

2026 年深圳市政府专项债券（二十八期）
-南澳墓园地陷安全整治工程项目
法律意见书



广东晟典（前海）律师事务所
二〇二六年六月

深圳·北京·东莞·中山·龙岗·前海·坪山

目 录

第一部分	释 义	- 1 -
第二部分	引 言	- 4 -
第三部分	正 文	- 7 -
一、	本次发行的基本情况	- 7 -
(一)	发行人的主体资格	- 7 -
(二)	本次发行的批准及额度	- 7 -
二、	本次发行对应的项目	- 7 -
(一)	项目概况	- 7 -
(二)	项目总投资及资金安排	- 8 -
(三)	项目收益来源	- 9 -
(四)	项目实施单位的主体资格	- 9 -
(五)	项目批复文件	- 10 -
三、	项目预期收入、支出与融资平衡情况	- 10 -
四、	本次发行的风险因素及应对措施	- 12 -
(一)	风险因素	- 12 -
(二)	应对措施	- 14 -
五、	中介结构及相关文件	- 15 -
(一)	信用评级机构及《信用评级报告》	- 15 -
(二)	会计师事务所及《财务评估报告》	- 15 -
(三)	律师事务所及法律意见书	- 16 -
六、	结论性意见	- 16 -

第一部分 释 义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列简称具有如下含义：

简称		全称
中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人、发行主体	指	深圳市人民政府
市财政局	指	深圳市财政局
市发改委	指	深圳市发展和改革委员会
区发财局	指	深圳市大鹏新区发展和财政局
贵方、南澳办事处	指	深圳市大鹏新区南澳办事处
法律、法规和规范性文件	指	中华人民共和国公布并现行有效的法律、行政法规、地方性法规、行政规章、地方规章及规范性文件
本项目、项目	指	南澳墓园地陷安全整治工程
专项债券	指	南澳墓园地陷安全整治工程专项债券
本次发行	指	南澳墓园地陷安全整治工程专项债券发行事项
本所、我们	指	广东晟典（前海）律师事务所
中介服务机构	指	上海新世纪资信评估投资服务有限公司、尤尼泰振青会计师事务所（特殊普通合伙）、深圳杰通会计师事务所（普通合伙）
《可行性批复》	指	《深圳市大鹏新区发展和财政局关于南澳墓园地陷安全整治工程项目可行性研究报告的批复》（深鹏发财〔2025〕292号）

《概算批复》	指	《深圳市大鹏新区发展和财政局关于南澳墓园地陷安全整治工程项目总概算的批复》（深鹏发财〔2025〕423号）
《实施方案》	指	《2026年深圳市政府专项债券（二十八期）南澳墓园地陷安全整治工程实施方案》
《财务评估报告》	指	《2026年深圳市政府专项债券（二十八期）南澳墓园地陷安全整治工程财务评估咨询报告》
《资金平衡方案》	指	《2026年深圳市政府专项债券（二十八期）南澳墓园地陷安全整治工程地方政府专项债券发债收益与融资自求平衡资金平衡方案》
《信用评级报告》	指	《2026年深圳市政府专项债券（二十八期）信用评级报告》
本法律意见书	指	《2026年深圳市政府专项债券（二十八期）南澳墓园地陷安全整治工程法律意见书》
元、万元、亿元	指	人民币元、万元、亿元
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》
国发〔2019〕26号	指	《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》
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》
国办发〔2024〕52号文	指	《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》
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〔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〔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》
财预〔2018〕161号文	指	《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》
财库〔2020〕43号文	指	《地方政府债券发行管理办法》
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〔2021〕61号文	指	《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》
财税〔2013〕5号	指	《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》
深财预〔2017〕10号文	指	《深圳市地方政府性债务风险应急处置预案》



第二部分 引言

深圳市大鹏新区南澳办事处：

广东晟典（前海）律师事务所接受贵方委托，指派赖灿辉律师、吴昌律师为南澳墓园地陷安全整治工程专项债券发行事项提供专项法律顾问服务，根据中国现行的法律法规和规范性文件的相关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，严格履行法定职责，为本次发行出具本法律意见书。

一、出具本法律意见书的主要法律依据：

《中华人民共和国预算法》、国发〔2014〕43号文、国办发〔2024〕52号文、财库〔2015〕83号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财库〔2017〕59号文、财预〔2017〕89号文、财预〔2018〕34号文、财库〔2018〕61号文、财库〔2018〕72号文及其他相关法律、法规和规范性文件。

