

湖北楚达律师事务所

国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程

法律意见书

(2025) 楚达专字第 21 号



湖北楚达律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

武汉市江汉区泛海国际 SOHO 城(一期) 1 栋 6 层 01 室

2025 年 4 月

目 录

第一部分 法律意见书引言	1
一、出具法律意见书的依据	1
二、律师声明的事项	1
三、释义	3
第二部分 法律意见书正文	4
一、本年度债券概况	4
二、债券发行实质条件	4
（一）债券发行人	4
（二）债券发行额度	4
（三）债券发行期限	5
（四）还款计划及偿债资金来源	5
（五）投资项目的审批	5
（六）项目资产抵质押情况	6
三、债券对应的投资项目	6
（一）项目名称	6
（二）项目情况	6
（三）项目现状	7
（四）实施主体	7
（五）投资计划	7
（六）资金筹措	7
（七）项目收益	8
（八）项目审批	8
（九）项目性质	9
四、项目收入与融资自求平衡	10
五、项目的风险控制	10
六、中介机构	11
（一）湖北正大会计师事务有限责任公司	11
（二）湖北楚达律师事务所	11
七、结论性意见	12

第一部分 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北楚达律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程专项债券发行的法律顾问，对本年度专项债券发行出具法律意见书。

本所根据《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》《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》《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》等有关法律、行政法规、行政规章以及政策性文件的规定出具本法律意见书。

二、律师声明的事项

（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，以及我国现行法律、法规、政策性文件的有关规定发表法律意见。本所律师遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对债券的合法性、合规性、真实性、有效性进行了核查验证，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

（二）本所律师同意将本法律意见书作为专项债券申报所必备的法律文件，随同其他申报材料一同上报申请批准，并愿意承担相应的法律责任。

（三）债券实施主体向本所律师保证，其已经提供了为出具本法律意见书所必需的真实、完整、准确、有效的原始书面材料、副本材料或者口头证言，递交给本所的文件上的签名、印章真实，所有副本材料和复印件与原件一致。

（四）对于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，本所律师依赖于有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件以及与债券有关的其他中介机构出具的书面报告和专业意见就该等事实发表法律意见。

（五）本所律师仅就与专项债券涉及的有关法律问题发表法律意见，对于会计评价、债项评级等专业事项，不具备进行数据核查的适当资格；对财务评价报告、评级报告等文件中有关财务评价数据、债项评级结论的引述，并不意味着本所律师对该等数据和相关结论的合法性、真实性和准确性做出任何明示或默示的担保或保证。

（六）本法律意见书阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。本所律师未授权任何单位或个人对本法律意见书作任何解释或说明。

三、释义

除非另有说明，本法律意见书中相关词语具有以下特定含义：

《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》（2018年修订）
《国发〔2014〕43号》	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）
《财预〔2015〕225号》	指	《关于地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号）
《国办函〔2016〕88号》	指	《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）
《财预〔2016〕155号》	指	《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）
《财预〔2017〕89号》	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）
《财库〔2020〕36号》	指	《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）
《内财债〔2023〕838号》	指	《内蒙古自治区财政厅关于印发2023年专项债券管理使用负面清单的通知》（内财债〔2023〕838号）
《财预〔2021〕115号》	指	《地方政府专项债资金投向领域禁止类项目清单》（财预〔2021〕115号）
《财预〔2022〕120号》	指	《关于支持各地用好专项债务限额的通知》（财预〔2022〕120号）
本所/楚达律所	指	湖北楚达律师事务所
湖北正大会计师事务有限责任公司	指	湖北正大会计师事务有限责任公司
《财务评估报告》	指	湖北正大会计师事务有限责任公司出具的《国道210线白云鄂博至固阳段公路工程项目预期收益与融资自求平衡专项评价报告》
《法律意见书》	指	楚达律所出具的《国道210线白云鄂博至固阳段公路工程法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、本年度债券概况

包头市人民政府拟申报专项债券 248,000.00 万元人民币，分两年发行，用于国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程。计划 2025 年发行 92,000.00 万元、2026 年发行 156,000.00 万元。具体情况如下：

行政区域	项目名称	拟投资总额	2025 年发债额	2026 年发债额
包头市	国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程	354,455.19 万元	92,000.00 万元	156,000.00 万元

债券品种：记账式固定利率付息债券

债券期限：20 年

债券规模：92,000.00 万元人民币

债券利率：固定利率

付息方式：利息每半年支付，债券到期一次性付清本金

二、债券发行实质条件

（一）债券发行人

债券发行人为内蒙古自治区人民政府。内蒙古自治区人民政府统一发行后转贷给包头市人民政府，用于国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程。

