2026年北京市政府专项债券（三十九期）朝阳区金盏金融服务园区土地一级开发项目（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）朝阳区金盏金融服务园区土地一级开发项目（调增）法律意见书

（2026）清极律意字第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）朝阳区金盏金融服务园区土地一级开发项目（以下简称“本项目”）专项债券资金用途调整（调增）事项，担任专项法律顾问并出具本法律意见书。

本所及经办律师依据《中华人民共和国预算法》第三十五条、《地方政府专项债务预算管理办法》第三条、第五条、第六条、第七条、第十五条、第十六条、第二十三条、第二十九条、《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》第二条至第十一条、第十三条、第十五条、第十六条、《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、第四条至第六条、第九条、第十一条、第十二条、第十八条、《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》第三条、第八条、第二十五条、第二十八条、《财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知》第九条、第十五条、第三十五条、《地方政府债务信息公开办法（试行）》第五条、《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、《中华人民共和国公司法》第三条、《中华人民共和国民法典》第八十八条、《事业单位登记管理暂行条例》第六条、第八条等现行有效的法律、行政法规、部门规章及规范性文件，以及《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）、《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）、《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）、《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）等规范性文件，以及本法律意见书

出具日以前已经发生或者存在的事实，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。

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

一、本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本法律意见书所涉事项进行了核查验证，保证本法律意见书所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

二、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，以及委托人、项目单位、实施单位、主管部门提供的文件、资料和说明出具本法律意见。上述文件、资料和说明的提供方对其真实性、准确性、完整性负责。本所律师对有关政府部门、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、证言或文件复印件，已尽合理核查义务；对于本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于上述文件、资料和说明出具法律意见。

三、本法律意见书仅就与本项目及本次专项债券资金用途调整（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、工程造价、收益测算等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及财务数据、收益测算、本息覆盖倍数等内容，均系直接引用《2026年北京市政府专项债券（三十九期）朝阳区金盏金融服务园区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》”）及北京泓靖曜诚会计师事务所（普通合伙）出具的《朝阳区金盏金融服务园区土地一级开发项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（以下简称“《收益与融资平衡报告》”）的记载，本所律师对该等专业事项不作实质性判断，亦不构成对该等数据的确认或保证。

四、本法律意见书仅供本项目本次专项债券资金用途调整（调增）申报及发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为本项目本次专项债券资金用途调整（调增）的必备申报文件，随其他申报材料一并上报，并同意按有关规定予以公开披露。

五、本法律意见书经本所盖章并由经办律师签字后生效。

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）本次调整的基本安排

根据《项目实施方案》《收益与融资平衡报告》及委托人提供的资料，本项目为已实施的土地一级开发项目，已于2009年4月启动实施，涉及1—15号地块。本项目此前已发行专项债券，本次不属于新增项目，而是在既有专项债券资金内部进行用途调整（调增）。

本次拟调增专项债券资金19,000.00万元，调增资金来源为：将2026年北京市政府专项债券（三十九期）延庆区低空技术智能农翼检测及配套设施项目专项债券资金调增至本项目19,000.00万元。本次调增后，本项目累计申请专项债券资金由495,000.00万元增加至514,000.00万元。

（二）本次调增债券的期限、利率与还本付息方式

本次调增债券期限30年，利率2.22%，付息方式为每半年支付一次债券利息，还本方式为到期一次性偿还本金并支付最后一期利息。利息分割日暂定2026年11月12日，以债券资金实际完成划拨之日为准；利息分割日之前的利息由原调减项目承担，利息分割日之后的利息由本项目承担。

（三）本次调增的债券本息测算

根据《项目实施方案》，本次调增专项债券19,000.00万元，按年利率2.22%测算，每年应付利息421.80万元，30年利息合计12,654.00万元，本息合计31,654.00万元。上述测算系《项目实施方案》及《收益与融资平衡报告》的记载，实际应付利息以债券发行文件及实际计息天数为准。

（四）存量专项债券与本次调增专项债券分别核算

本项目存量专项债券余额437,000.00万元，由两笔存续债券构成：一是2025年北京市地方政府再融资专项债券（十二期），发行金额297,000.00万元，期限10年，利率1.80%，到期日2035年4月9日；二是2024年北京市地方政府再融资专项债券（六期），发行金额140,000.00万元，期限5年，利率2.26%，到期日2029年3月26日。上述两笔债券合计余额437,000.00万元。

根据《项目实施方案》，存量专项债券与本次调增专项债券分别核算、分别还本付息，存量债券不因本次调增改变原偿还责任和约定。本所律师认为，该安排符合专项债券“一项目一平衡、一债券一核算”的管理要求，有利于避免新增资金与存量债务在核算上混同。

