



广东海瀚律师事务所

GUANGDONG HAIHAN LAW FIRM

关于

2023 年深圳市政府专项债券（十三期）

（新建深圳至深汕合作区铁路项目）

法律意见书

深圳市福田区福田街道福华一路 123 号 中国人寿大厦 22 楼

01B-02 单元





目 录

释 义	1
前 言	4
正 文	5
一、本次发行	5
（一）发行人及项目业主的主体资格	5
（二）本次发行的批准	5
（三）本次债券发行的基本情况	5
（四）本次发行的额度	6
二、本次发行的项目业主	6
（一）项目业主的基本情况	6
（二）项目业主实施本项目的主体资格	6
三、本次发行对应的募投项目	7
（一）项目取得的主要批准文件	7
（三）项目预期偿债资金来源	8
（四）项目融资与收益平衡	8
四、本次发行的有关文件及中介机构	8
（一）《信息披露文件》	8
（二）《评级报告》	8
（三）《法律意见书》	9
（四）《财务评估咨询报告》	9
五、项目风险提示	9
（一）项目风险	9
（二）项目风险分析	11
六、总体结论性意见	12

释 义

中国	指	中华人民共和国
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
发行人、市政府	指	深圳市人民政府
市人大	指	深圳市人民代表大会
财政局	指	深圳市财政局，曾用名“深圳市财政委员会”
市监局	指	深圳市市场监督管理局
本次债券	指	2023 年深圳市政府专项债券（十三期）
本次发行	指	2023 年深圳市政府专项债券（十三期）的发行
地铁集团、项目业主	指	新建深圳至深汕合作区铁路项目的业主，即深圳市地铁集团有限公司
本项目	指	新建深圳至深汕合作区铁路项目
《实施方案》	指	本项目的实施方案，即《2023 年深圳市政府专项债券（十三期）（新建深圳至深汕合作区铁路项目）实施方案》
《信息披露文件》	指	2023 年深圳市政府专项债券（十三期）项目信息披露表
海瀚、本所	指	广东海瀚律师事务所
海瀚律师、本所律师	指	广东海瀚律师事务所经办律师
本法律意见书	指	海瀚为本次发行出具的《2023 年深圳市政府专项债券（十三期）（新建深圳至深汕合作区铁路项目）法律意见书》
中证鹏元	指	中证鹏元资信评估股份有限公司
《评级报告》	指	中证鹏元为本次债券出具的《2023 年深圳市政府专项债券（十三期）信用评级报告》
安永	指	安永华明会计师事务所（特殊普通合伙）
安永深圳分所	指	安永华明会计师事务所（特殊普通合伙）深圳分所，为安永的分支机构
《财务评估咨询报告》		安永深圳分所为本次债券出具的《2023 年深圳市政府专



		项债券（十三期）（新建深圳至深汕合作区铁路项目） 项目预期收益和融资平衡财务评估咨询报告》
元	指	人民币元
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
国函（1988）121 号文	指	《国务院关于深圳市在国家计划中实行单列的批复》
国办函（2016）88 号文	指	《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》
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（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（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（2018）72 号文	指	《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财库（2019）23 号文	指	《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》
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》
财库（2020）43 号文	指	《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》

广东海瀚律师事务所

关于

2023 年深圳市政府专项债券（十三期）

（新建深圳至深汕合作区铁路项目）

法律意见书

致：深圳市财政局

根据市财政局与广东海瀚律师事务所（以下简称“海瀚”或“本所”）签订的《法律顾问服务采购合同》，海瀚接受市财政局的委托，指派律师作为 2023 年深圳市政府专项债券（十三期）（新建深圳至深汕合作区铁路项目）发行事项的专项法律顾问，并依据国函（1988）121 号文，国办函（2016）88 号文，国发（2014）43 号文，财预（2015）225 号文，财预（2016）155 号文，财预（2017）89 号文，财库（2018）72 号文，财库（2019）23 号文，财库（2020）36 号文，财库（2020）43 号文等法律、法规、部门规章、地方政府规章以及政策文件，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。



