



2023 年青海省政府收费公路专项债券（二期）——
2023 年青海省政府专项债券（二期）——
G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目

法律意见书



青海竞帆律师事务所

JingFanLawyer'sOffice

电话：(0971)8587816

邮箱：jfsjmy@126.com

邮编：810000

地址：西宁西关大街 130 号青海银行 18 楼

诚实 守信 勤勉 尽责

目录

释义	1
声 明	3
正 文	5
一、本次发行额度	5
二、本次发行的投资项目	5
三、本次发行的《实施方案》	8
四、本次发行的中介机构	9
五、项目风险控制	10
六、结论意见	12

释义

在本法律意见书中，除非另有所指，下列词语简称具有如下含义：

发行人	指	青海省人民政府
本所	指	青海竞帆律师事务所
中审众环会计师事务所	指	中审众环会计师事务所（特殊普通合伙）
本期政府专项债券	指	2023 年青海省人民政府收费公路专项债券（二期）——2023 年青海省人民政府专项债券（二期）——G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目
本次发行	指	本期政府专项债券的发行
本法律意见书	指	《2023 年青海省人民政府收费公路专项债券（二期）——2023 年青海省人民政府专项债券（二期）——G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目法律意见书》（2023）青竞律（非诉）字第 0262 号
《实施方案》	指	《2023 年青海省人民政府收费公路专项债券（二期）——2023 年青海省人民政府专项债券（二期）——G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目实施方案》
《评价报告》	指	《2023 年青海省人民政府收费公路专项债券（二期）——2023 年青海省人民政府专项债券（二期）G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目收益与融资自求平衡专项评价报告》众环专字〔2023〕4000001 号
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《公路法》	指	《中华人民共和国公路法》
《收费公路管理条例》	指	《收费公路管理条例》（国务院令第 417 号）
《加强地方债务管理意见》	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）
《债券发行管理办法》	指	《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）

《对政府债务实行限额管理的意见》	指	《财政部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）
《专项债务预算管理办法》	指	《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）
《新增债务限额分配管理办法》	指	《新增地方政府债务限额分配管理暂行办法》（财预〔2017〕35号）
《收费公路专项债券管理办法（试行）》	指	《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》（财预〔2017〕97号）
《地方政府专项债券品种的通知》	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〔2017〕89号）
《青海省人民政府性债务风险应急处置预案》	指	《青海省人民政府办公厅关于印发青海省人民政府性债务风险应急处置预案的通知》（青政办〔2017〕58号）。
《做好政府专项债券发行工作的意见》	指	《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号）
国务院	指	中华人民共和国国务院
元	指	人民币



青海竞帆律师事务所

QINGHAI JINGFAN LAW OFFICE

Tel: (0971)8587816

P.R. China: 810000

Http: www.qhjflaw.com

E-mail: jfsjmy@126.com

Add: 青海. 西宁. 西关大街 130 号青海银行大厦 18 楼

2023 年青海省政府收费公路专项债券（二期）——

2023 年青海省政府专项债券（二期）——

G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目

法律意见书

（2023）竞律（非诉）字第 0262 号
致：青海省交通运输厅

青海竞帆律师事务所（以下简称“本所”）作为 G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目专项债券发行的专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，指派律师为本次发行提供专项法律服务并出具法律意见书。

声 明

为出具本法律意见书，本所特作如下声明：

1、本所律师根据《预算法》《公路法》《收费公路管理条例》《加强地方债务管理意见》《专项债券发行管理暂行办法》《对政府债务实行限额管理的意见》《专项债务预算管理办法》《新增债务限额分配管理办法》《收费公路专项债券管理办法（试行）》《地方政府专项债券品种的通知》《青海省政府性债务风险应急处置预案》《做好政府专项债券发行工作的意见》等有关法律、法规、

规范性文件的规定以及发行人、项目实施单位提供的文件资料、相关人员的陈述与说明，对本次发行涉及的重大的法律事项进行核查和验证，并发表法律意见。

2、本法律意见书是基于出具日以前已发生或存在的事实以及本所对事实的了解和对中国现行法律、法规和规则指引的理解而出具的；本所已严格履行法定职责，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核查和验证，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

3、在前述的尽职调查过程中，本所已得到项目实施单位的如下保证和承诺：若项目建设单位未出具书面承诺函，则自项目建设单位使用本法律意见书之日起五日内未提出书面异议的，视为项目建设单位认可以下承诺事项：即项目实施单位已提供了本所认为出具本法律意见书所必需的真实、准确、完整的文件和材料，无隐瞒、虚假记载、误导性陈述及重大遗漏之处，有关材料上的签字和印章均是真实的，有关副本材料或者复印件均与正本材料或者原件一致。对于出具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，本所依赖于政府有关主管部门、发行人或者其他有关机构出具的证明文件而出具相应的法律意见。

