



致格律師事務所
ZINGER LAW OFFICES

中国上海市徐汇区漕溪北路 333 号中金国际广场 B 座 19 层 (200030)

19F, Tower B, CCIG International Plaza, 333 North Caoxi Road, Shanghai 200030

电 T +86 21 5038 9058 www.zingerlaw.com

上海致格律师事务所

关于 2026 年第四批上海市政府专项债券 轨道交通 23 号线一期项目之

法律意见书



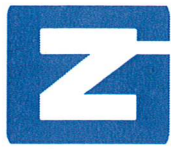
致格律師事務所
ZINGER LAW OFFICES

二〇二六年九月



目 录

本所声明	1
一、 项目主管部门及实施单位的主体资格	4
二、 本轨道交通专项债券计划发行的规模	9
三、 本轨道交通专项债券计划发行对应投资项目的的基本情况	10
(一) 本轨道交通项目概况	10
(二) 项目批复文件	11
四、 中介机构及相关文件	11
(一) 会计师事务所	11
(二) 律师事务所	12
五、 本轨道交通专项债券发行的风险因素	12
六、 结论意见	13



本所声明

1、本所系按照截至本法律意见书出具之日已经发生或存在的事实和现行有效的中国法律法规的规定发表法律意见。

2、本所仅就委托方本轨交专项债券发行中有关的中国法律问题（以本法律意见书所发表意见的事项为限）发表法律意见。在本法律意见书中涉及会计、审计等内容时，均按照有关机构出具的专业报告引述，并不意味着本所对这些内容的真实性 and 准确性做出任何明示或暗示的评价、意见和保证。对出具本法律意见书至关重要的涉及行政或专业机构审核的事项，以该相关机构出的批复、报告、证书或备案等文件为准。

3、本所不对有关法律、法规或政策的变化或调整作出任何预测，亦不会据此出具任何意见或建议。任何有关法律法规或政策自本法律意见书出具之日起的任何变化或调整导致法律意见书相关结论的不适宜或错误，不应以任何方式构成本所对出具本法律意见书的疏忽或失职，亦不得据此以任何方式要求本所承担任何相关法律和/或约定责任或义务。

4、本所对本法律意见书所涉及有关事实的了解和判断，最终依赖于委托方向本所提供的文件、资料及所作说明的真实性、合法性、完整性、准确性和有效性。

5、委托方已作出承诺，向本所律师提供的所有材料，包括但不限于原始书面材料、副本材料或者口头证言，均为真实、完整、有效。

6、本法律意见书仅供本轨交专项债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本法律意见书应该被作为一个整体理解，不应被单独摘引使用，并未经书面同意，不得为其他任何第三方使用。

本所出具本法律意见书基于以下推定：

1、提交给本所的文件复印件或以传真或电子邮件或其他电子传输方式提交给本所的文件均与该等文件的原件一致，且该等文件的原件具备真实性；

2、提交给本所的文件或口头证言，包括其原件、复印件或以传真或电子邮件或其他电子传输方式提交给本所的文件中关于事实的陈述和保证均真实、准



确、完整，不存在虚假记载，误导性陈述或者重大遗漏；

3、提交给本所的通知等文件均真实、准确、完整；

4、提交给本所的文件均仍持续有效且不存在被撤回、撤销、修改、变更或补充等情形；

5、本项目不存在任何其他事实情况或其他安排，导致影响本所出具法律意见书。



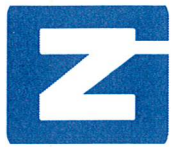
上海致格律师事务所
关于 2026 年第四批上海市专项债券
轨道交通 23 号线一期项目之
法律意见书

(2026) 沪致 (证) 债字第 【101】 号

致：上海市交通委员会
上海市发展和改革委员会
上海市财政局
上海申通地铁集团有限公司

上海致格律师事务所 (以下简称“本所”) 接受上海市发展和改革委员会、上海市财政局、上海申通地铁集团有限公司 (以下简称“委托方”) 的委托, 指派胡卫民律师、吴人行律师 (以下简称“本所律师”) 担任 2026 年第四批上海市专项债券轨道交通 23 号线一期项目建设 (以下简称“本轨交专项债券发行”) 专项法律顾问。