二、贵方及中介服务机构等提供的资料：

- （一）南澳办事处统一社会信用代码证书；
- （二）中介服务机构营业执照、执业证书；
- （三）项目前期工作的通知、可行性批复、概算批复；
- （四）《实施方案》《财务评估报告》《资金平衡方案》《信用评级报告》。

提供方须对以上资料及有关本项目的陈述事实的真实性、合法性、完整性承担责任。

三、声明

本所律师对本法律意见书的出具特作如下声明：



(一) 本所律师根据出具本法律意见书日之前已存在的事实，结合当时有效的法律、法规和规范性文件，对本次发行的合法性发表专业法律意见。针对特定事项的法律评述或结论，均以该事项发生时所适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑有关政府部门给予的批准和确认。

(二) 本所律师出具本法律意见书依赖于南澳办事处及其他政府部门、相关方及中介服务机构已向本所律师提供的一切应予以提供的资料、文件和对有关问题的说明（以下简称“文件”）。本所假定文件和资料满足以下条件：（1）文件上的签名、印鉴和公章全部真实，文件原件完整、有效且与复印件一致；（2）文件及文件中有关的陈述均真实、准确、全面，且不包含误导性信息；（3）文件提供方，均已获得正当的授权。对于出具本意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门或其他机构提供的证明文件作出判断，确保法律意见的严谨性、合法性以及结论的可靠性。

(三) 本所律师仅针对本次发行涉及的中国法律问题展开核查并发表意见，不对有关《实施方案》《财务评估报告》《资金平衡方案》《信用评级报告》等专业事项发表意见。因本所律师不具备对有关会计、信用评级等专业事项进行核查和评价的能力和资质，故本法律意见书中对《实施方案》等专业报告的某些数据和结论的引述，并不代表本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证，相关专业事项的核查责任由具备相应资质的机构承担，本所律师仅依据其出具的合法有效文件形成法律结论。

(四) 本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行的合法性、合规性进行核查验证，保证本法律意见书所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述。鉴于不同法律从业者对特定事实的认定和对法律适用问题的理解不可避免地存在差异，且法律理论与实践也不可避免地存在差异，本法律意见书所认定的事实及得出的法律结论仅为本所律师作出的客观陈述和独立法律判断，不构成对相关的法律事实、法律关系、法律效力或者其他法律属性的最终确认、承诺或保证。

(五) 本所及本所律师与发行人、实施主体、中介服务机构之间不存在除本次发行以外任何影响独立判断的关联关系，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，严格履行独立核查义务，保证出具的法律意见书独立、客观。

(六) 本法律意见书仅作为本次发行所必备的法律文件之一，本所同意作为公开披露文件；非经本所事先书面同意，不得用作其他目的。发行人为本次发行之需要可以自行引用本法律意见书的部分或全部内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。



第三部分 正文

一、本次发行的基本情况

(一) 发行人的主体资格

本次发行的主体为深圳市人民政府。根据国函〔1988〕121号文、〔2016〕155号文、国办发〔2024〕52号文等相关法律、法规和规范性文件规定，深圳市为计划单列市，发行人深圳市人民政府具备发行地方政府债券的主体资格。

(二) 本次发行的批准及额度

项目实施单位披露：根据《深圳市财政局关于下达2026年第五批新增地方政府专项债务限额的通知》及其附件《深圳市2026年第五批新增地方政府专项债务限额分配情况表》，深圳市大鹏新区分配专项债务限额共计为5.18亿元，本次发行的额度在专项债券限额以内。

二、本次发行对应的项目

(一) 项目概况

根据《可行性批复》《概算批复》及《实施方案》，本项目的概况为：

项目名称：南澳墓园地陷安全整治工程项目

建设内容和规模：本项目位于南澳办事处半天云路东侧墓园，占地面积为66208平方米，共分13个区域（Ha区、Hb区、Hc区、Hd区、A区、B区、C区、D区、D区延长段、E区、F区、Ga区、Gb区），涉及面积约40000平方米，地形现状标高45~110米。主要建设内容包括修复墓道地面脱空、治理挡墙病