4、本所仅就与本次发行有关的法律问题发表法律意见，并不对有关会计审计、信用评级、资产评估、评价咨询等非法律的专业事项发表评论。如本法律意见书对信用评级、评价报告等有关发行文件某些数据和结论的引述，均为严格按照有关中介机构出具的报告引述，并不意味着本所对这些内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

5、本所同意发行人部分或者全部在发行文件中自行引用或按主管部门要求引用本法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

6、本法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为本期政府专项债券申请发行的法律文件，随同其他材料一同报送：愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

正 文

一、本次发行额度

本期计划发行专项债券 39,440.00 万元（其中上半年发行 3 亿元，下半年发行 0.944 亿元），期限 30 年期，按每半年付息一次，到期一次性偿还本金，参考近期市场利率，按 30 年期利率 4.5%进行测算。

根据《预算法》第三十五条的规定，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。

本所律师认为，本期拟发行的政府专项债券额度及预算符合《预算法》第三十五条、《专项债务预算管理办法》第十二条之规定。

二、本次发行的投资项目

经本所律师核查，本期政府专项债券的募集资金计划用于 G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目（以下简称“项目”）。截至本法律意见书出具之日，该项目的基本情况如下：

（一）项目概况

项目名称	G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程
项目地址	<p>本项目地处青海省柴达木盆地东北部，位于茶卡盐湖北岸海西州乌兰县境内。起点 FK0+000 接茶卡镇茶卡北过境公路 K5+590 处，与茶卡北过境公路形成十字型平面交叉；终点 K35+220 位于乌兰县铜普镇察汗诺境内，接在建的 G0612 西和高速，终点 FK35+220=G0612 西察公路 K231+500。</p> <p>主要控制点为：起点乌兰县茶卡镇，海拔 3098m；终点乌兰县铜普镇察汗诺村，海拔 3289m。</p>

项目建设规模	本项目方案主线起点 FK0+000 接茶卡镇茶卡北过境公路 K5+590，终点 K35+220 与在建的 G0612 西和高速 K231+500 相接，路线全长 35.22km；还建道路起点 CK0+000 接茶卡镇茶卡北过境公路 K5+235；终点 AK40+500 与 G315 国道 K335+600 相接，路线全长 38.389 km（其中新建 11.234km、利用 27.155km）。
建设期	项目计划于 2021 年开工，建设工期 3 年。
项目总投资	本项目总投资 13.65 亿元

（二）项目实施单位

G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目可研批复由青海省交通建设管理有限公司建设。青海省交通建设管理有限公司于 2020 年 1 月 7 日在青海省市场监督管理局登记注册成立，是青海省交通控股集团有限公司专业化重组中新组建的全资子公司，注册资金 10000 万元。经营范围主要为高速（含一级）国省干线公路、桥梁、隧道等基础设施的建设管理；建设项目工程管理服务、技术咨询；工程建设信息化技术服务与咨询；代建项目建设管理。

项目实施单位为青海省交通控股集团有限公司。青海省交通控股集团有限公司（以下简称“省交控集团”）成立于 2019 年 8 月 28 日，是青海省委省政府为加快青海省交通运输体制机制改革，促进交通运输可持续发展组建的国有企业。集团注册资本 300 亿元，性质为国有独资公司，由青海省国资委集中统一监管。集团下设综合事务部（法律事务部）、纪检监察部、党群工作部、财务与投资管理部（集团资金结算中心）、人力资源部、市场开发部、资产管理运营部、工程管理部、安全与应急管理部、审计内控部等内设机构。组织结构采取“集团+子（分）公司”的模式，按照业务板块设立若干个全资、控股、参股子公司。

省交控集团经营范围：1. 交通运输领域：高速（含一级）公路及其附属设施等重大交通基础设施的投资经营；国省干线公路、桥梁、隧道等交通基础设施的建设、改造；工程勘察、设计、施工、监理、咨询、试验、检测等产业的投资经营；交通运输服务设施建设运营、智慧交通、物流等领域相关产业的投资经营。

2. 建筑施工领域：房地产、水利水电、市政道路、公路园林绿化等相关产业的投资经营。3. 自然资源领域：土地、矿产、旅游等资源及新能源相关产业的投资经营。4. 金融及其他领域：股权投资；酒店、广告等相关产业的投资经营。

综上，本所律师认为，项目实施单位系依法设立并有效存续的企业法人，具备实施项目的主体资格。

（三）项目批文

经本所律师核查，截至本《法律意见书》出具之日，项目已取得的批复文件如下：

1. 青海省发展和改革委员会下发了《关于 G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程可行性研究报告的批复》（青发改基础〔2021〕376 号）。

