



2025 年北京市政府专项债券（二十三期）



清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目

法律意见书

（法）字【2025】第 141 号

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）

### 清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目

#### 法律意见书

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，本律师事务所作为清华南口国重基地产业

孵化区工业前期开发项目专项法律顾问,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：人民币 106,000 万元（其中本批次发行 30,000 万元）。

（四）发行期限：3 年期。

（五）假定利率：2%。

（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：清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目。

（九）还款来源：相关土地出让收入、园区绿地养护收入及园区道路养护收入等作为还本付息的来源。

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。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。



二、项目基本情况

(一) 项目名称

清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目

(二) 项目单位

项目单位为北京昌拓开发建设有限责任公司，项目公司基本信息如下所示：

表 1-1 北京昌拓开发建设有限责任公司情况

单位名称	北京昌拓开发建设有限责任公司		
法定代表人	曹伯然	成立日期	2024 年 9 月 29 日
注册资本	1000 万元	营业期限	2024-09-29 至无固定期限
统一社会信用代码	91110114MAE036PC2E		
注册地址	北京市昌平区东环路 99 号 1 幢 101 室		
经营范围	许可项目：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：园区管理服务。（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）（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	有限责任公司（法人独资）		
股东及持股比例（项目单位为企业的填报）	北京市昌平房地产开发有限责任公司持股比例 100%		

本所律师认为，截至本法律意见书出具之日，上述公司为依法设立并有效存续的企业，不是市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司，且实施主体已经取得了区人民政府的授权，因此项目单位具备建设本项目

的主体资格。

（三）项目规模与主要建设内容

根据北京市昌平区发展和改革委员会《关于清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目（一期）核准的批复》，本项目主要建设规模和内容是：在用地范围内进行征地、拆迁工作和必要的市政基础设施建设，经营性用地达到入市交易条件后入市交易；建设规模 72.91 万平方米，具体建设规模指标由规划自然资源管理部门核定。

根据北京市昌平区发展和改革委员会《关于清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目（二期）核准的批复》，本项目主要建设规模和内容是：进行征地、拆迁工作及必要的市政基础设施建设，经营性用地达到入市交易条件后入市交易；规划建设规模约 5.33 万平方米，具体建设规模指标由规划自然资源管理部门核定。

本项目相关主要指标如下表：

表 1-2 项目主要技术指标表

子项名称	立项审批文号	项目建设内容	建设规模	立项总投资 (或预计总投资)
清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项	京昌平发改 (核)[2025]13 号	在用地范围内进行征地、拆迁工作和必要的市政基础设施建设	建设规模 72.91 万平 方米	34,2991 万 元

目(一期)				
清华南口国 重基地产业 孵化区工业 前期开发项 目(二期)	京昌平发改 (核)[2025]14 号	进行征地、拆迁工 作及必要的市政 基础设施建设,经 营性用地达到入 市交易条件后入 市交易。	规划建设规 模约 5.33 万 平方米	4,699 万元
		合计	78.24 万平方米	347,690 万元

#### (四) 项目批复情况

截止目前本项目取得的相关手续如下:

##### 1.实施主体的授权

2025 年 2 月 13 日,北京市昌平区人民政府《关于清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目(一期)授权有关事项的批复》、《关于清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目(二期)授权有关事项的批复》,授权北京昌拓开发建设有限公司作为本项目实施主体。

2025 年 2 月 19 日,北京市昌平区人民政府《关于清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目资金平衡方案有关事宜的请示》,已获主管区长及区长的圈阅。

##### 2.立项审批

2025 年 2 月 25 日,北京市昌平区发展改革委下发《清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目(一期)核准的



批复》(京昌平发改(核)[2025]13号),原则上同意该建设项目。

2025年2月25日,北京市昌平区发展改革委下发《清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目(二期)核准的批复》(京昌平发改(核)[2025]14号),原则上同意该建设项目。

