2026年北京市政府专项债券（三十九期）朝阳区东坝边缘集团剩余可开发区域北区北小河以东剩余用地土地一级开发项目（调增）

法律意见书

天津清极律师事务所

（2026）清极意字第33号

二〇二六年十一月

2026年北京市政府专项债券（三十九期）朝阳区东坝边缘集团剩余可开发区域北区北小河以东剩余用地土地一级开发项目（调增）法律意见书

（2026）清极意字第33号

致：北京市朝阳区财政局

天津清极律师事务所（以下简称“本所”）接受北京自贸试验区朝阳投资有限公司的委托，就2026年北京市政府专项债券（三十九期）朝阳区东坝边缘集团剩余可开发区域北区北小河以东剩余用地土地一级开发项目（以下简称“本项目”）专项债券资金用途调整（调增）事项（以下简称“本次调增”）担任专项法律顾问。本所出具本法律意见书所涉的主要法律、行政法规、部门规章及规范性文件包括：《中华人民共和国预算法》（以下简称“预算法”）、《中华人民共和国预算法实施条例》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《中华人民共和国民法典》、《政府投资条例》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《财政部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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕62号）、《土地储备项目预算管理办法（试行）》（财预〔2019〕89号）、《财政部关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）、《地方政府债务信息公开办法（试行）》（财预〔2018〕209号）、《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）、《财政部关于印发《地方政府债券信用评级管理暂行办法》的通知》（财库〔2020〕8号）、《财政部关于印发《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）、《财政部关于印发《地方政府专项债券用途调整操作指引》的通知》（财预〔2021〕110号）、《自然资源部 财政部关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知》

（自然资发〔2025〕45号）、《国务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》（国发〔2021〕5号）、《财政部等部门关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）、《北京市财政局转发财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知》（京财金融〔2016〕2540号）等现行有效的法律、行政法规、部门规章及规范性文件，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本次调增所涉法律问题出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

一、本所律师依据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实，以及委托人、项目单位、主管部门及其他相关单位提供的文件、资料出具本法律意见书。本所律师已对相关文件、资料进行了必要的核查与验证，并基于对法律的理解和对有关事实的了解发表法律意见。

二、委托人及相关单位已向本所律师承诺，其提供的文件、资料真实、准确、完整，所披露的事实无虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，所提供的复印件与原件一致，有关文件上的签字、印章真实有效。

三、对于本法律意见书至关重要而又无法取得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、项目单位、主管部门及其他有关单位出具或提供的证明文件、说明或承诺出具法律意见。

四、本法律意见书仅就与本项目及本次调增有关的法律问题发表意见，不对会计、审计、资产评估、信用评级、项目收益测算等非法律专业事项发表意见。本法律意见书涉及财务数据、测算结论的，均系引用《项目实施方案》《项目收益与融资平衡报告》等专业文件所载内容，本所律师不对其真实性、准确性作出判断或保证。

五、本法律意见书仅供本项目申请本次专项债券资金用途调整（调增）之目的使用，不得用作其他任何目的。未经本所书面同意，不得向任何第三方提供或公开披露，但依法向有权机关报送及按专项债券信息公开要求披露的除外。

六、本所律师同意将本法律意见书作为本次调增的申报文件之一，随其他申报材料一并报送有权机关，并依法对出具的法律意见承担责任。

基于上述，本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具法律意见如下。

一、本次专项债券资金用途调整（调增）的发行要素

（一）债券基本情况

根据《2026年北京市政府专项债券（三十九期）朝阳区东坝边缘集团剩余可开发区域北区北小河以东剩余用地土地一级开发项目地方政府专项债券项目实施方案》（以下简称“《项目实施方案》”）及《项目收益与融资平衡报告》，本次调增的基本情况为：2026年北京市政府专项债券（三十九期）于2026年9月28日发行，债券期限30年，发行利率2.22%，到期日为2056年9月29日，在债券存续期内每年支付一次利息，到期后一次性还本。本次拟从该期债券原安排的“低空技术智能农翼检测及配套设施项目”中调减5,400.00万元，调增至本项目5,400.00万元。本次调增后，本项目累计使用专项债券资金5,400.00万元，占本项目开发估算总成本3,034,937.65万元的0.18%。

（二）调增资金安排

本次调增系在2026年北京市政府专项债券（三十九期）已发行额度内，将原安排项目的债券资金调整用于本项目，不改变原债券的发行规模、期限、代码、名称、利率及兑付安排。调增资金专项用于本项目前期费用、征地补偿费、拆迁补偿费、市政基础设施建设费等有收益的公益性资本性支出。原调减项目名称、调增金额及利息分割日最终以财政调整文件为准。

