

2020年粤港澳大湾区市政和产业园区基础设施专项债券（二期）
东莞麻涌产业园综合开发项目
之
法律意见书

广和莞意字[2020]第 026-11 号

广东广和（东莞）律师事务所

广东省东莞市南城区 CBD 元美东路三号丰泰大厦 16 层 邮编 523002

电话：(0769) 2288 8288 传真：(0769) 2288 2936



目 录

释 义	1
正 文	4
一、本期专项债券发行	4
(一) 发行人	4
(二) 本期专项债券发行概况	4
二、本期专项债券发行对应的投资项目	5
(一) 项目概况	5
(二) 项目实施单位	5
(三) 项目公益性	5
三、本期专项债券发行的项目融资与收益平衡	6
四、法律服务机构	7
五、与本期专项债券发行有关的法律风险及风险应对措施	7
(一) 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施	7
(二) 影响项目收益的风险及控制措施	9
六、结论性意见	10
七、律师事务所分所执业许可证	13

释 义

除非文义另有所指，下列词语具有下述含义：

发行人/省政府	指	广东省人民政府
本期专项债券	指	2020年粤港澳大湾区市政和产业园区基础设施专项债券（二期）东莞麻涌产业园综合开发项目
本所、东莞广和	指	广东广和（东莞）律师事务所
中职信会计师事务所	指	中职信（广东）会计师事务所有限公司东莞分公司
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
国发（2014）43号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》国发（2014）43号文
财库（2015）83号文	指	《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》财库（2015）83号文
财预（2015）225号文	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》财预（2015）225号文
财预（2016）155号文	指	《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号文
财预（2017）35号文	指	《关于印发〈新增地方政府债务限额分配管理暂行办法〉的通知》财预（2017）35号文
财预（2017）89号文	指	《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号文
财预（2018）34号文	指	《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》财预（2018）34号文
财库（2018）61号文	指	《关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》财库（2018）61号文
财库（2018）72号文	指	《关于做好地方政府债券发行工作的意见》财库（2018）72号文
《收益与融资资金平衡测算评价报告》	指	编号为中职信莞审专字（2020）第B0005-11号《2020年粤港澳大湾区市政和产业园区基础设施专项债券（二期）东莞麻涌产业园综合开发项目收益与融资资金平衡测算评价报告》
元、万元、亿元	指	人民币元、万元、亿元

2020 年粤港澳大湾区市政和产业园区基础设施专项债券（二期）
东莞麻涌产业园综合开发项目
之
法律意见书

广和莞意字[2020]第 026-11 号

致：东莞市财政局

本所接受您的委托，担任 2020 年粤港澳大湾区市政和产业园区基础设施专项债券（二期）东莞麻涌产业园综合开发项目的法律顾问。本所为具有中华人民共和国执业资格的律师事务所，具有出具本法律意见书的资格。本所指派杜君华律师、袁志坚律师（以下简称本所律师）为本期专项债券发行提供法律服务。本所根据《预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》、《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》及《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》等法律法规和规范性文件，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所及本所律师谨作如下声明：

一、本所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、规范性文件和规则指引发表法律意见；已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期专项债券发行的合法性、合规性、真实性和有效性进行了充分的核查验证。

二、本所出具本法律意见书依赖于发行人、项目业主 / 项目实施单位及项目中介等相关主体已向本所提供了一切应予提供的文件资料，该文件资料构成本所出具法律意见书的基础。在前述调查中，发行人、项目业主 / 项目实施单位及项目中介等相关主体保证其已向本所提供和披露了为出具本法律意见书所必需的、真实的、准确的、完整的原始书面材料、副本材料，以及一切足以影响本法律意见书的事实和文件；保证所提供本所的文件和材料所披露的事实无任何隐瞒、

虚假、误导性陈述和重大遗漏；保证文件材料为副本或复印件的，其与原件一致和相符；保证所提供的文件、材料上的所有签字和印章均是真实的；保证所提供的加盖公章的文件、资料均是真实、合法、有效的。

