



V&T LAW FIRM
万商天勤律师事务所

万商天勤（上海）律师事务所

关于

2026 年第三批上海市政府专项债券

临港新片区大飞机园（2 号地块）

土地储备项目

之

法律意见书





目录

第一部分 声明和承诺.....	2
第二部分 基本情况.....	3
一、项目基本情况.....	3
（一）项目概况.....	3
（二）项目单位.....	4
（三）项目取得的批复文件.....	5
（四）项目公益性及投向领域符合性.....	5
二、项目预算平衡.....	6
（一）项目投资资金.....	6
（二）项目专项收入的合法合规性.....	6
三、项目风险因素及控制措施.....	7
（一）披露项目面临的风险因素.....	7
（二）风险控制措施.....	8
第三部分 结论性意见.....	8

万商天勤（上海）律师事务所

关于

2026 年第三批上海市政府专项债券

临港新片区大飞机园（2 号地块）土地储备项目

之

法律意见书

致：中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理委员会

万商天勤（上海）律师事务所（以下简称“本所”）接受中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理委员会（以下简称“委托方”）的委托，指派【李淑芬】律师、【周金菁】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临港新片区大飞机园（2 号地块）土地储备项目（以下简称“本项目”）专项法律顾问。

本所律师根据《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）、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 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）、《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）、《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52 号）等法律法规、部门规章等的规定，出具本法律意见。



第一部分 声明和承诺

1. 本所系按照截至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. 本所仅就 2026 年第三批上海市政府专项债券临港新片区大飞机园（2 号地块）土地储备项目发行中有关的中国法律问题（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项目方案、财务评价等内容时，均按照有关机构出具的专业报告引述，并不意味着本所对这些内容的真实性、准确性做出任何明示或暗示的评价、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，以该相关机构出的批复、报告、证书或备案等文件为准。

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。

5. 委托方已作出承诺，向本所律师提供的所有材料，包括但不限于原始书面材料、副本材料或者口头证言，均为真实、完整、有效。

6. 本法律意见书仅供本 2026 年第三批上海市政府专项债券临港新片区大飞机园（2 号地块）土地储备项目发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本法律意见书应该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。

本所出具本法律意见书基于以下推定：

1. 提交给本所的文件复印件或以传真或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，且该等文件的原件具备真实性；



2. 提交给本所的文件或口头证言, 包括其原件、复印件或以传真或电子邮件或其他电子传输方式提交给本所的文件中关于事实的陈述和保证均真实、准确、完整, 不存在虚假记载, 误导性陈述或者重大遗漏;

3. 提交给本所的通知等文件均真实、准确、完整;

4. 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;

5. 本项目不存在任何其他事实情况或其他安排, 导致影响本所出具法律意见书。

第二部分 基本情况

一、项目基本情况

(一) 项目概况

项目名称: 项目全称为临港新片区大飞机园(2号地块)土地储备项目(以下简称“项目”)。

项目单位: 本项目专项债券申请单位(以下简称“项目单位”)为上海市临港新片区规划土地事务中心。

项目总投资: 本项目总投资 41,276.10 万元, 其中: 计划申请专项债券总额 20,640.00 万元, 债务期限 5 年, 在债券存续期内每年支付一次债券利息, 到期后一次性还本。

建设规模和内容: 根据项目用地现状、地上物摸排情况以及中国(上海)自由贸易试验区临港新片区管理委员会《关于临港新片区大飞机园(2号地块)土地储备项目实施方案的审核意见》(编号: 202501218000255), 本项目实施的主要内容为土地收储、场地平整及必要的前期基础性开发。本项目总面积共 135,865.77 平方米, 约 203.80 亩。根据《临港新片区大飞机园(2号地块)土地储备项目地籍调查报告书》(成果号: 202514607238), 储备范围内均为集体土地, 其中: 农用地 175.44 亩, 主要为耕地、种植园地、林地等; 建设用地约 14.32 亩, 主要为住宅用地(农村宅基地)、城镇村道路用地等; 未利用地 14.04 亩, 主要为河流水面、荒草地。

