

上海敬贤律师事务所

关于

2026年度第四批上海市政府专项债券

奉贤新城21单元E05-04、E05-05地块土地储备项目实施方案

法律意见书

[(2026)沪敬律咨字第38号]



上海敬贤律师事务所

2026年9月4日

目 录

第一章 律师声明	1
第一章 项目概况	3
一、项目基本信息	3
二、项目地点	3
三、项目建设内容	3
四、项目投资情况	4
五、项目单位	4
六、项目主管部门	4
七、项目建设的工期及运营模式	4
八、项目审批情况	5
九、项目投后管理	7
第二章 项目投资情况与资金筹措	8
一、编制依据及原则	8
二、估算范围	8
三、估算说明	8
四、建设内容及投资估算	8
五、资金筹措	9
六、组合融资	10
第三章 项目收入分析	12
一、项目专项收入分析	12
二、项目安排财政资金	12
三、项目运营期收入合计	13
第四章 项目运营支出分析	14
一、运营成本支出	14

二、财务费用支出	14
三、税费支出	14
四、其他支出	14
第五章 项目收益与融资平衡方案	15
一、项目收益分析	15
二、项目融资还本付息分析	15
三、项目收益与融资平衡分析	15
四、专项债券项目收支预算表	16
第六章 项目风险控制	19
一、影响项目进度的风险及控制措施	19
二、影响项目资金筹措的风险及控制措施	19
三、影响项目收益实现的风险及控制措施	20
第七章 还款保障情况	21
一、还款责任及保障	21
二、项目资产管理	21
三、项目还本付息资金对应的收入管理	22
第八章 本次专项债券第三方评估机构	24
1、会计师事务所	24
2、会计事务所评估结论	24
第九章 结论性意见	25
第十章 释义	27

2026年第四批上海市政府专项债券
奉贤新城21单元E05-04、E05-05地块
土地储备项目实施方案
法律意见书

上海市奉贤区土地储备中心：

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。

本所接受贵中心的委托，就本次发行2026年第四批上海市政府专项债券奉贤新城21单元E05-04、E050地块土地储备项目实施方案相关法律工作事宜，根据《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国环境保护法》、《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以及华夏银行股份有限公司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调查或核实。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年第四批上海市政府专项债券奉贤新城21单元E05-04、E050地块土地储备项目实施方案法律意见书使用。

第一章 项目概况

奉贤新城21单元E05-04、E05-05地块土地储备项目投资75,321.00万元，其中：计划申请专项债券总额10,000.00万元，已发行0元，本批次申请专项债券10,000.00万元，债务期限3年，在债券存续期内每年支付一次债券利息，到期后一次性还本。

本项目可研批复立项用地面积约为184,057.00m²，投资估算、绩效目标等涉及面积的测算，暂按可研批复面积执行。

一、项目基本信息

项目全称为奉贤新城21单元E05-04、E05-05地块土地储备项目（以下简称“项目”），全民所有土地资产管理信息系统标识码3101202026R001506，地方政府专项债券项目穿透式监测系统编码××。

二、项目地点

本项目建设地点为奉贤新城21单元E05-04、E05-05地块，东至环城西路、南至航南公路、西至竹港、北至淀港，总占地面积约为184,057.00平方米。

三、项目建设内容

根据上海市奉贤区发展和改革委员会印发的《关于奉贤新城21单元环城西路西侧、航南公路北侧区域土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（沪奉发改批〔2023〕65号），本项目拟实施的土地储备项目地块规划用途为工业用地及绿地。

项目储备范围位于奉贤新城21单元E05-04、E05-05地块，东至环城西路、南至航南公路、西至竹港、北至淀港，总占地面积约184,057.00平方米。建设内容主要包括国有土地使用权收购、集体土地征地所涉前期征地补偿、场地平整、管线搬迁、林地搬迁等。

四、项目投资情况

本项目总投资75,321.00万元，其中工程费用0元，工程建设其他费用71,734.00万元（含征收补偿费等61,893.00万元、征地规费2,231.00万元、社保费385.00万元、水电气接入费7,225.00万元），占比95.24%，预备费3,587.00万元，占比4.76%，建设期利息0元。

