



陕西丰瑞律师事务所

Shaanxi forever law firm

关于
2026 年佳县通秦路城市停车场项目
专项债券
之

法律意见书

地址：西安市雁塔区雁翔路3369号曲江创意谷园区（南门）F座5&6层

电话：（029）62625550—62625559

2026 年 7 月

目 录

第一部分 本期债券概况	1
一、本期债券的发行要素	1
二、本期债券发行人主体资质	1
三、本期债券发行的批准与授权	1
第二部分 募集资金用途	2
一、募投项目概述	3
二、募投项目建设单位	3
三、募投项目资金来源	3
四、募投项目的立项与批复	4
五、募投项目建设进度	4
第三部分 项目收益与融资平衡情况	5
一、募投项目总投资	6
二、募投项目收益来源	6
三、募投项目收益与融资平衡情况	6
第四部分 本期债券的发行文件及中介机构	8
一、《实施方案》	8
二、审计机构及专项评价报告	8
三、法律顾问及法律意见书	8
第五部分 本期债券的风险因素	10
一、影响项目收益和融资平衡结果的风险因素	10
二、主要风险控制措施	10
第六部分 结论性意见	11



陕西丰瑞律师事务所（以下简称“本所”）根据《中华人民共和国预算法》《地方政府债券发行管理办法》等有关法律、法规及规范性文件的规定，就2026年佳县通秦路城市停车场项目专项债券（以下简称“本期债券”）及其募集资金拟投资的佳县通秦路城市停车场项目（以下简称“募投项目”）相关事宜，出具本法律意见书。

律师声明事项：

1.本所律师依据本法律意见书出具日前发行人已发生的或存在的事实和我国现行法律、法规和财政部的有关规范性文件发表的法律意见。对于本法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依据有关政府部门、发行人及其他有关单位出具的证明文件出具法律意见书。

2.本所律师在审查本项目相关文件过程中，得到如下保证：本所出具本法律意见书的相关材料的扫描件、纸质版与原件一致。

3.在本法律意见书中，本所律师仅就与本期债券有关的法律问题~~进行核查并发表意见，而不对有关会计、审计、评级、评估等专业事项发表意见。本所律师在法律意见书中对某些数据或结论的引用，并不意味着本所律师对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。~~

4.本法律意见书仅就本期债券的有关法律问题发表意见，并不对有关会计、审计、资产评估等专业事项发表意见。

5.本法律意见书仅为本期债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范，以勤勉尽责精神，对项目有关文件和事实进行了核查和验证。

6.本所律师同意发行人在本期债券信息披露文件中自行引用本法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

第一部分 本期债券概况

一、本期债券的发行要素

根据本期债券发行实施方案相关内容，本期债券发行具体明细如下：

1. 债券名称：2026年佳县通秦路城市停车场项目专项债券
2. 发行人：陕西省人民政府，具体发行工作由陕西省财政厅负责
3. 发行场所：通过全国银行间债券市场或者证券交易所债券市场发行
4. 品种和数量：本期债券为20年期记账式固定利率附息债，2026年计划发行总额为人民币2,000.00万元，发行面值为100元。本项目另计划于2027年发行20年期专项债券1,000.00万元，项目计划发行专项债券总额为3,000.00万元。
5. 兑付安排：利息按每半年支付，本金到期一次性偿还；具体起息日、付息日和兑付日以正式发行文件为准。
6. 信息披露计划：本期债券信息披露文件应通过陕西省财政厅官方网站及依法确定的地方政府债券信息披露渠道详细披露。

二、本期债券发行人主体资质

本期债券发行主体为陕西省人民政府，具体发行工作由陕西省财政厅负责。根据《中华人民共和国预算法》第三十五条“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措”之规定，陕西省人民政府具备发行地方政府专项债券的法定主体资格。

根据《实施方案》，佳县人民政府对本项目专项债券依法承担偿还责任；佳县通镇人民政府负责项目建设、运营、项目收入归集及项目资产管理；佳县财政局按照预算管理及转贷协议安排，组织还本付息资金上缴。

