

平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目
之
法律意见书



北京诺德律师事务所
(法)字【2026】第134号

平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目 专项债券法律意见书

平罗县城市公共事业管理所：

依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国务院〔2014〕43号）、《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财库〔2015〕83号）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155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）、《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）、《关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2018〕61号）、中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》及现行有效的法律、法规、规范性文件之规定，本律师事务所作为平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目申请发行2026年政府专项债券的法律服务机构，按照勤勉尽责精神及本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实，并基于对法律的理解和对有关事实的了解出具本法律意见书。

目录

第一部分引言	1
一、释义	1
二、律师应声明事项	1
第二部分正文	3
一、项目基本情况	3
二、参与主体资格	4
三、项目的合法性	5
四、项目投资与资金筹措	5
五、项目收益与融资平衡情况	6
六、法律风险管理评估	6
七、本项目报告机构及有关文件	12
八、结论意见	13

第一部分引言

一、释义

在本法律意见书内，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

本项目	平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目
财政部	指国家财政部
本所	指北京诺德律师事务所
实施方案	指《平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目实施方案》
北京政德	北京政德会计师事务所（普通合伙）
评估报告	指北京政德会计师事务所（普通合伙）出具的《平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目专项债券评估报告》
法律意见书	指本所出具的《平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目专项债券法律意见书》
元/万元	指人民币元/万元

二、律师应声明事项

1.本法律意见书依据我国现行有关法律、法规的有关规定及本法律意见书出具日前已经发生或存在的事实出具。

2.在出具本法律意见书时，本所律师谨慎假定：平罗县城市公共事业管理所会向本所律师提供的为出具本法律意见书所必需的原始书面材料、副本材料、复印材料和对有关事实的口头及书面说明是真实的、完整的；一切足以影响本法律意见书的事实、文件均已向本所披露，不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏；其所提供资料上的签字或印章均真实、有效；其所提供的副本材料或复印件与正本或原件完全一致。

3.本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本期专项债券发行的合法性、合规性、真实性和有效性进行了核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

4.本所律师仅就与本项目专项债券使用有关之法律问题发表意见，并不涉及有关财务会计、审计、信用评级、内部控制（包括但不限于财务会计文件记载形式、偿债能力评估、现金流动性分析）等非本所律师专业事项。本所律师在本法律意见书中对会计报表、审计报告、信用评级和其他专业报告中相关数据及结论的引用，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证。

5.本法律意见书仅供本项目申请发行 2026 年政府专项债券之目的使用。未经本所律师书面同意，平罗县城市公共事业管理所及其他任何法人、非法人组织或个人不得将本法律意见书用作任何其他目的，法律、法规另有规定的除外。

6.本所律师同意将本法律意见书作为本项目申请发行 2026 年政府专项债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对其承担相应的法律责任。

7.本所律师同意平罗县城市公共事业管理所部分或全部在募集说明书中自行引用或按国家财政部审查要求引用本法律意见书的内容。

第二部分正文

一、项目基本情况

1、项目名称

平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目，简称“本项目”。

2、项目区位

平罗县中心城区鼓楼街区周边。

3、项目建设年限

2025 年 10 月-2026 年 8 月。

4、项目建设性质

改建。

5、项目建设内容及规模

项目主要对鼓楼南片区翰林大街、鼓楼大街的风貌、老旧建筑等进行提升改造。

（1）老旧街区风貌提升改造。主要对翰林大街、鼓楼大街提升改造路灯 326 盏，完善翰林大街（玉皇阁大道至永安东路段）东西两侧铺装共计 4800m，完善临街商铺台阶及坡道、部分建筑外立面共计 7600 m²、修复沿街破旧人行道 27600 m²、构建构筑物小品 6440 m²，翰林大街两侧飞线整治 80 套；翰林大街和玉龚路提升改造 4950m，带状休闲空间改造 75300 m²，修复破旧慢行步道 3422 m²，安装完善广告牌 150 个（大型 70 个，中型 80 个）。

