



山东德然律师事务所

SHANDONG DERAN LAW FIRM

Add 肥城市君威国际 12 楼

Tel 13370617269

2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券
(二十三期) — 2022 年山东省政府专项债券(三十七期) 泰
安市肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目(二期)
基础设施提升工程项目

法律意见书

2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券
(二十三期) — 2022 年山东省政府专项债券(三十七期)泰安
市肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目(二期)基础设
施提升工程项目收益与融资平衡法律意见书

肥城市人民政府:

根据山东德然律师事务所与肥城市人民政府签署的《专项法律
顾问协议》之约定,本所指派谢振国律师、杨丽娟律师作为 2022
年山东省泰安市肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目(二
期)基础设施提升工程专项债券发行事项的专项法律顾问,对本
次发行出具本法律意见书。

重要提示及声明

1. 本所律师依据《预算法》《证券法》、“国发[2014]43
号文”、“财库[2020]43 号文”、“财预[2015]225 号文”、“财
预[2016] 155 号文”、“财预[2018] 161 号文”等法律、法规
及规范性文件的有关规定,根据本法律意见书出具日之前存在的
事实,并根据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽职精
神出具本法律意见书。

2. 本所律师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;本所律师
认定某些事项是否合法有效,是以该等事项发生之时所应适用的
法律、法规和规范性文件为依据,同时充分考虑政府有关主管部
门给予的有关批准、确认;本所律师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

的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

3. 本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、实施主体及项目中介机构已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人、实施主体、项目中介机构或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，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。

4. 本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

5. 本所律师仅就发行人本次发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级、收益和融资平衡方案、收益和融资平衡方案财务评估咨询报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、收益和融资平衡方案、收益和融资平衡方案财务评估咨询报告等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

6. 本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：

一、本期债券的发行要素

根据《2022 年山东省泰安市肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期）》（以下简称《信息披露文件》）记载，本期债券的主要发行要素包括：

- 1、债券名称：2022 年山东省泰安市肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期）基础设施提升工程专项债券。
- 2、发行人：山东省人民政府。
- 3、发行品种：项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券。
- 4、债券期限：本期债券为 15 年期固定利率债券。
- 5、发行总额：本期债券共计发行 6600.00 万元人民币，融资资金将用于肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目。
- 6、信用级别：经上海新世纪资信评估投资服务有限公司（以下简称上海新世纪）综合评定，本期债券的信用级别为 AAA。在本期债券存续期内，该公司每年开展一次跟踪评级。
- 7、债券利率：本期债券为固定利率债券，采用单一价格招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为本期债券的票面利率。本期债券票面利率在债券存续期内固定不变。
- 8、还本付息方式：在债券存续期内每半年支付利息，到期一次性偿还本金。
- 9、发行价格：本期债券面值 100 元人民币，以 1,000 元为一个认购单位，认购金额必须是人民币 1,000 元的整数倍且不少于

人民币 1,000 元。

10、发行方式:招标发行。

11、发行对象:全国银行间债券市场、证券交易所市场的投资者(国家法律、法规禁止购买者除外)。

12、税务提示:根据《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》(财税[2013]5 号)规定,企业和个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。

本所律师认为:发行人为本期债券发行已披露本期债券主要发行要素。

二、本期债券的发行人

根据《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》(财预[2018]161号),《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》(财预[2016]155号)之规定,专项债券需由山东省人民政府作为发行主体。

(一)、肥城市概况

肥城市地处山东中部、泰山西麓。1992年撤县建市,总面积1277平方公里,辖10个镇、4个街道办事处和1个国家级高新技术产业开发区,605个村(居)民委员会,户籍人口99.2万人。

肥城市中部隆起地带丘陵山地,北部是康汇平原,南部是汶阳平原,自然形成了平原、山地、丘陵等多种地貌形态。

肥城市历史悠久,文化灿烂。西周时肥族人散居于此,古称肥子国,肥城因此而得名。西汉初设置肥城县,至今已有2200多年的历史,是“史圣”左丘明故里、“商圣”范蠡隐居经商之地,有“君子之邑”之誉。左丘明墓、范蠡墓、幽栖寺等遗迹犹存。“两圣”文化的传承,铸就了肥城诚信守诺的人文特点,尊商重商的地域特色。境内还有孔子、颜渊、李白、杜甫、关羽等历史名人交游的名胜古迹。著名电影表演艺术家赵丹,著名书法家欧阳中石,祖籍都是肥城。在近代也有着光荣的革命历史,著名的泰西抗日武装起义和罗荣桓、陈光指挥的陆房战斗就发生在肥城。