建设地点: 位于临港新片区大飞机园内, 地处浦东新区祝桥镇东部, 东至

规划两港大道，南至规划下盐路，西至规划白龙港，北至规划大路港、C09-01地块，土地总面积 13.59 公顷。

建设期：本项目为在建项目，建设期 25 个月，已于 2025 年 12 月开始实施土地收储，计划于 2027 年 12 月土地收储完成。

运营期：本项目运营期 4 年，项目进入运营期后，运营工作由行业主管部门或者其委托的法人主体负责，对委托期内的项目运营、管理、维护。

地方政府专项债券项目穿透式监测系统编码：310000250000381910010

项目申请债券规模：20,640.00 万元

（二）项目单位

1. 项目单位的工商信息

单位名称	上海市临港新片区规划土地事务中心
统一社会信用代码	123102257585956421
住所	上海市浦东新区申港大道200号D区5楼
法定代表人	沈闪亮
开办资金	180,000万元
单位类型	事业单位
有效期	2022年07月11日至2027年07月10日
宗旨和业务范围	负责临港新片区规划和土地储备、征收、整治等具体事务，协助做好规划土地后续监管和合同管理等相关事务性工作。
状态	正常
登记机关	上海市事业单位登记管理局

2. 项目单位的出资人信息

经本所律师核查，至本法律意见书出具之日，上海市临港新片区规划土地事务中心的举办人为中国(上海)自由贸易试验区临港新片区管理委员会。因此，项目单位实际控制人为中国(上海)自由贸易试验区临港新片区管理委员会。

3. 项目单位的信用情况

经本所律师查阅信用中国网(<http://www.creditchina.gov.cn>)等网站，项目单位信用记录良好，不存在严重违法失信行为。因此，本所律师认为，项



目单位依法成立、合法存续，具备实施专项债券项目的主体资格。

（三）项目取得的批复文件

本项目已取得的批复文件如下：

1. 2025 年 3 月 27 日，上海市规划和自然资源局印发《关于印发〈上海市 2025 年度市级土地储备计划〉的通知》（沪规划资源用〔2025〕），本项目被列入上海市 2025 年度市级土地储备计划中，已经市政府批准。

2. 2025 年 7 月 8 日，上海市规划和自然资源局核发了关于临港新片区大飞机园（2 号地块）土地储备项目的《建设项目规划土地意见书（储备用地）》（沪自贸临港规划资源选预〔2025〕56 号）。

综上，截至本法律意见书出具之日，临港新片区大飞机园（2 号地块）土地储备项目项目已取得有关部门的必要审批手续，符合国家产业政策及地区发展规划，项目单位承诺上述手续真实有效。

（四）项目公益性及投向领域符合性

本项目为属于土地储备项目，不属于《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》中地方政府专项债券禁止类项目清单的范围，符合专项债投向领域。

项目以保障区域发展需求、提升社会综合效益为目标，兼顾经济效益、社会效益和生态效益。

项目服务于国家大飞机战略和航空产业链安全，提供的土地要素保障具有显著的公共属性，其产出效益惠及产业链上下游企业和区域整体发展。项目将创造大量研发、制造、管理等就业岗位，提升区域居民收入水平，并在土地储备过程中注重动迁居民权益保障，实现民生改善与项目推进的有机统一。

项目坚持生态优先、绿色发展理念，在开发中保护绿地、水系等生态要素，推广绿色建筑与节能技术，追求产业与生态环境的和谐发展。

从经济效益的角度来说，本项目通过收储低效用地和整合农用地，可大幅提升土地利用效率和经济产出，实现土地资源的集约化和规模化开发。

项目将引导高附加值航空企业入驻，提升单位土地的经济承载力和产出效率；同时，储备土地及周边区域的增值与商业发展可形成良性经济循环，保障



项目相关的财务收益具有可行性。

项目的集约化开发有助于降低企业用地成本，提升区域投资吸引力，增强项目的长期财务可持续性和抗风险能力。

二、项目预算平衡

（一）项目投资资金

经核查，本项目总投资估算 41,276.10 万元。从资金来源看，计划使用财政安排资金 20,636.10 万元，占比约 50%；专项债券资金 20,640.00 万元，占比约 50%。除以上列示资金来源外，本项目无其他融资计划。项目资本金符合国务院对于资本金比例的要求，且按照项目建设进度分年度到位。

