



浙江泽大律师事务所

ZHEJIANG ZEDA LAW FIRM

浙泽律（2026）非诉字第 50020 号-法律意见书 009 号

浙江泽大律师事务所

关于

金华市婺城区琅琊上马地项目

项目收益与融资自求平衡专项债券

法律意见书

2026年 9 月 15 日



目 录

第一部分 引言	1
一、 释义	1
二、 律师声明	2
第二部分 正文	3
一、 本期债券的发行要素	3
二、 募投项目基本情况	4
三、 募投项目收益与融资自求平衡情况	5
四、 本期债券的风险因素和风险控制措施	6
五、 本期债券的中介机构及相关文件	8
六、 结论意见	9



浙江泽大律师事务所关于

金华市婺城区琅琊上马地项目

项目收益与融资自求平衡专项债券

法律意见书

本所依据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《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》（财预〔2017〕89号）等相关法律、法规和规范性文件，遵循诚实、守信、独立、勤勉、尽责的原则，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，出具本法律意见书。

第一部分 引言

一、 释义

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：

1. **本法律意见书**，是指《浙江泽大律师事务所关于金华市婺城区琅琊上马地项目项目收益与融资自求平衡专项债券法律意见书》；
2. **本期债券**，是指金华市婺城区琅琊上马地项目项目收益与融资自求平衡专项债券；
3. **本所**，是指浙江泽大律师事务所；
4. **本所律师**，是指陈红梅律师、连燕华律师；
5. **发行人**，是指浙江省人民政府；
6. **本项目**，是指金华市婺城区琅琊上马地项目（立项名称为“金华市婺城



区琅琊上马地项目”）；

7. 容诚会计师事务所浙江分所，是指容诚会计师事务所（特殊普通合伙）浙江分所；

8. 《财务评估报告》，是指《金华市婺城区琅琊上马地项目收益与融资自求平衡财务评估报告》；

9. 国发〔2014〕43号，是指《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》；

10. 财综〔2016〕4号，是指《财政部、国土资源部、中国人民银行、银监会关于规范土地储备和资金管理等相关问题的通知》；

11. 财预〔2016〕155号，是指《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》；

12. 财预〔2017〕62号，是指《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》；

13. 财预〔2017〕89号，是指《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》；

14. 财预〔2018〕209号，是指《财政部关于印发《地方政府债务信息公开办法（试行）》的通知》；

15. 国发〔2019〕26号，是指《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》；

16. 财库〔2020〕36号，是指《财政部关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》；

17. 财库〔2020〕43号，是指《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》；

18. 国办发〔2024〕52号，是指《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》；

19. 自然资发〔2024〕242号，是指《自然资源部关于运用地方政府专项债券资金收回收购存量闲置土地的通知》；

20. 自然资规〔2025〕2号，是指《土地储备管理办法》。

二、 律师声明



1. 本所律师依据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实和我国现行有效的法律、法规、规章及规范性文件发表法律意见。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。

2. 发行人保证，其已向本所律师提供了为出具本法律意见书所必需的、真实的、完整的原始书面材料、复印材料和相关事实的口头及书面说明；不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏；其所提供资料上的签字和印章均真实、有效；其所提供的复印件与正本或原件完全一致。

3. 对本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依据相关政府部门、相关企事业单位及有关人士出具或提供的证明文件、证言或文件的复印件出具法律意见。

4. 本所律师仅就与本期债券发行有关的法律问题发表意见，并不涉及验资、审计、信用评级、资产评估、财务会计等非法律专业事项。本所律师在本法律意见书中对验资报告、财务评估报告、信用评级报告、资产评估报告、会计报表和其他专业报告中相关数据及结论的引用，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。

5. 本法律意见书仅供发行人本期债券发行之目的使用，未经本所律师书面同意，发行人及其他任何法人、非法人组织或个人不得将本法律意见书用作任何其他目的。

6. 本所律师同意将本法律意见书作为发行人报备发行本期债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报。

