

北京盈科（慈溪）律师事务所
关于 2025 年 2 月宁波市政府专项债券
慈溪杭湾金融港综合开发配套
基础设施五期工程
法律意见书



北京盈科(慈溪)律师事务所

浙江省慈溪市剧院路 17 号美华中心 9 楼

9th Floor, Meihua Center, 17 Theatre Road, Cixi, Zhejiang

电话 (Tel) : 0574-63999595

网址: www.yingkelawyer.com

二〇二五年二月

目 录

引言、声明事项.....	1
正文	
一、项目专项债券发行概况.....	3
二、项目投资及资金筹措方案.....	6
三、项目运营收益和融资平衡方案.....	7
四、风险提示.....	9
五、中介服务机构.....	10
六、结论意见.....	11

引 言

北京盈科（慈溪）律师事务所（以下简称本所）及本所律师依据《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）、《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）、《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51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）、《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》等法律法规、规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次债券发行的相关事宜，出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所（包括经本所指派经办本次发行的签字律师）特作出如下声明：

（一）本法律意见书系本所律师根据出具之日以前已经发生或者存在的事实，严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，进行充分的核查验证，保证本法律意见书所涉认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，并承担相应法律责任。

（二）本所仅就与2025年2月宁波市政府专项债券慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程概况、资金来源与用途及预期收益和融资平衡方案有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、资产评估、内部控制等专业事项发表意见。本法律意见书中对有关财务专项评价报告中某些数据和结论的引述，并不意味着本所对这些数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证。

（三）对于出具本法律意见书必不可少而又无法得到独立证据支持的事实，本所及本所律师依据有关中国政府主管部门及其他相关单位提供的证明和确认文书而出具法律意见书。

(四) 本所同意将本法律意见书作为 2025 年 2 月宁波市政府专项债券慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程所必备的法律文件, 随同其他材料一同上报, 作为申报资料的组成部分。

(五) 本所仅就截至本法律意见书出具之日的有关情况发表法律意见, 并仅供办理 2025 年 2 月宁波市政府专项债券慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程之目的使用, 非经本所书面同意, 不得用作任何其他目的。本所不对其中的资金风险、行政审批风险承担法律责任。

基于以上所述, 本所律师发表如下法律意见:

正文

一、项目专项债券发行概况

(一) 发行人

根据《中华人民共和国预算法》第三十五条第二款规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。根据财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（财预〔2016〕155号）第四条规定“专项债券收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级财政）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券”。本项目专项债券发行主体为宁波市人民政府，符合财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（财预〔2016〕155号）的规定。

(二) 项目概况

1.项目立项、批复情况

慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程（以下简称“工程”或“项目”）经慈溪市发展和改革局审批，于2022年1月18日取得《慈溪市发展和改革局关于同意慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程项目建议书的批复》（慈发改审批[2022]18号）。

2023年8月18日，该项目取得《慈溪市发展和改革局关于同意慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程初步设计的批复》（慈发改审批〔2023〕186号），

项目代码：2201-330282-04-01-262043

2.项目基本情况

项目开工时间2022年11月，预计2026年6月完工，建设期约42个月，主要建设规模及内容：

项目位于慈溪市中心城区北部，东至东三环路，南至坎墩大街，西至六灶江，北至老三塘横江。总用地面积 368560 平方米。主要建设内容包括：道路工程、水域整治和水土保持工程。

(1) 道路工程

①环镇北路：西起新城大道，东至东三环路，路线全长 1563 米，按城市主干路标准设计，设计速度 60 千米/小时，道路宽 40 米，双向六车道。

②经七路：南起坎墩大街，北至老三塘横江，路线全长 674 米，按城市次干路标准设计，设计速度 40 千米/小时，道路宽 30 米，双向四车道。

③影清北路：南起坎墩大街，北至老三塘横江，路线全长 644 米，按城市次干路标准设计，设计速度 40 千米/小时，道路宽 30 米，双向四车道。

④规划一路：南起坎墩大街，北至环镇北路，路线全长 589 米，按城市支路标准设计，设计速度 30 千米/小时，道路宽 24 米，双向两车道。

⑤横一路：西起新城大道，东至经七路，路线全长 479 米，按城市支路标准设计，设计速度 30 千米/小时，道路宽 24 米，双向两车道。

⑥经八路：南起坎墩大街，北至老三塘横江，路线全长 631 米，按城市支路标准设计，设计速度 30 千米/小时，道路宽 24 米，双向四车道。

⑦规划二路：南起坎墩大街以北 295.5 米，北至老三塘横江，路线全长 254 米，按城市支路标准设计，设计速度 30 千米/小时，道路规划标准宽 16 米，双向两车道。

