



关于
《2025 年深圳市政府专项债券（五十四期）
深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目》的
法律意见书



2025 年 9 月



目录

释义	1
第一节 重要提示及声明	5
第二节 法律意见书正文	7
一、本次发行	7
(一) 本次发行概况	7
(二) 本次发行人	7
(三) 本次发行的批准	7
(四) 本次发行的额度	8
二、募投项目实施主体	8
(一) 区建筑工务署基本情况及业务资格	8
(二) 区民政局基本情况及业务资格	9
三、本次发行对应的募投项目	11
(一) 募投项目概述	11
(二) 募投项目资本金	11
(三) 项目取得的批复	11
四、资金偿还方案及预期收益来源	12
(一) 项目预期偿债资金来源	12
(二) 项目融资与收益平衡	12
五、本次发行的中介机构及有关文件	13
(一) 信用评级机构	13



（二）律师事务所	13
（三）会计师事务所	14
六、风险提示	14
（一）项目潜在风险	14
（二）风险分析	16
七、结论性意见	16





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
市财政局	指	深圳市财政局，曾用名“深圳市财政委员会”
市发展改革委	指	深圳市发展和改革委员会
市规自局	指	深圳市规划和自然资源局（原深圳市规划和国土资源委员会）
区规自局	指	深圳市规划和自然资源局龙华管理局
区财政局、委托人	指	深圳市龙华区财政局（原深圳市龙华区发展和财政局）
区发改局	指	深圳市龙华区发展和改革局（原龙华新区发展和财政局）
区水务局	指	深圳市龙华区水务局（原深圳市龙华区环境保护和水务局）
区生态管理局	指	深圳市生态环境局龙华管理局（原深圳市龙华区环境保护和水务局）
区住建局	指	深圳市龙华区住房和城乡建设局
区民政局	指	深圳市龙华区民政局
区政务服务和数据	指	深圳市龙华区政务服务和数据管理局



管理局		
区建筑工务署	指	深圳市龙华区建筑工务署，曾用名“深圳市龙华区建筑工务局”“深圳市龙华新区建设管理服务中心”
项目实施主体	指	区民政局、区建筑工务署
本期债券	指	《2025年深圳市政府专项债券（五十四期）深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目》
本次发行	指	《2025年深圳市政府专项债券（五十四期）深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目》的发行
本项目、募投项目	指	深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目。
《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（五十四期）深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目的实施方案》
《信息披露文件》	指	本次发行的信息披露文件，即2025年深圳市政府专项债券（五十四期）深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目发行的信息披露文件
《资金平衡方案》		德勤管理咨询（上海）有限



		公司深圳分公司为本只债券出具的《2025年深圳市政府专项债券（五十四期）深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目资金平衡方案》
《专项债财务评估报告》	指	永信瑞和（深圳）会计师事务所（特殊普通合伙）为本只债券出具的《2025年深圳市政府专项债券（五十四期）深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目专项债财务评估报告》
卓建、本所	指	广东卓建（龙华）律师事务所
卓建律师、本所律师	指	广东卓建（龙华）律师事务所经办律师
新世纪评估	指	上海新世纪资信评估投资服务有限公司
永信瑞和（深圳）	指	永信瑞和（深圳）会计师事务所（特殊普通合伙）
《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》
（厅字〔2019〕33号）号文		中办、国办印发《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》



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》
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》
财库〔2017〕59号文	指	《关于做好2017年地方政府债券发行工作的通知》
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〕61号文	指	《关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》
财库〔2018〕72号文	指	《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	《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》
元	指	人民币/元

广东卓建（龙华）律师事务所
关于
2025 年深圳市政府专项债券（五十四期）深圳市龙华区
颐养院及社会福利综合服务中心项目
之
法律意见书

致深圳市龙华区财政局：

广东卓建（龙华）律师事务所接受贵局委托，指派黄洁琼律师和冉均律师作为“2025 年深圳市政府专项债券（五十四期）深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目”债券发行的法律顾问，为本次发行出具法律意见书。

第一节 重要提示及声明

本所律师依据《预算法》、国发〔2014〕43 号、财预〔2015〕225 号、财预〔2016〕155 号、财库〔2020〕43 号等相关法律、法规、规章以及规范性文件，根据存在的客观事实和律师行业公认的业务标准、道德规范，出具本法律意见书。本所律师已严格履行法定职责，恪守行业规范，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行进行了充分的核查，保证出具的法律意见书独立客观。

