



北京市中闻律师事务所

关于

2026年北京市政府专项债券（三十五期）

门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境
整治项目专项债券项目

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	8
二、 本次发行对应的项目情况	8
(一) 本次发行对应的项目参与主体	8
1. 发行人	8
2. 项目主管部门	9
3. 项目实施单位	9
(二) 本次发行对应的项目情况	10
1. 项目概况	10
2. 项目审批文件	11
3. 项目实施的必要性及社会效益	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) 项目预期收益、成本及融资平衡	13
三、 本次专项债券风险因素及控制措施	13
(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	14
(三) 影响项目收益实现的风险及控制措施	15
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	16
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	指门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治项目专项债券
本次发行	指本期政府专项债券的发行
《实施方案》	指《门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治项目专项债券项目实施方案》
《收益与融资平衡报告》	指北京华盟会计师事务所（普通合伙）为本次发行出具的《门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治项目项目收益与融资平衡报告》
《法律意见书》	指《门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治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》
《加强地方政府债务管理意见》	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法》	指财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知(财预〔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)
北京华盟	指北京华盟会计师事务所(普通合伙)
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
门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治项目专项债
券项目之法律意见书

北京中闻意见（2026 年）第 091902 号
致北京市门头沟区财政局、门头沟区住房和城乡建设委员会、中建京西建
设发展有限公司：

北京市中闻律师事务所接受委托，担任门头沟区永定镇南区棚
户区改造和环境整治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永定镇南区棚户区改造和环境整治项目（以下简称“本项目”或“项目”），项目总投资 431,780 万元，其中：计划申请专项债券总额 199,936 万元，已发行 131,734 万元（已发行 2020 年北京市政府专项债券（十七期）融资 26,200 万元（期限 7 年），北京 2021 年北京市政府专项债券（二期）融资 14,900 万元（期限 3 年），2021 年北京市政府专项债券（九期）融资 7,200 万元（期限 3 年），2021 年北京市政府专项债券（十六期）融资 19,834 万元（期限 3 年），2022 年北京市政府专项债券（十六期）融资 20,000 万元（期限 5 年），2023 年北京市政府专项债券（四期）融资 3,300 万元（期限 3 年），2023 年北京市政府专项债券（十二期）融资 5,900 万元（期限 3 年）），2024 年北京市政府专项债券（八期）融资 14,600 万元（期限 5 年）。2024 年北京市政府专项债券（十七期）融资 5,400 万元（期限 5 年），2025 年北京市政府专项债券（八期）融资 14,400 万元（期限 5 年），2026 年北京市政府专项债券（二期）融资 11,400 万元（期限 3 年）。本批次申请发行 50,700 万元，债券期限为 5 年，假设融资利率 1.67%，后续年度预计发行债券资金 6,102 万元，债券期限为 2 年，假设融资利率 1.50%，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。

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》，本项目主管部门为门头沟区住房和城乡建设委员会。负责在依法依规、确保工程质量安全的前提下，指导督促中建京西建设发展有限公司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。负责组织中建京西建设发展有限公司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，可由门头沟区财政局采取扣减门头沟区住房和城乡建设委员会相关预算资金等措施偿债。

3. 项目实施单位

根据《实施方案》及依据《北京市门头沟区人民政府关于门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治项目实施主体有关事项的批复》（门政函〔2016〕38号），项目实施主体为中建京西建设发展有限公司。基本情况如下：



单位名称	中建京西建设发展有限公司		
法定代表人	杨洪禄	成立日期	2011年1月7日
注册资本	390,000 万元	营业期限	2011-01-07 至 2031-01-06
统一社会信用代码	91110000567441931Q		
注册地址	北京市门头沟区滨河路 115 号滨河大厦 13 层 1304-2 室		
经营范围	房地产开发；施工总承包；专业承包；投资管理；项目投资；投资咨询。（市场主体依法自主选择经营项目，开展经营活动；房地产开发、施工总承包、专业承包以及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。）		
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)	中建方程投资发展集团有限公司持股 100%		