从资金来源看，计划使用财政安排资金65,321.00万元，占比86.72%；专项债券资金10,000.00万元，占比13.28%。除以上列示资金来源外，本项目无其他融资计划。

五、项目单位

本项目专项债券申请单位（以下简称项目单位）为上海市奉贤区土地储备中心，项目单位基本信息如下表：

单位名称	上海市奉贤区土地储备中心		
法定代表人	何欢龙	成立日期	2006-09
注册资本	3 万元	营业期限	2024-04-09 至 2027-02-13
统一社会信用代码	123102264251768104		
经营范围	土地整理、收购、储备		
单位类型	事业单位		
股东及持股比例 (项目单位为企业 的填报)	/		

六、项目主管部门

本项目主管部门为上海市奉贤区规划和自然资源局，统一社会信用代码11310226688755718Q。

七、项目建设和工期及运营模式

本项目计划实施周期为2023年至2029年，通过对项目范围内国有土地实施使用权收购、集体土地实施征收补偿，完成前期开发整

理后形成净地，按规划用途出让供应。目前，项目征收补偿协议已全部签订，且已同步启动农用地转用申报及林地搬迁安置工作。具体进度根据收储工作推进情况动态调整。

八、项目审批情况

1. 立项审批：本项目为审批制项目。2023年6月20日，上海市奉贤区发展和改革委员会下发《关于奉贤新城21单元环城西路西侧、航南公路北侧区域土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（沪奉发改批〔2023〕65号），同意项目建设。

2. 用地审批：2025年9月24日，上海市奉贤区规划和自然资源局核发《关于核定土地储备（南桥镇市工业综合开发A区一期环城西路西侧、航南公路北侧区域）建设项目规划土地意见书的决定》（沪奉规划资源选预〔2025〕62号），同意核发《建设项目选址意见书》（编号：沪奉书〔2025〕BA310120202500967），项目拟选位置为奉贤区南桥镇，东至环城西路，南至航南公路，西至竹港，北至淀港，拟用地面积约176,406.40平方米（以实测为准），规划用地性质为工业用地、绿地。

3. 规划审批：2025年9月24日，上海市奉贤区规划和自然资源局核发《建设项目选址意见书》（编号：沪奉书〔2025〕BA310120202500967），载明用地单位为上海市奉贤区土地储备中心，用地项目名称为土地储备（南桥镇市工业综合开发A区一期环城西路西侧、航南公路北侧区域），用地位于奉贤区南桥镇，东至环城西路，南至航南公路，西至竹港，北至淀港，面积约176,406.40平方米（以实测为准），用途为工业用地、绿地。

4. 环评备案：本项目为土地储备项目，不涉及工业厂房、商业建筑等具体建设工程，主要实施内容为国有土地使用权收购、集体

土地征地补偿、场地平整、管线搬迁等。根据《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021年版）》的规定，建设项目环境影响评价适用于对环境可能产生影响的建设工程，土地储备属于土地一级开发前期工作，不属于名录所列的建设项目类别，无需办理环境影响评价手续。

5. 节能评估：本项目为土地储备项目，未涉及厂房、楼宇等永久性建筑物建设，主要实施内容为国有土地使用权收购、集体土地征地补偿、场地平整、管线搬迁等前期工作。项目本身不涉及新增能源消费，不涉及新增用能设备及生产运营设施，建成后无可计量的年综合能源消费量，根据《固定资产投资项目节能审查和碳排放评价办法》（国家发展和改革委员会令2025年第31号）规定，年综合能源消费量不满1000吨标准煤且年煤炭消费量不满1000吨的固定资产投资项目，可不单独编制节能报告，节能审查机关对项目不再单独进行节能审查，不再出具节能审查意见。

6. 施工许可：本项目为土地储备项目，不涉及建筑工程施工，无需办理《建筑工程施工许可证》。

7. 公开招投标：本项目为土地储备项目，已依法完成前期相关服务采购的公开招标工作，具体情况如下：

2025年10月，奉贤新城21单元E05-04、05地块土壤与地下水污染情况初步调查项目发布公开招标公告（采购人：上海市奉贤区南桥镇城市建设管理事务中心，预算金额242万元），2025年11月完成开标，2025年11月确定中标单位并签订合同。