三、本所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、规范性文件和规则指引为依据，同时也充分考虑了政府有关主管部门给予的有关批准和确认，对于出具本法律意见书必不可少而本所又无法自行核查的事项、对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所依赖于发行人、委托人、有关政府部门或者其他有关机构出具的证明文件作出判断，并在此基础上出具相应的法律意见。

四、本所仅就与本期专项债券发行有关的法律问题发表意见，并不对有关会计、审计、信用评级等非法律专业事项发表意见。在本法律意见书中涉及会计、审计、信用评级等内容的引述，并不意味着本所对这些内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

五、本所同意将本法律意见书作为本期专项债券发行的必备的法律文件，随其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。

六、本所同意相关主体在为本期专项债券发行而编制的发行文件中部分或全部自行引用或根据审批部门的审核要求引用本法律意见书的内容，但因引用而导致法律上的歧义或曲解的，本所不承担法律责任。

七、本法律意见书仅供本期专项债券发行之目的而使用，任何单位和个人均不得将本法律意见书或其任何部分用作任何其他目的。

基于上述声明，本所出具专项法律意见书如下：

正 文

一、本期专项债券发行

(一). 发行人

《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕83 号）第六条规定，“专项债券由各地按照市场化原则自发自还，遵循公开、公平、公正的原则，发行和偿还主体为地方政府”；《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）第四条规定，“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。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”。

根据上述法律规定，本期专项债券发行主体为广东省人民政府，符合财库〔2015〕83 号文、财预〔2016〕155 号文的规定，发行人具备发行本期专项债券的资格。

(二). 本期专项债券发行概况

项目	内容
发行人	广东省人民政府
发行金额	5000 万元
发行期限	10 年
募集资金用途	用于东莞麻涌产业园综合开发项目
还款来源	东莞市麻涌镇东太村、大步村两村集体地块 232.933333 公顷土地出让取得的收益及广告费收益等项目专项收入用于本次专项债券的还本付息
发行依据	《预算法》、财预〔2016〕155 号文等相关规定

据此，本所认为，如本期专项债券应享分配额度内资金由东莞市财政局全部用于东莞麻涌产业园综合开发项目的支出，发行及使用具有对应的项目，符合国发〔2014〕43 号文、财预〔2016〕155 号文、财预〔2017〕89 号文、财预〔2018〕34 号文及其他相关法律法规、政策性文件的规定。

二、本期专项债券发行对应的投资项目

(一). 项目概况

项目名称	东莞麻涌产业园综合开发项目
项目概况	本项目建设内容主要包括厂房建设、综合管廊、户外广告牌位、停车场、学校、医院及东莞市麻涌站单元规划二路、规划三路、规划四路、景观大道升级改造、东环路南段、麻涌单元景观大道一期等基础设施建设

(二). 项目实施单位

东莞麻涌产业园综合开发项目的项目实施单位为东莞水乡特色发展经济区管理委员会。

东莞水乡特色发展经济区管理委员会的基本情况如下：

统一社会信用代码	11441900304292137L
主要职责	1. 发展规划方面：在坚持全市规划“一盘棋”基础上，下放功能区控规、城市设计、村庄规划、专项规划审核审批等职责。2. 区域开发方面：赋予功能区管理机构市一级土地开发管理职责，做实做强功能区管理机构优化和拓展发展空间职能。3. 招商引资方面：强化功能区在产业招商规划、产业项目引进等方面的统筹管理职责。4. 重大项目建设方面：赋予功能区管理机构重大基础设施规划布局、重大项目统筹管理、建设项目全流程管理等职责，包括功能区统筹安排区内教育、交通、医疗、环保等公共基础设施的规划布局、实施时序等。5. 政务服务效能提升方面：依法依规下放市级审批权限，逐步实现功能区与市级审批同权，引领提升功能区内各镇政务服务效能
地址	广东省东莞市水乡大道 199 号
负责人	叶葆华