（五）本所律师意见

本所律师认为，本次专项债券资金用途调整（调增）的金额、来源项目、期限、利率、付息及还本方式、利息分割安排均已明确，调整系在2026年北京市政府专项债券（三十九期）已发行债券额度内、于不同项目之间进行资金调剂，不改变原债券的发行量、期限、代码、名称、利率及兑付安排，符合《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）第十三条关于“专项债券用途调整，不改变原专项债券注册信息”的规定。本次调整的最终金额、原调减项目名称及利息分割日，应以北京市人民政府批准及北京市财政局出具的调整文件为准；截至本法律意见书出具之日，本所律师未取得上述批准文件，该等事项尚待落实。

二、项目基本情况

（一）项目名称与实施地点

本项目全称为金盏金融服务园区土地一级开发项目，位于北京市朝阳区金盏乡，四至范围为：东至规划温榆河大道，南至规划坝河北滨河路，西至首都机场第二通道，北至规划东坝路。项目于2009年4月启动实施，涉及1—15号地块。

（二）项目规模与规划内容

本项目规划总用地面积约436.64公顷，规划总建筑规模约423.48万平方米，主要规划为商业、F3其他类多功能用地及配套设施用地；规划建设用地约271.84公顷；代征用地合计约239.45公顷，其中代征道路98.79公顷、代征绿地112.96公顷、其他代征用地27.70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。

（三）项目投资与已实施情况

本项目总投资3,477,052.00万元，其中前期费用18,398.00万元、征收补偿及相关费用523,912.00万元、拆迁补偿及相关费用1,822,628.00万元、市政基础设施建设费用140,949.00万元、其他费用8,912.00万元、财务费用908,861.00万元、管理费49,871.00万元、审计费1,048.00万元、委托入市交易服务费及地价评估费2,475.00万元。

截至本法律意见书出具之日，本项目已投资2,638,828.00万元，后续拟投资约838,225.00万元。项目已完成10宗建设用地（约38公顷）出让，合计出让收入约794,060.00万元，扣除市级计提后区级回笼资金约553,868.00万元。项目已完成立项及大部分征地、拆迁腾退工作，住宅拆迁已完成，预计2027年前完成住宅腾退工作，2028年开展市政基础设施建设，经营地块结合市场环境分批入市。

（四）本次调增资金的具体投向

根据《项目实施方案》，本次调增资金主要用于本项目前期费用、征地补偿、拆迁腾退及市政基础设施建设等支出。上述支出均属于土地一级开发过程中的资本性支出，与项目已批准的建设内容一致。

（五）本所律师意见

本所律师认为，本项目属于有一定收益的公益性土地一级开发项目，项目内容真实、边界清晰，已形成较大规模实物工作量，具备承接调增专项债券资金的项目基础。本次调增资金投向与本项目已批准的建设内容相衔接，未超出项目范围。

三、参与主体及其主体资格

（一）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，主管部门为北京市规划和自然资源委员会朝阳分局。

本所律师核查后认为：该中心系依法设立并有效存续的事业单位法人，持有《事业单位法人证书》，具备独立承担民事责任的能力。根据《中华人民共和国民法典》第八十八条“具备法人条件，为适应经济社会发展需要，提供公益服务设立的事业单位，经依法登记成立，取得事业单位法人资格”及《事业单位登记管理暂行条例》第六条、第八条的规定，该中心具备作为本项目项目单位的主体资格。

（二）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。

本所律师核查后认为：该公司系依法设立并有效存续的有限责任公司，具有独立法人资格。根据《中华人民共和国公司法》第三条“公司是企业法人，有独立的法人财产，享有法人财产权。公司以其全部财产对公司的债务承担责任”的规定，该公司具备作为本项目实施单位的主体资格。

（三）项目单位与实施单位分离的安排

本项目存在项目单位与实施单位相分离的特殊情形：项目单位为事业单位性质的北京市朝阳区规划和自然资源综合事务中心，实施单位为北京自贸试验区朝阳投资有限公司。根据《项目实施方案》及委托人提供的资料，实施单位系依据 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》，作为本项目实施主体开展土地一级开发实施工作。

