

(2026)浙泽律法意字第 176 号

浙江泽鉴律师事务所

关于高铁新城棚户区改造项目
收益与融资自求平衡专项债券

之

法律意见书



2026 年 9 月

浙江省金华市婺城区李渔路 1313 号金华之心 2 号楼 A 座 10 楼
电话 Tel: (0579) 82728595

目 录

第一部分 释义与简称	- 1 -
第二部分 律师声明	- 3 -
第三部分 正文	- 5 -
一、本期债券发行的基本情况	- 5 -
(一) 本期专项债券项目发行主体	- 5 -
(二) 本期专项债券项目的发行规模及其他要素	- 5 -
二、本期专项债券发行对应的投资项目	- 6 -
(一) 项目概况	- 6 -
(二) 项目总投资概算及资金筹措方式	- 6 -
(三) 项目收益来源	- 7 -
(四) 项目实施单位的主体资格	- 7 -
(五) 项目批复文件	- 7 -
三、项目收益与融资自求平衡情况	- 8 -
四、本期发行的风险因素及相应措施建议	- 8 -
(一) 风险因素	- 8 -
(二) 相应措施建议	- 9 -
五、中介机构及相关文件	- 10 -
(一) 会计师事务所及财务评价报告	- 10 -
(二) 律师事务所及法律意见书	- 11 -
六、结论性意见	- 11 -

第一部分 释义与简称

本法律意见书中，除非文意另有所指，下列词语具有以下含义：

本项目	指	高铁新城棚户区改造项目
本期发行	指	高铁新城棚户区改造项目专项债券发行
本所、我们	指	浙江泽鉴律师事务所
会计师事务所	指	北京中名国成会计师事务所（特殊普通合伙）
《财务评价报告》	指	北京中名国成会计师事务所（特殊普通合伙）出具的 《高铁新城棚户区改造项目收益与融资自求平衡财务评价报告》
本法律意见书	指	《浙江泽鉴律师事务所关于高铁新城棚户区改造项目收益与融资 自求平衡专项债券之法律意见书》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《国发〔2014〕43 号》	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》 （国发〔2014〕43 号）
《厅字〔2019〕33 号》	指	《中共中央办公厅国务院办公厅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）
《财预〔2015〕225 号》	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》 （财预〔2015〕225 号）
《财预〔2016〕155 号》	指	《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》 （财预〔2016〕155 号）
《财预〔2017〕89 号》	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〔2017〕89 号）
《国办发〔2024〕52 号》	指	《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意 见》 （国办发〔2024〕52 号）

《财库〔2018〕72 号》	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〔2018〕72 号)
《财库〔2020〕36 号》	指	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》 (财库〔2020〕36 号)
《财库〔2020〕43 号》	指	《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》 (财库〔2020〕43 号)
《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》 (财税〔2013〕5 号)
《国办函〔2016〕88 号》	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》 (国办函〔2016〕88 号)
中国	指	中华人民共和国(为本法律意见书之目的, 不包括香港特别行政区、澳门特别行政区及台湾地区)
元、万元	指	人民币元、万元

注: 本法律意见书除特别说明外, 所有数值保留 2 位小数, 若出现总计数与所列数值总和不符, 均为四舍五入所致。

第二部分 律师声明

敬启者：

浙江泽鉴律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，指派盛加璐、李鑫律师对高铁新城棚户区改造项目收益与融资自求平衡专项债券（以下简称“本项目”）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出具本法律意见书。

在发表法律意见之前，本所律师郑重声明如下：

1、本所律师根据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实，根据我国《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《中共中央办公厅国务院办公厅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）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号）、《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）、《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〔2017〕89号）、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号）、《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36号）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）、《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》（财税〔2013〕5号）、《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》（国办函〔2016〕88号）、《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）等现行法律、法规和规范性文件等的要求，以及本法律意见书出具日以前已经发生或存在的法律事实，对本期债券发行的合法性及相关法律问题发表法律意见。本所律师判断某事项是否合法有效，是以该事项发生时所适用的法律法规为依据，同时也充分考虑了有关政府部门给予的批准和确认。对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、相关企事业单位及相关方、会计师事务所、资产评估事务所等出具或提供的专业报告、说明以及其他文件或复印件。