(2) 水域整治和水土保持工程

①六灶江水域整治及东侧水土保持工程：六灶江水域整治南起坎墩大街，北至老三塘横江，河道疏浚 730 米，河宽拓至 30 米，东侧新建重力式生态自嵌块河坎挡墙 712 米。

②二灶江水域整治及两侧水土保持工程：二灶江水域整治南起坎墩大街往北 300 米，北至老三塘横江，河道疏浚 200 米，河宽拓至 25 米，两侧新建重力式生态自嵌块河坎挡墙共 290 米；两侧水土保持南起坎墩大街，北至老三塘横江。

③四灶浦两侧水土保持工程：南起坎墩大街，北至老三塘横江，长 627 米，两侧改造面积 89618 平方米。

④老三塘横江水域整治及南侧水土保持工程：老三塘横江水域整治西起六灶

江，东至东三环路，河道疏浚 1645 米，河宽拓至 20-70 米，南侧新建重力式生态自嵌块河坎挡墙 1412 米。

3.项目性质及主管部门

慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程属于政府投资性公益项目，属产业园区基础设施领域。项目主管部门为慈溪市交通运输局。

4.项目实施主体

项目实施单位慈溪市息壤建设发展有限公司成立于 2020 年 5 月 22 日，注册资金 12258.54 万元，由慈溪市国有资产投资控股有限公司和慈溪市慈创建设工程有限公司投资，经营范围：许可项目：建设工程施工；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）。一般项目：土地整治服务；建筑材料销售；园林绿化工程施工；城市绿化管理；金属材料销售（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）。

（三）发行专项债券情况

慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程项目计划发行专项债券资金 100,000 万元。

已发行专项债券情况：已发行 94,000 万元，①2022 年上半年从其他项目专项债券资金用途调整转入 46,000 万元，包括龙山医院业务用房建设项目专项债券资金用途调整转入 3,000 万元，剩余期限 9 年，债券利率 3.38%；慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施一期工程项目专项债券资金用途调整转入 40,000 万元，剩余期限 14.5 年，债券利率 3.42%；慈溪市水资源开发利用一期工程（邵岙水库分洪联调工程）项目专项债券资金用途调整转入 3,000 万元，剩余期限 29.5 年，债券利率 3.58%；②2022 年上半年直接发行专项债券 20,000 万元，期限 10 年，利率 2.92%③2022 年下半年从其他项目专项债券资金用途调整转入 20,000 万元，包括曹娥江饮水工程慈溪中部通道基础设施配套工程（水云浦至洋浦）项目专项债券资金用途调整转入 10,000 万元，剩余期限 20 年，债券利率 3.26%；杭湾金融港三期配套基础设施工程项目专项债券资金用途调整转入 10,000 万元，剩余期限 15 年，债券利率 3.22%；④2024 年上半年直接发行专项债券 5,000 万元，期限 30 年，利率 2.62%；⑤2024 年下半年从慈溪市体育健身馆建设工程项

目专项债券资金用途调整转入 3,000 万元，剩余期限 30 年，债券利率 2.62%。

拟发行专项债券资金 6,000 万元，其中：①本期计划发行 4,000 万元，期限 10 年，债券利息按年利率 1.80%预测；②2025 年下半年计划发行 2,000 万元，期限 10 年，债券利息按年利率 1.80%预测。

根据还本付息计划，以上债券本息合计 148,475 万元。

二、项目投资及资金筹措方案

（一）项目投资

根据《慈溪市发展和改革局关于同意慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程初步设计的批复》（慈发改审批〔2023〕186 号），项目静态投资 188,402 万元。

根据慈溪天博会计师事务所有限公司出具的《2025 年 2 月宁波市政府专项债券慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程项目收益与融资自求平衡财务评估报告》（慈天会咨报〔2025〕第 18 号）（以下简称《财务评估报告》）中融资计划及建设期安排，测算出项目建设期利息为 14,534 万元，故项目总投资为 202,936 万元。构成如下表所示（单位：万元）：

投资构成明细表			
单位：万元			
序号	项目名称	投资金额	比例
1	工程费	46,851	23.09%
2	工程建设其他费用	11,784	5.81%
3	征地和环境部分	126,835	62.50%
4	预备费	2,932	1.44%
5	建设期利息	14,534	7.16%
	合计	202,936	-

