

北京金诚同达（上海）律师事务所

关于上海市人民政府专项债券
新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目的
法律意见书

2024 年 10 月

上海办公室地址：上海市浦东新区世纪大道 88 号金茂大厦 18 层及 21 层 邮编：200120

电话：+86-21-38862288 传真：+86-21-33862288*1018

网址：www.jtn.com 电子邮箱：shanghai@jtn.com

释义

除非另有说明，本法律意见书中相关词语或简称具有如下含义：

本项目	指	新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目
本次发行	指	新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目 上海市专项债券发行
本所、我们	指	北京金诚同达（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	《上海市专项债券新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目实施方案》
《专项评价报告》	指	上海睿益会计师事务所（普通合伙）出具的《上海市专项债券新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目专项评价咨询报告》
本法律意见书	指	《北京金诚同达（上海）律师事务所关于上海市专项债券新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目的法律意见书》
《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）
《国发（2021）5号》	指	《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》 （国发（2021）5号）
《财预（2015）225号》	指	《财政部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	《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）
《财预（2017）89号》	指	《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）

《厅字（2019）33号》	指	《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》 （厅字（2019）33号）
《财预（2020）94号》	指	《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预（2020）94号）
《财库（2020）36号》	指	《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）
《财库（2020）43号》	指	《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）
《财预（2021）61号》	指	《财政部关于地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预（2021）61号）
《财预（2021）110号》	指	《财政部关于印发〈地方政府专项债券用途调整操作指引〉的通知》（财预（2021）110号）
《财预（2021）115号》	指	《财政部、发展改革委关于印发〈地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单〉的通知》 （财预（2021）115号）
《发改投资（2022）1440号》	指	《国家发展改革委关于盘活地方政府专项债务限额存量做好专项债券项目有关工作的通知》 （发改投资（2022）1440号）
《发改投资（2023）1232号》	指	《国家发展改革委、财政部关于印发〈地方政府专项债券投向领域有关规定〉的通知》 （发改投资（2023）1232号）
中国	指	中华人民共和国（仅为本法律意见书之目的，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区）
元/万元	指	人民币元/万元

北京金诚同达（上海）律师事务所**关于上海市政府专项债券****新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目的****法律意见书**

敬启者：

北京金诚同达（上海）律师事务所接受委托，指派律师担任上海市政府专项债券新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目的法律顾问，根据中国现行的法律法规规章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，就本次发行之相关事项出具本法律意见书。

律师声明事项：

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）、《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号）、《财政部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）、《中央办公厅 国务院办公厅关于做好地方政府专项债券及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）、《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94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）、《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）、《财政部关于地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）、《财政部关于印发<地方政府专项债券用途调整操作指引>的通知》（财预〔2021〕110号）、《财政部、发展改革委关于印发<地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单>的通知》（财预〔2021〕115号）、《国家发展改革委关于盘活地方政府专项债务限额存量做好专项债券项目有关工作的通知》（发改投资〔2022〕1440号）、《国家发展改革委、财政部关于印发<地方政府专项债券投向领域有关规定>的通知》（发改投资〔2023〕1232号）等法律、法规、规章及规范性文件的有关规定，以及本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实发表法律意见；

2、本项目涉及的项目主体向本所律师保证，其已经提供了为出具本法律意见书所必需的真实、完整、准确、有效的原始书面材料、副本材料或者口头证言，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，不对有关会计、验资及审计、评级、资产评估等专业事项和境外法律事项发表意见。本所在本法律意见书中对有关会计报表、审计报告、资产评估报告和专业说明的某些数据和结论的引述，并不意味着本所对该等数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证，本所对该等文件的内容并不具备在专业上进行核查和作出评价的适当资格；

4、本所依据本法律意见书所列各项法律、法规、规章及规范性文件的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、本法律意见书阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。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；

6、本法律意见书仅供论证本项目合法合规之目的使用，不得用作任何其他用途。

正文

一、项目实施单位的主体资格

（一）项目主管部门一

单位名称：上海市青浦区财政局

单位地址：上海市青浦区城中西路38号

主要职责：贯彻执行有关财政工作的法律、法规、规章和方针、政策。研究起草有关财政、财务、会计管理等工作的政策、实施细则和办法，并组织实施；根据市、区社会经济发展战略布局及需要，参与分析预测本区宏观经济形势，参与拟订本区宏观经济政策；拟订中长期财政工作规划，并组织实施等；深化部门预算改革，完善预算支出标准体系建设等；承担政府各项财政收支管理的责任，管理政府财政资金，负责编制年度财政预决算草案并组织执行负责制定预算绩效管理制度和实施办法，组织实施预算绩效管理工作，提高财政性资金的使用绩效；完成区委、区政府交办的其他任务。

