

湖北金楚律师事务所

关于

武汉枢纽直通线工程（云梦段）

专项债券发行



金楚法意[2025]第 032 号

湖北省武汉市中北路 24 号龙源国际广场 B 座 6 楼

电话：（027）87863588 邮编：430000

目录

第一节 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
第二节 正文	4
一、本期债券的概况	4
二、本期债券的实质条件	4
三、本期债券对应的投资项目	6
四、项目收入与融资自求平衡	7
五、项目的风险控制	8
六、偿债保障措施	9
七、中介机构	10
八、结论性意见	11

第一节 引言

一、出具法律意见书的依据

湖北金楚律师事务所（以下简称“本所”）接受云梦县财政局的委托，担任武汉枢纽直通线工程（云梦段）专项债券发行事项的专项法律顾问，对本期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

1.本所律师已依据本法律意见书出具之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。本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对发行人的行为以及本期债券的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

2.本所律师同意将本法律意见书作为本期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。

3.本期债券的发行主体、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。

4.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本期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。

5.本所律师仅就与本期债券涉及的有关法律问题发表法律意见，但对于会计评价、债项评级等专业事项，本法律意见书只作引用且不发表法律意见。本所律师在本法律意见书中对有关专项评价报告、评级报告等文件中某些数据和结论的引述，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，对于该等文件及其所涉内容，本所律师依法并不具备进行核查和做出评价的适当资格。

6.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。

7.本法律意见书未经本所书面同意，任何人不得将本法律意见书外传及用于佐证、说明其他问题等任何目的，同时本所对将本法律意见书用于其他目的不承担法律责任。

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：

发行人/发行主体		湖北省人民政府
本期债券	指	武汉枢纽直通线工程（云梦段）
本所	指	湖北金楚律师事务所
贝谷	指	武汉贝谷会计师事务所有限公司
《法律意见书》	指	湖北金楚律师事务所所出具的《武汉枢纽直通线工程（云梦段）专项债券发行之法律意见书》
《财务评估咨询报告》	指	武汉贝谷会计师事务所有限公司出具的《武汉枢纽直通线工程（云梦段）收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》
《实施方案》	指	《武汉枢纽直通线工程（云梦段）实施方案》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》（2018年修订）
国发【2014】43号文	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）
财库【2015】83号文	指	《地方政府专项债券发行管理暂行办法》（财库【2015】83号）
财预【2015】225号文	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号文	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号文	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号文	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）
财预【2018】34号文	指	《做好2018年地方政府债务管理工作的通知》
财库【2019】23号文	指	《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》
元、万元	指	人民币元、万元

第二节 正文

一、本期债券的概况

根据《实施方案》、《财务评估咨询报告》及相关信息披露文件，本期债券发行概况如下：

项目名称	武汉枢纽直通线工程（云梦段）
发行人	湖北省人民政府
债券品种	记账式固定利率付息债券
发行金额	专项债券计划发行金额共计 60,000.00 万元：2025 年发行 20,000.00 万元，2026 年发行 23,000.00 万元，2027 年发行 28,500.00 万元，2.31%，发行期限为 20 年。
期限	20 年
债券利率	2.31%
付息方式	第 11-20 年每年等额偿还发行金额的 10%
募集资金用途	武汉枢纽直通线工程（云梦段）
发行依据	《预算法》、财预【2016】155 号文、财预【2017】89 号文等相关法律、法规及行政规章的规定

二、本期债券的实质条件

（一）债券发行主体

根据《实施方案》、《财务评估咨询报告》及相关信息披露文件，本期债券的发行主体为湖北省人民政府，湖北省人民政府统一发行后转贷给云梦县人民政府，用于孝感市下辖的武汉枢纽直通线工程（云梦段）。

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）第四条规定：“专项债务收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。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。”根据《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）的规定：“市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。”

本所律师认为，本期债券发行主体符合财预【2016】155号文、财预【2017】89号文及其他相关法律、法规及行政规章的规定。

（二）债券额度

1.根据湖北省财政厅下发的2025年专项债限额通知，该项目发行20年期债券，2025年发行20,000.00万元，2026年发行23,000.00万元，2027年发行28,500.00万元，于第11-20年每年等额偿还发行金额的10%。本期申报71,500.00万元人民币政府专项债券，是湖北省财政厅在财政部下达的湖北省专项债限额范围内，根据云梦县财政局上报项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在湖北省及云梦县专项债务限额范围内予以核定。

2.本期专项债券纳入了湖北省及云梦县地方政府专项债务限额管理。本期债券的收入、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，本期拟发行的专项债券额度在湖北省财政厅核定的债务限额范围内，符合财预【2015】225号文第1条、财预【2016】155号文第11条、国发【2014】43号文第3条、财预【2017】89号文第2条第1款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（三）债券期限和利率

根据《实施方案》、《财务评估咨询报告》及相关信息披露文件，本期债券为20年期，票面利率2.31%。

本所律师认为，本期债券的期限和利率符合财库【2015】83号文第5条及其他相关法律、法规及行政规章的规定。

（四）还款计划及偿债资金来源

1.本期专项债券投资为武汉枢纽直通线工程（云梦段），有稳定的项目收益，收益主要来源于高铁运营收入。

2.实施机构对项目实施、债券资金使用以及还本付息制定了明确的计划，承诺项目收入专门用于偿还到期债券本息，不挪作他用。

3.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，本期债券投资的项目，偿债资金来源及还款计划符合财预【2016】155号文第6条、财预【2017】89号文第2条第2款及其他法律、法规、行政规章的规定。

（五）投资项目的审批

经核查项目实施机构提供的项目资料，本期专项债券投资的武汉枢纽直通线工程（云梦段），取得了政府部门相应的审批手续（详见本法律意见书“三、本期债权对应的投资项目（二）项目审批”）。

本所律师认为，本期债券对武汉枢纽直通线工程（云梦段），依法取得了项目进度现阶段所需的相应审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定。

（六）项目担保情况

本期申报的项目土地未设抵押，项目各项收费权未设置质押，不存在权属纠纷。

三、本期债券对应的投资项目

（一）项目情况

项目名称	武汉枢纽直通线工程（云梦段）
项目位置	湖北省云梦县
建设内容及规模	项目建设武汉枢纽直通线（云梦段）13.389km，途径沙河乡、伍洛镇、吴铺镇，包括路基、桥涵、轨道、“四电”及征迁等工程。
项目总投资	项目估算总投资 148,282.29 万元，其中：工程费用 106,293.96 万元，工程建设其他费用 28,467.27 万元，基本预备费 11,168.42 万元，建设期利息 2,281.13 万元，债券发行费 71.50 万元。
项目建设期	36 个月
拟使用债券额度	项目资本金投入 76,782.29 万元（自筹资金 2,782.29 万元，申请国家补助资金 74,000.00 万元）、专项债券资金 71,500.00 万元（2025 年发行 20,000.00 万元，2026 年发行 23,000.00 万元，2027 年发行 28,500.00 万元）利率 2.31%，发行期限为 20 年。
项目现状	目前前期工作正在准备中

（二）项目主体

根据《实施方案》、《武汉枢纽直通线工程（云梦段）可行性研究报告的批复》及相关信息披露文件，本项目实施主体/建设单位为湖北梦泽国有资本投资运营集团有限公司，根据其提供的营业执照，并经本所律师核查，实施主体基本信息如下：

名称	湖北梦泽国有资本投资运营集团有限公司
统一社会信用代码	91420923MA49Q3DH4R
注册资本	100,000 万人民币
类型	有限责任公司
成立日期	2021 年 03 月 26 日
法定代表人	蔡本友
营业期限	长期
经营范围	许可项目：各类工程建设活动；房地产开发经营；旅游业务；房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：以自有资金从事投资活动；自有资金投资的资产管理服务；创业投资（限投资未上市企业）；融资咨询服务；财务咨询；企业管理咨询；大数据服务；信息咨询服务（不含许可类信息咨询服务）；社会经济咨询服务；市政设施管理；物业管理；工程管理服务；酒店管理；非居住房地产租赁；住房租赁；土地使用权租赁；土地整治服务；水资源管理（除许可业务外，可自主依法经营法律法规非禁止或限制的项目）
地址	湖北省孝感市云梦县城关镇曲阳东路 10 号

（三）项目审批

项目审批文件正在办理中。

四、项目收入与融资自求平衡

根据武汉贝谷会计师事务所有限公司出具的《项目收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》，经测算，在项目实施单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的武汉枢纽直通线工程（云梦段）预期收益对债券本息的覆盖倍数为 2.32，能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求

平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息。符合财库【2015】83号文第2条、财预【2016】155号文第12条、财预【2017】89号文第2条第2款及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

五、项目的风险控制

本期债券的发行可能存在的风险，云梦县人民政府采取如下措施：

（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：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。

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）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。

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。

（三）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。

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。

（四）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。

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系，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和，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、偿债保障措施

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）、财政部等六部委《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预【2017】50号）、湖北省政府出台的《省人民政府办公厅关于印发湖北省政府性债务风险应急处置预案的通知》（鄂政办函【2017】45号）的规定，强化政府性债务管理，稳步推进防范化解政府债务风险工作。

本次债券本息的兑付由发行人统筹协调，为了充分、有效地维护债券持有人的利益，发行人在充分细致地研究项目现状和未来几年发展前景的基础上，对本次债券的本息支付做了充分可行的偿债安排。

（1）偿债计划的人员安排

为尽可能保障债券持有人的合法权益，确保本次债券按时足额偿付，发行人将安排专门人员负责管理债券事务。自成立起至付息期限或兑付期限结束，由专门人员安排偿债资金、制定管理措施、做好组织协调，全面负责利息支付、本金兑付及相关事务，并在需要的情况下继续处理付息或兑付期限结束后的有关事宜。

（2）偿债计划的财务安排

本次债券发行完成后，发行人将每年按照约定的还本付息金额提取专项偿债基金，提前做好偿债资金的归集工作。建立专户进行管理以确保按期兑付本次债券的本息，保障投资者的利益。针对本项目未来的财务状况、经营成果、现金流量、本次债券的特点、具体募集资金使用，发行人将建立一个多层次、高水平、互为补充的财务安排，以提供充足、可靠的资金来源用于还本付息，并根据具体情况相应调整。

1）具体财务安排

偿债资金将来源于发行人高铁运营收入，发行人承诺项目收入优先用于偿还债券本息。

2）补充财务安排

偿债计划的补充财务安排是指发行人发挥整体的盈利能力、融资能力及通过其他特定渠道筹集还本付息资金，具体包括：充分调动自有资金，以及变现各类资产筹集资金。

综上本所律师认为，湖北省人民政府制定的地方政府债务管理办法及应急预案，对本期债券本息的偿还做好了充分的保障措施。

七、中介机构

（一）武汉贝谷会计师事务所有限公司

经本所律师核查，武汉贝谷会计师事务所有限公司持有武汉市市场监督管理局行政审批局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：9142010630005940XW），及湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（编号 42010130），具有从事债券发行相关业务的资格。

贝谷就本期债券发行出具了《收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》，并认为：经测算，在项目实施单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的武汉枢纽直通线工程（云梦段）预期收益对债券本息的覆盖倍数为2.32，能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

（二）湖北金楚律师事务所

本期专项债券发行由湖北金楚律师事务所出具法律意见书。本所现持有湖北省司法厅核发的证号为314200000976504044《律师事务所执业许可证》，本所资质有效存续并合法有效。经本所自查，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之日，上述中介服务机构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。

八、结论性意见

综上所述，本所律师对本期债券发行的相关事宜发表如下结论性意见：

1、本期债券发行主体、实施主体、债券额度、期限等符合法律、行政法规、行政规章的规定；

2、本期债券对应投资的项目，目前正在依法合规办理相应的审批流程和手续；且项目具备实施条件，近期或年内能够形成实物工程量；本期申报的项目土地未设抵押，项目各项收费权未设置质押；项目实施主体依法设立并有效存续，不存在依法应当终止或解散的情形。

3、本项目收入合法、合规，收益权归属及项目单位能够用此收益偿还本项目涉及专项债券本息，经测算项目收益能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

4、本期债券的发行可能存在的风险包括工程建设风险、资金管控风险、投资收益风险、逾期还款风险，债券主体对债券本息的偿还，采取相应的保障措施并制定了政府性债务风险应急预案。

5、本期债券对应投资项目为具有一定收益的交通基础设施项目，债券资金

符合《财办预〔2021〕209号》规定的投向领域，债券资金不涉及《财预〔2021〕115号》、《鄂财债发〔2019〕12号》所列负面或禁止投向领域的建设内容。

6、中介服务机构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。

综上，本期债券符合《预算法》、国发【2014】43号文、财库【2015】83号文、财预【2015】225号文、财预【2016】155号文、财预【2017】89号文、财预【2018】34号文、财库【2019】23号文等法律、法规及政策文件的有关规定，本期债券的发行不存在实质法律障碍。


本法律意见书经本所盖章并由经办律师签字后生效，一式叁份。

（此下无正文，下转签字盖章页）

【本页无正文，为《武汉枢纽直通线工程（云梦段）专项债券发行之法律意见书》签署页】




负责人：

宋军 

李建平 

经办律师：

宋 军 

2025 年 9 月 26 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 314200000976504044

湖北金楚
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: 2017 年 08 月 28 日

No. 70065378

中华人民共和国司法部监制

执业机构湖北金楚律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200610998782

法律职业资格
或律师资格证号

B20044209210025
律师执业专用章

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2014 05 06 日



持证人 宋军

性 别 男

身份证 422201198106195955

执业机构湖北金楚律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200810701330

法律职业资格
或律师资格证号

B20064228230009
律师执业证专用章

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2014 05 06 日



持证人 李建平

性别 男

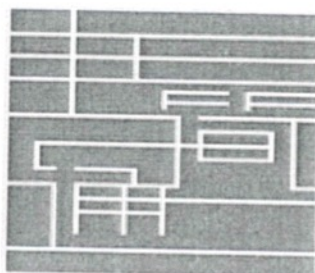
身份证 422823198202112751

湖北申简通律师事务所

新建宜昌至涪陵高速铁路（五峰）

法律意见书

(2025) 申律专债续字第 194-2 号



湖北申简通律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

湖北武汉市武昌区松竹路 28 号万达尊 A 座 13 楼 1307 室

2025 年 9 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	2
第二部分 法律意见书正文	3
一、本年度债券的概况	3
二、债券发行实质条件	3
(一) 债券发行人	3
(二) 债券发行额度	3
(三) 债券发行期限	4
(四) 还款计划及偿债资金来源	4
(五) 投资项目的审批	4
(六) 项目资产抵质押情况	5
三、债券对应的投资项目	5
(一) 项目名称	5
(二) 项目情况	5
(三) 项目现状	6
(四) 实施主体	6
(五) 投资计划	6
(六) 项目收益	7
(七) 资金筹措	7
(八) 项目审批	7
(九) 项目性质	9
四、项目收入与融资自求平衡	9
五、项目的风险控制	10
(一) 影响项目工期和工程的风险和控制措施	10
(二) 影响项目收益的风险和控制措施	10
(三) 利率波动的风险和控制措施	11
(四) 影响社会稳定的风险及控制措施	11
(五) 影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施	11
六、中介机构	12
(一) 中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所	12
(二) 湖北申简通律师事务所	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

湖北申简通律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建宜昌至涪陵高速铁路（五峰）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。

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：

《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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
本所/申简通律所	指	湖北申简通律师事务所
中瑞诚会计	指	中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所
《财务评价报告》	指	中瑞诚会计出具的《新建宜昌至涪陵高速铁路（五峰）收入与融资资金平衡财务评价报告》
《法律意见书》	指	申简通律所出具的《新建宜昌至涪陵高速铁路（五峰）法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、本年度债券的概况

湖北省五峰县人民政府拟申报专项债券 700,000.00 万元人民币, 用于新建宜昌至涪陵高速铁路 (五峰), 其中 2024 年已发行 32,600.00 万元, 计划 2025 年发行 109,600.00 万元 (其中已发行 59,600.00 万元)、后续发行 557,800.00 万元。具体情况如下:

单位: 万元

行政区域	项目名称	拟投资总额	2024 年 发债额	2025 年 发债额	后续 发债额
五峰县	新建宜昌至涪陵 高速铁路 (五峰)	1,884,572.88	32,600.00	109,600.00	557,800.00

2025 年债券发行概况:

债券品种: 记账式固定利率附息债券

债券期限: 20 年

债券规模: 59,600.00 万元人民币 (本次发行 50,000.00 万元)

债券利率: 固定利率

付息方式: 每半年付息一次, 第 11 年至第 20 年, 每年等额偿还发行金额 10%。

二、债券发行实质条件

(一) 债券发行人

债券的发行人 of 湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给五峰县人民政府, 用于新建宜昌至涪陵高速铁路 (五峰)。

本所律师认为, 债券发行人、转贷主体符合《财预〔2016〕155 号》第 4 条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(二) 债券发行额度

1.根据湖北省财政厅下发的 2025 年专项债限额通知，本年度五峰县人民政府申报 50,000.00 万元人民币专项债券，是湖北省财政厅在财政部下达的湖北省专项债限额范围内，根据五峰县财政局上报的项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在五峰县专项债务限额范围内予以核定。

2.本年度专项债券纳入了地方政府专项债务限额管理，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湖北省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2016〕155 号》第 11 条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券发行期限

债券期限为 20 年期。

本所律师认为，债券发行期限符合《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实施、债券资金使用及还本付息制定明确的计划，项目收入专门用于偿还到期债券本息。

3.经核查中瑞诚会计出具的《财务评价报告》，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，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，取得了政府部门相应的审批手续（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，依法取得了相应的审批手续，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，申报的项目土地使用权未抵押，项目设备设施及收益权未质押。

本所律师认为，项目资产及权益无抵质押，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

新建宜昌至涪陵高速铁路（五峰）

（二）项目情况

新建宜昌至涪陵高速铁路起自在建沿江高铁武汉至宜昌段宜昌北站（金巴岭线路所引出），经湖北恩施和重庆石柱、丰都至涪陵，接入在建渝万高铁涪陵北站，并利用渝万高铁引入重庆东站。新建正线全长 468.5 公里，共设 12 座车站。配套建设本项目至宜昌东站联络线、涪陵北站至长寿北站联络线等，宜昌东艳路长江大桥、涪陵长江大桥按公铁两用桥梁设计并预留相关铁路、公路等项目建设运营条件。

具体技术标准如下：

- 1.铁路等级：高速铁路。
- 2.正线数目：双线。
- 3.设计行车速度：350 公里/小时，金巴岭线路所至宜昌长江桥段 250 公里/

小时。

4.最小曲线半径：一般 7,000 米，困难 5,500 米，金巴岭线路所至宜昌长江桥段一般 3,500 米、困难 3,000 米。

5.最大坡度：20‰，困难条件下 30‰。

6.到发线有效长度：650 米。

7.行车指挥系统：调度集中。

8.列车运行控制方式：CTCS-3 级列控系统。

本项目建设主要为涉及五峰段部分。

项目建设期 72 个月，2024 年 6 月至 2030 年 5 月。

(三) 项目现状

截至目前，项目于 2023 年启动前期工作，目前已完成项目可研、用地预审与选址书等。目前项目已于 2024 年 6 月开工。

(四) 实施主体

项目实施主体为五峰土家族自治县发展和改革局，住所地位于五峰土家族自治县渔洋关镇三房坪村庙岭行政大楼 337-354 室，统一社会信用代码 11420529011145213D，负责人唐少华。

项目建成后，资产权属单位为五峰土家族自治县发展和改革局，资产运管单位为长江沿岸铁路集团股份有限公司。项目将设立偿债资金共管专户，专门用于债券本息偿还，在债券存续期内，专户接受宜昌市财政局监管。

经本所核查，五峰土家族自治县发展和改革局为行政机关，依法设立，有效存续，作为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

(五) 投资计划

项目总投资 1,884,572.88 万元，其中工程费 1,836,000.00 万元、设备费

6,392.30 万元、建设期利息 41,480.58 万元、债券发行费 700.00 万元。

年度投资计划：2024 年投资 92,577.65 万元、2025 年投资 370,611.64 万元、2026 年投资 372,846.03 万元、2027 年投资 282,868.79 万元、2028 年投资 284,933.06 万元、2029 年投资 381,049.47 万元、2030 年投资 99,686.24 万元。

(六) 项目收益

项目收益来源于运输收入及其他收入等，为项目自身产生的收益。债券存续期内项目收入预计 3,216,089.58 万元。

项目收益由五峰土家族自治县发展和改革局收取，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。

(七) 资金筹措

项目发行债券总额 700,000 万元，其中 2024 年发行 32,600.00 万元(20 年期，利率 2.61%)，计划 2025 年发行 109,600.00 万元（其中 4 月已发行 59,000.00 万元，6 月已发行 600.00 万元），后续发行 557,800.00 万元；自筹资金 1,184,572.88 万元。

经本所律师核查，项目资本金 1,184,572.88 万元，占项目总投资 62.86%，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。

(八) 项目审批

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 20 日	湖北省自然资源厅	用地预审与选址意见书	用字第 4200002 0230009 4
可研批复	2024 年 1 月 23 日	国家发展改革委	国家发展改革委以《国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复》	发改基础 〔2024〕 83 号
国铁集团 湖北省人民政府 重庆市人民政府	2024 年 11 月 14 日	中国国家铁路集团有限公司	国铁集团 湖北省人民政府 重庆市人民政府 关于新建宜昌至	铁鉴函 〔2024〕

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
关于新建宜昌至涪陵高速铁路初步设计的批复		公司	涪陵高速铁路初步设计的批复	394 号
关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告批复、节能报告审查意见、环境影响报告书批复、水土保持方案批复等相关文件的说明	2025 年 3 月 10 日	长江沿岸铁路集团湖北有限公司	长江沿岸铁路集团湖北有限公司关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告批复、节能报告审查意见、环境影响报告书批复、水土保持方案批复等相关文件的说明	/

中标网址如下：

四标网址：

<https://www.hbbidcloud.cn/hubei/jyxx/004004/004004004/20250122/d606dfe9-2be8-4116-9032-2fec72109cf6.html>

五标网址：

<https://www.hbbidcloud.cn/hubei/jyxx/004004/004004004/20250122/4a4bf772-2a3a-4de7-b6e7-fa51345f0d0a.html>

六标网址：

<https://www.hbbidcloud.cn/hubei/jyxx/004004/004004004/20250122/dc8ea79b-3d37-4d2b-9078-efe60ae402e8.html>

七标网址：

<https://www.hbbidcloud.cn/hubei/jyxx/004004/004004004/20250122/14a2db64-31d4-4213-9a84-2ebf37e0b30a.html>

八标网址：

<https://www.hbbidcloud.cn/hubei/jyxx/004004/004004004/20250122/f5e98d3f-35d0-4158-998b-e89145b7e6c2.html>

本所律师认为，项目已经取得可研、用地预审与选址意见、初步设计等批复，已完成招投标，项目合法合规，具备实施条件。

(九) 项目性质

1.项目投向交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围。项目修建目的为强化成渝城市群与长江中游城市群、长三角城市群的交流融合，落实长江经济带国家战略的需要；是加快东西双向开放，实现区域经济可持续发展，因此不是商业开发项目。

2.募投项目主要建设内容为高速铁路建设等，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.债券资金不用于经常性支出，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。

4.项目不属于办理竣工决算的项目。

5.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。

6.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。

7.经中瑞诚会计测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.79 倍，不低于 1.1 倍。

综上，本所律师认为，本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目，收益经测算能覆盖债券本息，债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域（2024 年版）》规定的投向领域，项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目收入与融资自求平衡

根据中瑞诚会计出具的《财务评价报告》，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为 1.79 倍，可以实现项目收益与资金自求平衡。

本所律师认为，债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息。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）影响项目工期和工程的风险和控制措施

风险：项目一般存在工期拖延和工程事故的可能性。项目建设财务成本较大，如工期拖延或出现工程事故，工程投资将增加，同时工期拖延将影响项目的如期运营，导致现金流入受到影响，使项目净收益减少，影响偿债能力。

风险控制措施：在项目管理上，项目实施主体将坚持严格的项目招投标制度，聘请技术实力和管理能力较强的施工单位，确保项目按期竣工达标。针对工程事故风险，将深化各阶段设计方案，选择有较高施工技术和管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度，同时，与施工单位签订安全协议，购买相关保险，严格按照技术标准与相关措施施工，确保施工安全。

（二）影响项目收益的风险和控制措施

风险：可能存在投资测算不准确、收入预测不准确、成本上升等方面的风险，以上风险将影响本项目收益及本次发行债券的还本付息。

风险控制措施：本项目可行性研究报告经大量分析论证工作后得出，分析结果较为可靠（已于本项目实施单位确认）。本项目现金流测算环节聘请第三方专业团队进行测算评价，测算结果较为可靠。此外，五峰县人民政府有权视项目平衡情况动态调整项目自有资金比例、给予适当的财政补贴等措施，以控制项目融资平衡风险。

为控制项目成本上升的风险，项目实施方将继续完善项目资金预算和管理制度，对项目投资、运营成本进行精准预测和严格控制。

(三) 利率波动的风险和控制措施

风险：本次发行的专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等会引起债务资本市场的波动，市场利率波动将会对项目财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，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) 影响社会稳定的风险及控制措施

本项目建设对社会造成的可能的不利影响风险包括：项目施工方案对周边人群出行交通的考虑（临时便道的设置，临时停车场地安排，临时公交站点的布置等），运行期项目周边公共交通情况变化，项目所增加的交通流量与周边路网的匹配度，项目出入口设置对周边人群的影响等。

风险控制措施：1.在项目设计阶段就要综合考虑项目收益与生态环境、经济社会的平衡。科学施工，提高资源利用水平和环境保护水平；文明施工，加强与当地企事业单位以及居民的沟通、协商，制定灵活多样的补偿政策，避免矛盾激化。将本项目对生态环境、经济社会的不利影响降到最低。

2.工程运营期的扰民问题主要是噪音干扰问题。将通过在设计阶段进一步加强与当地企事业单位的沟通、协商，充分了解其实际需求，全面考虑减震降噪措施，为当地居民生产、生活提供便利条件，使这项社会公益性极强、得到民众拥护支持的项目，真正做到利民、便民而不扰民。

(五) 影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施

1.投资估算不准确风险

影响融资平衡最大的风险在于对各项指标的预测、进度以及现金流测算等重要环节出现判断偏差。对进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致

项目可行性分析不能及时纠偏，资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目可行性研究报告经过大量分析论证工作后得出，分析结果较为可靠。现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。建设资金拟申请政府专项债，不足部分建设单位自筹，资金来源有保障。按项目建设要求，统一调度，分期安排资金，做到专款专储、专账、专管、专用；同时由相关部门对项目资金运行情况进行监督，确保不会发生违法使用资金的情况。

2.资金管理不规范风险

本次发行期限为中长期债券，采用按每半年付息一次，第11年-第20年每年等额偿还发行金额10%的方式还款。如果债券资金挪作他用，收入没有规范统一管理，会增加按时足额还本付息的不确定性，增加还款风险，有损政府声誉及投资人利益。

风险控制措施：项目资金管理，按照项目进度合理合规使用债券资金，并使资金收益最大化。根据施工进度合理规划资金使用，建立报备报批制度，确保债券资金合规使用。债券资金及项目对应收入不得用于项目之外的其他投资。同时，在确保资金安全的前提下，应做好财务规划，提高资金收益，减轻还本付息压力。

综上，实施主体对项目在施工风险、收益风险、社会稳定风险、还本付息风险等方面进行了较为充分的分析，针对可能出现风险制定了相应的保障措施。本所律师认为，实施主体对可能出现的风险制定的控制措施合理有效，各项风险整体可控，对本次债券发行不构成实质性影响。

六、中介机构

（一）中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所

经本所律师核查，中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所持有武汉市武昌区行政审批局核发的《营业执照》（统一社会信用代码91420106MAC39J9U5X）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号110004074201），具有财务评估咨询相关业务的资格。

(二) 湖北申简通律师事务所

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 31420000MD0194930H《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（靳元霞律师执业证编号 14201200611837297、谭雅文律师执业证编号 14201202311713349）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之日，上述中介服务机构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。

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）专项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《地方政府专项债券投向领域（2024 年版）》规定的投向领域，募投项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围，未用于湖北省政府《鄂政办函〔2023〕20 号》所列负面清单；

（三）项目已经取得可研、用地预审与选址意见、初步设计等批复，已完成招投标，项目合法合规，具备实施条件，项目已进入施工阶段，形成部分实物资产；

（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，项目建成后，资产权属单位及资产运管单位为长江沿岸铁路集团股份有限公司，不存在资产权属纠纷，对债券发行无不利影响；

（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。

收益权归属及实施主体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；对本项目的风险进行了较为充分的分析，并为各项风险防控措施实施制定了合理有效的应急预案。

综上，债券发行实质条件符合《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

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，为湖北申简通律师事务所出具的《新建宜昌至涪陵高速铁路（五峰）法律意见书》签署页)



负责律师 郭元霞

经办律师 谭雅文

2025 年 9 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31420000MD0194930H



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: 2018 年 08 月 08 日

执业机构 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200611837297

法律职业资格
或律师资格证号 A20044205000565

发证机关

发证日期



2025年05月17日



持证人 靳元霞

性别 女

身份证号 420500197401010080



律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026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 湖北中简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202311713349

法律职业资格
或律师资格证号 A20214303212389

发证机关

发证日期



2023年11月30日



持证人 谭雅文

性别 女

身份证号 43032119981002002X



律师年度考核备案

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月

律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026年5月



湖北共合律师事务所

HuBei Gonghe Law Firm

武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）项目专项债券

法律意见书



地址：武汉市洪山区珞喻路 889 号光谷国际广场 B 座 23 楼

邮编：430070

邮箱（E-Mail）：175835127@qq.com

电话（TEL）：027-87881757

关于武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）项目专项债券发行的 法律意见书

致：武汉市洪山区住房和城乡建设局

湖北共合律师事务所及经办律师依据《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）、《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50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）等法律、行政法规、部门规章、地方政府规章和规范性文件的有关规定及本法律意见书出具之日以前已经发生或者存在的事实，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期专项债券的发行审查了相关材料，并出具本法律意见书。



目 录

释 义	1
引 言	2
声明事项	2
一、本期专项债券发行概况	4
（一）发行人	4
（二）本期专项债券概况	4
二、本项目概况	4
（一）项目概况	4
（二）项目实施方情况	7
（三）项目批复情况	7
三、项目资金来源及用途	8
四、项目预期收益和融资平衡方案	8
五、本期专项债券的中介机构和文件	8
（一）会计师事务所及《财评报告》	8
（二）法律顾问及《法律意见书》	9
六、潜在风险评估及控制措施	9
七、投资者保护措施	14
八、结论意见	14

释 义

除非本《法律意见书》另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

本期专项债券	指	武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）项目专项债券
本所	指	湖北共合律师事务所
《实施方案》	指	武汉市洪山区住房和城乡建设局提供的《武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）项目实施方案》
《财评报告》	指	武汉方瑞会计师事务所（普通合伙）出具的《武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《法律意见书》	指	本所出具的《关于武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）项目专项债券发行的法律意见书》
元、万元	指	人民币元、万元

引 言

声明事项

（一）本所律师依据本《法律意见书》出具日之前已经发生或存在的事实，以及国家正式公布、实施的法律、法规和规则指引等规范性法律文件的规定，并基于对有关事实的了解和对我国现行法律、法规和规则指引之理解发表法律意见。

（二）本所律师依据发行人、申报机构、会计师事务所等提供的文件或陈述出具本《法律意见书》。政府有关部门已经承诺向本所提供的为出具本《法律意见书》所必需的原始书面材料、副本材料或其他材料，包括有关政府部门的批准文件、有关记录、资料、证明均真实、准确、完整，不存在任何虚假或误导性陈述，亦不存在任何重大遗漏；文件上所有签字与印章真实有效，复印件与原件一致。

（三）对于出具《法律意见书》至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人或者其他有关机构出具的文件出具法律意见。

（四）本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期发行的有关材料进行了核查，对本期发行的合法合规性进行了充分的论证，《法律意见书》不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

（五）本《法律意见书》仅就本期专项债券发行的法律问题发表意见，并不对有关信息披露、《财评报告》、《实施方案》、信用评级等专业事项发表意见。本所律师对有关信息披露文件、《财评报告》、

《实施方案》等专业文件内容的引述并不意味着本所对该等专业文件内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

（六）本《法律意见书》仅供本期专项债券发行之目的使用，未经本所书面同意不得用于其他目的。

（七）本所同意将本《法律意见书》作为本期专项债券所必备的法律文件，随同其他申报材料一起上报，并愿意承担相应的法律责任。

（八）本所同意发行人部分或全部在本期专项债券信息披露文件中引用或按有关要求引用本法律意见书的内容，但不得因引用而导致法律上的歧义或曲解，且未授权任何人对本《法律意见书》作出说明和解释。

本所律师按照行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对发行人提供的与本期专项债券发行相关的资料和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：

正 文

一、本期专项债券发行概况

（一）发行人

本期专项债券发行人系湖北省人民政府。

根据《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。本期专项债券发行人系湖北省人民政府，符合《中华人民共和国预算法》的规定。

（二）本期专项债券概况

1. 债券名称：武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）项目专项债券

2. 发行人：湖北省人民政府

3. 发行金额、期限与利息：2025 年计划发行 30,000.00 万元，发行期限：20 年，付息方式：每半年付息，分期还本，年利率为 2.40%。

本项目已于 2022 年发行专项债 20000 万元，2022 年 12 月经省厅批复调整 8432 万元至辖区内其他专项债券项目，2024 年 1 月再次经省厅批复调整 687 万元至辖区内其他专项债券项目，剩余债券资金 10881 万元已于 2023 年 5 月底前全部用于本项目征拆安置房源购置。本项目 2026 年计划发行 88,919.00 万元

二、本项目概况

（一）项目概况

根据《实施方案》，本项目基本情况如下

1. 项目名称

武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）项目

2. 项目建设地点与内容

武汉枢纽直通线高速铁路工程内容包括：

（1）工程范围

云梦东站至武咸城际南湖东站，配套建设汉阳动车所、动车走行线及枢纽相关工程。

（2）主要技术标准

铁路等级，高速铁路。正线数目，双线。设计速度，云梦东站至汉阳站 350 公里/小时，汉阳站至黄家湖线路所 250 公里/小时，引入余花联络线等枢纽地段采用与行车速度相适应的标准。正线线间距，采用与设计速度匹配值。最大坡度，20%。最小曲线半径，350 公里/小时区段一般 7000 米、困难 5500 米，250 公里/小时区段一般 3500 米、困难 3000 米，引入枢纽地段采用与行车速度相适应的标准。到发线有效长，650 米。列车运行控制方式，自动控制。调度指挥方式，调度集中。

（3）建设方案及主要工程内容

1) . 线路西起云梦东站，向南经孝感市，利用在建武汉至宜昌高铁联络线跨汉江后在武汉市西三环附近新设汉阳站，向东新建白沙洲大桥跨长江后接入余花联络线南湖东线路所，正线长 91.2 公里，其

中新建线路 80 公里。预留向南延伸及连接武广高铁条件。全线新设孝感南、汉阳站。

2). 武汉白沙洲长江大桥按公铁两用桥设计，暂采用上层六车道公路、下层双线铁路的双层布置方案，主跨采用(80+230+618+230+100)米连续钢桁梁斜拉桥。

3). 新建汉阳站武西高铁场规模为 7 台 12 线，站房 8 万平方米，打造与城市周边融合发展的综合交通枢纽，规划预留发展条件。新建汉阳动车运用所，本次设 6 线检查库、30 条存车线，规划预留发展条件。

本次武汉枢纽直通线高速铁路工程在洪山区范围内的征收拆迁工程，需征地约 660.53 亩、征收约 3.48 万平方米。

3. 项目建设期

项目总工期约为 8 年，为 2022 年-2029 年。

4. 项目属性

本项目属于交通基础设施领域铁路建设，属于政府投资范围，具备公益属性，符合《政府投资条例》（国令第 712 号）、《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）相关规定。

5. 项目领域

根据《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），本项目投向领域为十一大领域中的交通基础设施领域铁路建设，符合财政部、国家发展改革委明确的

专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》领域。

6. 本项目未使用过国债（包括抗议特别国债、增发国债或超长期国债）

（二）项目实施方情况

实施单位名称：武汉市洪山区住房和城乡建设局

地址：湖北省武汉市洪山区鲁巷双塘小区 3 号楼

法定代表人：施庆军

统一社会信用代码：11420111MB093142XF

单位性质：行政机关

7. 项目现状

本项目已取得可研批复，正在开展前期征拆工作，为项目工程建设做准备。2022 年发行专项债 20000 万元，2022 年 12 月经省厅批复调整 8432 万元至辖区内其他专项债券项目，2024 年 1 月再次经省厅批复调整 687 万元至辖区内其他专项债券项目，剩余债券资金 10881 万元已于 2023 年 5 月底前全部用于本项目征拆安置房源购置。

（三）项目批复情况

1. 2022 年 1 月 29 日取得《关于对新建武汉枢纽直通线工程社会稳定风险评估报告予以备案的函》（鄂政法备案〔2022〕1 号）

2. 2024 年 9 月 14 日取得《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 420000202400088 号）

3. 2024 年 9 月 27 日取得《国铁集团湖北省人民政府关于新建武汉枢纽直通线可行性研究报告的批复》（铁发改函（2024）338 号）。

三、项目资金来源及用途

根据《实施方案》和《财评报告》，本工程不含利息的静态总投资为 160,597.11 万元，建设期的利息为 13,345.16 万元，发行费用为 129.80 万元。

四、项目预期收益和融资平衡方案

根据《实施方案》和《财评报告》，本项目在债券存续期内，期末累计现金结余 63,700.75 万元，项目净现金流入 229,841.11 万元，根据项目收益与融资平衡分析结果，本项目专项债券本金资金覆盖倍数可达到 1.77，本息资金覆盖倍数可达到 1.28。若项目假设条件发生变化，本项目发行的专项债券仍可以由政府按规定调整项目资本金比例或发行新一期专项债券等方式保障项目还本。因此，本期专项债券还本付息具有较强的保障。

五、本期专项债券的中介机构和文件

（一）会计师事务所及《财评报告》

本期专项债券发行的会计师事务所为武汉方瑞会计师事务所（普通合伙）。

根据武汉方瑞会计师事务所（普通合伙）提供的资料，并经本所律师核查，武汉方瑞会计师事务所（普通合伙）在武汉市洪山区市场监督管理局登记，统一社会信用代码：91420100682340191M，法定代表人严同华，注册资本 100 万人民币，注册地址洪山区珞狮南路和文荟路交叉口南湖星光时代 16 层 8 号房，登记经营范围为“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，出具有关报告；代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询；法律、法规规定的其他业务”，营业期限自 2009 年 1 月 21 日至 2029 年 1 月 20 日，目前登记状态为存续（在营、开业、在册）。

本所律师认为，为本期专项债券发行提供服务的会计师事务所具有相应资质，出具《财评报告》的会计师具备相应的从业资格。

（二）法律顾问及《法律意见书》

本期专项债券发行的法律顾问为湖北共合律师事务所。

本所系由湖北省司法厅于 1995 年批准设立的合伙制律师事务所，由湖北省司法厅颁发了《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码：31420000YA2003604N）等开展业务所需资质文件，并通过司法行政主管部门历年的年检。本所具有从事法律业务的资格，截止本《法律意见书》出具日合法有效存续。本所律师认为本所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，具有为本期专项债券发行出具法律意见的资质，在本《法律意见书》上签字的律师具备相应的从业资格。

