

**内蒙古秦杨律师事务所**

**关于**

**2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券**

**国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目**

**之**

**法律意见书**



**秦杨律师**

地址：内蒙古包头市九原区建设路天福广场 2A-1804

电话：0472-5167898 邮编：014060

## 目 录

目 录 .....	- 1 -
释 义 .....	- 1 -
声 明 .....	- 2 -
正 文 .....	- 4 -
一、本期申报债券的基本情况 .....	- 4 -
二、本期申报债券对应的投资项目 .....	- 4 -
三、实质条件 .....	- 9 -
四、发行文件 .....	- 10 -
五、偿债保障与投资者保护 .....	- 11 -
六、本期债券资金的管理及主管部门职责 .....	- 13 -
七、本期发行对投资者还款的保障措施 .....	- 15 -
八、项目绩效评价 .....	- 16 -
九、中介服务机构 .....	- 21 -
十、结论意见 .....	- 23 -

## 释 义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列左栏中的术语或简称对应右栏中的含义或全称：

中 国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
国家发改委	指	中华人民共和国发展和改革委员会
发行人、自治区政府	指	内蒙古自治区人民政府
自治区财政厅	指	内蒙古自治区财政厅
自治区交通厅	指	内蒙古自治区交通运输厅
自治区发改委	指	内蒙古自治区发展和改革委员会
交通运输局	指	乌兰察布市交通运输局
本 所	指	内蒙古秦杨律师事务所
会计机构	指	内蒙古慧通会计师事务所（普通合伙）
平衡方案	指	2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券 国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目 收益自求平衡方案
财务评估报告	指	2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券 国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目 财务评估报告（ 内慧通咨字[2026]第 001 号）
《可行性研究报告》的 批复	指	内蒙古自治区发展和改革委员会《关于国道 335 线科布尔至乌兰花段公路工程可行性研究报告的批复》（内发改基础字〔2020〕289 号）
本期发行、本项目、收 费公路专项债券	指	2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券 国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目 专项债券的发行

**内蒙古秦杨律师事务所**  
**关于 2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券**  
**国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目**  
**之**  
**法律意见书**

致：乌兰察布市交通运输局

内蒙古秦杨律师事务所接受贵局的委托，指派秦玥律师、王晓思律师担任 2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目的专项法律顾问，对本期债券发行出具本法律意见书。

本法律意见书系根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国公路法》、《收费公路管理条例》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）、《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕97 号）、《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发〔2018〕101 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〉》、《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）、《律师事务所从事证券法律业务管理办法（2023）》、《律师事务所证券法律业务执业规则（试行）》等有关法律、行政法规、规章、规范性文件的有关规定出具。

**声 明**

一、本所及本所经办律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国公路法》、《收费公路管理条例》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）、《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕97 号）、《国务院办公厅关于保持基础设施领域补短板力度的指导意见》（国办发

〔2018〕101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〉》、《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）、《律师事务所从事证券法律业务管理办法（2023）》、《律师事务所证券法律业务执业规则（试行）》等法律法规及本法律意见书出具之日以前已经发生或者存在的事实，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查验证，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、本法律意见书仅对出具日之前已经发生或存在的事实且与本次政府专项债券发行有关的法律问题发表法律意见，不对有关会计、审计、资产评估、投资决策等专业事项发表意见。在本法律意见书中对有关财务评估报告、项目收益自求平衡方案、审计报告、验资报告、资产评估报告、盈利预测审核报告等专业报告中某些数据和结论的引述，并不意味着本所对该等数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示保证，本所并不具备核查并评价该等数据、结论的适当资格。

三、本所律师对本法律意见书所涉及有关事实的了解和判断，最终依赖于发行人及相关方向本所提供的文件、资料及所作陈述与说明，在出具本法律意见书之前，发行人及相关方已向本所及本所律师保证其所提供的文件、资料及所作陈述与说明的真实性、完整性和准确性，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏；文件资料为副本、复印件者，其内容均与正本或原件相符；提交给本所的各项文件的签署人均具有完全的民事行为能力，且签署行为已获得恰当、有效的授权。在核查过程中，对于本所律师认为出具法律意见书至关重要的文件，本所律师已对该等文件的原件进行了核查。本所律师对于与出具法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，依赖有关政府部门、发行人或其他单位出具的证明文件或相关专业机构的报告发表法律意见。

四、本法律意见书仅供发行人为本次政府专项债券发行之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

五、本所同意将本法律意见书作为发行人本次政府专项债券发行所必备的法

律文件,随其他材料一起上报,并依法对所出具的法律意见承担相应的法律责任。

六、本所同意发行人在本次政府专项债券发行中部分或全部自行引用或按照相关要求引用本法律意见书的内容,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,本所有权对有关本次发行申请文件的内容进行再次审阅并确认。

基于上述,本所及本所经办律师根据有关法律法规、规章的有关规定,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:

## 正 文

### 一、本期申报债券的基本情况

根据《平衡方案》记载,本期债券发行的基本情况如下:

