（2025）内道常专项意见书（028）号

关于新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）专项债券对应项目之法律意见书

承办单位：内蒙古道常律师事务所

地　　址：内蒙古 呼和浩特市新城区南马神庙街 30 号

承办律师：杨海林　春桃

联系电话：0471-3905660（办公室）13654812954（手机）

电子邮箱：daochangls@163.com

日　　期：2025 年11月

目录

释义 04

第一部分 特别声明与陈述..... 05-07

第二部分 正文

一、项目概述..... 08-09

二、项目主体资格审查..... 10-11

三、项目审批情况审查..... 12-13

四、 自求平衡方案编制情况审查..... 14

五、收益与融资自求平衡专项评估情况..... 14-17

六、资金筹措审查..... 17

七、发行期限审查..... 17-18

八、付息形式、偿还计划、偿债来源审查..... 18

九、中介机构资格审查..... 18-19

十、结论意见..... 19-20

致：巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心

内蒙古道常律师事务所（以下简称“本所 ”）惠承贵单位的委托就出具《法律意见书》提供专项法律服务。并就贵单位及相关主体送审的材料及实地考察情况，依据《中华人民共和国律师法》《中华人民共和国预算法》；关于征集2025 年专项债券发行项目的通知；《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预（2021）61 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》；《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）；关于印发《地方政府债券信息公开办法（试行）》的通知（财预〔2018〕209 号）；

《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）；

《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》；

《内蒙古自治区财政厅关于建立新增专项债券项目库有关事项的通知》（内财预〔2018〕1471 号）。

等有关法律、法规、规范性文件的规定，依照律师职业规范、职业道德，勤勉尽责，出具本《法律意见书》。

此致

内蒙古道常律师事务所

2025 年 11 月5 日

释义
为方便阅读、统一定义，本《法律意见书》除非上下文另有所指，下列词语具有如下含义：
“财政部 ”，特指中华人民共和国财政部；
“ 国家发改委 ”，特指中华人民共和国发展与改革委员会；
“发行人 ”特指内蒙古自治区人民政府；
“专项债券 ”，特指新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）项目专项债券；
“本次发行 ”，特新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）项目债券的发行；
“本项目 ”，特指新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）项目；
“ 自求平衡方案 ”，特指《新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）项目自求平衡方案》；
“本所”，特指内蒙古道常律师事务所；
“本法律意见书 ”，特指本所为发行人本次发行出具的《法律意见书》；
“专项财务评估报告 ”，特指《新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）收益与融资自求平衡财务评估报告》（内成远审字[2025]第0388号）。

第一部分 特别声明与陈述

一、本所及经办律师依据关于征集 2025 年专项债券发行项目的 通知;

《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预（2021）61 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》;

《关于做好2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕 34 号）;

关于印发《地方政府债券信息公开办法（试行）》的通知（财预 〔2018〕209 号）;

《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）;

《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》;

《内蒙古自治区财政厅关于建立新增专项债券项目库有关事项 的通知》（内财预〔2018〕1471 号）。等相关法律、法规、规范性文件的规定及本《法律意见书》出具日以前已发生或者存在的事实，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽职和诚实信用原则，对进行了充分的核查验证，保证本《法律意见书》依据认定的事实所发表的结论性意见合法、准确，不存在误导性陈述或者重大遗漏。

二、本所律师向巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心出示了专项法律服务资料清单，并得到巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心依据该清单提供的资料、文件和对有关问题的说明，该等资料、文件和说明构成本所律师出具法律意见书的基础。本所律师还就本项目债券资金使用、偿还做了询问并进行了必要的讨论。

三、巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心向我所保证，其已向本所律师提供的、包括但不限于《资料清单》罗列的、为出具《法律意见书》的全部资料，均真实、完整、可信，巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心相关负责人、办事人员对我所律师的 口头陈述均真实、完整、可信。

四、对于《法律意见书》至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖有关主管部门或者其他单位出具的证明出具《法律意见书》。