三、募投项目取得的主要批准文件

根据本项目相关批复文件及申报材料，本期债券募投项目已取得如下批准与授权：

1.2023年11月16日，佳县行政审批服务局下发《关于佳县通秦路城市停车场项目可行性研究报告的批复》（佳行审发〔2023〕276号），同意该项目可行性研究报告内容。

2.2024年8月27日，佳县行政审批服务局下发《关于佳县通秦路城市停车场项目初步设计（概算）的批复》（佳行审发〔2024〕172号），批复项目初步设计方案及投资概算，明确项目总投资、建设内容细化指标等。

3.2026年5月20日，佳县行政审批服务局下发《关于调整佳县通秦路城市停车场项目初步设计（概算）的批复》（佳行审发〔2026〕108号），核定项目调整后建设内容及概算总投资6,111.76万元。

4.2026年5月13日，佳县自然资源和规划局签发《国有建设用地划拨决定书》（编号：JTH(2026)2号），明确本宗地的用途为交通场站用地。

5.2026年5月14日，佳县自然资源和规划局核发《建设工程规划许可证》（建字第6108282026GG0004号）。

根据《实施方案》，项目已按照《财政部关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》要求开展了事前绩效评估，评估结论为“予以支持”。

综上，本所律师认为，陕西省人民政府具备发行地方政府专项债券的法定主体资格，募投项目已经取得现阶段主要项目前期审批文件。本期债券实际发行尚应以本期债券纳入依法批准的陕西省地方政府专项债务限额和预算调整方案、取得项目额度分配并纳入正式发行计划为前提。

第二部分 募集资金用途

一、募投项目概述

1.项目名称：佳县通秦路城市停车场项目，发展改革部门审批监管代码为 2311-610828-04-01-983786，地方政府专项债券项目穿透式监测系统编码为 610828242000000004115。

2.项目地址：位于佳县通镇通镇村通秦路。

3.建设内容：项目总用地面积约 17,379.14 平方米（约 26.07 亩），总建筑面积约 6197.62 平方米，其中地上建筑面积约 483.81 平方米、地下停车库建筑面积约 5713.81 平方米；建设地面停车位 171 个、地下停车位 149 个，合计 320 个停车位，其中 96 个为充电桩车位；同时建设河道挡土墙约 470 米。

4.项目性质与任务：本项目为新建城市公共停车基础设施项目，主要通过增加公共停车位和充电服务设施，缓解通秦路周边停车供给不足，具有公益性并能够形成停车费、充电桩服务费及广告位租赁等专项收入。

5.建设周期：项目建设期为 16 个月，计划于 2026 年 8 月 20 日开工，2027 年 11 月 20 日竣工验收并投入使用。

二、募投项目建设单位

根据《专项评价报告》，募投项目的主管部门、实施单位、专项债券申请单位和运营主体均为佳县通镇人民政府，社会统一信用代码为 11610828016091496T，地址为陕西省榆林市佳县佳芦镇人民路 185 号（县政府大楼 3 楼）。

根据《实施方案》，佳县通镇人民政府系依法设立并有效履职的行政机关，承担村镇建设规划、实施、管理、服务和辖区公益事业等职责。本所律师认为，佳县通镇人民政府具备作为本项目实施和建设单位的法定职责与主体资格。

三、募投项目资金来源

根据佳行审发〔2026〕108号及《实施方案》，募投项目总投资为6,111.76万元，资金来源构成如下：

1.财政安排资金：3,111.76万元，占项目总投资的50.91%。佳县财政局已出具佳政财函〔2026〕25号，明确该部分资金全部用于项目建设并按建设进度安排。

2.政府专项债券资金：3,000.00万元，占项目总投资的49.09%。其中，2026年计划发行2,000.00万元，2027年计划发行1,000.00万元，债券期限均为20年。

本项目无市场化融资及其他融资安排。本项目计划使用财政安排资金3,111.76万元、专项债券资金3,000.00万元。财政安排资金的具体预算来源、资金性质及是否全部构成项目资本金，应以财政部门及项目审批部门最终确认文件为准。