（三）还本付息安排

按债券本金5,400.00万元、年利率2.22%、期限30年、每年付息一次、到期一次还本测算，本项目对应债券年利息为119.88万元，存续期内利息合计3,596.40万元，本息合计8,996.40万元。项目建设期利息及发行费用由朝阳区财政局统筹安排；本项目取得土地出让收入前，到期应付债券利息由区财政统筹安排支付。

（四）本所律师意见

本所律师认为，本次调增系在已发行的2026年北京市政府专项债券（三十九期）额度内进行项目间资金用途调整，不新增地方政府债务余额，不改变原债券注册信息，债券期限、利率、付息方式及还本方式明确，调增资金投向明确且属于有收益的公益性资本性支出，符合预算法第三十五条关于地方政府举借债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源、只能用于公益性资本支出的规定，符合《中华人民共和国预算法实施条例》第四十四条关于专项债务系列入政府性基金预算用于有收益的公益性事业发展的专项债券的界定，亦符合《地方政府专项债务预算管理办法》第五条关于专项债务收入应当用于公益性资本支出、不得用于经常性支出的规定。本次调增的最终金额、原调减项目及利息分割安排，应以有权机关作出的财政调整文件为准。

二、项目基本情况

（一）项目名称与实施范围

本项目全称为朝阳区东坝边缘集团剩余可开发区域北区北小河以东剩余用地土地一级开发项目。项目位于北京市朝阳区东坝地区中北部，包含金盏乡、东坝乡两个街区，四至范围为：东至机场第二高速，南至第四使馆区及坝河北三街，西至北小河，北至亮马河北路。项目规划总用地面积约257.43公顷，规划总建筑规模约306.91万平方米，规划建设用地约137.37公顷；代征用地合计约120.06公顷，其中代征道路79.19公顷、代征绿地40.87公顷。具体用地面积、地块边界以拨地钉桩成果及规划和自然资源部门最终审定为准。

（二）项目建设内容与投资规模

本项目为土地一级开发项目，建设内容包括项目范围内土地的前期开发、征地补偿、拆迁补偿、市政基础设施建设及代征道路、代征绿地的建设与移交等。根据《项目实施方案》，本项目开发估算总成本为3,034,937.65万元，其中前期费用12,067.00万元，占0.40%；征地补偿费810,490.64万元，占26.70%；拆迁补偿费123,574.68万元，占4.07%；市政基础设施建设费69,093.00万元，占2.28%；财务费用397,723.21万元，占13.10%；利润或管理费81,218.03万元，占2.68%；分摊其他项目成本1,540,771.09万元，占50.77%。上述成本系依据街区控制性详细规划报审文件及资金测算专题估算，本项目尚未立项，最终成本以立项批复、审计认定及财政评审结果为准。

（三）项目建设工期与开发时序

本项目为土地一级开发项目，不设传统运营期。根据《项目实施方案》，本项目预计2027年取得一期立项，2028年开展征地及市政建设工作，后续根据开发时序及土地市场情况逐步完成土地上市。

（四）本所律师意见

本所律师认为，本项目属于土地一级开发项目，建设内容为土地征收、拆迁补偿、前期开发及市政基础设施建设，具有明确的公益属性，并可通过土地出让收入形成项目收益，符合专项债券支持的有一定收益的公益性项目的投向要求。本项目开发估算总成本、用地规模及建筑规模系依据控制性详细规划及资金测算专题估算形成，在项目尚未立项的情况下属于预测性数据，其最终确定有赖于立项批复、审计认定及财政评审，本所律师不对上述估算数据的准确性发表意见。

三、参与主体资格

（一）发行主体

本次债券的发行主体为北京市人民政府。根据预算法第三十五条及《中华人民共和国预算法实施条例》第四十三条、第四十五条的规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内通

过发行地方政府债券举借债务的方式筹措；各省、自治区、直辖市的政府债务余额不得突破国务院批准的限额；省级政府财政部门依照国务院下达的本地区地方政府债务限额提出安排方案，报本级政府批准后将增加举借的债务列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。本所律师认为，北京市人民政府作为省级政府，具备发行本次专项债券的主体资格；本次调增在已发行债券额度内进行，不突破国务院批准的政府债务限额。

（二）项目主管部门

本项目主管部门为北京市规划和自然资源委员会朝阳分局。该分局系北京市规划和自然资源委员会的派出机构，依法承担本行政区域内土地储备、土地一级开发、规划和自然资源管理等行政管理职责，具备作为本项目行业主管部门的主体资格，负责本项目专项债券的申报组织、建设管理、收入归集、资产管理及还本付息协调等工作。