本所律师根据《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国道路交通安全法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)、《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的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)、《地方政府专项债务预算管理办法》(财预[2016]155号)、《关于进一步完善本市轨道交通建设基金计提使用管理的实施意见》(沪财预[2011]24号)、《关于完善本市新一轮轨道交通建设运营管理机制的实施意见》(沪府办[2020]28号) 及其他有关法律法规的规定, 出具本法律意见书。



正文

基于上述声明、推定和本所已获悉的事实和文件的判断，本所律师本着审慎、客观工作的原则，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，仅就委托方针对本轨交专项债券发行事宜出具法律意见如下：

一、项目主管部门及实施单位的主体资格

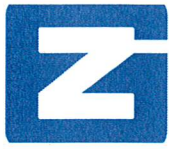
根据 2010 年 12 月 30 日国家发展和改革委员会《国家发展改革委关于上海市城市轨道交通近期建设规划（2010-2015 年）的批复》（发改基础[2010]3151 号）以及上海市发展和改革委员会《关于转发<国家发展改革委关于上海市城市轨道交通近期建设规划（2010-2015 年）的批复>的通知》（沪发改城（2011）042 号），项目主管部门和项目实施单位情况如下：

（一）项目主管部门

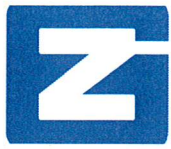
上海市交通委员会

单位地址：上海市浦东新区世博村路 300 号

主要职责：贯彻执行有关交通运输工作的法律、法规、规章。研究起草有关交通运输工作的地方性法规、规章草案，拟订相关政策，并组织实施；拟订综合交通发展战略，优化交通运输结构布局，综合平衡全市交通运力，协调道路、水路、铁路和航空等多种交通运输方式衔接，促进多式联运发展，构建综合交通体系。负责指导各区交通运行组织，加强长江三角洲区域交通合作。统筹协调、组织推进“春运”和重大活动等交通保障工作；负责组织编制综合交通规划和交通行业中长期发展规划，轨道交通和地方铁路网络选线专项规划、建设规划、交通配套设施专项规划，上海港口规划（含洋山深水港区），以及公路和城市道路、公共交通、省际交通、道路货运、枢纽场站、停车场（库）、岸线利用、航道等基础设施专项规划，并组织实施。负责指导审核各区交通中长期发展规划和交通专项规划；负责公路和城市道路、轨道交通和地方铁路、枢纽场站、公共交通站点、公共停车场（库）、港口、航道、桥梁、隧道等交



通基础设施的项目建设管理、工程安全质量和文明施工管理。负责协调铁路、机场等基础设施项目与市内交通运输的衔接配套。负责轨道交通和地方铁路、高架道路和越江隧桥、港口、航道、机场等规划控制区域范围内新建、改建、扩建项目的审核；负责协调推进上海国际航运中心建设，组织编制上海国际航运中心发展规划，拟订相关政策，指导协调落实上海国际航运中心建设工作任务。协调推进共建“一带一路”、长江经济带发展、长江三角洲区域一体化发展、自由贸易试验区建设等国家战略在上海港航领域的实施工作；负责交通行业统计管理、经济运行监测和分析工作，组织开展综合交通调查和建设项目交通影响评价。拟订交通行业发展经济政策和调控措施，研究提出交通行业固定资产投资年度计划的建议，制定交通基础设施维护（养护）年度计划，并组织实施。组织协调市、区共同投资的交通基础设施项目建设，并监督实施；负责协调推进交通行业重大改革。负责交通行业成本规制、特许经营管理，牵头制定车辆通行费的收费标准，参与制定其他交通行业的价格和收费标准，并组织实施。按照有关规定，组织实施机动车额度管理工作，牵头非营业性客车额度拍卖管理工作，负责经营性车辆额度管理工作。负责组织指导交通运输综合行政执法工作；负责港口（含洋山深水港）岸线、陆域、水域的港政、航政管理，以及水上客货运输行业的监督管理。负责上海港引航行政管理。组织实施地方海事和航道管理，负责船舶（含渔船）检验和监督管理，推进内河水域搜救体系建设；负责公路、城市道路和桥梁隧道等交通设施的运行维护管理，并对市管道道路交通设施实行直接管理。负责道路交通标志、标线、护栏、诱导屏等交通设施的建设、管理和维护，负责道路指示牌、道路井盖、道路无障碍设施和人行道设施相关工作的监督管理和综合协调。负责自行车道等慢行交通系统建设推进工作，负责互联网租赁自行车管理工作；负责路网承载运行分析，组织研究道路交通设施使用管理策略和方案，研究制定交通拥堵治理涉及道路交通设施改善的对策和措施，推进落实配套改造工作。对存在交通安全隐患的道路交通设施进行研究整改并依法处置。推进交通行业网格化管理工作和城乡一体化交通行业工作任务；负责公共汽车和电车、出租和租赁汽车、网络预约出租汽车、省际客运、道路货物运输、机动车驾驶员培训、机动车维修、车辆综合



