

陕西博照律师事务所关于
神木市大保当片区清洁供热工程专项债券实施方案之

法 律 意 见 书



陕西省榆林市高新区明珠大道榆商大厦 A 座 13 层

联系电话：0912-6666523/15319609998 邮 箱：490794517@qq.com

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、专项债券主体资格	3
(一) 专项债券发行主体	3
(二) 专项债券实施单位	3
二、专项债券项目概述	3
(一) 专项债券项目概况	3
(二) 专项债券项目合法性	4
(三) 专项债券项目融资与收益平衡	4
三、专项债券法律风险及风险控制措施	5
(一) 法律风险	5
(二) 主要风险控制措施	6
四、专项债券的中介机构	8
(一) 会计师事务所资质	8
(二) 律师事务所资质	8
五、总体结论意见	9

**陕西博照律师事务所关于
神木市大保当片区清洁供热工程专项债券实施方案之
法律意见书**

陕博律意[2026]001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号文）、《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》（财预[2016]155号文）、《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项品种的通知》（财预[2017]89号文）、《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预[2018]34号文）、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库[2019]23号）等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，陕西博照律师事务所作为神木市大保当片区清洁供热工程专项债券实施方案的法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期专项债券发行出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对出具本法律意见书有关的所有文件资料 and 事实进行了核实验证。

本法律意见书由两部分组成，分别为第一部分引言和第二部分正文。

第一部分 引言

一、释义

本法律意见书中，除非文中另有所指，下列词语具有以下含义：

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人/省政府	指	陕西省人民政府
本项目/专项债券	指	神木市大保当片区清洁供热工程
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
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风险应急处置预案的通知》
财库[2015]83 号文	指	《关于印发<地方政府专项债券发行管理暂行办法>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[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[2018]34 号文	指	《关于做好 2018 年地方政府管理工作的通知》
财库[2019]23 号文	指	《财政部关于做好地方政府性债券发行工作的意见》
《实施方案》	指	《神木市大保当片区清洁供热工程实施方案》
《评价报告书》	指	《神木市大保当片区清洁供热工程专项债实施方案财务评价报告（豫兴审字[2026]第 352 号）》
本所	指	陕西博照律师事务所
本所律师	指	陕西博照律师事务所经办律师
元	指	人民币

二、声明

为出具本法律意见书，本所作如下声明：

1、本法律意见书仅依据截止出具日中国大陆地区现时有效的法律、法规、规章及规范性法律文件的规定而出具。

2、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。就该等文件资料，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。

3、本法律意见书仅对本次申请政府专项债券项目有关情况所涉法律问题发表意见，并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。

4、鉴于本所律师并不具备对有关会计、审计、评估等专业事项进行核查和评价的能力和专业资质，因此本法律意见书中对有关数据、结论的必要引述，并不意味着本所律师对该等数据和结论的真实性、有效性做出任何明示或者默示的保证。

本法律意见书仅就本次发行有关的法律问题发表意见，不对会计、审计、资产评估等专业事项发表意见。

5、本法律意见书仅供发行人为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。

(第一部分完)

第二部分 正文

一、专项债券主体资格

（一）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）》之规定，本次专项债券发行主体为陕西省人民政府。

（二）专项债券实施单位

根据本项目的申报和审批文件，本项目的实施单位为神木市大保当镇人民政府。

根据提供的资料，并经本律师在全国组织机构代码数据服务中心网（<https://www.cods.org.cn/>）等公开资料进行核查，本项目实施单位为神木市大保当镇人民政府，基本信息如下：

项目单位名称	神木市大保当镇人民政府
社会信用代码	116108210160839717
住所地	陕西省神木市大保当镇汉城一街8号
法定代表人/负责人	刘国峰
项目单位类型	机关单位
登记状态	正常

综上，本所律师认为，神木市大保当镇人民政府依法设立、不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备做申请项目、编制方案、项目实施等工作的主体资格。

二、专项债券项目概述

（一）专项债券项目概况

本项目为神木市大保当片区清洁供热工程，位于神木市大保当镇城区。本项目建设规模、建设内容及主要技术标准分别：

- 1.新建供热首站1座，供热能力270MW，供热面积450万m²(建

设地址在榆林经济技术开发区);

2.供热一级网主干线 20.5km(沟槽长度), 其中 DN900 管道 13.4km(沟槽长度), DN700 管道 3.2km(沟槽长度), DN600 管道 1.8km(沟槽长度), DN500 管道 2.1km(沟槽长度);其它一级网支干线及支线 5.8km(沟槽长度);

3.新建热力站 11 座(供热面积 85 万 m²):

4.供热二级管网约 10.0km(沟槽长度);

5.智慧供热调度中心(调度综合服务中心)1 座。

根据《实施方案》,该项目为新建项目,建设总投资 26190.65 万元。资金来源主要为:1、自有资金 2000.00 万元,由政府财政拨款;2、计划专项债券融资 13000.00 万元;3 其他资金来源:榆林经开区 7500.00 万元,四家煤矿 3690.65 万元。

根据《实施方案》,神木市大保当片区清洁供热工程 2026 年申请发行专项债券 13000.00 万元,发行期限为 20 年期。

(二) 专项债券项目合法性

根据陕西省第十四届人民代表大会第三次会议批准的《关于陕西省 2025 年财政预算执行情况和 2026 年财政预算草案的报告》,本项目发行金额在财政部提前下达陕西省 2026 年新增专项债务限额内。

经本律师核查,截止本法律意见书出具之日,本项目已经取得如下批复:

