

上海瀛东律师事务所

关于 2026 年第三批上海市政府专项债券

吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区
域）地块土地储备项目

之

法律意见书



上海瀛东律师事务所

二〇二六年八月

**关于 2026 年第三批上海市政府专项债券
吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区域）
地块土地储备项目之
法律意见书**

致：上海市宝山区规划和自然资源局、上海市宝山区土地储备中心

上海瀛东律师事务所接受上海市宝山区规划和自然资源局、上海市宝山区土地储备中心（合称“委托方”）委托，指派律师担任 2026 年第三批上海市政府专项债券吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目的法律顾问，根据中国现行的法律法规规章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，就本次发行之相关事项出具本法律意见书。

目 录

释 义	4
律师声明	6
正 文	8
一、 项目主管部门和实施单位的主体资格	8
(一) 项目主管部门	8
(二) 项目实施单位	8
二、 本次发行的概况	9
(一) 本次专项债券发行主体	9
(二) 本次发行的规模	9
(三) 还款计划及偿债资金来源	10
三、 本次发行对应的投资项目	10
(一) 本项目概况	10
(二) 项目批复文件	11
四、 项目收益与融资自求平衡	12
五、 本次发行的风险因素及控制措施	12
(一) 潜在风险分析	12
(二) 潜在风险应对措施	13
六、 项目实施的公益性	13
七、 中介机构及相关文件	14
(一) 会计师事务所	14
(二) 律师事务所	14
八、 结论意见	14

释 义

除非另有说明，本法律意见书中相关词语或简称具有如下含义：

本项目	指	吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目
本次发行	指	吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目 2026 年第三批上海市政府专项债券发行
本所、我们	指	上海瀛东律师事务所
会计师事务所	指	北京兴华会计师事务所（特殊普通合伙）上海分所
《实施方案》	指	《2026 年第三批上海市政府专项债券吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目实施方案》
《专项评价报告》	指	北京兴华会计师事务所（特殊普通合伙）上海分所出具的《2026 年第三批上海市政府专项债券吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目专项评价报告》
本法律意见书	指	《上海瀛东律师事务所关于 2026 年第三批上海市政府专项债券吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目的法律意见书》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《土地管理法》	指	《中华人民共和国土地管理法》
《城乡规划法》	指	《中华人民共和国城乡规划法》
《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）
《国发〔2021〕5 号》	指	《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5 号）
《财预〔2015〕225 号》	指	《财政部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	《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）
《财预〔2017〕62 号》	指	《财政部 国土资源部关于印发〈地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）〉的通知》（财预〔2017〕62 号）

《财预〔2017〕89号》	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》（财预〔2017〕89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〔2020〕94号》	指	《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）
《财库〔2020〕36号》	指	《财政部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	《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）
《财预〔2021〕61号》	指	《财政部关于地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）
《财预〔2021〕110号》	指	《财政部关于印发〈地方政府专项债券用途调整操作指引〉的通知》（财预〔2021〕110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）
《自然资发〔2025〕45号》	指	《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》（自然资发〔2025〕45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）
《沪府〔2017〕36号》	指	《上海市地方政府性债务风险应急处置预案》（沪府〔2017〕36号）
中国	指	中华人民共和国（仅为本法律意见书之目的，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区）
元/万元	指	人民币元/万元

律师声明

1. 本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《国发〔2014〕43号》、《国发〔2021〕5号》、《财预〔2015〕225号》、《财预〔2016〕155号》、《财预〔2017〕62号》、《财预〔2017〕89号》、《厅字〔2019〕33号》、《财预〔2020〕94号》、《财库〔2020〕36号》、《财库〔2020〕43号》、《财预〔2021〕61号》、《财预〔2021〕110号》、《国办发〔2024〕52号》、《自然资发〔2025〕45号》等法律、法规、规章及规范性文件的有关规定，以及本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实发表法律意见；

2. 本项目涉及的项目主体向本所律师保证，其已经提供了为出具本法律意见书所必需的真实、完整、准确、有效的原始书面材料、副本材料或者口头证言，一切足以影响本法律意见书的事实和文件均已向本所披露，并无任何隐瞒、虚假或误导之处，其所提供的复印件与原件具有一致性，并对其真实性、准确性、完整性承担责任；

3. 本法律意见书仅就与本项目有关的中国法律问题发表意见，不对有关会计、验资及审计、评级、资产评估等专业事项和境外法律事项发表意见。本所在本法律意见书中对有关会计报表、审计报告、资产评估报告和专业说明的某些数据和结论的引述，并不意味着本所对该等数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证，本所对该等文件的内容并不具备在专业上进行核查和作出评价的适当资格；

4. 本所依据本法律意见书所列各项法律、法规、规章及规范性文件的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，严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用的原则，对本项目的合法性、合规性、真实性和有效性进行了充分核查并发表法律意见。本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏，否则愿承担相应的法律责任；