本所律师认为，项目单位与实施单位分离，属于土地一级开发领域“政府主导、平台实施”的常见组织方式，本身不违反法律、行政法规的强制性规定。但本所律师同时提示：其一，项目单位作为专项债券资金使用的责任主体，应当通过书面委托协议明确实施单位的职责边界、资金拨付路径、成本控制责任及资产归属，避免因职责不清导致资金使用责任虚化；其二，实施单位作为国有企业，不得以任何形式为政府举债或变相举债，不得承担本应由政府承担的偿债责任；其三，项目形成的土地储备资产及配套资产的登记主体为项目单位，实施单位不得将项目资产用于自身融资或对外担保。上述事项应在委托协议及项目管理制度中予以明确并留痕。

（四）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，依法履行本辖区土地储备、土地一级开发及土地供应的行业管理职责，具备作为本项目行业主管部门的主体资格。

本所律师注意到，《项目实施方案》载明“项目行业主管部门、专项债券投后管理主管部门及盖章主体需由朝阳区政府、区财政局、区发改委及规自部门最终确认”。本所律师认为，主管部门的确定属于政府内部职责分工事项，不影响本项目主体资格的合法性；但为避免申报材料签章主体与投后管理责任主体不一致，建议在申报前由朝阳区人民政府予以书面明确。

（五）属地政府与发展改革部门

《项目实施方案》载明的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，本级发展改革部门或项目审批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。上述主体均为依法设立的行政机关，具备在本项目实施方案上盖章确认的主体资格。

（六）本所律师意见

本所律师认为，本项目项目单位、实施单位、主管部门及其他相关主体均系依法设立并有效存续的主体，具备参与本项目及本次专项债券资金用途调整（调增）

的主体资格。项目单位与实施单位分离的安排不违反法律、行政法规的强制性规定，但应通过书面协议明确权责边界。

四、项目审批情况

（一）立项审批

根据《项目实施方案》，本项目各号地块已分别取得北京市发展和改革委员会立项批复：1—2号地于2008年9月28日批准立项；3—5号地于2009年4月8日批准立项；6—12号地于2009年8月26日批准立项；13—15号地于2011年1月批准立项。

本所律师认为，本项目1—15号地均已取得立项批复，项目立项手续齐备。鉴于本项目启动时间较早，立项批复距今已逾十余年，建议项目单位在申报材料中完整附列上述批复文件，并在实施方案中准确载明批复文号，以便审核机关核对项目范围与批复内容的一致性。

（二）开发主体授权

根据《项目实施方案》，原北京市国土资源局分别于2008年5月13日、2009年2月6日、2009年4月29日授权北京土储朝阳分中心（后更名为“北京市朝阳区规划和自然资源综合事务中心”）作为开发主体，组织开展1—2号地、3—5号地、6—15号地土地一级开发工作。

本所律师认为，项目单位已取得原北京市国土资源局关于1—15号地土地一级开发的开发主体授权，授权范围覆盖本项目全部地块，授权主体适格、授权内容明确。项目单位名称变更不影响原授权的效力，但建议在申报材料中附列名称变更的证明文件。

（三）征地及征地结案情况

根据《项目实施方案》，本项目1—12号地已完成征地结案，13—15号地尚未取得征地结案。

本所律师认为，征地结案是土地一级开发项目形成可供出让土地的前置环节，13—15号地尚未征地结案，意味着该部分地块尚不具备供地条件，其对应的土地出让收入在时间上存在不确定性。本所律师提示：其一，本次调增资金投向包含征地补偿及拆迁腾退支出，与13—15号地尚未完成的征地工作相衔接，资金用途与项目实际进度具有对应关系；其二，项目单位应就13—15号地的征地报批、补偿安置、结案时序制定明确计划，并在专项债券存续期内按计划推进，避免因征地结案延迟导致资金沉淀；其三，13—15号地征地结案前，不得将该部分地块对应的预期出让收入作为近期偿债的确定性来源。

（四）规划及市政配套手续

根据《项目实施方案》，本项目8条市政支路已取得“多规合一”初审，计划2027年开工。本所律师认为，市政支路尚处于前期阶段，项目单位应按基本建设程序办理规划许可、施工许可等手续，并在债券资金拨付与工程进度之间建立对应关系。

（五）本次资金用途调整的审批程序

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》第四条规定，“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”；第八条规定，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；第十条规定，省级政府批准后，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。

本所律师核查后认为：本项目已编制《项目实施方案》，已由北京泓靖曜诚会计师事务所（普通合伙）出具《收益与融资平衡报告》，并由本所出具本法律意见书，符合前述第八条关于申报材料的要求。截至本法律意见书出具之日，本所律师未取得北京市人民政府批准本次调整的文件、北京市财政局出具的调整文件以及同

