

关于 2026 年第三批上海市政府专项债券
浦东殡仪馆改扩建工程项目
之
法律意见书

大成 DENTONS

大成 is Dentons' Preferred Law Firm in China.

北京大成(上海)律师事务所

www.dachenglaw.com

上海市浦东新区世纪大道 100 号环球金融中心 9 层,24 层,25 层 (200120)

9th/24th/25th Floor, Shanghai World Financial Center, 100 Century Avenue, Pudong New Area,

Shanghai 200120, China.

Tel: +86 21-58785888 Fax: +86 21-58786866



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	浦东殡仪馆改扩建工程项目
本次发行	指	浦东殡仪馆改扩建工程项目专项债券发行
本所、我们	指	北京大成（上海）律师事务所
会计师事务所	指	上海睿益会计师事务所（普通合伙）
《实施方案》	指	《2026 年第三批上海市政府专项债券浦东殡仪馆改扩建工程项目实施方案》
《专项评价报告》	指	上海睿益会计师事务所（普通合伙）出具的《2026 年第三批上海市政府专项债券浦东殡仪馆改扩建工程项目财务评价报告书》【睿益会师报字(2026)ZX0015 号】
本法律意见书	指	北京大成（上海）律师事务所出具的《关于 2026 年第三批上海市政府专项债券浦东殡仪馆改扩建工程项目的法律意见书》
《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 国务院办公厅印发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)
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。

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

浦东殡仪馆改扩建工程项目之法律意见书

致：上海市浦东新区民政局

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

北京大成（上海）律师事务所接受上海市浦东新区民政局（退役军人事务局）计划财务中心委托，指派律师担任 2026 年第三批上海市政府专项债券浦东殡仪馆改扩建工程项目的法律顾问，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）、《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）、《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印发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〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61 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. 本所依据财库〔2020〕43号、财预〔2017〕89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：

正文

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：上海市浦东新区民政局

单位地址：上海市浦东新区成山路 990 号

主要职责：1、组织拟订并协调落实积极应对人口老龄化、促进养老事业发展的政策措施，推进养老服务体系建设和，承担老年人福利和特殊困难老年人救助等工作。

2、负责在依法合规、确保工程质量安全的前提下，指导督促项目单位加快专项债券支出进度，尽早形成实物工作量，推动项目早建成、早见效；

3、负责组织项目单位及时将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。负责制定还本付息资金归集计划，做好还本付息资金征收上缴工作，加强专项债券项目管理和监督，择优选择运营单位，提高项目运营效益；加强项目专项收入和还本付息资金支出核算，强化运行监控，对执行偏离年度计划的，及时采取相应措施，保障还本付息资金来源；

4、指导和监督相关单位做好专项债形成资产管理。

(二) 项目实施单位

上海市浦东新区民政局基本情况：

统一社会信用代码：113101150024682563

住所：上海市浦东新区成山路 990 号

宗旨和业务范围：开展区民政局系统会计核算、财务管理、政府采购、基本建设、资产管理等相关工作。

主要职责：

- 1、负责将债券资金用于募投项目资本性支出；
- 2、负责专项债形成资产规划、初始论证、权属确定等工作；
- 3、负责专项债项目资产会计核算、登记入账、运营维护、收益收缴等日常管理工作。

综上，本所律师认为，上海市浦东新区民政局系依法设立的机关法人，具有独立法人资格，具备实施浦东殡仪馆改扩建工程项目的主体资格。

二、本次发行的概况

（一）本次专项债券项目发行主体

本次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，本次专项债券的发行主体符合《国发〔2014〕43号》、《财预〔2016〕155号》第四条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（二）本次发行的规模

根据《实施方案》和《专项评价报告》，2026年计划发行专项债券融资计划规模为4,000.00万元，期限为15年，票面利率拟按2.40%估算，债券利息均按半年支付，债券到期一次性偿还本金。

经查验，本所律师认为，本次发行的规模符合《财预〔2015〕225号》第一条、《财预〔2016〕155号》第十一条、《国发〔2014〕43号》第三条、《财预〔2017〕89号》第二条第（一）款、《财库〔2020〕36号》第三条第（一）款及其他相关法律、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《专项评估报告》，本次发行的债券投资为浦东殡仪馆改扩建工程项目，本项目预期的运营净现金收益能够合理保障偿还专项债券的融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡，收益来源见本法律意见书第三部分：本次发行对应的投资项目。

2、根据《实施方案》，本次发行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，本次发行的债券偿债资金来源及还款计划符合《财预〔2016〕155号》第六条、《财预〔2017〕89号》第二条第（二）款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

