



陕西丰瑞律师事务所

SHAANXI FOREVER LAW FIRM

关于
2021 年西安市阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目—
保障性租赁住房项目专项债券
法律意见书

二零二一年五月



目录

律师声明事项	2
第一部分 本期债券概况	3
一、本期债券的发行要素	3
二、本期债券发行人主体资质	4
三、本期债券发行的批准与授权	4
第二部分 募集资金用途	4
一、募投项目概述	5
二、募投项目建设单位	5
三、募投项目资金来源	5
四、募投项目的立项与批复	6
五、募投项目建设进度	7
第三部分 项目收益与融资平衡情况	8
一、募投项目总投资	8
二、募投项目收益来源	8
三、募投项目收益与融资平衡情况	8
第四部分 本期债券的发行文件及中介机构	9
一、《实施方案》	9
二、审计机构及专项评价报告	9
三、法律顾问及法律意见书	10
第五部分 本期债券的风险因素	10
一、影响项目收益和融资平衡结果的风险因素	10
二、主要风险控制措施	13
第六部分 结论性意见	15



陕西丰瑞律师事务所
SHAANXI FOREVER LAW FIRM

TEL: 86-29-62625550/51/52/54/55/56/57/58/59 西安市雁翔路 3369 号曲江创意谷 F 座 5-6 层
FAX: 86-29-62625555 转 8010 5th&6th floors, Building F, Qujiang Creative Circle,
URL: <http://www.lawforever.com> No.3369 Yan Xiang Road, Xi'an.

陕西丰瑞律师事务所

关于 2021 西安市阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目 —保障性租赁住房项目专项债券

法律意见书

陕丰意[2021]第[3008]号

致：陕西省财政厅

根据《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）、《中华人民共和国证券法》（以下简称“《证券法》”）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）（以下简称“国发[2014]43 号文”）、《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库[2020]43 号）（以下简称“财库[2020]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）（以下简称“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）（以下简称“财预[2016]155 号文”）、《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）（以下简称“财预[2017]89 号文”）、《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）（以下简称“财库[2019]23 号文”）、《陕

西省地方政府债券资金管理办法（试行）》、《陕西省财政厅关于印发〈陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法〉的通知》（陕财办预〔2018〕11号）（以下简称“陕财办预〔2018〕11号文”）等法律、法规及规范性文件的有关规定，陕西丰瑞律师事务所（以下简称“本所”）作为关于2021年西安市阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目—保障性租赁住房项目专项债券（以下简称“本期债券”）的特聘专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券发行事宜，出具本法律意见书。

律师声明事项

1、本所律师依据本法律意见书出具日前发行人已发生的或存在的事实和我国现行法律、法规和财政部的有关规范性文件发表法律意见。对于本法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依据有关政府部门、发行人及其他有关单位出具的证明文件出具法律意见书。

2、在本法律意见书中，本所律师仅就与本期债券有关的法律事项进行核查并发表意见，而不对有关会计、审计、评级、评估等专业事项发表意见。本所律师在法律意见书中对某些数据或结论的引用，并不意味着本所律师对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

3、本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对本期债券发行的合法性、合规性、真实性、有效性进行了充分

的核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

4、本法律意见书仅供本期债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见书作为本期债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

5、本所律师同意发行人在本期债券信息披露文件中自行引用本法律意见书的内容，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。

第一部分 本期债券概况

一、本期债券的发行要素

根据《2021年西安市阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目一保障性租赁住房项目专项债券实施方案》（以下简称“《实施方案》”），本期债券的要素如下：

1、债券名称：2021年西安市阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目一保障性租赁住房项目专项债券。

2、发行人：陕西省人民政府。

3、发行场所：通过全国银行间债券市场或者证券交易所债券市场发行。

4、品种和数量：20年期记账式固定利率附息债，债券发行总额4,000.00万元，发行面值100.00元。

5、兑付安排：利息按每半年支付，本金到期一次性偿还。

6、发行方式：招标发行。

7、信息披露计划：本期债券信息披露文件将通过陕西省财政厅官方网站(<http://czt.shaanxi.gov.cn/>)及中国债券信息网-中央结算公司官方网站(<http://www.chinabond.com.cn/>)详细披露。

