



陕西秦轩律师事务所
SHAANXI QINXUAN LAW FIRM

(2025)陕秦轩6号

陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡市扶风县美水沟水库输水

工程项目

专项债券

之

法律意见书



地 址： 宝鸡市金台大道17号科技大厦三楼

邮编： 721000

联系电话： 13571710013/0917-3318989、3809991

邮箱： 448029823@qq.com



关于2025年宝鸡市扶风县美水沟水库输水工程项目

专项债券

之

法律意见书

陕西秦轩律师事务所（以下简称“本所”）作为--2025年宝鸡市扶风县美水沟水库输水工程项目专项债券（以下简称“本次发行”）的特聘专项法律顾问，就本次债券发行事宜，出具本法律意见书。

根据《中华人民共和国预算法》（以下简称《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号文）、《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号文）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155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）和陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》等法律法规及规范性文件的有关规定，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.....	1
一、释义.....	1
二、声明.....	2
第二部分 正文.....	3
一、本次拟发行专项债券情况.....	3
（一）发行人.....	3
（二）本次拟发行专项债券的基本信息.....	3
二、专项债券对应项目实施单位的基本情况.....	4
三、专项债券对应项目的基本情况.....	5
（一）项目概况.....	5
（二）项目的效益性.....	6
（三）项目合规性.....	7
（四）项目资金筹措及收益与融资平衡.....	7
四、法律风险及风险控制措施.....	8
（一）法律风险.....	8
（二）主要风险控制措施.....	10
五、专项债券的中介机构.....	11
（一）《评价报告》及会计师事务所.....	11
（二）《法律意见书》及律师事务所.....	11
六、结论性意见.....	11

第一部分 引言

一、释义

本法律意见书中，除非文意另有所指，下列词语具有以下含义：

发行人	指	陕西省人民政府
本所	指	陕西秦轩律师事务所
本次发行	指	2025年宝鸡市扶风县美水沟水库输水工程项目 专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市扶风县美水沟水库输水工程 专项债券项目实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市扶风县美水沟水库输水工程 专项债券实施方案专项评价报告》
国发〔2014〕43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国办函〔2016〕88 号文	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》
财预〔2017〕89 号文	指	《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〔2016〕155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
财预〔2015〕225 号	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
陕西省第十四届人民代 表大会第三次会议文件	指	陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西 省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的 报告》

二、声明

为出具本法律意见书，本所作如下声明：

（一）本法律意见书仅依据截止其出具日中国大陆地区现行有效的法律、法规、规章及规范性法律文件的规定而出具。

（二）本所律师出具法律意见书依赖于本次申请政府专项债券项目的项目单位和其他相关各方向本所律师提供的文件资料，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或其他有关机构出具的证明文件作判断。

（三）本次申请政府专项债券项目的项目单位已向本所律师做出如下承诺：1、向本所提供的全部书面文件和通过口头、电子等其他非书面方式提供的信息均是真实、准确、完整和有效的，没有任何隐瞒、误导性陈述或重大遗漏；2、向本所提供的书面文件的复印件、扫描件均与原件一致，副本均与正本一致。

（四）本法律意见书仅对本次发行有关情况所涉法律问题发表意见，不对本次申请政府专项债券项目的可偿付性做出任何保证。

（五）本所仅就本次发行有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、信用评级、评估等专业事项发表意见，本所对上述内容并不具备核查和作出评价的专业资质。因此，对于本法律意见书中涉及的财务、评估等数据，本所律师均系引用，其真实性及有效性以会计师等专业人员所作出的核查和判断为准。

（六）本法律意见书仅供申请发行本期专项债券之目的使用，未经本所书面同意，不得用作其他任何目的。

第二部分 正文

一、本次拟发行专项债券情况

(一) 发行人

1、专项债券发行主体

根据《中华人民共和国预算法》第三十五条、《地方政府专项债券预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，具体发行工作由省财政厅负责，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，因此，本次专项债券的发行主体为陕西省人民政府。

2、批准与授权

根据陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》，本次发行金额在财政部下达的陕西省2025年新增专项债务限额内。

