

**2026年北京市政府专项债券（二十三期）
市郊铁路东北环线工程（南口至光华路段）
法律意见书**

北京诺德律师事务所

（法）字【2025】第 605 号

二〇二六年八月

2026 年北京市政府专项债券
市郊铁路东北环线工程（南口至光华路段）
法律意见书

（法）字【2025】第 605 号

致：北京市昌平区财政局

依据《中华人民共和国预算法》（以下简称“预算法”）、《中华人民共和国证券法》（以下简称“证券法”）、《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国务院〔2014〕43 号文）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225 号文）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号文）、《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）、《关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉的通知》（财预〔2018〕209 号）、《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）、《关于印发〈地方政府债券信用评级管理暂行办法〉的通知》（财库〔2021〕8 号）、《关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61 号）、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）、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）及现行有效的法律法规、规范性文件之规定，本律师

事务所作为市郊铁路东北环线工程（南口至光华路段）专项法律顾问，按照勤勉尽责精神及本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实，并基于对法律的理解和对有关事实的了解出具本法律意见书。为本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

本所律师依据本法律意见书出具日之前已经发生或存在的事实及委托人提供的现有资料，根据我国现行法律法规和规范性文件的要求对上述项目的合法合规性发表法律意见。委托人所提供资料的增加或变化，会对本法律意见书产生影响。

本法律意见书按照委托人的委托，仅就与上述项目有关的法律问题发表意见，并不对有关会计、审计、资产评估等其他专业事项发表意见。

一、本次发行的基本情况

根据《项目实施方案》《项目收益与融资平衡报告》，本次债券发行的基本情况如下：

本项目拟使用专项债券 468000 万元，其中 2026 年发行 117000 万元，债券期限为 3 年，2027 年发行 246500 万元，债券期限为 2 年，2028 年发行 104500 万元，债券期限为 1 年，债券利率 1.80%（参考北京市 2025 年 6 月 1、2、3 年期专项债券发行最高利率 1.45%，上浮 35BP），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。

二、项目基本情况

（一）项目名称

市郊铁路东北环线工程（南口至光华路段），本项目属于交通基础设施领域项目，未纳入专项债券投向领域“负面清单”。本项目专项债券资金申请用作项目资本金，本项目为铁路项目，符合专项债券用作项目资本金行业范围。

（二）参与主体

1、申报单位

本项目专项债券申请单位为北京市昌平区城市管理委员会，项目单位基本信息如下表：

表 1-1 北京市昌平区城市管理委员会基本信息

机构名称	北京市昌平区城市管理委员会
统一社会信用代码	11110221000102971W
机构性质	机关

机构地址	北京市昌平区南环东路 148 号
负责人	许正锋
赋码机关	中共北京市昌平区委机构编制委员会办公室
颁发日期	2025 年 02 月 21 日

北京市昌平区城市管理委员会，是依法设立并有效存续的行政单位/事业单位，具备建设本项目的主体资格。

2、项目单位

根据《国铁集团 北京市人民政府关于北京市郊铁路东北环线工程可行性研究报告的批复》（铁发改函〔2025〕137号），批复中明确本项目的项目单位为北京市域铁路融合发展集团有限公司。项目单位基本信息如下表：

表 1-2 北京市域铁路融合发展集团有限公司基本信息

单位名称	北京市域铁路融合发展集团有限公司		
法定代表人	郝伟亚	成立日期	2008 年 5 月 21 日
注册资本	人民币 2000000 万元	营业期限	2008 年 5 月 21 日至 2058 年 05 月 20 日
统一社会信用代码	911101066757350561		
经营范围	许可项目：公共铁路运输；房地产开发经营。（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：国际货物运输代理；仓储设备租赁服务；以自有资金从事投资活动；土地整治服务；非居住房地产租赁；停车场服务；物业管理；旅游开发项目策划咨询；广告设计、代理；广告制作；广告发布；工艺美术品及礼仪用品销售（象牙及其制品除外）；采购代理服务；机械设备销售；租赁服务（不含许可类租赁服务）；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广。（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）（不得从事国家和本市产业政		