害、完善截排水系统等工程。

项目实施计划：项目建设性质为在建，建设期 12 个月，已于 2026 年 3 月开工，2027 年 2 月竣工验收投入使用。

项目效益：本项目为南澳墓园地陷安全整治工程，墓园现状存在挡墙开裂、地面塌陷、截水沟损坏及堵塞、坡顶土体裸露水土流失等问题。项目的实施，有助于保证周边人民群众的生命财产安全，有利于消除墓园安全隐患，提升新区殡葬设施服务水平，满足新区居民日常殡葬需求。同时，项目通过专项债融资，修复建设后的墓园可以出让和收取管理费用，以及停车位收入，实现投资回报。根据资金平衡测算分析，项目预计净收益为 1,114 万元，全部融资本息为 664 万元，本息覆盖倍数约 1.68，能够满足专项债券还本付息的需求，项目实施具备收益性。

综上，我们认为，本项目的建设与实施将产生积极的社会影响，具有实施的公益性、必要性，符合财预（2017）89 号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求，不属于国办发〔2024〕52 号附件《地方政府专项债券禁止类项目清单》范围。

（二）项目总投资及资金安排

根据《可行性批复》《概算批复》《实施方案》《财务评估报告》内容，本项目建设期投资总成本 1,951 万元，其中财政资金 1,451 万元，占比 74.37%，通过发行专项债券融资 500 万元，占比 25.63%。本次计划发行 500 万元，期限 15 年，在债券存续



期内每半年支付一次债券利息，到期一次性偿还本金。

综上，我们认为，本期发行的规模符合国发〔2014〕43号文第三条、国发〔2019〕26号第二条、财预〔2015〕225号文第一条、财预〔2016〕155号文第十一条、财预〔2017〕89号文第二条第（一）款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（三）项目收益来源

根据《可行性批复》《概算批复》《实施方案》《财务评估报告》等文件资料，该项目收入主要来源为墓位出让及管理费收入、停车位收入。

（四）项目实施单位的主体资格

根据《实施方案》以及实施单位提供的统一社会信用代码证书，本次投资项目的实施主体为南澳办事处，其基本情况如下：

机构名称	深圳市大鹏新区南澳办事处（深圳市龙岗区南澳街道办事处）
机构性质	机关
统一社会信用代码	114403000075518171
机构地址	深圳市大鹏新区南澳街道东沙路6号
负责人	庄佳

根据南澳办事处于深圳市大鹏新区综合办公室主办的大鹏新区政府在线网站（<http://www.dpxq.gov.cn/>）公开披露的机构职能情况，其职能包括“负责城市建设工作，承担住房保障、

物业管理工作，参与城市更新和土地整备工作，按照职责权限，落实生态环境保护职责”。

经查验，我们认为，南澳办事处作为依法设立并有效存续的行政单位，具备从事本次发行对应项目的主体资格。

（五）项目批复文件

根据《实施方案》及南澳办事处提供的资料，经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，本项目已取得的相关批复情况如下：

序号	批复名称	发文主体	文号
1	《关于加快开展南澳墓园地陷安全整治工程项目前期工作的通知》	深圳市大鹏新区发展和财政局	深鹏发财函〔2024〕474号
2	《深圳市大鹏新区发展和财政局关于南澳墓园地陷安全整治工程项目可行性研究报告的批复》	深圳市大鹏新区发展和财政局	深鹏发财〔2025〕292号
3	《深圳市大鹏新区发展和财政局关于南澳墓园地陷安全整治工程项目总概算的批复》	深圳市大鹏新区发展和财政局	深鹏发财〔2025〕423号

本所律师提示，本项目须根据建设进度继续完善相应阶段的行政审批手续，避免因行政审批手续影响项目顺利实施。

三、项目预期收入、支出与融资平衡情况

本项目计划采用专项债以及财政预算资金推动项目建设。



依据《实施方案》《资金平衡方案》《财务评估报告》内容，本项目在满足资金筹措计划、项目建设计划、资金使用计划及预期收益的假设前提下，对项目债券期限内可用于还本付息的资金总额、债券本息、资金覆盖率进行了分析。同时根据《财务评估报告》内容，本项目专项债券还本付息以墓位出让、墓园管理费、停车位收入为基础，为项目提供了稳定的现金流入，满足专项债券还本付息要求。本项目专项债券存续期内，每年的现金流可覆盖债券存续期间各年利息及到期偿还本金的支出需求，且在 2041 年债券期末仍有 466 万元现金结余。根据项目预期收益和融资平衡分析结果，本期专项债券本息资金覆盖率为 1.70，本息资金覆盖倍数为 1.68，专项债券存续期内还本付息资金充足。根据本项目预期收益和融资平衡的压力测试结果，当项目运营收入等影响债券还本付息的因素在 $\pm 20\%$ 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。通过对相关项目预期收入和融资平衡的分析，未注意到相关项目在专项债券存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况。通过发行地方政府专项债券的方式，满足本项目的资金需求，应是现阶段较优的资金解决方案。