2. 乌兰县自然资源局核发了《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 63282120210001 号）。

3. 青海省自然资源厅下发了《关于 G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程的预审意见》（青自然资预审〔2021〕4 号）。

4. 海西州生态环境局发《关于 G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程环境影响报告表（生态影响类）的批复》（西生审〔2021〕107 号）。

5. 青海省交通运输厅发《关于 G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程两阶段初步设计的批复》（青交〔2021〕165 号）。

6. 青海省交通运输厅发《关于 G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程两阶段施工图设计的批复》（青交〔2022〕93 号）。

7. 青海省交通运输厅发《G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程施工许可》（2022 年 11 月 22 日）。

基于上述，本所律师认为，G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺工程项目已依法取得相应的审批文件。

三、本次发行的《实施方案》

（一）《实施方案》主要内容

经本所律师核查，发行人为本次发行所编制的《实施方案》披露了青海省国家公路网发展情况、项目社会经济效益、项目情况、项目事前绩效评估、项目投资估算及资金筹措、项目专项债券融资方案、项目收益与融资自求平衡分析、项目实施计划、债券资金的管理与还款保障、风险分析、行业监管部门责任等内容。

（二）发行方案

根据《实施方案》所述内容，本次发行的基本情况如下：

1. 债券规模和期限安排

根据项目总投资、资金来源和预期工期，拟定项目建设期内发行计划如下表：

单位：亿元、年

发行年份	发行规模（万元）	发行期限	备注
2021 年	20,000.00	10 年	
2023 年	30,000.00	30 年	本期发行
2023 年	9,440.00	30 年	本年后期发行
合计	59,440.00		

本期计划发行专项债券 39,440.00 万元（其中上半年发行 3 亿元，下半年发行 0.944 亿元），期限 30 年期，按每半年付息一次，到期一次性偿还本金，参考近期市场利率，按 30 年期利率 4.5% 进行测算。

2. 投资者保护措施

为了保证项目的顺利实施，项目成立建设小组，具体负责项目的实施，保证项目的如期顺利施工。

本次申请的债券资金将全部用于本项目建设，偿债来源为项目建成投入运营后未来产生的收益。

本次专项债券申请使用后，将根据《地方政府债券发行管理办法》及《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) 等文件的相关要求, 以专项债券对应项目取得的政府性基金收入或专项收入作为偿债资金第一来源。

本所律师认为, 《实施方案》的内容已包含了本期政府专项债券所应涉及的发行要素。

四、本次发行的中介机构

(一) 会计师事务所: 中审众环会计师事务所(特殊普通合伙)

中审众环会计师事务所就本次发行出具了《2023 年青海省政府收费公路专项债券(二期) — 2023 年青海省政府专项债券(二期) G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目收益与融资自求平衡专项评价报告》众环专字(2023) 4000001 号, 《评价报告》认为, 项目预期净收入为专项债券提供了充足、稳定的现金流入, 充分满足了专项债券还本付息的要求, 总体实现了项目收益和融资的自求平衡。

中审众环会计师事务所持有武汉市武昌区市场监督管理局核发的《营业执照》(统一社会信用代码: 91420106081978608B), 记载的经营经营范围包括审查企业会计报表, 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; 基本建设年度财务审计、基本建设决(结)算审核; 法律、法规规定的其他业务; 代理记账; 会计咨询、税务咨询、管理咨询、会计培训。(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)。中审众环会计师事务所持有湖北省财政厅核发的《执业证书》(证书序号: 0010577)。

本所律师认为, 中审众环会计师事务所在中国境内依法设立, 具有从事会计评价咨询服务的资质, 具备为本次发行提供评价咨询服务的主体资格。

(二) 律师事务所: 青海竞帆律师事务所

青海竞帆律师事务所为本次发行提供专项法律服务。本所是经青海省司法厅批准设立并合法存续的合伙制律师事务所, 现持有青海省司法厅颁发的统一社会

信用代码为 31630000440051485G 的《律师事务所执业许可证》。

出具本法律意见书的签字律师均持有经青海省司法厅颁发的现行有效的《中华人民共和国律师执业证》，且执业证均通过了青海省司法厅 2022 年度考核备案，具备从事法律服务业务的资格。

本所律师认为，青海竞帆律师事务所系经批准依法成立的律师事务所，具有法律服务资质，具备担任本次发行专项法律顾问的资格；出具本法律意见书的签字律师均具有从事法律服务业务的资质，具备签署本法律意见书的资格。