2、本所律师依据财库〔2020〕43号、财预〔2017〕89号等规定及本法律意见书出具日以前已经发生或者存在的事实，已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券发行的合法性、合规性、真实性、有效性进行核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述和重大遗漏。

3、本所律师向本期债券发行相关部门提出了法律尽职调查清单，并就本期发行所涉及的有关问题向各方人员作了必要讨论和说明。

4、本期债券发行相关部门向本所及本所律师所提供的信息和作出的任何承诺或确认之事项，系构成本所律师出具法律意见书的支持性材料，将被本所律师所信赖。提供单位须对其承诺或确认之事项的真实性、准确性及完整性承担责任。据此，本所律师基于如下假设：

(1) 本法律意见书所依据之文件（以下简称“文件”）中的所有签字、印章和戳记均为真实、有效；若文件为传真件或复印件应均为真实、完整，并且同原件一致。

(2) 文件资料或信息提供的政府部门，均已获得正当的授权。

(3) 文件中所述的任何事实陈述在各方面均为真实、完整。

5、本所律师仅就与本期债券发行有关的法律问题发表意见，并不涉及会计、验资及审计、信用评级、资产评估、财务会计、投资决策等非法律专业事项。本所律师在本法律意见书中对有关上述非法律专业事项的任何数据或结论的引述，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。对这些内容本所及本所律师不具备核查和做出判断的适当资格。

6、本所律师同意发行人为本期债券发行之需要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。

7、本《法律意见书》仅作为本期债券发行所必备的法律文件，非经本所事先书面同意，不得用作其他目的。

第三部分 正文

一、本期债券发行的基本情况

(一) 本期专项债券项目发行主体

本期发行的专项债券由浙江省人民政府作为发行主体。

经查验，本所律师认为，本期专项债券的发行主体符合《国发〔2014〕43 号》、《财预〔2016〕155 号》第 4 条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(二) 本期专项债券项目的发行规模及其他要素

本期专项债券发行额度为 82,200.00 万元，其中 2026 年 9 月拟新增发行 53,400.00 万元，拟从其他专项债券项目调入未发行专项债券额度 28,800.00 万元，债券期限为 5 年。经查验，本所律师认为，本期发行的规模符合《财预(2015)225 号》第 1 条、《财预(2016) 155 号》第 11 条、《国发(2014)43 号》第 3 条、《财预(2017)89 号》第 2 条第 1 款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

根据《财务评价报告》，本期发行的专项债券投资为 高铁新城棚户区改造项目，在专项债券存续期间，预期的项目自身能够产生的收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡，偿债资金来源见本法律意见书：本期专项债券发行对应的投资项目。

本期专项债券利率预计为：2.00%，还本付息方式为：发行次年起每一年付息一次，到期一次性偿还本金。

本所律师认为，本期发行的债券偿债资金来源及还款计划符合《财预(2016)155 号》第 6 条、《财预(2017)89 号》第 2 条第 2 款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

二、本期专项债券发行对应的投资项目

(一) 项目概况

根据《关于高铁新城棚户区改造项目可行性研究报告的批复》（东发改审批〔2022〕290 号），本项目概况为：

项目名称：高铁新城棚户区改造项目

项目选址：位于东阳市高铁新城范围内

建设内容和规模：本项目拆迁红线用地面积约 497,298 平方米，征收建筑占地面积约 209,655 平方米，征收建筑建筑面积约 511,727 平方米。安置区总用地 364,001.82 平方米（折 546 亩），建筑占地 134,281 平方米，总建筑面积 1,383,228.48 平方米。项目建设内容包住宅，经营性、公益性配套用房、供水供电、供气、排水排污、智能化以及各类管线、道路及硬化、垃圾收集点等基础配套设施。

