

北京大成（兰州）律师事务所

关于2025年甘肃省人民政府专项债券资金用途调整

法律意见书

北京大成（兰州）律师事务所

www.dentons.cn

甘肃省兰州市城关平凉路629号鸿运茂A塔14层（730030）
14/F, Building A, HongYunMao, No.629, PingLiang Road
Chengguan District, 730030, Lanzhou, Gansu, China
Tel: +86 189 9319 6688 Fax: +86 931-8177627

北京大成（兰州）律师事务所

关于2025年甘肃省专项债券资金用途调整

法律意见书

（2025）大成（兰）法第 0730号

致：甘肃省财政厅

北京大成（兰州）律师事务所接受贵厅的委托，指派李新民、张亚亮律师作为2025年甘肃省专项债券对应项目专项债券资金用途调整的法律顾问，并出具本法律意见。

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》（国发〔2014〕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）、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23号）、《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）、《地方政府债券发行管理办法》、财政部关于印发《地方政府专项债券用途调整操作指引》的通知（财预〔2021〕110号）等法律、法规及规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

目录

释 义	1
一、新建西宁至成都铁路（甘肃段）项目	4
（一）项目实施主体资格	4
（二）专项债券对应的项目	5
（三）专项债券的用途	8
二、专项债券项目的融资自求平衡	8
三、法律风险及风险控制措施	9
（一）利率风险	9
（二）流动性风险	9
（三）项目收益风险	9
（四）工程风险	10
（五）风险控制措施	10
四、专项债券项目的中介服务机构	11
（一）专项财务评价机构	11
（二）专项法律服务机构	11
五、结论性意见	12

释 义

除非另有说明，否则本法律意见中相关词语具有以下特定含义：

本所/大成	指	北京大成（兰州）律师事务所
本所律师	指	北京大成（兰州）律师事务所指派的为本期债券发行提供法律服务的李新民、张亚亮律师
广合	指	甘肃广合会计师事务所有限公司
本期债券/本次发行	指	2025年甘肃省政府专项债券对应新建西宁至成都铁路（甘肃段）的发行
《财务评估报告》	指	甘肃广合会计师事务所有限公司出具的2025年甘肃省政府专项债券用途调整—铁路项目财务评估报告（甘广合会咨[2025]第090号）
法律意见或 《法律意见书》	指	《北京大成（兰州）律师事务所关于 2025年甘肃省政府专项债券资金用途调整法律意见书》（2025）大成（兰）法第0730号
元	指	人民币元

声 明

一、本所及经办律师承诺，已依据本《法律意见书》出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规有关规定发表法律意见。

二、本所及经办律师承诺，已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，保证法律意见不存在虚假记载、误导性陈述。

三、本所及经办律师承诺，同意将《法律意见书》作为本次债券报备的法律文件，随同其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。

四、本所及经办律师承诺，同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用或按国家规定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。

五、各项目单位已保证向本所提供了为出具《法律意见书》所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或者口头证言，并保证副本材料或复印件与原件一致，文件材料上的签名和盖章均是真实的。

六、对《法律意见书》至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所依赖于有关政府部门、项目单位或其他有关单位出具的证明文件或书面说明发表法律意见。

七、本《法律意见书》仅就本期债券发行有关的法律问题发表意见，并不对有关财务、审计、评估、评级等专业事项发表法律意

见。对该等数据或结论的引用并不代表本所对该等数据、结论的真实、准确、合法作出明示或暗示性保障。本所律师并不具备核查该等数据或结论的适当资格。

八、本《法律意见书》仅供本次债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

正 文

一、新建西宁至成都铁路（甘肃段）项目

（一）项目实施主体资格

新建西宁至成都铁路（甘肃段）项目实施机构为成兰铁路有限责任公司。成兰铁路有限责任公司持有成都市金牛区市场监督管理局核发的《营业执照》，记载内容如下：

单位名称	成兰铁路有限责任公司
统一社会信用代码	9915101065644745515
法定代表人	王在广
住所	四川省成都市金牛高新技术产业园区蜀西路46号一栋二单元4-14层
性质	有限责任公司
注册资本	11516000.00万元
登记机关	金牛区市场监督管理局
营业期限	2010年11月19日至2060年11月18日
经营范围	许可项目：建设工程施工；公共铁路运输；房地产开发经营（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：国内货物运输代理；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；土地整治服务；物业管理（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）。
股东（前五）	中国铁路发展基金股份有限公司（实际控制人：国务院国有资产监督管理委员会）
	中国铁路兰州局集团有限公司（实际控制人：中华人民共和国国务院）

