

2026 年内蒙古自治区政府专项债券（2026 年第一批）

委托单位：内蒙古自治区交通运输厅

事务所名称：北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所

项目所在地：内蒙古自治区

---

## 关于绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发

### 至科右中旗段专项债券

### 法律意见书

律所名称：北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所

律 师：吕海峰

日 期：2026 年 1 月



# 目 录

第一节 引言 .....	4
一、 释义 .....	4
二、 本法律意见书的依据 .....	4
三、 本法律意见书采用的基本方法 .....	6
四、 律师声明事项 .....	6
第二节 正文 .....	8
一、 本次专项债券发行 .....	8
（一） 发行人 .....	8
（二） 本次专项债券发行的基本情况 .....	8
二、 项目实施主体资格 .....	8
三、 本次发行专项债券对应的建设项目 .....	9
（一） 项目基本情况 .....	9
（二） 项目审批情况 .....	14
（三） 项目建设情况 .....	15
（四） 项目资金筹措情况 .....	15
四、 专项债券的预期偿债资金来源 .....	16
（一） 项目收入 .....	16
1. 通行费收入 .....	16
（二） 项目成本 .....	16
（三） 偿债资金保障 .....	17
五、 专项债券项目资金绩效管理 .....	18
（一） 遵循原则 .....	19
（二） 绩效管理 .....	19
（三） 绩效结果运用 .....	21
六、 本次债券发行文件 .....	22
（一） 《收益自求平衡方案》 .....	22
（二） 《财务评估报告》 .....	22
七、 本次债券发行的中介机构 .....	22
（一） 会计师事务所 .....	22

(二) 律师事务所 .....	23
<b>八、 本次债券发行压力测试以及相关风险和控制措施 .....</b>	<b>23</b>
(一) 项目收入变动、运营成本变动以及债券利率变动压力测试情况 ..	23
(二) 本期债券发行的风险以及偿债保障措施 .....	24
1. 经营收入风险以及控制措施 .....	24
2. 项目施工风险以及控制措施 .....	24
3. 管理风险及控制措施 .....	24
4. 财务风险及控制措施 .....	25
5. 债券发行利率风险以及控制措施 .....	25
<b>第三节 结论性意见 .....</b>	<b>26</b>
<b>一、 附件 .....</b>	<b>27</b>
(一) 吕海峰 .....	27
(二) 律师事务所证件 .....	29

致：内蒙古自治区交通运输厅

北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所指派我所律师对 2026 年内蒙古自治区内蒙古自治区绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段专项债券相关事宜进行合法性审查，对该项目债券发行出具本法律意见书。

本所及承办律师根据《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》（国发[2014]43 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）及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》、《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）、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（财预〔2021〕5 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）、《内蒙古自治区发展改革委 财政厅关于做好地方政府专项债券项目推动工作的通知》内发改投字〔2020〕1037 号等有关法律、法规、地方政策规章以及政策文件规定，并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。

# 第一节 引言

## 一、释义

本《法律意见书》中，除非另有说明，下列词语之特定含义如下：

表 1 词语含义表

名词	释义
专项债券	2026 年内蒙古自治区政府专项债券（2026 年第一批）内蒙古自治区-绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段专项债券
专项债发行主体	内蒙古自治区人民政府
项目实施主体	内蒙古自治区交通运输厅
《财务评估报告》	内蒙古域熙会计师事务所（普通合伙）出具的《2026 年内蒙古自治区政府专项债券（2026 年第一批）内蒙古自治区-绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段专项债券财务评估报告》
《收益自求平衡方案》	内蒙古自治区财政厅、内蒙古自治区交通运输厅出具的《2026 年内蒙古自治区政府专项债券（2026 年第一批）内蒙古自治区-绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段专项债券收益自求平衡方案》
本法律意见书	《2026 年内蒙古自治区政府专项债券（2026 年第一批）内蒙古自治区-绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段专项债券法律意见书》
本所	北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所
元、万元	人民币元、万元

