



北京市康达（西安）律师事务所  
关于

2026年榆林市绥德县殡仪馆建设项目  
专项债券项目

法律意见书



## 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 .....              | 8  |
| 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 .....               | 10 |
| 三、项目建设基本情况 .....              | 10 |
| 第三章 建设项目资金来源的合法性审查 .....      | 19 |
| 一、项目资金来源 .....                | 19 |
| 二、专项债券拟发行计划 .....             | 19 |
| 三、募集资金用途 .....                | 20 |
| 第四章 项目风险与应对措施的审查 .....        | 22 |
| 一、影响项目施工进度的风险及控制措施 .....      | 22 |
| 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 .....      | 25 |
| 四、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年榆林市绥德县殡仪馆建设项目专项债券       |
| 《实施方案》    | 指 | 2026年榆林市绥德县殡仪馆建设项目实施方案       |
| 《评价报告》    | 指 | 2026年榆林市绥德县殡仪馆建设项目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) kdxalaw意第17号

致陕西省财政厅：

本所接受委托，指派李博阳、彭发辉律师为2026年榆林市绥德县殡仪馆建设项目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年榆林市绥德县殡仪馆建设项目专项债券”
- 2、发行年份：2026年
- 3、发行金额：2,000.00万元
- 4、发行期限：20年期
- 5、债券（年）利率：3%（估算）

根据《实施方案》，本项目总投资 9,079.00 万元，项目投资费用估算明细如下：

单位：万元

| 序号     | 工程或费用名称     | 概算金额     | 占总投资比例 |
|--------|-------------|----------|--------|
| 一      | 工程费用        | 7,823.69 | 86.17% |
| 二      | 工程建设其他费用    | 823.54   | 9.07%  |
| 三      | 基本预备费       | 332.77   | 3.67%  |
| 建设投资小计 |             | 8,980.00 | 98.91% |
| 四      | 建设期利息（发行费用） | 99.00    | 1.09%  |



|         |        |          |       |
|---------|--------|----------|-------|
| 五       | 铺底流动资金 | 0.00     | 0.00% |
| 建设项目总投资 |        | 9,079.00 | 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，属于新建项目；建设项目属于社会事业领域，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，并依法转贷榆林市绥德县政府，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

榆林市绥德县殡仪馆建设项目

#### 2、项目主管和实施主体

(1) 本项目主管部门及实施单位是绥德县民政局

经本所律师通过全国组织机构代码数据服务中心网(<https://www.cods.org.cn/gscx/>)等公开资料进行核查，项目主管部门及实施单位的基本情况如下表所示：

|          |                         |      |       |
|----------|-------------------------|------|-------|
| 负责人      | 未公示                     | 登记状态 | 正常    |
| 统一社会信用代码 | 11610826016088879N      | 机构类型 | 机关单位  |
| 登记号      | 未公示                     | 经营期限 | 无固定期限 |
| 注册地址     | 陕西省榆林市绥德县名州镇小街四号（县政府一楼） |      |       |
| 宗旨和业务范围  | 未公示                     |      |       |

### 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  | 《关于绥德县殡仪馆建设项目可行性研究报告的批复》 | 绥政发改科技发〔2025〕102 号 |



| 序号 | 文件名称                             | 文件批号                 |
|----|----------------------------------|----------------------|
| 2  | 建设项目用地预审与选址意见书                   | 用字第6108262025XS0002号 |
| 3  | 关于绥德县殡仪馆建设项目选址意见的复函              | 绥政文旅函（2025）147 号     |
| 4  | 使用林地审核同意书                        | 陕林资许准（2025）908 号     |
| 5  | 使用草原审核同意书                        | 陕林资许准（2025）919 号     |
| 6  | 关于绥德县殡仪馆建设项目考古勘探工作报告的意见          | 绥政文旅函（2026）4 号       |
| 7  | 关于绥德县殡仪馆建设项目压覆重要矿产资源情况查询结果的函     | 绥政资规函（2025）35 号      |
| 8  | 绥德县殡仪馆建设项目水土保持方案报告书              | 绥政行审发（2026）6 号       |
| 9  | 重大决策社会稳定风险评估备案报告表                | /                    |
| 10 | 地质灾害危险性评估报告                      | /                    |
| 11 | 关于绥德县殡仪馆建设项目环境影响报告表的批复           | 绥环发（2026）6号          |
| 12 | 不单独进行节能审查的固定资产投资项<br>目能耗说明和节能承诺  | 绥政民函（2025）16号        |
| 13 | 绥德县国土空间总体规划<br>（含张家砭镇殡仪馆火葬场建设项目） | /                    |
| 14 | 关于绥德县殡仪馆项目建设用地的批复                | 陕政土批（2026）312 号      |
| 15 | 绥德县殡仪馆建设项目招标公告                   | /                    |