四、募投项目的立项与批复

根据本项目相关批复及许可文件，募投项目已取得以下文件：

1.立项与可行性研究审批：根据佳行审发〔2026〕107号及佳行审发〔2026〕108号文件的记载，佳县行政审批服务局曾出具《关于佳县通秦路城市停车场项目可行性研究报告延期的批复》（佳行审发〔2025〕160号）。

2.初步设计审批：已取得佳行审发〔2024〕172号《关于佳县通秦路城市停车场项目初步设计（概算）的批复》及佳行审发〔2026〕108号《关于调整佳县通秦路城市停车场项目初步设计（概算）的批复》。调整可研批复总投资估算为6,144.87万元，调整初设概算核定总投资为6,111.76万元，《实施方案》按照调整初设概算编制。

3.用地与规划审批：已取得佳政资规函〔2023〕257号用地初审和选址意见复函、地字第6108282024YG0004号《建设用地规划许可证》、建字第6108282026GG0004号《建设工程规划许可证》及JTH（2026）2号《国有建设用地划拨决定书》。

4.环境影响评价：榆林市生态环境局佳县分局于2023年11月10日出具佳环函〔2023〕52号，明确项目不纳入建设项目环境影响评价管理，无需办理建设项目环境影响评价手续。

5.社会稳定风险评估：中共佳县县委政法委员会于2023年11月9日出具佳政法函〔2023〕94号，审核认定项目为低风险。

6.专项绩效评估：本项目已按照专项债券项目资金绩效管理要求开展事前绩效评估，评估结论为支持。

7.招投标：本项目于2026年7月3日发布施工招标公告，投标截止时间为2026年7月27日。

本所律师认为，募投项目属于有一定收益的公益性基础设施项目，项目建设单位主体适格，资金来源明确，已取得可研、初设、用地、规划、环境影响评价情况说明、社会稳定风险评估等主要前期文件；在开工前依法取得施工许可并完成必要的规划衔接手续后，项目建设程序可进一步完善。

五、募投项目建设进度

根据《实施方案》及施工招标公告：

1.截至本法律意见书出具之日，项目尚未开工，施工招标工作正在进行。

2.《专项评价报告》记载，项目区域地势平坦，三通六平已经完成，水、电、道路等基础配套设施完备。

3.项目计划于2026年8月20日开工，2027年11月20日竣工验收并投入使用，建设期为16个月。

4.JTH(2026)2号《国有建设用地划拨决定书》要求项目于2026年8月31日前开工、2028年7月31日前竣工，现有计划工期处于该决定书约定期限内。

5.项目实际开工以依法完成施工招标、签订施工合同、取得施工许可并落实建设资金为前提。

综上，本所律师认为，募投项目建设进度安排与现有用地文件约定期限基本衔接；建设单位应按照批准的设计和计划工期组织实施，并依法完成开工前必要手续。



第三部分 项目收益与融资平衡情况

一、募投项目总投资

根据《专项评价报告》、佳行审发〔2026〕108号及《实施方案》，募投项目总投资为6,111.76万元，具体构成如下：

- 1.建安工程费：4,721.15万元，占总投资的77.25%。
- 2.工程建设其他费：871.21万元，占总投资的14.25%。
- 3.预备费：381.40万元，占总投资的6.24%。
- 4.建设期利息：138.00万元，占总投资的2.26%。

《专项评价报告》列示，本项目建设现金支出为6,033.76万元，专项债券发行费用为3.00万元，建设期内支付专项债券利息75.00万元；前述款项合计6,111.76万元。该投资构成符合基础设施工程概算编制相关规定，测算依据充分，数据来源为政府有权部门的正式批复。

二、募投项目收益来源

根据《专项评价报告》，收益预测建立在以下基本假设条件之上：现行国家及地方法律法规以及财政、经济环境等与项目建设相关政策无重大变化；现行利率及通货膨胀水平无重大变化；项目收入实现方式、绩效指标及成本费用控制情况无重大不利变化；项目运营收入在支付必要费用后优先偿还专项债券本息；不存在其他不可抗力或不可预见因素的重大不利影响。

