

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

大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目

之

法律意见书

winteam 500

上海瀛东律师事务所

二〇二六年七月

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
大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目
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（以下简称“本所”）接受委托，担任本项目专项债券融资计划（以下简称“本次发行”）的特聘专项法律顾问，就本次发行事宜出具本法律意见书。

根据中国现行有效的法律法规及规范性文件规定的发行条件和程序，接受委托，指派相关律师参与发行人本次发行工作，并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。

目录

第一章 声明	1
第二章 释义	3
第三章 正文	5
第一节 项目主管部门和实施单位的主体资格	5
一、项目主管部门	5
二、项目实施单位	6
第二节 本次发行的概况	8
一、本次专项债券发行主体	8
二、本次发行规模与额度	8
三、还款计划及偿债资金来源	8
第三节 本次发行对应的投资项目	9
一、本项目的概况	9
二、项目批复文件	10
第四节 项目收益与融资自求平衡	10
第五节 本次发行的风险因素及控制措施	10
一、潜在风险分析	10
二、潜在风险应对措施	11
第六节 项目实施的公益性	12
第七节 中介机构及相关文件	12
一、会计师事务所	12
二、律师事务所	12
第八节 结论意见	13

第一章 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》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43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）、《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）、《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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62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）、《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）、《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号）、《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）、《上海市城乡规划条例》《上海市城市规划管理技术规定》等法律法规及规范性文件的有关规定，以及本法律意见书出具日前已经发生或存在的法律事实发表法律意见。本法律意见书仅就本项目涉及的中国法律问题发表意见，并不对境外法律问题发表意见。

2、本项目涉及的项目主体保证已提供本所律师认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、副本材料或口头证言，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，文件及有关的陈述均真实、完整、无遗漏，且无任何隐瞒、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。对于出具法律

意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人或其他有关机构的证明文件、记录作判断。

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，并不对会计、验资及审计、资产评估、外文翻译等专业事项和境外法律事项发表意见。本所律师在本法律意见书中对有关会计报表、审计报告和资产评估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认可与保证，对于这些文件的内容本所并不具备在专业上进行核查和作出评价的适当资格。

4、本所依据财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文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，严格履行法定职责，遵循了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、本法律意见书仅供论证本项目合法合规性之目的使用，不得用作任何其他用途。

第二章 释义

在本法律意见书内，除非文意另有所指，否则下列词语分别对应下述含义：

序号	简称		对应全称或含义
1.	本项目	指	大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目
2.	本次发行	指	本次大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目专项债券发行
3.	本所、我们	指	上海瀛东律师事务所
4.	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
5.	《实施方案》	指	《2026年第三批上海市政府专项债券大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目实施方案》
6.	《专项评价报告》	指	《2026年第三批上海市政府专项债券大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目专项评价报告》
7.	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大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目法律意见书》
8.	《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
9.	《土地管理法》	指	《中华人民共和国土地管理法》
10.	《城乡规划法》	指	《中华人民共和国城乡规划法》
11.	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）
12.	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）
13.	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）
14.	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）
15.	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）

16.	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）
17.	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）
18.	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）
19.	财预〔2021〕61号	指	《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号）
20.	自然资规〔2025〕2号		《关于印发〈土地储备管理办法〉的通知》（自然资规〔2025〕2号）
21.	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）
22.	《城乡规划条例》	指	《上海市城乡规划条例》
23.	《城市规划管理技术规定》	指	《上海市城市规划管理技术规定》
24.	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、澳门特别行政区及中国台湾地区）
25.	元、万元	指	人民币元、万元

