



北京市中闻律师事务所

关于

2026年北京市政府专项债券（二十五期） 门头沟区采空棚户区改造项目专项债券 项目

法律意见书

北京市中闻律师事务所

<https://zhzw.zhongwenlaw.com/>

北京市东城区朝阳门北大街9号泓晟国际中心2/3/5/23层

Tel: (86) 10-51783535

目录

一、 本次发行的主要发行要素	7
二、 本次发行对应的项目情况	7
(一) 本次发行对应的项目参与主体	7
1. 发行人	7
2. 项目主管部门	8
3. 项目实施单位	8
(二) 本次发行对应的项目情况	9
1. 项目概况	9
2. 项目审批文件	10
3. 项目实施的必要性及社会经济效益	12
4. 项目投资估算及资金筹措方案	13
5. 项目融资偿债资金来源	13
三、 本次专项债券风险因素及控制措施	14
(一) 影响项目施工进度的风险及控制措施	14
(二) 影响项目资金筹措的风险及控制措施	15
(三) 影响项目收益实现的风险及控制措施	16
四、 本期债券的中介服务机构	16
(一) 律师事务所	16
(二) 会计师事务所	17
五、 结论性意见	17



定义和释义

在本法律意见书中，除非另有所指，下列词语具有下述含义：

简称	定义和释义
发行人	指北京市人民政府
本所	指北京市中闻律师事务所
本期政府专项债券	指门头沟区采空棚户区改造项目专项债券
本次发行	指本期政府专项债券的发行
《实施方案》	指《门头沟区采空棚户区改造项目专项债券项目实施方案》
《收益与融资平衡报告》	指广西天旭会计师事务所有限责任公司为本次发行出具的《门头沟区采空棚户区改造项目项目收益与融资平衡报告》
《法律意见书》	指《门头沟区采空棚户区改造项目专项债券项目法律意见书》
《预算法》	指《中华人民共和国预算法》
《加强地方债务管理意见》	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）
《地方政府债券发行管理办法》	指《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）
《专项债务预算管理办	指财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办



理办法》	法》的通知(财预〔2016〕155号)
《政府专项债券品种的通知》	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)
《做好债券发行工作的意见》	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)
《债务信息公开办法(试行)》	指财政部关于印发《地方政府债务信息公开办法(试行)》的通知(财预〔2018〕209号)
广西天旭	指广西天旭会计师事务所有限责任公司
元、万元、亿元	指人民币元、人民币万元、人民币亿元

北京市中闻律师事务所关于
门头沟区采空棚户区改造项目专项债券项目
之法律意见书

北京中闻意见（2026 年）第08007号

致北京市门头沟区财政局、北京市门头沟区发展和改革委员会、北京市门头沟区重大建设项目协调服务中心（北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心）：

北京市中闻律师事务所接受委托，担任门头沟区采空棚户区改造项目专项债券项目的专项法律顾问，并出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所及本所律师特作出如下声明：

1. 根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）等有关法律法规、规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

2. 除非本法律意见书特别注明，本所出具本法律意见书的依据是本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和中国现行法律法规和规则之规定。本所认定有关事实是否合法有效是以该等事实发生时所应适用的法律法规为依据，同时也充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准或确认。

3. 本所已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次申报项目的合法性、合规性进行了合理的核查验证，保证本法律意见书不存在足以影响本期债券发行的虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

4. 在出具本法律意见书过程中，本所已得到项目业主如下保证和承诺：即发行人或相关主体已提供了本所认为出具本法律意见书所必需的真实、准确、完整的文件和材料，无隐瞒、虚假记载、误导性陈述及重大遗漏之处，有关材料上的签字和印章均是真实的，有关副本材料或者复印件均与正本材料或者原件一致。对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，本所依赖于政府有关主管部门、发行人或者其他有关机构出具的证明文件而出具相应的法律意见。委托人提交本所的文件、材料均持续有效且不存在被撤回、撤销修改、变更或补充等情形。

5. 本所不对有关财务、会计、审计、资产评估、投资决策、评价咨询等非法律专业事项发表评论，本所律师仅就所涉及的法律问题进行核查。鉴于本所并不具有对上述事实、数据和结论作出核查和评价的适当资格，本法律意见书中引用财务评估咨询报告、实施方案等内容，均为严格按照有关单位及中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

