



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）——  
大河家（甘青界）至清水段公路工程



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 .....	11





## 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
利安达会计师事务所	指	利安达会计师事务所（特殊普通合伙）青海分所
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）——大河家（甘青界）至清水段公路工程
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）——大河家（甘青界）至清水段公路工程法律意见书》（2023）青竞律（非诉）字第（0261）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）——大河家（甘青界）至清水段公路工程实施方案》
《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）——大河家（甘青界）至清水段公路工程项目收益与融资自求平衡专项评价报告》利安达专字【2023】青 A2001 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）——

## 大河家（甘青界）至清水段公路工程

## 法律意见书

（2023）青竞律（非诉）字第（0261）号

致：青海省财政厅

青海竞帆律师事务所（以下简称“本所”）作为大河家（甘青界）至清水段公路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》《债券发行管理办法》《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 5 亿元，期限 30 年，按年计息，到期一次性偿还本金，利率按照 4.00%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大河家（甘青界）至清水段公路工程（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	大河家（甘青界）至清水段公路工程
项目地址	本项目路线起点位于青海省民和县官亭镇，与川口至大河家高速公路顺接（K-2-870），在 K-2-180 处拆除原川大高速主线收费站，新建官亭互通连接地方的川亭公路（三级路），路线由官亭互通向西原状利用川大双向四车道剩余公路至川大双向两车道公路起点（K0+000），将 3.63 公里川大双向两车道公路加宽扩建为一级公路，其中在官亭镇西侧（K2+750）设置官亭服务区，之后在苏家窑子设置隧道穿山至余家村，在郭家村西北设置郭家枢纽互通（K6+950）与甘肃省临夏至大河家高速公路连接，路线继续向西北设置上马家隧道，至积石峡水电站大坝上游约 1.8km

	<p>设置积石峡黄河特大桥跨越黄河至南岸进入循化县境内，设置塔沙坡隧道穿山后设置索同坡黄河特大桥再次跨越黄河至北岸，转向西在孟达国家级自然保护区的缓冲区与黄河之间连续设置隧道和桥梁至乙赛村，设置乙赛黄河特大桥第三次跨越黄河至南岸，设置麻儿坡隧道穿山后沿山北坡向西布线，穿过清水乡后与大力加山至循大高速公路相接，在大循高速 DXK58+000 转弯处设置清水枢纽互通作为本项目终点。</p> <p>主要控制点：民和县官亭镇、循化县清水乡、甘肃省积石山县大河家镇、黄河河道、既有清大公路、孟达国家级自然保护区、大河家水电站、积石峡水电站、川大高速、临大高速以及大循高速。</p>
项目建设规模	<p>本项目线全长 29.437km，全线桥梁总长 5471m/18 座（含互通区主线桥），占路线总长的 18.6%。其中特大桥 1609m/3 座，大中桥 3862m/15 座，无小桥，涵洞 18 道；全线隧道总长 10921m/7 座，占路线总长的 37.1%，其中长隧道 10636m/6 座，短隧道 285m/1 座；互通式立交 3 处，天桥 4 座，无分离式立交及通道；服务区 1 处、匝道收费站 1 处、养护工区 1 处、隧道管理站 1 处。</p>
建设期	<p>本项目预期建设工期 4 年，起止年限为 2021 年 12 月-2025 年 11 月。</p>
项目总投资	<p>本项目总投资 56.69 亿元（含建设期利息及发行费，建设期利息使用资本金偿还）</p>

## （二）项目实施单位

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，项目参与主体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. 2021年8月23日取得《青海省发展和改革委员会关于大河家（甘青界）至清水段公路工程可行性研究报告的批复》（青发改基础〔2021〕527号）。

2. 2017年9月10日取得《关于G310连云港至共和公路大河家（甘青界）至清水段公路工程水土保持方案的批复》（青水保〔2017〕170号）。

3. 2017年3月21日取得《青海省国土资源厅关于国道310线大河家（甘青界）至清水公路工程压覆矿产资源调查评估报告的审查意见》（青国土资矿〔2017〕27号）。

4. 2017年12月28日取得《青海省环境保护厅关于大河家（甘青界）至清水段公路工程环境影响报告书的批复》（青环发〔2017〕421号）。

5. 2021年10月8日取得《青海省交通运输厅关于大河家（甘青界）至清水段公路工程两阶段初步设计的批复》（青交〔2021〕239号）。



6. 2021 年 11 月 19 日取得《青海省交通运输厅关于大河家（甘青界）至清水段公路工程两阶段施工图设计的批复》（青交〔2021〕274）号。

基于上述，本所律师认为，省道大河家（甘青界）至清水公路工程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、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

本项目拟申请政府专项债资金 33.03 亿元，项目发行计划见下表：

发行年份	发行规模（亿元）	发行期限
2022 年	5.00	30 年期
2023 年	5.00	30 年期
2024 年	10.00	30 年期
2025 年	13.03	30 年期
合计	33.03	-

2022 年已发行 50,000.00 万元，票面利率 3.53%，本期计划发行专项债券 5 亿元，期限 30 年，按年计息，到期一次性偿还本金，参考近期市场利率，基于谨慎性原则，除已发行部分外其余发行计划利率按照 4.00%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：利安达会计师事务所（特殊普通合伙）青海分所

利安达会计师事务所青海分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）—大河家（甘青界）至清水段公路工程项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（利安达专字【2023】青A2001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。

利安达会计师事务所青海分所持有西宁市城西区食品药品监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91630104310977642P），记载的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；基本建设年度财务决算审计；会计咨询（以上范围依法须经有关部门批准的项目，取得许可证或批准文件后方可开展经营活动）。利安达会计师事务所青海分所持有青海省财政厅核发的《执业证书》（证书序号：502330）。

本所律师认为，利安达会计师事务所青海分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：

### （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或政策、不可抗力等因素的影响，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，加强路面养护，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。

### （3）不可抗力风险

因受例如新冠肺炎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，争取因疫情等影响而给予项目实施单位的各种优惠政策，弥补因疫情影响的通行费收入。

#### （4）环保风险

在项目工程建设过程中，存在的破坏生态、污染环境等风险，并影响工程进展等。

应对措施：在工程建设中，建立健全生态环保管理制度，制定强有力的生态环境保护措施，增加人员、设备、专项费用投入，采取科学合理的施工方案和方法，切实保护公路沿线生态安全，确保项目的顺利实施。

## 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；项目参与主体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自求平衡的要求。

（五）为本次发行提供服务的会计师事务所、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）—大河家（甘青界）至清水段公路工程法律意见书》之签章页。）



经办律师（签字）：

负责人（签字）：

纪美怡：

毛尊超：

李龙：

二〇二三年三月三日

【无正文】