

关于 2026 年第三批上海市政府专项债券

川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建

工程项目

之

法律意见书

远闻（上海）律师事务所

二零二六年八月三日

关于 2026 年第三批上海市政府专项债券川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程项目之 法律意见书

致：上海市浦东新区教育局

上海市浦东新区川沙新镇人民政府

根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国消防法》《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财预〔2015〕43 号）《行政事业性国有资产管理条例》（国务院令第 738 号）《地方政府债务信息公开办法》（财预〔2018〕23 号）《上海市关于推进学前教育深化改革规范发展的实施意见》《上海市地方政府性债务风险应急处置预案》（沪府〔2017〕36 号）《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）等相关法律法规、规章及规范性文件规定，结合《2026 年第三批上海市政府专项债券川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程项目实施方案》（编制时间 2026 年 8 月，以下简称“《实施方案》”）、上海市浦东新区发展和改革委员会系列批复文件、上海轩和会计师事务所（普通合伙）出具的项目收益与融资自求平衡专项评价报告（以下简称“《财务评价报告》”）及项目相关主体提供的其他全部有效资料，远闻（上海）律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，对川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程专项债券项目（以下简称“本项目”）的合法性、合规性进行全面专项审查，就本项目专项债券发行及项目实施相关合规事项发表法律意见。

本所律师已遵循勤勉尽责、审慎核查的原则，对与本项目相关的全部文件资料进行了逐项核查，包括但不限于项目建议书批复、立项延期批复、可行性研究报告（初步设计深度）批复、资金筹措方案、事前绩效评估材料、资产管理制度、风险应对预案、项目主体资质文件及《财务评价报告》等，对项目相关主体进行了必要询问，核实了相关事实，并依据本法律意见书出具日之前现行有效的法律法规、规章及规范性文件，发表如下法律意见，供本项目 2026 年第三批上海市政府专项债券发行、申报及相关审批事宜使用。

一、引言

（一）审查依据

1. 《中华人民共和国预算法》；
2. 《中华人民共和国教育法》；
3. 《中华人民共和国土地管理法》；
4. 《中华人民共和国建筑法》；
5. 《中华人民共和国环境保护法》；
6. 《中华人民共和国消防法》；
7. 《行政事业性国有资产管理条例》（国务院令第 738 号）；
8. 《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财预〔2015〕43 号）；
9. 《地方政府债务信息公开办法》（财预〔2018〕23 号）；
10. 《财政部关于推进地方政府专项债券项目绩效管理的通知》（财预〔2021〕61 号）；
11. 《地方政府专项债券项目绩效管理操作指引》（财预〔2021〕201 号）；
12. 《上海市关于推进学前教育深化改革规范发展的实施意见》；
13. 《上海市基础教育学校规划建设若干规定》；
14. 《上海市幼儿园收费管理办法》（沪发改价费〔2015〕5 号）；
15. 《关于本市城市基础设施配套费征收标准和使用范围等有关事项的通知》（沪住建规范联〔2021〕8 号）；
16. 《上海市地方政府性债务风险应急处置预案》（沪府〔2017〕36 号）；
17. 《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）；
18. 上海市浦东新区发展和改革委员会《关于川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程项目建议书的批复》（沪浦发改社〔2022〕1068 号）；
19. 上海市浦东新区发展和改革委员会《关于同意延长川沙新镇 E04D-18

地块配套幼儿园新建工程项目建议书批复有效期的批复》（沪浦发改社〔2023〕1016号）；

20. 上海市浦东新区发展和改革委员会《关于川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新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〕709号）；

21. 《2026 年第三批上海市政府专项债券川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程项目实施方案》；

22. 上海轩和会计师事务所出具的川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程项目收益与融资自求平衡专项评价报告；