（三）项目单位

本项目项目单位为北京市朝阳区规划和自然资源综合事务中心，统一社会信用代码12110000777051237Y，法定代表人李欣，单位类型为事业单位。该中心系依法设立并有效存续的事业单位，根据《项目实施方案》及朝阳区土地储备开发工作的职责分工，承担本项目土地一级开发的主体职责，具备作为本项目专项债券项目单位的主体资格。

（四）实施单位

本项目实施单位为北京自贸试验区朝阳投资有限公司，统一社会信用代码91110105MA04BHC62R，法定代表人高富军，注册资本4,400.00万元，成立日期2021年6月10日。根据2023年第9次区长办公会议精神及2024年5月30日《朝阳区土地储备开发项目平台公司委托协议》，北京市朝阳区规划和自然资源综合事务中心委托北京自贸试验区朝阳投资有限公司作为本项目土地一级开发的实施单位，负责具体组织实施工作。本所律师认为，北京自贸试验区朝阳投资有限公司系依法

设立并有效存续的公司制企业，依据委托协议取得本项目实施单位资格，其作为实施单位的主体资格合法有效。

（五）属地政府及相关部门

本项目属地政府为北京市朝阳区东坝乡人民政府、北京市朝阳区金盏乡人民政府，本级发展改革部门为北京市朝阳区发展和改革委员会，本级财政部门为北京市朝阳区财政局。上述主体分别在《项目实施方案》上盖章确认，符合专项债券项目申报的属地管理与部门协同要求。

（六）关于实施单位与政府债务关系的特别说明

本所律师注意到，本项目实施单位为公司制企业，项目单位为事业单位。根据预算法第三十五条关于除该条另有规定外地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务的规定，以及《财政部等部门关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）关于地方政府举债一律采取在国务院批准的限额内发行地方政府债券方式、地方政府及其所属部门不得以文件、会议纪要、领导批示等任何形式要求或决定企业为政府举债或变相为政府举债的规定，本次专项债券的举借主体为北京市人民政府，偿还责任由北京市人民政府承担，实施单位仅依据委托协议承担土地一级开发的具体组织实施工作，不因实施本项目而形成政府隐性债务。根据《项目实施方案》，实施单位不涉及市场化转型未完成、存量隐性债务未化解完毕的融资平台情形。本所律师认为，本项目参与主体的设置未违反上述规定；项目单位、实施单位在项目实施过程中应严格依照委托协议约定履行职责，不得以本项目名义对外融资或为任何单位、个人的债务提供担保。

四、项目审批情况

（一）已取得的审批与依据

1.规划审批。本项目所在金盏中区已于2019年取得规划条件；《北京朝阳区CY00-1108-1109街区控制性详细规划（街区层面）（2021年—2035年）》已于2025年取得批复，本项目用地规模、建筑规模及用地性质依据上述规划确定。

2.实施主体确定。根据2023年第9次区长办公会议精神及2024年5月30日《朝阳区土地储备开发项目平台公司委托协议》，北京市朝阳区规划和自然资源综合事务中心委托北京自贸试验区朝阳投资有限公司作为本项目土地一级开发的实施单位。

3.区域开发基础。根据《项目实施方案》，本项目所属的北东南一期已完成土地一级开发，北东南二期已完成征地，本项目剩余区域尚未立项、尚未完成征地，剩余13处拆迁计划于2027年前完成。

（二）尚待办理的审批手续

1.立项审批。本项目尚未取得发展改革部门的立项批复。根据《政府投资条例》第九条的规定，政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目，项目单位应当编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批。本项目作为政府投资的土地一级开发项目，应当依法履行项目建议书、可行性研究报告等立项审批程序。根据《项目实施方案》，本项目拟于2027年取得一期立项批复。

2.征地审批。本项目尚未完成集体土地征收。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十七条的规定，国家征收土地应当依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施；拟申请征收土地前，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估，将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见，组织测算并落实有关费用，与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议，相关前期工作完成后方可申请征收土地。根据《中华人民共和国土地管理法》第四十八条及《中华人民共和国民法典》第二百四十三条的规定，征收土地应当给予公平、合理的补偿，依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。《中华人民共和国土地管理法实施条例》第三十二条进一步规定，申请征收土地的

