
北京大成（上海）律师事务所

关于

2026 年第三批上海市政府专项债券
上海市轨道交通 21 号线一期工程（浦东新
区部分）项目
的

法律意见书

大成 DENTONS

大成 is Dentons' Preferred Law Firm in China.

地址：上海市浦东新区世纪大道 100 号环球金融中心 9、24、25 层 邮编：200120

电话：+86 21 5878 5888 传真：+86 21 5878 6218

网址：www.dentons.cn



目 录

一、发行主体资格	5
二、本项目主管及实施单位的主体资格	5
三、项目专项债券计划发行的基本情况	7
四、项目专项债券计划发行对应投资项目的的基本情况	7
五、项目专项债券发行的风险因素	8
六、中介机构及相关文件	10
七、结论意见	11

引言

为出具本法律意见书，本所特作如下声明：

1、本所依据上述规定和本法律意见书出具之日以前已经发生或存在的事实，发表法律意见。

2、本所仅就与发行人本次债券发行有关的中国法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、资产评估、内部控制等专业事项和中国境外法律事项发表意见。在本法律意见书中述及有关会计、审计、资产评估等专业事项或中国以外的其他司法管辖区域的法律事项时，均为按照其他有关专业机构出具的报告或意见进行相关部分的引述，并需遵从其分别载明的假设、限制、范围及保留，本所对于该等非中国法律业务事项仅履行了普通人一般的注意义务。在本法律意见书中对有关会计报告、审计报告和资产评估报告中某些数据和结论以及中国境外法律事项的引述，并不视为本所对这些数据、结论和中国境外法律事项的真实性和准确性作出任何明示或默示保证。本所并不具备核查和评价该等数据和境外法律事项的适当资格。

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，亦不会根据此出具任何意见或建议。任何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用或错误，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、本所得到发行人书面保证和承诺：发行人向本所提供了为出具本法律意见书所需要的全部事实的文件，所有文件真实、准确、完整，没有任何虚假、隐瞒、遗漏或误导，所有文件的副本或复印件均与正本或原件内容一致，所有文件上的印章与签名都是真实的。

5、本法律意见书仅供发行人为本次债券发行而使用，不得用作任何其他目的。本法律意见书应被作为一个整体理解，不应该被单独摘引使用，未经本所书面同意，不得为其他任何第三方使用。

北京大成（上海）律师事务所

关于2026年第三批上海市政府专项债券

上海市轨道交通21号线一期工程（浦东新区部分）项目的

法律意见书

致：上海市浦东新区建设和交通委员会、上海市浦东新区财政局、上海市浦东新区发展和改革委员会

本所接受发行人委托，作为发行人本次债券发行的专项法律顾问，为2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通21号线一期工程（浦东新区部分）项目(以下简称“本次发行”)提供专项法律服务，并就本次发行相关事宜出具法律意见。

本所依据《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)、《关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》(财库〔2020〕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)、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》(财库〔2018〕72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)等有关法律、行政法规、规章及规范性文件的有关规定，就本次发行有关事宜出具本法律意见书。

本所仅就本次发行的有关问题发表法律意见，并不涉及有关财务、审计、信用评级等非本所专业事项。本法律意见中引用《2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通21号线一期工程（浦东新区部分）项目实施方案》(以下简称“实施方案”)及《2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通21号线一期工程（浦东新区部分）专项评价报告》(以下简称“专项评价”)有关数据、意见及结论(如有)，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性及完整性作出任何明示或默视的保证。

本法律意见书仅供本次发行之目的使用，未经本所同意，不得用作其他目的。鉴于上述情况，承办律师就本项目涉及的有关法律事宜出具意见。

如下：

正 文

一、发行主体资格

本次专项债券的发行人上海市人民政府，上海市人民政府为上海市地方行政机关。根据财政部《关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》（财库〔2020〕43号）第二条，《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》（财预〔2016〕115号）第四条第二款，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体。因此，本所律师认为，上海市人民政府作为直辖市政府机关，具备发行地方政府专项债券的主体资格。

