



**树人律师**  
SHUREN LAWYER

关于发行 2019 年青海省收费公路专项  
债券（一期）—2019 年青海省政府专项  
债券（二期）的

# 法律意见书

**树人律师事务所**

地址：青海省西宁市西关大街46号纺织品大楼A座15层  
电话：0971-6111958 传真：0971-6111123 邮编：810000

地址：北京市朝阳区东三环北路3号幸福大厦B座1126室  
电话：010-64686048 传真：010-64686003 邮编：100027



## 目 录

|                     |   |
|---------------------|---|
| 释义及简称 .....         | 2 |
| 声 明 .....           | 4 |
| 正 文 .....           | 5 |
| 一、本次发行 .....        | 5 |
| 二、本次发行的投资项目 .....   | 6 |
| 三、本次发行文件及服务机构 ..... | 7 |
| 四、项目风险 .....        | 9 |

## 释义及简称

在本法律意见书中，除非另有所指，下列简称具有如下特定含义：

|               |   |  |
|---------------|---|--|
| 发行人           | 指 | 青海省人民政府  |
| 高管局           | 指 | 青海省高等级公路建设管理局  |
| 本所            | 指 | 青海树人律师事务所  |
| 东方金诚          | 指 | 东方金诚国际信用评估有限公司   |
| 亚太            | 指 | 亚太（集团）会计师事务所（特殊普通合伙）   |
| 项目            | 指 | 西宁南绕城公路东延柳湾互通至平安东段工程，以及张掖至汶川公路同仁至西卜沙段项目                                    |
| 本次债券          | 指 | 发行人发行的金额为人民币 22 亿元，名称为 2019 年青海省收费公路专项债券（一期）—2019 年青海省政府专项债券（二期）政府收费公路专项债券 |
| 本次发行          | 指 | 本次债券的发行  |
| 本法律意见书        | 指 | 《青海树人律师事务所关于发行 2019 年青海省收费公路专项债券（一期）—2019 年青海省政府专项债券（二期）的法律意见书》            |
| 《实施方案》        | 指 | 《2019 年青海省收费公路专项债券（一期）—2019 年青海省政府专项债券（二期）实施方案》                            |
| 《预算法》         | 指 | 《中华人民共和国预算法》   |
| 国发（2014）43 号文 | 指 | 《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》  |
| 财库（2015）83 号文 | 指 | 《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》   |
| 财库（2018）61 号文 | 指 | 《关于做好 2018 年地方政府债券发行工作的意见》   |

|               |   |  |
|---------------|---|--|
| 财预〔2015〕225号文 | 指 | 《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》                                 |
| 财预〔2016〕155号文 | 指 | 《地方政府专项债务预算管理办法》                                       |
| 财预〔2017〕89号文  | 指 | 《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〕97号文  | 指 | 《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》                                 |
| 国办函〔2016〕88号文 | 指 | 《地方政府性债务风险应急处置预案》                                      |
| 财预〔2018〕185号文 | 指 | 《财政部关于提前下达2019年新增地方政府债务限额的预通知》                         |
| 青政办〔2017〕58号文 | 指 | 青海省人民政府办公厅2017年4月5日印发的《青海省政府性债务风险应急处置预案》（青政办〔2017〕58号） |

**青海树人律师事务所**  
**关于发行 2019 年青海省收费公路专项债券（一期）—2019**  
**年青海省政府专项债券（二期）的**  
**法律意见书**

树律意见字（2019）第 22 号

**致：青海省财政厅**

本所接受发行人的委托，根据《预算法》、国发（2014）43 号文、财库（2015）83 号文、财库（2018）61 号文、财预（2015）225 号文、财预（2016）155 号文、财预（2017）89 号文、财预（2017）97 号文、国办函（2016）88 号文等法律、法规、规章及规范性文件的规定，为本次发行提供专项法律服务，并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。

**声 明**

一、本所根据发行人提供的文件资料、陈述与说明，以及本所律师进行的尽职调查工作，结合有关法律、法规和规范性文件的规定，对本次发行所需审查的重大法律事项及相应材料进行核查和验证，对本次发行的合法性及重大法律问题独立发表法律意见并出具本法律意见书。

二、本法律意见书是依据本法律意见书出具日前已经发生或已经存在的有关事实，结合我国现行法律、法规的规定，并基于本所律师对有关事实的了解和对有关法律、法规和规范性文件规定的理解的基础上作出的。

三、本所律师承诺已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行所涉及的相关材料及有关事项进行核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