5. 本法律意见书阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。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；

6. 本法律意见书仅供论证本项目合法合规之目的使用，不得用作任何其他用途。

正 文

一、项目主管部门和实施单位的主体资格

（一）项目主管部门

1. 上海市规划和自然资源局

单位地址：上海市北京西路 99 号。

主要职责：履行全民所有自然资源资产所有者职责和所有国土空间用途管制职责；组织编制并监督实施国土空间规划和相关专项规划；参与编制经济社会发展规划与城市建设中长期规划和年度计划；负责建设工程项目规划土地管理相关工作；组织实施严格的耕地保护制度和自然资源有偿使用制度；指导土地储备相关工作；组织做好专项债券项目审核、发行准备、资金监管、项目资产登记及偿债资金归集等相关管理工作。

2. 上海市宝山区规划和自然资源局

单位地址：上海市宝山区宝林路 45 号。

主要职责：贯彻执行自然资源和国土空间规划、城乡规划方面的法律法规和方针政策；履行参与编制本区国土空间规划及相关专项规划、建设工程项目规划土地管理、自然资源确权登记、耕地保护、土地资源利用和土地储备管理等职责；作为本项目属地主管部门，负责组织项目单位开展专项债券申报、审核项目真实性与合规性、组织发行准备、监督债券资金使用和项目实施、归集项目收入并保障债券本息偿付等工作。

（二）项目实施单位

1. 上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）

统一社会信用代码：12310000425200833G

单位地址：上海市虹桥路 2188 弄 33 号、37 号

主要职责：承担本市土地收购、储备和前期开发管理等事务性工作，协助建立土地整备机制，对城市更新单元内土地进行统筹整合、产权归集，并配合开展土地储备和整备相关技术认定；作为本项目实施单位之一，负责按批准的

实施方案组织实施项目、依法合规使用专项债券资金、落实项目真实性和合规性主体责任、按要求报送项目资产和偿债资金信息。

2. 上海市宝山区土地储备中心

统一社会信用代码：12310113762217222C

单位地址：上海市宝山区盘古路 601 号

主要职责：贯彻落实国家和本市土地储备管理要求，组织实施本区土地储备计划和地块收储、前期开发及供应衔接工作；作为本项目属地实施单位，负责专项债券申报具体工作，编制和执行实施方案，依法依规使用专项债券资金，做好专项债券形成资产的初始确认、权属管理和会计核算，定期报告项目资产及收益情况，并及时将项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库。

综上，本所律师认为：上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）和上海市宝山区土地储备中心均系依法设立、有效存续并纳入土地储备机构管理体系的事业单位，在相关主管部门组织和监督下，具备实施吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目的主体资格。

二、本次发行的概况

（一）本次专项债券发行主体

本次发行的专项债券由上海市人民政府作为发行主体。

本所律师认为，本次专项债券发行主体符合《国发〔2014〕43 号》、《财预〔2016〕155 号》、《财预〔2017〕62 号》等法律、行政法规、行政规章及规范性文件的规定。

（二）本次发行的规模

根据《实施方案》，本项目计划发行地方政府专项债券合计 618,450.00 万元。2025 年已发行 17,550.00 万元（宝山区），期限 7 年，利率 1.79%；2026 年拟发行 600,900.00 万元，其中 4 月已发行 557,200.00 万元（市本级发行 178,600.00 万元，宝山区发行 378,600.00 万元），债券发行期限为 7 年，利率 1.75%；本次拟发行债券 43,700.00 万元（宝山区），发行期限为 7 年，利率 1.80%。最终发行额度、期限、利率和发行批次以有权机关批准及实际发行文件为准。

本所律师认为：在本次发行规模纳入上海市地方政府专项债务限额并依法履行预算调整、发行审批等程序的前提下，本次发行的规模和期限符合《国发〔2014〕43号》、《财预〔2015〕225号》、《财预〔2016〕155号》、《财预〔2017〕62号》、《财库〔2020〕43号》等规定。

（三）还款计划及偿债资金来源

1. 根据《实施方案》，本次发行的债券在存续期间内能够产生稳定的现金流收入，收益来源见本法律意见书的第三部分：本次发行对应的投资项目。

2. 根据《实施方案》，本次发行在债券存续期内按年付息，到期一次性偿还本金，按照“专项管理、分账核算、专款专用、跟踪问效”的原则，加强项目资金管理，确保资金安全、规范、有效使用。

本所律师认为：本次发行的债券偿债资金来源及还款计划符合《财预〔2016〕155号》第六条、《财预〔2017〕62号》、《财预〔2017〕89号》、《厅字〔2019〕33号》、《财库〔2020〕43号》、《自然资发〔2025〕45号》及其他相关法律、行政法规、行政规章及规范性文件的规定。