二、本项目主管及实施单位的主体资格

（一）项目主管部门

单位名称：上海市浦东新区建设和交通委员会

单位地址：上海市浦东新区世纪大道2001号

主要职责：贯彻执行有关城乡建设、交通运输、住房保障、房屋管理及民防的法律、法规、规章和方针、政策；研究起草有关城乡建设、交通运输、住房保障、房屋管理及民防规范性文件和政策，并组织实施；研究拟订城乡建设、交通运输、住房保障、房屋管理及民防的中长期发展规划、专业规划、年度计划和专项计划，并组织实施；负责建筑市场综合监管和行业的行政管理；负责建筑行业安全生产监管；负责建设工程抗震管理、施工图设计文件审查监管；负责组织推进区级公路、城市道路和综合管廊建设；负责指导协调和监督重大工程项目建设，研究制定区重大工程项目推进机制，监督相关区政府实事项目的实施；负责燃气、电力、综合管廊的协调管理；负责道路运输行业、水上运输行业的监督管理；负责交通运输行业安全生产监督管理；负责编制公交线网规划、计划并组织实施；负责公路、城市道路及桥梁的管理和维护；负责建立和完善住房保障政策，组织实施保障性住房建设、使用

管理等工作；负责执行房地产市场调控政策，组织开展房地产市场监管等工作；负责各类房屋物业管理的监督管理，协调推进住宅小区综合管理；负责住宅修缮工程的行政监管；负责人民防空工程建设和管理等工作。

(二)项目实施单位

单位名称：上海市浦东新区交通投资发展有限公司

统一社会信用代码：91310115630600609G

类型：有限责任公司(国有独资)

法定代表人：诸正君

注册地址：上海市浦东新区龙东大道 6111 号 1 幢 495 室

注册资本：人民币 76,600 万元整

成立日期：1995 年 11 月 29 日

营业期限：1995 年 11 月 29 日至不约定期限

经营范围：一般项目：投资管理；物业管理。（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：房地产开发经营。（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）

股东：上海浦东轨道交通开发投资(集团)有限公司

登记机关：上海市浦东新区市场监督管理局

简介：上海市浦东新区交通投资发展有限公司是浦东新区政府财力投资项目代建平台、浦东新区城市综合交通建设管理的功能性企业，成立于 1995 年，是集城市基础设施投资建设、铁路及轨交前期建设、交通地块综合开发利用、城市房地产开发、工程技术咨询、工程项目监理、物业资产运营管理及受行业委托履行对公交运行监督评价管理等工作职责和经营于一体的现代国有企

业。公司具有房屋建筑工程监理乙级资质、市政公用工程监理乙级资质、工程咨询单位乙级资信评价资质。

本所律师认为，项目实施单位上海市浦东新区交通投资发展有限公司系依法设立并有效存续的有限责任公司，具有独立法人地位，具备实施上海市轨道交通21号线一期工程（浦东新区部分）项目的主体资格。

三、项目专项债券计划发行的基本情况

1、上海市轨道交通21号线一期工程（浦东新区部分）

专项债券融资计划总规模为104,600.00万元，分5年发行，其中：2022年已分2期发行，分别于2022年3月已发行15年期专项债券，规模41,000.00万元，票面利率3.24%，2022年7月已发行15年期专项债券，规模14,000.00万元，票面利率3.20%；2023年3月发行15年期专项债券25,000.00万元，票面利率3.11%；2024年9月发行15年期专项债券15,000.00万元，票面利率2.17%；2025年6月发行15年期专项债券3,400.00万元（票面利率1.83%）；本次计划发行15年期专项债券6,200.00万元（预估票面利率2.40%）。本项目各年计划发行专项债券期限均为15年，债券利息按半年支付，债券均到期一次性偿还本金。

四、项目专项债券计划发行对应投资项目的的基本情况

（一）项目概况

本项目属于上海市轨道交通21号线一期工程，该工程线路自东靖路站，经杨高北路、金港路、广兰路、哥白尼路、秀沿路，至六陈路站。全长约28.00公里，全部为地下线，设车站18座，新建六陈路车辆基地1座、浦东足球场开关站和申江南路主变电所各1座，控制中心接入网络运营指挥调度大楼，同步实施轨道、通信、信号、供电等相关设施设备，总投资2,819,401.77万元。其中，浦东新区政府承担211,473.84万元。

（二）项目建设总投资

本项目浦东新区承担的建设资金为211,473.84万元。分年投资计划详见下表

单位：万元

年份	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年
计划投资金额	22,269.24	85,600.00	58,500.00	21,074.70	3,400.00	14,200.00	6,429.90

