北京大成律师事务所
关于2025年北京市政府专项债券（四期）
北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）
起步区园区建设项目

之

法律意见书

大成DENTONS

大成is Dentons' Preferred Law Firm in China.

北京大成律师事务所

www.dentons.cn

北京市朝阳区朝阳门南大街10号兆泰国际中心B座16-21层(100020)

16-21F, Tower B, ZT International Center, No.10, Chaoyangmen Nandajie

Chaoyang District, 100020, Beijing, China

Tel: +86 10-58137799 Fax: +86 10-58137788

北京大成律师事务所
关于2025年北京市政府专项债券（四期）-北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目法律意见书

致：北京市大兴区财政局、北京大兴国际机场临空经济区(大兴)管理委员会、北京新航城控股有限公司

北京大成律师事务所受北京新航城控股有限公司的委托，担任北京市人民政府发行“2025年北京市政府专项债券（四期）北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目”的特聘专项法律顾问，指派李晓峰、刘彦君律师（以下简称“本所律师”）就本次发行事宜所涉及的有关法律事项出具法律意见。

本所根据有关法律、法规、规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范，本着勤勉尽责的精神，出具本法律意见书。

（一）释义

除非根据上下文另有所指，下列简称，在本法律意见书中具有如下涵义：

发行人：指北京市人民政府；

本所：指北京大成律师事务所；

新航城：指北京新航城控股有限公司；

本次发行：指北京市人民政府发行“2025年北京市政府

专项债券（四期）北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目”；

本次专项债券：指“2025年北京市政府专项债券（四期）-北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目”；

《项目实施方案》：指《2025年北京市政府专项债券（四期）北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目实施方案》；

《收益与融资自求平衡专项评价报告》：指《2025年北京市政府专项债券（四期）北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（大华咨字【2025】0011000060号）。

（二）声明

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

1. 本所律师依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规、规范性文件发表法律意见。

2. 本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行进行了尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

3. 本所同意将本法律意见书作为发行本次专项债券必备的法律文件，随同其他材料一同报送；同意将本法律意见书作为公开披露文件，并愿承担相应的法律责任。

4. 本法律意见书仅就与本次发行有关的法律问题发表

意见，并不对会计审计、实施方案、投资决策、风险因素及其控制措施等非法律事项发表意见。本法律意见书涉及会计审计、实施方案、投资决策、风险因素及其控制措施等内容时，均为严格按照有关机构出具的《项目实施方案》、《收益与融资自求平衡专项报告》等文件引述，本所律师在本法律意见书中对该等文件中的表述、数据和结论的引述，并不意味着本所律师对这些表述、数据、结论的真实性和准确性、完整性做出任何明示或默示的保证。

5. 本所已经得到新航城的书面承诺：新航城向本所提供的为出具本法律意见书必需的全部书面材料、副本材料或口头证言均真实、合法、有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；新航城向本所提供的有关副本材料或复印件与原件一致，有关材料上的签字和印章真实。

6. 本法律意见书仅供发行人本次发行之用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所就本次发行出具法律意见如下：

一、本次发行的主要发行要素

北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区项目总投资约15,333,000万元，其中：计划申请专项债券总额5,000,000万元，已发行3,620,700万元，债券期限10年（除116,000万元调增债券期限7年），本年计划发行80,000万元，本批次申请发行20,000万元，后续分批次发行1,299,300万元，债券期限10年，在债券存续期内每半年支付一次债券利息，到期后一次性还本。

本所认为，本次发行的《项目实施方案》已披露本次发行的主要发行要素。

二、本次发行对应的项目

（一）本次发行对应的项目参与主体

根据《项目实施方案》，本次专项债券募集资金拟用于北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目，项目参与主体（即项目实施单位）为北京新航城控股有限公司。

据本所律师核查，新航城共有3名股东，股东名称及持股比例为：北京大兴发展国有资本投资运营有限公司持有新航城81.0964%的股权；北京亦庄国际投资发展有限公司持有新航城18.0378%的股权；北京亦庄投资有限公司持有新航城0.8658%的股权。新航城成立于2012年10月23日，组织形式为其他有限责任公司，持有北京市大兴区市场监督管理局颁发的《营业执照》，统一社会信用代码为91110115055581332l，注册资本为554391.3529万元人民币，法定代表人为刘志刚，住所为北京市大兴区榆垡镇盛平街8号4-5室，登记状态为存续，经营范围为：投资管理；销售商品房；仓储服务（需要专项审批的项目除外）；道路货运代理；分批包装；货物进出口；技术进出口；承办展览展示；会议服务（不含食宿）；组织文化艺术交流活动（不含演出）；设计、制作、代理、发布广告；劳务服务；房地产开发；施工总承包；专业承包；物业管理；工程咨询；工程设计。（“1、未经有关部门批准，不得以公开方式募集资金；2、不得公

