



忠慧律师

LOYALTY & TALENT LAW FIRM

北京市海淀区中关村西区丹棱街18号创富大厦901室 (100080)
Room 901, Chuangfu Building, No.18 Danling Street,
WestZhongguan Village Haidian District, Beijing, PRC 100080
Fax: (86) 10-82605518 <http://www.latlawyer.com>

2025年北京市政府专项债券（八期）

宝山村棚户区改造项目专项债券（调减）

法律意见书



北京市忠慧律师事务所

二〇二五年十二月

目 录

第一部分 引言.....	2
一、释义	2
二、重要提示及声明	4
第二部分 正文.....	5
一、本次发行的主要发行要素.....	5
（一）发行人.....	5
（二）本次发行要素	5
二、本次发行的项目	6
（一）项目参与主体	7
（二）项目概况.....	7
（三）项目取得的批复许可.....	8
（四）项目是否符合产业政策.....	10
三、项目公益性.....	10
（一）本项目是改善城市人居环境和推动经济发展的重大基础设施建设	10
（二）本项目旨在追求公共利益和社会福祉.....	11
四、项目融资与收益平衡	11
（一）项目的收益来源	11
（二）项目融资与收益平衡.....	11
五、项目的风险因素和风险控制.....	12
（一）项目建设风险评估与控制措施	12
（二）项目社会稳定风险评估与控制措施	14
（三）项目现金流按时还本付息风险评估与控制措施	15
（四）发行人债务风险管理体系.....	16
六、本次发行的中介服务机构和相关文件	16
（一）会计师事务所	17
（二）律师事务所	17
七、结论	17

北京市忠慧律师事务所
2025年北京市政府专项债券
宝山村棚户区改造项目（调减）
法律意见书

致：北京市海淀区财政局

根据2025年北京市政府专项债券宝山村棚户区改造项目（调减）（以下简称“本项目”）相关机构与北京市忠慧律师事务所（以下简称“本所”）签署的《专项法律顾问协议》之约定，本所指派安新华律师、王晓洁律师作为本项目专项债券发行事项的专项法律顾问，对本项目发行收益与融资自求平衡的专项债券出具本法律意见书。

本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《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）、《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》（财预〔2018〕28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<地方政府债券发行管理办法>的通知》（财库〔2020〕43号）、《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36号）、《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）等有关法律法规规章及有关政策文件，根据本法律意见书出具日之前存在的事实，并根据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽职精神出具本法律意见书。

第一部分 引言

一、释义

除非本文另有所指，下列词语具有的含义如下：

中国	指	中华人民共和国
发行人	指	北京市人民政府
鑫泰世纪置业公司	指	北京鑫泰世纪置业投资有限公司
本次发行	指	2025 年北京市政府专项债券宝山村棚户区改造项目专项债券发行
项目	指	宝山村棚户区改造项目
《项目实施方案》	指	2025 年北京市政府专项债券宝山村棚户区改造项目专项债券（调减）实施方案
《项目收益与融资平衡报告》	指	2025 年北京市政府专项债券宝山村棚户区改造项目（调减）收益与融资平衡报告
本所	指	北京市忠慧律师事务所
中企利宏会计师事务所	指	北京中企利宏会计师事务所有限公司
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
国发（2015）51 号文		《关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》
财预（2016）155 号文	指	《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》
财预（2017）89 号文	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》
财库（2018）72 号文	指	《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财预（2018）209 号文	指	《关于印发<地方政府债务信息公开办法（试行）>的通知》
财预（2018）28 号文	指	《关于印发<试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法>的通知
国发（2019）26 号文	指	《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》

厅字（2019）33 号文	指	《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》
财库（2020）36 号文	指	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》
财库（2020）43 号文	指	《关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》
财预（2020）94 号文	指	《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》
元、万元、亿元	指	人民币元、万元、亿元

二、重要提示及声明

为出具本法律意见书，本所及本所律师特作如下声明：

1.本所律师依据本法律意见书出具日之前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；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，对本次发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2.本所律师出具本法律意见书依赖于有关政府部门、项目单位及中介服务机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随其他材料一同报送。愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3.本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4.本所律师仅就本次发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、债券方案评价报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、债券方案评价报告等内容时，均为严格按照有关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。

5.本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

第二部分 正文

一、本次发行的主要发行要素

（一）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。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。”

