

北京岳成(黑龙江)律师事务所  
关于 2019 年黑龙江省（本级）收费公路  
专项债券（二期）-2019 年黑龙江省人民政府  
专项债券（十一期）  
之  
法律意见书



二〇一九年八月

中国·哈尔滨

哈尔滨市南岗区长江路 65 号远东商务中心八层  
电话：(0451) 82604903 传真：(0451) 82615930

## 目录

第一部分 引言	4
一、释义	4
二、声明事项	6
第二部分 正文	7
一、项目概述	7
(一) 建设主体	8
(二) 吉黑高速山河(吉黑省界)至哈尔滨(永源镇)段工程项 目基本信息	9
(三) 项目审批	10
二、项目发行的实质条件	10
(一) 项目主体资格	10
(二) 本期债券发行的额度	10
(三) 本期债券的偿还计划和稳定的资金偿还来源	11
三、项目预期收益与融资平衡安排	11
四、偿债保障措施	12
五、风险及控制措施	14
(一) 财务风险及控制措施	14
(二) 管理风险及控制措施	14
(三) 经营风险及控制措施	15
六、中介服务机构	15
(一) 会计师事务所	15
(二) 律师事务所	16
(三) 评级机构	16
七、结论性意见	17



## 法律意见书

编号：岳黑非诉法 2019-0378

致：黑龙江省交通运输厅

北京岳成（黑龙江）律师事务所（以下称“本所”）接受黑龙江省交通运输厅（以下简称贵单位）的委托，根据双方签订的《非诉讼法律事务委托合同》，作为贵单位之特聘专项法律顾问，对 2019 年黑龙江省（本级）收费公路专项债券（二期）-2019 年黑龙江省政府专项债券（十一期），对应项目进行法律分析，出具本法律意见书。

本所依据《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（以下简称“国发【2014】43 号文”）《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》（以下简称“财预【2017】89 号文”）《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》（以下简称“财预【2017】97 文”）以及相关法律、法规及规范性文件的规定，遵循诚实、守信、独立、勤勉、尽责的原则，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，严格履行法定职责，出具本《法律意见书》。

根据相关法律、法规及规范性文件的规定及贵单位的委托，本所对 2019 年黑龙江省（本级）收费公路专项债券（二期）-2019 年黑龙江省政府专项债券（十一期），对应项目进行法律分析。贵单位已向本所出具书面文件，确认其提供的所有文件原件均是真实的；所有复印件均与

其原件相一致；所有原件或复印件上的签名及盖章均真实有效；并且，所有相关自然人均具有完全民事行为能力；贵单位相关工作人员口头介绍的情况均是真实的。

## 第一部分 引言

### 一、释义

除非本文另有所指，下列词语具有的含义如下：

财政部	中华人民共和国财政部
发行人、省政府	黑龙江省人民政府
财政厅	黑龙江省财政厅
审计、评估机构	黑龙江诚德会计师事务所有限公司
评级机构	上海新世纪资信评估投资服务有限公司
本期专项债券	2019年黑龙江省（本级）收费公路专项债券（二期）-2019年黑龙江省政府专项债券（十一期）项目
本期发行	2019年黑龙江省（本级）收费公路专项债券（二期）-2019年黑龙江省政府专项债券（十一期）
《预算法》	《中华人民共和国预算法》



国发【2014】43号文	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国办函【2016】88号文	《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急预案的通知》
财预【2017】97号文	《地方政府收费公路专项债券管理办法（试行）》
财预【2016】155号文	《地方政府专项债务预算管理办法》
财库【2015】83号文	《地方政府专项债券发行管理暂行办法》
财预【2015】225号文	《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【2018】34号文	《财政部关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》
财预【2018】59号文	《财政部关于下达2018年分地区地方政府债务限额的通知》
《信息披露文件》	《2019年黑龙江省（本级）收费公路专项债券（二期）—2019年黑龙江省政府专项债券（十一期）信息披露文件》
《专项评价报告》	《2019年黑龙江省（本级）收费公路专项债券—2019年黑龙江省政府专项债券项目收入与融资资金平衡测算评价报告》