本所律师认为，债券发行人符合《财预〔2016〕155 号》第 4 条及《国发〔2014〕43 号》第 2 条第 2 款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（二）债券发行额度

1. 根据内蒙古自治区财政厅下发的 2025 年专项债限额通知，本年度包头市人民政府申报 92,000.00 万元人民币专项债券，是内蒙古自治区财政厅在财政部下达的内蒙古自治区专项债限额范围内，根据包头市财政局上报的项目融资需求、

专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定专项债券额度分配方案后，在包头市专项债务限额范围内予以核定。

2. 本年度专项债券统一纳入了包头市地方政府专项债务限额管理，债券的收入、支出、还本、付息、发行费用等均纳入政府性基金预算管理。

本所律师认为，拟发行的专项债券额度在内蒙古自治区财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2015〕225号》第1条、《财预〔2016〕155号》第11条、《国发〔2014〕43号》第3条、《财预〔2017〕89号》第2条第1款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（三）债券发行期限

债券发行期限为20年期。

本所律师认为，债券期限符合《财库〔2020〕36号》第3条第（一）款及其他相关法律、行政法规及行政规章的规定。

（四）还款计划及偿债资金来源

1. 专项债券投资的项目，有稳定的项目收益，收益来源合法合规（见法律意见书：债券对应的投资项目）。

2. 项目实施主体对项目的实施、债券资金使用及还本付息做了明确的安排，项目运营收入专门用于偿还到期债券本息。

3. 经核查湖北正大会计师事务有限责任公司出具的《专项评价报告》，通过对申报项目的测算，项目预期收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益及融资自求平衡。

本所律师认为，专项债券投资的项目、偿债资金来源及还款计划符合《财预〔2016〕155号》第6条、《财预〔2017〕89号》第2条第2款及其他法律、行政法规、行政规章的规定。

（五）投资项目的审批

经核查项目实施主体提供的项目资料，专项债券投资的项目，取得了政府部门前期准备立项的审批手续（审批情况见本法律意见书：债券对应的投资项目）。

本所律师认为，债券对应投资的项目，依法取得了立项审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定。

（六）项目资产抵质押情况

经核查项目实施主体提供的资料及说明，截至法律意见书出具日，债券投资项目土地使用权未抵押，项目设备等资产及收益权未质押。

本所律师认为，项目资产及权益无抵质押情形，不存在权属纠纷，对债券发行不构成影响。

三、债券对应的投资项目

（一）项目名称

国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程

（二）项目情况

项目起点位于国道 210 在白云鄂博铁路桥南侧 4.07 千米处，与国道 210 线满都拉口岸至白云鄂博段终点顺接。起点桩号 K130+887.943。终点位于固阳县城西侧现包固一级公路南侧 809 米处，终点桩号 K213+000，与固阳至东河段起点顺接。

建设规模与内容：项目路线起点至 K158+000 段沿旧路线位布线进行改建，与汉外长城南线遗址交叉处设有 1 座分离立交上跨文物后线位在点力素村西侧经过，并设置 1 处渠化平交实现本项目与 X093 的连通。线位在前河村北约 4 千米（K158+000）偏离老路改为新建，至合教村北沿旧路布线，避让大中矿业、蒙源选矿厂、四成功硅石矿，经四成功、公中滩、前壕至兴顺西，路线向东绕避兴顺西镇与 X085（卜西线）交叉设置 1 处渠化平交，线位与国道 210 平交后路线沿国道 210 西侧布线。路线继续往南途经仁太和、秦长城，在秦长城附近线位偏

离老路，由于地形条件复杂，设置渠化平交很困难，考虑按三级公路标准设置 G210 改路 1。之后路线与固海公路相交设置分离式立交桥 1 座，路线沿昆都仑河西岸向西南布线，至后麻池向南跨越昆都仑河与包固一级公路交叉，设置双喇叭互通式立交桥连通两条一级公路，向南到达本项目终点，桩号 K213+000。终点位于固阳县城西侧现包固一级公路南侧 809 米处，与固阳至东河段起点顺接。路线全长 89.296 公里。

项目建设期为 2022 年 6 月至 2026 年 12 月。

（三）项目现状

项目属于新建项目，本项目已开工。

（四）实施主体

项目实施主体为包头市交通运输局，成立于 2017 年 12 月 25 日，负责人为武志强，统一社会信用代码为 11150200011536388B，住所地位于包头市稀土开发区黄河大街 33 号，内设机构有办公室、人事教育科、政策法规科、交通规划科、建设管理科、公路管理科、交通运输科、财务审计科、安全监督管理科、行政执法监督科。主要职责分工包括公路水路建设项目的职责、城乡客运方面的职责、水上交通安全监管的职责、河道采砂管理的职责。

