

北京市智远律师事务所

2026 年北京市政府专项债券（二十五期）
市郊铁路城市副中心线整体提升工程
（北京西至良乡段）

项目

法律意见书

二〇二六年八月

目 录

一、发行概况	7
二、项目实施主体情况	9
三、本项目概况	10
四、项目资金情况	12
五、中介服务机构	13
六、与本项目债券发行有关的风险及风险控制措施	14
七、结论意见	16

释 义

在本法律意见书内，除非文意另有所指，下列词语分别对应下述含义：

简称	指	对应全称或含义
发行人	指	北京市人民政府
市域铁路集团/ 项目实施主体	指	北京市域铁路融合发展集团有限公司
本项目	指	北京市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）项目
本项目债券	指	2026 年北京市政府专项债券（二十五期）市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）项目
审计机构	指	北京普洋会计师事务所
《专项评价报告》	指	北京普洋会计师事务所出具的编号为普洋专字[2026]054 号的《2026 年北京市政府专项债券（二十五期）市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）项目收益与融资平衡报告》
《项目实施方案》	指	《2026 年北京市政府专项债券（二十五期）北京市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）项目实施方案》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《公司法》	指	《中华人民共和国公司法》
《证券法》	指	《中华人民共和国证券法》
《管理办法》	指	《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）

简称	指	对应全称或含义
国发 43 号文	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 45 号文	指	《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发[2014]45 号）
财预 225 号文	指	《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 155 号文	指	《关于印发〈地方政府专项债券预算管理办法〉的通知》（财预[2016]155 号）
财预 89 号文	指	《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）
财预 34 号文	指	《财政部关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预[2018]34 号）
财库 72 号文	指	《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库[2018]72 号）
财库 23 号文	指	《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）
财库 36 号文	指	《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）
财预 94 号文	指	《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）
本所	指	北京市智远律师事务所
元、万、亿	指	人民币元、万元、亿元

北京市智远律师事务所
2026 年北京市政府专项债券（二十五期）
市郊铁路城市副中心线整体提升工程
（北京西至良乡段）

-法律意见书

——【2026】智远法律意见书第 001 号

致：北京市房山区住房和城乡建设委员会

北京市智远律师事务所受委托担任发行人发行本项目债券的专项法律顾问，就本项目债券发行事宜出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

1. 本所律师依据《预算法》、《公司法》、《管理办法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》、《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》、《关于印发〈地方政府专项债券预算管理办法〉的通知》、《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》等法律、法规和规范性文件的有关规定，就发行人本项目债券发行事宜进行核查并出具本法律意见书。

2. 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，对本

项目债券发行的合法、合规性进行了充分的核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏。

3. 本所律师仅根据本法律意见书出具日之前已存在的事实和中国现行法律、行政法规和规范性文件，仅就本项目债券的有关法律问题发表意见，并不对有关的财务会计、审计等非法律专业事项发表意见。本所在本法律意见书中如引述有关财务报表、审计结论、专项评价报告或项目情况中某些数据或结论，并不意味着本所对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

4. 本所律师已经对与出具本法律意见书有关的文件资料进行审查判断，并据此出具法律意见。对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依据有关政府部门、项目实施主体或者其他有关单位出具的证明文件发表法律意见。

5. 本所律师出具本法律意见书依赖于项目实施主体已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料，本所假设该文件资料满足以下条件：（1）其已提供发行本项目债券所必需的一切原始书面材料、副本材料和口头陈述等，并保证其真实、准确、完整、有效；（2）其所提供的有关文件上的印章和签字真实、有效，有关文件的复印件均与原件一致；（3）其所提供的一切资料均不存在任何虚假记载、误导性陈述、隐瞒或重大遗漏，并愿承担与此相关的一切法律责任。

6. 为出具本法律意见书，本所律师检索了有关政府部门、企业的官方网站，该等信息资料应视为由该互联网信息发布者直接提供予本所的基础资料和信息。

7. 对于经本所律师在合理范围内采取适当、合理的手段进行核查，仍未发现或证实存在的事实，本法律意见书推定该等事实不存在。

8. 本法律意见书仅供发行人本项目债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

9. 本所律师同意将本法律意见书作为本项目债券必备的法律文件，随同其他材料一起上报，并依法对所出具的法律意见之真实性、准确性、完整性承担相应的法律责任。

基于上述，本所出具法律意见如下：

一、发行概况

1.1 发行主体

《预算法》第三十五条规定，“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，除本法另有规定外，不列赤字。经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。举借的债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源，只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。除前款规定外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务。”