三、本次发行对应的投资项目

（一）本项目概况

项目名称：吴淞创新城宝武集团剩余4平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目。

项目类型：土地储备项目，由市、区两级政府按照5:5比例联合投资。

建设内容：主要内容为土地征用与补偿，地上物拆迁、土地平整等土地前期开发。本次发行债券用于吴淞创新城宝武集团剩余4平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目土地储备工作。

建设周期：项目已纳入2025年上海市土地储备计划，预计于2029年完成资金补偿；项目范围内土地预计于2026年至2032年分批出让。

项目总投资及筹措方式：项目总投资为1,202,400万元，财政预算安排资金583,950.00万元，计划发行专项债券618,450.00万元。其中，上海市本级投资601,200.00万元、宝山区投资601,200.00万元。

收益来源：主要为项目范围内储备土地出让收入。根据《实施方案》，项目预计于 2026 年至 2032 年分批实现土地出让收入合计 2,242,586.00 万元；土地出让时预计计提轨道交通建设基金及其他规费等支出合计 328,668.00 万元。

事前绩效评估：根据《实施方案》，宝山区规划和自然资源局已对本项目开展事前绩效评估，从项目实施的必要性、公益性、收益性，项目建设投资合规性与项目成熟度，项目资金来源和到位可行性，项目收入、成本、收益预测合理性，债券资金需求合理性，项目偿债计划可行性及潜在风险评估，绩效目标合理性等方面进行了论证，评估结论为本项目已具备申请土地储备专项债资金支持的必要性和可行性，符合《财预〔2021〕61 号》的相关规定。

本所律师认为：本项目通过政府统一收储和前期开发，盘活存量土地、提高土地资源配置效率，为吴淞创新城规划实施、公共基础设施和公益事业建设提供土地保障，属于具有一定收益的公益性土地储备项目；专项债券资金用于土地储备相关支出，符合《财预〔2017〕62 号》、《国办发〔2024〕52 号》及《自然资发〔2025〕45 号》关于专项债券支持土地储备项目的规定。

（二）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：

1. 上海市发展和改革委员会《关于吴淞创新城不锈钢区域剩余地块土地储备项目投资估算的批复》（沪发改城〔2023〕68 号）
2. 上海市宝山区人民政府《关于批准上海市土地储备中心、上海市宝山区土地储备中心对吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里不锈钢区域（原料区域）地块实施国有土地储备的通知》（沪宝府土〔2024〕75 号）
3. 上海市宝山区人民政府《关于批准上海市土地储备中心、上海市宝山区土地储备中心对吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里不锈钢区域（烧结区域）地块实施国有土地储备的通知》（沪宝府土〔2024〕76 号）
4. 上海市宝山区人民政府《关于批准上海市土地储备中心、上海市宝山区土地储备中心对吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里不锈钢区域（冷轧区域）地块实施国有土地储备的通知》（沪宝府土〔2024〕77 号）

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，取得了必要的立项批复，根据项目实施主体的说明，其将继续按照相关法律法规要求，继

续办理相关许可，在取得相关批复后依法建设、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。

四、项目收益与融资自求平衡

根据《实施方案》所载资金平衡测算，本项目专项债券存续期间预计实现土地出让净收益 1,913,918.00 万元。

本项目专项债券本金合计 618,450.00 万元，预计支付利息 75,962.25 万元，本息合计 694,412.25 万元，项目整体收益对融资成本的覆盖倍数为 2.76 倍。其中，上海市本级预计土地资金净收益 1,065,228.00 万元，对市级债券本息 200,478.50 万元的覆盖倍数为 5.31 倍；宝山区预计土地资金净收益 848,690.00 万元，对区级债券本息 493,933.75 万元的覆盖倍数为 1.72 倍。

上述测算建立在土地按计划完成储备和供应、土地出让收入按预测实现、相关规费按测算计提、债券发行额度、期限和利率与测算一致等假设基础上。上述融资平衡方案已经会计师事务所审计通过。

本所律师认为：在《实施方案》及专项评价报告所列各项假设成立、项目收入依法纳入政府性基金预算管理并优先用于偿还专项债券本息的前提下，本项目预期收益能够覆盖专项债券本息，可以实现项目收益与融资自求平衡，符合《财预〔2016〕155号》、《财预〔2017〕62号》、《财预〔2017〕89号》、《财库〔2020〕43号》及《自然资发〔2025〕45号》等规定。

五、本次发行的风险因素及控制措施

（一）潜在风险分析

1. 建设风险

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水平的的影响，项目在预定时间内完工尚存有不不确定性，此外施工过程中也存在一些难以预测的突发性事故。工程事故会引发无法实现项目预定目标，人员伤亡，投资增加的可能性。