县级以上地方人民政府应当及时落实各项补偿费用及社会保障费用并保证足额到位、专款专用，有关费用未足额到位的，不得批准征收土地。

3.拆迁腾退。本项目尚未完成集体非住宅拆迁腾退。项目实施单位应当按照北京市集体土地房屋拆迁的有关规定，依法办理拆迁许可或备案手续，落实补偿安置方案，做好社会稳定风险评估。

4.其他手续。本项目尚需按程序办理“多规合一”协同意见、建设工程规划许可、建筑工程施工许可等建设审批手续。

（三）本所律师意见

本所律师认为，本项目已取得街区控制性详细规划批复、规划条件及实施主体委托等基础性文件，项目所在区域的一期、二期开发已具备一定基础；但截至本法律意见书出具之日，本项目尚未取得立项批复，尚未完成征地及拆迁腾退，尚未取得施工许可等建设审批手续。上述手续属于本项目依法开工建设的前置条件，应当依照《政府投资条例》第九条、《中华人民共和国土地管理法》第四十七条、第四十八条及北京市有关规定，在项目实施过程中依法办理。在取得立项批复及依法完成征地、拆迁等程序前，本项目不得开工建设，亦不得将本次调增的债券资金用于尚未具备支付条件的支出。本所律师同时提示，本项目立项、征地、拆迁等手续的办理进度直接影响债券资金的使用进度和项目收益的实现时点，项目单位、实施单位应当按照《项目实施方案》确定的时序加快推进，避免因手续滞后导致债券资金闲置。

五、项目资金来源

（一）资金来源结构

根据《项目实施方案》，本项目开发估算总成本 3,034,937.65 万元，资金来源为：专项债券资金 5,400.00 万元，占 0.18%；土地出让及区级回笼资金 3,030,437.65 万元，占 99.82%。本项目不涉及组合融资，无市场化融资安排，亦不涉及财政补助收入。

（二）本次调增资金的投向

本次调增的5,400.00万元专项债券资金，全部投向本项目前期费用、征地补偿费、拆迁补偿费、市政基础设施建设费等有收益的公益性资本性支出，具体投向以财政核定及项目实际进度为准。

（三）本所律师意见

本所律师认为，本项目资金来源结构清晰，本次调增资金规模占项目总成本比例较低，其余资金由土地出让及区级回笼资金保障，资金来源安排与项目实施进度基本匹配。根据《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）关于严格新增专项债券使用负面清单的要求，以及《财政部关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）关于债券资金使用应当严格按照披露的项目信息执行、确需调整支出用途的应当按照规定程序办理的要求，本次调增资金不得用于置换存量债务，不得用于楼堂馆所、形象工程和政绩工程，不得用于经常性支出、发放工资、单位运行经费、发放养老金、支付利息，不得用于商业化运作的产业项目、企业补贴等负面清单事项。本所律师同时提示，本项目尚未立项、尚未完成征地拆迁，债券资金的实际支付须以相应审批手续的取得和实际工作量的形成为前提，项目单位、实施单位应当加强资金使用计划管理，确保资金专款专用、及时形成实物工作量。

六、项目预期收益与融资平衡

（一）项目收益来源

本项目收益主要来源于项目范围内土地出让收入。根据《项目实施方案》及资金测算专题，本项目土地出让收入合计4,148,159.08万元，扣除按16%估算的市级分享收入663,705.45万元后，区级回笼资金（土地出让净收入）为3,484,453.63万元。土地出让收入属于政府性基金预算收入，符合专项债券以项目对应的政府性基金收入或专项收入偿还的要求。

（二）收益测算方法

根据《项目实施方案》，本项目土地出让收入测算采用市场比较法与假设开发法，并结合基准地价系数修正法辅助测算。市场比较法选取金盏、东坝及周边区域2020年至2026年成交的居住、商业、多功能用地案例，经交易情况、期日、区域因素、个别因素、使用年期、容积率等修正后测算；对商业、办公等缺乏成交案例的用地，采用基准地价系数修正法辅助测算。经测算，住宅用地楼面单价取33,070元/平方米，商业服务业用地取9,832元/平方米，其他类多功能用地取10,711元/平方米，住宅混合公建用地取29,562元/平方米。

（三）融资平衡情况

根据《项目实施方案》，本项目区级回笼资金3,484,453.63万元扣除开发成本3,034,937.65万元后，项目自身盈余约449,515.98万元；统筹北东南一期、二期资金缺口286,682.63万元后，盈余约162,833.35万元。本次专项债券本息合计8,996.40万元，项目自身收益对本次债券本息的覆盖倍数为49.97倍；考虑统筹北东南一期、二期资金缺口后，覆盖倍数约为18.10倍。本项目计划安排土地出让净收入约7,497.00万元用于本次债券还本付息，剩余土地出让净收入由区政府统筹用于项目成本回收及区域平衡。