7. 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。

第二部分 正文

一、本期债券的发行要素

本期债券为金华市婺城区琅琊上马地项目项目收益与融资自求平衡专项债



券，本期债券主要发行要素如下：

1. 债券期限：5 年期；
2. 计划发行总额：人民币 16,600.00 万元，本期发行额度：人民币 4,300.00 万元；
3. 债券利率：年利率 2.40%；
4. 还本付息方式：每年付息一次，到期一次性偿还本金。

二、募投项目基本情况

（一）项目地块情况

根据《金华市婺城区琅琊上马地项目实施方案》等文件，项目位置及四至范围：本项目位于琅琊镇横四路以东、通南路以南、横三路以西、临溪北路以北，收储面积 6.7226 公顷。性质为商住混合用地。项目对应的储备地块标识编码：3307022025R000237。

（二）项目投资估算及资金筹措方案

依据《财务评估报告》，本项目资金筹措总额 18,592.00 万元，其中项目资本金 1,992.00 万元，占项目总投资额的 10.71%，来源于财政资金；发行地方政府专项债券 16,600.00 万元，占项目总投资额的 89.29%。2026 年 7 月发行 12,300.00 万元，融资利率 1.49%，债券期限为 5 年；2026 年 9 月拟发行 4,300.00 万元，假设融资利率 2.40%，债券期限为 5 年。

（三）项目收入

依据《财务评估报告》等文件，本项目专项债券还本付息以土地出让金收入为基础作为债券还款来源，债券存续期间收入合计 40,044.31 万元。

（四）土地储备机构

1. 土储机构基本情况

名称：金华市婺城区土地储备中心（金华市婺城区自然资源和规划事务服务中心）

统一社会信用代码：12330702MB10313785

住所：浙江省金华市婺城区宾虹西路 2666 号行政中心北楼 2616

法定代表人：徐伟杰



经费来源：财政全额补助

开办资金：8.91 万元

举办单位：金华市自然资源和规划局婺城分局

登记管理机关：金华市婺城区事业单位登记管理局

有效期：自 2026 年 01 月 23 日至 2028 年 02 月 06 日

宗旨和业务范围：负责开展自然资源和规划管理方面的行政辅助工作，土地储备和开发整理相关辅助工作，土地储备相关制度配合拟定，土地储备计划和方案协助开展编制与实施，储备土地和土地储备资金管理，土地储备专项债券使用，储备土地供应前后相关工作配合，地质环境调查评价和地质灾害防治辅助工作，各类城乡规划编制规划管理和项目建设的技术服务。

2. 土储机构主体资格

根据《自然资源部办公厅关于印发〈土地储备机构名录(2020 年版)〉的通知》，金华市婺城区土地储备中心（金华市婺城区自然资源和规划事务服务中心）现为纳入自然资源部名录管理的土地储备机构；名录代码：TC330702；隶属于金华市自然资源和规划局。

（五）项目批复文件

截至本法律意见书出具之日，金华市婺城区琅琊上马地项目获得审批文件情况如下：

根据《金华市区 2026 年土地储备计划》（金自然资规发〔2026〕4 号），本项目地块已纳入金华市区土地储备计划。

本所律师认为：金华市婺城区琅琊上马地项目是具有一定收益的公益性政府投资项目，项目资本金来源及比例符合相关规定，其已取得相关批文，符合国土空间规划及地区发展规划。本项目已纳入土地储备计划，金华市婺城区土地储备中心（金华市婺城区自然资源和规划事务服务中心）为纳入自然资源部名录管理的土地储备机构，具备承担土地储备工作的资格。