本所律师出具法律意见书基于贵局、发行人、有关政府部



门、实施主体和项目中介机构或其他机构向本所提供的文件和资料；对于出具本法律意见书至关重要又无独立证据支持的事实，本所律师依赖贵局、发行人、有关政府部门、实施主体、项目中介机构及其他有关机构出具的证明文件作出判断。本所假设发行人、项目实施主体和相关中介机构所提供的文件和所作的陈述和说明是完整的，且一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，而无任何隐瞒、遗漏之处；其所提供的所有副本材料及复印件与原件完全一致；所有文件上签字、签章和图章均真实。基于以上假设，本所同意将本法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，与其他文件一并报送和披露，并愿意承担相应法律责任。

本所律师仅就发行人本次发行所涉及法律问题进行独立核查并发表意见。本所律师不对信用评级报告、资金平衡方案，财务评估咨询报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、资金平衡方案、财务评估咨询报告等内容时，均为引述有关中介机构出具的文件，但并不意味着本所律师保证该等内容的真实性和准确性。

本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中引述法律意见书的内容，但不得因引述而产生法律上歧义或曲解。本法律意见书仅供发行人为本次发行使用，不得用作除此之外的任何其他用途。

基于上述，本所律师出具的法律意见如下：

第二节 法律意见书正文

一、本次发行

（一）本次发行概况

根据《实施方案》和《资金平衡方案》，本只债券共募集资金 1,200 万元，还本付息期限 20 年。本次发行募集资金专项用于深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目。深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目主要建设规模包括设计地下室两层，建筑面积合计 6,197.20 平方米，项目地上设计十三层，建筑面积 21,959.10 平方米，停车位 105 个，其中充电桩停车位 37 个。主要建设内容包括土建工程、安装工程和室外配套工程。

（二）本次发行人

根据《信息披露文件》，本只债券发行人为广东省深圳市人民政府。根据国函〔1988〕121 号文批复，“深圳市为计划单列市，国务院同意深圳市在国家计划中实行单列（包括财政计划），并赋予其相当于省一级的经济管理权限”，并根据财预〔2016〕155 号文第四条，“经省级政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券”的规定及省政府有关批示文件，自 2017 年开始，深圳市取得自办发行地方政府专项债券的主体资格，深圳市政府是地方政府专项债券的合格发行人，是本只债券的合格发行人。

（三）本次发行的批准

市政府已同意本次下达龙华区的 2025 年第七批新增地方政

府债务限额，本次发行已获得市政府批准。

（四）本次发行的额度

根据《实施方案》和《信息披露文件》，本次发行募集资金规模为 1,200 万元。

深圳市财政局下达龙华区财政局新增地方政府专项债务限额 31.1 亿元，由龙华区统筹安排用于适合的发债项目，龙华区安排其中 1,200 万元专项债务限额用于本只债券发行。

综上，本所律师认为，发行人具备本次发行的主体资格；本次发行已获得市政府批准；本次发行募集资金的额度在国务院下达的地方专项债务限额以内。

二、募投项目实施主体

根据《实施方案》，深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目的实施主体为区建筑工务署/区民政局。

（一）区建筑工务署基本情况及业务资格

1.基本情况

经核查，全国组织机构代码公示查询平台（www.cods.org.cn）和龙华政府在线，区建筑工务署的基本情况如下：

机构名称	深圳市龙华区建筑工务署
统一社会信用代码	124403000578555798
性质	事业单位
状态	存续

地址	深圳市龙华区龙华街道梅龙大道2283号行政服务中心3栋
负责人	李增珍

2. 业务资格

经查询深圳市龙华政府在线（<http://www.szlhq.gov.cn/>），区建筑工务署职权范围包括：贯彻执行国家、省、市有关政府投资建设项目的方针、政策、法律、法规和工程建设的相关规范、标准，研究提出政府投资建设项目的有关建设技术标准意见和建议和管理办法。负责组织实施政府投资建设项目（除水务类、环境提升类外）的全过程管理工作。负责代建制项目的组织、协调、管理、监督、服务等工作。负责组织政府投资建设项目招标投标工作，代表区政府签订并履行有关协议与合同。参与全区政府投资建设项目前期工作中长期规划综合研究。负责全区政府投资建设项目前期工作的综合管理和业务指导，统筹协调前期相关事宜。负责组织全区政府投资建设项目前期规划和评估，建立完善项目储备库。负责政府投资建设项目建议书申报、可行性研究报告申报、概算申报、施工图设计及前期手续的申报等具体前期工作。负责项目质量、安全、进度、造价的建设跟踪、检查、监督和管理，负责项目的投资控制、结算、决算、建档立案及工程移交工作。

