

2025 年铜川市照金 5A 级景区

基础设施提升（一期）建设项目专项债券法律意见书



陕西瑞拓律师事务所

二〇二五年一月



2025 年铜川市照金 5A 级景区 基础设施提升（一期）建设项目专项债券法律意见书

（2025）陕瑞律意字 1365 号

致：陕西省财政厅

陕西瑞拓律师事务所（以下简称“本所”）是依法设立、可以在中华人民共和国（以下简称“中国”，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区及台湾地区）从事律师业务的律师事务所，有资格就中国法律问题出具法律意见。

现本所接受委托，依据《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）、《关于印发<地方政府专项债券发行管理暂行办法>的通知》（财库[2015]83 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 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预[2018]34 号）等法律、法规及规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次申请政府专项债券项目所涉及的有关法律事项，出具本法律意见书。

目 录

| | |
|-----------------------------|----|
| 释 义 | 3 |
| 第一节 声明 | 5 |
| 第二节 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 | 7 |
| （二）项目实施的具体方案 | 7 |
| （三）项目立项与批复情况 | 8 |
| （四）项目主管单位与实施机构 | 9 |
| （五）项目融资资金来源与预期偿债资金来源 | 9 |
| 三、本次债券发行相关的文件及机构 | 10 |
| （一）《评价意见》及会计师事务所资质 | 10 |
| （二）《法律意见书》及律师事务所资质 | 11 |
| 四、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 | 12 |
| 五、结论意见 | 13 |

释 义

在本法律意见书中，除非另有所指，下列词语具有下述含义：

| 简称 | 释义 |
|----------------------------|--|
| 本次债券、本次发行 | 2025 年铜川市照金 5A 级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券 |
| 本项目、项目 | 照金 5A 级景区基础设施提升（一期）建设项目 |
| 实施机构/项目运营单位 | 铜川照金老区建设有限公司 |
| 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》（国发[2014]43 号） |
| 财库[2015]83 号文 | 《关于印发<地方政府专项债券发行管理暂行办法>的通知》（财库[2015]83 号） |
| 财预[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[2015]225 号） |
| 国办函[2016]88 号文 | 《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 号文 | 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155 号） |
| 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]89 号） |
| 《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》 | 《中共中央国务院办公厅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》（2019 年 6 月 10 日生效） |
| 《实施方案》 | 《2025 年铜川市照金 5A 级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券实施方案》 |
| 《评价报告》 | 立信中联会计师事务所(特殊普通合伙)陕西分所出具的《2025 年铜川市照金 5A 级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券评价报告》（立信中联咨字[2025] |

| | |
|----------|--|
| | 陕-0003 号) |
| 《法律意见书》 | 《2025 年铜川市照金 5A 级景区基础设施提升（一期） 建设项目专项债券法律意见书》([2025]陕瑞律意字 1365 号) |
| 会计师事务所 | 立信中联会计师事务所(特殊普通合伙)陕西分所 |
| 本所、律师事务所 | 陕西瑞拓律师事务所 |
| 元、万元 | 人民币元、人民币万元 |

第一节 声明

为出具本法律意见书，本所特做如下声明：

1. 本所已依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见。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，对本次申请政府专项债券项目的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

2. 为出具本法律意见书，本所审查了必要且与出具本法律意见书相关的文件，本所还查阅了其他与出具本法律意见书有关的法律、法规。此外，本所还向有关部门做了本所认为必要的查询。

3. 对于出具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，本所依赖于政府有关主管部门或者其他有关机构出具的说明或文件。

4. 在本法律意见书中，本所仅就本次申请政府专项债券项目所涉及的有关法律问题发表意见，并不对有关会计、审计和偿债能力等非法律专业事项发表评论。本法律意见书如有提及有关会计、审计及其他相关内容，也仅为对该等内容的引述，并不表明本所律师对该等内容真实性、准确性、合法性作出了任何判断及保证。

5. 发行人向本所律师保证，其已经提供了出具本法律意见书所必需的全部事实和原始书面材料、副本材料或其他材料，并且该等书面材料均真实、准确、完整，不存在隐瞒、虚假记载、误导性陈述和重大遗漏之处；相关书面文件中的全部签字、印章和戳记均真实、有效；所有文件的传真件或复印件均完整、真实，并且同原件一致；除本法律意见书另有表述外，相关文件中的所有签署方均有权签署该法律文件，并且任何签署人均已获得签署该文件的正当合法授权；提供给本所的任何尚未签署的文件在签署时其内容将保持不变。

6. 本所同意将本法律意见书作为本次申请政府专项债券项目必备的法律文件，随同其他材料一同报送，并承担相应的法律责任。

7. 本法律意见书仅供本次申请政府专项债券项目之目的使用，不得用作任何其他目的。

8. 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。

基于以上所述，本所就本次专项债券出具法律意见如下：

第二节 正文

一、本次债券发行的基本情况

根据《实施方案》及本所律师核查，本次债券发行的基本情况如下：

| | |
|--------|--------------------------------------|
| 债券名称 | 2025 年铜川市照金 5A 级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券 |
| 实施机构 | 铜川照金老区建设有限公司 |
| 具体使用项目 | 照金 5A 级景区基础设施提升（一期）建设项目 |
| 发行品种 | 记账式固定利率付息债券 |
| 发行期限 | 20 年 |
| 发行金额 | 8000.00 万元 |
| 债券利率 | 4.5% |
| 付息方式 | 利息按每半年支付，本金到期一次性偿还 |