五、本《法律意见书》仅就委托事项有关的法律问题发表分析意见，并不对审计、财务评估等非法律专项事项发表意见。在本《法律意见书》中对有关审计报告、财务评估报告等专业报告中某些数据和结论的引述，并不意味本所对这些数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或者默示保证，本所不具备核查并评价这些数据、结论的适当资格和能力，对此本所律师依赖具备资质的专业机构的意见对该等专业问题作出判断。

六、本《法律意见书》仅限于巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心拟发行之目的，非经本所事先书面同意，本《法律意见书》不得擅作他用。

七、限于行业研究领域与现有资料形式审查的分析方法，不可避免存在据以做出法律分析意见的调查资料存在失真的风险。本《法律意见书》的出具，是以我所获取的基础资料均真实、可信、全面的假设性基础上做出的，贵单位如有更正信息、资料，请及时与我所联系重新出具法律意见或建议，在此情况下，本法律意见书不作为最终意见，也不得作为任何证据使用，贵单位或贵单位允许使用的其他单位、个人一经启阅本《法律意见书》正文，即视为接受并认诺本特别声明与陈述内容，特此声明！

内蒙古道常律师事务所

2025 年 11 月 05 日

第二部分 正文

一、项目概况

1、项目名称：新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）

2、 本次申报主体：巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心

3、实施单位：蒙冀铁路有限责任公司

4、项目领域：交通基础设施-铁路

5、建设状态：已开工

6、建设地点：巴彦淖尔市

7、建设规模和内容：

新建包头至银川铁路包头至惠农南段（含巴银支线<巴彦浩特至银川支线>）项目，正线自包头站至惠农南站共 420 公里。其中惠农南站到内蒙古、宁夏省界 18 公里；内蒙古自治区境内402 公里。

巴彦淖尔市境内总长约 256 公里，全线技术标准为双线250Km/h。项目设计线路自乌拉特前旗先锋镇三顶村进入巴彦淖尔市，沿既有包兰线走向，途径乌拉特前旗、五原县、临河区、杭锦后旗、磴口县五个旗县区（巴彦淖尔市境内：前旗 111 公里、五原 45.5 公里，临河 55 公里，杭后 2.65 公里，磴 口 41.76 公里）， 由磴口县巴彦高勒镇南粮台村跨越黄河进入鄂尔多斯地界。项目在巴彦淖尔市境内共设白彦花西站、乌拉特前旗西站、五原东站、临河西站、磴口西站 5 个高铁站点。其中临河西站为高速、普速铁路并站运行，其余车站与既有

普速火车站分别运行。

8、项目总投资：280.22 亿元，其中建设费用 235.88 亿元，征拆费用 44.34 亿元。

资金投入构成表

序号	项目	金额（亿元）
1	建设费用	235.88
2	征拆费用（巴彦淖尔市）	44.34
3	合计	280.22

9、资金来源：项目资本金 165.68 亿元， 占比 59.13%；银行借款 70.20 亿元， 占比 25.05%；发行专项债券 72.42 亿元，其中 28.08亿元作为项目资本金，剩余 44.34 亿元占比 15.82%。本年度申请发行专项债券0.89亿元。

9月调整债券乌拉特前旗污水处理厂2237.61万元、乌拉特前旗工业地下水源置换工程357.3万元、乌拉特后旗巴音宝力格镇供热供水停车场等综合配套工程780万元三个项目共计3374.91万元。

本次申请发行专项债券5500万元。

资金来源构成表

序号	项目	金额（亿元）	百分比
1	项目资本金	165.68	59.13%
1.1	国铁集团	98.3	
1.2	内蒙古自治区	67.38	
1.2.1	内蒙古自治区	39.3	

1.2.2	（专项债券）巴彦淖尔市	28.08	10.02%
2	银行贷款	70.20	25.05%
3	专项债券（巴彦淖尔市）	44.34	15.82%
	合计	280.22	100.00%

10、债券存续期：本项目债券存续期为 15 年。

11、覆盖倍数：本息覆盖倍数为 1.79。

二、项目主体资格审查

根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、关于征集 2025 年专项债券发行项目的通知；

《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预（2021）61 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》；

