

通商(债)专字(2025)第 020720250041 号

青海湖旅游专用公路（I 期）工程建设项目
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	6
(一) 项目概况	6
(二) 项目资金筹措	8
(三) 项目批复文件	9
(四) 潜在风险及风险控制	9
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	青海湖旅游专用公路（I期）工程建设项目
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	《青海湖旅游专用公路（I期）工程建设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《青海湖旅游专用公路（I期）工程建设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《青海湖旅游专用公路（I期）工程建设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

青海湖旅游专用公路（I期）工程建设项目

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）。

根据 2023 年 11 月 24 日，青海省交通控股集团有限公司下发的《青海省交通控股集团有限公司关于明确青海湖旅游专用公路(I 期)工程项目法人的通知》（青交控综函（2023）48 号），明确青海省青海湖旅游发展集团有限公司作为青海湖旅游专用公路(1 期)工程项目法人。该单位系青海省交通控股集团有限公司全资子公司，基本情况如下：

公司名称	青海省青海湖旅游发展集团有限公司
统一社会信用代码	91630000MACR89H0XF
注册资本	300000 万元
企业类型	有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）
法定代表人	孟登奎
住所	青海省西宁市城北区门源路 16 号朝阳民惠城 4#楼 12-214 号
成立日期	2023-07-28

营业期限	2023-07-28 至 无固定期限
经营范围	许可项目：公路管理与养护；省际客船、危险品船运输；省际普通货船运输、省内船舶运输；旅游业务；住宿服务；道路旅客运输经营；房地产开发经营；餐饮服务（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，具体经营项目以审批结果为准）。一般项目 会议及展览服务；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；租赁服务（不含许可类租赁服务）；物业管理；游乐园服务；工艺美术品及收藏品零售（象牙及其制品除外）；销售代理；旅游开发项目策划咨询；公园、景区小型设施娱乐活动；名胜风景区管理；游览景区管理；露营地服务；农村民间工艺及制品、休闲农业和乡村旅游资源的开发经营；组织文化艺术交流活动（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）。

2. 项目单位信用情况

经 2025 年 6 月 16 日 核 查 信 用 中 国 网 站 (<https://www.creditchina.gov.cn/>)，截至 2025 年 6 月 16 日，未发现项目单位及项目法人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：

1. 项目名称：青海湖旅游专用公路（I 期）工程建设项目。
2. 项目性质：在建。
3. 所属领域：交通基础设施
4. 项目区位：本项目起点位于倒淌河镇 G6 高速倒淌河收费站出口，与 G6 京藏高速相接，经甲乙村、二郎剑、江

西沟镇、黑马河镇，路线终点位于黑马河镇环湖西路叉口向北约 5 公里处。

5. 项目建设规模及内容：本项目路线全长 121.3 公里，其中扩建路段长 113.81 公里，整治利用城市过境段长 2.626 公里，完全利用城镇过境段长 4.57 公里。全线设大桥 49 米/1 座，小桥 158.9 米/7 座，涵洞 165 道，服务区 1 处、停车区 3 处、养护工区 1 处、停车港湾 11 处。同步建设慢行系统（牧道）103.832 公里，支线 2.975 公里。

本项目为青海湖旅游专用公路，一般路段参照《公路工程技术标准》（JTGB01-2014）中设计速度 60 公里/小时集散的一级公路标准设计，其中 K1+160~K34+350、K35+100~K42+900、K44+400~K67+796、K69+262~K114+530 段长 109.654 公里采用整体式路基，路基宽度 23 米，K34+350~K35+100、K42+900~K44+400 段长 2.250 公里采用分离式路基，路基宽度 12 米，K119+100~K121+300 段长 2.2 公里采用整体式路基，路基宽度 22 米。城镇过境段维持既有城市道路设计速度 40 公里/小时主干路标准，其中 K0+000~K1+160 倒淌河过境段路幅宽度 22 米、23.5 米、31 米、37 米、40 米，K67+796~K69+262 江西沟过境段路幅宽度 51 米，K114+530~K119+100 黑马河镇过境段路幅宽度 28 米、46 米。桥涵设计荷载为公路-I 级，设计洪水频率 1/100，地震动峰值加速度系数为 0.10g、0.15g。

6. 项目总投资：根据青海省交通运输厅作出《关于青海湖旅游专用公路（I期）工程初步设计的批复》（青交〔2023〕60号），该项目批复总投资为295,102.62万元。

7. 本批次申请专项债券金额：105,000.00万元。

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	
	发行专项债券用于项目资本金	其他来源（含单位自有资金等）	专项债券	政策性贷款
295,102.62		56,200.00	180,000.00	58,902.62
占总投资比例		19.04%	61.00%	19.96%

具体如下：

1. 单位自有资金

根据《实施方案》，项目单位自有资金共计56,200.00万元用于资本金，根据项目实施进度到位。

2. 专项债券资金情况

该项目拟发行专项债券180,000.00万元，本批次发行105,000.00万元，后续批次申请发行75,000.00万元，其中不存在用作资本金情形。

3. 政策性贷款

本项目计划使用政策性贷款 58,902.62 万元，为银行贷款，根据项目实施进度到位。

(三) 项目批复文件

1.立项审批。2021 年 10 月 22 日，青海省发展和改革委员会作出《关于核准青海湖旅游专用公路（I 期）工程建设项目的批复》（青发改基础〔2021〕661 号），同意核准该建设项目；

2023 年 3 月 27 日，青海省交通运输厅作出《关于青海湖旅游专用公路（I 期）工程初步设计的批复》（青交〔2023〕60 号）。

2.用地审批。2021 年 9 月 27 日，青海省自然资源厅作出《关于青海湖旅游专用公路（I 期）工程建设项目用地的预审意见》（青自然资预审〔2021〕16 号）；

2023 年 6 月 9 日，青海省人民政府《关于青海湖旅游专用公路（I 期）工程建设项目用地（农用地转用）的批复》（青政土函〔2023〕64 号文）；

2023 年 10 月 20 日，自然资源部作出《关于青海湖旅游专用公路（I 期）工程建设项目用地土地征收的批复》（自然资函〔2023〕642 号文）；

2023 年 11 月 7 日，青海省人民政府作出《关于青海湖旅游专用公路（I 期）工程建设项目用地的批复》（青政土函〔2023〕133 号）。

3.环评备案。2022年10月8日，青海省生态环境厅作出《关于青海湖旅游专用公路（I期）工程环境影响报告书的批复》（青生发〔2022〕273号）。

4.施工许可。2023年11月21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，工程名称为青海湖旅游专用公路（I期）项目。

5.其他。2022年7月25日，国家林业和草原局作出《关于同意青海湖旅游专用公路（I期）工程在青海湖国家级自然保护区实验区建设的行政许可决定》（林资许准（青）〔2022〕5号）；

2021年11月19日，青海省人民政府办公厅印发《关于印发青海省“十四五”综合交通运输体系发展规划的通知》（青政办〔2021〕87号），载明：该项目为青海“十四五”高速公路建设项目。

综上，青海湖旅游专用公路（I期）工程建设项目已取得有关部门的审批手续，符合国家产业政策及地区发展规划，上述手续真实有效。

(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，本次评价的青海湖旅游专用公路（I期）工程建设项目专项债券，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、建设项目用地预审意见、建设项目用地（农用地转用）的批复、建设项目用地土地征收的批复、建设项目用地的批复、环评批复、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《青海湖旅游专用公路（I期）工程建设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》

