

上海敬贤律师事务所

关于

2026年度第三批上海市政府专项债券

奉贤新城金海街道社区文体综合服务中心新建

工程项目实施方案

法律意见书

[(2026)沪敬律咨字第34号]

上海敬贤律师事务所

2026年7月31日



目 录

第一章	律师声明	1
第二章	正文	3
	（一）项目概况	3
	1. 项目基本情况	3
	2. 债券融资规模及期限	3
	3. 项目主管部门及实施单位情况	3
	4. 项目建设内容	4
	5. 项目建设总投资	5
	6. 项目批复文件	5
	7. 项目开工和预计竣工时间	5
	（二）项目资金平衡方案	5
	1. 项目资金投入情况	5
	2. 专项债券融资计划	6
	3. 项目收入测算	6
	4. 项目成本测算	7
	5. 资金平衡测算	7
	（三）本次专项债券第三方评估机构	8
	1. 会计师事务所	8
	2. 会计事务所评估意见	8

(四) 本次发行专项债券的潜在风险因素及对策	8
1. 潜在风险分析	9
2. 潜在风险应对措施	10
第三章 结论性意见	11
第四章 释义	13

2026 年第三批上海市政府专项债券
奉贤新城金海街道社区文体综合服务中心新建
工程项目实施方案
法律意见书

奉贤区财政局：

上海敬贤律师事务所系上海市司法局根据《中华人民共和国律师法》的规定批准设立，并由上海市司法局核发的统一社会信用代码为 31310000785160185F 的《律师事务所执业许可证》，为具有合法执业资格的律师事务所。本所律师宣大柯系持有上海市司法局核发的编号为 13101199110502363《律师执业证》的专职律师，且均已经过最新年度年检。

本所接受贵局的委托，作为委托人的常年法律顾问，就 2026 年第三批上海市政府专项债券奉贤新城金海街道社区文体综合服务中心新建工程项目实施方案的相关法律工作事宜，根据《中华人民共和国建筑法》、《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〈2015 地方政府专项债券预算管理办法〉的通知》（财预：[2015]32 号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83 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）、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库[2018]72号）及其他有关法律、法规和规范性文件的规定出具本法律意见书。

第一章 律师声明

为出具本法律意见书，本所特作如下声明：

（一）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上海市奉贤区财政局等相关机构向本所律师提供的出具本法律意见书所需要的有关书面资料和信息（“披露的文件”）做出，并基于对有关事实、披露的文件的了解和对上述我国现行法律、法规和相关规定之理解发表法律意见。

（二）在审查披露的文件及其他相关书面材料和信息时，本所律师假设：本所律师取得的文件（无论是原件、扫描件或复印件）、陈述及书面确认都是真实、准确、完整的，所有扫描件、复印件和原件一致，所有签名、印信、印章也都是真实的。所有披露的文件都客观准确地反映了当事人的情况，相关当事人没有刻意隐瞒、编造可能对本法律意见书分析结论具有重大影响的资料或信息，除在法律意见书另有明确，本所律师未对相关文件、信息的实际执行情况进行独立或核实。对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件出具本法律意见书。

（三）本所律师仅就与本次发行专项债有关的法律问题发表法律意见，并不对有关会计、审计、评估、信用评级等其他专业事项发表评论。在本法律意见书中涉及该等内容时，均按照有关其他专业机构

出具的报告引述。

（四）本法律意见书在阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。本所律师未授权任何单位或个人对本法律意见书作任何解释或说明。

（五）本法律意见书仅供上海市财政局和上海市奉贤区财政局为本次发行 2026 年第三批上海市政府专项债券奉贤新城金海街道社区文体综合服务中心新建工程项目实施方案法律意见书目的使用。

第二章 正文

（一）项目概况

1. 项目基本情况

项目名称：奉贤新城金海街道社区文体综合服务中心新建工程。

2. 债券融资规模及期限

本项目专项债券融资计划规模为 7,000.00 万元，2026 年 3 月已发行 4,200.00 万元，发行期限为 30 年（发行利率 2.51%），债券利息按半年支付，债券到期一次性偿还本金；本期计划融资 2,800.00 万元，发行期限为 30 年（利息成本估算利率 2.60%），债券利息按半年支付，债券到期一次性偿还本金。

