



(法)字【2025】第111号

2025 年北京市政府专项债券（二十三期）
北京市昌平区六环路土城出口土城新村改造
土地一级开发项目（市级）
法律意见书



北京诺德律师事务所

二〇二五年六月



2025 年北京市政府专项债券（二十三期）

北京市昌平区六环路土城出口土城新村改造

土地一级开发项目（市级）

法律意见书

致：北京市财政局

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〈试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法〉的通知》（财预〔2018〕28 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）及现行有效的法律法规、规范性文件之规定，本律师事务所作为北京市昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（市级）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、本次发行的主要发行要素

根据《项目实施方案》，本次债券发行的主要发行要素如下：

（一）债券名称：2025 年北京市政府专项债券（二十三期）。

（二）发行主体：北京市人民政府。

（三）发行规模：35600 万元。

（四）发行期限：3 年期。

（五）假定利率：3%。

（六）发行方式：公开招标。

（七）还本付息方式：在债券存续期内每年支付一次债券利息，到期后一次性还本付息。

（八）募集资金用途：北京市昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（市级）。

（九）还款来源：土地出让收入。

本所律师认为，本次债券的发行文件已披露本次发行的主要发行要素。

二、项目基本情况

（一）项目名称

北京市昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（市级）（以下简称“本项目”）。

(二) 参与主体

1. 主管部门

本项目主管部门为北京市规划和自然资源委员会。具体信息如下所示：

表 1 主管部门基本信息一览表

北京市规划和自然资源委员会基本信息

机构名称	北京市规划和自然资源委员会
统一社会信用代码	11110000MB1503996K
登记状态	正常
地址	北京市通州区承安路 1 号

本项目主管部门为北京市规划和自然资源委员会，系在中华人民共和国依法设立的政府机关，具备负责管理本项目专项债券申请工作的主体资格。

2. 项目单位

本项目专项债券申请项目单位：北京市土地储备中心。

表 2 项目单位基本信息一览表

北京市土地储备中心基本信息

单位名称	北京市土地储备中心		
负责人	丁红梅	登记状态	正常
开办资金	10300 万元	有效期限	2024-05-20 至 2029-05-19
经费来源	财政补助		
统一社会信用代码	12110000400503731H		
注册地址	北京市通州区承安路 1 号院 2 号楼		
宗旨和业务范围	承担本市土地储备具体工作，建立市政府土地储备库，对收回、收购、置换和新征的土地进行储备管理；承担土地一级开发项目的业务指导和管理工作；承担土地招拍挂出让的前期准备工作；承担集体土地征收和农用地转用审查、报批等事务性工作。		

单位类型	事业单位
举办单位	北京市规划和自然资源委员会

本所律师认为，截至本法律意见书出具之日，北京市土地储备中心是依法设立并有效存续的事业单位，具备建设本项目的主体资格，也符合组合使用专项债券和市场化融资的项目主体要求。

（三）项目规模与主要建设内容

根据《昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目实施方案》，本项目主要建设规模和内容为：土城一级开发项目 A0107 地块用地面积约 15.88 公顷，建设内容为一级开发征地、拆迁、必要的基础设施建设等，建筑规模约 31.81 万平方米；土城一级开发项目 B 地块用地面积约 27.44 公顷，建设内容为一级开发征地、拆迁、必要的基础设施建设等，建筑规模约 28.85 万平方米。土城定向安置房项目用地面积约 3.43 公顷，建设内容为定向安置房建设工程，地上建筑规模约 8.92 万平方米。

（四）项目规划审批

项目已取得的批复文件：

1. 一级开发授权批复

根据北京市国土资源局《2011 年第一批土地储备开发项目专题会议纪要》（京国土会〔2011〕6 号），由北京市昌平区规划和自然资源综合事务中心（原昌平区土储分中心）为主体实施昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）A0208 地块及 B 地块土地一级开发工作。

2013 年 8 月 20 日取得《北京市国土资源局昌平分局关于昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）B 地块授权有关问题的批复》（京国土昌函〔2013〕2 号）。

2015 年 8 月 20 日取得《北京市国土资源局昌平分局关于昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）B 地块授权延期有关问题的批复》（京国土昌函〔2015〕295 号）。

2018 年 5 月 16 日取得《北京市规划和国土资源管理委员会昌平分局关于昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）B 地块继续实施土地一级开发有关问题的批复》（市规划国土昌函〔2018〕141 号）。

2020 年 7 月 29 日取得《北京市规划和自然资源委员会昌平分局关于昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）B 地块继续实施土地一级开发有关问题的批复》（京规自昌函〔2020〕249 号）。