综上，本所律师认为为本期专项债券发行提供服务的中介及相关机构均合法设立且有效存续，具备相应资格；会计师事务所、律师事务所及相关执业人员均与本项目实施单位没有关联和利害关系，提供中介服务合法合规。

六、潜在风险评估及控制措施

（一）影响项目施工进度的风险及控制措施

1. 影响项目施工进度的风险因素分析

对影响项目施工进度的风险进行初步识别，确认风险类型包括政策、规划和审批程序方面；征收、动迁及补偿方面；技术经济方面；生活环境方面；项目管理方面；宏观经济和社会环境方面；安全和治安方面。本项目按照项目决策、前期准备、实施征收、前期整理、完成储备、适时供应六个阶段，围绕项目全生命周期对初步识别的风险进行分析、筛选、归纳出主要的和关键的影响项目施工进度因素风险如下：

（1）土地征收及补偿方案引发的风险；

（2）生态环境、大气污染、水体污染、噪声及振动影响引发的风险；

项目管理风险；

2. 影响项目施工进度的风险控制措施

（1）土地征收方案相关风险防范措施

项目土地征收及补偿类风险包括：相关利益群体生活及就业风险、房屋征拆迁补偿标准、征收价格核算、临时安置补偿方案以及拆除过程等 5 个主要风险因素。

针对土地征收及补偿类风险，建议采取以下防范化解措施：

1) 在项目执行过程中，严格落实国家及地方有关土地征收补偿文件精神，秉承“公平、公正、公开”的原则，严格按照国家房屋征收及补偿的法律、法规和规范制定征收方案及补偿标准，并严格按照规范实施。保证被征收户的知情权、参与权，真正落实听证会制度，使之不流于形式，切实维护被征收居民的合法权益。

2) 项目单位应及时与被征收户沟通交流，与当地政府一起，将各项国家及地方土地征收标准展开公示，听取当地各方意见，综合制定相关补偿标准，尽可能地降低征收风险。项目单位应专款专用，设立专门账户，确保补偿款到位，按时按份发放给被征收人，打消被征收居民的疑惑，顺利推进项目实施。

3) 在征收价格的核定方面，应提前对规定、方法、范围等进行公示，秉着“公平、公正、公开、透明”的原则进行征收量的核算，合理确定还建方案，同时确定有产权证与无产权证之间的区别，以及构筑物征收量的核定，保障居民的核心利益，征收价格核实过程中可以委托第三方机构，如中介机构勘测、评估机构评估等，合理公平公正地对被征收房屋作出客观真实的评估和补偿，让被征收户获得实惠，而不是政府从百姓身上牟利，促进项目推动节奏。

4) 对于后期可能成为钉子户的居民，要深入调查，了解各个被征收户拒绝征收的理由，本着以人为本的态度，在充分尊重被征收户意愿的基础上，针对不同的原因制定说服方案，对于被征收户提出的实际困难尽可能协助进行解决，消除顾虑。对于少数拒不合作的被征收户可以单独进行座谈，宣传征收的法律法规，说明不依法征收可能承担的责任。

(2) 自然气候和生态环境风险防范措施

项目生态环境风险类风险包括：噪声及振动影响、大气污染排放等 2 个主要风险因素。

针对生态环境风险类风险，建议采取以下防范化解措施：

1) 项目在施工期间设备选型尽可能选择低噪音设备；合理安排施工车辆行驶时间和路线；适当进行绿化、设置声屏障降噪；施工中产生的废物（包括弃土弃石），与地方协调，选择合适地点填埋或堆放等，以减轻施工设备运行噪声对周围居民生活等造成的影响。

2) 根据施工过程中的实际情况，施工现场设置围栏或部分围栏，以减少施工扬尘扩散范围，避免在春季大风季节以及夏季暴雨时节施工，尽可能缩短施工时间，提高施工效率。

3) 施工单位加强施工区的规划管理，生活污水采用一体化生活污水处理装置进行处理，达标后排放。

4) 项目应与当地环卫部门签订协议，对施工期产生的固体废弃物进行及时安全地清运。

5) 项目应控制施工、生活污水的排放，施工废物、耗油的排放，避免造成施工区域水土污染。

6) 项目单位要坚持做好污染源和环境质量的环境监测工作并把检测结果做成报告，向居民公布，使居民能及时了解项目实施对周围环境质量的影响情况。

（3）项目管理风险

1) 项目单位应与当地各级政府、居委会联合起来，积极建设和完善本项目组织管理组织架构，加强风险应对能力。

2) 构建风险管理联动机制，充分发挥各级管理人员的职责，提高办事效率；

3) 项目单位应当加强项目建设的正面宣传，让利益相关群体认识到项目建设的重要意义，正面推动项目进程。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1. 影响项目收益的风险因素分析

对本项目而言，未来影响项目出让收益的关键点在于供地时间和供地价格两个层面，而供地时间的风险主要发生在项目施工进度方面，按时完成项目储备工作，及时供地，确保项目收益时间。另一个层面则是供地价格。影响供地价格的因素主要包括政策因素、人口因素、经济因素和社会因素等。

2. 影响项目收益的风险控制措施

（1）政策引发的风险防范措施

政策引发的风险主要包括土地制度、住房制度、城市规划、地价政策、税收政策、交通管制和行业隶属变更等带来的土地价格改变。而政策风险防范或化解主要取决于市场参与者对国家宏观政策的理解和把握，取决于投资者对市场趋势的正确判断，建议采取以下防范化解措施：

加强与各级政府部门之间的联系，第一时间获得政策动向，对宏观政策产生的影响及时作出精准判断，提出应对措施，保证预期收益价格。

加强平时的日常监管。在市场运行过程中进行日常监管，防微杜渐，防患于未然。

根据市场的运行和变化，运用市场控制手段，把握市场供求结构和行业平衡，完善资本市场，减少突变性风险，使企业的资产重组在一个平衡、协调的市场中进行。

（2）人口、经济、社会因素引发的风险防范措施

人口引发风险主要是指人口密度、人口素质、家庭人口的结构等变化导致区域土地价格变化而带来的风险；经济风险是指非预期汇率变动对以本国货币表示的跨国公司未来现金流量现值的影响程度；社会风险是一种导致社会冲突，危及社会稳定和社会秩序的可能性。针对以上三种社会因素引发的风险防范措施有：

合理判断项目区域人口信息，并在项目区域人口有较大改变时能有效判断人口变化的内容，确定区域发展定位，对项目价格合理预期。

运用公证、合同、法律手段，依法规避各种经济风险，维护自身的合法权益，保证项目资金水平的健康发展。

运用普法教育手段，增强项目整体防范金融风险的能力。

七、投资者保护措施

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，对地方政府债券，地方政府依法承担全部偿还责任。市县财政将按照《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155号）规定，及时按照转贷协议约定向省级财政部门缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省级财政部门按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、调整预算支出等措施偿债。未及时足额向省级财政部门缴纳专项债券还本付息资金的，省级财政部门可以采取适当方式扣回。项目运营收益形成的收入将专项用于偿还专项债券的本息，项目建设期用于偿还专项债券利息的资金由本级财政从政府性基金中先行支付。

八、结论意见

本所律师经审慎审查有关文件和信息，综合上述内容，根据有关法律、法规和规范性文件的相关规定，最终发表意见如下，截止本法律意见书出具之日：

1. 本期专项债券发行人系湖北省人民政府，发行人具备发行本期专项债券的主体资格。实施主体、债券发行规模、发行期限、项目资本金占比和还本付息方式符合《预算法》，国发【2014】43号文，国发【2019】26号，财办预【2021】209号，财库【2020】43号文，财库【2020】36号文，财预【2016】155号文，厅字【2019】33号，发改办投资【2022】873号，财预【2015】32号，财预【2016】155号、财库【2020】36号、《财预【2017】89号》的规定；

2. 专项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《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，募投项目不再《国发办[2024]52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围；

3. 武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）项目为征拆项目，已于2022年开展，项目具备实施条件；

4. 根据《实施方案》和本所律师向项目实施方了解，本项目资产及收益权属均未设置抵押、质押，不存在权属纠纷；

5. 《实施方案》和《财评报告》所列收益项目合法，项目单位能够用收益项目偿还本期专项债资金。本项目专项债券本金资金覆盖倍数可达到1.77，本息资金覆盖倍数可达到1.28，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力；

6. 为本期专项债券发行提供服务的中介机构具备相应的从业资质。

7. 本次发行虽有一定风险，但具有相应的风险控制措施，还本付息资金具有一定稳定性与风险抵抗能力。

本《法律意见书》一式五份，由经办律师签字并加盖本所公章后生效。

以下无正文。



{此页无正文，为《关于武汉枢纽直通线高速铁路工程（洪山段）
项目专项债券发行的法律意见书》签署页}



签署日期：2025 年 9 月 30 日

广东华商（武汉）律师事务所

新建合肥至武汉高速铁路

法
律
意
见
书



湖北武汉市洪山区欢乐大道特1号宏泰大厦A座1402室
邮政编码：430000 电话：027-86306818

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码：31420000MD0284127K

广东华商（武汉）
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：



发证日期：2021年03月31日

No. 80024310

中华人民共和国司法部监制

律师事务所分所
执业许可证
(副本)

统一社会信用代码1420000MD0284127K

广东华商(武汉) 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:

发证日期: 2021 年 03 月 31 日




律师事务所分所登记事项

名称	广东华商(武汉)律师事务所
住所	湖北省武汉市青山区冶金大道 印力中心写字楼1512室
负责人	戴强
派驻律师	戴强, 李明, 田庆亮
设立资产	30万元
主管机关	青山区司法局
批准文号	鄂司许决律所字(2021)45号
批准日期	2021年03月26日

律师事务所分所变更登记(一)

事项	变更	日期
名称		年 月 日
名称		年 月 日
名称		年 月 日
名称		年 月 日
住所	武汉市青山区冶金大道1512室 大厦14层02号	2021年03月22日
住所		年 月 日
住所		年 月 日
住所		年 月 日
住所		年 月 日
住所		年 月 日

武汉市青山区司法局备案专用章
2021年03月22日

执业机构	广东华商（武汉） 律师事务所	  	
执业证类别	专职律师		
执业证号	14201201811035033		
法律职业资格 或律师资格证号	A20164201050907		
发证机关	湖北省司法厅 律师执业证专用章	持证人	郑琰
发证日期	2023 年 11 月 07 日	性 别	女
		身份证号	42010219851011284X

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	二〇二三年度	考核年度	二〇二四年度
考核结果	称 职	考核结果	称 职
备案机关	湖北省武汉市司法厅 律师年度考核备案 专用章	备案机关	湖北省武汉市司法厅 律师年度考核备案 专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月	备案日期	2025年6月至2026年5月

释义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语应有如下含义：

简称	含义
财政部	指中华人民共和国财政部
省政府	指湖北省人民政府
财政厅	指湖北省财政厅
本次发行	指新建合肥至武汉高速铁路专项债券
国发〔2014〕43号文	指《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国发〔2014〕45号文	指《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》
财预〔2015〕225号文	指《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155号文	指《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》
财预〔2017〕89号文	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〔2018〕34号文	指《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》
财库〔2018〕61号文	指《关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》
财库〔2018〕72号文	指《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财库〔2020〕43号文	指《地方政府债券发行管理办法》
财预〔2021〕5号文	指《地方政府债券信息公开平台管理办法》
财库〔2021〕8号文	指《地方政府债券信用评级管理暂行办法》
《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》	中共中央办公厅、国务院办公厅于2019年6月10日印发的《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》
《实施方案》	《新建合肥至武汉高速铁路实施方案》
《法律意见书》	《广东华商（武汉）律师事务所关于新建合肥至武汉高速铁路专项债券的法律意见书》
《专项评价报告》	湖北隆兴会计师事务所有限责任公司出具的《新建合肥至武汉高速铁路收益与融资自求平衡专项评价报告》

释义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语应有如下含义：

简称	含义
财政部	指中华人民共和国财政部
省政府	指湖北省人民政府
财政厅	指湖北省财政厅
本次发行	指新建合肥至武汉高速铁路专项债券
国发〔2014〕43号文	指《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国发〔2014〕45号文	指《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》
财预〔2015〕225号文	指《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155号文	指《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》
财预〔2017〕89号文	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〔2018〕34号文	指《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》
财库〔2018〕61号文	指《关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》
财库〔2018〕72号文	指《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财库〔2020〕43号文	指《地方政府债券发行管理办法》
财预〔2021〕5号文	指《地方政府债券信息公开平台管理办法》
财库〔2021〕8号文	指《地方政府债券信用评级管理暂行办法》
《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》	中共中央办公厅、国务院办公厅于2019年6月10日印发的《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》
《实施方案》	《新建合肥至武汉高速铁路实施方案》
《法律意见书》	《广东华商（武汉）律师事务所关于新建合肥至武汉高速铁路专项债券的法律意见书》
《专项评价报告》	湖北隆兴会计师事务所有限责任公司出具的《新建合肥至武汉高速铁路收益与融资自求平衡专项评价报告》

目 录

一、本次发行概况	4
二、本次发行的实质条件	4
三、本次发行对应的项目	6
四、项目收益和融资平衡	8
五、发行文件与中介服务机构	8
六、法律风险及控制措施	10
七、结论性意见	14

广东华商（武汉）律师事务所
新建合肥至武汉高速铁路专项债项目的

法律意见书

致：武汉市黄陂区交通运输局

广东华商（武汉）律师事务所（以下简称“本所”）是在中华人民共和国境内执业的专业法律服务机构。受武汉市黄陂区交通运输局的委托，本所就新建合肥至武汉高速铁路专项债券发行事宜提供专项法律服务。

本所律师依据《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号文）、《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》（国发〔2014〕45号文）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225号文）、《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号文）、《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）、《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号文）、《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）、中共中央办公厅、国务院办公厅于2019年6月10日印发的《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》、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号文）、《地方政府债券信息公开平台管理办法》（财预〔2021〕5号文）、《地方政府债券信用评级管理暂行办法》（财库〔2021〕8号文）等有关法律、法规、地方政府规章以及政策文件的有关规定，为新建合肥至武汉高速铁路专项债券发行事宜出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所声明如下：

一、本所及经办律师根据现行法律、行政法规、部门规章等相关规定及本

《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，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

二、对于出具本《法律意见书》中的至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门或者其他有关单位的证明文件以及与本次债券有关的其他中介机构出具的书面报告和专业意见，并就该等事实发表法律意见。

三、依据现行规定，对于“不属于公共服务领域，不具有公益属性或项目属于市场能有效配置资源的完全竞争市场范畴，或超出政府投资范围的项目”不得发行政府专项债。新建合肥至武汉高速铁路属于公共服务领域，本法律意见书基于项目属于政府投资的公益性项目之假设前提。

四、在本法律意见书中，本所律师仅根据本法律意见书出具之日现行有效的法律、法规、规章、规范性文件等的明确要求，对本次发债的合法性及对本次发债有重大影响的法律问题发表法律意见。

五、本《法律意见书》仅就本期专项债券发行的法律问题发表意见，并不对有关信息披露、《财评报告》、《实施方案》、信用评级等专业事项发表意见。本所律师对有关信息披露文件、《财评报告》、《实施方案》等专业文件内容的引述并不意味着本所对该等专业文件内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

六、本《法律意见书》仅供发行新建合肥至武汉高速铁路专项

债券使用，未经本所及本所律师书面同意，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。

七、本《法律意见书》经办律师签字并加盖本所印章后生效。

基于以上声明，本所出具法律意见如下：

一、本次发行概况

根据《实施方案》及《专项评价报告》，新建合肥至武汉高速铁路黄陂区分摊的可用于还本付息总收益共计558,430.13万元。专项债券本金210,000.00万元，本息合计294,976.00万元。根据黄陂区收益与融资平衡分析，本息资金覆盖倍数可达1.89。本方案中能够完全覆盖发行债券本息。

新建合肥至武汉高速铁路黄陂区拟发行专项债金额210,000.00万元，其中2024年已发行80,000.00万元，其中50,000.00万元为2024年湖北省政府专项债券（十一期），利率2.61%；30,000.00万元为2024年湖北省政府专项债券（三十二期），利率2.42%；2025年已发行50,000.00万元，其中20,000.00万元为2025年湖北省政府专项债券（三期），利率1.99%；30,000.00万元为2025年湖北省政府专项债券（二十四期），利率2.14%；2025年余下计划发行80,000.00万元，发行期限20年，利率按照2.80%测算。参考2025年中国地方政府债券信息公开平台发行结果作为本次发行债券的测算利率，相同待偿期（20年期）发行利率2025年湖北省政府专项债券（三期）1.99%。考虑一定上浮，暂按2.80%进行测算。

二、本次发行的实质条件

（一）发行人

本次债券系由湖北省人民政府发行，发行人符合《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文及其他相关法律法规的要求，具备在中国境内发行政府专项债券的主体资格。

（二）项目实施主体

本项目实施主体为武汉市黄陂区交通运输局。

单位简介：武汉市黄陂区交通运输局是武汉市黄陂区人民政府工作

部门，位于武汉市黄陂区木兰大街123号楼，单位负责人蔡崇华，统一社会信用代码：11420116010897691P。

本所律师认为，武汉市黄陂区交通运输局具备合法的主体资格。

（三）发行规模

根据《实施方案》、《专项评价报告》，本次发行的债券规模在湖北省财政厅核定的债务限额内，未违反国发〔2014〕43号文、财库〔2018〕61号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文等相关法律法规、政策性文件的规定。

（四）发行期限

本项目发行期限为20年，符合《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）的相关规定。

（五）本次发行募集资金的投资方向

根据《实施方案》，本次发行的新建合肥至武汉高速铁路专项债券所募集的资金将用于本项目的建设及相关支出，未安排用于经常性支出。2024年度实施项目专项债投向均为国家专项债重点投向领域，为交通基础设施（铁路）。

本所律师认为，本次发行的专项债券募集资金的投资方向为具有一定收益的公益性项目，债券资金用途符合中央最新投向领域（2024年版），不属于投向领域禁止类项目清单（2024年版）、省政府负面清单（第一批）（鄂政办函〔2023〕20号）等文件所列负面或禁止投向领域项目。

（六）偿债资金来源

根据《专项评价报告》，本项目收入来源运输收入（客运收入、其它收入）。本所律师认为，本项目的收费项目具有法律政策依据，偿债资金来源符合财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号

文及其他法律、行政法规、行政规章的规定，本项目收入来源合法。

（七）收益权归属

本项目的实施主体和收益归属部门为武汉市黄陂区交通运输局，项目单位用此收益偿还本项目涉及专项债券本息，符合相关法律、法规规定。

（八）还款计划

根据《实施方案》，本次发行的债券偿还计划采取“半年支付利息和在债券存续期第11-20年等额偿还本金的10%”的方式。因此，本次发行的新建合肥至武汉高速铁路专项债券具有偿还计划。

三、本次发行对应的项目

（一）项目建设内容及规模

（1）新建合肥至武汉高速铁路建设内容

线路起自合肥枢纽合肥南站，经安徽省六安市、金寨县及湖北省麻城市、红安县至武汉枢纽，经天河机场后接入在建的武汉至宜昌高铁。线路全长360.5公里，其间双线330.1公里，利用既有合肥至武汉铁路30.4公里，共设车站9座，武汉天河站预留城际场引入条件，支持规划合肥经新桥机场至六安城际铁路引入合肥南站。

铁路等级：高速铁路。正线数目：双线。设计速度：350公里/小时。最小平面曲线半径：一般地段7000米（困难地段5500米）。最大坡道：一般地段20‰（困难地段25‰）。牵引种类：电力。到发线有效长度：650米。列车运行控制方式：CTCS-3列控系统。调度指挥方式：调度集中。其他技术标准执行《高速铁路设计规范》（TB 10621-2014）。规划远景年输送能力：单向5000万人/年。

（2）新建合肥至武汉高速铁路（黄陂段）征拆内容及规模

项目为黄陂区境内铁路线路及配套设施的征地拆迁，主要包括：

1) 征收建设用地约2568.67亩;

2) 房屋及其他构筑物拆迁306541.69平方米;

3) 三电迁改以及地上、地下管线迁改, 其中35kv以下337处、迁改线路长度约66.9km, 110kV及以上14处, 通信、广播线路及其它设施的迁改1423处/项、迁改线路长度约247.5km, 油气管道、易燃易爆品库及其它特殊设施迁改15处, 迁改线路长度约21.5km, 给排水管线迁长度约10.65km及其他管线附属设施, 路内电力线路等设施的迁改线路约21.9km及其他附属设施, 路内信号设施的迁改线路约7.6km。

4) 同步实施范围内文物保护等相关措施等。

具体取得批复文件如下:

1) 2021年6月23日, 中共湖北省委政法委员会, 《对新建沪渝蓉高速铁路合肥至武汉段(湖北段)项目社会稳定风险评估报告予以备案的函》(鄂政法备案〔2021〕3号)。

2) 2021年8月30日, 省自然资源厅矿产资源储量评审中心关于《沿江高铁武汉至合肥(湖北段)工程压覆矿产资源调查评价报告》评审意见书的函(鄂矿评函〔2021〕28号)

3) 2022年1月17日, 湖北省自然资源厅, 《建设项目用地预审与选址意见书》((用字第420000202200004号)。

4) 2023年5月4日, 发改基础〔2023〕496号, 《国家发展改革委关于新建合肥至武汉高速铁路可行性研究报告的批复》。

4) 2023年11月30日, 中华人民共和国生态环境部, 《关于新建合肥至武汉高速铁路关于新建合肥至武汉高速铁路环境影响报告书的批复》(环审〔2023〕128号。

6) 2023年12月1日, 《国铁集团 安徽省人民政府 湖北省人民政府

关于新建合肥至武汉高速铁路初步设计的批复》（铁鉴函〔2023〕457号）。

说明：1）新建合肥至武汉高速铁路项目属于国家发展和改革委员会批复的项目。铁路项目一般投资和规模大，往往跨越多省地域，在开工前已经经过了多年的论证、审批等手续，都是提前申报计划，有严格的施工管理办法，按照国务院规定的权限和程序批准开工报告，无需再申领施工许可证。2）根据《中国铁路总公司关于取消铁路建设项目开工报告审批的通知》（铁总计统[2015]252号），铁路建设项目不再审批开工报告。3）综上，本项目无需申领施工许可证。

综上，本所律师认为项目批复符合专项债券发行要求。

（二）项目抵质押情况

根据《实施方案》，本项目涉及内容无抵押质押情况。

（三）项目其他情况

主体合法性、发债合法性、抵质押情况、审批手续合法合规性和中介机构资质等情况在整个债券存续期内合规合法。

四、项目收益和融资平衡

根据《专项评价报告》，新建合肥至武汉高速铁路黄陂区分摊的收益对债务本息覆盖倍数为1.89倍。分摊的预期运营收入能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为，本次发行在项目收益平衡方面符合财预〔2017〕89号文等相关规定。

五、发行文件与中介服务机构

（一）发行文件

1、专项评价报告

湖北隆兴会计师事务所有限责任公司就本次发行出具了《专项评价报告》，主要从“拟发行专项债券基本情况、项目基本情况、专项债券应付本息情况、项目收益和现金流入预测说明、项目收益和现金流覆盖债券本息情况”等几个方面阐述，得出“在本项目实施单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的与本项目相关的预期经营收入对应的政府性基金收入能够合理保障偿还专项债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡”的结论。

2、法律意见书

本所律师为本次发行出具了《法律意见书》，对本次发行的实质条件、本次发行对应的投资项目、法律风险等内容进行了阐述，认为本次发行不存在实质性的法律障碍。

（二）本次发行的中介服务机构

1、会计师事务所

为本次发行出具《财务评估咨询报告》的是湖北隆兴会计师事务所有限责任公司。湖北隆兴会计师事务所有限责任公司的注册地为武汉市东湖新技术开发区光谷大道112号当代国际花园总部基地15、20号楼及地下室第15幢10层8号，法定代表人为吴定佳。湖北隆兴会计师事务所有限责任公司经武汉市市场监督管理局注册登记，持有统一社会信用代码为914201061792192552的《营业执照》。湖北隆兴会计师事务所有限责任公司持有湖北省财政厅核发的准予执行注册会计师法定业务的《会计师事务所执业证书》（证书序号为42060041）。

2、法律服务机构

为本次发行出具《法律意见书》的律师事务所是广东华商（武汉）律师事务所，持有湖北省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》（编号：31420000MD0284127K），依法具有出具法律意见书的执业资格。

经办律师郑琰，持有湖北省司法厅颁发的《中华人民共和国律师执业证》，执业证号为14201201811035033；经办律师通过了年度考核备案。

综上，本所律师认为，为本次发行提供中介服务的中介机构均合法设立、有效存续，具备为本次发行提供相应服务的资格，符合有关法律法规的要求。湖北隆兴会计师事务所有限责任公司与广东华商（武汉）律师事务所及其执行人员不存在关联关系。

六、法律风险及控制措施

主要是潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险评估。具体包括：

（一）内部风险

1、前期风险

项目在前期主要包括政府确定项目、招投标和谈判等过程，地方政府和项目单位是此期间的主要参与者，而且前期工作能否做好对于以后的项目开展有着至关重要的作用。前期风险可以分为以下几类：

（1）招投标风险

主要指由于市场主体恶性竞争而使最优企业没有中标所存在的市场准入风险。特别是在中小城市的土建施工项目招标中，部分企业在没有准确估计自身实力的情况下压低价格来竞标，而最低价中标往往会给后期带来隐患，使企业偷工减料、降低服务质量，而最终影响到地方政府的公共服务质量。从风险影响的程度来看，对招投标风险应属“较大”。

针对招投标风险，项目单位应坚持全心全意为人民服务的宗旨，搞好市场调研，严格按照国家规定的招标方式及程序进行，保证项目的顺利实施。对招投标风险应属“低”。

（2）项目规划风险

本项目为交通基础设施（铁路）项目，其规划风险很大程度上体现在工程设计规模是否符合实际、城市总体总体规划、给排水专项规划，并具备经济社会发展的前瞻性，这与当地的社会经济发展规划和科学预测有紧密联系，从风险影响的程度来看，对项目规划风险应属“适度”。

针对项目规划风险，项目单位应该与当地各有关部门紧密协调，在保证满足标准的同时，尽量做到“不盲目，慎规划”。对项目规划风险应属“低”。

2、建设风险

建设期间风险的最大承担者是施工承包商，其中部分风险会由总承包商通过协议的方式分配转移给设备、材料提供商和保险公司等，使自身的风险降到最低，满足项目的建设要求。建设风险可以分为以下四类：

（1）成本超支风险

包括建设成本超支和融资成本超支，这些风险在建设过程中比较常见，尤其是在建设期间管理不善、建材价格发生波动、利率调控等情况下，都会导致这类问题的出现，所以承包商和项目融资风险将是主要的风险承担主体。从风险影响的程度来看，对成本超支风险应属“适度”。从风险发生的可能性考察，成本超支风险应属“低”。

（2）完工和质量风险

该风险直接影响到项目能否按照预期进行正常运营。如果未能按时完工或者质量出现问题，很有可能导致其建设成本增加，直接影响项目收益，所以采取一定的激励措施可以保证项目如期完工并保证质量。其中，设计缺陷是导致项目完工和质量风险的一个重要因素，而且设计缺陷会在建设过程中产生各种问题。从风险影响的程度来看，对完工和质量风险应属“一般”。从风险发生的可能性考察，完工和质量风险应属“低”。

（3）信用风险

指的是项目单位和承包商的违约风险，这类问题在本项目建设过程中应该尽量避免，妥善采用协商的方式来处理遇到的各种纠纷和冲突，其中地方政府也应该出面协调，使信用风险降到最小。从风险影响的程度来看，对信用风险应属“轻微”。从风险发生的可能性考察，信用风险应属“低”。

（4）不可抗力风险

可能导致的因素很多，部分风险可以通过投保的方式得到转移，包括自然灾害、社会动乱等。从风险影响的程度来看，对不可抗力风险应属“轻微”。从风险发生的可能性考察，不可抗力风险应属“低”。

3、投资方面

本项目工程建设费用的比重最大，工程建设其他费用和建设期贷款利息较小。其工程费用是根据湖北省最新定额计算，其他费用按照规定的取费标准进行计算，另外总投资中已经考虑了不可预见费，因此风险发生的可能性较小。该风险因素只在建设期发生，不影响项目运营。

（二）外部风险

1、风险政策

（1）政策变更风险

政策变更风险包括项目建设方案变更，项目建设方案是设计单位根据景区现状进行设计的，建设方案变动较小，风险较低。另外政策变更风险还直接影响到项目能否按照计划保质保量完成，通常可以分为通用类和特定类，其中前者的风险通常由项目单位来承担，后者的风险由政府来承担。从风险影响的程度来看，政策变更风险应属“适度”。从风险发生的可能性考察，政策变更风险应属“低”。

（2）政府行为风险

包括政府的不作为或干预，这些风险都与地方政府信用有关，也是当

前项目必须注意的，这些风险都有可能导致项目终止，以及不能实现预期的目标。从影响的程度来看，政府行为风险应属“适度”。从风险发生的可能性考察，政府行为风险应属“低”。

2、担保风险

由于我国的《担保法》中明确规定“政府不能为企业担保”，虽然政府可以对项目建设和销售的税收、外汇和收费等政策法律的变更风险做出行政性保证，但这种缺乏法律依据的担保今后是否能够落实还存在不确定性，特别是在政府换届时或某些政府行为操作不规范的经济落后地区最容易产生风险。从风险影响的程度来看，担保风险应属“适度”。从风险发生的可能性考察，担保风险应属“低”。

（三）风险应对措施

在众多潜在的工程项目风险面前，进行分析、分类、分担及风险转移、减少风险等风险管理尤其显得重要。项目单位应减少和避开风险，争取良好的经济效益。防范与降低风险的对策：

1、风险的分析和防范要贯穿于工程项目全过程。

2、通过分析评价，若风险发生的概率大，影响及后果严重，应采取回避策略。例如：招投标过程中，应尽量避免恶性报价，不制定违反国家建设法规的合同条款。

3、当预测有风险发生，要通过事先控制和事中控制，采取有效对策和措施，将风险降低到最低程度。例如：针对异常气候制定特殊应急计划，制定安全计划以减少事故发生等。

4、风险规避方案。本项目从施工合同中规定完工工期和工程造价包干，确定明确的工期和造价条款。

5、风险控制方案。设计单位控制风险方案：根据预测，提出设备、

工艺、技术水平方案，确定工程量、工期，充分估算工程量，并优化项目实施进度和管理。项目建设单位控制风险方案：聘请专业监理单位和预算编制单位，确定合理工期和工程造价；积极与证券公司沟通，确保资金及时到位。

6、风险转移方案。建设单位应积极投保，使一部分风险转移给保险公司。通过正当途径，在不违反法律法规的情况下，将风险部分转移。

（1）合同转移：商签合同时，应尽量争取有利于自己的条款。

（2）向保险公司投保：加强保险意识，按国家示范合同文本的规定，向保险公司投保，如工程保险、人身意外险、第三方险等。

七、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

（一）本期债券发行人具备发行本期专项债券之主体资格，项目实施主体依法设立且截至本法律意见书出具之日有效存续，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止或解散的情形，具备合法的主体资格。本次发行的债券规模在湖北省财政厅核定的债务限额内，未违反国发〔2014〕43号文、财库〔2018〕61号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文等相关法律法规、政策性文件的规定。本项目发行期限符合《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）的相关规定。

（二）本次发行的专项债券募集资金的投资方向为具有一定收益的公益性项目，债券资金用途符合中央最新投向领域（2024年版），不属于投向领域禁止类项目清单（2024年版）、省政府负面清单（第一批）（鄂政办函〔2023〕20号）等文件所列负面或禁止投向领域项目。

（三）本次发行对应的投资项目已履行了相关审批手续，具备发行专项债券及开工条件。投资项目不存在抵质押等限制情形。

（四）新建合肥至武汉高速铁路项目湖北段的实施主体和收益归属部门为长江沿岸铁路集团湖北有限公司，项目单位用此收益偿还本项目涉及专项债券本息，符合相关法律、法规规定。

（五）根据《实施方案》和本所律师向项目实施方了解，新建合肥至武汉高速铁路项目湖北段产权归属长江沿岸铁路集团湖北有限公司，收益按照黄陂区出资比例分成给黄陂区政府，具体由武汉市黄陂区交通运输局负责，专门用于本项目黄陂段征地拆迁专项债资金的还本付息。本项目资产及收益权属均未设置抵押、质押，不存在权属纠纷。

（六）本期专项债券具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合财预〔2016〕155号文的相关规定；偿债保障措施符合财库〔2020〕43号文及财预〔2017〕89号文的相关规定，项目收益对债务本息覆盖倍数为1.89倍，预期运营收入能够合理保障偿还融资本金及利息，满足项目收益和融资自求平衡的要求。

（七）根据《实施方案》和本所律师向项目实施方了解，本项目资产权属单位为长江沿岸铁路集团湖北有限公司，资产及收益权属均未设置抵押、质押，不存在权属纠纷。

（八）为本次发行提供中介服务的中介机构均合法成立、有效存续。中介机构及其执行人员不存在关联关系。本项目财务评估报告及法律意见书的出具单位具备相应从业资质。

（九）本项目债券存续期间项目建设及项目收益实现存在一定的风险，但在落实控制措施后，风险整体可控。

（以下无正文，为本法律意见书签字页。）

（本页为《广东华商（武汉）律师事务关于新建合肥至武汉高速铁路专项债券的法律意见书》之签署页）



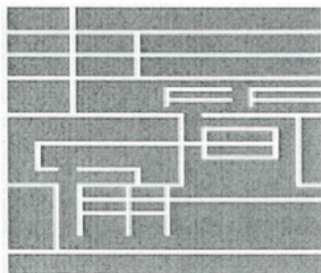
经办律师：

二〇二五年十月

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

法律意见书

(2025) 申律专债字第 280 号



湖北申简通律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

湖北武汉市武昌区松竹路 28 号万达尊 A 座 13 楼 1307 室

2025 年 9 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	2
第二部分法律意见书正文	3
一、本年度债券概况	3
二、债券发行实质条件	3
（一）债券发行人	3
（二）债券发行额度	3
（三）债券发行期限	4
（四）还款计划及偿债资金来源	4
（五）投资项目的审批	4
（六）项目资产抵质押情况	5
三、债券对应的投资项目	5
（一）项目名称	5
（二）项目情况	5
（三）项目现状	6
（四）实施主体	6
（五）投资计划	7
（六）项目收益	8
（七）资金筹措	8
（八）项目审批	9
（九）项目性质	11
四、项目收入与融资自求平衡	12
五、项目的风险控制	12
六、中介机构	18
（一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙）	18
（二）湖北申简通律师事务所	18
七、结论性意见	19

第一部分法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北申简通律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段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。

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：

《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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
本所/申简通律所	指	湖北申简通律师事务所
中扬会计所	指	湖北中扬会计师事务所（普通合伙）
《专项评价报告》	指	中扬会计所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《法律意见书》	指	申简通律所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》

第二部分法律意见书正文

一、本年度债券概况

湖北省政府拟申报专项债券 296,200.00 万元人民币,分五年发行,其中 2024 年已发行 69,700.00 万元,计划 2025 年发行 69,700.00 万元,计划 2026 年发行 80,000.00 万元,计划 2027 年发行 76,800.00 万元,用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。具体发行情况如下:

单位: 万元

行政区域	项目名称	拟投资总额	2024 年发债额	2025 年发债额	2026 年发债额	2027 年发债额
恩施市	新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段	1,225,934.32	69,700.00	69,700.00	80,000.00	76,800.00

2025 年债券发行情况:

债券品种: 记账式固定利率附息债券

债券期限: 30 年

债券规模: 69,700.00 万元人民币

债券利率: 固定利率

付息方式: 利息每半年支付,第 11~30 年每年等额偿还发行额的 5%。

二、债券发行实质条件

(一) 债券发行人

债券发行人为湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给恩施市人民政府,用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。

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. 根据湖北省财政厅下发的 2025 年专项债限额通知,本年度恩施市人民政府

府申 69,700.00 万元人民币专项债券，是湖北省财政厅在财政部下达的湖北省专项债限额范围内，根据恩施市财政局上报的项目融资需求、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，在恩施市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恩施州地方政府专项债务限额管理，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湖北省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2016〕155号》第11条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（三）债券发行期限

债券发行期限为30年期。

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. 项目实施主体在《实施方案》第三部分“项目投资估算及资金筹措方案”中，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. 经核查中扬会计所出具的《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，取得了政府部门全部的审批手续（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，依法取得了全部的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定，可以实施。

（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，债券投资项目资产未抵押，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

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

（二）项目情况

新建宜昌至涪陵高速铁路起自在建沿江高铁武汉至宜昌段宜昌北站（金巴岭线路所引出），经湖北恩施和重庆石柱、丰都至涪陵，接入在建渝万高铁涪陵北站，并利用渝万高铁引入重庆东站。

新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）新建正线长 330.121 千米，设车站 7 座：长阳东、五峰、后河、鹤峰站、木栗站、恩施南站、利川站，其中利川站与既有站并站，木栗站为越行站，平均站间距 43.133 千米。线路所 3 座：陈家湾、闵家冲、金巴岭线路所，其中闵家冲、金巴岭线路所在建。新建正线特大、大中桥共 108 座 54.392 千米，正线隧道 74 座 258.03 千米，桥隧占比 94.6%。正线路基长 17.722 千米，占线路比例为 5.4%。

地区相关及配套工程：宜涪至汉宜联络线 3.75 单线千米；宜常铁路长江桥公铁合建段 2.566 千米；宜常铁路长阳东段同期实施工程宜常铁路 4.806 单线千

米、宜常至宜涪联络线 2.062 单线千米；改造及改建既有鸦宜铁路 1.797 千米、改建既有宜昌东牵引变电所及相关工程、改建宜昌东存车场及相关工程、宜昌东新建信号楼工程。

项目建设期 72 个月，2024 年 12 月-2030 年 11 月。

（三）项目现状

项目为新建项目，2024 年 12 月 31 日开工建设。恩施州各市县正在进行拆迁工作。宜昌长江公铁大桥首根桩基开钻，标志着宜涪高铁湖北段全线第一项主体工程拉开建设序幕。



（四）实施主体

项目实施主体为长江沿岸铁路集团股份有限公司，成立于 2020 年 12 月 18 日，法定代表人为马春山，注册资本为 13,460,000 万元，统一社会信用代码为 91420106MA49MQ5R6E，企业注册地址位于武昌区友谊大道 308 号澜桥公馆 7 号楼 15 层，所属行业为铁路运输业，经营范围包含：许可项目：公共铁路运输；道路旅客运输经营；各类工程建设活动；道路货物运输（不含危险货物）；房地产开发经营；旅游业务；食品销售（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：高速铁路旅客运输；铁路运输设备销售；普通货物仓储服务（不含危险化学品等需许可审批的项目）；自有资金投资的资产管理服务；以自有资金从事投资活动；

物业管理；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；广告设计、代理；餐饮管理；日用百货销售（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