**债券名称:** 2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目

**发行人:** 内蒙古自治区人民政府

**发行品种:** 记账式固定利率附息债券

**发行期限:** 20 年

**发行规模:** 本期拟发行专项债券 2.52 亿元,后续批次发行 1.15 亿元

**付息方式:** 利息按半年支付,到期一次性还本

**发行场所:** 通过全国银行间债券市场、证券交易所债券市场发行

### 二、本期申报债券对应的投资项目

#### (一) 项目的公益性和收益性

国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目,是国家公路网规划中国道 335 的重要组成部分,贯彻落实好中央关于扶贫开发的总体要求。该项目列入交通运输部《公路“十四五”发展规划》和《内蒙古自治区“十四五”公路水路交通运输发展规划》,区域范围内涉及两个旗县:察哈尔右翼中旗与四子王旗,对拉动内

蒙古中西部地区的旅游业有着巨大的推动作用，促进沿线社会经济发展，有利于民族团结，保持社会稳定，提升道路通行能力，提高路网服务水平，该项目具有一定的公益性，同时该项目为收费公路，又具有一定的收益性。

## （二）项目管理单位

本项目的管理单位为乌兰察布市交通运输局，隶属于乌兰察布市人民政府。相关情况如下：

单位类型：市属单位（政府部门）

统一社会信用代码：111526000116945622

机构地址：乌兰察布市集宁区白海子镇交通运输信息指挥中心

主要职能：

- 1、负责贯彻落实国家、内蒙古自治区人民政府、乌兰察布市人民政府有关交通运输行业的法律法规、政策、标准和规划；
- 2、组织拟定乌兰察布市交通行业发展的总体规划、专项规划、中长期发展规划并监督实施；
- 3、承担涉及乌兰察布市综合运输体系的规划协调工作；
- 4、承担乌兰察布市交通运输市场监督管理责任。

本所律师认为，乌兰察布市交通运输局是乌兰察布市人民政府下设的具有行业行政管理职能的单位，负责乌兰察布市高等级公路的建设、管理和营运养护，为依法设立的行政管理单位，具备建设、运营、维护和管理本项目的主体资格。

## （三）项目施工单位

本项目施工单位由项目管理单位根据《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》、《公路工程项目招标投标管理办法》，对建设项目进行招标。参与招标投标的施工单位需符合《建筑业企业资质标准》的要求，同时在项目建设过程中通过项目监理单位监理，确保项目按照国家相关要求，完成项目建设。

## （四）项目基本情况

按照 2013 年 5 月国务院批准，国家发改委会同交通运输部编制印发的《国

家公路网规划（2013-2030 年）》和交通运输部《关于印发国家公路网线位规划的通知》（交规划发〔2015〕16 号），按照 2016 年 7 月自治区交通厅会同自治区发改委联合印发的《内蒙古自治区“十三五”公路、水路交通运输发展规划（2016—2022 年）》，全区一级公路“十三五”规划新增里程约 0.4 万公里，高速公路里程 0.5 万公里。

《乌兰察布市“十三五”综合交通运输发展规划》至“十三五”末，全市公路总里程达 1.65 万公里，公路网密度达 28 公里/百平方公里；其中一级公路达 1400 公里。

本期申请发行债券的项目国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目，根据乌兰察布市的普通国省道建设规划，规划国道 335 在乌兰察布市范围内分段建设：1、尚义至集宁段已完工通车；2、集宁至科布尔段已完工通车；3、黄家滩至百灵庙段已完工通车；4、本项目科布尔至乌兰花段处于集宁至科布尔段以及黄家滩至百灵庙段之间。根据国务院发布的《国家公路网规划（2013 年-2030 年）》，规划国道 335 线是我国一条横穿东西的普通国道，起自河北承德，终至新疆塔城，自东向西连接河北省、内蒙古自治区、新疆维吾尔自治区三省区，是沿线各省、市之间联系的快速通道，该项目列入交通运输部《公路“十四五”发展规划》和《内蒙古自治区“十四五”公路水路交通运输发展规划》。项目概况见下表：

项目名称	建设单位	项目总里程（公里）	开工时间	预计完工时间
国道 335 线科布尔至乌兰花段公路	乌兰察布市交通运输局	100.265	2022.6	2025.4

本项目是国家公路网规划中国道 335 的重要组成部分，区域范围内涉及两个旗县：察哈尔右翼中旗与四子王旗，四子王旗行政中心（乌兰花镇）国道网规划中提出“实现全国所有县级及以上行政区有国道连接”，本项目的建设将实现国道与察哈尔右翼中旗衔接，响应了县级及以上行政区都有普通国道连接的要求，是落实国家公路网建设的需要。

本项目是贯彻落实好中央关于扶贫开发的总体要求和实现脱贫致富总目标的需要。国务院扶贫开发领导小组办公室发布的《国家扶贫开发工作重点县名单》，包括本项目的四子王旗和察哈尔右翼中旗，国家确定新阶段扶贫攻坚重点