级人民代表大会常务委员会审议预算调整方案的相关文件。本所律师认为，上述批准及审议程序是本次资金用途调整生效的必要条件，应在债券资金实际划拨前完成；在完成上述程序前，本次调整尚不具备实施条件。

（六）本所律师意见

本所律师认为，本项目立项批复、开发主体授权等主要审批手续齐备，1—12号地已完成征地结案；13—15号地尚未征地结案、市政支路尚在前期阶段，属于项目后续实施事项，不构成本次资金用途调整的实质性法律障碍，但应在申报材料中如实披露并在债券存续期内按计划推进。本次资金用途调整尚需履行省级政府批准、预算调整方案提请同级人大常委会审议及信息公开等程序。

五、资金来源与筹措

（一）项目总投资与后续资金需求

本项目总投资3,477,052.00万元，其中已投资2,638,828.00万元，后续拟投资约838,225.00万元。

（二）后续资金来源结构

根据《项目实施方案》，本项目后续投资838,225.00万元的资金来源为：地方政府专项债券（本次调增）19,000.00万元，占比2.27%；财政安排资金及土地出让回笼资金819,225.00万元，占比97.73%。

（三）存量专项债券情况

本项目累计申请专项债券495,000.00万元，已偿还58,000.00万元，当前余额437,000.00万元，由前述两笔再融资专项债券构成。本所律师注意到，《项目实施方案》所列已偿还58,000.00万元中，仅明确列示2025年偿还本金33,000.00万元，其余25,000.00万元的偿还构成未在实施方案中逐笔列明。本所律师建议项目单位补充提供完整的债券发行、偿还及余额台账，确保申报数据与地方政府债务管理系统登记数据一致。

（四）组合融资安排

根据《项目实施方案》，本项目不涉及组合融资，无市场化融资安排，资金来源为专项债券资金、财政安排资金及土地出让回笼资金。

（五）本所律师意见

本所律师认为，本项目后续资金来源结构清晰，本次调增专项债券资金占后续投资比重较低，其余资金由财政安排及土地出让回笼资金解决，资金来源安排与项目实际进度基本匹配。专项债券资金应用于公益性资本支出，不得用于经常性支出，符合《地方政府专项债务预算管理办法》第五条的规定。本所律师同时提示：财政安排资金及土地出让回笼资金819,225.00万元占后续投资的绝大部分，其到位进度直接决定项目能否按计划实施，项目单位应就分年度资金安排取得财政部门的书面确认。

六、预期收益与融资平衡

（一）项目收益来源

本项目收益来源于土地出让收入及区级回笼资金，属于政府性基金预算收入。根据《项目实施方案》，本项目未出让F3等其他类多功能用地总价3,653,000.00万元（按单价10,103元/平方米、面积3,615,736平方米测算），其中市级回笼584,500.00万元（按16%计提），区级回笼3,068,500.00万元；已出让10宗用地区级回笼553,868.00万元；区级回笼资金合计3,622,368.00万元。

（二）融资成本

本项目全口径专项债券本息合计526,260.00万元，其中存量债券本息494,606.00万元（本金437,000.00万元、预估利息57,606.00万元），本次调增债券本息31,654.00万元（本金19,000.00万元、利息12,654.00万元）。

（三）收益与融资平衡测算

根据《项目实施方案》及《收益与融资平衡报告》，本项目可用于偿还专项债券本息的净收益为2,784,143.00万元（区级回笼资金3,622,368.00万元扣除后续投入838,225.00万元），全口径覆盖倍数为5.29倍（2,784,143.00万元÷526,260.00万元），本次增量专项债券覆盖倍数为87.96倍（2,784,143.00万元÷31,654.00万元）。压力测试结果显示，在净收益上下浮动10%的情形下，全口径覆盖倍数分别为4.76倍和5.82倍。

（四）本所律师对测算口径的核查意见

本所律师并非财务、评估专业机构，不对上述测算数据的准确性发表意见，但就测算口径的合规性提示如下：

1.关于偿债资金来源的对应性。《地方政府专项债务预算管理办法》第七条规定，“专项债务收支应当按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡，不同政府性基金科目之间不得调剂”；《地方政府土地储备专项债券管理办法（试行）》第二十八条规定，“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”。本项目偿债资金来源为本项目土地出让形成的区级回笼资金，与债券对应的项目一致，符合上述规定。但《项目实施方案》同时载明“剩余收入统筹用于存量债券偿还及区域平衡”，本所律师提示：如将本项目土地出让收入用于本项目以外的其他项目或区域平衡，应严格依照预算管理规定履行程序，不得违反前述“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”的规定。