6. 本所同意相关主体部分或者全部在发行文件中自行引用或按主管部门要求引用本法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

7. 本法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为本期政府专项债券申请发行的法律文件，随同其他材料一同报送；愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。非经本所书面认可，请勿将本法律意见书用于任何其他用途。

根据《预算法》、《地方政府债券发行管理办法》、《专项债务预算管理办法》、《政府专项债券品种的通知》等有关法律法规、规范性文件的规定和要求，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，本所律师对本次发行的文件材料和有关事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：

一、本次发行的主要发行要素

根据《实施方案》，项目名称为门头沟区采空棚户区改造项目（以下简称“本项目”或“项目”），属于专项债券重点支持的棚户区改造领域项目。项目总投资 6,415,677 万元，其中：计划申请专项债券总额 2,119,751 万元，已发行 1,899,751 万元；本批次申请发行 52,000 万元，债券期限为 5 年，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。本项目已累计使用专项债券 1,899,751 万元，目前已累计支出 1,899,751 万元，支出进度 100.0%。

本次申报的 52,000 万元政府债券拟用于本项目的开发、建设和回购，其余资金由区财政统筹安排。

二、本次发行对应的项目情况

（一）本次发行对应的项目参与主体

1. 发行人

根据财政部财预〔2016〕155 号文《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》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。”

本所律师认为，本期政府专项债券发行主体是北京市人民政府，符合财政部财预〔2016〕155号文关于政府专项债券发行主体的规定。

2. 项目主管部门

根据《实施方案》，本次发行对应的项目主管部门为北京市门头沟区重大建设项目协调服务中心(北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心)。北京市门头沟区重大建设项目协调服务中心(北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心)负责在依法依规、确保工程质量安全的前提下，指导督促项目单位北京市门头沟区重大建设项目协调服务中心(北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心)加快专项债券支出进度，尽早形成实物工作量，推动项目早建成、早见效。负责组织项目单位及时将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。本项目未按既定方案落实专项债券还本付息资金的，可由财政部门采取扣减北京市门头沟区重大建设项目协调服务中心(北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心)相关预算资金等措施偿债。

3. 项目实施单位

根据《实施方案》，项目专项债券申请单位为北京市门头沟区重大建设项目协调服务中心(北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心)，其基



本情况如下：

单位名称	北京市门头沟区重大建设项目协调服务中心 (北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心)		
法定代表人	曹子立	成立日期	2021 年 6 月
注册资本	5 万元	营业期限	有效期至 2028 年 10 月 9 日
统一社会信用代码	12110109678767985W		
注册地址	北京市门头沟区新桥大街 44 号		
经营范围	协助完成区政府投资的重大建设项目可行性研究及各类项目审批手续；负责区重大建设项目招标管理和合同管理工作；负责区重大建设项目的组织实施、过程监督管理、综合协调和竣工验收等相关工作；负责采空棚户区改造相关工作；完成剩余安置房配套项目的移交工作；完成区委、区政府交办的其他任务。		
单位类型	全额拨款事业单位		
股东及持股比例（项目单位为企业的填报）	/		

本所律师认为，北京市门头沟区重大建设项目协调服务中心（北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心）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。

（二）本次发行对应的项目情况

根据《实施方案》，本次专项债券募集资金用于门头沟区采空棚户区改造项目，属于专项债券重点支持的棚户区改造领域项目，未纳入专项债券投向领域“负面清单”。

1. 项目概况

根据《实施方案》以及北京市发展改革委《关于门头沟区采空棚户区改造石门营 A 地块定向安置房项目核准的批复》等，安置房建设项目

主要建设规模和内容是：住宅及配套。根据北京市发展改革委《关于门头沟区采空棚户区改造和环境整治城子 A 地块项目重新核准的批复》等，棚户区改造和环境整治项目主要建设规模和内容是：进行征地、拆迁工作和必要的基础设施建设，经营性用地达到入市交易条件后入市交易。根据北京市发展改革委《关于北京市门头沟区水煤浆厂棚改定向安置房项目核准的批复》等，安置房回购项目主要建设规模和内容是：住宅及配套。

因此，本专项债券所对应的项目具有公益性，符合财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知【财库（2020）43 号】关于专项债公益性的要求。