3. 项目主管部门及实施单位情况

（1）项目主管部门

单位名称：上海市奉贤区人民政府金海街道办事处

单位职责：

①负责在依法依规、确保工程质量安全的前提下，指导督促项目单位加快专项债券支出进度，尽早形成实物工作量，推动项目早建成、早见效；

②负责组织项目单位及时将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。负责制定还本付息资金归集计划，做好还本付息资金征收上缴工作，加强专项债券项目管理和监督，择优选择运营单位，提高项目运营效益；加强项目

专项收入和还本付息资金支出核算，强化运行监控，对执行偏离年度计划的，及时采取相应措施，保障还本付息资金来源；

③指导和监督相关单位做好专项债形成资产管理工作。

（2）项目实施单位

单位名称：上海市奉贤区金海街道城市建设管理事务中心

经营范围：区域内有关土地、规划、建设、交通、住房保障和房屋管理等法律法规、政策宣传、贯彻；物业行业的指导、协调和监督；规划、交通、市政、建筑、住宅小区、房屋租赁、生态环境、绿化、林地、环卫管理等。

主要职责：

①负责将债券资金用于募投项目资本性支出；

②负责专项债形成资产规划、初始论证、权属确定等工作；

③负责专项债项目资产会计核算、登记入账、运营维护、收益收缴等日常管理工作。

4. 项目建设内容

项目总用地面积约 15,824 平方米，总建筑面积约 37,552 平方米，其中地上建筑面积 25,922 平方米，地下建筑面积 11,630 平方米。建设内容主要包括社区综合球馆、健身中心、游泳馆等体育设施用房，图书室、文化展厅、文化活动室等社区文化活动用房，日间托老用房，管理服务用房，医疗卫生服务用房，食堂、地下停车库、开关站、设备间等辅助用房，以及居民活动广场、道路、绿化、给排水、电力、燃气、照明等室外总体、市政配套工程。

5. 项目建设总投资

项目总投资概算 29,998.00 万元，其中工程费用 26,359.00 万元，工程建设其他费用 2,211.00 万元，预备费 1,428.00 万元；所需资金由区财政承担，涉及市级资金补贴的按相关政策执行。

6. 项目批复文件

本项目已取得《奉贤新城金海街道社区文体综合服务中心新建工程可行性研究报告（初步设计深度）》（沪奉发改批〔2023〕56 号）

7. 项目开工和预计竣工时间

项目已于 2024 年 4 月开工，预计于 2026 年 12 月竣工。

（二）项目资金平衡方案

1. 项目资金投入情况

（1）项目投资估算范围

本项目总投资为 29,998.00 万元，其中工程费用 26,359.00 万元，工程建设其他费用 2,211.00 万元，预备费 1,428.00 万元。

（2）项目资金筹措计划

本项目由财政预算安排资金 22,998.00 万元，其余计划通过发行专项债券融资，项目计划 2026 发行专项债券 7,000.00 万元，其中，2026 年 3 月已发行 4,200.00 万元，发行期限为 30 年（发行利率 2.51%），债券利息按半年支付，债券到期一次性偿还本金；本期计划融资 2,800.00 万元，发行期限为 30 年（利息成本估算利率 2.60%），债券利息按半年支付，债券到期一次性偿还本金。

（3）项目资金保障措施

本项目建设投资主要来自财政预算安排资金和专项债券融资。专

项债券融资偿付资金来源为项目运营收入。

2. 专项债券融资计划

奉贤新城金海街道社区文体综合服务中心新建工程项目计划 2026 发行专项债券 7,000.00 万元。本项目专项债券融资计划规模为 7,000.00 万元，2026 年 3 月已发行 4,200.00 万元，发行期限为 30 年（发行利率 2.51%），债券利息按半年支付，债券到期一次性偿还本金；本期计划融资 2,800.00 万元，发行期限为 30 年（利息成本估算利率 2.60%），债券利息按半年支付，债券到期一次性偿还本金。