长江沿岸铁路集团股份有限公司的控股股东为中国铁路投资集团有限公司，持股比例 37.8158%，实际控制人为国务院，另，湖北铁路集团有限公司持股 23.55126%；重庆发展投资有限公司持股 10.84695%；安徽省投资集团控股有限公司持股 8.69242%；江苏省铁路集团有限公司持股 7.80089%；上海申铁投资有限公司持股 7.7266%；四川成渝高速铁路有限公司持股 3.56612%。

经本所律师核查，长江沿岸铁路集团股份有限公司依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

（五）投资计划

2024 年 1 月 23 日，中国国家发展和改革委员会以《国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复》（发改基础〔2024〕83 号）对本项目可行性研究报告进行了批复，项目总投资 12,820,564.00 万元，其中建筑安装工程费 11,460,007.00 万元，动车组购置费 604,800.00 万元，建设期利息 747,944.00 万元，铺底流动资金 7,813.00 万元。

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号）湖北段静态总投资 8,590,000.00 万元。考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 9,289,304.27 万元，其中：建筑安装工程费 8,159,400.00 万元，占比 87.84%；设备购置费 430,600.00 万元，占比 4.64%；建设期利息 697,058.97 万元，占比 7.50%；债券发行兑付费用 2,245.30 万元，占比 0.02%。

恩施市静态总投资 1,133,300.00 万元，考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 1,225,934.32 万元，其中：建筑安装工程费 1,076,470.00 万元，占比 87.81%；设备购置费 56,830.00 万元，占比 4.64%；建设期利息 92,338.12 万元，占比 7.53%；债券发行兑付费用 296.20 万元，占比 0.02%。

（六）项目收益

项目收入主要来源于客运收入、其他收入，为项目自身产生的收益，湖北段预期收入总额为 20,281,265.16 万元，恩施市预期收入总额为 2,675,098.90 万元。

项目收益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。

（七）资金筹措

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号），沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段由中国国家铁路集团有限公司和湖北省、重庆市共同筹资建设，其中湖北段 859.00 亿元（含长江公铁合建大桥呼南高铁及市政工程部分投资 46.40 亿元、五峰至鹤峰南线走向方案投资增加 36.60 亿元，共计 83.00 亿元不计入地方股份），其中，资本金 388.00 亿元，占 50%，资本金以外使用国内银行贷款。项目资本金中，湖北省承担 283.06 亿元（其中征地拆迁费用 38.19 亿元），国铁集团承担 104.94 亿元。

资本金筹措方案：项目省方资本金由省与沿线市按照 5:5 比例分担，湖北铁路集团履行省方出资人代表职责，省级承担资本金 141.53 亿元，沿线地市承担资本金 141.53 亿元。省级资本金按建设资金年度需求出资，由湖北铁路集团（湖北省铁路发展基金有限责任公司）代表省方持股；宜昌市承担资本金 63.70 亿元、恩施州承担资本金 77.83 亿元分别由市本级、沿线县区财政局按建设资金需求分年度出资。

经本所律师核查，湖北段资本金 5,409,304.27 万元，占总投资的 58.23%；恩施项目资本金 714,034.32 万元，占项目总投资 58.24%，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。

2. 专项债券融资

项目计划发行 2,245,300.00 万元人民币，其中 2024 年已发行 410,600.00 万元，计划 2025 年发行 585,800.00 万元，计划 2026 年发行 534,900.00 万元，计划 2027 年发行 714,000.00 万元。

其中恩施市计划发行专项债券 296,200.00 万元人民币，分五年发行，其中 2024 年已发行 69,700.00 万元，计划 2025 年发行 69,700.00 万元，计划 2026 年发行 80,000.00 万元，计划 2027 年发行 76,800.00 万元。

3. 银行融资

本项目建设融资由项目法人按照国铁集团要求统贷统筹，共需融资 388.00 亿元，分 6 年筹措，项目建设第一至六年分别融资 34.92 亿元、69.84 亿元、71.78 亿元、73.72 亿元、75.66 亿元、62.08 亿元。假设还款期 16 年（按起始年表述为 2031 年-2046 年）每年 6 月 30 日、12 月 30 分两次等额还本，贷款年利率按 4.20%测算。

（八）项目审批

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
项目建议书批复	2016 年 7 月 13 日	国家发展改革委、交通运输部、中国铁路总公司	关于印发《中长期铁路网规划》的通知	发改基础（2016）1536 号
可行性研究报告的批复	2024 年 1 月 23 日	中华人民共和国国家发展和改革委员会	国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复	发改基础（2024）83 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 18 日	自然资源部	自然资源部办公厅关于新建铁路沪渝蓉高速铁路宜昌至涪陵段（湖北段）建设用地预审意见的函	自然资办函（2023）2555 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 20 日	湖北省自然资源厅	建设项目用地预审与选址意见书	用字第 420000202300094 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
建设用地规划许可证	2024 年 12 月 28 日	自然资源部	《自然资源部办公厅关于新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）项目先行用地的函》	自然资办函（2024）2820 号
国有土地使用证				办理中
环评批复/备案登记	2024 年 10 月 14 日	生态环境部	《生态环境部关于新建宜昌至涪陵高速铁路环境影响报告书的批复》	环审秘（2024）48 号
初步设计批复	2024 年 11 月 14 日	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府、关于宜昌至涪陵高速铁路初步设计的批复	铁鉴函（2024）394 号
建设工程规划许可证				办理中
建筑工程施工许可证				不适用
开工备案	2025 年 2 月 6 日	长江沿岸铁路集团股份有限公司	关于报送新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）项目开工备案的报告	长江铁路质（2025）12 号
节能报告	2024 年 7 月 16 日	中国国家铁路集团有限公司	《国铁集团发展和改革委员会关于新建宜昌至涪陵高速铁路节能报告的审查意见》	发改节环函（2024）20 号
水土保持方案	2024 年 10 月 22 日	水利部	《水利部关于新建宜昌至涪陵高速铁路水土保持方案审批准予行政许可决定书》	水许可决（2024）81 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
施工图审核报告	2024 年 11 月 15 日	中国国家铁路集团有限公司工程管理中心	国铁集团工程管理中心关于新建宜昌至涪陵高速铁路施工图审核报告审查意见的函	工管设函(2024) 87 号

本所律师认为，项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件。

（九）项目性质

1. 项目投向交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围，具备公益性质，修建目的为加快沿江高铁通道，完善区域铁路网络布局，优化运输结构，完善长江经济带综合立体走廊，激活鄂西地区丰富的生态、文化等资源优势，因此不是商业开发项目。

2. 募投项目主要建设内容为新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段，以及相关配套工程，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. 经中扬会计所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.24 倍（湖

北段）、1.24 倍（恩施市），不低于 1.1 倍。

综上，本所律师认为，本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目，收益经测算能覆盖债券本息，债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域（2024 年版）》规定的投向领域，项目不在《国办发（2024）52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目收入与融资自求平衡

根据中扬会计所出具的《专项评价报告》，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为 1.24 倍（湖北段）、1.24 倍（恩施市），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中扬会计所出具的《专项评价报告》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）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 自然环境和施工条件

影响施工进度的自然环境和施工条件因素主要包括气象环境和地质情况两大方面，这两方面对工程项目的影​​响有时难以预测，具有一定的不确定性。

（1）本项目气象环境影响因素主要考虑高温天气、雨季、大风等情况对项目进度的影响。

在夏季，室外温度过高，温度持续较高，给建设施工带来极大的不便，室外操作人员工作效率较低，容易发生中暑；项目所在区域，温差不大，对混凝土施工的影响相对较小。

在降水方面主要考虑雨季的长短对进度的影响。梅雨季节，雨天较多，空气

湿度也较大，会给建设施工带来一些问题，比如：土方工程和基础工程受雨水影响比较大，若不采取有关防范措施，会导致工期延误；建设施工受雨水影响，导致工作难以推进，甚至可能产生安全问题。

在大风出现的时候，也会给工程进度带来影响。刮风比较大时，进行施工作业比较困难和危险，这种情况下，为了保证安全，无法进行建设施工，就导致了进度的拖延。

风险控制措施：在施工前收集并分析气象资料，制定适宜的施工进度计划。根据项目抵御灾害天气的能力，合理制定灾害天气应对预案，将灾害天气对工程进度的影响降到最低点。比如，在温度方面，主要是收集年平均气温，最热、最冷月份的平均温度以及施工季节室内外温差等情况，从而确定出防暑降温措施以及冬雨季施工进度措施；在降雨方面，要收集当地雨季的长短、月平均降雨量、最大降水量等情况，可以为雨季施工措施、排水防洪等方案提供依据；在大风因素方面，要收集当地的主导风向和频率及大风出现的天数、时间等情况，从而为确定临时设施布置方案以及确定施工工作时间等提供了可靠的依据。

（2）复杂的地质地貌较易影响项目的建设进度，地质地貌情况决定土石方工程的施工方法、地基土的处理方法、基础的施工方法等等。

由于水文地质较为复杂，而工程中对水文地质问题研究往往又不深入，会忽略了它对工程进度的影响。若施工中遇到在勘察设计时没有发现的水文地质的情况下，比如：流砂、透水、断层、空穴、溶洞等，这些情况可能给基础工程带来不利的影响，此时，应该先暂停该部分的施工，应立即与设计方、地勘及相关专家“会诊”，研究对策，提出解决方案，再继续施工。

风险控制措施：针对地质环境因素，择优选择有资质有经验的勘察单位，认真做好勘察工作，确保提供地质资料的准确性。勘察单位根据相关技术标准规范的要求，针对项目区域地形地质特点和工程建设的需要，开展勘察工作。首先进行可行性研究工程地质勘察，尤其是对工程比较有关键性影响的不良地质、特殊岩土等，进行必要的工程地质勘察；其次，在可行性研究的基础上，进行初步地

质勘察，综合考虑地质条件和各种因素，为详勘工作提出建议；最后进行详细地质勘察，详细查明项目现场地基工程地质条件，准确提供工程 and 基础设计、施工必须的地质参数。

2. 来源于施工方的风险因素（施工技术、管理方案）

施工单位对施工进度起决定性作用，施工方的风险因素包括：采用技术措施不当，施工中发生技术事故；应用新技术、新材料、新结构缺乏经验，不能保证质量等影响施工进度；施工方案制定不科学、不合理、可操作性不强，实际施工过程中出现问题；施工组织管理不利，流水施工组织不合理，劳动力和施工机械调配不当、施工平面布置不合理等影响施工进度计划的执行；施工过程管理不善，解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。

风险控制措施：一方面，通过公开招投标，选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

另一方面加强过程监督控制。建设单位与各参建单位严格按照合同约定办事，完善项目建设组织与管理，质量监督体系；对施工方案的科学性、合理性、可操作性进行审核；对施工总进度计划、分阶段实施计划、关键节点实施细则仔细审核；落实好进度管理部门人员及职责分工；分析影响进度目标实现的干扰和风险因素等；督促施工方按施工进度计划要求执行，一旦发生进度偏差，及时分析原因，采取必要纠偏措施或调整原进度计划，加强动态控制；通过经济奖惩方法对进度管理进行约束等。

3. 来源于设计单位的风险因素（设计质量、设计变更）

在施工过程中，出现设计变更是难免的，或者是由于原设计有问题需要修改，或者由于业主提出了新的要求。

风险控制措施：通过择优选择设计单位，减少设计质量风险，从而减少对施工进度影响；深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

施工招标之前，由业主方、监理方及相关使用单位先进行一次图纸会审，会审结果形成书面文件。施工单位进场后，参建单位再进行一次图纸会审。

施工过程中，加强图纸审查，严格控制随意变更，针对合理的设计变更，加强设计各专业之间及变更相关单位的协调配合，严格控制变更手续办理时间，减少设计变更对施工总进度的影响。

4. 来源于供应商的风险因素

施工过程中需要的材料、构配件、机具和设备等如果不能按期运抵施工现场或者运抵现场后发现其质量不符合有关标准的要求，都会对施工进度产生影响。

风险控制措施：择优选择材料设备供应商，注重考察关键设备在工厂的监制；货到付款；供货商参与设备就位及调试，并与设备款的支付挂钩。安排专人对材料、构配件、机具和设备等进行严格把关，根据工程进度，做好材料需求供应计划、并进行动态管理，加强与供应商的协调沟通，控制好物资供应进度，从而减少因供应商导致的施工进度滞后。

5. 资金落实风险

资金风险包括资金不到位，资金被建设单位截留或者挪用，承包商把资金挪为它用等。项目建设所需要的资金，主要来源于项目单位自有资金和专项债券。一旦国家经济形势发生变化，产业政策和债券发行政策进行调整，都可能给本项目的资金筹措带来风险。资金一旦落实不到位，将直接影响工程进度。

风险控制措施：首先是加强项目管理，按计划完工；二是加强财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率；三是准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。

建设单位要抓好资金这一关键点，保证工程款按时足额到位；对每一笔工程

款支出严格审核，防止在项目实施过程中资金超出预算，在项目建设前期进行科学分析，对影响造价较大的因素重点分析把控。

6. 工程风险

工程质量和安全事故，不仅会造成经济损失，检查和处理事故势必对工程进度造成影响。

风险控制措施：首先，应做好事前预防工作，监督和要求施工单位完善质量控制和保障措施、建立健全工程项目安全生产制度，制定工程事故应急预案。落实质量控制专职人员，就施工工艺流程、施工方法、材料设备质量等方面严格把关。建立有符合该项目特点的安全生产制度，参与项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行制度的规定和要求。工程项目安全生产制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全生产政策、法规、条例、规范和标准。

其次，做好质量和安全检查。对质量和安全检查结果必须认真对待，需要整改的必须限定整改完成时间，落实整改方案 and 责任人。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1. 经营风险

本项目的经营风险主要为客流量带来的票价收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的客流量，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的客流量，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险。

风险控制措施：工程规划设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为将来的铁路运营的优质服务创造良好的硬件；广泛吸取国内外高速铁路的成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平。

2. 利率波动风险

利率波动风险。在政府专项债券存续期内，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

本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

3. 财务风险

本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，建设资金主要来自银行贷款，其次是自有资金，最后是专项债券，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

风险控制措施：充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。银行方应实时监控项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1. 财务测算不准确风险

本项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

此外，根据《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）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2. 存续债券置换不畅风险

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适的发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

六、中介机构

（一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙）

经本所律师核查，湖北中扬会计师事务所（普通合伙）持有武汉市江汉区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420103MAECPQ529R）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 42010475），具有财务评估咨询相关业务的资格。

（二）湖北申简通律师事务所

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 31420000MD0194930H《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（靳元霞律师执业证编号 14201200611837297、谭雅文律师执业证编号 14201202311713349）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）专项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《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，募投项目不在《国办发（2024）52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围；

（三）项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件；

（四）项目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长江沿岸铁路集团湖北有限公司，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）为债券发行出具专项评价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，对本项目的风险进行了较为充分的分析，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《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

(本页无正文，为湖北申简通律师事务所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》签署页)



负责律师 靳元霞

经办律师 谭雅文

2025 年 9 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31420000MD0194930H



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：



发证日期：2018 年 08 月 08 日

No. 72015231

中华人民共和国司法部监制

执业机构 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200611837297

法律职业资格
或律师资格证号 A20044205000565

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2025年05月17日



持证人 靳元霞

性别 女

身份证号 420500197401010080



律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026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 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202311713349

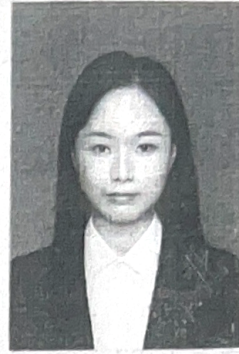
法律职业资格
或律师资格证号 A20214303212389

发证机关

发证日期



2023年11月30日



持证人 谭雅文

性别 女

身份证号 43032119981002002X



律师年度考核备案

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月

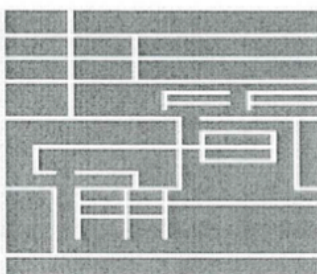
律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026年5月

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

法律意见书

(2025) 申律专债字第 277 号



湖北申简通律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

湖北武汉市武昌区松竹路 28 号万达尊 A 座 13 楼 1307 室

2025 年 9 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 2

第二部分法律意见书正文 3

 一、本年度债券概况 3

 二、债券发行实质条件 3

 （一）债券发行人 3

 （二）债券发行额度 3

 （三）债券发行期限 4

 （四）还款计划及偿债资金来源 4

 （五）投资项目的审批 4

 （六）项目资产抵质押情况 5

 三、债券对应的投资项目 5

 （一）项目名称 5

 （二）项目情况 5

 （三）项目现状 6

 （四）实施主体 6

 （五）投资计划 7

 （六）项目收益 8

 （七）资金筹措 8

 （八）项目审批 9

 （九）项目性质 11

 四、项目收入与融资自求平衡 12

 五、项目的风险控制 12

 六、中介机构 18

 （一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙） 18

 （二）湖北申简通律师事务所 18

 七、结论性意见 19

第一部分法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北申简通律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段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。

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：

《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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
本所/申简通律所	指	湖北申简通律师事务所
中扬会计所	指	湖北中扬会计师事务所（普通合伙）
《专项评价报告》	指	中扬会计所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《法律意见书》	指	申简通律所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》

第二部分法律意见书正文

一、本年度债券概况

湖北省政府拟申报专项债券 127,100.00 万元人民币, 分五年发行, 其中 2024 年已发行 44,000.00 万元, 计划 2025 年发行 44,000.00 万元, 计划 2026 年发行 20,000.00 万元, 计划 2027 年发行 19,100.00 万元, 用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。具体发行情况如下:

单位: 万元

行政区域	项目名称	拟投资总额	2024 年发债额	2025 年发债额	2026 年发债额	2027 年发债额
恩施州	新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段	526,856.04	44,000.00	44,000.00	20,000.00	19,100.00

2025 年债券发行情况:

债券品种: 记账式固定利率附息债券

债券期限: 30 年

债券规模: 44,000.00 万元人民币

债券利率: 固定利率

付息方式: 利息每半年支付, 第 11 ~ 30 年每年等额偿还发行额的 5%。

二、债券发行实质条件

(一) 债券发行人

债券发行人为湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给恩施州人民政府, 用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。

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.根据湖北省财政厅下发的 2025 年专项债限额通知, 本年度恩施州人民政

府申 44,000.00 万元人民币专项债券，是湖北省财政厅在财政部下达的湖北省专项债限额范围内，根据恩施州财政局上报的项目融资需求、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，在恩施州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恩施州地方政府专项债务限额管理，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湖北省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2016〕155号》第11条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券发行期限

债券发行期限为 30 年期。

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.项目实施主体在《实施方案》第三部分“项目投资估算及资金筹措方案”中，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.经核查中扬会计所出具的《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，取得了政府部门全部的审批手续（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，依法取得了全部的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定，可以实施。

(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，债券投资项目资产未抵押，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

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

(二) 项目情况

新建宜昌至涪陵高速铁路起自在建沿江高铁武汉至宜昌段宜昌北站（金巴岭线路所引出），经湖北恩施和重庆石柱、丰都至涪陵，接入在建渝万高铁涪陵北站，并利用渝万高铁引入重庆东站。

新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）新建正线长 330.121 千米，设车站 7 座：长阳东、五峰、后河、鹤峰站、木栗站、恩施南站、利川站，其中利川站与既有站并站，木栗站为越行站，平均站间距 43.133 千米。线路所 3 座：陈家湾、闵家冲、金巴岭线路所，其中闵家冲、金巴岭线路所在建。新建正线特大、大中桥共 108 座 54.392 千米，正线隧道 74 座 258.03 千米，桥隧占比 94.6%。正线路基长 17.722 千米，占线路比例为 5.4%。

地区相关及配套工程：宜涪至汉宜联络线 3.75 单线千米；宜常铁路长江桥公铁合建段 2.566 千米；宜常铁路长阳东段同期实施工程宜常铁路 4.806 单线千

米、宜常至宜涪联络线 2.062 单线千米；改造及改建既有鸦宜铁路 1.797 千米、改建既有宜昌东牵引变电所及相关工程、改建宜昌东存车场及相关工程、宜昌东新建信号楼工程。

项目建设期 72 个月，2024 年 12 月-2030 年 11 月。

(三) 项目现状

项目为新建项目，2024 年 12 月 31 日开工建设。恩施州各市县正在进行拆迁工作。宜昌长江公铁大桥首根桩基开钻，标志着宜涪高铁湖北段全线第一项主体工程拉开建设序幕。



(四) 实施主体

项目实施主体为长江沿岸铁路集团股份有限公司，成立于 2020 年 12 月 18 日，法定代表人为马春山，注册资本为 13,460,000 万元，统一社会信用代码为 91420106MA49MQ5R6E，企业注册地址位于武昌区友谊大道 308 号澜桥公馆 7 号楼 15 层，所属行业为铁路运输业，经营范围包含：许可项目：公共铁路运输；道路旅客运输经营；各类工程建设活动；道路货物运输（不含危险货物）；房地产开发经营；旅游业务；食品销售（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：高速铁路旅客运输；铁路运输设备销售；普通货物仓储服务（不含危险化学品等需许可审批的项目）；自有资金投资的资产管理服务；以自有资金从事投资活动；

物业管理；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；广告设计、代理；餐饮管理；日用百货销售（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

长江沿岸铁路集团股份有限公司的控股股东为中国铁路投资集团有限公司，持股比例 37.8158%，实际控制人为国务院，另，湖北铁路集团有限公司持股 23.55126%；重庆发展投资有限公司持股 10.84695%；安徽省投资集团控股有限公司持股 8.69242%；江苏省铁路集团有限公司持股 7.80089%；上海申铁投资有限公司持股 7.7266%；四川成渝高速铁路有限公司持股 3.56612%。

经本所律师核查，长江沿岸铁路集团股份有限公司依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

(五) 投资计划

2024 年 1 月 23 日，中国国家发展和改革委员会以《国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复》（发改基础〔2024〕83 号）对本项目可行性研究报告进行了批复，项目总投资 12,820,564.00 万元，其中建筑安装工程费 11,460,007.00 万元，动车组购置费 604,800.00 万元，建设期利息 747,944.00 万元，铺底流动资金 7,813.00 万元。

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号）湖北段静态总投资 8,590,000.00 万元。考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 9,289,304.27 万元，其中：建筑安装工程费 8,159,400.00 万元，占比 87.84%；设备购置费 430,600.00 万元，占比 4.64%；建设期利息 697,058.97 万元，占比 7.50%；债券发行兑付费 2,245.30 万元，占比 0.02%。

恩施州本级静态总投资 486,000.00 万元，考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 526,856.04 万元，其中：建筑安装工程费 461,629.00 万元，占比 87.62%；设备购置费 24,371.00 万元，占比 4.63%；建设期利息 40,728.94 万元，占比 7.73%；债券发行兑付费 127.10 万元，占比 0.02%。

(六) 项目收益

项目收入主要来源于客运收入、其他收入，为项目自身产生的收益，湖北段预期收入总额为 20,281,265.16 万元，恩施州预期收入总额为 1,147,919.59 万元。

项目收益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。

(七) 资金筹措

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号），沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段由中国国家铁路集团有限公司和湖北省、重庆市共同筹资建设，其中湖北段 859.00 亿元(含长江公铁合建大桥呼南高铁及市政工程部分投资 46.40 亿元、五峰至鹤峰南线走向方案投资增加 36.60 亿元，共计 83.00 亿元不计入地方股份)，其中，资本金 388.00 亿元，占 50%，资本金以外使用国内银行贷款。项目资本金中，湖北省承担 283.06 亿元(其中征地拆迁费用 38.19 亿元)，国铁集团承担 104.94 亿元。

资本金筹措方案：项目省方资本金由省与沿线市按照 5:5 比例分担，湖北铁路集团履行省方出资人代表职责，省级承担资本金 141.53 亿元，沿线地市承担资本金 141.53 亿元。省级资本金按建设资金年度需求出资，由湖北铁路集团(湖北省铁路发展基金有限责任公司)代表省方持股；宜昌市承担资本金 63.70 亿元、恩施州承担资本金 77.83 亿元分别由市本级、沿线县区财政局按建设资金需求分年度出资。

经本所律师核查，湖北段资本金 5,409,304.27 万元，占总投资的 58.23%，恩施州项目资本金 307,356.04 万元，占项目总投资 58.34%，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。

2. 专项债券融资

项目计划发行 2,245,300.00 万元人民币，其中 2024 年已发行 410,600.00 万

元，计划 2025 年发行 585,800.00 万元，计划 2026 年发行 534,900.00 万元，计划 2027 年发行 714,000.00 万元。

其中恩施州计划发行专项债券 127,100.00 万元人民币，分五年发行，其中 2024 年已发行 44,000.00 万元，计划 2025 年发行 44,000.00 万元，计划 2026 年发行 20,000.00 万元，计划 2027 年发行 19,100.00 万元。

3.银行融资

本项目建设融资由项目法人按照国铁集团要求统贷统筹，共需融资 388.00 亿元，分 6 年筹措，项目建设第一至六年分别融资 34.92 亿元、69.84 亿元、71.78 亿元、73.72 亿元、75.66 亿元、62.08 亿元。假设还款期 16 年（按起始年表述为 2031 年-2046 年）每年 6 月 30 日、12 月 30 分两次等额还本，贷款年利率按 4.20% 测算。

(八) 项目审批

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
项目建议书批复	2016 年 7 月 13 日	国家发展改革委、交通运输部、中国铁路总公司	关于印发《中长期铁路网规划》的通知	发改基础〔2016〕1536 号
可行性研究报告的批复	2024 年 1 月 23 日	中华人民共和国国家发展和改革委员会	国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复	发改基础〔2024〕83 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 18 日	自然资源部	自然资源部办公厅关于新建铁路沪渝蓉高速铁路宜昌至涪陵段（湖北段）建设用地预审意见的函	自然资办函〔2023〕2555 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 20 日	湖北省自然资源厅	建设项目用地预审与选址意见书	用字第 420000202300094 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
建设用地规划许可证	2024 年 12 月 28 日	自然资源部	《自然资源部办公厅关于新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）项目先行用地的函》	自然资办函〔2024〕2820 号
国有土地使用证				办理中
环评批复/备案登记	2024 年 10 月 14 日	生态环境部	《生态环境部关于新建宜昌至涪陵高速铁路环境影响报告书的批复》	环审秘〔2024〕48 号
初步设计批复	2024 年 11 月 14 日	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府、关于宜昌至涪陵高速铁路初步设计的批复	铁鉴函〔2024〕394 号
建设工程规划许可证				办理中
建筑工程施工许可证				不适用
开工备案	2025 年 2 月 6 日	长江沿岸铁路集团股份有限公司	关于报送新建宜昌至涪陵高速铁路(湖北段)项目开工备案的报告	长江铁路质〔2025〕12 号
节能报告	2024 年 7 月 16 日	中国国家铁路集团有限公司	《国铁集团发展和改革部关于新建宜昌至涪陵高速铁路节能报告的审查意见》	发改节环函〔2024〕20 号
水土保持方案	2024 年 10 月 22 日	水利部	《水利部关于新建宜昌至涪陵高速铁路水土保持方案审批准予行政许可决定书》	水许可决〔2024〕81 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
施工图审核报告	2024 年 11 月 15 日	中国国家铁路集团有限公司工程管理中心	国铁集团工程管理中心关于新建宜昌至涪陵高速铁路施工图审核报告审查意见的函	工管设函[2024] 87 号

本所律师认为，项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件。

(九) 项目性质

1.项目投向交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围，具备公益性质，修建目的为加快沿江高铁通道，完善区域铁路网络布局，优化运输结构，完善长江经济带综合立体走廊，激活鄂西地区丰富的生态、文化等资源优势，因此不是商业开发项目。

2.募投项目主要建设内容为新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段，以及相关配套工程，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.经中扬会计所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.24 倍（湖北

段)、1.23 倍(恩施州), 不低于 1.1 倍。

综上, 本所律师认为, 本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目, 收益经测算能覆盖债券本息, 债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域(2024 年版)》规定的投向领域, 项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目收入与融资自求平衡

根据中扬会计所出具的《专项评价报告》, 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为 1.24 倍(湖北段)、1.23 倍(恩施州), 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中扬会计所出具的《专项评价报告》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) 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 自然环境和施工条件

影响施工进度的自然环境和施工条件因素主要包括气象环境和地质情况两大方面, 这两方面对工程项目的影晌有时难以预测, 具有一定的不确定性。

(1) 本项目气象环境影响因素主要考虑高温天气、雨季、大风等情况对项目进度的影响。

在夏季, 室外温度过高, 温度持续较高, 给建设施工带来极大的不便, 室外操作人员工作效率较低, 容易发生中暑; 项目所在区域, 温差不大, 对混凝土施工的影响相对较小。

在降水方面主要考虑雨季的长短对进度的影响。梅雨季节, 雨天较多, 空气

湿度也较大，会给建设施工带来一些问题，比如：土方工程和基础工程受雨水影响比较大，若不采取有关防范措施，会导致工期延误；建设施工受雨水影响，导致工作难以推进，甚至可能产生安全问题。

在大风出现的时候，也会给工程进度带来影响。刮风比较大时，进行施工作业比较困难和危险，这种情况下，为了保证安全，无法进行建设施工，就导致了进度的拖延。

风险控制措施：在施工前收集并分析气象资料，制定适宜的施工进度计划。根据项目抵御灾害天气的能力，合理制定灾害天气应对预案，将灾害天气对工程进度的影响降到最低点。比如，在温度方面，主要是收集年平均气温，最热、最冷月份的平均温度以及施工季节室内外温差等情况，从而确定出防暑降温措施以及冬雨季施工进度措施；在降雨方面，要收集当地雨季的长短、月平均降雨量、最大降水量等情况，可以为雨季施工措施、排水防洪等方案提供依据；在大风因素方面，要收集当地的主导风向和频率及大风出现的天数、时间等情况，从而为确定临时设施布置方案以及确定施工工作时间等提供了可靠的依据。

(2) 复杂的地质地貌较易影响项目的建设进度，地质地貌情况决定土石方工程的施工方法、地基土的处理方法、基础的施工方法等等。

由于水文地质较为复杂，而工程中对水文地质问题研究往往又不深入，会忽略了它对工程进度的影响。若施工中遇到在勘察设计时没有发现的水文地质情况下，比如：流砂、透水、断层、空穴、溶洞等，这些情况可能给基础工程带来不利的影响，此时，应该先暂停该部分的施工，应立即与设计方、地勘及相关专家“会诊”，研究对策，提出解决方案，再继续施工。

风险控制措施：针对地质环境因素，择优选择有资质有经验的勘察单位，认真做好勘察工作，确保提供地质资料的准确性。勘察单位根据相关技术标准规范的要求，针对项目区域地形地质特点和工程建设的需要，开展勘察工作。首先进行可行性研究工程地质勘察，尤其是对工程比较有关键性影响的不良地质、特殊岩土等，进行必要的工程地质勘察；其次，在可行性研究的基础上，进行初步地

质勘察，综合考虑地质条件和各种因素，为详勘工作提出建议；最后进行详细地质勘察，详细查明项目现场地基工程地质条件，准确提供工程和基础设计、施工必须的地质参数。

2.来源于施工方的风险因素（施工技术、管理方案）

施工单位对施工进度起决定性作用，施工方的风险因素包括：采用技术措施不当，施工中发生技术事故；应用新技术、新材料、新结构缺乏经验，不能保证质量等影响施工进度；施工方案制定不科学、不合理、可操作性不强，实际施工中出现问题；施工组织管理不利，流水施工组织不合理，劳动力和施工机械调配不当、施工平面布置不合理等影响施工进度计划的执行；施工过程管理不善，解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。

风险控制措施：一方面，通过公开招投标，选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

另一方面加强过程监督控制。建设单位与各参建单位严格按照合同约定办事，完善项目建设组织与管理，质量监督体系；对施工方案的科学性、合理性、可操作性进行审核；对施工总进度计划、分阶段实施计划、关键节点实施细则仔细审核；落实好进度管理部门人员及职责分工；分析影响进度目标实现的干扰和风险因素等；督促施工方按施工进度计划要求执行，一旦发生进度偏差，及时分析原因，采取必要纠偏措施或调整原进度计划，加强动态控制；通过经济奖惩方法对进度管理进行约束等。

3.来源于设计单位的风险因素（设计质量、设计变更）

在施工过程中，出现设计变更是难免的，或者是由于原设计有问题需要修改，或者由于业主提出了新的要求。

风险控制措施：通过择优选择设计单位，减少设计质量风险，从而减少对施工进度影响；深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

施工招标之前，由业主方、监理方及相关使用单位先进行一次图纸会审，会审结果形成书面文件。施工单位进场后，参建单位再进行一次图纸会审。

施工过程中，加强图纸审查，严格控制随意变更，针对合理的设计变更，加强设计各专业之间及变更相关单位的协调配合，严格控制变更手续办理时间，减少设计变更对施工总进度的影响。

4.来源于供应商的风险因素

施工过程中需要的材料、构配件、机具和设备等如果不能按期运抵施工现场或者运抵现场后发现其质量不符合有关标准的要求，都会对施工进度产生影响。

风险控制措施：择优选择材料设备供应商，注重考察关键设备在工厂的监制；货到付款；供货商参与设备就位及调试，并与设备款的支付挂钩。安排专人对材料、构配件、机具和设备等进行严格把关，根据工程进度，做好材料需求供应计划、并进行动态管理，加强与供应商的协调沟通，控制好物资供应进度，从而减少因供应商导致的施工进度滞后。

5.资金落实风险

资金风险包括资金不到位，资金被建设单位截留或者挪用，承包商把资金挪为它用等。项目建设所需要的资金，主要来源于项目单位自有资金和专项债券。一旦国家经济形势发生变化，产业政策和债券发行政策进行调整，都可能给本项目的资金筹措带来风险。资金一旦落实不到位，将直接影响工程进度。

风险控制措施：首先是加强项目管理，按计划完工；二是加强财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率；三是准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。

建设单位要抓好资金这一关键点，保证工程款按时足额到位；对每一笔工程

款支出严格审核，防止在项目实施过程中资金超出预算，在项目建设前期进行科学分析，对影响造价较大的因素重点分析把控。

6.工程风险

工程质量和安全事故，不仅会造成经济损失，检查和处理事故势必对工程进度造成影响。

风险控制措施：首先，应做好事前预防工作，监督和要求施工单位完善质量控制和保障措施、建立健全工程项目安全生产制度，制定工程事故应急预案。落实质量控制专职人员，就施工工艺流程、施工方法、材料设备质量等方面严格把关。建立有符合该项目特点的安全生产制度，参与项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行制度的规定和要求。工程项目安全生产制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全生产政策、法规、条例、规范和标准。

其次，做好质量和安全检查。对质量和安全检查结果必须认真对待，需要整改的必须限定整改完成时间，落实整改方案和责任。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1.经营风险

本项目的经营风险主要为客流量带来的票价收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的客流量，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的客流量，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险。

风险控制措施：工程规划设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为将来的铁路运营的优质服务创造良好的硬件；广泛吸取国内外高速铁路的成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平。

2.利率波动风险

利率波动风险。在政府专项债券存续期内，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

本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

3.财务风险

本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，建设资金主要来自银行贷款，其次是自有资金，最后是专项债券，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

风险控制措施：充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。银行方应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

(三) 影响融资平衡结果的风险及控制措施

1.财务测算不准确风险

本项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

此外，根据《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）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2. 存续债券置换不畅风险

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适的发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

六、中介机构

（一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙）

经本所律师核查，湖北中扬会计师事务所（普通合伙）持有武汉市江汉区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420103MAECPQ529R）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 42010475），具有财务评估咨询相关业务的资格。

（二）湖北申简通律师事务所

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 31420000MD0194930H《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（靳元霞律师执业证编号 14201200611837297、谭雅文律师执业证编号 14201202311713349）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）专项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《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围；

（三）项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件；

（四）项目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长江沿岸铁路集团湖北有限公司，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）为债券发行出具专项评价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，对本项目的风险进行了较为充分的分析，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《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

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，为湖北申简通律师事务所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》签署页)



负责律师 郭元霞

经办律师 谭雅文

2025 年 9 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31420000MD0194930H

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:

2018 年 08 月 08 日



执业机构 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200611837297

法律职业资格
或律师资格证号 A20044205000565

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2025年05月17日



持证人 靳元霞

性别 女

身份证号 420500197401010080



律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026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 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202311713349

法律职业资格
或律师资格证号 A20214303212389

发证机关

发证日期

湖北省司法厅

2023年11月30日



持证人 谭雅文

性别 女

身份证号 43032119981002002X



律师年度考核备案

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月

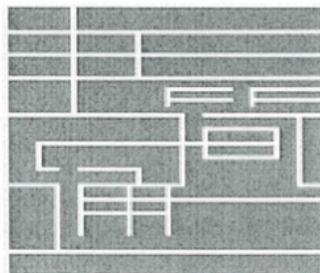
律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026年5月

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

法律意见书

(2025) 申律专债字第 279 号



湖北申简通律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

湖北武汉市武昌区松竹路 28 号万达尊 A 座 13 楼 1307 室

2025 年 9 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 2

第二部分法律意见书正文 3

 一、本年度债券概况 3

 二、债券发行实质条件 3

 （一）债券发行人 3

 （二）债券发行额度 3

 （三）债券发行期限 4

 （四）还款计划及偿债资金来源 4

 （五）投资项目的审批 4

 （六）项目资产抵质押情况 5

 三、债券对应的投资项目 5

 （一）项目名称 5

 （二）项目情况 5

 （三）项目现状 6

 （四）实施主体 6

 （五）投资计划 7

 （六）项目收益 8

 （七）资金筹措 8

 （八）项目审批 9

 （九）项目性质 11

 四、项目收入与融资自求平衡 12

 五、项目的风险控制 12

 六、中介机构 18

 （一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙） 18

 （二）湖北申简通律师事务所 18

 七、结论性意见 19

第一部分法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北申简通律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段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。

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：

《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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
本所/申简通律所	指	湖北申简通律师事务所
中扬会计所	指	湖北中扬会计师事务所（普通合伙）
《专项评价报告》	指	中扬会计所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《法律意见书》	指	申简通律所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》

第二部分法律意见书正文

一、本年度债券概况

湖北省政府拟申报专项债券 37,200.00 万元人民币，分五年发行，其中 2024 年已发行 9,400.00 万元，计划 2025 年发行 9,400.00 万元，计划 2026 年发行 9,200.00 万元，计划 2027 年发行 9,200.00 万元，用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。具体发行情况如下：

单位：万元

行政区域	项目名称	拟投资总额	2024 年发债额	2025 年发债额	2026 年发债额	2027 年发债额
建始县	新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段	153,886.74	9,400.00	9,400.00	9,200.00	9,200.00

2025 年债券发行情况：

债券品种：记账式固定利率附息债券

债券期限：30 年

债券规模：9,400.00 万元人民币

债券利率：固定利率

付息方式：利息每半年支付，第 11 ~ 30 年每年等额偿还发行额的 5%。

二、债券发行实质条件

（一）债券发行人

债券发行人为湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给建始县人民政府，用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。

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.根据湖北省财政厅下发的 2025 年专项债限额通知，本年度建始县人民政

府申 9,400.00 万元人民币专项债券,是湖北省财政厅在财政部下达的湖北省专项债限额范围内,根据建始县财政局上报的项目融资需求、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,在建始县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恩施州地方政府专项债务限额管理,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湖北省财政厅核定的债务限额范围内,符合《财预〔2016〕155号》第11条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券发行期限