四、本所律师已经得到发行人的保证：即发行人向本所律师提供的为出具本

法律意见书必需的原始书面材料、副本材料或证言均真实、准确、完整，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏；发行人向本所律师提供的有关资料的复印件与原件一致；所提供的文件上的签字、印章是真实的，并已履行该等签字和签章所需的法定程序，获得合法授权；所有陈述的事实均与实际发生的事实一致。

五、对于出具本法律意见书至关重要而无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、发行人或者其他有关单位出具的证明文件或相关说明。

六、本所律师仅就与本次发行有关法律问题发表意见，本法律意见书中对有关会计报表、审计报告及本次发行其他申报文件中某些数据和结论的引述，并不意味着本所对该等数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证，本所律师对于该等文件的内容并不具备核查和作出评价的适当资格。

七、本所同意发行人将本法律意见书作为本次发行所必备的法律文件之一，随其他材料一起上报，并依法对此承担相应的法律责任。

八、本法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，未经本所律师许可，不得用作任何其他目的。

## 正 文

### 一、本次发行

根据《实施方案》，本次发行的主体为青海省人民政府，拟发行金额为 22 亿元，本次债券以政府收费公路项目纳入政府性基金预算管理的通行费收入偿还本息。

青海省人民政府根据《预算法》、财预〔2017〕97 号文、财预〔2016〕155 号文的相关规定，发行本次债券。

根据《预算法》、财预〔2016〕155 号文、财预〔2017〕89 号文、财预〔2018〕185 号文，本次发行政府收费公路专项债券金额已纳入财政部核定的 2019 年青海省地方政府债务限额。

根据《预算法》、财预〔2016〕155 号文以及青海省财政厅提供的资料，本次发行已经纳入省本级预算调整方案，经青海省第十三届人民代表大会第三次会

议审议通过。

## 二、本次发行的投资项目

### （一）项目概况

#### 1. 西宁南绕城公路东延柳湾互通至平安东段项目

根据青海省发展和改革委员会于 2017 年 10 月 12 日出具的《关于西宁南绕城公路东延柳湾互通至平安东段工程可行性研究报告的批复》(青发改基础(2017)641 号), 根据该批复, 该项目估算总投资为 20.08 亿元, 由青海省交通厅筹措解决。根据青海省交通厅于 2018 年 8 月 10 日出具的《关于西宁南绕城公路东延柳湾互通至平安东段工程资金落实情况的通知》(青交办便函(2018)8 号), 项目估算总投资为 20.08 亿元, 资金来源为高速公路通行费收入、沿线服务区、广告等收入; 5 亿元已经通过申请收费公路专项债券解决。

该项目起于西宁南绕城公路柳湾互通, 向东设置隧道穿山, 后沿石家营高铁新区南侧山坡向东布线, 从青海棉纺厂和宏达驾校之间穿过, 途经七星台北侧后下穿平阿高速和规划西成铁路, 并设置窑房枢纽互通与平阿高速连接, 继续向东分别与平安城区规划乐都路、民和路、享堂路连接, 终于平张路交叉口。

根据项目的功能、沿线地形地貌、交通量预测、通行能力和服务水平评价结果, 起点至主线收费站段采用西宁南绕城公路标准, 按六车道高速公路建设, 设计速度均采用 100 公里/小时, 主线收费站至终点段按照双向六车道一级公路标准建设, 设计速度均采用 80 公里/小时, 全线路基宽度均按 33.5 米控制。桥涵设计汽车荷载等级采用公路 I 级。其他指标应符合《公路工程技术标准》(JTGB01-2014)相关规定。

#### 2. 张掖至汶川公路同仁至西卜沙段公路项目

根据青海省发展和改革委员会于 2017 年 10 月 9 日出具的《青海省发展和改革委员会关于同仁至西卜沙公路工程可行性研究报告的批复》(青发改基础(2017)631 号) 以及《实施方案》, 该项目全长 14.24 公里, 全线共有桥梁 12 座, 桥梁长度共计 6264 米, 其中特大桥 2 座, 大桥 10 座, 该项目桥梁占路线总长的 43.99%; 全线无隧道。通道 8 道, 涵洞 22 道, 平均每公里约 2.8 道(扣除桥隧), 全线设

置互通 1 座。该项目建设路线全长 14.24 公里，投资估算金额为 15.94 亿元，平均每公里造价 11,196 万元。

## （二）项目业主

根据青海省发展和改革委员会于 2017 年 10 月 12 日出具的《关于西宁南绕城公路东延柳湾互通至平安东段工程可行性研究报告的批复》（青发改基础（2017）641 号），以及于 2017 年 10 月 9 日出具的《青海省发展和改革委员会关于同仁至西卜沙公路工程可行性研究报告的批复》（青发改基础（2017）631 号），项目业主为高管局。

