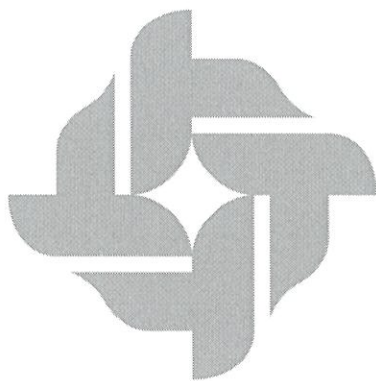


北京市炜衡律师事务所  
关于  
黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）  
专项债券  
之

法律意见书



地址：北京海淀区北四环西路66号中关村中国技术交易大厦A座16/17层  
邮编：100080 电话：（86-10）62684688 传真：（86-10）62684288

## 北京市炜衡律师事务所

## 关于

## 黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）专项债券之

## 法律意见书

致：黄陵县财政局

北京市炜衡律师事务所（以下简称“本所”）接受贵单位的委托，作为黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）专项债券（以下简称“本次债券”）的特聘专项法律顾问，就该项目发行专项债券事宜，出具本法律意见书。

本法律意见书根据相关法律法规及政策性文件、实施机构和建设单位提供的  
相关文件、说明等作出。具体涉及的法律法规及政策性文件如下：

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 《中华人民共和国土地管理法》；
3. 《中华人民共和国环境影响评价法》；
4. 《中华人民共和国城乡规划法》；
5. 《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》；
6. 《政府投资条例》；
7. 《中华人民共和国土地管理法实施条例》；
8. 《企业投资项目核准和备案管理条例》；
9. 《关于加强地方政府性债务管理的意见》；
10. 《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》；

11. 《企业投资项目核准和备案管理办法》（中华人民共和国国家发展和改革委员会令 第 2 号）；
12. 《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）；
13. 《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）；
14. 《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）；
15. 《建设用地审查报批管理办法》（中华人民共和国国土资源部令 第 69 号）；
16. 《建设项目用地预审管理办法》；
17. 《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）；
18. 《财政部关于印发<地方政府债务信息公开办法（试行）>的通知》（财预〔2018〕209 号）；
19. 《自然资源部关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》（自然资规〔2019〕2 号）；
20. 《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94 号文）；
21. 《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）；
22. 《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）；

23. 《关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61号）；
24. 《关于印发<地方政府专项债券用途调整操作指引>的通知》（财预〔2021〕110号）。

本法律意见书自本所盖章并且经本所律师签字后方生效。



## 目录

第一部分 引言 .....	1
一、 释义 .....	1
二、 律师声明 .....	2
第二部分 正文 .....	5
一、 本次拟发行债券之基本情况 .....	5
（一） 发行人 .....	5
（二） 本次拟发行债券具体信息 .....	5
二、 本次拟发行债券项目参与主体情况 .....	6
（一） 实施机构 .....	6
（二） 建设单位 .....	8
三、 本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况 .....	8
（一） 申请项目概况 .....	8
（二） 申请项目的公益性 .....	9
（三） 项目审批情况 .....	9
（四） 申请项目收益与融资平衡 .....	13
（五） 申请项目对应资产的独立性 .....	14
四、 中介机构及相关文件 .....	14
（一） 《专项评价报告》及会计师事务所 .....	14
（二） 《法律意见书》及律师事务所 .....	14

---

(三) 信息披露完备性 .....	15
<b>五、 法律风险 .....</b>	<b>15</b>
(一) 建设工程审批风险 .....	15
(二) 工程建设风险 .....	16
(三) 流动性风险 .....	16
(四) 项目收益与预期存在差异风险 .....	16
(五) 风险防范措施 .....	16
<b>六、 还款保障 .....</b>	<b>18</b>
<b>七、 结论性意见 .....</b>	<b>19</b>

