康达（西安）律师事务所
KANGDA（XI'AN）LAW FIRM

北京市康达（西安）律师事务所
关于
2026年西安医学院科研与实验实训大楼
专项债券项目

法律意见书

二〇二六年八月

目 录

释 义..... 3

正 文..... 7

第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查..... 7

一、本次发行的基本情况..... 7

二、专项债券发行主体..... 9

第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查..... 10

一、项目基本情况..... 10

二、项目立项与批复..... 11

三、项目建设基本情况..... 11

第三章 建设项目资金来源的合法性审查..... 20

一、项目资金来源..... 20

二、项目资金到位可行性..... 20

三、募集资金用途..... 21

第四章 项目风险与应对措施的审查..... 23

一、影响项目施工进度的风险及控制措施..... 23

二、影响项目资金筹措的风险及控制措施..... 24

三、影响项目收益实现的风险及控制措施..... 26

四、偿债风险及还款保障措施..... 27

第五章 相关文件及中介机构合法性审查..... 31
一、《评价报告》及会计师事务所资质..... 31
二、《法律意见书》及律师事务所资质..... 31
第六章 结论意见..... 32

释　义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

中国	指	中华人民共和国
发行人	指	陕西省人民政府
本次发行/专项债券	指	2026年西安医学院科研与实验实训大楼专项债券
《实施方案》	指	2026年西安医学院科研与实验实训大楼实施方案
《评价报告》	指	2026年西安医学院科研与实验实训大楼专项债券项目评价报告
本所	指	北京市康达（西安）律师事务所
元	指	人民币元

法 律 意 见 书

〔2026〕kdxa律意第10号

致陕西省财政厅：

本所接受委托，指派李博阳、张晓静律师为2026年西安医学院科研与实验实训大楼专项债券项目发行事项出具法律意见。根据《中华人民共和国预算法》（2018年修正）《政府投资条例》（中华人民共和国国务院令第712号）《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）《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）《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）《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172 号）《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）《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）及其他相关有效、现行法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，现对本次融资自求平衡专项债券（以下简称“专项债券/本项目”）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、相关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与出具本法律意见书有关的所有文件资料进行了核查。

本所律师的声明与承诺：

1.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法规和规则指引发表法律意见；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；本所律师基于上述法规政策、项目文件，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，独立发表意见，不存在虚假引述、误导性陈述。

2.本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、债券对应项目主管部门、实施单位、债券项目发行中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。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、发行人或其他有关机构出具的文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送，愿意作为公开披露文件。

3.本所以及承办律师与发行人、债券发行中介机构之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4.本所律师仅就发行人本次债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总体评价以及其他应由第三方机构发表的专业事项发表意见。本法律意见书中

若涉及债券发行及对应项目情况、信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总体评价等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

5. 本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，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。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：

正 文

第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，本次债券发行基本情况如下：

一、本次发行的基本情况

本次债券发行的基本情况如下：

1、债券名称：“2026年西安医学院科研与实验实训大楼专项债券”

2、发行年份：2026年

3、发行金额：3500 万元（本项目发行专项债券 12000 万元，其中 2026 年发行 3500 万元，2027 年发行 4500 万元，2028 年发行 4000 万元）

4、发行期限：20年期

5、债券（年）利率：3%

根据《实施方案》，本项目总投资 20416.84 万元，项目投资费用估算明细如下：

序号	建设内容	投资估算金额（万元）	占比
1	工程费用	17019.53	83.36%
1.1	建筑工程费	11922	58.39%
1.2	安装工程费	4613.87	22.60%
1.3	设备购置费	483.66	2.37%
2	工程建设其他费用	1884.95	9.23%

序号	建设内容	投资估算金额（万元）	占比
3	预备费用	1152.86	5.65%
	建设投资小计	**20057.34**	**98.24%**
4	建设期利息	359.50	1.76%
5	**项目总投资合计**	**20416.84**	**100%**

本所律师认为，本次债券发行的金额应根据《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）第六条的规定，在国务院批准的分地区限额内发行地方政府债券；本次债券发行的期限符合《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）第三条规定的20年期；本次债券的发行利率符合《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》（厅字〔2019〕33号）第三条第（四）项关于“坚持地方政府债券市场化发行，促进债券发行利率合理反映地区差异和项目差异”之规定；本次债券对应投资项目截至本律所出具法律意见书之日已属于在建项目，符合《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）第三条“优化专项债券项目审核和管理机制”第（七）项关于“打通在建项目续发专项债券‘绿色通道’”之规定；建设项目领域属于社会事业类项目，未被纳入国办发〔2024〕52号文的负面清单当中。