肥城市境内旅游资源丰富,拥有大汶口文化遗址、齐长城等

历史文化遗存,有金牛山国家级森林公园、陶山国家级地质公园、小泰山、望鲁湖、云蒙山等十几处优美的自然景区。国家级森林公园主峰穆柯寨是北宋名将穆桂英屯兵打仗之地;陶山国家级地质公园风景秀丽,存有幽栖寺、范蠡墓等遗迹;被称为“百果之山”的翦云山山势险要,植被覆盖率 98%以上;云蒙山林丰树茂,有着“北方植物王国”美誉,春秋时期孙臆与庞涓曾在此斗智斗勇。十万亩桃花园,是肥城旅游一道亮丽的风景线。春天,花海连绵起伏,层林尽染,绯红如霞,惹人心醉;秋天,硕果飘香,沁人肺腑,令人流连忘返,有“世外桃源,人间仙境”之美誉。

(二)、肥城市经济发展情况

近年来,肥城市全市全面贯彻落实党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,按照高质量发展要求,以供给侧结构性改革为主线,为新旧动能转换为契机,以建设美丽肥城为目标,着力推动质量变革、效率变革、动力变革,加快打造美丽城市、培育美丽产业、建设美丽乡村、创造美丽生活,经济社会平稳健康发展。

肥城市工业门类齐全,产业体系完善,品牌特色突出。面对国际金融危机严重冲击,肥城市市委、市政府着重从优化区域发展布局、促进产业转型升级等方面,加快推进以绿色、低碳、和谐、可持续发展为主要特征的生态型城市建设,走出一条具有地

方特色的生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，全市经济逆势上扬，综合实力大幅提升。2020 年，肥城市完成市内生产总值 721.5 亿元，增长 3.5%；实现公共财政预算收入 40.9 亿元，税收占比达到 86.1%。。在 2019 年度全国综合实力、科技创新、绿色发展、投资潜力“四个百强”中分列第 47、46、39、14 位，在全省列第 8、10、7、1 位，其中，全国投资潜力百强连续 3 年位列全省第一。2020 年度，肥城市荣获全国文明城市、“2020 中国最具幸福感城市”、全国首届公共资源交易百强县、全省首批法治政府建设示范市、全国村庄清洁行动先进县、电子商务进农村示范县等荣誉。

肥城市始终坚持稳中求进，把加快新旧动能转换作为统领经济发展的重大工程，经济发展的质量和效益大幅提升。肥城市独立工矿区、资源循环利用基地成功获批，特种钢产业基地、锂电产业基地等 7 个重大工程和事项，列入省新旧动能转换重大工程实施规划，3 个项目列为省新旧动能转换重大项目库优选项目，22 个项目列为泰安市新旧动能转换重点投资项目。肥城市重点突出培植建安业，规划建设总部集聚区，狠抓企业资质晋升，8 家企业获得全国首批石油化工拆解资质认定，被命名为“中国石油和化工安装之乡”，形成了与钢铁双轮驱动的产业格局。投资 150 亿元的石横特钢产业集群项目，在肥城工业历史上单体项目投资规模最大，相当于再造一个新特钢。一滕新材料公司被评为第一批国家级专精特新“小巨人”企业，农大肥业公司被认定为国家

企业技术中心、荣获省科技进步一等奖，填补了肥城空白。2019年以来，肥城市累计新增高新技术企业 30 家，国家级“绿色工厂”4 家、制造业单项冠军 2 家、知识产权优势企业 5 家，省瞪羚企业 5 家，“新三板”挂牌企业占泰安的近半壁江山。肥城市高新打造工业经济新高地，坚定不移打造现代农业先行区，坚定不移打造桃文化名城，更加积极的为人民服务，为市场主体服务，优化营商环境，打造服务性政府，促进经济、社会的可持续发展，让肥城的发展更有温度、百姓的幸福更有保障。

