



**2025 年深圳市政府专项债券
(八十二期、八十三期)
深圳市轨道交通五期项目
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

目 录	1
释 义	2
第一节 律师声明事项	5
第二节 法律意见书正文	6
一、本次发行	6
(一) 发行人的主体资格	6
(二) 本次发行的批准与额度	6
二、本次发行对应的项目主体	6
(一) 项目主体的基本情况	6
(二) 项目主体实施本项目的主体资格	7
三、本次发行对应的投资项目	8
(一) 本项目情况及其主要批复文件	8
(二) 项目预期偿债资金来源	9
(三) 项目融资与收益平衡	9
四、本次发行的有关文件及中介机构	10
(一) 鹏盛会所及《财务评估报告》	10
(二) 信达及《法律意见书》	10
(三) 新世纪及《评级报告》	10
五、项目风险提示	10
六、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”
市监局	指	深圳市市场监督管理局
本次债券	指	2025年深圳市政府专项债券（八十二期、八十三期）深圳市轨道交通五期项目
本次发行	指	2025年深圳市政府专项债券（八十二期、八十三期）深圳市轨道交通五期项目的发行
本项目	指	深圳市轨道交通五期项目
市交通局	指	深圳市交通运输局
市轨道办	指	深圳市轨道交通建设指挥部办公室
深铁集团	指	深圳市地铁集团有限公司，本项目的项目单位。
《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（八十二期、八十三期）实施方案——深圳市轨道交通五期项目》
鹏盛会所	指	鹏盛会计师事务所（特殊普通合伙）
《财务评估报告》	指	鹏盛会所出具的《2025年深圳市政府专项债券（八十二期、八十三期）深圳市轨道交通五期项目预期收益与融资平衡财务评估咨询报告》
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	新世纪为本次债券出具的《2025年深圳市政府专项债券（八十二期、八十三期）信用评级报告》
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	信达为发行人本次发行出具的《2025年深圳市政府专项债券（八十二期、八十三期）深圳市轨道交通五期项目法律意见书》
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（八十二期、八十三期）

深圳市轨道交通五期项目

法律意见书

信达债字〔2025〕第 187 号

致：深圳市财政局

根据市财政局与信达签订的《专项法律顾问聘请协议》，信达接受市财政局的委托，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、国办函〔2016〕88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。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) 本次发行的批准与额度

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》，本次发行的发行额度为50,000万元。本次发行额度在深圳市2025年全年新增地方政府专项债务限额内。

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；本次发行额度在深圳市2025年全年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》，本项目行业主管部门为市交通局（市轨道办），项目单位为深铁集团。

(一) 项目主体的基本情况

1. 市交通局

经信达律师在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，市交通局的基本情况如下：

机构名称	深圳市交通运输局（深圳市港务管理局）
------	--------------------

机构性质	机关
机构地址	深圳市福田区香蜜湖街道竹子林紫竹七道 16 号公路主枢纽管理控制中心
负责人	韩立清

2. 市轨道办

经信达律师在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, 市轨道办的基本情况如下:

机构名称	深圳市轨道交通建设指挥部办公室
机构性质	机关
机构地址	深圳市福田区莲花街道福中一路 1016 号地铁大厦 25 楼
负责人	韩立清

3. 深铁集团

经信达律师查询国家企业信用信息公示系统 (<https://www.gsxt.gov.cn/index.html>), 深铁集团的基本情况如下:

企业名称	深圳市地铁集团有限公司
法定代表人	黄力平
注册资本	4668121 万元
公司类型	有限责任公司 (国有独资)
股东	深圳市人民政府国有资产监督管理委员会
营业期限	1998 年 7 月 31 日至 2067 年 7 月 31 日

