2026年城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)专项债券项目

法律意见书

陕西华格律师事务所

2026年9月15日

目录

释义 - 3 -
正文 - 4 -
一、主体资格及资质 - 7 -
二、本项目基本情况 - 7 -
三、本项目的立项及批复情况 - 11 -
四、项目收益和融资的自求平衡 - 13 -
五、法律风险及风险控制措施 - 13 -
六、项目服务的中介机构 - 16 -
七、结论意见 - 16 -
附：律所执业许可证、律师执业证 - 18 -

释义

本次专项债券发行	指	2026 年汉台区气化汉中(打通燃气堵点及瓶改管)天然气管道建设项目(第九批)专项债券
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
《可行性研究报告》	指	《2026 年汉台区气化汉中(打通燃气堵点及瓶改管)天然气管道建设项目(第九批)专项债券可行性研究报告》
《实施方案》	指	《2026 年汉台区气化汉中(打通燃气堵点及瓶改管)天然气管道建设项目(第九批)专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《2026 年汉台区气化汉中(打通燃气堵点及瓶改管)天然气管道建设项目(第九批)专项债券项目评价报告》（中实审字【2026】第 T009001 号）
本所	指	陕西华格律师事务所
元	指	人民币元

正文

2026 年城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)专项债券专项债券法律意见书

致城固县城市管理局：

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）、《地方政府债券发行管理办法》（财库（2020）43 号）、《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）、《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项品种的通知》（财预 2017）89 号）、《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预 2018）34 号）、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库（2019）23 号）等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定，本所接受委托，作为 2026 年汉台区气化汉中(打通燃气堵点及瓶改管)天然气管道建设项目(第九批)专项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，就本次债券发行，出具本法律意见书。

对本法律意见书，本所律师作出如下声明：

1、本所律师依据出具本法律意见书之前已经发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引出具法律意见；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相关批准、确认；本所律师已经严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对申请本次债券发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于委托单位及相关机构向本所律师提供的一切应提供的文件资料。本所律师同意将法律意见书作为本次申请发行备案的法律文件之一，

随同其他材料一同报送；愿意本法律意见书作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3、本所及承办律师与委托单位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，并在本次出具法律意见书过程中恪守诚实信用原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就委托单位本次申请发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、专项债券方案总体评级等内容时，均为严格按照委托单位及有关机构提供的文件引述，并不意味着本所律师对有关机构出具的该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项的内容不构成任何人以任何理由对本律师或本律师事务所主张任何权利的依据，本律师或律所不因前述内容承担任何形式的法律责任。

5、对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、司法机关或其他有关单位出具的证明文件。

6、本所律师在本法律意见书中引述的其他相关机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，只作形式审查，并不表明对其内容的真实性、准确性及完整性做出任何明示或默示的保证。

7、本所律师同意委托单位部分或全部在相关文件中自行引用本法律意见书的内容，但委托单位作上述引用时，不得因引用而产生法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供委托单位为申请本次债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

本法律意见书壹式陆份，本所留存贰份，其余肆份供专项债券发行之目的使用。

陕西华格律师事务所

（盖章）

主办律师（签字）：王丹青 王小高

2023 年 9 月 15日

一、主体资格及资质

（一）本次专项债券发行主体

依据《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，具体发行工作由省财政部门负责。省政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。本次专项债券需由陕西省人民政府作为发行主体。

（二）项目主管部门及实施单位

根据本项目的申报文件和审批文件，本项目的主管部门为城固县城市管理局，项目实施单位为城固县云燃能源有限公司。

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目主管部门基本现状如下：

名称	城固县城市管理局
负责人	万斌
统一社会信用代码	11610722MB2A01364E
住所	陕西省汉中市城固县西环一路(中段)76 号
批准机构名称	城固县人民政府

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目实施单位基本现状如下：

名称	城固县云燃能源有限公司
负责人	何奇
统一社会信用代码	91610722MAB3TWRA9N
住所	陕西省汉中市城固县三合镇三合循环经济产业园办公楼

批准机构名称	城固县市场监督管理局

本所律师认为，本项目主管部门城固县城市管理局具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，也不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形；项目实施单位城固县云燃能源有限公司系依法设立并有效存续的有限责任公司，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

二、本项目基本情况

（一）项目基本信息

城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)总投资 23,222.46 万元，其中：计划申请专项债券总额 11,900.00 万元，债务期限 20 年，在债券存续期内每半年支付一次债券利息，到期后一次性还本。