《关于印发〈地方政府专项债券预算管理办法〉的通知》（财预[2016]155号）第四条规定：“专项债务收入通过发行专项债券方式筹措。省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。”

基于上述，根据《预算法》、财预155号文及其他相关法律法规、规范性文件的要求，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体。

因此，本项目债券的发行主体为北京市人民政府，具备在中国境内发行政府专项债券的主体资格。

1.2 本项目债券发行情况

根据《项目实施方案》与《专项评价报告》，房山区承担项目资金 71,822.22 万元，筹措方式为发行政府专项债券。

1. 调整其他项目政府专项债券资金 48,600.00 万元至本项目使用，其中：

(1) 调减 2025 年北京市政府专项债券（八期）房山区长阳镇 06、07 棚户区改造土地开发项目的专项债券资金 13,000.00 万元（2025 年 2 月 18 日发行），发行期限 5 年，票面利率 1.51%，每年付息一次，房山区长阳镇 06、07 棚户区改造土地开发项目计息至 2025 年 6 月 16 日，剩余期限利息计入本项目。

(2) 调减 2025 年北京市政府专项债券（七期）房山区良乡大学城主园区及扩展东区基础设施建设项目 6,300 万元，票面利率 1.39%，期限 3 年，每年付息一次。

(3) 调减 2025 年北京市政府专项债券（七期）房山区长阳镇黄管屯村棚户区改造土地开发项目 2,300 万元，票面利率 1.39%，期限 3 年，每年付息一次。

(4) 调减 2025 年北京市政府专项债券（八期）房山区长沟镇新型城镇化建设北部浅山区土地一级开发项目 6,400 万元，票面利率 1.51%，每年付息一次。

(5) 调减 2025 年北京市政府专项债券（八期）房山区长阳镇 06、07 棚户区改造土地开发项目 20,600 万元，票面利率 1.51%，每年付息一次。

2. 本期计划发行政府专项债券 23,200.00 万元，发行期限 5 年，发行利率暂按 1.71%（该利率按照测算日 2026 年 5 月 21 日五年期国债收益率的五日均线上浮 25BP，即 $1.4635\% + 0.25\% = 1.7135\%$ ）。本期债券主要用于该项目房山区承担的征地拆迁、轨道建设运营生产设备及建筑物及机车车辆购置等费用的支出。

整体债券还本付息累计 76,645.19 万元。

根据《项目实施方案》与《专项评价报告》，本项目债券主要用于本项目房山区承担的征地拆迁、轨道建设运营生产设备及建筑物及机车车辆购置等费用的支出。

本所律师认为，本项目债券的发行规模、发行期限、募集资金用途符合《预算法》、《管理办法》、财预 155 号文、财预 89 号文等相关法律法规、规范性文件的规定。

二、项目实施主体情况

根据《关于北京市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）可研报告的批复》（铁发改函〔2022〕468 号），路地联合组建的北京市域铁路融合发展集团有限公司为本项目业主单位，委托北京局集团公司代建及建成后的运营管理并支付相关费用。

项目实施主体的基本信息如下：

企业名称	北京市域铁路融合发展集团有限公司
住所	北京市丰台区育仁南路 3 号院 1 号楼 4 层 412
法定代表人	郝伟亚
注册资本	2000000 万人民币
公司类型	其他有限责任公司
成立日期	2008 年 05 月 21 日
营业期限	2008 年 05 月 21 日至 2058 年 05 月 20 日
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。）

经本所律师在国家企业信用信息公示系统的查询结果，项目实施主体不存在

《公司法》、《公司章程》规定的营业期限届满、出资人决定解散、因合并或者分立而解散、不能清偿到期债务被宣告破产、违反法律、法规依法被吊销营业执照、责令关闭或被撤销及《公司法》、《公司章程》规定的其他需终止的情形。

综上，本所律师认为，截至本法律意见书出具之日，项目实施主体依法注册成立并合法有效存续，不存在根据中国现行有效之法律、法规及《公司章程》的规定应予提前终止、解散、清算或破产的情形，不存在可合理预见的提前终止、解散、清算或破产的可能，具备实施本项目的主体资格。

