ZHIHE
PARTNERS
至合律师事务所

上海至合律师事务所
关于 2026 年上海市政府专项债券
上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）项目的
法律意见书

2026.09.22

中国 上海

释 义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

本项目	指	上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）项目
本次用途调整	指	本次地方政府专项债券用途调整
本所、我们	指	上海至合律师事务所
会计师事务所	指	上海信义会计师事务所有限公司
《实施方案》	指	《2026年上海市政府专项债券上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）项目实施方案》
《专项评价报告》	指	上海信义会计师事务所有限公司出具的《2026年上海市政府专项债券上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）项目专项评价报告》【信义会审（2026）第433号】
本法律意见书	指	《上海至合律师事务所关于2026年上海市政府专项债券上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）项目的法律意见书》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《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）
《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）
《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）
《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）
《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）
《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）
《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）
《财预〔2021〕110号》	指	《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）
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、澳门特别行政区及台湾地区）
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。

上海至合律师事务所

关于2026年上海市政府专项债券

上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）项目的法律意见书

致：上海市闵行区交通委员会

上海市闵行区财政局

上海闵行城市建设投资开发有限公司

上海至合律师事务所接受委托，指派律师担任 2026 年上海市政府专项债券上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）项目的法律顾问，根据中国现行的法律法规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出具本法律意见书。

对本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

1．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）、《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）、《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）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，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，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，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、财库〔2020〕43号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。

基于上述情况，本所律师就本项目涉及的有关法律事宜出具法律意见如下：

一、项目主管部门和实施单位的主体资格

（一）项目主管部门

单位名称：上海市闵行区交通委员会

单位地址：上海市闵行区秀文路 600 号

统一社会信用代码：113101123328009015

（二）项目实施单位

本项目的实施主体为上海闵行城市建设投资开发有限公司，其基本情况：

统一社会信用代码：91310112630778482Y

类型：有限责任公司（国有独资）

法定代表人：张峰

住所：上海市闵行区莘浜路 421 号

注册资本：69,500.00 万元人民币

成立日期：1998 年 3 月 2 日

营业期限：1998 年 3 月 2 日至 2050 年 3 月 1 日

经营范围：市政、基础设施、水利建设投资，房地产开发经营，园林绿化，装潢工程，环境卫生业，仓储，国内贸易（除专项），汽车修理，代办保险。【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】

综上，本所律师认为，上海闵行城市建设投资开发有限公司系经上海市闵行区市场监督管理局批准设立，具有独立的企业单位法人资格，可以实施上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）项目，符合《中华人民共和国城乡规划法》等相关法律法规的规定。

二、本次用途调整的概况

（一）本次专项债券项目发行主体

本次调整使用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，本次调整使用的专项债券的发行主体符合《国发〔2014〕43号》、《财预〔2016〕155号》第4条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（二）本次用途调整以及本项目发行的规模

根据《实施方案》和《专项评价报告》，本期计划调整使用债券资金2,742.50万元，来源于2024年上海市政府专项债券（四期）发行的纪王养老院新建工程，发行期限为30年，目前剩余期限为28年。

本项目专项债券融资计划规模为127,742.50万元，除本期调整使用的专项债券2,742.50万元外，本项目2022年累计发行债券50,000.00万元，2023年已发行债券55,000.00万元，2024年已发行债券10,000.00万元，2025年已发行债券10,000.00万元，期限均为10年。

经查验，本所律师认为，本次用途调整符合《财预〔2016〕155号》第11条、《国发〔2014〕43号》第3条、《财预〔2017〕89号》第2条第1款、《财库〔2020〕36号》第3条第1款、《财预〔2021〕110号》第二章第五条、第六条、《国办发〔2024〕52号》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《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，本项目预期的项目运营收益能够合理保障偿还专项债券的融资本金和利息，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三部分：本次用途调整对应的投资项目。

2. 根据《实施方案》，本次调整使用的专项债券在债券存续期按半年付息，债券到期一次性偿还本金。

本所律师认为，本次调整使用的债券偿债资金来源及还款计划符合《财预〔2016〕155号》第

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

三、本次用途调整对应的投资项目

（一）本项目的概况

项目名称：上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）。

建设内容：本工程路线自嘉定城北路站引出后，经胜竹路、澄浏中路、宝翔路、沪宜公路、曹安公路、黄家花园路、金运路、申昆路、七莘路，至闵行银都路站。本项目线路全长41.42千米，均为地下线。全线设14座地下车站，1座地面车站。其中，闵行区内涉及8个站，分别是：天山路站、虹桥站、迎宾三路站、沪星路站、七宝站、七莘路站、莘建路站和银都路站，承担的主要工作是：根据嘉闵线设计方案，对各车站、中间风井、牵引变电所、车辆基地以及交通导改占地范围进行动拆迁腾地和绿化搬迁工作（天山路站、迎宾三路站征地拆迁费由市级土地出让收入安排），为莘建路站、沪星路站等站点施工拨付工程费；为嘉闵线建成通车提供保障。

