广东明捷律师事务所

关于粤东城际铁路汕头至潮汕机场段

之

法 律 意 见 书

明捷字[2026]第[213]号

广东明捷律师事务所

二〇二六年九月

目 录

释 义 1

正 文 4

一、本项目专项债券发行 4

（一）发行人 4

（二）本项目发行概况 4

（三）本项目专项债券发行额度 4

二、专项债券发行对应的投资项目 4

（一）项目概况 5

（二）项目批复 6

（三）项目实施机构 6

三、财务评估咨询报告及法律意见书 7

（一）财务评估咨询报告 7

（二）法律意见书 7

四、与本项目专项债券发行有关的法律风险及风险应对措施 8

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施 8

（二）影响项目收益的风险及控制措施 11

五、结论性意见 12

释 义

除非文义另有所指，下列词语具有下述含义：

财政部	指	中华人民共和国财政部
省政府	指	广东省人民政府
省财政厅	指	广东省财政厅
市财政局	指	汕头市财政局
市政府	指	汕头市人民政府
本项目专项债券	指	粤东城际铁路汕头至潮汕机场段专项债券
本所	指	广东明捷律师事务所
鲲岛会计师事务所	指	汕头市鲲岛会计师事务所有限公司
《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》
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》
《财务评估咨询报告》	指	《粤东城际铁路汕头至潮汕机场段项目收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》
元、万元	指	人民币元、万元

广东明捷律师事务所
关于粤东城际铁路汕头至潮汕机场段之
法律意见书

明捷字[2026]第213号

致：汕头市财政局

广东明捷律师事务所接受委托，担任粤东城际铁路汕头至潮汕机场段发行项目的专项法律顾问。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。本所委派郑豪升律师、何振海律师（以下或简称本所律师）为本项目专项债券发行提供法律服务。本所律师根据《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《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》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、本所律师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，对本项目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，保证法律意见不存在虚假记载、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。本所经办律师还就本项目专项债券发行所涉及的有关问题向相关主体等有关工作人员做了询问并进行了必要的讨论，或者通过相关政府部门征询取得相关部门出具的证明文件。

三、在前述调查中，本所已经得到相关主体已出具书面承诺，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无任何隐瞒、虚假、误导性陈述和重大遗漏；文件材料为副本或复印件的，其与原件一致和相符；所提供的文件、材料上的所有签字和印章均是真实的；所提供的加盖公章的文件、资料均是真实、合法、有效的。

四、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、法规和规范性文件为依据，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，本所依赖于委托人、有关政府部门或者其他有关机构出具的证明文件，并在此基础上出具相应的法律意见。

五、本所仅就与本项目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。

六、本所同意将本法律意见书作为本项目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。

七、本所同意相关主体在为本项目债券发行而编制的文件中部分或全部自行引用或根据审批部门的审核要求印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。

八、本法律意见书仅供本项目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、本项目专项债券发行

（一）发行人

根据《关于印发<地方政府专项债券预算管理办法>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，本项目专项债券发行主体为广东省人民政府，符合财预〔2016〕155号文的规定。

（二）本项目发行概况

根据市财政局提供的资料及《财务评估咨询报告》，本项目专项债券发行情况如下：

项目	内容
发行人	广东省人民政府
发行金额	本项目专项债券发行金额690000万元
募集资金用途	用于本项目专项债券发行对应的投资项目
还款来源	以项目取得的专项收入偿还债券本息
发行依据	《预算法》、财预〔2016〕155号、财预〔2017〕89号文等相关规定

（三）本项目专项债券发行额度

根据市财政局提供的资料及《财务评估咨询报告》，本项目专项债券发行金额为690000万元。根据市财政局承诺：“所申报专项债券额度均严格控制在省下达的政府债务限额内，不存在超限额申报情况。”