（二）项目资金筹措方案

项目总投资 202,936 万元，其中单位自筹 81,936 万元，占比 40.62%；地方政府专项债券 100,000 万元，占比 49.03%；市场化融资 21,000 万元，占比 10.35%。

专项债券具体发行计划如下：

建设期内债券发行计划表							
单位：万元、年							
发行年份	期次	规模	剩余期限	利率	付息方式	债券到期日	备注
2022 年	上半年	3,000	9	3.38%	每半年支付一次	2031 年 5 月 23 日	调整转入
	上半年	40,000	14.5	3.42%		2036 年 11 月 24 日	调整转入
	上半年	3,000	29.5	3.58%		2051 年 11 月 24 日	调整转入
	上半年	20,000	10	2.92%		2032 年 6 月 30 日	直接发行
	下半年	10,000	20	3.26%		2042 年 6 月 30 日	调整转入
	下半年	10,000	15	3.22%		2037 年 2 月 28 日	调整转入
2024 年	上半年	5,000	30	2.62%		2054 年 5 月 28 日	直接发行
	下半年	3,000	30	2.62%		2054 年 5 月 28 日	调整转入
2025 年	上半年	4,000	10	1.80%		-	计划发行
	下半年	2,000	10	1.80%		-	
合 计		100,000	-	-	-	-	-

项目建设期为 42 个月，各项资金投入计划如下：

资金投入计划表							
单位：万元							
序号	年度	2022	2023	2024	2025	2026	合计
1	资金筹措	110,000	16,000	48,000	29,936	-	203,936
1.1	项目单位自筹	3,000	16,000	40,000	23,936	-	82,936
1.2	专项债券	86,000	-	8,000	6,000	-	100,000
1.3	市场化融资	21,000	-	-	-	-	21,000
2	资金使用	109,253	16,295	29,307	40,013	9,068	203,936
3	资金余额	747	452	19,145	9,068	-	-

三、项目运营收益和融资平衡方案

根据会计师事务所出具的《财务评估报告》，本项目的运营收益和融资平衡情况分析如下：

（一）项目收益与融资平衡测算

项目以慈溪杭湾金融港综合开发二期项目建成的地块内所涉部分物业销售和出租产生的现金净流入、充电桩服务产生的现金净流入以及政府性基金留存收入作为融资还本付息基础。债券存续期内，上述用于还本付息的付息前营运现金净流入预测为 225,954 万元。

（二）项目收益本息覆盖率

项目收益本息覆盖率以“项目收益与融资平衡测算表”中累计运营现金净流入除以债券还本付息总额计算。项目收益本息覆盖率测算如下（单位：万元、倍）：

项目收益本息覆盖率测算表	
单位：万元、倍	
项目	金额
运营收入总额	422,748
运营成本总额	196,794
运营现金净流入合计	225,954
偿还专项债券本金	100,000
支付专项债券利息	48,475
偿还市场化融资本息	21,000
支付市场化融资利息	10,764
融资本息合计	180,239
收益本息覆盖率	1.25

（三）项目现金净流入本息覆盖率

项目现金净流入本息覆盖率以项目还本付息前累计现金净流入除以债券还本付息总额计算。项目现金净流入本息覆盖率测算如下（单位：万元、倍）：

项目现金净流入本息覆盖率测算表	
单位：万元、倍	

项目	金额
现金流入总额	626,684
现金流出总额	565,435
现金净流入合计	61,249
偿还专项债券本金	100,000
支付专项债券利息	48,475
偿还市场化融资本息	21,000
支付市场化融资利息	10,764
融资本息合计	180,239
现金净流入本息覆盖率	1.34

综上，本所律师认为，在慈溪天博会计师事务所有限公司对项目收益评价及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本项目累计结余可覆盖本息，资金无法偿还风险较低，满足专项债券还本付息要求。

四、风险提示

（一）运营收益变化形成的还本付息风险

会计师事务所按项目实现的各项收益的-10.00%到 10.00%变动测算，收益变动对债券本息的覆盖倍数范围为 1.09 倍到 1.39 倍。根据《财务评估报告》中的测算分析，慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程项目具有较强偿债能力，项目申请发行专项债券的本息可通过项目自身收益偿还。

（二）预期不确定风险

基于相关工程项目处于施工阶段，对项目收益编制预测运用了一整套假设，包括有关未来事项和推测性假设，而这些事项和事项预期在未来未必发生。即使在推测性假设中所涉及的事项发生，但由于预期事项通常并非如预期那样发生，并且变动可能重大，实际结果可能与预测性信息存在差异。