（二）区民政局基本情况及业务资格

1. 基本情况

经查询，全国组织机构统一社会信用代码公示查询平台

(www.cods.org.cn)和龙华区政府在线,区民政局的基本情况如下:

机构名称	深圳市龙华区民政局
统一社会信用代码	11440300053959979Q
性质	机关法人
状态	存续
地址	深圳市龙华区龙华街道清龙路港之龙科技园A座办公楼
负责人	丁鸿

2. 业务资格

经查询深圳市龙华政府在线(<http://www.szlhq.gov.cn/>),区民政局的职权范围包括:拟订社会救助政策、标准,统筹社会救助体系建设。负责居民最低生活保障、低收入困难家庭救助、特困人员救助供养、临时救助、生活无着流浪乞讨人员救助工作;拟订养老服务发展规划和政策,制定养老服务体系建设标准并组织实施;统筹推进、督促指导、监督管理养老服务工作。承担老年人福利和特困老年人救助工作。此外,区民政局作为依法成立的机关法人。因此,区民政局具备颐养院及社会福利综合服务中心项目设施建设的业务资格。

综上,卓建律师认为:实施主体是依法成立且存续的法人,具备独立的法人资格,具有相应的民事权利能力和民事行为能力;实施主体具备从事募投项目建设管理的主体资格。



三、本次发行对应的募投项目

（一）募投项目概述

根据立项、可研或概算等批复文件，募投项目总体情况如下：

本项目位于深圳市龙华区大浪街道，南邻华霆路，西临规划华盛路，总用地面积 6,079.10 平方米，建筑面积 28,156.30 平方米。主要建设规模包括设计地下室两层，建筑面积合计 6,197.20 平方米，项目地上设计十三层，建筑面积 21,959.10 平方米，停车位 105 个，其中充电桩停车位 37 个。主要建设内容包括土建工程、安装工程和室外配套工程。

（二）募投项目资本金

根据《实施方案》，考虑融资成本，截至本法律意见书出具时，整体测算项目¹总投资为 177,754 万元，项目财政资金为 16,554 万元，占总投资比例 93.24%，其它资金通过发行专项债筹集。本项目属于整体测算项目的部分项目。

本所律师认为，募投项目投入资本金符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）关于固定资产投资项目最低资本金比例的规定。

（三）项目取得的批复

截至本法律意见书出具之日，募投项目在立项、环评、规划、建设等方面的有关审批或备案文件如下：

序号	批复名称	发文主体	文号
----	------	------	----

¹ 指《实施方案》中的本项目，包含本法律意见书中的募投项目。

1	《龙华区发展和改革局关于批复龙华区社会福利综合服务中心项目可行性研究报告的通知》	区发改局	深龙华发改可研〔2019〕14号
2	《龙华区发展和改革局关于批复区社会福利综合服务中心项目总概算的通知》	区发改局	深龙华发改概算〔2021〕2号

综上，经核查，本所律师认为，募投项目已立项，取得可研或概算批复。

四、资金偿还方案及预期收益来源

（一）项目预期偿债资金来源

根据《实施方案》，本项目逐年分批完工，为保障本项目还本付息，拟在还本付息年份内，安排项目对应的残疾人康复收入和停车费收入作为债券还本付息的主要来源。

（二）项目融资与收益平衡

《实施方案》指出：“通过测算，本次颐养院及社会福利综合服务中心项目对于残疾人康复收入和停车费收入进行估计，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1.45倍，债券本息资金覆盖率为1.33倍，债券本息资金覆盖倍数可达到1.30倍”。

永信瑞和（深圳）会计师事务所（特殊普通合伙）出具的融资《专项债财务评估报告》结论性报告认为，“综上，在专项债券存续期内，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”。

五、本次发行的中介机构及有关文件

（一）信用评级机构

经查询国家企业信用信息公示系统，新世纪评估统一社会信用代码为“91310110132206721U”，登记状态存续，经营范围包括“债券评估”。经查询中国证券监督管理委员会官网（<http://www.csre.gov.cn/csre/c100035/zfxgk-zdgk.shtml#tab-zdgkml>，查询日期：2025年9月5日），新世纪评估已录入完成首次备案的证券评级机构名录，并获得《关于核准上海新世纪资信评估投资服务有限公司从事证券市场资信评级业务的批复》（证监机构字〔2007〕250号），新世纪评估是中国境内依法注册的企业法人且具备债券评级资质，具备为本次发行进行信用评级业务资质。

