湖北晋澜律师事务所

国道210线白云鄂博至固阳段公路工程

法律意见书

（2026）晋澜专字第104号

湖北晋澜律师事务所

武汉市江汉区香港路武汉央座4218室

2026年10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 5
（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 6
（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 8
（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 12
（一）湖北正大会计师事务有限责任公司 12
（二）湖北晋澜律师事务所 13
七、结论性意见 13

第一部分　法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北晋澜律师事务所（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/晋澜律所	指	湖北晋澜律师事务所
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	晋澜律所出具的《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

本项目拟申报专项债券 248,000.00 万元人民币，分 3 年发行，用于国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程工程。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	2027 年发债额
包头市	国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程工程	354,455.00 万元	61,250.00 万元	133,000.00 万元	53,750.00 万元

债券品种：记账式固定利率付息债券

本年申请债券规模：133,000.00 万元人民币

债券利率：固定利率

债券信息：本项目总投资 354,455.00 万元，其中 69.97%的资金需求由内蒙古自治区人民政府发行专项债券来满足，规模共 248,000.00 万元，计划于 2025 年发行 61,250.00 万元、2026 年发行 133,000.00 万元、2027 年发行 53,750.00 万元。截至本报告出具日，2025 年已发行 61,250.00 万元、2026 年已发行 608.17 万元，累计已发行 61,858.17 万元；本批次计划发行 20,000.00 万元，其余部分按年度计划于后续批次发行。债券存续期为 20 年期，每半年付息一次，利率按 2.80%测算，到期后一次性偿还本金。

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2026年专项债限额通知，本年度内蒙古自治区财政厅申报133,000.00万元人民币专项债券，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，在内蒙古自治区财政厅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内蒙古自治区财政厅专项债务限额管理，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

本项目拟发行政府专项债券248,000.00万元，包括：2025年已发行61,250.00万元、2026年计划发行133,000.00万元、2027年计划发行53,750.00万元。新发行债券利率参考2026年9月1日近5日平均国债收益率2.13%上浮67个BP测算，即2.80%进行测算，利息每半年支付一次，到期后一次性偿还本金，发行期限20年。

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

建设地点：本项目起点位于国道210在白云鄂博铁路桥南侧4.07km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:本项目路线起点至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4km（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-2027年12月。

（三）项目现状

本项目属于新建项目，建设工期为2022~2027年，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是市人民政府工作部门，为正处级，主要为贯党中央关于交通运输工作的方针政策，落实自治区党委、包头市委的相关决策部署，在履行职责过程中坚持和加强党对交通运输工作的集中统一领导。市交通运输局内设机构有办公室、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，依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，不属于《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》里的“市场化转型尚未完成、存量隐性债务尚未化解完毕的融资平台公司”，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 354,455.00 万元，其中：建筑安装工程费 260,147.93 万元，土地使用及拆迁补偿费 30,515.86 万元，工程建设其他费 16,292.37 万元，预备费 40,423.98 万元，建设期利息 7,074.86 万元。

（六）资金筹措

发行专项债券总额 248,000.00 万元,2025 年发行 61,250.00 万元,计划 2026 年发行 133,000.00 万元、2027 年发行 53,750.00 万元；自筹资金 106,455.00 万。

经本所律师核查，项目资本金 106,455.00 万元，占项目总投 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、附属设施营业收入，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。

项目收益由内蒙古交通集团有限公司收取，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

本项目可研已经完成并已立项，于 2022 年开工，预计 2028 年开始运营。具体工作进展情况如下：

（1）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）；

（2）2020 年 11 月，中交第一公路勘察设计研究院有限公司做出对国道 210 线白云鄂博至固阳段公路可行性研究报告；

（3）2020 年 9 月 4 日，内蒙古自治区自然资源厅下发了《关于国道 210 线白云鄂博至固阳段公路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）；

（4）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）；

（5）2021 年 4 月 13 日，内蒙古自治区交通运输厅下发《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[2021]222 号）；

（6）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。

本所律师认为，项目已取得等批复，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不低于1.1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）工程建设风险

风险：项目建设过程中施工方案、管理措施、材料品质等均会影响工程质量，

风险主要表现为：第一，工程进度款支付不及时引发窝工及工期延误；第二，设计变更频繁，施工管理混乱，导致成本增加，超出预算；第三，施工方的施工管理能力、施工设备、技术人员不满足施工要求，导致工程质量不合格，引发反复返工及修复造成工期延误及成本增加等。

风险控制措施：实施单位组建工作领导小组，对项目实行严格的监督管理。首先是保证专款专用，强力推进施工进度，不因工程款支付问题对工期造成延误；其次是进行严格控制施工造价，减少设计变更，对工程持续进行跟踪审计，保证工程建设成本控制在预算范围之内；第三是选择有良好业界口碑的施工方，加强履约管理及现场施工管理，控制工程造价，对工程质量进行严控，保证工程按时优质的完工。