（四）本所律师意见

本所律师认为，根据《项目实施方案》及《项目收益与融资平衡报告》，本项目具有明确的收益来源，项目预期收益能够覆盖本次专项债券本息，符合《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》第六条关于发行土地储备专项债券的项目应当有稳定的预期偿债资金来源、对应的政府性基金收入应当能够保障偿还债券本金和利息、实现项目收益和融资自求平衡的规定，符合《财政部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）关于发展项目收益与融资自求平衡专项债券品种的政策要求，亦符合《财政部关于印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知》第二条（财预〔2021〕61号）关于专项债券系以公益性项目对应的政府性基金收入或专项收入作为还本付息资金来源的政府债券的界定。

同时，本所律师提示以下事项：第一，本项目尚未立项、尚未完成征地拆迁，土地出让收入系依据控制性详细规划及资金测算专题预测形成，土地出让价格、出让时序及土地市场供需状况均存在不确定性，实际收益可能与预测存在差异。第二，根据《土地储备项目预算管理办法（试行）》第十一条的规定，专项债券发行规模不得超过项目预期土地出让收入的70%，本项目专项债券规模占预期土地出让收入的比例远低于该上限，符合该规定；但该办法同时要求对预期土地出让收入小于土地储备成本的项目统筹安排财政资金、专项债券予以保障，本项目成本中包含分摊其他项目成本1,540,771.09万元，占开发估算总成本的50.77%，该部分成本的回收依赖于区域统筹安排，其对本项目偿债能力的影响需在区域整体资金平衡中统筹考虑。第三，根据《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》第二十八条的规定，土地储备项目取得的土地出让收入应当按照该项目对应的土地储备专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还到期债券本金，不得通过其他项目对应的土地出让收入偿还到期债券本金；因储备土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现而不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行土地储备专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。项目单位、主管部门及区财政部门应当按照上述规定，建立本项目土地出让收入与债券本息的对应关系，落实周转偿还安排。

七、本次专项债券资金用途调整的合规性

（一）用途调整的性质与原则

根据《财政部关于印发《地方政府专项债券用途调整操作指引》的通知》第二条（财预〔2021〕110号）的规定，专项债券用途调整属于财政预算管理范畴，主要是对新增专项债券资金已安排的项目，因债券项目实施条件变化等原因导致专项债券资金无法及时有效使用，需要调整至其他项目产生的专项债券资金用途变动。该指引第三条明确，专项债券资金使用坚持以不调整为常态、调整为例外，专项债券一经发行应当严格按照发行信息公开文件约定的项目用途使用债券资金，确因特殊情况需要调整的，应当严格履行规定程序，严禁擅自随意调整专项债券用途，严禁先挪用、后调整等行为。

（二）调整权限与程序

根据前述指引第四条的规定，专项债券用途调整由省级政府统筹安排，省级财政部门组织省以下各级财政部门具体实施。根据该指引第八条的规定，地方各级财政部门会同有关部门组织梳理本级政府专项债券项目实施情况，确需调整专项债券用途的，要客观评估拟调整项目预期收益和资产价值，编制拟调整项目融资平衡方案、财务评估报告书、法律意见书，经同级政府同意后及时报送省级财政部门；拟调整项目融资平衡方案应当准确反映项目基本情况、前期手续、投融资规模、收益来源、建设周期、分年度投资计划、原债券期限内预期收益与融资平衡情况、原已安排的项目调整原因、潜在风险评估、主管部门责任、调整后债券本息偿还安排等。根据该指引第十条的规定，省级政府批准后，对专项债券用途调整涉及增加或减少预算总支出、调减预算安排的专项债券重点支出数额、增加举借债务数额的，地方财政部门应当编制预算调整方案按程序提请同级人大常委会审议；其他预算调剂事项，地方财政部门应当按程序办理。此外，《北京市财政局转发财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知》第二十三条（京财金融〔2016〕2540号）亦规定，地方各级财政部门应当依据预算调整方案及专项债券发行规定的预算科目和用途使用专项债券资金，确需调整支出用途的，应当按照规定程序办理。

（三）调整条件

根据前述指引第六条的规定，专项债券用途调整应当符合以下原则：调整安排的项目必须经审核把关具备发行和使用条件，项目属于有一定收益的公益性项目且预期收益与融资规模自求平衡，项目前期准备充分、可尽早形成实物工作量，项目周期应当与申请调整的债券剩余期限相匹配；调整安排的专项债券资金优先支持党中央、国务院明确的重点领域符合条件的重大项目；优先选择与原已安排的项目属于相同类型和领域的项目，确需改变项目类型的应当进行必要的解释说明；调整安排的专项债券资金严禁用于置换存量债务，严禁用于楼堂馆所、形象工程和政绩工程以及非公益性资本支出项目，依法不得用于经常性支出。