二、本次债券发行对应的项目

（一）项目概况

依据《实施方案》，本项目为新建项目。

建设内容为：

1) 新建游客服务中心及广场 10019 m²，配套建设观光车站、健身步道、生态停车场、旅游厕所和景区区间车运营系统、智慧旅游系统。

2) 旅游配套服务设施主要包括集散广场及停车场、硬化铺装路面、水系和边坡治理、多媒体功能室 2 处，以及水电气等配套设施。

3) 镇区旅游基础设施主要包括改造道路白改黑 6km 及附属设施，更换道路及广场道沿、踏步破损更换、挡墙维修、污水管道清淤维修、厕所改造和挡墙维修等。

4) 提升改造二级游客服务中心 3200 m²，改造全息投影体验馆 1100 m²，提升改造停车场 11000 m²。

5) 新建景区拓展集散中心 1200 m²，并配套完善相关基础设施。

（二）项目实施的具体方案

本项目建设期为2023年9月-2026年6月，包括前期可行性研究、立项审批、勘察设计、主体工程设计及施工、竣工验收等阶段。

（三）项目立项与批复情况

根据本所律师核查，本项目取得的立项与批复情况如下：

| 序号 | 立项、批复单位 | 立项、批复文件 | 批文号 |
|----|--------------|-------------------------------------|----------------------------|
| 1 | 铜川市行政审批服务局 | 《关于照金5A级景区基础设施提升（一期）建设项目项目建议书的批复》 | 铜行审建设（2022）89号 |
| 2 | | 《关于照金5A级景区基础设施提升（一期）建设项目可行性研究报告的批复》 | 铜行审建设（2023）10号 |
| 3 | | 《关于照金5A级景区基础设施提升（一期）建设项目初步设计及概算的批复》 | 铜行审建设（2023）22号 |
| 4 | 铜川市自然资源局耀州分局 | 《关于照金5A级景区基础设施提升（一期）建设项目用地预审与选址的说明》 | 铜自然资耀函（2022）173号 |
| 5 | | 关于《项目不涉及新增建设用地的情况说明》 | - |
| 6 | 铜川市耀州区林业局 | 《关于照金5A级景区基础设施提升（一期）建设项目选址占用林地的复函》 | 铜耀林函（2022）29号 |
| 7 | - | 《建设项目环境影响登记表》 | 备案号： 202361020400000009 |
| 8 | 中国共产党铜 | 《铜川市重大决策社会稳 | 铜稳备字（2022）013号 |

| | | | |
|---|------------|-------------------------|-----------------------|
| | 川市委员会政法委员会 | 定风险评估报告备案登记表》 | |
| 9 | 铜川市自然资源局 | 《中华人民共和国建设项目用地预审与选址意见书》 | 用字第 610204202230030 号 |

（四）项目主管单位与实施机构

1、项目主管单位

根据《实施方案》及本所律师核查，铜川市照金5A级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券主管单位为照金景区管理委员会，该单位基本情况如下：

| | | | |
|----------|-------------------------|-----|-----|
| 单位名称 | 照金景区管理委员会 | | |
| 统一社会信用代码 | 11610200586979155R | 负责人 | 寇爱萍 |
| 机构性质 | 行政派出机构 | | |
| 住所地 | 陕西省铜川市耀州区照金镇照金干部学院行政楼一楼 | | |
| 登记管理机关 | 铜川市党政群机关社会信用代码管理办公室 | | |

2、建设运营单位

根据《实施方案》及本所律师核查，铜川市照金5A级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券的建设运营单位为铜川照金老区建设有限公司，该单位基本情况如下：

| | | | |
|----------|--|-------|------------------|
| 单位名称 | 铜川照金老区建设有限公司 | | |
| 统一社会信用代码 | 91610204MA6TRLW02N | 法定代表人 | 席蓬勃 |
| 机构性质 | 有限责任公司（国有独资） | | |
| 住所地 | 陕西省铜川市耀州区照金镇照金村（照金红色文化创意街区南区1-24号） | | |
| 登记管理机关 | 铜川市耀州区行政审批服务局 | | |
| 注册资本 | 3000 万 | 成立日期 | 2019 年 11 月 28 日 |
| 经营范围 | 景区经营管理；土地复垦；园林绿化工程、道路工程、建筑工程、市政工程、环保工程、装饰装修工程的设计及施工；水电暖工程安装及维修；物业管理；汽车、建 | | |

| | |
|--|--|
| | 筑机械租赁；建筑材料、五金机电、办公用品及家具、日杂百货、酒的销售；旅游产品研发及销售，苗木花卉种植及销售，中药材种植及销售，粮食、农副产品初加工、销售；畜牧养殖。（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） |
|--|--|