以上资金筹措方式具备较强可行性，主要依据是：项目总投资为 41,276.10 万元，资金来源均已明确：所需土地收储资金，根据《关于临港新片区大飞机园（2 号地块）土地储备项目实施方案的审核意见》（编号：202501218000255），项目所需资金市、区和管委会按 25%、25%、50% 的比例由各自财政资金全额保障，其中部分资金来源于土地储备专项债券。

临港新片区出资由管委会统筹安排，发行专项债券 20,640.00 万元。截至 2025 年 12 月，本项目已发行专项债券 10,040.00 万元，已使用专项债券资金 10,040.00 万元，使用进度占比 100%，主要用于前期咨询及现状调查、完成部分征房等支出。

（二）项目专项收入的合法合规性

本项目收入来源于项目专项收入以及财政安排资金。

专项收入方面，运营期内，本项目专项收入合计 26,906.40 万元，包括：土地出让金收入 26,906.40 万元。本项目收入主要为土地出让金收入，可出让地块规划用途为工业用地，预计于 2030 年开始出让。根据现阶段规划，项目范围内具备出让条件的土地面积为 61.98 亩。后续将结合控制性详细规划优化调整及区域开发建设需要，对部分规划用地进行统筹研究和综合开发，进一步释放土地开发价值。预计项目可实现出让土地总面积约 120 亩，并形成相应土地出让收入，为项目收益平衡提供保障。

结合目前土地市场情况并统筹考虑产业导入效应和区域价值的提升,预计随着招商引资成果逐步显现,地块单价将呈现稳步提升趋势,对项目收支平衡形成积极支撑。本项目专项债券存续期内,最终可出让土地面积约 120 亩,每亩土地出让金为 224.22 万元(已考虑扣除国家和本市计提基金),预计获得土地出让金约 26,906.40 万元。

财政安排资金方面,运营期内,项目所在地政府自 2028 年起,每年对该项目给予一定额度财政补助,累计补助 2 年,补助额合计 673.65 万元。其中一般公共预算安排 673.65 万元。

三、项目风险因素及控制措施

(一) 披露项目面临的风险因素

1. 利率风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策以及国际经济环境变化等因素的影响,在本期债券的存续期内,市场利率存在波动的可能性。由于本期债券期限较长,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使本期债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。

2. 流动性风险

本期债券发行后可在银行间债券市场、上海证券交易所市场交易流通。本期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,发行人无法保证本期债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券,可能会出现本期债券在相应的交易场所交易不活跃的情况,从而影响本期债券流动性。

3. 偿付风险

本期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。本期债券偿付资金主要来自于对应地块未来土地出让收入,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,将有可能给本期债券偿



付带来一定风险。

（二）风险控制措施

针对利率风险，项目单位将密切关注国家宏观经济形势、财政金融政策及债券市场利率变化，加强对债券发行时机和融资安排的预判，合理优化资金筹措计划，降低市场利率波动带来的影响。同时，加强项目运营管理，提升项目收益水平和资金保障能力，确保项目具备稳定的偿债资金来源，切实保障专项债券按期还本付息。

针对流动性风险，项目单位将严格按照有关规定做好债券发行及存续期管理工作，及时、准确、完整地履行信息披露义务，持续加强与市场投资者的沟通，提升债券市场认可度，维护债券规范、有序流通，降低债券流动性不足带来的影响。

针对偿付风险，项目单位将加强对土地市场形势及项目实施进度的跟踪分析，合理安排土地供应节奏，积极推进相关地块开发建设，促进土地出让收入按计划实现。同时，做好偿债资金动态监测和统筹安排，确保专项债券偿债资金来源稳定，切实保障本期债券按期还本付息。

第三部分 结论性意见

综上，本所律师认为，本项目实施单位依法设立合法存续，具备实施投资项目的主体资格，项目已取得必要的审批手续，项目合法合规，不属于政府专项债券禁止类项目，符合专项债投向领域。项目具备公益性，符合政府专项债券相关法律法规的要求。

本法律意见书正本一式肆份，自本所加盖公章并签字律师签字之日起生效。

（以下无正文）

(本页无正文，系《2026 年第三批上海市政府专项债券临港新片区大飞机园（2号地块）土地储备项目之法律意见书》之签章页）

盖章：万商天勤（上海）律师事务所



经办律师（签字）：

李强

周金荣

日期： 2026 年 8 月