二、专项债券发行主体

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，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。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四

条规定，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。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。

《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）第二条第（四）项规定，市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同有关部门提出建议，报省级财政部门确定。市县级政府及其部门负责承担专项债券的发行前期准备、使用管理、还本付息、信息公开等工作。

本所律师认为，本次专项债券由陕西省人民政府作为发行主体，符合上述法规政策之规定。

第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，基本情况如下：

一、项目基本情况

1、项目名称

西安医学院科研与实验实训大楼

2、项目主管和实施运营主体

（1）本项目主管部门是陕西省教育厅

经本所律师通过全国组织机构统一社会信用代码数据服务中心网（https://www.cods.org.cn/gscx/）等公开资料进行核查，项目主管部门的基本情况如下：

负责人	未公示	登记状态	正常
统一社会信用代码	11610000741297059L	机构类型	政府机关
登记号	未公示	经营期限	无固定期限至无固定期限
注册地址	陕西省西安市雁塔区长安南路563号		
宗旨和业务范围	未公示		

（2）本项目实施单位是西安医学院

经本所律师通过全国组织机构统一社会信用代码数据服务中心网（https://www.cods.org.cn/gscx/）等公开资料进行核查，项目单位的基本情况如下：

负责人	巩守平	登记状态	正常
统一社会信用代码	12610000435200642 9	机构类型	事业单位
识别码	4161011840	经营期限	2024-6-12至2029-6-12
曾用名：	陕西医学高等专科学校	备注：	2006年2月，学校经教育部批准升格为本科院校，正式更名为西安医学院
注册地址	西安市含光北路74号		
宗旨和业务范围	培养本科学历医药人才，促进卫生事业发展。基础医学、临床医学、护理学、药学、及医学相关技术类学科本科学历教育；相关科学研究、继续教育、专业培训、学术交流。		

二、项目立项与批复

根据《实施方案》及项目中介提供的文件，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得如下关键批复：

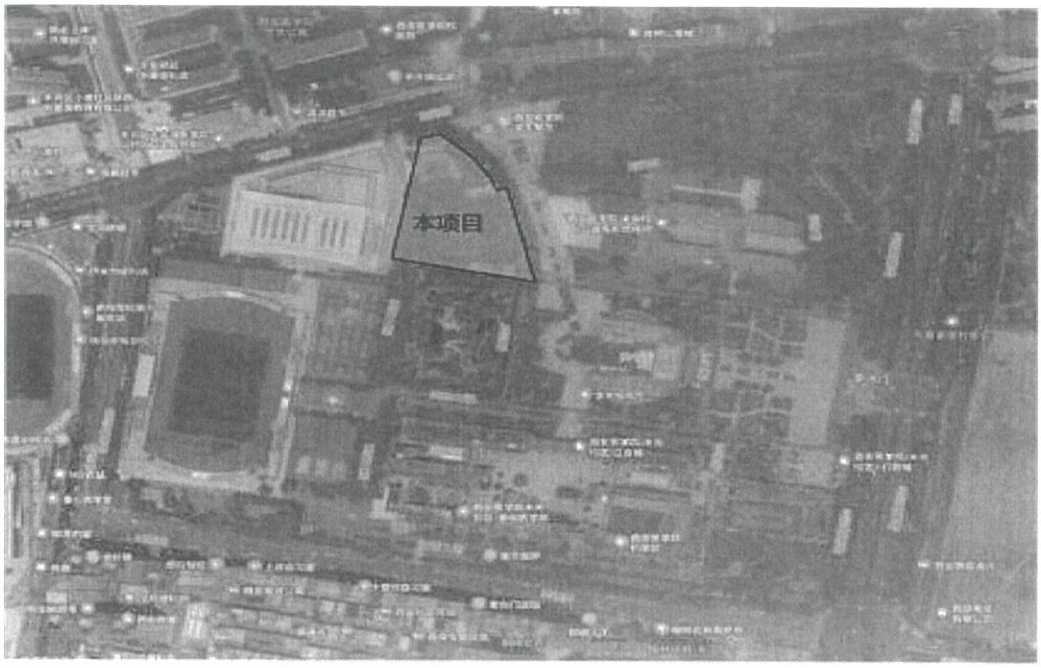
序号	文件名称	文件批号
1	陕西省发展和改革委员会关于西安医学院科研与实验实训大楼建议书的批复	陕发改社会〔2023〕2260号
2	西安市生态环境局未央分局关于西安医学院科研与实验实训大楼环境影响报告表的批复	市环未批复〔2025〕60号
3	西安医学院关于不单独进行节能审查的固定资产投资项目能耗说明和节能承诺	/
4	西安医学院科研与实验实训大楼社会稳定风险评估报告编制进展情况报告	/
5	西安市文物局关于西安医学院科研与实验实训大楼的审核意见	市文物审发〔2025〕63号
6	陕西省发展和改革委员会关于西安医学院科研与实验实训大楼可行性研究报告的批复	陕发改社会〔2024〕1697号
7	中华人民共和国建设用地规划许可证	编号：（2003）116号
8	中华人民共和国国有土地使用证	西未国用（2005）第1008号
9	陕西省发展和改革委员会关于西安医学院科研与实验实训大楼初步设计的批复	陕发改社会〔2025〕676号
10	建设工程规划许可证	编号：610112202603260201
11	中标通知书（中标人：中国建筑第八工程局有限公司；中标工程：西安医学院科研与实验实训大楼工程总承包）	项目编号：E6101123506pbjSCugEZ001
12	建筑工程施工许可证	编号：610112202603260201