前 言

1. 本所是在中华人民共和国注册并具有中华人民共和国法律执业资格的律师事务所，有资格依据中华人民共和国有关法律、法规、规范性文件的规定以及根据对本法律意见书出具日前已发生或存在事实的调查、了解，提供本法律意见书项下之法律意见。

2. 为出具本法律意见书，本所已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对发行人本次发行的合法、合规、真实、有效性进行了充分的核查验证，审查了发行人提供的与本次发行相关的文件和资料，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。

3. 本所出具本法律意见书，依赖于发行人、项目业主、项目中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。本所假设该文件资料满足以下条件：复印件与原件一致；文件中的盖章及签字全部真实；文件以及有关的陈述均真实、准确、完整、无遗漏，且不包含任何误导性的信息；一切足以影响本次发行的事实和文件均已向本所披露，且无任何隐瞒、疏漏之处。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人或其他有关机构出具的证明文件作判断。

4. 本所仅就与本次发行所涉及到的有关中国法律问题发表法律意见，并不对有关会计、审计、信用评级等专业事项发表意见。本所在本法律意见书中对其他中介机构出具的报告及相关文件的数据、意见和结论的引述，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性作出任何明示或默示的保证。

5. 本法律意见书仅供发行人本次发行之目的而使用，不得被用于其他任何目的。本所同意将本法律意见书作为发行人本次发行所必备的法律文件，随同其他材料一起上报且作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：

正 文

一、本次发行

（一）发行人及项目业主的主体资格

根据国函〔1988〕121号文，深圳市为计划单列市，享有相当于省一级的经济管理权限。根据财预〔2016〕155号文第四条之“经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券”的规定及市财政局提供的省政府有关批示文件，发行人已取得省政府关于深圳市自办发行地方政府债券的批准，具备自办发行专项债券的主体资格。

根据《信息披露文件》及《实施方案》，本次发行对应的募投项目为新建深圳至深汕合作区铁路项目，项目业主为深圳市地铁集团有限公司（简称“地铁集团”）。项目业主的主体资格详见本法律意见书“二、本次发行的项目业主”之“（二）项目业主实施本项目的主体资格”部分的论述。

（二）本次发行的批准

1. 省政府的批准

根据市财政局提供的省政府有关批示文件，省政府同意深圳市从2017年起自办发行地方政府债券，发行人发行地方政府专项债券已经取得省政府的批准。

2. 市政府的批准

根据市政府同意的《深圳市财政局、深圳市发展改革委关于提前下达2023年新增地方政府债务限额分配方案的请示》（深财预[2022]258号），本次新增地方政府债务限额分配方案及有关发债事项已经市政府批准。

（三）本次债券发行的基本情况

根据《信息披露文件》及《实施方案》，本次债券基本情况如下：

债券名称	2023年深圳市政府专项债券（十三期）
发行人	深圳市人民政府
债券期限	20年
发行规模	人民币5亿元
债券评级	AAA



（四）本次发行的额度

根据《信息披露文件》及《实施方案》，本次发行的发行金额为人民币 5 亿元。

根据《财政部关于提前下达 2023 年新增地方政府债务限额的通知》（财预 2022[146] 号），财政部提前下达深圳 2023 年新增地方政府债务限额 439 亿元，其中一般债务 7 亿元、新增专项债务 432 亿元。

根据市政府同意的《深圳市财政局、深圳市发展改革委关于提前下达 2023 年新增地方政府债务限额分配方案的请示》（深财预[2022]258 号），本次地方政府债务限额分配方案已经市政府审议通过，本次发行金额在请示确定的限额以内。

综上所述，本所律师认为：（1）发行人具备发行地方政府专项债券的主体资格；（2）本次发行已获得必要的批准；（3）本次发行的额度在国务院批准的专项债务限额以内。

二、本次发行的项目业主

（一）项目业主的基本情况

根据《信息披露文件》及《实施方案》，本次发行的项目业主为地铁集团，根据项目业主提供的《营业执照》并经本所律师登录国家企业信用信息公示系统（<http://www.gsxt.gov.cn/index.html>）核查，项目业主的基本情况如下：