	策禁止和限制类项目的经营活动。)
单位类型	其他有限责任公司
股东及持股比例（项目单位为企业的填报）	北京市基础设施投资有限公司持股 60%，中国铁路北京局集团有限公司持股 40%

北京市域铁路融合发展集团有限公司是依法设立并有效存续的国有企业，具备建设本项目的主体资格。

（三）项目规模与主要建设内容

根据中国国家铁路集团有限公司下发《国铁集团 北京市人民政府关于北京市郊铁路东北环线工程可行性研究报告的批复》（铁发改函〔2025〕137号），本项目建设规模及内容：新建光华路站至北京朝阳站段，东北环线北京朝阳站至昌平站段，京包铁路昌平站至南口站段。具体建设内容及规模如下：

1. 北京朝阳区 CBD 中心区光华路站至北京朝阳站，采用隧道方式新建双线，长约 7 公里。北京朝阳站至昌平站段沿既有东北环铁路增建二线，长约 43.6 公里，昌平站至南口站段 8.4 公里现状电化。

2. 新建东北环线与京张高铁下行疏散线 0.93 公里，同步实施北京朝阳至北京东/通州方向上行疏散线 0.94 公里，改建枢纽内西北环线、沙联线、东北环疏散线等共计约 2 公里。

3. 改建既有北京朝阳、望京、霍营（既有黄土店）、沙河、昌平、南口 6 座车站，新设光华路、四惠、石佛营东、酒仙桥、北苑、立水桥、新龙泽、生命谷、沙河北 9 座车站，

其中光华路、新龙泽、昌平、南口站为市郊列车交路折返站。黄土店设4线存车场1处、昌平设车辆基地1处。

（四）项目审批情况

1. 立项审批

本项目为审批制项目。2024年9月10日，中国国家铁路集团有限公司下发《国铁集团 北京市人民政府关于北京市郊铁路东北环线工程可行性研究报告的批复》（铁发改函〔2025〕137号），同意项目建设。

2. 用地审批

2024年12月2日，北京市规划和自然资源委员会核发《建设项目用地预审与选址意见书》用字110000202400024号、2024规自预选市政字0024号，载明权利人为北京市域铁路融合发展集团有限公司，权利类型为建设市郊铁路东北环线工程（南口至光华路段）工程，用途为T11铁路线路用地、T12铁路站段所用地，面积561034.49平方米。

3. 规划审批

2022年7月31日，北京市规划和自然资源委员会下发《北京市规划和自然资源委员会关于市郊铁路东北环线（南口至光华路段）工程规划方案及一体化条件规划意见的函》（京规自函〔2022〕1697号），原则同意市郊铁路东北环线（南口至光华路段）工程规划方案及一体化条件。

4. 环评备案

2025年5月26日，北京市生态环境局下发《北京市生态环境局关于北京市郊铁路东北环线（南口至光华路段）工程环境影响报告书的批复》（京环审〔2025〕45号），原则同意环境影响报告书的环境影响评价结论和拟采取的各项生态环境保护措施。

5. 节能评估

2024年12月31日，本项目已经完成节能评估。

6. 施工许可

2025年10月28日，中国铁路北京局集团有限公司下发《中国铁路北京局集团有限公司关于北京市郊铁路东北环线工程开工条件备案的报告》（京铁建〔2025〕174号），载明北京市郊铁路东北环线工程各项开工条件已落实，项目于2025年10月28日开工建设。

7. 公开招投标

本项目按照同时开工，分段建成、分期开通考虑。项目设计已采用公开招标，确定设计单位为中国铁路设计集团有限公司；北京城建设计发展集团股份有限公司；工程施工已采用公开招标，确定施工单位为中铁十七局集团有限公司、中铁六局集团有限公司、北京市政建设集团有限责任公司北京建工集团有限责任公司联合体、中铁十六局集团有限公司、中铁十八局集团有限公司 中铁十八局集团第四工程有限公司联合体、中铁三局集团有限公司 中铁三局集团建筑安装工程有限公司联合体、中铁二十四局集团有限公司、中