### 三、项目建设基本情况

#### 1、项目地址

根据《实施方案》披露，本项目建设地点为绥德县张家砭镇马家圪村（蒲家圪崂自然村）。位置示意图如下：

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，本项目总用地面积26705m<sup>2</sup>，总建筑面积6999.98m<sup>2</sup>。殡仪馆、餐厅为地上一层，骨灰楼、综合服务楼为地上二层，设备用房地下一层，地上一层，配套其他相关附属工程，

## 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：

本项目为新建项目。建设期16个月，已于2025年11月25日完成初步设计并取得批复，拟于2026年9月完成施工招标，2026年9月开工建设，预计2027年12月竣工验收投入使用。

(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，运营工作由绥德县民政局负责，对委托期内的项目进行运营、管理、维护。主要包括：殡



仪馆的运营和维护。

#### 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）本项目实施的必要性

①项目的建设是贯彻绿色发展理念、促进绥德县生态文明社会建设的必要措施

节地生态安葬，就是以节约资源、保护环境为价值导向，鼓励和引导人们采用骨灰堂存放、壁葬、树葬、草坪葬、深埋等不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的方式安葬骨灰或遗体，使安葬活动更好地促进人与自然和谐发展。推行节地生态安葬是贯彻绿色发展理念、促进生态文明建设的内在要求，是深化殡葬改革、倡导移风易俗的迫切需要，是推动文明节俭治丧、减轻群众丧葬负担的重要途径。

通过本项目的建设，可以加快绥德县节地生态安葬设施建设，推广节地生态葬法，提升节地生态安葬比例，推动绥德县殡葬改革健康持续发展，为“五个陕西”建设作出贡献。

②项目实施是崇尚科学，提倡文明，推动社会事业全面进步的需要

殡葬，是社会活动的一个重要组成部分，与人民群众生老病死密切相关，对社会文明进步产生着不可忽视的影响。推行殡葬改革的目的是保护资源，节约用地，促进人与自然的和谐。殡葬又是社会的一



个窗口，一面镜子。通过它，我们可以感受到一个时代的脉搏的跳动，一个社会的文明进步，窥视到一个国家与民族的兴衰荣辱。当前，还存在一些丧事铺张浪费、搞封建迷信的陋习，严重影响了社会风气。项目的实施可引导群众丧事新办，去除陋俗，倡导厚养薄葬，实行文明科学的丧葬方式，逐步形成群众自觉进行丧葬习俗改革的社会新风尚，把全县殡葬改革工作提升到一个新的水平。

### **③项目建设是构建和谐社会，树立绥德县良好形象的需要**

随着绥德县经济的稳步快速发展，城镇人口逐渐增多，老龄化人口基数增大，人们消费水平的提高和精神文明的追求日益增长。项目的建设是提升绥德县城市品位，改善居民人居环境，构建和谐社会的需要。

### **④项目的建设是完善殡葬服务环境，改善殡葬管理体制的需要**

殡仪馆是个特殊的服务单位，面向的是刚刚失去亲人的逝者家属，服务质量的高低与对生命的尊重相关联。改善殡仪馆服务环境，努力营造移风易俗、崇尚文明的社会氛围，是本项目建设的立足点；提倡更有效、更细心、更温馨的服务是项目建设的生命力。

本项目的建设，从环境、设施、设备乃至地理位置、服务水平等因素综合考虑，不仅完善了绥德县殡葬行业的服务环境，而且可大力提高绥德县殡仪服务的水平，推进殡葬改革进程。

## **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**



项目的建设能够实现统一安葬、集中管理、规范私埋乱葬行为，既节约土地资源，又对生态环境起到很好的保护作用。能够改善自然环境，保持水土，增加植被，减少污染，既美化了环境，又提供了人文纪念场所，也能够满足中国传统孝道的传承。集中管理，有助于林业防火，避免火灾隐患。