连片开发区是根据《中国农村扶贫开发纲要（2011-2022 年）》精神，按照“集中连片、突出重点、全国统筹、区划完整”的原则，考虑对革命老区、民族地区、边疆地区加大扶持力度的要求，全面衡量与综合分析后确定的。

本项目作为集宁一中旗—四子王旗的传统通道，交通需求较大，由于老路走廊建设年代久远，沿线乡镇、村庄较为密集，主要有米粮局、得和源、大南村、黄羊城、广义隆、卧狼卜子、三元井、六道沟、库伦图、小东营等，平交道口较多，全线平交口约 156 处。由于穿村路段较多，且局部路段受地形影响指标较低，视距不良，存在较大的安全隐患。本项目采用主线与被交道路分离，右进右出的形式，彻底地消除安全隐患，是落实“公路安全生命防护工程”，保障行车安全的需要。

本项目的建设，将大幅改善内蒙古中西部区域景区之间的交通便利性，大幅缩短路途时间，节省旅游的时间和资金成本。对拉动内蒙中西部地区的旅游业有着巨大的推动作用。

本项目正是乌兰察布市规划两条城镇发展通道的“到四子王旗交通旅游线形成的城镇发展通道”，起于察右中旗，终于四子王旗。本项目的实施，将从根本上改善区域内的道路交通条件，提高了该地区的通达性、改善了投资环境，促进了沿线地区经济发展，积极响应了乌兰察布市西部地区的城镇规划。

本项目的建设，对改善沿线各族人民的出行条件、进一步增进边疆地区各民族与其他地区兄弟民族交流、促进各民族的团结进步、保持社会稳定、巩固国防等都有重要意义。

国道 335 线是《国家公路网规划（2013 年-2030 年）》中新增的普通国道，是普通国道网中的 60 条东西横线之一，起于河北承德，终至新疆塔城。本项目是国道 335 线在内蒙古乌兰察布市境内的重要组成部分。我国北部地区东西向国道稀疏，国道 335 线将是我国北部地区一条重要的东西向通道，联系了河北、内蒙、新疆等地区。

### （五）项目审批情况

目前本项目已审批通过的手续如下：

1、2020 年 1 月 6 日，内蒙古自治区人民政府《关于采用收费还债方式建设国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目的批复》（内政字〔2020〕1 号），批复

项目立项。

2、2020年4月1日，内蒙古自治区发展和改革委员会《关于国道335线科布尔至乌兰花段公路工程可行性研究报告的批复》（内发改基础字〔2020〕289号），批复工程可研。

3、2020年9月30日，乌兰察布市生态环境局《关于国道335线科布尔至乌兰花段公路工程环境影响报告书的批复》（乌环审〔2020〕68号），批复环境评估项目可行。

4、2020年10月20日，内蒙古自治区交通运输厅《关于国道335线科布尔至乌兰花段公路两阶段初步设计的批复》（内交发〔2020〕667号），批复项目概算26.8263亿元。

5、2020年11月6日，内蒙古自治区交通运输厅《关于国道335线科布尔至乌兰花段公路两阶段施工图设计的批复》（内交发〔2020〕713号）。

6、2021年1月15日，内蒙古自治区水利厅《国道335线科布尔至乌兰花段公路工程水土保持方案报告书审批准予行政许可决定书》（内水保许决〔2021〕7号），同意项目的水土保持方案。

7、2021年7月14日，内蒙古自治区自然资源厅《关于国道335线科布尔至乌兰花段公路项目用地预审与选址意见书的批复》（内自然资源预审字〔2021〕46号），附建设项目用地预审与选址意见书。

8、2020年11月17日，内蒙古乌兰察布市人民政府办公室《关于做好国道335线科布尔至乌兰花段一级公路征拆和建设管理有关工作的通知》，成立公路建设管理办公室。

9、2022年4月23日，中华人民共和国自然资源部《关于国道335线科布尔至乌兰花段公路工程建设用地的批复》（自然资函〔2022〕343号）。

10、2022年6月13日，内蒙古自治区交通运输厅审批同意《国道335线科布尔至乌兰花段公路项目施工许可申请》。

11、《内蒙古自治区人民政府办公厅文件批办单（增页2）（区内来文）》运转编号：WLCB-2022031<关于解决四子王旗国道335线科布尔至乌兰花段公路项目有关问题的意见等一自治区财政厅 交通运输厅（内财督办函〔2022〕150号）等>批示：根据《内蒙古自治区人民政府办公厅关于印发交通运输领域、生态环境领域自治区与盟市财政事权和支出责任划分改革实施方案的通知》（内政

办发〔2021〕10号），国道335线科布尔至乌兰花段公路项目属自治区与盟市财政共同事权，该项目已列入交通运输部《公路“十四五”发展规划》和《内蒙古自治区“十四五”公路水路交通运输发展规划》，同意该项目专项债券承债主体移交自治区本级，同时将该项目收费权和路产路权一并交由自治区本级管理。