三、项目建设基本情况

1、项目地址

根据《实施方案》披露，本项目建设地点为陕西省西安市未央区辛王路 1 号，西安医学院未央校区内，位于学校西北角。详见下图：

图1-1项目建设位置示意图



2、项目建设规模及内容

《实施方案》披露，结合《陕西省发展和改革委员会关于西安医学院科研与实验实训大楼初步设计的批复》（陕发改社会（2025）676号）本项目总建筑面积30515.48 平方米，地上 9 层、地下 1 层，其中：地上建筑面积 25639.93 平方米，地下建筑面积 4875.55 平方米（含人防面积 3026.93 平方米），主要建设集教学、实验、实训于一体的科研与实验实训大楼。

3、项目进度安排

（1）《实施方案》披露的专项债券对应项目的建设进度如下：

本项目为在建项目，建设工期 32个月，已于 2025 年 12月开工建设，预计 2028 年 7 月竣工验收投入使用。项目现状为： 已完成土方开挖、基坑支护及工程桩施工。

（2）《实施方案》披露的专项债券对应项目的运营期安排如下：

本项目运营期 20 年，项目进入运营期后，运营工作由行业主管部门委托的法人主体——西安医学院负责，对委托期内的项目运营、管理、维护。主要包括：科研与实验实训大楼的运维管理、科研教学工作，落实后勤保障、环保处理；开展财务核算与绩效监测。

4.项目建设背景及必要性

1、《实施方案》披露的项目建设必要性：

（1）项目实施具有明确充分的政策依据

一是符合国家重大战略部署。中共中央、国务院印发的《“健康中国 2030”规划纲要》将人民健康摆在优先发展的战略地位，要求加强医学人才培养和医药创新能力建设。中共中央、国务院印发的《教育强国建设规划纲要（2024—2035年）》提出到2027年人才自主培养质量全面提高的目标，本项目正是教育强国与健康中国两大战略的重要结合点。

二是符合医学教育创新发展政策。2020年9月，国务院办公厅印发《关于加快医学教育创新发展的指导意见》（国办发〔2020〕34 号），明确要求“把医学教育摆在关系教育和卫生健康事业优先发展的重要地位”，到2025年高水平医学人才培养体系基本建立，项目建设为贯彻落实该文件的具体举措。

三是符合高校建设国家标准。教育部、住房城乡建设部、国家发展改革委联合发布的《普通高等学校建筑面积指标》（建标191-2018）规定，医学类高校实验实习用房生均建筑面积为6.87㎡，学校现有生均面积仅 3.23㎡，项目建设是补齐办学条件短板的客观需要。

（2）项目实施具有重大战略意义和显著的社会效益

医学教育肩负着培养医学专门人才和维护人民生命健康的重任，是两大国家战略的重要结合点。项目建成后，将形成满足在校学生实验实训教学能力的综合性平台，聚焦人口老龄化康养服务、重大公共卫生事件应急处突能力、医药关键技术研发等重点领域，为拔尖医药人才培养提供坚实的物质支撑。项目学校是陕西省唯一独立建制的现代医学本科院校，建校以来培养了 15 万余名高素质医药卫生人才，近 5年就业率 97.3%、留陕就业率 81.3%，项目建设对于区域医疗卫生事业高质量发展的人才支撑作用不可替代。