名称	深圳市地铁集团有限公司
统一社会信用代码	91440300708437873H
住所	深圳市福田区莲花街道福中一路 1016 号地铁大厦
法定代表人	辛杰
认缴注册资本（万元）	4662216
经济性质	有限责任公司（国有独资）
成立日期	1998 年 7 月 31 日
营业期限	自 1998 年 7 月 31 日起至 2067 年 7 月 31 日止
主体状态	开业（存续）

（二）项目业主实施本项目的主体资格

根据地铁集团提供的《营业执照》并经本所律师登录国家企业信用信息公示系统核



查，地铁集团的经营范围为：“一般经营项目：地铁、轻轨交通项目的建设经营、开发和综合利用；投资兴办实业（具体项目另行申报）；国内商业，物资供销业（不含专营、专控、专卖商品）；经营广告业务；自有物业管理；轨道交通相关业务咨询及教育培训”。因此，地铁集团具备实施本项目的经营范围。

综上所述，本所律师认为：（1）项目业主是依法设立并合法存续的企业法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；（2）项目业主具备实施本项目的主体资格。

三、本次发行对应的募投项目

（一）项目取得的主要批准文件

根据项目业主提供的资料，截至本法律意见书出具之日，本项目已取得的主要批准文件如下：

序号	文件名称	发文主体
1	《广东省发展改革委关于新建深圳至深汕合作区铁路项目可行性研究报告的复函》（粤发改投审〔2020〕96号）	广东省发展和改革委员会
2	《市轨道办关于深汕铁路深圳段社会稳定风险评估报告的意见》（深轨办函〔2020〕633号）	深圳市轨道交通建设指挥部办公室
3	《惠州市人民政府关于新建深圳至深汕合作区铁路（惠州段）社会稳定风险评估报告的审查意见》（惠府函〔2020〕314号）	惠州市人民政府
4	《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第440000202000016号）	广东省自然资源厅
5	《关于深圳至深汕合作区铁路工程先行开工段塘朗山隧道站前工程建设项目环境影响报告书的批复》（深环批〔2020〕000012号）	深圳市生态环境局
6	《广东省交通运输厅关于新建深圳至深汕合作区铁路先行开工段塘朗山隧道站前工程初步设计的批复》（粤交铁〔2020〕863号）	广东省交通运输厅



（三）项目预期偿债资金来源

根据安永深圳分所出具的《财务评估咨询报告》，本项目“专项债券还本付息来源主要为经营收入，由票务收入和非票务收入组成”。

（四）项目融资与收益平衡

根据《实施方案》：“新建深圳至深汕合作区铁路项目预计债券本息资金覆盖率和预计债券本金资金覆盖率分别为 1.49 倍和 2.51 倍，能够满足债券还本付息的需求。另外，在对经营收入和债券利率变动进行压力测试后，结果显示，在经营收入下降 10%和债券利率上升 10%时，项目净现金流均能覆盖专项债券的还本付息，项目具备一定的抗风险能力”。

《财务评估咨询报告》认为：“在前述票务收入和非票务收入及短期流动贷款保障下，本项目可覆盖债券存续期间各年利息及到期偿还本付息的支出需求”，“基于我们对相关项目预期收益和融资平衡的分析，我们未注意到本项目出现运营期净现金流总额无法覆盖专项债券本息总额的情况”。

综上所述，根据《实施方案》及《财务评估咨询报告》，本项目符合财预〔2017〕89 号文“分类发行专项债券建设的项目，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”的规定。

四、本次发行的有关文件及中介机构

（一）《信息披露文件》

经本所律师核查，《信息披露文件》包含债券基本信息、项目总体信息和项目详细信息等主要内容，披露了本期债券的主要发行要素。

（二）《评级报告》

中证鹏元为本次债券出具了《评级报告》。根据《评级报告》，本次发行的债券级别为 AAA，债券级别 AAA 表示偿还债务的能力极强，基本不受不利经济环境的影响，违约风险极低。