（五）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 44597.48 万元，其中：自有资金 16597.48 万元，拟申请地方政府专项债券资金 28000.00 万元，其中 2023 年已发行专项债券资金 6000.00 万元，年限为 20 年，2025 年计划发行专项债券资金 8000.00 万元，年限为 20 年，2026 年计划发行专项债券资金 14000.00 万元，年限为 20 年。

根据《实施方案》，该项目预期偿债资金来源主要为游客服务中心租赁收入、停车位收入、充电桩服务费收入、全息投影体验馆租赁收入及门票收入，本项目在存续期间能够产生稳定的净现金流。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，项目存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数为 1.44，还本付息有充分保障。

综上，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。本项目已取得了立项、规划、环评等方面的必要的审批及备案手续，符合现行法律法规及政策规定。该项目符合专项债券发行的相关规范。

三、本次债券发行相关的文件及机构

（一）《评价报告》及会计师事务所资质

本次债券发行的财务顾问为立信中联会计师事务所(特殊普通合伙)陕西分所。经本所律师核查，立信中联会计师事务所(特殊普通合伙)陕西分所现持有西安市莲湖区行政审批服务局核发的《营业执照》（社会统一信用代码：91610104MAC4XKRD5B）及陕西省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（编

号为120100236101），具有合法的从业资格。

立信中联会计师事务所(特殊普通合伙)陕西分所就本次发行出具了《2025年铜川市照金5A级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券评价报告》（立信中联咨字[2025]陕-0003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，本次评价的铜川市照金5A级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券中预期收入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目预期收益和融资自求平衡。”

（二）《法律意见书》及律师事务所资质

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31610000570657936Y的《律师事务所执业许可证》。本法律意见书签字律师均为持有律师执业证的专职执业律师，具备出具法律意见书所需资质。

综上，本所律师认为，本所及签字律师具备出具法律意见书所需资质，符合法律、法规及规范性文件的相关要求。

四、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的等，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. 工程事故产生的风险

工程事故是由施工阶段中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。

3.收入变动风险

收入变动风险是指本项目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门票、租金等收费政策变化带来的收入的减少，影响年度收入规模，偿债能力减弱。

4.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建筑的建设过程和经营造成的影响，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、洪水风险等。

5.利率波动风险

在本专项债券存续期内，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，进而影响项目综合投资收益的平衡。

（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。

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.聘请专业统计预测团队广泛搜集数据，科学选取样本，抽象出较为可靠的预测模型，此外密切关注本区规划方案及落实进度，争取精准可靠的预测结果。

4.在定价政策上，仔细进行财务核算，做到在政府指导下的“自主合理定价”，从而发挥停车定价的市场调节功能，最大限度的吸引停车流量，达到社会效益与企业效益的统一。

5.为控制项目融资平衡风险，项目管理单位需合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。

6.加强本项目的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，用资金使用

效率的收益对冲利率波动损失。

五、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1.本次专项债券对应项目的项目单位依法设立，具有独立的法人资格。

2.项目的总投资金额、资金安排、项目选址、环保备案、建设规模、建设进度等基本建设要素已经由相关审批文件确定，满足申请政府专项债券的条件。

3.本次发行对应的铜川市照金 5A 级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券，符合国家相关产业政策，符合项目所在地土地利用总体规划，现有审批手续符合法律法规要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，并推进开发建设工作。

4.本项目资金来源及本次发行募集的资金用于项目建设，符合财库[2015]83 号文等相关规定要求。

5.本次发行具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合财预 [2016]115 号文的相关规定，偿债保障措施符合财库[2015]83 号文的相关规定，经专业机构测算，本次专项债券能够实现项目收益与融资自求平衡的要求。

6.为本次发行提供服务的财务评价机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质。

本法律意见书经本所盖章及经办律师签字后生效。

（以下无正文）

（本页为《陕西瑞拓律师事务所关于 2023 年铜川市照金 5A 级景区基础设施提升（一期）建设项目专项债券法律意见书》之签章页）

陕西瑞拓律师事务所
经办律师：
刘 涛

李 阳

2025 年 1 月 24 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000570657936Y

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:

陕西省司法厅

发证日期:

2023 年 07 月 19 日



No. 70097644

中华人民共和国司法部监制

执业机构 陕西瑞拓律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201210155766

法律职业资格
或律师资格证号 A20096101131695

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2020年 0月 0日



持证人 李阳

性别 男

身份证号 610323198610163319

注 备 注



注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、钢印，并应当加盖律师年度考核备案专用章（首次发证之日，至首次年度考核完成前除外）。

二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址: _____。

No. 11107373

执业机构 陕西瑞拓律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201011577462

法律职业资格
或律师资格证号 A20086101040669

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2023年 0月 2日



持证人 刘涛

性别 女

身份证号 654001197903131822

律师年度考核备案

| | |
|------|----------------|
| 考核年度 | 2022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2024年5月31日 |

律师年度考核备案

| | |
|------|-----------------------------|
| 考核年度 | |
| 考核结果 | 称职 |
| 备案机关 | 西安市司法局 2023年度律师年度考核备案专用章 |
| 备案日期 | 2024.5-2025.5 |