	中国铁路青藏集团有限公司（实际控制人：国务院国有资产监督管理委员会）
	中国铁路成都局集团有限公司（实际控制人：中华人民共和国国务院）
	甘肃省铁路投资建设集团有限公司（实际控制人：甘肃省人民政府国有资产监督管理委员会）

据此，本所律师认为，成兰铁路有限责任公司是依法成立并有效存续的国有企业，具备实施新建西宁至成都铁路（甘肃段）项目的主体资格。

（二）专项债券对应的项目

1、项目基本情况

新建线路自西宁枢纽海东西站引出，经青海省海东市、黄南藏族自治州，甘肃省甘南藏族自治州，四川省阿坝藏族羌族自治州，与在建成兰铁路成都至黄胜关段黄胜关站接轨后，共线引入成都枢纽。正线全长 836.5 公里，其中新建 502.5 公里，利用既有兰新高铁 26.3 公里，利用在建成兰铁路 307.7 公里。全线设站 19 座（含既有海东西站、在建黄胜关站）。同步建设西宁动车运用所及相关工程。

主要技术标准：铁路等级：I 级。正线数目：双线。旅客列车设计行车速度：200 公里/小时，部分路段预留提速至 250 公里/小时平面条件。最小平面曲线半径：一般地段 3500 米（困难地段 2800 米）。限制坡度：25%。牵引种类：电力牵引。牵引质量：1500 吨。到发线有效长度：650 米。列车运行控制方式：CTCS-2 列控系统。闭塞类型：自动闭塞。其他技术标准执行《铁路线路设计

规范》（TB10098-2017）。

规划远景年输送能力：客运单向 3000 万人/年，货运 500 万吨 1 年。

2、项目审批情况

（1）2019 年 4 月 8 日，甘肃省发展和改革委员会签发《甘肃省发展和改革委员会 关于上报新建铁路西宁至成都线（甘肃段）社会稳定风险评估意见的报告》（甘发改交运〔2019〕300 号）。

（2）2019 年 5 月 22 日，取得甘肃省自然资源厅《甘肃省自然资源厅关于新建铁路西宁至成都线西宁至黄胜关段（甘肃省境内）项目规划选址的批复》（甘资规划发〔2019〕19 号）

（3）2019 年 5 月 22 日，取得甘肃省自然资源厅《新建铁路西宁至成都线西宁至黄胜关段（甘肃省境内）建设项目选址意见书》（甘自然资源办第〔2019〕11 号）。

（4）2019 年 12 月 29 日，甘肃省人民政府签发《甘肃省人民政府关于报送西宁至成都铁路甘肃段项目出资承诺文件的函》（甘政函〔2019〕151 号）。

（5）2019 年 12 月，取得中铁第一勘察设计院集团有限公司《新建铁路西宁至成都线西宁至黄胜关段可行性研究总说明书》。

（6）2020 年 1 月 9 日，取得国家发展和改革委员会下发的《国家发展改革委关于新建西宁至成都铁路可行性研究报告的批复》（发改基础〔2020〕38 号）。

（7）2020 年 5 月 17 日，取得中国国家铁路集团有限公司《国铁集团 青海省人民政府 甘肃省人民政府关于新建西宁至成都铁路先期开工工程初步设计的批复》（铁鉴函〔2020〕187 号）。

(8) 2021 年 2 月 1 日，自然资源部办公厅下发《自然资源部办公厅关于新建西宁至成都铁路（甘肃段）建设项目控制性工程先行用地的复函》（自然资办函〔2021〕208 号）。

(9) 2021 年 7 月 20 日，取得中华人民共和国水利部《新建西宁至成都铁路西宁至黄胜关段水土保持方案审批准予行政许可决定书》（水许可决〔2021〕39 号）。

