

上海中联（兰州）律师事务所

关于 2024 年度甘肃省人民政府省本级收费公路专项债券用途调整
之 S44 康县至略阳高速公路望关至白河沟段工程项目的

法律意见书

2024LZ 法律意见书 097 号

目 录

第一部分 引言	2
一、释义	2
二、重要提示及声明	3
第二部分 正文	4
一、本次拟调整项目情况	4
（一）项目概述	4
（二）本次拟调整项目业主	4
三、原已安排的项目的调整原因及调整程序	6
四、拟调整项目的项目收益和融资自求平衡情况	6
五、发行文件及发行有关机构	7
（一）《信息披露文件》和《实施方案》	7
（二）《法律意见书》	7
（三）《财务评估报告》	7
五、法律风险及控制措施	8
（一）项目建设风险	8
（二）利率风险	8
（三）财务风险	8
（四）经营风险	8
（五）政策风险	9
六、结论性意见	9

上海中联（兰州）律师事务所

关于 2024 年度甘肃省人民政府省本级收费公路专项债券用途调整
之 S44 康县至略阳高速公路望关至白河沟段工程项目的
法律意见书

2024LZ 法律意见书 097 号

致：甘肃省公路交通建设集团有限公司

上海中联（兰州）律师事务所（以下简称“本所”）是具有中华人民共和国法律执业资格的律师事务所，具有出具本法律意见书的资格。本所作为 2024 年度甘肃省人民政府省本级收费公路专项债券用途调整事项的专项法律顾问，指派田哲元律师、孟婷玉律师，作为本次专项法律服务的经办律师。

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债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《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）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）、《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）、财政部交通运输部关于印发《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》的通知（财预〔2017〕97 号）、《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）、关于印发《地方政府债务信息公开办法（试行）》的通知（财预〔2018〕209 号）、中共中央办公厅、国务院办公厅《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）、财政部《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94 号）、关于印发《地方政府专项债券用途调整操作指引》的通知（财预〔2021〕110 号）等有关法律、法规、地方政府规章以及政策文件规定出具本法律意见书。

第一部分 引言

一、释义

在本法律意见书中，除另有明确表述或上下文另有定义，下列各项用语具有如下特定的含义：

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人、省政府	指	甘肃省人民政府
甘肃省交通厅	指	甘肃省交通运输厅
甘肃省发改委	指	甘肃省发展和改革委员会
本所	指	上海中联（兰州）律师事务所
利安达	指	利安达会计师事务所(特殊普通合伙)甘肃分所
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
财库[2020]43 号	指	关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知
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	《地方政府专项债务预算管理办法》
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]97 号文	指	《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》
财预[2018]209 号文	指	关于印发《地方政府债务信息公开办法（试行）》的通知
《实施方案》	指	《甘肃省收费公路专项债券项目资金用途调整财务评估报告的实施方案》
《财务评估报告》	指	利安达出具的《甘肃省收费公路专项债券项目资金用途调整财务评估报告》

二、重要提示及声明

1、本所律师依据出具本法律意见书之前已经发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见；本所律师认定某些事项是否合法有效是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的相关批准、确认；本所律师已经严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、项目业主向本所律师提供的一切应提供的文件资料。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意本法律意见书作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3、本所及承办律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次出具法律意见书过程中恪守诚实信用原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就本次专项债券用途调整所涉项目有关法律问题进行核查，不对有关财务评估、信用评级等其他专业事项发表意见。本《法律意见书》中涉及上述专业事项内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

5、本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

第二部分 正文

一、本次拟调整项目情况

（一）项目概述

S44 康县至略阳高速公路望关至白河沟段工程

根据甘肃省发改委《关于 S44 康县至略阳高速公路望关至白河沟段工程可行性研究报告的批复》（甘发改交运[2020]346 号），本项目主线起点位于望关镇寨子村，以枢纽互通式立交与 G8513 平绵高速相接，设望关隧道绕避镇区后沿长坝河布设路线，经长坝镇至吴家坝设黑马关特长隧道穿越黑马关梁至杨家河坝，设关防山隧道避让金矿范围，在江家湾设康县西互通后沿黑马关河至香子坝，设隧道从康县县城北侧过境至双水磨在左家庄设置康县东互通翻越金家垭梁，过王坝镇至鸡山坝设王坝互通，止于白河沟（甘陕界），路线长 43.014km。主线主要控制点为：起点望关镇、长坝镇、康县县城、王坝镇、甘陕界白河沟。主线采用设计速度 80km/h 的双向四车道高速公路标准，路基宽度 25.5m，汽车荷载等级为公路—I 级。康县东互通连接线作为规划 S222 线的一段，是高速公路的放射联络线，连接康县北部云台、大南峪、迷坝三乡镇近 5 万人口。该段公路现状为翻越毛垭山越岭线，平纵面技术指标极差，无法保证行车安全，达不到保通要求，尤其雨雾冬雪天气交通中断，切断上述三乡镇与县城的联系。为打通康县北部云台镇、大南峪镇、迷坝乡的唯一出行通道，将该连接线纳入本次建设范围。连接线起点与位于左家庄村通过 G345 线与康县东互通连接，路线总体由南向北布设，经双水磨、冯家峡，在东沟村设毛垭山隧道穿越毛垭子山，终点止于中院村。路线全长 10.5km（维修利用 5.9km、新建 4.6km），总体走向由南向北。主要控制点：左家庄、双水磨、冯家峡、东沟村、毛垭山、中院村。康县东互通连接线采用设计速度 60km/h 的双向两车道的二级公路技术标准，路基宽度 10m。汽车荷载等级为公路—I 级。