性能检测、道路清障施救牵引等行业的监督管理，并对中心城区的道路运输行业实行直接管理。牵头推进交通运输新业态协同监管工作，指导推动道路运输领域新就业群体党建工作；负责协调推进公交优先发展战略，调整优化公交线网布局和道路运输结构，提升道路运输效能；负责公共停车场（库）和道路停车行业的监督管理，负责停车场（库）设计审查和竣工验收，并对市管停车场（库）实行直接管理；负责轨道交通和地方铁路运营、安全保护区作业的监督管理。协调推进铁路沿线安全环境治理工作；组织研究拟订上海航空枢纽发展战略、政策，负责机场地区交通行政管理。推动通用航空、无人航空、低空经济、临空经济发展，联系协调上海机场空域使用、机场净空保护等工作，参与南通新机场建设工作；负责推进交通行业科技进步、数字化转型、绿色低碳发展、信息化管理、社会信用体系建设和质量管理工作。负责交通行业环境保护、节能减排、污染防治的监督管理工作，组织开展交通专项规划的环境影响评价。拟订交通行业地方技术标准和规范，并组织实施；负责交通行业安全生产监督管理工作。组织协调交通运输安全应急工作，组织指导交通行业突发事件、灾害事故和服务供应事故的应急处置；负责国防交通工作，牵头开展国防交通规划编制，指导国防交通工程建设管理和国防交通物资储备管理，统筹协调国防交通动员和军事交通保障工作。组织协调专项客货运输，以及有关国家重点物资、紧急和特种物资、军事和抢险救灾物资的交通运输工作；负责协调铁路、民航、邮政、海事、救助、打捞等涉地管理工作，加强协调联动机制建设。组织开展交通行业国际交流与合作工作；完成市委、市政府交办的其他任务

单位名称：上海市发展和改革委员会

单位地址：上海市黄浦区人民大道 200 号

主要职责：贯彻执行国民经济和社会发展的战略、方针和政策，研究提出相应的政策措施；研究提出本市年度国民经济和社会发展的主要预期目标，组织编制年度国民经济和社会发展规划；统筹协调本市经济体制和社会发展改革，拟订中长期改革规划和年度改革工作重点；拟订本市全社会固定资产投资总规模和投资结构的调控目标、政策及措施，衔接平衡需要安排市级政府性资金和涉及重大项目的专项规划；根据国家产业政策，组织研究提出本市产业发展战



略，推进经济结构战略性调整，研究科技创新体制机制改革的重大问题；组织拟订本市产业发展导向和综合性产业政策；综合分析本市全社会资金形势，研究提出政府投资的重大项目投融资方案；研究提出本市贸易发展战略；负责本市社会发展与国民经济发展的衔接平衡，组织研究社会发展的战略、总体规划和年度计划；统筹平衡本市城乡建设的发展战略与规划；研究提出本市能源发展战略，组织编制本市能源发展规划，研究提出能源发展及结构调整的政策；推进可持续发展战略，研究人口、经济、社会、资源、环境协调发展的重大问题；研究本市与国内区域经济联动发展的重大问题；以及承办市政府交办的其他事项。