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。

（二）本次发行要素

根据国发〔2014〕43号文《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》“有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，以对应的政府性基金或专项收入偿还。”

根据国发〔2015〕51号文《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》“各行业固定资产投资项目的最低资本金比例按以下规定执行：城市和交通基础设施项目：城市轨道交通项目由25%调整为20%，港口、沿海及内河航运、机场项目由30%调整为25%，铁路、公路项目由25%调整为20%……电力等其他项目维持20%不变。”，根据国发〔2019〕26号文《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》“适当调整基础设施项目最低资本金比例：（四）港口、沿海及内河航运项目，项目最低资本金比例由25%调整为20%。（五）机场项目最低资本金比例维持25%不变，其他基础设施项目维持20%不变。”本项目财政统筹资本金比例为65.97%。

根据财预〔2018〕28号文“第二十八条 棚改专项债券期限应当与棚户区改造项目的征迁和土地收储、出让期限相适应，原则上不超过15年，可根据项目实际适当延长，避免期限错配风险。具体由市县级财政部门会同本级棚改主管部门根据项目实施周期、债务管理要求等因素提出建议，报省级财政部门确定。”

根据财库〔2020〕36号文《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》“地方

财政部门应当统筹考虑地方债收益率曲线建设、项目期限、融资成本、到期债务分布、投资者需求等因素科学设计债券期限。地方债期限为1年、2年、3年、5年、7年、10年、15年、20年、30年。允许地方结合实际情况，采取到期还本、提前还本、分年还本等不同还本方式。”

本项目总投资额约2,203,682万元，初步确定项目总投资的65.97%，即1,453,682万元为财政统筹资金，项目建设资金缺口约750,000万元，占比为34.03%，通过发行政府专项债券融资解决，已发行专项债券587,000.00万元（含其他项目调增57,000万元），其中2021年已发行并到位70,000万元，2022年已发行并到位70,000万元，2023年已发行并到位110,000万元，2024年已发行并到位80,000万元，从其他项目调增57,000万元，包括西北旺项目二十七期结余资金30,000万元，东升项目二十四期结余资金27,000万元，2025年2月已发行并到位200,000万元，主要用于安置房建设及拆迁腾退费用。本次2025年12月19日调减30,000万元，2026年初拟计划发行21,500.00万元，2027年初拟计划发行171,500.00万元。

本项目运营期的收入来源主要为土地出让。经科学测算，可用于偿还专项债的净收益为1,227,730.76万元，债券存续期内需支付的项目债券本金及利息和为830,016.03万元，项目本息保障倍数为1.48，能够满足收益与融资自求平衡。

本项目2021-2024年建设期间无收入，利息费用由海淀区财政从当年政府性基金收入中统筹安排。

本所律师认为：

1.本次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.本次发行拟设定的期限、还款方式和来源符合国发〔2014〕43号文、财预〔2018〕28号文、财库〔2020〕36号文关于政府专项债券的相关规定。

3.本项目资本金比例符合国发〔2015〕51号文、国发〔2019〕26号文关于投资项目资本金的相关规定。

二、本次发行的项目

（一）项目参与主体

1.主管单位

本项目主管单位为北京市海淀区住房和城乡建设委员会。

北京市海淀区住房和城乡建设委员会是区政府组成部门，负责贯彻落实党中央关于住房和城乡建设工作的方针政策、决策部署和市委有关工作要求，在履行职责过程中坚持和加强党对住房和城乡建设工作的集中统一领导。

2.项目单位

本项目单位为北京鑫泰世纪置业投资有限公司。

根据《北京市海淀区人民政府关于变更宝山村棚户区改造和环境整治项目前期工作和拆迁安置实施主体的批复》，海淀区人民政府同意宝山村棚户区改造和环境整治项目实施主体由北京市海淀区国有资产投资经营有限公司变更为其下属子公司北京鑫泰世纪置业投资有限公司，由北京鑫泰世纪置业投资有限公司继续组织实施项目范围内的拆迁腾退和安置房建设工作。

经本所律师核查，根据鑫泰世纪置业公司的《营业执照》（统一社会信用代码：91110108693285378Q）及国家企业信用信息公示系统官方网站公开信息，鑫泰世纪置业公司的注册资本为4.30亿元，法定代表人为张朝晖，住所地为北京市海淀区西四环北路9号鑫泰大厦B339，企业类型为其他有限责任公司，营业期限为2009年08月04日至2059-08-03。经营范围为：项目投资；投资管理；房地产开发；物业管理；销售自行开发的商品房。（“1、未经有关部门批准，不得以公开方式募集资金；2、不得公开开展证券类产品和金融衍生品交易活动；3、不得发放贷款；4、不得对所投资企业以外的其他企业提供担保；5、不得向投资者承诺投资本金不受损失或者承诺最低收益”；市场主体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；不得从事国家和本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动）