中证鹏元现持有深圳市市场监督管理局核发的统一社会信用代码为“914403001922170270”的《营业执照》。经本所律师在“国家企业信用信息公示系统”（<http://www.gsxt.gov.cn>）



gsxt.gov.cn/index.html) 以及中国证券监督管理委员会网站 (<http://www.csrc.gov.cn/pub/newsite/>) 核查, 中证鹏元为中国境内依法设立且有效存续的信用评级机构, 并依法在中国证券监督管理委员会完成了备案, 具备为本次发行进行信用评级的业务资格。

(三) 《法律意见书》

海瀚是经广东省司法厅批准设立并合法存续的律师事务所, 现持有证号为“314400003499171377”的《律师事务所执业许可证》, 相关经办律师均持有《中华人民共和国律师执业证》。海瀚及经办律师具备为本次发行提供法律服务的执业资格。

(四) 《财务评估咨询报告》

安永深圳分所就本次发行出具了《财务评估咨询报告》。《财务评估咨询报告》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”。

安永深圳分所现持有市监局核发的统一社会信用代码为“914403000527879412”的《营业执照》和市财政局核发的分所执业证书编号为“110002434701”的《会计师事务所分所执业证书》, 安永深圳分所为安永的分支机构。经本所律师在“国家企业信用信息公示系统” (<http://www.gsxt.gov.cn/index.html>) 以及中国证券监督管理委员会网站 (<http://www.csrc.gov.cn/pub/newsite/>) 核查, 安永深圳分所为依法设立且有效存续的会计师事务所, 安永依法在中国证券监督管理委员会完成了备案, 安永深圳分所具备为本次发行提供相关服务的执业资格。

综上所述, 本所律师认为, 上述中介机构均具备为本次债券发行提供相关服务的业务资质。

五、项目风险提示

(一) 项目风险

根据《实施方案》, 本项目存在如下风险因素:

1. 利率风险

本期债券存续期内, 受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融政策以及国际环境变化的影响, 市场利率存在波动的可能性。市场利率的波动可能使本期债券的实际投资收益具有一定的不确定性。

2. 财务风险



本项目建设过程中，施工所需的原材料价格受市场因素影响而显著上涨，将导致施工成本增加、财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

3. 管理风险

铁路建设项目具有建设周期长、资金投入多、施工难度大等特点，在实施过程中设计方案的变化、项目管理单位的组织管理水平、项目施工单位的施工技术和管理水平、可能发生的突发性工程事故等因素，会对项目建设产生一定的不确定性。

4. 经营风险

项目运营中，若实际客运量、货运量及定价未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。同时，项目日常经营性支出涉及人力成本、维修费用等变动因素，实际支出增加也降低偿债能力。

5. 政策风险

地方政府发行的专项债券，如果国家针对专项债券发行政策进行调整，可能导致后续债券发行难以实现，进而影响项目后续建设。

6. 安全运营风险

铁路工程建设是一项复杂的系统工程，建设规模大、施工强度高、工期长，对施工的组织管理和物资设备的技术性要求严格。虽然铁路项目施工过程中有完整的安全生产管理制度和完备的安全设施以保证整个建设过程处于受控状态，但不排除因设备故障，人员施工疏忽而导致事故发生的可能，从而影响公司正常的生产经营活动。

7. 盈利能力较弱风险

由于铁路建设投资规模较大，建设周期较长，投资回收较慢，未来盈利空间具有不确定性。总体来看，铁路运输行业整体盈利能力偏弱。

8. 突发事件引发的经营风险

如遇突发事件，例如事故灾难、生产安全事件、社会安全事件、公司管理层无法履行职责等事项，可能造成公司社会形象受影响，人员生命及财产安全受到危害，公司治理机制不能顺利运行等，对本项目的经营可能产生不利影响。