### 三、实质条件

#### （一）本期债券的发行人

本期政府收费公路专项债券发行人：内蒙古自治区人民政府。

本所律师认为，本期政府收费公路专项债券发行人为内蒙古自治区人民政府，符合《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）的规定。

#### （二）本期债券发行额度及期限

根据《平衡方案》，2020年10月20日内蒙古自治区交通运输厅《关于国道335线科布尔至乌兰花段公路两阶段初步设计的批复》（内交发〔2020〕667号）批复项目概算26.8263亿元，其中国家及自治区补贴7.4063亿元，约占总投资概算的27.61%；其余资金19.42亿元拟通过发行收费公路专项债券解决。2022年财政资金指标下达4亿元，2023年财政资金指标下达3.4063亿元，2023年已发行收费公路专项债券5亿元，2024年已发行收费公路专项债券5亿元，2025年发行收费公路专项债券3.4亿元，2026年本期拟发行收费公路专项债券2.52亿元。

本所律师认为，本期债券发行额度在自治区本级专项债务限额内，符合《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十二条的规定。

#### （三）本期债券的偿还计划和稳定的资金偿还来源

根据《平衡方案》、《财务评估报告》，本项目申请发行的专项债券，是以政府收费公路项目对应并纳入政府性基金预算管理的车辆通行费收入偿还政府

专项债券，专项债券本息由项目车辆通行费收入、广告费收入、服务设施收入等路衍收入扣除必要的运营支出后偿还，本期债券的偿还计划为债券利息按每半年支付一次，本金到期一次性偿还。

本所律师认为，本期政府收费公路专项债券具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第六条的规定。

#### （四）项目现金流收入

根据《平衡方案》、《财务评估报告》，本期政府收费公路项目，按照20年收费年限进行自求平衡测算后（除车辆通行费收入外，项目对应的广告费收入、服务设施收入预计较少，故《平衡方案》中的项目收益测算不含项目对应的这类路衍项目收入），国道335线科布尔至乌兰花段公路所对应政府收费公路的专项债本息保障倍数为1.86倍。考虑到整体项目在发债融资及公路运营期间的不确定性，针对项目在各项条件不利的情况下进行预测，即运营期间通行费收入减少5%、运营成本增加5%。经测算，政府专项债券本息覆盖倍数为1.76倍，具体情况见下表：

项目	金额（万元）
收入合计×95%	553,805.45
运营成本合计×105%	30,821.70
可用还款额（利润）	522,983.75
债券本金合计	194,200.00
债券利息合计	102,656.00
债券本息合计	296,856.00
保障倍数	1.76

综上分析项目在计算期内累计净现金流量均为正值。项目可依靠自身收益偿还项目债券本息。从财务角度上分析投资具备可行性。

## 四、发行文件

### （一）平衡方案

根据《平衡方案》记载并经本所律师核查,《平衡方案》包含了专项债券的发行依据、申请专项债券项目概况、项目预期收益与融资自求平衡方案、敏感性分析、资金管理方案、专项债券发行方案、对投资者的保护措施、项目风险及控制措施等主要内容。

本所律师认为,根据《平衡方案》的记载,本期政府收费公路专项债券的发行在项目收益与融资自求平衡方面,项目可实现资金平衡。

## **(二) 财务评估报告**

内蒙古慧通会计师事务所(普通合伙)出具了《2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目财务评估报告》(内慧通咨字[2026]第 001 号),基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券、地方政府收费公路专项债券的要求,并结合发行收费公路专项债券方案的分析,对相关项目收益预测及其所依据的各项假设前提下,本次拟发行的政府收费公路专项债券预期偿债来源能够保障偿还债券本金和利息,预测本项目本息保障倍数为 1.86 倍,可以实现自求平衡。

## **五、偿债保障与投资者保护**

根据《平衡方案》,本次专项债券发行的偿债保障措施有:

### **(一) 市场风险及控制措施**

市场风险:在债券存续期内,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上述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。

### **(二) 财务风险及控制措施**

财务风险:由于项目建设周期较长,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，因此面临一定的财务风险。

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已考虑相关风险。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。如在项目建设过程中由于建设成本增加，导致财务风险出现，内蒙古自治区交通运输厅将通过统筹安排交通专项资金，以调整增加对应项目资本金的方式，确保项目顺利建设以及项目建设期内所发专项债券利息的全额兑付。

### （三）管理风险及控制措施

管理风险：内蒙古自治区因季节性因素，年度有效施工期短，收费公路建设具有周期长、资金投入大等特点，在实施过程中设计方案的变化、项目管理单位的组织管理水平、项目施工单位的施工技术及管理水平、可能发生的突发性工程事故等因素，会对项目建设产生一定的不确定性。