## 二、本法律意见书的依据

与本次法律意见有关的法律法规及规范性、政策性文件包括但不限于：

- 1. 《中华人民共和国预算法》；
- 2. 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43

号);

3. 《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);

4. 《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);

5. 《地方政府专项债务预算管理办法》(财预[2016]155号);

6. 《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);

7. 财政部《关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》(财库[2018]61号);

8. 《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》(财库[2018]72号);

9. 《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》(财库〔2019〕23号);

10. 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》;

11. 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);

12. 关于印发《地方政府债券信息公开平台管理办法》的通知(财预〔2021〕5号);

13. 关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知(财库〔2020〕43号);

14. 《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);

15.《内蒙古自治区发展改革委 财政厅关于做好地方政府专项债券项目推动工作的通知》（内发改投字〔2020〕1037号）。

### **三、本法律意见书采用的基本方法**

1. 审阅委托方提供的材料、信息以及文件；
2. 与委托方工作人员访谈，了解项目情况；
3. 参考本法律意见书出具日前其他中介机构出具的专业报告，包括财务专项评价报告、项目收益自求平衡方案；
4. 依据相关法律、政策、程序以及日常操作习惯做出的法律判断。

### **四、律师声明事项**

本所及经办律师就为“绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段”出具法律意见关事宜声明如下：

1. 本所及经办律师根据《预算法》、国发[2014]43号文、财预[2017]89号文、财预[2015]225号文、《律师事务所从事证券法律业务管理办法》《律师事务所证券法律业务执业规则(试行)》等有关规定及本《法律意见书》出具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。

2. 本所律师进行上述核查验证，已经得到发行人、项目主体及项目服务机构的以下承诺及声明，并以该承诺、声明作为出具本法律意见书的前提；保证其向本所提供的为出具本法律意见书必须的原始书面材料、副本材料或陈述均真实、合法、有效，不存在虚假记载、误

导性陈述及重大遗漏；保证其向本所提供的有关副本材料或复印件与原件一致；保证对本所提供的文件和材料的真实性、准确性和完整性承担个别和连带的法律责任。

3. 本所律师仅就与专项债券项目有关法律问题发表法律意见。本法律意见中对有关财务评估报告、收益自求平衡方案等文件中某些数据或结论进行引用，并不表示本所律师对相关数据以及结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

4. 本所律师对于本法律意见书中重要的、需要披露的但是又无法得到独立证据加以证明的事实，本所律师将根据有关政府部门、公司、其他单位的证明文件以及本期债券发行有关的中介机构出具的书面报告的专业意见，对待证事实发表法律意见。

5. 本所律师依据委托方提供的上述文件，并以现行有效之法律法规、部门规章及政策文件作为依据发表法律意见，仅供参考。若由于委托方提供的资料不完全、不完整，或其他客观原因导致本法律意见出现偏差，我所不承担由此造成的责任。

6. 本法律意见书仅供本期发行债券之目的使用，未经本所及本所承办律师书面同意，本法律意见书不得用作其他任何用途，或由任何其他人予以引用。

7. 本法律意见书经本所负责人及承办律师签字并加盖本所印章后生效。



## 第二节 正文

### 一、本次专项债券发行

#### （一）发行人

根据现有资料，本次专项债券发行主体为内蒙古自治区人民政府，符合国发[2014]43号、财预[2016]155号及财库〔2020〕43号的规定。

#### （二）本次专项债券发行的基本情况

根据《项目收益和融资平衡报告》，本次专项债券发行的基本情况如下：

表2 拟发行专项债券概况表

项目名称	绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段
发行性质	本期发行
发行年度	2026年
发行规模	32400万元
债券品种	固定利率付息债券
预测利率	2.71%
付息方式	半年付息到期还本
发行期限	20年
募集资金用途	用于绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段建设
合计发行金额	叁亿贰仟肆佰万元整 ¥32400.0万元
预计发行费用	叁佰贰拾肆万元整 ¥324.0万元