3. 项目收入测算

项目收入来源主要为租金收入、停车费收入和临时活动场地使用费收入

（1）场地租金收入。该项目建成后，其中的各类养老、卫生、社区事务、文体活动等将分板块出租。根据项目规划，项目区域内定位为文化卫生活动中心，包括卫生服务站、托老所、社区事务受理中心、文化活动中心、体育馆等，参照近一年奉贤新城周边三个主要商场同类店面的平均租金单价 1.78 元/平方米/天，乘以使用建筑面积 23,111.68 平方米，考虑到该项目主要用于养老卫生文体等事业用途，故租金按照市场价值的 60% 计算。计算出项目运营期年租金收入为 902.63 万元。

（2）停车费收入。根据《关于上海市收费停车场（库）计费规定》对停车收费标准进行预计，以 194 个停车位为测算基础，综合考虑周边区域及周边同类型停车场（库）的停车需求，预测项目运营期

内使用效率按全部车位每天平均使用时长 8 小时，停车费单价按 6 元/小时计算，且在项目运营期内停车场使用情况保持不变。第一年单个停车位收费为 48 元/天。预期建成后部分停车位由于公益单位使用，预计停车位收费率 70%。计算出项目运营期年租金收入为 237.92 万元。

(3) 临时活动场地使用费收入。项目正式运营期间，预计会有临时场地使用费，尤其是政府举办大的公益性活动，暂估一年四次，每次 10 万元。计算出项目每年临时活动场地使用费收入为 40 万元。

4. 项目成本测算

项目成本是指运营期间发生的各类付现成本，主要支出为建筑物维修养护成本和停车场人员支出经费。

(1) 建筑物维修养护成本。该项目建成后，其中的各类商业、文化等资源将由第三方进行整体运营，因此运营成本主要考虑，建筑物的日常维修维护成本。按本项目总投资概算 29,998.00 万元及建筑设计使用年限 50 年考虑，预计平均每年的日常维修和养护成本为投资概算的 2%，合计 599.96 万元。

(2) 停车场人员支出经费，主要包括支付给员工的薪酬、福利费用以及缴纳的社保费用等。人员工资薪酬参照奉贤区平均工资水平，项目劳动定员 6 人，项目运营期年人均工资 9.09 万元，合计工资及福利费 54.54 万元。

5. 资金平衡测算

根据上述项目运营期日常活动的现金流测算，结合项目资金筹措计划、分年投资计划，测算项目资金平衡如下：

项目资金平衡情况表

单位：万元

项目收益	债券本息支付	本息覆盖倍数
15,562.30	12,346.60	1.26

上述融资平衡方案已经被上海华诚会计师事务所审核通过。

（三）本次专项债券第三方评估机构

1. 会计师事务所

本次发行专项债券项目的《专项评价报告》由上海华诚会计师事务所有限公司出具。

上海华诚会计师事务所有限公司现持有奉贤区市场监管局核发的统一社会信用代码为 91310120630946001Y 的营业执照、为具有合法执业资格的会计师事务所。

本所律师认为，上海华诚会计师事务所有限公司系依法注册成立并有效存续的会计师事务所，具备为本次发行专项债券项目提供评价咨询服务的资格。

2. 会计师事务所评估意见

根据资金平衡测算分析，债券存续期内，运营收入预计为 34,924.60 万元，运营成本预计为 19,362.30 万元，用于项目资金平衡的项目收益 15,562.30 万元，该项目资金覆盖率达 1.26 倍，项目融资本息不能偿还的风险低。

（四）本次发行专项债券的潜在风险因素及对策

1. 潜在风险分析

（1）项目建设风险

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，项目实施可能存在不确定性。但总体看来，这些因素均可通过前期调查、强化管理等多种措施协调解决，建设风险较小。

（2）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，可能会出现本期债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响本期债券流动性。