风险控制措施：由于内蒙古公路建设桥隧、涵洞比例较少，施工复杂技术难度较低，施工组织控制相对成熟，要求各项目管理单位严格按照要求做好设计、勘察工作，选择具有较高技术与管理水平的承建商，督促施工队伍积极学习、引进先进、可靠的施工技术和装备，加强施工安全管理，保证项目工期和质量。

### （四）经营风险及控制措施

经营风险：经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若上述项目投入运营后的实际交通量、通行费定价未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。同时，项目日常经营性支出涉及人力成本、维护费用等变动因素实际支出增加，也会降低偿债能力。

风险控制措施：要求项目管理单位密切关注通行费定价情况，加强项目运营及资金管理，压缩不合理支出，提高资金使用效率，保证还本付息资金。

### （五）政策风险及控制措施

政策风险：本项目总投资为 26.8263 亿元，其中项目资本金 7.4063 亿元由国家及自治区补助资金解决，其余资金通过申请专项债券融资 19.42 亿元，2023 年已发行收费公路专项债券 5 亿元，2024 年已发行收费公路专项债券 5 亿元，2025 年已发行收费公路专项债券 3.4 亿元，2026 年本期拟发行收费公路专项债券 2.52 亿元，后续批次拟发行收费公路专项债券 1.15 亿元。后续年度拟发行收费公路专项债券 2.35 亿元。若国家针对专项债券发行政策进行调整，可能导致后续债券发行难以实现，进而影响项目后续建设。

风险控制措施：本期债券发行是依据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）和《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕97 号），财政部关于印发《地方政府专项债券项目穿透式监测工作方案》（财预〔2021〕10 号）实施管理，按照国家防止“半拉子”工程和国务院筹融资“开大前门、严堵后门”政策导向，国家相关政策变化可能性较小。同时，如遇国家政策调整，内蒙古自治区交通运输厅、内蒙古自治区财政厅将根据调整后的国家政策，积极统筹安排，多渠道筹措项目建设后续资金，确保本期发行债券建设的收费公路项目按期完工，顺利投入运营。

## 六、本期债券资金的管理及主管部门职责

### （一）主管部门及职责

本项目主管部门为内蒙古自治区交通运输厅负责审核汇总本地区国家公路网规划、省级公路网规划建设的政府收费公路资金需求，组织做好政府收费公路项目库与地方政府债务管理系统的衔接，配合做好本地区收费公路专项债券各项发行准备工作，规范使用收费公路专项债券资金，组织有关单位及时足额缴纳车辆通行费收入、相关专项收入等。

负责按照项目的建设要求并根据建设任务、成本等因素，建立本地区建设工程发行专项债券项目库，做好入库专项债项目的规划期限、投资计划、收益和融资平衡方案、预期收入等测算，做好基础设施建设工程政府专项债年度项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好政府专项债券发行各项准备工作，加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实现专项收入，

督促和保证政府性基金收入及时缴入国库，纳入政府预算管理，确保专项债券还本付息的资金安全。

内蒙古自治区财政厅会同内蒙古自治区交通运输厅将收费公路专项债券对应项目形成的资产纳入国有资产管理。内蒙古自治区交通运输厅履行资产运营维护责任，并做好资产的会计核算工作。

收费公路专项债券对应项目形成的基础设施资产和收费公路权益，严格按照债券发行时约定的用途使用，不得用于抵质押。

## （二）资金流入管理

项目资金流入主要包括资本金、债券资金和项目收入流入。

本项目资本金来源于财政资金。对于已到位的项目资本金，严格按资金需求进度进行支付。

本项目专项债券资金由项目单位统一管理，专账核算，专款专用，不得挪用。或者在商业银行开立独立于日常经营账户的债券资金管理专用账户，用于专项债券募集资金的接收、存储及划转。

本项目收入专款专用，用于本项目债券本息的偿付。

## （三）资金流出管理

本项目资金流出主要包括项目建设投资支出、债券本息偿付和项目运营成本。

关于建设投资等投资支出，负责实施的施工单位按照进度提出申请，并报送监理单位、项目单位。施工单位需如实填写专项债券资金支付审批表、已完工程量、综合单价、变更、索赔凭证、工程进度等要件，并抄送项目单位，经项目单位同意后，方可从专用账户中拨付资金。

关于债券本息偿付，项目收入实现后，由项目单位准备需要到期支付的债券本息，并将项目收益转至内蒙古自治区财政厅，由财政厅缴纳本期应当承担的还本付息资金。项目运营成本严格按计划支出，预算外支出要上报审批。



## 七、本期发行对投资者还款的保障措施

### （一）项目还款责任与保障

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。项目的本息偿还由项目产生的通行费、广告费、服务设施收入扣除项目营业成本后偿还。

### （二）项目资产管理

本期发行债券建设的项目产权清晰，不存在任何抵押或担保。在债券存续期间，内蒙古自治区交通运输厅和内蒙古自治区财政厅将收费公路专项债券对应项目形成的资产纳入国有资产管理。内蒙古自治区交通运输厅履行资产运营维护责任，并做好资产的会计核算工作。收费公路专项债券对应项目形成的基础设施资产和收费公路权益，严格按照债券发行时约定的用途使用，不得用于抵质押。