(10) 2021 年 10 月 28 日，取得中国国家铁路集团有限公司发展和改革委员会《国铁集团发展和改革委员会关于新建西宁至成都线西宁至黄胜关段节能报告的审查意见》（发改节环函〔2021〕110 号）。

(11) 2022 年 5 月 30 日，取得中华人民共和国生态环境部《关于新建西宁至成都铁路西宁至黄胜关段环境影响报告书的批复》（环审〔2022〕62 号）。

(12) 2022 年 8 月 23 日，取得中国国家铁路集团有限公司《国铁集团 青海省人民政府 甘肃省人民政府 四川省人民政府 关于新建西宁至成都铁路初步设计的批复》（铁鉴函〔2022〕364 号）。

(13) 2022 年 8 月 23 日，取得中国国家铁路集团有限公司《国铁集团 青海省人民政府 甘肃省人民政府 四川省人民政府 关于西宁至成都铁路西宁至黄胜关段化隆站等 13 座站房综合楼初步设计的批复》（铁鉴函〔2022〕365 号）。

3、项目建设情况

新建西宁至成都铁路（甘肃段）项目，截止本法律意见出具之

日，项目已开始施工。

4、项目资金筹措

根据《财务评估报告》，本项目资金筹措 334.302 亿元，其中：自筹资金 278.302 亿元，申请专项债券 56.00 亿元，其中：已发行 21.00 亿元，本次拟调整“2023 年甘肃省政府“一带一路”专项债券（二期）—2023 年甘肃省政府专项债券（六期）—兰新客专兰州至西宁段（甘肃省境内）达速提质工程项目”筹集资金 0.90 亿元，期后拟发行 34.10 亿元。

据此，本所律师认为，该项目已取得相应阶段的主管部门审批或许可，项目建设单位需根据项目进度办理后续审批或许可手续，使项目建设合法合规。该项目系具有一定收益的公益性项目，符合地方政府专项债发行要求。

（三）专项债券的用途

专项债券募集资金用途为新建西宁至成都铁路（甘肃段）项目建设。

二、专项债券项目的融资自求平衡

依据甘肃广合会计师事务所有限公司出具的《财务评估报告》，专项债券对应的新建兰州至合作铁路工程项目能产生一定的收益。

经甘肃广合会计师事务所有限公司专项审核，基于对资金平衡方案中项目收入及成本的分析，本项目的收益可以覆盖本期发行债券的还本付息支出，并有较可靠的保障倍数，可以实现项目收益与融资平衡。

据此，本所律师认为，专项债券所列入的新建兰州至合作铁路工程项目具有较稳定的预期偿债资金来源，可以实现项目收益和融资自求平衡，符合《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预（2017）89 号）第二条第（二）项的要求。

三、法律风险及风险控制措施

（一）利率风险

在本次发行专项债券的存续期内，受国民经济总体运行状况、国家宏观经济政策、货币政策、资金供求关系以及国际经济环境变化等多种因素的影响，市场利率存在一定的波动性。债券属于利率敏感型投资品种，市场利率变化将直接影响债券的投资价值。在本次专项债券存续期内，如果未来市场利率发生变化，可能会使投资者实际投资收益水平产生不确定性。

（二）流动性风险

本次专项债券发行后可以在银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本次发行债务的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

（三）项目收益风险

项目收益风险与项目的经营风险密切相关，若项目建成投入运营后的实际收入未能达到预测值，将会影响项目的整体收益，

最终影响债券还本付息。另外，项目本身运营过程中的诸多因素，如人力资源成本、维修成本等存在较大变动，在这些支出大幅增加时，会降低项目的偿债能力。

（四）工程风险

工程项目普遍存在工期拖延和发生工程事故的可能性，一旦项目在建设或运营过程中出现工期拖延或发生工程事故，将会影响项目的现金流入，工程投资将增加，最终使得项目的净收益受到严重影响。

（五）风险控制措施

1、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。

2、开发经营周期越长，项目建成以后的经济形势难以预测。针对本项目建议提高工作速度，利用多种手段保证工作的顺利进行，保证资金的充分供应，这样尽可能避免不必要因素的影响。

3、通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位的选择、时机的选择、融资的选择等等，这样就能把不确定性降低到最低限度，较好地控制投资过