（二）项目概况

根据《项目实施方案》，本次棚户区改造腾退涉及廖公庄、什坊院、龚村3个自然村，其中宝山村回迁安置房地块（一期）项目范围约22.75公顷，其余为宝山村平衡资金地块（二期）项目及其他同步整理范围。建设内容主要包括地上物腾退、征地、安置房建设、基础设施建设，最终实现经营性用地上市交易等。

（1）项目腾退、征地

项目按照“拆建分离”的原则分为回迁安置房地块（一期）项目及平衡资金地块（二期）项目，两期同步实施。其中宝山村回迁安置房地块（一期）项目范围约22.75公顷，其余为宝山村平衡资金地块（二期）项目及其他同步整理范围。项目建设涉及廖公庄、什坊院、龚村3个自然村，共需腾退宅基地面积25.68公顷，宅基地一层房屋建筑面积22.43万平方米，共计2491户，人口5909人；腾退搬迁楼房建筑面积1.61万平方米，共计161套，人口322人；腾退非宅建筑面积49.84万平方米。综上，共需安置人口6231人。

（2）项目安置房、基础设施建设，经营性用地上市交易

项目拟建安置房地上建筑规模32.84万平方米（其中安置房31.15万平方米、非盈利性配套公建0.43万平方米，配套公建1.26万平方米）；地下建筑规模13万平方米（其中人防建筑规模3.61万平方米，非人防建筑规模9.39万平方米），平衡资金地块土地面积约13.44公顷，全部为居住用地。项目于2017年启动腾退工作，预计2027年完成用地入市交易。

（三）项目取得的批复许可

本项目已依法启动土地、规划、环评等行政审批程序，本次棚改项目已被纳入“北京市2020年棚户区改造和环境整治任务”中，鑫泰世纪置业公司出具承诺将在后续建设中依法依规履行相关审批手续。根据本项目参与主体提供的资料，项目取得行政审批、核准和备案等情况如下：

1.立项审批

2024年9月26日，北京市发展和改革委员会下发《关于海淀区宝山村棚户区改造平衡资金地块（二期）项目核准的批复》（京发改（核）〔2024〕148号），原则上同意该建设项目。2025年1月21日，北京市发展和改革委员会下发《关于海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目重新核准的批复》（京发改（核）〔2025〕9号），原则上同意该建设项目。

2.用地审批

2019年12月05日，北京市规划和自然资源委员会核发《关于海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目用地相关意见及设计方案审查意见的函》（2019规自（海）审改试点函字0004号）用地预审意见书，载明权利人为北京鑫泰世纪置业投资有限公司，权利类型为建设用地，用途为二类居住用地，面积221788.402平方米。

3.规划审批

2019年12月05日，北京市规划和自然资源委员会核发《关于海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目用地相关意见及设计方案审查意见的函》（2019规自（海）审改试点函字0004号），载明用地单位为北京鑫泰世纪置业投资有限公司，用地项目名称为海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目，用地位于海淀区四季青宝山村，面积221788.402平方米，用途为居住用地，土地取得方式为国有划拨用地。

4.环评备案

2020年4月27日，已取得北京市海淀区环境保护局《关于对海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目建设项目环境影响报告表的批复》海环审字20200017号。

5.施工许可

2020年8月7日，海淀区住房和城乡建设委员会核发《施工登记意见函》（编号：2020施[海]意字004号），载明建设单位为北京鑫泰世纪置业投资有限公司，工程名称为海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目一标段工程，建设面积23299.16平方米。

2021年8月11日，海淀区住房和城乡建设委员会核发《施工登记意见函》（编号：2021施[海]意字007号），载明建设单位为北京鑫泰世纪置业投资有限公司，工程名称为海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目二标段（616地块）工程，建设面积73871.05平方米。

2022年1月7日，海淀区住房和城乡建设委员会核发《施工登记意见函》（编号：2022施[海]意字001号），载明建设单位为北京鑫泰世纪置业投资有限公司，工程名称为海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目三标段（610地块）工程，建设面积77214.50平方米。