综上，奉贤新城21单元E05-04、E05-05地块土地储备项目已取得有关部门的审批手续，符合国家产业政策及地区发展规划，项目单位承诺上述手续真实有效。

九、项目投后管理

（一）项目收入归集

上海市奉贤区规划和自然资源局和上海市奉贤区土地储备中心负责做好项目收入归集管理，其中用于专项债券还本付息部分按程序及时足额上缴国库。

（二）债务本息偿还

上海市奉贤区财政局收到区级土地出让收益后，组织将到期应付债券本金利息及债券服务费缴入省级国库。

（三）资产登记管理

本项目形成的资产为行政事业性国有资产，登记在上海市奉贤区土地储备中心名下。待地块完成公开出让流程后，权属转移至地块受让方。在专项债券存续期内，严禁将本项目形成资产违规转让至其他单位或用于任何方式的担保，也不得违规将项目经营权、收益权进行处置或用于担保。相关国有资产监督管理部门做好资产监督管理工作。

第二章 项目投资情况与资金筹措

一、编制依据及原则

根据上海市奉贤区发展和改革委员会《关于奉贤新城21单元环城西路西侧、航南公路北侧区域土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（沪奉发改批〔2023〕65号），本项目投资估算的主要文件依据包括：

1. 项目投资估算评估报告。
2. 覆盖储备地块的控制性详细规划。

二、估算范围

本项目为土地储备项目，投资估算范围为项目从启动土地储备至完成前期开发并具备供地条件所发生的全部费用，主要发生费用为工程建设其他费用及预备费用，其中工程建设其他费用包括征收补偿费、征地规费、社保费、水电气接入费等。

三、估算说明

本项目投资估算依据上海市奉贤区发展和改革委员会《关于奉贤新城21单元环城西路西侧、航南公路北侧区域土地储备项目可行性研究报告（暨项目建议书）的批复》（沪奉发改批〔2023〕65号），项目总投资估算75,321.00万元，征收补偿费等61,893.00万元，征地规费2,231.00万元，社保费385.00万元，水电气接入费7,225.00万元（其中供水、供电、供气接入费分别约为675.00万元、6,253.00万元和297.00万元），预备费3,587.00万元。

四、建设内容及投资估算

本项目总投资75,321.00万元，项目投资费用估算明细如下：

表2-1 项目投资估算总表

单位：万元

序号	建设内容	投资估算金额	占比
1	工程费用	—	—
1.1	建筑工程费	—	—
1.2	安装工程费	—	—
1.3	设备购置费	—	—
2	工程建设其他费用	71,734.00	95.24%
3	预备费用	3,587.00	4.76%
建设投资小计		75,321.00	100.00%
4	建设期利息（发行费用）	—	—
5	铺底流动资金	—	—
项目总投资合计		75,321.00	100.00%

五、资金筹措

本项目总投资估算75,321.00万元，从资金来源看，计划使用财政安排资金65,321.00万元，占比86.72%；专项债券资金10,000.00万元，占比13.28%。除以上列示资金来源外，本项目无其他融资计划。

分年度筹措计划如下：

单位：万元

资金来源类型	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	合计	各类型占比
财政安排资金	40,100.00	10,200.00	9,721.00	5,300.00	65,321.00	86.72%
专项债券	—	—	10,000.00	—	10,000.00	13.28%
其中：	—	—	—	—	—	0.00%

资金来源类型	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	合计	各类型占比
用作项目资本金						
合计	40,100.00	10,200.00	19,721.00	5,300.00	75,321.00	100.00%
分年度占比	53.24%	13.54%	26.18%	7.04%	100.00%	

以上资金筹措方式具备较强可行性，主要依据是：本项目总投资75,321.00万元，分年度筹措资金完全覆盖总投资需求，依托区域稳定的财政收入与政府性基金收入形成足额保障，资金投放节奏与地块收储、场地平整等实施进度精准匹配，且严格符合专项债券资金管理规定，未违规将债券资金用作项目资本金，整体筹措方案合规可行、落地性强。