（二）本次拟调整项目业主

根据甘肃省发改委《关于 S44 康县至略阳高速公路望关至白河沟段工程可行性研究报告的批复》（甘发改交运[2020]346 号）等文件，上述 S44 康县至略阳

高速公路望关至白河沟段公路工程项目的项目业主为甘肃省公路交通建设集团有限公司。

根据甘肃省公路交通建设集团有限公司提供的企业最新《营业执照》并经本所律师在国家企业信用信息公示系统（<http://www.gsxt.gov.cn/>）检索查询，甘肃省公路交通建设集团有限公司基本情况如下：

企业名称	甘肃省公路交通建设集团有限公司
工商登记机关	甘肃省市场监督管理局
统一社会信用代码	91620000098238577P
公司类型	有限责任公司(非自然人投资或控股的法人独资)
公司住所	甘肃省兰州市城关区民主西路9号兰州SOHO写字楼29层2918
法定代表人	田广慈
成立日期	2014年04月18日
营业期限	2014年04月18日至2064年04月17日
注册资本	1000000万人民币
经营范围	高速公路建设、运营、管理；国省干线公路项目建设、改造；公路交通基础建设项目融资；公路服务区经营管理、公路养护、公路绿化、路域产业开发经营；市政及商用、工业、民用基础设施建设等。
登记状态	存续（在营、开业、在册）

综上，本所律师认为：

- (1) 上述项目业主为具有独立法人资格的企业法人；
- (2) 上述项目业主依法设立。目前有效存续，截至本《法律意见书》出具之日，上述项目业主不存在依据法律、法规、规范性文件及其《公司章程》规定需要终止或解散的情形。
- (3) 上述项目业主具备收费公路项目建设经营、开发、综合利用的经营范围；
- (4) 上述项目的实施已经政府有关部门批准。
- (5) 本次拟调整项目具备发行和使用条件，项目属于有一定收益的公益性项目，符合《地方政府专项债券用途调整操作指引》等法律法规的相关要求。

三、原已安排的项目的调整原因及调整程序

根据甘肃省人民政府下发的《关于部分政府收费公路变更为经营性公路的批复》（甘政函[2024]113号）文件：将G215线马鬃山至桥湾公路工程项目、G312线七墩至瓜州公路工程项目、G312线清水驿至傅家窑公路工程项目所涉三条公路性质由政府收费变更为经营性公路，须将前期已累计发行的98.83亿元专项债资金全部调整至其他政府收费性质公路项目，故本次计划予以调整用途。

截至本法律意见书出具之日，本次专项债券用途调整尚需经同级政府人大会议审议通过后，报省级财政部门统筹研究提出调整方案，在省级人民政府批准后，报财政部备案。

综上，本所律师认为，本次专项债券用途调整原因符合《地方政府专项债券用途调整操作指引》第五条的相关要求，本次专项债券用途调整尚需经同级政府人大会议审议通过后，报省级财政部门统筹研究提出调整方案，在省级人民政府批准后，报财政部备案。

四、拟调整项目的项目收益和融资自求平衡情况

根据利安达就本次用途调整事项出具的《财务评估报告》表述，“…运营期间能够产生持续的现金净流入，…在保证高速公路建设资金的同时，能够覆盖专项债券还本付息的规模，满足资金充足性的要求。…”“…通过对本项目收益和融资自求平衡的分析，在专项债券存续期内，预期净收益能够合理保障偿还融资

本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。...”符合“财预[2017]97号文”及《地方政府专项债券用途调整操作指引》中关于项目收益和融资自求平衡的规定。

本所律师认为，上述项目有稳定的预期偿债资金来源，可实现项目收益和融资自求平衡，符合《地方政府专项债券用途调整操作指引》《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》的相关规定。

五、发行文件及发行有关机构

（一）《信息披露文件》和《实施方案》

根据《信息披露文件》与《实施方案》记载并经本所律所核查，《信息披露文件》与《实施方案》包含了发行依据、项目概况、募集资金投向说明、地方经济中长期规划情况、项目预期收益与融资平衡方案、项目风险及控制措施、发行人情况、发行人资信状况、信息披露计划等主要内容。

