



2022 年
榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础
设施改造工程项目专项债券项目
法律意见书



陕西泽诚律师事务所

地址：陕西省西安市长安区西长安街长百精致荟八层

联系电话：（029）85656155

二〇二二年六月



2022 年榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工 程项目专项债券项目的 法律意见书

2022 陕泽意字第[002]号

致：陕西省财政厅

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）、《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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（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债券品种的通知》（财预【2017】89 号）、《关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库【2019】23 号文）及关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知（财库【2020】43 号文）等法律、法规及规范性文件的有关规定。现陕西泽诚律师事务所作为 2022 年榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程项目专项债券项目的法律顾问，依据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次发行，出具本法律意见书。

本法律意见书由两部分组成，分别为第一部分引言及第二部分正文。

目录

第一部分 引言	3
一、释义	3
二、声明	4
第二部分 正文	7
一、 本次债券发行的基本情况	7
二、 本次债券发行对应的项目	7
（一）项目概况	8
（二）项目主管单位与实施机构	8
（三）项目批复情况	9
三、项目融资与收益平衡	9
（一）项目融资资金来源与逾期偿债资金来源	9
（二）项目收益与融资平衡情况	10
四、 本次债券发行的中介服务机构及发行文件	10
（一） 财务顾问及《评价报告》	10
（二） 法律顾问及《法律意见书》	11
五、 项目风险及主要风险控制措施	11
（一）影响项目收益和融资平衡结果的风险因素	11
（二） 主要风险控制措施	14
六、 结论意见	16

第一部分 引言

一、释义

在本法律意见书中，除非另有所列词指，下语具有下述含义：

本次发行/专项债券	2022 年榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程项目专项债券
本项目/项目	2022 年榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程
实施机构/项目运营单位	子洲县住房和城乡建设局
《实施方案》	《2022 年榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程项目专项债券实施方案》
《评价报告》	《2022 年榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程项目专项债券项目评价报告》
国发【2014】43 号文	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财库【2015】225 号文	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预【2016】155 号文	《地方政府专项债务预算管理办法》
财预【2017】89 号文	《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的专项债券品种的通知》
财预【2017】23 号文	《关于做好地方政府债券发行工作的意见》
财预【2017】43 号文	关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知
本所	陕西泽诚律师事务所
元	人民币



二、声明

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

（一）本法律意见书系本所律师根据出具日以前已经发生或存在的事实和我国相关法律、法规、规章、司法解释及其它规范性文件的有关规定，并基于本所律师对有关事实的了解及对相关法律、法规、规章及司法解释的理解而出具。本所律师认定某些事件是否合法有效是以该等事件所发生时应当适用的法律、法规、规章和规范性文件为依据，并充分考虑了政府有关主管部门给与的批准和确认。

（二）本所仅就与本期债券发行的有关问题发表法律意见，并不涉及有关会计、审计、信用评级、评估、评价报告等非本所专业事项。本法律意见书中对有关会计报表、报告、审计报告、资产评估报告或资信评级、评价报告中某些数据和结论的引述，并不意味着本所对这些数据和结论的真实性和准确性做出任何明示或者默示的保证，对于这些文件的内容本所并不具备核查和做出评价的适当资格。

（三）在本所律师为出具本法律意见书而进行的调查过程中，已得到贵单位如下确认和保证：

- 1、已提供本次工作所需的真实、准确、完整和有效的原始书面材料、副本材料、复印材料，确认函或证明或口头的陈述和说明；
- 2、一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所提交，并无隐瞒、虚假或误导和重大遗漏之处；
- 3、所提供的有关副本材料或复印件与正本或原件一致和相符；



4、所提供的文件上的签字、盖章是真实的，并已通过该等签字和盖章所需的法定程序，获得合法授权；

5、所有口头陈述和说明的事实均与所发生的事实相一致。

（四）为出具本法律意见书之目的，本所律师对于贵单位提供的所有相关文件，资料及说明已经进行了法律审查，并据此做出相关判断。

（五）对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依据有关政府部门、贵单位或其他有关单位和个人出具的证明文件出具本法律意见。

（六）本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对专项债项目所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对贵单位的行为以及专项债项目的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证，保证披露、出具或提供信息的及时、准确、完整，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。

（七）对于意见书中涉及的财务、评级、评估等数据，本所律师均系引用，请以贵单位聘请的会计师、评估师等专业人员所作的专业核查和判断为准。

（八）本所同意贵单位部分或全部在向上级主管部门或政府监管机构相关呈报文件中自行引用或按其要求引用法律意见书的内容，但贵单位做上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律意见书出具后，因贵单位的任何修改而导致的法律上的歧义或曲解，



除非贵单位已书面告知并经本所律师确认，本所律师不承担相应法律责任。

（九）本法律意见书的标题仅为方便查阅而使用，不得用于解释本法律意见书。

基于上述提示和声明，本所律师根据相关法律、法规和规章的要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对贵单位提供的有关文件和事实进行了核查和验证，出具法律意见如下。