2.关于已发生成本的处理。《项目实施方案》及《收益与融资平衡报告》在测算净收益时，未从分子中扣除已发生成本2,638,828.00万元，理由是已发生成本由存量专项债券及财政资金支付，其对应债务本金已计入分母。本所律师认为，该处理方式在逻辑上避免了重复计算，但已发生成本中由财政资金支付的部分并未形成债券债务，若该部分成本对应的土地出让收入全部计入可用于偿债的净收益，可能

高估偿债能力。本所律师建议由会计师事务所对已发生成本的资金来源结构作进一步说明，并在《收益与融资平衡报告》中予以披露。

3.关于收入实现的不确定性。本项目区级回笼资金3,622,368.00万元中，3,068,500.00万元来源于尚未出让的F3等其他类多功能用地，其实现取决于土地市场状况、规划调整及供地节奏；13—15号地尚未征地结案，相应地块短期内不具备供地条件。本所律师认为，覆盖倍数系基于全生命周期测算的结果，不能等同于近期偿债保障水平，项目单位应按年度编制土地出让计划与还本付息计划的对应表，确保年度偿付有明确资金来源。

（五）本所律师意见

本所律师认为，根据《项目实施方案》及《收益与融资平衡报告》，本项目预期收益能够覆盖全口径专项债券本息，符合项目收益与融资自求平衡的要求，符合《地方政府专项债务预算管理办法》第六条关于“专项债务应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源”的规定。上述结论以《收益与融资平衡报告》所依据的假设成立为前提，实际结果可能与预测存在差异。

七、本次资金用途调整的合规性

（一）调整的性质与依据

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”；第三条规定，“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，各地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”；第五条规定了可以申请调整的具体情形，包括项目实施过程中发生重

大变化、项目竣工后资金结余、财政审计发现违规问题确需调整以及其他需要调整的情形。

本所律师核查后认为，本次调整系将2026年北京市政府专项债券（三十九期）已安排至延庆区低空技术智能农翼检测及配套设施项目的资金调增至本项目，属于前述第二条所称的专项债券资金用途调整，应按照该指引规定的条件和程序办理。截至本法律意见书出具之日，本所律师未取得原调减项目因何种情形申请调整的说明文件。本所律师认为，原调减项目申请调整的具体情形属于本次调整的法定前提，应由朝阳区财政部门会同相关部门出具书面说明，明确其属于第五条规定的情形之一，并在调整公告中予以披露。

（二）调整应遵循的原则

《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）第六条规定，专项债券用途调整应符合以下原则：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。

本所律师逐项核查如下：

1.关于项目条件。本项目为已实施的土地一级开发项目，已取得1—15号地立项批复及开发主体授权，1—12号地已完成征地结案，已完成10宗用地出让，前期准备充分，具备承接调增资金并形成实物工作量的条件；本项目属于有一定收益的公益性项目，预期收益与融资规模自求平衡，符合该项原则。

2.关于项目周期匹配。本次调增债券期限30年，本项目为土地一级开发项目，后续尚需完成13—15号地征地结案、住宅及非宅腾退、市政支路建设及剩余土地出让，项目周期较长，与30年债券期限基本匹配，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）第九条关于“专项债券期限应当与项目期限相匹配”的要求。

3.关于项目类型。原调减项目为延庆区低空技术智能农翼检测及配套设施项目，本项目为朝阳区土地一级开发项目，两者在项目类型和所属领域上存在差异。根据前述第六条第（三）项，确需改变项目类型的，应当进行必要的解释说明。本所律师认为，本次调整属于跨区、跨项目类型的资金调剂，朝阳区财政部门应会同相关部门就改变项目类型的必要性作出书面解释说明，并在调整公告中予以披露；未作解释说明的，存在被认定为程序不完备的风险。

4.关于禁止性用途。本次调增资金用于本项目前期费用、征地补偿、拆迁腾退及市政基础设施建设等资本性支出，不属于置换存量债务，不属于楼堂馆所、形象工程和政绩工程，不属于非公益性资本支出，不属于经常性支出，符合该项原则。

（三）关于土地储备类项目投向的政策口径

本所律师特别提示：《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）规定，“严格新增专项债券使用负面清单。严禁将新增专项债券资金用于置换存量债务……同时，坚持不安排土地储备项目、不安排产业项目、不安排房地产相关项目”。本项目属于土地一级开发（土地储备类）项目，本次调增虽系存量专项债券资金在项目间的用途调整，而非新增专项债券额度的安排，且《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）已就运用专项债券支持土地储备作出专门安排，但上述负面清单表述仍可能被审核机关作为审查要点。本所律师建议：其一，在申报材料中明确本次调整不涉及新增专项债券额度，不改变债券注册信息，属于财预〔2021〕110号文规范的用途调整范畴；其二，就本项目符合自然资发〔2025〕45号文关于土地储备项目纳入土地储备计划、在全民所有土地资产管理

