



上海市百汇律师事务所
关于 2026 年第三批上海市政府专项债券
上海市轨道交通 19 号线工程
(宝山区部分) 项目实施方案
法律意见书



目 录

本所声明

正文

一、 项目主体资格

（一）项目主管单位

（二）项目实施单位

二、 项目基本情况

（一）项目概况

（二）项目批复文件

三、本次专项债券发行的基本情况

四、项目资金平衡方案

五、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

（二）律师事务所

六、本次专项债券发行的风险因素

（一）潜在风险评估

（二）潜在风险应对措施

七、结论意见



关于《2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通19号线工程
(宝山区部分)项目实施方案》之法律意见书

(2026)百律(意)字第00109号

致：上海市宝山区财政局：

上海市百汇律师事务所（以下简称“本所”）接受上海市宝山区财政局（以下简称“委托方”）的委托，指派钱翊樑律师、应瑛律师（以下简称“本所律师”）担任2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通19号线工程（宝山区部分）项目专项法律顾问。

本所律师根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国预算法》、《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》、《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）、《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预[2016]155号）、《财政部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）、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库[2018]72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）及其他有关法律法规的规定，出具本法律意见书。



本 所 声 明

- 1、本所系按照截止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、本所就委托方 2026 年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通 19 号线工程（宝山区部分）项目有关中国法律问题（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，并不意味本所对这些内容的真实性和准确性做出任何明示或者暗示的评价、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，以该相关机构出具的批复、报告、证书或者备案等文件为准。
- 3、对于出具本法律意见书至关重要且必须获得的相关文件尚未取得的事实，本所律师根据有关政府部门、项目实施单位等出具的有关项目筹备情况的证明文件出具本法律意见书。
- 4、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本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。
- 5、本所已向委托方提出本所律师所需材料清单。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。
- 6、委托方已作出承诺，向本所提供所有文件包括其原件、复印件或以传真、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,均为真实、完整、有效,不存在虚假记载,误导性陈述或者重大遗漏。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。

7、本法律意见书仅供 2026 年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通 19 号线工程(宝山区部分)项目使用,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。



正文

基于上述声明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，仅就委托方针对本次 2026 年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通 19 号线工程（宝山区部分）项目出具法律意见如下：

一、项目主体资格

根据上海市发展和改革委员会核发的《市发展改革委关于上海市轨道交通 19 号线工程可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2023〕49 号）、《关于上海市轨道交通 19 号线工程调整可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2025〕6 号），上海市轨道交通 19 号线工程的项目主体为上海市交通委员会，该项目在宝山区区域内工程项目主管单位为上海市宝山区建设和管理委员会，实施单位为上海市宝山区政府重大工程建设项目管理中心。

（一）项目主管单位

单位名称：上海市宝山区建设和管理委员会

单位地址：上海市宝山区同济路 523 号

单位职责：贯彻执行城乡建设、交通和城市管理相关法规政策，协同编制发展规划，负责重大工程统筹实施、交通基础设施建设管理、建筑市场与工程质量监管及相关行政执法协调等工作，编制相关固定资产投资与维护年度计划。作为轨道交通 19 号线（宝山区部分）的主管部门，负责组织项目单位做好项目建设期限规划、投资计划、收益和融资测算等工作；负责审核项目真实性、可行性、合规性、合法性、项目融资收益平衡等情况，按程序开展专项债券申报工作；组织项目单位做好债券发行准备工作；组织做好债券项目建设，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，规范使用债券资金，尽早形成实物工作量，推动项目早建成、早见效；组织做好项目资产登记、日常统计和动态监控等，确保项目资产独立性和确认资产权益归属，按要求做好会计核算管理，严禁用于质押、抵押；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；组织做好其他债券管理相关工作。

（二）项目实施单位

单位名称：上海市宝山区政府重大工程建设项目管理中心

单位地址：上海市宝山区双城路 803 弄 9 号 16 楼

单位职责：负责建设项目投资、进度、质量、安全全流程管理，承担项目前期审批、竣工验收、重大工程前期动迁协调及建管行业行政审批行政辅助等工作，协助开展投资监理与审计相关事宜。作为轨道交通 19 号线（宝山区部分）的实施单位，负责实施专项债券项目申报具体工作，落实项目真实性、可行性、合规性、合法性论证的主体责任；负责编制专项债券项目实施方案，确保资料真实、准确、合规、完整；做好债券发行准备工作；负责项目具体建设和质量安全管控，依法合规使用债券资金，确保债券资金用于募投项目资本性支出；负责专项债形成资产规划、初始论证、权属确定等工作；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；及时将项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库；负责做好其他债券管理工作。