建设周期：本项目已于2021年6月开工建设，计划于2029年底竣工验收投入使用。

项目投资及筹措方式：本项目闵行区承建部分总投资292,262.00万元，用于本项目闵行区区域内车站征地拆迁费（不含天山路站、迎宾三路站），以及沪星路站、莘建路站工程投资。本项目投资来源分为财政预算安排资金和专项债券融资两部分，其中预算资金164,519.50万元，均为财政资金投入；专项债券融资127,742.50万元。

偿还来源：根据闵行区人民政府办公室第2期《区政府常务会议纪要》及抄告单（闵府抄〔2022〕47号），本项目还本付息资金来源为华漕镇02单元20-02、04单元23-02、02单元28-08、03单元05-03、03单元43-01、02单元16-05、02单元17-04和03单元27-01地块的土地出让收入。本项目专项债券到期时可用于资金平衡的土地出让收益为505,744.72万元。

事前绩效评估：本项目已由上海市闵行区交通委员会开展事前绩效评估，重点论证了以下方面：（1）本项目实施的必要性、公益性、收益性；（2）本项目建设投资合规性与项目成熟度；（3）项目资金来源和到位可行性；（4）项目收入、成本、收益预测合理性；（5）债券资金需求合理性；（6）项目偿债计划可行性和偿债风险点；以及（7）七、绩效目标设定及合理性。论证结论为：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，本项目已由其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》第5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，本项目的相关批复如下：

1. 2018年12月13日，国家发展和改革委员会作出《国家发展改革委关于上海市城市轨道交通第三期建设规划（2018~2023年）的批复》（发改基础〔2018〕1831号）。

2. 2021年3月23日，上海市规划和自然资源局作出《关于核定上海轨道交通市域线嘉闵线工程建设项目规划土地意见书的决定》（沪规划资源选预〔2021〕6号），并核发《建设项目用地预审与选址意见书》（编号：沪规书(2021)BA310000202100233）。

3. 2021年5月11日，上海市发展和改革委员会作出《关于上海轨道交通市域线嘉闵线工程可行性研究报告的批复》（沪发改投〔2021〕80号）。

4. 2021年6月10日，上海市住房和城乡建设管理委员会作出《上海市住房和城乡建设管理委员会关于上海轨道交通市域线嘉闵线工程初步设计的批复》（沪建综规〔2021〕371号）。

5. 2024年3月27日，上海市发展和改革委员会作出《市发展改革委关于上海轨道交通市域线嘉闵线马东动车运用所工程可行性研究报告的批复》（沪发改投〔2024〕41号）。

6. 2024 年 4 月 24 日，上海市发展和改革委员会作出《市发展改革委关于上海轨道交通市域线嘉闵线工程调整可行性研究报告的批复》（沪发改投〔2024〕63 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，取得了必要的立项和用地批复，根据项目实施主体的说明，其将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

根据会计师事务所出具的《专项评价报告》，根据项目预期收益预测及其所依据的各项假设，并假设项目预测收益在债务存续期内可以全部实现，则本项目可用于资金平衡的项目预期收益为 505,744.72 万元，能够合理保证偿还该专项债券融资本金和利息总额 164,128.56 万元，对融资本息覆盖倍数为 3.08 倍，资金结余 341,616.16 万元，可以实现项目收益与融资自求平衡。

本所律师认为，专项债券存续期间本项目产生的净现金流能够合理保证偿还本期债券本金和利息，可以实现项目收益与融资自求平衡，符合《财库〔2020〕43 号》第 2 条、《财预〔2016〕155 号》第 12 条、《财预〔2017〕89 号》第 2 条第 2 款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

五、本项目的风险因素及控制措施

（一）潜在风险分析

根据《实施方案》，本项目的潜在风险如下：

1. 影响项目施工进度的风险

受勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、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影响，项目实施存在不确定性。前期动拆迁能否顺利推进，也会直接影响建设工程的实施进度。建设工程也可能存在一些由于难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的