(三). 项目公益性

东莞市地处粤港澳大湾区核心，前拥深圳香港、背靠广州，被三大国际都市环绕，成为粤港澳大湾区核心区位担当；同时，东莞主动承接广深港产业转移，发展潜力很大。东莞麻涌产业园综合开发项目的实施对东莞市经济发展具有驱动作用，带动周边经济发展，有利于增加东莞市宜居程度，吸引企业及留住高端人

才，符合当地人民群众的利益需求，为东莞市的社会经济发展夯实良好基础，对促进东莞市经济社会高质量发展，提升人民生活水平和幸福指数具有重要意义。

本所认为，根据东莞水乡特色发展经济区管理委员会的主要职责，东莞水乡特色发展经济区管理委员会具备管理和维护上述项目的主体资格，是上述项目的主要责任主体，符合财预〔2017〕89号文的实施主体要求；上述项目已进行了规划相关实施工作，确有实施项目的资金需求；上述项目涉及重大区域发展、交通和基础设施建设等，具有公益性，对应项目的实施为东莞市的社会经济发展夯实良好基础，符合财预〔2017〕89号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求和财预〔2018〕34号文关于“优先在重大区域发展以及乡村振兴、生态环保、保障性住房、公立医院、公立高校、交通、水利、市政基础设施等领域选择符合条件的项目”的领域要求。

三、本期专项债券发行的项目融资与收益平衡

中诚信会计师事务所作出《收益与融资资金平衡测算评价报告》认为：“经审核，在项目单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的本期债券项目，用于还本付息的相关项目收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡”。

本期专项债券发行的专项评价机构为中诚信会计师事务所，现持有统一社会信用代码为 91441900MA52QUU370 的《营业执照》及证书编号为 440101574401 的《会计师事务所分所执业证书》。

据此，本所认为，中诚信会计师事务所是在中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，具备为本期专项债券进行审计评估的合法资格；根据《收益与融资资金平衡测算评价报告》，国有土地使用权出让收入包括在政府性基金收入内，结合项目专项收入，项目融资和收益平衡能够达到平衡，未违反财预〔2017〕89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》关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”规定的条件要求及财预〔2016〕155号文《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》第七条：“专项债务收支应当按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡，不同政府性基金科目之间不得调剂。执行中专项债务对应的政府性基金收入不足以偿还本金和利息的，可以从相应的公益性项目单位调入专项收入弥补”的规定。

四、法律服务机构

本期专项债券发行由广东广和（东莞）律师事务所出具《法律意见书》。本所为广东广和律师事务所合法设立的分支机构，本所持有广东省司法厅核发的证号为 24419201611499838、统一社会信用代码为 31440000MD0099597G 的《律师事务所分所执业许可证》，历年考核合格，且本所律师均持有合法有效的《律师执业证》。

五、与本期专项债券发行有关的法律风险及风险应对措施

本期专项债券发行的主要法律风险及风险控制措施如下：

（一）. 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 自然环境和施工条件带来的风险

风险因素：（1）突发事件影响，如恶劣天气、地震、临时停水、停电、交通中断等；（2）提供的场地条件不及时或不能正常满足工程需要；（3）外界配合条件有问题，如交通运输受阻，水、电供应条件不具备等；（4）监理单位工作不到位，影响工期；（5）施工出现质量问题，延误工期。

风险应对措施：（1）基础工程尽量避开雨季施工，否则应采取有效防护措施；（2）施工工棚搭建满足防震要求；（3）做好防止交通中断、停电、停水应急预案；（4）强化前期地质勘查工作，防止因地质勘测不到位造成的停工；（5）项目建设前周密设计供排水、供配电方案，防止水电供应造成停工；（6）搞好社会稳定风险评估和防范方案，密切与相关单位沟通，减少单位临时工程施工干扰，市民闹事，节假日交通管制，市容整顿的限制等造成的工期延误；（7）与监理单位签订严格、职责明确的监理合同，加强对监理单位的监管，明确监理单位的责任；（8）强化质量管理，严格按照规范和条例招投标、施工、监理和质量检查，杜绝质量问题影响施工进度。