殡葬工作是和谐社会的一个要素，“人与自然和谐相处的社会”与殡葬管理和改革是紧密联系的，推动殡葬改革工作，不是直接发展绥德经济建设，却间接的服务于县域经济建设。所以，进行殡葬改革本身就是推动绥德县今后总体思路的贯彻落实，保护好“绿色净土”，就在推动绥德县的新农村建设，在推动构建社会主义和谐社会建设工作。新建本项目是一件利国利民、造福社会的大好事，可以有效地减少浪费和减轻丧户的费用支出，推动绥德县的殡葬改革事业的发展，使殡葬服务工作更加科学规范，在取得较大经济与社会效益的同时，起到有力推动绥德县精神文明建设的良好作用。

## （2）项目实施的收益性

殡仪馆建设项目有利于促进所在地区产业结构的优化调整。项目建设及运营过程带动建筑业的发展，从场馆的建设施工到后期可能的扩建、改造等工程，都能为建筑企业提供业务机会；建材业也会受益，各类建筑材料如砖块、水泥、钢材等的需求会相应增加。同时，还能拉动商业发展，围绕殡仪服务所衍生出的丧葬用品销售等商业活动会日益活跃。

殡仪馆项目的建设和运营需要雇佣一定数量的工作人员，这将直接为当地居民提供就业岗位，增加居民的工资性收入。而且，对于周边的居民来说，依托殡仪馆可能会开展一些配套服务，像餐饮、住宿等相关业务，进一步拓宽收入渠道。居民收入增加后，消费需求也会相应提升，从而刺激当地消费市场，促进整个地区经济的平稳、快速增长。

殡仪馆建设项目能改善周边的生态环境和整体面貌。传统分散、不规范的殡葬相关活动可能存在对环境的不良影响，而规范的殡仪馆建设与运营，能够妥善处理遗体等相关事宜，减少污染对周边居民健康的危害，降低居民因环境问题导致疾病而产生的医疗费用支出。同时，良好的环境也有助于提升居民的生活质量，营造更加舒适、健康的居住氛围，间接为地区的经济发展创造有利条件，例如吸引更多人才流入、促进周边房地产市场稳定等。

殡仪馆建设项目有助于提升城市的整体形象和综合竞争力。一个设施完善、环境良好、服务规范的殡仪馆，是城市公共服务体系完善的体现，能改善城市的投资环境，让投资者看到城市在公共服务、生态环境等方面的用心，吸引更多的投资项目落地，促进城市经济多元化发展，进一步推动城市的城市化进程，为城市的可持续发展奠定基础，在区域经济发展中发挥积极且重要的作用。

该项目的运营收入来源明确，主要为遗体接运费、遗体存放费、平板炉火化费、收殓服务费和告别厅租赁费。

本所律师综合上述要素认为，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新建，参照《国家发展改革委员会办公厅关于组织申报2023年地方政府专项债券项目的通知》第一条“申报项目所需条件”第（三）项关于“优先支持在建项目，新开工项目必须已完成可研审批或批准、备案手续”之规定，目标项目已取得债券发行所需的前置批复文件，但本所律师注意到，债券对应项目主体目前仅取得建设用地批准文件，尚未取得土地使用权证书，土地批准文件仅是项目建设期的阶段性凭证而非产权凭证，根据土地批复，项目土地的取得方式为划拨，项目单位应根据《中华人民共和国城乡规划法（2019修正）》第三十七条第二款关于“建设单位在取得建设用地规划许可证后，方可向县级以上地方人民政府土地主管部门申请用地，经县级以上人民政府审批后，由土地主管部门划拨土地”之规定，及时办理项目用地规划许可，并在开工前取得建设工程规划许可以及施工许可证件，确保债券对应项目全流程的合规建设，及时按期竣工验收备案并交付运营，以满足《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；项目主管部门及实施单位“绥德县民政局”系政府机关单位，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，具备负责管理及建设“榆林市绥德县殡仪馆建设项目”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，属于具备一定收益性的公益项目，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，计划使用财政安排资金2,340.00万元（中央预算内资金），占比25.77%；单位自有资金2,139.00万元，占比23.56%；专项债券资金4,600.00万元，占比50.67%。

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。且项目资本金占总投资额的比例为49.33%，《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。

#### 二、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 | 2,000.00 | 20年期 | 每半年付息 | 到期一次还本 |
| 2  | 2027年 | 2,600.00 | 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，专项债券使用严格落实财政部要求，全部投向于殡仪馆项目建设等有收益的公益性资本性支出，具体投向情况：殡仪馆、宿办楼、餐厅、骨灰堂、设备用房、大门等的建设。截至目前，本项目已发行专项债券0万元。

募集资金用途符合《〈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当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