（2）老旧建筑改造。改造粮食局建筑外立面 1680 m²，更换外立面门窗、修补室外无障碍坡道及台阶、增设外墙保温层等；改造老水

务局建筑外立面 1950 m²，更换外立面门窗、修补室外无障碍坡道及台阶、增设外墙保温层等。

(3) 停车场改造。新增停车位 50 个，新增充电桩 300 个(电动汽车充电桩 100 个、电动自行车充电桩 200 个)，新增公交站台 10 个。

5、项目投资概况

本项目估算总投资5129.17万元，其中：工程费用4362.03万元，其他费用451.47万元，预备费240.67万元，建设期利息75.00万元。

二、参与主体资格

平罗县城市公共事业管理所作为平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目的实施部门。统一社会信用代码为 12640221454510136R，单位负责人为夏振崇，地址位于平罗县鼓楼南街 270 号(原城关派出所院内)。

事业单位法人证书	
统一社会信用代码 12640221454510136R	
名称	平罗县城市公共事业管理所
法定代表人	夏振崇
宗旨	和为美化和维护城市环境卫生提供管理保障
业务范围	城市绿化及管护，环境卫生作业管理监督，设施建设与维护
经费来源	全额拨款
开办资金	¥396万元
住所	平罗县鼓楼南街270号(原城关派出所院内)
举办单位	平罗县住房和城乡建设局
登记管理机关	平罗县事业单位登记管理局
有效期	自2022年11月11日至2027年11月11日
请于每年3月31日前向登记管理机关报送上一年度的年度报告	

国家事业单位登记管理局监制

基于前述事实，本所律师认为，项目的实施部门在中华人民共和国依法成立、合法存续，具备负责本项目政府专项债券申请工作的主体资格。

三、项目的合法性

根据平罗县城市公共事业管理所提供的资料，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得平罗县审批服务管理局出具的《关于平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目建议书的批复》（平审管批字〔2025〕172号）、平罗县审批服务管理局出具的《关于平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目可行性研究报告的批复》（平审管批字〔2025〕178号）、平罗县自然资源局出具的《关于平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目无需办理用地预审和选址意见书的情况说明》、平罗县住房和城乡建设局出具的《关于平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目施工许可手续办理情况说明》、平罗县审批服务管理局出具的《关于平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目初步设计的批复》（平审管批字〔2026〕65号）等审批手续，项目符合产业政策及地区发展规划。

四、项目投资与资金筹措

依据《实施方案》平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目总投资为5129.17万元，资金来源为财政资金、专项债券。其中：财政资金1129.17万元，占总投资的22.01%。专项债券融资4000.00万元，占总投资的77.99%。其中，2025年已发行专项债券1000.00万元、利率2.36%，2026年计划发行专项债券3000.00万元（本次发行3000

万元），期限 15 年，利率假设为 2.50%（实际利率以最终发行成功的利率为准）

五、项目收益与融资平衡情况

根据本项目财务评估报告，本项目收益与融资平衡情况如下：

依据《财务评价报告》本项目债券存续期内可用于偿还债券本息的运营净收益总额为 6602.67 万元，运营净收益对本项目专项债券本息及发行费用的覆盖倍数为 1.21 倍。

财务评价报告分析认为，该项目财务指标良好，能够产生持续稳定的现金流入，且现金流入能够覆盖专项债还本付息的规模，本期专项债券的偿债资金安排能满足项目收益与融资自求平衡的要求，符合专项债券相关政策法规的有关规定。

