



陕西秦轩律师事务所
SHAANXI QINXUAN LAW FIRM

(2025)陕秦轩5号

陕西秦轩律师事务所

—关于2025年宝鸡市眉县县城东片区老旧小区

改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）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年宝鸡市眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园

（眉县第四幼儿园）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年宝鸡市眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）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.....	4
（一）项目概况.....	4
（二）项目的效益性.....	5
（三）项目合规性.....	6
（四）项目资金筹措及收益与融资平衡.....	6
四、法律风险及风险控制措施.....	7
（一）法律风险.....	7
（二）主要风险控制措施.....	9
五、专项债券的中介机构.....	10
（一）《评价报告》及会计师事务所.....	10
（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年宝鸡市眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）项目专项债券
《实施方案》	指	《2025年宝鸡市眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）项目专项债券实施方案》
《评价报告》	指	《2025年宝鸡市眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）项目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500.00万元。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年宝鸡市眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）项目专项债券	500.00	4.5%	利息按半年支付，本金到期后一次性偿清。	10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眉县第三幼儿园。根据本所律师查询确认，截止本法律意见书出具之日眉县第三幼儿园的基本情况如下：

实施主体名称	眉县第三幼儿园
统一社会信用代码	12610326MB2A17606L
住所	眉县太白路31号
法定代表人	王淑霞
机构性质	事业单位
开办资金	¥3010万元
登记管理机关	眉县事业单位登记管理局
宗旨和业务范围	为学龄前儿童提供保育和教育服务。幼儿保育、幼儿教育。

综上，本所律师认为，项目实施主体眉县第三幼儿园系依法设立并有效存续的事业单位，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：眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）项目。项目实施主体：眉县第三幼儿园，建设地址：位于宝鸡市眉县县城首善街东段，东邻眉坞壹号小区、西邻广电网路公司、南邻首善街东片区老旧小区、北邻首善街。

2、建设规模及主要建设内容：本项目建设1栋地上3层保育楼，总建筑面积4316.42平方米，同时配套建设室外活动场地及附属工程，购置教玩具等设施。项目建成后，计划设置9个标准班，预计招生每班幼儿30名，可容纳幼儿270名。

3、项目建设期：

原方案：项目建设期13个月（2023年6月至2024年6月）。

现方案：项目建设期27个月（2023年6月至2025年8月），计划分五个阶段实施：

（1）第一阶段：历时3个月，2023年6月至8月，完成可研、初设、招投标等前期准备工作；

（2）第二阶段：历时4个月，2023年9月至12月，地基处理和基础施工阶段；

（3）第三阶段：历时12个月，2024年1月至2024年12月，主体工程施工阶段；

（4）第四阶段：历时7个月，2025年1月至2025年7月，室内外装修、道路、硬化及室外活动场地、绿化实施阶段。

（5）第五阶段：历时1个月，2025年8月，项目竣工及验收。

（二）项目的效益性

社会效益，该项目系公共服务类项目，该项目的建设将会对宝鸡市眉县学前教育现状带来很大的改善，对地区经济的发展和国民素质的提高产生积极影响，该项目建设的社会效益是长远的、巨大的。本项目符合国家发展学前教育的政策。项目实施后，不仅可为周边地区适龄儿童提供学前教育的机会，而且可为幼师专业毕业生提供相关就业岗位，有助于眉县学前教育的建设，可夯实区域学前教育的普及率。

经济效益，本项目属于社会事业设施建设，为国民经济所作的贡献主要表现为社会产生的间接经济效益。本项目直接经济效益来源是保教费收入、生均公用经费、财政补贴收入，预测项目发债期间总收入为3,953.34万元。