（四）本所律师意见

本所律师认为，本次调增属于在2026年北京市政府专项债券（三十九期）已发行额度内，将原安排项目的债券资金调整用于本项目，不改变原债券注册信息，不增加举借债务数额，属于专项债券用途调整事项，应当依照《财政部关于印发《地方政府专项债券用途调整操作指引》的通知》第四条（财预〔2021〕110号）、第八条、第十条规定的权限和程序办理。本项目属于有一定收益的公益性项目，预期收益能够覆盖本次债券本息，债券期限30年与本项目土地一级开发及土地上市的周期基本匹配，调增资金投向符合专项债券投向领域要求，未用于置换存量债务及负面清单事项，符合前述指引第六条规定的调整条件。

本所律师同时提示：第一，本次调增的原调减项目为低空技术智能农翼检测及配套设施项目，与本项目在项目类型和领域上存在差异，根据前述指引第六条的规定，确需改变项目类型的，应当进行必要的解释说明，建议在报送材料中就此作出说明。第二，本次调增尚需经同级政府同意后报送省级财政部门，由省级政府统筹安排并批准，涉及预算调整的还应当按程序提请同级人大常委会审议，在完成上述程序前，本次调增不得实施，债券资金不得先行挪用。第三，根据前述指引第十三条的规定，专项债券用途调整应当及时进行信息公开，包括发布调整公告、公布项目调整信息及第三方评估信息等，相关信息披露义务应当在调整完成后依法履行。

八、发行文件及相关机构

（一）信息披露文件

根据《财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知》第十二条（财库〔2020〕43号）的规定，地方财政部门应当按照地方政府债券信息披露有关规定，及时公开地方政府债券发行安排、债券基本信息、本地区财政经济运行及债务情况、债券信用评级报告等；专项债券还应当全面详细公开项目信息、项目收益与融资平衡方案、债券对应的政府性基金或专项收入情况、由第三方专业机构出具的评估意见以及对投资者作出购买决策有重大影响的其他信息。根据《地方政府债务信息公开办法（试行）》第五条及《地方政府专项债务预算管理办法》第二十九条的规定，县级以上地方各级财政部门应当随同预决算公开地方政府债务限额、余额、

使用安排及还本付息等信息，并向社会公开专项债务限额、余额、期限结构、使用、项目收支、偿还等情况。根据《财政部关于印发《地方政府债券信息公开平台管理办法》的通知》第七条的规定，地方财政部门应当在公开平台相应栏目及时公开地方政府债务限额、余额，地方政府债券发行、项目、还本付息、重大事项、存续期管理等信息。本所律师认为，本次调增应当依照上述规定，通过地方政府债券信息公开平台等渠道公开调整公告、项目调整信息、预期收益和融资平衡方案、法律意见书及财务评估报告等文件，确保信息披露真实、准确、完整、及时。

（二）项目实施方案与项目收益与融资平衡报告

《项目实施方案》由项目单位、实施单位、属地政府、本级行业主管部门、本级发展改革部门及本级财政部门分别盖章确认，内容涵盖项目概况、投资估算与资金筹措、项目收入分析、运营支出分析、收益与融资平衡方案、事前绩效评估、风险控制及还款保障等事项，符合专项债券项目申报文件的基本要求。《项目收益与融资平衡报告》由具备相应资质的中介机构出具，对项目投资估算、资金筹措、预期收益、融资成本及自求平衡情况作出评价。本所律师提示，上述文件所载数据系预测性信息，其准确性由编制单位及出具机构负责，本所律师不对其发表专业意见。

（三）法律意见书

本法律意见书由天津清极律师事务所出具。本所系经司法行政机关批准设立并合法存续的律师事务所，持有有效的《律师事务所执业许可证》，具备为本项目本次调增出具法律意见书的资格。根据《中华人民共和国律师法》第三十二条的规定，律师担任法律顾问的，应当按照约定为委托人就有关法律问题提供意见，草拟、审查法律文书，办理委托的其他法律事务，维护委托人的合法权益。根据《律师执业管理办法》第二十六条的规定，律师承办业务应当由律师事务所统一接受委托，与委托人签订书面委托合同；根据该办法第三十二条的规定，律师出具法律意见应当严格依法履行职责，保证其所出具意见的真实性、合法性。本所已与委托人签订专项法律服务合同，指派李鑫宇律师、郭仁悦律师承办本项目法律事务，上述律师均