（3）项目实施具有迫切的实际需求和明确的产出效益

学校现有 22 个专业中 80%以上为医学类专业，均需经常使用实验室，实验实训用房需求旺盛。按建标 191-2018 生均 6.87㎡的标准，实验实习用房总需求应为 11.5 万 ㎡，当前面积缺口高达 4.1

万㎡，项目建设3.08万㎡后仍有2.42万㎡的缺口，是目前学校内涵式发展的最大瓶颈。

（4）项目属于专项债券支持范围，且与现有项目不重复

本项目建设内容为实验实训类用房，属于教育基础设施投资范畴，项目建成后服务区域医疗卫生事业和高等教育发展，社会效益显著，符合政府投资引导和更好发挥政府作用的要求。项目选址于未央校区建设预留地块，与学校既有项目在功能定位上形成互补，无交叉重复建设，是补齐全校实验实训用房短板、完善办学条件的必要组成部分。

2、《实施方案》披露项目公益性和收益性

（1）项目实施的公益性

①满足社会公共需求，增进全民健康福祉

本项目属于高等医学教育基础设施投资，直接服务于医学人才培养与医药科技创新两大公益领域。医学人才是维护人民生命健康的核心资源，项目建成后将有效提升医学实验实训能力，为基层医疗卫生服务体系和突发公共卫生事件应急能力建设提供人才保障，间接惠及广大人民群众的健康权益，充分体现了“惠民生、补短板”的公益属性。

②服务对象具有普遍性，受益范围广泛

项目直接服务对象包括在校学生及各类科研人员，具有校内普遍性；同时，学校作为基层医疗人才培养高地，近 5年毕业生留陕就业率较高，培养的全科医生、社区医生、家庭签约养老医护人员等广泛

服务于全省城乡社区，使优质医疗服务的可及性显著增强。此外，项目聚焦老年康养、重大疾病救治等公共健康领域，最终受益对象为全省乃至西北地区人民群众，服务对象不受特定群体限制，公益覆盖面广。

③创新人才培养模式，提升人才培养质量

项目通过建设实训中心，着力强化医学生临床技能和科研素质养成，推动形成具有西医特色的创新人才培养体系。这将为基层医疗卫生机构培养更多紧缺的全科医生、社区医生及公共卫生管理人员，为三级诊疗制度的深入实施提供可持续的人才支撑。人才质量的提升直接转化为基层医疗服务能力的增强，社会效益较好。

④提升临床服务能力，服务“健康中国”建设

项目依托实验室建设，聚焦急性胸痛、脑卒中、呼吸重症等重大疾病的救治机制创新研究，打造区域诊疗急救中心。通过提升危急重症救治能力，切实维护人民群众生命健康，不断提升群众幸福感和满意度。本部分不产生直接经济利润，但可显著降低社会疾病负担，属于典型的公益性产出。

⑤突破关键核心技术，推动成果普惠转化

项目通过建设转化中心、药物实验中心、孵化基地等平台，融入秦创原创新驱动平台，聚焦生物医药、智能化医疗设备等领域的研发与转化。虽然技术转化可能产生一定收益，但项目定位是推进科技成果落地应用、服务产业链创新发展，收益将反哺科研与教学，而非追

求利润最大化。平台实行科研资源开放共享，管理上坚持“硬件权益共享”，确保公共资源最大限度服务社会。

⑥项目属于政府主导的非竞争性公共服务领域

高等医学教育基础设施投资规模大、回报周期长，一般市场主体无法独立承担，必须由政府主导配置资源。本项目符合专项债券支持范围，其建设和后续运行均不以营利为目的，而是以服务社会需求、增进公共福利为根本宗旨，具有鲜明的公益性特征，符合专项债券资金支持的各项要求。

（2）项目实施的收益性

西安医学院拟建科研与实验实训大楼项目，旨在提升学校科研创新能力与实践教学水平，优化办学条件，服务区域医疗卫生事业发展。本项目虽属公益性教育基础设施建设，直接经济效益有限，但其带来的间接经济效益与长期综合效益显著，具备良好的经济合理性与发展前景。