### 二、项目实施主体资格

本次专项债发行募集资金用途为绥满高速公路铁力至科右中旗

联络线新发至科右中旗段的支出，专项债券由内蒙古自治区人民政府作为发行主体，项目实施主体为内蒙古自治区交通运输厅

根据内蒙古自治区交通运输厅持有的《营业执照》以及本所在国家企业信用信息公示系统网站 (<http://www.gsxt.gov.cn>) 查询的信息显示，并经本所律师核查，基本信息如下：

**表 3 项目实施单位基本情况表**

发行主体情况			
申报主体	内蒙古自治区交通运输厅	项目单位性质	行政单位
项目法人证照类型	统一社会信用代码	项目法人证照号码	11150000011512706W
法定代表人	高世勤		
通讯地址	内蒙古自治区呼和浩特市赛罕区地质局南街 68 号		
申报主体介绍	内蒙古自治区交通运输厅为自治区政府组成部门，正厅级，厅直属事业单位 6 个。其中，参公事业单位 1 个，为自治区公路路政执法监察总队（正处级，辖 12 个盟市路政执法监察支队（公益一类事业单位）、1 个直属支队（公益一类事业单位）；从事公益一类事业单位 3 个，为交通运输事业发展中心（副厅级）、综合保障中心（正处级）、综合交通运行监测与应急指挥中心（正处级）；从事公益二类事业单位 2 个，为自治区交通运输教育中心、自治区交通建设工程质量监测鉴定站。核定事业编制 1799 名，实有人员 1388 人。		

### 三、本次发行专项债券对应的建设项目

#### （一）项目基本情况

##### 1. 项目名称

绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段

##### 2. 建设单位

内蒙古自治区交通运输厅

### 3. 项目建设地点

科右中旗巴彦呼舒镇、高力板镇

### 4. 项目性质

续建

### 5. 运营模式

#### 5.1. 项目建设内容

本项目起点与吉林省“绥满高速公路铁力至科右中旗联络线松原至通榆段”终点连接，路线在科尔沁国家级自然保护区南通过，接点位于蒙吉两省区交界处科右中旗新发联办渔场喇嘛仓水库南侧。路线终点与拟建二广高速公路集宁至阿荣旗联络线草高土（通兴界）至乌兰浩特段高速公路（以下简称二广高速联络线）连接。二广高速联络线是利用既有省际通道（S306+G111，一级公路）线位改建的高速公路，项目方案路线全长 55.971km。

#### 5.2. 项目的建设管理

项目建设单位为内蒙古自治区交通运输厅，负责全面统筹施工建设、资金筹措、款项支付等各项工作，督促检查相关配套政策执行情况，保证项目的顺利实施。

该项目建设阶段从以下三方面进行管理：

首先：在施工建设方面，本项目将通过政府公开招标的方式委托第三方负责项目的建设实施，委托专业公司负责项目全过程管理，对工程计量与工程款审核、合同价款调整、工程变更、索赔、签证、工程实施阶段造价控制、工程验收阶段结算审计等，具体管理内容包括合同管理、设计管理、质量管理、造价管理、安全文明施工管理、信

息和知识管理、风险管理、沟通管理、收尾管理。委托施工单位完成合同约定的建设内容，包括人员、设备、物资的组织到位，合理安排工序制定施工进度安排，加强施工现场管理，落实安全生产和文明施工责任，确保工程质量等。建设单位定期检查项目全过程管理单位、施工建设单位工作情况，协调解决施工过程中遇到的问题。

其次：在资金筹措方面，该单位需密切联系上级部门和发改、财政部门，及时将项目及资金需求列入国家重大项目库和财政地方债系统，组织专业机构完成申请债券资金申报所需材料，及时将项目支持性文件、项目进度情况、“一案三书”等上报财政部门，做好债券资金申请各项工作。根据施工进度、自筹资金规模等，按年度编制预算并报财政部门，最大限度落实除债券资金以外的财政资金。积极向市财政局等上级部门申报符合支持条件的交通基础设施发展基金、补助资金等，进一步优化项目资金来源。