2. 偿付风险

本项目专项债券偿付资金主要来自于项目土地出让收入，偿债较有保障，偿付风险较低。但当年土地出让收入的实现易受到土地市场供求等多种因素影响，存在一定的不确定性，有可能给本期债券偿付带来一定风险。

（二）潜在风险应对措施

1. 强化项目管理

项目实施单位应按照规定程序履行各项手续，严格按照项目批复的内容组织项目建设，建设地点、内容、规模、标准和进度发生重要变化的，必须及时办理项目调整报批手续。按照合理工期推进项目建设，在确保施工质量和安全的前提下，按时完成投资计划下达的建设任务，加强社会稳定风险防范。

2. 灵活动态把控

本项目实施期间，政府可根据项目实施情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息；加强项目管理、财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率，增加资本金数量；准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和债券发行政策变化，及时调整策略。

3. 制定应急预案

建议根据国务院办公厅印发的《地方政府性债务风险应急处置预案》（国办函〔2016〕88号）和上海市人民政府办公厅印发的《上海市地方政府性债务风险应急处置预案》（沪府〔2017〕36号）的相关要求，进一步建立宝山区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，全面评估风险状况，有效控制地方政府投融资风险。

六、项目实施的公益性

本项目位于大吴淞地区中心城区域，根据《大吴淞地区专项规划》，大吴淞地区中心城区域是宝山区现代服务业、新兴创意产业的集聚区，是上海全球城市的重要功能承载区，主城片区区域重点打造吴淞市级副中心，积极培育航运、商贸、科研、教育研发等核心功能，强化蕰藻浜两岸生态环境建设。本项目通过政府统一收储和前期开发，盘活宝武集团不锈钢区域存量工业用地，提高土地资源配置效率，为吴淞创新城规划实施、公共基础设施和公益事业建设提供土地保障。

本所律师认为：本项目的实施有利于落实区域上位规划要求，推动城市更新和产业转型升级，具有一定的公益性，符合《财预〔2017〕89号》、《财预〔2017〕62号》及《自然资发〔2025〕45号》关于专项债券支持公益性土地储备项目的规定。

七、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

本次申请专项债券的《专项评价报告》由北京兴华会计师事务所（特殊普通合伙）上海分所出具。会计师事务所领有统一社会信用代码为913101093208309863的《营业执照》，上海市财政局颁发的编号为110000103101号的《会计师事务所执业证书》，系依法注册成立的会计师事务所，具备相应的从业资质，从事证券法律业务已获中国证券监督管理委员会备案。

（二）律师事务所

本次申请专项债券的《法律意见书》由上海瀛东律师事务所出具。本所现持有上海市司法局核发的统一社会信用代码为313100000800517472，批准文号为沪司审（06-1）字（2013）2083号的《律师事务所执业许可证》，系依法注册成立的律师事务所，从事证券法律业务已获中国证券监督管理委员会备案。经办律师均持有上海市司法局颁发的《中华人民共和国律师执业证》，且均已通过最新年度年检。

本所律师认为：上述中介机构均系依法注册成立的中介服务机构，具备相应的从业资质。

八、结论意见

综上所述，本所律师认为：

（一）上海市人民政府具备发行本次专项债券的主体资格。

（二）上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）和上海市宝山区土地储备中心具备实施本项目的主体资格。

（三）本次专项债券发行涉及项目不属于地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目，为符合专项债支持范围的项目，且已取得现阶段相关审批文件，并已纳入上海市土地储备计划，合法合规。

（四）本项目符合《预算法》、《国发〔2014〕43号》、《国发〔2021〕5号》等相关法律、行政法规、行政规章及规范性文件的规定，审批程序合法。

（五）本次拟发行专项债券 43,700.00 万元，资金安排至宝山区，发行期限为 7 年，测算利率为 1.80%，本项目预计土地资金净收益对专项债券本息的覆盖倍数为 2.76 倍，可以实现项目收益与融资自求平衡。本次债券发行具有偿还计划和稳定的资金来源，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

（六）出具《专项评价报告》的会计师事务所，出具本法律意见书的律师事务所，均为依法成立、合法存续的中介服务机构，具备相应的从业资质，具有为本次发行提供相关服务的主体资格。

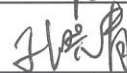
综上，本次债券发行符合相关法律、法规及政策性规定，不存在实质性法律障碍。

本法律意见书一式肆份。

（本页以下无正文，为签署页）

（本页无正文，为《上海瀛东律师事务所关于 2026 年第三批上海市政府专项债券吴淞创新城宝武集团剩余 4 平方公里（不锈钢区域）地块土地储备项目的法律意见书》的签署页）

上海瀛东律师事务所（盖章）
经办律师（签字）

耿海霞  （执业证号：13101201011827379）
孔晓青  （执业证号：13101201311061172）

2026 年 8 月 3 日