2. 项目审批文件

截至本法律意见书出具之日，本期债券项目取得如下审批文件：

1. 立项审批。2009 年 4 月 13 日，北京市发展改革委下发《关于建设门头沟区采空棚户区改造石门营 A 地块定向安置房项目核准的批复》（京发改（2009）697 号）；2014 年 10 月 8 日，北京市发展改革委下发《关于门头沟区采空棚户区改造小园 3A 号地块定向安置房项目核准的批复》（京发改（2014）2166 号）等批复，原则上同意该建设项目。

2. 用地审批。2009 年 5 月 7 日，北京市国土资源局门头沟分局用地预审意见书，载明权利人为北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心，权利类型为划拨，用途为住宅及配套用地，面积 334700 平方米；2014 年 1 月 3 日，北京市国土资源局用地预审意见书，载明权利人为北京市

门头沟区采空棚户区改造建设中心，权利类型为划拨，用途为住宅用地，面积 35600 平方米等用地预审意见。

3. 规划审批。2012 年 2 月 28 日，北京市规划委员会核发《建设用地规划许可证》，载明用地单位为北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心，用地项目名称为门头沟区采空棚户区改造石门营 A 地块定向安置房项目，用地位于门头沟区永定镇石门营村，面积 234208.39 平方米，用途为二类居住用地，土地取得方式为划拨及出让；2014 年 10 月 20 日，北京市规划委员会核发《建设用地规划许可证》，载明用地单位为北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心，用地项目名称为门头沟区采空棚户区改造小园 3A 号地块定向安置房项目，用地位于门头沟区永定镇小园村，面积 23083.43 平方米，用途为二类居住用地，土地取得方式为划拨及出让等用地规证。

2019 年 12 月 20 日，北京市自然资源和规划局核发《建设工程规划许可证》，载明建设单位为北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心，项目名称为门头沟区采空棚户区改造石门营 A 地块定向安置房项目（A2-02 号楼派出所等 2 项），位于门头沟区永定镇，总建筑面积 6190.71 平方米，其中地上建筑面积 4541.45 平方米，地下建筑面积 1649.26 平方米；2019 年 4 月 18 日，北京市自然资源和规划局核发《建设工程规划许可证》，载明建设单位为北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心，项目名称为门头沟区采空棚户区改造小园 3A 号地块定向安置房项目（1#住宅楼等两项），位于门头沟区永定镇栗园庄村，总建筑面积 34835.34 平方米，其中地上建筑面积 32327.69 平方米，地下建筑面积

2507.65 平方米等建设工程规划许可证。

4. 环评备案。2009 年 6 月 20 日，本项目取得北京市环保局《关于门头沟区采空棚户区改造石门营 A 地块定向安置房项目环境影响报告书的批复》；2018 年 8 月 7 日门头沟区采空棚户区改造小园 3A 号地块定向安置房项目《建设项目环境影响登记表》已经完成备案，备案号：201811010900000138 等批复。

5. 施工许可。2020 年 8 月 18 日，北京市门头沟区住房和城乡建设委员会核发《建筑工程施工许可证》（编号【2020】施【门】建字 0020 号，110109202008180101），载明建设单位为北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心，工程名称为门头沟区采空棚户区改造石门营 A 地块定向安置房项目（A2-02 号楼派出所等 2 项），建设面积 6190.71 平方米；2019 年 6 月 12 日，北京市门头沟区住房和城乡建设委员会核发《建筑工程施工许可证》（编号【2019】施【门】建字 0017 号，110109201906120101），载明建设单位为北京市门头沟区采空棚户区改造建设中心，工程名称为门头沟区采空棚户区改造小园 3A 号地块定向安置房项目（1#住宅楼等 2 项，3#住宅楼等 2 项、地下车库），建设面积 89050.17 平方米等施工许可证。

综上，门头沟区采空棚户区改造项目已取得相关部门的审批手续，符合国家产业政策及地区发展规划，上述手续真实有效。

3. 项目实施的必要性及社会效益

根据《实施方案》，项目符合国家政策导向，高度契合地区规划，

能充分发挥当地资源禀赋，能有效解决当前瓶颈问题，具有一定经济效益和社会效益。

4. 项目投资估算及资金筹措方案

根据《实施方案》，本项目总投资 6,415,677 万元，其中前期费用 48,358 万元，占比 0.75%；征地补偿款及相关费用 356,822 万元，占比 5.56%；拆迁补偿费及相关费用 5,360,785 万元，占比 83.56%；市政基础设施建设费用 272,328 万元，占比 4.24%；其他费用 16,870 万元，占比 0.26%。财务费用 319,404 万元，占比 4.98%；管理费 10,634 万元，占比 0.17%；审计费 29,367 万元，占比 0.46%；两税两费 1,109 万元，占比 0.02%

