

2026年第三批上海市政府专项债券

虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目

专项债券

之

法律意见书



上海申浩律师事务所
SUN&HOLD LAW FIRM

上海市徐汇区虹桥路一号港汇恒隆广场一座36层

电话：021-64484005 传真：021-64484006



目 录

释义.....	1
前言.....	2
第一部分 律师声明事项.....	4
第二部分 正文.....	5
一、 本项目的的基本情况.....	5
二、 本项目的专项评价.....	9
三、 本期债券的风险因素.....	9
四、 有关文件及中介机构.....	10
五、 结论性意见.....	11

释 义

在本法律意见书中，除非上下文另有所指，下列词语具有以下含义：

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
市政府	指	上海市人民政府
区政府	指	上海市虹口区人民政府
区财政局	指	上海市虹口区财政局
评估机构	指	上海中贞会计师事务所（普通合伙）
《财务评估报告》	指	评估机构出具的《2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项评价报告》
本所	指	上海申浩律师事务所
本所律师	指	上海申浩律师事务所指派的吴遵莲律师、仇昊律师
本次债券、本期债券、本次专项债券	指	2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券
本意见书、本法律意见书	指	本所为本次债券出具的《2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券之法律意见书》
元	指	人民币元
《实施方案》	指	《2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目实施方案》

前 言

一、 委托事项

上海申浩律师事务所接受上海市虹口区土地储备中心委托，对2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券进行法律分析，出具法律意见书。

二、 出具本意见书的法律依据

- 1、《中华人民共和国预算法》
- 2、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43号）
- 3、《关于印发地方政府专项债券发行管理暂行办法的通知》（财库[2015]83号）
- 4、《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）
- 5、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155号）
- 6、《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）
- 7、《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）
- 8、中共中央办公厅国务院办公厅发布的《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）
- 9、《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）
- 10、《关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》（自然资发[2025]45号）
- 11、其他与出具本法律意见书相关的法律、法规、规范性文件

2026年第三批上海市政府专项债券

虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目

专项债券

之

法律意见书

致上海市虹口区土地储备中心：

上海申浩律师事务所接受上海市虹口区土地储备中心的委托，对2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券进行法律分析，本所律师依据上列法律、法规、规章以及政策文件，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。

第一部分 律师声明事项

为本法律意见书的出具，本所律师特作出如下声明：

1、本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，依据相关法律、法规和规范性文件，对本次债券发行的合法、合规、真实、有效性进行了充分的核查验证，保证本次法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

2、本所律师出具本法律意见书，依赖于委托人、建设单位及中介机构向本所提供了一切应予提供的文件资料或口头陈述，材料提供者保证该等材料、事实均真实、完整、合法、有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；其向本所提供的各份文件的签署人均具有完全的民事行为能力，且前述签署行为均获得了适当的、有效的授权，该等文件的印章和签字真实无误；其向本所提供的文件的副本或复印件均与原件一致。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、司法机关或其他有关机构出具的证明文件作判断。

3、本所律师在本意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，只作形式审查，并不表明对其内容的真实性、准确性及完整性作出任何明示或默示的保证。

4、本法律意见书系根据本法律意见书签署之前公布并生效的中国现行有效的法律、法规和规范性文件的规定出具，所有法律意见均基于本所律师对中国现行有效的法律、法规和规范性文件条款的理解。本所不对以上法律、法规和规范性文件日后可能出现的解释、调整及修改对本法律意见造成的实质变更与影响负责。

5、本法律意见书仅供委托人本次专项债券发行之目的使用，不得用于其他任何目的。

6、本所同意将本法律意见书作为委托人本次专项债券发行申请所必备的法律文件，随同其他申报材料一起上报相关主管部门，并依法对本所出具的法律意见承担相应的法律责任。

7、本所同意委托人在本次债券发行信息披露文件中，自行引用或按有关要求引用法律意见书的内容，但不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

第二部分 正文

一、 本项目的基本情况

（一） 项目基本情况

根据《实施方案》，本项目整体基本情况如下：

项目名称	虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目
项目主管单位	上海市虹口区规划和自然资源局
项目实施单位	上海市虹口区土地储备中心
项目建设地点	上海市虹口区
项目建设内容	（1）煤气包地块【虹口区水电路1277-1279号1-2幢、水电路1251-1277号、水电路1239号、汶水东路415号地块、虹口区324街坊7/1丘（水电路1229号）及6/1丘（部分）地块、虹口区江湾镇街道324街坊3/2丘（韶嘉路3号）地块】 储备范围：东至沙泾港，南至汶水路，西至水电路，北至车站南路。 实施内容：土地收购储备、场地平整及必要的前期基础性开发。 （2）临潼路188号地块 储备范围：东至保定路，南至临潼路170号，西至临潼路，北至霍山路。 实施内容：土地收购储备、场地平整及必要的前期基础性开发。