《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）；

关于印发《地方政府债券信息公开办法（试行）》的通知（财预〔2018〕209 号）；

《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）；

《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》；

《内蒙古自治区财政厅关于建立新增专项债券项目库有关事项的通知》（内财预〔2018〕1471 号）。

巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心作为项目建设牵头单位，将新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）专项债券列入 2026年内蒙古自治区政府专项债券（以下简称“专项债券 ”）发行计划。

巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心作为本项目的申报单位， 机构性质为国家行政事业单位。根据内蒙古自治区财政厅提供的内蒙古自治区人民政府有关批示文件，内蒙古自治区人民政府已经同意发行；根据《地方政府专项债券发行管理暂行办法》第二条规定：“地方政府专项债券是指省、 自治区、直辖市政府（含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府）为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券 ”。因此，巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心作为申请专项债券的主体，应当经省（ 自治区）级政府，或者省级政府批准债券发行的计划单列市政府批准。综上，该新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）项目专项债券符合相关法律及相关规范性文件的主体要求。

三、项目审批情况审查

经核对巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心向我所提交的纸质资料及相关人员陈述， 该项目目前已经依照相关法律规定办理、出具、获批的相关审批流程。

文书包括：

序号	手续	文件名称	文件号	批复单位	批复时间
1	项目建议书	——	——	——	——
2	建设项目用地预审与选址意见书	《关于新建包头至银川铁路项目建设用地预审与选址意见书的批复》	内 自然资字[2019]543 号	内蒙古自治区自然资源厅	2019 年 11 月 11 日
3	节能评估批复	——	——	——	——
4	招标公示和招标文件	——	——	——	——
5	可行性研究报告的批复	《国家发展改革委关于新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）（含银川至巴彦浩特支线）可行性研究报告的批复》	发改基础[2019]1962 号	国家发展改革委	2019 年 12 月 20 日

6	初步设计批复	《国铁集团　内蒙古自治区人民政府宁夏回族自治区人民政府关于新建包头至银川高铁包头至惠农段初步设计的批复》	铁鉴函[2021]411 号	国铁集团　内蒙古自治区人民政府　宁夏回族自治区人民政府	2021 年 9 月 16 日
7	行政许可决定	——	——	——	——
8	会议纪要	——	——	——	——
9	项目财承批复	——	——	——	——
10	财政预算安排的函	——	——	——	——
11	水土保持区域评估报告	——	——	——	——
12	环评批复	《关于新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线）环境影响报告书的批复》	环审[2021]45 号	中华人民共和国生态环境部	2021 年 5 月 26 日

四、 自求平衡方案编制情况

巴彦淖尔市铁路民航事业发展中心于2025 年 11 月就该项目编制《自求平衡方案》，该自求平衡方案包括“项目概况 ”、“项目效益分析 ”、“项目资金筹措分析 ”、“项目收益分析 ”、“项目融资自平衡测算 ”、“潜在影响项目收益和融资平衡结构的风险及控 制措施 ”、“对专项债券投资者保护措施 ”、“项目管理 ”、“结论 ”、“附件 ”等主要内容。《项目自求平衡方案》结论表述为：本项目总投资 280.22 亿元 。项目资本金 165.68 亿元 ，占比 59.13% ；银行借款 70.20 亿元，占比 25.05%；发行专项债券 72.42 亿元，其中 28.08 亿元作为项目资本金，剩余 44.34 亿元 占比 15.82%。本年度申请发行专项债券0.89亿元，其中本次申请0.55亿元。本项目债券存续期为 15 年。

项目当前处于在建阶段，在项目建成后，项目收入稳定，预测期内资金本息覆盖倍数为1.79。对债券本息的偿还具有较高的保障度。总体看，本项目能满足《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）的各项要求。该自求平衡方案符合《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）文件对自求平衡方案参考框架的指导意见。