基于前述事实，本项目属于具有一定收益的公益性项目，符合政府专项债发行领域。

六、法律风险管理评估

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险

1. 自然环境和施工条件

风险识别：自然环境和施工条件风险主要是指恶劣的自然条件，恶劣的气候和环境，恶劣的现场条件以及不利的地理环境等。项目存在因自然环境和施工条件的因素而形成的风险，如地震，风暴，异常恶劣的雨、雪、冰冻天气等；未能预测到的特殊地质条件，如泥石流、河塘、流沙、泉眼等；恶劣的施工现场条件或考古文物保护等都会造成工期的拖延和财产的损失。

风险控制措施：由自然环境和施工条件造成的风险最好的控制措施是通过购买保险等方式进行风险转移，风险转移是向保险公司投保，将项目部分风险损失转移给保险公司承担，本项目在建设期应按照国家规定强制购买工程一切险，针对地质条件，政府及勘察设计单位应加强项目前期勘察论证。

2. 来源于政府方的风险

风险识别：来源于政府方的风险主要是政府方作为项目管理的甲方，立项手续不完备、土地指标不明确、招标程序不合规、设计变更频繁、资金来源不落实、监管不到位、验收不及时等。

风险控制措施：作为业主单位，应做好项目前期立项手续，本目前期立项手续已完备，不存在立项手续不完备风险，业主单位代表政府加强对项目实施过程的监督管理，合理统筹项目资金，及时根据已完工程量拨付资金，隐蔽工程、关键部位专人现场参与验收，当施工单位提交竣工验收申请报告时，及时组织专业的团队组织竣工验收，确保项目尽早投入使用，进入运营期。

3. 来源于施工方的风险因素

风险识别：施工方的风险因素主要由施工技术不当、管理方案不完善导致。管理者及工程人员的水平和工作态度的影响；施工管理不善、发包方、承包方、监理方不行形成高效的合作机制；建筑原材料、成品、半成品质量的影响；施工所采用的技术方案、工艺流程、管理组织措施的影响。

风险控制措施：在招标和工程实施中应确保相关人员的素质和水

平，特别是设计负责人和专业负责人、总监理工程师、施工项目经理、业主代表及各类管理人员，正式施工之前各方主体做好充分的交底。对建筑原材料（如水泥、砂石、钢材，机械设备、电线电缆、管材以及其它成品、半成品等），必须严格从招标、签订合同、出厂合格证、进场检测、现场保管、安装调试、工程验收等各个环节把好关，杜绝不合格产品和材料用于工程建设，另要求设计方、施工单位做好项目交底。

4.来源于设计单位的风险因素

风险识别：设计风险主要体现在设计质量、设计变更两个方面。设计质量风险，因设计单位水平不足，导致项目设计不合理，技术方案表达不充分，质量达不到国家相关规范标准要求，或评审、验证不够充分，导致设计缺陷；设计变更会影响施工安排，会导致施工进度延误，造成承包人工期推延和经济损失。

风险控制措施：应拟订规划设计大纲，明确设计质量标准。在设计阶段，设计单位因充分了解项目情况，勘察仔细，因地制宜，评估到位，设计合理、规范满足国家规范、标准，评审环节充分验证、复核仔细，保证设计质量。阶段设计完成后，应进行全面审核，内容包括计划投资、方案比选、文件规范、结构安全、工艺先进性、技术合理性、施工可行性。提交施工图后及时报送进行施工图审查、设计交底和图纸会审。施工中派驻设计代表，明确责任到位，参加防线、验槽、隐蔽工程验收、单项和总体工程验收等，负责现场解决设计技术问题。对设计变更，尽可能把设计变更控制在设计阶段初期，特别是

对影响工程造价的重大设计变更，更要用先算账后变更的办法解决，使工程造价得到解决有效控制，同时保证施工进度。

5.来源于供应商的风险因素

风险识别：来源于供应商的风险因素包括选择供应商不当，供应商自担风险的能力较低，劳动力市场、材料市场、设备市场等，这些市场价格的变化，特别是价格的上涨。造成供应商违约，不能按质按量按期完成分包工程，从而影响整个工程的进度或发生经济损失。