## 第一部分 引言

### 一、 释义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

炜衡、本所、本所律师	指	北京市炜衡律师事务所或其律师
贵单位	指	黄陵县财政局
利安达会计师事务所	指	利安达会计师事务所（特殊普通合伙）
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》（国发〔2014〕43号）
财预〔2015〕225号文	指	《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	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》（国办函〔2016〕88号）
财预〔2016〕155号文	指	《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	指	《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）
《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》	指	《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）
财预〔2020〕94号文	指	《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号文）
财库〔2020〕43号文	指	《地方政府债券发行管理办法》
财预〔2021〕61号	指	《关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》
《实施方案》	指	黄陵县财政局、黄陵县交通运输局于2025年5月报送的《2025年黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）专项债券实施方案》
《专项评价报告》	指	利安达会计师事务所于2025年7月10日出具的《黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）专项债券预期收益与融资平衡专项评价报告》（利安达专字【2025】京A0802号）
元、万元、亿元	指	人民币元、万元、亿元

## 二、 律师声明

为出具本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1. 本法律意见书系本所律师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、行政法规和规范性文件的规定，并基于本所律师对有关事实的了解及对相关法律、行政法规和规范性文件的理解而出具。

2. 本所律师为出具本法律意见书对所涉及的有关事实进行调查过程中，已得到贵单位、项目实施机构及项目建设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、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披露，并无隐瞒、虚假、误导及重大遗漏之处；

(3)所提供的关于副本材料或复印件与正本或原件一致或相符；

(4)所提供的文件上的签字、盖章是真实的，并已履行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。

3. 为出具本法律意见书之目的，本所律师对于贵单位、项目实施机构及项目建设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，并据此作出相关判断。

4. 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、项目实施机构及项目建设单位或其他有关单位和个人出具的证明或说明文件出具法律意见。

5. 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，对本次债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对项目实施机构和项目建设单位的行为以及本次债券发行的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证。

6. 本所仅就本项目申请政府专项债券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，本法律意见书对有关会计报表/报告、审计报告、资产评估报告或资信评级报告中某些数据和结论的引述，对于这些文件的内容本所并不具备核查和作出评价的适当资格。对于本法律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出的专业核查和判断为准。

7. 本所同意将本法律意见书作为贵单位申请发行债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

8. 本所同意贵单位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部分或全部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的法律责任。

9. 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，现出具如下法律意见。



## 第二部分 正文

### 一、 本次拟发行债券之基本情况

#### （一） 发行人

根据财预〔2016〕155号文第四条规定，“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。”

经审查，本次专项债券发行主体为陕西省人民政府，符合相关要求。

#### （二） 本次拟发行债券具体信息

根据《实施方案》，本次拟发行专项债券具体信息如下表所示：

单位：万元

项目名称	本次申请发行政府专项债券金额	预测利率	还款方式	本次申请发行政府专项债券期限（年）
黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）	2,700.00	3.0%	利息按每半年支付，本金到期一次性偿还。	20

根据《实施方案》，本项目总投资 6,132.70 万元。其中：项目资本金 3,432.70 万元，占 55.97%，来源为地方财政配套资金，根据项目实施进度逐步到位；本次申请发行地方政府专项债券 2,700.00 万元，占总投资 44.03%。

综上所述，本所律师认为：黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）专项债券发

行方案符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》及财库〔2020〕43号文的要求。

## 二、本次拟发行债券项目参与主体情况

本次拟发行债券项目具体实施机构和建设单位信息如下：

### （一）实施机构

根据《实施方案》，黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）实施机构为：黄陵县交通运输局。

依据从黄陵县人民政府官网查询（网址：<http://www.huangling.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/czxx/czyjs/2020nbmysgk/1556485285271928833.html>，访问日期 2025 年 7 月 9 日）的信息显示，黄陵县交通运输局是县人民政府工作部门，其主要职责为：

1.贯彻执行中央、省、市有关交通运输的法律法规和政策规定、工作方针和标准；拟订全县交通运输发展规划、交通运输行业政策和办法；指导全县公路、水路行业体制改革工作。

2.组织拟订全县公路、水路及城市交通发展规划、年度计划并监督实施；参与物流业发展规划的拟订并监督实施。

3.监督交通建设工程项目招标、投标、工程质量管理。

4.承担全县公路、水路运输市场监管责任；组织制订道路运输有关政策、准入制度、技术标准和运营规范并监督实施；负责汽车出入境运输管理和道路客货运输、公共汽车、出租汽车、汽车租赁、运输站（场）经营、车辆维修、机动车