### （三）项目收入管理

在项目债券存续期间，收取的项目对应收入优先用于偿还项目募集债券资金的还本付息。本期发行债券建设的收费公路项目，经测算，本项目通车后20年运营期内，项目资金保障倍数为1.86，能实现项目收支平衡。

本期发行债券项目将加快项目建设进度，确保项目及时投入运营，及时实现项目收入，保障项目按时进行自求还本付息。在例行审计之外，项目单位需不定期对项目收入进行内部审计，以保证债券存续期项目收入专款专用，落实对于债权人的承诺。

本所律师认为，本期债券发行对于偿还投资者的投资既有充分的资金来源，同时还有政府职能部门的保障，具有行之有效的偿债能力和条件。

## 八、项目绩效评价

《自求平衡方案》对国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目绩效评价如下：

### （一）绩效评估情况

#### 1、项目实施的必要性、公益性、收益性

国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目，是落实国家公路网建设国家公路网规划中国道 335 的重要组成部分，该项目列入交通运输部《公路“十四五”发展规划》和《内蒙古自治区“十四五”公路水路交通运输发展规划》，区域范围内涉及两个旗县：察哈尔右翼中旗与四子王旗。该项目是贯彻落实好中央关于扶贫开发的总体要求和实现脱贫致富总目标，落实“公路安全生命防护工程”，保障行车安全，促进自治区实现“全域旅游、四季旅游”，促进沿线社会经济发展和民族团结，保持社会稳定，项目实施具有必要性和公益性，同时该项目为收费公路，又具有收益性。

#### 2、项目建设投资合规性与项目成熟度

自治区交通运输厅会同自治区发改委联合印发的《内蒙古自治区“十三五”公路、水路交通运输发展规划（2016-2022 年）》、《国家公路网规划》（2013 年—2030 年）“国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目”是一条重要的东西向公路，是公路交通基础设施中长期布局规划的重要组成部分，响应了国家发展综合交通运输的战略方针，项目严格执行了交通基本建设程序，本项目通过立项、可研批复、用地预审、环评、防水等审批因此本项目的建设投资满足合规性，并且已达到项目建设所需的成熟度。

#### 3、项目资金来源和到位可行性

2020 年 10 月 20 日内蒙古自治区交通运输厅《关于国道 335 线科布尔至乌兰花段公路两阶段初步设计的批复》（内交发〔2020〕667 号）批复项目概算 26.8263 亿元，其中国家及自治区补贴 7.4063 亿元，约占总投资概算的 27.61%；

其余 19.42 亿元拟通过发行收费公路专项债券解决。2022 年财政资金指标下达 4 亿元，2023 年财政资金指标下达 3.4063 亿元，2023 年已发行收费公路专项债券 5 亿元，2024 年已发行收费公路专项债券 5 亿元，2025 年已发行收费公路专项债券 3.4 亿元，2026 年本期拟发行收费公路专项债券 2.52 亿元，后续批次拟发行收费公路专项债券 1.15 亿元，后续年度拟发行收费公路专项债券 2.35 亿元，本项目资金到位有保障。

#### 4、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目申请发行的专项债券是以政府收费公路项目对应并纳入政府性基金预算管理的车辆通行费收入偿还的地方政府专项债券，专项债券本息由项目车辆通行费收入、广告费收入、服务设施收入等路衍收入扣除必要的运营支出后偿还，项目支出充分考虑了交通行业实际并进行了压力测试，充分体现了项目具备财务可行性。

#### 5、债券资金需求合理性

本项目概算 26.8263 亿元，其中国家及自治区补贴 7.4063 亿元，约占总投资概算的 27.61%；其余资金 19.42 亿元，拟通过发行收费公路专项债券筹集。根据工程施工进度的要求，截至 2023 年财政资金指标下达 7.4063 亿元，发行专项债 5 亿元，2024 年已发行收费公路专项债券 5 亿元，2025 年已发行收费公路专项债券 3.4 亿元，2026 年本期拟发行收费公路专项债券 2.52 亿元，后续批次拟发行收费公路专项债券 1.15 亿元，后续年度拟发行收费公路专项债券 2.35 亿元到位的专项债券资金全部用于项目建设，属于“项目等资金”，专项债券资金需求合理。

#### 6、项目偿债计划可行性和偿债风险点

关于国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目投资 27.61%资本金和 72.39%地方政府债券筹措方式，还款方式采用项目建成通车后用收取的通行费收入，扣除管理费用、日常养护费用、大修费用后全部用于偿还债券本息进行测算，在收费 20 年政府偿还债券本息的经营模式下，本项目预计于通车后第 20 年还清全部贷款本息，项目偿债计划可行。

国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目安排的车购税资金已全部落实, 为保证工程进度如期推进, 应尽早安排地方政府专项债券, 以便如期完工, 达到通车收费, 按计划偿还债券, 可以降低偿债风险点。