债券发行期限为 30 年期。

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.项目实施主体在《实施方案》第三部分“项目投资估算及资金筹措方案”中,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.经核查中扬会计所出具的《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，取得了政府部门全部的审批手续（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，依法取得了全部的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定，可以实施。

(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，债券投资项目资产未抵押，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

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

(二) 项目情况

新建宜昌至涪陵高速铁路起自在建沿江高铁武汉至宜昌段宜昌北站（金巴岭线路所引出），经湖北恩施和重庆石柱、丰都至涪陵，接入在建渝万高铁涪陵北站，并利用渝万高铁引入重庆东站。

新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）新建正线长 330.121 千米，设车站 7 座：长阳东、五峰、后河、鹤峰站、木栗站、恩施南站、利川站，其中利川站与既有站并站，木栗站为越行站，平均站间距 43.133 千米。线路所 3 座：陈家湾、闵家冲、金巴岭线路所，其中闵家冲、金巴岭线路所在建。新建正线特大、大中桥共 108 座 54.392 千米，正线隧道 74 座 258.03 千米，桥隧占比 94.6%。正线路基长 17.722 千米，占线路比例为 5.4%。

地区相关及配套工程：宜涪至汉宜联络线 3.75 单线千米；宜常铁路长江桥公铁合建段 2.566 千米；宜常铁路长阳东段同期实施工程宜常铁路 4.806 单线千

米、宜常至宜涪联络线 2.062 单线千米；改造及改建既有鸦宜铁路 1.797 千米、改建既有宜昌东牵引变电所及相关工程、改建宜昌东存车场及相关工程、宜昌东新建信号楼工程。

项目建设期 72 个月，2024 年 12 月-2030 年 11 月。

(三) 项目现状

项目为新建项目，2024 年 12 月 31 日开工建设。恩施州各市县正在进行拆迁工作。宜昌长江公铁大桥首根桩基开钻，标志着宜涪高铁湖北段全线第一项主体工程拉开建设序幕。



(四) 实施主体

项目实施主体为长江沿岸铁路集团股份有限公司，成立于 2020 年 12 月 18 日，法定代表人为马春山，注册资本为 13,460,000 万元，统一社会信用代码为 91420106MA49MQ5R6E，企业注册地址位于武昌区友谊大道 308 号澜桥公馆 7 号楼 15 层，所属行业为铁路运输业，经营范围包含：许可项目：公共铁路运输；道路旅客运输经营；各类工程建设活动；道路货物运输（不含危险货物）；房地产开发经营；旅游业务；食品销售（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：高速铁路旅客运输；铁路运输设备销售；普通货物仓储服务（不含危险化学品等需许可审批的项目）；自有资金投资的资产管理服务；以自有资金从事投资活动；

物业管理；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；广告设计、代理；餐饮管理；日用百货销售（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

长江沿岸铁路集团股份有限公司的控股股东为中国铁路投资集团有限公司，持股比例 37.8158%，实际控制人为国务院，另，湖北铁路集团有限公司持股 23.55126%；重庆发展投资有限公司持股 10.84695%；安徽省投资集团控股有限公司持股 8.69242%；江苏省铁路集团有限公司持股 7.80089%；上海申铁投资有限公司持股 7.7266%；四川成渝高速铁路有限公司持股 3.56612%。

经本所律师核查，长江沿岸铁路集团股份有限公司依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

（五）投资计划

2024 年 1 月 23 日，中国国家发展和改革委员会以《国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复》（发改基础〔2024〕83 号）对本项目可行性研究报告进行了批复，项目总投资 12,820,564.00 万元，其中建筑安装工程费 11,460,007.00 万元，动车组购置费 604,800.00 万元，建设期利息 747,944.00 万元，铺底流动资金 7,813.00 万元。

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号）湖北段静态总投资 8,590,000.00 万元。考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 9,289,304.27 万元，其中：建筑安装工程费 8,159,400.00 万元，占比 87.84%；设备购置费 430,600.00 万元，占比 4.64%；建设期利息 697,058.97 万元，占比 7.50%；债券发行兑付费 2,245.30 万元，占比 0.02%。

建始静态总投资 142,200.00 万元，考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 153,886.74 万元，其中：建筑安装工程费 135,069.00 万元，占比 87.77%；设备购置费 7,131.00 万元，占比 4.64%；建设期利息 11,649.54 万元，占比 7.57%；债券发行兑付费 37.20 万元，占比 0.02%。

(六) 项目收益

项目收入主要来源于客运收入、其他收入，为项目自身产生的收益，湖北段预期收入总额为 20,281,265.16 万元，建始预期收入总额为 335,857.73 万元。

项目收益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。

(七) 资金筹措

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号），沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段由中国国家铁路集团有限公司和湖北省、重庆市共同筹资建设，其中湖北段 859.00 亿元(含长江公铁合建大桥呼南高铁及市政工程部分投资 46.40 亿元、五峰至鹤峰南线走向方案投资增加 36.60 亿元，共计 83.00 亿元不计入地方股份)，其中，资本金 388.00 亿元，占 50%，资本金以外使用国内银行贷款。项目资本金中，湖北省承担 283.06 亿元(其中征地拆迁费用 38.19 亿元)，国铁集团承担 104.94 亿元。

资本金筹措方案：项目省方资本金由省与沿线市按照 5:5 比例分担，湖北铁路集团履行省方出资人代表职责，省级承担资本金 141.53 亿元，沿线地市承担资本金 141.53 亿元。省级资本金按建设资金年度需求出资，由湖北铁路集团(湖北省铁路发展基金有限责任公司)代表省方持股；宜昌市承担资本金 63.70 亿元、恩施州承担资本金 77.83 亿元分别由市本级、沿线县区财政局按建设资金需求分年度出资。

经本所律师核查，湖北段资本金 5,409,304.27 万元，占总投资的 58.23%；建始项目资本金 89,586.74 万元，占项目总投资 58.22%，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。

2. 专项债券融资

项目计划发行 2,245,300.00 万元人民币，其中 2024 年已发行 410,600.00 万

元，计划 2025 年发行 585,800.00 万元，计划 2026 年发行 534,900.00 万元，计划 2027 年发行 714,000.00 万元。

其中建始县计划发行专项债券 37,200.00 万元人民币，分五年发行，其中 2024 年已发行 9,400.00 万元，计划 2025 年发行 9,400.00 万元，计划 2026 年发行 9,200.00 万元，计划 2027 年发行 9,200.00 万元。

3.银行融资

本项目建设融资由项目法人按照国铁集团要求统贷统筹，共需融资 388.00 亿元，分 6 年筹措，项目建设第一至六年分别融资 34.92 亿元、69.84 亿元、71.78 亿元、73.72 亿元、75.66 亿元、62.08 亿元。假设还款期 16 年（按起始年表述为 2031 年-2046 年）每年 6 月 30 日、12 月 30 分两次等额还本，贷款年利率按 4.20% 测算。

(八) 项目审批

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
项目建议书批复	2016 年 7 月 13 日	国家发展改革委、交通运输部、中国铁路总公司	关于印发《中长期铁路网规划》的通知	发改基础〔2016〕1536 号
可行性研究报告的批复	2024 年 1 月 23 日	中华人民共和国国家发展和改革委员会	国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复	发改基础〔2024〕83 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 18 日	自然资源部	自然资源部办公厅关于新建铁路沪渝蓉高速铁路宜昌至涪陵段（湖北段）建设用地预审意见的函	自然资办函〔2023〕2555 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 20 日	湖北省自然资源厅	建设项目用地预审与选址意见书	用字第 420000202300094 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
建设用地规划许可证	2024 年 12 月 28 日	自然资源部	《自然资源部办公厅关于新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）项目先行用地的函》	自然资办函〔2024〕2820 号
国有土地使用证				办理中
环评批复/备案登记	2024 年 10 月 14 日	生态环境部	《生态环境部关于新建宜昌至涪陵高速铁路环境影响报告书的批复》	环审秘〔2024〕48 号
初步设计批复	2024 年 11 月 14 日	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府、关于宜昌至涪陵高速铁路初步设计的批复	铁鉴函〔2024〕394 号
建设工程规划许可证				办理中
建筑工程施工许可证				不适用
开工备案	2025 年 2 月 6 日	长江沿岸铁路集团股份有限公司	关于报送新建宜昌至涪陵高速铁路(湖北段)项目开工备案的报告	长江铁路质〔2025〕12 号
节能报告	2024 年 7 月 16 日	中国国家铁路集团有限公司	《国铁集团发展和改革部关于新建宜昌至涪陵高速铁路节能报告的审查意见》	发改节环函〔2024〕20 号
水土保持方案	2024 年 10 月 22 日	水利部	《水利部关于新建宜昌至涪陵高速铁路水土保持方案审批准予行政许可决定书》	水许可决〔2024〕81 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
施工图审核报告	2024 年 11 月 15 日	中国国家铁路集团有限公司工程管理中心	国铁集团工程管理中心关于新建宜昌至涪陵高速铁路施工图审核报告审查意见的函	工管设函[2024] 87 号

本所律师认为，项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件。

(九) 项目性质

1.项目投向交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围，具备公益性质，修建目的为加快沿江高铁通道，完善区域铁路网络布局，优化运输结构，完善长江经济带综合立体走廊，激活鄂西地区丰富的生态、文化等资源优势，因此不是商业开发项目。

2.募投项目主要建设内容为新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段，以及相关配套工程，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.经中扬会计所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.24 倍（湖北

段)、1.24 倍(建始县), 不低于 1.1 倍。

综上, 本所律师认为, 本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目, 收益经测算能覆盖债券本息, 债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域(2024 年版)》规定的投向领域, 项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目收入与融资自求平衡

根据中扬会计所出具的《专项评价报告》, 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为 1.24 倍(湖北段)、1.24 倍(建始县), 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中扬会计所出具的《专项评价报告》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) 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 自然环境和施工条件

影响施工进度的自然环境和施工条件因素主要包括气象环境和地质情况两大方面, 这两方面对工程项目的影晌有时难以预测, 具有一定的不确定性。

(1) 本项目气象环境影响因素主要考虑高温天气、雨季、大风等情况对项目进度的影响。

在夏季, 室外温度过高, 温度持续较高, 给建设施工带来极大的不便, 室外操作人员工作效率较低, 容易发生中暑; 项目所在区域, 温差不大, 对混凝土施工的影响相对较小。

在降水方面主要考虑雨季的长短对进度的影响。梅雨季节, 雨天较多, 空气

湿度也较大，会给建设施工带来一些问题，比如：土方工程和基础工程受雨水影响比较大，若不采取有关防范措施，会导致工期延误；建设施工受雨水影响，导致工作难以推进，甚至可能产生安全问题。

在大风出现的时候，也会给工程进度带来影响。刮风比较大时，进行施工作业比较困难和危险，这种情况下，为了保证安全，无法进行建设施工，就导致了进度的拖延。

风险控制措施：在施工前收集并分析气象资料，制定适宜的施工进度计划。根据项目抵御灾害天气的能力，合理制定灾害天气应对预案，将灾害天气对工程进度的影响降到最低点。比如，在温度方面，主要是收集年平均气温，最热、最冷月份的平均温度以及施工季节室内外温差等情况，从而确定出防暑降温措施以及冬雨季施工进度措施；在降雨方面，要收集当地雨季的长短、月平均降雨量、最大降水量等情况，可以为雨季施工措施、排水防洪等方案提供依据；在大风因素方面，要收集当地的主导风向和频率及大风出现的天数、时间等情况，从而为确定临时设施布置方案以及确定施工工作时间等提供了可靠的依据。

(2) 复杂的地质地貌较易影响项目的建设进度，地质地貌情况决定土石方工程的施工方法、地基土的处理方法、基础的施工方法等等。

由于水文地质较为复杂，而工程中对水文地质问题研究往往又不深入，会忽略了它对工程进度的影响。若施工中遇到在勘察设计时没有发现的水文地质的情况下，比如：流砂、透水、断层、空穴、溶洞等，这些情况可能给基础工程带来不利的影响，此时，应该先暂停该部分的施工，应立即与设计方、地勘及相关专家“会诊”，研究对策，提出解决方案，再继续施工。

风险控制措施：针对地质环境因素，择优选择有资质有经验的勘察单位，认真做好勘察工作，确保提供地质资料的准确性。勘察单位根据相关技术标准规范的要求，针对项目区域地形地质特点和工程建设的需要，开展勘察工作。首先进行可行性研究工程地质勘察，尤其是对工程比较有关键性影响的不良地质、特殊岩土等，进行必要的工程地质勘察；其次，在可行性研究的基础上，进行初步地

质勘察，综合考虑地质条件和各种因素，为详勘工作提出建议；最后进行详细地质勘察，详细查明项目现场地基工程地质条件，准确提供工程和基础设计、施工必须的地质参数。

2.来源于施工方的风险因素（施工技术、管理方案）

施工单位对施工进度起决定性作用，施工方的风险因素包括：采用技术措施不当，施工中发生技术事故；应用新技术、新材料、新结构缺乏经验，不能保证质量等影响施工进度；施工方案制定不科学、不合理、可操作性不强，实际施工中出现问题；施工组织管理不利，流水施工组织不合理，劳动力和施工机械调配不当、施工平面布置不合理等影响施工进度计划的执行；施工过程管理不善，解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。

风险控制措施：一方面，通过公开招投标，选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

另一方面加强过程监督控制。建设单位与各参建单位严格按照合同约定办事，完善项目建设组织与管理，质量监督体系；对施工方案的科学性、合理性、可操作性进行审核；对施工总进度计划、分阶段实施计划、关键节点实施细则仔细审核；落实好进度管理部门人员及职责分工；分析影响进度目标实现的干扰和风险因素等；督促施工方按施工进度计划要求执行，一旦发生进度偏差，及时分析原因，采取必要纠偏措施或调整原进度计划，加强动态控制；通过经济奖惩方法对进度管理进行约束等。

3.来源于设计单位的风险因素（设计质量、设计变更）

在施工过程中，出现设计变更是难免的，或者是由于原设计有问题需要修改，或者由于业主提出了新的要求。

风险控制措施：通过择优选择设计单位，减少设计质量风险，从而减少对施工进度影响；深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

施工招标之前，由业主方、监理方及相关使用单位先进行一次图纸会审，会审结果形成书面文件。施工单位进场后，参建单位再进行一次图纸会审。

施工过程中，加强图纸审查，严格控制随意变更，针对合理的设计变更，加强设计各专业之间及变更相关单位的协调配合，严格控制变更手续办理时间，减少设计变更对施工总进度的影响。

4.来源于供应商的风险因素

施工过程中需要的材料、构配件、机具和设备等如果不能按期运抵施工现场或者运抵现场后发现其质量不符合有关标准的要求，都会对施工进度产生影响。

风险控制措施：择优选择材料设备供应商，注重考察关键设备在工厂的监制；货到付款；供货商参与设备就位及调试，并与设备款的支付挂钩。安排专人对材料、构配件、机具和设备等进行严格把关，根据工程进度，做好材料需求供应计划、并进行动态管理，加强与供应商的协调沟通，控制好物资供应进度，从而减少因供应商导致的施工进度滞后。

5.资金落实风险

资金风险包括资金不到位，资金被建设单位截留或者挪用，承包商把资金挪为它用等。项目建设所需要的资金，主要来源于项目单位自有资金和专项债券。一旦国家经济形势发生变化，产业政策和债券发行政策进行调整，都可能给本项目的资金筹措带来风险。资金一旦落实不到位，将直接影响工程进度。

风险控制措施：首先是加强项目管理，按计划完工；二是加强财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率；三是准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。

建设单位要抓好资金这一关键点，保证工程款按时足额到位；对每一笔工程

款支出严格审核，防止在项目实施过程中资金超出预算，在项目建设前期进行科学分析，对影响造价较大的因素重点分析把控。

6.工程风险

工程质量和安全事故，不仅会造成经济损失，检查和处理事故势必对工程进度造成影响。

风险控制措施：首先，应做好事前预防工作，监督和要求施工单位完善质量控制和保障措施、建立健全工程项目安全生产制度，制定工程事故应急预案。落实质量控制专职人员，就施工工艺流程、施工方法、材料设备质量等方面严格把关。建立有符合该项目特点的安全生产制度，参与项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行制度的规定和要求。工程项目安全生产制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全生产政策、法规、条例、规范和标准。

其次，做好质量和安全检查。对质量和安全检查结果必须认真对待，需要整改的必须限定整改完成时间，落实整改方案和责任。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1.经营风险

本项目的经营风险主要为客流量带来的票价收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的客流量，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的客流量，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险。

风险控制措施：工程规划设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为将来的铁路运营的优质服务创造良好的硬件；广泛吸取国内外高速铁路的成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平。

2.利率波动风险

利率波动风险。在政府专项债券存续期内，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

本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

3.财务风险

本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，建设资金主要来自银行贷款，其次是自有资金，最后是专项债券，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

风险控制措施：充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。银行方应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1.财务测算不准确风险

本项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

此外，根据《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）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2. 存续债券置换不畅风险

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适的发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

六、中介机构

（一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙）

经本所律师核查，湖北中扬会计师事务所（普通合伙）持有武汉市江汉区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420103MAECPQ529R）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 42010475），具有财务评估咨询相关业务的资格。

（二）湖北申简通律师事务所

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 31420000MD0194930H《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（靳元霞律师执业证编号 14201200611837297、谭雅文律师执业证编号 14201202311713349）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）专项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《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围；

（三）项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件；

（四）项目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长江沿岸铁路集团湖北有限公司，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）为债券发行出具专项评价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，对本项目的风险进行了较为充分的分析，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《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

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，为湖北申简通律师事务所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》签署页)



负责律师 郭元霞

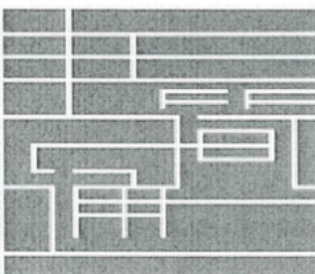
经办律师 谭雅文

2025 年 9 月

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

法律意见书

(2025) 申律专债字第 278 号



湖北申简通律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

湖北武汉市武昌区松竹路 28 号万达尊 A 座 13 楼 1307 室

2025 年 9 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 2

第二部分法律意见书正文 3

 一、本年度债券概况 3

 二、债券发行实质条件 3

 （一）债券发行人 3

 （二）债券发行额度 3

 （三）债券发行期限 4

 （四）还款计划及偿债资金来源 4

 （五）投资项目的审批 4

 （六）项目资产抵质押情况 5

 三、债券对应的投资项目 5

 （一）项目名称 5

 （二）项目情况 5

 （三）项目现状 6

 （四）实施主体 6

 （五）投资计划 7

 （六）项目收益 8

 （七）资金筹措 8

 （八）项目审批 9

 （九）项目性质 11

 四、项目收入与融资自求平衡 12

 五、项目的风险控制 12

 六、中介机构 18

 （一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙） 18

 （二）湖北申简通律师事务所 18

 七、结论性意见 19

第一部分法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北申简通律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段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。

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：

《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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
本所/申简通律所	指	湖北申简通律师事务所
中扬会计所	指	湖北中扬会计师事务所（普通合伙）
《专项评价报告》	指	中扬会计所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《法律意见书》	指	申简通律所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》

第二部分法律意见书正文

一、本年度债券概况

湖北省政府拟申报专项债券 24,400.00 万元人民币，分五年发行，其中 2024 年已发行 6,100.00 万元，计划 2025 年发行 10,000.00 万元，计划 2026 年发行 4,200.00 万元，计划 2027 年发行 4,100.00 万元，用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。具体发行情况如下：

单位：万元

行政区域	项目名称	拟投资总额	2024 年发债额	2025 年发债额	2026 年发债额	2027 年发债额
宣恩县	新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段	101,329.30	6,100.00	10,000.00	4,200.00	4,100.00

2025 年债券发行情况：

债券品种：记账式固定利率附息债券

债券期限：30 年

债券规模：10,000.00 万元人民币

债券利率：固定利率

付息方式：利息每半年支付，第 11 ~ 30 年每年等额偿还发行额的 5%。

二、债券发行实质条件

(一) 债券发行人

债券发行人为湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给宣恩县人民政府，用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。

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.根据湖北省财政厅下发的 2025 年专项债限额通知，本年度宣恩县人民政

府申 10,000.00 万元人民币专项债券，是湖北省财政厅在财政部下发的湖北省专项债限额范围内，根据宣恩县财政局上报的项目融资需求、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，在宣恩县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恩施州地方政府专项债务限额管理，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湖北省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2016〕155号》第11条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券发行期限

债券发行期限为 30 年期。

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.项目实施主体在《实施方案》第三部分“项目投资估算及资金筹措方案”中，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.经核查中扬会计所出具的《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，取得了政府部门全部的审批手续（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，依法取得了全部的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定，可以实施。

(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，债券投资项目资产未抵押，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

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

(二) 项目情况

新建宜昌至涪陵高速铁路起自在建沿江高铁武汉至宜昌段宜昌北站（金巴岭线路所引出），经湖北恩施和重庆石柱、丰都至涪陵，接入在建渝万高铁涪陵北站，并利用渝万高铁引入重庆东站。

新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）新建正线长 330.121 千米，设车站 7 座：长阳东、五峰、后河、鹤峰站、木栗站、恩施南站、利川站，其中利川站与既有站并站，木栗站为越行站，平均站间距 43.133 千米。线路所 3 座：陈家湾、闵家冲、金巴岭线路所，其中闵家冲、金巴岭线路所在建。新建正线特大、大中桥共 108 座 54.392 千米，正线隧道 74 座 258.03 千米，桥隧占比 94.6%。正线路基长 17.722 千米，占线路比例为 5.4%。

地区相关及配套工程：宜涪至汉宜联络线 3.75 单线千米；宜常铁路长江桥公铁合建段 2.566 千米；宜常铁路长阳东段同期实施工程宜常铁路 4.806 单线千

米、宜常至宜涪联络线 2.062 单线千米；改造及改建既有鸦宜铁路 1.797 千米、改建既有宜昌东牵引变电所及相关工程、改建宜昌东存车场及相关工程、宜昌东新建信号楼工程。

项目建设期 72 个月，2024 年 12 月-2030 年 11 月。

(三) 项目现状

项目为新建项目，2024 年 12 月 31 日开工建设。恩施州各市县正在进行拆迁工作。宜昌长江公铁大桥首根桩基开钻，标志着宜涪高铁湖北段全线第一项主体工程拉开建设序幕。



(四) 实施主体

项目实施主体为长江沿岸铁路集团股份有限公司，成立于 2020 年 12 月 18 日，法定代表人为马春山，注册资本为 13,460,000 万元，统一社会信用代码为 91420106MA49MQ5R6E，企业注册地址位于武昌区友谊大道 308 号澜桥公馆 7 号楼 15 层，所属行业为铁路运输业，经营范围包含：许可项目：公共铁路运输；道路旅客运输经营；各类工程建设活动；道路货物运输（不含危险货物）；房地产开发经营；旅游业务；食品销售（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：高速铁路旅客运输；铁路运输设备销售；普通货物仓储服务（不含危险化学品等需许可审批的项目）；自有资金投资的资产管理服务；以自有资金从事投资活动；

物业管理；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；广告设计、代理；餐饮管理；日用百货销售（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

长江沿岸铁路集团股份有限公司的控股股东为中国铁路投资集团有限公司，持股比例 37.8158%，实际控制人为国务院，另，湖北铁路集团有限公司持股 23.55126%；重庆发展投资有限公司持股 10.84695%；安徽省投资集团控股有限公司持股 8.69242%；江苏省铁路集团有限公司持股 7.80089%；上海申铁投资有限公司持股 7.7266%；四川成渝高速铁路有限公司持股 3.56612%。

经本所律师核查，长江沿岸铁路集团股份有限公司依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

(五) 投资计划

2024 年 1 月 23 日，中国国家发展和改革委员会以《国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复》（发改基础〔2024〕83 号）对本项目可行性研究报告进行了批复，项目总投资 12,820,564.00 万元，其中建筑安装工程费 11,460,007.00 万元，动车组购置费 604,800.00 万元，建设期利息 747,944.00 万元，铺底流动资金 7,813.00 万元。

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号）湖北段静态总投资 8,590,000.00 万元。考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 9,289,304.27 万元，其中：建筑安装工程费 8,159,400.00 万元，占比 87.84%；设备购置费 430,600.00 万元，占比 4.64%；建设期利息 697,058.97 万元，占比 7.50%；债券发行兑付费 2,245.30 万元，占比 0.02%。

宣恩静态总投资 93,600.00 万元，考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 101,329.30 万元，其中：建筑安装工程费 88,906.00 万元，占比 87.74%；设备购置费 4,694.00 万元，占比 4.63%；建设期利息 7,704.90 万元，占比 7.61%；债券发行兑付费 24.40 万元，占比 0.02%。

(六) 项目收益

项目收入主要来源于客运收入、其他收入，为项目自身产生的收益，湖北段预期收入总额为 20,281,265.16 万元，宣恩预期收入总额为 220,457.36 万元。

项目收益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。

(七) 资金筹措

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号），沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段由中国国家铁路集团有限公司和湖北省、重庆市共同筹资建设，其中湖北段 859.00 亿元(含长江公铁合建大桥呼南高铁及市政工程部分投资 46.40 亿元、五峰至鹤峰南线走向方案投资增加 36.60 亿元，共计 83.00 亿元不计入地方股份)，其中，资本金 388.00 亿元，占 50%，资本金以外使用国内银行贷款。项目资本金中，湖北省承担 283.06 亿元(其中征地拆迁费用 38.19 亿元)，国铁集团承担 104.94 亿元。

资本金筹措方案：项目省方资本金由省与沿线市按照 5:5 比例分担，湖北铁路集团履行省方出资人代表职责，省级承担资本金 141.53 亿元，沿线地市承担资本金 141.53 亿元。省级资本金按建设资金年度需求出资，由湖北铁路集团(湖北省铁路发展基金有限责任公司)代表省方持股；宜昌市承担资本金 63.70 亿元、恩施州承担资本金 77.83 亿元分别由市本级、沿线县区财政局按建设资金需求分年度出资。

经本所律师核查，湖北段资本金 5,409,304.27 万元，占总投资的 58.23%，宣恩项目资本金 59,129.30 万元，占项目总投资 58.35%，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。

2. 专项债券融资

项目计划发行 2,245,300.00 万元人民币，其中 2024 年已发行 410,600.00 万

元，计划 2025 年发行 585,800.00 万元，计划 2026 年发行 534,900.00 万元，计划 2027 年发行 714,000.00 万元。

其中宣恩县计划发行专项债券 24,400.00 万元人民币，分五年发行，其中 2024 年已发行 6,100.00 万元，计划 2025 年发行 10,000.00 万元，计划 2026 年发行 4,200.00 万元，计划 2027 年发行 4,100.00 万元。

3.银行融资

本项目建设融资由项目法人按照国铁集团要求统贷统筹，共需融资 388.00 亿元，分 6 年筹措，项目建设第一至六年分别融资 34.92 亿元、69.84 亿元、71.78 亿元、73.72 亿元、75.66 亿元、62.08 亿元。假设还款期 16 年（按起始年表述为 2031 年-2046 年）每年 6 月 30 日、12 月 30 分两次等额还本，贷款年利率按 4.20% 测算。其中宣恩县市场融资 4.22 亿元。

(八) 项目审批

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
项目建议书批复	2016 年 7 月 13 日	国家发展改革委、交通运输部、中国铁路总公司	关于印发《中长期铁路网规划》的通知	发改基础〔2016〕1536 号
可行性研究报告的批复	2024 年 1 月 23 日	中华人民共和国国家发展和改革委员会	国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复	发改基础〔2024〕83 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 18 日	自然资源部	自然资源部办公厅关于新建铁路沪渝蓉高速铁路宜昌至涪陵段（湖北段）建设用地预审意见的函	自然资办函〔2023〕2555 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 20 日	湖北省自然资源厅	建设项目用地预审与选址意见书	用字第 420000202300094 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
建设用地规划许可证	2024 年 12 月 28 日	自然资源部	《自然资源部办公厅关于新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）项目先行用地的函》	自然资办函〔2024〕2820 号
国有土地使用证				办理中
环评批复/备案登记	2024 年 10 月 14 日	生态环境部	《生态环境部关于新建宜昌至涪陵高速铁路环境影响报告书的批复》	环审秘〔2024〕48 号
初步设计批复	2024 年 11 月 14 日	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府、关于宜昌至涪陵高速铁路初步设计的批复	铁鉴函〔2024〕394 号
建设工程规划许可证				办理中
建筑工程施工许可证				不适用
开工备案	2025 年 2 月 6 日	长江沿岸铁路集团股份有限公司	关于报送新建宜昌至涪陵高速铁路(湖北段)项目开工备案的报告	长江铁路质〔2025〕12 号
节能报告	2024 年 7 月 16 日	中国国家铁路集团有限公司	《国铁集团发展和改革部关于新建宜昌至涪陵高速铁路节能报告的审查意见》	发改节环函〔2024〕20 号
水土保持方案	2024 年 10 月 22 日	水利部	《水利部关于新建宜昌至涪陵高速铁路水土保持方案审批准予行政许可决定书》	水许可决〔2024〕81 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
施工图审核报告	2024 年 11 月 15 日	中国国家铁路集团有限公司工程管理中心	国铁集团工程管理中心关于新建宜昌至涪陵高速铁路施工图审核报告审查意见的函	工管设函[2024] 87 号

本所律师认为，项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件。

(九) 项目性质

1.项目投向交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围，具备公益性质，修建目的为加快沿江高铁通道，完善区域铁路网络布局，优化运输结构，完善长江经济带综合立体走廊，激活鄂西地区丰富的生态、文化等资源优势，因此不是商业开发项目。

2.募投项目主要建设内容为新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段，以及相关配套工程，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.经中扬会计所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.24 倍（湖北

段)、1.24 倍(宣恩县), 不低于 1.1 倍。

综上, 本所律师认为, 本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目, 收益经测算能覆盖债券本息, 债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域(2024 年版)》规定的投向领域, 项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目收入与融资自求平衡

根据中扬会计所出具的《专项评价报告》, 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为 1.24 倍(湖北段)、1.24 倍(宣恩县), 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中扬会计所出具的《专项评价报告》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) 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 自然环境和施工条件

影响施工进度的自然环境和施工条件因素主要包括气象环境和地质情况两大方面, 这两方面对工程项目的影晌有时难以预测, 具有一定的不确定性。

(1) 本项目气象环境影响因素主要考虑高温天气、雨季、大风等情况对项目进度的影响。

在夏季, 室外温度过高, 温度持续较高, 给建设施工带来极大的不便, 室外操作人员工作效率较低, 容易发生中暑; 项目所在区域, 温差不大, 对混凝土施工的影响相对较小。

在降水方面主要考虑雨季的长短对进度的影响。梅雨季节, 雨天较多, 空气

湿度也较大，会给建设施工带来一些问题，比如：土方工程和基础工程受雨水影响比较大，若不采取有关防范措施，会导致工期延误；建设施工受雨水影响，导致工作难以推进，甚至可能产生安全问题。

在大风出现的时候，也会给工程进度带来影响。刮风比较大时，进行施工作业比较困难和危险，这种情况下，为了保证安全，无法进行建设施工，就导致了进度的拖延。

风险控制措施：在施工前收集并分析气象资料，制定适宜的施工进度计划。根据项目抵御灾害天气的能力，合理制定灾害天气应对预案，将灾害天气对工程进度的影响降到最低点。比如，在温度方面，主要是收集年平均气温，最热、最冷月份的平均温度以及施工季节室内外温差等情况，从而确定出防暑降温措施以及冬雨季施工进度措施；在降雨方面，要收集当地雨季的长短、月平均降雨量、最大降水量等情况，可以为雨季施工措施、排水防洪等方案提供依据；在大风因素方面，要收集当地的主导风向和频率及大风出现的天数、时间等情况，从而为确定临时设施布置方案以及确定施工工作时间等提供了可靠的依据。

(2) 复杂的地质地貌较易影响项目的建设进度，地质地貌情况决定土石方工程的施工方法、地基土的处理方法、基础的施工方法等等。

由于水文地质较为复杂，而工程中对水文地质问题研究往往又不深入，会忽略了它对工程进度的影响。若施工中遇到在勘察设计时没有发现的水文地质的情况下，比如：流砂、透水、断层、空穴、溶洞等，这些情况可能给基础工程带来不利的影响，此时，应该先暂停该部分的施工，应立即与设计方、地勘及相关专家“会诊”，研究对策，提出解决方案，再继续施工。

风险控制措施：针对地质环境因素，择优选择有资质有经验的勘察单位，认真做好勘察工作，确保提供地质资料的准确性。勘察单位根据相关技术标准规范的要求，针对项目区域地形地质特点和工程建设的需要，开展勘察工作。首先进行可行性研究工程地质勘察，尤其是对工程比较有关键性影响的不良地质、特殊岩土等，进行必要的工程地质勘察；其次，在可行性研究的基础上，进行初步地

质勘察，综合考虑地质条件和各种因素，为详勘工作提出建议；最后进行详细地质勘察，详细查明项目现场地基工程地质条件，准确提供工程和基础设计、施工必须的地质参数。

2.来源于施工方的风险因素（施工技术、管理方案）

施工单位对施工进度起决定性作用，施工方的风险因素包括：采用技术措施不当，施工中发生技术事故；应用新技术、新材料、新结构缺乏经验，不能保证质量等影响施工进度；施工方案制定不科学、不合理、可操作性不强，实际施工中出现问题；施工组织管理不利，流水施工组织不合理，劳动力和施工机械调配不当、施工平面布置不合理等影响施工进度计划的执行；施工过程管理不善，解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。

风险控制措施：一方面，通过公开招投标，选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

另一方面加强过程监督控制。建设单位与各参建单位严格按照合同约定办事，完善项目建设组织与管理，质量监督体系；对施工方案的科学性、合理性、可操作性进行审核；对施工总进度计划、分阶段实施计划、关键节点实施细则仔细审核；落实好进度管理部门人员及职责分工；分析影响进度目标实现的干扰和风险因素等；督促施工方按施工进度计划要求执行，一旦发生进度偏差，及时分析原因，采取必要纠偏措施或调整原进度计划，加强动态控制；通过经济奖惩方法对进度管理进行约束等。

3.来源于设计单位的风险因素（设计质量、设计变更）

在施工过程中，出现设计变更是难免的，或者是由于原设计有问题需要修改，或者由于业主提出了新的要求。

风险控制措施：通过择优选择设计单位，减少设计质量风险，从而减少对施工进度影响；深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

施工招标之前，由业主方、监理方及相关使用单位先进行一次图纸会审，会审结果形成书面文件。施工单位进场后，参建单位再进行一次图纸会审。

施工过程中，加强图纸审查，严格控制随意变更，针对合理的设计变更，加强设计各专业之间及变更相关单位的协调配合，严格控制变更手续办理时间，减少设计变更对施工总进度的影响。

4.来源于供应商的风险因素

施工过程中需要的材料、构配件、机具和设备等如果不能按期运抵施工现场或者运抵现场后发现其质量不符合有关标准的要求，都会对施工进度产生影响。

风险控制措施：择优选择材料设备供应商，注重考察关键设备在工厂的监制；货到付款；供货商参与设备就位及调试，并与设备款的支付挂钩。安排专人对材料、构配件、机具和设备等进行严格把关，根据工程进度，做好材料需求供应计划、并进行动态管理，加强与供应商的协调沟通，控制好物资供应进度，从而减少因供应商导致的施工进度滞后。

5.资金落实风险

资金风险包括资金不到位，资金被建设单位截留或者挪用，承包商把资金挪为它用等。项目建设所需要的资金，主要来源于项目单位自有资金和专项债券。一旦国家经济形势发生变化，产业政策和债券发行政策进行调整，都可能给本项目的资金筹措带来风险。资金一旦落实不到位，将直接影响工程进度。

风险控制措施：首先是加强项目管理，按计划完工；二是加强财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率；三是准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。

建设单位要抓好资金这一关键点，保证工程款按时足额到位；对每一笔工程

款支出严格审核，防止在项目实施过程中资金超出预算，在项目建设前期进行科学分析，对影响造价较大的因素重点分析把控。

6.工程风险

工程质量和安全事故，不仅会造成经济损失，检查和处理事故势必对工程进度造成影响。

风险控制措施：首先，应做好事前预防工作，监督和要求施工单位完善质量控制和保障措施、建立健全工程项目安全生产制度，制定工程事故应急预案。落实质量控制专职人员，就施工工艺流程、施工方法、材料设备质量等方面严格把关。建立有符合该项目特点的安全生产制度，参与项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行制度的规定和要求。工程项目安全生产制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全生产政策、法规、条例、规范和标准。

其次，做好质量和安全检查。对质量和安全检查结果必须认真对待，需要整改的必须限定整改完成时间，落实整改方案和责任。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1.经营风险

本项目的经营风险主要为客流量带来的票价收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的客流量，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的客流量，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险。

风险控制措施：工程规划设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为将来的铁路运营的优质服务创造良好的硬件；广泛吸取国内外高速铁路的成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平。

2.利率波动风险

利率波动风险。在政府专项债券存续期内，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

本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

3.财务风险

本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，建设资金主要来自银行贷款，其次是自有资金，最后是专项债券，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

风险控制措施：充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。银行方应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

(三) 影响融资平衡结果的风险及控制措施

1.财务测算不准确风险

本项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

此外，根据《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）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2. 存续债券置换不畅风险

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适的发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

六、中介机构

（一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙）

经本所律师核查，湖北中扬会计师事务所（普通合伙）持有武汉市江汉区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420103MAECPQ529R）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 42010475），具有财务评估咨询相关业务的资格。

（二）湖北申简通律师事务所

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 31420000MD0194930H《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（靳元霞律师执业证编号 14201200611837297、谭雅文律师执业证编号 14201202311713349）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）专项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《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围；

（三）项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件；

（四）项目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长江沿岸铁路集团湖北有限公司，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）为债券发行出具专项评价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，对本项目的风险进行了较为充分的分析，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《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

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，为湖北申简通律师事务所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》签署页)



负责律师 靳元霞

经办律师 谭雅文

2025 年 9 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31420000MD0194930H

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：

2018 年 08 月 08 日



执业机构 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200611837297

法律职业资格
或律师资格证号 A20044205000565

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2025年05月17日



持证人 靳元霞

性别 女

身份证号 420500197401010080



律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026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 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202311713349

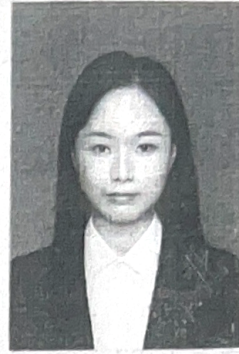
法律职业资格
或律师资格证号 A20214303212389

发证机关

发证日期



2023年11月30日



持证人 谭雅文

性别 女

身份证号 43032119981002002X



律师年度考核备案

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月

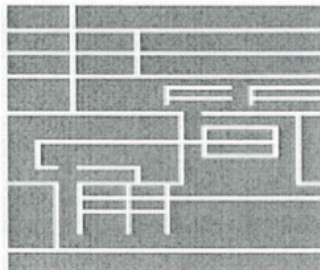
律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026年5月