注：本法律意见书除特别说明外，所有数值至多保留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。

第一节 项目主管部门和实施单位的主体资格

一、项目主管部门

(1) 单位名称：上海市规划和自然资源局

单位地址：上海市北京西路99号

单位职责：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；负责推进主体功能区战略和制度，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与城市建设中长期规划和年度计划，参与长江经济带国土空间规划、长江三角洲区域发展规划；负责历史文化名城、历史文化风貌区、历史文化名镇、历史文化名村、优秀历史建筑和市级以上历史文物古迹的规划管理；负责建设工程项目规划土地管理相关工作，对建设工程项目审批后到竣工验收前规划、土地执行情况实行跟踪监督；统筹负责自然资源调查监测评价；负责自然资源统一确权登记工作；组织拟订并实施土地等自然资源年度利用计划；负责统筹国土空间生态修复；负责组织落实最严格的耕地保护制度；负责有关自然资源资产有偿使用工作；负责有关自然资源的合理开发利用；负责地质勘查行业和地质、矿产资源管理工作；负责测绘地理信息和基础测绘管理工作；负责组织指导规划和有关自然资源行政执法工作，依法查处有关违法案件；完成市委、市政府交办的其他任务。组织项目单位做好债券发行准备工作；组织做好债券项目推进实施，规范使用专项债券资金，加强监督管理，确保债券资金按相关要求完全支出；组织做好项目资产登记、日常统计和动态监控等，确保项目资产独立性和确认资产权益归属，保障土地使用权人合法权益；组织项目单位科学合理编制专项债券还本付息资金归集计划，指导督促有关方面及时上缴专项债还本付息资金，保障专项债券本息偿付；组织做好其他债券管理相关工作。

(2) 单位名称：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

单位职责：贯彻执行自然资源和国土空间规划、城乡规划的法律法规、方针政策。履行参与编制经济社会发展与城市建设中长期规划和年度计划、历史文物古迹规划管理、建设工程项目规划土地管理监督、本区自然资源统一确权登记、实施国土资源利用计划联动方案、存量低效用地盘活、实施耕地保护政策、自然资源合理开发利用、测绘地理信息和基础测绘管理、规划资源领域相关行政执法等职责。作为该土地储备项目的主管部门，负责组织项目单位根据土地储备计划，编制专项债券项目实施方案，指导督促项目单位真实测算项目收益水平；负责审核项目真实性、可行性、合规性、合法性、项目融资收益平衡等情况，按程序开展专项债券申报工作；组织项目单位做好债券发行准备工作；组织做好债券项目推进实施，规范使用专项债券资金，加强监督管理，确保债券资金按相关要求完全支出；组织做好项目资产登记、日常统计和动态监控等，确保项目资产独立性和确认资产权益归属，保障土地使用权人合法权益；组织项目单位科学合理编制专项债券还本付息资金归集计划，指导督促有关方面及时上缴专项债还本付息资金，保障专项债券本息偿付；组织做好其他债券管理相关工作。

二、项目实施单位

(1) 单位名称：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

注册资本：292万元人民币

单位地址：虹桥路2188弄33号、37号

单位职责：主要承担本市土地收购、储备、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，配合开展土地储备和整备相关成本认定，承担市级土地储备（整备）项目土方消纳空间管理，配合建立本市土方资源智能管理空间系统等职责。作为该土地储备项目的实施单位，负责实施专项债券项目申报具体工作，落实项目真实性、可行

性、合规性、合法性论证的主体责任；负责编制专项债券项目实施方案，确保资料真实、准确、合规、完整；做好债券发行准备工作；负责项目具体实施，依法合规使用专项债券资金；负责专项债券形成资产规划、初始论证、权属确定等工作，落实会计核算和形成资产填报主体责任，定期向项目主管部门报告资产情况；定期编制专项债券还本付息资金归集计划，报主管部门审核，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；负责做好其他债券管理工作。

