

陕西海普睿诚律师事务所
关于
2026 年安康市平利县养老中心建设项目
专项债券

法律意见书

陕西海普睿诚律师事务所
二〇二六年八月三十一日



陕西海普睿诚律师事务所

关于

2026 年安康市平利县养老中心建设项目专项债券

法律意见书

致：平利县民政局

陕西海普睿诚律师事务所（以下简称“本所”）系合法注册的从事中国法律服务的律师事务所。受贵方的委托，本所根据《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）、《财政部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）、《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155 号）、《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〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 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）、《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）等有关法律、法规及规范性文件的有关规定，就 2026 年安康市平利县养老中心建设项目申请发行地方政府专项债券事宜，出具本法律意见书。

引言

一、本所律师出具本法律意见书主要依据的事实或文件

- 1.《2026 年安康市平利县养老中心建设项目专项债券实施方案》;
- 2.《2026 年安康市平利县养老中心建设项目财务评价报告》;
- 3.《2026 年安康市平利县养老中心建设项目专项债券资料汇编》;
- 4.平利县发展和改革局出具的《关于平利县养老中心建设项目建议书的批复》（平发改社会〔2023〕72 号）;
- 5.平利县发展和改革局出具的《关于平利县养老中心建设项目可行性研究报告的批复》（平发改社会〔2024〕9 号）;
- 6.平利县发展和改革局出具的《关于平利县养老中心建设项目初步设计方案的批复》（平发改社会〔2024〕38 号）;
- 7.平利县发展和改革局出具的《关于平利县养老中心建设项目初步设计变更的批复》（平发改社会〔2026〕87 号）;
- 8.中共平利县委政法委员会出具的《关于对〈平利县养老中心建设项目社会稳定风险评估报告〉备案的批复》（平政法字〔2023〕54 号）;
- 9.安康市生态环境局平利分局出具的《关于平利县养老中心建设项目环境影响评价手续办理的复函》（平环函〔2026〕45 号）;
- 10.平利县自然资源局核发的《不动产权证书》（陕〔2023〕平利县不动产权第 0006114 号）;
- 11.平利县自然资源局核发的《用地预审与选址意见书》（用字第 6109262026XS0002612 号）;

12. 平利县财政局出具的《关于平利县养老中心建设项目配套资金来源及证明》；

13. 平利县民政局出具的《关于平利县养老中心建设项目存量债务情况的说明》；

14. 其他与本所律师认为必要的文件资料。

委托人已向本所作出承诺：委托人为本所出具本法律意见书所提供的所有文件资料、陈述和说明均为真实、准确、完整，不存在任何可能导致本法律意见书失实或产生误导的虚假记载、重大遗漏和误导性陈述，并对所有文件资料、陈述及说明的真实性、准确性和完整性承担全部责任。

在审查上述文件时，本所律师作出下列假定：

1. 委托人提供给本所律师的文件均与其正本相符，且至今未被替换、补充或修改。

2. 所有文本上的签名、印章均为真实，且至今未被撤销。

3. 所有文件及相关陈述均为真实、完整、有效，无任何隐瞒、遗漏和虚假之处。

4. 相关当事人的民事行为系依照现行法律及各自章程所规定的程序和权限实施。

二、律师声明

1. 本法律意见书系本所律师根据出具日以前已经发生或存在的法律事实及我国相关法律、法规、规章、司法解释及其它规范性文件的有关规定,并基于本所律师对有关事实的了解及对相关法律、法规、规章及司法解释的理解而出具。

2. 对于出具本意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的法律事实,本所律师依赖政府有关部门、公众网络信息平台、公司或其他有关机构出具的文件作出判断。

3. 在本法律意见书中,本所律师仅对本次专项债券发行的合法合规性事宜发表法律意见,受制于其他没有向本所律师透露的资料可能产生的影响,本法律意见书中力求不存在虚假、严重误导性陈述及重大遗漏。