综上所述，上海市宝山区建设和管理委员会系区级政府机关，具有组织、管理本项目的主体资格；上海市宝山区政府重大工程建设项目管理中心系依法成立、



合法存续的事业单位，具有实施本项目的主体资格。

二、项目基本情况

（一）项目概况

1、建设内容及规模

本工程全长 46.2 公里，全部为地下线。新建地下车站 34 座，其中换乘车站 18 座。新建澄江路车辆段、铁山路停车场 2 座车辆基地。新建江杨南路、上海外国语大学、凌兆新村 3 座主变电站，其中江杨南路主变电站与 18 号线二期共享。同步实施通信、信号供电等相关设施设备。宝山区实施轨道交通 19 号线宝山区域内 8 站主线和铁山路停车场的前期腾地、土地整理等前期工程；承担澄江路车辆段部分前期费用。

2、项目开工和预计竣工时间

项目腾地工作已于 2023 年 11 月开始，预计于 2027 年 6 月完成，施工进度将根据工程进展予以相应调整。

3、项目建设总投资

本项目宝山区应承担的建设总投资 180,453.02 万元，分年投资计划如下表：

表 1 项目分年投资计划表

单位：万元

年份	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	合计
项目投资计划	54,529.49	18,900	38,100	68,923.53	180,453.02



（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，上海市轨道交通 19 号线工程（宝山区部分）项目已取得批复文件如下：

1、2023 年 9 月 26 日，上海市发展和改革委员会核发《市发展改革委关于上海市轨道交通 19 号线工程可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2023〕49 号），同意实施上海市轨道交通 19 号线工程。

2、2023 年 12 月 29 日，上海市住房和城乡建设管理委员会核发《上海市住房和城乡建设管理委员会关于上海市轨道交通 19 号线工程初步设计的批复》（沪建综规〔2023〕705 号），批复上海市轨道交通 19 号线工程初步设计。

3、2024 年 7 月 11 日，上海市发展和改革委员会核发《市发展改革委关于上海市轨道交通 19 号线工程概算的批复》（沪发改城〔2024〕40 号），批复上海市轨道交通 19 号线工程概算。

4、2025 年 1 月 21 日，上海市发展和改革委员会核发《关于上海市轨道交通 19 号线工程调整可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2025〕6 号），同意调整上海市轨道交通 19 号线工程内容。

5、2025 年 12 月 18 日，上海市住房和城乡建设管理委员会核发《上海市住房和城乡建设管理委员会关于上海市轨道交通 19 号线工程调整初步设计的批复》（沪建综规〔2025〕617 号），同意调整上海市轨道交通 19 号线工程初步设计。

6、2026 年 2 月 14 日，上海市发展和改革委员会核发《关于上海市轨道交通 19 号线工程概算的批复》（沪发改城〔2026〕9 号），批复调整上海市轨道交通 19 号线工程概算。



三、本次专项债券发行的基本情况

根据立信会计师事务所出具的《项目实施方案财务评估报告》，本项目宝山区承建部分总投资 180,453.02 万元，主要是宝山段前期腾地、土地整理等前期工程费用，以及承担澄江路车辆段部分前期费用。本项目宝山区承建部分资金由财政预算安排 91,223.53 万元，剩余全部发行专项债券融资。项目已于 2024 年发行专项债券 42,000 万元，2025 年发行专项债券 18,900 万元，并调剂增加专项债券 12,529.49 万元；计划 2026 年新增发行专项债券 15,800.00 万元。项目累计使用专项债券资金 89,229.49 万元。详见下表：

表 2 专项债券融资金额和期限

单位：万元

发行年份	债券金额	期限	发行利率	备注
2015	500	10 年	3.08%	债券用途调整
2016	11,500		2.81%	债券用途调整
2020	48.44		3.43%	债券用途调整
2021	481.05		3.08%	债券用途调整
2024	42,000		2.10%	
2025	18,900.00		1.93%	
2026	15,800.00		2.00%	
合计	89,229.49			



四、项目资金平衡方案

根据立信会计师事务所出具的《项目实施方案财务评估报告》，项目预期收益与融资平衡方案如下：

本项目以区级城乡统筹发展建设专项资金为偿债来源，所有债券于 2036 年到期时，项目可实现总收入 126,776 万元，项目无对应成本支出。专项债券存续期内债券本息合计为 105,641.12 万元，期末累计现金结余 21,134.88 万元。项目在债券存续期内现金流相对充足，资金稳定性较好。

根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，债券存续期内，项目区级城乡统筹发展建设专项资金收入在偿还专项债券本息后，期末累计现金结余 21,134.88 万元，该项目资金覆盖率达 1.20 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，可按规定由财政筹措保障还本。