国铁建电气化局集团有限公司、中铁电气化局集团有限公司、通号通信信息集团有限公司、北京城建集团有限责任公司、中铁建设集团有限公司；监理已采用公开招标，确定监理单位为北京中铁诚业工程建设监理有限公司、北京铁城工程咨询有限公司、天佑京铁工程咨询有限公司联合体、铁四院(湖北)工程监理咨询有限公司、北京逸群工程咨询有限公司；以上项目在北京市公共资源网站进行招标，勘察测绘采用内部询价采购，确定勘测测绘单位为中铁第五勘察设计院集团有限公司。

综上，市郊铁路东北环线工程（南口至光华路段）项目已取得有关部门的审批手续，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。

（五）项目资金来源

本项目总投资估算2082000万元，本项目计划使用财政资金1614000万元，占比77.52%；专项债券资金468000万元（专项债券资金全部用作资本金），占比22.48%。二者合计2082000万元。除以上资金来源外，本项目无其他融资计划。专项债券使用严格落实财政部要求，全部投向于市郊铁路东北环线工程（南口至光华路段）建设等有收益的公益性资本性支出，具体投向情况：征地拆迁、工程建设等。

本项目资本金占项目总投资的100%，本所律师认为项目资本金设置符合国务院印发《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51号）以及《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发

(2019) 26 号) 关于项目资本金比例的要求。

(六) 项目预期收益、成本及融资平衡

根据《实施方案》《项目收益与融资平衡报告》，本项目拟使用专项债券 468000 万元，其中 2026 年发行 117000 万元，债券期限为 3 年，2027 年发行 246500 万元，债券期限为 2 年，2028 年发行 104500 万元，债券期限为 1 年，债券利率 1.80% (参考北京市 2025 年 6 月 1、2、3 年期专项债券发行最高利率 1.45%，上浮 35BP)，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。债券存续期无收入期间，由区财政负责统筹安排支付利息及相关费用。

项目偿债资金来源主要为区统筹土地出让净收入，本项目债券存续期内预计项目净收益为 643597 万元。专项债券存续期内还本付息资金充足，债券本息资金覆盖率可达到 1.33 倍。

根据本项目收益与融资自求平衡的压力测试结果，当净收益影响债券还本付息的因素在-5%范围内变动的情况下，专项债券本息资金覆盖率均大于 1.26 倍，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力。

本所律师认为，根据《项目实施方案》《项目收益与融资平衡报告》，本次债券对应投资项目能够实现项目收益和融资自求平衡，资金运行合规，符合政策文件相关规定。

综上，本所律师认为，本次专项债券的发行符合国发(2014) 43 号、财预(2016) 155 号、财预(2021) 110 号、

国办发〔2024〕52号及其他相关法律法规、规范性文件的规定。

三、本期债券发行文件及发行有关机构

（一）信息披露文件

北京市财政局为本次发行编制了《信息披露文件》，《信息披露文件》包含了债券基本情况、发行方式、募集资金投向说明、地方财政状况、经济状况、地方政府债务状况，并附列了募投项目情况汇总表，已披露了主要发行要素。

（二）项目收益与融资平衡专项评价报告

北京政德会计师事务所（普通合伙）（以下简称“政德会计师事务所”）就本次发行出具了《项目收益与融资平衡报告》。

经本所律师适当核查，政德会计师事务所现持有北京市石景山区市场监督管理局于2022年6月13日核发的统一社会信用代码为91110107MA01J6FL5E的《营业执照》、北京市财政局于2019年11月12日核发的编号为11010329的《会计师事务所执业证书》。该公司指派的注册会计师持有《中华人民共和国注册会计师执业资格证》。

（三）法律意见书

本法律意见书由北京诺德律师事务所依法出具。

北京诺德律师事务所系经北京市司法局批准设立的律师事务所，现持有北京市司法局于2020年07月02日核发

的统一社会信用代码 31110000MD019798XX《律师事务所执业许可证》。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过了北京市司法局考核备案。

