



信達律師事務所
SUNDIAL LAW FIRM

2025 年深圳市政府专项债券（二十六期）
深圳市龙岗区养老服务设施建设项目
法律意见书

中国 深圳 福田区 益田路 6001 号
太平金融大厦 11、12 层

目 录

释 义	2
第一节 律师声明事项	5
第二节 法律意见书正文	7
一、本次发行	7
（一）发行人的主体资格	7
（二）本次发行的额度	7
二、本次发行对应的项目主体	7
（一）项目主体的基本情况	7
（二）项目主体的主体资格	8
三、本次发行对应的投资项目	9
（一）主要批准文件	9
（二）项目预期偿债资金来源	9
（三）项目融资与收益平衡	10
四、本次发行的有关文件及中介机构	11
（一）新世纪及《评级报告》	11
（二）信达及《法律意见书》	11
（三）中审众环厦门分所及《财务评估咨询报告》	11
五、项目风险提示及风险控制措施	12
（一）管理运营风险	12
（二）交付工期延误	12
（三）突发事件引发的经营风险	13
第三节 结论性意见	14

释 义

在本《法律意见书》中，除非上下文另有所指，下列词语具有以下含义：

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
市财政局	指	深圳市财政局，曾用名“深圳市财政委员会”
区财政局	指	深圳市龙岗区财政局
市监局	指	深圳市市场监督管理局
证监会	指	中国证券监督管理委员会
本次债券	指	2025年深圳市政府专项债券（二十六期）深圳市龙岗区养老服务设施建设项目
本次发行	指	2025年深圳市政府专项债券（二十六期）深圳市龙岗区养老服务设施建设项目的发行
本项目	指	深圳市龙岗区养老服务设施建设项目，包括1个子项目
区民政局	指	深圳市龙岗区民政局，本项目的行政主管部门
区建筑工务署	指	深圳市龙岗区建筑工务署，本项目的项目建设单位
《实施方案》	指	本项目的实施方案，即《2025年深圳市政府专项债券（二十六期）深圳市龙岗区养老服务设施建设项目实施方案》
信达、本所	指	广东信达律师事务所
信达律师、本所律师	指	广东信达律师事务所经办律师
本《法律意见书》	指	信达为本次债券发行出具的《2025年深圳市政府专项债券（二十六期）深圳市龙岗区养老服务设施建设项目法律意见书》
中审众环厦门分所	指	中审众环会计师事务所（特殊普通合伙）厦门分所，

		为中审众环会计师事务所的分支机构
《财务评估咨询报告》	指	中审众环厦门分所为本次债券出具的《2025年深圳市政府专项债券（二十六期）深圳市龙岗区养老服务设施建设项目财务评估咨询报告》
新世纪	指	上海新世纪资信评估投资服务有限公司
《评级报告》	指	上海新世纪出具的《2025年深圳市政府专项债券（二十六期）信用评级报告》
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》
财预〔2018〕34号文	指	《财政部关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》
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〔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》



中国 深圳 福田区益田路 6001 号太平金融大厦 11、12 楼 邮政编码：518038

11, 12/F, TaiPing Finance Tower, 6001 Yitian Road, Futian District, Shenzhen, China

电话 (Tel.): (86 755) 88265288 传真 (Fax.): (86 755) 88265537

电子邮件 (Email): info@sundiallawfirm.com 网址 (Website): www.sundiallawfirm.com

2025年深圳市政府专项债券（二十六期） 深圳市龙岗区养老服务设施建设项目 法律意见书

信达债字〔2025〕第73号

致：龙岗区财政局

根据区财政局与信达签订的《专项法律顾问聘请协议》，信达接受区财政局的委托，指派律师以特聘专项法律顾问的身份参与本次发行工作，并根据《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财预〔2018〕34号文、财库〔2018〕72号文、财库〔2020〕43号文、国办函〔2016〕88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》。

第一节 律师声明事项

信达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。

为出具本《法律意见书》，信达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。

信达出具本《法律意见书》，依赖于发行人、项目主体、项目中介机构已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料。信达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信达披露，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。

信达仅就与本次发行所涉及的有关中国法律问题发表法律意见，并不对有关会计、审计、评级等专业事项发表意见。信达在本《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，并不表明信

达对该等内容的真实性、准确性作出任何明示或默示的保证。

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。信达同意将本《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，并依法对出具的本《法律意见书》承担相应的法律责任。