(二) 本次拟发行专项债券基本信息

根据《实施方案》，本次发行专项债券资金额度4,000.00万元。拟发行债券具体信息如下：

单位：万元

债券名称	本期申请发行政府专项债券金额	年利率	还款方式	本期申请发行政府专项债券期限（年）
2025年宝鸡市扶风县美水沟水库输水工程项目专项债券	4,000.00	4.5%	利息按半年支付，本金到期后一次性偿清。	20年

二、专项债券对应项目实施单位的基本情况

根据《实施方案》和《评价报告》，该专项债券项目的实施主体为扶风县水利局。建设单位为扶风县水务发展有限责任公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，扶风县水利局的基本情况如下：

实施主体名称	扶风县水利局
统一社会信用代码	116103240160088590
机构地址	陕西省宝鸡市扶风县新区南二路西段
负责人	王琦
机构性质	政府机关
赋码机关	扶风县党政群机关社会信用代码管理办公室

该项目的建设单位为：扶风县水务发展有限责任公司。根据本所律师查询确认，截止至本法律意见书出具之日，该单位的基本情况如下：

建设单位名称	扶风县水务发展有限责任公司
统一社会信用代码	91610324MA6X96JX4W
住所	陕西省宝鸡市扶风县新区南二路（扶风县水利局）
法定代表人	杜庆春
注册资本	¥伍仟万元
成立日期	2016年06月17日
企业类型	有限责任公司(国有独资)
登记机关	扶风县行政审批服务局
经营范围	许可经营项目：无。一般经营项目：水利国有资产运营管理；水电、水源工程、城乡防洪、城乡供水、河道整治、水土保持及相关土地资源开发及经营管理。（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）。

综上，本所律师认为，项目实施主体扶风县水利局系依法设立并有效存续的政府机关，具备依法享有民事权利承担民事义务的主体资格。项目建设单位扶风县水务发展有限责任公司依法设立、具有独立法人资格，具备依法享有民事权利承担民事义务的主体资格。

三、专项债券对应项目的基本情况

（一）项目概况

1、根据《实施方案》，项目名称：扶风县美水沟水库输水工程。项目实施主体：扶风县水利局，项目建设单位：扶风县水务发展有限责任公司，建设地址：扶风县天度镇韩家窑。

2、建设规模及主要建设内容：水源及输水管网部分：新建竖井1座，管理配电房104.25m²，安装250QJ100-252/14潜水泵4台，电动闸阀各4套、电动闸阀1套；处理坡面1处、SCB10-800/10干式变压器1台。安装DN377直缝钢管9148m，PE400管道567m，排气阀/闸阀井13座。新建1500m³调蓄水池1座，安装水位控制器1套，电磁流量计4套，自动化系统1项。

水厂及配水管网部分：引水管道铺设2条De200PE管道7155m。新建水厂1座，新修5m³稳压池1座，160m³/h反应沉淀池1座，80m³/h重力无阀滤池2座；新修400m³蓄水池2座；管理用房133.33m²，化验间及消毒间45.35m²，加药间及药剂仓库45.35m²，加压泵站23.35m²，铺设各类供水42578m，排气阀/闸阀井/减压阀井/泄水阀井（Φ1400）46座，S13-50/10变压器1台，照明系统1项，低压配电柜2台、水位控制器1套，HY-CL-200次氯酸发生器2台，自动化系统1项。

村内管网部分：新建300m³倒锥壳水塔4座，配水管道56866m。新修排气阀/闸阀井101座，排水井30座。铺设村内管道156352m，新修闸阀井274座，完成5661户入户工程。

3、项目建设期：

原方案：项目建设期26个月（2022年7月至2024年8月）。

现方案：项目建设期38个月（2022年7月至2025年8月），计划分三个阶段实施：

（1）第一阶段：历时8个月，2022年7月至2023年2月前完成项目立项、设计及开工前的各种准备工作；

（2）第二阶段：历时29个月，2023年3月至2025年7月进行土建施工及设备安装、调试等；

（3）第三阶段：历时1个月，2025年8月工程竣工验收、移交使用。

（二）项目的效益性

社会效益，该项目的建设可以保证扶风县供水系统的正常运行，可解决区域内居民生活用水及海大养殖厂及冀东水泥生产和生活用水的需求，有利于改善区域人民群众的生活条件，使广大人民群众安居乐业，稳定社会秩序。能够保证人民的生活和健康水平可持续发展，有利于水资源的充分利用，将有限的水资源得到合理的管理与调配，提高水资源的利用率。