（三）、肥城市政府性债务情况

2018 年肥城市人民政府债务余额 61.6 亿元，其中一般债务 35.5 亿元，专项债务 26.1 亿元。

三、本期债券的募集资金用途

本期债券募集资金将用于肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期）基础设施提升工程。

（一）、项目提出的背景

（1）、基础设施建设在经济发展中的作用

城市基础设施是实现城市经济效益、社会效益和环境效益相统一的必要条件，对城市经济的发展起着重要作用。这种重要作用体现在以下四个方面：

第一，城市基础设施是城市赖以生存和发展的基本条件。

城市基础设施是城市形成的重要条件。城市要赖以生存，必须要维持城市居民生活，要有足够的水源补给，不能想象在一个缺乏充足水源没有供水设施的地方能形成某个城市。城市要生存和发展，还必须具有便利的交通条件。改革开放新时期出现的深圳、珠海等特区城市，仅用 10 余年时间就从边陲小镇发展成为今天的现代化城市，并呈现继续发展的良好势头，其中重要原因之一就在于城市开发初期进行的大规模城市基础设施建设。由此可见，城市基础设施建设对城市的形成和发展所起的重要作用。

第二，城市基础设施是城市经济正常运转的前提条件。

城市基础设施中的很大一部分以社会方式直接参与了生产企业的生产，其中，供水、排水、道路、交通、煤气、热力、电报、电话等设施，以各自特殊的方式，直接进入了物质生产部门的产品生产全过程。不容讳言，没有水资源的开发利用和雨水污

水的排放处理，企业就无法生产，没有城市道路的交通设施，生产资料就难以进入社会再生产过程，产品或商品流通势必会遇到极大的困难。实际上在社会化大生产的城市经济中，几乎所有的生产企业都以电力为动力，以水为生产手段或原料，把道路交通设施作为生产企业投资和产出的基础物质条件。据统计，我国城市供水的 70%、煤气的 50%、电力的 80%以上用于工业生产。所以，将会直接影响工业生产。

第三，城市基础设施是城市居民生活质量的重要制约因素。

城市基础设施也具有为社会服务的性质，其服务对象不仅是生产，而且还有城市居民的生活，有些设施例如防火、防洪、防震等还担负着保证城市安全的作用。为城市居民生活服务是城市基础设施一开始出现就具备的职能。城市居民生活质量的高低主要取决于国家经济的发展，取决于国家的综合国力及人均国民生产总值的水平，但城市基础设施的完善及良好与否也对城市居民生活质量有重要影响。很难想象，一个现代化城市，没有了电力和燃气供应，居民的生活会出现什么样的情况。一个城市如果交通不畅、通讯不灵、电力燃气供应不足、给排水能力低下等，就谈不上城市居民生活的高质量，充其量也就是维持居民生活而已，最终，城市将会因此而萎缩下去。相反地，完善而良好的城市基础设施为城市居民创造清洁、卫生、优美、舒适的工作条件和生活环境，提高城市居民生活质量，增强城市居民对城市的向心力、凝聚力，从而促进城市经济的发展。

第四，城市基础设施是城市产生聚集效益的决定因素。

城市是经济社会发展的产物。当社会生产发展到一定阶段，交换成为日常生活中的必需以后，城市就产生了。城市作为人类文明、社会进步的象征和生产力空间载体，聚集了一定区域范围内的生产资料、资金、劳动力和科学技术及文化教育卫生，而成为一定区域内社会各要素的聚集体。这种聚集体产生巨大的城市聚集效益和广泛的城市辐射力。城市聚集效益的产生是由于众多的社会经济单位集合于城市这个空间内既实现高度专业化分工，又形成经济实体、社会实体和物质实体三者的有机结构，从而提高劳动生产率，产生整体性高效益的结果。高度的专业化分工与经济实体、社会实体和物质实体的综合统一，要求有精密分工和广泛紧密的协作，使城市成为高度社会化的有机整体，这种社会化是建立在完善而良好的城市基础设施之上的。完善而良好的城市基础设施可以使城市各社会经济单位更好地分工协作加强联系，城市基础设施的各个方面迅速传导着人流、物流和信息流，把城市地域内各社会经济要素紧密地聚合在一起，大大提高城市所有部门的经济效益、城市社会效益和城市生态环境效益的有机整体的城市聚集效益。

（2）、加快城镇化建设的重要意义

积极稳妥扎实有序推进城镇化，对全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程、实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义。

——城镇化是现代化的必由之路。工业革命以来的经济社会发展史表明，一国要成功实现现代化，在工业化发展的同时，必须注重城镇化发展。当今中国，城镇化与工业化、信息化和农业现代化同步发展，是现代化建设的核心内容，彼此相辅相成。工业化处于主导地位，是发展的动力；农业现代化是重要基础，是发展的根基；信息化具有后发优势，为发展注入新的活力；城镇化是载体和平台，承载工业化和信息化发展空间，带动农业现代化加快发展，发挥着不可替代的融合作用。

