



广东冠律师事务所

广东冠律师事务所
关于 2025 年广东省政府专项债券揭东区月城片
区产业发展及基础设施提升项目
之
法律意见书

地址：广东省揭阳市榕城区建阳路金叶花园一幢二层

联电话：0663-8219943，传真：0663-8219943

目 录

释 义	1
第一部分 声明	3
第二部分 正文	4
一、本期专项债券发行对应的项目	4
二、本项目收益与融资自求平衡	10
三、本项目风险及风险应对措施	10
四、结论性意见	13

释 义

除非特别注明或另有所指，本法律意见书的简称和术语具有以下含义：

本期专项债券	指	揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目
审计机构	指	揭阳市方圆会计师事务所（普通合伙）
本所	指	广东冠法律所事务所
本所律师	指	广东冠法律所事务所经办律师
《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》
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〔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》
《专项评价报告》	指	《揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目收益与融资资金平衡测算评价报告》
元、万元	指	人民币元、万元

广东冠法律师事务所
关于 2025 年广东省政府专项债券
揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目
之
法律意见书

冠法非诉〔2025〕第 58 号

致：揭阳市揭东区财政局

本所是经中华人民共和国广东省司法厅批准成立，具有合法执业资格的律师事务所，有资格就中国法律问题出具法律意见书。

本所受贵局委托，指派许朝云、张闻律师作为本期专项债券发行事项的专项法律顾问，并根据《预算法》、国发〔2014〕43 号文、财库〔2018〕61 号文、财预〔2016〕155 号文、财库〔2015〕83 号文、财预〔2015〕225 号文、财预〔2017〕89 号文等法律法规、部门规章以及规范性文件，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。

第一部分 声明

本所及本所律师就为出具本法律意见书的相关事宜声明如下：

一、本所律师依据《预算法》、《中华人民共和国律师法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2017〕89号文等有关规定以及本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实发表法律意见，严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，了解本项目情况，对获取的项目资料进行了审阅，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

二、本所律师向相关主体提出了应提供的资料清单，并得到了相关主体依据该等清单提供的资料、文件和对有关问题的说明，该等资料、文件和说明构成本所律师出具法律意见书的基础。

三、项目实施单位承诺并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是真实、合法、有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；保证文件上所有的签名与印章真实，复印件与原件一致。

四、对于出具本法律意见书中的至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、项目实施单位或者其他有关单位的证明文件以及与本次债券有关的其他中介机构出具的书面报告和专业意见就该等事实发表法律意见。

五、本所仅就本期专项债券的合法性以及对本次发债有重大影响的法律问题发表法律意见，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。在本法律意见书引述的其他中介机构出具的报告以及相关文件中的数据分析、意见和结论，并不意味着本所对这些内容的合法性、真实性和准确性做出任何明示或默示的保证，对于该等文件及其所涉内容，本所律师依法并不具备进行核查和做出评价的适当资格。

六、本法律意见书仅供本期专项债券发行之目的而使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

第二部分 正文

一、本期专项债券发行对应的项目

根据贵局提供的资料以及《专项评价报告》，本期专项债券发行的资金主要用于以下项目，具体情况如下：

项目名称	揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目
项目实施单位	揭阳市揭东区月城镇人民政府 统一社会信用代码：114452000070310372 法定代表人：徐宋宏 住所：广东省揭阳市揭东区省道 234 月城镇路段北侧
项目范围	项目位于揭阳市揭东区月城镇内，涉及西河村、月城寨内村、月南村、松山村共 4 个村
建设内容	<p>项目建设规模及内容：（1）建设新能源基础设施，包括充电桩 34 个及相关配套。（2）产业融合路网提升，包括 S234 沿线综合整治提升，全长 3.45 公里；工业区沿线等 3 条明沟覆盖，长 880 米；老中学路等沿路场地平整；15 条路面铺设沥青，长 10.26 公里；对 14 条路进行“三线整治”，长 17.93 公里；完善西河工业区路等 8 条道路的配套，全长 7.66 公里；改造桥梁 3 座，长约 45 米；以及相关围挡等配套。（3）环境综合提升，包括 S234 沿线环境综合提升；镇区道路提升；对月南村、月城寨内村河道驳岸进行整治；对街头口袋公园等 6 处环境基础设施进行提升。</p> <p>1.新能源基础设施项目</p> <p>（1）西河村消防站侧边设置充电桩车位 10 个。</p> <p>（2）月南村广场停车场设置充电桩车位 8 个。</p> <p>（3）月城寨内村镇政府至老中学路停车场设置充电桩车位 8 个。</p>