2022年7月15日，海淀区住房和城乡建设委员会核发《施工登记意见函》（编号：2022施[海]意字010号），载明建设单位为北京鑫泰世纪置业投资有限公司，工程名称为海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目四标段（613地块）工程，建设面积92764.13平方米。

2022年7月15日，海淀区住房和城乡建设委员会核发《施工登记意见函》（编号：2020施[海]意字011号），载明建设单位为北京鑫泰世纪置业投资有限公司，工程名称为海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目五标段（614、615、617地块）工程，建设面积176108.84平方米。

2022年3月25日，海淀区住房和城乡建设委员会核发《施工登记意见函》（编号：2022施[海]意字005号），载明建设单位为北京鑫泰世纪置业投资有限公司，工程名称

为海淀区宝山村回迁安置房地块（一期）项目六标段（610地块）工程，建设面积156466.38平方米。

（四）项目是否符合产业政策

本项目是棚户区改造基础设施建设，符合财政部办公厅、国家发改委办公厅《关于申报2022年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预〔2021〕209号）确定的、专项债券资金重点用于的交通基础设施、能源、农林水利、生态环保、社会事业、城乡冷链物流设施（含粮食仓储物流设施）、市政和产业园区基础设施、国家重大战略项目、保障性安居工程等领域。

根据国务院《关于印发扎实稳住经济一揽子政策措施的通知》（国发〔2022〕12号）指出要加快地方政府专项债券发行使用并扩大支持范围。在前期确定的交通基础设施、能源、保障性安居工程等9大领域基础上，适当扩大专项债券支持领域，优先考虑将新型基础设施、新能源项目等纳入支持范围。

本项目属于国家发展和改革委员会《产业结构调整指导目录（2024年本）》鼓励类发展行业，符合国家鼓励的产业政策。

本所律师认为：

1.本次棚改项目已被纳入“北京市2020年棚户区改造和环境整治任务”，并已依法启动土地、规划、环评等行政审批程序，且项目单位出具了将继续依法履行行政审批的承诺。

2.本项目符合国家产业政策，属于国家发展和改革委员会《产业结构调整指导目录（2024年本）》鼓励类项目。

三、项目公益性

（一）本项目是改善城市人居环境和推动经济发展的重大基础设施建设

依据《北京市人民政府办公厅关于印发<北京市2020年棚户区改造和环境整治任务>的通知》，本项目积极贯彻上级政府的棚改政策，承担着北京市“疏解整治促提升”重要任务，是海淀区委区政府疏解整治促提升的专项重点工程，也是美丽乡村融入中关村科学城建设的重要内容。本项目通过地上物腾退、征地、安置房建设、基础设施建

设，最终实现经营性用地上市交易等，有效改善宝山村及周边区域整体面貌，提升城市人居环境质量，推动区域经济发展。

（二）本项目旨在追求公共利益和社会福祉

本项目为市区两级重点棚改项目，项目建成后有利于进一步完善海淀区公共配套服务设施，提升政府公共服务供给能力，实现土地集约化利用，保障被腾退居民利益及维护社会稳定，最终实现城乡居民生活条件的提升；同时项目建设也有利于城市配套升级，吸引社会资金，推动经济的发展，增加就业机会，更好地促使社会、经济和自然协调发展，是一项改善民生的德政工程，福利工程。

本项目作为区域重大公益性建设项目，属于专项债券支持的棚户区改造等保障性安居工程建设项目范畴，同时也属于服务民生的公用事业项目范畴，项目的建设可以同时当地的经济发展与市政公共服务带来巨大提升与改善。

本所律师认为：

本项目具有公益性，本项目作为区域重点公益性基础设施建设项目，属于专项债券资金支持范围的社会事业领域，且不涉及《财政部发展改革委关于印发〈地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单〉的通知》（财预〔2021〕115号）中负面清单内容。

四、项目融资与收益平衡

（一）项目的收益来源

根据《项目实施方案》，本项目可用于偿还专项债的净收益为1,227,730.76万元，全部为土地出让收入。本项目收入来源合法合规，不违反法律的禁止性规定。

（二）项目融资与收益平衡

本项目总投资额约2,203,682万元，初步确定项目总投资的65.97%，即1,453,682万元为财政统筹资金，项目建设资金缺口约750,000万元，占比为34.03%，通过发行政府专项债券融资解决，已发行专项债券587,000.00万元（含其他项目调增57,000万元），其中2021年已发行并到位70,000万元，2022年已发行并到位70,000万元，2023年已发行并到位110,000万元，2024年已发行并到位80,000万元，从其他项目调增57,000万元，包括西北旺项目二十七期结余资金30,000万元，东升项目二十四期结余资金27,000万元，