基于上述，现出具本《法律意见书》如下：

第二节 法律意见书正文

一、 本次发行

(一) 发行人的主体资格

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。

(二) 本次发行的额度

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。

根据《实施方案》，本次债券募集资金2,400万元。经市政府同意，龙岗区获得2025年第一批新增地方政府专项债务限额，本次发行额度在龙岗区获得的限额内。

综上，信达律师认为，发行人具备本次发行的主体资格；本次发行已获得必要的批准；本次发行额度在龙岗区获得的2025年第一批新增地方政府专项债务限额内。

二、 本次发行对应的项目主体

根据《实施方案》，本项目的项目主管部门为区民政局，项目建设单位为区建筑工务署。

(一) 项目主管部门的基本情况

经信达律师查询深圳市组织机构代码统一社会信用代码数

据服务平台（<https://data.sist.org.cn/>），区民政局的基本情况如下：

机构名称	深圳市龙岗区民政局
机构性质	机关单位
机构地址	深圳市龙岗区龙城街道清林路海关大厦西座 5 楼
负责人	罗雅

（二）项目建设单位基本情况

经信达律师在全国组织机构统一社会信用代码公示查询平台（<https://www.cods.org.cn/>）、深圳市组织机构统一社会信用代码数据服务平台（<https://data.sist.org.cn/#/>）查询，区建筑工务署的基本情况如下：

机构名称	深圳市龙岗区建筑工务署
机构性质	事业单位
机构地址	深圳市龙岗区龙城街道中心城清林中路教育大楼北座 1、4、5、6 楼
负责人	赵阳

（三）项目主体的主体资格

根据区民政局（<https://www.lg.gov.cn/bmzz/mzj/xxgk/jgsz/jggk/index.html>）披露的职能信息，其职能范围包括：

“.....承担区老龄工作委员会的日常工作，组织拟订并协调落实积极应对人口老龄化的政策措施，指导协调老年人权益保障工作，拟订老年人社会参与政策并组织实施。拟订老年人福利补贴制度和养老服务体系规划建设规划、政策、标准并组织实施。.....”。

根据区建筑工务署（<https://www.lg.gov.cn/bmzz/jzgwj/xxgk/jgsz/jggk/>）披露的职能信息，其职能范围包括：

“（二）负责投资额 2000 万元以上（含 2000 万）的房建项目、市政类项目、地质灾害治理类等政府投资项目的组织实施。（三）负责组织或配合相关部门办理政府投资项目计划立项、规划选址、土地使用、规划许可、施工许可等有关手续。（四）负责对政府投资项目实施的跟踪、检查、监督和管理，完成政府投资项目的质量、工期、投资、环保、节能和安全等控制目标。（五）负责政府投资项目的竣工验收、结算审计、资料归档，办理工程移交手续。”

综上，信达律师认为：（1）项目主体是独立的事业单位，具有相应的民事权利能力和民事行为能力，依法有效存续；（2）项目主体具备从事本项目的主体资格。

三、 本次发行对应的投资项目

（一） 主要批准文件

根据《实施方案》，本次发行对应的投资项目中包括 1 个子项目，项目主管部门为区民政局，项目建设单位为区建筑工务署；截至本《法律意见书》出具日，子项目及其已取得的项目文件如下：

子项目名称	可研/概算/许可/环评等批复文件
龙岗区养老护理院重新选址建设工程项目	（1）《龙岗区发展和改革局关于龙岗区养老护理院重新选址建设工程项目总概算的批复》（深龙发改〔2023〕93 号； （2）《龙岗区发展和改革局关于龙岗区养老护理院重新选址建设工程可行性研究报告（修编）的批复》（深龙发改〔2022〕845 号）。

（二） 项目预期偿债资金来源

根据《实施方案》，本项目“拟在还本付息年份内，安排项目相关的物业租金收入、龙岗区内项目辖区内的城

市更新用地出让收入、国有土地使用权出让收入和政府补贴收入作为债券偿债的主要收益来源。”

（三）项目融资与收益平衡

根据《实施方案》，“根据资金平衡测算分析，本项目预计债券本金资金覆盖率可达到 1.30，债券本息资金覆盖率可达到 1.23，债券本息资金覆盖倍数 1.20 倍。”

“收入或债券发行利率单独在 $\pm 15\%$ 范围内变动的情况下，债券本息资金覆盖率、债券本息资金覆盖倍数仍然大于 1，即项目收益仍然可以覆盖债券还本付息，因而项目具备一定的抗风险能力。”