(二) 项目主体实施本项目的主体资格

经查询市交通局政府信息公开网站 (https://jtys.sz.gov.cn/gkmlpt/content/11/11832/post_11832071.html#1485), 市交通局的主要职能包括: “(五) 负责交通运输工程的建设管理。负责统筹推进道路、交通设施、港口、航道、枢纽、场站、人行过街设施等交通运输工程建设工作。组织协调交通建设项目的质量、施工安全监管和造价管理。负责公路、水运工程建设市场的监督管理”。经查询其内设机构职能 (<https://jtys.sz.gov.cn/gkmlpt/index#1462>), 其中, 轨道规划处负责“拟订轨道交通行业发展策略。统筹协调城市轨道交通网络规划、近期建设规划的编制、申报、实施等工作, 制定年度建设计划并牵头组织实施。组织开展重大技术问题的研究。行使轨道交通建设监督和检查职责”; 铁路拓展处负责“统筹协调国家铁路、城际铁路、跨境铁路、地方铁路及综合交通枢纽

的规划、设计、建设、运营、综合开发、投融资等工作，协调制定建设计划。行使深圳境内铁路建设的监督和检查职责。对口联系国家、省铁路管理部门。承担市轨道交通建设指挥部的日常工作。负责督促检查各区、各部门和各建设单位完成轨道交通建设工作任务”；轨道运营监管处负责“起草城市轨道交通运营管理相关地方性法规、规章，拟订相关的地方性规范和标准。承担城市轨道交通运营安全和服务质量监管。承担城市轨道交通初期运营前、正式运营前以及运营期间的安全评估工作”。

经查询国家企业信用信息公示系统 (<https://www.gsxt.gov.cn/index.html>)，深铁集团的经营范围为：“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”。

综上，信达律师认为：（1）本项目的主体是独立的机关或法人主体，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）本项目情况及其主要批复文件

根据《实施方案》，本次发行对应的项目包含 15 号线、17 号线一期、19 号线一期、20 号线二期、22 号线一期、25 号线一期、27 号线一期、29 号线一期、32 号线一期 9 个子项目。

根据深铁集团提供的相关资料，截至本《法律意见书》出具日，项目已取得的主要的批复文件如下：

序号	文件名称
1	《深圳市发展和改革委员会关于深圳市城市轨道交通 15 号线工程项目可行性研究报告的批复》（深发改〔2023〕551 号）
2	《深圳市发展和改革委员会关于深圳市城市轨道交通 17 号线一期工程项目可行性研究报告的批复》（深发改〔2023〕685 号）
3	《深圳市发展和改革委员会关于深圳市城市轨道交通 19 号线一期工程可行性研究报告的批复》（深发改〔2024〕526 号）
4	《深圳市发展和改革委员会关于深圳市城市轨道交通 20 号线二期工程项目可行

	性研究报告的批复》（深发改〔2023〕766号）
5	《深圳市发展和改革委员会关于深圳市城市轨道交通22号线一期工程项目可行性研究报告的批复》（深发改〔2023〕1100号）
6	《深圳市发展和改革委员会关于深圳市城市轨道交通25号线一期工程可行性研究报告的批复》（深发改〔2024〕116号）
7	《深圳市发展和改革委员会关于深圳市城市轨道交通27号线一期工程可行性研究报告的批复》（深发改〔2024〕846号）
8	《深圳市发展和改革委员会关于深圳城市轨道交通29号线一期工程可行性研究报告的批复》（深发改〔2024〕537号）
9	《深圳市发展和改革委员会关于深圳市城市轨道交通32号线一期工程可行性研究报告的批复》（深发改〔2024〕883号）

（二）项目预期偿债资金来源

根据《实施方案》，本项目“地铁运营的主要收入为票务收入、附属资源开发收入”。

（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，在满足假设条件的前提下，专项债券本息覆盖率为1.30，全部融资本息资金覆盖率为1.05，全部融资本息资金覆盖倍数为1.61。如项目假设条件发生变化，本项目发行的专项债券可按规定发行再融资债券或按规定调整项目资本金比例保障还本付息。本着保持谨慎的原则，对轨道交通项目运营收入作为影响专项债券还本付息的因素在下降5%变动的情况下，专项债券本息覆盖率仍然达1.17；在物业开发收入下降5%变动的情况下，专项债券本息覆盖率仍然达1.06；在债券利率上升5%变动的情况下，专项债券本息覆盖率达1.30。还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力”。