本所律师认为：北京诺德律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备为本期债券使用出具法律意见书的资格；在本法律意见书上签字的两名执业律师具备相应的执业资格。

四、潜在风险评估

（一）项目风险

市郊铁路东北环线工程（南口至光华路段）的投资主要依靠区级财政资金、专项债券资金，偿债资金的归还主要依靠土地出让收入来解决，因此可能存在一定的风险。

1. 影响项目施工进度或正常运营的风险

本项目涉及工作周期较长，流程较为繁琐，项目推进工作中可能由于主观原因或不可抗力因素，出现进度延误等情况，从而导致项目开展不能按照预期及时推进或部分受阻，带来一定的项目实施风险。

2. 影响项目资金筹措的风险

项目建设是一个复杂的系统工程，建设过程中可能由于规划调整、物价上涨等因素造成投资概算增加。专项债券发行一部分后，可能由于政策变化等因素导致剩余专项债券额度不能按计划全部发行，后续资金筹措出现问题。

3. 影响项目收益实现的风险

由于对未来经营收入的判断不准确、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差，投入运营后的自身收入未能达到预测值的风险。将影响项目整体收益，导致项目资金投入和现金流入不能平衡，对债券还本付息产生影响。

综上，本所律师认为，根据本项目《项目实施方案》和《项目收益与融资平衡报告》，本次专项债券的发行文件已依照相关法律法规的规定揭示了本次专项债券的相关风险因素。

（二）风险控制

在项目全生命周期内充分识别影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，揭示风险来源，判别风险程度，提出规避对策，降低风险损失，达到整体项目风险最小化的目标。

1. 影响项目施工进度或正常运营的风险控制措施

一是完善相关手续。本项目用地是建设单位通过合法渠道得到的合法建设用地，项目已经过相关部门批准，各项手续齐全。二是做好资金保障。项目单位将严格根据项目施工计划投入资金、督促施工，确保本项目能够按照预定期限投入使用。三是优选施工队伍。根据公平、公开的原则择优选择施工承包单位，严格落实施工项目经理负责制，保证工程质量。四是加强现场管理。对噪声较大的设备进行隔声降噪处理，并加强运输车辆管理，防止噪声扰民，减少噪音对当

地居民生活的影响。五是落实安全责任。加强职工安全培训，落实安全生产各项要求，倡导应用安全生产技术，把安全事故发生率降到最低。

2. 影响项目资金筹措的风险控制措施

一是加大资金保障力度。将项目纳入当地政府重点工程，做好投融资规划和资金使用审核，加大政策和资金倾斜力度，为项目实施提供有力的资金保障。二是加强工程成本控制。项目可行性研究报告编制过程中，在测算项目总投资时已考虑原材料价格上涨导致项目施工成本增加的相关风险。同时，在项目建设过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。三是严格变更审批程序。对于项目设计方案调整、采购成本上升等因素造成项目总概算出现重大变更的，严格履行必要的审批程序，合理确定增量部分资金来源。四是制定应急处置预案。项目单位、同级主管部门和财政部门已针对各种特殊状况研究制定应急处置预案，确保在项目概算增加或原有资金来源不能及时到位等情形下能妥善处置资金矛盾，避免形成“半拉子工程”。

3. 影响项目收益实现的风险控制措施

一是严格收益平衡测算。以可靠数据为基础，严格规范收益平衡测算的方法，最大限度提升预测精准度，确保债券建成后能基本按照预算实现收益。二是提升项目运营效率。择优选择有资质有能力的第三方专业机构合作运营，督促项目公司建立周密的组织架构和完善的内部治理机制，提高自

身的运营能力，提升所提供的产品或服务的效率和质量。三是落实缺口补救措施。如因特殊原因导致后续偿债出现困难，昌平区财政部门将通过调整投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务，坚决避免专项债券兑付风险。