持有有效的《中华人民共和国律师执业证》并通过年度考核备案。本所律师认为，本所及在本法律意见书上签字的律师具备出具本法律意见书的相应资格。

（四）信用评级

根据《财政部关于印发《地方政府债券信用评级管理暂行办法》的通知》第八条（财库〔2020〕8号）、第九条的规定，信用评级机构应当制定信用评级工作程序并据此开展地方政府债券信用评级，对开展信用评级所依据的文件资料内容进行必要的核查和验证，并对出具的信用评级报告的真实性、准确性、完整性负责；开展专项债券信用评级，在关注本地区经济、财政、债务等情况的基础上，应当重点关注项目基本情况、项目收益与融资平衡方案、对应的政府性基金或专项收入等情况。根据《财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知》第十条（财库〔2020〕43号）、第十一条的规定，地方财政部门应当按照公开、公平、公正原则，从具备中国境内债券市场评级资质的信用评级机构中依法竞争择优选择信用评级机构，并按规定及时披露所选定的信用评级机构；信用评级机构应当按照独立、客观、公正和审慎性原则开展评级工作，首次评级后应当在评级结果有效期内每年开展一次跟踪评级，并在债券存续期内发生可能影响偿债能力和偿债意愿的重大事项时及时进行不定期跟踪评级。本所律师认为，本次调增不改变原债券的注册信息，原债券的信用评级结果继续适用；在债券存续期内，评级机构仍应按规定开展跟踪评级，相关信息应当依法披露。

九、潜在风险及风险控制

（一）项目实施进度风险及控制

本项目尚未立项，尚未完成征地及集体非住宅拆迁腾退，剩余13处拆迁计划于2027年前完成，立项、多规合一、征地、市政前期手续等环节均可能因审批周期、被拆迁人意愿、不可抗力等因素出现延误，导致项目不能按计划推进、债券资金不能及时形成实物工作量。对此，《项目实施方案》已明确建立征地拆迁台账、明确责任单位和时限，加快立项和多规合一办理，提前开展考古、管线拆改移等前期工作，优选施工和监理单位，加强现场调度。本所律师认为，上述控制措施具有

针对性；建议项目单位、实施单位进一步细化关键节点的时间安排，并将债券资金支付进度与手续办理进度挂钩管理。

（二）资金筹措风险及控制

本项目开发估算总成本规模较大，除本次专项债券资金外，主要依赖土地出让及区级回笼资金，存在专项债券额度不足、财政资金到位延迟、土地出让回笼不及预期、后续融资不确定等风险。对此，《项目实施方案》已明确财政资金、专项债券、土地出让回笼的分年度计划，建立资金缺口预警机制，严控工程变更和成本超支，必要时调整开发时序。本所律师认为，上述措施符合专项债券资金管理要求；同时提示，本项目不得因资金缺口通过实施单位等企业举借债务或由财政违规担保，应当依照预算法第三十五条及《财政部等部门关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）的规定，通过预算安排、调整投资计划等合规渠道解决。

（三）项目收益实现风险及控制

本项目收益依赖土地出让收入，存在土地市场下行、出让价格不及预期、出让时序推迟等风险，且本项目需统筹北东南一期、二期资金缺口，区域统筹压力可能影响本项目偿债资金的归集。对此，《项目实施方案》已明确科学编制土地出让计划、推进“净地”供应、加强与规划和自然资源、财政及属地乡的协同、建立偿债缺口补救机制。本所律师认为，上述措施与《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》第二十八条关于土地出让收入专门用于偿还对应债券本金、必要时可发行周转债券偿还的规定相衔接；建议区财政部门按年度编制本项目还本付息资金预算，明确对应债券代码、本金、利息和手续费，确保偿债资金来源落实。

（四）合规与政策风险及控制

本项目涉及专项债券用途调整、土地一级开发、征地拆迁等多个监管环节，存在政策规划调整、专项债券调整程序不合规、征地拆迁社会稳定、环保及安全生产、利率变动等风险。对此，《项目实施方案》已明确加强政策跟踪和合规审核，落实

社会稳定风险评估，严格执行环保、安全、文明施工要求，统筹债券期限和利率。本所律师认为，上述措施基本覆盖主要合规风险点；建议在本次调增实施过程中，严格按照《财政部关于印发《地方政府专项债券用途调整操作指引》的通知》第八条（财预〔2021〕110号）、第十条、第十三条规定的程序办理审批、预算调整及信息公开，避免出现先挪用后调整等违规情形。