《法律意见书》	《北京岳成(黑龙江)律师事务所关于 2019 年黑龙江省(本级)收费公路专项债券(二期)-2019 年黑龙江省政府专项债券(十一期)之法律意见书》
本所	北京岳成(黑龙江)律师事务所

## 二、声明事项

1. 本所及承办律师依据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》《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》《地方政府收费公路专项债券管理办法(试行)》《律师事务所从事证券法律业务管理办法》和《律师事务所证券法律业务执业规则》等相关法律、法规及规范性文件的规定及本《法律意见书》出具日以前已经发生或者存在的事实,严格履行了法定职责,遵循了勤勉尽责和诚实信用原则,对委托事宜的合法、合规进行了充分的核查验证,保证本《法律意见书》所认定的事实真实、准确、完整,所发表的结论性意见合法、准确,不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏,并承担相应法律责任。

2. 本所律师向贵单位提出了应向本所律师提供的资料清单,并得到了贵单位依据该等清单提供的资料、文件和对有关问题的说明,该等资料、文件和说明构成本所律师出具法律意见书的基础。本所律师还就委托事项所涉及的有关问题向贵单位有关人员作了询问并进行了必要的讨论,或者通过向相关政府部门征询取得相关部门出具的证明文件。

3. 本《法律意见书》仅就与委托事宜有关的法律问题发表意见,



并不对会计、审计、验资、资产评估、决策等非法律专业事项发表意见。在本《法律意见书》中对有关审计报告、验资报告、资产评估报告等专业报告中某些数据和结论的引述，并不意味着本所对这些数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示保证，本所并不具备核查并评价这些数据、结论的适当资格和能力，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。

4. 本《法律意见书》仅作为贵单位关于本项目情况专项核查之目的使用，非经本所事先书面同意，本《法律意见书》不得用作其他目的。

5. 本所同意贵单位全部或部分引用法律意见书的内容，但作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解，并需经本所律师对其引用的有关内容进行审阅和确认。

6. 本所同意将本《法律意见书》作为贵单位上报文件之一，随同其他申报文件提呈财政厅。

## 第二部分 正文

### 一、项目概述

根据贵单位提供的文件，本项目债券名称：2019年黑龙江省（本级）收费公路专项债券（二期）-2019年黑龙江省政府专项债券（十一期），发行人：黑龙江省人民政府，发行品种：记账式固定利率付息债券，债券期限：10年，计划发行规模：人民币0.6亿元，债券利率：固定利率，付息方式：利息每半年支付一次，最后一期利息随本金一起支付，发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上流通，债券到期后一次性偿还本金。截止本法律意见出具之日，本项

目情况如下：

### （一）建设主体

根据黑龙江省高速公路建设局的组织机构代码证，其基本信息如下：

黑龙江省高速公路建设局为事业单位法人，住所地黑龙江省哈尔滨市香坊区中山路113号，法定代表人，田林，黑龙江省高速公路建设局隶属于黑龙江省交通运输厅，主要职责为：根据省厅下达的公路重点工程项目前期计划，负责工程项目的招标；设计质量的管理；公路建设项目工程招投标的管理工作（建安工程、监理、房建、交通工程、机电工程、收费站工程、绿化工程等）；根据公路重点工程的建设计划，负责下达年度、月份工程进度计划，检查计划的执行情况；参与工程项目交、竣工的验收等工作。

本所律师经审查认为：（1）项目主体黑龙江省高速公路建设局为事业单位法人，具有独立的法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；（2）项目主体黑龙江省高速公路建设局是由黑龙江省交通运输厅授权和确定的依职权从事国家投资公路建设的项目业主单位，具备项目前期、融资、建设、运营和管理本项目的主体资格。