项目总投资	虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目总投资估算327,351万元，其中：①水电路1277-1279号1-2幢、水电路1251-1277号、水电路1239号及汶水东路415号地块投资估算为215,671万元；②虹口区324街坊7/1丘（水电路1229号）及6/1丘（部分）地块投资估算为29,136万元；③虹口区江湾镇街道324街坊3/2丘（韶嘉路3号）地块投资估算为33,325万元；④临潼路188号1幢（8/3丘）投资估算为44,512万元；⑤临潼路188号1、2幢（8/4丘）投资估算为4,707万元。
拟发行地方政府专项债额度	本项目计划共发行地方政府专项债券（以下简称“专项债券”）10.82亿元，分两年发行，其中：2025年发行专项债券3.82亿元，期限5年；2026年发行专项债券7亿元，分二期发行，4月份已发行专项债券5亿元，期限5年，本期拟申请发行专项债券2亿元，期限5年。在债券存续期按年付息，到期一次性还本。
项目开工和预计竣工时间	本项目于2025年开工，预计于2027年竣工，具体进度将根据工程进展予以相应调整。

(二) 项目参与主体基本情况

根据《实施方案》，本项目主管单位为上海市虹口区规划和自然资源局，信息如下：

中文名称：	上海市虹口区规划和自然资源局
地址：	上海市虹口区飞虹路518号
统一社会信用代码：	113101090024464609
单位职责：	根据城市建设发展和土地市场调控的需要，结合国土空间规划、年度国有建设用地供应计划、土地储备专项规划等因素，组织编制年度土地储备计划；根据经批准的年度土地储备计划审定土地储备项目实施方案（含项目成本）；指导区土地储备机构推进土地储备项目实施；做好土地储备项目的全周期监管；负责核发土地储备批文；负责做好储供衔接，根据地块情况和市场情况等，将符合出让条件和市场需求的地块适时纳入土地供应计划并实施，加强储供统筹管理。承办区上级部门交办的其他事项。

根据《实施方案》，本项目实施单位为上海市虹口区土地储备中心，信息如下：

中文名称：	上海市虹口区土地储备中心
负责人：	孙敏
机构类型：	事业单位
开办资金：	500万元人民币
登记机关：	上海市虹口区事业单位登记管理局
地址：	上海市虹口区飞虹路518号2号楼583室-593室
统一社会信用代码：	12310109742116096X
宗旨和业务范围：	受政府委托，承担本区土地收购、前期开发管理、储存以备供应等工作，促进区域内土地资源合理有效利用。

根据《实施方案》，项目实施单位的主要职责为：负责将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；负责本单位开户银行选择并签订管理服务协议，负责专户开立、变更、撤销等工作，严格执行专项债券资金管理和银行账户管理有关规定，专账核算、专款专用等。

据此，本所律师认为，上海市虹口区土地储备中心是依法成立并有效存续的事业单位，具备实施2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目的主体资格。

（三）项目批复文件

（1）上海市虹口区发展与改革委员会《关于临潼路188号1幢（98街坊8/3丘）地块土地储备投资估算的批复》（虹发改土〔2024〕7号）

（2）上海市虹口区发展与改革委员会《关于临潼路188号1、2幢（98街坊8/4丘）地块土地储备及前期基础性开发项目投资估算的批复》（虹发改土〔2024〕8号）

（3）上海市虹口区发展与改革委员会《关于虹口区街道324街坊7/1丘（水电路1229号）及6/1丘（部分）地块土地储备及前期基础性开发项目投资估算的批复》（虹发改土〔2024〕6号）

（4）上海市虹口区发展与改革委员会《关于虹口区江湾镇街道324街坊3/2丘（韶嘉路3号）地块土地储备项目投资估算的批复》（虹发改土〔2024〕10号）。

（5）2025年6月10日，上海市虹口区规划和自然资源局出具的《关于虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目实施方案的审核意见》（编号：202501218000225）

综上，本所律师认为，2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券已取得现阶段所需的相关批复文件，符合相关法律、法规及规范性文件的规定。