根据《财务评估咨询报告》，“根据项目收益与融资自求平衡分析结果，本项目预计债券本金资金覆盖率可达到 1.30，债券本息资金覆盖率可达到 1.23，债券本息资金覆盖倍数 1.20 倍。根据本项目收益与融资自求平衡的压力测试结果，在考虑运营收益、债券利率等影响债券还本付息的因素在 $\pm 15\%$ 范围内变动的情况下，专项债券本息资金覆盖率仍然 > 1 ，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。”“综上，在整个专项债券存续期内，我们未注意到本项目资金出现不能满足还本付息要求的情况。”

综上所述，根据《实施方案》《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） 新世纪及《评级报告》

新世纪为本次债券出具《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“对应的政府性基金或专项收入收支状况、对应项目建设运营状况极好，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。”

新世纪现持有上海市杨浦区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为“91310110132206721U”的《营业执照》，经营范围为“资信服务，企业资产委托管理，债券评估，为投资者提供投资咨询及信息服务，为发行者提供投资咨询服务。”

（二） 信达及《法律意见书》

信达是在中国合法注册的具有中国法律执业资格的律师事务所，现持有证号为“31440000455766969W”的《律师事务所执业许可证》。相关经办律师均持有广东省司法厅颁发的《中华人民共和国律师执业证》。信达及经办律师具备为本次发行提供相关服务的执业资格。

（三） 中审众环厦门分所及《财务评估咨询报告》

中审众环厦门分所就本次发行出具了《财务评估咨询报告》。中审众环厦门分所现持有厦门市思明区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为“91350203MA326GYH6D”的《营业执照》和福建省财政厅核发的证书序号为“50

02697”的《会计师事务所分所执业证书》。中审众环厦门分所具备执业资格。

五、项目风险提示及风险控制措施

根据《实施方案》，本项目存在的主要风险及风险控制措施如下：

（一）管理运营风险

风险分析：项目施工过程中由于露天作业多、现场交叉作业环节多、方法多样、施工条件受自然环境影响大、场内人员流动性大等特点，工程现场安全隐患较多，存在发生工程事故的风险。因此，项目需配备具有较高管理水平和技术水平、管理经验丰富的专业人员。如果管理运营不善，将影响整体的发展。

风险控制措施：为有效降低项目的管理运营风险，通过多种方式引入专业运营公司与建设单位合作，由专业运营公司提供专业的运营人才，通过各种形式的培训、学习，提高员工的技术水平和业务素质。采取一系列保证措施，降低管理运营风险。

（二）交付工期延误

风险分析：影响项目交付工期的因素非常多，如采购方案的设计、招标的实施、供应商的交付能力、资金到位情况等等。如果交付工期延误，工程投资将增加，将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

风险控制措施：严格落实项目管理制度，按进度推进项目的实施，选择规模较大、信誉度较高的供应商确保交

付能力，落实项目资金，保证项目按期交付。

（三）突发事件引发的经营风险

风险分析：如遇突发事件，例如事故灾难、生产安全事件、社会安全事件等事项，可能造成社会形象受影响，人员生命及财产安全受到危害，对本项目的经营可能产生不利影响。

风险控制措施：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，预防突发事件的发生，减轻突发事件造成的危害。管理单位应当及时收集各种信息进行分析、辨别，做好监测、预测工作，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、社会安全事件的发生。要建立良好的突发事件应急制度、组建专业的应急救援队伍、配备完整的应急救援装备，力争将突发事件的危害降到最低。

第三节 结论性意见

综上所述，经核查，信达律师认为：

1. 发行人具备本次发行的主体资格；本次发行已获得必要的批准；本次发行额度在龙岗区获得的 2025 年第一批新增地方政府专项债务限额内；

2. 项目主体具备从事本项目的主体资格；

3. 投资项目的风险因素包括管理运营风险、交付工期延误、突发事件引发的经营风险。

本《法律意见书》一式两份，自本所盖章及经办律师签字后生效。

（以下无正文，为签字页）

（本页无正文，为《2025年深圳市政府专项债券（二十六期）深圳市龙岗区养老服务设施建设项目法律意见书》之签署页）



负责人：

李忠 李忠

经办律师：

石之恒 石之恒

赵雨吟 赵雨吟

2025年6月12日