（二）律师事务所

广东卓建（龙华）律师事务所是在中国合法注册的具有法律执业资格的律师事务所，现持有证号为“31440000MD02774291”的《律师事务所分所执业许可证》。相关经办律师均持有广东省司法厅颁布的《中华人民共和国律师执业证》且执业证年检合格、卓建律所及律师具备为本次发行出具法律意见书的业务资质。

（三）会计师事务所

永信瑞和（深圳）持有深圳市市场监督管理局核发的统一社会信用代码为“91440300G347860364”的营业执照且持有深圳市财政局核发的《会计师事务所分所执业证书》（分所执业编号：44030073），永信瑞和（深圳）为在中国境内依法设立且有效存续的合伙制（特殊普通合伙）会计师事务所。永信瑞和（深圳）具备为本次发行提供财务评估咨询报告服务的业务资质。

综上所述，本所律师认为，在执业范围内，上述中介机构具备为本次发行提供服务的资质。

六、风险提示

（一）项目潜在风险

《实施方案》披露本项目存在的风险如下：

1.影响项目施工进度或正常运营的风险

（1）项目建设风险

本次专项债项目总体投资规模大。如果在项目的建设过程中出现原材料价格上涨以及劳动力成本上涨等重大问题，则有可能使项目实际投资超出预算，施工期延长，影响项目的按期竣工和投入运营，并对项目收益的实现产生不利影响。

（2）工程事故风险

项目的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。

(3) 项目完工风险

若在建设阶段由于管理不善等原因，出现实施进度受阻、完工质量不均等问题，可能导致项目工期延长、项目实施成本增加。

2. 影响项目收益的风险

(1) 经营风险

若颐养院及社会福利综合服务中心项目设施在经营阶段因经济下行、管理不善、策划不周、决策失误等因素，导致营业收入未及预期，有可能会影响到发行人对本期债券本息的按时支付。

(2) 市场风险

市场风险主要来自三个方面：一是市场供需实际情况与预测值发生偏离；二是项目市场竞争力或者竞争对手情况发生重大变化；三是项目产品和服务和主要原材料、设备设施的实际价格与预测价格发生较大偏离。由于市场条件的变化可能对项目的效益产生影响。

3. 投资风险

(1) 利率风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、国家货币政策、财政政策等因素的影响，市场利率存在波动的可能性。债券属于利率敏感型投资品种，市场利率的变动将直接影响债券的投资价值。由于本期债券采用固定利率，在本期债券存续期间，如果未来市场利率发生变化，可能会使投资者实际投资收益水

平产生不确定性。

（2）存续债券流动性风险

本期债券发行结束后，将会在全国银行间债券市场或证券交易所债券市场上市流通。由于具体的上市交易审批事宜需要在本期债券发行结束后方能进行，并依赖有关主管部门的审批和核准，发行人无法保证本期债券一定能按照预期在市场上交易流通，且具体上市进程在时间上存在不确定性。发行人无法保证本期债券在债券市场上市后债券持有人能够随时并足额交易其所持有的债券。因此，本期债券投资者在购买本期债券后可能面临流动性风险。

（二）风险分析

《资金平衡方案》对本项目进行还本付息压力测试指出“在项目运营收益或债券发行利率单独在 $\pm 20\%$ 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”。

七、结论性意见

综上所述，经核查，本所律师认为：

1. 发行人具备发行地方政府专项债的资格；本次发行已获得市政府批准；本次发行的额度在国务院批准的专项债务限额以内。

2. 实施主体是依法成立且存续的法人，具备独立的法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；具备从事募投

项目建设管理的主体资格。

3.本项目已立项，取得可研或概算批复；募投项目投入资本金符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）关于固定资产投资项目最低资本金比例的规定。

4.《实施方案》和《资金平衡方案》显示本只债券具备偿还计划和偿还资金来源。

5.在各自执业范围内，为本次发行提供服务的中介机构，具备相应服务资质。

6.《实施方案》已披露了项目概况、债券资金偿还来源和计划、潜在风险及控制措施等必备要素。

（本页以下无正文，为签署页）



(本页无正文，为《2025年深圳市政府专项债券（五十四期）
深圳市龙华区颐养院及社会福利综合服务中心项目之法律意见
书》之签署页)

广东卓建（龙华）律师事务所

负责人：

经办律师黄洁琼：

经办律师冉均：

日期：2025年9月5日

