2026 内蒙古自治区政府专项债券

赤峰市

S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)

高速公路项目

法律意见书

北京市中洲（呼和浩特）律师事务所

2026 年

2026 内蒙古自治区政府专项债券

赤峰市-S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目

专项债券法律意见书

北京市中洲（呼和浩特）律师事务所指派我所律师对 2026 内蒙古自治区（赤峰市）S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目专项债券相关事宜进行合法性审查，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、财政部办公厅 国家发展和改革委办公厅《关于申报 2022 年新增专项债券项目资金需求的通知》(财办〔2021〕209 号)、内蒙古自治区财政厅 发改委《关于做好专项债券项目储备发行使用工作的通知》(内财

债〔2022〕6 号）等文件以及《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。

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。

目录

第一节 释义.....1
第二节 引言.....3
一、 本法律意见书的依据.....3
二、 本法律意见书采用的基本方法.....5
三、 特别声明.....6
第三节 正文.....8
一、 本期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.....13
四、 专项债券的预期偿债资金来源.....18
五、 专项债券项目资金绩效管理.....24
六、 本次债券发行文件.....28
七、 本次债券发行的中介机构.....29
八、 本次债券发行压力测试以及相关风险和控制措施.....30
第四节 结论性意见.....33
一、 附件.....34

第一节 释义

除非本法律意见书中另有说明，下列词语之特定含义如下：

1. 专项债券:

2026 内蒙古自治区政府专项债券赤峰市-S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目专项债券

2. 专项债发行主体

内蒙古自治区人民政府

3. 项目申报主体

赤峰市交通运输局

4. 《财务评估报告》

内蒙古亿升会计师事务所（普通合伙）出具的《2026 内蒙古自治区政府专项债券赤峰市-S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目专项债券财务评估报告》

5. 《收益自求平衡方案》

赤峰市财政局、赤峰市交通运输局出具的《2026 内蒙古自治区政府专项债券赤峰市-S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目专项债券收益自求平衡方案》

6. 本法律意见书

《2026 内蒙古自治区政府专项债券赤峰市-S28 翁牛特旗(乌丹)

至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目专项债券法律意见书》

7. 本所

北京市中洲（呼和浩特）律师事务所

第二节 引言

一、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）

16.财政部办公厅 国家发展和改革委办公厅《关于申报 2022 年新增专项债券项目资金需求的通知》(财办〔2021〕209 号）

17.内蒙古自治区财政厅 发改委《关于做好专项债券项目储备发行使用工作的通知》(内财债〔2022〕6 号）

18.国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见（国办发〔2024〕52 号）

二、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。

三、特别声明

1.本法律意见书以委托方提供资料的真实、完整、准确为前提，委托方应确认所提供的文件的复印件与原件核对一致。

2.委托方保证已向本所披露一切足以影响本法律意见书的事实和法律文件，无任何隐瞒、疏漏，不存在与前述法律文件或事实陈述相反的事实及法律文件。

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。

基于上述声明和提示，我们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。

第三节 正文

一、本期债券发行的基本情况

根据《收益自求平衡方案》，本次债券发行基本情况是，发行主体内蒙古自治区人民政府，拟发行 2026S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目专项债券项目 67000.00 万元,期限 20 年，专项债券融资成本按 3.07%估算，每半年付息一次，到期后一次性还本。本次发行 2026 内蒙古自治区（赤峰市）S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目专项债券金额已纳入财政部核定的 2026 内蒙古自治区地方政府债务限额。2026 内蒙古自治区（赤峰市）S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目专项债券在内蒙古自治区地方政府债务限额内发行。

二、项目实施主体资格

本次专项债发行募集资金用途为 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目的支出，专项债券由内蒙古自治区人民政府作为发行主体，项目申报主体为赤峰市交通运输局。

赤峰市交通运输局的主要职责是：

（1）拟订全市公路水路相关规划和政策、制度并组织落实，指导并监督实施相关行业标准。会同相关部门拟定综合交通运输发展规划，参与拟订物流业发展规划。承担相关统计分析工作。

（2）监督指导全市公路水路建设工作。提出相关固定资产投资项目、资金以及其他涉及财政、土地、价格、融资等方面的建议，审核相关固定资产投资项目，防范政府性债务风险。负责交通运输行业

技术行政管理工作。

（3）监督指导全市公路水路管理维护工作。管理涉路工程和收费公路相关事项，指导公路养护、路政、运营服务等工作。监管公路统筹调度、路网监测工作。承办农村公路、国防公路相关工作。