驾驶员培训等机构、行业的监管；加强公路、水路、铁路、民航、邮政行业的衔接。

5.承担全县公路、水路建设市场监管责任；贯彻执行国家有关公路、水路工程建设相关政策、制度和技术标准；负责全县重点公路、水路建设和工程质量、安全生产监督管理工作；负责全县公路、水路交通运输设施的管理和维护。

6.负责全县水上交通安全监管；负责船舶及相关水上设施检验、登记和防止污染、通信导航、救助打捞及危险品运输监督管理等工作；负责船舶代理、航道疏浚的行业管理；依法组织或参与事故调查处理工作。

7.指导公路、水路行业安全生产和应急管理工作；协调重要物资和紧急客货运输；负责全县国省干线公路、农村公路运行监测和协调；承担国防交通战备有关工作。

8.提出全县公路、水路固定资产投资规模、方向和县级财政性资金安排建议；按权限审批、核准规划内和年度计划规模内固定资产投资项目；对全县公路、水路有关规费政策实施进行监督；筹措交通建设资金并监督使用；负责指导全县交通行业内部审计工作。

根据启信宝企业信息查询系统的公示信息，黄陵县交通运输局具体信息如下：

统一社会信用代码	11610632016081618T
机构名称	黄陵县交通运输局
机构性质	机关
机构地址	陕西省延安市黄陵县商业街

本所律师认为，本项目实施机构为依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理权限，系适格的实施机构。实施机构应当根据财预〔2017〕89号、财预〔2021〕61号等文件的要求，加强专项债券项目对应资产管理、加

强地方政府专项债券项目资金绩效管理。

## （二） 建设单位

根据黄陵县行政审批服务局于 2024 年 5 月 11 日出具的《关于黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）可行性研究报告的批复》（黄行审投资发〔2024〕66 号），黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）建设单位为：黄陵县交通运输局。

本所律师认为，建设单位系依法设立并有效存续的政府工作部门，具备法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；截至本法律意见书出具之日，建设单位依法有效存续。

## 三、 本次拟发行债券对应投资项目的的基本情况

### （一） 申请项目概况

根据《实施方案》，本次拟发行债券的项目基本情况如下：

项目建设地址：本项目位于延安市黄陵县梨园新区桥山街道办尧坡村。

项目建设规模及内容：建设站前广场区域，其中站前广场面积约 9299.73 m<sup>2</sup>、站前花园用地 1181.63 m<sup>2</sup>非机动车车场 873.6 m<sup>2</sup>、站前送客通道 3611.11 m<sup>2</sup>；公交出租停车场（其中包括 7 个充电泊位），其中社会停车场（共 181 个小车泊位和 3 个旅游大巴泊位、其中包括 19 个充电泊位）7310.75 m<sup>2</sup>、道路面积 232.48 m<sup>2</sup>、出租车场 725.6 m<sup>2</sup>，充电桩 26 个（其中社会停车场 19 个、公交出租停车场 7 个）。1#车场配套用房 213.18 m<sup>2</sup>（含配套用房 48.96 m<sup>2</sup>、设备房 164.22 m<sup>2</sup>）、2#出租车场雨棚 192.2 m<sup>2</sup>（含成品抽烟亭）。其他附属工程包含公交站台、车场配套用房、门卫、出租车场雨棚、贵宾通道给排水及消防工程、广场照明工程、

道路工程、弱电工程、暖通工程、土石方工程、边坡支护工程、地基处理工程等。

项目概算总投资：本项目总投资 6,132.70 万元。

项目建设期：2025 年 3 月至 2027 年 1 月。

## （二） 申请项目的公益性

根据《实施方案》，本项目是面向全社会服务的公益性交通基础设施项目。项目建设符合地方空间规划及交通规划要求，有利于优化延安市综合交通网结构加强各种运输方式的有效衔接，建成布局合理、功能完善、衔接顺畅、便捷高效的综合交通网，促进地方国民经济和社会发展。项目建设能够完善区域客运基础设施条件，满足人民的交通需求，促进当地交通运输事业发展，对社会影响具有积极作用。本项目坚持“以人为本”的原则，强调项目的各个利益群体（政府、项目业主、周围受影响居民等）都要不同程度与项目发生关系，项目的规划、设计与实施都要考虑项目不同利益群体的态度、意见与要求，并尽量能满足他们的不同需要。重视项目对人与社会因素影响的分析，增强项目决策的透明度与民主化，着重考虑项目过程中社会因素的变化，充分发挥人的主观能动性。