4. 本法律意见书中对有关会计报表、报告、审计报告、资产评估报告或资信评级、评价报告中某些数据和结论的引述,并不意味着本所对这些数据和结论的真实性和准确性做出任何明示或者默示的保证,对于这些文件的内容本所并不具备核查和做出评价的适当资格。

5. 本法律意见书仅供委托人申请 2026 年安康市平利县养老中心建设项目专项债券之目的使用,未经本所同意不可用作其他目的。

基于上述假定成立且/或委托人已承诺对真实性、准确性和完整性负责的前提之下,根据所掌握的事实进行法律分析,本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神,已经对委托人提供的有关文件和事实进行了核查和验证,现出具法律意见如下:

正文

一、基本事实

（一）项目基本情况

本项目全称为平利县养老中心建设项目（以下简称“本项目”），项目建设地点位于陕西省安康市平利县城关镇陈家坝村。根据平利县发展和改革局《关于平利县养老中心建设项目初步设计变更的批复》（平发改社会〔2026〕87号）及平利县民政局《陕西省政府专项债券资金事前绩效评估报告》，本项目占地面积55.43亩，新建公寓楼3栋，设置养老床位480张，机动车停车位120个，非机动车停车位200个；配套建设室外活动场地、给排水、消防、监控系统及门房、配电室等基础设施。本项目总投资估算为10,500.00万元，其中工程费用8,969.59万元，工程建设其他费用1,002.04万元，基本预备费528.37万元。项目建设的工期计划从2026年9月开始，至2027年9月结束，整体建设的工期规划为12个月。项目建成后拟采用“公建民营”的合作运营模式，由平利县民政局牵头负责落实项目建设资金并完成项目的基本建设工作，待项目建设完成并通过验收后，通过公开遴选方式选择具备资质的第三方专业养老服务经营团队进行承包运营管理。

（二）项目实施主体情况

本项目的单位（实施主体）为平利县民政局。平利县民政局是依法设立并有效存续的行政机关，其法定职责包括负责全县老年人、残疾人、孤儿、五保户等特殊困难群体的社会福利救济和权益保障工

作。平利县民政局作为本项目的申请单位、建设单位、运营监管主体及还本付息责任主体，符合本项目实施的职能定位。

（三）前期审批手续情况

截至本法律意见书出具之日，本项目已依法取得以下关键前期审批文件：

1. **立项批复：**平利县发展和改革局于 2023 年 9 月 4 日出具《关于平利县养老中心建设项目建议书的批复》（平发改社会〔2023〕72 号），同意立项建设。

2. **可研批复：**平利县发展和改革局于 2024 年出具《关于平利县养老中心建设项目可行性研究报告的批复》（平发改社会〔2024〕9 号）。

3. **初设及变更批复：**平利县发展和改革局于 2024 年出具《关于平利县养老中心建设项目初步设计方案的批复》（平发改社会〔2024〕38 号）；并于 2026 年 8 月 24 日出具《关于平利县养老中心建设项目初步设计变更的批复》（平发改社会〔2026〕87 号），原则同意在总投资、总建筑面积、总床位数不变的前提下对设计方案进行优化调整。

4. **土地手续：**平利县自然资源局核发《不动产权证书》（陕〔2023〕平利县不动产权第 0006114 号），权利人为平利县民政局，权利性质为划拨，用途为医卫慈善用地；同时核发《用地预审与选址意见书》（用字第 6109262026XS0002612 号）。

5. 环评手续：安康市生态环境局平利分局于 2026 年 8 月 14 日出具《关于平利县养老中心建设项目环境影响评价手续办理的复函》（平环函〔2026〕45 号），确认该项目属于环评豁免管理情形，无需办理环境影响评价手续。

6. 稳评备案：中共平利县委政法委员会于 2023 年 10 月 10 日出具《关于对〈平利县养老中心建设项目社会稳定风险评估报告〉备案的批复》（平政法字〔2023〕54 号）。