最后：在款项支付方面，按照施工进度计划做好各年度投资计划，根据资金需求分批次合理申报专项债券资金，确保资金到位后及时支付。严格按照施工实际完成的工程量并经过项目全过程管理单位审核确定的数额，按照合同约定支付比例和有关审批程序支付工程进度款。项目竣工验收合格根据经审计确定的金额扣除质量保证金后支付工程款项。

## 2. 项目建成后运营管理

(1) 运营模式：项目建成后在科右中旗巴彦呼舒镇、高力板镇提供公路运输服务；

(2) 运营期限：20 年；

(3) 收益来源：收取通行费；

(4) 债券本息偿还来源：通过建设收费高速公路，改善科右中旗巴彦呼舒镇、高力板镇通行条件，然后通过收取通行费来偿还债券本息；

(5) 运营管理办法：1) 生产管理项目建设投产后，运营方应根据产品市场实际需求组织生产，建立健全安全生产和质量管理规章制度，加强技术和管理创新，不断降低成本及提高收益；2) 项目运营过程积极维护收费高速公路及其配套基础设施，确保通行质量能够达到使用者的满意度，延长管网使用时间、加强项目运营时间、从而使项目运营周期尽量延长，进而保障、增加项目运营收入，保障项目收益足额及时还本付息；3) 财务管理经营过程中加强财务管理，按照现代企业财务管理制度，做好财务预算、资金申领使用和财务报账等审批管理，并定期向内蒙古自治区交通运输厅报告生产经营情况、项目运营收入情况，向内蒙古自治区财政厅报告月度报表、季度报表与年度报表，充分体现项目运营和收入情况，发现问题及时纠正解决，从而确保专项债券不发生任何风险。

建设周期：项目建设严格按照国家基本建设程序进行，计划建设期为 66 个月，即 2021 年 6 月—2026 年 12 月。

7. 建设规模：本项目起点与吉林省“绥满高速公路铁力至科右中旗联络线松原至通榆段”终点连接，路线在科尔沁国家级自然保护区南通过，接点位于蒙吉两省区交界处科右中旗新发联办渔场喇嘛仓水库南侧。路线终点与拟建二广高速公路集宁至阿荣旗联络线草高土（通兴界）至乌兰浩特段高速公路（以下简称二广高速联络线）连接。二广高速联络线是利用既有省际通道（S306+G111，一级公路）线位改建的高速公路，项目方案路线全长 55.971km。

路线主要控点为：科右中旗巴彦呼舒镇、高力板镇。

#### 8. 投资规模：

项目总投资金额 270724 万元，其中：工程费用 223454.89 万元、工程建设其他费用 14077.15 万元、研究试验费 200 万元、基本预备费 22492.68 万元、建设期利息 10499.28 万元。

#### 9. 建设目标：

绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段高速公路项目的建设目标主要包括以下几点：

完善区域交通网络：通过建设该段高速公路，进一步完善绥满高速公路铁力至科右中旗联络线的交通网络，提高区域内的交通连接性和可达性。

促进区域经济发展：高速公路的建设将有效缩短沿线地区与周边城市的时空距离，促进沿线地区的经济发展，提高人民生活水平。

提升交通运输效率：该项目的建设将有效缓解区域内交通压力，提高交通运输效率，缩短货物和旅客的运输时间。

加强区域合作与交流：高速公路的建设将加强沿线地区与周边地区的合作与交流，推动区域一体化发展。

注重环保与可持续发展：在项目建设过程中，将严格遵守环境保护法规，确保项目对环境的影响得到有效控制和管理，实现环保与可持续发展的目标。

总之，绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段高速公路项目的建设目标是为了完善区域交通网络，促进区域经济发展，提升交通运输效率，加强区域合作与交流，同时注重环保与可持续发展。

本项目申报主体为内蒙古自治区交通运输厅，项目建设单位为内蒙古自治区交通运输厅。本项目拟申请的专项债资金由内蒙古自治区财政厅转贷内蒙古自治区交通运输厅后，并最终由内蒙古自治区交通运输厅用于项目建设。