（4）监督指导全市公路水路建设市场管理工作。按规定权限负责公路水路建设项目设计审批、施工许可、造价定额、招投标、从业资质、质量监督、竣工验收等监督管理工作。

（5）监督指导全市公路水路运输市场管理工作。依权限负责道路旅客运输、危险货物运输管理。监督指导道路水路旅客运输、货物运输、客货运输场站经营、机动车维修、营运车辆综合性能检测、机动车驾驶员培训、从业人员管理等工作。指导公共汽车、出租汽车（包含网约车）、汽车租赁等城市客运管理。负责船舶登记，监督指导船舶检验和船员管理。

（6）监督指导全市公路水路运输行业、建设工程和设施的安全生产和应急管理工作。制定公路水路安全生产管理制度和应急预案并监督实施。监测分析相关路网运行情况，发布相关信息。负责调控重点物资、紧急客货运输。

（7）监督指导全市公路水路行业行政执法工作。组织重大案件调查和跨行政区域执法，承办指定管辖案件。

（8）监督指导全市公路水路行业环保节能、污染防治工作。

（9）指导全市公路水路行业科技创新推广，指导信息化、标准化工作。

（10）指导全市公路水路行业改革工作和信用体系建设。

（11）完成市委、市政府交办的其他任务。

（12）有关职责分工。

①公路水路建设项目的职责分工：交通运输局负责勘察设计审批，提出工程可行性研究报告的行业审查意见。发展和改革委员会负责公路水路建设项目的立项审批。

②水上交通安全监管的职责分工：交通运输部门负责其他船舶及经批准从事客货运输的渔船安全监管和通航水域安全监管；农牧部门负责渔港水域安全监管；体育部门负责参加比赛的体育运动船舶安全监管；城市园林主管部门负责城市园林水域安全监管；工业和信息化部门负责船舶建造质量安全监管；苏木乡镇人民政府负责苏木乡镇非运输船舶安全监管。

赤峰市交通局内设机构：

（1）办公室。负责机关日常运转，承担综合性文稿起草、文电处理、会议组织、政务公开、新闻宣传、机要保密、信访接待、政务督办和后勤保障等工作。

（2）人事教育科。负责机关和所属单位人事管理、干部监督、培训教育、年度考核等工作，指导交通运输行业人才队伍建设。

（3）法规科技科。指导行业依法行政工作，承担规范性文件合法性审查、市场公平性竞争审查、行政复议、行政应诉等工作。协调推进行业信用体系建设。组织政策调查研究，承担改革协调工作。拟订相关科技项目计划，协调重大科技项目研究、科技成果转化和推广应用。负责标准化管理工作。指导行业产品质量和计量认证管理工作。负责行业科技创新和推广、信息化建设监督指导工作。

（4）规划科。拟订全市综合交通运输发展规划和公路水路建设相关规划，并组织实施。参与拟订物流业发展规划。提出相关固定资

产投资规模和方向、政府和社会资本合作项目建议，承担相关建设项目工程可行性研究工作。协调公路水路行业环保节能、污染防治等工作。承担统计分析工作。

（5）建设管理科。负责公路水路建设监督管理工作，监督实施相关政策、制度和标准。按规定权限负责公路水路建设项目的设计审批、施工许可、实施监督和竣工验收工作，监督指导工程造价、招标投标、从业资质、质量监督相关工作。承办交通运输行业技术行政管理日常工作。

（6）公路科。负责公路养护、路政、收费、运营服务监督管理工作，监督实施相关政策、制度和标准。管理涉路工程和收费公路相关事项。监管公路统筹调度、抢险救灾工作。负责公路联网收费监督管理。承办农村公路相关工作。

（7）运输服务科。负责道路水路运输市场监督管理，监督实施相关政策、制度和标准。按照权限负责道路旅客运输、危险货物运输管理，监督指导道路水路旅客运输、货物运输、客货运输场站经营、机动车维修、营运车辆综合性能检测、机动车驾驶员培训、从业人员管理等工作。组织协调重点物资、紧急客货运输。负责船舶登记，监督指导船舶检验和船员管理。监督指导水上交通安全监督管理、水上交通管制、通信导航、救助打捞等工作。指导全市出租汽车（包含网约车）、汽车租赁、城市公交的行业管理。组织拟定行业发展规划和政策，具体负责中心城区出租汽车（包括网约车）、城市公交的行业管理工作。

（8）财务审计科。拟订行业财务管理制度并监督实施。拟订公路水路建设投融资措施办法，承担市本级投资项目资金筹措使用和监

督管理工作，防范和化解相关政府性债务风险。承担本级预算资金安排建议和决算编制、政府采购、信贷、利用外资等工作。承担相关国有资产保值增值监督管理工作。组织实施行业内部审计工作。承担机关财务管理工作，指导所属单位财务工作。