23. 本项目相关主体提供的其他全部有效资料。

（二）审查范围

本法律意见书的审查范围严格围绕本项目 2026 年第三批上海市政府专项债券发行及项目合法合规实施展开，包括但不限于：

1. 本项目主管部门及实施单位的主体资格合法性、职责权限合规性；
2. 本项目立项、立项延期、规划、用地、建设等全部审批程序的合规性；
3. 本项目资金筹措方案、专项债券发行条件及资金使用范围的合法性；
4. 本项目偿债资金来源的合法性、稳定性及偿债计划的可行性（含《财务评价报告》载明的现金流预测、本息覆盖倍数等核心财务指标）；
5. 本项目专项债券资金形成资产的归属、登记、移交及管理的合规性；
6. 本项目事前绩效评估的程序及内容合规性（含《财务评价报告》相关收益预测假设、测算逻辑的合理性）；
7. 本项目潜在法律风险识别及应对措施合法性、可操作性；
8. 本项目专项债券发行相关信息公开的合规性；
9. 与本项目专项债券发行及项目实施相关的其他全部合规性事项。

本法律意见书不涉及项目技术可行性、工程质量标准、财务盈利预测等专

业性问题的实质判断，相关专业问题已由具备相应资质的第三方机构出具专业意见，本所律师仅对该等专业意见的合规性进行核查。

（三）声明事项

1. 本所律师系依据本法律意见书出具日（2026年7月31日）之前已发生或存在的客观事实，以及当日现行有效的法律法规、规章及规范性文件进行审查、分析并发表法律意见；对于出具日之后发生的事实变化或法律法规调整，本所律师不承担主动补充或修正法律意见的责任；

2. 本所律师已对本项目相关主体提供的全部文件资料进行了审慎、全面的核查，假设相关文件资料均真实、完整、有效，无虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，文件资料的复印件与原件内容一致、具有同等法律效力；《财务评价报告》所依据的假设前提、测算数据及出具结论真实、客观，其形式要件符合相关执业规范；

3. 对于本项目审查所必需但未提供的文件资料，本所律师已向相关主体进行了充分询问和提示，相关主体已作出合理说明，并承诺将在合理期限内补充提供；若后续补充资料与现有资料存在不一致，本所律师将根据补充资料重新审查并出具补充法律意见；

4. 本法律意见书仅供本项目申报2026年第三批上海市政府专项债券、债券发行及相关审批事宜使用，未经本所书面同意，任何单位或个人不得擅自引用、转载、篡改本法律意见书的任何内容，或用于其他任何非法目的，否则本所不承担任何法律责任；

5. 本所律师同意将本法律意见书作为本项目2026年第三批上海市政府专项债券发行的必备文件之一，随同其他申报材料一并报送相关审批机构，并对所出具的全部法律意见承担相应的法律责任；

6. 本所及承办律师与本项目相关主体、本项目专项债券发行及实施不存在任何利害关系，保证所出具的法律意见客观、公正、独立，无任何偏见或误导。

二、项目基本情况

依据《2026年第三批上海市政府专项债券川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程项目实施方案》载明内容，本项目基础信息如下：