五、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

本次发行中的《项目实施方案财务评估报告》由立信会计师事务所出具。

立信会计师事务所现持有上海市黄浦区市场监督管理局核发的《营业执照》（社会统一信用代码：91310101568093764U）、上海市财政局核发的《会计师事务所执业证书》（会计师事务所编号：31000006），立信会计师事务所系依法注册成立的特殊普通合伙性质的会计师事务所，具有为本次债券发行提供评价咨询服务的资格。



（二）律师事务所

本次《关于〈2026 年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通 19 号线工程（宝山区部分）项目实施方案〉之法律意见书》由上海市百汇律师事务所出具。上海市百汇律师事务所持有上海市司法局统一核发的《律师事务所执行许可证》（统一社会信用代码：31310000E7883121XA），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钱翊樑律师，应瑛律师作为具体承办并最终签署律师，其均持有上海市司法局核发的《律师执业证》（钱翊樑律师执业证号：13101198810516789，应瑛律师执业证号：13101200411231546），且均已经过年度年检。

六、本次专项债券发行的风险因素

（一）潜在风险评估

1、项目建设风险

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水平的的影响，项目在预定时间内完工尚存有不确定性，此外施工过程中也存在一些难以预测的突发性事故。工程事故会增加无法实现项目预定目标，人员伤亡，投资增加的可能性。

2、偿付风险

本项目专项债券偿付资金主要来自于区级城乡统筹发展建设专项资金收入，偿债较有保障，偿付风险较低。但当年土地出让收入的实现易受到土地市场供求等多种因素影响，存在一定的不确定性，有可能给债券偿付带来一定风险。



（二）潜在风险应对措施

1、强化项目管理

项目实施单位应按照规定程序履行各项手续，严格按照项目批复的内容组织项目建设，建设地点、内容、规模、标准和进度发生重要变化的，必须及时办理项目调整报批手续。按照合理工期推进项目建设，在确保施工质量和安全的前提下，按时完成投资计划下达的建设任务，加强社会稳定风险防范。

2、灵活动态调整

本项目实施期间，可根据项目实施情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息；加强项目管理、财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率，增加资本金数量；准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和债券发行政策变化，及时调整策略。

3、制定应急预案

建议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》（国办函〔2016〕88号）和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）的相关要求，进一步健全宝山区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，有效防范风险。



七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

（一）上海市宝山区建设和管理委员会系区级政府机关，具有组织、管理本项目的主体资格；上海市宝山区政府重大工程建设项目管理中心系依法成立、合法存续的事业单位，具有实施本项目的主体资格。

（二）本债券所涉项目已取得必要的批复手续，项目符合我国法律法规、规范性文件的规定，由上海市宝山区建设和管理委员会、上海市宝山区政府重大工程建设项目管理中心按照有关法律、法规、规范性文件具体实施。

（三）依据立信会计师事务所报告中的项目测算和收益预测，在所依据的各项预期前提实现的情况下，本项目预期总收益能够合理偿还本项目债券的本金和利息，实现项目收益和融资的自求平衡。

（四）出具《项目实施方案财务评估报告》的会计师事务所、出具《关于〈2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通19号线工程（宝山区部分）项目实施方案〉之法律意见书》的律师事务所均系依法成立、合法存续的中介服务机构，具备相应的从业资质，具有为2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通19号线工程（宝山区部分）项目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，可以作为本次拟发行债券的申报材料使用。

本法律意见书一式四份。

（正文完，下转签字页）



(本页无正文,为《关于<2026年第三批上海市政府专项债券上海市轨道交通19号线工程(宝山区部分)项目实施方案>之法律意见书》签字盖章页)

上海市百汇律师事务所

律师

钱 翊 樑

律师

应 瑛

日期: 2026 年 8 月



附件：出具本法律意见书所依据的文件

- 1、上海市发展和改革委员会核发《市发展改革委关于上海市轨道交通 19 号线工程可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2023〕49 号）
- 2、上海市住房和城乡建设管理委员会核发《上海市住房和城乡建设管理委员会关于上海市轨道交通 19 号线工程初步设计的批复》（沪建综规〔2023〕705 号）
- 3、上海市发展和改革委员会核发《市发展改革委关于上海市轨道交通 19 号线工程概算的批复》（沪发改城〔2024〕40 号）
- 4、上海市发展和改革委员会核发《关于上海市轨道交通 19 号线工程调整可行性研究报告的批复》（沪发改城〔2025〕6 号）
- 5、上海市住房和城乡建设管理委员会核发《上海市住房和城乡建设管理委员会关于上海市轨道交通 19 号线工程调整初步设计的批复》（沪建综规〔2025〕617 号）
- 6、上海市发展和改革委员会核发《关于上海市轨道交通 19 号线工程概算的批复》（沪发改城〔2026〕9 号）
- 7、立信会计师事务所《营业执照》、《会计师事务所执业证书》
- 8、上海市百汇律师事务所《律师事务所执行许可证》、钱翊樑律师及应瑛律师的《律师证》