本项目计划于 2021 年投资 20000.00 万元，投资比例为 7.39%；于 2022 年投资 25000.00 万元，投资比例为 9.23%；于 2023 年投资 46700.00 万元，投资比例为 17.25%；于 2024 年投资 44400.00 万元，投资比例为 16.40%；于 2025 年投资 64000.00 万元，投资比例为 23.64%；于 2026 年投资 70624.00 万元，投资比例为 26.09%。

**表 4 投资计划表**

年份	投资比例	投资金额
2021	7.39%	20000
2022	9.23%	25000
2023	17.25%	46700
2024	16.40%	44400
2025	23.64%	64000
2026	26.09%	70624

当前绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段已于 2021 年 12 月份开工建设，目前已完成总工程进度的 31%，后续资金到位后建设单位将按照建设程序依法依规实施本项目，并尽快进行项目资金支出，形成实物资产。

**（二）项目审批情况**

本项目已完成立项审批。根据项目收益自求平衡方案的描述，经核查，项目已取得如下批复文件（或核准、备案文件等前期资料）：

**表 5 项目前期批复文件表**

文件类型	批准文号	文件名称	发文机关	批复日期
可行性研究报告的批复	内发改基础字〔2020〕586 号	《内蒙古自治区发展和改革委员会关于绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发（蒙吉界）至科右中旗段工程可行性研究报告的批复》	内蒙古自治区发展和改革委员会	2020 年 6 月 12 日
初步设计的批复	公交路函〔2021〕79 号	《交通部关于绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发（蒙吉界）至科右中旗段初步设计的批复》	中华人民共和国交通运输部	2021 年 2 月 5 日
施工图设计批复	内交发〔2021〕357 号	《内蒙古自治区交通运输厅关于 G1015 新发（蒙吉界）至科右中旗段公路工程两阶段施工图设计的批复》	内蒙古自治区交通运输厅	2021 年 6 月 2 日

### （三）项目建设情况

截至目前，绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段已于 2021 年 12 月份开工建设，目前已完成总工程进度的 31%，项目专项资金申报成功后，将用于工程的建设。本次申请专项债券资金到位后，将直接用于项目工程建设，不会造成资金滞留。本次专项债券资金到位后，项目建设单位将加快项目实施进度，尽快形成实物资产。

### （四）项目资金筹措情况

根据项目可行性研究报告，绥满高速公路铁力至科右中旗联络线



新发至科右中旗段建设投资总额为 270724 万元。本项目计划通过专项债筹集资金 155000 万元（其中，本期计划通过专项债融资 32400 万元，往期已通过专项债融资 105000 万元，未来还将通过专项债券融资 17600 万元）、通过资本金筹集资金 115724 万元。

综上，本所律师认为，本次发债项目属于政府投资的具有一定收益的公益性项目，已经取得了项目立项批复手续，现有手续符合法律法规的要求，而且项目资金已经有预算计划安排，因此，本次发债符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》第二条的相关规定。

## **四、专项债券的预期偿债资金来源**

依据《收益自求平衡方案》以及《财务评估报告》，本项目收入是由经营收入获取。

### **（一）项目收入**

本项目的收入主要包括通行费收入。

#### **1. 通行费收入**

根据可行性研究报告中对该项目交通量、车型比例的预测，按照收费公路通行费收费标准，年营业收入为 10968 万元。

注：根据本项目收益自求平衡方案的描述，最后一年的收入考虑月份的影响。

依据《收益自求平衡方案》以及《财务评估报告》，本项目成本主要涉及经营成本。

### **（二）项目成本**

本项目的成本主要包括运营管理费、日常养护费、大修费。

注：根据本项目收益自求平衡方案的描述，最后一年的成本考虑月份的影响。

本项目预计发行债券金额 32400 万元，利率按照 2.71% 计算。每半年付息一次，第一次付息的时间是 2026 年 9 月，20 年的本息合计为 49960.80 万元。