1. 项目名称：川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程；
2. 项目主管部门：上海市浦东新区教育局（统一社会信用代码：11310115002468440T，机构性质：行政机关，地址：上海市浦东新区锦安东路 475 号），系本项目专项债券管理、资金监督及还本付息资金归集的责任主体；
3. 项目实施单位：上海市浦东新区川沙新镇人民政府（统一社会信用代码：11310115784286456N，机构性质：机关，注册地址：上海市浦东新区新川路 540 号），系本项目建设实施、债券资金使用及在建资产管理的责任主体；
4. 项目建设地点：川沙新镇凌空社区 PDP0-0707 单元 E04D 街坊 E04D-18 地块，地块四至范围：东至 E04D-19 地块、南至 E04D-19 地块，西至 E04D-17 地块，北至规划延康路；规划用地面积 7205.60 平方米（最终以实测面积为准），地块规划用地性质为教育用地，无权属争议；
5. 项目建设内容及规模：本项目为公益性学前教育配套工程，办学规模按 16 班设置；主要建设内容包括新建 1 幢幼儿园主楼、地下停车库、门卫、变配电房、垃圾房等附属设施，同步实施室外活动场地、道路、围墙、绿化、总体管线等室外总体设施；项目总建筑面积 8779.38 平方米，其中地上建筑面积 5763.61 平方米，地下建筑面积 3015.77 平方米；项目主楼建筑高度 15 米，单体设计使用年限 50 年，地上耐火等级二级、地下耐火等级一级，屋面及地下室防水等级一级，框架结构，抗震设防烈度 7 度，抗震设防类别为重点设防类；项目预留 50%屋顶面积用于光伏设施安装；地块北侧延康路设置机动车出入口、人行及消防应急出入口，配机动车固定车位 51 个、地下临时车位 10 个；供电、给排水、雨污分流、燃气等市政配套均同步落实；建成后用于补充川沙凌空片区学前教育资源，满足周边居民子女就近入园需求；
6. 项目建设时序：项目已于 2025 年 12 月开工，计划于 2027 年 11 月竣工；
7. 项目总投资及资金筹措计划：项目总投资概算 7490.64 万元，投资构

成为工程费用 5551.33 万元、工程建设其他费用 714.99 万元、预备费 313.32 万元、土地前期费 911.00 万元。资金筹措分为财政预算资金、专项债券资金两类，合计 7490.64 万元，分年度投资计划如下：

（1）2025 年计划投资 793.00 万元，全部为新区财政预算安排资金；

（2）2026 年计划投资 1500.00 万元，全部为本次申请 2026 年第三批上海市政府专项债券融资资金；

（3）2027 年计划投资 3700.00 万元，全部为新区财政预算安排资金；

（4）2028 年计划投资 1497.64 万元，全部为新区财政预算安排资金；

财政资金合计 5990.64 万元，拟发行专项债券融资 1500.00 万元。

8. 专项债券融资方案（《实施方案》载明）：本期专项债券融资规模 1500.00 万元，债券期限 10 年，票面利率按 2.00% 估算，利息按半年支付，债券到期一次性偿还本金；债券存续期应付利息合计 300.00 万元，本金 1500.00 万元，本息合计 1800.00 万元；债券可按规定在全国银行间债券市场和证券交易市场上流通；债券还本付息资金来源为城市基础设施配套费。

9. 偿债资金测算（《实施方案》测算口径）：债券存续期 2027 年至 2036 年，每年实现城市基础设施配套费收入 232.32 万元，十年累计配套费总收入 2323.20 万元；项目无运营现金支出，经营活动累计现金净流量 2323.20 万元；

10. 财务平衡与绩效目标：项目经营净现金流 2323.20 万元，可足额覆盖债券本息 1800.00 万元，资金覆盖率 1.29 倍，偿还全部本息后期末累计现金结余 523.20 万元，实现项目收益与融资自求平衡；项目绩效指标明确：办学规模 16 班、总建筑面积 8779.38 m²、工程一次性验收合格、无重大施工安全事故、工期控制在批复时限内、投资不超概算；社会效益为持续满足周边居民就近入学，环保通过验收；学生家长、教职工满意度指标均不低于 90%。

三、合法性审查内容

（一）项目主体合法性

1. 项目主管部门：上海市浦东新区教育局系依法设立的区级教育行政机关，主体资格合法有效。依据《中华人民共和国教育法》、单位三定职能及浦

东新区基础教育配套管理相关规定，统筹本区托幼、基础教育规划布局与配套设施建设，承担专项债券项目全过程监管、还本付息资金归集上缴、建成公办幼儿园运营管理、国有资产监督管理等法定职责，具备作为本项目主管单位的全部法定权限。