单位名称：上海市财政局

单位地址：上海市徐汇区肇嘉浜路 800 号

主要职责：贯彻执行财政工作的法律、法规、规章和方针、政策；拟订本市财税发展战略、规划、政策和改革方案并组织实施，参与分析预测本市宏观经济形势，参与拟订本市宏观经济政策；承担政府各项财政收支管理的责任，管理政府财政资金；负责本市政府非税收入管理、政府性基金管理，按照分工管理行政事业性收费，负责财政票据管理；拟订和组织实施国库管理制度、国库集中收付制度，负责财政资金的拨付与管理，负责总预算会计的核算，负责国库现金管理，负责地方政府债券的发行和还本付息；拟订和组织实施行政事业单位国有资产管理规章制度，按照规定管理行政事业单位国有资产；参与拟订产业、基建投资、收入分配、价格、经济贸易、外汇、科技、教育、文化、住房、医疗卫生、社会保障等政策和改革方案；审核和汇总编制本市国有资本经营预决算草案，会同有关部门拟订国有资本经营预决算的制度和办法，收取市级企业国有资本经营收益，组织实施财务制度，按照规定管理资产评估工作；办理和监督市级财政的经济发展支出、政府性投资项目的财政拨款及使用；负责财政预算内行政机构、事业单位和社会团体的非贸易外汇管理；执行政府国内债务管理的制度和政策，拟订和执行地方政府性债务管理制度、办法，建立健全市和区县债务管理及风险预警机制、地方政府举债融资机制，防范财政风险；统一管理政府外债，并执行基本管理制度；负责管理会计工作，监督



和规范会计行为, 组织实施国家统一的会计制度; 监督检查财税法规、政策的执行情况和预算编制、执行、决算情况, 反映财政政策执行、财政收支管理、政府采购和财务管理等方面存在的问题, 提出加强管理的建议; 负责有关行政复议受理和行政诉讼应诉工作; 承办市政府交办的其他事项。

(二) 项目实施单位

1. 上海申通地铁集团有限公司基本情况:

企业地址: 上海市衡山路 12 号商务楼 3 楼

成立日期: 2000 年 4 月 19 日

注册资本: 37,361,882.28 万元人民币

公司类型: 有限责任公司(非自然人投资或控股的法人独资)

统一社会信用代码: 913100006317558649

经营范围: 实业投资, 轨道交通建设管理及综合开发经营, 轨道交通设施设备的维护、保养、经营, 利用自有媒体发布广告。【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】

申通集团作为本市轨道交通投资运营责任主体, 2021 年起上海轨道交通线网运营里程突破 800 千米, 进入了超大规模地铁网络的新阶段。截至 2025 年底, 线网运营里程达到 905.52 公里 (其中市域线 58.51 公里)、21 条运营线路 (其中市域线 1 条)、共 523 座车站 (其中市域线 7 座)。全年运送乘客 37.09 亿人次, 日均客流 1016.18 万人次, 占公共交通客运比例超过 77%。申通集团作为城市保障类企业, 在轨道交通运营管理、项目建设、投融资、资产资源开发和技术研发等五大领域形成了核心竞争能力与规模经营优势, 推动上海轨道交通的可持续发展。

申通集团下属子公司上海申通地铁建设集团有限公司是本项目具体实施单位:

企业地址: 上海市静安区恒通路 236 号 2201 室

成立日期: 2020 年 09 月 16 日

注册资本: 100, 000 万元人民币



公司类型：有限责任公司(非自然人投资或控股的法人独资)

统一社会信用代码：91310106MAIFYMYR5B

经营范围：一般项目：负责上海城市轨道交通工程项目的投资建设、经营管理，以及上海轨道交通线路和场站周边土地的综合开发；轨道交通设施设备的购置、维修养护、经营、设计咨询；轨道交通工程机械及部件销售；轨道交通专用设备、关键系统及部件销售；轨道交通运营管理系统开发；广告发布（非广播电台、电视台、报刊出版单位）。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）许可项目：各类工程建设活动。（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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）

综上，本所律师认为，上海申通地铁集团有限公司、上海申通地铁建设集团有限公司均系经市场监督管理局批准成立，具有独立的企业单位法人资格，可以经营管理、投资建设轨道交通工程，符合《中华人民共和国城乡规划法》和《中华人民共和国道路交通安全法》的规定。

二、本轨道交通专项债券计划发行的规模

根据《2026年第四批上海市政府专项债券轨道交通23号线一期项目实施方案》和《2026年第四批上海市政府专项债券轨道交通23号线一期项目实施方案财务评价报告》，上海市轨道交通23号线一期项目工程计划发行专项债券融资总额143.30亿元，分7年进行融资，其中：2022年已发行债券8亿元，2023年已发行债券5亿元，2024年已发行债券19亿元，2025年已发行债券39亿元，2026年计划分两批次发行债券16.7亿元（已发行债券15亿元，本次计划发行债券1.7亿元），2027年计划发行债券38.3亿元，2028年计划发行债券17.3亿元。

