够完全覆盖专项债券还本付息的规模。本项目收益对债券本息的覆盖倍数为1.16。

（六）为本次专项债券发行提供服务并出具专项意见的咨询评估公司、律师事务所均具备相应的从业资质。

（七）本项目债券存续期间均已明确可能影响项目建设及项目收益实现的风险，可能出现的风险分析贴合实际并提出的风险控制措施可操作性强。

本法律意见书一式两份，自经办律师签字及本所盖章后生效，每份均具有同等法律效力。浠水县财政局执一份，本所执一份。无副本。



经办律师： 罗志宏 (打印体) 罗志宏 (手签体)

经办律师： 杨 津 (打印体) 杨津 (手签体)

签署日期：二〇二六年十月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31420000728303151D

湖北德铭
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：湖北省司法厅

发证日期：2025年05月28日



No. 70135662

中华人民共和国司法部监制