《专项评价报告》认定，本项目收益来源于业务活动，主要为停车费收入、充电桩收入及广告收入，项目收入来源与项目建设内容和运营场景相对应。在上述假设条件成立的前提下，预期收入预测具有客观性和合理性。具体如下：

- 1.停车费收入：测算期内合计3,370.84万元。
- 2.充电桩收入：测算期内合计4,655.83万元。
- 3.广告收入：测算期内合计33.25万元。

综上，测算期内项目运营收入合计8,059.92万元。项目实际运营时，应依法执行停车收费、充电服务收费、明码标价、税费缴纳和收

入上缴等管理规定。

三、募投项目收益与融资平衡情况

1.资金稳定性：根据《专项评价报告》，债券存续期内累计资金流入 14,171.68 万元，其中财政资金 3,111.76 万元、专项债券资金 3,000.00 万元、运营收入 8,059.92 万元。该报告认为，项目各年度收益连续、稳定，资金流入能够保障建设期投资支出及债券存续期付息还本需求。

2.资金充足性：根据《专项评价报告》，债券存续期内累计资金流出 13,050.34 万元，其中项目建设支出 6,033.76 万元、运营成本及税费 2,213.58 万元、债券发行费用 3.00 万元、偿还专项债券本金 3,000.00 万元、支付专项债券利息 1,800.00 万元。

3.债券本息测算：本项目计划发行 20 年期专项债券本金合计 3,000.00 万元，按照年利率 3.00% 测算，债券存续期预计应付利息合计 1,800.00 万元，本息合计 4,800.00 万元。

4.融资平衡结果：债券存续期内项目运营收入 8,059.92 万元，扣除运营成本及税费 2,213.58 万元后，项目净收益 5,846.34 万元，对专项债券本息的覆盖倍数约为 1.22 倍，累计现金结余 1,121.34 万元。

5.西安同盛联合会计师事务所（普通合伙）于 2026 年 7 月 15 日出具西同会咨字[2026]045 号《专项评价报告》。该报告认为，在项目收益预测及其所依据的各项假设条件下，《实施方案》融资平衡计划中的各项运营收入能够合理保障偿还项目运营支出及融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券的偿债资金来源明确、合法，在《实施方案》及《专项评价报告》所设各项假设成立的前提下，项目净收益对债券本息的覆盖倍数符合项目收益与融资自求平衡要求。实际发行后，应根据实际票面利率、发行费用、建设进度及运营数据及时更新融资平衡测算。

第四部分 本期债券的发行文件及中介机构

一、《实施方案》

本期债券《实施方案》由项目单位佳县通镇人民政府编制，内容涵盖项目基本情况、投资概算及资金筹措、项目预期收益与成本测算、融资平衡分析、风险评估及控制措施、还款保障和信息披露等关键内容，编制主体与项目实施主体一致。

二、审计机构及专项评价报告

（一）审计机构基本情况及资质

本期债券发行的财务评价及专项审核机构为西安同盛联合会计师事务所（普通合伙）（以下简称“审计机构”）。该机构持有统一社会信用代码为 91610131783584371P 的营业执照，并取得有效的《会计师事务所执业证书》，业务范围涵盖专项审计、项目收益与融资平衡专项评价等，符合为本期债券提供专项评价服务的资质要求。审计机构依法设立并有效存续，无被吊销资质、停业整顿等不良记录，具备专业服务能力及合规条件

（二）专项评价报告内容及结论

审计机构对《实施方案》中的项目收益预测、成本测算及融资平衡方案进行了专项评价，并于 2026 年 7 月 15 日出具西同会咨字[2026]045 号《专项评价报告》。该报告明确，在项目收益预测及其所依据的各项假设条件下，项目运营收入能够合理保障项目运营支出及融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡；报告仅供本期债券发行使用。