2022年已发行专项债券总额8亿元，分别为：7年期2亿元票面利率2.91%，10年期2亿元票面利率2.9%，15年期4亿元票面利率3.2%。2023年已发行专项债券总额5亿元，分别为：7年期1.5亿元票面利率2.94%，10年期1.5亿元票面利率2.97%，15年期2亿元票面利率3.11%。2024年已发行专项债券总额19亿元，分别为：7年期6亿元票面利率2.1%，10年期6亿



元票面利率 2.21%，15 年期 7 亿元票面利率 2.33%。2025 年已分两批次发行专项债券总额 39 亿元，其中，第一批发行专项债券 32 亿元，分别为：7 年期 9.6 亿元票面利率 1.77%，10 年期 9.6 亿元票面利率 1.79%，15 年期 12.8 亿元票面利率 1.94%；第二批发行专项债券 7 亿元，分别为：7 年期 2.1 亿元票面利率 1.77%，10 年期 2.1 亿元票面利率 1.93%，15 年期 2.8 亿元票面利率 2.23%。2026 年已发行专项债券总额 15 亿元，分别为：7 年期 4.5 亿元票面利率 1.75%，10 年期 4.5 亿元票面利率 1.93%，15 年期 6 亿元票面利率 2.29%。

本项目从客观、谨慎角度出发，计划发行的各期债券暂按以下利率进行测算：本次及以后计划发行专项债券 7 年期 17.1 亿元（利息成本估算利率 1.8%），10 年期 17.1 亿元（利息成本估算利率 1.9%），15 年期 23.1 亿元（利息成本估算利率 2.3%）。

该专项债券还本付息资金来源为项目运营收入扣除运营成本后的收益和上海市轨道交通建设基金。

根据《2026 年第四批上海市政府专项债券轨道交通 23 号线一期项目实施方案》和《2026 年第四批上海市政府专项债券轨道交通 23 号线一期项目实施方案财务评价报告》资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，债券存续期内，项目累计现金净流量在偿还专项债券本息后，该项目资金覆盖率达 1.21 倍，能够满足资金筹措充足性的要求，项目不能偿还的风险低。若项目假设条件发生变化，对此，项目方将做好准备，积极控制风险，并按照信息披露计划及时进行披露，保障投资者及时知悉项目信息。

三、本轨道交通专项债券计划发行对应投资项目的基本情况

（一）本轨道交通项目概况

根据委托方的《2026 年第四批上海市政府专项债券轨道交通 23 号线一期项目实施方案》，上海市轨道交通 23 号线一期工程线路起自闵行开发区站，终至上海体育场站，沿东川路-龙吴路-天钥桥路走行。一期工程线路全长约 28.626 千



米，均采用地下敷设方式。

(二) 项目批复文件

(1) 《上海市发展改革委关于上海市轨道交通 23 号线一期工程可行性研究报告的批复》(沪发改城〔2021〕68 号)

(2) 《上海市住房和城乡建设管理委员会关于上海市轨道交通 23 号线一期工程初步设计的批复》(沪建综规〔2021〕744 号)

(3) 《关于上海市轨道交通 23 号线一期工程初步设计概算调整的批复》(沪发改城〔2023〕64 号)

(4) 《市发展改革委关于上海市轨道交通 23 号线一期工程概算调整(第二次)的批复》(沪发改城〔2024〕49 号)

(5) 《上海市住房和城乡建设管理委员会关于上海市轨道交通 23 号线一期工程初步设计调整的批复》(沪建综规〔2026〕197 号)

(6) 《财政部关于提前下达 2026 年部分新增地方政府债务限额的通知》(财债〔2026〕17 号)

四、中介机构及相关文件

(一) 会计师事务所

本轨交专项债券发行中的《2026年第四批上海市政府专项债券轨道交通23号线一期项目财务评价报告》由上海中佳永信会计师事务所有限公司出具。

上海中佳永信会计师事务所有限公司现持有上海市崇明区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为“913102301323303430”的《营业执照》、上海市财政局核发的编号为“31000075”的《会计师事务所执业证书》，上海中佳永信会计师事务所有限公司系依法注册成立的有限责任制会计师事务所，具有为本发行提供评价咨询服务的资格。



(二) 律师事务所

本轨道交通专项债券发行的法律意见书由上海致格律师事务所出具，上海致格律师事务所现持有上海市司法局核发的统一社会信用代码为“31310000550013711E”的《律师事务所执业许可证》，本所为具有合法执业资格的律师事务所。