2. 项目实施单位：上海市浦东新区川沙新镇人民政府系基层法定行政机关，统一社会信用代码 11310115784286456N，主体存续合法有效。依据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》及单位三定职能，负责辖区政府投资公建项目组织实施、镇级财政投资计划编制、在建工程资产管理、专项债券申报与债券资金使用管理，权责与本项目建设实施需求匹配，主体适格。

（二）项目审批程序合法性

1. 立项及延期审批完整合规

（1）2022 年 12 月 19 日，浦东新区发改委出具《关于川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程项目建议书的批复》（沪浦发改社〔2022〕1068 号），原则同意项目立项，批复有效期 12 个月；项目代码统一为 31011578428645620221A3502009；

（2）因项目设计方案优化调整周期较长，未能在原有效期内报送可行性研究报告，川沙新镇政府提交延期请示，2023 年 10 月 26 日浦东新区发改委出具《关于同意延长川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程项目建议书批复有效期的批复》（沪浦发改社〔2023〕1016 号），同意立项有效期延长至 2024 年 12 月 19 日，原立项批复其余条款保持不变；

（3）2024 年 8 月 12 日，浦东新区发改委出具《关于川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新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〕709 号），核定总投资、建设规模、建设工期、规划指标、市政配套、资产移交规则，完成政府投资项目全流程法定立项手续；

（4）全流程批复统一使用唯一项目代码，不存在拆分立项、重复立项、手续断档、超期失效情形，立项审批链条完整、程序合规。

2. 规划与用地合规性

项目依据《川沙新市镇控制性详细规划》（浦府〔2006〕112 号）选址，

地块为规划教育用地，四至、用地面积与控规匹配；项目建设标准严格执行《普通幼儿园建设标准》（DG/TJ08-45-2005）、《托儿所、幼儿园建筑设计规范》（JGJ39-2016）；建筑结构、抗震、耐火、人防、停车位、给排水、供电、燃气配套均在可研批复中予以明确，符合城乡规划、学前教育建设、消防、人防相关法律法规，不存在违规占地、擅自改变用地规划情形。

3. 建设实施手续合规

项目 2025 年 12 月正式开工，与《实施方案》载明建设时序一致；实施单位已依法完成施工单位招标、施工合同备案、质量安全监督登记等前置手续，后续将依规办理施工许可证、环保、消防、人防专项验收；项目建设内容、规模、投资均在发改批复核定范围内，不存在未批先建、超规模、超标准建设等违法情形。

（三）资金筹措与使用合法性

1. 资金来源合法合规

项目总投资 7490.64 万元由区级财政统筹资金 5990.64 万元+专项债券 1500 万元构成，符合《预算法》地方政府举债管理规定。财政资金分年度纳入对应年度政府预算，拨付时序与施工进度匹配，资金到位具备充分可行性；专项债券融资规模严格对应 2026 年度项目资本性支出需求，无超额申报、虚报资金需求情形。

2. 专项债券发行要素合规

（1）规模与期限：债券融资 1500 万元、期限 10 年，与项目建设周期、偿债收入周期匹配；

（2）还本付息：半年付息、到期一次性还本，存续期本息合计 1800 万元，偿付计划清晰规范；

（3）流通机制：可在银行间、交易所债券市场上市流通，符合政府债券交易监管规则；

（4）限额管理：本次发债纳入上海市 2026 年第三批地方政府专项债券年度债务限额，不突破法定债务管控上限。

3. 债券资金使用合规

专项债券 1500 万元全部用于本项目工程建安、前期费用、土地前期费、预备费

等公益性资本支出，严格落实专项债券资金禁止性规定：不用于人员工资、日常运维等经常性支出，不用于偿还存量债务、弥补财政赤字、楼堂馆所、商业开发等负面清单领域。主管部门与实施单位建立资金专户监管、专款专用、按进度拨付、定期核查机制，确保资金闭环管理。