综上分析，本项目债券发行期内运营收入为 555035.14 万元，运营成本为 37313.00 万元，税金为 81475.58 万元，考虑税金后利润总额为 436246.56 万元。考虑项目其他融资成本后的债务本息和为 215185.29 万元，得出项目本息覆盖率为 2.03，高于专项债审核意见表中规定的 1.2，因此本项目偿债能力良好。

### **（三）偿债资金保障**

根据关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（财预〔2016〕155 号）第十六条规定：“专项债务利息和发行费用应当根据专项债务规模、利率、费率等情况合理预计，并列入政府性基金预算支出统筹安排。”

因此，当项目未产生收益或产生的收益不足时，专项债券利息应当由本级财政部门通过政府性基金预算支出统筹安排。

根据《预算法》第五条：“预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当保持完整、独立。政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算应当与一般公共预算相衔接。”

如政府性基金收入不足时，可以调剂一部分一般公共预算收入用于偿还专项债券利息。

且根据关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（财

预〔2016〕155号）第四条：“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。”

因此，专项债券是由省级政府作为举债主体进行举借，并转贷至市县级政府的债务，当市县一级政府偿还专项债券利息发生困难时，自治区政府将履行偿还责任，并在后续年度要求市县一级政府从相应的财政收入中扣缴拖欠的专项债券利息进行回补。

综上，本所律师认为，专项债券所列项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的项目收益能够保证偿还债券的本金和利息，满足项目收益和融资自求平衡。符合《地方政府专项债券发行管理暂行办法》和《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》等相关规范性文件的要求。

## **五、专项债券项目资金绩效管理**

财政部门、项目主管部门和项目单位应当以专项债券支持项目为对象，通过事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等环节，推动提升债券资金配置效率和使用效益。

按照《中华人民共和国财政部关于印发〈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）要求，申请专项债券资金前，项目单位或项目主管单位要开展事前绩效评估，主要对项目实施的必要性、公益性、收益性和项目建设投资合规性、成熟度等

方面进行论证，来判断项目申请专项债券资金支持的必要性和可行性。项目管理单位都进行了专项债券事前绩效评估，并且实施方案中对相关内容进行了分析。

### **（一）遵循原则**

1、科学规范。专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理。坚持“举债必问效、无效必问责”，遵循项目支出绩效管理的基本要求，注重融资收益平衡与偿债风险。建立规范的工作流程和指标体系，推动绩效管理工作有序开展。

2、协同配合。各级财政部门牵头组织专项债券项目资金绩效管理工作，督促指导项目主管部门和项目单位具体实施各项管理工作。上级财政部门加强工作指导和检查。

3、公开透明。绩效信息是专项债券项目信息的重要组成部分，应当依法依规公开，自觉接受社会监督，通过公开推动提高专项债券资金使用绩效。

4、强化运用。突出绩效管理结果的激励约束作用，将专项债券项目资金绩效管理结果作为专项债券额度分配的重要测算因素，并与有关管理措施和政策试点等挂钩。

### **（二）绩效管理**

本项目实施方案中，针对项目的事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理等内容进行了分析阐述。财政部门按照财政部要求负责组织本地区专项债券项目资金绩效评价工作。年度预算执行终了，项目单位将针对项目开展自主开展绩效自评，评价结果将报送主管部门和本级财政部门。项目主管部门和本级财政部门将选

择部分重点项目开展绩效评价。

财政部门将组织实施本地区绩效评价结果公开工作，指导项目主管部门和项目单位每年6月底前公开上年度专项债券项目资金绩效评价结果。绩效评价结果将按照要求在全国统一的地方政府债务信息公开平台上公开。

项目主管部门和财政部门绩效评价将主要反映项目决策、管理、产出和效益。绩效评价指标框架和绩效评价提纲由参考省级财政部门的相关要求并结合项目实际情况制定，参考《项目支出绩效评价管理办法》有关范例，并突出专项债券项目资金绩效评价特点。包括但不限于以下内容：

1、决策方面。项目立项批复情况；项目完成勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期工作情况；项目符合专项债券支持领域和方向情况；项目绩效目标设定情况；项目申请专项债券额度与实际需要匹配情况等。