	<p>(4) 松郑公园停车场设置充电桩车位 8 个。</p> <p>2.产业融合路网提升项目</p> <p>(1) 月城镇 S234 沿线综合整治提升</p> <p>路网提升约 3.45 公里，包括道路基础设施提升、管网改造、三线下地、交通安全和配套设施完善。</p> <p>(2) 明沟覆盖</p> <p>①工业区路沿线明沟覆盖，长 250 米，宽 1.5 米。</p> <p>②月城寨内村老中学路沿线明沟覆盖，400 米长，1.5 米宽。</p> <p>③月南村广场明沟覆盖，230 米长，0.35 米宽。</p> <p>(3) 沿路场地平整</p> <p>①英蓝路沿线门口场地：沿道路两侧商铺门前场地平整作为停车场；住宅门前道路两侧做约 8 米的街边园景，到门口留作院子。（主要为靠近省道 S234 一段）。</p> <p>②老中学路沿线门口：本段需进行门口场地平整，高差通过找坡衔接，违规搭建进行拆除，雨棚、围栏范围不得突出自家民房投影。（主要为靠近英蓝路一段）。</p> <p>(4) 水泥路面改沥青路面</p> <p>水泥路面改沥青路面工程共涉及 15 条道路，合计 10.26 公里。详情如下：</p> <p>①西河工业区路铺设沥青路面，长 1.2 公里，宽 10 米；</p> <p>②工业区路至村委会道路铺设沥青，长度 300 米，宽 7 米；</p> <p>③省道 234 线至乔南片村道铺设沥青路面，长度 1.1 公里，宽 7 米；</p> <p>④西河村河道南侧工业区道路与南片区连接路铺设沥青路面，长度 400 米，宽 4 米；</p> <p>⑤英蓝路月城寨内段道路铺设沥青长度 1.6 公里，宽 9 米；</p> <p>⑥政府西侧至老中学路干道，路面铺设沥青，长度 780 米，宽 8 米；</p> <p>⑦口围十五江东路、文教路铺设沥青路面，长度 500 米，宽</p>
--	--

	<p>8-11 米；</p> <p>⑧老中学路，铺设沥青路面，长度 1200 米，宽 6 米；</p> <p>⑨月南大道，铺设沥青路面，长度 1 公里，宽 6-8 米；</p> <p>⑩连接省道 234 线的月南新时代文明实践站周边道路铺设沥青路面，长 350 米，宽 7 米；</p> <p>⑪连接省道 234 线的松郑公园路铺设沥青路面，长 900 米，宽 8 米；</p> <p>⑫省道 234 线至松王文体公园路段铺设沥青路面，长度 435 米，宽 8 米；</p> <p>⑬松郑公园园区通向村委会道路铺设沥青路面，长度 120 米，宽度 6 米；</p> <p>⑭松王文体公园西北侧增设一条道路，铺设沥青路面，长约 110 米，宽 7 米；</p> <p>⑮松王文体公园西侧道路铺设沥青路面，长约 260 米，宽 7 米。</p> <p>（5）“三线”整治</p> <p>“三线”整治工程共涉及 14 条道路，合计 17.93 公里。详情如下：</p> <p>①省道 234 沿线三线下地，长 7.9 公里；</p> <p>②西河工业区路路口一段局部三线下地，本路线其余路段沿线三线上墙，长 1.2 公里；</p> <p>③工业区路至村委会道路沿线三线上墙，长度 300 米；</p> <p>④省道 234 线至乔南片村道沿线三线上墙，长度 1.1 公里；</p> <p>⑤西河村河道南侧工业区道路与南片区连接路沿线三线上墙，长度 400 米；</p> <p>⑥英篮路月城寨内段道路沿线三线下地，长度 1.6 公里；</p> <p>⑦政府西侧至老中学路干道，沿线三线上墙，长度 780 米；</p> <p>⑧口围十五江东路、文教路沿线三线上墙，长度 500 米；</p> <p>⑨老中学路，沿线三线上墙，长度 1200 米；</p> <p>⑩月南大道，沿线三线上墙，长度 1 公里；</p>
--	--