2025年2月已发行并到位200,000万元，主要用于安置房建设及拆迁腾退费用。本次2025年12月19日调减30,000万元，2026年初拟计划发行21,500.00万元，2027年初拟计划发行171,500.00万元。

根据《项目收益与融资平衡报告》，债券运营期可用于偿还专项债的净收入为1,227,730.76万元，需支付的项目债券本金及利息和为830,016.03万元，本项目汇总资金覆盖倍数为1.48倍，项目收益满足要求，能够覆盖专项债券本息。

根据本项目收益与融资自求平衡的压力测试结果，当经营净收益作为影响债券还本付息的因素在减±15%范围变动的情况下，专项债券本息覆盖倍数仍然为>1，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：

1.本次发行项目收入来源合法合规，符合财预〔2017〕89号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入”的项目收入要求。

2.项目融资与收益平衡情况已请独立第三方机构评估，并出具评估报告，符合财预〔2017〕89号文关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的条件要求。

五、项目的风险因素和风险控制

根据《项目实施方案》，本项目提出如下风险因素和控制措施：

（一）项目建设风险评估与控制措施

1、工程管理风险

（1）风险评估

工程管理风险是指由于项目管理模式不合理，项目内部组织不当、管理混乱或者主要管理者能力不足等原因导致项目形成直接或间接损失。管理风险主要包括人员管理风险、物质供应管理风险、施工质量进度费用控制不良、组织协调风险、财务管理欠妥等方面。工程管理风险轻则导致项目工期延后、工程质量难以保证、成本费用增加，重则引起工程事故甚至危及项目人员人身和财产安全。

（2）应对措施

为规避管理风险，项目应当采取但不限于以下主要措施：一是建立完善健全的项目

管理系统，树立重进度同时重质量的管理理念。二是加强项目建设过程中的各方协作，加强合同管理，降低项目的组织管理风险。三是合理设计项目的管理模式、选择适当的管理者和加强团队建设。四是对工程重要节点进行跟踪调查，还可以邀请被腾退待安置群众进行监督，在这样的情况下，腾退安置房工程的质量与效率能够得到进一步保障。

2、工程建设风险

（1）风险评估

安置房建设项目的高风险来源之一是技术建设风险，主要包括技术不成熟形成的风险以及人为失误风险，涉及的技术类型较多，融资、建设勘察、建筑设计、工程施工以及项目协调均包含在内，如前期准备工作不足或者工程设计方案不合理，导致项目实施阶段建设方案发生变化，或者由于技术和资金的限制，对项目的建设条件估计不足，致使在项目的建设和使用中出现问题，造成损失。

（2）应对措施

工程建设风险产生的可能性较大，需要多方协作，加强管理与监督进行风险控制。可通过加强项目管理的方式降低建设风险，安置房项目建设合作方需要经过严格的筛选，投资阶段需要着重考察企业的管理水平，勘察阶段要详细了解项目建设地点的土质结构，将当地的水文资料做好备案以便后期施工使用。设计阶段可使用大型有限元软件进行分析以降低成本。为确保工程质量，施工阶段要加强对工程建设项目的监理，避免施工过程中的工程延期和施工缺陷等风险，确保项目能够如期按质竣工和及时运营。此外，还可以提取预备费用，制定项目建设应急预案。针对建设过程中不可避免地出现的问题，提出应急解决方案。

3、环境风险

（1）风险评估

工程项目在建设的过程中，可能会对环境造成一定的污染与破坏，比如施工扬尘、施工噪声、施工废料、施工垃圾、施工水污染等，均会对周边居民的生活环境造成一定的干扰与破坏，产生一定的环境风险。

（2）应对措施

工程建设项目或多或少都对环境产生一定影响，建设单位应当加强事前、事中和事后环境风险管理，包括：一是做好环境影响评估。按照国家环境影响评价有关要求，依法履行环境影响评价手续，对项目可能存在的环境风险作出预估，提出应对措施。二是加强项目环境管理。根据工程特点制定相应的环境保护措施，改善施工工艺，在项目建