二、本项目专项债券发行对应的投资项目

根据市财政局提供的资料及《财务评估咨询报告》，本项目专项债券发行的资金主要用于以下项目，具体情况如下：

（一）项目概况

项目名称	粤东城际铁路汕头至潮汕机场段
项目实施单位	汕头市投资控股集团有限公司
项目范围	本项目位于粤东地区，南起汕头站，北至潮汕机场。项目自汕头站引出，经莲塘、206 国道，引入潮汕机场站，新建线路全长 45.75 公里（含本线至揭阳方向正线 4.32 公里），设汕头、龙湖附中、时代广场、汕头一中、汽车总站、金凤半岛、赖厝、莲塘、地都、桑浦山等 10 座车站，其中汕头站为既有站。
建设内容	粤东城际铁路汕头至潮汕机场站正线线路长度 40.94km，设站 8 座；汕头至揭阳联络左线长度 4.385km，联络右线长度 4.426km。全线新征用地 2404 亩，临时用地 2324 亩，房屋拆迁 505436 ㎡，桥梁 31.393km（含高架站），隧道 7.45km（含地下站）；正线桥隧比重 94.88%。全线铺轨 96.82 公里，铺道岔 65 组。
项目投资情况及资金来源	本项目总投资为 1822900 万元；包括静态投资 1727700 万元，建设期贷款利息 44700 万元，动车组购置费 50000 万元，铺底流动资金 500 万元。筹措方案如下：1.整体融资方案：根据粤发改投审〔2021〕105 号文件，本项目资本金占总投资的 70%，为 1276030 万元，由汕头市承担 711730 万元，揭阳市承担 71700 万元，广东粤海控股集团有限公司承担 115500 万元，广东省建筑工程集团有限公司承担 115500 万元，广东省铁路建设投资集团有限公司承担 261600 万元。剩余建设资金通过市场化融资方式解决；2.分项融资方案：（1）市场化融资资金筹措：项目总投资的 30%建设资金计 546870 万元，计划通过市场化融资解决，预计市场化融资期限最长为 15 年，采用信用融资方式，预计融资利率 3.5%，每季度付息一次，投产后分批次开始还款。另外已于 2022 年 10 月向国开基础设施基金借款 20000 万元用于（借款合同号：4410202206100000251）项目资本金汕头市出资部分，贷款期限 20 年，宽限期 5 年，年利率 3.1%，宽限期后每半年还本一次；（2）

	地方政府债券资金筹措：本项目计划发行广东省地方政府专项债券690000万元，项目已累计发行专项债券资金383710万元，2026年9月计划申请2026年广东省政府专项债券（四十一期）20000万元（用于项目资本金20000万元），计划发行期限7年，预计利率2.28%。后续计划发行地方政府专项债券286290万元，计划发行期限30年，预计利率2.51%；（3）非融资资金筹措：汕头市出资部分除专项债券融资以外的建设资金1730万元由汕头市财政统筹解决。

（二）项目批复

《国家发展改革委关于粤东地区城际铁路建设规划的批复》（发改基础[2018]687号）

《新建粤东城际铁路汕头至潮汕机场段预可行性研究评估报告》（经规线站函〔2020〕311 号）

《广东省发展改革委关于印发粤东城际铁路潮汕机场站建设方式协调会议纪要的通知》（粤发改基础函〔2020〕1866 号）

《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第440000202100009号）

《汕头市交通运输局关于明确粤东城际铁路项目 我市出资主体的请示》(汕市交〔2021〕111 号）

《广东省发展改革委关于新建粤东城际铁路“一环一射线”汕头至潮汕机场段项目可行性研究报告的批复》（粤发改投审〔2021〕105号）

据市财政局介绍，上述项目已通过相关行政主管部门的审批，已经取得合法合规的立项批复。

（三）项目实施机构

根据市财政局提供的资料及《财务评估咨询报告》，汕头市投资控股集团有限公司的基本情况如下：

单位名称	汕头市投资控股集团有限公司
统一社会信用代码	914405001927575412
经营范围	以自有资金从事投资活动；工程管理服务；污水处理及其再生利

	用；电动汽车充电基础设施运营；停车场服务；园区管理服务；城市公园管理；游览景区管理；酒店管理；供应链管理服务；会议及展览服务；建设工程施工；房地产开发经营。
地址	汕头市黄山路32号三楼
法定代表人	杨海文
登记机关	汕头市市场监督管理局