项目全称为城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)（以下简称“项目”），发展改革部门审批监管代码 2605-610722-04-01-619571。地方政府专项债券项目穿透式监测系统编码 610722262000000006891。

（二）项目建设内容及投资概算

根据《城固县发展和改革局关于城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)初步设计的批复》（城发改审批发〔2026〕131 号），本项目建设内容为：对城固县柳林镇、上元观镇、文川镇、老庄镇 4 个镇，总计 15734 户居民进行燃气瓶改管建设。主要实施敷设天然气中压管道，采用 SDR11PE100 系列管道，其中：de250 管道长度 3250 米，de200 管道长度 5006 米，de160 管道长度 14173 米，de110 管道长度 42448 米，de90 管道长度 66378 米，de63 管道长度 102051.29 米，敷设低压 de63PE 管道 78670 米；安装 DN50 架空围管 550690 米，安装调压箱 524 个、物联网压力检测设备 524 台。

项目总投资为 23,222.46 万元，其中直接工程费用为 20,146.67 万元，占总投资的 86.76%；其他费用 1,556.56 万元，占总投资的 6.70%；预备费为 1,519.23 万元，占总投资的 6.54%。项目的投资概算详见表 2-1。

表 2-1 项目总投资概算表

单位：万元

序号	项目名称	概算	占比
一	工程费用	20,146.67	86.76%
二	工程建设其他费用	1,556.56	6.70%
三	预备费	1,519.23	6.54%
四	**总投资**	**23,222.46**	**100.00%**

（三）项目所在地区位图

本项目建设地点为城固县柳林镇、上元观镇、文川镇、老庄镇。项目区位图如下图 2-1 所示。

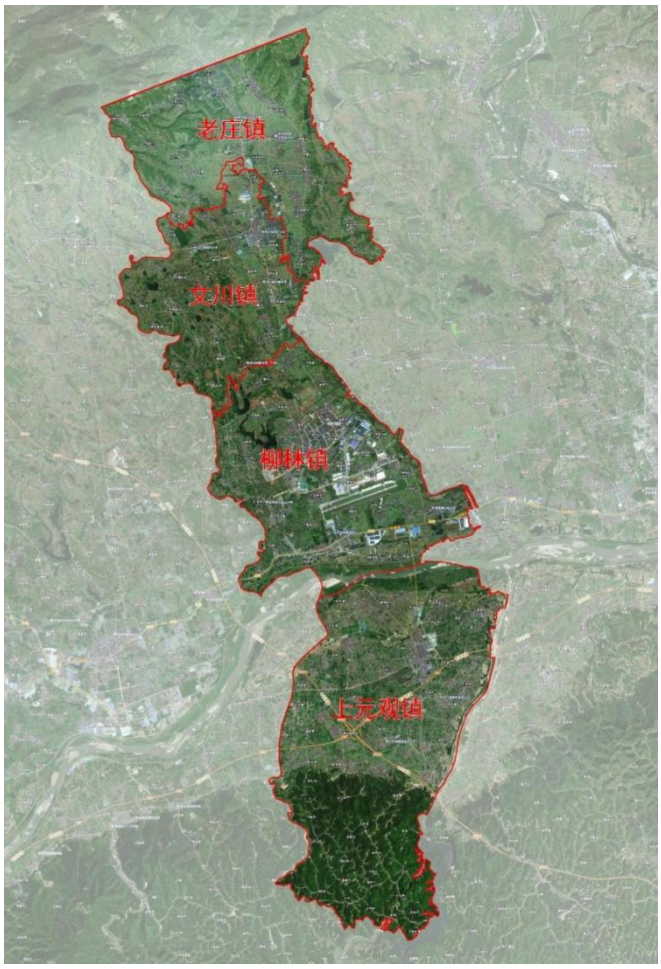


图 2-1 项目所在区位图

（四）资金筹措方案

1.从资金来源看，项目组合使用专项债券和配套融资资金。其中：计划使用财政预算资金 11,322.46 万元，占比 48.76%；专项债券资金 11,900.00 万元，占比 51.24%。除以上资金来源外，本项目无其他融资计划。

