

SUNHOLD
LAW
FIRM



上海申浩（西安）律师事务所
关于 2026 年新安康门户区棚户区改造项目
（二期）专项债券
法律意见书

上海申浩（西安）律师事务所
SHANGHAI SUN&HOLD (XI'AN) LAW FIRM

2026.5





上海申浩（西安）律师事务所

关于2026年新安康门户区棚户区改造项目 （二期）专项债券 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）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号文）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155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）、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号文）、《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈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〉》、《财政部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）、《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》（财预〔2021〕61号文）等法律法规及规范性文件的有关规定，结合《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》（2026年1月27日陕西省第十四届人民代表大会第四次会议通过），上海申浩（西安）律师事务所（以下简称“本所”）作为2026年新安康门户区棚户区改造项目（二期）专项债券（以下简称“本期债券”）





的专项法律顾问，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》。





目 录

第一部分 释义与声明	4
第二部分 正文	8
第一章 本期发行概述	8
第二章 本期发行对应的投资项目	9
（一）项目概况	9
（二）项目立项与相关批复等文件	10
（三）项目实施绩效评价	11
第三章 项目融资与收益平衡	13
（一）项目总投资	13
（二）资金筹措方案	13
（三）项目资本金到位情况	14
（四）债券发行计划	14
（五）偿还资金来源	14
（六）项目收益与融资平衡情况	14
第五章 中介机构	17
（一）会计师事务所	17
（二）律师事务所	18
第六章 项目风险及风险控制措施	19
（一）影响项目收益和融资平衡结果的风险因素	19
（二）防范与降低风险的对策	20
第七章 结论性意见	23





第一部分 释义与声明

释 义

简称		全称
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人	指	陕西省人民政府
本期债券	指	2026年新安康门户区棚户区改造项目(二期)专项债券
本项目	指	2026年新安康门户区棚户区改造项目(二期)
《实施方案》	指	《2026年新安康门户区棚户区改造项目(二期) 专项债券实施方案》
《事前绩效评估》	指	2026年新安康门户区棚户区改造项目(二期) 《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估报告》
本所	指	上海申浩（西安）律师事务所
本《法律意见书》	指	本所为本期债券发行出具的《上海申浩（西安）律师事务所 关于2026年新安康门户区棚户区改造项目(二期)专项债券 法律意见书》





《评价报告》	指	西安康胜会计师事务所有限责任公司出具的 《2026 年新安康门户区棚户区改造项目(二期)专项债券实 施方案专项评价报告》
《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》
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〔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》
财库〔2018〕72号文	指	《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财预〔2020〕94号文	指	《财政部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〔2021〕61号文	指	《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》
《陕西省财政预算报告》	指	《陕西省第十四届人民代表大会第三次会议关于陕西省 2024年财政预算执行情况和2025年财政预算的决议》（2025 年1月20日陕西省第十四届人民代表大会第三次会议通过）





声 明

上海申浩（西安）律师事务所（下称：本所）接受安康高新区土地统征储备中心委托，根据项目主管单位及实施单位要求，对2026年新安康门户区棚户区改造项目（二期）专项债券进行考证，并根据中国现行法律、法规、规章和规范性文件的相关规定，出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，指派宋昕、刘雁南等律师团队考察及调研了本项目所涉及的各类批复、证照信息、《实施方案》、《事前绩效评估》、《评价报告》等文件，并核查和验证了目标单位提供的与本次专项债券发行项目有关的文件、资料和事实。

本所出具本法律意见书是基于实施单位及主管单位及其它单位主体向本所保证：已向本所提供了为出具本法律意见书所必需的资料和信息，一切足以影响本法律意见书的事实和资料均已向本所披露；向本所提供的所有资料和信息均真实、准确、完整，不存在任何虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，所有资料上的签字和印章均是真实、有效的，有关副本或复印件与正本或原件一致。

为出具本法律意见书，本所及经办律师特作如下声明：

本所及经办律师依据《预算法》、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〔2018〕72号文、财预〔2020〕94号文、财预〔2021〕61号文