开开展证券类产品和金融衍生品交易活动；3、不得发放贷款；4、不得对所投资企业以外的其他企业提供担保；5、不得向投资者承诺投资本金不受损失或者承诺最低收益”；市场主体依法自主选择经营项目，开展经营活动；依法须经批准的项目，经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动；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。）

新航城持有发证机关为北京市住房和城乡建设委员会颁发的中华人民共和国房地产开发企业资质证书（证书编号：DX-A-X0846），资质等级为二级，有效期至2025年12月18日。

综上，项目实施主体依法成立并合法存续，持有房地产开发相关资质证书，具备在资质范围内实施本项目的主体资格。

（二）本次发行对应的项目情况

根据《项目实施方案》，本次专项债券募集资金用于北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目。

1.项目概况

北京大兴国际机场临空经济区区域规划横跨京冀，面积约150平方公里，其中北京部分占地约50平方公里，分为东西2个片区，东侧礼贤片区以航空物流、商务金融、会展商贸、科技创新等功能为主，设立综合保税区，打造国际航

空物流枢纽；西侧榆垡片区以综合服务保障功能为主、兼具科技创新功能，建设综合服务保障基地。

北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区面积约20.8平方公里，根据发展需求，结合资金情况，起步区园区开发计划分四期，预计项目总开发周期约15年，即2020年至2034年。

北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目涉及12个村庄拆迁，征地面积约27214亩，拆迁面积约245万平米，规划建设主次干路约100.3公里，随路综合管廊约18.5公里，实施内容包含土地开发整理、城市主次干路、综合管廊、规划配套设施及环境提升工程等建设。

2.项目投资估算及资金筹措方案

北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区项目总投资约15,333,000万元，计划使用财政预算资金计划使用财政预算资金10,333,000万元，占比67.39%；专项债券资金5,000,000万元，占比32.51%。

项目已发行政府专项债券3,620,700万元，其中2020年发行700,000万元，发行期限10年，发行利率3.08%；2021年第一期发行400,000万元，发行期限10年，发行利率3.34%；2021年第二期发行50,000万元，发行期限10年，发行利率3.12%；2022年第一期发行500,000万元，发行期限10年，发行利率2.94%；2022年第二期发行200,000万

元，发行期限10年，发行利率2.87%；2022年第三期发行600,000万元，发行期限10年，发行利率2.87%。2022年调整后，第四期发行116,000万元，发行期限7年，发行利率2.88%。2023年第一期已发行270,000万元，发行期限10年，发行利率3.02%；2023年第二期已发行230,000万元，发行期限10年，发行利率2.96%；2023年第三期已发行352,000万元，发行期限10年，发行利率2.70%。为提高专项债券资金使用效率，项目已将2023年第三期已发行债券调减40,000万元。2024年第一期已发行20,000万元，发行期限10年，发行利率2.43%。2024年第二期已发行222,700万元，发行期限10年，发行利率2.34%，2024年第二期已发行222,700万元，发行期限10年，发行利率2.34%。

剩余1,379,300万元预计于2025年至2026年分期发行，暂定发行期限为10年。其中2025年拟发行80,000万元，本期拟发行20,000万元；2026年拟发行1,299,300万元。债券按照1.96%预测（以中国债券信息网2025年1月2日，10年期中国国债五日均线值1.7059%为基础，上浮25BP作为假设依据，假设债券发行利率为1.96%）。剩余资金通过财政统筹安排方式筹集，按照上述方案，项目资金可实现整体平衡。若未来总投资额在动态下发生增加，资金缺口通过财政统筹安排等方式解决。

3.项目融资偿债资金来源

本项目现金流入以配套土地出让净收入和管廊收入为基础，结合项目的建设期、近几年周边可出让用地价格、政策性资金、政府收益等，对预测期间经济环境等的最佳估计假设为前提，编制相关收益预测表。

本项目采用“园区建设开发”的模式，由项目实施单位对土地进行改造，达到“净地”条件后，实现土地供应；待随路综合管廊建设完成后，对外出租运营，实现运营收入。债券本金及利息主要通过土地出让收入和管廊收入等方式偿还，项目未产生现金流入前需要支付资金利息计费用由区财政统筹安排。