2.专项债券筹措计划

本项目计划申请专项债券 11,900.00 万元，在债券存续期内每半年支付一次债券利息，到期后一次性还本。本项目债券发行计划详见表 2-2。

表 2-2 债券筹措计划表

发行年份	发行额度（万元）	发行期限
2026 年	11,900.00	20 年
合计	**11,900.00**	/

（五）项目实施进度

本项目为新建项目，建设期 16 个月，已于 2026 年 5 月完成初步设计，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。

项目单位已根据国家招投标法相关规定，采用公开招投标方式确定项目设计、勘探、施工、监理、设备材料采购等单位。

本项目运营期 19 年，项目进入运营期后，运营工作由城固县云燃能源有限公司（以下简称运营单位）负责，对委托期内的项目运营、管理、维护。

三、本项目的立项及批复情况

1. 立项审批。本项目为审批制项目。2026 年 4 月 28 日，城固县云燃能源有限公司向城固县发展和改革局审批部门提交《城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)项目建议书报告》。2026 年 4 月 30 日，城固县发展和改革局下发《关于城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)项目建议书申请的批复》（城发改审批发[2026]127 号），提出审批意见。

2026 年 5 月 6 日，城固县云燃能源有限公司向城固县发展和改革局审批部门提交《城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)项目可行性研究报告》。2026 年 5 月 7 日，城固县发展和改革局下发《关于城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)项目可行性研究报告申请的批复》（城发改审批发〔2026〕129 号），提出审批意见。

2026 年 5 月 10 日，城固县云燃能源有限公司向城固县发展和改革局审批部门提交《城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)项目初步设计报告》。2026 年 5 月 15 日，城固县发展和改革局下发《关于城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)项目初步设计报告申请的批复》（城发改审批发〔2026〕131 号），提出审批意见。

2.用地审批。该项目不涉及新增用地，无需办理用地预审与选址意见书。

3.规划审批。该项目不涉及新增用地，无需办理《建设用地规划许可证》；2026 年 5 月 21 日城固县自然资源局出具《建筑工程规划许可证》建字第 610722202600009 号。

4.环评备案。2026 年 5 月 7 日，本项目《建设项目环境影响登记表》已经完成备案，备案号：202661072200000277。

5.节能评估。按照《国家发展改革委关于印发<不单独进行节能审查的行业目录>的通知》(发改环资规[2017]1975 号)要求，项目年综合能源消费量不满 1000 吨标准煤，且年电力消费量不满 500 万千瓦时，可不编制单独的节能报告，已在项目可行性研究报告或项目申请报告中对项目能源利用情况、节能措施情况和能效水平进行分析。

6.施工许可。2026 年 9 月 9 日城固县住房和城乡建设局已下发《建筑工程施工许可证》编号 610722202609090201，经审查，本建筑工程符合施工条件，准予施工。

7.公开招投标。2026 年 7 月 27 日已取得城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)EPC 工程总承包中标通知书。

综上，城固县城乡天然气互联互通及瓶改管建设项目(第一批)项目已取得有关部门的审批手续，符合国家产业政策及地区发展规划，项目单位承诺上述手续真实有效。

四、项目收益和融资的自求平衡

按照本项目在计算期内预期收入和预期支出，项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内项目总收益为 24014.18 万元，项目总债务融资本息为 19,040.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数≈1.26 倍，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障。