（9）安全监察科。拟订公路水路安全生产管理制度和应急预案并监督实施。指导行业安全生产和应急处置体系建设，指导行业安全生产执法工作。组织安全生产相关事故调查处理工作。

（10）交通战备科。组织规划全市国防交通网络布局，拟制国防交通建设规划、计划，对交通工程设施建设提出贯彻国防要求建议。参加国防交通工程设施的勘察、设计、鉴（审）定和竣工验收。组织协调国防交通专业保障队伍建设。负责民用运力国防动员准备与实施。

（11）机关党组织。负责机关和所属事业单位的党建、纪检、群团等工作。负责机关离退休人员工作。

三、本次发行专项债券对应的建设项目

（一）项目基本情况

1．项目概况

赤峰市是人口大市，其中低收入人口占自治区总数五分之一，是自治区乡村振兴的主战场，因此无论是从公路网密度和公路通达深度上看，还是从人便其行、货畅其流的角度来说，公路投资在今后一个时期仍将是赤峰市固定资产投资的重点领域，公路建设仍将是赤峰市交通发展的主旋律。鉴于赤峰市中心城区通往东北部旗县高等级公路密度偏低的客观现实，因此在现有国省公路主骨架基础上再增加一条南北纵线，开辟一条新的贯穿北部地区翁牛特旗、巴林右旗、阿鲁科尔沁旗的干线公路。

本项目的建设对推动实施“一带一路”战略、推进振兴东北老工业基地、完善内蒙古自治区高速公路网及赤峰市公路网，改善区域交通条件、提高公路通行能力和服务水平，促进项目区域经济发展，带动沿线各族人民群众实现乡村振兴、进一步拉近赤峰市中心城区至阿鲁科尔沁旗政府所在地天山镇的空间距离，为赤峰市东北部旗县融入中心城区提供保障、开发赤峰市及沿线旅游资源、加强民族团结、促进社会稳定，发展地区经济等具有十分重要的意义。根据内蒙古自治区高速公路网规划（2019-2030 年）本项目属于地方高速公路新增路线的第三条，编号为 S28。

S28 翁牛特旗（乌丹）至阿鲁科尔沁旗（天山）高速公路跨越翁牛特旗、巴林右旗、阿鲁科尔沁旗三个旗，起点位于赤峰市翁牛特旗乌丹北，与 G16 丹锡高速互通搭接转换，途经乌丹镇、宝日勿苏镇、

西拉沐沦苏木、双胜镇、天山镇，终点与 G5511 大查高速联通，路线全长约 122.663 公里（其中：翁牛特旗境内 32.358 公里，巴林右旗境内 60.676 公里，阿鲁科尔沁旗境内 29.629 公里），采用双向四车道高速公路技术标准建设，设计速度 120 公里/小时。

本项目由北京交科公路勘察设计研究院有限公司完成《S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路工程可行性研究报告》编制工作，经内蒙古自治区发展和改革委员会《内蒙古自治区发展和改革委员会关于 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目可行性研究报告的批复》（内发改基础字(2020)1146 号)予以立项，目前已经进入施工阶段。建设期 2023 年 9 月-2027 年 9 月。

本项目申报主体为赤峰市交通运输局，项目建设单位为赤峰市交通投资(集团)有限公司项目建设管理分公司。本项目拟申请的专项债资金由内蒙古自治区财政厅转贷项目所在本级财政部门后，并最终由赤峰市交通投资(集团)有限公司项目建设管理分公司用于项目建设。

2.项目总投资及构成

根据项目初设批复， S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路总投资为 585439.59 万元，其中:建筑安装工程费 458432.4 万元，土地使用及拆迁补偿费 42574.89 万元，工程建设其他费 25156.63 万元，预备费 26308.2 万元，建设期利息 32967.43 万元

表 1 投资估算表

编号	项目	投资额
1	建安工程费	458432.44
2	土地使用及拆迁补偿费	42574.89

3	工程建设其他费	25156.63
4	预备费	26308.20
5	建设期利息	32967.43
总计		585439.59

3.分年度投资计划

本项目总投资为 585439.59 万元，于 2023 年投资 36278.80 万元，投资比例为 6.20%；于 2024 年投资 32500.00 万元，投资比例为 5.55%；于 2025 年投资 90700.00 万元，投资比例为 15.49%；于 2026 年投资 180000.00 万元，投资比例为 30.75%；计划于 2027 年投资 245960.79 万元，投资比例为 42.01%。