本项目开工日期为 2025 年 10 月，项目竣工日期 2030 年 12 月，建设期为 62 个月。

本项目属于政府投资性项目，所属棚户区改造项目，项目安置房出售、停车位出售、经营性配套设施出售、土地出让可以产生一定的收益。本项目已于 2023 年纳入棚改计划。

(二) 项目总投资概算及资金筹措方式

依据《关于高铁新城棚户区改造项目可行性研究报告的批复》（东发改审批〔2022〕290 号）和《财务评价报告》，本项目概算 841,048.64 万元，其中：项目资本金 191,048.64 万元（资金来源：财政资金），占项目总投资的 22.72%，目前资本金到位 23,000.00 万元，其余资本金随项目进度逐步到位，资本金来源、比例合规；发行地方政府专项债券 650,000.00 万元，占项目总投资的 77.28%。按照债券融资计划，2025 年 8 月发行 50,000.00 万元，期限 7 年，年利率 1.79%；2026 年 3 月发行 67,800.00 万元，期限 5 年，年利率 1.62%；2026 年 9 月拟发行 53,400.00 万元，拟从其他专项债券项目调入未发行专项债券额度 28,800.00 万元，合计 82,200.00 万元，期限 5 年，预计年利率 2.00%；2027 年拟发行 190,000.00 万元，期限 7 年，预计年利率 2.00%；2028 年拟发行 100,000.00 万元，期限 7 年，预计年利率 2.00%；2029 年拟发行 80,000.00 万元，期限 7 年，预计年利率



2.00%；2030 年拟发行 80,000.00 万元，期限 7 年，预计年利率 2.00%。本项目融资到期本息总计 732,976.80 万元。发行次年起每一年付息一次，到期一次性偿还本金，项目收益实现前，项目融资还本付息资金通过政府性基金预算收入统筹安排。

（三）项目收益来源

依据《高铁新城棚户区改造项目可行性研究报告》和《财务评价报告》等文件材料，该项目收入主要来源为项目安置房销售收入和车位销售收入、商业设施出售收入、土地出让收入等。

（四）项目实施单位的主体资格

根据《关于高铁新城棚户区改造项目可行性研究报告的批复》（东发改审批〔2022〕290 号）、《关于同意变更高铁新城棚户区改造项目等三个项目业主单位的批复》（东发改审批〔2023〕146 号）等文件，本项目实施单位为东阳市高铁新城开发投资有限公司。

项目实施单位基本情况：

东阳市高铁新城开发投资有限公司

机构性质：国有企业

统一社会信用代码：913307830583178601

注册地址：浙江省东阳市南市街道五一工业功能区

营业期限：自 2012 年 11 月 23 日至 2042 年 11 月 22 日

经营范围：一般项目：以自有资金从事投资活动；物业管理；非居住房地产租赁；市政设施管理；休闲观光活动；停车场服务；电动汽车充电基础设施运营；园区管理服务(除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动)。许可项目：房地产开发经营(依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以审批结果为准)。

综上，本所律师认为，东阳市高铁新城开发投资有限公司系国有企业，具有独立的法人资格，可以实施高铁新城棚户区改造项目，符合相关法律的规定。

（五）项目批复文件

经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，本项目的相关批复如下：

东阳市发展和改革局出具《关于高铁新城棚户区改造项目可行性研究报告的批复》（东发改审批〔2022〕290 号），批复项目建设的必要性和可行性、项目选址、建设内容和规模、项目估算总投资等内容，项目代码：2209-330783-04-01-361374。

东阳市发展和改革局出具《关于同意变更高铁新城棚户区改造项目等三个项目业主单位的批复》（东发改审批〔2023〕146 号），批复同意变更项目业主单位。

东阳市发展和改革局出具《关于高铁新城棚户区改造项目 H 地块初步设计的批复》（东发改审批〔2023〕223 号），批复 H 地块项目选址、建设内容和规模、项目概算投资额等内容。