五、法律风险及风险控制措施

（一）影响项目施工进度的风险及控制措施

1.主要风险：

技术与管理风险：设计方案频繁变更、施工组织设计不合理、新技术/新工艺应用不成熟、项目管理团队经验不足导致协调不力。

资源保障风险：关键建筑材料（如钢材、水泥、特殊设备）供应不及时或质量不合格；施工劳动力短缺或流动性大；施工用水用电供应中断。

自然环境风险：遭遇超出预想的恶劣天气（如暴雨、洪水、严寒）、地震、地质灾害等不可抗力因素。

社会环境与政策风险：项目所在地民众阻工、交通管制严格、突发公共卫生事件（如疫情）导致停工；环保、节能等新政策的突然出台要求增加施工内容或整改。

合同与接口风险：不同分包商之间工作界面划分不清导致推诿扯皮；业主方要求的暂停或指令不及时。

2.风险控制措施：

强化前期规划与设计管理：严格执行设计审查制度，减少施工过程中的重大设计变更。制定详实、科学的施工组织总设计，明确关键路径。

建立供应链保障体系：对重要物资选择多家合格供应商，签订长期供货协议；建立现场物资储备预警机制，防止断供。

优化资源配置与劳务管理：与信誉良好的劳务公司合作，建立稳定的劳动力来源；改善现场工作和生活条件，减少人员流失。

制定应急预案：针对恶劣天气、地质灾害等建立专项应急预案，储备应急物资，定期组织演练。

加强外部协调与公关：主动与地方政府、社区沟通，争取理解与支持；成立专门的对外协调小组，及时处理阻工等问题。

（二）影响项目资金筹措的风险及控制措施

1. 主要风险：

政策与金融环境风险：国家宏观金融政策收紧（如加息、提高准备金率）、银行信贷规模压缩、行业监管政策变化导致融资渠道收窄或融资成本大幅上升。

项目自身吸引力风险：项目可行性研究报告论证不充分，市场前景不明朗，导致银行或投资机构对项目偿债能力和盈利信心不足，不愿放贷或要求苛刻的增信条件。

2. 风险控制措施：

做实项目前期论证：聘请专业咨询机构，编制高质量的可研报告和商业计划书，清晰展示项目的现金流预测和投资回报率，增强对投资者的吸引力。

严格筛选与管理股东：在选择合作伙伴时，重点考察其资金实力和信誉度。在合作协议中明确约定资本金到位的具体时间和违约责任。

建立资金预警机制：密切跟踪国家金融政策和利率市场变化，定期进行现金流压力测试。建立资金头寸日报或周报制度，确保账户余额始终在安全线以上。

（三）影响项目收益实现的风险及控制措施

1. 主要风险：

市场与价格风险：项目最终产品或服务的市场需求不及预期（如商业地产租金下降、收费公路车流量不足）；产品或服务销售价格受市场冲击或政府管控而下跌。

成本超支风险：建设期因材料涨价、工期延误导致建设成本大幅超出预算；运营期原材料、能源、人工成本持续上涨，压缩利润空间。

运营管理风险：运营团队经验不足，导致生产效率低下、产品质量不合格、客户满意度低；设备维护不当导致故障率高，维修成本增加。

法律法规与合同风险：税收政策变化（如税率提高）、环保处罚、特许经营权协议条款模糊引发争议、主要客户或供应商违约导致收入中断或成本增加。

利率与汇率风险：对于涉及大量贷款的项目，市场利率上升将直接增加财务费用；对于涉及进口设备或原材料，或产品出口的项目，汇率大幅波动将产生汇兑损失。

2. 风险控制措施：

深入的市场调研与长期协议：在投资决策前进行详尽的市场需求调研。对于大宗原材料采购和产品销售，争取签订长期供应/销售协议，锁定价格和数量。

全生命周期成本控制：在设计阶段引入价值工程，优化成本；在建设阶段严格招投标和合同管理，控制变更；在运营阶段建立能耗、物耗考核指标，厉行节约。

提升专业化运营能力：引入或培养专业的运营管理团队，建立标准化的作业流程（SOP）。制定科学的设备维护保养计划，确保生产装置长周期稳定运行。

建立合同管理与法律风险防范体系：重大合同签订前由专业法务人员审核；建立客户和供应商的信用评价体系，定期评估履约风险。

动态财务预测与税务筹划：定期更新财务模型，根据市场变化调整经营策略。聘请专业税务顾问，在不违反法律的前提下进行合理的税务筹划，降低税负。

六、项目服务的中介机构

（一）财务评估报告

中实会计师事务所有限责任公司为本项目出具《财务评价报告》。经本所律师核查，中实会计师事务所有限责任公司在北京市丰台区市场监督管理局（统一社会信用代码：91110105101624912K），其经营范围为：审计企业会计报表，出具审计报告；验证企业注册资本金，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事项中的审计业务，出具有关的报告；法律、行政法规规定的其他审计业务；会计业务咨询服务；基本建设施工预决（结）算审计验证。（市场主体依法自主选择经营项目，开展经营活动；依法须经批准的项目，经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动；不得从事国家和本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。）该会计师事务所持有由北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 11000197）。因此，中实会计师事务所有限责任公司具备为本项目出具《财务评价报告》的主体资格及资质。

（二）法律意见书

本所作为本项目之法律服务机构，为本项目出具《法律意见书》，本所持有陕西省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码：31610000MD0224749Q，具备出具本法律意见书相应资质。