2、管理方面。专项债券收支、还本付息及专项收入纳入政府性基金预算管理情况；债券资金按规定用途使用情况；资金拨付和支出进度与项目建设进度匹配情况；项目竣工后资产备案和产权登记情况；专项债券本息偿还计划执行情况；项目收入、成本及预期收益的合理性；项目年度收支平衡或项目全生命周期预期收益与专项债券规模匹配情况；专项债券期限与项目期限匹配情况等；专项债券项目信息公开情况；外部监督发现问题整改情况；信息系统管理使用情况；其他财务、采购和管理情况。

3、产出方面。项目形成资产情况；项目建设质量达标情况；项目建设进度情况；项目建设成本情况；考虑闲置因素后债券资金实际

成本情况；项目建成后提供公共产品和服务情况；项目运营成本情况等。

4、效益方面。项目综合效益实现情况；项目带动社会有效投资情况；项目支持国家重大区域发展战略情况；项目直接服务对象满意程度等。

### **（三）绩效结果运用**

绩效工作将突出绩效管理结果的激励约束作用，将专项债券项目资金绩效管理结果作为专项债券额度分配的重要测算因素，并与有关管理措施和政策试点等挂钩。绩效评价结果量化为百分制综合评分，并按照综合评分进行分级。综合评分为 90 分（含）以上的为“优”，80 分（含）至 90 分的为“良”，60 分（含）至 80 分的为“中”，60 分以下的为“差”。

项目主管部门和项目单位要根据绩效评价结果及时整改问题。本级财政部门也将依照省级财政部门反馈意见与项目单位及主管部门沟通，并就相关问题进行整改。项目主管部门和项目单位将根据评价结果和整改意见，提出明确整改措施，认真组织开展整改工作。

本级财政部门应积极配合上级财政部门针对绩效管理工作的开展的定期抽查。财政部组织各地监管局定期抽查各地区绩效管理工作情况、省级财政部门重点绩效评价开展情况等，抽查情况书面报告财政部。按照评价与结果应用主体相统一的原则，财政部在分配新增地方政府专项债务限额时，将财政部绩效评价结果及各地监管局抽查结果等作为分配调整因素。省级财政部门在分配专项债务限额时，将抽查情况及开展的重点绩效评价结果等作为分配调整因素。地方财政部门

将绩效评价结果作为项目建设期专项债券额度以及运营期财政补助资金分配的调整因素。

## **六、本次债券发行文件**

### **（一）《收益自求平衡方案》**

经核查，《收益自求平衡方案》包括专项债券发行依据、项目投资估算及资金筹措方案、专项债券发行方案等主要内容。

本所律师认为，《收益自求平衡方案》对本次债券发行的相关信息及安排进行了披露和测算，本项目预期收益与融资能够满足自求平衡的需求。

### **（二）《财务评估报告》**

内蒙古域熙会计师事务所（普通合伙）出具《财务评估报告》，依据财政部对地方政府发行专项债券项目收益和融资自求平衡情况进行评价的要求，对项目的收入、项目运营支出、项目融资及应付本息，运营测算期自求平衡情况分别进行了财务评估分析。根据《财务评估报告》，在对项目收益预测及其所依据各项假设前提下，本次融资拟发行的绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段专项债券预期偿债资金来源能合理保障偿还融资本息，实现融资项目收益和融资自求平衡。

## **七、本次债券发行的中介机构**

### **（一）会计师事务所**

经本所核实，为本次发行提供财务评估并出具报告的为内蒙古域熙会计师事务所（普通合伙）。该机构依法设立并有效存续，取得了

呼和浩特市赛罕区市场监督管理局核发的《营业执照》，统一社会信用代码为 91150102MAE2H9F903，并取得了内蒙古自治区财政厅颁发的会计师事务所执业证书。出具财务评估报告的注册会计师均持有《中华人民共和国注册会计师证书》，具有为本次债券发行提供服务的资格。