等规定，及本法律意见书出具日以前已经发生或者存在的事实，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查验证，保证本法律意见书所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，同时本所及经办律师并不对本次项目的方案内容及其所述事实或数据的真实性、准确性、完整性或合法性、有效性发表意见。

本法律意见书仅供本期专项债权发行之目的而使用，不得被用于其他任何目的。本所同意将本《法律意见书》作为发行人本期专项债券发行所必备的法律文件，随同其他材料一起上报且作为公开披露文件，并依法对出具本《法律意见书》承担相应的法律责任。未经本所书面同意，本《法律意见书》不得用于其他任何目的或用途。





第二部分 正文

第一章 本期发行概述

项目	内容
债券名称	2026年新安康门户区棚户区改造项目(二期) 专项债券
发行人	陕西省人民政府
发行依据	《预算法》、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〔2018〕72号文、财预〔2020〕94号文、财预〔2021〕61号文等相关规定
发行规模	12000 万元
债券期限	7 年
发行面值	100 元
债券利率	固定利率 3%/年
付息方式	每年分上半年、下半年两次支付息
还本方式	本金到期一次性偿还
发行场所	通过全国银行间债券市场、证券交易所债券市场发行。将来条件具备时也可在银行柜台债券市场发行。
募资用途	专项用于 2026 年新安康门户区棚户区改造项目(二期)
还款来源	土地出让收入。





第二章 本期发行对应的投资项目

（一）项目概况

根据《实施方案》、《评价报告》及《事前绩效评估》等文件披露，本期发行对应项目为 2026 年新安康门户区棚户区改造项目(二期)，项目实施主体为安康高新区土地统征储备中心，主管单位为安康高新技术产业开发区管理委员会，建设地址位于安康高新区建民社区四期西区 50 号、53 号。

项目建设规划内容基本如下：

项目占地面积 30.7 亩，总建筑面积约 59212 平方米，新建建民四期西区 50#、53#号楼 500 套安置房及相关配套设施。

本项目为在建项目，建设期 48 个月，预计 2027 年 10 月竣工验收投入使用。

项目投资估算如下表：

项目投资估算表

单位（万元）

序号	项目名称	金额（万元）
1	建安工程费用	19,565.85
2	拆迁补偿费	916.98
3	工程建设其他费用	1,295.31





4	预备费	518.86
5	建设期利息	2,700.00
合计		24,997.00

（二）项目立项与相关批复等文件

经本所律师审查，截至本法律意见书出具之日，2026年新安康门户区棚户区改造项目(二期)已取得相关立项、批复等手续，所有手续均真实、有效，且该项目的实施主体不存在终止、撤销或解散等情形，具备负责实施本项目的条件。

具体如下表：

序号	文件名称	发文（备案）主体	文件（证照）编号
1	安康高新区经济发展科技局关于新安康门户区棚户区改造项目（二期）项目建议书的批复	安康市高新区经济发展科技局	安高新经科发（2021）11 号
2	安康高新区经济发展科技局关于新安康门户区棚户区改造项目（二期）可行性研究报告的批复	安康市高新区经济发展科技局	安高新经科发（2021）15 号





序号	文件名称	发文（备案）主体	文件（证照）编号
3	安康高新区经济发展科技局关于新安康门户区棚户区改造项目（二期）初步设计的批复	安康市高新区经济发展科技局	安高新经科发〔2021〕27号
4	新安康门户区棚户区改造项目（二期）环境影响评价的批复	安康市生态环境局高新分局	安高新环发〔2022〕40号
5	关于对《新安康门户区棚户区改造项目(二期)稳定风险评估报告》备案的批复	安康高新区信访维稳工作部	/
6	建筑用地规划许可证	安康市自然资源局高新分局	安高新自然资[2022]建字第27号
7	建设工程规划许可证	安康市自然资源局高新分局	安高新自然资[2022]建字第36号

（三）项目实施绩效评价

根据《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》、《陕西省政府专项债券项目事前绩效评估操作指南》等相关规定的要求，