三、本次发行对应的投资项目

（一）本项目的概况

项目名称：浦东殡仪馆改扩建工程项目。

建设内容：本项目选址位于龚路支路1401号，东至龚卫路，南至龚路支路，西至、北至规划防护绿地，占地面积约58,772.00平方米。项目主要建设内容是：分期拆除浦东殡仪馆现有建筑，滚动实施原址改扩建，设置业务区、遗体处理区、悼念区、火化区、骨灰寄存区、集散广场区和后勤管理区等功能区，同步新建地下停车和室外配套设施。

建设周期：本项目已于2024年10月开工，计划于2030年12月竣工，施工进度将根据工程进展予以相应调整。由于项目为改扩建，目前项目已在运营中。

项目总投资及筹措方式：项目概算批复总投资77,340.61万元，其中：建安费用58,262.90万元，工程建设其他费用5,517.88万元，预备费3,189.04万元，殡仪馆专用特殊设备费7,557.23万元，分期实施搬迁及过渡费2,813.56万元。本项目总投资来源为财政预算安排资金和专项债券融资。其中，财政预算安排资金为60,340.61万元，计划发行专项债券17,000.00万元（其中，2024年已发行专项债券9,000.00万元，期限10年，发行利率为2.21%；2025年6月已发行专项债券4,000.00万元，债券期限10年，票面利率为1.69%）。

收益来源：本项目专项债券偿付资金来源为浦东殡仪馆日常运营收入：火化收入、殡殓收入、遗体接运收入和骨灰寄存收入，商品销售和其他服务收入，以及停车费收入。

事前绩效评估：本项目已由其项目主管部门开展事前绩效评估，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) 绩效目标合理性。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》第五条及其他相关法律、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、2022年9月28日，上海市浦东新区发展和改革委员会《关于上海浦东殡仪馆改扩建工程项目建议书的批复》（沪浦发改社〔2022〕740号）。

2、2024年4月15日，上海市浦东新区发展和改革委员会《关于浦东殡仪馆改扩建工程可行性研究报告（初步设计深度）的批复》（沪浦发改社〔2024〕361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》，在满足假设条件的前提下，预期本项目净现金收益31,671.84万元，能够合理保证偿还该专项债券融资本金和利息总额21,105.00万元，对融资本息覆盖倍数为1.50倍，资金结余10,566.84万元，项目收益可以覆盖融资成本，可以实现项目收益与融资自求平衡。

本所律师认为，本项目所产生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》第二条、《财预〔2016〕155号》第十二条、《财预〔2017〕89号》第二条第（二）款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

五、本次发行的风险因素及控制措施

(一) 潜在风险分析

根据《实施方案》，本次发行的潜在风险如下：

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的不确定性。

3、项目建设风险

因受勘测资料的详细程度、设计方案的稳定性、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能力和能力等影响，项目实施过程中存在不确定性。同时也存在会发生一些不可预见的地质情况改变或施工不当、管理不善而引起的突发性事故，而严重的工程事故会引发人员伤亡、经济损失、投资增加、项目无法按时完成等可能性。

4、偿付风险

本项目专项债券偿付资金主要来自于火化收入、殡殓收入等项目运营收入，偿债较有保障，偿付风险较低。但项目运营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

针对上述可能存在的风险，拟采取如下控制措施：

1、制定债券风险预案

根据国务院办公厅印发的《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、加强项目管理

深化各阶段设计方案,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。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、灵活动态把控

国家宏观政策的影响将是不可回避的,项目主管部门应当积极督促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,应加快资金周转,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波动风险。

六、中介机构及相关文件

(一)会计师事务所

本次申请专项债券的《专项评价报告》由上海睿益会计师事务所(普通合伙)出具。上海睿益会计师事务所(普通合伙)领有统一社会信用代码为91310112698823147Y的《营业执照》、上海市财政局核发的会计师事务所编号为31000300号《会计师事务所分所执业证书》,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

本次申请专项债券的《法律意见书》由北京大成(上海)律师事务所出具。本所现持有上海市司法局核发的证号为31310000425120577X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）本次专项债券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。

（二）上海市浦东新区民政局具备实施浦东殡仪馆改扩建工程项目的主体资格。

（三）本项目本次发行拟申请债券资金 4,000.00 万元，全部用于浦东殡仪馆改扩建工程项目，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。

本法律意见书一式肆份，经本所盖章及承办律师签字或盖章后生效。

（以下无正文）

(此页无正文，为北京大成（上海）律师事务所《关于 2026 年第三批上海市政府专项债券浦东殡仪馆改扩建工程项目的法律意见书》的签署页)

北京大成（上海）律师事务所（章）



经办律师（签字）：张玲（执业证号：13101200811443330）

经办律师（签字）：梁子劲（执业证号：13101202230543154）

二〇二六年七月