高管局经省编委批准，组建成立于 1999 年 9 月，为自收自支县级事业单位。主要职责是负责青海省高等级公路建设的筹资融资、工程招标、征地拆迁和工程进度、质量管理、资金管理、收费还贷以及公路养护管理和路政管理工作。

综上，本所律师认为，高管局具备项目的建设、开发、运营的资质。

## 三、本次发行文件及服务机构

### （一）实施方案

根据《实施方案》的记载，本次发行的基本情况如下：

发行计划：根据青海省人民政府地方政府专项债限额管理要求，2019 年拟发行的青海省人民政府收费公路专项债券发行计划如下表：

| 债券名称                 | 发行规模 | 发行期限 | 发行日期       |
|----------------------|------|------|------------|
| 2019年青海省收费公路专项债券（一期） | 22亿元 | 7年   | 2019年5月15日 |

发行场所：通过全国银行间债券市场、证券交易所债券市场发行。将来条件具备时也可在银行柜台债券市场发行。

品种和数量：2019 年青海省收费公路专项债券（一期），计划发行面值总额 100 元，本次拟发行 7 年期记账式固定利率付息债，计划发行面值总额 22 亿元。

时间安排：2019 年发行 22 亿元专项债券，拟定 5 月 14 日招标，5 月 15 日

开始计息。以后年度结合当年发债计划安排。

上市安排：本期债券按照有关规定进行上市交易。

兑付安排：利息按年支付，本金到期一次性偿还。2019年发行22亿元专项债券于每年5月15日（遇节假日顺延，下同）支付利息，于2026年5月15日偿还本金并支付最后一年利息。

## （二）评级报告

东方金诚就本次发行出具《2019年青海省收费公路专项债券（一期）-2019年青海省政府专项债券（二期）信用评级报告》，本次发行的债券的信用等级为AAA。

东方金诚持有北京市工商行政管理局西城分局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91110102780952490W），记载的经营范围包括证券市场资信评级业务；企业信用征集、评定；企业信用数据管理；信用风险管理；企业资信及履约能力评估；企业及金融机构综合财务实力评估；企业主体及债项评级；提供信用解决方案；信用风险管理培训和咨询；金融信息咨询。

东方金诚持有中国证券监督管理委员会于2015年4月2日核发的《证券市场资信评级业务资格许可证》（编号：ZPJ006）。

综上，本所律师认为，东方金诚具有本次发行的信用评级资格。

## （三）法律意见书

本所持有青海省司法厅于2018年2月5日核发的《律师事务所执业许可证》（证号：316300007105346218）。本所委派经办本次发行的律师李牧衡、蔡贤龙均持有《律师执业证》，具备为发行人本次发行提供法律服务的资格。

经本所律师自查，本所及具体经办律师具备为发行人本次发行提供法律服务的相应资质。

## （四）总体评价

亚太为本次发行出具《青海省西宁南绕城公路东延柳湾互通至平安东段项目

收益与融资自求平衡评价报告》(亚会 D 咨字 (2019) 0024 号), 以及《青海省西宁市张掖至汶川公路同仁至西卜沙段项目收益与融资自求平衡评价报告》(亚会 D 咨字 (2019) 0023 号) 认为, 在项目收益预测及其所依据的各项假设前提下, 青海省西宁南绕城公路东延柳湾互通至平安东段项目以及青海省西宁市张掖至汶川公路同仁至西卜沙段项目预期收益能够合理保障债券正常的还本付息需要, 总体实现项目收益和融资的自求平衡。

亚太持有北京市工商行政管理局核发的《营业执照》(统一社会信用代码: 911100000785632412), 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; 代理记账; 会计咨询、税务咨询、管理咨询、会计培训; 法律、法规规定的其他业务。(企业依法自主选择经营项目, 开展经营活动; 依法须经批准的项目, 经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动; 不得从事本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。)

亚太持有北京市财政局核发的《执业证书》(证书序号: 019608)。

综上, 本所律师认为, 亚太具有为本次发行提供服务的资格。

#### 四、项目风险

根据《实施方案》, 项目的风险及控制措施如下:

##### (一) 项目建设风险

项目建设风险: 收费公路建设具有周期长、资金投入大等特点, 在实施过程中设计方案的变化、项目管理单位的组织管理水平、项目施工单位的施工技术及管理水平、可能发生的突发性工程事故等因素, 会对项目建设产生一定的不确定性。

