
上海小城律师事务所

关于

松江区佘山镇陈坊城中村项目专项债

之



上海小城律师事务所

二〇二六年九月十六日·上海

上海小城律师事务所

关于松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目专项债

之

法律意见书

致：上海市松江区财政局

上海小城律师事务所（以下简称“本所”）接受上海市松江区财政局的委托，指派吴喆、唐怡豪律师（以下简称“本所律师”）为发行松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目专项债券提供法律意见。本所律师根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）《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）《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23号）《财政部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）《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43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。

目 录

本所声明	1
正文	3
一、本次发行所对应的项目	3
A. 土地储备计划审批情况	3
B. 项目宗地情况	4
二、资金使用主体及用途	5
三、融资平衡方案	6
四、中介机构及相关文件	7
（一）会计师事务所	8
（二）律师事务所	7
五、风险因素	8
（一）利率风险	8
（二）流动性风险	8
（三）偿付风险	8
六、结论性意见	9

本所声明

一、本所律师依据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国土地管理法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）《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）《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23号）《财政部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）《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）等法律、法规、部门规章、地方政府规章以及政策文件，根据本法律意见书出具日之前存在的事实，并根据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽职精神出具本法律意见书。

二、本所律师仅就委托人委托涉及的法律问题进行核查，并发表结论性意见。超出本法律意见书核查、结论性意见范畴的其他事项，尽管可能存在关联，但并不意味着本所律师对该等其他事项乃至关联性本身的真实性、准确性、合法性做出任何明示或默示的保证。

三、本法律意见书的出具依赖于委托人、项目实施单位及相关中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对该等文件资料，本所律师不进行实质性审查。本所假设：提供的有关资料及信息（无论是原件、扫描件或复印件）、口头陈述都是真实、准确、完整

的，所有扫描件、复印件和原件一致，所有签名、印信、印章真实；不存在刻意隐瞒、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。

四、本所律师仅就委托涉及的有关法律问题发表意见，而不对涉及的相关会计、审计等专业事项发表意见，本所亦不具备核查和评价该等专业事项的适当资格。在本法律意见书中对涉及会计、审计等专业事项的引用，并不意味着本所对这些专业事项的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证。

五、本所律师同意委托人部分或全部自行引用法律意见书的内容，但委托人作上述引用时，不得因引用而导致法律适用上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目专项债券之目的使用，不得用作任何其他目的。

正 文

基于上述声明和本所已获悉的事实和相关文件材料，本所律师本着审慎、客观的原则，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目专项债券出具法律意见如下：

一、本次发行所对应的项目

本次发行所对应的项目是松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目，项目位于上海市松江区佘山镇 G7SJ-0002 单元及松江区佘山镇集镇单元。

A. 土地储备计划审批情况

2026 年 3 月 23 日，上海市规划和自然资源局印发《关于印发上海市 2026 年度市级土地储备计划的通知》（沪规划资源用〔2026〕96 号），本项目已列入上海市 2026 年度土地储备计划。

2026 年 4 月 9 日，上海市松江区人民政府印发《关于同意松江区 2026 年度土地储备计划的批复》（沪松府〔2026〕46 号），本项目已列入松江区 2026 年度土地储备计划。

因本项目储备范围调整，经上海市规划委员会土地储备专项协调工作会议及上海市松江区人民政府分别审议通过，上海市规划和自然资源局、上海市松江区人民政府分别作出《上海市 2026 年度市级土地储备计划调整的通知》（沪规划资源用〔2026〕250 号）及《关于同意松江区 2026 年度土地储备计划调整方案的批复》（沪松府〔2026〕95 号），同意本项目储备范围调整。

B. 项目宗地情况

本项目可用于挂牌交易的地块为佘山镇陈坊城中村 4-C-02、4-D-04、4-C-03、19-01 号地块。经核查上海市松江区规划自然资源测绘所出具的《地籍调查报告书》，土地使用权权属如下：

项目名称	使用权人	面积 (m ²)	土地性质	抵押、查封
G7SJ0002 单元 4-C-02 号地块	松江区佘山镇（沪（2024） 松字不动产权第 019951 号）	8108.1	集体 土地	无
	松江区佘山镇陈坊村兆南村 民小组（沪（2024）松字不 动产权第 023859 号）	21321.3	集体 土地	无
G7SJ0002 单元 4-C-03 号地块	松江区佘山镇（沪集有松字 （2012）第 006633 号	12506.74	集体 土地	无
	松江区佘山镇陈坊村兆南村 民小组（沪（2024）松字不 动产权第 023859 号）	7273.07	集体 土地	无
	松江区佘山镇陈坊村（沪 （2024）松字不动产权第	8406.02	集体 土地	无

	023859 号)			
	上海松江军粮供应站 (沪房地松字 (2011) 第 031838 号)	7337.69	国有土地	无
G7SJ0002 单元 4-D-04 号地块	松江区佘山镇陈坊村兆南村民小组 (沪 (2024) 松字不动产权第 023859 号)	19466.27	集体土地	无
	上海陈坊冷拉型钢厂 (松府土字 (2024) 第 109 号)	5081.11	集体土地	无
	上海洁净超声波厂、上海骏马装璜五金厂 (沪松府土字 (1998) 266 号)	866.14	集体土地	无
	松江区佘山镇陈坊村 (沪 (2024) 松字不动产权第 023859 号)	10110.17	集体土地	无
	松江区佘山镇陈坊村镇北村民小组 (沪 (2024) 松字不动产权第 023859 号)	841.17	集体土地	无