二、本期债券发行人主体资质

本期债券的发行主体为陕西省人民政府，具体发行工作由陕西省财政部门负责。

三、本期债券发行的批准与授权

根据陕西省第十三届人民代表大会第五次会议批准的《陕西省2020年财政预算执行情况和2021年财政预算草案的报告》，本期债券发行金额在财政部提前下达陕西省2021年新增专项债务限额内。

综上所述，本所律师认为，本期债券发行主体资质、本期债券发行的批准与授权机关符合《预算法》、“国发[2014]43号文”、“财库[2020]43号文”、“财预[2015]225号文”、“财预[2016]155号文”等法律法规及规范性文件的规定。

第二部分 募集资金用途

根据《实施方案》，本期债券募集资金将用于2021年西安市阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目—保障性租赁住房项目的建安支出和设备支出等。项目相关信息如下：

一、募投项目概述

募投项目名称为 2021 年西安市阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目一保障性租赁住房项目（以下简称“募投项目”），募投项目为新建项目，本项目新建 2 栋楼，共计 493 套保障性租赁住房，总建筑面积为 49951.6 平方米，其中地上建筑面积约 33501.6 平方米，地下约 16450 平方米（包括地下车库及人防和设备用房），停车数量为 409 个。户型为 65 平米左右的一室一厅或两室两厅，保障外来务工人员 and 中等收入家庭的居住用房。小区内基础配套包含道路、绿化、照明、给排水、供暖、供电、消防、监控、网络、通讯等，其中场地路面硬化面积约 4563 平方米，绿化面积约 3758 平方米，给排水管道、供暖管道、消防管道各约 0.35 公里。

二、募投项目建设单位

募投项目的建设单位为西安市阎良区住房和城乡建设局。根据代码为 1161011401344310XR 的《统一社会信用代码证书》，机构名称为西安市阎良区住房和城乡建设局，机构性质为政府机关，机构地址为陕西西安市阎良区前进西路 103 号，负责人为邢崇军，赋码机关为西安市阎良区党政群机关社会信用代码管理办公室。证书颁发日期为 2019 年 4 月 8 日。

三、募投项目资金来源

2021 年 5 月 10 日，西安市阎良区财政局出具《关于阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目一保障性租赁住房自有资金落实的情况说明》，项目总投资 20813.96 万元，项目资本金 16813.96 万元，其

中上级专项资金 1712 万元，区级财政资金 15101.96 万元，占比 80.78%，发行专项债券 4,000.00 万元，占比 19.22%。

2021 年资本金投入 2,405.40 万元，2022 年资本金投入 7,963.68 万元，2023 年资本金投入 6,444.88 万元。

四、募投项目的立项与批复

1、2021 年 2 月 10 日，西安市阎良区发展和改革委员会作出《关于阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目—保障性租赁住房项目可行性研究报告的批复》（阎发改审发[2021]31 号）。

2、选址意见书

2.1 2008 年 3 月 27 日，西安市规划局作出《建设项目选址意见书》[西规（2008）阎字第 3 号]，建设单位拟选位置为阎良区年丰路西侧、迎宾大道北拓段东侧、107 省道（关中环线）南侧，阎三路（原 107 省道）北侧。

2.2 2011 年 11 月 21 日，西安市规划局作出《建设项目选址意见书》[西规阎选字第（2011）10 号]，拟选位置为阎良区年丰路以西、航天城大道以南，迎宾大道北拓段东侧、阎良老街道西延北侧，拟用地面积 210 亩。

3、用地预审

3.1 2008 年 8 月 7 日，西安市国土资源局作出《关于阎良区经济适用住房一期及村民安置住宅工程项目用地预审的批复》（市国土发[2008]266 号）。

3.2 2008 年 10 月 29 日，西安市国土资源局作出《关于阎良区经济适用住房和廉租住房建设项目二期工程用地预审的批复》（市国土发[2008]381 号）。