本所律师认为：本次债券发行对应的申请项目具有公益性且有收益，符合财库〔2020〕43 号文关于为有一定收益的公益性项目发行专项债券的要求；符合财预〔2017〕89 号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

## （三） 项目审批情况

### 1.项目已取得相应立项批文

2024年5月11日，黄陵县行政审批服务局出具《关于黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）可行性研究报告的批复》（黄行审投资发〔2024〕66号）。建设地址：延安市黄陵县梨园新区桥山街道办尧坡村。建设规模及主要建设内容：该项目总用地面积约24991平方米，其中站前广场区域总用地14966.23平方米、公交出租停车场总用地8605.1平方米、贵宾通道1420.14平方米，主要建设高铁站前广场、车场及道路修建（含贵宾道路）及其他附属工程。建设内容包括：站前广场区域，其中站前广场9299.73平方米（含绿化及铺装）、站前花园1197.61平方米（含绿化及铺装）、非机动车车场700.75平方米、站前送客通道3768.14平方米；公交出租停车场，其中公交车车场3763.38平方米、社会停车场3547.37平方米、道路232.48平方米、出租车场725.6平方米、绿化花坛336.27平方米（含绿化及铺装）；建筑物面积525.45平方米，其中公交车车场配套用房333.25平方米、出租车场雨棚192.2平方米等。项目总工期23个月，估算总投资为6141.34万元，资金来源为：上级资金及县财政配套资金。

2024年11月8日，黄陵县行政审批服务局出具《关于黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）初步设计审查的批复》（黄行审投资发〔2024〕188号），原则同意项目初步设计。建设地址：延安市黄陵县梨园新区桥山街道办尧坡村。项目总用地面积24991 m<sup>2</sup>，其中站前广场用地约14966 m<sup>2</sup>，公交出租停车用地面积约8605 m<sup>2</sup>，贵宾通道用地面积约1420 m<sup>2</sup>及其他附属工程。主要建设高铁站前广场、车场及道路修建（含贵宾通道）及其他附属工程。建设内容包括：站前广场区域，其中站前广场面积约9299.73 m<sup>2</sup>、站前花园用地1181.63 m<sup>2</sup>、非机动车车场873.6 m<sup>2</sup>、站前送客通道3611.11 m<sup>2</sup>；公交出租停车场，其中社会停车场（共181个小

车泊位和 3 个旅游大巴泊位、其中包括 19 个充电泊位) 7310.75 m<sup>2</sup>、道路面积 232.48 m<sup>2</sup>、出租车场 725.6 m<sup>2</sup>、绿化花坛 336.27 m<sup>2</sup>。1#车场配套用房 213.18 m<sup>2</sup> (含配套用房 48.96 m<sup>2</sup>、设备房 164.22 m<sup>2</sup>)、2#出租车场雨棚 192.2 m<sup>2</sup> (含成品抽烟亭)。其他附属工程包含; 公交站台、车场配套用房、门卫、出租车场雨棚、贵宾通道、给排水及消防工程、广场照明工程、道路工程、弱电工程、暖通工程、景观绿化工程、土石方工程、边坡支护工程、地基处理工程等。项目估算总投资为 6132.7 万元, 其中工程费用 4260.27 万元, 工程建设其他费用 1580.4 万元, 基本预备费 292.03 万元。

## 2.项目取得的其他批复或证件。

2024 年 4 月 9 日, 黄陵县自然资源局出具《关于黄陵西站综合交通枢纽项目(一期)用地预审与选址意见审查的函》(黄自然资函〔2024〕39 号), 用地情况: 项目选址位于黄陵县梨园新区(四至以勘界报告坐标为准), 用地面积 1.9915 公顷; 原则同意该项目选址。