(2) 单位名称：上海市宝山区土地储备中心

统一社会信用代码：12310113762217222C

注册资本：10万元人民币

单位地址：上海市宝山区盘古路601号

单位职责：贯彻落实国家土地储备管理办法和本市土地储备机制要求，全面开展全区土地储备和出让工作。履行编制本区土地储备规划、年度储备（出让）计划、承接市区联合储备项目、排摸本区潜力土地储备资源、储备项目成本认定和资金申请拨付审计结算、土地储备库日常管理，以及已出让地块后续协调服务管理等职责。作为该土地储备项目的实施单位，负责实施专项债券项目申报具体工作，落实项目真实性、可行性、合规性、合法性论证的主体责任；负责编制专项债券项目实施方案，确保资料真实、准确、合规、完整；做好债券发行准备工作；负责项目具体实施，依法合规使用专项债券资金；负责专项债券形成资产规划、初始论证、权属确定等工作，落实会计核算和形成资产填报主体责任，定期向项目主管部门报告资产情况；定期编制专项债券还本付息资金归集计划，报主管部门审核，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；负责做好其他债券管理工作。

经查询自然资源部网站，上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）、上海市宝山区土地储备中心是被纳入全国土地储备机构名录的机构，名录代码号分别为：TC310100、TC310113。

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）、上海市宝山区土地储备中心符合《土地储备管理办法》（自然资规〔2025〕2号）等规定要求，具备本次专项债券对应项目的实施主体资格。

第二节 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。

经查验，本所律师认为，本次专项债券的发行主体符合国发〔2014〕43号文、财预〔2016〕155号文及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

二、本次发行规模与额度

根据委托方提供的《实施方案》，本次拟发行7300万元（宝山区），发行期限为7年，利率为1.8%。

经查验，本所律师认为，本次发行的规模符合财预〔2015〕225号文第1条、财预〔2016〕155号文第11条、国发〔2014〕43号文第3条、财预〔2017〕89号文第2条第1款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

三、还款计划及偿债资金来源

1、根据委托方提供的《实施方案》和《专项评价报告》，在本项目的收益预测及其所依据的各项假设前提下，本项目预期收益能够合理保证偿还该专项债券本金和利息总额，实现项目收益和融资的自求平衡。偿债资金来源见本法律意见书第四节：项目收益与融资自求平衡。

2、根据委托方提供的《实施方案》，本次发行在债券存续期按年支付债券利息，债券到期一次性偿还本金。

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号文第6条、财预〔2017〕89号文第2条第2款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

一、本项目的概况

根据委托方提供的《实施方案》，本项目概况如下：

项目名称：大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目

建设内容：本项目位于上海市宝山区大吴淞地区范围内，地处《大吴淞地区专项规划》中的重点更新区域核心位置，涉及淞南、杨行、吴淞、张庙四个街镇。项目总用地面积约836.15公顷，整体范围四至为：东至逸仙路，西至虎林路，北至东西浅弄，南至长江西路。项目范围内有外环高速、铁山路、江杨北路等城市快速路及主干道贯穿。

本次项目范围内的现状用地以工业生产及仓储物流用途为主，土地面积为543.65公顷，占比达到65%，剩余地块为住宅、教育用地、绿地、道路用地、特殊用地和水域，其中住宅用地面积为5.74公顷，占比0.7%，主要为呼玛一村东部小区以及杨南村宅基农户；教育用地面积为1.25公顷，占比0.2%，主要为虎林路小学；绿地面积为144.19公顷，占比17.2%，主要为各类绿化林地；道路广场用地面积为89.7公顷，占比10.7%，主要为S20外环高速、水产路、江杨北路、铁力路、铁山路和鹤岗路等城市道路；特殊用地面积为3.78公顷，占比0.5%，主要为军事用地；水域面积为47.84公顷，占比5.7%，主要为蕴藻浜、东西浅弄等河流。

项目周期：本项目计划实施周期为8年（2025年—2032年）。

项目总投资及筹措方式：本项目总投资3294537万元，由市区两级政府联合投资，计划通过财政预算安排及申请专项债券资金解决。2025年由两级政府联合发行地方政府专项债券融资640000万元（市本级576000万元，宝山区64000万元）。其中，2025年6月份已发行608000万元（市本级576000万元，宝山区32000万元），8月份已发行32000万元（宝山区）。