五、项目风险控制

根据《实施方案》所述内容，项目的风险及控制措施如下：

（一）影响项目收益的风险及控制措施

1. 政策风险

缩短收费期限、降低收费标准或取消收费等政策影响，导致项目收益降低，无法按期偿还专项债券本息。

应对措施：及时与政府相关单位、部门沟通，积极对接并做好相关工作，通过争取提高收费标准、延长收费期限、争取税费优惠政策等方式确保项目收益，防范因政策影响导致的偿债能力下降。

2. 兑付风险

本期债券存续期内，受本项目实际交通量影响因素的影响，导致项目通行费收入减少，无法按计划实现资金归集，存在无法按期兑付专项债券本金的风险。

应对措施：因专项债券存续期限长、金额较大，因此，在发行前应按照谨慎性原则，对项目的收入、成本等边界条件进行科学分析和修正，确保项目收益能够偿还专项债券本息；同时应积极推进公路沿线资源和路衍经济开发，尽可能增加项目收入；在运营期应进一步提高运营服务水平，提高通行舒适性和安全性，吸引更多车流量，从而增加通行费收入。后期随着青海省公路路网的建设，省际通道打通，与外省经济交流更加密切，青海省的车流量会大幅增加，通行费也随

之增加。

3. 不可抗力风险

因受疫情等不可抗力影响，暂停收费或疫情导致交通量降低，致使项目通行费收入减少。

应对措施：本项目建设、运营期限较长，短期影响对债券存续期总的通行费收入影响较小，同时应积极与政府沟通，争取因不可抗力等影响而给予项目实施单位的各种优惠政策，弥补不可抗力影响的通行费收入。

4. 项目完工风险

在项目工程建设过程中涉及勘察设计、征地拆迁以及相关批复等因素导致项目不能按期推进。

应对措施：尽快推进项目前期手续办理以及各项批复的落实，建立风险评估与管理体系，切实有效制定施工组织设计，确保项目按期复工复产，保障专项债券资金的有效使用。

（二）项目风险控制措施

1. 组织机构风险的控制措施

应借鉴行业内知名企业的成功经验、建立科学、严格的公司管理制度，同时应加强投资可行性论证。遵循依法投资原则、战略性投资原则、审慎原则、收益性原则、规模控制原则，按程序进行投资决策。同时从前期开始树立风险防范意识，重视风险防范和控制。对项目的各阶段、各方面风险进行系统的识别和分析，采取有效的风险防范措施，建立完善的风险控制体系，达到防患于未然的目的。

2. 施工技术风险

应督促施工承接单位积极学习、引进先进、可靠的施工技术和装备，加强施工管理。

3. 工程风险的控制措施

与设计单位保持良好沟通，设计阶段加大投入，做好、做全现场勘探、勘察工作，尽量优化设计，防止设计方案发生较大变化，尽量减少不必要的设计变更，

争取较大的设计价差。

4. 环境影响风险的控制措施

施工过程中，严格监察工作，将施工对周边环境的影响降低到最低限度；同时做好与国土部门、文物部门、环境保护部门等相关部门的沟通工作，尽量减少补偿费用。

5. 政策风险的控制措施

由于国家宏观调控政策、对目前 G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目建设、运营、管理等方面的政策法规、地方政府的发展政策等不以个人或公司的利益为转移，当它们发生变化而给项目公司带来风险时，这种风险的规避只能从其它渠道采取有效方法，建议投资公司在跟地方政府的框架协议中尽可能争取优惠政策，包括税收优惠、延长收费期限或其它补偿等。

6. 社会影响风险

可建立专门的应急组织机构和完善的应急制度，以应对突发性事件对项目建设或运营的影响。

六、结论意见

综上所述，本所律师认为：

（一）本次发行的投资项目已依法取得相关审批文件；项目实施单位系依法设立并有效存续的企业法人，具备实施项目的主体资格。

（二）发行人在《实施方案》中已披露了本次发行所应涉及的主要发行要素、

（三）本次发行的额度及预算符合规定。本次发行符合《预算法》《专项债券发行管理暂行办法》《专项债务预算管理办法》的规定。

（四）本次发行的投资项目预期收益为专项债券提供了充足、稳定的现金流入，充分满足了专项债券还本付息的要求，符合《地方政府专项债券品种的通知》《收费公路专项债券管理办法（试行）》关于项目收益和融资求平衡的要求。

（五）为本次发行提供服务的会计师事务所、信用评级机构、律师事务所均

具备相应的从业资质，具备为本次发行提供相关服务的主体资格。

本法律意见书一式四份，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，系《2023 年青海省政府收费公路专项债券（二期）—2023 年青海省政府专项债券（二期）——G572 贵南至乌兰公路茶卡至察汗诺段工程项目法律意见书》之签章页。）



负责人（签字）：

毛尊超

毛尊超：_____

经办律师（签字）：

纪美怡：_____

李龙：_____

2023年 3 月 3 日