本所律师认为，中建京西建设发展有限公司是依法设立并有效存续的国有企业，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，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永定镇南区棚户区改造和环境整治项目，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《关于门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治项目核准的批复》，本项目主要建设规模和内容是：住宅及配套、商业、公建、供水设施、环卫设施、社会福利等。



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。2018年6月1日，北京市发展改革委下发《关于门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治项目申请报告项目的批复》（京发改（核）（2018）235号），原则上同意该建设项目，总投资估算为431780万元。

（2）用地审批。2017年10月27日，北京市自然资源和规划局核发《建设项目用地预审意见》（市规划国土门预（2017）22号），用途为储备用地，面积51.9450公顷。2022年8月29日取得《国有土地使用证》京（2022）门不动产权第0005292号；2024年1月22日取得《国有土地使用证》京（2024）门不动产权第0000618号和京（2024）门不动产权第0000598号。

（3）规划审批。2018年11月15日，北京市自然资源和规划局核发《建设用地规划许可证》，载明用地单位为中建京西建设发展有限公司，用地项目名称为门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治项目（安置房），用地位于门头沟区永定镇，面积47,729平方米，用途为居住用地，土地取得方式为划拨。

2022年6月14日北京市规划和国土资源管理委员会核发《建设工程



规划许可证》2022 规自(门)建字 0012 号；2022 年 6 月 30 日北京市规划和国土资源管理委员会核发《建设工程规划许可证》2022 规自(门)建字 0013 号。

(4) 施工许可。2019 年 3 月 21 日，北京市门头沟区住房和城乡建设委员会核发《施工登记意见函》(2019 施[门]意字 004 号、2019 施[门]意字 003 号)，2022 年取得《施工许可证》([2022]施[门]建 0020、[2022]施[门]建 0021)，载明建设单位为中建京西建设发展有限公司，工程名称为门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治安置房项目，建设面积 179,958 平方米。2022 年 7 月 25 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》([2022]施[门]建字 0021 号、[2022]施[门]建字 0022 号)。

(5) 环评批复。2018 年 5 月 8 日，北京市门头沟区环境保护局核发《关于门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治安置房项目建设项目环境影响报告表的批复》【门环保审字[2018]0015 号】

(6) 稳评批复。2017 年 9 月 11 日取得关于《门头区永定镇南区棚户区改造及环境整治项目社会稳定风险分析报告》的备案意见【门稳评文(2017) 34 号】

综上，门头沟区永定镇南区棚户区改造和环境整治项目已取得有关部门的审批手续，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经济效益

根据《实施方案》，项目实施具有必要性，并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》，本项目总投资估算 431,780 万元，计划使用财政预算资金 231,844 万元，占比 53.7%；专项债券资金 199,936 万元，占比 46.3%。除以上列示资金来源外，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。

5. 项目融资偿债资金来源

根据《实施方案》，本项目偿债资金主要为土地出让收入，总现金净流入预计为 393,373 万元。

（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 1.78，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

北京华盟会计师事务所（普通合伙）现持有北京市东城区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为“911101016723558405”的营业执照。经本所律师查询国家企业信用信息公示系统，北京华盟成立日期为：2008 年 3 月 5 日，经营范围为：“审查企业会计报表，出具审计报告；验证企业资本，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务，出具有关的报告；基本建设年度财务决算审计；代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询、会计培训；法律、法规规定的其它业务。（企业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；不得从事本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。）”

经本所律师适当核查，北京华盟是一家在中国境内依法设立并有效存续的普通合伙企业，具备从事审计工作的业务资格，经办会计师持有合法的执业证书。



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永定镇南区棚户区改造和环境整治项目项目，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 1.78，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永定镇南区棚户区改造和环境整治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9月19日



徐妍妍

危士波