信息系统中有对应标识码、由纳入名录管理的土地储备机构使用等要求作出说明并提供证明材料；其三，如审核机关对土地储备类项目投向另有口径，应按其要求调整申报方案。

（四）关于调整程序

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》第四条、第八条、第十条、第十一条、第十三条、第十五条、第十六条及《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）的规定，本次调整应履行以下程序：

1.由地方各级财政部门会同有关部门梳理项目实施情况，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，经同级政府同意后报送省级财政部门；

2.由省级政府统筹安排、批准，省级财政部门组织省以下各级财政部门具体实施；

3.省级政府批准后，涉及预算总支出增减、调减专项债券重点支出数额、增加举借债务数额的，编制预算调整方案按程序提请同级人民代表大会常务委员会审议；

4.对原项目对应的预算科目收入、支出进行调减，对调整安排的项目对应的预算科目收入、支出进行调增，原项目调减金额应等于调整安排项目调增金额；

5.发布调整公告，公开调整事项已经省级政府批准、本地区经济社会发展指标、政府性基金预算情况、专项债务情况，以及调整前后项目信息、预期收益和融资平衡方案、潜在风险评估、主管部门责任、第三方评估信息等；

6.通过预算管理一体化系统和地方政府债务管理信息系统全过程登记调整情况，并将省级政府批准同意的相关文件按程序报财政部备案。

本所律师核查后认为，本项目已编制《项目实施方案》和《收益与融资平衡报告》，并已委托本所出具法律意见书，具备报送省级财政部门的前置材料；但截至

本法律意见书出具之日，本所律师未取得省级政府批准文件、预算调整方案提请同级人大常委会审议的文件、调整公告及系统登记记录。本所律师认为，上述程序应在债券资金实际划拨前完成，未完成的，本次调整不得实施。

（五）本所律师意见

本所律师认为，本次专项债券资金用途调整（调增）在调整性质、项目条件、期限匹配、资金用途等方面符合《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）的规定；在履行省级政府批准、预算调整方案提请同级人大常委会审议、预算科目调增调减、信息公开及系统登记等程序，并就改变项目类型作出必要解释说明、就土地储备类项目投向作出说明后，本次调整合法合规。截至本法律意见书出具之日，上述程序尚未完成，本次调整尚不具备实施条件。

八、发行文件及相关中介机构

（一）发行及信息披露文件

本次专项债券的发行主体为北京市人民政府，由北京市财政局具体组织发行并编制信息披露文件。根据《财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知》第十五条“地方财政部门应当及时披露地方政府债券发行相关信息，对披露文件的合规性、完整性负责”及《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，地方财政部门应在公开平台相应栏目及时公开债券发行、项目、还本付息、重大事项、存续期管理等信息。

本所律师核查后认为，本次调整应在北京市财政局发布的调整公告中披露调整前后项目信息、项目资金来源、预期收益和融资平衡方案、潜在风险评估、主管部门责任及第三方评估信息，并随同预决算公开专项债务限额、余额、使用安排及还本付息等信息，符合《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。截至本法律意见书出具之日，本所律师未取得本次调整公告及信息披露文件，该等文件应在债券资金划拨前完成发布。

（二）项目实施方案

《项目实施方案》由项目单位、实施单位、属地政府、行业主管部门、发展改革部门及财政部门盖章，内容涵盖项目概况、投资情况与资金筹措、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，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》（财预〔2021〕61号）第五条关于将事前绩效评估情况纳入项目实施方案的要求。

本所律师注意到，《项目实施方案》中“项目行业主管部门、专项债券投后管理主管部门及盖章主体需由朝阳区政府、区财政局、区发改委及规自部门最终确认”的表述，以及部分数据（如已偿还58,000.00万元的构成）未逐笔列明，建议在正式报送前予以完善，避免因表述不确定影响审核。

（三）收益与融资平衡报告及会计师事务所执业资格

《收益与融资平衡报告》由北京泓靖曜诚会计师事务所（普通合伙）出具，报告载明其审核依据为《中国注册会计师其他鉴证业务准则第3111号——预测性财务信息的审核》，并对项目投资估算、资金筹措、预期收益来源、融资成本、自求平衡情况及风险因素进行了评价，结论为项目预期收益能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益与融资自求平衡。

