



关于 2025 年浙江省温州市地方政府专项债券
[温州市域铁路 S3 线一期工程（市本级）]发行之
(2025ZJZSZFZTT10-001)

法律意见书



浙江省温州市龙湾区温州大道 878 号顺富大厦 B 幢 8 层 3 邮编: 325000 电话: 0577-88991777 传真: 0577-88991777

目 录

第一部分	引 言	4
一、	释义	4
二、	律师声明	4
第二部分	正 文	6
一、	本期债券发行法律依据	6
二、	本期债券发行基本情况	7
三、	本期债券发行对应项目情况	7
（一）	项目实施主体	7
（二）	项目概况	8
（三）	项目立项批复及前期实施情况	9
（四）	项目资金筹措方案	9
四、	项目收益与融资自求平衡性评估	10
五、	本期债券发行管理机制	12
六、	本期债券发行中介机构	13
（一）	财评机构	13
（二）	法评机构	14
七、	本期债券的风险提示	14
第三部分	结论性意见	16

浙江泽商律师事务所(下称本所)接受委托人委托,指派本所林红正律师、姚丰满律师为 2025 年浙江省温州市地方政府专项债券[温州市域铁路 S3 线一期工程(市本级)]发行相关事项出具法律意见。

根据《预算法》、《证券法》、国发〔2014〕43 号、财库〔2020〕43 号、财预〔2016〕155 号、财预〔2017〕89 号、财预〔2018〕34 号、财库〔2018〕72 号、财预〔2018〕209 号、财库〔2020〕36 号文等有关法律、法规和规范性文件的规定,出具本法律意见书。

本所律师根据《证券法》等法律、法规及规范性文件的要求,按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神,在对委托人提供的有关文件和事实进行了充分核查验证的基础上,出具本法律意见如下:

第一部分 引言

一、释义

本法律意见书中，下列各项用语具有如下特定含义：

财政部	中华人民共和国财政部
发行人	浙江省人民政府
市、县政府	温州市人民政府
市、县财政局	温州市财政局、瑞安市财政局、瓯海局财政局
本期债券	2025 年浙江省温州市地方政府专项债券[温州市域铁路 S3 线一期工程（市本级）]
本次发行	2025 年浙江省温州市地方政府专项债券[温州市域铁路 S3 线一期工程（市本级）]的发行
本期债券对应项目	温州市域铁路 S3 线一期工程（市本级）
本所	浙江泽商律师事务所
本法律意见书	《浙江泽商律师事务所关于 2025 年浙江省温州市地方政府专项债券[温州市域铁路 S3 线一期工程（市本级）]发行工作之法律意见书》 （2025ZJZSZFZTT10-001）
《财务评估报告》	《温州市域铁路 S3 线一期工程（市本级）收益与融资自求平衡方案财务评估报告》（华会咨字[2025]0183-28 号）
《预算法》	《中华人民共和国预算法》
《证券法》	《中华人民共和国证券法》
国发〔2014〕43 号	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财预〔2016〕155 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〔2017〕89 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〔2018〕34 号	《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》
财库〔2018〕72 号	《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财预〔2018〕209 号	《财政部关于印发〈地方政府债务信息公开办（试行）〉的通知》
财库〔2020〕36 号	《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》
财库〔2020〕43 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〔2019〕23 号	《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》
国办发〔2024〕52 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》

二、律师声明

本所已经得到委托人的保证：即委托人已向本所提供了本所律师认为制作本法律意见书所必需的原始书面材料、副本材料和口头证言，其所提供的文件和材料是真实、准确、完整的，且无隐瞒、虚假和重大遗漏；其所提供的文件和材料之复印件与原件相符，对于无法查找原件的复印件经过了谨慎的审查和综合的考虑本所在委托人或相关政府有关部门或其他有关单位出具的证明文件真实基础上出具法律意见。本所依据本法律意见书出具之日以前已经发生或存在的事实，并依据我国现行法律、法规和规范性文件出具法律意见。