鹏盛会所出具的《财务评估报告》认为“，本项目在专项债券存续期内，项目在运营期有稳定的项目收益。期末累计资金结余737,310万元，专项债券本息覆盖率为1.30，能够满足债券还本付息的需求，项目具备一定的抗风险能力”“综上，本期政府专项债券存续期内，我们未注意到本项目的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）鹏盛会所及《财务评估报告》

鹏盛会所就本次发行出具了《财务评估报告》。鹏盛会所现持有市监局核发的统一社会信用代码为“91440300770329160G”的《营业执照》和深圳市财政局核发的证书序号为“47470029”的《会计师事务所执业证书》。根据信达律师在证监会网站核查的信息，鹏盛会所从事证券服务业务已向财政部、证监会备案，鹏盛会所具备为本次发行提供相关服务的执业资格。

（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》且年度考核合格。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》且均通过了年检。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）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“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”。

五、项目风险提示

根据《实施方案》，本项目的潜在风险及风险控制措施如下：

（一）工期延期风险

项目工期延期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定性、项目实施方的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平的等等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。项目建设期每年的利息额较大，如果工期延期，工程投资将增加，并且工期延期将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

控制措施：一是加强勘察设计管理，通过考核、巡检、方案竞赛、提高设计理念等多种手段确保设计进度；二是积极沟通协调辖区政府，认真研究合理化少征拆方案，建立联席会议机制等措施，推动征地拆迁进展；三是不断优化施工方案，创新施工工法，少占用地，少倒改道路，少迁移绿化，少迁改管线，解决前期工程制约难题；四是科学优化建设工期，确保盾构始发先行，强化过程控制，紧盯“卡脖子”工点，均衡全线工期，实现工期动态管理；五是做足施工资源配置，做好季节性施工措施。制定优化措施，实现关键目标按期完工。

（二）发生工程事故的风险

工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的突发性事故。工程事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等。

控制措施：一是建立健全安全质量管理机构；二是强化安全管理责任落实；三是建立健全的安全生产管理制度；四是依法依规办理质量安全监督手续和施工许可；五是强化设计阶段和施工前的安全风险评估及方案论证；六是按规定委托专项勘察、专项设计；按规定委托第三方监测和质量检测；七是严格管控重大风险和危大工程；八是开展安全检查和隐患排查整治；九是网格化安全管理；十是定期开展安全考核及履约评价；十一是积极开展安全质量培训教育及产业工人培养；十二是加强作业监管严厉打击违章行为；十三是建立综合应急预案，指导和规范地铁工程安全质量突发事件应急处置。

（三）地铁总投资和站点调整风险

本次地铁线路总投资核算和站点设置是按照工程可行性研究报告的批复得出，市政府主管部门初步设计概算批复后可能会有小幅度的变动，进而影响目前的项目资本金投入计划和发债计划安排，但预计影响较小。

控制措施：严格遵循基本建设程序，在前期研究（内容包括：线路规划、工可等），批准后，根据前期研究结果进行勘察设计（内容包括：初勘、初步设计、详勘、施工图设计等），然后根据审批后的设计图进行招标，完成报批报建后，再进行建设施工，最终将已建成项目进行移交。

（四）地铁线路客流风险

地铁线路的客流预测是整个项目设计的基础，它直接影响项目的建设规模、投资规模及费用收益水平，所以客流预测结果的准确性与否将给项目目标的实现带来较大的不确定性。客流预测准确性与客流预测的基础资料如社会经济、城市用地、人口分布等是否准确可靠、城市规模的实现年度是否按规划设想、项目服务水平和票价的高低等因素关系密切，而上述这些因素都具有一定的不确定性。

控制措施：为更好实现客流预测的准确性，地铁运营根据客流整体变化趋势，对客流因素、营销现状进行分析和对策研究，针对不同乘客群体需求，通过打造主题车站、联合航空公司开展票务营销、票种电子化、地铁开放日、提升线路运能等各项活动及服务优化措施，创新乘客服务体验，满足或超出乘客体验预期，提升客流。