经本所律师核查，包头市交通运输局为行政机关，依法设立，有效存续，作为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

（五）投资估算

本项目总投资 354,455.19 万元。其中建筑安装工程费 263,205.19 万元，土地使用及拆迁补偿费 31,812.15 万元，工程建设其他费 16,655.67 万元，预备费 36,811.08 万元，建设期利息 5,971.10 万元。

（六）资金筹措

发行专项债券总额 248,000.00 万元，计划 2025 年发行 92,000.00 万元、2026

年发行 156,000.00 万元；自筹资金 106,455.19 万。

经本所律师核查，项目资本金 106,455.19 万元，占项目总投资 30.03%，符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）第二条，项目资本金不低于 20%的规定。

（七）项目收益

项目收益来源于通行费收入，收益为项目自身产生的收益。债券存续期内预计收入 739,812.35 万元。

项目收益由包头市交通运输局收取，纳入政府性基金预算管理，全部用于偿还债券本息，合法合规。

（八）项目审批

1. 立项批复

2020 年 5 月 21 日，内蒙古自治区人民政府下发了《内蒙古自治区人民政府关于采用发行收费公路专项债券方式建设国道 210 线白云鄂博至固阳段公路的批复》（内政字【2020】41 号）。

2020 年 11 月 11 日，内蒙古自治区发展和改革委员会下发了《内蒙古自治区发展和改革委员会关于国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程可行性研究报告的批复》（内发改基础字【2020】1065 号）。

2021 年 4 月 13 日，内蒙古自治区交通运输厅发文《内蒙古自治区交通运输厅关于国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程两阶段初步设计的批复》（内交发〔2020〕222 号），批复同意项目初设。

2. 用地批复

2020 年 9 月 4 日，内蒙古自治区自然资源厅发文《关于国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程工程建设项目用地预审与选址意见书的批复》（内自然资预审字〔2020〕40 号），原则同意你公司《报告书》所列建设项目的地点、规模、

采用的生产工艺和环境保护对策措施。

3. 环评批复

2020 年 10 月 26 日，包头市生态环境局发文《关于国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程环境影响报告书的批复》（包环管字〔2020〕82 号），原则同意你公司《报告书》所列建设项目的地点、规模、采用的生产工艺和环境保护对策措施。

4. 其他批复

2021 年 10 月 29 日，国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程项目完成施工总承包招标工作。

5. 招投标

招标公告：

<http://jtj.baotou.gov.cn/zbjggg/24885864.jhtml>

中标公告：

<http://jtj.baotou.gov.cn/zbjggg/24891367.jhtml>

本所律师认为，项目已取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评等批复，已完成招投标，项目合法合规，具备实施条件。

（九）项目性质

1. 项目投资的是交通基础设施公共服务领域，属于政府投资范围，项目修建目的为推动基础设施互联互通，提升外蒙经由满都拉口岸矿产资源的运输效率，为包头市充分发挥边境区位优势、发展外向型经济奠定良好的基础，对实施西部大开发战略的需要具有重要意义，因此不是商业开发项目。

2. 募投项目主要建设内容包括国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程，不是法律法规禁止的楼堂馆所建设、“形象工程”、“政绩工程”等中央明令禁止的

项目。

3. 项目资金全部投入工程建设，募投资金不作为政府投资基金、产业投资基金等各类股权基金。

4. 项目支出不用于经常性支出，不用于日常维修支出、人员工资、社保、项目运营费用、缴纳税费、偿付债券利息等日常开支。

5. 项目不属于办理竣工决算的项目。

6. 项目经营收费标准以覆盖投资成本为原则，不以盈利为目的。项目产生持续稳定的现金流，收益用于偿还债券本息。

7. 截至本法律意见书出具日，项目对应资产及收益权无抵质押情况。

8. 经湖北正大会计师事务有限责任公司测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.83 倍，不低于 1.1 倍。

综上，本所律师认为，债券募投项目是具有收益的公益项目，不属于《财预〔2021〕115 号》所列负面清单项目。

四、项目收入与融资自求平衡

根据湖北正大会计师事务有限责任公司出具的《财务评估报告》，通过对申报的项目进行测算，项目预期收入能够保障偿还债券本金及利息，项目对债券的本息覆盖倍数为 1.83 倍，可以实现项目收益与资金自求平衡。

本所律师认为，实施主体的还本付息计划和湖北正大会计师事务有限责任公司出具的《专项评估报告》关于投资项目收益覆盖债券本息的测算，符合《财预〔2016〕155 号》第 12 条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