（五）偿债保障与风险处置

根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）关于建立债务风险应急处置机制的规定，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央政府实行不救助原则；地方政府出现偿债困难时，应当通过控制项目规模、压缩公用经费、处置存量资产等方式多渠道筹集资金偿还债务。根据《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）的规定，地方政府对其举借的债务负有偿还责任，中央实行不救助原则，对因无力偿还政府债务本息等引发风险事件的，应当根据债务风险等级及时实行分级响应和应急处置。本所律师认为，本项目债券的偿还责任主体为北京市人民政府，朝阳区人民政府及其财政部门应当按照专项债务预算管理规定和转贷协议约定，及时足额向上级财政缴纳还本付息资金；项目收入不足时，应当依照《项目实施方案》确定的还款保障安排，通过预算安排、调入其他非债券项目专项收入、调减投资计划、处置可变现资产等方式筹集资金偿还债务。

（六）资产管理风险及控制

根据《项目实施方案》，本项目形成的土地储备资产、市政基础设施及配套资产按土地储备和国有资产管理规定登记管理，登记主体为北京市朝阳区规划和自然资源综合事务中心；专项债券存续期内，严禁违规转让、注入企业或用于担保抵押，不得违规处置项目经营权、收益权。本所律师认为，上述安排符合专项债券项目资产管理与收益对应的要求；建议在项目实施过程中及时办理资产登记，确保债券对应的项目资产、收益权清晰可控。

十、结论意见

综上，本所律师就本项目本次专项债券资金用途调整（调增）事项发表法律意见如下：

一、本次调增系在2026年北京市政府专项债券（三十九期）已发行额度内进行的项目间资金用途调整，不改变原债券注册信息，不增加举借债务数额；债券期限30年、利率2.22%、每年付息一次、到期一次还本，还本付息安排明确，调增资金投向有收益的公益性资本性支出，符合预算法及地方政府专项债券管理的相关规定。

二、北京市人民政府具备本次债券的发行主体资格；北京市规划和自然资源委员会朝阳分局具备本项目主管部门的主体资格；北京市朝阳区规划和自然资源综合事务中心具备本项目项目单位的主体资格；北京自贸试验区朝阳投资有限公司依据委托协议具备本项目实施单位的主体资格。本项目参与主体的设置未违反地方政府不得通过企事业单位举借债务的规定。

三、本项目已取得街区控制性详细规划批复、规划条件及实施主体委托等基础性文件；截至本法律意见书出具之日，本项目尚未取得立项批复，尚未完成征地及拆迁腾退，尚未取得施工许可等建设审批手续。上述手续应当依照《政府投资条例》第九条、《中华人民共和国土地管理法》第四十七条、第四十八条及北京市有关规定在项目实施过程中依法办理，在取得相应批准前不得开工建设。

四、本项目资金来源结构清晰，本次调增资金规模占项目总成本比例较低，其余资金由土地出让及区级回笼资金保障；本次调增资金应当严格用于本项目有收益的公益性资本性支出，不得用于置换存量债务及负面清单事项。

五、根据《项目实施方案》及《项目收益与融资平衡报告》，本项目以土地出让收入作为主要偿债来源，项目预期收益能够覆盖本次专项债券本息，可以实现项目收益与融资自求平衡；上述测算系预测性信息，实际收益受土地市场及项目进度影响，存在不确定性。

六、本次调增应当依照《财政部关于印发《地方政府专项债券用途调整操作指引》的通知》第四条（财预〔2021〕110号）、第八条、第十条规定的权限和程序，经同级政府同意后报送省级财政部门，由省级政府统筹安排并批准，涉及预算调整的应当按程序提请同级人大常委会审议，并及时履行信息公开义务。

七、本项目已就实施进度、资金筹措、收益实现、合规管理、偿债保障及资产管理等方面的风险制定相应控制措施，相关措施与现行规定相衔接；建议在项目实施过程中持续落实并动态完善。

八、本所及在本法律意见书上签字的律师具备出具本法律意见书的相应资格。

本法律意见书一式伍份，经本所盖章并由经办律师签字后生效，每份具有同等法律效力。

（以下无正文）

（本页无正文，为《2026年北京市政府专项债券（三十九期）朝阳区东坝边缘集团剩余可开发区域北区北小河以东剩余用地土地一级开发项目（调增）法律意见书》签字盖章页）

天津清极律师事务所（盖章）

经办律师：李鑫宇

经办律师：郭仁悦

日期:2026.11.8