三、募投项目收益与融资自求平衡情况

依据容诚会计师事务所浙江分所出具的《财务评估报告》，本项目可用于偿还融资本息的项目收益 26,028.80 万元，对应本项目融资到期本息总计



18,032.35 万元，项目收益对融资本息的覆盖倍数为 1.44。项目自身产生的收益能够偿还全部融资本息。

本所律师认为：依据容诚会计师事务所浙江分所出具的《财务评估报告》，金华市婺城区琅琊上马地项目能够产生持续稳定的专项收入，且专项收入或政府性基金的现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模，收益与本项目存在对应关系，能够实现自平衡。

四、本期债券的风险因素和风险控制措施

（一）利率风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策以及国际经济环境变化等因素的影响，在本期债券存续期内，市场利率存在波动的可能性。由于本期债券期限较长，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期债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。

（二）流动性风险

本期债券发行后可在银行间债券市场、证券交易所债券市场交易流通。本期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债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能影响本期债券在相应交易场所交易的活跃度和流动性。

（三）偿付风险

1. 土地出让收入波动风险。本项目还款来源高度依赖土地出让收入，但土地市场易受宏观经济周期、房地产政策调控、区域供需失衡等因素影响。若土地流拍或出让价格低于预期，可能导致偿债资金缺口。

2. 项目周期与资金错配风险。土地储备周期长，若前期资金投入与后期土地出让节奏不匹配，可能引发流动性风险。

3. 债务规模与成本控制风险。过度依赖债务融资或融资成本过高（如利率上升），可能超出地方财政承受能力，导致债务累积甚至违约。

（四）评级变动风险

浙江省在国家发展全局中具有重要的政治地位和经济地位，在社会经济发展方面也取得了瞩目的成就。近年来经济平稳增长，经济质量不断增强，财政收入



实现质量高，地方债务风险可控。本期债券存续期内，若出现宏观经济的剧烈波动，导致浙江省经济增速放缓、政府财政收入波动、政府债务风险扩大等问题，不排除发行人资信情况出现变化，本期债券的信用等级发生调整，从而为本期债券投资者带来一定的风险。

（五） 税务风险

依据“财税〔2013〕5号”规定，企业和个人取得的2012年及以后年度发行的地方政府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，上述税收优惠政策不会发生变化。若国家税收政策发生变化，将影响投资者持有本期债券投资收益。

（六） 其他风险

1. 政策调整风险。土地管理政策（如土地用途管制、出让规则）、财政政策（如专项债额度分配）或环保法规的调整，可能影响项目收益预期。

2. 项目管理风险。资金挪用、进度拖延、成本超支等管理问题，可能降低项目效率。

（七） 风险控制措施

1. 经《财务评估报告》评估测算，本期债券募集资金投资项目自身收益与专项债券本息实现自求平衡。根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、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》（财预〔2017〕89号）等的相关规定保证有稳定的预期偿债资金来源。本项目实施完成之后，根据预测在本期债券存续期间的总收益能够覆盖本项目的债务本息，实现项目收益和融资自求平衡。

2. 建立偿债风险防控机制。（1）建立动态收入监控机制。定期评估区域土地市场供需、价格趋势，结合大数据预测出让收入，设置风险预警阈值。建议引入第三方评估机构对土地收储成本进行详细调研。（2）严控债务规模与成本。根据财政承受能力评估（如债务率、偿债备付率），合理确定发债额度；优先选择低利率、长期限的债券结构。（3）强化资金封闭管理设立专项账户，确保“债-地-款”一一对应，严禁挪用；定期审计资金使用情况并向社会公开。

3. 建立应急处置预案。按照《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号文）和《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），浙江省人民政府办公厅2017年4月发布《浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（浙政办发〔2017〕35号），主要包括组织指挥体系及职责、预警预防机制、事件级别分类、应急响应、后期处置、保障措施等内容，构建省、市、县（市、区）三级地方政府性债务风险防控和应急处置机制，明确责任主体，坚持快速响应、分类施策、各司其职、协同联动、稳妥处置，牢牢守住不发生区域性系统性风险的底线，切实防范和化解财政金融风险，有效发挥地方政府债务资金服务我省经济社会发展的积极作用，维护全省经济安全和社会稳定。