经济效益，该项目建成运营后，在债券存续期内项目收益为14,858.90万元。债券存续期内各年度收益连续、稳定，资金流入能够覆盖、保障项目建设期各项投资支出及各年度付息还本之支出需求，会极大地增强扶风县公共服务能力，促进经济社会发展。

生态效益，该项目的建设可改善生态环境，提高区域内居民生活品质，区域内供水能力将显著提升，大幅改善水源及生态保护区的环境质量，保障饮用水源的水质安全。有利于扶风县水环境质量的提高，为规划范围内水环境达标奠定基础，对城市管网老化、漏损严重的管道进行改造能大幅度降低漏损率、降低产销差率，减小水资源的流失，提高了输配水能力，可在满足用户水压、水量的条件下，降低出厂水压力，降低电耗，达到节能的目的。

(三) 项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

- 1、《扶风县发展和改革局关于扶风县美水沟水库输水工程项目建议书的批复》
扶发改发【2022】257号。
- 2、《扶风县发展和改革局关于扶风县美水沟水库输水工程可行性研究报告的批复》
扶发改发【2022】118号。
- 3、《扶风县发展和改革局关于扶风县美水沟水库输水工程初步设计方案的批复》
扶发改发【2022】247号。
- 4、《社会稳定风险评估备案登记表》 2022年11月8日。
- 5、《建设项目环境影响登记表》 备案号：202261032400000060。
- 6、《扶风县自然资源局关于扶风县美水沟水库输水工程项目土地供应划拨决定书》
扶自然资发【2022】50号。
- 7、《扶风县自然资源局关于扶风县美水沟水库输水工程临时用地的批复》
扶自然资发【2022】53号。
- 8、《中华人民共和国建设工程规划许可证》 建字第610324202200028。
- 9、《中华人民共和国建设用地规划许可证》 地字第610324202200016。

(四) 项目资金筹措及收益与融资平衡

根据《实施方案》和《评价报告》，项目投资总额为11,706.54万元，其中工程部分费用9,239.47万元，占总投资的78.93%，工程建设其它费用1,993.92万元，占总投资的17.03%，预备费473.15万元，占总投资的4.04%。

项目筹措情况：项目总投资11,706.54万元，其中项目资本金5,706.54万元（地方财政拨款），占总投资的48.75%；计划申请发行专项债券6,000.00万元，占总投资的51.25%（其中2023年已发行专项债券2,000.00万元，2025年计划发行专项债券4,000.00万元），发行期限均为20年，债券利率均为4.5%。

根据《评价报告》对本次发行项目资金稳定性和充足性的总体评价，认为该项目在实施过程中，均可以产生持续稳定的现金流入，在项目存续期内各年度流入预测金额均大于年度现金流出。按照预计条件的资金测算平衡结果，该项目在存续期内均可达到的偿债资金覆盖率为1.36倍，对于资金充足性，根据《评价报告》，在项目存续期内各年度流入预测金额均大于年度现金流出，项目的现金流入可以覆盖债券本息，项目资金稳定性可以保障。

综上，根据《实施方案》及《评价报告》，本次发行对应的项目具有一定收益，该项目建设需求资金已做了计划安排，项目取得了立项批复，该项目具有稳定的预期偿债资金来源，收入能够保障偿还债券本金和利息，项目的预测收益能够达到收益与融资自求平衡，符合财政部财预〔2017〕89号文的规定及要求。

四、法律风险及风险控制措施

（一）法律风险

1、工期变化产生的风险

项目建设的工期变化将影响项目的现金流入，在项目建设过程中紧密跟踪资金到位情况，建设支出情况，确保项目能够按时保质完工。

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出租率，影响陇县新型建材产业园标准化厂房项目（一期）的主营业务收入，导致偿债能力减弱。