2. 施工方风险

风险因素：（1）施工计划不周全；（2）施工技术力量达不到要求；（3）施工材料组织能力差；（4）对施工图纸的领会能力差；（5）施工应急预案差；（6）施工单位提交的材料、样品不及时，导致工期延误；（7）施工过程中出现质量施工；（8）施工人员不就位或施工过程中施工人员不足。

风险控制措施：（1）通过招投标选择社会信誉好，技术力量强、管理能力高的施工队伍；（2）进行事前控制：审核施工单位提交的施工进度计划；审核施工单位提交的施工方案；审核施工单位提交的施工总平面图；制定材料、设备

的采、供计划；按期完成现场障碍物的拆除，及时向施工单位提供现场；落实施工临时供水、供电，接通施工道路、电话线路，及时为施工单位创造必要的施工条件；（3）进行工程进度的检查：审批施工计划及施工修改计划；审核施工单位每周、每月提交的工程进度报告；按合同要求，及时进行工程计量验收和质量验收；做好有关进度、计量方面的签证；进行工程进度的动态管理；为工程进度款的支付签署进度、计量方面认证意见；组织现场协调会；（4）进行事后控制：要求施工单位制定保证总工期不突破的对策措施，主要有技术措施、组织措施、经济措施、合同措施；要求施工方制定月、季工期进度拖延后的补救措施；调整相应的施工计划、材料设备、资金供应计划等，在新的条件上组织新的协调和平衡。

3. 设计单位风险

风险因素：（1）设计不当而进行设计变更；（2）提供的场地条件不及时或不能正常满足工程需要；（3）勘察资料不准确，特别是地质资料错误或遗漏而引起的未能预料的技术障碍；（4）设计、施工中采用不成熟的工艺，技术方案失当；（5）图纸供应不及时、不配套或出现差错。

风险控制措施：（1）通过招投标选择社会信誉好，技术力量强，管理能力高的设计单位；（2）坚持按基本建设程序办理，实施初步设计、施工图设计的图审和专家评审；（3）按合同规定及时向施工单位提交设计图纸等设计文件；（4）加强与城建、规划等部门沟通，强化对设计单位的管理。

4. 材料供应风险

风险因素：（1）材料、设备不及时供应耽误工期；（2）材料、设备质量不符合要求耽误工期。

风险应对措施：（1）选择社会信誉好、实力雄厚的供应商；（2）坚持材料、设备验收制度，不合格的材料和设备一律不得进场；（3）强化合同管理，用合同约定约束供应商严格按合同供应材料、设备。

5. 资金落实情况

风险因素：（1）资金不到位，工程款不能按时拨付影响施工，导致耽误工期；（2）资金不到位，影响材料供应商不能及时供货，导致耽误工期；（3）资金不到位，导致监理、质检等与施工相关的部门无法工作，导致耽误工期。

风险应对措施：（1）资金不足额就位，不得开工建设；（2）严格执行财经制度，防止建设资金被贪污、挪用。

6. 工程事故

风险因素：（1）人身安全对施工工期的影响；（2）设备损毁对施工工期的影响；（3）火灾、电击对设备、设施破坏对工期的影响；（4）事故处理不当，引起群体事件，影响建设工期。

风险应对措施：（1）编制和执行施工安全工作守则，建立安全报告制度，设立专职安全监理和安全员；（2）加强对施工人员的安全教育，增强施工人员的安全防范意识，提高安全防范自救能力；（3）配发和使用安全帽、安全带、安全网、安全标志等安全设备；（4）施工场所按规定进行围挡封闭，架设安全网。洞口及临边进行防护；（5）对结构复杂、危险性大、特性较多的特殊工程（如起重吊装作业、脚手架工程、模板工程、基坑支护等）要采取专项安全措施；（6）考虑不同季节对施工的不安全因素，在雨季施工应做好防电、防雷、防坍塌和防强风的工作。冬季施工应做好防风、防火、防滑等工作。