4、2011 年 7 月 14 日，西安市发《关于将 210.638 亩国有建设用

地划拨给西安市阎良区建设和住房保障房用于建设保障性住房的批复》（市国土字〔2011〕274号）。

5、土地证

5.1 2011年11月7日，西安市阎良区建设和住房保障局颁发《国有土地使用证》（西阎国用〔2011〕第23号）。

5.2 2011年11月7日，西安市阎良区建设和住房保障局颁发《国有土地使用证》（西阎国用〔2011〕第24号）。

6、2011年11月30日，西安市环境保护局作出《关于阎良区经济适用住房二期及村民安置住宅工程环境影响报告书的批复》（市环发〔2011〕427号）。

7、2019年12月3日，中国共产党阎良区政法委员会对本项目的《西安市社会稳定风险评估登记备案报告表》盖章审批。

五、募投项目建设进度

根据《实施方案》，本项目建设期限36个月，项目实施进度具体安排如下：

1、前期准备阶段（2021年1月～2021年3月）

主要工作有：项目调研、考察、论证，完成项目可行性研究报告等项目前期工作。

2、工程实施阶段（2021年4月～2021年5月）

主要工作有：完成项目工程设计以及开工准备。

3、项目建设阶段（2021年6月～2023年10月）

主要工作有：完成项目全部建设内容，包含建设主体及室外工程等。

4、竣工阶段（2023年11月～2023年12月）

主要工作有：竣工验收和交付。

综上所述，本所律师认为，募投项目属于有一定收益的公益性基础设施和事业性项目，项目资本金占总投资的比例符合资本金相关规定，项目已取得必要的立项及审批，募投项目符合“财库[2020]43号文”、“财预[2017]89号文”、“财库[2019]23号文”、《陕西省地方政府债券资金管理办法（试行）》以及“陕财办预[2018]11号文”等法律、法规及规范性文件的有关规定。

第三部分 项目收益与融资平衡情况

一、募投项目总投资

根据《实施方案》及可研，募投项目总投资 20813.96 万元，项目资本金 16813.96 万元，其中上级专项资金 1712 万元，区级财政资金 15101.96 万元，占比 80.78%，发行专项债券 4,000.00 万元，占比 19.22%。

二、募投项目收益来源

根据《实施方案》，募投项目的收益主要来源为居住建筑租赁收入、门面房出租收入、车位出租收入。

三、募投项目收益与融资平衡情况

2021 年 5 月 27 日，陕西和中会计师事务所（普通合伙）（以下简称“和中会所”）针对本期债券《实施方案》出具了《陕西省 2021 年西安市阎良区保障性住房续建项目专项债券—西安市阎良区保障

性住房（航天佳苑）续建项目实施方案专项评价意见》（陕和中咨审字〔2021〕001号），认为：“西安市阎良区住房和城乡建设局、财政局申请发行2021年地方政府专项债券可以用较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措。为西安市阎良区保障性住房（航天佳苑）续建项目项目建设提供充足的资金支持，其项目持续稳定的现金净现金流入充分满足项目债券发行还本付息要求。”

综上所述，本所律师认为，募投项目实施方案符合项目专项债券对项目收益与融资自求平衡的要求。

第四部分 本期债券的发行文件及中介机构

一、《实施方案》

2021年4月，西安市阎良区住房和城乡建设局编制了《实施方案》，内容包括项目基本情况，项目投资估算及资金筹措方案，项目预期收益、成本及融资平衡情况，项目风险评估及控制措施，债券发行方案，信息披露计划等。

二、审计机构及专项评价报告

（一）审计机构

本期专项债券发行的财务评价机构为陕西和中会计师事务所（普通合伙），现持有统一社会信用代码为91610131MA6U50PA3W的《营业执照》及执业证书编号为61010154，批准执业文号为陕财办会〔2017〕13号的《会计师事务所执业证书》。

（二）专项评价报告

陕西和中会计师事务所（普通合伙）出具了《陕西省 2021 年西安市阎良区保障性住房续建项目专项债券—西安市阎良区保障性住房（航天佳苑）续建项目实施方案专项评价意见》（陕和中咨审字〔2021〕001 号）。

三、法律顾问及法律意见书

（一）法律顾问

陕西丰瑞律师事务所系经陕西省司法厅批准设立的合伙制律师事务所，现持有陕西省司法厅于 2010 年 3 月 31 日核发的统一社会信用代码为 31610000552180513W 的《律师事务所执业许可证》。