项目施工进度主要受设计与技术、管理与组织、资金保障、设备采购、外部环境、施工条件六类因素影响。

一是设计与技术存在不确定性，设计变更频繁、技术方案衔接不畅或实际地质条件与勘察不符，易引发停工、返工。

二是项目管理与组织能力不足，项目单位、施工单位、监理单位任一环节履职不到位、协调效率低，都会造成进度失控。

三是资金保障不到位，财政配套资金与专项债券若拨付或发行延迟，将直接导致工程款支付滞后、施工中断。

四是设备采购与土建衔接不顺畅，关键设备采购周期长、到货不及时，会出现等待安装的工期浪费。

五是外部环境不可控因素多，陕北冬季低温、雨季施工、环保检查、周边协调纠纷等，均可能延误工期。

六是施工条件复杂，土方与挡墙工程量大、多单体同步施工、交



交叉作业多，组织不当会严重影响整体推进节奏。

## （二）主要控制措施

为保障项目按期开、竣工的节点顺利推进，将从多方面强化进度管控：

一是强化设计与技术全过程管理，开工前稳定设计方案、完成技术交底，施工前复核地质条件并严格管控设计变更，从源头减少返工。

二是全面提升项目管理水平，组建专业管理团队、编制详细分级进度计划，建立多方协调机制并强化合同履约约束，提升现场决策与执行效率。

三是压实资金保障责任，建立财政、项目单位、施工单位三方联动机制，按进度编制用款计划并设置资金预警，确保工程款及时足额支付。

四是统筹设备采购与土建施工，提前启动关键设备招标订货，制定进场与安装衔接计划，避免土建与设备脱节。

五是积极应对外部环境影响，制定季节性施工专项方案，针对环保、安全检查等建立应急预案，主动对接周边村镇化解矛盾。

六是优化施工组织与资源配置，优先推进土方、挡墙等关键线路工程，统筹多专业交叉施工秩序，采用动态进度管理及时纠偏。

七是严守质量安全底线，强化过程验收与隐患排查，做好成品保护，避免因质量安全问题返工停工。



八是建立进度预警与纠偏机制，设定滞后预警阈值，出现偏差立即分析原因、增加资源投入、抢抓关键节点，确保总工期目标可控。

## 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

项目资金筹措主要面临五类风险：

一是资金到位风险，自有资金可能受收入压力、预算调整或其他重点项目挤占，导致资金无法按时足额拨付，影响工程推进。

二是专项债券发行风险，债券审批流程延长、额度紧张、发行利率高于测算的 3%，或额度被压缩，将直接造成资金缺口、增加财务费用，打破收益平衡。

三是资金管理风险，资金使用过程中存在被挪用、挤占的可能，专户监管不到位还会影响偿债资金安全。

四是资金衔接风险，年度资金拨付与建设进度错配易形成阶段性缺口，且项目运营初期收益偏低、债券利息需按期支付，存在短期偿债压力。

五是政策风险，国家收紧地方政府债务管理、提高发债门槛或调整预算管理制度，会影响债券发行、资金拨付与使用效率。

### （二）主要控制措施

为保障资金足额筹措、规范使用与按期偿债，将采取七方面管控措施：

一是强化资金刚性保障，明确分年度拨付计划并纳入预算优先



保障，建立联动机制，按工程进度精准调度资金。

二是优化专项债券全流程管理，提前完备申报材料争取纳入发行计划，紧盯市场利率择机发行，额度不足时优先保障主体工程，以财政资金弥补缺口。

三是严格资金监管与专款专用，执行国库集中支付与专户管理制度，接受财政、审计全程监督，定期自查整改，严防挪用挤占。

四是精细化统筹资金衔接，按施工进度制定年度、季度用款计划，2026年债券资金优先保障主体工程与关键设备，运营初期建立偿债预留机制。

五是密切跟踪政策并主动对接，动态关注债务与预算管理政策变化，常态化对接财政、发改部门，及时获取额度与拨付信息，政策调整时争取过渡期支持。

六是建立资金风险预警体系，设置资金到位率、发行进度、缺口率等预警指标，按月编制资金报告，超阈值立即启动应急调度。

七是健全偿债资金归集机制，项目收入全额缴入监管专户分账管理，提前足额归集偿债资金，收益不足时按顺序统筹本项目专项收入、主管部门调入资金、财政预算调整资金，确保债券本息按时偿付。