项目建成后，将显著改善学校科研与实验教学环境，满足日益增长的高层次医学人才培养需求。先进的实验平台与实训设施有助于提升教学质量和学生实践能力，增强毕业生就业竞争力，从而提升学校整体办学声誉与吸引力，间接带动生源质量提升与教育资源集聚，形成可持续发展的良性循环。同时，高水平科研平台的建设将有力支撑学校承担国家级、省部级重大科研项目的能力，促进科研成果产出与转化，提升学校获取纵向与横向科研经费的能力，为学科建设与人才

引进提供有力支撑。

此外，本项目注重产教融合功能，可为校企合作、技术孵化及社会服务提供物理空间，推动医学科技成果转化，服务地方大健康产业发展，促进区域经济转型升级。项目在提升学校自身发展能力的同时，亦将为区域医疗卫生体系输送更多高素质应用型人才，产生显著的社会效益。从全生命周期成本效益分析，尽管项目建设初期投入较大，但其在提升教育质量、促进科研创新、服务社会需求等方面所产生的长期效益远超投入成本，符合教育事业发展的战略方向，具有积极的经济与社会价值。因此，本项目具备良好的综合经济效益和实施必要性。

本所律师综上上述要素认为，本次债券对应的建设项目领域不属于《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）规定的负面清单中的禁止项目；本次专项债券项目根据实施方案披露的施工进度属于在建项目，发行条件符合《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）第三条“优化专项债券项目审核和管理机制”第（七）项关于“打通在建项目续发专项债券‘绿色通道’。”之规定；目标项目已取得债券发行所需的前置批复文件，主管部门及实施单位应当压实对建设项目的全流程合规建设，确保项目工程按照披露进度竣工验收并交付使用，满足《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）第四条第（十）项关于“推动项目加

快开工建设，尽快形成实物工作量。”之要求；项目主管部门“陕西省教育厅”及实施单位“西安医学院”均依法设立并存续至今，不存在法律法规、规范性文件所规定的应当终止、撤销或解散的情形，具备负责建设及管理“西安医学院科研与实验实训大楼”的资格；专项债券对应项目的建设根据《实施方案》披露内容具备必要性，属于收益性的公益项目，符合《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）第二条关于“地方政府专项债券指省级政府为有一定收益的公益性项目发行的、以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券”之规定。

第三章 建设项目资金来源的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，项目建设资金来源基本情况如下：

一、项目资金来源

根据《实施方案》披露的内容，本项目总投资 20416.84 万元，资金来源主要为单位自筹资金和发行专项债券。

资金来源符合《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》（厅字〔2019〕33号）第一条第（二）项关于“坚持协同配合。科学实施政策“组合拳”，加强财政、货币、投资等政策协同配合。积极的财政政策要加力提效，充分发挥专项债券作用，支持有一定收益但难以商业化合规融资的重大公益性项目（以下简称重大项目）。稳健的货币政策要松紧适度，配合做好专项债券发行及项目配套融资，引导金融机构加强金融服务，按商业化原则依法合规保障重大项目合理融资需求。”之规定。

二、资金到位可行性

1.本项目资本金 8416.84 万元， 占本项目总投资额的41.22%，其中已获得教育强国基础设施建设工程中央预算内投资专项资金 8000 万元。

2.计划发行专项债券 12000 万元，占本项目总投资额的 58.78%。其中 2026 年发行 3500 万元;2027 年发行 4500 万

元;2028 年发行 4000 万元。

本所律师认为，根据《实施方案》披露的内容，项目资本金占总投资额的比例为41.22%,《实施方案》披露的项目资本金比例符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）第二条规定的20%的最低资本金比例。

3、专项债券拟发行计划

根据项目总投资、资金来源及预计工期，项目债券发行计划见下表：

序号	年度	发行规模（万元）	发行期限	付息方式	还本方式
1	2026 年	3500	20 年期	每半年付息	到期一次还本
2	2027 年	4500	20 年期	每半年付息	到期一次还本
3	2028 年	4000	20 年期	每半年付息	到期一次还本

本所律师认为，发行计划符合《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）第三条第（一）项、第（三）项之规定。

三、募集资金用途

依据《实施方案》披露的要素，本次发行的专项债券资金用于西安医学院科研与实验实训大楼的建设支出，符合《〈关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知〉（财预〔2018〕34号）》第五条第（十）项关于“地方政府债券发行必须一律与公益性建设项目对应”的规定，同时，项目主管部门及实施单位应依法合规使用债券募集资金，严禁

将资金用于《地方政府专项债券用途调整操作指引》（财预〔2021〕110号）第六条第（四）项、《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）规定的“专项债券使用负面清单”列举的支出当中。