第二部分 正文

一、本期专项债券基本情况

根据《实施方案》，本次债券发行的基本情况如下：

项目	内容
项目名称	2022 年榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程项目专项债券
发行人	陕西省财政厅
发行金额	2400 万元
发行期限	20 年
债券利息	每半年支付一次利息，本金到期一次性偿还
兑付方式	利息按每半年支付，本金到期一次性偿还
发行用途	子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程项目
发行审批	根据陕西省第十三届人民代表大会第六次会议批准的《陕西省 2021 年财政预算执行情况和 2022 年财政预算草案的报告》，本次债券发行金额在财政部提前下达的陕西省 2022 年新增专项债务限额内
发行场所	全国银行间债券市场或证券交易所债券市场
实施机构	子洲县住房和城乡建设局

二、本次债券发行对应的项目

本次发行专项债券对应的项目为榆林市子洲县 2021 年老旧小区粮贸大厦等 6 个基础设施改造项目，具体情况如下：



（一）项目概况

根据《实施方案》，本项目为新建项目，项目工期为 12 个月，建设内容包括：项目建筑占地约 14.50 公顷，15 座老旧小区和小区内配套基础设施，共计 717 户；改造内容具体为外部道路共计 16300 m²，内部道路翻新 14730 m²，设置停车位 500 个；绿化改造 725 m²，公共给水管网翻新 637m，雨水、污水管网改造 2492m，改造弱电线缆 1500m、强电线缆 1243m；改造路灯 392 盏；改造围墙 423m，设置广告牌 105 个；违建拆除 3000 m²；改造化粪池 11 座；安防监控系统 36 套，分类垃圾桶 156 个，休闲石头桌椅 120 套，户外休息座椅 50 套；小区出入口大门 9 套等工程。

（二）项目主管单位与实施机构

根据《实施方案》及本所律师核查，子洲县 2021 年老旧小区粮贸大厦等 6 个基础设施改造项目主管单位与实施机构均为子洲县住房和城乡建设局，该单位基本情况如下：

单位名称	子洲县住房和城乡建设局		
统一社会信用代码	116108317326469073	负责人	拓鑫
机构性质	政府机关		
机构地址	陕西省榆林市子洲县双湖街道大理西路 58 号		

本所律师认为：本次债券的发行主管单位依法设立并有效存续，具有独立的法人资格，符合政府专项债券发行的主体资格要求。建设

运营单位依法设立并有效存续，不存在依据法律法规或政策应当终止、撤销或解散的情形，具备实施本项目建设的资格。

（三）项目批复情况

根据本所律师核查，本项目取得的批复情况如下：

序号	名称	文号	备注
1	子洲县发展和改革委员会关于县住建局子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程可行性研究报告的批复	子政发改科发【2021】585号	
2	关于子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造项目不涉及新增用建设用地的说明	子政自然资规函【2021】79号	
3	关于子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造项目社会稳定风险评估的备案意见	——	
4	子洲县发展和改革委员会关于县住建局子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程初步设计的批复	子政发改科发【2021】591号	
5	榆林市生态环境局子洲分局关于子洲县人民路片区老旧小区改造小区外配套基础设施改造项目开展环境影响评价工作的函	子政环函【2021】77号	

本所律师认为：本次发行所对应项目已初步取得相关行政管理部门审批手续，且后续审批手续仍在依据法律法规完善中。

三、项目融资与收益平衡

（一）项目融资资金来源与预期偿债资金来源

依据《实施方案》，本项目总投资 6970.94 万元。其中财政资金 4,570.94 万元，2022 年计划发行债券 2400.00 万元；项目建成后运营收益来源于物业费收入、广告费收入、车位出租收入。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.53，

有充分还本付息保障。

（二）项目收益与融资平衡情况

陕西兴鼎佳会计师事务所合伙企业（普通合伙）就本次发行出具了《2022 年榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程项目专项债券项目评价报告》（陕兴会专审字【2022】第 132 号）。《评价报告》认为：“在项目收益预测及其所依据的各项假设成立的前提下，本次评价的本次评价的《2022 年榆林市子洲县人民路片区老旧小区基础设施改造工程项目专项债券实施方案》中预期收入能够合理保障偿债融资本金和利息，实现项目预期收益和融资自求平衡。”

本所律师认为：本次专项债券满足收益与融资自求平衡的要求，债券偿债资金来源符合（财预【2017】89 号文）的相关规定。

四、本次债券发行相关的文件及中介服务机构

（一）财务顾问及《评价报告》

本次债券发行的财务顾问为陕西兴鼎佳会计师事务所合伙企业（普通合伙）。

经本所律师核查，陕西兴鼎佳会计师事务所合伙企业（普通合伙）现持有西安市雁塔区市场监督管理局核发的《营业执照》（社会统一信用代码：91610113MAB0K1420A）及陕西省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（编号：61010192），具有合法的从业资格；