设过程中引进环境监理机构，加强对项目建设施工过程中的环境管理，促进环境管理工作。三是项目完成后做好生态环境恢复工作。

4、项目进度风险

（1）风险评估

在腾退过程中、施工前、验收阶段以及移交运行等阶段中有可能影响施工进度不确定因素，都可以成为安置房项目进度风险。安置房项目是一把双刃剑，妥善处理，可以为城市建设增添燃料，加快城市化进程，如果没有合理地安排，就会引起人们的反感，严重情况下项目受到抵制和抗拒也是有可能的。因此，处理各个利益主体间的矛盾，降低项目进度的风险成为整个环节的重中之重。

（2）应对措施

一要建立健全腾退安置房项目风控体系，规范建设工程监理制度，通过建立严格、细致的监理制度来监管施工成本、进度，保证施工质量以及施工安全性，从而降低风险的发生概率。即使发生了问题，也可以通过回溯责任来追查问题。二要引进专业人员，组建风险管理团队，协调各单位和人员之间的关系，在工作的衔接上起到架桥的作用；对实施过程中的风险进行分类，重点监控，要根据项目工期和进度将风险评估深入到项目的准备、腾退、验收、移交运行等各个阶段，并做好风险评估工作，对各阶段可能出现的风险做好预估和应急对策，保障腾退安置工作的顺利进行。三是应坚持以人为本的原则，在规划与建设安置房期间，将高水平设计作为安置房建设的保证与前提，并且对相关设计理念如安置房市政设计、建筑设计、管线设计、交通设计以及环境设计等进行统筹规划，不仅安置房建设质量与效率会得到提升，还有利于提升人们满意度。此外，相关施工部门还可以根据安置原则，邀请专家、群众与领导一起参与到安置房的设计当中，从而保障设计方案的可操作性以及科学性。

（二）项目社会稳定风险评估与控制措施

1、产业政策风险

（1）风险评估

产业政策风险是指受国家宏观经济政策、商业银行信贷政策、城市规划等因素的影响，项目运营有关政策发生改革或改变，导致对项目生产、经营、投资或授信后偏离预期结果而造成盈利能力不足的可能性。本项目已履行规划审批手续，受到产业政策影响的风险较小。

(2) 应对措施

虽然本项目受到产业政策影响较小，但运营主体也要加强对国家财政、金融、产业等方面的政策研究，关注行业政策的发展动态。项目运营主体尤其应密切注意物业等有关政策变化，尽量降低对项目带来的不确定影响。

2、经济周期风险

(1) 风险评估

安置房项目的运营围绕百姓基本生活，受到经济周期影响并不十分明显。

(2) 应对措施

虽然本项目运营受到经济周期影响较小，但不排除居民消费水平也存在一定程度的下降，项目和运营主体也要重视对经济形势的关注，不断提高管理水平和运营效率。

3、居民生产生活影响风险

(1) 风险评估

项目在改造实施阶段对老百姓生产生活会产生一定影响，如施工带来的废气、废水、噪声、粉尘等环境问题，出行交通便利程度受阻、拆迁安置方案和补偿标准等有关问题将对老百姓生活带来一定影响。

(2) 应对措施

项目实施主体应制定社会稳定风险预防和化解措施及相应的应急预案，对群众做好宣传解释和舆论引导工作，从群众生产、生活、环境角度充分考虑，一严格执行国家有关保护生态环境文件精神，在项目实施过程中对环境影响因素采取积极有效的防治措施，二根据实际情况，依法提出拆迁安置补偿标准、严格制定安置房建设规划方案，保障被拆迁安置群众合法权利。

(三) 项目现金流按时还本付息风险评估与控制措施

(1) 风险评估

项目在发行时会已经过进行严格的投资回报测算，但在项目建设及运营期间，可能因为市场变化、建设工期、项目技术、工程质量和国家宏观调控政策等因素的影响而使得项目投资收益不能达到预期水平，从而影响项目还本付息情况。

(2) 应对措施

一是项目实施主体要尽快启用到位资金，确保资金产生效益，加快征收补偿款的发放工作，确保按时完成目标任务。二是未能按照施工进度计划完成投资，要进一步加强

项目组织管理，在确保质量安全的前提下，优化工期，把延误的工期抢回来。三是本级财政部门做好债务风险预防，编制债务风险应急方案和化解债务风险计划，合理应对违约风险，保护政府债券投资者。四是发行人将可以发行新一期政府专项债券进行债券本金的偿还。