本所律师认为，本项目已取得了相关主管部门的批准或核准，取得了必要的立项赋码、相应的可行性研究报告批复、部分子项的初步设计的批复等，根据项目实施主体的说明，其将按照相关法律法规要求，继续办理相关许可，依法建设、依法管理，并接受政府及有关行政主管部门的监管和社会监督。

三、项目收益与融资自求平衡情况

依据《财务评价报告》，本项目专项债券还本付息以本项目运营收入为基础，债券存续期内（2025-2037 年）各年现金净流量，可稳定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 2037 年项目本息偿还以后，仍有 206,068.55 万元的期末结余资金。本项目可用于偿还融资本息的项目收益 906,600.91 万元，对应本项目融资到期本息总计 732,976.80 万元，项目收益对融资本息的覆盖倍数为 1.24，项目自身产生的收益能够偿还全部融资本息。

基于上述，本所律师认为，本项目具有稳定的预期偿债资金来源，本项目预期运营收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益与融资自求平衡，符合《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》第二条第二款、《地方政府债券发行管理办法》第四条之规定及《财政部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》第二条第七款之规定。

四、本期发行的风险因素及相应措施建议

（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，受到浙江省以及地方政府经济政策、行政管理行为的影响与制约。在本期发行债券项目的开发期间，国家宏观经济政策、产业政策、环保政策、地方扶持优惠政策的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

本期专项债券中涉及建设的项目，因受勘测资料的详细程度、设计方案的稳定性、项目单位的组织水平、资金到位情况、承包商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，从而有可能影响本期债券投资者的收益。

3、利率风险

受国民经济总体运行状况，国家施行的经济政策、货币政策及国际环境等多种因素的综合影响，市场利率水平的波动存在一定不确定性。同时，债券属于利率敏感型投资品种，由于本期发行专项债券期限较长，在存续期内可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的波动可能使本项目投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。

4、流动性风险

本项目专项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，发行人无法保证本项目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

本项目发行专项债券的专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。本项目专项债券偿付资金主要来自于各项运营收入，偿债较有保障，偿付风险较低。但运营收入的实现容易受到当地运营环境变化的因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

(二) 相应措施建议

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）、《浙江



省地方政府性债务风险应急处置预案》（浙政办发〔2017〕35 号）和《金华市政府性债务风险应急处置预案》（金政办发〔2018〕55 号）的相关要求，进一步建立健全相关政府性债务风险防控机制，完善政府综合财务报告制度，定期全面评估风险状况，有效控制地方政府投融资风险。

2、加强工程质量把控

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。选择有较高施工技术和管理水平、经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量和进度。进一步加强工程质量安全分析，严格执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、灵活动态把控

国家宏观政策的影响将是不可回避的，项目主管部门应当积极督促项目实施单位做好灵活动态把控的准备，为控制项目偿付风险，可动态调整债券发行期限、还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动风险。

4、按照《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》（国办函〔2016〕88 号）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155 号）规定，及时按照转贷协议约定逐级向市财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由市财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向市财政缴纳专项债券还本付息资金的，市财政采取适当方式扣回。

五、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所及财务评价报告

本期专项债券的《财务评价报告》由北京中名国成会计师事务所（特殊普通合伙）出具。北京中名国成会计师事务所（特殊普通合伙）现持有北京市东城区市场监督管理局核发的《营业执照》，统一社会信用代码为 91110101MA01Y01N85。北京中名国成会计师事务所（特殊普通合伙）现持有北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号：11010375）。

北京中名国成会计师事务所（特殊普通合伙）出具《财务评价报告》，评估



结论为：“基于财政部对地方政府发行收益与融资自求平衡专项债券的要求，本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以及完成资金筹措，并以高铁新城棚户区改造项目运营收益所对应的现金流入作为还本付息的资金来源。通过对本项目收益与融资自求平衡情况的分析，我们未注意到专项债券在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，满足项目的资金需求，应是现阶段项目建设较为理想的资金解决方案。”

综上，本所律师认为：根据《中华人民共和国注册会计师法》第二条、第三条等相关规定，北京中名国成会计师事务所（特殊普通合伙）系依法成立且合法存续的会计师事务所，具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质，出具报告的会计师事务所人员均具备相应资质。