### 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

项目收益实现主要面临六类风险：

一是市场需求风险，实际死亡人口、返乡安葬比例可能低于测



算值，殡仪馆使用率提升速度慢于预期，直接导致服务量不足。

二是收费标准风险，殡葬服务实行政府定价或指导价，存在收费标准下调、涨价受限或实际涨幅低于预测水平的可能。

三是竞争风险，周边违规殡仪服务、私设灵堂、违规土葬等行为会分流客源，降低项目服务量与收入。

四是运营管理风险，服务质量不佳、人员专业能力不足或流失，会影响口碑与持续运营能力。

五是成本超支风险，人员薪酬、水电燃料、设备维修等运营成本上涨过快，或设备提前老化、维修更换频繁，将大幅压缩净收益空间。

六是政策风险，殡葬改革、补贴政策调整可能改变收益模式，税收优惠政策变化会增加税费支出，进而影响项目整体收益。

## （二）主要控制措施

为保障项目收益稳定实现，将采取七方面管控措施：

一是强化需求引导与市场对接，开展专项需求调研，加大殡葬改革与文明治丧宣传，联动乡镇村社精准掌握服务信息、主动对接需求。

二是健全收费与价格应对机制，依规争取合理定价空间，建立收费动态调整机制，在指导价范围内优化服务套餐、提升高附加值服务占比。

三是规范市场竞争秩序，配合相关部门整治违规殡葬行为，推动完善地方殡葬管理规定，同时以优质服务增强自身竞争力。



四是全面提升运营管理水平，建立服务质量体系与满意度调查机制，加强人员专业培训与稳定管理，推行服务标准化流程。

五是严格实施成本管控，建立运营成本预算制度，监测主要成本价格并推进节能改造，制定设备常态化维保计划以降低维修支出。

六是加强政策研判与部门协同，密切跟踪殡葬、税收相关政策动向，主动对接财政、发改、税务等部门，争取政策支持与优惠延续。

七是建立收益预警与应急机制，搭建收益动态监测系统，设置预警指标，编制收益波动应急预案，确保出现收入下滑时能及时应对、保障偿债与运营稳定。

#### 四、《实施方案》披露的还款保障措施

##### （一）还款责任及保障

按照《国务院办公厅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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《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）规定，及时按照转贷协议约定逐级向上级财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由上级财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向上级财政缴纳专项债券还本付息资金的，上级财政采取适当方式扣回。

项目申请的专项债券存续期内，绥德县民政局将按照《地方政府

债务信息公开办法（试行）》（财预〔2018〕209号）规定，及时披露项目相关信息，包括项目使用的债券规模、期限、利率、偿债期限及资金来源、债券资金使用情况、项目实施进度、运营情况、项目收益及对应资产情况等信息，以保护投资者的权益。在债券存续期内，当项目建设、运营情况发生重大变化或者发生对投资者有重大影响的事项，绥德县民政局将按照规定及时披露相关信息。

## （二）项目资产管理

专项债券存续期内，专项债券对应形成的项目资产为国有资产，资产和权益登记在绥德县民政局名下。项目资产权属清晰，不存在任何抵押或担保，债券存续期内不将绥德县殡仪馆建设项目对应资产违规注入企业或用于担保抵押等影响本项目权益的风险操作，未经本级政府批准并报省级财政部门审核，不会对应资产进行处置。在债券存续期间，绥德县民政局定期对项目资产进行检查和盘点，相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。

## （三）项目还本付息资金对应的收入管理

**预算编制。**绥德县殡仪馆建设项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券本息的专项收入应按地方政府债务管理规定和预算编制要求，全部纳入部门预算编制范围，编入部门政府性基金征收预算。绥德县民政局应按照事前约定的专项债券还本付息资金收缴责任，根据还本付息资金归集计划等，逐个项目编制专项债券还本付息资金收入征缴预算，并细化明确项目收入计划用于偿付债券代码及本金、利息、手续费等。绥德县民政局负责审核本部门及所属管理单位编制的

各个专项债券项目用于还本付息资金收入征收预算，汇总形成本部门专项债券项目还本付息资金收入预算建议和预算草案。绥德县财政局根据专项债券项目实施方案、还本付息资金归集计划等，审核相关部门专项债券项目收入征收预算安排，确保专项债券还本付息资金收入全额纳入政府性基金预算，报经同级人大或人大常委会批准执行。