本所律师综合上述要素认为，本次募集资金来源及用途符合《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》（厅字〔2019〕33号）《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）等相关法律法规、政策之规定。

第四章 项目风险与应对措施的审查

根据实施方案及委托单位及项目其他机构提供的文件披露，截至本法律意见书出具之日，专项债券及对应项目风险与应对、保障措施基本情况如下：

一、《实施方案》披露的影响项目施工进度的风险及控制措施

（一）风险因素

1.设计变更风险。项目涉及实验室专项工程，若使用学院或实验中心需求发生变化，或设计深度不足，可能导致施工中频繁变更，影响工期。

2.施工协调风险。项目在未央校区教学区内建设，施工过程中需保证正常教学秩序，施工导改、噪声控制、安全隔离、大型车辆进出等协调工作复杂，易造成进度滞后。

3.材料设备供应风险。电梯、通风空调、智能化系统、实验台柜等设备需按节点进场，若供应商生产延迟或运输受阻，将影响安装进度。

4.季节及环境风险。地下工程及室外管网施工受雨季影响，冬季低温可能影响混凝土养护及装饰装修作业。

（二）主要控制措施

1.强化设计管理。在施工图阶段组织使用学院、实验中心、施工单位联合会审，锁定设计方案，减少变更。确需变更的，严格执行变更审批流程，评估对工期和造价的影响。

2.优化施工组织。制定详细的施工进度计划，明确关键线路。设立现场协调小组，定期召开施工与校方联席会，解决教学与施工交叉问题。合理安排施工作业时间，将高噪声工序安排在假期或课后，减少对正常教学秩序的影响。

3.建立供应链保障机制。提前与电梯、空调、智能化系统等主要设备供应商签订供货合同，明确交货时间和违约责任。建立备选供应商名单，防范单一来源风险。

4.科学安排施工季节性。将土方、室外管网等易受雨季影响的工序安排在旱季；冬施期间采取暖棚法、掺加防冻剂等冬季施工措施，确保工程质量与进度。

二、《实施方案》披露的影响项目资金筹措的风险及控制措施

（一）风险因素

1.债券发行进度风险。专项债券发行需纳入省级财政发行计划，若 2027 年或 2028 年续发窗口延后、额度紧张，可能导致债券资金到位晚于工程款支付需求。

2.配套资金到位风险。项目总投资 20416.84 万元，已获中央预算内资金 8000 万元，剩余 416.84 万元由学校自有资金统筹。若学校日常运营收入波动或临时性支出增加，可能影响自有资金按计划足额投入。

3.资金管理风险。若专项资金未实行封闭管理，存在与学校其他资金混用、被挤占挪用的可能，影响工程款支付和偿债准备。

4.投资变动风险。实际施工过程中因工程变更、材料价格波动等因素可能引发总投资变动，从而影响资本金投入和债券发行计划。

（二）主要控制措施

1.提前对接发行计划。项目单位提前与省级财政部门沟通，将发债需求纳入年度计划，明确发行时间和额度。预留2-3 个月资金周转余量，避免因发行延迟造成停工。

2.滚动资金预测与调度。学校财务部门按季度编制资金需求预测表，统筹中央预算内资金、自有资金和专项债资金。在债券资金到位前，可申请临时周转或使用自有沉淀资金过渡，确保工程连续。

3.严格资金专户管理。按照地方政府专项债券资金管理办法要求，开设专项债券资金专户，实行“专户存储、专账核算、专款专用”。资金支付凭工程计量单和发票，经项目负责人、监理、财务三方签章后方可拨付。

4. 严格控制工程变更。深化各阶段设计方案，减少因设计变更导致的投资增加；确需变更的，严格履行审批程序并评估对总投资的影响。

三、《实施方案》披露的影响项目收益实现的风险及控制措施

（一）风险因素

1. 收入不达预期风险。项目收益以学校整体收入为偿债来源。实际在校生规模受出生人口下降、生源竞争加剧等因素影响，可能低于预测水平；学费收费标准受政策限制调整困难；附属医院学科建设收入受医改政策影响存在波动。