表 2 投资计划表

单位：万元

编号	类型		投资计划					
			2023	2024	2025	2026	2027	合计
投资比例			6.20%	5.55%	18.21%	49.06%	20.98%	100%
1	专项债	69.98%	20000.00	32500.00	70000.00	69481.00	217719.00	**409700.00**
2	资本金	30.02%	16278.80	-	20700.00	110519.00	28241.79	**175739.59**
总计		100%	36278.80	32500.00	90700.00	180000.00	245960.79	**585439.59**

（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 3 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
可研批复	内发改基础字〔2020〕1146 号	内蒙古自治区发展和改革委员会关于 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目可行性研究报告的批复	内蒙古自治区发展和改革委员会	2020/12/4
初设批复	内交发〔2022〕197 号	内蒙古自治区交通运输厅关于 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路初步设计的批复	内蒙古自治区交通厅	2022/4/2
用地项目批复	内自然资字〔2023〕534 号	内蒙古白治区自然资源厅关于 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路先行用地项目的批复	内蒙古自治区自然资源厅	2023/9/22
土地预审	内自然资预审字〔2023〕73 号	关于 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路建设项用地预审与选址意见书的批复	内蒙古自治区自然资源厅	2023/8/23
施工许可申请	-	公路建设施工许可申请	赤峰市交通运输局	2023/9/26
施工中标通知书	-	S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目中标通知书	山东三维建设项目管理有限公司	2023/5/9
环评批复	赤环审字〔2022〕26 号	关于对 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目环境影响报告书的批复	赤峰市生态环境局	2022/4/18
稳评批复	赤党政法稳评字〔2020〕21 号	关于对《翁牛特旗人民政府关于对 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路工程(翁牛特旗段)社会稳定风险评估报告进行备案的请示》的批复	中共赤峰市委政法委员会	2020/6/12
	赤党政法稳评字〔2020〕22 号	关于对《巴林右旗人民政府关于对 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路工程(巴林右旗段)社会稳定风险评估报告进行备案的请示》的批复	中共赤峰市委政法委员会	2020/6/12
	赤党政法稳评字〔2020〕23 号	关于对《关于对 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路工程(阿鲁科尔沁旗段)社会稳定风险评估报告进行备案的请	中共赤峰市委政法委员会	2020/6/12

		示》的批复		
建设用地批复	自然资函〔2025〕70 号	自然资源部关于 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路工程建设用地的批复	中华人民共和国自然资源厅	2025/1/27
水保许可	内水保许决〔2022〕29 号	S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路水土保持方案报告书审批准予行政许可决定书	内蒙古自治区水利厅	2022/5/30

（三）项目建设情况

本项目属于施工阶段，截至目前，路基土石方工程全部完成，桥涵工程全部完成，防护排水工程完成 62%，路面工程完成 16.78%。目前累计到位资金 261309.80 万元（其中：专项债券 124981.00 万元，自治区补助资金 136050.00 万元，基建拨款 278.8 万元），已累计支付 197628.19 万元。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。

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，成本与收入分析如下。

（一）项目收入

根据本项目项目建议书、可行性研究报告及业主单位提供的其他项目资料分析，本项目的收入主要包括通行费收入等。

1. 通行费收入

（1）交通量预测

依据内蒙古自治区发展和改革委员会批复的《S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路工程可行性研究报告》的交通量预测结果，本项目各特征年交通量预测结果见下表。

交通量预测结果表							
单位：折算小客车辆/日							
段落/特征年	2024 年	2030 年	2035 年	2040 年	2043 年	2045 年	2053 年
趋势+诱增（平峰交通量）							
起点至赛沁塔拉段	12294	18035	23032	27731	30174	31922	37073
赛沁塔拉至玉龙沙湖段	12018	17630	22514	27108	29497	31205	36241
玉龙沙湖至查干诺尔段	10920	16019	20457	24632	26802	28354	32930
查干诺尔至宝日勿苏段	10529	15446	19725	23750	25842	27339	31750
宝日勿苏至双胜段	8729	12805	16353	19689	21424	22665	26323
双胜至终点段	8323	12209	15592	18774	20428	21611	25098
全线加权平均	10469	15357	19612	23614	25694	27183	31569
旅游交通量							
起点至赛沁塔拉段	2001	3821	4086	4335	4548	4609	4952
赛沁塔拉至玉龙沙潮段	1923	3672	3927	4166	4370	4429	4759
玉龙沙湖至查干诺尔段	1759	3359	3592	3811	3998	4052	4353
查干诺尔至宝日勿苏段	1730	3303	3532	3748	3932	3985	4282