（三）关注到的其他风险

1. 工期变化产生的风险

拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定性、

项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平的等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预期的工期目标有一定的难度。如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。项目单位应做深做细项目建设工作，降低工程实施难度，为项目投资和进度控制打好基础。同时细化各阶段施工方案，强化地质勘探工作，减少工程变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

2.收入变动风险

总体来看，慈溪杭湾金融港综合开发二期项目建成的地块内所涉部分物业销售和出租产生的现金净流入、充电桩服务产生的现金净流入以及政府性基金留存收入为专项债券项目提供了稳定的现金流入，满足专项债券还本付息要求。但鉴于上述平衡用净现金流入受慈溪杭湾金融港综合开发二期项目建设进度、物业销售、租赁市场行情及社会经济发展等各因素变化，建议审慎考虑相关风险要素。若项目的假设条件存在变化，导致未能按预期实现相关安置房销售、配套用房销售、出租等收入，进而导致未能及时偿还到期债券本息时，按照《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）规定，可在专项债券限额内以及满足覆盖倍数的情况下周转发行专项债券用于周转偿还，待项目收入实现后予以归还，或者由政府财政资金追加项目投入来满足债券存续期间的还本付息责任。

五、中介服务机构

（一）财务评估报告

根据慈溪天博会计师事务所有限公司的营业执照及本所律师在国家企业信用信息公示系统的查询，慈溪天博会计师事务所有限公司为在宁波市市场监督管理局杭州湾新区分局登记注册的有限责任公司，统一社会信用代码为：91330201551118689G，成立日期为2010年3月16日，经营期限至2030年3月15日，注册地址为浙江省宁波杭州湾新区滨海四路262号16#305室(自主申报)，经营范围为：审查企业会计报表，出具审计报告；验证企业资本，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务，出具有关报告；基本建设年度决算审计。代理记账，会计咨询、税务咨询、企业管理咨询。经营状态为存续。

本所律师认为，慈溪天博会计师事务所有限公司系经批准依法设立且合法存

续的有限责任公司,具备为本项目出具项目收益与融资自求平衡财务评估报告的资质。

慈溪天博会计师事务所有限公司出具的《财务评估报告》认为:基于财政部对地方政府发行专项债券的要求,项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措,并以慈溪杭湾金融港综合开发二期项目建成的地块内所涉部分物业销售和出租产生的现金净流入、充电桩服务产生的现金净流入以及政府性基金留存收入所对应的现金流作为还本付息的资金来源。通过对项目收益与融资自求平衡情况的分析,未注意到本期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,可以满足项目建设资金需求,是现阶段较优的资金解决方案。

(二) 法律意见书

本所针对本项目概况及发行专项债券的合法合理性进行分析并出具法律意见书。本所系经浙江省司法厅批准设立的律师事务所,现持有浙江省司法厅 2018 年 9 月 11 日颁发的《律师事务所分所执业许可证》,统一社会信用代码:31330000MD01976568。

本法律意见书已由两名执业律师签字并加盖公章。

本所律师认为,北京盈科(慈溪)律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所,具备为 2025 年 2 月宁波市政府专项债券慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程进行法律分析并出具法律意见书的资质,在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格。

六、结论意见

本所律师经审慎审查有关文件和信息,综合上述内容,根据有关法律法规、规章和规范性文件的相关规定,发表意见如下,截至本法律意见书出具之日:

(一) 2025 年 2 月宁波市政府专项债券慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程专项债券符合财预〔2016〕155 号文的发行主体要求。

(二) 项目为慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程,已经慈溪市发展和改革局审批。

(三) 工程项目的资金来源包括单位自筹、发行专项债券和市场化融资。

(四) 专项债券资金将用于慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工

程。

(五) 在慈溪天博会计师事务所有限公司对项目收益评价及其所依据的各项假设前提实现的情况下，本项目累计结余可覆盖本息，资金无法偿还风险较低，满足专项债券还本付息要求。

(六) 为本项目提供财务和法律专项服务并出具专项意见的慈溪天博会计师事务所有限公司、北京盈科（慈溪）律师事务所均具备相应的从业资质。

本法律意见书自本所盖章并经经办律师签字后生效。本法律意见书一式四份，均为正本，本所留存两份，其余两份为本次发行之目的使用。

(本页无正文，为“北京盈科（慈溪）律师事务所关于 2025 年 2 月宁波市政府专项债券慈溪杭湾金融港综合开发配套基础设施五期工程法律意见书”的签字页)



北京盈科（慈溪）律师事务所

经办律师: 周柯杰

(周柯杰)

许昊栋

(许昊栋)

2025 年 2 月 15日