4. 偿债资金来源合法

偿债资金为城市基础设施配套费，政策依据为《关于本市城市基础设施配套费征收标准和使用范围等有关事项的通知》（沪住建规范联〔2021〕8号），文件明确配套费可用于住宅配套幼儿园建设及对应专项债还本付息；配套费属于政府性基金，实行收支两条线、全额上缴国库，2027至2036年每年稳定归集232.32万元用于偿债；公办园运营人员、公用经费全部纳入区级一般公共预算，不占用配套费偿债现金流，偿债来源独立稳定。

（四）资产归属与管理合法性

1. 资产性质：项目总预估价值7490.64万元，资产形态为房屋及构筑物，由财政资金+专项债券资金投入形成，属于行政事业性国有资产，权属性质清晰。

2. 资产移交规则：建设期在建工程由川沙新镇人民政府负责核算、管理；项目竣工验收后，全部资产无条件无偿移交浦东新区教育局持有、运营管理，该移交安排已在沪浦发改社〔2022〕1068号、沪浦发改社〔2024〕709号两份发改批复中予以明确，符合《行政事业性国有资产管理条例》行政事业单位无偿调拨资产规定。

3. 资产收支管理：公办幼儿园学费全额上缴区级财政，实行收支两条线统筹管理；资产定期盘点、产权登记、年度审计机制完备，能够防范国有资产流失。

（五）事前绩效评估合规性（依据《实施方案》事前绩效评估内容）

本项目已完整开展专项债券事前绩效评估，程序、内容均符合财预〔2021〕61号、财预〔2021〕201号文件要求：

1. 项目必要性、公益性充分：补充川沙凌空片区学前学位，落实上海学前教育深化改革政策，民生属性突出；

2. 项目成熟度高：全套立项、延期、可研批复齐全，已于 2025 年 12 月开工建设；

3. 资金来源、偿债计划经上海轩和会计师事务所专项评价，现金流测算逻辑严谨，本息覆盖倍数 1.29 倍，偿债安全边际充足；

4. 绩效指标量化可考核，覆盖产出、质量、时效、社会效益、满意度指标，符合绩效管理要求；

5. 事前绩效评估结论明确：项目具备发行专项债券的必要性与可行性，收益融资自求平衡，风险可控，可作为债券申报法定支撑材料。

（六）风险应对措施合法性

1. 债务风险应急预案完备：严格依据国办函〔2016〕88 号、沪府〔2017〕36 号、浦财城〔2018〕29 号三级债务风险处置预案建立防控机制，明确风险分级、响应、处置流程，具备法定依据。

2. 项目全过程管控：实施单位强化工程、资金、造价管控，严控概算不超支；教育局、财政局、发改部门动态跟踪配套费征收、债券本息兑付进度。

3. 长期动态风险调节：针对 10 年债券存续期利率波动、配套费政策调整等风险，建立年度预算动态调整机制，统筹财政存量资金、优化还款节奏对冲风险，符合《预算法》债务风险预警、管控法定要求。

（七）信息公开合规性

按照《地方政府债务信息公开办法》（财预〔2018〕23 号）要求，项目实施单位、主管部门将在政府政务公开平台完整披露：项目批复文件、总投资及资金筹措方案、专项债券发行要素、还本付息计划、财务平衡评价报告、绩效评估结论、资产管理制度、资金使用进度、年度偿债归集情况等全部法定公开内容，主动接受社会监督，信息公开流程、内容、渠道均合规。

四、风险提示

结合《实施方案》载明内容，本项目建设周期 24 个月、专项债券存续期长达 10 年，虽现有资料显示项目整体合规、偿债能力充足，但仍存在以下潜在风险，相关单位需持续落实防控措施：

1. 政策变动风险：若上海市调整城市基础设施配套费征收标准、征收范围、使用管理政策，或学前教育财政保障政策、专项债券监管政策发生重大调整，将可能导致偿债收入不及预测，影响本息足额兑付；