2023 年 1 月 16 日，取得《北京市规划和自然资源委员会昌平分局关于昌平区六环路土城出口土城新村改造 A0107 地块土地一级开发项目继续实施土地一级开发的批复》（京规自昌函〔2023〕23 号）。

2024 年 9 月 27 日，取得《北京市规划和自然资源委员会昌平分局关于昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）B 地块继续实施土地一级开发的

批复》（京规自昌函〔2024〕1620号）。

2. 规划条件

2012年10月30日取得《B地块规划条件（土地储备前期整理）》（2012规条整字0052号）。

2015年11月24日，取得《昌平区六环路土城出口土城新村改造A0107地块的土地储备前期整理》（2015规条整字0039号）。

2020年11月18日，北京市规划和自然资源委员会昌平分局出具《关于昌平区六环路土城出口土城新村改造A0107地块土地一级开发项目“多规合一”协同平台初审意见的函》（京规自（昌）初审函〔2020〕0036号）。

2024年11月18日，北京市规划和自然资源委员会昌平分局出具《多规合一协同平台会商意见》（2024规自（昌）综审字0061号）。

3. 立项批复

2014年5月15日，市发展改革委下发《关于审批昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）B地块项目建议书（代可行性研究报告）的批复》（京发改审〔2014〕1026号）。

2016年5月4日，市发展改革委下发《关于昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）B地块项目延期的批复》（京发改审〔2016〕199号）。

2023年2月17日，取得《北京市发展和改革委员会关于昌平区六环路土城出口土城新村改A0107地块土地一级开发项目延期的批复》（京发改（审）[2023]60号）。

4. 实施方案审批表

2023年10月30日，北京市土地整理储备中心出具《昌平区六环路土城出口土城新村改造B地块土地一级开发项目》，审批通过昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目实施方案。

2023年10月，北京市土地整理储备中心出具《昌平区六环路土城出口土城新村改造A0107地块土地一级开发项目》，审批通过昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目实施方案。

5. 项目实施主体授权

2023年1月16日，取得《北京市规划和自然资源委员会昌平分局关于昌平区六环路土城出口土城新村改造A0107地块土地一级开发项目继续实施土地一级开发的批复》（京规自昌函〔2023〕23号），同意北京市昌平区规划和自然资源综合事务中心作为主体，组织开展昌平区六环路土城出口土城新村改造A0107地块土地一级开发工作。

2024年9月27日，取得《北京市规划和自然资源委员会昌平分局关于昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）B地块继续实施土地一级开发的批复》（京规自昌函〔2024〕1620号），同意北京市昌平区

规划和自然资源综合事务中心作为主体，组织开展昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（村庄部分）B地块土地一级开发工作。

2024年5月31日，北京市发展改革委下发《关于昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发“三定三限三结合”定向安置房项目核准的批复》（京发改（核）〔2024〕72号），明确北京城建嘉业房地产开发有限公司作为本项目实施单位。

6. 建设工程规划许可证

2024年12月13日，北京市规划和自然资源委员会颁发《建设工程规划许可证》（建字110114202400190--2024规自（昌）建字0063号）号、（建字110114202400191--2024规自（昌）建字0064号）号。

7. 建筑工程施工许可证

2024年12月25日，昌平区住房和城乡建设委员会颁发《建筑工程施工许可证》（编号110114202412250101--[2024]施[昌]建字0232号）、（编号110114202412250201--[2024]施[昌]建字0233号）。

本所律师认为，北京市昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（市级）属于专项债券支持的土地储备领域项目，符合国家产业结构政策及地区发展规划，本期专项债券涉及项目已经取得有关建设批文，项目合法合规，符合国家产业政策。

（五）项目资金来源

本项目总投资估算 566006 万元，已投入使用财政资金 453206 万元，占比 80.07%；拟申请专项债券资金 112800 万元，占比 19.93%。其中，2025 年计划发行 62700 万元，其中昌平区拟申请发行 27100 万元（其中本批次发行金额 15700 万元），北京市拟申请发行 35600 万元（其中本批次发行金额 35600 万元），债券期限 3 年；2026 年计划发行 39600 万元，其中昌平区拟申请发行 19800 万元，北京市拟申请发行 19800 万元，债券期限为 2 年；2027 年计划发行 10500 万元，其中昌平区拟申请发行 5250 万元，北京市拟申请发行 5250 万元，债券期限为 1 年。假设融资利率 3.00%（结合近期国债平均收益率，保守估计本次拟发行专项债券利率为 3%）。本项目申请的专项债券资金用于本项目工程费用和工程建设其他费用。除以上财政预算资金及发债资金来源外，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。项目前期无收入期间产生的相关利息及费用由市、区两级根据各自责任分别由市、区财政统筹安排。