基于上述，我们认为，依据《实施方案》《资金平衡方案》《财务评估报告》内容所述，本项目具有稳定的预期偿债资金来源，本项目预期收入能够保障偿还债权本金及利息，实现项目收益和融资平衡，未发现本项目专项债券存续期内出现无法满足还本付息要求的情况，符合国发〔2014〕43 号文第二条第

二款、财库〔2020〕43号文第四条以及财预〔2017〕89号文第二条第（二）项之规定。

四、本次发行的风险因素及应对措施

（一）风险因素

1、政策环境风险

本期发行的债券为地方政府专项债券，受到政府经济政策、行政管理行为的影响与制约。在本期发行债券项目建设、运营期间，国家宏观经济政策、产业政策、环保政策等变化都可能对本期发行对应项目的实施运营及收入产生直接影响，进一步的影响债券存续期内项目收益。

2、项目建设风险

本期发行债券中涉及建设的项目，受自然环境等不可抗力、勘测资料的详细程度、设计方案的深化程度和稳定性、项目建设单位的组织管理水平、资金到位情况、承包单位的施工技术及管理能力等影响，实施过程中存在不确定性。同时，也存在会发生一些不可预见的地质情况改变或施工不当、管理不善而引起的突发性事故，而严重的工程事故会引发人员伤亡、经济损失、投资增加、项目无法按时完成等可能性，从而有可能导致财务费用增加，影响项目债券资金的支出进度以及本期债券投资者的收益。

3、利率波动风险

受国民经济总体运行态势、国家经济政策与货币政策导向，以及国际国内宏观经济环境等多重因素综合影响，市场利率存

在波动的不确定性。鉴于本期发行债券期限较长，市场利率的波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡，还可能使本期债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定因素。

4、流动性风险

本项目债券发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上市流通。本项目发行专项债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证本期专项债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本项目发行的专项债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响债券流动性。

5、偿付风险

本项目专项债券偿付资金主要来自于墓位出让及墓园管理费、停车位收入，容易受到宏观经济、项目进度、市场运行状况、管理水平等因素影响，如果未来总体收入不及预期，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

6、税务风险

根据财税〔2013〕5号文规定，企业和个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。发行人无法保证在本期债券存续期内，前述税收优惠政策不会发生变化。若国家税收政策调整，将导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

7、项目收益风险



本项目可能存在投资核算不准确、收入情况预测不准确、收费价格波动等方面的风险，从而影响投资收益的平衡。

(二) 应对措施

1、制定应急预案

根据《地方政府性债务风险应急处置预案》(国办函〔2016〕88号)的相关要求，进一步建立健全风险防控机制，完善政府综合财务报告制度，定期全面评估风险状况，有效控制投融资风险。

2、加强工程管理

深化各阶段设计方案，强化勘探工作，减少工程设计方案变更，避免因设计方案的变更而拖延工期。选择具备一级施工资质、先进设备体系、经济实力雄厚及成熟管理经验的施工团队，确保工程的质量和进度。同时，进一步加强工程质量安全分析，严格履行工程建设审批程序，强化建设工程质量安全风险源头控制，落实各项安全管理措施和对策。

3、灵活动态管控

项目实施单位应当做好灵活动态管控的准备，主动应对国家宏观政策影响。通过调整债券发行期限、还款方式及时间，优化期限配比与还款计划，提升资金周转效率；加快资金周转，充分盘活资金，以资金使用效率提升形成的收益对冲利率波动风险，有效控制偿付风险。