（二）运营管理风险

风险：运营期的主要风险表现：第一，运营单位决策人员和管理人员在战略调整、管理决策、信息沟通等管理风险；第二，人才流失、服务水平下降造成的用工风险；第三；合同定价调整、市场环境、市场竞争等商业风险。

风险控制措施：首先运营单位管理决策层应增强对复杂变动的外部环境和内部环境的认知能力和适应能力，根据项目面临的实际情况适时调整战略，同时要重视内部管理体制改革，学习科学管理经验，加强经营管理；第二，建立有效的人才激励约束机制，加强专业人才的引进与培养力度，提升整体服务水平；第三，及时了解国家政策对本行业的影响，对市场行情的各类风险做出评估，采取措施积极应对，增强公司信用，增强核心竞争力。

（三）资金管控风险

风险：项目建设资金拨付不到位或因不可预见的原因，造成资金供应不足或者来源中断，导致项目建设工期拖延甚至被迫终止；宏观经济环境的变化、国家经济政策变动等因素，引起债务资本市场的利率波动，对财务成本造成影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施:首先积极筹措项目配套资金,促使投资在建设当中全额到位;第二,严格按照实施方案制定的资金使用计划,每笔资金严格限定使用用途,做到专款专用;第三,加强财务管理,增收节支,节能降耗,管理增效;第四,控制项目融资平衡风险,加快资金周转,适当增加流动比率,充分盘活资金,用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

(四)投资收益风险

风险:对项目进度及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差、单位成本预测的偏差将导致投资总额设计的偏差、项目进度及项目整体现金流测算偏差,将导致现金流入与还款设计不能匹配等。

风险控制措施:首先项目可行性研究报告聘请了专业团队,报告的编写充分考虑了地区经济、文化发展水平等因素,并对当地市场进行了调研,各项预测较为可靠;其次政府有权视项目平衡情况动态调整项目资本金比例,以控制项目融资平衡风险。

(五)逾期还款风险

风险:项目无法按期偿还本息或迟延支付本息。

风险控制措施:首先政府建立了以人民政府负总责,按照属地管理各负其责的债务风险管理体制,建立快速响应、分类施策、各司其职、协同联动、稳妥处置的债务风险防控机制;其次实施政府债务限额管理,制定债务限额管理方案,有效控制债务规模;第三是建立健全债务管理体制,将债务的举借、管理、使用、偿还和风险管控纳入党政主要领导干部经济责任审计和离任审计内容,作为硬指标纳入年度目标责任考核体系;提高债券资金管理水平,加强债券资金动态监控管理,及时发现和处理资金使用中出现的问题,提高资金管理的科学化、精细化水平,确保资金安全运行。

六、中介机构

(一)湖北正大会计师事务有限责任公司

经本所律师核查，湖北正大会计师事务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有限责任公司系依法注册成立的会计师事务所。

（二）湖北晋澜律师事务所

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31420000MD037419XR《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、田奉民律师执业证编号14201201910077377）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）项目已取得可研、初设等批复，项目合法合规，具备实施条件；

（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内蒙古交通集团有限公司,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、为湖北晋澜律师事务所出具的《国道 210 线白云鄂博至固阳段公路工程法律意见书》签署页）

湖北晋澜律师事务所

主办律师：

经办律师：

2026 年 10 月

律师事务所执业许可证

湖北晋澜律师事务所 420103102407776

统一社会信用代码：31420000MD037419XR

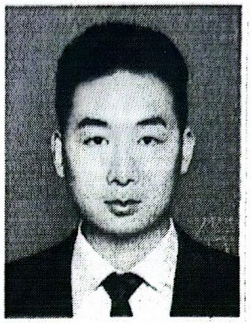
湖北晋澜律师事务所，符合《律师法》及《律师事务所管理办法》规定的条件，准予设立并执业。

发证机关：湖北省司法厅

发证日期：2025 年 09 月 18 日

No. 70135847

中华人民共和国司法部监制



执业机构 湖北晋澜律师事务所

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

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2025 年 09 月 18 日

持证人 李程

性 别 男

身份证号 42082119860205551X

律师年度考核备案

考核年度	二〇二五年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2026年6月至2027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　湖北晋澜律师事务所

执业证类别　专职律师

执业证号 14201201910077377

法律职业资格
或律师资格证号A20164228281741

持证人　田彰民

性　别　男

发证机关　湖北省司法厅

身份证号 422828199302166817

发证日期　2025　年09　月18　日

律师年度考核备案

考核年度	二〇二五年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 专用章 律师年度考核备案
备案日期	2026年6月至2027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	