项目已于 2026 年 5 月开展陕西省政府专项债券项目事前绩效评估。本项目按照以上相关要求组织人员开展了事前绩效评估，评估过程中遵循了客观公正、科学规范、依据充分、及时高效的原则，采用了资料审核、实地核查、专家咨询、问卷调查、走访座谈等评估方式和比较法、因素分析法、成本效益分析法、公众评判法等评估方法，按照评估准备、资料收集、正式评估和形成评估结论的程序进行了评估，并编制完成了《新安康门户区棚户区改造项目(二期)专项债券项目事前绩效评估报告》。

随后，安康高新技术产业开发区财政局组织相关部门和专家对评估材料进行了审核，最终给出的结论是：本项目立项依据充分，具备实施的必要性、公益性和收益性要求；本项目建设投资合规，资本金来源和到位有保证，债券资金需求合理，项目成熟度较高；本项目建成后能够获得持续稳定的收益，具有良好的经济效益、社会效益和生态效益，可以满足项目还本付息及日常运营支出，并做出了应对偿债风险的各类措施；本项目绩效目标和指标设置合理。

同时，审核组根据《陕西省政府专项债券项目资金绩效管理实施办法》的要求对评价指标进行了打分，并出具了《政府专项债券项目事前绩效评估财政审核意见表》，本项目最终财政审核打分为 96.00，审核结果等级为优。

因此，安康高新技术产业开发区财政局最终给出的审核意见是：原则上对本项目通过申请政府专项债券的方式筹集资金予以支持。





第三章 项目融资与收益平衡

（一）项目总投资

本项目总投资 24997.00 万元，其中：工程费 19565.85 万元，拆迁费用 916.98 万元，工程建设其他费用 1295.31 万元，预备费 518.86 万元，建设期利息 2700.00 万元。

（二）资金筹措方案

1、资金筹措原则

（1）筹措渠道多样化

项目的建安资金是项目主要支出，本项目建安费用占比较高，所以在资金筹措时应该尽量确保资金渠道多样化，以不同的组合来降低潜在的风险，提高资金筹措的有效性和稳定性。

（2）筹措计划科学化

不同时期的项目资金来源可能存在差别，在筹措资金时，应当根据实际的项目性质和实施过程制定科学合理的计划，为项目实施提供坚实的资金保障。

（3）筹措过程规范化

筹措过程需遵循国家法律法规和相应的规章制度，有序地进行资金筹措，以减少法律纠纷，提高项目实施效率，促进社会和谐稳定发展。

2、项目资金构成





(1) 自筹资金12997.00万元，占总投资的51.99%，

(2) 2026年专项债券资金12000万元，占总投资的48.01%，

(三) 项目资本金到位情况

根据项目总体实施进度情况逐步拨付到位。

(四) 债券发行计划

本项目计划2026年计划发行12000万元债券发行期限为7年，在债券存续期按期付息，到期一次还本。

(五) 偿还资金来源

本次专项债券还本付息主要收入来源为：土地出让收入。

(六) 项目收益与融资平衡情况

依据《实施方案》、《事前绩效评估》及《评价报告》，本项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，预计项目存续期内可达到的本息覆盖倍数为1.24，还本付息资金有充分保障，能够满足资金筹措充足性的要求，符合《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）、《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）、《地方政府债务公开办法（试行）》（财预〔2018〕209号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕15号）等相关法律法规等规定。

故此，本所律师认为，在《实施方案》、《事前绩效评估》及《评





价报告》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，本次评价的预测项目收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。





第四章 项目实施单位基本情况

根据《实施方案》、《评价报告》等相关批复文件，确定该专项债券项目的实施单位为安康高新区土地统征储备中心，主管单位安康高新技术产业开发区管理委员会。经本所律师对项目实施单位查证确认，截至本法律意见书出具之日，安康高新区土地统征储备中心基本信息如下：

单位名称	安康高新区土地统征储备中心
统一社会信用代码	126109005933430327
地址	安康江北新区钻石中路
负责人	郑安宁
类型	事业单位
经费来源	全额拨款
有效期	自 2025 年 06 月 24 日至 2030 年 06 月 24 日
登记机关	安康市事业单位登记管理局