六、组合融资

本项目不涉及组合融资，计划使用财政安排资金65,321.00万元，申请专项债券资金10,000.00万元。

（一）专项债券融资。

1. 融资规模：本项目计划申请专项债券10,000.00万元，在债券存续期内每年支付一次债券利息，到期后一次性还本。

专项债券分年度发行计划表

单位：万元

序号	年度	发行规模	发行期限	付息方式	还本方式
1	2026年	10,000.00	3年	每年付息	到期一次性还本

2. 资金投向。本项目为土地储备项目，专项债券资金使用严格执行《土地储备资金财务管理办法》（财综〔2018〕8号）及土地储备专项债券管理相关规定，拟申请发行的专项债券资金全部用于项目范围内的征收补偿费、征地规费等土地储备相关支出。截至本方案编制日，本项目专项债券尚未正式发行。根据项目资金需求计划，拟于2026年申请发行土地储备专项债券10,000.00万元。

（二）市场化融资。

本项目不涉及市场化融资。

第三章 项目收入分析

一、项目专项收入分析

本项目为土地储备项目，专项债券存续期内不产生经营性专项收入，项目收入来源为土地出让收入。

二、项目安排财政资金

（一）对应的政府性基金收入。

本项目收入为土地出让收入。参考2023-2025年奉贤区相似地块近年平均单价，综合考虑本项目实际情况、近期工业用地供地政策变化等因素，对土地使用年期等因素进行修正后，测算土地出让时地块土地单价约为1,822.71元/平方米。经测算，本项目预计土地出让总价为33,548.25万元，扣除各类基金2,935.47万元（约占土地出让总收入的8.75%），区级土地出让收益为30,612.78万元。

（二）财政补助收入。

本项目不涉及财政补助收入。

（三）其他财政资金。

本项目不涉及其他财政资金。

项目分年度安排财政资金表

单位：万元

序号	收入类型	分年收入			
		2026年	2027年	2028年	2029年
1	对应的政府性基金收入	-	-	30,612.78	-
1.1	土地出让收入	-	-	30,612.78	-
2	财政补助收入	-	-	-	-
2.1	一般公共预算安排补助	-	-	-	-
2.2	政府性基金预算安排补助	-	-	-	-

序号	收入类型	分年收入			
		2026年	2027年	2028年	2029年
3	其他财政资金	-	-	-	-
合计		-	-	30,612.78	-

三、项目运营期收入合计

综上，债券存续期内，本项目分年度收入如下表：

单位：万元

序号	收入类别	分年收入			
		2026 年	2027 年	2028 年	2029 年
1	专项收入	-	-	-	-
2	对应的政府性基金收入	-	-	30,612.78	-
3	财政补助收入	-	-	-	-
4	其他财政资金	-	-	-	-
5	其他项目专项收入	-	-	-	-
6	项目单位资金	-	-	-	-
合计		-	-	30,612.78	-

第四章 项目运营支出分析

运营期内，本项目运营支出合计420.00万元，包括：运营成本支出0元，财务费用支出420.00万元，税费支出0元，其他支出0元。

一、运营成本支出

本项目土地完成收储后即移交出让，不涉及日常运营维护，不产生运营成本支出。专项债券存续期内，本项目运营成本为0元。

二、财务费用支出

运营期内，本项目财务费用为专项债券付息支出。本项目计划发行专项债券10,000.00万元，发行期限3年，债券利息按年支付。按债券利率1.40%估算，债券存续期每年利息支出为140.00万元，3年累计利息支出420.00万元。

三、税费支出

本项目为土地储备项目，土地完成收储后即移交出让，不涉及后续生产经营活动，不产生增值税及附加、企业所得税等运营期税费支出。因此，本项目运营期税费支出为0元。

四、其他支出

本项目不涉及其他支出。

综上，债券存续期内，本项目分年度运营支出情况如下：

单位：万元

序号	支出类型	分年度运营支出		
		2027年	2028年	2029年
1	运营成本	-	-	-
2	财务费用	140.00	140.00	140.00
3	税费支出	-	-	-
4	其他支出	-	-	-
合计		140.00	140.00	140.00