### （二）吉黑高速山河（吉黑省界）至哈尔滨（永源镇）段工程项目基本信息

G1211 吉黑高速哈尔滨过境段原规划共计 100.3km，分别为：牛家镇至绕城高速（吉黑高速互通）段，哈尔滨绕城高速吉黑高速互通至鹤哈高速互通（东环）段、绕城高速（鹤哈高速互通）至鹤哈高速赵家段、赵家至兰西段，各段具体情况为：牛家镇至绕城高速段规划高速公路里程 31.6km，通道内现有国道嘉临公路，为设计速度 80km/h，路基宽度



24.5m, 路面宽度 21m 的四车道一级公路; 哈尔滨绕城高速东环 47.7km, 绕城高速(鹤哈高速互通)至鹤哈高速赵家段 7.5km, 均为设计速度 120km/h, 路基宽度 28m, 路面宽度 23.5m 的四车道高速公路; 赵家至兰西段规划高速公路里程 13.5km, 通道内现有国道黑大公路, 为设计速度 80km/h, 路基宽度 24.5m, 路面宽度 21m 的四车道一级公路。

由于吉黑高速黑龙江段仅完成北安至黑河段建设, 根据现有国家高速公路线位规划, 在吉黑高速哈尔滨过境通道内, 车辆暂时只能依赖现有国道一级公路和哈尔滨绕城高速、鹤哈高速完成城市过境。

相关公路建设沿革: 国道嘉临公路牛家至哈尔滨绕城高速(朝阳互通)段为利用原有二级公路帮宽扩建为一级公路, 2011 年建成通车; 哈尔滨绕城高速(鹤哈高速互通)至鹤哈高速赵家段, 为鹤哈高速终点段, 2004 年建成通车; 国道黑大公路赵家至兰西段为利用原有二级公路帮宽扩建为一级公路, 2005 年建成通车。

技术状况: 技术状况综合评定三段均为优。

管养主体: 国道嘉临公路牛家至哈尔滨绕城高速(朝阳互通)段归省高速公路管理局五常高等级公路管理处管养; 哈尔滨绕城高速(鹤哈高速互通)至鹤哈高速赵家段归黑龙江省高速公路管理局哈尔滨高速管理处; 国道黑大公路赵家至兰西段归黑龙江哈西高等级公路有限责任公司管养。

收费权属: 国道嘉临公路拉林至哈尔滨绕城高速(朝阳互通)段、哈尔滨绕城高速(鹤哈高速互通)至鹤哈高速赵家段收费归属黑龙江省交通厅所有; 国道黑大公路赵家至兰西段收费归属黑龙江哈西高等级公路有限责任公司所有。



### （三）项目审批

截止本法律意见书出具日，吉黑高速山河（吉黑省界）至哈尔滨（永源镇）段工程项目的工程可行性研究报告已由黑龙江省公路勘察设计院编制完成，并经黑龙江省交通运输厅上报中华人民共和国交通运输部审查。本项目工程可行性研究报告尚需获得中华人民共和国交通运输部做出行业审查意见后报黑龙江省发展和改革委员会审批。

## 二、项目发行的实质条件

### （一）项目主体资格

本期债券项目主体黑龙江省高速公路建设局为事业单位法人，住所地黑龙江省哈尔滨市香坊区中山路 113 号，法定代表人，田林。根据黑龙江省交通运输厅官方网站公示信息，黑龙江省高速公路建设局隶属于黑龙江省交通运输厅，主要职责为：承担省管高速公路建设项目的管理工作；承担市（地）政府及企业为主题的一级以上公路及相关公路重点工程建设项目监督管理工作；承担交通运输工程档案管理工作。

本所律师认为：（1）项目主体黑龙江省高速公路建设局为事业单位法人，具有独立的法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；（2）项目主体黑龙江省高速公路建设局是由黑龙江省交通运输厅授权和确定的依职权从事国家投资公路建设的项目业主单位，具备项目前期、融资、建设、运营和管理本项目主体资格。