程中的风险。

4. 按照《中华人民共和国预算法》和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》，将进一步规范政府性债务管理，确保全市债务规模与经济发展水平相适应，债务规模适中，风险可控。通过健全完善政府债务风险防控机制、规范地方政府举债行为、严格筛选债券使用项目、实施债务限额管理、积极化解存量债务等方式防范上述风险。

四、专项债券项目的中介机构

（一）专项财务评价机构

甘肃广合会计师事务所有限公司为专项债券项目的评价机构并出具《财务评估报告》。

甘肃广合会计师事务所有限公司持有兰州市城关区市场监督管理局于 2024 年 5 月 24 日核发的《营业执照》（统一信用代码证号：91620100767737040G）。甘肃省财政厅于 2021 年 1 月 11 日核发的《会计师事务所执业证书》（会计师事务所编号：62010111）。

据此，本所律师认为，广合会计师事务所有限公司系依法成立并合法存续的审计机构，具备出具《财务评估报告》的资格。

（二）专项法律服务机构

北京大成（兰州）律师事务所为专项债券项目的专项法律服务机构并出具《法律意见书》。

北京大成（兰州）律师事务所经甘肃省司法厅批准设立并注册登记，现持有甘肃省司法厅颁发的《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码：31620000MD012406XJ）。

据此，本所律师认为，北京大成（兰州）律师事务所系依法批准设立并合法存续的律师事务所，具备为专项债券项目出具《法律意见书》的资格。在《法律意见书》签字的两名执业律师具备相应的从业资格。

五、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

（一）本期专项债券对应的项目建设单位为独立的企业法人，具备实施本期专项债券对应项目的主体资格。

（二）本期专项债券对应项目，均是具有一定收益的公益性政府投资项目，已取得相关主管部门的批准或许可（项目建设单位需按照项目进度办理后续审批或许可手续），符合地方政府专项债发行要求。

（三）专项债券募集资金将用于本期专项债券对应的项目；

（四）专项债券所对应的项目，具有稳定的预期偿债资金来源，可以实现项目收益和融资自求平衡，符合《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）第二条第（二）项的要求。

（五）本次调整专项债券用途，根据财政部关于印发《地方政

府专项债券用途调整操作指引》的通知（财预〔2021〕110号）、《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）的规定，应当将省级政府批准同意的相关文件按程序报财政部备案同意，并在地方政府债务管理信息系统全过程登记。

（六）为专项债券项目提供服务的中介机构具备相应的从业资格；

（七）专项债券不存在实质性法律障碍，但由于专项债券期限较长，可能存在政策、市场等因素影响相关收费、收入，从而影响专项债券还本付息的风险。

本法律意见书壹式叁份，贰份交发行人报相关审批部门和机构，壹份由本所留存。

（本页以下无正文，为《北京大成（兰州）律师事务所关于2025年甘肃省专项债券资金用途调整法律意见书》签署页）

（本页无正文，为《北京大成（兰州）律师事务所关于 2025 年甘肃省专项债券资金用途调整法律意见书》签署页）

经办人：  律师
李新民

经办人：  律师
张亚亮





执业机构	北京大成（兰州） 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16201200510470113		
法律职业资格 或律师资格证号	A20046201110037		
发证机关	甘肃省司法厅	持证人	李新民
发证日期	2022 年 06 月 18 日	性 别	男
		身份证号	620111197404280531

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	2024年度
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	甘肃省兰州市司法局 专用章	备案机关	甘肃省兰州市司法局 专用章
备案日期	2024年4月至 2025年4月	备案日期	2025年4月至 2026年5月

执业机构	北京大成（兰州） 律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16201201210360595		
法律职业资格 或律师资格证号	A20106205030614		
发证机关	甘肃省司法厅	持证人	张亚亮
发证日期	2022 年 06 月 18 日	性 别	男
		身份证号	62050319860725425X

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	2024年度
考核结果	称 职	考核结果	称 职
备案机关	甘肃省兰州市司法局 专用章	备案机关	甘肃省兰州市司法局 专用章
备案日期	2024年4月至 2025年4月	备案日期	2025年4月至 2026年5月