《项目实施方案》载明了还款保障措施。按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《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）规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，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。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

本项目相关主体将严格遵循上述政策要求和财务管理相关制度，及时掌握相关财务信息，严格按照还债时间节点及时、足额筹措、准备偿债资金，以保证按时、足额偿付债券本息。为保证政府避免债务和债券持有人的利益，必须对项目收入进行专户制度管理，设置项目收入专户和偿债资金专户，领导小组授权监管银行对账户资金使用流转情况进行实时监控，定期报告，保证资金按计划使用，确保本息清偿率。

（四）发行人债务风险管理体系

经本所律师核查，为建立基本健全的政府债务风险防控体系，到目前为止，北京市已出台《北京市人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》（京政发〔2015〕61号）、《北京市人民政府办公厅关于印发北京市政府性债务风险应急处置预案的通知》（京政办发〔2017〕34号），债务管控力度进一步加大，基本形成政府债务风险防控体系。

本所律师认为：

本项目提出了风险因素评估和控制方案，能够审慎地推进项目建设，风险可控；本次发行可能存在收益不足以偿还本息的风险，但发行人已经基本形成健全的风险防控体系及制度，本息偿还违约风险较低。

六、本次发行的中介服务机构和相关文件

（一）会计师事务所

中企利宏会计师事务所作为专项评价的审计机构，为本期债券的发行出具《项目收益与融资平衡报告》。经本所律师核查，中企利宏会计师事务所现持有北京市工商行政管理局海淀分局颁发的《营业执照》（统一社会信用代码为91110108797554931E）、中华人民共和国财政部颁发的《会计师事务所执业证书》（证书序号为NO. 019609），具有从事企业财务审计的资格。在《项目收益与融资平衡报告》上签字的注册会计师在出具前述报告时持有通过年检的《中华人民共和国注册会计师证书》。

（二）律师事务所

北京市忠慧律师事务所作为本期债券发行的专项法律顾问，并出具《法律意见书》。本所系经司法部及北京市司法局批准设立的合伙制律师事务所，现持有北京市司法局核发的经2024年度年检的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码号为：311100007621534179），且经过了历年年检。本项目经办律师为安新华律师和王晓洁律师。安新华律师为本所的合伙人律师，现持有经2024年度考核备案的《律师执业证》；王晓洁律师为本所的执业律师，现持有经2024年度考核备案的《律师执业证》。

本所律师认为：

1.中企利宏会计师事务所系依法成立且合法存续的审计机构，在审计当时具有为本期债券发行出具评价报告的资质。

2.北京市忠慧律师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格，因此具备为本期债券发行出具法律意见书的资质。

七、结论

综上所述，本所律师认为：

（一）本次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。

（二）本次发行拟设定的期限、还款方式和来源符合国发〔2014〕43号文、财库〔2020〕36号文关于政府专项债券的相关规定。

（三）本项目资本金比例符合国发〔2015〕51号文、国发〔2019〕26号文关于投

资项目资本金的相关规定。

（四）本次棚改计划已被纳入“北京市2020年棚户区改造和环境整治任务”中，本项目已依法启动规划、用地、环评等行政审批手续，且项目实施主体出具了将继续依法履行行政审批的承诺。

（五）本项目符合国家产业政策，属于国家发展和改革委员会《产业结构调整指导目录（2024年本）》鼓励类项目。

（六）本项目具有公益性，符合财预〔2017〕89号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

（七）本项目收入来源合法合规，符合财预〔2017〕89号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入”的项目收入要求。

（八）项目融资与收益平衡情况已请独立第三方机构评估，并出具评估报告，平衡情况符合财预〔2017〕89号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的条件要求。

（九）本项目提出了风险因素评估和控制方案，能够审慎地推进项目建设，风险可控；本次发行可能存在收益不足以偿还本息的风险，但发行人已经基本形成健全的风险防控体系及制度，本息偿还违约风险较低。

综上，本次发行合规。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式六份，本所留存一份，其余五份供发行人为本次发行之目的而使用。

---本《法律意见书》正文结束---



(本页无正文，为本《法律意见书》之签字盖章页)

北京市忠慧律师事务所 (盖章)



律所负责人:

承办律师:

安新军

承办律师:

王光洁

2015 年 12 月 24 日