本所律师核查后认为：该所系依法设立并有效存续的会计师事务所（普通合伙），持有会计师事务所执业证书，具备执行注册会计师法定业务的资格；在报告上签字的注册会计师持有注册会计师执业证书。根据《中国人民银行、国家发展和改革委员会、中国证券监督管理委员会公告[2020]第22号——公司信用类债券信息披露管理办法》第二十九条关于中介机构应当勤勉尽责、严格遵守执业规范和自律规则、对所出具的专业报告和专业意见负责的规定，以及《财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知》第三十五条关于第三方专业机构和人员应当勤勉尽责、严格遵守职业规范和相关规则的规定，本所律师认为，北京泓靖曜诚会计师事务所（普通合伙）具备为本项目本次专项债券资金用途调整（调增）出具《收益与融资平衡报告》的相应执业资格。

本所律师同时提示：《收益与融资平衡报告》封面“报告编号”栏为空白，落款日期为“二〇二六年十一月*日”，签字注册会计师姓名未填写。上述形式要件应在正式报送前补齐，否则可能影响报告的证明效力。

（四）法律意见书及律师事务所、经办律师执业资格

本法律意见书由天津清极律师事务所出具。本所系经天津市司法行政机关批准设立并有效存续的律师事务所，持有《律师事务所执业许可证》，具备为本项目本次专项债券资金用途调整（调增）出具法律意见书的资格。本所指派李鑫宇律师、郭仁悦律师作为经办律师，上述律师均持有《中华人民共和国律师执业证》并正常执业，具备相应的执业资格。

本所律师认为，参照《律师事务所从事证券法律业务管理办法》第二十六条关于法律意见应由2名以上执业律师和所在律师事务所负责人签名、加盖律师事务所印章并签署日期的规定，本法律意见书由两名经办律师签字并加盖本所印章，形式上符合律师执业规范的要求。

（五）本所律师意见

本所律师认为，本次专项债券资金用途调整（调增）所涉《项目实施方案》《收益与融资平衡报告》及本法律意见书等文件已基本齐备；出具《收益与融资平衡报告》的会计师事务所及签字注册会计师具备相应执业资格，出具本法律意见书的律师事务所及经办律师具备相应执业资格。发行及信息披露文件应在债券资金划拨前由北京市财政局依法编制并公开。

九、潜在风险及风险控制

（一）审批程序风险

本次资金用途调整尚需省级政府批准、预算调整方案提请同级人大常委会审议、预算科目调增调减、信息公开及系统登记，并需就改变项目类型作出解释说明。上述程序未完成前，本次调整不具备实施条件；程序存在瑕疵的，可能导致调整被认定无效或被要求整改。

控制措施：由朝阳区财政部门牵头，按财预〔2021〕110号文规定的时限和流程推进报批，同步准备调整公告文本、预算调整方案及系统登记材料；在债券资金划拨前完成全部程序并留存书面文件。

（二）项目手续风险

13—15号地尚未取得征地结案，市政支路尚处于“多规合一”初审阶段，后续征地报批、拆迁腾退、规划许可、施工许可等手续的办理进度存在不确定性，可能影响资金使用进度并形成资金沉淀。

控制措施：建立征地拆迁及前期手续台账，明确责任单位与完成时限；将债券资金拨付与工程进度、手续办理进度挂钩；对短期内难以形成支出的资金，按程序申请调整，不得闲置或挪用。

（三）收益实现风险

本项目偿债资金主要来源于尚未出让的F3等其他类多功能用地出让收入，受土地市场供求、规划调整、供地节奏影响较大；13—15号地尚未征地结案，相应地块短期内难以形成出让收入。若土地出让价格或节奏不及预期，可能影响年度还本付息安排。

控制措施：按年度编制土地出让计划与还本付息计划的对应表；推进“净地”供应，提高地块成熟度；建立偿债缺口预警机制，收入不足时按程序通过预算安排、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。

（四）存量债务与增量债务混同风险

本项目存量专项债券余额437,000.00万元，本次调增19,000.00万元，两者期限、利率、还本付息方式不同。若未分别核算，可能导致还本付息责任不清、资金归集错配。

控制措施：在预算管理一体化系统和债务管理系统中分别登记存量债券与本次调增债券，分别编制还本付息计划，分别归集对应的土地出让收入；在项目收入征缴预算中明确对应债券代码、本金、利息及手续费。