2024 年 8 月 9 日, 黄陵县行政审批服务局颁发《建设用地规划许可证》(黄行审地字第 610632202400007 号), 用地单位: 黄陵县交通运输局; 建设项目名称: 黄陵西站综合交通枢纽项目(一期); 用地位置: 黄陵县梨园新区(桥山街道办尧坡村); 用地面积: 19915 平方米; 建设规模: 站前广场、公交出租停车场、贵宾通道等。

2024 年 11 月 11 日, 黄陵县行政审批服务局出具《关于<黄陵西站综合交通枢纽项目环境影响报告表>》的批复(黄行审环批复〔2024〕15 号), 环评报告表结论认为从环境保护角度考虑, 项目建设环境影响可行。

2024 年 11 月 27 日，陕西省人民政府出具《关于黄陵县 2024 年度第一批次农用地转用和土地征收的批复》（陕政土批〔2024〕1043 号）一、同意将黄陵县国土空间规划方案确定的建设用地规模范围内桥山街道办事处梨园村等有关村组 4.4639 公顷集体农用地（其中耕地 2.1174 公顷，林地 2.1601 公顷，草地 0.0418 公顷，其他农用地 0.1446 公顷）转为建设用地。二、同意将上述转用后的 4.4639 公顷土地，连同上述有关村组 2.4286 公顷建设用地和 0.0951 公顷未利用地，三项合计 6.9876 公顷集体土地依法征收为国有。三、同意将上述征收为国有的 6.9876 公顷土地用于城镇建设。由黄陵县人民政府严格按照规划和供地政策合理安排使用，涉及经营性用地和工业用地必须通过招标、拍卖、挂牌方式供地，并加强土地批后监管。

2024 年 12 月 5 日，黄陵县行政审批服务局颁发《建筑工程规划许可证》（黄行审建字第 610632202400017 号），建设单位：黄陵县交通运输局；建设项目名称：黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）；建设位置：黄陵县梨园新区；建设规模：站前广场 14966 平方米，公交出租停车 8605 平方米，贵宾通道 1420 平方米等其他附属工程。

2025 年 1 月 21 日，黄陵县行政审批服务局出具《关于<黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）水土保持方案报告书>》的批复（黄行审函〔2025〕7 号），（一）基本同意建设期水土流失防治责任范围为 6.0h m<sup>2</sup>；（二）同意水土流失防治标准执行西北黄土高原区一级标准；（三）基本同意水土流失防治目标为：水土流失治理度为 93%，土壤流失控制比为 0.8，渣土防护率为 92%，表土保护率 90%，林草植被恢复率 95%，林草覆盖率 24%；（四）基本同意水土流失防治分区及措



施布设；基本同意项目土方余方调配方案。土方调配时做好水土保持措施；（五）基本同意水土保持补偿费 102000 元。

2025 年 7 月 3 日，黄陵县行政审批服务局颁发《建筑工程施工许可证》（编号 610632202507030199），建设单位：黄陵县交通运输局；工程名称：黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）；建设地址：黄陵县梨园新区桥山街道办尧坡村；建设规模：站前广场 14966 平方米，公交出租停车 8605 平方米，贵宾通道 1420 平方米等其他附属工程。工期：2025 年 7 月 4 日-2026 年 7 月 3 日。

### 3.项目实施进度

根据建设单位于 2025 年 7 月 10 日出具的《说明函》，本项目已于 2025 年 3 月开工，目前尚在建设中。截至本法律意见书出具之日，本所律师已经取得建设单位如下承诺：本项目已按进度履行立项批复手续，将依法履行后续行政审批手续，自觉接受各行业主管部门监管。

综上所述，本所律师认为，本项目取得了必要的立项批复，具备项目建设的合法性。

### （四） 申请项目收益与融资平衡

利安达会计师事务所对本项目提供专项评价，并作出了《专项评价报告》：

利安达会计师事务所认为：“预期项目净收益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。”

本所律师认为，黄陵县财政局已聘请具备相关资质的会计师事务所对本次专项债券项目收益与融资自求平衡作出了《专项评价报告》，在利安达会计师事务所

所对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下,本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息,满足项目收益和融资自求平衡。