本所仅就与本次债券发行有关的法律问题出具法律意见，并不对会计、评估等专业事项发表评论。本法律意见书涉及会计、评估等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的报告和委托人的说明予以引述，前述引用不视为本所律师对引用内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证，对于这些内容本所律师并不具备查验和作出判断的合法资格。

本所及承办律师根据《证券法》、《律师事务所从事证券法律业务管理办法》和《律师事务所证券法律业务执业规则（试行）》等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，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查验证，保证本所法律意见书所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏，并

愿意承担相应的法律责任。

本所同意将本法律意见书作为委托人本期债券发行所必备的法定文件，随其他材料一同上报，并依法对所出具的法律意见承担责任。

本法律意见书仅供委托人本期债券发行之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的或用途。

第二部分 正文

一、本期债券发行法律依据

根据国办发〔2024〕52号、国发〔2014〕43号、财库〔2020〕43号、财库〔2020〕36号文件的规定，经国务院批准，省、自治区、直辖市政府可以适度举借债务，市区级政府确需举借债务的由省、自治区、直辖市政府代为举借。地方举债采取政府债券方式。有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府按照本地区政府性基金收入项目发行专项债券融资，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行。鼓励有条件的地方立足本地区实际，围绕省委、政府确定的重大战略，积极在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券。专项债券项目预算平衡，做好专项债券项目融资收益平衡。

专项债券实行投向领域“负面清单”管理，将完全无收益的项目，楼堂馆所，形象工程和政绩工程，除保障性住房、土地储备以外的房

地产开发，主题公园、仿古城（镇、村、街）等商业设施和一般竞争性产业项目纳入专项债券投向领域“负面清单”，公布《地方政府专项债券禁止类项目清单》，未纳入“负面清单”的项目均可申请专项债券资金。

二、本期债券发行基本情况

1、债券名称：2025 年浙江省温州市地方政府专项债券[温州市域铁路 S3 线一期工程（市本级）]

2、发行人：浙江省人民政府

3、债券期限：二十年

4、债券利率：按照发行时市场利率计算

5、发行方式：采用分期发行方式

6、还本付息方式：每半年付息一次，债券到期一次性还本。

根据《预算法》、国发〔2014〕43 号文件、财预〔2016〕155 号文件、财预〔2017〕89 号文件、财库〔2020〕43 号文件的规定，本期债券纳入地方政府专项债务限额管理，地方政府举债不得突破批准的限额。

三、本期债券发行对应项目情况

（一）项目实施主体

机构名称	温州市域铁路三号线项目有限公司
统一社会信用代码	91330300MA7K4LBC5W
法定代表人	王威

类型	国有企业
住所	浙江省温州市鹿城区南汇街道温州大道 2305 号 14 楼 1417 室
经营范围	许可项目：城市公共交通；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，具体经营项目以审批结果为准）。一般项目：工程管理服务；非居住房地产租赁；仓储设备租赁服务；停车场服务（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）。
注册资本	20000 万元
营业期限	2022-03-16 至无固定期限

（二）项目概况

项目名称	温州市域铁路 S3 线一期工程（市本级）
项目实施主体	温州市域铁路三号线项目有限公司
项目位置	实施起点为梧田站，终于飞云站
总用地面积	96.7405 公顷
用地功能	道路与交通设施用地为主
用地方式	国有划拨
项目内容及规模	实施起点为梧田站，终于飞云站，设丽岙车辆段，线路全长 33.20km（含正线长 30.02km，出入段线长 3.18km），其中地下线长 1.791km、高架线长 26.894km、山岭隧道长 4.283km、路基段长 0.232km，桥隧比为 99.30%。设车站 11 座，其中地下站 1 座，高架站 10 座，预留高架车站 1 座（茶山站），平均站间距为 3.0km。S3 线一期工程基本沿现状或规划温瑞大道走行，多段线路与温瑞快速路采用上下层共建形式，共建段长度约 18.77km，分建段长度约 11.25km，共建段约占线路全长 62%。温瑞快速路高架主线设计等级为城市快速路，采用双向 6 车道，设计速度 80km/h。