4.项目的经济社会效益

（1）经济效益

根据《项目实施方案》，北京大兴国际机场临空经济区战略定位为国际交往中心功能承载区、国家航空科技创新引领区、京津冀协同发展示范区，即中国的全球门户，首都的世界客厅，京津冀的新增长极。

北京大兴国际机场临空经济区在加速区域经济一体化、城市转型升级、产业创新发展、促进产城融合、区域开放发展等方面的优势愈加突出，成为推动区域经济发展的强大动力，是打造大国首都形象新国门的重要战略空间，在构建京津冀新发展格局、打造改革开放新高地、北京建设国际交往中心、建设国家服务业扩大开放综合示范区、带动辐射北京城市南部地区高质量发展等重大战略任务中，承担着重要特殊使命。

（2）社会效益

北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建成后可以取得较好的社会效益，对疏解北京非首都功能、优化京津冀世界级城市群发展格局、促进区域全面协调可持续发展具有重要意义。

构建智慧交通体系。本项目以北京大兴国际机场中外围综合交通为网络，搭建的综合交通体系，将衔接机场与铁路、公路、城市轨道等交通基础设施，形成服务便捷、衔接顺畅的综合交通枢纽，推动京津冀地区互联互通和融合发展，进一步优化完善区域综合交通专项规划，从而提升交通服务水平。

构建高品质公共服务体系和绿色智慧市政设施保障体系。本项目以人民为中心，统筹配置公共服务资源，提供高品质的公共服务；完善智能基础设施网络，构建区域统筹、安全高效绿色智慧的市政设施保障体系。进一步优化完善市政设施专项规划，以强化京冀两地跨区域防洪排涝体系衔接为重点，做好防灾减灾、公共服务等设施规划建设工作，保障临空经济区运营安全。

构建区域生态安全体系。坚持生态优先、绿色发展，认真落实国家生态文明建设战略部署，加大生态环境治理力度，研究建立多元共治机制，进一步完善环境监测制度，打好污染防治攻坚战，打造环保绿色的临空经济区。

5．项目审批情况

本项目采取滚动开发，实施周期较长，包含的子项目较多，在申请专项债时，确保拟用债项目具备手续条件。其中重要子项目手续情况如下:

（1）立项审批。2022年12月22日，北京市发展和改革委员会下发《关于北京大兴国际机场临空经济区市政交通配套工程弘礼街（永兴河北路-升平路）道路及市政工程项目建议书(代可行性研究报告)的批复》(京发改(审)〔2022〕677号)；2022年3月18日，临空经济区管委会下发《关于北京大兴国际机场临空经济区广方大街（106国道）综合管廊工程项目建议书（代可行性研究报告）的批复》（京临管（审）〔2022〕4号），原则上同意实施上述建设项目。

（2）用地审批。2021年8月20日，北京大兴国际机场临空经济区(大兴)管理委员会《关于北京大兴国际机场临空经济区市政交通配套工程（永兴河北路-升平路）道路工程选址意见书及用地预审》（2021临管预选市政字0027号）。

（3）规划审批。2022年3月31日，关于北京大兴国际机场临空经济区弘礼街（永兴河北路-升平路）市政管线工程设计综合“多规合一”协同意见的函（京临管基础策划函〔2022〕0006号）。

（4）环评备案。大兴区生态环境局《关于北京大兴国际机场综合保税区（一期）北京部门静嘉北路道路及市政工程环境影响报告表的批复》（京兴环审【2020】32号）。

（5）施工许可。大兴区住房和城乡建设委员会《综保区（一期）北京部分知礼街道路及市政工程-施工登记意见函》（2020施【大】意字015号。

综上，本所律师认为，本次债券募集资金拟投资的北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区相关项目符合国家产业结构政策及地区发展规划，本所律师认为本期专项债券涉及重要子项目已经取得有关建设批文，符合国家产业政策。

（三）项目预期收益、成本及融资平衡

根据《项目实施方案》，本项目债券募投项目收益为土地交易和管廊运维产生的现金流入，项目未产生现金流入前需要支付资金利息及费用由区财政局统筹安排。

本项目采用“园区建设开发”的模式，由项目实施单位对土地进行改造，达到“净地”条件后，实现土地供应；待随路综合管廊建设完成后，对外出租运营，实现运营收入。债券本金及利息主要通过土地出让收入和管廊收入等方式偿还。债券存续期内，预计可直接用于偿还债券本金和利息的项目经营收益总共为16,831,728万元，需支付的项目债券本金及利息和为6,359,100万元，本息保障倍数为1.31倍，项目经营收益完全能够覆盖专项债券本息。依据当前的市场状况及数据，对未来收益和现金流进行下浮5%测算，本息覆盖倍数为1.24以上，项目收益可以覆盖融资成本。