	<p>⑪连接省道 234 线的月南新时代文明实践站周边道路沿线三线上墙，长 350 米；</p> <p>⑫连接省道 234 线的松郑公园路沿线三线上墙，长 900 米；</p> <p>⑬省道 234 线至松王文体公园路段沿线三线上墙，长度 435 米；</p> <p>⑭松王文体公园西侧道路沿线三线上墙，长约 260 米。</p> <p>（6）道路照明</p> <p>道路照明工程共涉及 8 条道路，合计 7.66 公里。详情如下：</p> <p>①西河工业区路沿线单侧安装路灯，间隔 30 米，长 1.2 公里；</p> <p>②工业区路至村委会道路沿线单侧安装路灯，间隔 30 米，长度 300 米；</p> <p>③省道 234 线至乔南片村道沿线单侧安装路灯，间隔 20 米，长度 1.1 公里；</p> <p>④西河村河道南侧工业区道路与南片区连接路沿线单侧安装路灯，间隔 30 米，长度 400 米；</p> <p>⑤政府西侧至老中学路干道，沿线单侧安装路灯，间隔 30 米，长度 780 米；</p> <p>⑥老中学路，单侧安装路灯，间隔 30 米，长度 1200 米；</p> <p>⑦松郑公园路单侧安装路灯，间隔 30 米，长度 280 米；</p> <p>⑧南干渠北侧新建道路，沿线单侧安装路灯，间隔 20 米，长度 2.4 公里。</p> <p>（7）桥梁工程</p> <p>桥梁工程共涉及 3 座桥，长约 45 米。详情如下：</p> <p>①西河村河道水面桥梁向西拓宽至 8 米，长度约 20 米。</p> <p>②月城寨内村河道水面桥梁向北拓宽 1 米，长度约 10 米。</p> <p>③月南村南干渠河面原长约 15 米，宽 2 米的简易桥梁拆除，新建一处长约 15 米，宽 6 米的桥梁。</p> <p>（8）沿路围挡</p> <p>沿路围挡工程共涉及 2 处。详情如下：</p> <p>①月城寨内村至老中学路转弯段--老砖窑厂沿路一段，现场目</p>
--	--

	<p>前由铁皮进行围挡，且围挡已被损坏，周边界面也较为混乱，需新建围墙对此处界面进行重新梳理，保持界面整洁。高度 2.2 米，长约 40 米。</p> <p>②月南小学对面空地，内部杂乱，沿路边设围挡进行遮蔽。</p> <p>（9）新建南干渠北侧道路</p> <p>本道路建设工程左侧接至英蓝路桥右侧至松山村农田处，铺设水泥路面，单侧安装路灯，间隔 20 米，增建相关配套设施、指引标识，长度 2.4 公里，宽 6 米。</p> <p>3.环境综合提升项目</p> <p>（1）S234 沿线环境综合提升</p> <p>环境综合提升工程约 3.45 公里，包括立面出新、店招统一、空调位对齐移位、违建拆除、设置村标、节点提升；其中 12 处节点提升、三处村标、1 处跨路门头。</p> <p>（2）镇区道路沿线建筑外立面整治</p> <p>镇区道路提升工程沿线两侧建筑外立面进行综合改造工程涉及 10 处。</p> <p>（3）河道驳岸整治。</p> <p>河道驳岸整治工程共涉及 2 处，分别是月南村、月城寨内村。</p> <p>①月城寨内村镇政府至老中学路沿线河道驳岸进行修整，驳岸做 3.5 米高，沿岸增加石栏杆进行防护。原先不锈钢栏杆替换为石栏杆。</p> <p>②月南村河道南端 100 米，两侧河道驳岸进行修整，驳岸做 3.5 米高，沿岸增加石栏杆进行防护。</p> <p>（4）环境基础设施提升</p> <p>环境基础设施提升工程共涉及 6 处，分别为街头口袋公园 1 处、街边零星点 2 处、街边生态停车场 1 处、农田沿路 1 处、松郑公园改造提升 1 处。</p>
--	--