计划建设期限	2023 年 4 月-2027 年 3 月
总投资	1, 575, 731 万元
项目资本金	517, 431 万元（温州市本级 52, 699 万元、瓯海区 129, 495 万元、瑞安市 335, 237 万元）
本项目当期拟发行债券金额	本年度剩余发行规模 20, 000 万元，温州市本级 20, 000 万元（其中本期计划发行 20, 000 万元）
银行贷款	申请银行贷款 561, 500 万元，其中温州市申请贷款 122, 180 万元、瓯海区申请贷款 122, 184 万元、瑞安市申请贷款 317, 136 万元。

（三）出让地块

地块名称	土地性质	出让面积（亩）
塘下片 0577-RA-TX-06, 02-16 地块	住宅	35. 67
滨海一单元 0577-RA-BH-11, 8-4 地块	住宅	55. 16
滨海一单元 0577-RA-BH-11, 8-5 地块	住宅	42. 33
滨海一单元 0577-RA-BH-11, 8-16 地块	住宅	70. 92
仙岩站 J-01-01、J-01-03	住宅	98. 96
梧田站 B-01 地块	住宅	93. 00
合计		396. 04

（四）项目立项批复及前期实施情况

本项目已完成立项、已完成可行性研究报告、可行性研究批复、取得施工许可证、已开工建设。

（五）项目资金筹措方案

本项目概算 1, 575, 731 万元，其中：项目资本金 517, 431 万元，占 32. 84%（资金来源于财政预算），其中温州市资本金为 52, 699 万

元、瓯海区资本金为 129,495 万元、瑞安市资本金为 335,237 万元；发行地方政府专项债券 496,800 万元，占 31.53%，其中温州市计划发行 168,000 万元、瓯海区计划发行 91,200 万元、瑞安市计划发行 237,600 万元；申请银行贷款 561,500 万元，占 35.63%，其中温州市申请贷款 122,180 万元、瓯海区申请贷款 122,184 万元、瑞安市申请贷款 317,136 万元。

核查意见：

（1）本项目实施主体温州市域铁路三号线项目有限公司作为国有企业，系中华人民共和国境内依法设立并合法存续的国有企业，不存在法律法规、规范性文件应当终止的情形，具备实施拟申请专项债券项目的主体资格。

（2）本项目属于政府投资项目，未纳入国办发〔2024〕52 号《地方政府专项债券禁止类项目清单》，项目符合专项债投向领域。

（3）本项目资本金 517,431 万元由财政预算安排，占本项目概算 32.84%，项目资本金来源、占比合规。

四、项目收益与融资自求平衡性评估

（一）项目收益

根据《财务评估报告》，本项目预期收入主要来源于票务收入、广通商收入、TOD 物业开发收入（含停车收入、充电桩收入）、土地出让收益。上述收入兼有政府性基金收入与专项收入，实施分账管理，其中，广通商收入、土地出让收益、部分 TOD 物业开发收入（停车收

入、充电桩收入)用于专项债券还本付息;市域铁路票务收入和剩余TOD 物业开发收入用于银行贷款还本付息。运营期内总收入为2,880,557 万元,扣除相关支出 534,554 万元,项目收益为 2,346,003 万元。