本所律师认为：陕西兴鼎佳会计师事务所合伙企业（普通合伙）为中国境内依法设立且有效存续的合伙企业（普通合伙），具备为本期专项债券发行出具专项评价报告的合法资质。

（二）法律顾问及《法律意见书》

本次发行的专项法律顾问为本所，本所持有陕西省司法厅核发的统一社会信用代码为 3161000078355050XJ 的《律师事务所执业许可证》，具有担任本次债券发行法律服务机构的从业资格，且截止本法律意见书出具日合法有效存续；

截止本法律意见书出具日，本所指派的为本次发行出具法律意见书的二名执业律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，具备从事法律服务业务的执业资格；

本所律师认为：本所系经依法批注设立且合法存续的律师事务所（普通合伙），具备为本期专项债券发行出具法律意见书的资质，在本《法律意见书》中签名的二名执业律师均具备相应从业资格；

五、项目风险及主要风险控制措施

（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工程可行性研究报告的报批稿得出，市政府主管部门批复后可能会有小幅度的变动，影响资金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国家、榆林市或子洲县相关收费标准的浮动，导致偿债能力不稳定；

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、后期运行管理风险

随着城市的发展，市政化水平的提高，对物业服务提出更高的质量要求，本项目建成后，如果达到预计的服务水平，将能稳定的收取服务费用；反之，如果达不到预计的服务水平，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经营造成的影响，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、地震风险及洪水风险；

8、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。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，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，应该密切关注该地政策的变化趋势，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；

9、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、管理风险、工程招投标风险、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建筑的影响，从而给从事商品生产和经营的投资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、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；

2、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；

3、开发经营周期越长，项目建成以后的经济形势就难预测。所以，针对本项目管理处采取提高工作速度、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、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、区位的选择、时机的选择、融资的选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险；

5、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；

6、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；

7、聘请专业的分析团队，在价格方面尽量以国家宏观调控的市场价格为依据，以榆林市物业服务收费管理办法为参考，以项目区周边人流生活水平为标准，制定合理的收费价格；

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。提高服务水平为将来运营的优质服务创造良好的硬件。聘请有经验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冲利率波动损失；

六、结论意见

综上所述，本所律师认为：

（一）本次债券的发行主管单位依法设立并有效存续，具有独立的法人资格，符合政府专项债券发行的主体资格要求。建设运营单位依法设立并有效存续，不存在依据法律法规或政策应当终止、撤销或解散的情形，具备实施本项目建设的资格；

（二）本次发行所对应项目已初步取得相关行政管理部门审批手续，且后续审批手续仍在依据法律法规完善中；

（三）本次专项债券满足收益与融资自求平衡的要求，债券偿债资金来源符合（财预【2017】89号文）的相关规定

（四）为本次专项债券发行提供中介服务的中介机构均合法设立且有效存续，具备相应服务资格

（五）本次专项债券的风险因素已披露，并制定了风险应对措施。

本法律意见书一式三份，经经办律师签字并加盖本所公章生效。

（本页无正文，为《陕西泽诚律师事务所 2022 年榆林市子洲县人民
路片区老旧小区基础设施改造工程项目专项债券项目专项债券项目
法律意见书》签章页）

陕西泽诚律师事务所

经办律师：



经办律师：

李士晓

签署日期：二〇二二年六月六日

执业机构 陕西泽诚律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201810076015

法律职业资格
或律师资格证号 A20156101111353

发证机关

陕西省司法厅

发证日期 2018 年 12 月 27 日



持证人 张曜麟

性 别 男

身份证号 610111199302225037

律师年度考核备案

考核年度	2020年度
考核结果	称职
备案机关	陕西省司法厅 专用章
备案日期	有效期至2022年5月31日

律师年度考核备案

考核年度	2021年度
考核结果	称职
备案机关	陕西省司法厅 专用章
备案日期	有效期至2023年5月31日

执业机构 陕西泽诚律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201811063409

法律职业资格
或律师资格证号 A20166108310216

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2018 年 10 月 25 日



持证人 封晓宇

性 别 女

身份证号 612732199304300025

律师年度考核备案

考核年度	2020年度
考核结果	称职
备案机关	陕西省西安市司法局 专用章
备案日期	有效期至2022年5月31日



律师年度考核备案

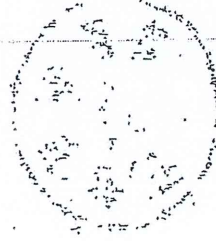
考核年度	2021年度
考核结果	称职
备案机关	西安市司法局 专用章
备案日期	有效期至2023年5月31日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 3161000078355050XJ



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: 2009

年 12 月 09 日