

通商(债)专字(2025)第 020720250039 号

国道 310 线尖扎至共和段公路工程

项目专项债券

法律意见书

二〇二五年六月



目 录

释 义	1
声 明	2
正 文	4
一、项目参与主体	4
(一) 行业主管部门	4
(二) 项目单位	4
二、项目基本情况	5
(一) 项目概况	5
(二) 项目资金筹措	6
(三) 项目批复文件	8
(四) 潜在风险及风险控制	10
三、项目收益和融资自求平衡的专项评估	12
四、相关中介机构	12
(一) 会计师事务所	12
(二) 律师事务所	13
五、结论意见	13

释 义

在本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语具有下述含义：

财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人、省政府	指	青海省人民政府
省财政厅	指	青海省财政厅
省发改委	指	青海省发展和改革委员会
本所、律师事务所	指	北京市通商律师事务所
本项目	指	国道 310 线尖扎至共和段公路工程项目
致同、会计师事务所	指	致同会计师事务所(特殊普通合伙)云南分所
本法律意见书	指	《国道 310 线尖扎至共和段公路工程项目专项债券法律意见书》
《实施方案》	指	为本次政府专项债券发行的实施方案，即《国道 310 线尖扎至共和段公路工程项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	致同会计师事务所(特殊普通合伙)云南分所出具的《国道 310 线尖扎至共和段公路工程项目专项债券财务评价报告》
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》
财库〔2020〕43 号文	指	财政部《地方政府债券发行管理办法》
中国	指	中华人民共和国(为本法律意见书之目的，不包括香港特别行政区、澳门特别行政区及台湾地区)
元	指	人民币元(除非另有规定或特别说明)

通商律師事務所

COMMERCE & FINANCE LAW OFFICES

中国北京建国门外大街1号国贸写字楼2座12-14层100004

12-14th Floor, China World Office 2, No. 1 Jianguomenwai Avenue, Beijing 100004, China

电话 Tel: +86 10 6563 7181 传真 Fax: +86 10 6569 3838

电邮 Email: beijing@tongshang.com 网址 Web: www.tongshang.com

国道310线尖扎至共和段公路工程项目

专项债券法律意见书

声明

敬启者：

北京市通商律师事务所(以下简称“本所或律师事务所”)接受委托，指派律师以特聘法律顾问的身份参与本项目，就本项目所涉及的有关事宜，根据中国现行的法律法规和规范性文件的相关规定，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。

为出具本法律意见书，本所律师特作如下声明：

(一)本所律师依据财预〔2017〕89号文、财库〔2020〕43号文等法律法规和规范性文件以及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；

(二)本所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和规则指引发表法律意见；已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次准备工作进行了尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；

(三)为出具本法律意见书，本所律师根据我国现行的法律法规和规范性文件的有关规定，对与出具本法律意见书

有关的文件资料进行了核查、验证；

(四)主管部门和/或项目单位保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或其他材料。主管部门和/或项目单位保证上述文件真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致；

(五)对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于项目所在地有关政府部门、司法机关或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书；

(六)本所律师仅就与本项目有关的法律问题发表法律意见，不对有关财务、信用评级等专业事项发表意见，不对青海省人民政府拟发行的 2025 年地方政府专项债券的发行条件或者偿债风险、投资风险或收益等作出判断或者保证。在本法律意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性及完整性以及对各方经营风险作出任何明示或默示的保证，对于该等文件的内容本所并不具备在专业上进行核查和作出评价的适当资格，对此本所律师依赖具备资质的专业机构的意见对该等专业问题作出判断；

(七)本法律意见书仅供本项目向青海省财政厅申报之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他用途。

正文

一、项目参与主体

(一) 行业主管部门

根据《实施方案》，本项目的行业主管部门为青海省交通运输厅，根据其《统一社会信用代码证书》，基本信息如下：

机构名称：青海省交通运输厅

机构性质：机关

统一社会信用代码：11630000015000556M

机构地址：青海省西宁市城西区五四大街 72 号

(二) 项目单位

1. 项目单位基本情况

根据《实施方案》，项目单位为青海省交通控股集团有限公司，根据其《营业执照》，项目单位的基本情况如下：

公司名称：青海省交通控股集团有限公司

统一社会信用代码：91633300MA759G1976

注册资本：3000000 万元人民币

企业类型：有限责任公司（国有独资）

法定代表人：李积胜

住所：青海省西宁市城中区创业路 108 号投资服务中心 4 楼 413 室

成立日期：2019-08-28

营业期限：2019-08-28 至 无固定期限

经营范围：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；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；土地、矿产、旅游等资源与新能源相关产业的投资经营；股权投资等相关产业的投资经营；酒店、广告等相关产业的投资经营。（以上项目中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）。

3. 项目单位信用情况

经 2025 年 6 月 17 日核查信用中国网站(<https://www.creditchina.gov.cn/>)，截至 2025 年 6 月 17 日，未发现项目单位存在被列入失信被执行人、企业经营异常名录或税收违法黑名单的情形。