（五）地铁票价水平风险

地铁的票价水平和票价体系直接影响吸引客流的水平。居民对票价的经济承受能力，主要取决于城市或地区的经济发展水平和物质文化生活水平。客流量与票价成反比例关系。合理的票价水平及灵活多样的票价体系可以使建设项目达到最好的收益。所以票价水平直接影响城市轨道交通吸引客流的水平和项目的总体收益水平，是影响客流量的一个重要风险因素。

控制措施：为更好实现地铁票价收入，地铁运营通过搭建自主发码系统，丰富轨道交通票种，充分利用乘车码媒介，推出电子次票、电子日票等电子票种，最大程度满足各类在深群体的地铁出行需求，提高出行便捷度，以达到提升票款收益。

（六）经营风险

经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。项目投入运营后的运营收益对项目整体收益产生直接影响。虽然营销策略会直接影响站内资源开发收益的成果，但相对而言日常运营中票务收入和站内资源开发收入相对稳定，日常经营性支出则较难控制，涉及到人力成本、维修费用等等，变动因素较多。

控制措施：为加强控制日常经营性成本上升风险，地铁运营持续全面推进落实地铁运营设备设施及系统的节能降耗工作，并在安全运营的基础上，通过优化维修规程，加强自修能力建设，促进自修与委外模式深入结合，积极开展部件互换互用、加强岗位人员管理配置、提高人员效率等管控措施，有效控制降低节约各个环节的运营管理成本。

（七）物业开发中的征地拆迁风险

物业开发涉及地块，涉及权属用地较多，拆迁与整备难度较大。受到征地拆迁进程慢的影响，物业开发进程可能无法按照计划进行，影响还本付息。

控制措施：协调区政府积极运用各项政策，攻坚克难，用足用活政策，加快土地整备进展，积极协调市政府建立督办机制，最大程度实现土地出让。

（八）物业开发政策风险

本方案物业开发模式最终存在以下不确定性：

一是深圳市政府相关部门正在按规定研究九个地块的土地供应方式，深圳采用公开招拍挂的方式，可能对土地获取、开发模式产生影响。本次资金平衡方案是参照其他地铁上盖已有开发经验，存在不确定因素。

二是规划设计指标有可能调整。目前市政府相关部门正在对八个地块情况进行梳理，规划设计指标调整将涉及容积率、使用功能、建筑面积、用地性质等数据变化。规划设计指标调整后，可供开发的地块数量、土地面积将产生变化，对物业开发收入造成影响。

三是用于开发的建筑面积中，住宅用地中公共住房比例和商业用地的不同业态开发比例目前存在不确定性。

控制措施：积极协调市政府及市政府组成部门，坚持“轨道+物业”模式，积极向上争取国家部委的支持，并将指标按照价值最大化程度落实，保证地块按照理想的方案落实各项指标并出让，合理可控开展物业开发工作。

六、 结论性意见

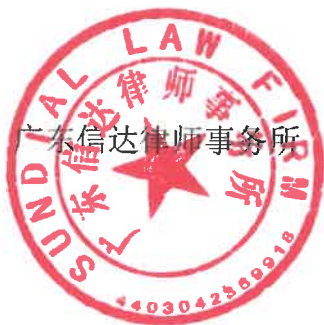
综上所述，经核查，信达律师认为：

1. 发行人具备发行地方政府专项债券的条件；本次发行已获得必要的批准；本次发行额度在深圳市 2025 年全年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工期延期风险、发生工程事故的风险、地铁总投资和站点调整风险、地铁线路客流风险、地铁票价水平风险、经营风险、 物业开发中的征地拆迁风险、物业开发政策风险。

本《法律意见书》一式贰份，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《广东信达律师事务所 2025 年深圳市政府专项债券（八十二期、八十三期）深圳市轨道交通五期项目法律意见书》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 12 月 16 日