风险控制措施：在选择供应商时，应注重信誉好、实力强、自担风险能力较高的供应商，或设置合理的调价机制，对价格上涨进行一定的调价约定，降低供应商违约风险。同时可以通过收取履约保证金的方式，降低违约风险。

6.资金落实情况

风险识别：资金落实风险主要是因融资、拨款等环节的各种客、主观原因，资金不能及时到位，导致项目建设停工或拖延；或是利率变化导致融资成本升高而形成的。

风险控制措施：准确把握国家宏观经济政策、国家及地方产业发展政策，充分利用有利条件，在其变化时及时调整策略。加强对项目的资金管理，落实建设资金，保证工程按期完工。

7.工程事故

风险识别：工程事故风险主要存在于施工过程中，施工中人的不安全行为、施工机械和材料的不安全状态、作业环境的不安全因素和管理缺陷是项目发生工程事故的主要原因，必须采取针对性控制措施。

风险控制措施：在项目前期招标过程中，选定设计、监理、施工、设备材料供应商时，应把安全和防止质量事故作为重要因素考虑。在审查相关单位设计文件、监理实施细则、施工组织设计、设备招标文件以及签订合同时都应给予足够重视。项目建设期间，必须在安全危险源识别、评估基础上，编制施工组织设计和施工方案，制定安全技术措施和施工现场临时用电方案；对危险性较大分部分项工程，编制专项安全施工方案。应派驻经验丰富的甲方代表加强该方面工作，遇到质量、安全隐患及时提出整改要求。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1. 经营风险

风险识别：经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的专项收入预期未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

风险控制措施：要求项目单位密切关注项目经营情况，保证还本付息资金。因项目取得的专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2. 市场风险

风险识别：在专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

3.财务风险

风险识别：如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

风险控制措施：项目可行性研究报告编制过程中，在测算项目总投资时予以考虑相关风险。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）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1.投资测算的误差风险

风险识别：投资测算误差风险是指在项目收益测算时，基于本项目运营收入的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，测算可能含有不可避免的人为误差。因此，投资测算误差会影响到项目整体的收益、成本，对债券还本付息造成影响。

风险控制措施：对测算中基本假设进行合理评估，应当符合属地经济社会发展的现实情况，并进行敏感性分析；对投资测算的部分由专业的会计师事务所进行复核，尽可能减小人为误差到可控范围。

2.利率波动风险

风险识别：利率波动风险是指因利率变动，导致付息资产（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。由于在本项目中，融资收益平衡专项债属于固定利率债券。若未来市场利率下降，政府的融资成本相较于当时的市场利率水平则偏高，对其产生不利影响。

风险控制措施：可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险；若市场利率降低，可通过债券置换对冲利率风险。

七、本项目报告机构及有关文件

1. 《总体评价报告》

（1）报告内容

经本所律师核查，为本项目申请发行政府专项债券所编制的财务评估报告对以下内容进行了分析报告：项目的基本情况；债券应付本息情况；评估依据和假设；评估过程；评估分析；评估结论；相关风险提示。

（2）报告机构

北京政德现持有北京市石景山区市场监督管理局于 2019 年 9 月 27 日核发的统一社会信用代码为 91110107MA01J6FL5E 的《营业执照》、北京市财政局于 2019 年 11 月 12 日核发的编号为 11010329 的《会计师事务所执业证书》。该公司指派的注册会计师持有《中华人民共和国注册会计师执业资格证》。

本所律师认为：为本项目申请发行政府专项债券所编制的财务评估报告已包含项目发行债券所需的主要内容。北京政德具备出具该《财务评估报告》的资格。

2. 《法律意见书》

《法律意见书》由北京诺德律师事务所依法出具。

北京诺德律师事务所系经北京市司法局批准设立的律师事务所，现持有北京市司法局于 2020 年 7 月 02 日核发的统一社会信用代码 31110000MD019798XX《律师事务所执业许可证》。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过了北京市司法行政机关考核备案。