第五章 项目收益与融资平衡方案

一、项目收益分析

综上，债券存续期内，本项目分年度收益情况如下表：

单位：万元

类别	分年度收益			
	2026年	2027年	2028年	2029年
项目收入	-	-	30,612.78	-
运营支出	-	140.00	140.00	140.00
收益	-	-140.00	30,472.78	-140.00

二、项目融资还本付息分析

（一）专项债券应付本息。

本项目计划于2026年发行专项债券10,000.00万元，发行期限3年，债券利率按1.40%估算，债券利息按年支付，到期一次性偿还本金。分年度还本付息明细如下：

单位：万元

序号	年度	期初本金	本期新增	本期偿还	期末本金	融资利率	本期付息	本期还本付息合计
1	2026年	-	10,000.00	-	10,000.00	1.40%	-	-
2	2027年	10,000.00	-	-	10,000.00	1.40%	140.00	140.00
3	2028年	10,000.00	-	-	10,000.00	1.40%	140.00	140.00
4	2029年	10,000.00	-	10,000.00	-	1.40%	140.00	10,140.00
合计	-	-	10,000.00	10,000.00	-	-	420.00	10,420.00

（二）市场化融资应付本息。

本项目不涉及市场化融资。

三、项目收益与融资平衡分析

（一）专项债券资金收益与融资自求平衡分析。

根据以上分析，债券存续期内，本项目专项债券资金收益与融资平衡情况如下表：

单位：万元

序号	年度	项目收益（含以往年度收益结余）	专项债券还本付息			年度可否平衡
			到期本金	本期付息	本息合计	
1	2026年	-	-	-	-	是
2	2027年	-	-	140.00	140.00	是
3	2028年	30,612.78	-	140.00	140.00	是
4	2029年	30,612.78	10,000.00	140.00	10,140.00	是
合计		30,612.78	10,000.00	420.00	10,420.00	是
本息覆盖倍数		2.94				

综上，本项目预期项目收益对拟使用的专项债券本息的覆盖倍数为2.94，能够合理保障专项债券本息，实现项目收益与融资自求平衡。

（二）市场化融资资金收益与融资自求平衡分析

本项目不涉及市场化融资。

（三）分账管理。

本项目严格按照本方案中项目收益与融资平衡方案测算所列数据，对项目收入实施分账管理。用于偿还专项债券的还本付息资金及时足额缴纳国库，确保专项债券还本付息资金安全。本项目收入来源为储备地块出让后形成的土地出让收入，扣除国家及地方计提的相关费用后，可用于还本付息的政府性基金收入为30,612.78万元，全部用于偿还本次拟发行的专项债券本息。

四、专项债券项目收支预算表

（一）用于新增土地储备的收支预算模板。

收支类别	公式	金额
一、评估国有土地使用权出让收入	$A=M+N$	30,612.78
二、土地储备项目资金	$B=C+D+E=F+L$	75,741.00
（一）土地储备专项债券资金	C	10,000.00

收支类别	公式	金额
(二) 财政安排土地储备专项债券付息资金	$D=K$	420.00
(三) 其他财政预算资金	E	65,321.00
三、土地储备项目资金支出	$F=G+K$	75,741.00
(一) 土地储备成本	$G=H+I+J$	75,321.00
1. 征地和拆迁补偿支出	$H=AA+\cdots+AH$	64,509.00
土地补偿费	AA	156.29
安置补助费	AB	
地上附着和青苗补偿费	AC	80.73
拆迁补偿费	AD	59,298.41
指标购买费	AE	1,699.20
征地报批规费	AF	229.34
耕地占用税	AG	65.12
其他费用	AH	2,979.91
2. 土地开发支出	$I=AI+\cdots+AR$	7,225.00
道路	AI	
供水	AJ	675.00
供气	AK	297.00
供电	AL	6,253.00
排水	AM	
通讯	AN	
照明	AO	
绿化	AP	
场地平整	AQ	
其他与储备宗地相关的基础设施建设支出	AR	
3. 其他支出	$J=AS+\cdots+AV$	3,587.00
现场管护	AS	
围挡建设	AT	
地籍调查	AU	