（二）本法律意见书由赵皓律师及孙伟律师签署，两名律师均持有陕西省司法厅核发的律师执业证书，且均已经过年检，具备出具本法律意见书的资格。

综上所述，本所律师认为，本期债券已经根据法律法规及规范性文件的规定制作了相关文件，为本期债券发行提供服务的审计机构、法律顾问均为我国境内依法设立并有效存续的中介机构，具有为本期债券发行提供服务的从业资质。

第五部分 本期债券的风险因素

一、影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

根据项目《实施方案》，本项目存在以下影响项目收益与融资平衡结果的风险因素：

（一）工期变化产生的风险

拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平的等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。项目建设期每年的利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

（二）项目投资的变化产生的风险

本项目总投资的核算和建设是根据工程初步设计（概算）报批稿得出，可能存在与实际项目实施差异，影响项目资本金投入和发债计划安排。

（三）工程事故产生的风险

工程事故是由施工阶段中一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的。国内多个城市的建设项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等，使项目净收益减少。

（四）收入变动风险

收入变动风险是指实施机构完成年度预测收入的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险主要是国家、陕西省政策对租金市场的影响导致项目收入的变化，导致偿债能力减弱。

（五）支出变动风险

支出变动风险是指项目较年度实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要是项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

（六）自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对公共配套建筑的生产过程和经营造成的影响，以及对其他建筑物产生的直接破坏，从而对经营者造成经济上的损失。自然风险因素主要包括火灾风险、洪水风险等。

（七）政策风险

政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，因而，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。所以，应该密切关注该地政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。政策风险因素又可分为以下几类：政治环境风险、经济体制改革风险、土地使用制度改革风险、金融政策改革风险、环保政策变化风险、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险。

（八）经营风险

经营风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

（九）社会风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对建筑的

影响，从而给从事商品生产和经营的投资者带来损失的可能性。社会风险因素主要包括城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、治安风险。

（十）利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，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。

二、主要风险控制措施

（一）由政府职能部门做好项目规划，减少工程的重复建设，从而减少工程投资。

（二）深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

（三）选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同，切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

（四）开发经营周期越长，项目建成以后的经济形势就难预测。其次，开发经营周期越长项目以后的政治形势越难预测。所以，针对本项目管理处采取提高工作速度、利用法律手段、来保证工作顺利进行、保证资金的充分供应，这样尽可能避免不必要因素的影响。

（五）通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，作出的预测就越准确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、时机的选择、融资的选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

（六）提高项目建设和运营过程中的管控，加强灾害防范意识，尽可能地避免可能出现的自然灾害现象。

（七）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。

（八）聘请专业的销售团队，做好前期宣传工作和后期销售策略，确保尽早收益。再加个方面尽量以国家宏观调控的市场价格为依据，以项目周边人流生活水平为标准，制定合理的价格。

（九）良好的项目管理是重要的保证。从投资开发来看，项目全过程的投资、进度和质量是重点。工程设计方案应贯彻“以人为本”的理念，吸取国内外成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平为将来运营的优质服务创造良好的硬件，聘请有经验的专家进行指导是非常必要的，可以有效地减少经营费用、提高收益水平，进而降低并控制风险。

（十）为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适

当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

综上所述，本所经办律师认为，本募投项目存在一定的风险，但也制定了必要的、具有针对性的风险控制措施，故相关风险因素不构成本期专项债券发行的实质性法律障碍。

第六部分 结论性意见

综上所述，经核查，本所律师认为：

一、债券发行人具备发行本期债券之主体资格。

二、本期专项债券发行金额在财政部提前下达的陕西省 2021 年新增专项债务限额内。

三、本期专项债券的募投项目符合国家相关产业政策，已取得的前期审批符合法律法规的要求。

四、本期专项债券的偿还计划和资金偿还来源，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

五、为本期专项债券发行提供服务的中介机构具备相应的从业资质。

六、本期专项债券发行采取了比较全面的风险控制措施。

本法律意见书一式四份，自本所盖章及经办律师签字后生效。

（本页无正文，为《陕西丰瑞律师事务所关于 2021 年西安市阎良区保障性住房（航城佳苑）续建项目—保障性租赁住房项目专项债券的法律意见书》之签章页）

陕西丰瑞律师事务所（签章）

负责人（签字）：

主办律师（签字）：

李醒亚

龙皓

孙伟

2020 年 5 月 27 日

附件：律师事务所执业许可证