**预算执行。**绥德县财政局根据绥德县殡仪馆建设项目实施方案、还本付息资金归集计划、预算安排、债券还本付息时间等，提前向绥德县民政局下发专项债券还本付息资金收入上缴通知。主管部门、管理单位根据预算安排或通知，向运营单位开具电子《非税收入一般缴款书》，及时实现政府性基金收入或完成专项收入征缴工作，并将收入关联到具体的专项债券项目和债券代码等。绥德县殡仪馆建设项目收入不足以偿付本金、利息、手续费的，绥德县民政局可以调入本单位其他非债券项目专项收入弥补。采取以上措施后绥德县殡仪馆建设项目收入仍不足以偿付本金、利息、手续费的，主管部门可以从本部门其他非债券项目单位调入专项收入弥补。绥德县财政局在预算管理一体化系统和专项债券穿透式监控系统中，根据实际缴款信息，将资金核算到对应专项债券的项目。绥德县民政局未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，绥德县财政局可以采取扣减相关预算资金等措施，确保专项债券按时足额还本付息。

本所律师认为，根据《实施方案》及相关披露资料，2026年榆林市绥德县殡仪馆建设项目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

大华会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所就本期债券发行出具了《2026年榆林市绥德县殡仪馆建设项目专项债券项目评价报告》。

经核查，大华会计师事务所（特殊普通合伙）陕西分所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：91610000052127708U），其总所持有《会计师事务所执业证书》（批准执业文号：京财会许可[2011]0101号；执业证书编号为11010148，批准执业日期：2011年11月3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：榆林市绥德县殡仪馆建设项目，按照项目进度属于新建项目，项目已取得发行债券所需前置批复，但仍应当及时办理土地、规划、施工手续，确保项目建设的全流程合规，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“榆林市绥德县殡仪馆建设项目”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“榆林市绥德县殡仪馆建设项目”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，确保还本付息的来源。

（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年榆林市绥德县殡仪馆建设项目专项债券项目”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9月21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              | 18101202110361608 | 持证人                                                                                                                                                                    | 李博阳                |
| 法律职业资格<br>或律师资格证号 | A20176101040484   | 性别                                                                                                                                                                     | 男                  |
| 发证机关              | 陕西省司法厅            | 身份证号                                                                                                                                                                   | 622201199110021212 |
| 发证日期              | 2024年01月31日       |                                                                                                                                                                        |                    |

| 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     | 2026.5-2027.5 | 备案日期     |  |

|                   |                    |                                                                                    |                    |
|-------------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 执业机构              | 北京市康达（西安）<br>律师事务所 |  |                    |
| 执业证类别             | 专职律师               |                                                                                    |                    |
| 执业证号              | 16101202210551366  |                                                                                    |                    |
| 法律职业资格<br>或律师资格证号 | A20206110256453    |                                                                                    |                    |
| 发证机关              | 陕西省司法厅             | 持证人                                                                                | 彭发辉                |
| 发证日期              | 2023年09月28日        | 性别                                                                                 | 男                  |
|                   |                    | 身份证号                                                                               | 612526199805061490 |

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 |

# 律师事务所分所执业许可证

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:



发证日期:

2023 年 07 月 19 日



No. 130023348

中华人民共和国司法部监制



# 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:

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 |



律师事务所分所变更登记 (二)

| 事项               | 变 更             | 日 期   |
|------------------|-----------------|-------|
| 负<br>责<br>人      |                 | 年 月 日 |
|                  |                 | 年 月 日 |
|                  |                 | 年 月 日 |
|                  |                 | 年 月 日 |
|                  |                 | 年 月 日 |
|                  |                 | 年 月 日 |
| 设<br>立<br>资<br>产 | 西安办事处 2024年3月2日 | 年 月 日 |
|                  |                 | 年 月 日 |
|                  |                 | 年 月 日 |
| 主<br>管<br>机<br>关 |                 | 年 月 日 |
|                  |                 | 年 月 日 |
|                  |                 | 年 月 日 |

律师事务所分所变更登记 (三)

| 事项               | 变 更 | 日 期   |
|------------------|-----|-------|
| 派<br>驻<br>律<br>师 |     | 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 |

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 |

律师事务所分所年度检查考核记录

|      |                     |
|------|---------------------|
| 考核年度 | 2024年度律师事务所年度检查考核记录 |
| 考核结果 | 西安市司法局              |
| 考核机关 | 2024.5-2025.5       |
| 考核日期 | 合格                  |
| 考核年度 | 2025年度律师事务所年度检查考核记录 |
| 考核结果 | 西安市司法局              |
| 考核机关 | 2025.5-2026.5       |
| 考核日期 | 合格                  |
| 考核年度 | 2026年度律师事务所年度检查考核记录 |
| 考核结果 | 西安市司法局              |
| 考核机关 | 2026.5-2027.5       |
| 考核日期 | 合格                  |