三、本项目概况

3.1 项目概况

根据国铁集团及北京市人民政府《关于北京市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）可行性研究报告的批复》，本项目主要建设规模和内容是：良乡至长阳村线路所新建双线 4.5 公里，长阳村线路所至北京西利用既有西长线约 27.1 公里。全线设良乡、长阳、后吕村、衙门口、北京西 5 个车站，其中北京西、后吕村站维持既有车站规模不变，对客运设施进行适应性改造，新建衙门口、长阳站，改造既有良乡站。全线新建房屋总规模按 14350 平方米控制，其中站房 7900 平方米，其他生产生活房屋 6450 平方米。本工程实施后具备高峰期开行 8 对市郊列车的条件，具体列车开行方案统筹干线列车开行和市郊客流需求确定。

本项目总投资 271,432 万元，其中工程费用 203,463 万元，占比 75%；工程建设其他费用 18,376 万元，占比 7%；预备费 11,092 万元，占比 4%；机车车辆购置费 38,500 万元，占比 14%。依据政府相关文件，北京市及区政府分摊投资情况如下：北京市承担投资额 135,715.79 万元，石景山区投资 35,758.87 万元，丰台区投资 28,134.67 万元，房山区投资 71,822.22 万元。数据因四舍五入导致微小差异。

从资金来源看，本项目计划使用财政预算资金 199,632 万元，占比 73.5%；专项债券资金 71,800 万元，占比 26.5%。除以上资金来源外，本项目无其他融资计划，资金筹措不涉及 PPP 及其他融资安排。

3.2 项目取得的审批情况

根据《项目实施方案》以及本所律师适当核查，截至本法律意见书出具之日，本项目取得的批复文件如下：

批复文件	文号	发文机关	印发时间
《关于北京市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）可研报告的批复》	铁发改函〔2022〕468号	国铁集团 北京市人民政府	2022年11月 5日
《建设项目用地预审与选址意见书》	用字第 110000202100014号 /2021规自预选市政字 0012号	北京市规划和自然资源委员会	2021年12月 9日
《关于北京市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）市政工程规划方案综合“多规合一”初审意见的函》	京规自初审函（2023） 0001号	北京市规划和自然资源委员会	2023年1月9 日
《北京市生态环境局关于市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）环境影响报告书的批复》	京环审（2022）138号	北京市生态环境局	2022年11月 23日
《市重大项目办关于反馈北京市郊铁路城市副中心线整	京重大办函（2022）11 号	北京市重大项目建 设指挥部办公室	2022年1月 14日

体提升工程(北京西至良乡段)社会稳定风险分析报告审查意见的函》			
国铁集团 北京市人民政府关于北京市郊铁路城市副中心线整体提升工程(北京西至良乡段)初步设计的批复	铁鉴函[2023]	国铁集团 北京市人民政府	2023 年 4 月 27 日
《中国铁路北京局集团有限公司关于市郊铁路城市副中心线整体提升工程(北京西至良乡段)开工备案的报告》	京铁建(2024)139 号	中国铁路北京局集团有限公司	2024 年 7 月 15 日

注：根据市域铁路集团出具的《采取铁路开工模式的说明》，北京市与中国国家铁路集团有限公司达成一致，本项目开工采用铁路开工模式，现已满足本项目开工的合法合规性要求。

四、项目资金情况

4.1 预期偿债资金来源

根据《专项评价报告》，本项目房山区投资部分拟采用发行政府专项债的形式筹集所需资金，拟用房山区内的土地出让收入偿还债券本息。

根据《项目实施方案》与《专项评价报告》，本项目无收益期间利息及各项费用由北京市房山区财政局安排预算资金垫付。经营性地块上市以后形成的国有土地出让收入用于支付上市后债券利息和到期债券本金。