本所律师认为，北京诺德律师事务所系经批准依法成立的律师事务所，具备为本期专项债券出具法律意见书的资质，执业律师具有从事法律服务业务的资格，具备担任本法律意见书签字律师的资格。

八、结论意见

根据《中华人民共和国预算法》、《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）等相关法律法规、部门规章的规定，结合本所律师核查的事实，现发表如下法律意见：

1. 平罗县鼓楼南片区老旧小区改造项目是有一定收益的公益性项目，项目符合专项债券发行要求。

2. 平罗县城市公共事业管理所具备负责平罗县鼓楼南片区老旧小区改造项目申请发行政府专项债券相关工作的主体资格。

3. 为平罗县鼓楼南片区老旧小区改造项目申请发行政府专项债券提供服务的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业或执业资质。

4.本项目债券存续期内项目运营净收益对债券本息覆盖倍数为1.21 倍，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达到 1.1 倍以上，符合专项债发行条件。

5.根据《中华人民共和国预算法》、《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）》应履行相关审批、报备程序。

（此页无正文，仅为北京诺德律师事务所出具《平罗县鼓楼南片区老旧街区改造项目之法律意见书》之签章页）

北京诺德律师事务所

经办律师:

经办律师:



2026 年 5 月 22 日

律师事务所执业许可证

31110000MD019798XX

统一社会信用代码:

北京诺德

律师事务所, 符合《律师法》
及《律师事务所管理办法》规定的条件, 准予设立并
执业。



北京市司法局

发证机关:

2020 07 02 日

发证日期:

中华人民共和国司法部监制

No. 70123726

律 师 事 务 所
执 业 许 可 证
(副 本)
31110000MD019798XX
统一社会信用代码:
北京诺德
律师事务所,
符合《律师法》及《律师事务所管理办法》
规定的条件,准予设立并执业。
发证机关:
北京市司法局
发证日期:
2020 年 07 月 02 日

律 师 事 务 所 登 记 事 项 (一)

名 称	北京诺德律师事务所
住 所	北京市石景山区古城南街9号院 1号楼6层609号
负 责 人	姚海林
组 织 形 式	个人
设 立 资 产	98.5 万元
主 管 机 关	石景山区
批 准 文 号	京司许律[2018]556 号
批 准 日 期	2018-09-20

律 师 事 务 所 登 记 事 项 (二)

合 伙 人	
-------	--

17

律师事务所变更登记（八）

退出合伙人姓名	日期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	二〇二〇年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2020年6月-2021年5月

考核年度	二〇二〇至二〇二一年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2021年6月-2022年5月

考核年度	二〇二一至二〇二二年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2022年6月-2023年5月

律师事务所年度检查考核记录


考核年度	二〇二二至二〇二三年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2023年6月-2024年5月

考核年度	二〇二三年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2024年6月-2025年5月

考核年度	二〇二四年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2025年6月-2026年5月

律师事务所处罚记录

处罚事由	处罚种类	处罚机关	处罚日期

执业机构	北京诺德律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	11101202410746124		
法律职业资格 或律师资格证号	A20181301055051		
发证机关	北京市司法局	持证人	刘一
发证日期	2024年02月29日	性别	男
		身份证号	232301199209091811

律师年度考核备案	
考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	北京市石景山区司法局 诺德律师事务所年度检查考核 专用章
备案日期	2025年6月-2026年5月

律师年度考核备案	
考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

执业机构	北京诺德律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	11101201411441808		
法律职业资格 或律师资格证号	A20126101031535		
发证机关	北京市司法局	持证人	刘红梅
发证日期	2024年03月25日	性别	女
		身份证号	612729198105093622

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	二〇二四年度	考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	北京市石景山区司法局 专用章 律师年度考核备案	备案机关	
备案日期	2025年6月-2026年5月	备案日期	