## 7、绩效目标合理性

绩效目标的设定, 遵循了交通行业规律和特点, 无论是数量指标和质量指标, 还是经济效益指标、社会效益指标、生态效益指标都体现了 “花钱必问效、无效必问责” 的财政管理理念, 特别是事前绩效指标的设定都经过了发改委等各级主管部门审批和审定, 事前和预期绩效目标明确, 设置比较合理。

### (二) 绩效目标的设定情况

#### 1、总体目标的设定

充分发挥国道 335 线科布尔至乌兰花段公路的建设对完善国家和自治区高速公路网布局, 改善区域交通运输条件, 促进沿线资源开发、旅游业的开发和经济社会协调发展具有重要意义。对拉动当地地方经济建设有着深远影响。

#### 2、项目绩效指标的设定

国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目主线总长 100.265 公里, 以完成 100.265 公里设定产出数量, 以资金使用符合合规性和项目完工验收合格率达到 100%设定质量指标, 以按期完成投资设定时效指标, 以该项目建设对当地经济发展起到明显促进作用设定经济效益指标, 以提升基本公共服务水平和提升公路安全水平设定社会效益指标, 以交通建设符合环评审批要求设定生态绩效指标, 以该项改建公路项目适应未来一定时期内交通需求达到 100%设定可持续影响指标, 以改善通行服务水平及群众满意度达到不小于 80%设定服务满意度指标。

### (三) 绩效运行监控情况

国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目设立了以项目负责人为组长的对专项债券资金使用情况自评领导小组, 依据《国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目建设单位管理办法》中建设资金的使用及执行要求, 对专项债券资金使用执行

进度进行动态监控，对专项债券资金绩效目标实现情况进行跟踪监控，通过“双监控”提高专项债券资金使用效益，确保项目绩效目标如期保质保量完成。

（四）绩效评价管理情况

年度预算执行终了，本项目建设管理单位成立以项目负责人为组长的自评领导小组，对年度专项债券资金预算执行情况及设定的绩效指标开展绩效自评，并形成《2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目绩效评价报告》，该自评报告要充分反映项目决策、管理、产出和效益，争取项目自评结果达到 90 分以上，执行好收费公路专项债券政策，并将自评报告上报主管部门及财政部门，同时配合并接受财政部门的评价和管理。

- 1、由项目内部各单位对评价指标体系中要求的项目决策资料、资金管理制度、资金使用数据进行收集整理，开展现场查阅，并按照《国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目财政支出绩效评价指标体系和评价标准》中的内容开展自评并打分。
- 2、深入施工现场，对相关单位、相关工作人员进行面对面的问卷调查。
- 3、行综合评估。在绩效评价指标框架内，根据项目实施的实际情况，结合评价指标体系，对取得的自评表和问卷调查表进行综合分析，评价项目绩效目标完成情况和取得社会效益情况。

对项目资金绩效自评结果最终编制《国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目建设项目地方政府专项债券项目资金绩效自评报告》，该自评报告要充分反映项目决策、管理、产出和效益，争取项目自评结果达到 90 分以上，执行好收费公路专项债券政策，并将自评报告上报主管部门及财政部门，同时配合并接受财政部门的评价和管理。

专项（项目）名称	国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目			
项目主管单位	内蒙古自治区交通运输厅		实施单位	乌兰察布市交通运输局
项目属性	新建项目		项目期	2022 年—2025 年
项目资金（万元）	项目	全年预算数（A）	全年执行数（B）	执行率（B/A）
	年度资金总额：	36,700.00		

			财政资金：	0.00				
			其他资金：	36,700.00		100%		
年度 总体 目标	年度设定目标				全年实际完成情况			
	项目缺陷保证金及尾款				项目缺陷保证金及尾款			
绩效 指标	一级 指标	二级 指标	三级指标		年度指标值	完成指标值	分值	得分
	立项 必要 (20 分)	政策相关性 (5 分)	与国家、自治区、相关行业宏观政策相关		相关	相关	5	5
		职能相关性 (5 分)	与主管部门职能、规划及当年重点工作相关		相关	相关	5	5
		需求相关性 (5 分)	具有现实需求，需求迫切		需求	需求	2	2
			有无可替代性；		无	无	2	2
			有确定的服务对象或受益对象		有	有	1	1
		财政投入 相关性 (5 分)	项目具有一定的公益性和收益性		具有	具有	5	5
	项目预算 科学性 (6 分)	投入合理性 (6 分)	①项目投入资源及成本与预期产出及效果相匹配		匹配	匹配	3	3
			②其他渠道有充分投入（地方政府专项债券）		有	有	3	3
	产出指标 (40 分)	数量指标 (20 分)	①公路建设长度		100.265	100.265	6	6
			②公路影响旗、县		公路建设区	公路建设区	7	6
			③完成 85%征拆任务		完成	完成	7	7
		质量指标 (10 分)	工程质量		合格	合格	10	10
		时效指标 (5 分)	公路建设施工进度符合预期计划情况		符合	基本符合	5	5
		成本指标	成本控制		≤概算	≤概算	5	5