### （二）本期债券发行的额度

根据《信息披露文件》，项目计划总投资 1,387,452 万元（含建设期债券利息 56,822 万元），其中，拟申请交通运输部补贴 309,802 万元，地方政府配套征地拆迁 278,501 万元，合计 588,303 万元，占总投



资的 42.4%，其余 799,149 万元通过发行收费公路专项债券解决（其中 2019 年拟发行 6,000 万元、2020 年拟发行 237,930 万元、2021 年拟发行 317,240 万元、2022 年拟发行 237,979 万元）。

### （三）本期债券的偿还计划和稳定的资金偿还来源

根据《专项评价报告》《信息披露文件》，拟建吉黑高速山河（吉黑省界）至哈尔滨（永源镇）段工程项目预计 2023 年正式通车，计划收费期限为 20 年。本次发行的黑龙江省收费公路专项债券资金纳入政府性基金预算管理，用于黑龙江省本级的上述政府收费公路项目。本次政府收费公路专项债券偿债来源为车辆通行费收入、服务区和沿线广告经营收入。本期债券具有偿还计划和稳定的资金偿还来源。

### 三、项目预期收益与融资平衡安排

本次拟筹集 2019 年政府收费公路专项债券资金 6,000 万元，债券期限 10 年，到期续发 2 次，续发年限均为 5 年。根据黑龙江诚德会计师事务所有限公司出具的《专项评价报告》，在本期债券及续发债券存续期内，预计运营收入 2,225,815 万元，预计运营成本 231,366 万元，可用还款额 1,994,449 万元；预计项目运营期债券本息支出 1,481,889 万元，包括：政府收费公路专项债券在项目运营期债券利息支出 682,740 万元，专项债券还本支出 799,149 万元；运营期累计结余 512,649 万元；扣除建设期利息 36,500 万元，债券存续期累计结余 476,060 万元。

经本所律师审查认为，根据黑龙江诚德会计师事务所有限公司出具的《专项评估报告》，募投项目的预期收益和融资平衡情况为“在此债券存续期内，该项目累计运营收益能覆盖偿还本息支出，项目累计预



期收入和融资能达到平衡。”，“经测算，本项目通车后 20 年运营期内，运营收入合计 2,225,815 万元，扣除运营成本 231,366 万元，可用于还款的资金为 1,994,449 万元。本项目发行债券总额 799,149 万元，按 4.5% 的利率测算债券利息总额 719,240 万元（包含建设期利息），债券本息合计 1,518,389 万元。根据以上测算，项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.31 倍。”“考虑到整体项目在发债融资及公路运营期间的不确定性，针对项目在各项条件不利的情况下进行预测，即运营期间运营收入减少 10%、运营成本增加 10%、债券利率上浮 10%。经测算，项目收益覆盖债券本息总额的保障倍数为 1.10 倍。”

综合上述，本所律师认为，在黑龙江诚德会计师事务所有限公司对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，募投项目预期收益可覆盖本项目融资本息，资金无法偿还风险较低，满足项目收益和融资自求平衡的要求。

#### 四、偿债保障措施

根据《信息披露文件》，黑龙江省委省政府高度重视政府性债务管理工作，不断加强制度和机构建设，积极开展监督和风险预警，采取有效措施防范债务风险，通过发行政府债券置换存量政府债务，支持全省重点公益性民生项目建设，促进全省经济社会持续健康发展。一是建立健全组织机构。成立了省政府性债务管理领导小组和省防范化解政府隐性债务风险专班，小组由省长、常务副省长分别任组长、副组长，专班由常务副省长任组长，组织领导全省的债务管理和风险防范工作。小组和专班办公室均设在省财政厅，负责债务管理的日常工作，各市政府也都成立了本地区政府性债务管理领导小组，为做好风险防控提供了组