（3）利率波动风险

由于本项目发行专项债券期限较长，在专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

（4）政策变动风险

本项目为文体综合活动中心新建工程项目，运营期间的各项收入均会受到国家、上海市相关政策的影响，尽管当前政策较为稳定，存在的政策风险较低，但仍需时刻关注各类商业、文化等资源市场、社会保障、金融、财税等相关政策变化，及时调整运营策略，顺应政策导向。

2. 潜在风险应对措施

（1）做好项目运营管理工作

项目单位要加强经营规范性、服务水平、使用者满意度等方面的监督考核管理，研究完善与市场经济相适应的运营模式、管理体制等。要严格贯彻上级部门的各项政策制度，进一步健全运营过程中各项规章制度建设，提升服务质量，迎合社会需要适当调整运营策略。

（2）灵活动态把控

本专项债券项目受市场环境变化等因素影响，实际运营收益存在未达方案预期，对应政府性基金与专项收入暂不足以足额覆盖当期本息的风险。为确保债券按期兑付、防范偿付风险，根据专项债管理政策，本级财政将先行安排财政补助资金垫付缺口，保障法定债务按时足额还本付息。后续将强化项目运营管理、拓宽收益渠道，逐步实现项目收益回归预期，归还财政垫付资金，切实防范专项债风险。

（3）落实应急预案

我区将贯彻落实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。

第三章 结论性意见

基于上述，本所律师认为：

（1）上海市人民政府系符合本次发行专项债券项目的发行主体资格。

（2）上海市奉贤区人民政府金海街道办事处作为奉贤区人民政府派出机构，依法行使相应的政府服务和管理职能，负责本辖区内的各项综合管理发展工作，可作为项目的主管单位，确保本项目顺利实施。

上海市奉贤区金海街道城市建设管理事务中心，系依法设立的独立法人单位，负责专项债项目资产会计核算、登记入账、运营维护、收益收缴等日常管理工作，能够以自己的名义实施并承担相应的民事权利和义务，可以作为本项目的实施主体。

（3）为本次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；

（4）本次发行专项债券项目均已经取得了所需的政府批准手续。

（5）本次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。

（6）基于上海华诚会计师事务所有限公司就本次发行专项债券项目出具的《专项评价报告》，综合分析认为本项目具有实施的必要性、公益性、收益性及合理性，本次专项债券具有稳定的预期偿债资金来源，本次专项债券预期运营收入能够保障偿还债券本金及利息，

实现项目收益和融资自求平衡。

综上，本所律师认为：实施本项目主体适当，程序合法，本次专项债券具有稳定的预期偿债资金来源，专项债券预期运营收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡，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、《地方政府专项债券发行管理暂行办法》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。偿债来源可靠覆盖本期发行债券的还本付息支出，风险总体可控。

第四章 释义

为本法律意见书表述方便，在本法律意见书中，除非另有说明，以下左栏所列词语具有该词语相应右栏所作表述的定义：

贵局	指	上海市奉贤区财政局
本所	指	上海敬贤律师事务所
本所律师	指	宣大柯律师
会计师事务所	指	上海华诚会计师事务所有限公司
专项债券	指	地方政府为了筹集资金建设某专项具体工程而发行的债券
发行人	指	上海市人民政府
本次发行	指	2026 年第三批上海市政府专项债券
本次专项债券项	指	奉贤新城金海街道社区文体综合服务中心新建工程项目
《财务评估咨询报告》	指	由上海华诚会计师事务所有限公司出具的本次新增专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估咨询报告
元、万元	指	中华人民共和国法定货币单位，人民币元、万元

本法律意见书一式四份，具有同等法律效力。

（以下无正页）

本页无正文，为《2026 年第三批上海市政府专项债券奉贤新城金海街道社区文体综合服务中心新建工程项目实施方案法律意见书》签字页：

上海敬贤律师事务所
签字律师：
宣大柯

The image shows two red ink stamps. On the left is a circular stamp for 'Shanghai Jingxian Law Firm' (上海敬贤律师事务所) with a five-pointed star in the center. To the right of the circular stamp is a square seal containing the characters '宣大柯' (Xuan Dake) and '律师印' (Lawyer Seal) in a stylized font.