综上，本所认为，上述实施机构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，有权作为上述项目的组织实施机构。

三、财务评估咨询报告及法律意见书

（一）财务评估咨询报告

本项目专项债券发行的财务评价机构为鲲岛会计师事务所，现持有统一社会信用代码为91440500721151810H的《营业执照》及广东省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》。

鲲岛会计师事务所就本项目专项债券发行出具《财务评估咨询报告》，该《财务评估咨询报告》认为，“基于财政部对地方政府发行专项债券的要求，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，并以预期专项收入及政府性基金收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源。通过对本项目收益与融资自求平衡情况的分析，我们未注意到本期专项债券在存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况。综上所述，通过发行地方政府专项债券的方式满足本项目资金需求应是现阶段较优的资金解决方案”。

经核查，本所认为，鲲岛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，与发行人、具体实施机构之间不存在关联关系，且具备为本项目专项债券进行审计评估的合法资格。

（二）法律意见书

本项目专项债券发行由广东明捷律师事务所出具《法律意见书》。本所为中国境内依法设立并合法存续的律师事务所，本所持有广东省司法厅核发的统一社会信用代码为31440000741717535E的《律师事务所执业许可证》，历年考核合

格，且本所与发行人、具体实施机构不存在关联关系；本所经办律师均持有合法有效的《律师执业证》，与发行人、具体实施机构亦不存在关联关系。

四、与本项目专项债券发行有关的法律风险及风险应对措施

本项目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）监理到位工作不到位，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，度假质量问题影响施工进度。

2.施工方风险

风险因素：（1）施工计划不周强；（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。

7.社会稳定风险因素

风险因素：（1）与项目建设相关的事宜可能引发建设范围内群体性矛盾纠纷；（2）建设过程中给社会群众的生活、生产、生命、财产等与其切实利益相关的各个方面造成的负面影响和损失的可能性。（3）建设范围内其他劳务分包单位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：

（1）注重事先做好建设范围内群体、社区的政策宣传工作，推进建设工程工作的顺利实施；

（2）对这些重大事项及其潜在风险进行先期预测、先期研判、先期介入、先期化解，在了解民情、反映民意、集中民智、珍惜民力的基础之上，实现科学决策、民主决策、依法决策，切实维护最广大人民群众的根本利益；

（3）协调协助施工单位负责人和工程所在地的分包负责人建立联系机制，减少工程施工中和劳务分包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.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。

2.政策风险

风险因素：国家调整相关政策，影响项目收益、债券发行，造成资金回笼困难。

风险应对措施：

密切关注国家发布的相关政策，尽量规避政策风险。

3.财务风险

风险因素：（1）资金周转风险：本项目资金投入较大，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等，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，未来国家及地方政策、法规、市场等因素的变化具有不确定性。

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。

五、结论性意见

综上所述，本所认为：

1．发行人具备发行本项目专项债券之主体资格，本项目专项债券发行已经取得了相关授权或批准；

2．债券发行募集资金将用于上述项目，项目符合国家相关产业政策，现有手续符合法律法规的要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，推进项目建设工作；

3．具体实施机构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，有权作为上述项目的组织实施机构；

4．本项目专项债券由省政府作为发行人发行，募集资金将通过转贷方式专项用于披露的上述项目，符合相关文件要求；

5．本项目专项债券具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，且财务评价机构认为上述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，并以预期专项收入及政府性基金收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来

源，我们未注意到本期专项债券在存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况；

6．为本项目专项债券发行提供服务的财务评价机构、法律服务机构具备相应的从业资质。

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。

（本页无正文，系《广东明捷律师事务所关于粤东城际铁路汕头至潮汕机场段之法律意见书》之签署页）

广东明捷律师事务所（盖章）

负责人：

经办律师：

二〇二六年九月