4.2 项目资金用途

根据《项目实施方案》及《专项评价报告》，本项目债券资金主要用于本项目房山区承担的征地拆迁、轨道建设运营生产设备及建筑物及机车车辆购置等费

用的支出。

4.3 项目预期收益与融资平衡安排

根据《项目实施方案》及《专项评价报告》，本项目的收益主要来源房山区选取可用于本项目还本付息的经营土地开发项目，由土地上市交易产生的土地出让收入，预计可实现净现金流入 98,276.40 万元。据项目预期收益和融资平衡分析结果，债券存续期内预计可直接用于偿还本金和利息的现金净流入 98,276.40 万元，本息覆盖倍数为 1.28 倍（本息覆盖倍数=该项目产生的净现金流入 98,276.40 万元/债券本息累计 76,645.19 万元）。本项目房山区投资部分相关预期收益能够合理保障偿还专项债券本金和利息，可以实现项目收益和融资的自求平衡。本期政府专项债券募集资金投资项目现金流入通过土地出让收入实现。本期政府专项债券募投项目收益和现金流入覆盖债券本息情况为：当土地净收益作为影响偿还政府专项债券本息因素在±5%范围变动的情况下，预计募集资金投资项目的资金流入仍能合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

综上，本所律师认为，本项目房山区投资部分偿债资金来源合法，资金用途合法合规、符合国家产业政策的规定。《专项评价报告》中关于项目资金平衡的安排符合《管理办法》、财预 89 号文等法律法规及相关政策的规定。

五、中介服务机构

5.1 审计机构

本项目债券的审计机构为北京普洋会计师事务所，审计机构为本项目债券发行出具了《专项评价报告》。

经本所律师核查，审计机构现持有北京市门头沟区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91110109740071672A），以及北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》（证书序号 11000259，具有担任本项目债券发行审计机构的资格。

出具《专项评价报告》的两名经办注册会计师于冲、牛保国已分别取得编号

为 110000440703 及 110002590023 的注册会计师证书。

本所律师认为，审计机构及经办注册会计师具备相关法律、法规所规定的担任本项目债券审计机构及注册会计师的资格。

5.2 法律服务机构

本所为本项目债券发行的专项法律顾问，本所为本项目债券发行出具了《北京市智远律师事务所关于 2025 年北京市政府专项债券（二十五期）市郊铁路城市副中心线整体提升工程（北京西至良乡段）项目-法律意见书》。

本所持有北京市司法局核发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为 31110000400912930M。经办律师王炳明律师和李帅律师为在本所执业的专职律师。王炳明律师持有《中华人民共和国律师执业证》，执业证号为 11101199510993576；李帅律师持有《中华人民共和国律师执业证》，执业证号为 11101202310686293。

本所律师认为，本所及本所经办律师具备相关法律、法规所规定的担任本项目债券法律服务机构及律师的资格。

综上，本所律师认为，为本项目债券发行提供服务的各中介机构具有相应主体资格和资质。

六、与本项目债券发行有关的风险及风险控制措施

根据《项目实施方案》及《专项评价报告》，本项目可能存在潜在的影响项目施工进度的风险、影响项目资金筹措的风险以及影响项目收益实现的风险。

6.1 影响项目施工进度的风险及控制措施

风险可能：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。

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。

6.2 影响项目资金筹措的风险及控制措施

风险可能：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。

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，为项目实施提供有利的资金保障。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中的重大变更的，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”。

6.3 影响项目收益实现的风险及控制措施

风险可能：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。

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。二是提升项目运营收益。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，将通过调减投资计划、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。若房地产市场波动导致收入不足，需财政兜底。

综上，本所律师认为，上述风险不会对本项目债券发行造成实质性影响。

七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

7.1 本项目债券发行主体为北京市人民政府，具备在中国境内发行政府专项债券的主体资格。

7.2 本项目的项目实施主体依法设立并有效存续，具备实施本项目的主体资格。

7.3 本项目已经办理了项目立项、规划的必要的前期审批手续。

7.4 本项目偿债资金来源合法，募集资金用于项目建设，用途合法合规、符合国家产业政策的规定。《专项评价报告》中关于项目资金平衡的安排符合《管理办法》、财预 89 号文等法律法规及相关政策的规定。

7.5 为本项目债券提供专业服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所具备相应的从业资质。

7.6 截至本法律意见书出具日，发行人不存在对本项目债券发行造成实质性不利影响的重大法律风险。

本法律意见书正本一式六份，经本所盖章及本所经办律师签字后生效，各份具有同等法律效力。

（以下无正文）

北京市智远律师事务所

律师：

律师：

2026 年 8 月 7 日