突发性事故等，而工程事故会引发无法按时实现项目预定目标、人员伤亡、投资增加等可能情况。

2. 影响项目资金筹措的风险

项目主要通过专项债券融资和财政资金两方面筹措，专项债券资金按计划发行，逐步到位，财政资金按计划列入部门预算予以保障，资金筹措风险小。但若地方财政收入增速放缓、土地出让金下滑，财政刚性支出压力大，可能导致财政资金无法按建设进度足额付款，影响工程进度。

3. 影响项目收益实现的风险

项目专项债券偿付资金主要来自于轨道交通站点周边土地出让收入，偿债较有保障，偿付风险较低。但土地出让收入的实现易受到宏观经济环境、土地市场供求以及房地产相关政策等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

（二）上述潜在风险的应对措施

1. 项目实施期间，项目单位应加强工程质量控制，深化各阶段工程设计方案，强化勘探工作，减少工程设计方案变更，避免因设计方案的变更而拖延工期。选择有较高施工技术和管理水平、经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量和进度。加强工程质量安全分析，严格执行工程建设审批程序，强化建设工程质量安全风险源头控制，落实各项安全管理措施和对策。加强动拆迁力量配备，有效协调各方利益，确保前期动拆迁按照计划如期顺利推进。

2. 将轨道交通项目的建设投资纳入中长期财政规划，预算优先保障，确保资金按进度及时拨付到位，避免因资金到位滞后影响项目进度。专项债券资金实行封闭运行、专款专用，防止资金沉淀或挪用。

3. 国家宏观政策的影响将是不可回避的，项目实施单位做好灵活动态把控的准备，为控制项目偿付风险，做好还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，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。

六、中介机构及相关文件

（一） 会计师事务所

本次专项债券资金使用调整的《专项评价报告》由上海信义会计师事务所有限公司出具。上海信义会计师事务所有限公司领有统一社会信用代码为 91310112631671898A 的《营业执照》、上海市财政局核发的会计师事务所编号为 31000057 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。

（二） 律师事务所

本次专项债券资金使用调整的《法律意见书》由上海至合律师事务所出具。本所现持有上海市司法局核发的证号为 31310000E788287900 的《律师事务所执业许可证》，系依法注册成立的律师事务所。

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。

七、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调整使用的专项债券的主体资格。

（二）上海闵行城市建设投资开发有限公司具备实施上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）的主体资格。

（三）本次调整使用的债券资金 2,742.50 万元，全部用于本项目建设，符合《国发〔2014〕43 号》等相关法律、行政法规、部门规章的规定，审批程序合法。

（四）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，均是依法成

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。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。

本法律意见书一式四份。

（以下无正文）

[此页无正文，为《上海至合律师事务所关于 2026 年上海市政府专项债券上海轨道交通市域线嘉闵线工程（闵行区部分）项目的法律意见书》的签署页]

上海至合律师事务所（章）

经办律师（签字）：许伊音（执业证号：13101201611930078）

经办律师（签字）：蔡俊菲（执业证号：13101201411166592）

二〇二六年九月二十二日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31310000E788287900

上海至合　　律师事务所，符合《律师法》及《律师事务所管理办法》规定的条件，准予设立并执业。

发证机关：上海市司法局

发证日期：2019 年 05 月 [illegible] 日

No. 70087061

中华人民共和国司法部监制



执业机构 上海至合律师事务所

执业证类别 专职

执业证号 13101201611930078

法律职业资格或律师资格证号 A20143101090566

发证机关 上海市司法局

发证日期 2023 年 09 月 05 日

持证人 许伊音

性 别 女

身份证号 310109199005113546

律师年度考核备案

考核年度	2024年度
考核结果	称 职
备案机关	上海市虹口区司法局 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2025年5月,下一年度备案日期为2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	2025年度
考核结果	称 职
备案机关	上海市虹口区司法局 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2026年5月,下一年度备案日期为2027年5月

上海至合律师事务所



执业机构 上海至合律师事务所

执业证类别 专职

执业证号 13101201411166592

法律职业资格或律师资格证号 A20123101012432

发证机关 上海市司法局

发证日期 2023 年 09 月 05 日

持证人 蔡俊菲

性 别 女

身份证号 310102199102282822

律师年度考核备案

考核年度	2024年度
考核结果	称 职
备案机关	上海市虹口区司法局 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2025年5月,下一年度备案日期为2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	2025年度
考核结果	称 职
备案机关	上海市虹口区司法局 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2026年5月,下一年度备案日期为2027年5月