交通量预测结果表							
单位：折算小客车辆/日							
段落/特征年	2024 年	2030 年	2035 年	2040 年	2043 年	2045 年	2053 年
宝日勿苏至双胜段	1694	3235	3459	3670	3850	3902	4192
双胜至终点段	1633	3118	3334	3538	3711	3761	4041
全线加权平均	1790	3418	3655	3878	4068	4123	4430
总交通量（高峰交通量）							
起点至赛沁塔拉段	14295	21856	27117	32066	34722	36531	42025
赛沁塔拉至玉龙沙湖段	13941	21302	26441	31274	33867	35635	41000
玉龙沙湖至查干诺尔段	12679	19378	24049	28442	30800	32406	37283
查干诺尔至宝日勿苏段	12259	18749	23257	27498	29774	31324	36032
宝日勿苏至双胜段	10423	16040	19812	23359	25274	26567	30515
双胜至终点段	9956	15328	18927	22312	24139	25372	29140
全线加权平均	12259	18775	23267	27492	29762	31306	35999

（2）收费标准

依据《内蒙古自治区发展和改革委员会、财政厅、交通运输厅关于调整全区收费公路车辆通行费收费标准的通知》(内发改价费字(2019)1012 号)规定的收费标准。具体如下表：

内蒙古自治区高速公路车型分类及通行费收费标准				
类别	车型及规格		高速公路车辆通行费收费标准(元/车公里)	
	客车	货车	客车	货车
第 1 类	9 座以下(含 9 座)	2 轴(车长小于 6000mm 且最大允许总质量小于 4500Kg)	0.4	0.35
第 2 类	10～19 座(含 19 座)	2 轴(车长不小于 6000mm 且最大允许总质量不小于 4500Kg)	0.4	1.0
第 3 类	20～39 座(含 39 座)	3 轴	0.5	1.5
第 4 类	≥40 座	4 轴	0.7	2.0
第 5 类		5 轴		2.2
第 6 类		6 轴		2.4

（3）项目覆盖群体分布

S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路是赤峰市公路网中又一条重要的出口公路,起点连接 G16 丹锡高速进入国道高速路网，中间与 G305 线交叉，从而进入国道路网，终点可与 G5511 转换车流，搭接了东西部省际大通道，整体走向又与 S304 和 G303 线平行，几条县道穿插其中，构成了赤峰北部综合路网体系，打造了赤峰北部三旗县在公路网上具有浓重色彩的一笔,而且本项目为 G16 与 G5511 两条高速公路重要的连接线。项目覆盖群体主要体现项目运营后过境的各类型客车和货车。

（4）收费收入预测

本项目预计竣工验收时间 2027 年 9 月，由于还需要开展结算、竣工决算等收尾工作，因此，计划于 2028 年 1 月开始进入运营期。考虑到谨慎性原则，本次预测的收入仅考虑通行费收入，不考虑其他专项收入(如广告收入、服务设施收入等)。通行费收入的预测是在内蒙古自治区发展和改革委员会批复的《S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路工程可行性研究报告》交通量预测的基础上，依据《内蒙古自治区发展改革委、财政厅、交通运输厅关于调整全区收费公路车辆通行费收费标准的通知》(内发改价费字(2019)1012 号)和《关于全面清理内蒙古自治区收费公路车辆通行费减免政策的通知》，并综合考虑以下几个因素测算的:

①本项目使用者所获得的收益

②本项目使用者对收费的负担能力和接受能力;

③不同车型车辆(使用者)所获得效益的大小及对公路的损坏程度;

④投资者期望的投资收益率。

在收费收入计算过程中，将预测交通量转换为客车四类，货车六类进行计算并考虑5%的车辆(军车、警车、消防车、救护车)不收费。并根据2012年7月12日《国务院关于批转交通运输部等部门重大节假日免收小型客车通行费实施方案的通知》(国发(2012)37号)内容，免费通行的时间范围为春节、清明节、劳动节、国庆节等四个国家法定节假日，合计20天，免费通行的车辆范围为行驶收费公路的7座以下(含7座)载客车辆，故本项目对于7座以下(含7座)载客车辆按345天收取车辆通行费。项目收费收入实行收支两条线管理，收费收入作为非税收入纳入政府专项收入管理，可以形成稳定的现金流。