4. 优化项目管理机制。（1）政策风险对冲。建立政策跟踪研究团队，提前预判政策调整方向，调整储备地块结构。（2）数字化项目管理。利用GIS（地理信息系统）、BIM（建筑信息模型）等技术优化土地储备全流程管理，提升效率。（3）强化绩效评价。设置“土地增值收益率”“债务覆盖率”“社会满意度”等指标，定期开展项目后评价，倒逼管理改进。

本所律师认为：本次发行的还本付息存在一定的法律风险，但以上法律风险不构成本次发行的实质性法律障碍；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。

五、本期债券的中介机构及相关文件

（一）专项法律顾问及法律意见书

浙江泽大律师事务所是本期债券发行的专项法律顾问，并出具本法律意见书。本所是经浙江省司法厅批准设立的合伙制律师事务所，现持有浙江省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为31330000E97116262L。本法律意见书已由两名执业律师及本所负责人签字并加盖公章。

本所律师认为：浙江泽大律师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，具备为本期债券发行出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的执业律师均具备律师从业资格。

（二）专项财务顾问及财务评估报告

容诚会计师事务所（特殊普通合伙）浙江分所是本期债券发行的专项财务顾



问，并出具《财务评估报告》。容诚会计师事务所浙江分所现持有杭州市市场监督管理局核发的《营业执照》，统一社会信用代码为 91330402MA28AT3A2L。容诚会计师事务所浙江分所现持有浙江省财政厅核发的《会计师事务所分所执业证书》（分所执业证书编号：110100323301）。

容诚会计师事务所浙江分所出具《财务评估报告》，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，并以各项运营收入所对应的充足、稳定现金流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满足金华市婺城区琅琊上马地项目的资金需求，应是现阶段较优的资金解决方案。”

本所律师认为：容诚会计师事务所浙江分所系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，具备为本期债券发行出具财务评估报告的资质；在《财务评估报告》上签字的执业会计师均具备会计从业资格。

六、结论意见

综上所述，本所律师认为：

（一）金华市婺城区琅琊上马地项目是具有一定收益的公益性政府投资项目，项目资本金来源及比例符合相关规定，项目募集资金专项用于土地储备，其已取得相关批文，符合国土空间规划及地区发展规划。

（二）金华市婺城区琅琊上马地项目地块已纳入土地储备计划。

（三）金华市婺城区土地储备中心（金华市婺城区自然资源和规划事务服务中心）为纳入自然资源部名录管理的土地储备机构，具备实施土地储备项目的主体资格。

（四）依据容诚会计师事务所浙江分所出具的《财务评估报告》，金华市婺城区琅琊上马地项目能够产生持续稳定的专项收入，且专项收入或政府性基金的现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模，收益与本项目存在对应关系，能够实现自平衡。

（五）本次发行的还本付息存在一定的法律风险，但以上法律风险不构成



本次发行的实质性法律障碍；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。

（六）为本期债券发行提供服务的会计师事务所、律师事务所及相关签字人员均具备相应的资质或资格。

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”、“财综〔2016〕4号”、“财预〔2016〕155号”、“财预〔2017〕62号”、“财预〔2017〕89号”、“财预〔2018〕209号”、“国发〔2019〕26号”、“财库〔2020〕36号”、“财库〔2020〕43号”、“国办发〔2024〕52号”、“自然资发〔2024〕242号”、“自然资规〔2025〕2号”等相关法律、法规、规范性文件的规定，具备公开发行的法定条件。

（以下无正文）

(此页无正文，为签章页)

本法律意见书一式五份，经本所律师及本所负责人签字并加盖公章后生效。

浙江泽大律师事务所（盖章）

负责人：王小军



律师：陈红梅

陈红梅

律师：连燕华

连燕华

2026 年 9 月 15 日