五、收益与融资自求平衡审查

（一）结论性意见审查

我所形式审查了内蒙古成远会计师事务所（普通合伙）出具的《内成远审字[2025]第 0388号》财务评估报告。评估报告对项目收益与融资自求平衡报告结论为：“经专项审核，我们认为在蒙冀铁路有限责任公司对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次财务评估新建包头至银川高铁包头至惠农段（含银川至巴彦浩特支线），预期营业收入能够合理保障偿还融资本金，实现项目收益和融资自求平衡。”

我所形式审查该收益与融资自求平衡报告及报告结论，认为该报告的出具主体符合相关法律对评估中介机构的规范性要求；该报告内容符合《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》的相关规定；报告结论满足了《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》的要求。

（二）资金平衡计算审查

经审查《项目自求平衡方案》测算内容，根据项目投资进度计划，本项目总投资 280.22 亿元。项目资本金 165.68 亿元， 占比 59.13%；银行借款 70.20 亿元， 占比 25.05%；发行专项债券 72.42 亿元，其中 28.08 亿元作为项目资本金，剩余 44.34 亿元占比 15.82%。本年度申请发行专项债券0.89亿元，其中本次申请0.55亿元。本项目债券存续期为 15 年。本息覆盖倍数为 1.79。

根据中国债券信息网发布的最新信息，根据中国债券信息网发布的最新信息，截止 2025 年10月，前五日国债 15 年收益率均值约为2.05%，根据专项债券评审要点，需上浮 0.3%，考虑到本项目发行

时 间暂不确定，利率变化存在波动，本项目利率按不利情况考虑，本次测算利率为 3.00%。本项目预计发行债券 72.42 亿元，已发行债券71.53 万元，本年度申请发行 0.89 亿元，其中本次申请0.55亿元，期限 15 年，债券到期一次性偿还本金并支付最后一次利息。建设期利息由项目单位垫付或由政府性基金收入统筹考虑支付。则专项债券存续期（2019-2041年）的专项债券利息总额约为1065204.00万元。与之对应，本项目投入运营后，债券存续期内总运营收入为4490813.5 万元，总运营支出为2587787.44万元，净现金流量为1903026.06 万元，还本付息总额为1065204.00万元，则本息覆盖倍数为 1.79。“融资项目 ”在专项债券存续期内，需偿付的专项债券本息和为1065204.00万元。该项目在专项债券存续期内运营期各年的累计现金流量均未出现负数，表明该项目自身的运营收入能够覆盖运营支出，现金流量比较充足。该项目测算在收费年限内均能实现项目收支平衡，可用项目产生的收入偿还本息。因此，本项目投入运营后，债券存续期内总运营收入为 4490813.50 万元， 总运营支出为2587787.44万元，净现金流量为1903026.06万元，还本付息总额为1065204.00 万元。

表明本项目在专项债券存续期内的运营收益能够覆盖专项债券本息，具有良好的偿债能力；经过对项目收益与融资平衡进行敏感性分析，考虑到投入运营后可能遇到运营收入减少、经营成本上升等不确定因素，本着保守审慎的原则，对上述项目收益与融资平衡按照经营收入减少 5%-10%、经营成本增加 5%-10%的方式进行压力测试，当经营收入减少 5%-10%情况下专项债券本息覆盖倍数 1.54-1.66 倍；

当经营成本增加 5%-10%情况下专项债券本息覆盖倍数 1.68-1.73 倍，净收益对债券本息覆盖倍数均大于 1.1。表明本项目在专项债券存续期内的运营收益能够覆盖专项债券本息，具有良好的偿债能力。

六、资金筹措审查

本项目总投资280.22 亿元。项目资本金 165.68 亿元， 占比59.13%；银行借款 70.20 亿元，占比 25.05%；发行专项债券 72.42 亿元，其中 28.08 亿元作为项目资本金，剩余 44.34 亿元占比 15.82%。本年度申请发行专项债券0.89亿元，其中本次申请0.55亿元。本项目债券存续期为 15 年。本息覆盖倍数为 1.79，该项目资金用途经形式审查不违反《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〉》的相关规定。经审查，本次融资项目资本金比例，符合财政部相关规范性文件对自筹资金占比的要求。