（二）《法律意见书》

本所系于2022年3月经甘肃省司法厅批准依法成立的合伙制律师事务所分所，现持有执业许可证号为31620000MD0256855W的《律师事务所分所执业许可证》。本所对本期专项债券所涉上述募投项目的基本情况发表了法律意见，出具本《法律意见书》。本《法律意见书》经两名经办律师签字并加盖本所公章，无不合理用途限制。在本《法律意见书》签字的田哲元律师持有执业证号为16201202010177298的《律师执业证》、孟婷玉律师持有执业证号为16201202311584829的《律师执业证》，均已通过年检，具备出具相应法律意见书的资格。

（三）《财务评估报告》

根据利安达提供的资料，并经本所律师核查，利安达现持有兰州市城关区市场监督管理局2019年7月10日核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91620102099295506E）、持有甘肃省财政厅于2019年7月22日核发的《会计师事务所执业许可证》（编号：110001546201）。在《财务评估报告》上签字的注册会计师马康乐（证书编号：620100190275）、马碧莲（证书编号：110001540597）在出具《财务评估报告》时，持有的《注册会计师证书》均已通过年检，具备为发行人出具相应报告的法定资格。

综上，本所律师认为，为发行人本次用途调整事项提供中介服务的中介机构均合法设立、有效存续，具备相应服务资格，符合相关法律法规的要求。

五、法律风险及控制措施

（一）项目建设风险

收费公路建设具有周期长、资金投入大等特点，在实施过程中设计方案的变化、项目业主的组织管理水平、承建商的施工技术及管理水平的因素，可能会对项目建设产生一定的不确定性。

控制措施：为控制项目建设风险，要求各项目单位严格按照要求做好设计、勘察工作，选择具有较高技术与管理水平的承建商，督促施工队伍积极学习、引进先进、可靠的施工技术和装备，加强施工管理，保证项目工期和质量。

（二）利率风险

在专项债券存续期内，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一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

控制措施：为控制利率风险，要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

（三）财务风险

由于项目建设周期较长，如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，面临一定财务风险。

控制措施：为控制财务风险，要求项目单位加强项目施工预算及合同管理，并安排省级交通专项资金，根据可研结合实际情况调整项目资本金，规避财务风险。

（四）经营风险

经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的实际交通量、通行费定价未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生

影响。同时，项目日常经营性支出涉及人力成本、维修费用等变动因素，实际支出增加也降低偿债能力。

控制措施：为控制经营风险，密切关注通行费定价情况，加强项目运营及资金管理，压缩不合理支出，提高资金使用效率，保证还本付息资金。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。

（五）政策风险

若国家针对专项债券发行政策进行调整，可能导致后续债券发行难以实现，进而影响项目后续建设。

控制措施：为控制政策风险，如遇国家政策调整，甘肃省交通运输厅将根据调整后的国家政策，积极统筹安排，确保项目按期完工，投入运营。

本所律师认为，本项目潜在风险均可通过合理化的风险防控措施予以控制。

六、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

1. 拟调整项目具备发行和使用条件，项目属于有一定收益的公益性项目，且预期收益与融资规模自求平衡，符合《地方政府专项债券用途调整操作指引》等法律法规的相关要求。拟调整项目建设单位为依法设立并有效存续的法人，具备开展项目建设的主体资格。

2. 本次专项债券用途调整原因，符合《地方政府专项债券用途调整操作指引》第五条关于项目调整条件的要求。本次专项债券用途调整尚需经同级政府人大会议审议通过后，报省级财政部门统筹研究提出调整方案，在省级人民政府批准后，报财政部备案。

3. 利安达及签字注册会计师具备出具相关财务评估报告的资格；上海中联（兰州）律师事务所及经办律师具备出具法律意见的资格。

4. 本项目潜在风险均可通过合理化的风险防控措施予以控制。

本法律意见书一式叁份，经本所经办律师签字并加盖本所公章后生效。

（以下无正文）

（本页无正文，为《上海中联（兰州）律师事务所关于 2024 年度甘肃省人民政府省本级收费公路专项债券用途调整之 S44 康县至略阳高速公路望关至白河沟段工程项目的法律意见书》之签署页）

上海中联（兰州）律师事务所（盖章）：



单位负责人（签字或印章）：



林磊

经办律师（签字或印章）：

田哲元

孟婷玉

2024 年 10 月 18 日

律师事务所分所执业许可证

31620000MD0256855W

统一社会信用代码:

上海中联（兰州）

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:

甘肃省司法厅

2022年03月29日

执业机构	上海中联（兰州） 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16201202010177298		
法律职业资格 或律师资格证号	A20146201020456		
发证机关	甘肃省司法厅	持证人	田哲元
发证日期	2022年 04 29	性别	男
		身份证号	620102199211013616

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2023年度	考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	甘肃省兰州市司法局 专用章	备案机关	
备案日期	2024年4月至 2025年4月	备案日期	

执业机构	上海中联（兰州） 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16201202311584829		
法律职业资格 或律师资格证号	A20176206210692		
发证机关	甘肃省司法厅	持证人	孟婷玉
发证日期	2023年02月17日	性别	女
		身份证号	622322199502201244

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2023年度	考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	甘肃省兰州市司法局 专用章	备案机关	
备案日期	2024年4月至 2025年4月	备案日期	