（二）项目主管部门二

单位名称：上海市青浦区建设和管理委员会

单位地址：上海市青浦区城中北路 155 号

主要职责：贯彻执行有关城乡建设、城市管理和综合交通方面的法律、法规、规章和方针、政策；参与组织协调城乡建设、城市管理和交通领域综合性、系统性、长远性重大问题的研究和重大政策的拟订，并协同实施。拟订城乡建设、城市管理和综合交通的发展战略、中长期发展规划和年度计划，并组织实施；组织拟订城乡建设、

城市管理和综合交通领域的专项规划，并组织实施。负责编制本区交通行业、市政基础设施项目年度投资计划；牵头组织编制区级城市维护项目年度计划及资金预算，并参与对城市维护项目的监督管理；负责城乡建设、城市管理和综合交通领域统计管理、经济运行监测和分析工作；参与拟定市、区共同投资的交通基础设施项目计划，并组织实施。会同相关部门组织开展市政交通基础设施项目实施可行性研究；参与确定本区重大工程项目，负责指导、组织、协调、推进重大建设工程的实施；负责本区公路和城市道路、轨道交通、枢纽场站、公交站点、公共停车场（库）、港口、航道、桥梁等市政交通基础设施的项目建设管理、工程质量安全监督和运行维护管理。

（三）项目实施单位

单位名称：上海市青浦区建设和管理委员会

单位地址：（同上）

主要职责：（同上）

综上，本所律师认为：上海市青浦区建设和管理委员会具有独立的行政主体资格和法人地位，可以实施上海市政府专项债券新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目，符合《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国建筑法》等相关法律规定。

二、本次发行的概况

（一）本次发行的规模

根据《实施方案》和《专项评价报告》，本项目计划发行专项债券融资总额 19,911.00 万元；其中，2024 年 9 月已发行 11,000 万元，期限为 10 年；本次拟从 2022 年上海市政府专项债券（二期）调剂调入债券资金 8,911.00 万元（系 2022 年上海市政府专

项债券（二期）发行的上海市轨道交通 2 号线西延伸工程项目、上海市轨道交通 13 号线西延伸工程（青浦段）项目未使用资金），期限为 10 年。

经核查，本所律师认为：本次债券发行额度中调入 2022 年上海市政府专项债券（二期）项目中未使用债券资金的调剂安排符合《财预〔2021〕110 号》第二条、第五条和第六条的规定；本期债券发行的规模和期限符合《国发〔2014〕43 号》第三条、《财预〔2015〕225 号》第一条、《财预〔2016〕155 号》第十一条、《财预〔2017〕89 号》第二条第（一）项、《厅字〔2019〕33 号》第三条第（六）项、《财预〔2020〕94 号》第二条、《财库〔2020〕36 号》第三条第（一）项和第（二）项、《财库〔2020〕43 号》第六条、第七条和第九条及其他相关法律、行政法规、行政规章及规范性文件的规定。

（二）还款计划及偿债资金来源

1、根据《专项评价报告》，本次发行的债券投资为铁路站点交通建设项目，在专项债券存续期间能够产生稳定的现金流收入，收益来源见本法律意见书的第三部分：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内按每半年付息，到期一次性偿还本金，按照“专项管理、分账核算、专款专用、跟踪问效”的原则，加强项目资金管理，确保资金安全、规范、有效使用。

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）项、《厅字〔2019〕33 号》第二条第（五）项和第三条第（六）项、《财库〔2020〕36 号》第三条第（一）项和第

（三）项、《财库〔2020〕43 号》第八条及其他相关法律、行政法规、行政规章及规范性文件的规定。

三、本次发行对应的投资项目

（一）本项目的概况

项目名称：新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目。

建设地点内容：包括线路及轨道、路基、桥梁、站场、站场及相关工程、其他站后相关工程。其中，练塘站设到发线 4 条(含正线)、到发线有效长按 650 米设计；设 450 米×8 米×1.25 米侧式站台二座，设与站台等长雨棚以及进出站相关设施等；练塘站新增站房建筑面积按 4,500 平方米控制；在站房附近建设规模不小于 5,000 平方米的铁路自营停车场；站房中部设候车室，两侧设旅客卫生间、客运值班、商业开发等用房，两侧利用层高设置夹层作为车站生产管理、间休、信息设备等用房。

建设周期：本项目已于 2022 年 8 月开始施工，计划于 2024 年 10 月竣工，施工进度将根据工程进展予以相应调整。

项目总投资及筹措方式：项目总投资为 42,480.00 万元，其中，工程费用 34,533.00 万元、其他费用 3,841.00 万元、预备费 2,023.00 万元、前期费 2,083.00 万元。本项目建设资金来源分为预算资金和专项债券融资两部分组成：其中，预算资金 22,569.00 万元，均为财政资金投入；专项债券融资总额 19,911.00 万元，已于 2024 年 9 月发行专项债券 11,000 万元，本次拟从 2022 年上海市政府专项债券（二期）项目未使用债券资金调入 8,911.00 万元。