4、完善跟踪管理机制

合理设计管理模式、选择适当的管理者，强化团队建设，与相关政府部门及时沟通项目情况，密切监测南澳墓园经营状

况，建立风险预警机制，发现风险苗头立即上报并启动应急处置，确保风险可控、问题早解。

五、中介结构及相关文件

(一) 信用评级机构及《信用评级报告》

上海新世纪资信评估投资服务有限公司就本次发行出具深圳市政府专项债券信用评级报告，本期债券的信用等级为 AAA，信用等级 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。

根据国家企业信用信息公示系统关于上海新世纪资信评估投资服务有限公司的公示信息以及中国证券监督管理委员会网站公示信息（截至 2026 年 6 月 22 日查询日），上海新世纪资信评估投资服务有限公司（统一社会信用代码：91310110132206721U）于 2007 年 9 月 30 日获得证监会《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），取得从事证券市场资信评级业务资质；2020 年 10 月 21 日，上海新世纪资信评估投资服务有限公司已完成证券评级机构备案。上海新世纪资信评估投资服务有限公司系依法成立且合法存续的信用评级机构，具有为证券市场资信进行信用评级的主体资格。

(二) 会计师事务所及《财务评估报告》

本期债券的《财务评估报告》由尤尼泰振青会计师事务所（特殊普通合伙）出具，评估结论为：“本项目拟发行 500 万元专项债券，期限 15 年，本期债券计划于 2026 年 6 月发行。通



过对相关项目预期收入和融资平衡的分析，我们未注意到相关项目在专项债券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，满足本项目的资金需求，应是现阶段较优的资金解决方案。”

尤尼泰振青会计师事务所（特殊普通合伙）现持有深圳市市场监督管理局核发的《营业执照》，统一社会信用代码为91370200MA3TGAB979。尤尼泰振青会计师事务所（特殊普通合伙）现持有深圳市财政局核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：47470417），并经本所律师通过国家企业信用信息公示系统以及中国注册会计师协会网站核查，尤尼泰振青会计师事务所（特殊普通合伙）系依法成立且合法存续的会计师事务所，经办注册会计师已通过年度注册会计师任职资格检验合格，具备出具《财务评估报告》的资质。

（三）律师事务所及法律意见书

本期专项债券的法律意见书由广东晟典（前海）律师事务所出具。本所现持有广东省司法厅核发的统一社会信用代码为31440000MD01005868的《律师事务所分所执业许可证》，历年考核合格，且本所与发行人不存在关联关系；本所经办律师均持有合法有效的《律师执业证》，与发行人亦不存在关联关系，本所和经办律师均具备出具本法律意见书的相应资质。

六、结论性意见

基于上述，本所律师认为：

（一）本次发行的发行人具备发行地方政府专项债券的主



体资格；本次发行的额度在批准的专项债务限额以内且在市财政局下达大鹏新区的额度内。

（二）本项目属于有一定收益的公益性事业领域，项目资本金比例、资金来源和资金用途符合国发〔2014〕43号文、国发〔2019〕26号、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文等文件的规定。

（三）本次发行对应项目的实施主体具备实施本项目的主体资格。

（四）本项目已根据进度取得现阶段对应主管部门的批准、批复，实施主体后续应根据项目进度按照相关法律、法规的规定，办理对应阶段的行政审批或许可，避免项目因行政手续问题影响项目顺利实施。

（五）根据《财务评估报告》关于本项目预期收益与自求平衡测算结果，本项目融资收益与自求平衡符合财预〔2017〕89号文规定。

（六）《实施方案》对本次债券发行进行了事前绩效评估，论证了本项目实施的必要性、公益性、收益性，本项目合规性与成熟度，项目资金来源和到位可行性等内容，符合财预〔2021〕61号文规定。

（七）为本次发行提供信用评级服务、财务评估咨询服务、法律顾问服务的专业机构均具备相关从业资质。

（八）本次发行尚待按照法律、法规及规范性文件的规定办理相关地方政府债权发行相关手续。

(九) 本次发行的风险因素包括政策环境风险、项目建设风险、利率波动风险、流动性风险、偿付风险、税务风险和项目收益风险等。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签名后生效；本法律意见书一式三份，本所留存一份，其余两份供发行人为本次发行之目的而使用。

(正文完，下转签章页)



[本页无正文，为《2026 年深圳市政府专项债券（二十八期）
南澳墓园地陷安全整治工程项目法律意见书》之签章页]

广东晟典（前海）律师事务所



经办律师（签名）：

经办律师（签名）：

签署日期：二〇二六年六月二十二日