生态效益，项目单位在建设初期就严格按照环保要求进行建设，使建设对周围环

境污染降低。项目建成运营后对周边环境与生态产生的不利影响很小，同时项目绿化也会对周边生态环境起到一定促进作用。

（三）项目合规性

该项目已取得了以下批复文件：

- 1、《眉县发展和改革局关于眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）项目可行性研究报告的批复》 眉发改发【2021】298号。
- 2、《眉县发展和改革局关于眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）项目初步设计的批复》 眉发改发【2021】313号。
- 3、《社会稳定风险评估备案登记表》 2022年4月13日。
- 4、《中华人民共和国不动产权证书》 陕（2022）眉县不动产权第0001436号
- 5、《中华人民共和国不动产权证书》 陕（2023）眉县不动产权第0005310号。
- 6、《中华人民共和国建设用地规划许可证》 地字第610160202300007。
- 7、《中华人民共和国建设工程规划许可证》 建字第610160202300009。

（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》，项目总投资3,000.00万元，其中项目工程费用2,595.18万元，占总投资86.51%，建设工程其他费用182.53万元，占总投资6.08%，预备费用222.29万元，占总投资7.41%。

项目筹措情况：项目总投资3,000.00万元，其中项目资本金1,500.00万元，约占总投资的50%；计划申请发行专项债券1,500.00万元，约占总投资的50%（其中2023年已发行专项债券1,000.00万元，2025年计划发行专项债券500.00万元），发行期限均为10年，债券利率为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1.34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

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等。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初步设计的报批稿得出，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，国内多个地区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，使项目净收益减少。

4、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。

5、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，因而，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、土地使用制度改革风险、住房制度改革风险、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。

6、项目管理风险

项目管理风险指从项目的投资决策开始到项目结束的全过程进行的计划、组织、指挥、协调、控制和评价、实现项目目标的整个过程中可能存在的风险。本项目主要体现在对项目的设计、施工、运营等的管理不到位而引发的工期拖延、投资增加、收益降低等风险。

7、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。

8、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。

9、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对于文化生活的需求的增减，导致租赁收入或下降，导致偿债能力减弱。

（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，减少工程实施难度，从而减少工程投资。项目实施单位应加大管理力度，提升管理水平。根据项目情况，选择有资质、有经验的咨询单位及施工单位，确保各阶段工作科学高效实施。勘察设计单位应保证项目前期勘察设计数据符合国家相关标准规范，施工单位应制定完备合理的施工方案及施工计划，严格按施工进度计划实施，不得无故拖延工期。

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而增加投资。

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。加强监理单位的监督督导作用，根据法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同，在施工阶段对建设工程质量、造价、进度进行控制，对合同、信息进行管理，确保工程建设质量和安全，避免工程事故，提高工程建设水平，充分发挥投资效益，可以达到抵御风险的目的。

4、加强风险预警，做好项目建设现场维稳工作。建立风险预警制度，对建设过程中发生的不稳定因素进行每日排查。加强建设现场的治安保障，突发事件一旦发生或是出现发生的苗头后，各方力量和人员都能立即投入到位，各司其职，有条不紊开展工作；涉及单位的主要领导要亲临现场，对能解决的问题要现场给予承诺和答复，确

保事态不扩大，把不稳定因素的影响控制在最小范围内。

5、加强项目建设政策的宣传，营造良好的社会舆论氛围。通过电视、广播、报纸等多种新闻媒体，宣传工程建设对拉动地方经济发展、增加就业和致富机会这些正面的影响，有必要继续加大建设政策的宣传，舆论先行。

6、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。

7、深入了解当地相关发展规划，确保项目选址符合规划要求。积极筹措项目所需资金，确保资金及时到位。加强与当地政府各部门联系，了解相关政策信息；积极宣传相关政策精神，做好安全防护工作，避免引发社会风险。

8、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。

9、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。

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宝鸡市眉县第三幼儿园系依法设立并有效存续的事业单位，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年宝鸡市眉县县城东片区老旧小区改造配套幼儿园（眉县第四幼儿园）项目专项债券之法律意见书》之签署页）



负责人：

唐亚峰

经办律师：

唐亚峰

经办律师：

唐亚峰

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：

陕西省司法厅

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