1.《关于请求皮肤神木市大保当片区清洁供热工程项目建议书报告》(大政字〔2025〕56 号)

2.《关于神木市大保当片区清洁供热工程项目建议书的批复》(神行批字〔2025〕208 号)

3.《不动产权证书》(神木市不动产权第 03985 号)

4.《建设项目环境影响登记表》已完成备案

综上,本所律师认为,本项目发行金额在财政部提前下达陕西省 2026 年新增专项债务额内,已取得相关审批文件,符合现行法律的规

定。

（三）专项债券项目融资与收益平衡

根据《实施方案》，本项目 2026 年申请发行专项债券 13000.00 万元，发行期限为 20 年期。本项目的主要收入来源为：供热收入。本项目的运营成本有人工成本、燃动力成本、直接材料成本、维修费用、其他维护成本。按照本项目的预期收入预测和运营支出测算，神木市大保当片区清洁供热工程收益对全部融资本息的覆盖倍数为 1.34，项目相关预期收益能够合理保障偿还融资本金和利息，可以实现项目收益与融资的自求平衡。

河南兴润诚会计师事务所有限公司出具的《神木市大保当片区清洁供热工程专项债实施方案财务评价报告》（豫兴审字[2026]第 352 号）认为，神木市大保当人民政府申请发行神木市大保当片区清洁供热工程专项债券实施方案可以以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，为项目建设提供充足的资金支持，其持续稳定的现金流入充分满足项目建成后的还本付息要求。

本所律师认为，根据《专项评价报告书》（豫兴审字[2026]第 352 号）的分析和论证，神木市大保当片区清洁供热工程项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的项目收入能够保障偿还债券本金和利息，项目的预测收益能够实现收益与融资的自求平衡，符合财政部财预[2017]89 号文的规定及要求。

三、专项债券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，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和项目建设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，影响资金项目资本投入和发债计划安排。

3、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重视。工程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

收入变动风险是指该项目完成后预期收入的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险主要是建成后由于各种原因导致实际收入减少，影响项目收入，偿债能力减弱。

5、支出变动风险

支出变动风险是指投产使用后，神木市太保当片区清洁供热工程实际运营成本上升，导致资金结余减少，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确定性对本项目设施建设过程和运营造成影响，以及对周边其他建筑物产生的直接破坏，从而对经营者造成经济损失。自然风险因素主要包括：火灾风险、洪水风险。

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。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、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，从而被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、由政府职能部门做好项目规划，减少工程的重复建设，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、开发经营周期越长，项目建成以后的经济形势和政治形势越难预测。所以，针对本项目管理处采取提高工作效率、利用法律手段保证工作顺利进行、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、租售的选择等等。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、聘请专业的销售团队，做好前期宣传工作和后期销售策略，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、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。

10、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。

四、专项债券的中介机构

（一）会计师事务所资质

本期专项债券发行的财务评价机构为河南兴润诚会计师事务所有限公司。经核查，河南兴润诚会计师事务所有限公司于2008年1月成

立，注册资金为 100 万人民币，社会信用代码 91410100671665492Q，现持有郑州市市场监督管理局颁发的《营业执照》、河南省财政厅颁发的《会计师事务所执业证书》，法定代表人为李延玲。该会计事务所目前属正常营业状态。

本所律师认为：河南兴润诚会计师事务所有限公司在中国境内依法设立并合法存续的审计机构，具备为本期专项债券发行出具专项债评价报告的资质。

（二）律师事务所资质

陕西博照律师事务所为本项目出具本《法律意见书》，本所是陕西省司法厅批准设立的综合性律师事务所，现持有陕西省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》，社会信用代码：31610000MD0121811A，两名执业律师均持有陕西省司法厅颁发的《律师执业证》，本所及本所律师均具备为本项目出具《法律意见书》的资质。

本所律师认为：为本次专项债券提供服务的会计师事务所、律师事务所具有相应的资质；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。

五、总体结论意见

依据以上内容，本所律师认为：

1、专项债券对应的项目实施单位神木市大保当镇人民政府依法设立、具备做申请项目、编制方案、项目实施等工作的主体资格。

2、本项目发行金额在财政部提前下达陕西省新增专项债务限额内，项目已取得立项批复、稳评批复、环评批复、用地预审意见、项目初步设计（概算）、不动产权证书、工程规划许可等审批文件，符合现行法律法规的规定。

3、根据《专项评价报告书》（豫兴审字[2026]第 352 号）的分析和论证，在满足项目实施方案关于项目收益预测及其所依据的各项假设条件的情况下，具有稳定的预期偿还资金来源，能够保证偿还债券本

金和利息，项目的预测收益能够实现收益与融资自求平衡。

4、为本次专项债券提供服务的会计师事务所、律师事务所均具有从业资格。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式伍份，本所保留一份，其余肆份供发行人为本次发行之目的而使用。

（正文完，下转签署页）

（本页无正文，此页为《关于神木市大保当片区清洁供热工程专项债券实施方案之法律意见书》之盖章签署页）

陕西博照律师事务所（章）

经办律师：

经办律师：

二零二六年五月十八日



律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31610000MD0121811A

陕西博照 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： 2024 年 04 月 01 日

No. 7009782E

中华人民共和国司法部监制

执业机构 陕西博照律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16108201710470453

法律职业资格
或律师资格证号 B20146108310006

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2024 年 09 月 20 日



持证人 曹庆

性别 男

身份证号 612732199302052232

执业机构 陕西博照律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16108201611644867

法律职业资格
或律师资格证号 B20126108280475

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2025 年 03 月 13 日



持证人 任艳勤

性别 女

身份证号 612729198810086049