项目情况	<p>项目建设期：2024 年 9 月-2025 年 3 月。总投资共 9023.10 万元，其中工程建设安装费用为 7967.00 万元，工程建设其它费用为 626.40 万元，预备费 429.70 万元。总投资 9023.10 万元，安排通过地方政府专项债券融资 9000.00 万元（其中 2024 年已安排专项债券 3000.00 万元，2025 年计划发行专项债券需求规模 6000 万元（其中本次计划发行专项债券资金 2300.00 万元，计划以后发行专项债券资金 3700.00 万元）</p>
项目批复	<p>揭阳市揭东区发展和改革局文件《揭阳市揭东区发展和改革局关于揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目可行性研究报告的批复》（揭东发改投审[2024]51 号），揭阳市揭东区发展和改革局文件《揭阳市揭东区发展和改革局关于揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目变更的复函》（揭东发改投审[2024]53 号），揭阳市揭东区月城镇人民政府《关于要求审批<揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目可行性研究报告>的请示》（月城府函[2024]16 号），揭阳市揭东区月城镇人民政府文件《关于启动揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目的请示》（月城府[2024]5 号），揭阳市揭东区人民政府《关于启动揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目的批复》（揭东府函[2024]216 号），揭阳市自然资源局揭东分局《关于揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目的用地规划意见》（揭东自然资规函[2024]51 号），揭阳市自然资源局揭东分局《关于揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目的规划意见》（揭东自然资规函[2024]75 号），揭阳市揭东区月城镇人民政府《关于变更揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目有关内容的请示》（月城府函[2024]19 号），揭阳市揭东区月城镇人民政府《关于要求出县揭东区月城片区产业发展及基础设施提升项目的规划意见函》（月城府函[2024]29 号），揭阳市揭东区发展和改革局文件《揭阳市揭东区发展和改革局关于揭东区月城片区产业发展及基础设施</p>

	提升项目初步设计概算的复函》（揭东发改投审[2024]62号），同意项目立项。
--	---

综合以上项目信息，本所律师认为，本期专项债券的项目实施单位是依据中华人民共和国法律依法设立并合法存续的法人主体，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，有权作为本项目的实施单位。就本项目，揭阳市揭东区月城镇人民政府正在组织实施本项目的相关工作，有实施项目的资金需求。

二、本项目收益与融资自求平衡

审计机构为本期债券发行出具了《专项评价报告》。《专项评价报告》认为：“基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡专项债券的要求,并根据我们对项目收入预测、收益预测等进行的分析评价,在预测性假设成立的前提下,该项目在发债周期内能保证债券正常的还本付息需要,总体实现项目收益和融资自求平衡。”

经本所律师核查，审计机构是经深圳市财政局于2023年12月1日核发《会计师事务所执业证书》，并经依法注册成立的会计师事务所。

综上，本所律师认为，审计机构是在中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，与发行人、项目具体实施单位之间不存在关联关系，具备为本期债券进行审计评估的资格。本项目符合《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）及《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）的规定。

三、本项目风险及风险应对措施

（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、地震等；（2）监理到位工作不到位，影响工期；（3）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）做好防止交通中断、停电、停水应急预案；
- （3）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；

(4) 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，防止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；审核施工单位每旬、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) 加强与住建、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。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1.财务风险

风险因素：（1）资金周转风险：本项目配套基础设施投入资金较大，如设备损耗严重，则项目可能出现资金周转困难；（2）投资估算风险：本项目总投资的不准确都会导致项目财务风险，本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，由于本项目建设周期较短，未来国家及地方政策、法规、市场等因素的变化不确定性较小。

风险应对措施：

- （1）加强对设施设备的管理与保养，加强对经费的管理，减少资金的浪费；
- （2）密切注意政策与市场的变化。

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。

四、结论性意见

综上所述，本所律师认为：债券项目实施单位是合法设立的法人主体，有权作为债券项目的实施单位；本项目已取得相关部门的批复，有实施项目的资金需求；本期专项债券具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，审计机构认为本项目在发债周期内能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资自求平衡；项目实施单位应当按照《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）、《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）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）的要求，将债券项目募集到的资金，专项用于本项目。

本《法律意见书》一式肆份，自本所盖章及本所律师签字后生效。

（以下无正文）



律师：



律师：



2025 年 1 月 10 日