2. 工程建设风险：施工期间地质条件变化、建材价格上涨、施工管理不当、第三方专项验收滞后，可能造成工期延误、投资超概算，挤占偿债缓冲空间；环保、消防、人防等专项验收不通过将影响项目按期投用；

3. 利率与流动性风险：10 年存续期内市场利率波动将抬升融资机会成本；债券二级市场交易活跃度存在不确定性，存在流动性风险；

4. 资金管理风险：若未严格执行专款专用制度，发生截留、挪用专项债券资金等违规行为，将面临财政处罚、项目资金短缺等后果；

5. 资产及偿债归集风险：资产移交、产权登记流程执行不到位易引发国有资产监管瑕疵；若配套费年度征收规模持续低于预测值，偿债资金归集存在缺口风险。

五、结论

本所律师在勤勉尽责、审慎核查全部项目批复文件、《2026 年第三批上海市政府专项债券川沙新镇 E04D-18 地块配套幼儿园新建工程项目实施方案》、财务专项评价报告基础上，依据出具日现行有效的法律法规、规范性文件审查后出具意见如下：

1. 本项目主管单位上海市浦东新区教育局、实施单位上海市浦东新区川沙新镇人民政府均为依法设立的行政机关，主体资格合法，具备统筹、实施本公办幼儿园配套项目及申报 2026 年第三批上海市政府专项债券的法定职责权限；

2. 本项目完整取得项目建议书批复、立项延期批复、可行性研究（初步设计深度）批复，审批链条连续无瑕疵；项目选址、用地、建设规模、建设标准严格按照《实施方案》及发改批复执行，符合城乡规划、学前教育建设、建筑管理相关法律法规，前期手续完备合法；

3. 项目总投资 7490.64 万元经发改部门正式核定，本次拟发行 1500 万元十年期专项债券，资金全部用于项目公益性资本支出，未触碰专项债券资金

使用负面清单；债券发行规模、期限、还本付息方式、限额管理、上市流通安排均依据《实施方案》设定，符合国家及上海市专项债务监管规定；

4. 本项目以城市基础设施配套费作为专项债券唯一偿债资金来源，具备市级规范性文件明确支撑，偿债收入属于合规政府性基金，实行收支两条线、国库归集、预算优先偿债闭环管理；依据《实施方案》测算数据，债券存续期配套费累计净现金流 2323.20 万元，本息覆盖倍数 1.29 倍，能够足额覆盖 1800 万元债券本息，收益融资自求平衡机制合法、偿债能力充足；

5. 专项债券资金形成国有资产的建设期管理、建成后无偿移交教育局、产权登记、学费收支管理等安排，均经有权部门批复确认，与《实施方案》资产管理制度内容一致，符合《行政事业性国有资产管理条例》相关规定；

6. 项目事前绩效评估程序规范、指标完整、结论有效；配套债务风险应急预案、动态管控措施具备法律依据、可落地执行；专项债券信息公开方案符合法定披露要求。

项目相关单位若严格按照《实施方案》、发改批复、法律法规推进项目建设、资金使用、资产移交、偿债资金归集，全面落实本意见书提示的风险防控措施，则本项目申报 2026 年第三批上海市政府专项债券、债券发行、资金使用、还本付息、资产管理全流程不存在重大法律障碍，债券本息按期偿付风险可控。

本法律意见书仅针对本项目 2026 年第三批上海市政府专项债券发行及实施合规性发表意见，仅供项目申报、审批使用；后续项目资料、客观事实、法律法规发生变化的，本所可根据补充材料出具补充法律意见。

本法律意见书一式陆份，本所留存贰份，送浦东新区教育局、川沙新镇人民政府各壹份，报送相关审批机构贰份，每份具有同等法律效力。

远闻（上海）律师事务所

承办律师：叶元丰

承办律师：范 浩

2026 年 8 月 3 日