（三）项目批复文件

- 1、2021 年 10 月 25 日，上海市发展和改革委员会《关于上海市轨道交通 21 号线一期工程可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2021〕69 号）；
- 2、2021 年 11 月 29 日，上海市住房和城乡建设管理委员会《关于上海市轨道交通 21 号线一期工程（浦东新区部分）初步设计的批复》（沪建综规〔2021〕763 号）；
- 3、2023 年 6 月 26 日，上海市发展和改革委员会《关于上海市轨道交通 21 号线一期工程（浦东新区部分）初步设计概算调整的批复》（沪发改城〔2023〕33 号）。
- 4、2024 年 7 月 4 日，上海市发展和改革委员会《市发展改革委关于上海市轨道交通 21 号线一期工程（浦东新区部分）概算调整的批复》（沪发改城〔2024〕35 号）。

（四）项目开工和预计竣工时间

上海市轨道交通 21 号线一期工程（浦东新区部分）开工时间为 2021 年 12 月，预计竣工时间为 2026 年 12 月。

五、项目专项债券发行的风险因素

（一）潜在风险评估

1、流动性风险

市场资金需求量以及债券购买者的投资偏好都会影响本期债券的流动，银行间债券市场、证券交易所市场均为本期专项债券交易流通提供了交易场所，而债券在交易转让时都有可能因为交易对象的时空差异性导致具有一定的流动风险。

2、利率风险

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导致本项目投资者的实际投资收益存在一定不确定性。

3、项目建设风险

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、投资增加等可能情况。

4、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轨道交通专项资金，偿债较有保障，偿付风险较低。但项目收入容易受到国家及地方政策等多重因素影响，存在一定不确定性，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

（二）潜在风险应对措施

1、制定应急预案

根据国务院办公厅印发的《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）、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）以及上海市浦东

新区财政局印发的《浦东新区地方政府性债务风险应急处置预案》（浦财城〔2018〕29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。

2、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，减少工程设计方案的变更，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。进一步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。

3、强化项目管理

本项目实施期间，项目实施单位应加强项目管理、财务管理，提高资金使用效率；项目主管部门应准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。加强动拆迁力量配备，有效协调各方利益，确保按照计划如期顺利推进。

4、灵活动态把控

国家宏观政策的影响将是不可避免的，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，用资金使用效率收益对冲利率波动风险。

六、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

本项目中的《专项评价》由上海财瑞会计师事务所有限公司出具。

上海财瑞会计师事务所有限公司持有自由贸易试验区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为“91310114778518468X”《营业执照》，上海市财

政局核发的会计师事务所编号为31000135，上海财瑞会计师事务所有限公司系依法注册成立的会计师事务所，具有为本次发行提供评价咨询服务的资格。

（二）律师事务所

北京大成（上海）律师事务所现持有上海市司法局核发的统一信用代码为“31310000301754375P”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。本法律意见书由本所范兴成律师、林晨律师作为签字律师，其均持有上海市司法局核发的《律师执业许可证》，且均已经过最近年度年检。

七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本期专项债券发行人由上海市人民政府发行，发行人具备发行本项目专项债券的主体资格。

2、上海市浦东新区交通投资发展有限公司系依法设立并有效存续的有限责任公司，具有独立法人地位，具备实施上海市轨道交通21号线一期工程（浦东新区部分）项目的主体资格。

3、本项目专项债券融资计划总规模为104,600.00万元，分5年发行，其中：2022年已分2期发行，分别于2022年3月已发行15年期专项债券，规模41,000.00万元，票面利率3.24%，2022年7月已发行15年期专项债券，规模14,000.00万元，票面利率3.20%；2023年3月发行15年期专项债券25,000.00万元，票面利率3.11%；2024年9月发行15年期专项债券15,000.00万元，票面利率2.17%；2025年6月发行15年期专项债券3,400.00万元（票面利率1.83%）；本次计划发行15年期专项债券6,200.00万元（预估票面利率2.40%）。本项目各年计划发行专项债券期限均为15年，债券利息按半年支付，债券均到期一次性偿还本金。上述债券发行均符合《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》、《地方政府专项债券发行管理暂行办法》等相关法律、行政法规、部门规章的有关规定。

4、出具《2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通21号线一期工程（浦东新区部分）项目专项评价报告》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，具有为本批发行提供相关服务的主体资格。

本法律意见书正本一式肆份，自本所盖章及承办律师签字后生效。

(本页无正文，本页为《2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通21
号线一期工程（浦东新区部分）项目之法律意见书》签章页)

北京大成（上海）律师事务所（盖章）



范兴成律师

A handwritten signature in black ink, appearing to be "范兴成", written over a horizontal line.

林晨律师

A handwritten signature in black ink, appearing to be "林晨", written over a horizontal line.



日期：二零二六年八月三日