大华会计师事务所（特殊普通合伙）出具的《收益与融

资自求平衡专项评价报告》的结论为：

“基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据我们对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价，认为该项目在发债周期内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营需要；另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡。

综上所述，通过发行项目收益与融资自求平衡专项债券的方式满足项目建设的资金需求，是现阶段较优的资金解决方案。”

本所认为，根据《项目实施方案》及《收益与融资自求平衡专项评价报告》，在对项目收益预测及其所依据的各项假设成立的前提下，预期土地出让收入和管廊收入对应的政府性基金预算收入能够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。

三、本次专项债券风险因素

《项目实施方案》对项目可能存在的风险进行了以下披露：

（一）影响项目施工进度或正常建设的风险

1. 土地转用、征收、拆迁风险和项目审批、违建、处罚等风险

本项目实施内容涉及土地转用、征收、拆迁以及对有关民众进行安置，相关土地转用、征收、拆迁等审批手续仍需要办理、完善。在征收、拆迁、安置过程中可能出现项目工

期拖延，增加项目投资成本、影响成本及收益的收回时间。

本项目存在尚未取得有关文件批复或正在审查审批过程当中的情况，后续应该按照相关法律、法规、部门和地方性规章以及规范性文件的规定办理并完善相关手续，否则会导致项目可能无法获得有关审批而被责令停建、遭受有关处罚等风险。

2.影响项目施工进度或正常建设、运营的风险

（1）项目实施风险。园区建设项目存在投资规模大、建设工期长的特点，项目实际投资有可能超出项目的投资预算，影响项目按期竣工及投入运营。项目建设涉及多个政府部门、施工单位及项目工程所在区域的居民和企业的协调和配合等多个方面，如果项目实施主体的项目管理制度不健全或项目管理能力不足或项目过程中出现重大失误，将会对本项目的建设进度、现金流产生重大影响。

（2）工期拖延风险。目前，本项目处于在建阶段，将逐步开展进行，影响项目施工进度的风险因素非常多，如勘测材料的详细程度、设计方案的稳定性、承建商的施工技术及管理水平、恶劣天气、地震、临时停水、停电、交通中断等。

（3）安全事故风险。本项目建设的综合管廊主要是隧道工程，这是一种高危险源工程，这类安全事故会导致人员伤亡、设备毁损、群体事件等不良后果。

（二）影响社会稳定的风险

本项目会对社会、经济造成一定的不利影响，包括：征

地拆迁、地区基础设施、城市化进程、居民收入和就业等各种社会因素的影响。

（三）影响项目现金流按时还本付息的风险

1. 利率变动风险。本次发行专项债券，期限为10年，假设融资利率为2.75%，实际执行利率以各期债券票面利率为准。在本次拟发行专项债券存续期内和本项目计划发行的其他专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债券资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目产生一定影响和带来一定的价格风险。

2. 政策变动风险。本项目收益变动风险主要受政府对临空经济区及其涉及的产业、行业等在财政、税收等方面的相关政策支持，若政府调整或改变现有的支持政策，将有可能会对本次拟发行专项债券的还本付息造成不利影响。

3. 项目收益风险

本项目的收益主要来自于配套土地出让净收入和管廊收入所产生的经营性现金流入，由于园区项目的建设周期和运营期较长，加上国家政策法规、行业和市场等其他因素的影响，土地价格、管廊运维收费标准等具有较大的不确定性，可能导致项目收益不及预期。

四、本次专项债券的风险防控措施

《项目实施方案》对项目可能存在的风险提出以下风险控制措施：

（一）为控制影响项目施工进度或正常建设的风险，项

目主管/实施单位针对未取得的文件批复后续应按照相关法律、法规、部门和地方性规章以及规范性文件的规定及时办理并完善相关手续，并及时高效地协调政府及有关部门机关的共识和支持。与政府及有关部门、机关、单位等紧密沟通，积极寻求解决途径，将可能存在的政策变动问题及风险带来的不利影响降到最低。

（二）为控制影响项目施工进度或正常建设、运营的风险，项目主管/实施单位应对项目进行科学评估和论证，充分考虑各种可能影响预期收益的因素，在项目可行性研究和确定设计施工方案时，通过实地勘察，综合考虑地质、环保等各方面因素，选择最佳方案；在项目实施过程中，项目主管/实施单位积极加强对工程建设项目的管理，加强各投资环节的管理，采取切实措施严格控制投资成本，按工程计划推进建设进度，及时进行审计监督，避免出现费用超支、工程延期等风险，确保项目建设能够按质、按时及时投入运营，努力实现预期的经济效益和社会效益。