2. 运营成本超支风险。人员工资、商品服务支出、实验室耗材、能源费用等呈上涨趋势，若成本控制不力，将压缩净现金流，削弱偿债能力。

3. 政策变动风险。高等教育财政拨款政策、学费定价政策、事业单位人事薪酬制度改革等变化可能改变学校的收入结构和现金流模式。

4. 利率波动风险。专项债券存续期内，宏观经济环境变化可能引起市场利率波动，影响财务成本和投资收益平衡。

（二）主要控制措施

1. 稳定招生规模，拓展生源渠道。依托新建实验实训大楼提升培养质量，强化基层医疗人才培养高地品牌优势，吸引优质生源。加大

宣传力度，稳定本科生规模，扩大研究生和继续教育招生，确保在校生目标达成。

2. 多元化收入来源。利用新建大楼开展社会培训（基层医生培训、全科医学继续教育等）；推进大型仪器设备开放共享，增加服务收入；盘活闲置资产，提高租金收入。降低对单一收入来源的依赖。

3. 精细化成本管控。坚持“以收定支”，严格执行绩效工资缩减方案，控制人员经费增长。对实验室耗材实行集中采购，推行无纸化办公，节约水电能源费用。将项目还本付息资金纳入学校综合预算管理，列为优先支付专项预算项目。

4. 建立收益动态监测机制。每半年对收入、成本、净现金流进行滚动预测，如发现与预测偏离过大，及时分析原因并调整经营策略；必要时向主管部门申请调整财政补助额度或启动再融资债券接续。

5. 建立偿债应急保障。若年度偿债资金出现缺口，优先通过学校自有资金、预算稳定调节基金等方式补足，确保专项债券本息按时足额偿还。

四、《实施方案》披露的偿债风险及还款保障措施

（一）项目偿债风险

1. 工期变化风险

项目建设周期较长，受设计方案稳定性、项目单位组织管理能力、资金到位进度、设备采购与施工协调等多重因素影响，存在工期延误的可能性。根据国内同类项目建设经验，实现既定工期目标

存在一定挑战。若项目建设工期延长，将直接导致建设投资增加、建设期利息负担加重，同时延迟项目投入使用时间，影响运营收益的及时实现，进而削弱项目偿债能力，形成偿债风险。

（2）资金管理风险

项目资金下达后，若项目单位内部财务管理不规范，可能存在资金挪用、挤占或使用效率不高等问题；在项目运营阶段，若学校经营管理不善或预算执行不到位，可能导致预期偿债资金未能及时归集至偿债专户，影响债券本息的按期兑付，产生资金管理层面的偿债风险。

（3）收入实现风险

项目偿债资金主要依赖学校教育事业收入及历年结余资金。若未来学生规模波动、收费标准调整、财政政策变化或市场竞争加剧等因素导致学费、住宿费等收入不及预期，将直接影响偿债资金的稳定性和充足性，构成主要的收入偿债风险。

（4）政策与外部环境风险

国家或地方教育、财政、金融政策的调整可能对学校的收入结构、资金统筹安排及债务管理产生影响。此外， 若市场利率大幅上行，将增加再融资成本或影响项目财务安排，带来一定的政策与利率风险。

（二）还款保障措施

为有效防范和化解上述偿债风险，保障专项债券资金安全和本息按时偿还，项目单位将采取以下综合应对措施：

（1）强化收入保障，提升偿债能力

在确保现有教育事业收入稳定增长的基础上，积极拓展多元化资金来源，包括争取各级财政专项资金支持、加强社会培训与技术服务创收、提升资源使用效益等，增强其他收入对偿债的支撑能力，缓解单一依赖事业收入带来的偿债压力。

（2）加强资金监管，确保专款专用

严格落实财政部门对专项债券资金的管理要求，实行专户管理、专账核算，确保资金依法合规使用。将项目还本付息资金纳入学校年度综合预算管理，列为优先支付事项，实行“预算优先、支付优先”机制，确保偿债资金及时足额归集至指定账户。

（3）健全管理制度，明确职责分工

财政部门负责专项债券的发行、资金使用监督、绩效评价及编制资金使用情况报告；项目主管部门和实施单位严格落实资金使用计划，配合财政部门做好项目进度审核与本息偿还工作。通过职责清晰、制度健全的管理体系，有效防范资金管理风险。

（4）积极应对政策变化，保障债务接续

密切关注国家及地方相关政策动态，加强与发改、财政、教育等主管部门的沟通协调。如遇重大政策调整影响偿债能力，将及时启动应急预案，积极申请发行再融资债券进行债务接续，确保债务平稳运行。