## **（二）律师事务所**

本所由内蒙古自治区司法厅颁发《律师事务所执行许可证》，统一社会信用代码为 31150000MD0217151U。本所指派资深律师对报告进行核验，所派遣律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，具有为本次债券发行提供相关法律服务的资格。

# **八、本次债券发行压力测试以及相关风险和控制措施**

## **（一）项目收入变动、运营成本变动以及债券利率变动压力测试情况**

经测算，专项债券资金本息覆盖率能抵抗收入变动在 $\pm 10\%$ 范围内变动所带来的影响，当收入变动达 10%情况下专项债券资金本息覆盖率最低 1.77 倍，最高 2.29 倍，具有较强的稳定性与风险抵抗能力。

经测算，专项债券资金本息覆盖率能抵抗成本变动在 $\pm 10\%$ 范围内变动所带来的影响，当成本变动达 10%情况下专项债券资金本息覆盖率最低 2.01 倍，最高 2.04 倍，具有较强的稳定性与风险抵抗能力。

经测算，专项债券资金本息覆盖率能抵抗债券利率变动在 $\pm 10\%$ 范围内变动所带来的影响，当债券利率变动达 10%情况下专项债券资金本息覆盖率最低 1.98 倍，最高 2.08 倍，具有较强的稳定性与风险抵



抗能力。

## **（二）本期债券发行的风险以及偿债保障措施**

### **1. 经营收入风险以及控制措施**

项目运营收入主要是经营收入,收费标准依据参考地政府指导价,在较长一段时间内将保持稳定性。

### **2. 项目施工风险以及控制措施**

本项目施工过程中有可能由于施工不当、管理不当,导致项目施工风险。不可避免的导致工程延期、施工人员的伤亡、投资增加等不利因素,可能会影响到项目建设期内专项债券的利息兑付,造成逾期支付的问题。在措施上,应当选择有较高施工技术、管理规范以及经济实力雄厚的总包队伍,施工过程中严格控制项目投资成本,加强现场管理和监督,确保工程的质量与进度,降低风险。

### **3. 管理风险及控制措施**

项目建设具有周期长、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: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。

#### **4. 财务风险及控制措施**

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，项目建设部门将通过统筹安排资金，以调整增加对应项目资本的方式，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。

#### **5. 债券发行利率风险以及控制措施**

本次政府专项债存续期间，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等都会引起资本市场利率的波动，市场利率波动势必会对本项目财务成本产生影响，影响项目投资收益的平衡。为了控制项目融资平衡的风险，可动态的调整债券发行期限、还款方式及时间，做好期限的配比、还款计划和资金准备。加强项目资金的绩效管理，提供资金使用效率，用资金使用效率的收益对冲利率波动损失。

### 第三节 结论性意见

项目实施主体是内蒙古自治区交通运输厅，具有独立的法人资格，是本次发债项目的建设主体。

项目是区域重点建设的具有一定收益的公益性项目，已经取得了相关批复，项目建设正在有序推进，符合相关法律法规以及政府政策性和规范性文件要求。

专项债券项目经会计师事务所评价，具有稳定的预期偿债资金来源，对应的收入能够保证偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

声明：本法律意见书审查和依据的事实材料均为委托人所提供，法律依据为中国现行的法律、法规、规章及司法解释，本法律意见书之结论仅供委托人在申请本次绥满高速公路铁力至科右中旗联络线新发至科右中旗段专项债券时参考使用。不适用于任何其他用途。

未经本律师事务所及经办律师书面许可，本审查意见书不得向任何第三方出示，并不得作为证据使用。



北京市惠诚（呼和浩特）律师事务所

律师：

吕昕峰

2026 年 1 月

一、附件

(一) 吕海峰

律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	内蒙古自治区司法厅
备案日期	2024年6月—2025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 北京市惠诚（呼和浩特）  
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 1501201410809857

法律职业资格  
或律师资格证号 201111501020011

发证机关 内蒙古自治区司法厅

发证日期 2024年02月08日



吕海峰  
11501201410809857

持证人 吕海峰

性别 男

身份证号 52725197904220017

(二) 律师事务所证件