#### (五) 申请项目对应资产的独立性

建设单位已于2025年7月10日出具《承诺函》,承诺“本项目所涉在建工程、地块、房屋等地上建筑物及固定资产未设置任何权利负担,包括但不限于未抵押、未出让以及其他权利限制等。”后续收益应当按照财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文的要求进行管理,保证申报项目对应资产的独立性。

本所律师认为,截至本法律意见书出具日,本申报项目无影响对应资产的独立性的事由。根据项目收益与融资平衡测算结果,本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息,风险可控。

### 四、 中介机构及相关文件

#### (一) 《专项评价报告》及会计师事务所

2025年7月10日,利安达会计师事务所出具了《专项评价报告》(利安达专字【2025】京A0802号)。利安达会计师事务所是依法成立的,具有会计师事务所执业资格的会计师事务所,现持有《营业执照》(统一社会信用代码:911101050805090096)及执业证书(编号:11000154),具有出具本次专项债券项目收益与融资自求平衡专项审核报告的资格。

#### (二) 《法律意见书》及律师事务所



北京市炜衡律师事务所受黄陵县财政局的委托出具本《法律意见书》。本所是经北京市司法局批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，现持有《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码：31110000E000163031），且 2025 年度考核合格。

本所指派的张小炜、李君律师均持有中华人民共和国律师执业证，且二人均通过了 2025 年度年检。

本所律师认为，为本次发行债券之目的聘请的会计师事务所、律师事务所均是依法成立、合法存续的中介服务机构，各机构根据其业务范围出具的上述专业文件，可以作为本次申请发行地方政府专项债券的专业依据。

### （三）信息披露完备性

本期专项债券将重点披露政府性基金预算收入、专项债务风险等财政经济信息、债券规模、利率、期限、具体使用项目、偿债计划等债券信息，本期专项债券的募投项目的详细情况、项目融资来源、项目预期收益情况、收益和融资实施方案情况、潜在风险评估，以及由第三方专业机构出具的专项评价报告、法律意见书等发行文件。

据此，本所律师认为，上述信息披露安排符合财预〔2017〕89 号文、财库〔2020〕43 号文及其他相关法律法规、规范性文件的要求。

## 五、 法律风险

### （一）建设工程审批风险

建设单位承诺将按工程进度履行报批手续,但仍可能存在着项目无法获得前述审批或审批受阻、被相关部门依法责令停建或处罚的风险。

## （二） 工程建设风险

本次发行项目可能因工程地质条件和工程设计发生重大变化,导致工程量增加、投资增加、工期拖长造成损失或工程过程管理不佳,导致工程质量不佳,经常需要整改等造成建设进度延长的风险。在建设施工过程中,可能会出现建设标准、建设内容、施工进度和工程质量不达标的问题,影响项目如期完工,带来成本超支问题。

## （三） 流动性风险

本次债券发行后可在银行间债券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。债券的交易活跃程度将受到经济环境、市场资金情况、投资者交易意愿等因素的影响。发行人无法保证本次债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券,可能会出现本次拟发行债券在相应的交易场所交易不活跃的情况,影响本次拟发行债券的流动性。

## （四） 项目收益与预期存在差异风险

本次发行项目主要收益来源于充电服务费收入、停车场收入、广告牌租金收入。相关收入受市场价格影响,若经济发展不及预期,将对项目后续收益产生影响,形成项目收益与预期存在差异的风险。

## （五） 风险防范措施

建设单位应合理确定项目建设工期，按阶段申报审批，有缺漏的环节，应尽早发现，尽早对接，充分依靠政府，争取政府部门的谅解，把不良影响降到最低。建设单位应选择优质的设计、总承包单位和监理单位。

项目启动建设时，应充分考虑项目施工困难，提前做好各种预案，加强项目施工过程中的管理工作，提高工程质量，增加检查频次，确保项目安全生产，保障项目进度和质量；建立项目责任制，针对事故中各方应承担的责任划分清楚。应采取一切措施，确保资金足额、准时到位，并建立严格的财务监管制度，项目资金必须专款专用。建设单位应对项目全部建设资金使用情况适时进行审计；在项目建成后，对相关成本进行专项审计。当项目总投资超过概算时，由建设单位负责筹集落实资金缺口，确保项目资金的及时投入和工程的顺利完成。