本所律师认为，审计机构具备为本期债券提供专项评价服务的法定资质及专业能力，专项评价报告编程序合规、依据充分、结论明确，能够为本期债券发行提供有效的财务审核支撑。

三、法律顾问及法律意见书

（一）法律顾问基本情况及资质

本期债券的特聘专项法律顾问为陕西丰瑞律师事务所（以下简称

“本所”）。本所系经陕西省司法厅批准设立的合伙制律师事务所，持有统一社会信用代码为 31610000552180513W 的《律师事务所执业许可证》，业务范围涵盖金融证券、政府债券、投融资等专业领域，具备为本期债券发行提供专项法律服务的法定资质。

本所依法设立并有效存续，执业状态正常；长期从事地方政府专项债券、企业债券等融资工具的法律服务，熟悉相关法律法规及监管要求，具备丰富的同类项目服务经验，能够保障本期债券法律服务的专业性、合规性。

（二）主办律师资格

本法律意见书由本所朱艳飞律师、卢昱之律师（以下简称“主办律师”）具体承办，主办律师的资格符合相关规定：

执业范围涵盖金融证券领域；执业证书均已通过年度检验，无被暂停执业、吊销执业证等不良记录；具备出具本法律意见书的专业能力。

（三）法律意见书的编制及效力

本法律意见书依据现行法律法规和规范性文件，结合本期债券相关批复文件、《实施方案》《专项评价报告》及项目申报材料出具，围绕发行主体资格、项目合规性、募集资金用途、收益平衡、风险控制等事项发表法律意见。

本所律师认为，本所及主办律师具备出具本法律意见书的法定资质及专业能力，法律意见书编制程序合规、依据充分、结论明确，符合相关法律法规及规范性文件的要求。

综上所述，本期债券的发行文件编制合规、内容完整，为本期债券发行提供服务的审计机构、法律顾问均为我国境内依法设立并有效存续的专业中介机构，具备相应的从业资质及专业能力，相关报告及法律意见书能够为本期债券发行提供有效的专业支撑，符合地方政府专项债券发行的相关规定。