本法律意见书由本所胡卫民律师、吴人行律师作为签署律师，其均持有上海市司法局核发的《律师执业证》（律师执业证号：13101200010488197，律师执业证号：13101201610914666），且均已经过年度年检。

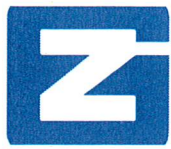
五、本轨道交通专项债券发行的风险因素

(1) 建设和管理风险

建设风险主要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的影响，项目实施存在不确定性，建设工程也存在发生由于一些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。工程事故会引发无法按时实现项目预定目标、人员伤亡、投资增加等可能性。工程管理风险具体分为工期管理风险、质量管理风险、造价控制风险、安全管理风险、工程接口风险、合同管理风险等。其中工期管理风险、工程接口风险是本项目的主要风险因素。本项目作为城市轨道交通项目包括的单项工程、分项工程多，施工组织难度大，工程勘察、征地拆迁、设计方案、施工管理水平、人员素质、机具设备等是造成工期拖延的常见因素；本项目沿线车站基本设于建筑较密集、交通较繁忙、管线错综复杂的地段，因此若动拆迁难度较大，前期协调及安置工作难度较大，则工期会存在一定风险。本项目共有 6 座换乘站，换乘车站设计应充分利用已建的预留工程，因地制宜地选择合理的换乘方式，与近期规划线路换乘车站同步建设，远期线路做好接口预留。预留工程接口若不能妥善安排及处理都可能造成工期、安全等风险。

(2) 财务和市场营销风险

客流和票价是保障轨道交通稳定运行的关键，虽然项目建成后实际客流与预测客流的偏差将造成项目实际效益与预计水平的差异，但只要保证合理的票



价就能保证轨道交通稳定的客流。根据国内其他城市的经验，市民对轨道交通的票价较为敏感，若有上涨，将在一定时期内减少客流量。近年来，上海地铁的票价一直处于稳定趋势，因此本项目的票价风险较小。

经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险，项目日常运营中的客运收入和其他收入相对稳定，但日常经营性支出由于涉及到人力成本、维修费用等较多变动因素，因此较难控制。

(3) 公共政策风险

公共政策对于本项目的影 响既有负面影响，也可能是正面影响。主要可能发生的影响表现在国家的区域经济发展调整给上海市经济发展进程带来的影响、城市交通发展政策对本项目建成后的客流量的影响、相关财税政策的更新或变更也将产生较为直接的影响。

(4) 流动性风险

由于本项目发行专项债券期限较长，在存续期内可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的波动可能使本项目投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。本项目专项债券发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上市流通。本项目发行专项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，发行人无法保证本项目专项债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本项目发行的专项债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响债券流动性。

(5) 偿付风险

本项目发行专项债券的专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理。本项目专项债券偿付资金主要来自于项目运营收入扣除运营成本后的收益和上海市轨道交通建设基金，偿债较有保障，偿付风险较低。但上海市轨道交通建设基金来自于每年本市土地出让收入的计提，其实现易受到项目实施进度、土地市场供求等多种因素影响，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。

六、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轨道交通专项债券的主体资格。

(二) 上海申通地铁集团有限公司、上海申通地铁建设集团有限公司具备管理及实施上海市轨道交通23号线一期项目工程的主体资格。

(三) 本轨道交通专项债券计划发行总额1.7亿元, 已取得财政部批准(财债〔2026〕17号), 可用于上海市轨道交通23号线一期工程, 符合《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》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《2026年第四批上海市政府专项债券轨道交通23号线一期项目财务评价报告》的会计师事务所, 出具《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, 具有为本轨交专项债券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, 可以作为本拟发行债券的申报材料使用。

本法律意见书正本一式十份。

(以下无正文)



致格律師事務所
ZINGER LAW OFFICES

中国上海市 徐汇区漕溪北路 333 号中金国际广场 B 座 19 层 (200030)

19F, Tower B, CCIG International Plaza, 333 North Caoxi Road, Shanghai 200030

电 T +86 21 5038 9058 www.zingerlaw.com

【本页无正文，系《2026年第四批上海市政府专项债券轨道交通23号线一期项目之法律意见书》之签章页】



上海致格律师事务所

(盖章)

经办律师：胡卫民

签 字：

日 期：二零二六年九月十九日

经办律师：吴人行

签 字：

日 期：二零二六年九月十九日

平