项目经营管理过程中，建设单位应当对相关自然环境、经济环境、人力、技术、财务、管理、法律等方面的经营风险进行客观分析与识别和预判，谨慎对待风险；应当建立健全依法合规、科学高效的企业治理模式和企业管理机制，建立针对企业内部和对外交易的风险控制机制并予以执行，力争将项目的经营风险降至最低。

建设单位应当谨慎评估好项目预期收益，做到合理预估项目收益，尽量减少与预期差异的可能。加强项目实现收入的过程管理，尽可能实现预期收益。在项目收益与预期存在差异，收入无法覆盖本息时提前做好预案，由财政安排好政府性基金收入、专项收入偿还，确保债券本息偿还不出现风险。

地方财政部门、实施机构及建设单位应当根据财预〔2021〕61号等文件的要求，进行专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理。在专项债券资金使用过

程中，对专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行“双监控”，查找资金使用和项目实施中的薄弱环节，及时纠正偏差。项目实施机构和建设单位应当建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如期实现。

地方财政部门应当按照财政部有关规定积极通过商业银行柜台市场发行地方政府债券，不断拓宽地方政府债券发行渠道，便利个人和非金融机构投资选择。

## 六、 还款保障

根据国办函〔2016〕88号文之相关规定，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。

本级财政将按照财预〔2016〕155号文规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。项目实施机构和建设单位未落实专项债券还本付息资金的，同级财政部门可以采取扣减部门单位相关预算资金等措施偿债。

项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全。

综上所述，本所律师认为：从客观上讲，本次发行存在一定的风险，但还款有一定保障。

## 七、 结论性意见

截至本法律意见书出具之日，本所律师经审慎审查有关文件、资料、信息，综合上述内容，根据前述法律、法规、规范性文件的相关规定，最终发表如下结论性意见：

1. 本次专项债券发行主体为陕西省人民政府，符合相关要求。
2. 本次债券发行符合国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文及其他相关法律法规、政策性文件的规定。
3. 上述项目的实施机构系依法设立并有效存续的政府工作部门，依职能享有对项目的管理权限，系适格的实施机构。上述建设单位系依法设立并有效存续的政府工作部门，具备法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，具备组织实施建设投资项目的主体资格。前述主体均系本项目适格参与主体。
4. 上述项目具有公益性，且有收益，符合《做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文有关发行政府专项债券的要求。
5. 上述项目取得了必要的立项批复及主管部门核准、批复文件，后续应该按照相关法律、法规及规范性文件的规定办理相关手续。
6. 如《专项评价报告》所述，上述项目符合政府专项债券收益与融资平衡的要求。

7. 截至本法律意见书出具日,无影响本申报项目对应资产的独立性的事由。

根据项目收益与融资平衡测算结果,本次专项债券项目预期收益可覆盖本次融资本息,风险可控。

8. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备从业资格。

9. 本项目存在一定的不确定性风险,但风险基本可控,且有一定保障。

本次申报债券发行项目尚待按照法律、法规及规范性文件的规定办理债券发行相关手续。

本法律意见书正本一式五份,经本所律师签字并加盖本所公章之日起生效。

(以下无正文)

（本页无正文，为《北京市炜衡律师事务所关于黄陵西站综合交通枢纽项目（一期）专项债券之法律意见书》的签署页）


北京市炜衡律师事务所（盖章）



经办律师（签字）：

  
律师姓名 张小炜

经办律师（签字）：

  
律师姓名 李君

2025 年 7 月 10 日







执业机构 北京市炜衡律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 11101199310597167

法律职业资格 (京)司律证字4302  
或律师资格证号

发证机关 北京市司法局

发证日期 2025 年 04 月 22 日



持证人 张小炜

性 别 男

身份证号 110221197107058318

律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称 职
备案机关	北京市西城区司法局 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2025年6月-2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

执业机构 北京市炜衡律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 11101200310698546

法律职业资格  
或律师资格证号 94 司律证字第 887 号

发证机关 北京市司法局

发证日期 2021 年 05 月 21 日



持证人 李君

性 别 男

身份证号 342123197112215172

### 律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称 职
备案机关	北京市通州区司法局 专用章
备案日期	2025年6月-2026年5月

### 律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	