七、发行期限审查

本项目计划发行期 15 年，根据《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》第五条 专项债券期限为 1 年、 2 年、3 年、5 年、7 年和 10 年，由各地综合考虑项目建设、运营、回收周期和债券市场状况等合理确定，另根据《关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2018〕61 号）文的规定，公开发行的普通专项债券，增加15、20年期限。该计划符合（财库〔2018〕61 号）的相关规定。

八、付息形式、偿还计划、偿债来源审查

根据项目投资进度计划和融资需求，根据项目融资方案，该项目建设资金本年度以发行专项债券方式筹措 8900 万元，拟发行期限为15 年，债券利息按半年付息，到期一次性还本，本次预测发行利率，本着相关性和稳健性原则，根据中国债券信息网 2025 年 10月发布的最新信息，债券发行期限为 15 年，前五日国债收益率均值为 2.05%，考虑不确定因素，本项目按债券利息 3.00%考虑，本年度申请债券8900 万元，其中本次申请5500万元。每半年支付一次利息，债券到期一次性偿还本金并支付最后一次利息。建设期利息由项目单位垫付或由政府性基金收入统筹考虑支付。

经形式审查，付息形式还款计划偿债来源等符合《地方政府专项债务预算管理办法》第五、第六条，《地方政府专项债券发行管理暂行办法》第三、第四条的相关规定。

九、中介机构资格审查

本所律师核查了为本次发行提供服务并出具相关报告的中介机构的营业执照及资质证书，具体情况如下：

（一）内蒙古成远会计师事务所（普通合伙）

根据内蒙古成远会计师事务所（普通合伙）提供资料并经本所律师核查，内蒙古成远会计师事务所（普通合伙）现持有呼和浩特市新城区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为91150102MADN3W6A5T 的《营业执照》 以及内蒙古自治区财政厅核发的《会计师事务所执业证书》。

（二）内蒙古道常律师事务所

内蒙古道常律师事务所是在中国合法注册的具有中国法律执业资格的律师事务所，现持有统一社会信用代码证为“31150000MD0184863Q ”的《律师事务所执业许可证》。主办律师杨海林持内蒙古自治区司法厅颁发的《中华人民共和国律师执业证》，执业证号为 11501201910056941；主办律师春桃持有内蒙古自治区司法厅颁发的《中华人民共和国律师执业证》，执业证号为11501201911130921。内蒙古道常律师事务所及其指派的出具本法律意见书的执业律师均符合《中华人民共和国律师法》的相关规定。

综上，本所律师认为，上述中介机构合法成立，有效存续，具备为本次债券发行提供相关服务的资格。

十、结论意见

（一）本项目符合《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号）对专项债定义的相关规定；

（二）本项目实施主体符合相关法律、法规、规范性文件的要求；

（三）本项目依法履行了前置审批活动；

（四）本项目依法编制了《项目自求平衡方案》，且该方案论证结果认为项目具有实施可行性；

（五）本项目依法委托具有相应资质的中介机构编制了《收益与融资自求平衡专项评估报告》，且中介机构认为该项目可以实现融资项目收益和融资自求平衡；综合《收益与融资自求平衡专项评估报告》《项目自求平衡方案》专业分析意见，项目期末现金流为正值，项目运行收入可确保各年度还本付息均可按期支付，本项目投入运营后，债券存续期内总运营收入为 4490813.5万元，总运营支出2587787.44