		(5 分)					
效益指标 (24 分)	社会效益 指标 (8 分)	①改善了农村的道路通行环境,群众出行便捷度增加	增加便捷度 50%	增加便捷度 50%	3	3	
		②吸引更多的外来资源	提升 10%	提升 10%	3	3	
		②减少交通事故损失	减少 20%	减少 20%	2	2	
	生态效益 指标 (8 分)	①施工期空气污染、地标水、噪声污染防治措施	措施到位	措施到位	2	2	
		②施工建筑材料符合环保要求,公路绿化带满足要求	绿化带满足 要求	绿化带满足 要求	3	3	
		③运行期交通噪声、废气、振动等污染的防治	措施到位	措施到位	3	3	
	运营效益 指标 (4 分)	按期偿还专项债券的本金和利息	及时偿还	及时偿还	4	4	
	可持续影响 指标 (4 分)	公路使用年限不得低于 20 年	20 年	20 年	4	4	
	满意度 指标 (10 分)	服务对象满意度指标 (10 分)	项目区村镇群众满意度	80%	80%	5	4
项目区贫困群众满意度			80%	80%	5	4	
自评得分						100	97
评价等级	按照综合得分 (S) 的分值填写相应的评价等级。 优秀 (S≥90)、					等级: 优秀	

## 九、中介服务机构

本所律师核查了为本次发行专项债券提供服务并出具相关报告的服务机构的营业执照以及资质证书,具体情况如下:

### (一) 内蒙古慧通会计师事务所(普通合伙)

根据内蒙古慧通会计师事务所（普通合伙）所提供的资料，并经本所律师核查，内蒙古慧通会计师事务所（普通合伙）现持有《营业执照》（统一社会信用代码：91150191072572913P），基本情况如下：

住所：内蒙古自治区呼和浩特市金川开发区。

执行事务合伙人：刘立红

企业类型：普通合伙企业

经营范围：

许可经营项目：审查企业会计报表，出具审计报告；验证企业资本，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务，出具相关报告；基本建设年度财务决算审计；一般经营项目：代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询、会计培训。

在《财务评估报告》上签字的注册会计师在出具《财务评估报告》时，均持有通过年检的《注册会计师证书》，具备为发行人出具相应报告的法定资格。

## （二）内蒙古秦杨律师事务所

本所现持有内蒙古自治区司法厅于 2023 年 3 月 20 日核发证号为 31150000MD0332XQ 的《律师事务所执业许可证》，2025 年 5 月已通过年度检查考核。本期政府收费公路专项债券签字律师秦玥持有编号为 11502201711789931 的《律师执业证》，签字律师王晓思持有编号为 11502202311571037 的《律师执业证》，两位律师均已通过本年度律师执业年检考核。

本所基本情况如下：

住所地：内蒙古自治区包头市九原区建设路天福广场 2 号楼 A1804

法定代表人：秦玥

组织形式：普通合伙

本所不存在被相关监管部门立案调查、受到行政处罚或被采取监管措施的情况，具备为发行人本次债券发行提供法律服务的资格。

本所律师认为，本期政府收费公路专项债券发行提供服务的服务机构均合法设立、有效存续，具备相应服务资格，符合相关法律法规的要求。



## 十、结论意见

综上所述，本所律师认为：

截至本法律意见书出具之日，本所律师认为：

1、本期政府收费公路专项债券发行人：内蒙古自治区人民政府，符合《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155号）的规定；

2、本期政府收费公路专项债券发行项目为审批制，均已取得相关批复；

3、在内蒙古慧通会计师事务所（普通合伙）对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，预计偿债来源能够合理保障偿还融资本金和利息，可以实现项目收益和融资自求平衡。

4、为本期项目提供财务和法律专项服务并出具专项意见的会计事务所和律师事务所均具备相应的从业资格。

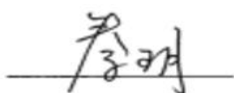
综上所述，2026年内蒙古自治区本级收费公路专项债券国道335线科布尔至乌兰花段公路项目属于具有一定收益的公益性项目，符合政府专项债发行领域。

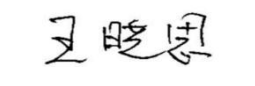
本法律意见书一式柒份，经本所律师及本所负责人签字并加盖本所公章后生效。

（以下无正文，下接签字页）

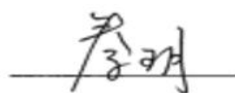
（本页无正文，为《内蒙古秦杨律师事务所关于 2026 年内蒙古自治区本级收费公路专项债券国道 335 线科布尔至乌兰花段公路项目之法律意见书》之签章页）

经办律师（签字）：

  
秦 玥

  
王晓思

律师事务所负责人（签字）：

  
秦 玥