### 3.用地审批

2025年2月21日,北京市规划和自然资源委员会昌平分局下发《关于清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目(一期)多规合一研究的指标确认函》(京规自昌函[2025]182号),认定本项目规划为城镇建设用地,无需办理用地预审手续。

2025年2月21日,北京市规划和自然资源委员会昌平分局下发《关于清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目(二期)多规合一研究的指标确认函》(京规自昌函[2025]181号),认定本项目规划为城镇建设用地,无需办理用地预审手续。

### 4.规划审批

2025年2月21日,北京市规划和自然资源委员会昌平分局下发《关于清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发



项目(一期)多规合一研究的指标确认函》(京规自昌函〔2025〕182号), 认定该项目用地功能、面积等指标符合已批复的《北京市昌平区南口镇国土空间规划(2020年-2035年)》及《北京市昌平区南口镇集中建设区控制性详细规划(CP03-0103街区)》。

2025年2月21日,北京市规划和自然资源委员会昌平分局下发《关于清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目(二期)多规合一研究的指标确认函》(京规自昌函〔2025〕181号),认定该项目用地功能、面积等指标符合已批复的《北京市昌平区南口镇国土空间规划(2020年-2035年)》及《北京市昌平区南口镇集中建设区控制性详细规划(CP03-0103街区)》。

本所律师认为,清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目属于专项债券支持的产业园区基础设施建设项目,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 347,690 万元,计划使用财政预算资金 122,690 万元,占比 35%;专项债券资金 225,000 万元,占比 65%。本项目申请的专项债券资金用于本项目工程费用、工程建设其他费用、预备费。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区财政统筹安排。

综上，本项目资本金占项目总投资的 35%，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》及《项目收益与融资平衡报告》，项目总投资估算为 347,690 万元。项目总投资中 225,000 万元拟通过发行地方政府专项债筹措。

本期拟发行 106,000 万元（其中本批次发行 30,000 万元），发行年限为 3 年，利率保守估计，按照 2%考虑。

根据《项目收益与融资平衡报告》，本项目运营收益为 311,251 万元，能够实现资金平衡。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 1.29 倍。

根据本项目收益与融资自求平衡的压力测试结果，当项目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为 1.23 倍以上。因此，本项目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、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

北京市昌平区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，北京政德现持有北京市石景山区市场监督管理局于2019年9月27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

《法律意见书》由北京诺德律师事务所依法出具。

经本所律师自查，北京诺德律师事务所现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31110000MD019798XX），经办律师均持有北京市司法局核发的《律师执业证》。

本所律师认为：北京诺德律师事务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发行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从业执业资格。

## 四、潜在风险评估

### （一）项目风险

清华南口国重基地产业孵化区工业前期开发项目的投资主要依靠财政预算资金、专项债券资金，偿债资金的归还主要依靠项目自身及其他统筹地块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《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。本项目已取得立项，用地审批、规划审批、环评备案、施工许可等项目前期手续正在办理中二是做好资金保障。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。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《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. 募集资金拟投入的项目已取得相关手续，符合国家产业政策。

3. 项目单位北京昌拓开发建设有限责任公司为依法设

立并有效存续的、具有独立法人资格的企业法人，具备项目单位主体资格。

4. 本项目已经取得有关建设行业批复文件，项目合法合规，符合国家产业政策。

5. 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。

6. 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。

7. 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。

8. 发行主体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）



(此页无正文，仅为北京诺德律师事务所出具《清华南口国  
重基地产业孵化区工业前期开发项目之法律意见书》之签章  
页)



经办律师：刘红梅

经办律师：刘一

2025年6月13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)

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:

2020 07 02  
年 月 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 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	二〇二二至二〇二三年度
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	二〇二一至二〇二一年度
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	二〇二二至二〇二二年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	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 232301199209091811

### 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检查考核 专用章
备案日期	1549282-11945282 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

身份证号 612729198105093622

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	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	