收支类别	公式	金额
其他	AV	3,587.00
(二) 土地储备专项债券付息	K	420.00
四、结转下年资金	$L=B-F$	-
五、土地储备专项债券还本	M	10,000.00
六、项目出让偿债后归属政府的权益	$N=A-M$	20,612.78
七、政府实际净收益	$O=N-(D+E-L)=A-F$	-45,128.22
拟发行土地储备专项债券占评估国有土地使用权出让收入的比重	$P=C/A$	32.67%

第六章 项目风险控制

本项目周期长，不可预见因素多，需要分析识别在项目全生命周期内潜在的主要风险因素，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避风险对策，降低风险损失。参照各类风险发生概率和严重程度及同类项目经验，本项目风险主要为：

一、影响项目进度的风险及控制措施

项目推进过程中，地块勘测资料的完整性与准确度、土壤污染状况调查及文物勘探结论，均可能对后续收储方案的稳定性及实施节奏产生影响。若勘测资料深度不足，或土壤污染、文物勘探结果出现异常，可能导致收储方案调整、治理投入追加，进而影响供地时序。同时，规划调整、用地报批、供地审批等环节涉及部门较多、审批链条较长，衔接效率存在不确定性，亦可能造成项目进度迟滞。针对上述风险，主要从两方面加以防控：一是勘测评估成果出具后及时组织研判，对异常情况及早制定应对方案；二是审批环节明确各方责任及关键时间节点，提前与规划资源、住建、发改等部门加强沟通衔接，避免因审批梗阻影响项目整体推进节奏。

二、影响项目资金筹措的风险及控制措施

在影响项目资金筹措的风险方面，专项债券存续期内，宏观政策调整及资本市场利率波动可能影响项目融资成本，进而影响投资收益平衡。同时，资金拨付环节若管理不到位，可能导致资金沉淀或拨付不及时，影响工程进度。针对上述风险，一方面加强与财政部门的沟通对接，确保债券资金按进度及时拨付到位，避免因资金到位滞后影响收储进度，专项债券资金实行封闭运行、专款专用，严格按照工程进度分年度、按比例使用，防止资金沉淀或挪用；另一方面如遇市场利率大幅波动，及时评估对财务成本的影响，动态

调整项目资金安排预案，确保融资成本控制在可承受范围内。

三、影响项目收益实现的风险及控制措施

在影响项目收益实现的风险方面，项目土地出让收入是保障项目融资的主要偿还资金来源，出让时间和价格受宏观土地政策影响。土地市场受宏观经济和房地产政策影响较大，若市场低迷可能导致土地出让价格不及预期或出让进度延迟。项目实施单位应根据宏观经济波动及经济周期形势，充分利用区位优势，适时调整市场策略及实施计划，提高管理水平和运营效率，积极抵御外部环境变化，最大限度地降低经济环境变化对项目实施的影响。

第七章 还款保障情况

一、还款责任及保障

按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《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）规定，及时按照转贷协议约定逐级向上级财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由上级财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向上级财政缴纳专项债券还本付息资金的，上级财政采取适当方式扣回。

项目申请的专项债券存续期内，项目单位及主管部门将按照《地方政府债务信息公开办法（试行）》（财预〔2018〕209号）规定，及时披露项目相关信息，包括项目使用的债券规模、期限、利率、偿债期限及资金来源、债券资金使用情况、项目实施进度、运营情况、项目收益及对应资产情况等信息，以保护投资者的权益。在债券存续期内，当项目建设、运营情况发生重大变化或者发生对投资者有重大影响的事项，项目单位和主管部门将按照规定及时披露相关信息。