（二）项目成本

根据本项目项目建议书、可行性研究报告及业主单位提供的其他项目资料分析，本项目的成本主要包括日常养护费、工资及福利费、维修费用等。

1. 日常养护费

根据可研报告中对该项费用测算，项目日常养护费用为6万元/公里，该项费用预估739.38万元/年，考虑到其成本上升、设定每年以3%的增长率递增。

2. 工资及福利费

根据可研报告中对该项费用测算，该费用预估783万元/年；测算时考虑以每年3%的速度增长。

3.维修费用

根据可研报告中对该项费用测算，大修理费为 12,541.40 万元/次，每十年一次，考虑到其成本上升，设定每年以 3%的增长率递增。

本项目预计发行债券金额 67000.00 万元，利率按照 20 年期国债上浮 30 个 BP，即 3.07%计算。每半年付息一次，第一次付息的时间是 2027 年 5 月，20 年的本息合计为 108138.00 万元。

本项目 2023 年 4 月已发行专项债 20000.00 万元，发行期限 15 年，发行利率为 3.12%;2024 年 4 月已发行专项债券 32500.00 万元，发行期限 15 年，发行利率为 2.68%；2025 年 5 月发行专项债券 10000.00 万元，期限为 15 年，发行利率为 2.08%；2025 年 7 月发行专项债券 50000.00 万元，发行利率为 2.03%；2025 年 10 月发行 10000.00 万元，期限为 20 年，发行利率为 2.41%；2026 年 9 月调整专项债券 2481.00 万元，剩余发行期限为 5 年，发行利率为 3.13%；2027 年上半年计划发行 217719.00 万元，发行期限 20 年，发行利率按照 3.27%计算。本息合计金额为 631063.33 万元。

此外，本项目本批次及以前批次发行期内（2025-2045 年）运营收入为 905067.00 万元，运营成本为 48186.67 万元，项目利润总额为 856880.33 万元。考虑项目本批次及以前批次融资成本后的债务本息和为 284211.10 万元（此处本息和已考虑 2023 年发行的专项债券资金 20000.00 万元、2024 年发行的专项债券 32500.00 万元、2025 年发行的专项债券 70000.00 万元以及 2026 年 10 月调整的专项债券 2481.00 万元），得出项目本息覆盖率为 3.01，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。

综上分析，本项目债券发行期内运营收入为 1050096.29 万元，运营成本为 53447.92 万元，税金为 0.00 万元，考虑税金后利润总额为 996648.37 万元。考虑项目其他融资成本后的债务本息和为 641347.83 万元，得出项目本息覆盖率为 1.55，高于 1.2，因此本项目偿债能力良好。

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》

内蒙古亿升会计师事务所（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 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目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亿升会计师事务所（普通合伙）。该机构依法设立并有效存续，取得了工商行政管理部门核发的《营业执照》，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》。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±10%范围内变动所带来的影响,当收入变动±10%情况下专项债券资金本息覆盖率最低 1.40 倍,最高 1.71 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±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 1.55 倍,最高 1.56 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±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 1.55 倍,最高 1.56 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定价,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

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

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。

第四节 结论性意见

本项目申报主体为赤峰市交通运输局，项目建设单位为赤峰市交通投资(集团)有限公司项目建设管理分公司。赤峰市交通投资(集团)有限公司项目建设管理分公司具有独立的法人资格，是本次发债项目的实施主体。

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 S28 翁牛特旗(乌丹)至阿鲁科尔沁旗(天山)高速公路项目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。