二、项目基本情况

(一) 项目概况

根据《实施方案》，本项目基本情况如下：

特别说明：本项目名称为“国道 310 线尖扎至共和段公路工程”，路线全长 201.39 公里，其中新建一级公路 32.59

公里，为牙什朶至阿什贡段，仅针对牙什朶至阿什贡段申请发行专项债券。以下文本中描述的“项目”或“本项目”均为国道 310 线尖扎至共和段公路牙什朶至阿什贡段。

- 1. 项目名称：国道 310 线尖扎至共和段公路工程项目。
- 2. 项目性质：在建。
- 3. 所属领域：交通基础设施领域项目。
- 4. 项目区位：项目起点位于尖扎县马克唐镇。
- 5. 项目建设规模及内容：本段路线全长 32.726 公里，其中整体式路基 3.78 公里，分离式路基 28.946 公里(左幅 28.941 公里)。全段大桥 3974.04 米/13 座(左幅 3938.54 米/13 座)、中桥 419 米/5 座、小桥 63.06 米/3 座、涵洞 16 道，隧道 20090 米/6 座，互通立交 2 处，通道 13 道，分离式立交 1 座，人行天桥 2 座，渡槽 2 座，匝道收费站 2 处，养护工区 1 处，隧道管理所 1 处，临时主线站 1 处。
- 6. 项目总投资：根据《实施方案》，项目总投资为 584,730.39 万元。
- 7. 本批次申请专项债券金额：30,000.00 万元。
- 8. 债券期限：30 年。

(二) 项目资金筹措

根据《实施方案》，本项目资金筹措情况如下表：

单位：万元

项目总投资	资本金	融资
-------	-----	----

	交通运输领域重点项目资金（原车购税资金）	发行专项债券用于项目资本金	其他来源（自有资金）	专项债券	项目融资贷款
584,730.39	316,231.68			50,000.00	218,498.71
占总投资比例	54.08%			8.55%	37.37%

具体如下：

1. 交通运输领域重点项目资金（原车购税资金）

根据《实施方案》，项目计划使用国家补助车购税专项建设资金 316,231.68 万元用于资本金，根据项目实施进度到位。

2. 专项债券资金情况

本项目计划申请地方政府专项债 50,000.00 万元，其中 2024 年 10 月已成功发行 20,000.00 万元，本批次申请发行申请地方政府专项债资金 30,000.00 万元，均不存在用作资本金情形。

3. 项目融资贷款

本项目青海省交通控股集团有限公司已和中国农业发展银行签订《固定资产借款合同》合同号为 639999001—2023 年（银营）字 00107 号，借款用途为国道 310 线尖扎至共和段公路建设，贷款额度为 140,000.00 万元，贷款期限为 2023 年 3 月 22 日至 2052 年 3 月 21 日。目前已提款 79,500.00 万元，计划 2025 年提取剩余贷款 60,500.00 万元。政策性贷款还本付息情况按协议约定的还款计划进行计算。

(三) 项目批复文件

1.立项审批。2017年4月7日，中华人民共和国交通运输部作出《交通运输部关于国道310线尖扎至共和段可行性研究报告的审查意见》（交规划函〔2017〕270号），同意实施本项目。

2017年12月11日，青海省发展和改革委员会作出《关于国道310线尖扎至共和段公路工程可行性研究报告的批复》（青发改基础〔2017〕852号），批复本项目。

2017年12月29日，青海省交通运输厅作出《青海省交通运输厅关于国道310线尖扎至共和段公路工程两阶段初步设计的批复》（青交建管〔2017〕427号）。

2020年3月18日，青海省交通运输厅作出《关于国道310线尖扎至共和段公路工程牙什尕至阿什贡段(K0+000～K34+380)两阶段施工图设计的批复》（青交〔2020〕30号）。

2022年11月18日，青海省发展和改革委员会作出《青海省发展和改革委员会关于国道310线尖扎至共和段公路工程可行性研究报告的批复》（青发改基础〔2022〕816号）。载明：因项目建设规模、建设内容、技术标准等发生重大变更，重新批复。本项目路线全长201.39公里，其中新建一级公路32.59公里，改扩建段79.44公里，病害整治段77.41公里，完全利用路段11.95公里。同步建设马克唐至康扬连接线长20.2公里。全线设置牙什尕、下多巴、坎布拉3处互通式立交，同步建设必要的交通工程和沿线设施。其中马

克唐至康扬连接线已于 2021 年建成通车；牙什尕至阿什贡段（新建一级公路 32.59 公里）、阿什贡至共和段采用分期分段实施。项目估算总投资 75.64 亿元（静态投资 74.16 亿元），其中牙什尕至阿什贡段投资 59.72 亿元；阿什贡至共和段投资 11.72 亿元，马克唐至康扬连接线投资 4.2 亿元。

2022 年 11 月 22 日，青海省交通运输厅作出《青海省交通运输厅关于国道 310 线尖扎至共和段公路牙什尕至阿什贡段初步设计的批复》（青交〔2022〕250 号）。