（二）律师事务所及法律意见书

本期专项债券的《法律意见书》由浙江泽鉴律师事务所出具。本所现持有浙江省司法厅核发的统一社会信用代码为 31330000689950793Y 的《律师事务所执业许可证》，系依法注册成立的律师事务所，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。

六、结论性意见

基于上述，本所律师认为：

- （1）浙江省人民政府系符合本期发行专项债券项目的发行主体资格。
- （2）东阳市高铁新城开发投资有限公司系国有企业，能独立承担由此产生的法律责任的组织，可作为项目实施单位。
- （3）本期专项债券项目，均已经取得了所需的政府批准手续，符合《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）及国办发〔2024〕52 号等相关法律、行政法规、部门规章的规定，审批程序合法。
- （4）为本期发行专项债券项目提供服务的会计师事务所、律师事务所均具有相应的从业资质。各机构根据其业务范围出具的专业文件，可以作为本期发行的申报材料使用。
- （5）本期发行专项债券项目均已经取得了所需的政府批准手续。
- （6）本期发行专项债券项目资金应享分配额度内的资金均应由项目实施单位



专项用于相应的工程。

- (7) 本项目资本金来源、比例均合法、合规。
- (8) 本项目不存在可能影响本次发行及未来债务偿还的重大法律风险。
- (9) 基于北京中名国成会计师事务所(特殊普通合伙)就本期发行专项债券项目出具的《财务评价报告》，综合分析认为本期专项债券对应本项目具有稳定的预期收益作为偿债资金来源，本项目预期运营收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益与融资自求平衡。

综上，本期债券的发行符合《中华人民共和国证券法》、国发〔2014〕43号、财预〔2016〕155号、财预〔2017〕89号、国办发〔2024〕52号等现行相关法律、法规、规范性文件的规定，具备公开发行的法定条件。

本法律意见书正本一式伍份，均具有同等法律效力。

(以下无正文)



ZHEJIANG ZEJIAN

浙江泽鉴律师事务所
浙江省金华市李渔路 1313 号金华之心 2 号楼 A 座 10 楼
Tel (0579) 82728595

(本页无正文,为浙江泽鉴律师事务所《关于高铁新城棚户区改造项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》之签署页)



浙江泽鉴律师事务所 (盖章)



负责人:

王盼

律师 (签名):

盛加璐

律师 (签名):

李鑫

二〇二六年九月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31330000689950793Y

浙江泽鉴
律师事务所, 符合《律师法》
及《律师事务所管理办法》规定的条件, 准予设立并
执业。

发证机关: 浙江省司法厅
发证日期: 2017 年 3 月 9 日



No. 70075806

中华人民共和国司法部监制

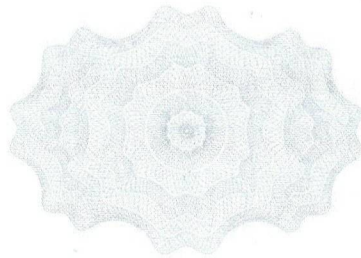
律 师 事 务 所
执 业 许 可 证
(副 本)

统一社会信用代码:31330000689950793Y

浙江泽鉴 律师事务所,
符合《律师法》及《律师事务所管理办法》
规定的条件, 准予设立并执业。

发证机关: 浙江省司法厅

发证日期: 2017 年 3 月 9 日



7105

执业机构	浙江泽鉴律师事务所	
执业证类别	专职律师	持证人
执业证号	13307202110324363	盛加璐
法律职业资格 或律师资格证号	A201933301030833	性 别
发证机关		男
发证日期	2021年11月03日	身份证号
		330721199001240071

执业机构	浙江泽鉴律师事务所	持证人	李鑫
执业证类别	专职律师	性别	女
执业证号	13307201611808278	身份证号	340403198907152626
法律职业资格 或律师资格证号	A20143307021393		
发证机关	浙江省司法厅		
发证日期	2021年05月09日		