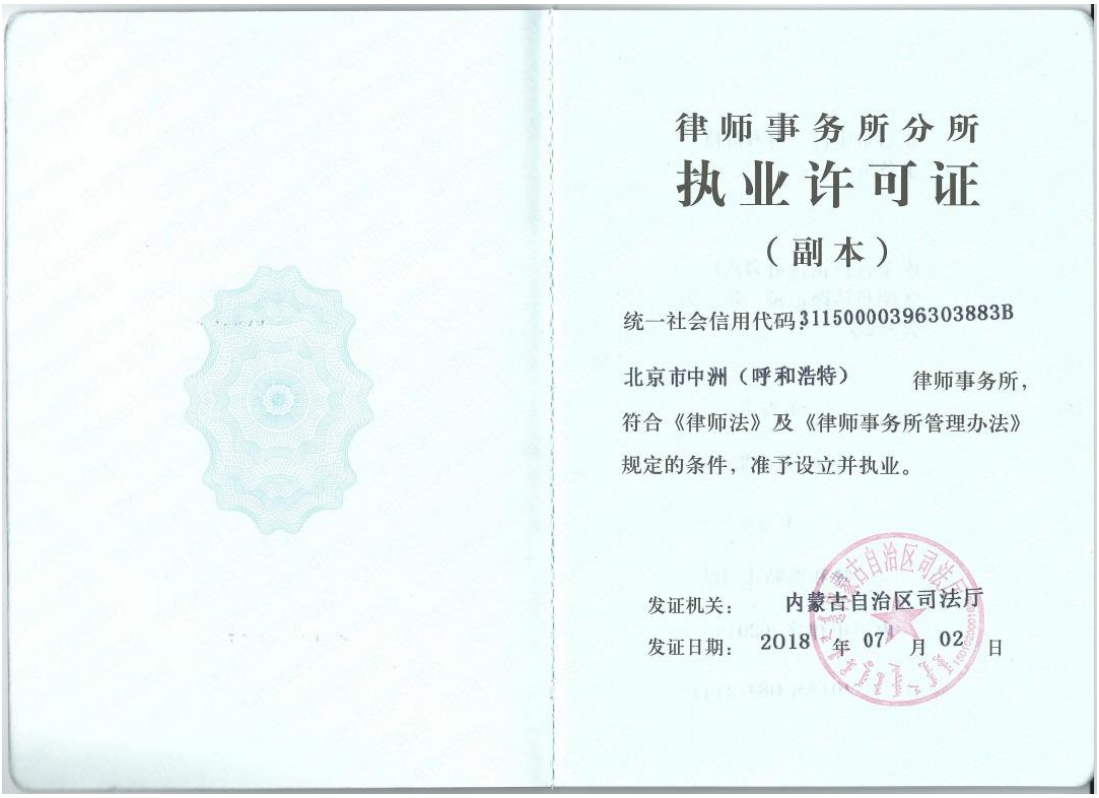
北京市中洲（呼和浩特）律师事务所

律师：

2026 年

一、附件

（一）律师事务所证件



律师事务所分所

执业许可证

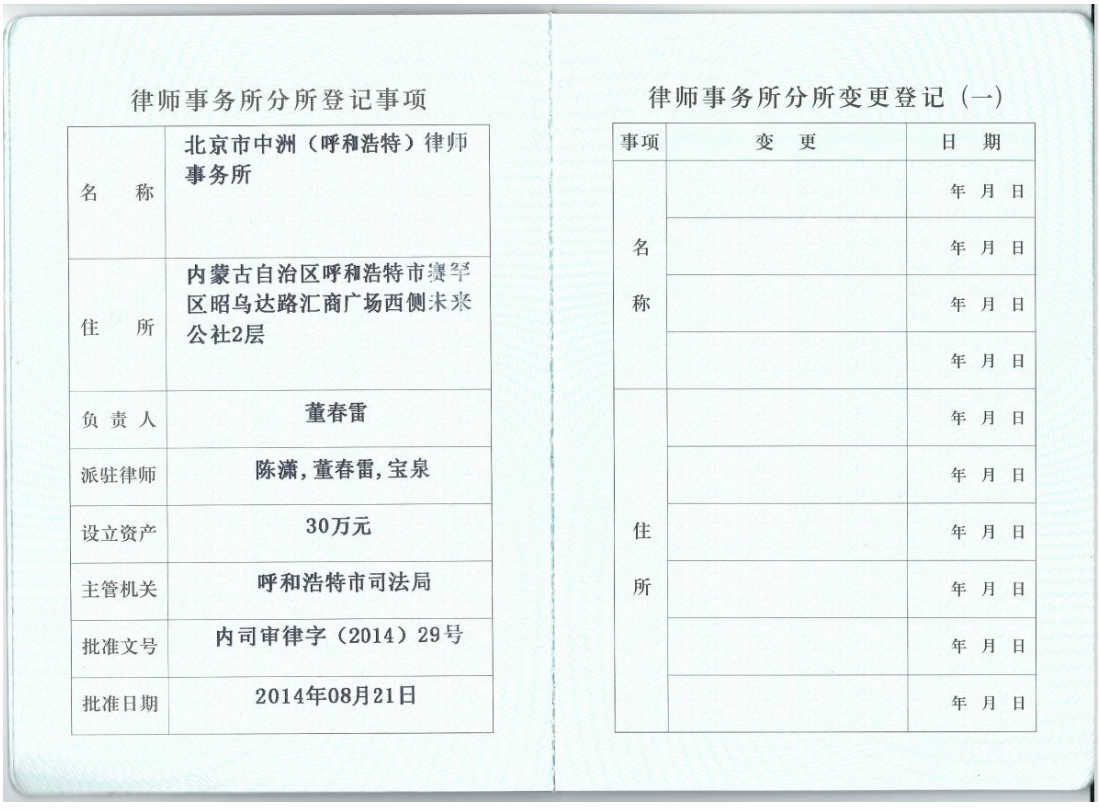
（副本）

统一社会信用代码 31150000396303883B

北京市中洲（呼和浩特） 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： 内蒙古自治区司法厅

发证日期： 2018 年 07 月 02 日



律师事务所分所登记事项

名　称	北京市中洲（呼和浩特）律师事务所
住　所	内蒙古自治区呼和浩特市赛罕区昭乌达路汇商广场西侧未来公社2层
负责人	董春雷
派驻律师	陈潇，董春雷，宝泉
设立资产	30万元
主管机关	呼和浩特市司法局
批准文号	内司审律字（2014）29号
批准日期	2014年08月21日

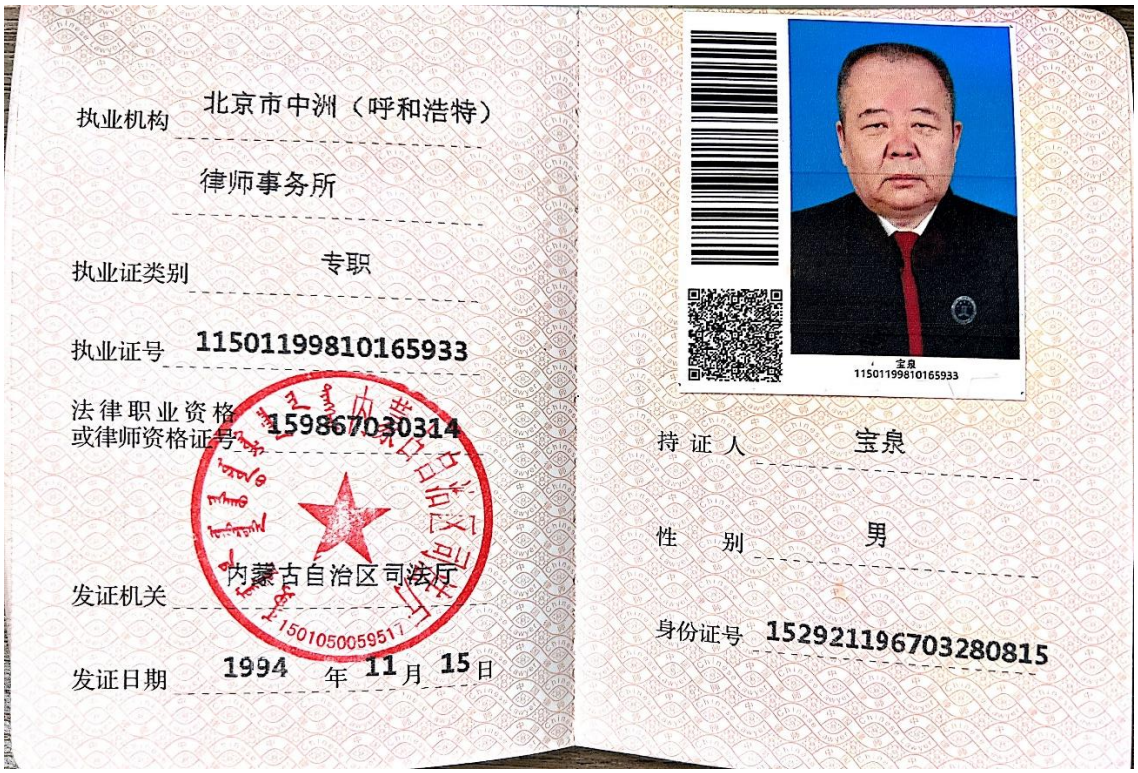
律师事务所分所变更登记（一）

事项	变　更	日　期
名称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

（二）律师证书


执业机构 北京市中洲（呼和浩特）
律师事务所
执业证类别 专职
执业证号 11501200510957260
法律职业资格或律师资格证号 A20031529000093
发证机关 内蒙古自治区司法厅
发证日期 2005 年 10 月 11 日
持证人 董春雷
性别 男
身份证号 150102197708112052
董春雷
11501200510957260


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 专用章
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 北京市中洲（呼和浩特）
律师事务所
执业证类别 专职
执业证号 11501199810165933
法律职业资格或律师资格证号 15986703031 4
发证机关 内蒙古自治区司法厅
发证日期 1994 年 11 月 15 日
宝泉
11501199810165933
持证人 宝泉
性别 男
身份证号 152921196703280815


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
专用章
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