2026年计划投资57700万元，拟由两级政府联合发行地方政府专项债券融

资57700万元，其中3月份已发行50400万元（市本级）；本次拟发行7300万元（宝山区）。项目资金来源可靠，资金安排计划有序，资金到位可行。

偿还资金来源：本项目收入来源主要为土地出让收入。

论证结论：本项目已具备申请专项债券资金支持的必要性和可行性。

本所律师认为，本项目已由项目主管部门开展事前绩效评估，并将评估情况纳入《实施方案》，符合财预〔2021〕61号文第4条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

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，本项目已取得的主要批复文件如下：

上海市规划和自然资源局《关于宝山区大吴淞启动区“核心岛”土地储备项目实施方案的审核意见》（编号：202501218000195）。

本所律师认为，本项目已取得了相关部门的审核，取得了必要的土地储备计划批复，本项目依法可以开展。

第四节 项目收益与融资自求平衡

根据委托方提供的《实施方案》和会计师事务所《专项评价报告》，基于资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，预期项目净收益5897342万元，能够合理保证偿还专项债券存续期本息合计为778176.20万元，收益对融资成本的覆盖倍数为7.58倍，项目收益可以覆盖成本。

本所律师认为，根据委托方提供的《实施方案》和《专项评价报告》，本项目符合财预〔2017〕89号文关于“分类发行专项债券建设的项目，应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的规定。

第五节 本次发行的风险因素及控制措施

一、潜在风险分析

根据委托方提供的《实施方案》，本次发行的潜在风险如下：

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

根据委托方提供的《实施方案》，本次发行的潜在风险应对措施如下：

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。

第六节 项目实施的公益性

根据委托方提供的《实施方案》，项目通过整体规划和开发建设，将在产业、功能、生态、人文、品质等方面实现全面焕新提升，使“上海产业转型示范区、智能智造的引领区、绿色低碳发展样板区”的概念逐渐深入人心，有利于打响“大吴淞”“吴淞创新城”“核心岛”等区域品牌，显著提升区域的知名度和影响力，将对全市及更大范围内以老旧工业区转型为主要导向的同类型区域更新产生深刻的指导意义，有利于激发城市更新的潜力与活力，带动其他项目的规划与实施，实现上海城市更新的发展目标。

本所律师认为，本项目的实施将加快落实上位规划要求，推动城市副中心能级跃升和“北转型”新质赋能，践行城市更新，落实“一江一河”，实施“双碳”战略，推动韧性、低碳、可持续发展，具有一定的公益性，符合财预〔2017〕89号文的要求。

第七节 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。北京兴华会计师事务所（特殊普通合伙）上海分所领有统一社会信用代码为913101093208309863的《营业执照》、上海市财政局核发的编号为110000103101号的《会计师事务所分所执业证书》，系经财政部门依法审批，准予执行业务的会计师事务所分所。

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证号为23101201310051125的《律师事务所分所执业许可证》，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

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。

第八节 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）、上海市宝山区土地储备中心具备实施大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目的主体资格。
 - （三）本项目已纳入上海市2025年土地储备计划，项目合法合规。
 - （四）根据《实施方案》和《专项评价报告》，本项目可以实现项目收益与融资自求平衡。
 - （五）本项目已对潜在风险进行分析并制定应对措施。
 - （六）为本次发行提供评估咨询服务、法律顾问服务的专业机构均具备相关从业资质。
- 各机构根据其业务范围出具的专业文件，可以作为本次发行的申报材料使用。
- 本法律意见书一式六份。

（以下无正文）

(此页无正文，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大吴淞启动区“核心岛”地块土地储备项目法律意见书》的签署页)

上海瀛东律师事务所 (章)



经办律师 (签字): 沈平

(执业证号: 13101201910089076)

经办律师 (签字): 朱佳莉

(执业证号: 13101202311590031)

二〇二六年七月三十一日