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

法律意见书

(2025) 申律专债字第 281 号



湖北申简通律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

湖北武汉市武昌区松竹路 28 号万达尊 A 座 13 楼 1307 室

2025 年 9 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 2

第二部分法律意见书正文 3

 一、本年度债券概况 3

 二、债券发行实质条件 3

 （一）债券发行人 3

 （二）债券发行额度 3

 （三）债券发行期限 4

 （四）还款计划及偿债资金来源 4

 （五）投资项目的审批 4

 （六）项目资产抵质押情况 5

 三、债券对应的投资项目 5

 （一）项目名称 5

 （二）项目情况 5

 （三）项目现状 6

 （四）实施主体 6

 （五）投资计划 7

 （六）项目收益 8

 （七）资金筹措 8

 （八）项目审批 9

 （九）项目性质 11

 四、项目收入与融资自求平衡 12

 五、项目的风险控制 12

 六、中介机构 18

 （一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙） 18

 （二）湖北申简通律师事务所 18

 七、结论性意见 19

第一部分法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北申简通律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段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。

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：

《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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
本所/申简通律所	指	湖北申简通律师事务所
中扬会计所	指	湖北中扬会计师事务所（普通合伙）
《专项评价报告》	指	中扬会计所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
《法律意见书》	指	申简通律所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》

第二部分法律意见书正文

一、本年度债券概况

湖北省政府拟申报专项债券 61,000.00 万元人民币，分五年发行，其中 2024 年已发行 20,000.00 万元，计划 2025 年发行 15,500.00 万元，计划 2026 年发行 15,500.00 万元，计划 2027 年发行 10,000.00 万元，用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。具体发行情况如下：

单位：万元

行政区域	项目名称	拟投资总额	2024 年发债额	2025 年发债额	2026 年发债额	2027 年发债额
宜都市	新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段	253,580.10	20,000.00	15,500.00	15,500.00	10,000.00

2025 年债券发行情况：

债券品种：记账式固定利率附息债券

债券期限：30 年

债券规模：15,500.00 万元人民币

债券利率：固定利率

付息方式：利息每半年支付，第 11 ~ 30 年每年等额偿还发行额的 5%。

二、债券发行实质条件

(一) 债券发行人

债券发行人为湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给宜都市人民政府，用于新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段。

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.根据湖北省财政厅下发的 2025 年专项债限额通知，本年度宜都市人民政

府申 15,500.00 万元人民币专项债券，是湖北省财政厅在财政部下发的湖北省专项债限额范围内，根据宜都市财政局上报的项目融资需求、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，在宜都市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恩施州地方政府专项债务限额管理，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湖北省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2016〕155号》第11条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券发行期限

债券发行期限为 30 年期。

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.项目实施主体在《实施方案》第三部分“项目投资估算及资金筹措方案”中，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.经核查中扬会计所出具的《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，取得了政府部门全部的审批手续（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，依法取得了全部的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定，可以实施。

(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，债券投资项目资产未抵押，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

新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段

(二) 项目情况

新建宜昌至涪陵高速铁路起自在建沿江高铁武汉至宜昌段宜昌北站（金巴岭线路所引出），经湖北恩施和重庆石柱、丰都至涪陵，接入在建渝万高铁涪陵北站，并利用渝万高铁引入重庆东站。

新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）新建正线长 330.121 千米，设车站 7 座：长阳东、五峰、后河、鹤峰站、木栗站、恩施南站、利川站，其中利川站与既有站并站，木栗站为越行站，平均站间距 43.133 千米。线路所 3 座：陈家湾、闵家冲、金巴岭线路所，其中闵家冲、金巴岭线路所在建。新建正线特大、大中桥共 108 座 54.392 千米，正线隧道 74 座 258.03 千米，桥隧占比 94.6%。正线路基长 17.722 千米，占线路比例为 5.4%。

地区相关及配套工程：宜涪至汉宜联络线 3.75 单线千米；宜常铁路长江桥公铁合建段 2.566 千米；宜常铁路长阳东段同期实施工程宜常铁路 4.806 单线千

米、宜常至宜涪联络线 2.062 单线千米；改造及改建既有鸦宜铁路 1.797 千米、改建既有宜昌东牵引变电所及相关工程、改建宜昌东存车场及相关工程、宜昌东新建信号楼工程。

项目建设期 72 个月，2024 年 12 月-2030 年 11 月。

(三) 项目现状

项目为新建项目，2024 年 12 月 31 日开工建设。恩施州各市县正在进行拆迁工作。宜昌长江公铁大桥首根桩基开钻，标志着宜涪高铁湖北段全线第一项主体工程拉开建设序幕。



(四) 实施主体

项目实施主体为长江沿岸铁路集团股份有限公司，成立于 2020 年 12 月 18 日，法定代表人为马春山，注册资本为 13,460,000 万元，统一社会信用代码为 91420106MA49MQ5R6E，企业注册地址位于武昌区友谊大道 308 号澜桥公馆 7 号楼 15 层，所属行业为铁路运输业，经营范围包含：许可项目：公共铁路运输；道路旅客运输经营；各类工程建设活动；道路货物运输（不含危险货物）；房地产开发经营；旅游业务；食品销售（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：高速铁路旅客运输；铁路运输设备销售；普通货物仓储服务（不含危险化学品等需许可审批的项目）；自有资金投资的资产管理服务；以自有资金从事投资活动；

物业管理；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；广告设计、代理；餐饮管理；日用百货销售（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

长江沿岸铁路集团股份有限公司的控股股东为中国铁路投资集团有限公司，持股比例 37.8158%，实际控制人为国务院，另，湖北铁路集团有限公司持股 23.55126%；重庆发展投资有限公司持股 10.84695%；安徽省投资集团控股有限公司持股 8.69242%；江苏省铁路集团有限公司持股 7.80089%；上海申铁投资有限公司持股 7.7266%；四川成渝高速铁路有限公司持股 3.56612%。

经本所律师核查，长江沿岸铁路集团股份有限公司依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

(五) 投资计划

2024 年 1 月 23 日，中国国家发展和改革委员会以《国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复》（发改基础〔2024〕83 号）对本项目可行性研究报告进行了批复，项目总投资 12,820,564.00 万元，其中建筑安装工程费 11,460,007.00 万元，动车组购置费 604,800.00 万元，建设期利息 747,944.00 万元，铺底流动资金 7,813.00 万元。

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号）湖北段静态总投资 8,590,000.00 万元。考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 9,289,304.27 万元，其中：建筑安装工程费 8,159,400.00 万元，占比 87.84%；设备购置费 430,600.00 万元，占比 4.64%；建设期利息 697,058.97 万元，占比 7.50%；债券发行兑付费用 2,245.30 万元，占比 0.02%。

宜都静态总投资 233,600.00 万元，考虑建设期利息及债券发行汇兑手续费后总投资为 253,580.10 万元，其中：建筑安装工程费 221,894.00 万元，占比 87.50%；设备购置费 11,706.00 万元，占比 4.62%；建设期利息 19,919.10 万元，占比 7.86%；债券发行兑付费用 61.00 万元，占比 0.02%。

(六) 项目收益

项目收入主要来源于客运收入、其他收入，为项目自身产生的收益，湖北段预期收入总额为 20,281,265.16 万元，宜都市预期收入总额为 551,650.44 万元。

项目收益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。

(七) 资金筹措

根据《湖北省人民政府关于报送沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段（湖北段）资金筹措方案及有关情况的函》（鄂政函〔2023〕95 号），沪渝蓉高铁宜昌至涪陵段由中国国家铁路集团有限公司和湖北省、重庆市共同筹资建设，其中湖北段 859.00 亿元(含长江公铁合建大桥呼南高铁及市政工程部分投资 46.40 亿元、五峰至鹤峰南线走向方案投资增加 36.60 亿元，共计 83.00 亿元不计入地方股份)，其中，资本金 388.00 亿元，占 50%，资本金以外使用国内银行贷款。项目资本金中，湖北省承担 283.06 亿元(其中征地拆迁费用 38.19 亿元)，国铁集团承担 104.94 亿元。

资本金筹措方案：项目省方资本金由省与沿线市按照 5:5 比例分担，湖北铁路集团履行省方出资人代表职责，省级承担资本金 141.53 亿元，沿线地市承担资本金 141.53 亿元。省级资本金按建设资金年度需求出资，由湖北铁路集团(湖北省铁路发展基金有限责任公司)代表省方持股；宜昌市承担资本金 63.70 亿元、恩施州承担资本金 77.83 亿元分别由市本级、沿线县区财政局按建设资金需求分年度出资。

经本所律师核查，湖北段资本金 5,409,304.27 万元，占总投资的 58.23%；恩施项目资本金 714,034.32 万元，占项目总投资 58.24%，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。

2. 专项债券融资

项目计划发行 2,245,300.00 万元人民币，其中 2024 年已发行 410,600.00 万

元，计划 2025 年发行 585,800.00 万元，计划 2026 年发行 534,900.00 万元，计划 2027 年发行 714,000.00 万元。

其中宜都市计划发行专项债券 61,000.00 万元人民币，分五年发行，其中 2024 年已发行 20,000.00 万元，计划 2025 年发行 15,500.00 万元，计划 2026 年发行 15,500.00 万元，计划 2027 年发行 10,000.00 万元，

3.银行融资

本项目建设融资由项目法人按照国铁集团要求统贷统筹，共需融资 388.00 亿元，分 6 年筹措，项目建设第一至六年分别融资 34.92 亿元、69.84 亿元、71.78 亿元、73.72 亿元、75.66 亿元、62.08 亿元。假设还款期 16 年（按起始年表述为 2031 年-2046 年）每年 6 月 30 日、12 月 30 分两次等额还本，贷款年利率按 4.20% 测算。

(八) 项目审批

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
项目建议书批复	2016 年 7 月 13 日	国家发展改革委、交通运输部、中国铁路总公司	关于印发《中长期铁路网规划》的通知	发改基础〔2016〕1536 号
可行性研究报告的批复	2024 年 1 月 23 日	中华人民共和国国家发展和改革委员会	国家发展改革委关于新建宜昌至涪陵高速铁路可行性研究报告的批复	发改基础〔2024〕83 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 18 日	自然资源部	自然资源部办公厅关于新建铁路沪渝蓉高速铁路宜昌至涪陵段（湖北段）建设用地预审意见的函	自然资办函〔2023〕2555 号
建设项目用地预审与选址意见书	2023 年 12 月 20 日	湖北省自然资源厅	建设项目用地预审与选址意见书	用字第 420000202300094 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
建设用地规划许可证	2024 年 12 月 28 日	自然资源部	《自然资源部办公厅关于新建宜昌至涪陵高速铁路（湖北段）项目先行用地的函》	自然资办函〔2024〕2820 号
国有土地使用证				办理中
环评批复/备案登记	2024 年 10 月 14 日	生态环境部	《生态环境部关于新建宜昌至涪陵高速铁路环境影响报告书的批复》	环审秘〔2024〕48 号
初步设计批复	2024 年 11 月 14 日	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府	国铁集团、湖北省人民政府、重庆市人民政府、关于宜昌至涪陵高速铁路初步设计的批复	铁鉴函〔2024〕394 号
建设工程规划许可证				办理中
建筑工程施工许可证				不适用
开工备案	2025 年 2 月 6 日	长江沿岸铁路集团股份有限公司	关于报送新建宜昌至涪陵高速铁路(湖北段)项目开工备案的报告	长江铁路质〔2025〕12 号
节能报告	2024 年 7 月 16 日	中国国家铁路集团有限公司	《国铁集团发展和改革部关于新建宜昌至涪陵高速铁路节能报告的审查意见》	发改节环函〔2024〕20 号
水土保持方案	2024 年 10 月 22 日	水利部	《水利部关于新建宜昌至涪陵高速铁路水土保持方案审批准予行政许可决定书》	水许可决〔2024〕81 号

批复手续	取得时间	发文单位	文件名	文件号
施工图审核报告	2024 年 11 月 15 日	中国国家铁路集团有限公司工程管理中心	国铁集团工程管理中心关于新建宜昌至涪陵高速铁路施工图审核报告审查意见的函	工管设函[2024] 87 号

本所律师认为，项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件。

(九) 项目性质

1.项目投向交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围，具备公益性质，修建目的为加快沿江高铁通道，完善区域铁路网络布局，优化运输结构，完善长江经济带综合立体走廊，激活鄂西地区丰富的生态、文化等资源优势，因此不是商业开发项目。

2.募投项目主要建设内容为新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段，以及相关配套工程，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.经中扬会计所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.24 倍（湖北

段)、1.23 倍(宜都市), 不低于 1.1 倍。

综上, 本所律师认为, 本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目, 收益经测算能覆盖债券本息, 债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域(2024 年版)》规定的投向领域, 项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目收入与融资自求平衡

根据中扬会计所出具的《专项评价报告》, 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为 1.24 倍(湖北段)、1.23 倍(宜都市), 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中扬会计所出具的《专项评价报告》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) 影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 自然环境和施工条件

影响施工进度的自然环境和施工条件因素主要包括气象环境和地质情况两大方面, 这两方面对工程项目的影晌有时难以预测, 具有一定的不确定性。

(1) 本项目气象环境影响因素主要考虑高温天气、雨季、大风等情况对项目进度的影响。

在夏季, 室外温度过高, 温度持续较高, 给建设施工带来极大的不便, 室外操作人员工作效率较低, 容易发生中暑; 项目所在区域, 温差不大, 对混凝土施工的影响相对较小。

在降水方面主要考虑雨季的长短对进度的影响。梅雨季节, 雨天较多, 空气

湿度也较大，会给建设施工带来一些问题，比如：土方工程和基础工程受雨水影响比较大，若不采取有关防范措施，会导致工期延误；建设施工受雨水影响，导致工作难以推进，甚至可能产生安全问题。

在大风出现的时候，也会给工程进度带来影响。刮风比较大时，进行施工作业比较困难和危险，这种情况下，为了保证安全，无法进行建设施工，就导致了进度的拖延。

风险控制措施：在施工前收集并分析气象资料，制定适宜的施工进度计划。根据项目抵御灾害天气的能力，合理制定灾害天气应对预案，将灾害天气对工程进度的影响降到最低点。比如，在温度方面，主要是收集年平均气温，最热、最冷月份的平均温度以及施工季节室内外温差等情况，从而确定出防暑降温措施以及冬雨季施工进度措施；在降雨方面，要收集当地雨季的长短、月平均降雨量、最大降水量等情况，可以为雨季施工措施、排水防洪等方案提供依据；在大风因素方面，要收集当地的主导风向和频率及大风出现的天数、时间等情况，从而为确定临时设施布置方案以及确定施工工作时间等提供了可靠的依据。

(2) 复杂的地质地貌较易影响项目的建设进度，地质地貌情况决定土石方工程的施工方法、地基土的处理方法、基础的施工方法等等。

由于水文地质较为复杂，而工程中对水文地质问题研究往往又不深入，会忽略了它对工程进度的影响。若施工中遇到在勘察设计时没有发现的水文地质情况下，比如：流砂、透水、断层、空穴、溶洞等，这些情况可能给基础工程带来不利的影响，此时，应该先暂停该部分的施工，应立即与设计方、地勘及相关专家“会诊”，研究对策，提出解决方案，再继续施工。

风险控制措施：针对地质环境因素，择优选择有资质有经验的勘察单位，认真做好勘察工作，确保提供地质资料的准确性。勘察单位根据相关技术标准规范的要求，针对项目区域地形地质特点和工程建设的需要，开展勘察工作。首先进行可行性研究工程地质勘察，尤其是对工程比较有关键性影响的不良地质、特殊岩土等，进行必要的工程地质勘察；其次，在可行性研究的基础上，进行初步地

质勘察，综合考虑地质条件和各种因素，为详勘工作提出建议；最后进行详细地质勘察，详细查明项目现场地基工程地质条件，准确提供工程和基础设计、施工必须的地质参数。

2.来源于施工方的风险因素（施工技术、管理方案）

施工单位对施工进度起决定性作用，施工方的风险因素包括：采用技术措施不当，施工中发生技术事故；应用新技术、新材料、新结构缺乏经验，不能保证质量等影响施工进度；施工方案制定不科学、不合理、可操作性不强，实际施工中出现问题；施工组织管理不利，流水施工组织不合理，劳动力和施工机械调配不当、施工平面布置不合理等影响施工进度计划的执行；施工过程管理不善，解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。

风险控制措施：一方面，通过公开招投标，选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

另一方面加强过程监督控制。建设单位与各参建单位严格按照合同约定办事，完善项目建设组织与管理，质量监督体系；对施工方案的科学性、合理性、可操作性进行审核；对施工总进度计划、分阶段实施计划、关键节点实施细则仔细审核；落实好进度管理部门人员及职责分工；分析影响进度目标实现的干扰和风险因素等；督促施工方按施工进度计划要求执行，一旦发生进度偏差，及时分析原因，采取必要纠偏措施或调整原进度计划，加强动态控制；通过经济奖惩方法对进度管理进行约束等。

3.来源于设计单位的风险因素（设计质量、设计变更）

在施工过程中，出现设计变更是难免的，或者是由于原设计有问题需要修改，或者由于业主提出了新的要求。

风险控制措施：通过择优选择设计单位，减少设计质量风险，从而减少对施工进度影响；深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

施工招标之前，由业主方、监理方及相关使用单位先进行一次图纸会审，会审结果形成书面文件。施工单位进场后，参建单位再进行一次图纸会审。

施工过程中，加强图纸审查，严格控制随意变更，针对合理的设计变更，加强设计各专业之间及变更相关单位的协调配合，严格控制变更手续办理时间，减少设计变更对施工总进度的影响。

4.来源于供应商的风险因素

施工过程中需要的材料、构配件、机具和设备等如果不能按期运抵施工现场或者运抵现场后发现其质量不符合有关标准的要求，都会对施工进度产生影响。

风险控制措施：择优选择材料设备供应商，注重考察关键设备在工厂的监制；货到付款；供货商参与设备就位及调试，并与设备款的支付挂钩。安排专人对材料、构配件、机具和设备等进行严格把关，根据工程进度，做好材料需求供应计划、并进行动态管理，加强与供应商的协调沟通，控制好物资供应进度，从而减少因供应商导致的施工进度滞后。

5.资金落实风险

资金风险包括资金不到位，资金被建设单位截留或者挪用，承包商把资金挪为它用等。项目建设所需要的资金，主要来源于项目单位自有资金和专项债券。一旦国家经济形势发生变化，产业政策和债券发行政策进行调整，都可能给本项目的资金筹措带来风险。资金一旦落实不到位，将直接影响工程进度。

风险控制措施：首先是加强项目管理，按计划完工；二是加强财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率；三是准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。

建设单位要抓好资金这一关键点，保证工程款按时足额到位；对每一笔工程

款支出严格审核，防止在项目实施过程中资金超出预算，在项目建设前期进行科学分析，对影响造价较大的因素重点分析把控。

6.工程风险

工程质量和安全事故，不仅会造成经济损失，检查和处理事故势必对工程进度造成影响。

风险控制措施：首先，应做好事前预防工作，监督和要求施工单位完善质量控制和保障措施、建立健全工程项目安全生产制度，制定工程事故应急预案。落实质量控制专职人员，就施工工艺流程、施工方法、材料设备质量等方面严格把关。建立有符合该项目特点的安全生产制度，参与项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行制度的规定和要求。工程项目安全生产制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全生产政策、法规、条例、规范和标准。

其次，做好质量和安全检查。对质量和安全检查结果必须认真对待，需要整改的必须限定整改完成时间，落实整改方案和责任。

(二) 影响项目收益的风险及控制措施

1.经营风险

本项目的经营风险主要为客流量带来的票价收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的客流量，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的客流量，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险。

风险控制措施：工程规划设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为将来的铁路运营的优质服务创造良好的硬件；广泛吸取国内外高速铁路的成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平。

2.利率波动风险

利率波动风险。在政府专项债券存续期内，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

本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

3.财务风险

本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，建设资金主要来自银行贷款，其次是自有资金，最后是专项债券，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

风险控制措施：充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。银行方应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

(三) 影响融资平衡结果的风险及控制措施

1.财务测算不准确风险

本项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

此外，根据《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）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2.存续债券置换不畅风险

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适的发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

六、中介机构

（一）湖北中扬会计师事务所（普通合伙）

经本所律师核查，湖北中扬会计师事务所（普通合伙）持有武汉市江汉区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420103MAECPQ529R）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 42010475），具有财务评估咨询相关业务的资格。

（二）湖北申简通律师事务所

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 31420000MD0194930H《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（靳元霞律师执业证编号 14201200611837297、谭雅文律师执业证编号 14201202311713349）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）专项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《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围；

（三）项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、节能、稳评、水土保持等批复，项目合法合规，具备实施条件；

（四）项目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长江沿岸铁路集团湖北有限公司，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）为债券发行出具专项评价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，对本项目的风险进行了较为充分的分析，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《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

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，为湖北申简通律师事务所出具的《新建沪渝蓉沿江高铁宜昌至涪陵段法律意见书》签署页)



负责律师 郭元霞

经办律师 谭雅文

2025 年 9 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31420000MD0194930H



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:



发证日期: 2018 年 08 月 08 日

No. 72015231

中华人民共和国司法部监制

执业机构 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200611837297

法律职业资格
或律师资格证号 A20044205000565

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2025年05月17日



持证人 靳元霞

性别 女

身份证号 420500197401010080



律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026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 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202311713349

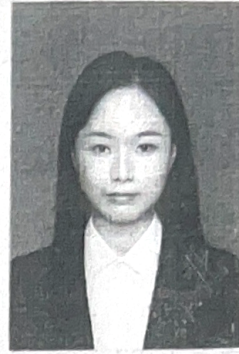
法律职业资格
或律师资格证号 A20214303212389

发证机关

发证日期



2023年11月30日



持证人 谭雅文

性别 女

身份证号 43032119981002002X



律师年度考核备案

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月

律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026年5月

新建武汉枢纽直通线
地方政府专项债券法律意见书

湖北道兰律师事务所

2025年9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	2
第二部分 法律意见书正文	4
一、本期债券的概况	4
二、本期债券的实质条件	4
三、本期债券对应的投资项目	7
四、项目收入与融资自求平衡	14
五、项目的风险控制	15
（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施	15
（二）影响项目收益的风险及控制措施	16
（二）影响社会稳定的风险及控制措施	16
（四）影响现金流按时还本付息的风险及控制措施	16
六、中介机构	17
七、结论性意见	18

第一部分 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北道兰律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建武汉枢纽直通线地方政府专项债券发行的法律顾问，对本期地方政府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）本所律师已依据本法律意见书出具之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。本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对发行人的行为以及本期债券的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证，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本期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）本期债券的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本期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）本所律师仅就与本期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〕43号》	指	《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）
《国务院令 第712号》	指	《政府投资条例》（国务院令 第712号）
《国办发〔2015〕42号》	指	《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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》
本所/道兰律所	指	湖北道兰律师事务所
龙华联合会计师事务所	指	湖北龙华联合会计师事务所（普通合伙）
《专项评价报告》	指	龙华联合会计师事务所出具的《新建武汉枢纽直通线地方政府专项债券收入与融资资金平衡财务评估报告》
《法律意见书》	指	湖北道兰律师事务所出具的《新建武汉枢纽直通线地方政府专项债券法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、本期债券的概况

本项目计划发行地方政府专项债券 182,700.00 万元，其中：（其中白沙洲公铁两用长江大桥 120,400.00 万元，东西湖段 62,300.00 万元），2022 年已发行 14,300.00 万元，其余于 2025 年发行，政府专项债券用作项目资本金。具体情况如下：

债券品种：记账式固定利率付息债券

债券期限：白沙洲公铁两用长江大桥 120,400.00 万元，债券期限为 30 年；东西湖段 62,300.00 万元，债券期限为 20 年

债券规模：182,700.00 万元，其中：（其中白沙洲公铁两用长江大桥 120,400.00 万元，东西湖段 62,300.00 万元）

债券利率：固定利率

还本付息方式：每半年付息，债券存续期第 11-30 年每年还本 5%。

二、本期债券的实质条件

（一）债券发行人

本期债券的发行人 of 湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给武汉市人民政府。

本所律师认为，本期债券发行人，符合《财预〔2016〕155 号》第 4 条及《国发〔2014〕43 号》第 2 条第 2 款的规定。

（二）债券额度

1.根据湖北省财政厅下发的 2025 年地方政府专项债券限额通知，

本期武汉市人民政府申报 168,400.00 万元人民币地方政府专项债券，是湖北省财政厅在财政部下达的湖北省地方政府专项债券限额范围内，根据武汉市财政局上报的项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度地方政府专项债券额度分配方案后，在武汉市地方政府债务限额范围内予以核定。

2.本期专项债券纳入了地方政府专项债务限额管理。本期债券的收入、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，本期拟发行的地方政府专项债券额度在湖北省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款的规定。

（三）债券期限

本期债券为 20 年期及 30 年期。

本所律师认为，本期债券的期限符合《财库〔2020〕36号》第3条第（一）款的规定。

（四）还款计划及偿债资金来源

1.本期地方政府专项债券投资的新建武汉枢纽直通线，有稳定的项目收益，收益来源见法律意见书第三部分：本期债券对应的投资项目。

2.项目实施主体对项目实施、债券资金使用及还本付息制定明确的计划，项目收入专门用于偿还到期债券本息。

3.经核查龙华联合会计师事务所出具的《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，本期债券投资的项目，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，本期地方政府专项债券投资的新建武汉枢纽直通线，取得了政府部门相应的审批手续（审批情况见本法律意见书第三部分：本期债券对应的投资项目）。

本所律师认为，本期债券对应投资的项目，依法取得了相应的审批手续，符合《中华人民共和国国务院令 第712号》、《国发〔2016〕72号》《武财债〔2020〕453号》的规定。

（六）债券建设内容及资金投向

经核查项目实施主体提供的项目资料，本期地方政府专项债券投资的新建武汉枢纽直通线为十一大领域中的交通基础设施领域铁路建设，属于政府投资范围，具备公益属性。符合财政部、国家发改委明确的地方政府专项债券投向领域的要求。

本所律师认为，本期债券对应投资的项目具有一定收益的公益性项目，债券资金用途符合《政府投资条例》（国令第712号）的规定。项目投向领域不属于《国办发〔2024〕52号》所列负面清单项目，债券资金未用于《国办发〔2024〕52号》所列负面或禁止投向领域的建设内容。债券资金用途符合《关于支持各地用好专项债务限额的通知》（财预〔2022〕120号）规定的投向领域。

（七）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之

日，本期申报的项目土地使用权未抵押，项目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况，不存在权属纠纷，对本期债券发行不构成影响。

三、本期债券对应的投资项目

（一）区域基本情况

1.湖北省概况

湖北省，简称“鄂”，中华人民共和国省级行政区，省会武汉。地处中国中部地区，东邻安徽，西连重庆，西北与陕西接壤，南接江西、湖南，北与河南毗邻，介于北纬 29°01'53"-33°6'47"、东经 108°21'42"-116°07'50"之间，东西长约 740 千米，南北宽约 470 千米，总面积 18.59 万平方千米，占中国总面积的 1.94%。最东端是黄梅县，最西端是利川市，最南端是来凤县，最北端是郧西县。

湖北省地势大致为东、西、北三面环山，中间低平，略呈向南敞开的不完整盆地。在全省总面积中，山地占 56%，丘陵占 24%，平原湖区占 20%，属长江水系。湖北省地处亚热带，全省除高山地区属高山气候外，大部分地区属亚热带季风性湿润气候。

截止 2024 年 12 月 31 日，湖北省辖 12 个地级市、1 个自治州，39 个市辖区、26 个县级市、37 个县（其中 2 个自治县）、1 个林区，截至 2023 年末，湖北省常住人口 5838 万人。

截止 2024 年 12 月 31 日，湖北省地区生产总值（GDP）60,012.97 亿元，同比增长 5.8%。

湖北省（区、市）经济、财政和债务有关数据

项目	年份		
	2022 年	2023 年	2024 年
地区生产总值（亿元）	53,734.92	55,803.63	60,012.97

地区生产总值增速（%）	4.30	6.00	5.80			
第一产业（亿元）	4,986.72	5,073.38	5,462.18			
第二产业（亿元）	21,240.61	20,215.50	21,573.76			
第三产业（亿元）	27,507.59	30,514.74	32,977.03			
产业结构						
第一产业（%）	9.30	9.10	9.10			
第二产业（%）	39.50	36.20	35.90			
第三产业（%）	51.20	54.70	55.00			
固定资产投资增速（%）	15.00	5.00	6.50			
进出口总额（■亿元 □亿美元）	6,170.80	6,449.70	7,058.40			
出口额（■亿元 □亿美元）	4,209.30	4,333.30	4,863.00			
进口额（■亿元 □亿美元）	1,961.50	2,116.40	2,195.40			
社会消费品零售总额（亿元）	22,164.80	24,041.89	25,276.70			
城镇（常住）居民人均可支配收入（元）	42,626.00	44,990.00	46,987.00			
农村（常住）居民人均可支配收入（元）	19,709.00	21,293.00	22,580.00			
居民消费价格指数（上年=100）	102.10	100.10	100.40			
工业生产者出厂价格指数（上年=100）	103.40	97.40	97.50			
工业生产者购进价格指数（上年=100）	107.80	95.90	95.60			
金融机构各项存款余额（本外币）（亿元）	79,563.66	87,127.22	94,021.76			
金融机构各项贷款余额（本外币）（亿元）	74,062.43	81,368.01	87,113.01			
二、财政收支状况（亿元）						
（一）近三年一般公共预算收支						
年份 项目	2023 年		2024 年		2025 年	
	省本级	全省	省本级	全省	省本级	全省
一般公共预算收入	163.00	3,693.00	167.00	3,937.00	169.00	4,134.00
一般公共预算支出	1,458.00	9,299.00	1,290.00	9,974.00	1,555.00	10,373.00
地方政府一般债券收入	888.00	888.00	747.00	747.00	694.00	694.00
地方政府一般债务还本支出	7.00	603.00	36.00	325.00	33.00	551.00
转移性收入	6,435.00	-	6,317.00	-	6,044.00	-
转移性支出	6,026.00	-	5,907.00	-	5,333.00	-

（二）近三年政府性基金预算收支						
政府性基金收入	178.00	2,885.00	66.00	2,880.00	57.00	2,847.00
政府性基金支出	162.00	3,955.00	203.00	4,486.00	213.00	3,872.00
地方政府专项债券收入	2,268.00	2,268.00	3,385.00	3,385.00	2,749.00	2,749.00
地方政府专项债券还本支出	15.00	830.00	2.00	846.00	50.00	910.00
（三）近三年国有资本经营预算收支						
国有资本经营收入	13.00	202.00	12.00	257.00	5.00	195.00
国有资本经营支出	9.00	62.00	9.00	75.00	3.00	58.00
三、地方政府债务状况（亿元）						
截至 2024 年底地方政府债务余额			18,587.00			
2023 年地方政府债务限额			16,398.00			
2024 年地方政府债务限额			21,373.00			

2.武汉市概况

武汉，简称“汉”，别称“江城”，是湖北省省会、中部六省唯一的副省级市和特大城市，中国中部地区的中心城市，长江经济带核心城市，全国重要的工业基地、科教基地和综合交通枢纽。2024 年武汉市地区生产总值 21,106.23 亿元 同比增长 5.2%。

武汉市财政自给能力较强，2022-2024 年财政收入持续稳定增长，专项债务规模与财政收支规模相匹配，债务余额控制在省核定的限额以内。具体数据详见下表：

武汉市 2022-2024 年财政经济数据

单位：亿元

项目	2022 年	2023 年	2024 年
1.地区生产总值	18,866.43	20,011.65	21,106.23
2.城镇居民人均可支配收入（元）	58,449.00	51,821.00	64,346.00
3.农村居民人均可支配收入（元）	29,304.00	21,691.00	33,529.00

项目	2022 年	2023 年	2024 年
4.地方财政总收入	2,690.23	3,112.77	3,152.92
4.1 地方公共预算收入	1,504.74	1,655.21	1,667.31
4.2 政府性基金收入	2,028.26	1,457.56	1,485.61
其中：国有土地出让收入	1,143.09	1,219.67	1,224.71
5.地方财政总支出	4,255.50	3,611.84	4,415.71
5.1 一般公共预算支出	2,227.24	2,122.21	2,481.00
5.2 政府性基金支出	2,028.26	1,489.63	1,934.71
6.政府专项债务限额（万元）	4,559.78	5,061.52	5,930.67
6.1 政府专项债务余额（万元）	4,450.39	4,918.52	5,761.76

（二）项目实施单位

本项目由武汉市人民政府统筹发行，由武汉市城市建设投资开发集团有限公司及武汉市东西湖区发展和改革局两个单位负责具体实施。其中：武汉市城市建设投资开发集团有限公司负责武汉枢纽直通线白沙洲公铁两用长江大桥湖北省承担的部分投资，武汉市东西湖区发展和改革局负责东西湖段征拆资金筹资。两个实施单位具体情况如下：

1.武汉市城市建设投资开发集团有限公司

项目实施单位情况表

项目单位名称：	武汉市城市建设投资开发集团有限公司（以下简称武汉城投集团）
法定代表人/负责人：	余新民
地址：	汉阳区晴川街解放一村 8 号
统一社会信用代码：	914201002719036584
单位性质：	有限责任公司（国有独资）
注册资本	人民币 450,265 万元

经营范围：	城市道路、桥梁、轨道交通、供水、排水、污水处理、燃气热力、园林绿化等基础设施的投资、建设与经营管理；建筑装饰材料、建筑机械批发零售；燃气热力设备及用具销售；房地产开发、商品房销售；环保设备、机械设备销售；物业管理；停车服务；城建工程项目总承包。（国家有专项规定的项目经审批后方可经营）
股权结构：	武汉市国有资产监督管理委员会 100%控股

2.武汉市东西湖区发展和改革局

单位名称：武汉市东西湖区发展和改革局

地址：武汉市东西湖区啤砖路 51 号

单位负责人：王新刚

统一社会信用代码：1142011273751919X0

（三）项目名称

新建武汉枢纽直通线。

（四）项目建设内容

1.工程范围

云梦东站至武咸城际南湖东站，配套建设汉阳动车所、动车走行线及枢纽相关工程。

2.主要技术标准

铁路等级，高速铁路。正线数目，双线。设计速度，云梦东站至汉阳站 350 公里/小时，汉阳站至黄家湖线路所 250 公里/小时，引入余花联络线等枢纽地段采用与行车速度相适应的标准。正线线间距，采用与设计速度匹配值。最大坡度，20%。最小曲线半径，350 公里/小时区段一般 7000 米、困难 5500 米，250 公里/小时区段一般 3500 米、困难 3000 米，引入枢纽地段采用与行车速度相适应的标准。到

发线有效长，650 米。列车运行控制方式，自动控制。调度指挥方式，调度集中。

3.建设方案及主要工程内容

（1）线路西起云梦东站，向南经孝感市，利用在建武汉至宜昌高铁联络线跨汉江后在武汉市西三环附近新设汉阳站，向东新建白沙洲大桥跨长江后接入余花联络线南湖东线路所，正线长 91.2 公里，其中新建线路 80 公里。预留向南延伸及连接武广高铁条件。全线新设孝感南、汉阳站。

（2）武汉白沙洲长江大桥按公铁两用桥设计，暂采用上层六车道公路、下层双线铁路的双层布置方案，主跨采用 (80+230+618+230+100)米连续钢桁梁斜拉桥。

（3）新建汉阳站武西高铁场规模为 7 台 12 线，站房 8 万平米，打造与城市周边融合发展的综合交通枢纽，规划预留发展条件。新建汉阳动车运用所，本次设 6 线检查库、30 条存车线，规划预留发展条件。

（五）投资总额

根据《国铁集团湖北省人民政府关于新建武汉枢纽直通线可行性研究报告的批复》(铁发改函〔2024〕338 号)，项目投资总额 337.4 亿元。其中，静态投资 315.8 亿元，建设期贷款利息 15.06 亿元，动车组购置费 6.4 亿元，铺底流动资金 0.14 亿元。本项目由国铁集团和湖北省合作建设。其中：

白沙洲公铁两用长江大桥子项：白沙洲公铁两用长江大桥公路部

分作为武汉枢纽直通线的组成部分，由湖北省承担其部分投资 23.4 亿元，占新建武汉枢纽直通线项目投资（不含动态投资和铺底流动资金）的比例为项目总投资占比 7.26%（ $23.4/322.2=7.26\%$ ）；

东西湖子项：东西湖区征地拆迁费用 6.23 亿元，占新建武汉枢纽直通线项目投资（不含动态投资和铺底流动资金）的比例为 1.93%（ $6.23/322.2=1.93\%$ ）。

本项目拟发行 18.27 亿元地方政府专项债券用于本项目资本金，其中白沙洲公铁两用大桥发行 12.04 亿元，东西湖区发行 6.23 亿元。其余资本金由武汉市财政资金注入。

经利息调整后，本项目湖北省实际投资资金情况如下：

项目投资估算明细表

单位：万元

序号	工程或费用名称	合计	资金来源				
			资本金		专项 债券	市场 化 融资	其他 资金
				其中：专项 债券用于资 本金			
一	静态投资	296,300.00	296,300.00	182,700.00			
1	白沙洲公铁两用长江大桥	234,000.00	234,000.00	120,400.00			
2	东西湖段	62,300.00	62,300.00	62,300.00			
二	建设期利息	20,373.99	20,373.99				
1	白沙洲公铁两用长江大桥	12,082.14	12,082.14				
2	东西湖段	8,291.85	8,291.85				
三	债券发行费	182.70	182.70				
1	白沙洲公铁两用长江大桥	120.40	120.40				
2	东西湖段	62.30	62.30				
四	建设项目总投资	316,856.69	316,856.69	182,700.00			
1	白沙洲公铁两用长江大桥	246,202.54	246,202.54	120,400.00			
2	东西湖段	70,654.15	70,654.15	62,300.00			

根据上述计算，本项目含利息及发行费用总投资为 316,856.69 万元。

（六）资金筹措

本项目 316,856.69 万元（其中白沙洲公铁两用长江大桥 246,202.54 万元，东西湖段 70,654.15 万元），发行专项债券 182,700.00 万元，其余资金来源为市财政资金。

（七）项目收益

本项目偿债资金来源为武汉枢纽直通线项目运营产生的收益。本项目分摊的预期营业收入总额为 883,873.72 万元，扣除运营成本及相关税费后预计用于资金平衡相关收益为 484,138.77 万元，相关收益对债券本息的覆盖倍数为 1.85 倍。

（八）项目审批

2022 年 1 月 29 日取得《关于对新建武汉枢纽直通线工程社会稳定风险评估报告予以备案的函》（鄂政法备案〔2022〕1 号）

2024 年 9 月 14 日取得《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 420000202400088 号）

2024 年 9 月 27 日取得《国铁集团湖北省人民政府关于新建武汉枢纽直通线可行性研究报告的批复》（铁发改函〔2024〕338 号）

（九）项目属性

本项目属于基础设施领域，属于政府投资范围，具备公益属性，符合《政府投资条例》（国令第 712 号）相关规定。

（十）项目领域

根据《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），本项目投向领域为十一大领域中

的交通基础设施领域铁路建设，符合财政部、国家发展改革委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金未用于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》领域。