本项目资本金占项目总投资的 80.07%，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》，项目总投资为 566006 万元。项目总投资中 112800 万元通过发行地方政府专项债筹措，截止 2024 年底已发行 0 万元，2025 年计划发行 62700 万元，其中昌平区拟申请发行 27100 万元（其中本批次发行金额 15700 万元），北京市拟申请发行 35600 万元（其中本批次发行金额 35600 万元），债券期限 3 年；2026 年计划发行 39600 万元，其中昌平区拟申请发行 19800 万元，北京市拟申请发行 19800 万元，债券期限为 2 年；2027 年计划发行 10500 万元，其中昌平区拟申请发行 5250 万元，北京市拟申请发行 5250 万元，债券期限为 1 年。结合近期国债平均收益率，保守估计本次拟发行专项债券利率为 3%。

根据《项目收益与融资平衡报告》，本项目收入合计 587200 万元，扣除上交市级土地出让收入分享支出 46976 万元，扣除专项资金计提支出 66082 万元，可用于还本付息的资金为 474142 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 3.91 倍。

经测算，本项目整体可偿债资金对专项债券本息的覆盖倍数为 3.91 倍，北京市可偿债资金对专项债券本息的覆盖倍数为 2.37 倍，昌平区可偿债资金对专项债券本息的覆盖倍数为 5.71 倍，项目相关预期收益均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。

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-20%范围内变动的情况下，

专项债券本息资金覆盖率为 3.13 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，符合财预〔2017〕89 号文件的相关规定。

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〔2017〕89 号、财预〔2018〕28 号、财预〔2018〕34 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）现持有北京市财政局于 2019 年 11 月 12 日核发的《会计师事务所执业证书》（编号为 11010329）和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》，营业执照经营范围包

含：从事会计师事务所业务；会计咨询；税务咨询；管理咨询。（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）。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》。

本所律师认为：北京政德会计师事务所（普通合伙）为在中国境内依法设立的会计师事务所，具备为本项目专项债券发行提供《财务评估报告》的主体资格；两名签字注册会计师均持有经注册会计师协会颁发的已经年检的《注册会计师证》，具有相应的从业资格。

（三）法律意见书

《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质；在本法律意见书上签字的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

北京市昌平区六环路土城出口土城新村改造土地一级开发项目（市级）的投资主要依靠地方财政资金、专项债券资金，偿债资金的归还主要依靠项目自身预期收入现金净流量来解决，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，根据本项目申请报告、《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。财政部门会同主管部门、项目单位、实施单位应制定应急处置预案，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，北京市财政部门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。

综上，本所律师认为，根据本项目申请报告、《项目实施方案》和《项目收益与融资平衡报告》，发行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. 本项目主管部门为北京市规划和自然资源委员会，项目单位北京市土地储备中心是依法设立并有效存续的事业单位，具备项目单位主体资格。

3. 本项目已经取得有关建设行业批复等相关手续，项目合法合规，符合国家产业政策。

4. 本次发行的《信息披露文件》已披露了主要发行要素。

5. 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。

6. 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。

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）

(此页无正文，仅为签字盖章页)



经办律师: 刘一

经办律师: 刘红梅

2025年6月11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
2020 年 07 月 02 日

发证日期:

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)

31110000MD019798XX

统一社会信用代码：
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：



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南街9号院 1号楼6层609号
负 责 人	姚海林
组织形式	个人
设立资产	98.5 万元
主管机关	石景山区
批准文号	京司许律[2018]556 4号
批准日期	2018-09-20

律师事务所登记事项 (二)

合 伙 人	
-------	--

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	二〇二二-二〇二三年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2023年6月-2024年5月

考核年度	二〇二三年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2024年6月-2025年5月

考核年度	二〇二四年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2025年6月-2026年5月

律师事务所处罚记录

处罚事由	处罚种类	处罚机关	处罚日期

律师事务所变更登记（八）

退出合伙人姓名	日期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	二〇二〇年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2020年6月-2021年5月

考核年度	二〇二一-二〇二二年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2021年6月-2022年5月

考核年度	二〇二二-二〇二三年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2022年6月-2023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 11101202410746124

法律职业资格 A20181301055051
或律师资格证号

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 诺德律师事务所年度考核专用章
备案日期	15*9202-119*5202 2025年6月-2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	



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

发证机关 北京市司法局

身份证号 105093622

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	北京市石景山区司法局 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2025年6月-2026年5月

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