(二) 债券还本付息安排

根据《财务评估报告》,本项目专项债券计划发行金额合计为496,800 万元,其中温州市计划发行 168,000 万元、瓯海区计划发行 91,200 万元、瑞安市计划发行 237,600 万元。2022 年 2 月温州市本级已发行 72,200 万元,15 年期,实际发行利率为 3.20%。2023 年 9 月瑞安市已计发行 35,600 万元,15 年期,实际发行利率为 2.80%;2024 年 2 月已发行 61,000 万元,其中,温州市本级发行 19,000 万元、瑞安市发行 42,000 万元,15 年期;2025 年 4 月瓯海区已发行 76,000 万元,30 年期,实际发行利率为 1.95%;2025 年 5 月瑞安市已发行 34,000 万元,30 年期,实际发行利率为 1.93%;2025 年 6 月市本级已发行 20,000 万元,30 年期,实际发行利率为 1.95%;2025 年 7 月市本级已发行 16,800 万元,30 年期,实际发行利率为 1.98%;2025 年 8 月瑞安市已发行 8,000 万元,20 年期,实际发行利率为 2.30%;2025 年剩余批次温州市本级预计发行 20,000 万元(其中,本期计划发行 20,000 万元),20 年期;2026 年预计发行 153,200 万元,其中,市本级拟申请发行 20,000 万元、20 年期;瑞安市拟申请发行 118,000 万元、30 年期;瓯海区拟申请发行 15,200 万元,30 年期;假设融资

利率为 3.00%，每半年付息一次，到期一次性偿还本金。

（三）项目收益与融资平衡情况

根据《财务评估报告》，本项目仅计算专项债券收支情况下，本项目收益对债券本息的覆盖倍数为 1.81（其中温州市为 1.57、瑞安市为 1.54、瓯海区为 2.96）；按照项目全口径收支计算，本项目收益对债券与银行贷款合计本息的覆盖倍数为 1.44（其中温州市为 1.24、瑞安市为 1.43、瓯海区为 1.74），项目自身产生的收益能够偿还全部债券本息和银行贷款本息。在相关专项债券单位对项目收入预测及其所依据的各项假设前提下，预期对应的项目收益能够合理保障偿还债券本息和银行贷款本息，实现项目收益和债券以及其他融资自求平衡。

核查意见：结合《财务评估报告》，本项目预计能够产生较为持续稳定的现金流，且经测算相关收入，能够覆盖专项债券还本付息和银行贷款本息的规模，可实现项目收益与融资自求平衡的要求。

五、本期债券发行管理机制

各市、区（县）政府、财政局将根据相关法律法规，加强对本期债券使用、偿还的管理和监督。

1、预算管理

本期债券根据国发〔2014〕43 号文、财预〔2016〕155 号文的规定要求，纳入全口径预算管理，实现“借、用、还”相统一；各市、区（县）政府所属各工作部门不得在预算之外违法违规举借债务。

2、项目绩效管理

根据相关法律法规关于“债券支出应当明确到具体项目，地方政府债务资金只能用于公益性资本支出，不得用于经常性开支，纳入财政支出预算管理，建立债务资金绩效管理机制，提高债务资金使用绩效”的规定，本期债券支出将明确对应到本次债券发行的对应项目，建立债务资金绩效管理机制，并按规定管理。

3、信息披露机制

根据财预〔2016〕155号、财预〔2017〕89号、财预〔2018〕209号、财库〔2020〕36号文件的规定要求，本次发行的对应项目形成的政府性债务，单独统计、单独核算、单独检查、单独考核。各市、区（县）政府将按规定建立地方政府性债务公开制度，定期向社会公开专项债务限额、余额、期限结构、使用、项目收支、偿还及项目建设情况，并在门户网站等披露项目概况、专项债券规模和期限、本金利息偿还安排、专项债务风险等信息；并协调财政部门、各项目单位做好信息披露工作。

核查意见：本所律师认为，本次债券发行预算管理、绩效管理、信息披露等管理机制保障措施符合相关要求。

六、本期债券发行中介机构

（一）财评机构

本次发行工作的《财务评估报告》由浙江华明会计师事务所有限公司出具。

浙江华明会计师事务所有限公司持有温州市鹿城区市场监督管理局 2019 年 04 月 02 日核发的《营业执照》（统一社会信用代码为 913303007161398254），浙江省财政厅于 2019 年 04 月 12 日核发的《会计师事务所执业证书》，浙江华明会计师事务所有限公司系依法注册成立的会计师事务所。