四、项目收入与融资自求平衡

根据龙华联合会计师事务所出具的《专项评价报告》，经过测算，项目实施主体对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本期评价的新建武汉枢纽直通线预期运营收入能够合理保障偿还本金及利息。债券存续期项目收益对债券本息的覆盖倍数为 1.85，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为，本期债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息，符合《财预〔2016〕155号》第12条、《财预〔2017〕89号》第2条第2款的规定。

五、项目的风险控制

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1.工期

拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定性、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理平等，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，还本付息受影响。

风险控制措施：项目实施方将通过科学合理的工程设计，严谨的施工组织计划，制定事前、事中、事后风险管理体系，加强监督，严格执行预定工期计划，并对照工程实际进度，及时调整项目施工计划，确保本项目如期建成。

2.工程事故

工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的，国内多个施工项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等。

风险控制措施：

选择有较高施工技术与管理水平、经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1.经营风险

经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。本项目经营风险主要为货运收入及其他收入等经营收入的不稳定性。

风险控制措施：在项目进入运营后，项目单位应发挥优势定位，制定具有吸引力的经营策略。

2.利率波动风险

在本专项债券存续期内，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本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

（三）影响社会稳定的风险及控制措施

对经济社会造成不利影响的风险包括：施工期、运行期对当地商业经营状况的影响；运行期项目周边公共交通情况变化，项目所增加的交通流量与周边路网的匹配度，项目出入口设置对周边人群的影响等。

风险控制措施：

1.在项目设计阶段就要综合考虑项目收益与生态环境、经济社会的平衡。科学施工，文明施工，提高资源利用水平和环境保护水平，将本项目对生态环境、经济社会的不利影响降到最低。

2.工程运营期的扰民问题主要是行车振动与噪音干扰问题。将通过在设计阶段进一步加强与周边单位、居民的沟通、协商，充分了解其实际需求，全面考虑减震降噪措施，真正做到不扰民。

（四）影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施

1.财务测算不准确风险

影响项目融资平衡最大的风险在于运营收入的预测、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目经过大量分析论证工作同时参考同类型项目情况后得出，分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

2.存续债券置换不畅风险

若本期专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将可能选择发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按

期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

3.资金管理不规范风险

本项目专项债券发行期限为中长期债券，采用按半年付息，到期还本。如果债券资金挪作他用，运营收入没有规范统一管理，会增加按时足额还本付息的不确定性，增加还款风险，有损政府声誉及投资人利益。

风险控制措施：

规范项目资金管理，按照项目进度合理合规使用债券资金，并使资金收益最大化。根据施工进度合理规划资金使用，建立报备报批制度，确保债券资金合规使用。债券资金及项目对应收入不得用于项目之外的其他投资。同时，在确保资金安全的前提下，应做好财务规划，提高资金收益，减轻还本付息压力。

六、中介机构

（一）湖北龙华联合会计师事务所（普通合伙）

经本所律师核查，湖北龙华联合会计师事务所（普通合伙）现持有统一社会信用代码为 914201067534400195 《营业执照》和执业证书编号为 42000313 《会计师事务所执业证书》，本所律师认为湖北龙华联合会计师事务所（普通合伙）与发行人及本次债券对应项目单位、项目建设单位之间不存在关联关系，具备为本期专项债券出具《财务评估报告》的合法资格。

（二）湖北道兰律师事务所

发行人聘请本所为本期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 31420000773908416Q《律师事务所执业许可证》，本所资质合法并有效存续。经本所自查，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之日，上述中介服务机构及出具报告的工作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，具备为本期债券发行提供中介服务资格。

七、结论性意见

综上所述，本所律师对本期债券发行的相关事宜发表如下结论性意见：

（一）本期债券发行人、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）本期债券对应投资的是具有一定收益的公益性项目，项目投向领域为十一大领域中的交通基础设施领域综合交通枢纽建设，符合财政部、国家发改委明确的专项债券投向领域的要求。债券资金用途符合《政府投资条例》（国令第 712 号）、《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》（国办发〔2015〕42 号）规定的投向领域，项目依法取得了相应的审批手续，不属于《国办发〔2024〕52 号》所列负面清单项目，债券资金未用于《国办发〔2024〕52 号》所列负面或禁止投向领域的建设内容。债券资金用途符合《关于支持各地用好专项债务限额的通知》（财预〔2022〕120

号)规定的投向领域。项目性质合法合规,符合债券发行条件;

(三)项目目前取得的审批手续合法合规;已经具备实施条件,符合债券发行要求;

(四)本期债券对应项目产权清晰,项目产权归属实施单位所有,实施单位能够控制项目收益,项目资产及权益无抵质押情况,可以用于还本付息,对本期债券发行不构成影响;

(五)本期债券存续期内收入合法合规,具有稳定的资金偿还来源,符合《财预〔2016〕155号》的相关规定;本期专项债券满足项目收益和融资自求平衡的要求。

债券存续期项目收益对全部债券本息的覆盖倍数为1.85,大于相关法律法规要求的1.1倍,符合法律、行政法规、行政规章的规定;

(六)为本期债券提供中介服务的机构依法设立、资质有效,与发行人无关联关系,具备参与本期债券发行业务活动资格;

(七)债券发行人对债券本息的偿还,采取相应的保障措施并制定了有效的应急预案;

综上,本期债券符合《预算法》、《国发〔2014〕43号》、《财预〔2015〕225号》、《财预〔2016〕155号》、《财预〔2017〕89号》、《财库〔2020〕36号》、《政府投资条例》(国令第712号)、《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》(国办发〔2015〕42号)等法律、行政法规及政策文件的有关规定,本期债券的发行不存在法律障碍。

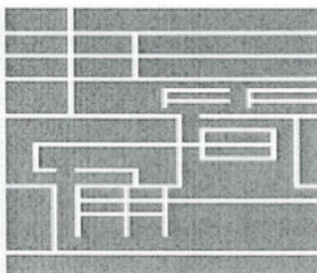


湖北申简通律师事务所

新建宜昌至常德铁路

法律意见书

(2025) 申律专债字第 275 号



湖北申简通律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

湖北武汉市武昌区松竹路 28 号万达尊 A 座 13 楼 1307 室

2025 年 9 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	2
第二部分 法律意见书正文	3
一、本年度债券的概况	3
二、债券发行实质条件	4
(一) 债券发行人	4
(二) 债券发行额度	4
(三) 债券发行期限	4
(四) 还款计划及偿债资金来源	4
(五) 投资项目的审批	5
(六) 项目资产抵质押情况	5
三、债券对应的投资项目	5
(一) 项目名称	5
(二) 项目情况	5
(三) 项目现状	6
(四) 实施主体	6
(五) 投资计划	7
(六) 项目收益	7
(七) 资金筹措	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	13
(一) 中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所	13
(二) 湖北申简通律师事务所	13
七、结论性意见	14

第一部分 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北申简通律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建宜昌至常德铁路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。

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：

《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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
本所/申简通律所	指	湖北申简通律师事务所
中瑞诚会计所	指	中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所
《财评报告》	指	中瑞诚会计所出具的《新建宜昌至常德铁路项目收入与融资资金平衡财务评价报告》
《法律意见书》	指	申简通律所出具的《新建宜昌至常德铁路法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、本年度债券的概况

新建宜昌至常德铁路项目拟申报专项债券 573,800.00 万元人民币, 分四年发行, 用于新建宜昌至常德铁路, 计划 2025 年发行 171,100.00 万元、2026 年发行 168,500.00 万元、2027 年发行 165,700.00 万元、2028 年发行 68,500.00 万元。

湖北省松滋市人民政府拟申报专项债券 273,800.00 万元人民币, 分四年发行, 用于新建宜昌至常德铁路, 计划 2025 年发行 91,100.00 万元、2026 年发行 68,500.00 万元、2027 年发行 65,700.00 万元、2028 年发行 48,500.00 万元。

湖北省宜都市人民政府拟申报专项债券 300,000.00 万元人民币, 分四年发行, 用于新建宜昌至常德铁路, 计划 2025 年发行 80,000.00 万元、2026 年发行 100,000.00 万元、2027 年发行 100,000.00 万元、2028 年发行 20,000.00 万元。

具体情况如下:

单位: 万元

行政区域	拟投资总额	2025 年发债额	2026 年发债额	2027 年发债额	2028 年发债额
/	1,496,469.32	171,100.00	168,500.00	165,700.00	68,500.00
松滋市	871,821.32	91,100.00	68,500.00	65,700.00	48,500.00
宜都段	624,648.00	80,000.00	100,000.00	100,000.00	20,000.00

2025 年度松滋段发行概况:

债券品种: 记账式固定利率付息债券

债券期限: 30 年

债券规模: 91,100.00 万元人民币

债券利率: 固定利率

付息方式: 利息每半年支付, 第 11 至 30 年每年等额偿还发行金额 5%。

二、债券发行实质条件

（一）债券发行人

债券的发行人 of 湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给松滋市人民政府，用于新建宜昌至常德铁路。

本所律师认为，债券发行人符合《财预〔2016〕155号》第4条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（二）债券发行额度

1.根据湖北省财政厅下发的2025年专项债限额通知，本年度松滋市人民政府申报91,100.00万元人民币专项债券，是湖北省财政厅在财政部下达的湖北省专项债限额范围内，根据松滋市财政局上报的项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在松滋市专项债务限额范围内予以核定。

2.本年度专项债券纳入了地方政府专项债务限额管理，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湖北省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2016〕155号》第11条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

（三）债券发行期限

债券期限为30年期。

本所律师认为，债券发行期限符合《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实施、债券资金使用及还本付息制定明确的计划，项目收入专门用于偿还到期债券本息。

3.经核查中瑞诚会计所出具的《财评报告》，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，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，取得了政府部门相应的审批手续（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，依法取得了相应的审批手续，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，申报的项目土地使用权未抵押，项目设备设施及收益权未质押。

本所律师认为，项目资产及权益无抵质押，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

新建宜昌至常德铁路

(二) 项目情况

项目起自宜昌北站，经湖北宜都、松滋，湖南澧县、临澧接入常德站，线路全长 234.4 公里，其中新建线路 184.5 公里，利用宜昌至涪陵高铁 49.9 公里。全线共设 7 座车站。

具体技术标准如下：

- (1) 铁路等级：高速铁路。
- (2) 设计速度：350 公里/小时。
- (3) 正线数目：双线。
- (4) 正线线间距：5.0 米。
- (5) 平面最小曲线半径：一般地段 7000 米，困难地段 5500 米；引入枢纽(地区) 地段可根据行车速度曲线计算确定。
- (6) 最大坡度：20‰。
- (7) 到发线有效长度：650 米。
- (8) 列车运行控制方式：CTCS-3 级。
- (9) 调度指挥方式：调度集中。
- (10) 最小行车间隔：3 分钟。

本项目只包含新建宜昌至常德铁路中的宜都段和松滋段，其中宜都段 35.4 公里，松滋段 41.2 公里。

项目建设期 4 年，拟于 2025 年 12 月 31 日开工。

(三) 项目现状

本项目为新建项目，拟于 2025 年年底开工。

(四) 实施主体

项目实施主体为松滋市发展和改革局，住所地位于松滋市新江口街道建设路 46 号，统一社会信用代码 11421087011407033X，负责人徐璐璐。

经本所核查，松滋市发展和改革局为行政机关，依法设立，有效存续，作为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

(五) 投资计划

本项目估算总投资 1,445,700.00 万元，对建设期利息进行调整后的总投资为 1,496,469.32 万元，其中：项目建设的投资 1,445,700.00 万元，占比 96.61%；债券发行兑付费用 573.80 万元，占比 0.04%；建设期利息 50,195.52 万元，占比 3.35%。其中：

松滋段估算总投资 847,800.00 万元，对建设期利息进行调整后的总投资为 871,821.32 万元，其中：项目建设的投资 847,800.00 万元，占比 97.25%；债券发行兑付费用 273.80 万元，占比 0.03%；建设期利息 23,747.52 万元，占比 2.72%。

宜都段估算总投资 597,900.00 万元，对建设期利息进行调整后的总投资为 624,648.00 万元，其中：项目建设的投资 597,900.00 万元，占比 95.72%；债券发行兑付费用 300.00 万元，占比 0.05%；建设期利息 26,448.00 万元，占比 4.23%。

年度投资计划：2025 年投资 365,565.62 万元、2026 年投资 297,187.22 万元、2027 年投资 301,028.66 万元、2028 年投资 447,090.66 万元、2029 年投资 85,597.16 万元。

松滋段投资分年计划：2025 年投资 214,154.62 万元、2026 年投资 173,331.22 万元、2027 年投资 174,852.66 万元、2028 年投资 260,740.66 万元、2029 年投资 48,742.16 万元。

宜都段投资分年计划：2025 年投资 151,411.00 万元、2026 年投资 123,856.00 万元、2027 年投资 126,176.00 万元、2028 年投资 186,350.00 万元、2029 年投资 36,855.00 万元。

(六) 项目收益

项目收益来源于铁路运营收入，全部为项目自身产生的收益。债券存续期内项目预期收入总额为 2,197,349.64 万元，其中松滋段预期收入总额为 1,181,864.29 万元，宜都段预期收入总额为 1,015,485.35 万元。

项目在债券存续期内，湖北汉十城际铁路有限责任公司将项目全部运营收入

归集至偿债资金共管专户，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。

(七) 资金筹措

年度	当年计划发行总金额	当年计划发行总金额 (分段)		当年已发行总金额	发行期限 (年)	发行利率 (%)	付息频次	还本方式
2025	171,100.00	松滋段	91,100.00	0	30	2.32%	半年付息一次	第 11 年至第 30 年， 每年等额偿还发行金额的 5%
		宜都段	80,000.00	0				
2026	168,500.00	松滋段	68,500.00	0	30	2.32%	半年付息一次	第 11 年至第 30 年， 每年等额偿还发行金额的 5%
		宜都段	100,000.00	0				
2027	165,700.00	松滋段	65,700.00	0	30	2.32%	半年付息一次	第 11 年至第 30 年， 每年等额偿还发行金额的 5%
		宜都段	100,000.00	0				
2028	68,500.00	松滋段	48,500.00	0	30	2.32%	半年付息一次	第 11 年至第 30 年， 每年等额偿还发行金额的 5%
		宜都段	20,000.00	0				

目前松滋段暂未开始进行市场化融资，后续如有融资计划将严格按照《地方政府性债务信息公开办法》的相关规定进行披露。

经本所律师核查，项目资本金 922,669.32 万元，其中松滋段 598,021.32 万元，占项目总投资 68.59%，宜都段 324,648.00 万元，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。

(八) 项目审批

1. 立项批复

2024 年 12 月 25 日，国家发改委发文《关于新建宜昌至常德铁路可行性研究报告的批复》（发改基础〔2024〕1830 号），批复同意项目可行性研究报告。

2. 用地批复

2023 年 12 月 28 日，自然资源部发文《自然资源部办公厅关于新建铁路宜昌至常德铁路项目（湖北段）建设用地预审意见的函》（自然资办函〔2023〕2670 号），批复同意项目用地。

本所律师认为，项目已经取得可研、用地批复，项目合法合规。

(九) 项目性质

1.项目属于交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围。项目是呼南通道的重要组成部分，京港澳通道西翼重要的协作通道，湖北湖南两省深入落实服务新时代中部地区高质量发展、长江经济带等国家战略的重要工程，串联鄂西生态经济圈和洞庭湖生态经济区，促进区域协调发展和旅游开发的重要基础设施，因此不是商业开发项目。

2.募投项目主要建设内容为新建宜昌至常德铁路，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.专项债券资金不用于经常性支出，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。

4.项目不属于办理竣工决算的项目。

5.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。

6.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。

7.经中瑞诚会计所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.40 倍（其中松滋段覆盖倍数为 1.59 倍，宜都段覆盖倍数 1.23 倍），不低于 1.1 倍。

综上，本所律师认为，本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目，收益经测算能覆盖债券本息，债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域（2024 年版）》规定的投向领域，项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目收入与融资自求平衡

根据中瑞诚会计所出具的《财评报告》，通过对申报的项目进行测算（市场化融资及发行债券本息一同纳入测算），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为 1.40 倍（其中松滋段覆盖倍数为 1.59 倍，宜都段覆盖倍数 1.23 倍），可以实现项目收益与资金自求平衡。

本所律师认为，债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息。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）影响项目施工进度或正常运营的风险

1.工期

风险描述：本工程在实施阶段，进度可能受到现场准备、人力安排、物资供应、施工力量、设计与施工衔接、施工程序的衔接以及资金到位情况等问题的影响。如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，还本付息受影响。

风险控制措施：工程项目建设指挥部门在施工进度的安排上，全方位考虑使施工进度安排更加合理；工程项目建设指挥部门对具体工程细节应统筹考虑和策划，制定周密的工程计划，保证施工进度，保证项目实施的各个阶段如期进行并完工。

2.工程事故

风险描述：工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的，国内多个施工项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、

投资增加等。

风险控制措施：选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

(二) 影响项目收益的风险和控制措施

1. 经营管理风险

风险描述：湖北汉十城际铁路有限责任公司拥有丰富的经营、管理和适应市场经验，但并不排除会有一些弊病。因此，加强管理，按照规范化的企业制度、财务制度去建设，减小管理风险是新项目进行时应予以关注的。及早地发现或预测到这些风险并能及时地采取有效的措施，化解或缓和、减轻、控制这些风险。开发经营周期越长项目建成后的政治形势也越难预测。

风险控制措施：及时完成开发项目。采取提高选址速度、采取招投标的办法和建设单位签订具有法律效应的承包合同，以保证金的形式与建筑材料等物资供应商签订施工材料供应合同。总之，应提高风险意识，实施风险控制，以尽可能低的风险成本来降低风险发生的可能性，并将风险损失控制在最小程度。

2. 利率波动风险

风险描述：在本政府专项债券存续期内，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本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

(三) 影响社会稳定的风险

风险描述：对经济社会造成不利影响的风险包括：施工期、运行期对当地商业经营状况的影响；施工方案对周边人群出行交通的考虑（临时便道的设置、临时停车场地安排、临时公交站点的布置等），运行期项目周边公共交通情况变化，项目所增加的交通流量与周边路网的匹配度，项目出入口设置对周边人群的影响等。

风险控制措施：

1.在项目设计阶段就要综合考虑项目收益与生态环境、经济社会的平衡。科学施工，提高资源利用水平和环境保护水平；文明施工，加强与当地企事业单位以及居民的沟通、协商，制定灵活多样的补偿政策，避免矛盾激化。将本项目对生态环境、经济社会的不利影响降到最低。

2.工程运营期的扰民问题主要是行车振动与噪音干扰问题。将通过在设计阶段进一步加强与当地企事业单位的沟通、协商，充分了解其实际需求，全面考虑减震降噪措施，为沿线居民生产、生活提供便利条件，使这项社会公益性极强、得到民众拥护支持的项目，真正做到利民、便民而不扰民。

（四）影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施

1.投资测算不准确风险

风险描述：影响项目融资平衡最大的风险在于对铁路运营收入、土地综合开发收益的预测、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目经过大量分析论证工作同时参考同类型项目情况后得出，分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

2.资金管理不规范风险

风险描述：本项目专项债券发行期限为中长期债券，债券存续期内每半年付息一次，第 11-30 年开始每年偿还本金 5%。如果债券资金挪作他用，销售收入等没有规范统一管理，会增加按时足额还本付息的不确定性，增加还款风险，有损政府声誉及投资人利益。

风险控制措施：规范项目资金管理，按照项目进度合理合规使用债券资金，并使资金收益最大化。根据施工进度合理规划资金使用，建立报备报批制度，确保债券资金合规使用。债券资金及项目对应收入不得用于项目之外的其他投资。同时，在确保资金安全的前提下，应做好财务规划，提高资金收益，减轻还本付息压力。

综上，实施主体对项目在施工风险、收益风险、社会稳定风险、还本付息风险等方面进行了较为充分的分析，针对可能出现风险制定了相应的保障措施。本所律师认为，实施主体对可能出现的风险制定的控制措施合理有效，各项风险整体可控，对本次债券发行不构成实质性影响。

六、中介机构

(一) 中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所

经本所律师核查，中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所持有武汉市武昌区行政审批局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420106MAC39J9U5X）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 110004074201），具有财务评估咨询相关业务的资格。

(二) 湖北申简通律师事务所

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 31420000MD0194930H《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（靳元霞律师执业证编号 14201200611837297、谭雅文律师执业证编号 14201202311713349）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之日，上述中介服务机构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。

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）专项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《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围；

（三）项目已经取得可研、用地批复，项目合法合规；

（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；资产产权归属单位及运管单位为湖北汉十城际铁路有限责任公司，债券存续期内资产产权不发生变动，不存在资产产权纠纷，对债券发行无不利影响

（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。收益权归属及实施主体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；对本项目的风险进行了较为充分的分析，并为各项风险防控措施实施制定了合理有效的应急预案。

综上，债券发行实质条件符合《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

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, 为湖北申简通律师事务所出具的《新建宜昌至常德铁路法律意见书》签署页)



负责律师 靳元霞

经办律师 谭雅文

2025 年 9 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31420000MD0194930H



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：



发证日期：2018 年 08 月 08 日

No. 72015231

中华人民共和国司法部监制

执业机构 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200611837297

法律职业资格
或律师资格证号 A20044205000565

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2025年05月17日



持证人 靳元霞

性别 女

身份证号 420500197401010080



律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026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 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202311713349

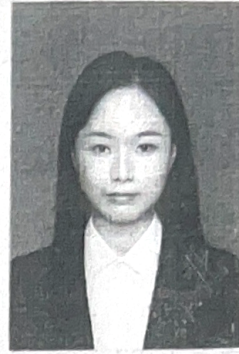
法律职业资格
或律师资格证号 A20214303212389

发证机关

发证日期



2023年11月30日



持证人 谭雅文

性别 女

身份证号 43032119981002002X



律师年度考核备案

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月

律师年度考核备案

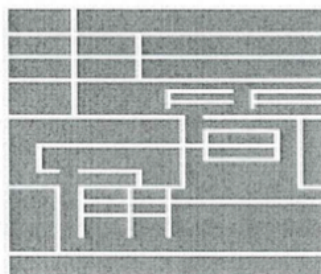
考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026年5月

湖北申简通律师事务所

新建宜昌至常德铁路

法律意见书

(2025) 申律专债字第 262 号



湖北申简通律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

湖北武汉市武昌区松竹路 28 号万达尊 A 座 13 楼 1307 室

2025 年 9 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	2
第二部分 法律意见书正文	3
一、本年度债券的概况	3
二、债券发行实质条件	3
(一) 债券发行人	4
(二) 债券发行额度	4
(三) 债券发行期限	4
(四) 还款计划及偿债资金来源	4
(五) 投资项目的审批	5
(六) 项目资产抵质押情况	5
三、债券对应的投资项目	5
(一) 项目名称	5
(二) 项目情况	5
(三) 项目现状	6
(四) 实施主体	6
(五) 投资计划	7
(六) 项目收益	7
(七) 资金筹措	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	9
五、项目的风险控制	10
六、中介机构	13
(一) 中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所	13
(二) 湖北申简通律师事务所	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

湖北申简通律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建宜昌至常德铁路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。

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：

《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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
本所/申简通律所	指	湖北申简通律师事务所
中瑞诚会计所	指	中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所
《财评报告》	指	中瑞诚会计所出具的《新建宜昌至常德铁路项目收入与融资资金平衡财务评价报告》
《法律意见书》	指	申简通律所出具的《新建宜昌至常德铁路法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、本年度债券的概况

新建宜昌至常德铁路项目拟申报专项债券 573,800.00 万元人民币, 分四年发行, 用于新建宜昌至常德铁路, 计划 2025 年发行 171,100.00 万元、2026 年发行 168,500.00 万元、2027 年发行 165,700.00 万元、2028 年发行 68,500.00 万元。

湖北省宜都市人民政府拟申报专项债券 300,000.00 万元人民币, 分四年发行, 用于新建宜昌至常德铁路, 计划 2025 年发行 80,000.00 万元、2026 年发行 100,000.00 万元、2027 年发行 100,000.00 万元、2028 年发行 20,000.00 万元。

湖北省松滋市人民政府拟申报专项债券 273,800.00 万元人民币, 分四年发行, 用于新建宜昌至常德铁路, 计划 2025 年发行 91,100.00 万元、2026 年发行 68,500.00 万元、2027 年发行 65,700.00 万元、2028 年发行 48,500.00 万元。

具体情况如下:

单位: 万元

行政区域	拟投资总额	2025 年发债额	2026 年发债额	2027 年发债额	2028 年发债额
/	573,800.00	171,100.00	168,500.00	165,700.00	68,500.00
宜都段	300,000.00	80,000.00	100,000.00	100,000.00	20,000.00
松滋市	273,800.00	91,100.00	68,500.00	65,700.00	48,500.00

2025 年度宜都段债券发行概况:

债券品种: 记账式固定利率付息债券

债券期限: 30 年

债券规模: 80,000.00 万元人民币

债券利率: 固定利率

付息方式: 利息每半年支付, 第 11 至 30 年每年等额偿还发行金额 5%。

二、债券发行实质条件

(一) 债券发行人

债券的发行人 of 湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给宜都市人民政府，用于新建宜昌至常德铁路。

本所律师认为，债券发行人符合《财预〔2016〕155号》第4条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(二) 债券发行额度

1.根据湖北省财政厅下发的2025年专项债限额通知，本年度宜都市人民政府申报80,000.00万元人民币专项债券，是湖北省财政厅在财政部下达的湖北省专项债限额范围内，根据宜都市财政局上报的项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在宜都市专项债务限额范围内予以核定。

2.本年度专项债券纳入了地方政府专项债务限额管理，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湖北省财政厅核定的债务限额范围内，符合《财预〔2016〕155号》第11条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券发行期限

债券期限为30年期。

本所律师认为，债券发行期限符合《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实施、债券资金使用及还本付息制定明确的计划，项

目收入专门用于偿还到期债券本息。

3.经核查中瑞诚会计所出具的《财评报告》，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，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，取得了政府部门相应的审批手续（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，依法取得了相应的审批手续，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，申报的项目土地使用权未抵押，项目设备设施及收益权未质押。

本所律师认为，项目资产及权益无抵质押，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

新建宜昌至常德铁路

(二) 项目情况

项目起自宜昌北站，经湖北宜都、松滋，湖南澧县、临澧接入常德站，线路全长 234.4 公里，其中新建线路 184.5 公里，利用宜昌至涪陵高铁 49.9 公里。全线共设 7 座车站。

具体技术标准如下：

- 1.铁路等级：高速铁路。
- 2.设计速度：350 公里/小时。
- 3.正线数目：双线。
- 4.正线线间距：5.0 米。
- 5.平面最小曲线半径：一般地段 7000 米，困难地段 5500 米；引入枢纽（地区）地段可根据行车速度曲线计算确定。
- 6.最大坡度：20‰。
- 7.到发线有效长度：650 米。
- 8.列车运行控制方式：CTCS-3 级。
- 9.调度指挥方式：调度集中。
- 10.最小行车间隔：3 分钟。

本项目只包含新建宜昌至常德铁路中的宜都段和松滋段，其中宜都段 35.4 公里，松滋段 41.2 公里。

项目建设期 4 年，拟于 2025 年年底开工。

(三) 项目现状

项目为新建项目，拟于 2025 年年底开工。

(四) 实施主体

项目实施主体为宜都市发展和改革局，住所地位于宜都市陆城街道城河大道 48 号，统一社会信用代码 114205810111499519，负责人曹亮。

项目建设单位为湖北汉十城际铁路有限责任公司。项目建成后，资产产权归属单位及运管单位为湖北汉十城际铁路有限责任公司，该公司为国有公司。

经本所核查，宜都市发展和改革局为行政机关，依法设立，有效存续，作为

本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

(五) 投资计划

本项目估算总投资 1,445,700.00 万元，对建设期利息进行调整后的总投资为 1,496,469.32 万元，其中：项目建设投资 1,445,700.00 万元，占比 96.61%；债券发行兑付费用 573.80 万元，占比 0.04%；建设期利息 50,195.52 万元，占比 3.35%。其中：

宜都段估算总投资 597,900.00 万元，对建设期利息进行调整后的总投资为 624,648.00 万元，其中：项目建设投资 597,900.00 万元，占比 95.72%；债券发行兑付费用 300.00 万元，占比 0.05%；建设期利息 26,448.00 万元，占比 4.23%。

松滋段估算总投资 847,800.00 万元，对建设期利息进行调整后的总投资为 871,821.32 万元，其中：项目建设投资 847,800.00 万元，占比 97.25%；债券发行兑付费用 273.80 万元，占比 0.03%；建设期利息 23,747.52 万元，占比 2.72%。

年度投资计划：2025 年投资 365,565.62 万元、2026 年投资 297,187.22 万元、2027 年投资 301,028.66 万元、2028 年投资 447,090.66 万元、2029 年投资 85,597.16 万元。

宜都段投资分年计划：2025 年投资 151,411.00 万元、2026 年投资 123,856.00 万元、2027 年投资 126,176.00 万元、2028 年投资 186,350.00 万元、2029 年投资 36,855.00 万元。

松滋段投资分年计划：2025 年投资 214,154.62 万元、2026 年投资 173,331.22 万元、2027 年投资 174,852.66 万元、2028 年投资 260,740.66 万元、2029 年投资 48,742.16 万元。

(六) 项目收益

项目收益来源于铁路运营收入，全部为项目自身产生的收益。债券存续期内项目预期收入总额为 2,197,349.64 万元，其中宜都段预期收入总额为 1,015,485.35 万元，松滋段预期收入总额为 1,181,864.29 万元。

项目在债券存续期内，湖北汉十城际铁路有限责任公司将项目全部运营收入归集至偿债资金共管专户，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。

(六) 资金筹措

年度	当年计划发行总金额	当年计划发行总金额 (分段)		当年已发行总金额	发行期限 (年)	发行利率 (%)	付息频次	还本方式
2025	171,100.00	宜都段	80,000.00	0	30	2.32%	半年付息一次	第 11 年至第 30 年， 每年等额偿还发行金额的 5%
		松滋段	91,100.00	0				
2026	168,500.00	宜都段	100,000.00	0	30	2.32%	半年付息一次	第 11 年至第 30 年， 每年等额偿还发行金额的 5%
		松滋段	68,500.00	0				
2027	165,700.00	宜都段	100,000.00	0	30	2.32%	半年付息一次	第 11 年至第 30 年， 每年等额偿还发行金额的 5%
		松滋段	65,700.00	0				
2028	68,500.00	宜都段	20,000.00	0	30	2.32%	半年付息一次	第 11 年至第 30 年， 每年等额偿还发行金额的 5%
		松滋段	48,500.00	0				

经本所律师核查，项目资本金 922,669.32 万元，其中宜都段 324,648.00 万元，占项目总投资 51.97%，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。

(八) 项目审批

1. 立项批复

2024 年 12 月 25 日，国家发改委发文《关于新建宜昌至常德铁路可行性研究报告的批复》（发改基础〔2024〕1830 号），批复同意项目可行性研究报告。

2. 用地批复

2023 年 12 月 28 日，自然资源部发文《自然资源部办公厅关于新建铁路宜昌至常德铁路项目（湖北段）建设用地预审意见的函》（自然资办函〔2023〕2670

号)，批复同意项目用地。

本所律师认为，项目已经取得可研、用地批复，项目合法合规。

(九) 项目性质

1.项目属于交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围。项目是呼南通道的重要组成部分，京港澳通道西翼重要的协作通道，湖北湖南两省深入落实服务新时代中部地区高质量发展、长江经济带等国家战略的重要工程，串联鄂西生态经济圈和洞庭湖生态经济区，促进区域协调发展和旅游开发的重要基础设施，因此不是商业开发项目。

2.募投项目主要建设内容为新建宜昌至常德铁路，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.专项债券资金不用于经常性支出，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。

4.项目不属于办理竣工决算的项目。

5.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。

6.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。

7.经中瑞诚会计所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.40 倍（其中松滋段覆盖倍数为 1.59 倍，宜都段覆盖倍数 1.23 倍），不低于 1.1 倍。

综上，本所律师认为，本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目，收益经测算能覆盖债券本息，债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域（2024 年版）》规定的投向领域，项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目收入与融资自求平衡

根据中瑞诚会计所出具的《财评报告》，通过对申报的项目进行测算（市场

化融资及发行债券本息一同纳入测算)，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为 1.40 倍（其中松滋段覆盖倍数为 1.59 倍，宜都段覆盖倍数 1.23 倍），可以实现项目收益与资金自求平衡。

本所律师认为，债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息。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）影响项目施工进度或正常运营的风险

1.工期

风险描述：本工程在实施阶段，进度可能受到现场准备、人力安排、物资供应、施工力量、设计与施工衔接、施工程序的衔接以及资金到位情况等问题的影响。如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，还本付息受影响。

风险控制措施：工程项目建设指挥部门在施工进度的安排上，全方位考虑使施工进度安排更加合理；工程项目建设指挥部门对具体工程细节应统筹考虑和策划，制定周密的工程计划，保证施工进度，保证项目实施的各个阶段如期进行并完工。

2.工程事故

风险描述：工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的，国内多个施工项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等。

风险控制措施：选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进

施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

（二）影响项目收益的风险和控制措施

1.经营管理风险

风险描述：湖北汉十城际铁路有限责任公司拥有丰富的经营、管理和适应市场经验，但并不排除会有一些弊病。因此，加强管理，按照规范化的企业制度、财务制度去建设，减小管理风险是新项目进行时应予以关注的。及早地发现或预测到这些风险并能及时地采取有效的措施，化解或缓和、减轻、控制这些风险。开发经营周期越长项目建成后的政治形势也越难预测。

风险控制措施：及时完成开发项目。采取提高选址速度、采取招投标的办法和建设单位签订具有法律效应的承包合同，以保证金的形式与建筑材料等物资供应商签订施工材料供应合同。总之，应提高风险意识，实施风险控制，以尽可能低的风险成本来降低风险发生的可能性，并将风险损失控制在最小程度。

2.利率波动风险

风险描述：在本政府专项债券存续期内，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本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

（三）影响社会稳定的风险

风险描述：对经济社会造成不利影响的风险包括：施工期、运行期对当地商业经营状况的影响；施工方案对周边人群出行交通的考虑（临时便道的设置、临时停车场地安排、临时公交站点的布置等），运行期项目周边公共交通情况变化，

项目所增加的交通流量与周边路网的匹配度,项目出入口设置对周边人群的影响等。

风险控制措施: 1.在项目设计阶段就要综合考虑项目收益与生态环境、经济社会的平衡。科学施工,提高资源利用水平和环境保护水平;文明施工,加强与当地企事业单位以及居民的沟通、协商,制定灵活多样的补偿政策,避免矛盾激化。将本项目对生态环境、经济社会的不利影响降到最低。

2.工程运营期的扰民问题主要是行车振动与噪音干扰问题。将通过在设计阶段进一步加强与当地企事业单位的沟通、协商,充分了解其实际需求,全面考虑减震降噪措施,为沿线居民生产、生活提供便利条件,使这项社会公益性极强、得到民众拥护支持的项目,真正做到利民、便民而不扰民。

(四) 影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施

1.投资测算不准确风险

风险描述: 影响项目融资平衡最大的风险在于对铁路运营收入、土地综合开发收益的预测、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱,导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果;整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏,项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施: 本项目经过大量分析论证工作同时参考同类型项目情况后得出,分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算,测算结果较为可靠。

2.资金管理不规范风险

风险描述: 本项目专项债券发行期限为中长期债券,债券存续期内每半年付息一次,第 11-30 年开始每年偿还本金 5%。如果债券资金挪作他用,铁路运输收入等没有规范统一管理,会增加按时足额还本付息的不确定性,增加还款风险,有损政府声誉及投资人利益。

风险控制措施：规范项目资金管理，按照项目进度合理合规使用债券资金，并使资金收益最大化。根据施工进度合理规划资金使用，建立报备报批制度，确保债券资金合规使用。债券资金及项目对应收入不得用于项目之外的其他投资。同时，在确保资金安全的前提下，应做好财务规划，提高资金收益，减轻还本付息压力。

综上，实施主体对项目在施工风险、收益风险、社会稳定风险、还本付息风险等方面进行了较为充分的分析，针对可能出现风险制定了相应的保障措施。本所律师认为，实施主体对可能出现的风险制定的控制措施合理有效，各项风险整体可控，对本次债券发行不构成实质性影响。

六、中介机构

(一) 中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所

经本所律师核查，中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所持有武汉市武昌区行政审批局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420106MAC39J9U5X）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 110004074201），具有财务评估咨询相关业务的资格。

(二) 湖北申简通律师事务所

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 31420000MD0194930H《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（靳元霞律师执业证编号 14201200611837297、谭雅文律师执业证编号 14201202311713349）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之日，上述中介服务机构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。

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）专项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《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围；

（三）项目已经取得可研、用地批复，项目合法合规；

（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。收益权归属及实施主体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；对本项目的风险进行了较为充分的分析，并为各项风险防控措施实施制定了合理有效的应急预案。

综上，债券发行实质条件符合《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

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，为湖北申简通律师事务所出具的《新建宜昌至常德铁路法律意见书》签署页)



负责律师 郭元霞

经办律师 谭雅文

2025 年 9 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31420000MD0194930H



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：



发证日期：2018 年 08 月 08 日

No. 72015231

中华人民共和国司法部监制

执业机构 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200611837297

法律职业资格
或律师资格证号 A20044205000565

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2025年05月17日



持证人 靳元霞

性别 女

身份证号 420500197401010080



律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026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 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202311713349

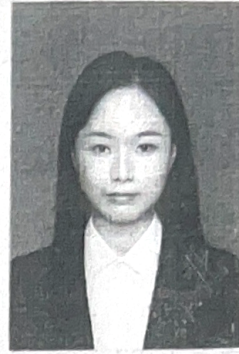
法律职业资格
或律师资格证号 A20214303212389

发证机关

发证日期



2023年11月30日



持证人 谭雅文

性别 女

身份证号 43032119981002002X



律师年度考核备案

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月

律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026年5月

湖北维思德律师事务所

关于

新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）

法律意见书

维思德证字（2025）第 0927 号



WISDOM

湖北省武汉市武昌区汉阳门国际 C 座 23 楼

电话：027-87126233 传真：027-87128963

网址：www.hubeiwsd.com



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、本期债券的概况	4
二、本期债券的实质条件	4
（一）债券发行人	5
（二）债券额度	5
（三）债券期限	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、本期债券对应的投资项目	6
（一）项目名称	6
（二）建设内容	6
（三）项目现状	7
（四）实施主体	7
（五）投资估算	10
（六）项目收益	11
（七）资金筹措	12
（八）项目批复	14
（九）项目性质	15
四、项目收入与融资自求平衡	16
五、项目的风险控制	17
（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施	17
（二）影响项目收益的风险及控制措施	21
（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施	22
六、中介机构	22
（一）武汉鑫源会计师事务所有限责任公司	23
（二）湖北维思德律师事务所	23
七、结论性意见	23

第一部分 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北维思德律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）专项债券发行的法律顾问，对本期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之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，对本期债券的合法性、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本期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）本期债券的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本期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）本所律师仅就与本期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）
本所/维思德律所	指	湖北维思德律师事务所
鑫源会计	指	武汉鑫源会计师事务所有限责任公司
《财务评估报告》	指	鑫源会计出具的《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）项目收益与融资自求平衡财务评估报告》
《法律意见书》	指	维思德律所出具的《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）项目法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、本期债券的概况