——城镇化是保持经济持续健康发展的强大引擎。内需是我国经济发展的根本动力，扩大内需的最大潜力在于城镇化。目前我国常住人口城镇化率为 53.7%，户籍人口城镇化率只有 36%左右，不仅远低于发达国家 80%的平均水平，也低于人均收入与我国相近的发展中国家 60%的平均水平，还有较大的发展空间。城镇化水平持续提高，会使更多农民通过转移就业提高收入，通过转为市民享受更好的公共服务，从而使城镇消费群体不断扩大、消费结构不断升级、消费潜力不断释放，也会带来城市基础设施、公共服务设施和住宅建设等巨大投资需求，这将为经济发展提供持续的动力。

——城镇化是加快产业结构转型升级的重要抓手。产业结构转型升级是转变经济发展方式的战略任务，加快发展服务业是产业结构优化升级的主攻方向。目前我国服务业增加值占国内生产总值比重仅为 46.1%，与发达国家 74%的平均水平相距甚远，与

中等收入国家 53% 的平均水平也有较大差距。城镇化与服务业发展密切相关，服务业是就业的最大容纳器。城镇化过程中的人口集聚、生活方式的变革、生活水平的提高，都会扩大生活性服务需求；生产要素的优化配置、三次产业的联动、社会分工的细化，也会扩大生产性服务需求。城镇化带来的创新要素集聚和知识传播扩散，有利于增强创新活力，驱动传统产业升级和新兴产业发展。

——城镇化是解决农业农村农民问题的重要途径。我国农村人口过多、农业水土资源紧缺，在城乡二元体制下，土地规模经营难以推行，传统生产方式难以改变，这是“三农”问题的根源。我国人均耕地仅 0.1 公顷，农户户均土地经营规模约 0.6 公顷，远远达不到农业规模化经营的门槛。城镇化总体上有利于集约节约利用土地，为发展现代农业腾出宝贵空间。随着农村人口逐步向城镇转移，农民人均资源占有量相应增加，可以促进农业生产规模化和机械化，提高农业现代化水平和农民生活水平。城镇经济实力提升，会进一步增强以工促农、以城带乡能力，加快农村经济社会发展。

——城镇化是推动区域协调发展的有力支撑。改革开放以来，我国东部沿海地区率先开放发展，形成了京津冀、长江三角洲、珠江三角洲等一批城市群，有力推动了东部地区快速发展，成为国民经济重要的增长极。但与此同时，中西部地区发展相对滞后，一个重要原因就是城镇化发展很不平衡，中西部城市发育明显不

足。目前东部地区常住人口城镇化率达到 62.2%，而中部、西部地区分别只有 48.5%、44.8%。随着西部大开发和中部崛起战略的深入推进，东部沿海地区产业转移加快，在中西部资源环境承载能力较强地区，加快城镇化进程，培育形成新的增长极，有利于促进经济增长和市场空间由东向西、由南向北梯次拓展，推动人口经济布局更加合理、区域发展更加协调。

——城镇化是促进社会全面进步的必然要求。城镇化作为人类文明进步的产物，既能提高生产活动效率，又能富裕农民、造福人民，全面提升生活质量。随着城镇经济的繁荣，城镇功能的完善，公共服务水平和生态环境质量的提升，人们的物质生活会更加殷实充裕，精神生活会更加丰富多彩；随着城乡二元体制逐步破除，城市内部二元结构矛盾逐步化解，全体人民将共享现代文明成果。这既有利于维护社会公平正义、消除社会风险隐患，也有利于促进人的全面发展和社会和谐进步。

（3）、肥城市着力打造建安总部经济区

近几年肥城的建安产业取得了快速发展，在肥城市主城区东部的祥山大街与肥桃路交汇处集聚了一大批的本土建安企业总部，初步形成了一个独特的建安产业集群，建立了良好的建安产业发展基础。肥城市政高度重视建安产业发展，提出了面向未来，建设国家级的肥城建安总部经济区，打造建安新城，进一步发展和提升肥城建安产业的战略决策。肥城市东部新区位于肥城市主城区东部，既是未来肥城城市东扩的主要空间，也是未来对接泰安

西联的重要战略合作区域，是肥城东门户，区位非常重要。近二十年，受益于城市产业（尤其是高新产业）发展、城镇化进程以及区域交通设施的改善，肥城的城市空间获得了持续快速发展，城市规模不断扩大，空间不断拓展。