9. 运价调整风险

为缓解铁路货物运输价格偏低的矛盾，国家发展和改革委员会从 2008 年起多次上调国家铁路货物统一运价。铁路运营方不能自主确定铁路运输价格，如果受宏观经济重



大变动影响未来出现铁路运输价格下调，可能会影响铁路经营情况。

10. 自然灾害风险

自然灾害具有难以预测、难以事前防范的特点。本项目位于我国华南地区，自然灾害（如台风、雷雨）多发，可能对铁路建设、铁路运营产生一定影响。

（二）项目风险分析

《实施方案》对本项目相关风险提出了风险管控措施：1. 利率风险的风险管控措施为“要求项目管理单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证收益与融资平衡”；2. 财务风险的风险管控措施为“《项目可研报告》中，在测算项目总投资时已考虑相关风险。同时，在项目建设过程中，加强项目施工预算案管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。如在项目建设过程中由于建设成本增加，导致财务风险出现，专项债券发行人将通过统筹安排积极筹措其他资金，以调整增加对应项目资本金的方式，确保项目顺利建设以及项目建设期内所发专项债券利息的全额兑付”；3. 管理风险的风险管控措施为“项目管理单位严格按照要求做好设计、勘察工作，选择具有较高技术与管理水平的承建商，督促施工队伍积极学习和引进先进、可靠、安全的施工技术和装备，加强施工安全管理，保证项目工期和质量”；4. 经营风险的风险管控措施为“项目管理单位密切关注客运量及定价变化情况，加强项目运营及资金管理，压缩不合理支出，提高资金使用效率，保证还本付息资金。如果项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还”；5. 政策风险的风险管控措施为“本次债券发行是依据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43号）、《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发[2018]101号）、《财政部关于支持做好地方政府专项债发行使用管理工作的通知》（财预[2018]161号）、中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字[2019]33号）等政策文件要求实施的，国家相关政策变化可能性较小。同时，如遇国家政策调整，专项债券发行人将根据调整后的国家政策，积极统筹安排地方专项资金，多渠道筹措项目建设运营后续资金，确保发行债券建设的铁路项目按期完工，并顺利投入运营”；6. 安全运营风险的风险管控措施为“项目管理单位严格按照施工方案建设施工，在建成完工之初应多次调试运行，确保在试运行中无故障发



生，并不定期检查设备，确保设备在正式运行过程中无故障发生，确保项目建成后正常经营”；7. 盈利能力较弱风险的风险管控措施为“项目管理单位密切关注客运量及定价变化情况，加强项目运营及资金管理，压缩不合理支出，提高资金使用效率，保证还本付息资金”；8. 突发事件引发的经营风险的风险管控措施为“加强对项目管理单位人员应急知识和相关法律法规的培训，管理单位要建立健全的突发事件应急制度、建立专业的应急救援队伍、配备完整的应急救援装备。做好监测、预测工作，及时收集各种信息，并对这种信息进行分析、辨别，有效察觉潜在的危机，预先制定科学而周密的危机应变计划，从而预防和减少自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件机器造成的损失”；9. 运价调整风险的风险管控措施为“项目管理单位应密切关注运价率的变动，及时反应，迅速调整，减少运价率的变动调整对整个项目整体的影响”；10. 自然灾害风险的风险管控措施为“项目管理单位应密切关注自然天气的变化，确保在重大气候变化来临前做出反应，保证项目在运营过程中的安全。减少自然灾害对项目运营的影响”。

《财务评估咨询报告》对本项目的风险进行了分析：“运营收入及专项债券利率是影响本项目专项债券本息及本金覆盖率和总债务本息及本金覆盖率的两大因素”。

六、总体结论性意见

综上所述，本所律师认为：

1. 发行人具备发行地方政府专项债券的条件；本次发行的额度在国务院批准的专项债务限额以内；
2. 本次发行已获得必要的批准；
3. 项目业主具备实施本项目的主体资格；
4. 《信息披露文件》已披露了本期债券的主要发行要素；
5. 为本次发行提供信用评级服务、法律顾问服务、评估咨询服务的专业机构具备相关从业资质；
6. 本次发行的风险因素包括利率风险、财务风险、管理风险、经营风险、政策风险、安全运营风险、盈利能力较弱风险、突发事件引发的经营风险、运价调整风险和自然灾害风险。

本法律意见书一式肆份，自本所盖章及经办律师签字后生效。

(本页无正文，为《广东海瀚律师事务所关于 2023 年深圳市政府专项债券（十三期）
（新建深圳至深汕合作区铁路项目）法律意见书》的签字盖章页）

广东海瀚律师事务所（盖章）



承办律师：

刘海春

承办律师：

邢吉艳

日期：2023年 4月 6 日