收益来源：项目的收益来源主要为相关地块土地出让收入，即选取练塘区域 21 号地块用于平衡本项目的专项债券融资成本。该地块预计于 2034 年完成出让，根据本次项目土地用途性质，参照周边近年来相似地块出让价格，同时考虑到地块所在区域、土地等级、楼盘价格趋势及经济环境等因素，预计土地出让总收入 66,600.00 万元，其中区级土地出让收入 53,779.50 万元，扣除土地前期成本 4,440.00 万元，扣除计提

的各项基金 15,489.73 万元，本项目在专项债券存续期间可获得用于资金平衡的土地出让收益预计为 33,849.77 万元。

本所律师认为：本次发行的债券资金投向项目为交通基础设施建设和国家重大区域战略项目，是有一定收益的公益性项目，属于 2024 年地方政府专项债券资金投向领域中的第一项交通基础设施和第九项国家重大战略项目中的长三角一体化发展项目，不属于地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单中列举的禁止类项目，符合《财库〔2020〕43 号》第二条中规定的专项债券用途。

（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、《中国铁路总公司办公厅转发国家发展改革委 关于新建上海经苏州至湖州铁路可行性研究报告批复的通知》（铁总办发改〔2018〕101 号）；
- 2、《国铁集团 上海市人民政府关于新建上海经苏州至湖州铁路增设练塘站 I 类变更设计的批复》（铁鉴函〔2022〕382 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，其将继续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》，经过测算，在项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本项目在专项债券存续期间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。

本所律师认为：本项目所产生的收益能基本覆盖本期债券融资本息，符合《财预（2016）155号》第十二条、《财预（2017）89号》第二条第（二）项、《厅字（2019）33号》第三条第（二）项、《财库（2020）43号》第四条及其他相关法律、行政法规、行政规章及规范性文件的规定。

五、本次发行的风险因素及控制措施

（一）潜在风险分析

1、利率风险

由于本批项目发行专项债券期限较长，在专项债券存续期内可能存在市场利率周期性波动存在，可能导致投资收益具有一定的不确定性。市场利率的波动将给本期专项债券的投资带来一定价格风险。

2、流动性风险

本期专项债券可以在银行间债券市场、证券交易所市场交易流通，市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本期专项债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

3、项目建设风险

受勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、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。工程事故会引发无法实现项目预定目标，人员伤亡，投资增加的可能性。

（二）潜在风险应对措施

1、落实应急预案

本区将严格按照国务院办公厅印发的《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（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）等文件相关要求，落实应急预案，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、灵活动态调整

本批项目实施期间，政府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、加强施工管理

严格按照施工方案进行施工，认真落实成本考核制，对施工现场材料进行科学、合理的使用与管理，健全各项规章制度，强化对施工现场质量的控制与管理，将劳动力进行科学、合理化的分配，按时完成上海经苏州至湖州铁路练塘站的建设任务。

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。该会计师事务所领有统一社会信用代码为 91310112698823147Y 的《营业执照》、编号为 31000300 号的《会计师事务所执业证书》，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》由北京金诚同达（上海）律师事务所出具。本所现持有上海市司法局核发的统一社会信用代码为 313100007461624873、证号为 23101200211590635 的《律师事务所分所执业许可证》，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、综合结论意见

综上所述，本所律师认为：

（一）上海市青浦区建设和管理委员会具备实施新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目的主体资格。

（二）本项目计划发行专项债券融资总额 19,911.00 万元，本次拟调剂增加专项债券资金 8,911.00 万元，全部用于本项目建设，符合《预算法》《国发〔2014〕43 号》《国发〔2021〕5 号》等相关法律、行政法规、行政规章及规范性文件的规定，审批程序合法。

（三）本次专项债券发行涉及项目不属于地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目，为符合专项债支持范围的项目，且已取得现阶段相关审批文件，合法合规。

（四）本次债券发行具有偿还计划和稳定的资金来源，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

（五）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，均为依法成立、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。

本次债券发行没有实质性法律障碍。

本法律意见书一式四份。

（本页以下无正文，为签署页）

（本页无正文，为《北京金诚同达（上海）律师事务所关于上海市政府专项债券新建上海经苏州至湖州铁路练塘站项目的法律意见书》的签署页）

北京金诚同达（上海）律师事务所（盖章）



经办律师（签章）：

崔岩

崔岩（执业证号：13101201611545538）

姚周辰

姚周辰（执业证号：13101202410793648）

2024 年 10 月 18 日