织保障。二是着力加强地方政府债务管理制度建设。制定了《黑龙江省人民政府办公厅关于印发黑龙江省地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（黑政办函〔2017〕43号）《黑龙江省人民政府办公厅关于进一步加强政府性债务风险防控和化解工作的意见》（黑政办规〔2017〕63号）《关于进一步加强隐性债务风险防控工作的紧急通知》（黑办发〔2018〕4号）《中共黑龙江省委黑龙江省政府关于落实〈中共中央国务院关于防范化解地方政府隐性债务风险的意见〉的通知》（黑发电〔2018〕12号）等规范性文件，为规范政府举债融资行为、防范化解政府债务风险提供了制度保障。三是对政府债务实行限额、预算管理和源头管控。实行限额管理，紧紧围绕建立规范的地方政府举债融资体制，严格按照财政部核定我省的限额举借地方政府债务，严格控制地方政府债务规模；加强预算管理，将地方政府债务收支分类纳入预算管理，在年初对市县审核中，重点审查偿债资金安排情况，同时做好债务预决算公开工作；加强债务风险源头管控，要求各地各部门在项目管理上要做到“三个不得立项”，即项目总投资无法落实或资金来源不明确的不得立项，债务风险防控出现重大问题的地区不得立项，未经财务部门评估债务风险的不得立项。四是提高债务风险应急处置能力。在全省范围内落实“四个机制”。一是严格落实政府性债务统计机制。充分利用财政部的隐性债务统计监测平台，对行政事业单位和部分国有企业隐性债务及资产情况统计实现全覆盖，按月持续统计债务情况。二是严格落实债务风险月报预警机制。按月统计上报下一个月到期应偿还债务额度及偿债资金来源，进行风险分析，并报省委、省政府主要领导，使省委、省政府主要领导及时掌握情况，作出决策。三是严格落实债务风险



救助机制。对出现债务风险的市县，在采取措施后仍不能完全落实偿债资金，并有可能发生债务风险的，应当按规定向省政府性债务风险事件应急领导小组申请救助，省级对其实施救助并同步启动问责程序，应急救助资金归还省级财政前，市县党政主要领导原则上不得调整（重用、提拔）。四是严格落实防风险会商机制。针对可能发生的债务风险事件，由省财政厅根据债务风险紧急程度，建议省政府召开由相关部门、市县等参加的会商会议，共同研究防范化解债务风险具体意见。五是积极开展防风险工作。多次召开防控债务风险会议，研究分析当前我省债务风险形式及存在困难问题，安排部署防范化解债务风险的政策措施，明确任务、落实责任，切实做好债务风险防控工作；部署各市县开展防范化解地方政府性债务风险自查工作，并对高风险市县进行约谈，针对每笔到期债务拟采取的偿还方式和资金来源等进行认真梳理，帮助指导化解债务风险。

## 五、风险及控制措施

### （一）财务风险及控制措施

1. 财务风险：由于项目建设周期较长，投资金额大，建设过程中受市场因素，成本及材料成本价格大幅上涨，将导致建设成本大幅增加，实际建设成本超出预算。

2. 风险控制措施：一是优化实施方案，合理安排工期；二是做好招投标工作，选择信用良好、资质等级高的施工单位；三是认真复核工程量，对建安工程采取固定总价合同，控制建设成本；四是建立投资成本分析制度，定期开展成本分析，杜绝不合理支出。

### （二）管理风险及控制措施



1. 管理风险主要包括项目实施过程中存在的安全、质量及工期延期的风险。

2. 风险控制措施：提高安全防范的管理并梳理安全管理的责任意识，检查施工企业是否具备成套安全施工管理的运行体系，对工程施工进行全程、全面的动态安全管理，根据公路工程施工现场的具体环境，对工程的各个环节进行有效的约束和控制，切实落实好工程的安全责任，确保安全管理与生产同步，以保障和促进工程施工的顺利进行，尽量避免各类施工事故的发生，保障施工人员、周围民众的人身安全；加强对施工单位安全、质量工作的资金投入，发挥监理人员在安全及质量方面的监督管理作用；政府相关部门积极配合，做好前期征拆、迁改工作，同时建设单位合理规划和安排工期，确保工程顺利完成。