（五）项目单位与实施单位分离的履约风险

项目单位为事业单位，实施单位为国有企业，两者通过委托协议确定权利义务。若协议约定不清或履约监督不到位，可能出现成本超支、资金拨付不规范、资产权属不清等问题。

控制措施：完善委托协议，明确实施范围、成本控制责任、资金拨付路径、资产归属及违约责任；项目单位对实施单位实行年度考核和审计监督；严禁实施单位以项目资产或收益对外融资、担保。

（六）资金用途合规风险

专项债券资金应严格按发行文件约定用途使用，不得用于置换存量债务、经常性支出、楼堂馆所及形象工程等。若发生挪用、挤占或先挪用后调整，将构成违规。

控制措施：设立专户、专账核算，实行专款专用；建立资金支付审批与用途核对机制；按《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）第十一条、第十二条的要求开展绩效运行“双监控”，发现问题及时纠正并报告同级财政部门。

（七）政策口径风险

财预〔2020〕94号文关于“坚持不安排土地储备项目”的负面清单表述，可能影响审核机关对本次调整的态度；如后续政策对土地储备类项目投向作出新的限制，可能影响项目后续融资安排。

控制措施：在申报材料中充分说明本次调整的性质与依据；密切跟踪政策变化，及时调整项目融资方案；对可能受政策影响的后续资金需求，提前安排财政资金或土地出让回笼资金予以替代。

（八）本所律师意见

本所律师认为，《项目实施方案》已识别项目施工进度、资金筹措、收益实现、政策规划调整、征地拆迁社会稳定、环保及安全生产、利率变动、专项债券合规性等风险，并提出了相应控制措施，符合专项债券项目管理关于风险揭示与控制的要求。本所律师建议项目单位在此基础上，进一步细化审批程序风险、存量与增量债务分别核算、项目单位与实施单位权责划分等本项目特有风险的控制措施，并在调整公告中予以披露。

十、结论意见

综上，本所律师认为：

一、本次专项债券资金用途调整（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，将延庆区低空技术智能农翼检测及配套设施项目专项债券资金19,000.00万元调增至本项目，不改变原债券注册信息，调整金额、期限、利率、付息及还本方式、利息分割安排明确，符合专项债券用途调整的相关规定；最终金额、原调减项目名称及利息分割日应以北京市人民政府批准及北京市财政局调整文件为准。

二、本项目为已实施的土地一级开发项目，已取得1—15号地立项批复及开发主体授权，1—12号地已完成征地结案，已完成10宗用地出让，项目内容真实、边界清晰，属于有一定收益的公益性项目，具备承接调增专项债券资金的项目基础；13—15号地尚未征地结案、市政支路尚在前期阶段，属于项目后续实施事项，不构成本次调整的实质性法律障碍，但应如实披露并加快推进。

三、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，实施单位为北京自贸试验区朝阳投资有限公司，主管部门为北京市规划和自然资源委员会朝阳分局，上述主体均系依法设立并有效存续的主体，具备相应主体资格；项目单位与实施单位分离的安排不违反法律、行政法规的强制性规定，但应通过书面协议明确权责边界。

四、本项目后续资金来源结构清晰，本次调增专项债券资金占后续投资比重较低，其余资金由财政安排及土地出让回笼资金解决；根据《项目实施方案》及《收益与融资平衡报告》，本项目预期收益能够覆盖全口径专项债券本息，符合项目收益与融资自求平衡的要求，上述结论以报告所依据的假设成立为前提。

五、本次资金用途调整在调整性质、项目条件、期限匹配、资金用途等方面符合《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）的规定；但截至本法律意见书出具之日，省级政府批准、预算调整方案提请同级人大常委会审议、预算科目调增调减、调整公告发布及系统登记等程序尚未完成，改变项目类型的解释说明及土地储备类项目投向的说明尚待补充。上述事项完成前，本次调整尚不具备实施条件。

六、出具《收益与融资平衡报告》的北京泓靖曜诚会计师事务所（普通合伙）及签字注册会计师具备相应执业资格，出具本法律意见书的天津清极律师事务所及经办律师具备相应执业资格；《收益与融资平衡报告》的报告编号、签字及日期等形式要件应在正式报送前补齐。

七、本项目已识别的施工进度、资金筹措、收益实现、政策口径、存量与增量债务分别核算、项目单位与实施单位权责划分等风险，已制定相应控制措施；建议在申报及存续期管理中进一步细化落实。

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。本法律意见书仅供本项目本次专项债券资金用途调整（调增）之目的使用，不得用作任何其他目的。

（以下无正文）

天津清极律师事务所（盖章）

经办律师：李鑫宇

经办律师：郭仁岗

日期:2026.11.8