7. 招标核准：平利县发展和改革局于 2024 年 2 月 19 日核准项目招标实施方案，并在全国公共资源交易平台（陕西省）发布了招标计划及意向公示。

（四）资金筹措与收益平衡情况

本项目总投资 10,500.00 万元，资金来源构成如下：

1. 项目资本金：9,000.00 万元，占总投资比例的 85.71%。。

2. 专项债券资金：1,500.00 万元，占总投资比例的 14.29%。拟于 2026 年申请发行 20 年期地方政府专项债券。

本次拟发行的专项债券金额为 1,500.00 万元，期限为 20 年，利率按 3.00%/年测算，每半年支付一次利息，到期一次性偿还本金。债券存续期内预计付息总额 900.00 万元，还本总额 1,500.00 万元，本息合计 2,400.00 万元。

本项目预期收益来源为第三方专业养老运营机构上缴的固定租赁费。经测算，债券存续期内（2026 年至 2046 年）预计实现业务活动现金流入共计 3,074.29 万元。项目存续期内累计现金结余 674.29

万元。偿债资金覆盖倍数为 1.28 倍（3,074.29 万元 ÷ 2,400.00 万元）。

二、法律分析

（一）关于本次专项债券项目实施主体的资格合法性

依据《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155 号）第四条明确规定：“省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体……设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区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。”

本次专项债券的法定发行主体为陕西省人民政府，平利县民政局作为县级政府部门具备作为项目实施主体申请和使用省级政府转贷资金的资格。平利县民政局系依法设立的行政机关，属于地方政府组成部门，其法定职责涵盖社会福利事业发展规划及老年人权益保障等工作，由其作为养老中心建设项目的实施主体，符合其行政职能定位，亦符合《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）第二条关于专项债券用于公益性项目的要求。据此，本所律师认为，本次专项债券的发行主体及项目实施主体资格合法合规。

（二）关于项目前期审批手续的完备性与合规性

地方政府专项债券项目申报要求项目必须已完成立项、规划、用地、环评等前期手续，具备开工条件或已开工建设。

1. 立项与可行性研究：本项目已取得平利县发展和改革局关于项目建议书、可行性研究报告及初步设计的批复，符合《政府投资条例》关于政府投资项目审批程序的规定。特别是 2026 年 8 月取得的初步设计变更批复，明确了最新的建设规模和投资概算，确保了申报数据的时效性和准确性。

2. 用地合规性：本项目用地性质为国有建设用地使用权（划拨），用途为医卫慈善用地，符合养老服务设施用地政策。项目已取得《不动产权证书》，权属清晰，无争议。

3. 环评合规性：根据安康市生态环境局平利分局出具的复函，本项目依据《建设项目环境影响评价分类管理名录(2021 年版)》被认定为环评豁免管理情形。该认定具有法律效力，表明项目在环境保护方面符合法定要求，无需另行办理环评审批手续。

4. 社会稳定风险与招标：项目已完成社会稳定风险评估备案，并经发改部门核准招标方案，已在公共资源交易平台进行招标意向公示，程序正当，符合《中华人民共和国招标投标法》及其实施条例的相关规定。

综上，本项目前期审批手续齐备，内容相互衔接，符合专项债券发行对项目成熟度的要求。

（三）关于项目收益与融资自求平衡方案的合规性

依据《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155 号）第三条规定：“专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。”《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）第二条指出，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。

1. 收入性质界定：本项目采用“公建民营”模式，收入来源为第三方运营机构上缴的固定租赁费。该租赁费直接挂钩于项目形成的固定资产，属于项目自身产生的经营性现金流，在法律性质上应界定为“专项收入”，而非一般公共预算收入。这符合专项债券“项目收益与融资自求平衡”的核心特征，即不依赖财政兜底，而是依靠项目自身造血能力偿债。

2. 测算逻辑合理性：财务评价报告显示，租赁费按固定资产估值的1.5%测算，并设置了2年的运营培育免缴期，后续每5年递增10%，该假设参考了当地同类养老市场平均水平，体现了审慎性原则。