### （三）经营风险及控制措施

1. 经营风险：主要存在于项目运营期收益与预测值差距较大，项目整体收益无法覆盖还本付息支出。

2. 风险控制措施：设立独立的运营管理单位，并实行严格的费用预算管理，降低运营管理成本；建立道路养管维护工作考核机制，降低维修保养成本；每年初，针对到期债务，测算偿债缺口，筹集偿债准备金。

## 六、中介机构

本年律师核查了为本次发行提供服务并出具相关报告的中介机构的营业执照及资质证书，具体情况如下：

### （一）会计师事务所

黑龙江诚德会计师事务所有限公司经本所律师在国家企业信用信息公示系统的查询，黑龙江诚德会计师事务所有限公司系在哈尔滨市松



北区市场监督管理局登记注册的有限责任公司，统一社会信用代码为912301996968090934，成立日期为2009年11月11日，经营范围为“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；法律、行政法规规定的其他审计业务。会计咨询服务。”，登记状态为存续。

综上，本所律师认为，黑龙江诚德会计师事务所有限公司系经批准依法设立且合法存续的有限责任公司，具备为本期债券对应项目出具项目预期收益与融资自求平衡专项评价报告的资质。

## （二）律师事务所

黑龙江省交通运输厅委托本所作为其法律顾问针对本期债券对应项目及其资金来源、资金投入的合法合规性进行分析并出具法律意见书。本所系经黑龙江省司法厅批准设立的律师事务所，现持有黑龙江省司法厅1997年1月27日核发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为31230000607035250Y。

本法律意见书已由两名执业律师签字并加盖律师事务所公章。

综合上述，本所律师认为，北京岳成（黑龙江）律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备为本项目进行法律分析并出具法律意见书的资质，在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格。

## （三）评级机构

上海新世纪资信评估投资服务有限公司经本所律师核查，上海新世纪资信评估投资服务有限公司系在上海市杨浦区市场监督管理局登记注册的有限责任公司，统一社会信用代码9131011013226721U，成立日



期为 1992 年 7 月 30 日，经营范围为“资信服务，企业资产委托管理，债券评估，为投资者提供投资咨询及信息服务，为发行者提供投资咨询服务。”登记状态为存续。

综上，本所律师认为，上海新世纪资信评估投资服务有限公司系经批准依法设立且合法存续的有限责任公司，具备为发行人本资债券发行提供信用评级服务的资格。

综上所述，为本项目提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所及评级机构均具备相应的从业资质。

## 七、结论性意见

本所律师经审慎审查有关文件和信息，综合上述内容，根据有关法律法规和规范性文件的相关规定，最终发表意见如下，截止本法律意见书出具之日：

1. 项目建设主体为黑龙江省高速公路建设局，系依法设立的具有独立法律主体资格、有效存续的法人企业，具备承担项目建设、管理的经营范围。

2. 本期债券募集资金拟投资项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的政府性基金收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益与融资自求平衡。

3. 为本期债券发行提供服务的审计机构、法律顾问均具备相应的资质。

综上所述，本所律师认为，项目主体具备项目前期、融资、建设、运营和管理本项目的主体资格，为发行人本期债券发行提供中介服务的中介机构均合法设立，有效存续，具备相应服务资格。



——本《法律意见书》正文结束——

【以下系《北京岳成(黑龙江)律师事务所关于2019年黑龙江省(本级)收费公路专项债券(二期)-2019年黑龙江省政府专项债券(十一期)对应项目之法律意见书》的签署页】

本《法律意见书》正本四份，无副本。



北京岳成(黑龙江)律师事务所

承办律师

由子  
(曹志丹)

2019年8月22日