二、本项目的专项评价

上海中贞会计师事务所（普通合伙）出具了《2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项评价报告》，认为：根据项目收益与融资平衡分析结果，虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券本息资金覆盖率可达到4.26倍。基于财政部对地方政府发行土地储备专项债券的要求，本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，并以土地出让收入所对应的充足、稳定的现金流作为还本付息的资金来源。通过对本次评估的虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目收益与融资自求平衡情况的分析，上海中贞会计师事务所（普通合伙）未注意到本期专项债券在存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况。

综上，本所律师认为，本项目符合财预（2016）155号文、财预（2017）89号文的相关规定。

三、本期债券的风险因素

1、建设风险

本项目涉及工程量大，工程复杂，且处于市中心位置。项目建设周期受到企业搬迁效率、老旧房屋及公建配套拆除、土地平整等多因素制约，从而可能导致项目建设周期延长。同时，若发生供电、交通、给排水、通讯、消防、环保等市政基础配套设施不完善，也可能导致项目工期延长。同时，项目建设施工过程中，包括施工期间车流噪音、建筑材料运输的灰尘等因素，均有可能对周边生态环境产生一定的影响，且不可避免对社会自然环境、群众的生产活动带来一定的困扰。

2、偿付风险

本期土地储备专项债券的专项债务收入、安排的支出、还付本息，发行费用等纳入政府性基金预算管理。土地储备专项债券的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，将有可能给土地储备专项债券的偿付带来一定风险。

3、流动性风险

本项目专项债券发行期限较长，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项目投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。本次专项债券发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上市

流通，专项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，发行人无法保证本项目专项债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本项目发行的专项债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响债券流动性。

四、有关文件及中介服务机构

（一）评估机构及其《财务评价报告》

本次专项债券的评估机构系上海中贞会计师事务所（普通合伙）。

（1）审计机构

根据国家企业信用信息公示系统的查询，上海中贞会计师事务所（普通合伙）成立于2012年1月19日，社会信用代码为：91310104588744587X，主要经营场所：上海市徐汇区日晖六村33号全幢（1）212室，经营范围：许可项目：注册会计师业务；代理记账。（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）一般项目：社会经济咨询服务；税务服务；信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）；企业管理咨询。（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）。上海中贞会计师事务所（普通合伙）持有上海市财政局颁发的《会计师事务所执业证书》，会计师事务所执业证书编号：31000342。

综上，本所律师认为，上海中贞会计师事务所（普通合伙）系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，具备为本次专项债券出具项目预期收益与融资自求平衡《财务评价报告》的主体资质及权限。

（2）《财务评价报告》

根据评价机构为本次专项债券出具的《财务评价报告》认为：根据项目收益与融资平衡分析结果，虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券本息资金覆盖率可达到4.26倍。基于财政部对地方政府发行土地储备专项债券的要求，本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，并以土地出让收入所对应的充足、稳定的现金流作为还本付息的资金来源。

综上所述，通过发行地方政府专项债券的方式，满足2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目的资金需求，应是现阶段较优的资金解决方案。

（二）法律顾问及法律意见书

本次专项债券的法律顾问机构系上海申浩律师事务所。

（1）法律顾问

上海申浩律师事务所系2005年经上海市司法局批准设立并合法存续的律师事务所，持有上海市司法局核发的统一社会信用代码为31310000778513843N的《律师事务所执业许可证》，且本所每年考核合格，出具法律意见书属于本所业务范围。

本所指派的吴遵莲律师、仇昊律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，且均通过了上海市静安区司法局的考核年检。

综上，本所律师认为，上海申浩律师事务所是经批准依法设立并合法存续的律师事务所，具备对本次专项债券进行法律分析并出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的执业律师具备相应的从业资格。

（2）法律意见书

本法律意见书已由执业律师签字并加盖公章。

五、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

1、上海市虹口区土地储备中心具备负责2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券之准备、方案编制和项目实施等工作的主体资格。

2、本次2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券已取得现阶段所需的相关批复文件，符合相关法律、法规及规范性文件的规定。

3、根据《财务评价报告》，预期本次项目可偿债收益能够合理保障融资资金的本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

4、为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备从业资格。

(本页无正文，为《2026年第三批上海市政府专项债券虹口区煤气包、临潼路188号地块土地储备项目专项债券之法律意见书》的签字盖章页)



经办律师: 仇昊

经办律师: 吴通莲

2026年7月28日