（5）防范利率波动风险，优化财务安排

若未来市场利率出现大幅上升，影响项目财务成本，将提前与

债券承销机构协商，研究调整还款节奏或申请财政贴息支持，降低利率波动对项目偿债能力的冲击。

本所律师认为，根据《实施方案》及相关披露资料，2026年西安医学院科研与实验实训大楼专项债券项目的收益存在潜在风险，项目单位针对上述风险因素，遵循依法投资原则、收益性原则、规模控制原则，对项目风险进行系统分析，提出了风险预防和保障措施。上述风险的披露符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）第十二条关于“地方财政部门应当按照地方政府债券信息披露有关规定，及时公开对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息”之规定。

第五章 相关文件及中介机构合法性审查

一、《评价报告》及会计师事务所资质

陕西华汇会计师事务所(普通合伙)就本期债券发行出具了《2026年西安医学院科研与实验实训大楼专项债券项目评价报告》。

经核查，陕西华汇会计师事务所（普通合伙）的登记机关是西安市市场监督管理局高新区分局（统一社会信用代码：91610131MACMFGFD6J），并持有《会计师事务所执业证书》（批准执业文号:陕财办会〔2023〕33号;执业证书编号为61000140，批准执业日期:2023年6月28日)。

本所律师认为，上述会计师事务所是中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，具备出具本次专项债券发行《评价报告》的相关资质。

二、《法律意见书》及律师事务所资质

北京市康达（西安）律师事务所经陕西省司法厅批准设立并核发《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码为31610000H04200185J），具备提供法律服务的主体资格。

本所律师认为，上述相关机构均具有依法出具本次专项债券发行业务的相关文书的合法资质。

第六章 结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本期专项债券由陕西省人民政府作为发行人，具备发行本期专项债券之主体资格；

2、本期专项债券及对应的建设项目：西安医学院科研与实验实训大楼，按照项目进度已属于在建项目，项目已取得发行债券所需前置批复，仍应当确保全流程合规建设并按时形成实物工作量以确保债券还本付息的资金来源；

3、本次发行的募集资金，根据实施方案披露的债券发行要素，将用于“西安医学院科研与实验实训大楼”的建设支出，项目建设的资金来源及专项债券用途符合政策法规，主管部门及实施单位应加强资金用途监管措施，确保不将募集资金用于禁止类项目和支出；

4、根据实施方案披露的债券发行要素，本项目主管部门及实施单位具备主管、建设“西安医学院科研与实验实训大楼”的主体资格；

5、为本期专项债券发行提供服务的审计评估机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质；

6、本专项债券对应建设项目的财务、市场、管理等风险不属于本次债券发行的实质性法律障碍，但发行后应注重对应项目的全流程合规建设，预防可能出现的风险，落实风险防控机制，保障募集资金形成实物工作量，确保还本付息来源。

（以下无正文）

本页无正文，为北京市康达（西安）律师事务所关于“2026年西安医学院科研与实验实训大楼专项债券项目”法律意见书之签章页。

北京市康达（西安）律师事务所

经办律师：

经办律师：

2026年8月7日

执业机构 北京市康达（西安）律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202110364599

法律职业资格或律师资格证号 A20176101040484

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2024 年 01 月 31 日



持证人 李博阳

性别 男

身份证号 622201199110021212

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

2025年度律师年度考核备案专用章 西安市司法局 2026.5-2027.5

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 北京市康达（西安）律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201311134773

法律职业资格或律师资格证号 A20116101040336

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2025 年 06 月 19 日



持证人 张晓静

性别 女

身份证号 411082198709225425

律师年度考核备案

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

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

律师事务所分所

执业许可证

（副本）

统一社会信用代码：31610000H04200185J

北京市康达（西安）　　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：　2023　年　07　月　19　日

律师事务所分所登记事项

名　　称	北京市康达（西安）律师事务所
住　　所	陕西省陕西省西安市雁塔区太白南路139号云图中心15楼
负 责 人	王小军
派驻律师	樊雅娟，王小军，吕延峰，赵晓琪
设立资产	10万元
主管机关	雁塔区司法局
批准文号	陕司律发（1993）51号
批准日期	1993年04月23日

律师事务所分所变更登记（一）

事项	变　更	日　期
名称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案（七）

退出合伙人姓名	日　期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

2023年度律师事务所年度检查考核专用章 西安市司法局 2024.5-2025.5

合格

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

2024年度律师事务所年度检查考核专用章 西安市司法局 2025.5-2026.5

合格

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

2025年度律师事务所年度检查考核专用章 西安市司法局 2026.5-2027.5

合格