综上，本所律师认为，本项目实施主体安康高新区土地统征储备中心系政府事业单位，符合相关法律、行政法规及相关文件关于政府专项债券发行及项目实施的规定。



第五章 中介机构

（一）会计师事务所

本次发行的财务专项评价机构为西安康胜会计师事务所有限责任公司，该事务所持有西安市碑林区行政审批服务局颁发的统一社会信用代码为 91610103710192035B《营业执照》，证书序号为 0018373 编号 61010060《会计师事务所执业证书》。

西安康胜会计师事务所有限责任公司就本次发行出具了《评价报告》，认为根据对实施方案中融资平衡方案及相关收益、支出假设证据的分析、审核，没有注意到任何事项使其认为这些假设没有为预测提供合理基础。西安康胜会计师事务所有限责任公司认为，实施方案中收益、支出预测是在合理假设的基础上恰当编制的，并按照项目收益及现金流预测编制基础的规定进行了披露。

经评价，西安康胜会计师事务所有限责任公司认为，在项目收益预测及其所依据的各项假设条件下，项目实施方案融资平衡计划中项目各项运营收入能够合理保障项目运营支出及偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡。

综上，本所律师认为，西安康胜会计师事务所有限责任公司是在中国境内依法设立并合法存续的专项评价机构，与发行人之间不存在关联关系，具备为本次发行出具专项评价报告的合法资格。





（二）律师事务所

本次专项债券发行涉及的法律意见书，由上海申浩（西安）律师事务所出具。上海申浩（西安）律师事务所依法持有陕西省司法厅核发的《律师事务所分所执业许可证》，统一社会信用代码31610000MD01958965，具备出具本法律意见书的相应资质。经办律师均持有陕西省司法厅核发的现行有效的《律师执业证》，具备从事法律业务资格，且截至本法律意见书出具日，均通过陕西省司法厅年度考核备案。

综上，本所律师认为，上述相关机构均具备依法出具本期专项债券发行业务相关文书的资质。





第六章 项目风险及风险控制措施

（一）影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

1、财务风险

本项目体量大，需要发行专项债券，但应当控制好举债规模。财务管理制度不健全，很容易造成财务的漏洞，给项目带来财务风险。实际工作中，财务人员缺乏风险意识，对财务风险的客观性认识不足，忽视了对财务风险的预测和预警，导致在突发事件发生时，应变能力不足，容易带来财务风险。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，进而影响项目投资收益的平衡。

2、市场风险

在项目建设中，受市场因素影响，项目建设所需的原材料、人工等价格上涨，将导致项目成本增加，资金负担加重，进而影响项目建设进度以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定市场风险。

3、施工风险

工程建设项目一般投资大、周期长，在工程建设和生产中，经常要受到多种因素的影响与干扰，如设计方案变动、工程质量安全事故等原因引起的工期拖延、窝工、施工投资增加，而这些因素又大多具有不确定性，所以应对工程建设过程中所面临的风险，因此，应当予





以重视，做好防范工作。

4、经营及收入变动风险

本项目主要以土地出让收入等作为专项债券还本付息资金来源。项目规划建设周期较长，动迁人数较大，受政策变动、当地配套设施条件等客观因素影响较大，存在一定的不确定性。

5、环境风险因素

工程项目在建设的过程中，可能会对环境造成一定的污染与破坏，比如施工扬尘、施工噪声、施工废料、施工垃圾、施工水污染等，均会对周边居民的生活环境造成一定的干扰与破坏，产生一定的环境风险。

（二）防范与降低风险的对策

1、财务风险控制措施

一是为控制项目融资平衡风险，需合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。加强项目资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，用资金使用效率的收益对冲利率波动损失。二是不断提高风险意识，作为项目风险防控的基础，只有其具有较高的风险防范意识，才能使得各项风险防控措施有效地开展，才能为项目的长远发展奠定良好的基础。三是建立完善的财务管理制度，对财务人员加强培训管理。四是加强对经费的管理，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。

2、市场风险控制措施

在项目建设过程中，加强项目全过程成本控制，严格预算、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。如在项目建设过程中由于建设延期，成本增加，导致市场风险出现，应通过统筹安排专项资金，以调整增加项目资本金的方式，确保项目顺利建设以及项目建设期内所发专项债券利息的全额兑付。