	上海陈坊冷拉型钢厂（松府土字（1995）第 109 号）	166.93	集体土地	无
	上海洁净超声波厂、上海骏马装璜五金厂（沪松府土字（1998）266 号）	5549.85	集体土地	无
G7SJ0002 单元 19-01 号地块	松江区佘山镇（沪（2024）松字不动产权第 018341 号）	8423.92	集体土地	无

二、资金使用主体及用途

本项目由上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）和上海市松江区土地储备和土地整理中心联合收储，发行所募集的资金由前述两个主体共同使用，专项用于土地储备工作。

（一）上海市土地储备中心（上海市土地整备中心）基本情况：

类型：事业单位

住所：上海市长宁区虹桥路 2188 弄 33 号、37 号

负责人：胡进

有效期：2024 年 11 月 06 日至 2028 年 9 月 24 日

宗旨和业务范围：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成本认定等职能。

（二）上海市松江区土地储备和土地整理中心基本情况：

类型：事业单位

住所：上海市松江区荣乐东路 2111 号 2 号楼

负责人：杨红

有效期：2026 年 3 月 10 日至 2031 年 3 月 09 日

宗旨和业务范围：编制土地储备专项规划和土地储备计划，并依法实施土地前期开发；负责全区土地整理复垦的中长期规划和年度计划的编制，实施土地整理复垦；负责全区建设用地全生命周期监管；承担国土综合整治规划编制和土地整备工作等。

三、融资平衡方案

上海立信会计师事务所有限公司出具的《松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目专项评价报告》（立信综合（2026）026 号）（以下简称“《专项评价报告》”）指出：“本次债券发行对应的地块计划收储土地面积合计 223,136.42 m²，项目总投资合计 157,835 万元。拟通过土地储备专项债券融资 105,000 万元，其中：2026 年融资 20,000 万元（市本级及松江区各融资 10,000 万元），2027 年融资 43,000 万元（市本级及松江区各融资 21,500 万元），2028 年融资 42,000 万元（市本级及松江区各融资 21,000 万元）。用于融资的地

块预计分别于 2029 年及 2030 年出让。结合目前土地市场情况，参照周边最近出让的同类型项目地价，预计土地出让总收入为 238,040.85 万元，提取市级轨道交通基金 5% 后，上海市本级、松江区各分享 50% 土地出让金收入 113,069.41 万元。本项目预计土地出让金收入对融资成本覆盖倍数为 1.98 倍，项目收益可以覆盖融资成本。”

四、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

《专项评价报告》（中信综合〔2026〕026 号）由上海立信会计师事务所有限公司出具。根据上海市松江区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91310117631531182M）以及上海市财政局核发的《会计师事务所执业证书》（证书编号：31000015），上海立信会计师事务所有限公司具备作出《松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目专项评价报告》的资质。

（二）律师事务所

上海小城律师事务所经上海市司法局准予设立并执业，持有《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码：31310000672724116Q），且 2025 年度考核合格，具备作出本法律意见书的资质。

本法律意见书的签字律师为吴喆、唐怡豪，吴喆律师持有编号为 13101202511886695 的律师执业证，唐怡豪持有编号为 13101202210491885 的律师执业证，具备作出本法律意见书的资质。

五、风险因素

（一）利率风险

本期土地储备专项债券存续期内，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。

（二）流动性风险

本期土地储备专项债券发行后可在银行间债券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。本期土地储备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，发行人无法保证土地储备专项债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现土地储备专项债券在相应的交易场所不活跃的情况，从而影响土地储备专项债券流动性。

（三）偿付风险

本期土地储备专项债券的专项债务收入、安排的支出、还付本息，发行费用等纳入政府性基金预算管理。土地储备债券偿付资金主要来自于对应地块未来土地出让收益，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，将有可能给土地储备债券偿付带来一定风险。

六、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

（一）本次发行所对应的项目已列入上海市及松江区 2026 年度土地储备计划；本项目涉及的地块中，国有土地权属清晰，未设定抵押、查封或其他形式的权利限制；涉及集体土地的地块，其权属现状清晰，尚待依法完成征收转为国有土地的程序后方可纳入储备并出让；

（二）项目的实施主体为纳入土地储备机构名录管理的土地储备机构，债券资金专项用于土地储备；

（三）根据《专项评价报告》的记载，项目预期的运营收益的实现可合理保障偿还融资本金和利息、满足项目收益和融资自求平衡的要求，符合《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62 号）中关于“实现项目收益和融资自求平衡”的规定。

（四）中介机构具备提供相应服务的资质。

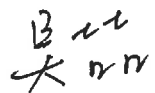
本法律意见书由上海小城律师事务所出具，经本所经办律师签字并加盖本所公章后生效。本法律意见书正本肆份，无副本。

顺颂商祺！

【《上海小城律师事务所关于松江区佘山镇陈坊城中村土地储备项目
专项债之法律意见书》签署页】



[经办律师]

吴喆律师 

唐怡豪律师 

二零二六年九月十六日