2022 年 11 月 25 日，青海省交通运输厅作出《青海省交通运输厅关于国道 310 线尖扎至共和段公路工程牙什尕至阿什贡段施工图设计的批复》（青交〔2022〕251 号）。

2.用地审批。2022 年 5 月 15 日，自然资源部办公厅作出《自然资源部办公厅关于国道 310 线尖扎至共和段公路工程牙什尕至阿什贡段(隧道群)控制性工程先行用地的复函》（自然资办函〔2022〕437 号）。

2022 年 10 月 17 日，青海省自然资源厅作出《青海省自然资源厅关于国道 310 线尖扎至共和段公路工程的预审意见》，（青自然资预审〔2022〕24 号）。

2022 年 10 月 17 日，青海省自然资源厅就国道 310 线尖扎至共和段公路工程项目作出《建设项目用地预审与选址意见书》，（用字第 630000202200005 号）。

2023 年 12 月 18 日，中华人民共和国自然资源部作出

《自然资源部关于国道 310 线尖扎至共和段公路工程牙什尕至阿什贡段建设项目用地土地征收的批复》（自然资函〔2023〕903 号）。

2024 年 1 月 11 日，青海省人民政府作出《青海省人民政府关于国道 310 线尖扎至共和段公路工程牙什尕至阿什贡段建设项目用地的批复》（青政土函〔2024〕4 号）。

3.环评备案。2018 年 7 月 19 日，青海省环境保护厅作出《青海省环境保护厅关于国道 310 线尖扎至共和段公路工程环境影响报告书的批复》，（青环发〔2018〕267 号）。

4.施工许可。2022 年 8 月 12 日，青海省交通运输厅核发《建设项目施工许可审批单》，载明建设单位为青海省交通建设管理有限公司，工程名称为国道 310 尖扎至共和公路工程牙什尕至阿什贡段工程(控制性工程)。

(四)潜在风险及风险控制

1. 项目潜在风险

根据《实施方案》对预期收益、成本及融资平衡情况的介绍，本项目可能存在的主要风险如下：

(1)经营风险

经营风险是指项目收入的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的经营收入未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

(2)市场风险

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。

(3)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，因此面临一定财务风险。

2. 项目风险控制措施

上述风险可经由下列控制措施得以缓释：

(1)项目单位密切关注项目收费定价及成本情况，保证还本付息资金。因项目取得的政府性基金预算收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在当年政府性基金预算支出科目中进行调节，待后续取得对应收入后，再弥补之前的调节支出项。

(2)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。

(3)在项目建设过程中，项目单位应加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。

(4)本项目的偿债收益不得设立质押等任何形式的权利负担，在主管部门监督下，由项目单位定期足额归集用于偿债。

三、项目收益和融资自求平衡的专项评估

(一)项目收益类型

根据《实施方案》，本项目收益来源包括车辆通行费收入。

(二)项目收益和融资自求平衡情况

根据《财务评价报告》，基于本项目可偿债收益和总债务本息保障倍数，致同认为：在项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的国道 310 线尖扎至共和段公路工程项目专项债券，预期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。

四、相关中介机构

(一)会计师事务所

本项目的《财务评价报告》由致同出具。

致同现持有云南省财政厅 2024 年 2 月 4 日核发的《会计师事务所分所执业证书》(分所执业证书编号为 110101565301，批准执业文号为云财会〔2014〕78 号)、昆明市西山区市场监督管理局 2024 年 1 月 31 日核发的《营业执照》(统一社会信用代码为 91530102325292240H)。

(二) 律师事务所

本所现持有北京市司法局于 2023 年 5 月 5 日核发的《律师事务所执业许可证》(统一社会信用代码为 31110000E00016266T), 本所符合《律师法》及《律师事务所管理办法》规定条件。

五、结论意见

综上, 本所认为:

(一) 主管部门和项目单位的主体资格

青海省交通运输厅为青海省的行政机关, 系《实施方案》针对本项目确定的适格行业主管部门。青海省交通控股集团有限公司合法成立依法存续, 系《实施方案》针对本项目确定的适格项目单位。

(二) 项目的批复手续

本项目已取得可行性研究报告批复、初步设计的批复、建设项目用地预审与选址意见书、建筑项目施工许可证审批单。

(三) 项目收益和融资自求平衡

根据《财务评价报告》, 本项目预期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, 符合财预〔2017〕89 号文与财库〔2020〕43 号文关于项目收益和融资自求平衡的规定。

(四) 中介机构资质

会计师事务所和律师事务所为依法设立、合法存续的

第三方专业机构，具备出具相关专业意见的资质。

〔以下无正文〕

（本页无正文，为《国道 310 线尖扎至共和段公路工程项目专项债券法律意见书》签字盖章页）

北京市通商律师事务所(章)



经办律师：

段洁云

段洁云

2025 年 6 月 17 日

附件：律师事务所资质文件

- 1.北京市通商律师事务所《律师事务所执业许可证》；
- 2.经办律师段洁云《中华人民共和国律师执业证》；

1.北京市通商律师事务所《律师事务所执业许可证》



2.经办律师段洁云《中华人民共和国律师执业证》