（二）法评机构

本次发行工作的法律意见书由浙江泽商律师事务所出具。

浙江泽商律师事务所现持有浙江省司法厅于 2007 年 2 月 14 日以浙司许律决字[2007]100 号核发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码为 31330000798591224H），浙江泽商律师事务所为具有合法执业资格的律师事务所。

本法律意见书由浙江泽商律师事务所林红正律师、姚丰满律师作为签署律师，签署律师均持有浙江省司法厅核发律师执业证书，林红正律师执业证号 13303201011597402、姚丰满律师执业证号为 13303201010212659，均为证监会备案的从事证券业务律师，签署之日均在年检有效期内。

核查意见：为本期专项债券发行提供服务的会计师事务所、律师事务所及相关的经办人员具备为本期专项债券发行提供相关专业服务的资质。

七、本期债券的风险提示

1、本次债券的风险因素

（1）债券利率变动风险

由于本期债券期限较长，受国家政策、市场环境、科技发展等多方面因素的影响，在本期债券存续期内，可能面临市场利率周期性波动，从而可能给本期债券投资者的实际投资收益带来一定的不确定性。

（2）偿付风险

本期债券偿付资金收入可以满足专项债券到期还本付息的要求，但项目收入的实现可能受到社会经济环境、项目实施进度等多方面因素影响，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。

（3）税收风险

本项目主管单位无法保证在本期债券存续期内，税收政策不会发生变化。若国家税收政策发生调整，将可能导致投资者持有本期债券收益发生相应波动。

（4）项目建设风险

工程建设中可能存在施工不规范、管理不到位、工期延期、实际建设投资超预算等问题，但此类风险发生概率较低，属于中低风险等级。

2、风险控制措施

（1）建立并完善债券风险预警和监控机制，保障投资者投资利益。

（2）加强项目建设管理，确保项目实施整体质量。同时，项目

单位及建设主体应提高风险防范意识，注意项目预算及成本控制，确保项目风险可控。

核查意见：本次发行的债券，存在一定的偿付债券本息的法律风险，但不构成本次发行的实质性法律障碍。

第三部分 结论性意见

本所律师对本次发行的总体结论性意见如下：

1、温州市域铁路 S3 线一期工程（市本级）为政府投资的具有一定收入的公益性项目，未纳入国办发〔2024〕52 号《地方政府专项债券禁止类项目清单》，项目已取得现阶段相关主管机关的审批文件，符合产业政策及地区发展规划。

2、本项目实施主体温州市域铁路三号线项目有限公司，系中华人民共和国境内依法设立并合法存续的国有企业，不存在法律法规、规范性文件应当终止的情形，具备实施拟申请专项债券项目的主体资格。

3、本项目的项目资本金比例占比合理，筹措方式合法，符合相关法律法规及规范性文件的要求。

4、本项目能够产生较为持续稳定的现金流，经财评机构测算相关收入，能够覆盖专项债券还本付息和银行贷款本息的规模，可实现项目收益与融资自求平衡。

5、本期债券发行预算管理、项目绩效管理、信息披露管理机构

符合债券偿债保障措施管理机制要求。

6、为本期专项债券发行提供服务的会计师事务所、律师事务所及相关经办人员具备为此次专项债券发行提供专业服务的资质。

7、本次发行的债券存在一定的偿付债券本息的法律风险，但不构成本次发行的实质性法律障碍。

8、本期债券发行符合《预算法》、国办发〔2024〕52号、国发〔2014〕43号、财预〔2016〕155号、财预〔2017〕89号、财预〔2018〕34号、财库〔2018〕72号等法律、法规、规章及政策文件的规定，具备公开发行的法定条件。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式六份，本所留存一份，其余五份供发行人为本次发行之目的使用。

（以下无正文）

浙江泽商律师事务所

负责人：



经办律师：



经办律师：

 姚丰满
二〇二五年十月