综上，本所律师认为，根据本项目《项目实施方案》和《项目收益与融资平衡报告》，项目主体已制定针对本次专项债券发行风险的控制措施。

五、结论意见

1. 发行主体北京市人民政府具备本次发行主体资格，符合相关法律法规和规范性文件的规定。

2. 本项目已取得相关手续，符合国家产业政策。

3. 本项目主管部门为北京市昌平区城市管理委员会。北京市昌平区城市管理委员会负责在依法合规、确保工程质量安全的前提下，指导督促项目单位建设加快专项债券支出进度，尽早形成实物工作量，推动项目早建成、早见效。本项目未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，可由财政部门采取扣减北京市昌平区城市管理委员会相关预算资金等措施偿债。

4. 与本次发行有关的会计师事务所、律师事务所均具有相应的从业资质，具备为本次发行提供相关服务的资格。

5. 本次专项债券的发行文件已依照相关法律法规的规定揭示了本次专项债券的相关风险因素。

6. 项目单位已制定针对本次专项债券发行风险的控制措施。

本法律意见书一式叁份，经本所律师签字并加盖本所公章后生效，每份均具有同等法律效力。本法律意见书仅供本期债券发行之目的而使用，不得用作其他任何目的。

（以下无正文）

（本页无正文，为《2026 年北京市政府专项债券市郊铁路东北环线工程（南口至光华路段）法律意见书》签字盖章页）



律师：刘一

律师：刘红梅

2026 年 8 月 5 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31110000MD019798XX

北京诺德
律师事务所, 符合《律师法》
及《律师事务所管理办法》规定的条件, 准予设立并
执业。



发证机关: 北京市司法局
发证日期: 2020 年 07 月 02 日



No. 70123726

中华人民共和国司法部监制

律 师 事 务 所
执 业 许 可 证
(副 本)

统一社会信用代码: 31110000MD019798XX

北京诺德 律师事务所。
符合《律师法》及《律师事务所管理办法》
规定的条件,准予设立并执业。

发证机关:

发证日期:



24日

律师事务所登记事项 (一)

名 称	北京诺德律师事务所
住 所	北京市石景山区古城街道八角1号 楼6层609号
负 责 人	魏路林
组织形式	个人
设立资产	98.5万元
主管机关	北京市石景山区司法局
批准文号	京司行律[2018]156号
批准日期	2018-04-20

律师事务所登记事项 (二)

合 伙 人	
-------	--

[illegible]

考核年度	二〇二五年度
考核结果	合格
考核机关	专用章
考核日期	2026年6月—2027年5月

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

注意事项

核驗網址: _____

19

执业机构 北京诺德律师事务所

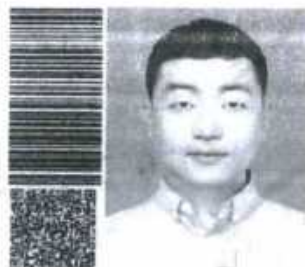
执业证类别 专职律师

执业证号 11101202410746124

法律职业资格
或律师资格证号 A20181301055051

发证机关 北京市司法局

发证日期 2024 年 02 月 29 日



持证人 刘一

性别 男

身份证号

律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称 职
备案机关	北京市石景山区司法局 专用章 律师事务所年度考核备案
备案日期	15年9月202-119年5202 2025年6月-2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	二〇二五年度
考核结果	称 职
备案机关	北京市石景山区司法局 专用章 律师事务所年度考核备案
备案日期	2026年6月-2027年5月



执业机构 **北京诺德律师事务所**



执业证类别 **专职律师**

执业证号 **11101201411441808**

法律职业资格 **A20126101031535**
或律师资格证号



持证人 **刘红梅**

性别 **女**

身份证号

发证机关 **北京市司法局**

发证日期 **2024** 年 **03** 月 **25** 日

律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称 职
备案机关	
备案日期	2025年6月-2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	二〇二五年度
考核结果	称 职
备案机关	
备案日期	2026年6月-2027年5月