二、项目资产管理

专项债券存续期内，专项债券对应形成的项目资产为国有资产，资产和权益登记在上海市奉贤区土地储备中心名下。项目资产权属清晰，不存在任何抵押或担保，债券存续期内不将专项债券项目对应资产违规注入企业或用于担保抵押等影响本项目权益的风险操作。在债券存续期间，上海市奉贤区规划和自然资源局定期对项

目资产进行检查和盘点，相关监管部门做好资产监督管理，定期开展资产查验，依法进行审计监督。

三、项目还本付息资金对应的收入管理

预算编制:具体的专项债券项目和债券代码等。专项债券项目收入不足以偿付本金、利息、手续费的，项目专项债券项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券本息的专项收入应按地方政府债务管理规定和预算编制要求，全部纳入部门预算编制范围，编入部门政府性基金征收预算。项目单位应按照事前约定的专项债券还本付息资金收缴责任，根据还本付息资金归集计划等，逐个项目编制专项债券还本付息资金收入征缴预算，并细化明确项目收入计划用于偿付债券代码及本金、利息、手续费等。主管部门负责审核本部门及所属管理单位编制的各个专项债券项目用于还本付息资金收入征收预算，汇总形成本部门专项债券项目还本付息资金收入预算建议和预算草案。财政部门根据专项债券项目实施方案、还本付息资金归集计划等，审核相关部门专项债券项目收入征收预算安排，确保专项债券还本付息资金收入全额纳入政府性基金预算，报经同级人大或人大常委会批准执行。

预算执行:财政部门根据专项债券项目实施方案、还本付息资金归集计划、预算安排、债券还本付息时间等，提前向主管部门下发专项债券还本付息资金收入上缴通知。主管部门、管理单位根据预算安排或通知，向运营单位开具电子《非税收入一般缴款书》，及时实现政府性基金收入或完成专项收入征缴工作，并将收入关联到单位可以调入本单位其他非债券项目专项收入弥补。采取以上措施后专项债券项目收入仍不足以偿付本金、利息、手续费的，主管部门可以从本部门其他非债券项目单位调入专项收入弥补。财政部门

在预算管理一体化系统和专项债券穿透式监控系统中，根据实际缴款信息，将资金核算到对应专项债券的项目。主管部门和管理单位未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，财政部门可以采取扣减相关预算资金等措施，确保专项债券按时足额还本付息。

第八章 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》由上海旭升会计师事务所(普通合伙)出具。

上海旭升会计师事务所（普通合伙）成立于2013年01月16日，注册地位于上海市浦东新区秀浦路3999弄1号，法定代表人为赵成钢，统一社会信用代码为913101130608989088。经营范围包括审查企业会计报表、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；基本建设年度财务决算审计；代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询、会计培训；法律、法规规定的其他业务。【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】。

本所律师认为，上海旭升会计师事务所(普通合伙)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、会计事务所评估结论

经测算，本项目收益对全部融资本息的覆盖倍数为2.94倍。项目相关预期收益能够合理保障偿还融资本金和利息，可以实现项目收益和融资的自求平衡。以上数据及结果已经上海旭升会计师事务所核算通过。

第九章 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) 上海市奉贤区规划和自然资源局作为本区域规划与自然资源行政事务的管理机构，可作为项目的主管单位，确保本项目顺利实施。

上海市奉贤区土地储备中心，系依法设立的行政事业单位，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。

(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) 基于上海旭升会计师事务所就本次发行专项债券项目出具的《专项评价报告》，综合分析本项目具有实施的必要性、公益性、收益性及合理性，认为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。

本所律师认为：实施本项目主体适当，程序合法，本次专项债券具有资金筹措方式具备较强可行性，稳定的预期偿债资金来源，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。

第十章 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：

贵中心	指	上海市奉贤区土地储备中心
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	上海旭升会计师事务所(普通合伙)
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年第四批上海市政府专项债券
本次专项债券项目	指	奉贤新城21单元E05-04、E050地块土地储备项目
《财务评估咨询报告》	指	由旭升会计师事务所(普通合伙)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《2026年第四批上海市政府专项债券奉贤新城21单元E05-04、E050地块土地储备项目法律意见书》 签字页：

上海敬贤律师事务所
签字律师：
宣大柯