万元，净现金流量为1903026.06万元，还本付息总额为 1065204.00 万元， 则本息覆盖倍数为 1.79。

表明本项目在专项债券存续期内的运营收益能够覆盖专项债券本息，具有良好的偿债能力。

（六）经形式审查该项目资金用途、发行期限、付息形式、偿还计划、偿债来源，符合相关规范性文件的要求。

（七）经审查，本次融资项目资本金比例，符合财政部相关规范性文件对自筹资金占比的要求。

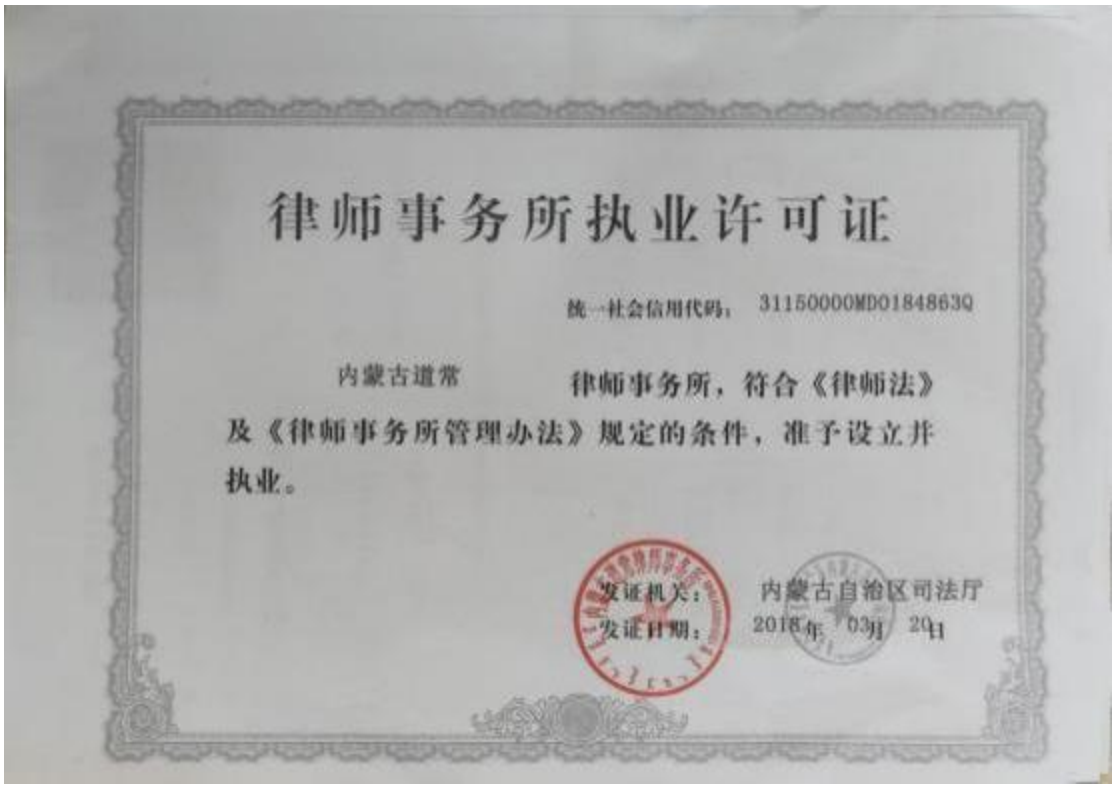
（八）经审查，为本次融资项目服务的各中介机构均合法成立，有效存续，中介人员拥有相应服务资质，具备为本次债券发行提供相关服务的资格。

正文完结。

签字盖章页

内蒙古道常律师事务所

2025 年11 月5日



律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31150000MD0184863Q

内蒙古道常　　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 03月 20日

执业机构 内蒙古蓬常律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 11501201910056941

法律职业资格或律师资格证号 C20161501210051

发证机关 内蒙古自治区司法厅

发证日期 2024 年 05 月 08 日



持证人 杨海林

性 别 男

身份证号 150121197703107114

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 内蒙古道常律师事务所
执业证类别 专职律师
执业证号 11501201911130921
法律职业资格或律师资格证号 A20171522220223
发证机关 内蒙古自治区司法厅
发证日期 2019 年 09 月 27 日
持证人 春桃
性 别 女
身份证号 152222199604115 12X
律师年度考核备案
考核年度 2022年度
考核结果 称职
备案机关 专用章
备案日期 2023年6月—2024年5月
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