（三）为控制工期拖延风险，项目主管/实施单位应制定全过程风险管理体系，严格执行预定工期计划，并对照工程实际进度，及时调整项目施工计划，确保项目进度。同时，基础工程尽量避开恶劣天气施工，并做好各类停水停电等的应急预案。

（四）为控制安全事故风险，项目主管/实施单位将贯彻项目安全管理目标，组织实施安全生产保证体系，在项目实施及运营过程中加强对施工人员的安全教育，采取切实有

效的安全措施。

（五）为控制影响社会稳定的风险，本项目在设计阶段就要综合考虑项目收益与生态环境、经济社会的平衡。工程建设期要全面落实环境影响评价报告的要求，通过采用新技术手段尽最大程度地保护生态环境，为沿线居民生产、生活提供便利条件。在项目施工阶段，注意避开风险源，采取灵活性、替代性方案保证市民的安全和正常生活。

（六）为控制利率变动风险，项目主管/实施单位应合理安排债券发行金额和债券期限，按照资金获取能力，提前做好债券的期限配比、还款计划和资金准备，并做好后续专项债券发行计划的有关准备和工作。加强资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益。同时，按照国办函[2016]88号的要求，切实实施并做好地方政府性债务风险应急处置预案。

（七）为控制政策变动风险，若政策发生改变对本项目造成不利影响，通过与市政部门的紧密沟通，积极寻求解决途径，将不利影响降到最低。

（八）为控制项目收益不及预期的风险，项目主管单位或项目实施单位将加强项目管理，提高工作效率，加快工程进度，通过各种方式确保在建项目按时投入使用，同时积极与政府部门、企业商户进行沟通，尽早确定相关费用标准，尽快产生项目收益。

五、本次发行的中介机构及相关文件

（一）会计师事务所及《收益与融资自求平衡专项评价

报告》

大华会计师事务所（特殊普通合伙）（简称“大华”）为本次发行出具了《收益与融资自求平衡专项评价报告》，该报告的结论性意见为：

“基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据我们对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价，认为该项目在发债周期内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营需要；另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡。

综上所述，通过发行项目收益与融资自求平衡专项债券的方式满足项目建设的资金需求，是现阶段较优的资金解决方案。”

根据本所律师的适当核查，大华为在北京市海淀区市场监督管理局登记的特殊普通合伙企业，持有登记机关核发的营业执照，统一社会信用代码为91110108590676050Q，目前登记状态为“存续”；大华在出具《收益与融资自求平衡专项评价报告》时持有北京市财政局核发的《会计师事务所执业许可证》，在《收益与融资自求平衡专项评价报告》上签名的注册会计师均持有合法有效的执业证书。

（二）律师事务所及法律意见书

本所担任本次发行的专项法律顾问，为本次发行出具本法律意见书。本所持有北京市司法局核发的《律师事务所执业许可证》，本所统一社会信用代码为31110000400568957 5，

签字律师李晓峰律师执业证号为11101200110978515，签字律师刘彦君律师执业证号为11101201811063119，具有为本次发行提供法律顾问服务的合法资质。

综上，本所认为，上述中介机构具备为本次发行提供相关服务的资格。

六、结论性意见

综上所述，本所认为：

1. 根据《专项债券项目情况》，本次专项债券募集资金拟用于北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目，债券发行人为北京市人民政府，项目实施主体为北京新航城控股有限公司。本次发行的《项目实施方案》已披露本次发行的主要发行要素。

2. 根据《项目实施方案》及《收益与融资自求平衡专项评价报告》，在对项目收益预测及其所依据的各项假设成立的前提下，预期土地出让收入和管廊收入对应的政府性基金预算收入能够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。

3. 为本次发行提供服务的中介机构具备为本次发行提供相关服务的资格。

4. 本次债券募集资金拟投资的北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区相关项目符合国家产业结构政策及地区发展规划，本所律师认为本期专项债券涉及重要子项目已经取得有关建设批文，符合国家产业政策。

综上，本次债券发行符合现行法律、法规及有关规范性文件的规定。

本法律意见书正本陆份，副本若干份，正本、副本具有同等法律效力。

本法律意见书经本所盖章和经办律师签字后生效。

（以下无正文）

（本页为北京大成律师事务所关于2025年北京市政府专项债券（四期）北京大兴国际机场临空经济区（北京部分）起步区园区建设项目之法律意见书签署页）

北京大成律师事务所　　经办律师

李晓峰

刘彦君

2025 年 1 月 15 日