五、项目的风险控制

针对债券发行可能存在的风险，项目实施主体采取如下措施：

（一）与项目建设或运营有关的风险

1. 项目建设风险：如果发生土地征迁、供电、交通、给排水、通讯、消防、环保等市政基础配套设施不完善，可能导致项目不能按期完工。

2. 项目运营风险：如果发生政策调整或者项目运营方经营不善，可能导致项目收益不能达到预期。

（二）影响融资平衡结果的风险

1. 利率波动风险

在债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化和国家经济政策变动等因素，会引起资本市场利率的波动，进而对本项目的财务成本产生影响，可能会影响项目收益与融资平衡。

2. 流动性风险

债券市场资金的供需状况和投资者的投资偏好变化，可能影响本次发行债券的流动性，可能存在转让时无法找到交易对手而流动性不足的风险。

六、中介机构

（一）湖北正大会计师事务所有限责任公司

经本所律师核查，湖北正大会计师事务所有限责任公司持有武汉市洪山区市场监督管理局核发的营业执照（统一社会信用代码：91420111177607457J），湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》，湖北正大会计师事务所有限责任公司系依法注册成立的会计师事务所。

（二）湖北楚达律师事务所

发行人聘请本所为债券发行出具法律意见书。本所现持有湖北省司法厅核发的证号为 31420000MD02607152《律师事务所执业许可证》，本所资质合法并有效存续。经自查，本所及承办人员（李程律师执业证编号 14201202210487389、涂利安律师执业证编号 14201201710810685）不存在被监管部门限制参与债券发行提供法律服务业务资格的情形。

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，上述中介服务机构及出具报告的承办人员与发行人无关联关系，资质有效存续，不存在被监管部门限制参与债券发行业务活动资格的情形，具备为债券发行提供中介服务的资格。

七、结论性意见

综上所述，本所律师对本年度债券发行的相关事宜发表如下结论性意见：

（一）债券发行人、实施主体、发行规模、发行期限符合法律、行政法规、政策文件规定；

（二）债券对应投资的项目是具有一定收益的公益性项目，债券资金用途符合《财预〔2022〕120号》规定，投向交通基础设施公共服务领域，债券资金未用于《内蒙古自治区财政厅关于印发2023年专项债券管理使用负面清单的通知》（内财债〔2023〕838号）所列负面或禁止投向领域的建设内容；

（三）本次债券资金投向国道210线白云鄂博至固阳段公路工程项目。本所律师认为，项目已取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评等批复，已完成招投标，项目合法合规，具备实施条件，项目已进入施工阶段，形成部分实物资产；

（四）项目土地使用权、资产及收益权未办理抵押、质押，无权属纠纷，对债券的发行不构成影响；

（五）项目收益来源于项目自身，且纳入政府性基金预算管理，合法合理。收益权归属于实施主体包头市交通运输局，将项目收益用于偿还专项债券本息，合法合规。项目收益经测算能覆盖债券本息，符合财预〔2016〕155号文关于“项目收益和融资自求平衡”的规定；

（六）为债券发行出具财务评估报告及法律意见书的机构，依法设立、资质证书合法有效，与发行人无关联关系，具备相应从业资格。

（七）债券发行人、实施主体对债券存续期间可能影响项目建设及项目收益实现的风险，制定了相应的保障措施，并为各项措施实施制定了有效的应急预案。

综上，债券发行实质条件符合《预算法》《国发〔2014〕43号》《财预〔2015〕225号》《财预〔2016〕155号》《财预〔2017〕89号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定。

法律意见书经本所盖章并由经办律师签字后生效，正本陆份，副本若干。

（此下无正文，下转签字盖章页）

（本页无正文，为湖北楚达律师事务所出具的《国道 210 线白云鄂博至固阳段
公路工程法律意见书》签署页）



2025 年 4 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31420000MD02607152



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: 湖北省司法厅
发证日期: 2022年05月30日

No. 70118309

中华人民共和国司法部监制

执业机构 湖北楚达律师事务所



执业证类别 专职律师

执业证号14201202210487389

法律职业资格
或律师资格证号A20204201041771

持证人 李程

性 别 男

发证机关



发证日期 2024 年 11 月 16 日

身份证号42082119860205551X



律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	

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 湖北楚达律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201201710810685

法律职业资格
或律师资格证号 A20154211231987



持证人 涂利安

性 别 男

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2022年06月02日

身份证号 421123199211024839



律师年度考核备案

律师年度考核备案

考核年度	二〇二二年度
考核结果	称 职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2023年6月至2024年5月

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称 职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月