7. 社会稳定风险因素

风险因素：居民从小施工单位手中分包工程、劳务打工，形成的纠纷隐患。

风险应对措施：协调协助施工单位负责人和工程所在地的村组负责人建立联系机制，减少工程施工中和劳务打工中形成的安全稳定隐患。

（二）. 影响项目收益的风险及控制措施

1. 经营风险

风险因素：（1）土地出让价格下滑风险；（2）土地出让数量和期限风险。

风险应对措施：（1）密切关注土地市场动态和市场变化分析，掌握最佳时节出让土地，获取最大效益；（2）及时跟踪土地市场需求，尽早出让土地，回收投资，确保按时还本付息。

2. 市场风险

风险因素：市场利率波动将会对本项目财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险应对措施：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。

3. 政策风险

风险因素：国家调整土地出让政策，影响土地出让，造成资金回笼困难。

风险应对措施：密切关注国家土地出让政策，出让条件成熟尽快出让，尽量规避政策风险。

4. 财务风险

风险因素：（1）资金周转风险：项目投入资金较大，建设资金部分采取申请债券融资解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，土地出让面积、土地出让收入不能按计划实现，或者出现土地出让资金挪作他用，则项目可能出现资金周转困难；（2）投资估算风险：项目总投资的不准确会导致项目财务风险，项目的投资估算结果是建立在目前的政策、法规、市场因素的基础上编制的，由于项目建设周期不短，未来国家及地方政策、法规、市场等因素的变化存在不确定性。

风险应对措施：（1）充分考虑项目建设的特点，对项目建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金；（2）加强招商引资工作和土地出让步伐，促进现金回流。实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力；（3）在进行投资估算时，考虑计入了一定比例的不可预见费；在实施过程中，定期对估算投资进行审核验证，如发现对估算投资产生影响的情况，应及时采取措施进行解决。

综上，本所认为：本次发行存在一定的法律风险，但以上法律风险不构成本次发行的实质性法律障碍。

六、结论性意见

综上所述，本所认为：

1. 本期专项债券由省政府作为发行人发行，发行人具备发行本期专项债券之主体资格，符合财库（2015）83号文、财预（2016）155号文等相关文件要求；
2. 东莞水乡特色发展经济区管理委员会作为项目实施单位，符合财预（2017）89号文等相关文件要求；
3. 本期专项债券发行募集资金将通过转贷方式专项用于东莞麻涌产业园综合开发项目，该项目符合国家发展需求，且将按照法律法规持续完善后续程序，推进项目建设工作，符合国发（2014）43号文、财预（2017）89号文等相关文件要求；
4. 专项评价机构认为本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，并以土地出让收入、项目专项收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源，未违反国发（2014）43号文、财预（2015）225号文、财预（2016）155号文等相关文件要求，本期专项债券满足项目收益和融资自求平衡的要求；
5. 本期专项债券所对应的项目具有公益性，符合财预（2017）89号文和财预（2018）34号文等相关文件要求；

6. 为本期专项债券发行提供服务的专项评价机构、法律服务机构具备相应的从业资质；

7. 截至本法律意见书出具之日，本次发行存在一定的法律风险，但不构成本次发行的实质性法律障碍。

本法律意见书正本一式肆份，无副本，经本所盖章及经办律师签字后生效。

（以下无正文，为本法律意见书签署页。）

(本页无正文，系《2020 年粤港澳大湾区市政和产业园区基础设施专项债券（二期）东莞麻涌产业园综合开发项目之法律意见书》之签署页)



广东广和（东莞）律师事务所

经办律师： 


二〇二〇年四月三十日

律师事务所分所执业许可证

证号: 24419201611499838
统一社会信用代码: 31440000MD0099597G

广东省
律
师
事
务
所
分
所
律
师
事
务
所

符合《律师法》及《律师事务所分所管理办法》规定的
条件，准予设立并执业。

发证机关: 广东省司法厅

发证日期: 二零一六年三月二十三日

No. 80003307

中华人民共和国司法部监制