本项目债券计划发行额度合计为 556,200.00 万元。本项目债券计划发行额度合计为 556,200.00 万元。其中，沿线各区县专项债券份额为宜昌市本级 206,200.00 万元，夷陵区 180,000.00 万元，高新区 10,000.00 万元，当阳市 160,000.00 万元。

新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）专项债券计划采取半年付息、第 11 年-第 30 年，每年等额偿还发行金额 5%，债券期限 30 年。当阳市专项债券总额为 160,000.00 万元，分四个年度发行，其中 2022 年已发行 75,000.00 万元；2023 年已发行 35,000.00 万元；2024 年已发行 30,000.00 万元；2025 年拟发行 20,000.00 万元。

金额单位：万元

区域	2021	2022	2023	2024	2025	合计
合计	48300.00	235000.00	138700.00	114200.00	20000.00	556200.00
其中：宜昌市本级	48300.00	80000.00	41700.00	36200.00	0.00	206200.00
夷陵区		80000.00	54000.00	46000.00	0.00	180000.00
高新区			8000.00	2000.00	0.00	10000.00
当阳市		75000.00	35000.00	30000.00	20000.00	160000.00

本年发行债券规模为 20,000.00 万元人民币，详见下述：

债券品种：记账式固定利率付息债券

债券期限：30 年

债券规模：20,000.00 万元人民币

债券利率：固定利率

还本付息：利息每半年支付，第 11 年-第 30 年，每年等额偿还发行金额 5%

二、本期债券的实质条件

（一）债券发行人

本期债券的发行人 of 湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给宜昌市人民政府，用于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）。

本所律师认为，本期债券发行人，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）债券额度

1. 根据湖北省财政厅下发的2024年专项债限额通知，本期宜昌市人民政府申报20,000.00万元人民币专项债券，是湖北省财政厅在财政部下达的湖北省专项债限额范围内，根据宜昌市财政局上报的项目融资需求、专项债务风险、项目期限、项目收益和融资平衡情况等因素，确定本年度专项债券额度分配方案后，在宜昌市专项债务限额范围内予以核定。

2. 本期专项债券纳入了宜昌市地方政府专项债务限额管理，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，本期拟发行的专项债券额度在湖北省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，发行金额在本地债务限额内。

（三）债券期限

本期债券为30年期。

本所律师认为，本期债券的期限符合《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. 本期专项债券投资的项目，有稳定的项目收益，收益主要来源于项目自身产生的收益。

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. 经核查鑫源会计出具的《财务评估报告》，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，本期债券投资的项目，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，本期专项债券投资的项目，取得了政府部门全部审批手续（审批情况见本法律意见书第三部分：本期债券对应的投资项目）。

本所律师认为，本期债券对应投资的项目，依法取得了全部的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定，项目可实施。

（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，本期申报的项目土地使用权未抵押，项目设备设施及收益权未质押。

本所律师认为，项目资产及权益无抵质押，不存在权属纠纷，对本期债券发行无不利影响。

三、本期债券对应的投资项目

（一）项目名称

新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）

（二）建设内容

新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段），正线长 313.895 千米，其中

新建正线 295.432 千米、利用既有汉宜线 18.462 千米。（汉口至宜昌北运营长度 303.924 千米，其中汉口至荆门西 234.155 千米，荆门西至宜昌北 69.770 千米），以及武汉枢纽、荆门地区、宜昌地区配套工程。

全线共设车站 7 个：汉口（既有）、汉川东、天门北、钟祥南、荆门西、当阳西、宜昌北，新建桥梁 82 座 229.276 千米，隧道 24 座 22.755 千米。项目正线采用 350 千米/h 高速铁路技术标准。

项目技术指标：铁路等级为高速铁路；正线数目为双线；速度目标值 350km/h；正线线间距 5.0m；最小曲线半径，一般地段 7,000 米，困难地段 5,500 米，引入枢纽地段根据行车速度合理确定；最大坡度 20‰；到发线有效长度 650 米；列车运行控制方式 CTCS-3 控制系统；调度指挥方式为调度集中；最小行车间隔 3 分钟。

项目总工期 60 个月，2021 年 1 月至 2025 年 12 月。

（三）项目现状

1、路基工程：

地基处理 CFG 桩全完；路基挖方全完；路基填方开累完成 158.54 万方，占设计 99%，剩余基床表层级配碎石待堆载预压完成卸载后施工；

2、桥涵工程：

桥梁 26 座桩基、承台、墩身全部完成；

制梁开累完成 976 榀，占设计 89.1%，架梁开累完成 867 榀，占设计 79.2%；

连续梁设计共 13 座，节段长 2044.98m，累计全部完成；

涵洞工程设计 8 座，全部完成；

框架桥设计 2 座，全部完成；

旅客地道 1 座全部完成。

3、隧道工程：

隧道 6 座已全部贯通，开挖及初支完成开累完成 6432m，完成设计的 100%，

仰拱及填充开累完成 6432 延米，完成设计的 100%；二衬砼开累完成 6413 延米，完成设计的 99.7%。

4、房建工程

1) 当阳西站综合维修车间办公楼及职工宿舍

2 层框架及楼面屋面全部浇筑完成，室内砌砖完成；

2) 当阳西站综合维修门卫

地基基础、屋内地坪回填、框架柱及屋面板完成，砌砖；

3) 油品间

基础、地梁、框架柱及屋面板浇筑完成，砌砖。

4) 综合维修轨道车库

桩基及基础完成，基础回填完成，立柱及 5 米屋面板、7 米屋面板浇筑完成，内架拆除完成。

5、无砟轨道工程

桥梁段无砟道床，设计 75288 单侧米：底座板开累完成 3422.5 单侧米，道床板开累完成 1687.84 单侧米。



荆门架桥机箱梁架设



当阳架桥机箱梁架设



跨呼北高速大桥 84+84mT 构

（四）实施主体

政府出资代表情况表

政府出资代表	宜昌水运新通道投资有限公司
法定代表人/负责人	陈圣伟
注册资本	50,000.00 万元人民币
地址	宜昌市伍家岗区沿江大道 189 号
统一社会信用代码	91420500343446450X
单位性质	有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）
业务范围	宜昌市政府授权特许经营的市内轨道交通建设、投资、经营
股权结构	宜昌城发投资集团有限公司 持股 100%
行业主管部门	宜昌市交通运输局
建设单位名称	长江沿岸铁路集团湖北有限公司
代建单位名称	中国铁路武汉局集团有限公司

新建铁路沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）项目实施主体为长江沿岸铁路集团湖北有限公司，项目实施主体基本情况如下：

项目实施主体	长江沿岸铁路集团湖北有限公司
法定代表人/负责人	马春山
注册资本	9,110,000.00 万元人民币
地址	武昌区友谊大道 308 号澜桥公馆 7 号楼 15 层
统一社会信用代码	91420106MA49R3J33F
单位性质	其他有限责任公司
业务范围	房地产开发经营；餐饮服务；互联网信息服务（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：铁路运输辅助活动；陆路国际货物运输代理；以自有资金从事投资活动；旅客票务代理；物业管理；土地使用权租赁；运输设备租赁服务；住房租赁；非居住房地产租赁；机械设备租赁；停车场服务；通用设备修理；工程管理服务；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；社会经济咨询服务；国内货物运输代理（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）

	经营活动)
股权结构	长江沿岸铁路集团湖北有限公司股权比例结构：长江沿岸铁路集团股份有限公司持股 65.20%；宜昌水运新通道投资有限公司持股 10.32%；恩施州国有资本投资运营有限公司持股 9.66%；武汉市城市建设投资开发集团有限公司持股 5.05%；湖北齐安国有资本投资运营集团有限公司 3.73%；荆门市城市建设投资有限公司 3.51%；湖北蕪川国有资本投资运营集团有限公司 1.43%；天门市城市建设投资有限公司 1.10%。

经本所律师核查，宜昌水运新通道投资有限公司依法设立，有效存续，经授权为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

（五）投资估算

项目估算总投资 5,226,745.10 万元（含综合开发用地 57,436 万元，含站房面积增加 230,000 万元），技术经济指标 17,692 万元/正线公里。静态投资 4,714,652.60 万元、技术经济指标 15,959 万元/正线公里；动态投资 205,865.58 万元、机车车辆购置费 301,500.00 万元、铺底流动资金 4,726.92 万元。根据《省发改委办公厅关于出具沿江高铁武汉至宜昌段建设资金承诺函的通知》中投资分劈表确定的出资额，新建武汉至宜昌高速高铁项目宜昌段投资估算总额为 165.73 亿元，其中宜昌水运新通道投资有限公司作为宜昌市出资方代表，拟通过发行政府专项债券融资 55.62 亿元投入该项目，其中计入股权资本金的金额为 23.65 亿元。当阳段建设长度约 46.80 公里，项目总投资约 48.06 亿元，拟通过发行政府专项债券融资 16.00 亿元投入该项目，其中计入股权资本金的金额为 12.70 亿元。

本项目总投资 5,226,745.10 万元，其中 2021 年计划投资 1,045,349.02 万元、2022 年计划投资 1,568,023.53 万元、2023 年已投资 1,568,023.53 万元、2024 年计划投资 1,045,349.02 万元。本项目宜昌市总投资 1,657,300.00 万元，2021 年投资 127,641.92 万元、2022 年计划投资 701,008.08 万元、2023 年已投资 497,190.00 万元、2024 年已投资 331,460.00 万元。

（六）项目收益

项目收入主要来源于土地综合收益、客运收入及其他收入，其他收入包括广告、租赁、退票费、餐车餐饮、行李等经营收入，为项目自身产生的收益。债券存续期内宜昌市预计收入 2,666,543.47 万元，其中当阳市预计收入 712,578.21 万元。

（七）资金筹措

本项目由中国国家铁路集团有限公司、湖北省共同投资建设。本项目总投资 522.68 亿元，其中荆门地区北侧引入方案增加投资 8.00 亿元，站房扩大规模增加投资 23.00 亿元由地方政府出资，不计入地方股份。其余投资 491.68 亿元，项目单位自筹资金 245.84 亿元（银行贷款），项目资金 50%为 245.84 亿元，中国国家铁路集团有限公司项目资本金出资 56.71 亿元，湖北省及沿线市政府出资 189.13 亿元。具体分述如下：

1. 项目资本金

新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）项目总投资 522.68 亿元，项目资本金 245.84 亿元，由中国国家铁路集团有限公司、湖北省、武汉市、孝感市、天门市、荆门市、宜昌市按湖北省发改委下发的投资分劈表分别承担筹集。

根据文件精神，假设除银行贷款融资 245.84 亿元、中国国家铁路集团有限公司项目资本金出资 56.71 亿元，剩余款项由湖北省及沿线市政府出资，其中湖北省省级项目资本 94.42 亿元(0.12 亿元为货币出资)，武汉市项目资本金 13.35 亿元、孝感市 15.74 亿元（其中项目资本金 13.74 亿元）、天门市 11.88 亿元（其中项目资本金 10.93 亿元）、荆门市 45.92 亿元（其中项目资本金 32.92 亿元）、宜昌市 38.27 亿元（其中项目资本金 23.65 亿元）。项目分劈表如下：

单位：亿元

项目	建筑 长度	总投资			计入股权资本金（计入股权总投资 50%）						附注
		其中		合计	小计	湖北承担资本金				国铁 集团 资本	
		计入 股权	不计 股权			小计	其中：省市 5:5	征拆	征拆 以外		

		小计	站房 增加	荆门 城北				省级 资本 金	市级 资本 金	征拆 小计	其中： 综合 开发		金	
总计	299.866	491.68	23.00	8.00	522.68	245.84	189.12	94.56	94.56	55.25	5.74	133.87	56.71	武汉至荆门段：征拆外按路地2:8。
武汉市	28.6	60.11			60.11	30.05	26.69	13.35	13.35	13.22		13.47	3.37	
孝感市	46.071	66.66	2.05		68.71	33.33	27.48	13.74	13.74	4.06	0.66	23.42	5.85	
天门市	40.005	52.40	0.95		53.35	26.20	21.85	10.93	10.93	4.44	0.72	17.41	4.35	
荆门市	107.215	148.27	5.38	8.00	161.65	74.14	61.99	31.00	31.00	13.40	1.42	48.59	12.15	荆门至宜昌段：征拆外按路地5:5。
	11	13.12			13.12	6.56	3.83	1.92	1.92	1.10		2.73	2.73	
宜昌市	66.975	151.11	14.62		165.73	75.56	47.29	23.65	23.65	19.03	2.94	28.26	28.26	

根据中共中央办公厅国务院办公厅下发的《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》规定，“允许将专项债券作为符合条件的重大项目资本金。对于专项债券支持、符合中央重大决策部署、具有较大示范带动效应的重大项目，主要是国家重点支持的铁路、国家高速公路和支持推进国家重大战略的地方高速公路、供电、供气项目，在评估项目收益偿还专项债券本息后专项收入具备融资条件的，允许将部分专项债券作为一定比例的项目资本金。”本项目为国家重点支持的铁路项目，将专项债券资金一定比例作为项目资本金，符合法律、法规、政策性文件的规定。

经本所律师核查，项目资本金 245.84 亿元，占项目总投资 47.03%；宜昌段总投资 165.73 亿元，股本金 55.62 亿元，占比 33.56%，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。

2. 专项债券融资

宜昌段债券计划发行额度合计为 556,200.00 万元。其中，沿线各区县专项债券份额为宜昌市本级 206,200.00 万元，夷陵区 180,000.00 万元，高新区 10,000.00 万元，当阳市 160,000.00 万元，具体见下表：

金额单位：万元

	2021	2022	2023	2024	2025	合计
合计	48300.00	235000.00	138700.00	114200.00	20000.00	556200.00

宜昌市本级	48300.00	80000.00	41700.00	36200.00	0.00	206200.00
夷陵区		80000.00	54000.00	46000.00	0.00	180000.00
高新区			8000.00	2000.00	0.00	10000.00
当阳县		75000.00	35000.00	30000.00	20000.00	160000.00

3. 银行融资

本项目计入股权投资对应的 50%拟使用国内银行贷款，约 2,458,000.00 万元。按分年度投资比例 20%、30%、30%、20%进行市场融资，2021 年已融资 491,600.00 万元、2022 年已融资 737,400.00 万元、2023 年已融资 737,400.00 万元、2024 年计划融资 491,600.00 万元。假设还款期 16 年（按起始年表述为 2025 年-2040 年）每年 6 月 30 日、12 月 30 分两次等额还本，贷款年利率按 4.65% 测算。

（八）项目批复

1. 立项批复

2020 年 12 月 10 日，武汉局集团公司、湖北省发展和改革委员会下发《关于新建铁路沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段可行性研究报告的批复》（铁发函〔2020〕556 号）。

2021 年 8 月 18 日，武汉局集团公司、湖北省发展和改革委员会下发《国铁集团湖北省人民政府关于新建铁路沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉川东至宜昌北初步设计的批复》（铁鉴函〔2021〕349 号）。

2. 用地批复

2020 年 12 月 1 日，中华人民共和国自然资源部办公厅下发《关于沿江高铁武汉至宜昌段建设用地预审意见的复函》（自然资办函〔2020〕2158 号）。

2020 年 12 月 3 日，湖北省自然资源厅下发《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 420000202000044 号）。

3. 环评批复

2021 年 8 月 5 日，湖北省生态环境厅下发《省生态环境厅关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段环境影响报告书的批复》（鄂环审〔2021〕183 号）。

2021 年 7 月 27 日，国铁集团发展和改革委员会以《关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段节能报告的审查意见》（发改节环函〔2021〕86 号）。

4. 建设用地规划

本项目穿越多个省、市，已核实不需要办理建设用地规划许可证件。

5. 国有土地使用证

2021 年 9 月 18 日，自然资源部办公厅以《自然资源部办公厅关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段控制性工程先行用地的复函》（自然资办函〔2021〕1715 号），同意本项目先行用地 67.6791 公顷（其中耕地 23.5678 公顷）。

6. 建筑工程施工许可批复

根据中国铁路总公司于 2015 年 9 月 6 日下发的《中国铁路总公司关于取消铁路建设项目开工报告审批的通知》铁总计统〔2015〕252 号）文件，本项目不需要办理建筑工程施工许可批复。

2021 年 9 月 23 日，长江沿岸铁路集团股份有限公司向中国国家铁路集团报送《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段 DK168+976-DK216+180.85 段站前控制工程开工备案的报告》（长江铁路工〔2021〕102 号）。

本所律师认为，项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评、施工备案等审批文件，本项目穿越多个省、市，已核实不需要办理建设用地规划许可证及建设工程规划许可证，项目合法合规，具备债券发行条件。

（九）项目性质

1. 项目修建目的为加快沿江高铁通道，优化武汉城市圈城际铁路网，完善区域铁路网络布局，优化运输结构，完善长江经济带综合立体走廊，不是商业开发项目。

2. 本期募投项目主要内容为修建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段，以及相关配套工程，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. 项目取得立项、可研、初设、规划等相应部门的审批，目前正处于施工阶段，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. 经鑫源会计测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.23 倍，不低于 1.1 倍。

综上，本所律师认为，本期债券募投项目是具有一定收益的公益项目，不属于《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列负面清单项目。

四、项目收入与融资自求平衡

根据鑫源会计出具的《财务评估报告》，经过测算，项目实施主体对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本期评价的新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）预期运营收入能够合理保障偿还本金及利息，本项目对债券的本息覆盖倍数为 1.23 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鑫源会计出具的《财务评估报告》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

本期债券的发行可能存在的风险，实施主体采取如下措施：

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 自然环境和施工条件

影响施工进度的自然环境和施工条件因素主要包括气象环境和地质情况两大方面，这两方面对工程项目的影晌有时难以预测，具有一定的不确定性。

（1）本项目气象环境影响因素主要考虑高温天气、雨季、大风等情况对项目进度的影响。

在夏季，室外温度过高，温度持续较高，给建设施工带来极大的不便，室外操作人员工作效率较低，容易发生中暑；项目所在区域，温差不大，对混凝土施工的影响相对较小。

在降水方面主要考虑雨季的长短对进度的影响。梅雨季节，雨天较多，空气湿度也较大，会给建设施工带来一些问题，比如：土方工程和基础工程受雨水影响比较大，若不采取有关防范措施，会导致工期延误；建设施工受雨水影响，导致工作难以推进，甚至可能产生安全问题。

在大风出现的时候，也会给工程进度带来影响。刮风比较大时，进行施工作业比较困难和危险，这种情况下，为了保证安全，无法进行建设施工，就导致了进度的拖延。

风险控制措施：在施工前收集并分析气象资料，制定适宜的施工进度计划。根据项目抵御灾害天气的能力，合理制定灾害天气应对预案，将灾害天气对工程进度的影响降到最低点。比如，在温度方面，主要是收集年平均气温，最热、最冷月份的平均温度以及施工季节室内外温差等情况，从而确定出防暑降温措施以及冬雨季施工进度措施；在降雨方面，要收集当地雨季的长短、月平均降雨量、

最大降水量等情况，可以为雨季施工措施、排水防洪等方案提供依据；在大风因素方面，要收集当地的主导风向和频率及大风出现的天数、时间等情况，从而为确定临时设施布置方案以及确定施工工作时间等提供了可靠的依据。

（2）复杂的地质地貌较易影响项目的建设进度，地质地貌情况决定土石方工程的施工方法、地基土的处理方法、基础的施工方法等等。

由于水文地质较为复杂，而工程中对水文地质问题研究往往又不深入，会忽略了它对工程进度的影响。若施工中遇到在勘察设计时没有发现的水文地质的情况下，比如：流砂、透水、断层、空穴、溶洞等，这些情况可能给基础工程带来不利的影响，此时，应该先暂停该部分的施工，应立即与设计方、地勘及相关专家“会诊”，研究对策，提出解决方案，再继续施工。

风险控制措施：针对地质环境因素，择优选择有资质有经验的勘察单位，认真做好勘察工作，确保提供地质资料的准确性。勘察单位根据相关技术标准规范的要求，针对项目区域地形地质特点和工程建设的需要，开展勘察工作。首先进行可行性研究工程地质勘察，尤其是对工程比较有关键性影响的不良地质、特殊岩土等，进行必要的工程地质勘察；其次，在可行性研究的基础上，进行初步地质勘察，综合考虑地质条件和各种因素，为详勘工作提出建议；最后进行详细地质勘察，详细查明项目现场地基工程地质条件，准确提供工程和基础设计、施工必须的地质参数。

2. 来源于施工方的风险因素（施工技术、管理方案）

施工单位对施工进度起决定性作用，施工方的风险因素包括：采用技术措施不当，施工中发生技术事故；应用新技术、新材料、新结构缺乏经验，不能保证质量等影响施工进度；施工方案制定不科学、不合理、可操作性不强，实际施工中出现问题；施工组织管理不利，流水施工组织不合理，劳动力和施工机械调配不当、施工平面布置不合理等影响施工进度计划的执行；施工过程管理不善，解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。

风险控制措施：一方面，通过公开招投标，选择有较高施工技术与管理水平，

经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

另一方面加强过程监督控制。建设单位与各参建单位严格按照合同约定办事，完善项目建设组织与管理，质量监督体系；对施工方案的科学性、合理性、可操作性进行审核；对施工总进度计划、分阶段实施计划、关键节点实施细则仔细审核；落实好进度管理部门人员及职责分工；分析影响进度目标实现的干扰和风险因素等；督促施工方按施工进度计划要求执行，一旦发生进度偏差，及时分析原因，采取必要纠偏措施或调整原进度计划，加强动态控制；通过经济奖惩方法对进度管理进行约束等。

3. 来源于设计单位的风险因素（设计质量、设计变更）

在施工过程中，出现设计变更是难免的，或者是由于原设计有问题需要修改，或者由于业主提出了新的要求。

风险控制措施：通过择优选择设计单位，减少设计质量风险，从而减少对施工进度影响；深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

施工招标之前，由业主方、监理方及相关使用单位先进行一次图纸会审，会审结果形成书面文件。施工单位进场后，参建单位再进行一次图纸会审。

施工过程中，加强图纸审查，严格控制随意变更，针对合理的设计变更，加强设计各专业之间及变更相关单位的协调配合，严格控制变更手续办理时间，减少设计变更对施工总进度的影响。

4. 来源于供应商的风险因素

施工过程中需要的材料、构配件、机具和设备等如果不能按期运抵施工现场或者运抵现场后发现其质量不符合有关标准的要求，都会对施工进度产生影响。

风险控制措施：择优选择材料设备供应商，注重考察关键设备在工厂的监制；货到付款；供货商参与设备就位及调试，并与设备款的支付挂钩。安排专人对材料、构配件、机具和设备等进行严格把关，根据工程进度，做好材料需求供应计划、并进行动态管理，加强与供应商的协调沟通，控制好物资供应进度，从而减少因供应商导致的施工进度滞后。

5. 资金落实风险

资金风险包括资金不到位，资金被建设单位截留或者挪用，承包商把资金挪为它用等。项目建设所需要的资金，主要来源于项目单位自有资金和专项债券。一旦国家经济形势发生变化，产业政策和债券发行政策进行调整，都可能给本项目的资金筹措带来风险。资金一旦落实不到位，将直接影响工程进度。

风险控制措施：首先是加强项目管理，按计划完工；二是加强财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率；三是准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。

建设单位要抓好资金这一关键点，保证工程款按时足额到位；对每一笔工程款支出严格审核，防止在项目实施过程中资金超出预算，在项目建设前期进行科学分析，对影响造价较大的因素重点分析把控。

6. 工程风险

工程质量和安全事故，不仅会造成经济损失，检查和处理事故势必对工程进度造成影响。

风险控制措施：首先，应做好事前预防工作，监督和要求施工单位完善质量控制和保障措施、建立健全工程项目安全生产制度，制定工程事故应急预案。落实质量控制专职人员，就施工工艺流程、施工方法、材料设备质量等方面严格把关。建立有符合该项目特点的安全生产制度，参与项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行制度的规定和要求。工程项目安全生产制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全生产政策、法规、条例、规范和标准。

其次，做好质量和安全检查。对质量和安全检查结果必须认真对待，需要整改的必须限定整改完成时间，落实整改方案 and 责任人。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1. 经营风险

本项目的经营风险主要为客流量带来的票价收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的客流量，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的客流量，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险。

风险控制措施：工程规划设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为将来的铁路运营的优质服务创造良好的硬件；广泛吸取国内外高速铁路的成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平。

2. 利率波动风险

利率波动风险。在政府专项债券存续期内，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本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

3. 财务风险

本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，建设资金主要来自银行贷款，其次是自有资金，最后是专项债券，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

风险控制措施：充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。银行方应实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

（三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1. 财务测算不准确风险

本项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

此外，根据《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）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2. 存续债券置换不畅风险

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还。由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适的发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

六、中介机构

（一）武汉鑫源会计师事务所有限责任公司

经本所律师核查，武汉鑫源会计师事务所有限责任公司持有武汉市武昌区行政审批局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420106764603848N）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 42010323），具有财务评估咨询相关业务的资格。

（二）湖北维思德律师事务所

发行人聘请本所为本期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 314200007308705349《律师事务所执业许可证》，本所资质合法并有效存续。经本所自查，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之日，上述中介服务机构及出具报告的工作人员（谢肖肖，律师执业证号：14201201811056184；李玄，律师执业证号：14201202110383224）与发行人、实施主体无关联关系，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，具备为本期债券发行提供中介服务资格。

七、结论性意见

综上所述，本所律师对本期债券发行的相关事宜发表如下结论性意见：

（一）本期债券发行人、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）本期债券对应投资的是具有一定收益的公益性项目，依法取得了全部的审批手续，不属于《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列负面清单项目。项目性质及审批手续合法合规，符合债券发行条件；项目资产及权益无抵质押情况，对本期债券发行无不利影响；资金用途符合《财办预〔2021〕209号》规定的投向领域之铁路类别；

（三）投资项目收益覆盖债券本息的测算，符合法律、行政法规、行政规章

的规定，能够实现项目收益与融资自求平衡；

（四）债券发行人对债券本息的偿还，采取相应的保障措施并制定了有效的应急预案；项目收入合法、合规，项目收入的归属权属于项目实施主体；

（五）为本期债券提供中介服务的机构依法设立、资质有效，机构及相关承办人员均与发行人、实施主体之间无关联关系，具备参与本期债券发行业务活动资格；

（六）本期专项债券存续期内具有偿还计划和稳定的资金偿还来源，符合财预〔2016〕155号文的相关规定；本期专项债券满足项目收益和融资自求平衡的要求；

（七）项目已经取得立项、可研、初设、用地预审及选址、环评等批复，已完成施工备案手续，无需办理建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、国有土地使用权证、建筑工程施工许可证等，项目合法合规，具备实施条件。

综上，本期债券符合《预算法》、《国发〔2014〕43号》、《财预〔2015〕225号》、《财预〔2016〕155号》、《财预〔2017〕89号》、《财预〔2018〕28号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，本期债券的发行不存在实质法律障碍。

本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，为湖北维思德律师事务所出具的《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（当阳段）法律意见书》签署页）



负责律师 谢育肖

经办律师 李玄

2025 年 09 月

关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段(汉川段)

政府专项债券

之

法律意见书

2025 年 09 月

湖北崇道律师事务所



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	2
第二部分 法律意见书正文	3
一、本年度债券概况	3
二、债券发行实质条件	3
（一）债券发行人	3
（二）本期债券发行概况	4
（三）还款计划及偿债资金来源	5
（四）投资项目的审批	5
（五）项目资产抵质押情况	5
三、本期专项债券发行对应的投资项目	6
（一）项目概况	6
（二）项目审批	7
（三）项目实施主体	8
（四）投资计划	8
（六）项目收益	10
（七）资金筹措	10

(八) 项目性质	12
四、项目预期收益和融资平衡	13
五、法律风险及控制措施	14
六、发行文件与中介服务机构	20
(一) 发行文件	20
(二) 中介服务机构	21
七、结论性意见	22

第一部分 法律意见书引言

一、出具法律意见书的依据

湖北崇道律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段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。

三、释义

下列词语在本法律意见书中具有以下含义（在本法律意见书中另有定义的除外）：		
本所	指	湖北崇道律师事务所
本项目	指	新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（汉川段）
发行人	指	湖北省人民政府
本期专项债券	指	新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段政府专项债券
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
国发〔2014〕43号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国发〔2014〕45号文	指	《国务院关于深化预算管理制度改革的决定》
财预〔2015〕225号文	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155号文	指	《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》
财预〔2017〕89号文	指	《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〔2018〕34号文	指	《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》
财库〔2018〕61号文	指	《关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》
财库〔2018〕72号文	指	《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》
财库〔2020〕43号文	指	《关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》
财预〔2021〕115号文	指	《关于申报2022年新增专项债券项目资金需求的通知》
财预〔2022〕120号文	指	《关于支持各地用足用好地方政府专项债务限额的通知》
发改投资〔2024〕195号文	指	《关于印发地方政府专项债券投向领域有关规定(2024年版)的通知》
国办发〔2024〕52号文	指	《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》
《实施方案》	指	《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段实施方案》
《财评报告》	指	《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段收入与融资资金平衡财务评价报告》
本法律意见书	指	《湖北崇道律师事务所关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段政府专项债券之法律意见书》
元、万元	指	人民币元、万元

第二部分 法律意见书正文

一、本年度债券概况

湖北省人民政府申报专项债券 159000 万元人民币，分 4 年发行，其中 2022 年已发行 69200 万元，2023 年已发行 60000 万元，2024 年已发行 19800 万元，计划 2025 年发行 10000 万元，用于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段。具体发行情况如下：

单位：万元

行政区域	项目名称	拟投资总额	2022 年发债额	2023 年发债额	2024 年发债额	2027 年发债额
湖北省	新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（汉川段）	175001.42	69200	60000	19800	10000

2025 年债券发行情况：

债券品种：记账式固定利率付息债券

债券期限：30 年

债券规模：10000 万元人民币

债券利率：固定利率

付息方式：利息每半年支付，第 11~30 年每年等额偿还发行额的 5%。

二、债券发行实质条件

（一）债券发行人

根据《预算法》第三十五条规定：“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。”

根据上述规定，本所律师认为，本期专项债券发行主体为人民政府，符合《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文等国家相关法律法规和规范性文件的规定。

（二）本期债券发行概况

根据《实施方案》，本期债券发行的情况如下：

项目	内 容
发行人	湖北省人民政府
发行金额	<p>本项目拟发行地方政府专项债券 159000 万元，其中</p> <p>2022 年已发行 27500 万元，发行期限 30 年，发行利率 3.51%，还本方式为后二十年每年还本 5%</p> <p>2022 年已发行 32500 万元，发行期限 30 年，发行利率 3.41%，还本方式为后二十年每年还本 5%</p> <p>2022 年已发行 9200 万元，发行期限 30 年，发行利率 3.24%，还本方式为后二十年每年还本 5%</p> <p>2023 年已发行 41700 万元，发行期限 30 年，发行利率 3.33%，还本方式为后二十年每年还本 5%</p> <p>2023 年已发行 5000 万元，发行期限 30 年，发行利率 3.07%，还本方式为后二十年每年还本 5%</p> <p>2023 年已发行 13300 万元，发行期限 30 年，发行利率 3.08%，还本方式为后二十年每年还本 5%</p> <p>2024 年已发行 9000 万元，发行期限 30 年，发行利率 2.62%，还本方式为后二十年每年还本 5%</p> <p>2024 年已发行 10800 万元，发行期限 30 年，发行利率 2.64%，还本方式为后二十年每年还本 5%</p> <p>2025 年计划发行 10000 万元</p>
发行期限	30 年
募集资金用途	专项用于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（汉川段）
还款来源	由客运收入（汉川占比 2.63%）收入作为还款来源
还款计划	还本方式为后二十年每年还本 5%
发行依据	《预算法》、国发〔2014〕43 号文、财预〔2017〕89 号文、国办发〔2024〕52 号文等法律法规和规范性文件

据此，本所律师认为，本期专项债券发行符合《预算法》、国发〔2014〕43 号文、财预〔2016〕155 号文、财预〔2017〕89 号文、财库〔2020〕43 号文、财预〔2021〕115 号文、财预〔2022〕120 号文、国办发〔2024〕52 号文等国家

相关法律法规和政策性文件的规定。

（三）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.项目实施主体在《实施方案》第三部分“项目投资估算及资金筹措方案”中，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.经核查湖北领创会计师事务所有限公司出具的《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条及其他法律、行政法规、行政规章的规定。

（四）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，取得了政府部门全部的审批手续（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，依法取得了全部的审批手续，符合法律、行政法规、行政规章的规定，可以实施。

（五）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，债券投资项目资产未抵押，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、本期专项债券发行对应的投资项目

(一) 项目概况

根据《实施方案》，本期专项债券发行的资金主要用于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段，项目具体情况如下：

项目名称	新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（汉川段）
项目位置	新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段项目沿线经过武汉市、汉川市、天门市、荆门市、宜昌市等5座城市，本项目为汉川段，位于湖北省汉川市境内
建设内容及建设规模	新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段，汉川市主要承担站房建设内容及分劈投资。项目正线长度313.895km（其中：新建295.432km，利用既有线18.462km），汉口站至宜昌北站运营长度303.925km。全线共设车站7个：汉口（既有）、汉川东、天门北、钟祥南、荆门西、当阳西、宜昌北，新建桥梁82座229.276km，隧道24座22.755km
项目建设期	项目建设总工期53个月，从2021年7月至2025年11月，2025年12月进入运营期（原定2025年7月正式运营，因工程进度调整拟于2025年11月完工）
项目总投资	175001.42万元
拟使用债券额度	项目总投资175001.42万元，资金来源主要为申请地方专项债券及单位自筹资金。其中单位自筹资金16001.42万元，占总投资的9.14%；发行专项债券159,000.00万元，占总投资的90.86%。
项目现状	开工情况：目前项目高铁线路施工建设已经完成，处于运载实验阶段，站房装修工作正在进行。 新建情况：新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段，正线建筑长度313.895km（其中：新建295.432km，利用既有线18.462km），汉口站至宜昌北站运营长度303.925km。全线共设车站7个：汉口（既有）、汉川东、天门北、钟祥南、荆门西、当阳西、宜昌北，新建桥梁82座229.276km，隧道24座22.755km。汉川市主要承担站房建设内容及分劈投资。 项目目前进展：项目建设工期共51个月，2019年2月开始勘察、设计等前期工作，2021年9月沪渝蓉沿江高铁武汉至宜昌段开工动员大会在湖北省荆门市举行，代表项目正式开工。截至目前，项目总体已完成了工程预算编制与财评、图纸审核报备，工程进入全面架梁阶段，铁路主体工程进入实质性施工阶段，总投资完成已接近50%。汉川市已初步完成部分

	土地征迁、场平、供水供电、临时施工道路、围挡、办公场所、生活场所、防疫设施等工作，2023年7月10日新沟汉北河特大桥的16号主桥墩第一根桩基正式开钻，这标志着沪渝蓉高铁汉口至汉川东段项目进入正线桥主体工程施工阶段，2023年10月12日汉川东制梁场架梁任务圆满完成，为后续无砟轨道施工和铺轨作业奠定坚实基础，同时也为沪渝蓉高铁全线通车提供有效保障。项目目前工程进度达到约93%，预计2025年12月开始营业。
项目抵质押情况	不存在抵质押的情况

（二）项目审批

新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（汉川段）的具体项目审批情况如下：

1.本项目于2020年12月10日取得了中国国家铁路集团有限公司、湖北省人民政府《关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段可行性研究报告的批复》（铁发改函[2020]556号）；

2.本项目于2020年12月3日取得了湖北省自然资源厅《建设项目用地预审及选址意见书》（用字第420000202000044号）；

3.本项目于2021年8月5日取得了湖北省生态环境厅《关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段环境影响报告书的批复》（鄂环审[2021]183号）；

4.本项目于2021年8月18日取得了中国国家铁路集团有限公司、湖北省人民政府《关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉川东至宜昌北初步设计的批复》（铁鉴函[2021]349号）；

5.本项目按照国务院规定的权限和程序批准开工报告的建筑工程，不再领取施工许可证；同时铁道部《关于铁道部基本建设大中型项目开工条件和办理程序有关规定的通知》（铁计[2007]29号），对铁道部基本建设大中型项目，各项开工条件均具备后由建设单位上报开工报告。因此铁路项目属于办理开工报告类型，无需办理施工许可证。此外，根据中国铁路总公司于2015年9月6日下发的《中国铁路总公司关于取消铁路建设项目开工报告审批的通知》（铁总计统[2015]252

号)，决定取消铁路项目开工报告审批。因此本项目既不用办理开工报告也无需办理施工许可证。

（三）项目实施主体

根据《实施方案》等文件，新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段（汉川段）的实施主体为湖北汉盛投资有限公司。根据湖北汉盛投资有限公司提供的资料，并经本所律师核查，湖北汉盛投资有限公司情况如下：

名称	湖北汉盛投资有限公司
统一社会信用代码	91420984MA4887KQ4W
注册地址	湖北省孝感市汉川市霍城大道 27 号
负责人	张志伟
单位性质	国有企业
业务范围	对基础设施开发建设、房地产开发经营、棚户区及旧房改造、农业产业化建设、农田水利开发、生态环境建设项目进行投资（国家限制或禁止的除外）。（涉及许可经营项目，应取得相关部门许可后方可经营）

据此，本所律师认为，本期专项债券发行募集资金将用于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段，投向领域为“交通基础设施--铁路(含城际铁路和铁路专用线)”，债券资金用于财预〔2022〕120 号文、发改投资〔2024〕195 号文等相关法律法规规定的投向领域，未用于财预〔2021〕115 号文、国办发〔2024〕52 号文等相关法律法规规定的负面或禁止投向领域的建设内容，该项目已经取得的手续符合法律法规的要求。

项目实施主体湖北汉盛投资有限公司为依法设立的国有企业，截至本法律意见书出具之日有效存续，湖北汉盛投资有限公司具备实施新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段的主体资格。

（四）投资计划

根据《可研批复》，新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段全线投资估算总额为 5,227,000.00 万元，其中静态投资 4,732,000.00 万元，动态投资 188,000.00 万元，机车车辆（动车组）购置费 302,000.00 万元，铺底流动资金 5,000.00 万元。

项目建设资本金：根据沿江高铁武汉至宜昌段投资分劈表，孝感市应出工程资本金（不含征地拆迁）96800 万元。按照《孝感市发改委关于 2023 年度沪渝蓉高铁武汉至宜昌段项目资本金分摊金额的回复意见》，孝感境内里程权重占比 60%，车站权重占比 40%的比例进行资本金分摊，孝感段全长 46.07 公里（最终以审计结果为准），其中汉川市 41.47 公里（占比 90.02%），应城市 4.6 公里（占比 9.98%），设高铁汉川东站。据此测算汉川应出投资资本金 91004 万元（ $96800 \times 60\% \times 90.02\% + 96800 \times 40\% = 91004$ ）。

扩大站房增加资金：根据国铁集团 湖北省人民政府《关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉川东站等 6 站站房及相关工程初步设计的批复》（铁鉴函[2021]492 号）：“新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉川东站、天门北站、钟祥南站、荆门西站、当阳西站站房及相关工程初步设计概算按 240,964.00 万元控制。其中，按可研批复意见及有关协议，地方政府承担可研批复站房投资及本次增设京山南站、站房扩大规模、增设架空层、城市通廊、站型调整等投资合计 159,200.00 万元（汉川东站 26,600.00 万元、天门北站 22,900.00 万元、钟祥南站 19,400.00 万元、荆门西站 65,600.00 万元、当阳西站 8,300.00 万元、京山南站 16,400.00 万元），且不计入项目地方股份，工程建成后资产无偿移交项目公司。”本项目建设投资汉川市承担分劈投资调整为 26,600.00 万元。