第五部分 本期债券的风险因素

一、影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

结合本期债券募投项目特点及核查材料记载，本项目在建设及运营期间可能面临以下风险，可能影响项目收益和融资平衡结果，具体如下：

1.工期变化风险：勘测资料、设计方案、建设单位组织管理、资金到位及承建单位施工技术与管理等因素可能导致工期延误，增加工程投资并影响项目现金流入。

2.项目投资变化风险：项目投资可能因设计调整、工程量变化、材料价格变化等因素发生变动，进而影响财政资金投入和债券发行计划。

3.工程事故风险：施工阶段难以预测的地质情况、施工不当或者管理不善可能引发工程延期、人员伤亡和投资增加，使项目净收益减少。

4.收入变动风险：项目停车费、充电桩收入及广告收入存在未达到预测水平的可能，影响年度可用于偿债的现金流。

5.支出变动风险：人员工资、设备维护、运营管理和税费等实际支出可能超过预测，导致年度资金结余减少并影响还本付息。

6.自然风险：火灾、洪水及其他自然因素可能造成工程或设施损坏、运营中断及经济损失。

7.政策风险：政治经济环境、财政金融政策、环保政策、建筑安全规范、审批要求及其他法律政策变化可能对项目建设和运营产生影响。

8.经营风险：财务、管理、工程招投标、宏观经济环境等经营因素变化可能影响项目建设运营及收益实现。

9.社会风险：城市规划、区域发展、公众参与和社会治安等人文社会环境因素变化可能对项目产生不利影响。

10.利率波动风险：宏观经济环境和经济政策变化可能引起债券市场利率波动，使实际融资成本高于3.00%的预测利率并影响融资平衡。

二、主要风险控制措施

针对上述风险，项目单位、建设单位及相关部门已在《实施方案》中制定相应控制措施，以保障项目收益与融资平衡，具体如下：

1.由政府职能部门做好项目规划，合理安排工程建设，控制工程投资。

2.深化设计方案和地质勘探工作，减少设计变更及由此造成的工期延误和工程损失。

3.依法选择具备相应技术、管理和履约能力的设计、施工及监理单位，签订规范合同并加强合同、质量、进度和安全管理。

4.加快前期工作和建设组织，保障建设资金及时到位，减少建设周期延长带来的不确定性。

5.持续开展停车、充电和广告市场调查，依据市场情况依法制定收费及运营策略，提高收入预测和经营决策的审慎性。

6.加强建设和运营过程管控，落实消防、防洪、安全和应急措施，防范工程事故及自然灾害。

7.加强经费和预算管理，压缩不合理支出，将还本付息资金列为优先支付事项，确保按时足额偿付本息。

8.组建工作专班，做好前期宣传和运营组织，依法执行收费和明码标价制度，推动项目尽早形成收益。

9.加强项目全过程投资、进度、质量和运营管理，借鉴同类项目管理经验，控制经营费用并提高收益水平。

10.结合市场利率和项目现金流合理安排债券发行与偿债计划，根据实际发行利率动态更新融资平衡测算，提高资金使用效率。

本所律师认为，上述风险均为同类项目建设及运营中的常见风险，《实施方案》已制定具有针对性的控制措施。项目单位仍应根据实际建设运营情况动态评估风险，及时完善应对措施。

第六部分 结论性意见

综上所述，本所律师基于对本期债券发行相关法律文件及项目材料的核查，出具如下意见：

1.陕西省人民政府具备发行本期债券的法定主体资格，符合地方

政府专项债券发行主体的相关规定。

2.本期债券实际发行应以其发行金额纳入国务院批准下达的陕西省地方政府专项债务限额、依法列入陕西省预算调整方案并取得相应项目额度分配为前提。

3.募投项目属于有一定收益的公益性公共停车基础设施项目，项目建设单位主体适格，资金来源明确，已取得可研、初设、用地、规划、环境影响评价情况说明、社会稳定风险评估等主要文件；项目开工前尚应依法取得施工许可并完成必要的规划衔接手续。

4.在《实施方案》和《专项评价报告》所设各项假设成立，且项目运营期、债券存续期及2047年度现金流测算口径统一并经专项评价机构确认的前提下，现有测算显示项目净收益对专项债券本息的覆盖倍数约为1.22倍。

5.为本期债券发行提供服务并出具专项意见的会计师事务所均具备相应的从业资质，服务资格合法有效。

6.本期债券已识别影响项目收益和融资平衡的主要风险因素，并制定相应风险控制措施；相关风险不当然构成本期债券发行的实质性法律障碍，但项目单位应持续落实风险管理责任。

本《法律意见书》壹式肆份，经本所盖章及承办律师签字后生效。

(本页无正文,为《陕西丰瑞律师事务所关于2026年佳县通秦路城市停车场项目专项债券之法律意见书》之签章页)



陕西丰瑞律师事务所(签章)

主办律师(签字): 朱艳飞

主办律师(签字): 卢星之

二〇二六年七月十五日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000552180513W

陕西丰瑞

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。



与原件相符

发证机关:

陕西省司法厅

发证日期:

2023

年07月19日



执业机构 陕西丰瑞律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201611219835

法律职业资格
或律师资格证号 A20114301810683



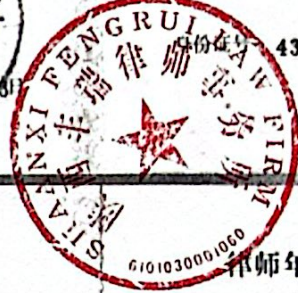
持证人 朱艳飞

性别 女

发证机关

发证日期

2024 年 06 月 08 日



430102198107225547

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
备案日期	2020.5-2027.5

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 陕西丰瑞律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202511873526

法律职业资格
或律师资格证号 A20213713257147

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2025 年 01月 07日



持证人 卢昱之

性别 女

身份证号 371325199808103424



律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2024年度律师年度考核备案专用章 西安市司法局
备案日期	2025.5-2026.5

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	2025年度律师年度考核备案专用章 西安市司法局
备案日期	2026.5-2027.5