3. 覆盖倍数达标：经测算，债券存续期内项目预期收益3,074.29万元，覆盖本息2,400.00万元，覆盖倍数为1.28倍，高于陕西省要求的1.2倍最低标准。1.28倍的覆盖率也表明项目具备较强的偿债保障能力，能够实现收益与融资的自求平衡。

4. 分账管理机制：实施方案明确将对项目收入实施分账管理，用于还本付息的专项收入将及时足额缴入国库，建立了资金封闭运行的安全机制，符合《中华人民共和国预算法》关于地方政府债务偿还计划和稳定偿还资金来源的要求。

（四）关于项目资金来源合规性及防范隐性债务风险

1. **资本金比例充足：**本项目资本金 9,000.00 万元，占比 85.71%，远高于国家规定的固定资产投资项最低资本金比例要求。充足的自有资金投入有效降低了债务杠杆，增强了抗风险能力。

2. **资金来源清晰：**平利县财政局出具的说明证实，除专项债券外，其余资金已通过自筹及上级补助等方式落实，不存在违规举债行为。

3. **无新增隐性债务：**本项目严格遵循“谁受益、谁负担”的原则，偿债资金完全来源于项目自身产生的专项收入，未承诺由财政资金兜底，也未通过企事业单位变相举债。平利县财政局已出具说明，确认该项目不会造成地方政府隐性债务。这符合《中华人民共和国预算法》第三十五条关于“除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务”以及严禁新增隐性债务的政策红线。

（五）项目招标采购程序的合法性

平利县发展和改革局核准的招标实施方案要求勘察、设计、施工、监理等全部公开招标。2026 年 6 月发布的 EPC 总承包招标计划及政府采购意向，涵盖了工程、设备及相关服务，与核准意见中的招标范围总体一致。

三、法律意见

基于上述法律分析，本所律师认为，2026 年安康市平利县养老中心建设项目申请发行地方政府专项债券事项，在主体资格、前期手续、收益平衡及资金合规性等方面均符合中国现行法律法规及财政部相关政策文件的规定。建议贵方：

1. 继续完善项目后续施工许可及开工前的各项准备工作，确保项目按计划于 2026 年 9 月开工建设。

2. 严格按照《实施方案》执行资金管理制度，确保项目资本金按进度足额到位，并与债券资金使用相匹配。

3. 加快第三方运营机构的公开遴选进程，尽早签订长期租赁协议，锁定未来收益来源，确保偿债计划的可行性。

4. 配合陕西省财政厅做好债券发行前的信息披露及审核工作，确保申报材料与实际执行情况一致。

四、风险提示

尽管本项目目前符合发行条件，但在债券存续期内仍需关注以下潜在风险：

1. 运营收入波动风险：项目收益依赖于第三方运营机构的履约能力及养老市场的实际需求。若出现入住率低于预期或运营方违约拖欠租金的情况，可能影响偿债资金的归集。建议建立严格的租金收缴监控机制及备用运营方遴选预案。

2. 工期延误风险：若因地质条件、施工管理等原因导致项目延期完工，将推迟运营期起始时间，进而延后首笔租赁费收入的到账时间，可能对短期偿债安排造成压力。建议加强工程进度管控，预留合理的工期缓冲。

3. 政策变动风险：地方政府专项债券的管理政策及养老服务业的支持政策可能会随宏观经济形势调整。建议密切关注财政部及陕西省财政厅的最新政策动态，及时调整项目管理策略。

五、结论

综上所述，本所律师认为：

1.陕西省人民政府具备发行本次专项债券的主体资格，平利县民政局具备作为项目实施主体的资格。

2.本项目已依法取得立项、可研、初设、用地、环评、稳评及招标核准等全部必要的前期审批手续，项目成熟度符合要求。

3.本项目预期收益能够合理保障偿还融资本金及利息，偿债资金覆盖倍数为 1.28 倍，实现了项目收益与融资的自求平衡，符合专项债券发行的核心实质条件。

4.本项目资金来源合规，不涉及新增地方政府隐性债务。

因此，2026 年安康市平利县养老中心建设项目申请发行地方政府专项债券 1,500.00 万元之事项符合地方政府专项债券发行的基本条件，合法、合规。

- 以下无正文，为签字盖章部分 -

律师：

陕西海普睿诚律师事务所

二零二六年八月三十一日



律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000437204671K

陕西海普睿诚
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:



发证日期:

2019 年 05 月 16 日

律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

(副 本)

统一社会信用代码:31610000437204671K

陕西海普睿诚

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:

发证日期:

2025 年 10 月 16 日



律师事务所登记事项（一）

名 称	陕西海普睿诚律师事务所
住 所	陕西省西安市雁塔区锦业路12号西安迈科商业中心17、18层
负 责 人	赵黎明
组织形式	特殊的普通合伙
设立资产	1200万元
主管机关	高新技术产业开发区社会管理局
批准文号	陕司许决字【2014】294号
批准日期	1993年06月12日

律师事务所登记事项（二）

合 伙 人	郝大明, 赵黎明, 宋童鑫, 乔建辉, 张玉明, 周照, 杜娟, 金韬, 程伟, 林显春, 刘贤平, 祝飞, 严乐, 任寰阳, 刘震, 荣静, 张星, 段孟博, 张腾, 周洁, 阎美珍, 杨琦, 徐听, 赵宏玉, 王佩瑶, 张露, 李雪萍, 郝森炜, 曹中治, 张旭, 李欣, 吴贻斌, 程广玉, 姚梦竹, 申从军, 刘忠磊, 童颖, 祝心怡, 高全, 贾蔚, 张雄, 穆睿, 董方宏, 张强, 姚变, 孟向阳, 李琦, 宋敏, 郭蒲林, 刘海芳, 张亚妮, 王彦栋, 董盼, 郝泽源, 姚伟, 李杨
-------	--

律师事务所登记事项（三）

合 伙 人	
-------------	--

律师事务所登记事项（四）

合 伙 人	
-------------	--

律师事务所登记事项（五）

合 伙 人	
-------------	--

律师事务所登记事项（六）

合 伙 人	
-------------	--

律师事务所登记事项（七）

序号	分 所 名 称
一	
二	
三	
四	
五	
六	
七	
八	
九	
十	
十一	
十二	
十三	

律师事务所变更登记（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

律师事务所变更登记 (二)

事项	变 更	日 期
负 责 人		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
设 立 资 产		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
主 管 机 关		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所变更登记 (三)

[illegible]

律师事务所变更登记（四）

[illegible]

律师事务所变更登记 (五)

[illegible]

律师事务所变更登记 (六)

[illegible]

律师事务所变更登记 (七)

[illegible]

律师事务所变更登记（八）

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

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	合格
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

考核年度	合格
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

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

律师事务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	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

律师事务所处罚记录

[illegible]

备 注

注 意 事 项

一、《律师事务所执业许可证》是律师事务所依法获准设立和执业的有效凭证。本证应当加盖发证机关印章，并应当加盖律师事务所年度检查考核专用章（首次发证之日至首次年度检查考核完成前除外）。

二、《律师事务所执业许可证》分正本和副本，正本和副本具有同等的法律效力。律师事务所应将正本置放于该所执业场所的醒目位置，副本用于查验。

三、《律师事务所执业许可证》不得伪造、变造、涂改、出租、出借、抵押、转让和损毁。本证如有遗失，应立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。律师事务所变更登记事项，应持本证到原发证机关办理变更登记。律师事务所申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

四、律师事务所受到停业整顿处罚的，由执业机构所在地县（区）司法行政机关收回其执业许可证，并于处罚期满时发还。律师事务所受到吊销执业许可证处罚或者因其他原因终止的，应当将其执业许可证交回原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

五、了解律师事务所详细信息，请登录
核验网址：_____。

179

执业机构 陕西海普睿诚
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202311611293

法律职业资格
或律师资格证号 A20246110023348

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2023 年 05 月 18 日

持证人 王秋甯

性 别 女

身份证号 612501199602270025



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	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	西安市司法局
备案日期	2026.5-2027.5