5、支出变动风险

支出变动风险是指项目年实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要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、自然风险

自然风险是指由于自然因素的不定性对公共配套建筑的生产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。

7、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。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。

8、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、地价风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

9、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。

10、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、由政府职能部门做好项目规划用地的预留工作，减少拆迁和工程实施难度，从而减少工程投资。

2、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。

3、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。

4、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。

5、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。

6、提高项目建设和运营过程中的管控，加强灾害防范意识，尽可能的避免可能出现的自然灾害现象。

7、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。

8、做好前期宣传工作，确保尽早收益。在价格方面尽量以国家宏观调控的市场价

格为依据，以项目区周边人流生活水平为标准，制定合理的价格。

9、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。

10、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。工程设计方案应贯彻“以人为本”的理念，吸取国内外成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平为将来运营的优质服务创造良好的硬件，聘请有经验的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。

11、为控制项目融资平衡风险，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。

五、专项债券的中介机构

（一）《评价报告》及会计师事务所

本期专项债券发行的财务评价咨询机构为陕西众福信会计师事务所有限公司，经核查，该机构现持有宝鸡市金台区行政审批服务局核发的统一社会信用代码为916103037135177718的《营业执照》、陕西省财政厅于2018年5月31日核发编号为61030063的《会计师事务所执业证书》。该机构为中国境内依法设立并合法存续的审计机构，具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质。

（二）《法律意见书》及律师事务所

陕西秦轩律师事务所系经陕西省司法厅依法批准设立且合法存续的合伙制律师事务所，持有陕西省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》，证号为26103201610123901，

具备为本次发行出具法律意见书的资质。本《法律意见书》已由两名执业律师签字并加盖公章，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。

本所律师认为，为本次发行出具《评价报告》的会计师事务所和出具《法律意见书》的律师事务所均具备相应的从业资质，出具报告符合法律法规的相关规定。

六、结论性意见

综合上述内容，本所经办律师发表结论性意见如下：

1、专项债券对应的项目实施主体扶风县水利局系依法设立并有效存续的政府机关，具备依法享有民事权利承担民事义务的主体资格。专项债券对应的项目已取得立项核准，获得了相应的批准文件，具备实施条件。

2、专项债券对应的项目具有稳定的预期偿债资金来源，项目的预测收益能够达到收益与融资自求平衡的要求。本项目存在一定的不确定风险，但根据《实施方案》和《评价报告》的分析，风险基本可控。

3、为专项债券提供服务的会计师事务所和律师事务所均具备相应的从业资质。

4、本次发行符合陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《陕西省2024年财政预算执行情况和2025年财政预算草案的报告》，本项目发行金额在财政部下达的陕西省2025年新增专项债务限额内，符合法律法规、规范性文件和政策的有关规定，不存在实质性法律障碍。

5、本次发行须按照法律法规及相关规定办理有关手续。

本《法律意见书》正本一式肆份，经本所律师签字并加盖公章后生效。

（正文完，下转签字页）

（本页无正文，此页为《关于2025年宝鸡市扶风县美水沟水库输水工程项目专项
债券之法律意见书》之签署页）



负责人：

唐永刚

经办律师：

唐永刚

经办律师：

唐永刚

2025 年 2 月 6 日

律师事务所执业许可证

证号：26103201610123901
统一社会信用代码：31610000MD0121731N

陕西秦轩 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：2016 年 09 月 27 日

No. 70039053

中华人民共和国司法部监制 LAWYER

执业机构	陕西秦轩律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16103200310442797	持证人	党东峰
法律职业资格 或律师资格证号	26200177070268	性别	男
发证机关	陕西省司法厅	身份证号	610321197707103112
发证日期	2010 年 02 月 12 日		

执业机构	陕西秦轩律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16103200611555372	持证人	唐丽丽
法律职业资格 或律师资格证号	20025100000051	性别	女
发证机关	陕西省司法厅	身份证	61032319740316682x
发证日期	2010 年 02 月 12 日		