广东冠法律师事务所
关于 2026 年广东省政府专项债券
惠来县县级中部公益性公墓建设项目
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

联系电话：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 5

三、本项目风险及风险应对措施 6

四、结论性意见 9

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	惠来县县级中部公益性公墓建设项目
审计机构	指	深圳云帆会计师事务所（普通合伙）
本所	指	广东冠法律师事务所
本所律师	指	广东冠法律师事务所经办律师
《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》
财库〔2020〕36 号文	指	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》
财库〔2020〕43 号文	指	《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》
《专项评价报告》	指	《2026年广东省政府专项债券惠来县县级中部公益性公墓建设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2026年广东省政府专项债券
惠来县县级中部公益性公墓建设项目
之
法律意见书

冠法非诉［2026］第197号

致：惠来县财政局

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、财预〔2015〕225号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕36号文、财库〔2020〕43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；保证所提供给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	惠来县县级中部公益性公墓建设项目
项目实施单位	惠来县民政局 统一社会信用代码为：11445224007035687Y 法定代表人：林锡雄 住所：广东省揭阳市惠来县惠城南门大道 13 号七、八楼
项目范围	项目位于惠来县县城区
建设内容	规划总用地面积 300 亩（200000 平方米），总建筑面积 5030.8 平方米。其中综合服务楼 1500 平方米，骨灰楼建筑面积 3200.8 平方米，配套附属用房（卫生间、配电房、门卫等）面积 330 平方米；建设墓穴 70000 穴，以及建设挡土墙、护坡、停车区、入园牌坊门楼、道路等相关配套设施。
项目情况	项目建设期：50 个月。本项目总投资估算约 35,082.89 万元。其中：工程费 22,260.54 万元，工程建设其他费用 3,572.35 万元，预备费 1,750.00 万元，征地费 7,500.00 万元。 项目总投资为 35,082.89 万元，资金来源主要通过地方政府专项债券融资 28,000.00 万元及地方财政性资金投入 7,082.89 万元。 惠来县县级中部公益性公墓建设项目计划安排专项债券资金 28,000.00 万元。已发行 7,800.00 万元，其中：2023 年发行广东省政府专项债券 1,800.00 万元（通过 2023 年广东省政府专项债券（二十四期）发行政府专项债券 1,800.00 万元,该专项债券为 2023 年广东省政府专项债券（二十四期）揭阳滨海新

	区产业园区基础设施配套工程调入 1,700.00 万元、惠来县垦造水田项目调入 1,100.00 万元，调出 1,000.00 万给惠来县储备粮库，实际发行年利率 3.00%，期限二十年，二十年实际利息合计 1,080.00 万元，债券按每半年付息一次)、2024 年发行广东省政府专项债券 2,000.00 万元（通过 2024 年广东省政府专项债券（二十三期）发行政府专项债券 2,000.00 万元，实际发行年利率 2.45%，期限十年，十年实际利息合计 490.00 万元，债券按每半年付息一次)、2025 年发行广东省政府专项债券 4,000.00 万元（通过 2025 年广东省政府专项债券（七期）发行政府专项债券 4,000.00 万元，实际发行年利率 2.06%，期限三十年，三十年实际利息合计 2,472.00 万元，债券按每半年付息一次)。2026 年计划发行专项债券 15,000.00 万元（2026 年 9 月计划发行 10,000.00 万元，期限十五年，假设发行利率 2.45%，债券按每半年付息一次；2026 年 9 月之后计划发行政府专项债券剩余 5,000.00 万元，期限二十年,假设融资利率为 2.50%，债券按每半年付息一次，到期一次性还本），2027 年发行专项债券 5,200.00 万元；期限二十年。每半年付息一次，到期一次性还本。
项目批复	《关于惠来县县级中部公益性公墓建设项目可行性研究报告的批复》（惠发改投审【2022】59 号）文件批复，同意项目审批、建设。

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，惠来县民政局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：“在相关单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的惠来县

县级中部公益性公墓建设项目，预测项目收入能够合理保障偿还融资资本金和利息，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委员会于 2018 年 6 月 22 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）施工材料管理能力差；（4）对施工图纸的领会能力差；（5）施工应急预案差；（6）施工单位提供的材料、样品不及时，导致工期延误；（7）施工过程中出现影响质量的施工；（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，不得动工建设；

（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：本项目配套基础设施投入资金较大，建设资金采取申请债券融资和财政资金解决，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。

风险应对措施：

（1）充分考虑项目建设的特点，对项目配套基础设施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。银行方应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。

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准，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收入能够合理保障偿还融资资本金和利息，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）

广东冠法律师事务所

律师：

律师：

2026 年 9 月 14 日