征拆资金：征拆资金包括征地拆迁费用补偿款、耕地占补开垦植被恢复费用、三电“迁改”费用。征拆资金分两段，一段是根据 2022 年 1 月 30 日长江沿岸铁路集团湖北有限公司和汉川市发展和改革局签订的《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉川市境内征地拆迁实施协议》“根据初步设计批复，本项目在汉川市范围征地拆迁总包干费用 36804.74 万元”；二段是根据 2023 年 2 月 24 日长江沿岸铁路集团湖北有限公司和汉川市发展和改革局签订的《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉口至汉川东项目汉川市境内征地拆迁实施协议》“根据初步设计批复，本项目在汉川市范围征地拆迁总包干费用 6340.3896 万元”。征拆资金两段合计 43145.13 万元。

则项目建设投资汉川市承担分劈投资为 160,749.13 万元。

根据项目发债额度，实施方案阶段，经计算项目总投资 175,001.42 万元，其中建设投资 160,749.13 万元，与《初设批复》调整后保持一致，建设期利息 14,252.28 万元（含债券发行兑付费 159.00 万元）。

（六）项目收益

收入来源主要为运输收入。项目涉及的运输收益分成按中国国家铁路集团有限公司相关规定执行。根据湖北省发改委办公室下发的项目投资分劈表及汉川市人民政府出具的《关于明确新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉川市建设投资出资人的通知》汉川市占项目计入股权的总投资比例为 2.627%，则汉川市客运运价分摊占比 2.627%。项目运营期内总客运收入（汉川占比 2.63%）收入 1,721,229.11 万元。

项目收益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。

（七）资金筹措

项目总投资 175,001.42 万元，资金主要来源为申请地方专项债券及单位自筹资金。其中单位自筹资金 16,001.42 万元，占总投资的 9.14%；发行专项债券 159,000.00 万元，占总投资的 90.86%。

1、项目资本金来

根据湖北省发改委办公室下发的项目投资分劈表及汉川市人民政府出具的《关于明确新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉川市建设投资出资人的通知》、国铁集团 湖北省人民政府《关于新建沪渝蓉高速铁路武汉对宜昌段汉川东站等 6 站站房及相关工程初步设计的批复》（铁鉴函[2021]492 号）、2022 年 1 月 30 日长江沿岸铁路集团湖北有限公司和汉川市发展和改革局签订的《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉川市境内征地拆迁实施协议》及 2023 年 2 月 24 日长江沿岸铁路集团湖北有限公司和汉川市发展和改革局签订的《新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段汉口至汉川东项目汉川市境内征地拆迁实施协议》，汉川市应承担项目资本金（含征迁费用）13.4149 亿元，并承担扩大站房面积增加的投资 2.66 亿元。湖北汉盛投资有限公司拟通过发行政府专项债券筹资 159,000.00 万元（全部

作为项目资本金，其中 129,156.00 万元作为计入股权的项目资本金，符合规定），剩余缺口资金及发行债券产生的财务费用由公司利用自有资金投入。

项目单位湖北汉盛投资有限公司自筹资金 16,001.42 万元，占总投资的 9.14%，主要用于建设部分建设投资、建设期利息费用、债券发行费用。

2、专项债券融资

本项目拟发行地方政府专项债券 159,000.00 万元，其中：

2022 年已发行 27,500.00 万元（2022 年湖北省政府专项债券七期），发行期限 30 年，发行利率 3.51%，还本方式为后二十年每年还本 5%。

2022 年已发行 32,500.00 万元（2022 年湖北省政府专项债券五十一期），发行期限 30 年，发行利率 3.41%，还本方式为后二十年每年还本 5%。

2022 年已发行 9,200.00 万元（2022 年湖北省政府专项债券九十四期），发行期限 30 年，发行利率 3.24%，还本方式为后二十年每年还本 5%。

2023 年已发行 41,700.00 万元（2023 年湖北省政府专项债券六期），发行期限 30 年，发行利率 3.33%，还本方式为后二十年每年还本 5%。

2023 年已发行 5,000.00 万元（2023 年湖北省政府专项债券五十九期），发行期限 30 年，发行利率 3.07%，还本方式为后二十年每年还本 5%。

2023 年已发行 13,300.00 万元（2023 年湖北省政府专项债券八十三期），发行期限 30 年，发行利率 3.08%，还本方式为后二十年每年还本 5%。

2024 年已发行 9,000.00 万元（2024 年湖北省政府专项债券四期），发行期限 30 年，发行利率 2.62%，还本方式为后二十年每年还本 5%。

2024 年已发行 10,800.00 万元（2024 年湖北省政府专项债券十二期），发行期限 30 年，发行利率 2.64%，还本方式为后二十年每年还本 5%。

2025 年计划发行 10,000.00 万元，发行期限 30 年，发行利率 2.64%，还本方式为后二十年每年还本 5%。

专项债券融资情况表

单位：万元

年度	发行总金额	发行期限 (年)	发行利率 (%)	还本方式
2022	27500	30	3.51%	第 11-30 年每年等额 偿还发行金额的 5%
2022	32500	30	3.41%	第 11-30 年每年等额 偿还发行金额的 5%
2022	9200	30	3.24%	第 11-30 年每年等额 偿还发行金额的 5%
2023	41700	30	3.33%	第 11-30 年每年等额 偿还发行金额的 5%
2023	5000	30	3.07%	第 11-30 年每年等额 偿还发行金额的 5%
2023	13300	30	3.08%	第 11-30 年每年等额 偿还发行金额的 5%
2024	9000	30	2.62%	第 11-30 年每年等额 偿还发行金额的 5%
2024	10800	30	2.64%	第 11-30 年每年等额 偿还发行金额的 5%
2025	10000	30	2.64%	第 11-30 年每年等额 偿还发行金额的 5%

3、市场化融资情况

本项目目前未进行、也暂无计划进行市场化融资，若后续进行市场化融资，将按照《地方政府性债务信息公开办法》的相关规定及时披露。

(八) 项目性质

1.项目投向交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围，具备公益性质，修建目的为加快沿江高铁通道，完善区域铁路网络布局，优化运输结构，完善长江经济带综合立体走廊，激活丰富的生态、文化等资源优势，因此不是商业开发项目。

2.募投项目主要建设内容为新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段，以及相关配套工程，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.经湖北领创会计师事务所有限公司测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 3.97 倍，不低于 1.1 倍。

综上，本所律师认为，本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目，收益经测算能覆盖债券本息，债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域（2024 年版）》规定的投向领域，项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目预期收益和融资平衡

根据《实施方案》和《财评报告》确认，本项目收入主要来源于客运收入（汉川占比 2.63%）收入。

根据《实施方案》和《财评报告》计算，经营活动产生的现金流入 1721229.11 万元，经营活动支付的现金 381129.47 万元，经营活动支付的税金 284484.35 万元。项目可用于资金平衡的项目收益为 1055615.29 万元，项目应计本息为 266145.54 万元，本息覆盖倍数为 3.97。总体看，项目收益与融资能够实现自求平衡，能够保障债券到期还本。

据此，本所律师认为，本期专项债券发行在项目收益与融资平衡方面符合财预〔2017〕89号文等相关规定。

五、法律风险及控制措施

根据《实施方案》，本期专项债券发行的主要法律风险及其控制措施如下：

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1. 自然环境和施工条件风险

影响施工进度的自然环境和施工条件因素主要包括气象环境和地质情况两大方面，这两方面对工程项目的影晌有时难以预测，具有一定的不确定性。

（1）气象环境

风险描述：本项目气象环境影响因素主要考虑高温天气、雨季、大风等情况对项目进度的影响。在夏季，室外温度过高，温度持续较高，给征地移民工作及施工带来极大的不便，室外操作人员工作效率较低，容易发生中暑；项目所在区域，温差不大，对混凝土施工的影响相对较小。

在降水方面主要考虑雨季的长短对进度的影响。梅雨季节，雨天较多，空气湿度也较大，会给拆迁工作、搬迁安置及施工带来一些问题，比如：土方工程和基础工程受雨水影响比较大，若不采取有关防范措施，会导致工期延误；拆迁及搬迁工作受雨水影响，导致工作难以推进，甚至可能产生安全问题。

在大风出现的时候，也会给工程进度带来影响。刮风比较大时，进行拆迁作业比较困难和危险，这种情况下，为了保证安全，无法进行拆迁工作，就导致了进度的拖延。

风险控制措施：在施工前收集并分析气象资料，制定适宜的施工进度计划。根据项目抵御灾害天气的能力，合理制定灾害天气应对预案，将灾害天气对工程进度的影响降到最低点。比如，在温度方面，主要是收集年平均气温，最热、最冷月份的平均温度以及施工季节室内外温差等情况，从而确定出防暑降温措施以

及冬雨季施工进度措施；在降雨方面，要收集当地雨季的长短、月平均降雨量、最大降水量等情况，可以为雨季施工措施、排水防洪等方案提供依据；在大风因素方面，要收集当地的主导风向和频率及大风出现的天数、时间等情况，从而为确定临时设施布置方案以及确定拆迁工作时间等提供了可靠的依据。

（2）地质情况

风险描述：复杂的地质地貌较易影响项目的建设进度，地质地貌情况决定土石方工程的施工方法、地基土的处理方法、基础的施工方法等等。由于水文地质较为复杂，而工程中对水文地质问题研究往往又不深入，会忽略了它对工程进度的影响。若施工中遇到在勘察设计时没有发现的水文地质的情况下，比如：流砂、透水、断层、空穴、溶洞等，这些情况可能给基础工程带来不利的影响，此时，应该先暂停该部分的施工，应立即与设计方、地勘及相关专家“会诊”，研究对策，提出解决方案，再继续施工。

风险控制措施：针对地质环境因素，择优选择有资质有经验的勘察单位，认真做好勘察工作，确保提供地质资料的准确性。勘察单位根据相关技术标准规范的要求，针对项目区域地形地质特点和工程建设的需要，开展勘察工作。首先进行可行性研究工程地质勘察，尤其是对工程比较有关键性影响的不良地质、特殊岩土等，进行必要的工程地质勘察；其次，在可行性研究的基础上，进行初步地质勘察，综合考虑地质条件和各种因素，为详勘工作提出建议；最后进行详细地质勘察，详细查明项目现场地基工程地质条件，准确提供工程和基础设计、施工必需的地质参数。

2.来源于施工方的风险因素（施工技术、管理方案）

风险描述：施工单位对施工进度起决定性作用，施工方的风险因素包括：采用技术措施不当，施工中发生技术事故；应用新技术、新材料、新结构缺乏经验，不能保证质量等影响施工进度；施工方案制定不科学、不合理、可操作性不强，实际施工中出现问题；施工组织管理不利，流水施工组织不合理，劳动力和施工机械调配不当、施工平面布置不合理等影响施工进度计划的执行；施工过程管理不善，解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。

风险控制措施：一方面，通过公开招投标，选择有较高施工技术与管理水平，经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同（包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款），切实做好合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

另一方面加强过程监督控制。建设单位与各参建单位严格按照合同约定办事，完善项目建设组织与管理，质量监督体系；对施工方案的科学性、合理性、可操作性进行审核；对施工总进度计划、分阶段实施计划、关键节点实施细则仔细审核；落实好进度管理部门人员及职责分工；分析影响进度目标实现的干扰和风险因素等；督促施工方按施工进度计划要求执行，一旦发生进度偏差，及时分析原因，采取必要纠偏措施或调整原进度计划，加强动态控制；通过经济奖惩方法对进度管理进行约束等。

3.来源于设计单位的风险因素（设计质量、设计变更）

风险描述：在施工过程中，由于原设计有问题需要修改或者由于业主提出了新的要求而进行设计变更；提供的场地条件不及时或不能正常满足工程需要，勘察资料不准确，特别是地质资料错误或遗漏而引起的未能预料的技术障碍；设计、施工中采用不成熟的工艺，导致技术方案失当；图纸供应不及时、不配套或出现差错等。

风险控制措施：通过择优选择设计单位，减少设计质量风险，从而减少对施工进度影响；深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

施工招标之前，由业主方、监理方及相关使用单位先进行一次图纸会审，会审结果形成书面文件。施工单位进场后，参建单位再进行一次图纸会审。施工过程中，加强图纸审查，严格控制随意变更，针对合理的设计变更，加强设计各专业之间及变更相关单位的协调配合，严格控制变更手续办理时间，减少设计变更对施工总进度的影响。

4.来源于供应商的风险因素

风险描述：施工过程中需要的材料、构配件、机电设备等如果不能按期运抵施工现场或者运抵现场后发现其质量不符合有关标准的要求，都会对施工进度产生影响。

风险控制措施：择优选择材料设备供应商，注重考察关键设备在工厂的监制；货到付款；供货商参与设备就位及调试，并与设备款的支付挂钩。安排专人对材料、构配件、机电设备等进行严格把关，根据工程进度，做好材料需求供应计划、并进行动态管理，加强与供应商的协调沟通，控制好物资供应进度，从而减少因供应商导致的施工进度滞后。

5.资金落实风险

风险描述：资金风险包括资金不到位，资金被建设单位截留或者挪用，承包商把资金挪为它用等。项目建设所需要的资金，主要来源于财政安排资金、专项债券、市场化融资及其他资金。一旦国家经济形势发生变化，产业政策和债券发行政策进行调整，都可能给本项目的资金筹措带来风险。资金一旦落实不到位，将直接影响工程进度。

风险控制措施：首先是加强项目管理，按计划完工；二是加强财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率；三是准确把握国家宏观经济形势、国家产业政策和证券发行债券政策变化，及时调整策略。

建设单位要抓好资金这一关键点，保证工程款按时足额到位；对每一笔工程款支出严格审核，防止在项目实施过程中资金超出预算，在项目建设前期进行科学分析，对影响造价较大的因素重点分析把控。

6.工程风险

风险描述：工程质量和安全事故，不仅会造成经济损失，检查和处理事故势必对工程进度造成影响。主要有人身安全对施工工期的影响、设备损毁对施工工期的影响、事故处理不当而引起群体事件对施工工期的影响等。

风险控制措施：首先，应做好事前预防工作，监督和要求施工单位完善质量控制和保障措施、建立健全工程项目安全生产制度，制定工程事故应急预案。落

实质量控制专职人员，就施工工艺流程、施工方法、材料设备质量等方面严格把关。建立有符合项目特点的安全生产制度，参与项目的管理、监理、施工及相关人员都必须认真执行制度的规定和要求。工程项目安全生产制度要符合国家、地方、相关行业及单位的有关安全生产政策、法规、条例、规范和标准。其次，做好质量和安全检查。对质量和安全检查结果必须认真对待，需要整改的必须限定整改完成时间，落实整改方案 and 责任人。

7. 社会稳定风险因素

风险描述：影响社会稳定的因素均为直接涉及到群众个人利益的事宜，可分为以下几个方面内容：地上实物补偿费的及时足额兑付；迁出地集体财产补偿费分配方案及兑付程序；拆迁安置实施的合理性；征地范围内居民从小施工单位手中分包工程、劳务打工，形成的纠纷隐患。

风险控制措施：注重事先做好政策宣传工作，推进征地拆迁工作的顺利实施。由于征地拆迁工作所涉及的群体较大、被征地居民利益诉求直接，做好“事先宣传”工作，让绝大多数被征地居民群众能了解政策，明确判断自己利益诉求的正确与否，避免因不明真相而造成工作难度。

建立社会稳定隐患信息采集体系，提前做好化解隐患工作，及时收集到各类影响社会稳定的信息，提前做好隐患排查工作。

对实物补偿投资宜优先拨款，对实物补偿指标“张榜公示”、逐户建卡、及时足额发放，对实物补偿执行规范、执行标准严格控制、跟踪兑现过程，并对兑现情况进行抽查。注重做好被征地居民集体财产较多村组的事先政策宣传工作，通过村干部引导被征地居民群众按照政策要求形成公正合理的分配方案，并形成总结材料进行普及推广。

协调协助施工单位负责人和工程所在地的村组负责人建立联系机制，加深感情交流沟通，及时互通信息，减少工程施工中和劳务打工中形成的安全稳定隐患。

（二）影响项目收益的风险及控制措施

1. 经营风险

风险描述：本项目的经营风险主要为客流量带来的票价收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的客流量，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的客流量，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险。

风险控制措施：工程规划设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为将来的铁路运营的优质服务创造良好的硬件；广泛吸取国内外高速铁路的成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平。

2.利率波动风险

风险描述：在政府专项债券存续期内，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本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施：为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

3.财务风险

风险描述：本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，建设资金主要来自银行贷款（50%），其次是国铁集团、湖北省及沿线各地市州筹集的资本金，其中汉川市资本金来源主要为自筹资金及专项债券。目前沿线如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

风险控制措施：充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。实时监管项目的变现情况，确保债券发行资金的按时回笼，以增强项目的抗风险能力。

（三）偿债风险及控制措施

1.财务测算不准确风险

风险描述：本项目融资平衡最大的风险在于对项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金

不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

此外，根据《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）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2. 存续债券置换不畅风险

风险描述：根据《关于做好2017年地方政府债券发行工作的通知》（财库[2017]59号）相关规定，地方政府债务可以续发。由于项目经营收入回款较慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。因此，存在由于新一期政府专项债券不能足额及时募集而造成本期政府专项债券不能按期足额兑付的风险。

风险控制措施：为防止发生存续债券不能顺畅置换的风险，发行人将会同主承销商及承销团成员提前准备发行资料，选取合适的发行时间窗口，根据市场行情科学定价，力争在存续债券兑付日之前及时足额地募集到还款资金。

综上，本所律师认为，本项目存在一定的风险，项目实施主体已经制定了相应的风险控制措施进行应对。

六、发行文件与中介服务机构

（一）发行文件

1. 《财评报告》

湖北领创会计师事务所有限公司为本次发行出具了《财评报告》，主要从“项目总体背景、项目总体概述、资金平衡测算说明、项目资金平衡测算、风险分析、结论”等方面阐述，得出“本次评价的新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段通过发行债券能满足项目的融资平衡；项目收入、成本测算合理；项目收益(累计预期结余)预计可以覆盖债券本息；本项目专项债券本息资金覆盖倍数 3.97 倍，符合财政部规定的地方政府专项债券本息资金覆盖倍数的要求。综上所述，基于财政部对地方政府发行专项债券的要求，本项目可以通过申请专项债的方式进行融资以完成资金筹措，并以客运收入（汉川占比 2.63%）收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源。”的结论。

2.法律意见书

本所律师为本次发行出具了《法律意见书》，对本期专项债券发行、对应的投资项目、法律风险等内容进行了阐述，认为本次专项债券的发行不存在实质性的法律障碍。

（二）中介服务机构

1.会计师事务所机构

为本次专项债券发行出具《财评报告》的湖北领创会计师事务所有限公司，统一社会信用代码 91420102MA49LRPN8D，住所为武汉市江岸区建设大道 1111 号利腾国际 1 栋/单元 9 层 11 室，法定代表人为蔡莉萍，持有证书序号为 0017885 的《会计师事务所执业证书》，为依法成立并有效存续的评估机构，且与发行人及实施主体无关联关系。

2.法律服务机构

为本次专项债券发行出具《法律意见书》的湖北崇道律师事务所，统一社会信用代码 31420000MD0162787B，住所为湖北省武汉市江汉区建设大道 568 号新世界国贸大厦 I 座 801，法定代表人为刘俊淼，持有《律师事务所执业许可证》，历年考核合格，且本所与发行人及实施主体不存在关联关系；本所律师均持有合法有效的律师执业证，与发行人及实施主体亦不存在关联关系。

综上，本所律师认为，为本期专项债券发行提供中介服务的中介机构均合法设立、有效存续，具备为本期专项债券发行提供相应服务的资格，符合有关法律法规的规定。

七、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

1. 本期专项债券由省政府作为发行人发行，发行人具备发行本期专项债券之主体资格；

2. 本期专项债券发行对应投资的项目为新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段，该项目为具有一定收益的公益性项目，债券资金用途符合财预〔2022〕120号文、发改投资〔2024〕195号文规定的投向领域，未用于财预〔2021〕115号文、国办发〔2024〕52号文所列负面或禁止投向领域的建设内容；

3. 本项目已取得可研批复、用地预审及选址意见书、环评批复、初设批复，项目具备实施条件，现有手续符合法律法规的要求，具备债券发行的前置条件；

4. 本期债券发行规模10000万元、发行期限30年，符合地方政府专项债发行相关法律、行政法规、政策文件规定；

5. 本项目不存在抵押、质押；

6. 本项目实施主体依法设立，截至本法律意见书出具之日有效存续，不存在依据法律法规、规范性文件应当终止或解散的情形；

7. 本项目的主要收入为客运收入（汉川占比2.63%）收入等，收入来源合法、合规，作为本期专项债券发行的偿债来源符合法律、行政法规、政策文件的规定；

8. 本期专项债券具有偿还计划和资金偿还来源，还本付息资金具有一定的稳定性与风险抵抗能力，能够实现收益与融资平衡；

9. 为本期专项债券发行提供服务的财务评价机构、法律服务机构具备相应的从业资质。

10.《实施方案》关于债券存续期间的潜在风险分析基本合理，风险控制措施基本可行。

综上，本期专项债券符合《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文、财预〔2018〕34号文、财库〔2018〕61号文、财库〔2018〕72号文、财预〔2021〕115号文、财预〔2022〕120号文、发改投资〔2024〕195号文、等法律法规和规范性文件的有关规定。

本法律意见书正本一式伍份，无副本，经本所盖章及经办律师签字后生效。

（以下无正文，为本法律意见书签字页。）

(本页无正文，为《湖北崇道律师事务所关于新建沪渝蓉高速铁路武汉至宜昌段政府专项债券之法律意见书》之签署页)

湖北崇道律师事务所

(盖章)



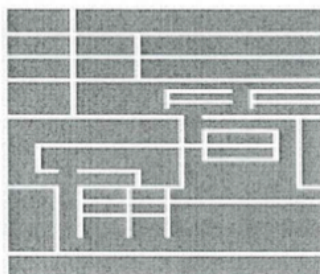
年 月 日

湖北申简通律师事务所

新建宜昌至常德铁路（长阳段）

法律意见书

(2025) 申律专债字第 264 号



湖北申简通律师事务所

HUBEI SHEN JIAN TONG LAW FIRM

湖北武汉市武昌区松竹路 28 号万达尊 A 座 13 楼 1307 室

2025 年 9 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	2
第二部分 法律意见书正文	3
一、本年度债券的概况	3
二、债券发行实质条件	3
(一) 债券发行人	3
(二) 债券发行额度	3
(三) 债券发行期限	4
(四) 还款计划及偿债资金来源	4
(五) 投资项目的审批	4
(六) 项目资产抵质押情况	5
三、债券对应的投资项目	5
(一) 项目名称	5
(二) 项目情况	5
(三) 项目现状	5
(四) 实施主体	5
(五) 投资计划	6
(六) 项目收益	6
(七) 资金筹措	6
(八) 项目审批	7
(九) 项目性质	8
四、项目收入与融资自求平衡	9
五、项目的风险控制	9
六、中介机构	12
(一) 中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所	12
(二) 湖北申简通律师事务所	12
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

湖北申简通律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，担任新建宜昌至常德铁路（长阳段）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。

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：

《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）
《国办发〔2024〕52号》	指	《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）
《地方政府专项债券禁止类项目清单》	指	国办发〔2024〕52号文附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》
《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》	指	国办发〔2024〕52号文附件2《地方政府专项债券可用作项目资本金的行业》
本所/申简通律所	指	湖北申简通律师事务所
中瑞诚会计所	指	中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所
《财评报告》	指	中瑞诚会计所出具的《新建宜昌至常德铁路（长阳段）项目收入与融资资金平衡财务评价报告》
《法律意见书》	指	申简通律所出具的《新建宜昌至常德铁路（长阳段）法律意见书》

第二部分 法律意见书正文

一、本年度债券的概况

湖北省长阳县人民政府拟申报专项债券 100,000.00 万元人民币, 分两年发行, 用于新建宜昌至常德铁路 (长阳段), 计划 2025 年发行 50,000.00 万元、2026 年发行 50,000.00 万元。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
长阳县	新建宜昌至常德铁路 (长阳段)	270,280.00 万元	50,000.00 万元	50,000.00 万元

2025 年度债券发行概况:

债券品种: 记账式固定利率付息债券

债券期限: 30 年

债券规模: 50,000.00 万元人民币

债券利率: 固定利率

付息方式: 利息每半年支付, 第 11 至 30 年每年等额偿还发行金额 5%。

二、债券发行实质条件

(一) 债券发行人

债券的发行人 of 湖北省人民政府。湖北省人民政府统一发行后转贷给长阳县人民政府, 用于新建宜昌至常德铁路 (长阳段)。

本所律师认为, 债券发行人符合《财预〔2016〕155 号》第 4 条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(二) 债券发行额度

1. 根据湖北省财政厅下发的 2025 年专项债限额通知, 本年度长阳县人民政府申报 50,000.00 万元人民币专项债券, 是湖北省财政厅在财政部下发的湖北省专项债限额范围内, 根据长阳县财政局上报的项目融资需求、专项债务风险、项

目期限、项目收益和融资平衡情况等因素,确定本年度专项债券额度分配方案后,在长阳县专项债务限额范围内予以核定。

2.本年度专项债券纳入了地方政府专项债务限额管理,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湖北省财政厅核定的债务限额范围内,符合《财预〔2016〕155号》第11条及其他相关法律、行政法规、行政规章的规定。

(三) 债券发行期限

债券期限为30年期。

本所律师认为,债券发行期限符合《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实施、债券资金使用及还本付息制定明确的计划,项目收入专门用于偿还到期债券本息。

3.经核查中瑞诚会计所出具的《财评报告》,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,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,取得了政府部门相应的审批手续(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，依法取得了相应的审批手续，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，申报的项目土地使用权未抵押，项目设备设施及收益权未质押。

本所律师认为，项目资产及权益无抵质押，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

新建宜昌至常德铁路（长阳段）

(二) 项目情况

项目起自宜昌北站，经湖北宜都、松滋，湖南澧县、临澧接入常德站，线路全长 234.4 公里，其中新建线路 184.5 公里，利用宜昌至涪陵高铁 49.9 公里。全线共设 7 座车站，其中长阳段总长 9.391 千米。

具体技术标准如下：1.铁路等级：高速铁路。2.设计速度：350 公里/小时。3.正线数目：双线。4.正线线间距：5.0 米。5.平面最小曲线半径：一般 7,000 米，困难 5,500 米；引入枢纽（地区）地段可根据行车速度曲线计算确定。6.最大坡度：20‰。7.到发线有效长度：650 米。8.列车运行控制方式：CTCS-3 级。9.调度指挥方式：调度集中。10.最小行车间隔：3 分钟。

项目建设期 4 年，2025 年 12 月 1 日至 2029 年 12 月 1 日。

(三) 项目现状

本项目为新建项目，拟于 2025 年 12 月 1 日开工。

(四) 实施主体

项目实施主体为长阳土家族自治县发展和改革局，住所地位于长阳土家族自治县龙舟坪镇四冲湾路 25 号，统一社会信用代码 1142052801114072XQ，负责人许志明。

项目建设单位为湖北汉十城际铁路有限责任公司。项目建成后，资产产权归属单位及运管单位为湖北汉十城际铁路有限责任公司，该公司为国有公司。

经本所核查，长阳土家族自治县发展和改革局为行政机关，依法设立，有效存续，作为本项目的实施主体，符合法律、法规、规范性文件的规定。

(五) 投资计划

项目总投资 270,280.00 万元，项目建设投资 260,900.00 万元，占比 96.53%；债券发行兑付费用 100.00 万元，占比 0.037%；建设期利息 9,280.00 万元，占比 3.433%。

年度投资计划：2025 年投资 52,810.00 万元、2026 年投资 53,970.00 万元、2027 年投资 67,545.00 万元、2028 年投资 67,545.00 万元、2029 年投资 28,410.00 万元。

(六) 项目收益

项目收益来源于铁路运营收入，全部为项目自身产生的收益。债券存续期内项目收入预计 526,558.68 万元。

项目在债券存续期内，湖北汉十城际铁路有限责任公司将项目全部运营收入归集至偿债资金共管专户，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。

(七) 资金筹措

项目发行债券总额 100,000.00 万元，计划 2025 年发行 50,000.00 万元、2026 年发行 50,000.00 万元；自筹资金 170,280.00 万元。

目前长阳段暂未开始进行市场化融资，后续如有融资计划将严格按照《地方

政府性债务信息公开办法》的相关规定进行披露。

经本所律师核查，项目资本金 170,280.00 万元，占项目总投资 63.00%，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。

(八) 项目审批

1.立项批复

2024 年 12 月 25 日，国家发改委发文《关于新建宜昌至常德铁路可行性研究报告的批复》（发改基础〔2024〕1830 号），批复同意项目可行性研究报告。

2.用地批复

2023 年 12 月 28 日，自然资源部发文《自然资源部办公厅关于新建铁路宜昌至常德铁路项目（湖北段）建设用地预审意见的函》（自然资办函〔2023〕2670 号），批复同意项目用地。

3.说明

2025 年 9 月 22 日，长阳土家族自治县发展和改革局发文《长阳土家族自治县发展和改革局关于新建宜昌至常德铁路(长阳段)项目审批件办理情况的说明》，项目审批件办理情况：1.用地预审。已批复，已上传至专项债全生命周期管理系统，2.可研批复。已批复，项目可研批复为密件，已上传《湖北汉十城际铁路有限责任公司关于新建宜昌至常德铁路可行性研究报告批复的说明》进行说明。3.初步设计批复。宜常高铁项目的初步设计主要有环评、水保、节能、防洪评价、压覆矿产评估、地灾评估、地震安全评估文物考古调查评估、立交安全评估等 9 项前置专题。截至目前:节能、防洪评价、压覆矿产评估、地灾评估、地震安全评估、文物考古调查评估、立交安全评估已完成。2 项前置专题正在开展环评专题。生态环境部于 9 月 10 日对拟审查的宜常铁路环境影响评价文件完成公示，预计 9 月下旬取得批复。水保专题：9 月 11 日水利部沙棘中心已出具最终评审意见并上报水保司，目前正在水保司审核，预计 9 月下旬取得批复。环评、水保

专题批复后，初步设计将正式报批，预计在 10 月取得批复。4.建设用地规划许可证。预计在 11 月取得。5.建设工程规划许可证。预计在 11 月取得 6.建筑工程施工许可证。预计在 11 月取得，7.国有土地使用证。项目预计在 11 月取得先行用地许可:高铁正线征地拆迁完成后办理国有土地使用证。

本所律师认为，项目已经取得可研、用地批复，项目合法合规，长阳土家族自治县发展和改革局已就项目批复情况出具说明，具备实施条件。

(九) 项目性质

1.项目属于交通基础设施-铁路领域，属于政府投资范围。项目是呼南通道的重要组成部分，京港澳通道西翼重要的协作通道，湖北湖南两省深入落实服务新时代中部地区高质量发展、长江经济带等国家战略的重要工程，串联鄂西生态经济圈和洞庭湖生态经济区，促进区域协调发展和旅游开发的重要基础设施，因此不是商业开发项目。

2.募投项目主要建设内容为新建宜昌至常德铁路（长阳段），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.专项债券资金不用于经常性支出，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。

4.项目不属于办理竣工决算的项目。

5.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。

6.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。

7.经中瑞诚会计所测算，债券存续期内收益覆盖债券本息倍数为 1.92 倍，不低于 1.1 倍。

综上，本所律师认为，本年度债券募投项目是具有一定收益的公益性项目，收益经测算能覆盖债券本息，债券资金用途符合《地方政府专项债券投向领域

(2024 年版)》规定的投向领域，项目不在《国办发〔2024〕52 号》附件 1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

四、项目收入与融资自求平衡

根据中瑞诚会计所出具的《财评报告》，通过对申报的项目进行测算（市场化融资及发行债券本息一同纳入测算），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为 1.92 倍，可以实现项目收益与资金自求平衡。

本所律师认为，债券投资的项目所产生的收益能基本覆盖债券融资本息。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）影响项目施工进度或正常运营的风险

1.工期

风险描述：本工程在实施阶段，进度可能受到现场准备、人力安排、物资供应、施工力量、设计与施工衔接、施工程序的衔接以及资金到位情况等问题的影响。如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，还本付息受影响。

风险控制措施：工程项目建设指挥部门在施工进度的安排上，全方位考虑使施工进度安排更加合理；工程项目建设指挥部门对具体工程细节应统筹考虑和策划，制定周密的工程计划，保证施工进度，保证项目实施的各个阶段如期进行并完工。

2.工程事故

风险描述：工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管

理不善引起的,国内多个施工项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失,应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等。

风险控制措施:选择有较高施工技术与管理水平,经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍,确保工程的质量与进度;通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商,签订规范的合同(包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款),切实做好合同管理的工作,可以达到抵御风险的目的。

(二) 影响项目收益的风险和控制措施

1.经营管理风险

风险描述:湖北汉十城际铁路有限责任公司拥有丰富的经营、管理和适应市场经验,但并不排除会有一些弊病。因此,加强管理,按照规范化的企业制度、财务制度去建设,减小管理风险是新项目进行中应予以关注的。及早地发现或预测到这些风险并能及时地采取有效的措施,化解或缓和、减轻、控制这些风险。开发经营周期越长项目建成后的政治形势也越难预测。

风险控制措施:及时完成开发项目。采取提高选址速度、采取招投标的办法和建设单位签订具有法律效应的承包合同,以保证金的形式与建筑材料等物资供应商签订施工材料供应合同。总之,应提高风险意识,实施风险控制,以尽可能低的风险成本来降低风险发生的可能性,并将风险损失控制在最小程度。

2.利率波动风险

风险描述:在本政府专项债券存续期内,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本项目的财务成本产生影响,进而影响项目投资收益的平衡。

风险控制措施:为控制项目融资平衡风险,可动态调整债券发行期限和还款方式及时间,做好期限配比、还款计划和准备,加快资金周转,适当增大流动比率,充分盘活资金,用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

(三) 影响社会稳定的风险

风险描述：对经济社会造成不利影响的风险包括：施工期、运行期对当地商业经营状况的影响；施工方案对周边人群出行交通的考虑（临时便道的设置、临时停车场地安排、临时公交站点的布置等），运行期项目周边公共交通情况变化，项目所增加的交通流量与周边路网的匹配度，项目出入口设置对周边人群的影响等。

风险控制措施：1.在项目设计阶段就要综合考虑项目收益与生态环境、经济社会的平衡。科学施工，提高资源利用水平和环境保护水平；文明施工，加强与当地企事业单位以及居民的沟通、协商，制定灵活多样的补偿政策，避免矛盾激化。将本项目对生态环境、经济社会的不利影响降到最低。

2.工程运营期的扰民问题主要是行车振动与噪音干扰问题。将通过在设计阶段进一步加强与当地企事业单位的沟通、协商，充分了解其实际需求，全面考虑减震降噪措施，为沿线居民生产、生活提供便利条件，使这项社会公益性极强、得到民众拥护支持的项目，真正做到利民、便民而不扰民。

(四) 影响项目现金流按时还本付息的风险及控制措施

1.投资测算不准确风险

风险描述：影响项目融资平衡最大的风险在于对铁路运营收入、土地综合开发收益的预测、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

风险控制措施：本项目经过大量分析论证工作同时参考同类型项目情况后得出，分析结果较为可靠。本项目现金流测算环节聘请专业团队进行测算，测算结果较为可靠。

2.资金管理不规范风险

风险描述：本项目专项债券发行期限为中长期债券，债券存续期内每半年付息一次，第 11-30 年开始每年偿还本金 5%。如果债券资金挪作他用，铁路运输收入等没有规范统一管理，会增加按时足额还本付息的不确定性，增加还款风险，有损政府声誉及投资人利益。

风险控制措施：规范项目资金管理，按照项目进度合理合规使用债券资金，并使资金收益最大化。根据施工进度合理规划资金使用，建立报备报批制度，确保债券资金合规使用。债券资金及项目对应收入不得用于项目之外的其他投资。同时，在确保资金安全的前提下，应做好财务规划，提高资金收益，减轻还本付息压力。

综上，实施主体对项目在施工风险、收益风险、社会稳定风险、还本付息风险等方面进行了较为充分的分析，针对可能出现风险制定了相应的保障措施。本所律师认为，实施主体对可能出现的风险制定的控制措施合理有效，各项风险整体可控，对本次债券发行不构成实质性影响。

六、中介机构

(一) 中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所

经本所律师核查，中瑞诚会计师事务所（特殊普通合伙）湖北分所持有武汉市武昌区行政审批局核发的《营业执照》（统一社会信用代码 91420106MAC39J9U5X）、湖北省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》（执业证书编号 110004074201），具有财务评估咨询相关业务的资格。

(二) 湖北申简通律师事务所

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 31420000MD0194930H《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（靳元霞律师执业证编号 14201200611837297、谭雅文律师执业证编号 14201202311713349）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之日，上述中介服务机构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。

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）专项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《地方政府专项债券投向领域（2024年版）》规定的投向领域，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围；

（三）项目已经取得可研、用地批复，项目合法合规，长阳土家族自治县发展和改革委员会已就项目批复情况出具说明，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；资产产权归属单位及运营单位为湖北汉十城际铁路有限责任公司，债券存续期内资产产权不发生变动，不存在资产产权纠纷，对债券发行无不利影响

（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。收益权归属及实施主体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；对本项目的风险进行了较为充分的分析，

并为各项风险防控措施实施制定了合理有效的应急预案。

综上，债券发行实质条件符合《财预〔2016〕155号》《财库〔2020〕36号》《国办发〔2024〕52号》等法律、行政法规及政策文件的有关规定，募投项目不在《国办发〔2024〕52号》附件1《地方政府专项债券禁止类项目清单》所列禁止类项目清单范围。

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, 为湖北申简通律师事务所出具的《新建宜昌至常德铁路(长阳段)法律意见书》签署页)



负责律师

靳元霞

经办律师

谭雅文

2025 年 9 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31420000MD0194930H

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：

2018 年 08 月 08 日



执业机构 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201200611837297

法律职业资格
或律师资格证号 A20044205000565

发证机关 湖北省司法厅

发证日期 2025年05月17日



持证人 靳元霞

性别 女

身份证号 420500197401010080



律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026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 湖北申简通律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 14201202311713349

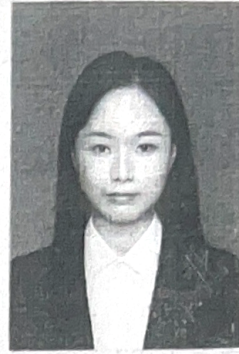
法律职业资格
或律师资格证号 A20214303212389

发证机关

发证日期



2023年11月30日



持证人 谭雅文

性别 女

身份证号 43032119981002002X



律师年度考核备案

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称职
备案机关	武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2024年6月至2025年5月

律师年度考核备案

考核年度	二〇二四年度
考核结果	称职
备案机关	湖北省武汉市司法局 律师年度考核备案专用章
备案日期	2025年6月至2026年5月