综上，本所律师认为，会计师事务所和律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1. 本项目主管部门和实施单位均是汉中市汉台区城市管理局，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，也不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤

销或解散的情形，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

2. 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，项目已取得相关部门的立项审批，项目实施已经获得相关批准或备案。

3. 根据《财务评估报告》意见，本项目能够满足项目收益与融资的自求平衡。

4. 为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

本法律意见书正本四份，无副本。

附：律所执业许可证、律师执业证

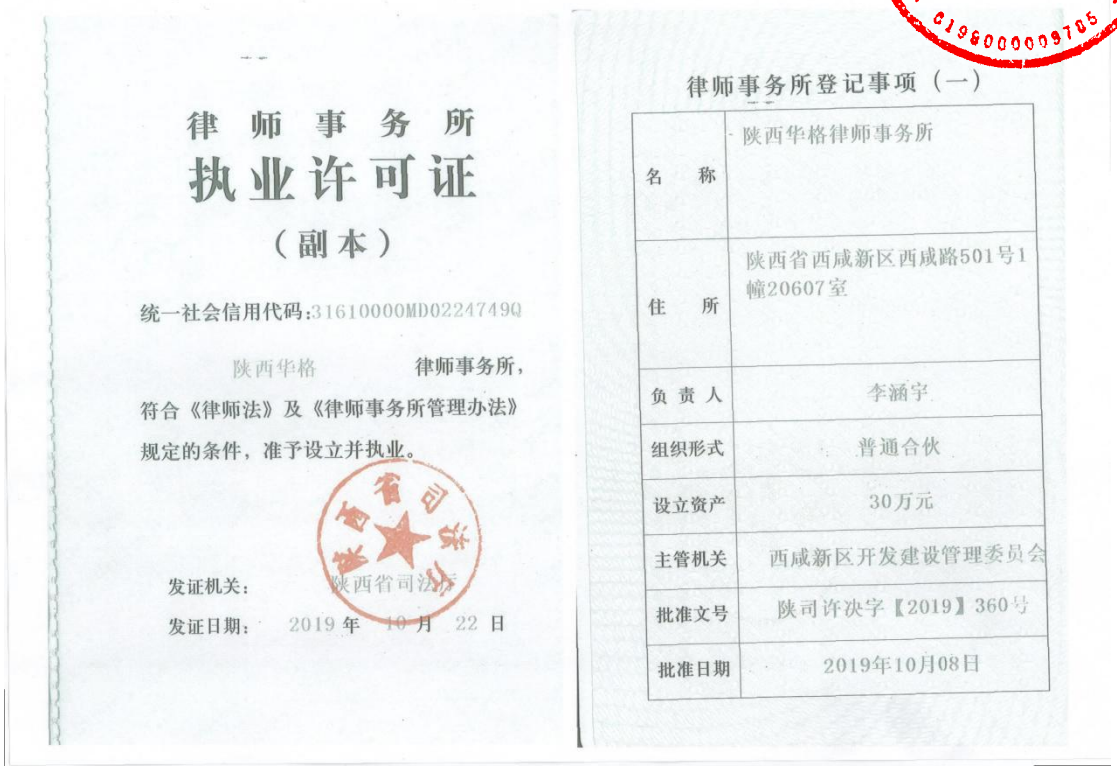
律师事务所执业许可证

统一社会信用代码:31610000MD0224749Q

陕西华格 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： 2019 年10 月22 日



律 师 事 务 所
执业许可证
（副本）

统一社会信用代码:31610000MD0224749Q

陕西华格 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： 2019 年 10 月 22 日

律师事务所登记事项（一）

名 称	陕西华格律师事务所
住 所	陕西省西咸新区西咸路501号1幢20607室
负 责 人	李涵宇
组织形式	普通合伙
设立资产	30万元
主管机关	西咸新区开发建设管理委员会
批准文号	陕司许决字【2019】360号
批准日期	2019年10月08日

执业机构 陕西华格律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201610949653

法律职业资格或律师资格证号 A20146106280904

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2020 年 03 月 30 日

持证人 袁霄霄

性别 男

身份证号 610628199009160 03X

执业机构 陕西华格律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202311591442

法律职业资格或律师资格证号 A20186109212456

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2023 年 03 月 07 日

持证人 王小禹

性别 女

身份证号 612422199706013222