拟建项目工程风险主要包括, 由于路线方案、工程地质条件、水文地质条件与预测发生重大变化, 导致工程量增加、投资增加、工期拖长以及项目采用技术(包括引进技术)的先进性、可靠性、适用性和可得性与预测方案发生重大变化可能给项目带来的风险。拟建项目涉及到桥梁、隧道工程结构较为复杂, 公路建设项目的桥隧工程, 尤其长桥梁、大桥梁、隧道工程技术含量相对较高, 施工阶

段存在工程技术风险。

风险控制措施建议点：严格按照要求选择承建商、加强施工队伍管理、保证项目工期和质量等。应督促施工队伍积极学习、引进先进、可靠的施工技术和装备，加强施工管理。建议专题研究冰川高寒超特长隧道施工应用技术研究。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。建议结合冰川高寒超特长隧道的特点对公路隧道防灾救援系统进行专题研究。

## （二）市场风险

市场风险：在运营期内，项目需通过购回债券或者买入相似债券，并且发行新的专项债以实现按时还本付息和收益平衡。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上述措施的财务成本产生一定影响，进而影响项目投资收益和融资偿债的平衡。

风险控制措施建议点：精心选择债券购回的时机或买入的种类与时机，合理安排债券发行金额和期限、选择合适的发行窗口，从而保证项目收益与融资平衡。要求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。

## （三）财务风险

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，面临一定财务风险。

风险控制措施建议点：加强项目施工预算及合同管理、安排省级交通专项资金、调整增加对应项目资本金等。同时，在项目建设过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，在保证施工进度及施工质量的前提下，尽可能控制建设成本。

#### （四）经营风险

经营风险：经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的实际交通量、通行费定价未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。同时，项目日常经营性支出涉及人力成本、维修费用等变动因素，实际支出增加也降低偿债能力。

风险控制措施建议点：加强项目运营及资金管理、在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还等。

#### （五）政策风险

政策风险：一是指国家政策影响区域经济的发展，从而影响运输需求；二是国家由于某种政治或经济政策上的原因，对目前公路项目建设、运营、管理等方面政策法规的变化。国家对目前公路项目建设、运营、管理等方面政策法规的变化，例如国家在法律制度、税收制度（如改变或增加项目的税收）、劳资关系等与项目有关的敏感性问题方面的变化等，都可能最终改变项目投资者的经营成本和收入，从而影响项目的获利水平以及债务偿还能力。若国家针对专项债券发行政策进行调整，可能导致后续债券发行难以实现，进而影响项目还本付息。

风险控制措施建议点：如遇国家政策调整，青海省交通运输厅将根据调整后的国家政策，积极统筹安排，确保项目按期还本付息。由于国家宏观调控政策、对目前公路项目建设、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。

#### （六）环境影响风险

环境影响风险：一方面是建设阶段的风险，另一方面是运营阶段的风险。拟建项目建设阶段环境影响方面的风险主要指工程建设对周围水资源、矿产资源、森林植被、风景名胜、自然环境等产生的负面影响，破坏或影响周边环境，由于政策法规对周边环境的保护而致使项目不能顺利实施或需要增加大量投资进行治理、保护或恢复。拟建项目运营阶段环境影响方面的风险主要指运营阶段，

随着道路交通量的增长，公路沿线噪声污染、废气污染日趋严重，环境治理和国家环保政策的调整将加大营运阶段成本或制约道路车流量的增加。

风险控制措施建议点：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。

### （七）不可抗力风险

不可抗力风险：一是因自然因素导致的不可抗力风险。由于不能合理预见的自然灾害（如地震、洪水、台风等）、病疫等事件导致本项目失败或收益大幅度减少的风险；二是因非自然因素导致的不可抗力风险。由于不可合理预见的战争、暴乱、罢工等事件发生导致本项目失败或收益大幅减少的风险。

风险控制措施建议点：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。

专项债券发行时考虑的风险因素，包括但不限于如上所示的风险，可根据项目情况进行调整。

经核查，本所律师认为，上述风险控制措施符合《预算法》、国发〔2014〕43号文、国办函〔2016〕88号文、青政办〔2017〕58号文的规定。

### （三）其他需要说明的事项

根据《实施方案》，青海省人民政府有权调整项目资本金比例。项目存续期间，政府可根据项目实施情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息。同时，根据《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）规定，因项目取得的政府性基金或专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

（正文完）



[本页无正文，为《青海树人律师事务所关于发行 2019 年青海省收费公路专项  
债券（一期）—2019 年青海省政府专项债券（二期）  
的法律意见书》签章页]



承办律师： 蔡贤龙

蔡贤龙



负责人： \_\_\_\_\_

丁永宁

承办律师： 李牧衡

李牧衡

2019 年 5 月 6 日