3、施工风险控制措施

必须严格按照国家法律法规及相关标准规范，做好勘察、设计、施工等相关工作，选择具有较高技术与管理水平的承建商，强化过程控制，引进先进、可靠的施工技术和装备，加强施工安全管理，保证项目工期和质量；同时，应当制定周密、完整的风险控制预案、应急预案内容一般包含：调整整个建设工程的施工进度计划，并要求承包商相应调整各自的施工进度计划；周转材料、设备的采购计划，并及时与材料、设备供应商联系，必要时可能要签订补充协议；可准备保险索赔依据，确定保险索赔的额度，起草保险索赔报告；全面审查资金情况，必要时需要调整筹资计划等。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、项目运营风险控制措施





深入全面进行市场调研、民生调研,进行正确的科学决策和管理,一方面,棚改项目的顺利进行,土地的出让对项目实际运营有很大影响,尤其在土地出让阶段,受政策影响较为明显,因此在项目建设运营期间,需要及时关注政策、金融、财政税收等问题。另一方面,棚改项目涉及群众较多,项目实施单位在建设运营期间,应保证施工质量,加强施工管理,动迁工作要充分考虑群众的民生问题,妥善处理民生问题,避免出现阻工等问题。由此,以确保按时支付本息,保障项目运营期间收益,使项目能够达到预期目标。

5、环境风险控制措施

应当加强事前、事中和事后环境风险管理,包括:一是做好环境影响评估。按照国家环境影响评价有关要求,依法履行环境影响评价手续,对项目可能存在的环境风险作出预估,提出应对措施。二是加强项目环境管理。根据工程特点制定相应的环境保护措施,改善施工工艺,在项目建设过程中引进环境监理单位,加强对项目建设施工过程中的环境管理,促进环境管理工作。三是项目完成后做好生态环境恢复工作。

综上,本所律师认为,本项目收益和融资虽存在潜在风险,但针对上述风险因素,项目实施单位如果能够遵循资金运用合理、战略规划详实、审慎、财务制度健全、资产配比及管理决策科学,对项目各阶段、各方面风险已制定了必要的风险控制措施,则具备可行性基础。





第七章 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为安康高新区土地统征储备中心，具备本次专项债券发行工作的实施资格。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、本次项目经事前绩效评估，评估结论予以支持。

3、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》、《事前绩效评估》《评价报告》的分析、结论及建议，风险基本可控。

4、本项目安康高新技术产业开发区管理委员会为项目主管单位，具体由安康高新区土地统征储备中心负责具体资金筹措、建设及经营，项目实现收益将用于偿还专项债券本息。

5、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，符合《陕西省第十四届人民代表大会第四次会议关于陕西省 2025 年财政预算执行情况和 2026 年财政预算的决议》（2025 年 1 月 27 日陕西省第十四届人民代表大会第三次会议通过）等要求。

6、为专项债券发行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。

7、本项目符合法律法规、规范性文件和政策的有关规定，不存在实质性法律障碍。





8、本次发行须按照法律法规及相关规定办理有关手续，合法进行信息披露。

本《法律意见书》正本一式肆份，本所留存贰份，经本所律师签字并加盖公章后生效。

（以下无正文，下页为签字盖章页）





本页无正文，为《上海申浩（西安）律师事务所关于 2026 年新
安康门户区棚户区改造项目(二期)专项债券法律意见书》签字盖章页

上海申浩（西安）律师事务所（盖章）



负责人：_____



经办律师：

律师 宋昕

律师 刘永峰

日期：2026年5月20日





附：

1、律师事务所执业许可证





2、律师执业证

执业机构	上海申浩（西安） 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101201210555931		
法律职业资格 或律师资格证号	A20104111040337	持证人	刘雁南
发证机关	陕西省司法厅	性 别	男
发证日期	2013 年 05 月 25 日	身份证号	411123198109246519

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





执业机构	上海申浩（西安） 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101202110302699		
法律职业资格 或律师资格证号	A20186101040999		
发证机关	陕西省司法厅	持证人	宋昕
发证日期	2025 年 06 月 17 日	性 别	男
		身份证号	610104199204164433

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度		考核年度	
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关		备案机关	
备案日期		备案日期	



行动建立信任 成果见证价值

SUNHOLD LAW FIRM