本项目计划使用财政预算资金 4,295,926 万元，占比 66.96%；单位自有资金 0 万元，占比 0%；专项债券资金 2,119,751 万元，占比 33.04%。三者合计 6,415,677 万元。

本项目计划使用专项债券 2,119,751 万元，不涉及组合融资的银行贷款和市场化融资。

因此，本项目资本金符合《国务院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）关于项目资本金投入比例要求。

5. 项目融资偿债资金来源

根据《实施方案》，本项目发行债券融资资金的本金和利息还款来

源为土地交易产生的现金流入，本项目总收益预计为 3,402,257 万元（259,000+3,439,105-295,848），其中已上市土地出让收益为 259,000 万元，未上市土地出让预测收入为 3,439,105 万元，扣除上交市级土地出让收入分享支出 295,848 万元。本项目未产生收益前，项目融资还本付息资金由财政资金统筹安排。

（三）项目预期收益、成本及融资平衡

根据《实施方案》及《收益与融资平衡报告》，本项目预期项目收益对拟使用的专项债券本息的覆盖倍数为 1.34，能够合理保障专项债券本息，实现项目收益与融资自求平衡。

本所认为，根据《实施方案》及《收益与融资平衡报告》，本项目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，符合《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）的有关规定。

三、本次专项债券风险因素及控制措施

《实施方案》对项目可能存在的风险进行了以下披露，并提出以下风险控制措施：

（一）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。

（二）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中出现的重大变更的，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”。

（三）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。二是提升项目运营效益。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，北京市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。

四、本期债券的中介服务机构

（一）律师事务所

本所现持有北京市司法局于2001年9月13日核发的统一社会信用代码为31110000726377413Y的《律师事务所执业许可证》，具备为本期债券发行出具法律意见书的资质；经办律师均具有北京市司法局核发

的律师执业证书，具备相应的从业资格。

（二）会计师事务所

广西天旭会计师事务所有限责任公司（简称“广西天旭”）为本次发行出具了《平衡专项报告》，该报告的结论性意见为：在相关部门对项目收益预测及其所依据的各项假设成立的前提下，本次评价的 2026 年北京市政府专项债券（二十五期）京南创芯港工业产业园区前期开发项目专项债券项目，预期收益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。

根据本所律师的适当核查，广西天旭为在南宁市青秀区行政审批局登记的有限责任公司（自然人投资或控股），持有登记机关核发的营业执照，统一社会信用代码为 91450103057501754N，目前登记状态为“存续”；广西天旭在出具《平衡专项报告》时持有南宁市财政局核发的《会计师事务所执业许可证》，在《平衡专项报告》上签名的注册会计师均持有合法有效的执业证书。

五、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

（一）发行人北京市人民政府具有本次发行的主体资格，北京市门头沟区重大建设项目协调服务中心作为本次项目的实施单位，具有实施本项目的主体资格，可以使用本期专项债券资金。

（二）本次发行的募集资金用于门头沟区采空棚户区改造项目项

目，募集资金用途合法合规。

（三）根据《实施方案》及《收益与融资平衡报告》，募投项目为带有自身收益的公益性项目，且项目收益能够覆盖债券本息，覆盖倍数为 1.34，能够合理保障专项债券本息，实现项目收益与融资自求平衡，符合《预算法》、《地方政府专项债券发行管理办法》、《专项债务预算管理办法》、《政府专项债券品种的通知》等法律法规规定。

（四）本项目资本金符合《国务院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）关于项目资本金投入比例要求。

（五）为本次发行提供服务的会计师事务所、律师事务所具备相应的从业资质，具备为本次发行提供相关服务的主体资格。

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。

本法律意见书正本一式肆（4）份，自本所盖章后生效。

（以下无正文）



(本页无正文，为《北京市中闻律师事务所关于门头沟区采空棚户
区改造项目专项债券项目之法律意见书》盖章页)



北京市中闻律师事务所 (盖章)



2026年8月5日

徐妍妍

危七波