经研究，2000 年，肥城的西北部开始逐渐集聚高新产业，城市初步形成跨组团的发展格局；至 2008 年，西北部的高新产业区持续发展，牵引主城区往西北方向发展，并逐步连成一体。至 2017 年，经过十年的快速发展，西北部的高新产业区规划逐渐扩大，同时，受东南部区域交通设施的牵引，城市也逐渐往东南部的仪阳街道发展。至 2020 年，受益于地方政府的产业发展战略和政策，西北部的高新产业园进一步发展，并升级为高新科技产业园，城市规模进一步扩大；同时，东南部由于建安产业的集聚，仪阳街道的快速发展，初步形成了东南部和西北部两翼齐飞的城市发展格局。肥城市建筑安装业始终是肥城市的传统、支柱和富民产业。近年来，肥城市充分发挥“建安之乡”品牌优势和产业优势，突出强产业、促转型、优环境，以建筑安装业的提质提效、跨越登高助推新旧动能转换，持续推动建安业高质量发展。2020 年，全市共有 163 家建安企业，从业人员 13 万余人，完成建安业总产值 720 亿元，产业体系不断完善，综合实力持续攀升，为肥城的经济发展做出了突出贡献。

（4）、肥城市不断加强基础设施建设，提升城市综合承载能力

为进一步完善城市建设管理长效机制，提高城市建设管理水平，改善城市环境和人居环境，提升城市形象和综合竞争力，拉动肥城市经济社会发展，肥城市强化城市总体规划的引领作用，全面加强城市基础设施建设，努力在路网建设、城市绿化、景观水体、环境保护等方面有新突破，进一步搭好城市建设和发展的新框架。坚持问题导向，强化精品意识，着力解决群众反映较多的宜居环境问题，高标准、高质量改造建设道路、农贸市场、环卫中转站、垃圾收集点、雨污管网、园林绿化等公共设施和配套设施，努力打造精品市政工程，全面提升城市承载能力。实施重点城建项目建设是增强承载能力、提升城市品位的重要途径。肥城市城建项目建设充分融入浓郁的传统文化，注重与群众休闲娱乐有机结合，使整个城市更具活力、更显魅力、更富亲和力。近年来，相继建设了露天博物馆、文昌阁、德园等重点文化项目，实施了城市道路改造、绿化亮化升级等惠民工程，集中打造了以市民广场、范蠡公园、百信广场、清风阁、文化中心、沿河古建筑、笑园等功能性项目为节点的龙山河“十里画廊”精品景观带，城市环境更加优美宜居、更具内涵品位。本项目位于肥城市仪阳街道办事处、肥城市东部片区产城融合创新基地，目前该区域内建设了创新创业、无人驾驶、人工智能与大数据、生物医药工程等产业园区，随着产业园区的发展，辖区内企业、居民日益增多，园区内基础设施建设相对滞后，道路及地下管线等基础设施已经不能适应产业园区的发展需要，为完善肥城市东部片区产城融合

创新基地基础设施，改善投资环境，提升社会功能，促进基地内产业园区社会经济持续发展，肥城城资投资发展有限公司提出肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期）基础设施提升工程。道路交通、给排水等综合管线是城镇基础设施的载体，必须先行启动建设才可以有效地带动城区的基础设施建设，促进周边地区的土地发展和利用，提升发展区土地价值。基础设施工程的建设将为其两侧发展建设项目奠定可靠的基础和保证，为吸引内、外资参与发展区重点建设项目，提供必要的交通条件和优良的投资环境。因此，本项目通过配套基础设施建设，将有效改善肥城市东部片区环境现状，完善配套设施，满足周边企事业及群众的生产生活需要，提高肥城市为民服务水平，促进经济社会可持续发展。

本项目就是在以上背景下提出的。

（二）、项目建设的必要性

（1）、符合国家产业政策

为全面落实科学发展观，加强和改善宏观调控，引导社会投资，推进产业结构优化升级，促进一、二、三产业健康协调发展，逐步形成农业为基础、高新技术产业为先导、基础产业和制造业为支撑、服务业全面发展的产业格局，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展，经国务院批准，国家发展和改革委员会发布了《产业结构调整指导目录（2019 年本）》。该目录由鼓励、限制和淘汰三类产业组成。

经查找，该项目属于第一大类“鼓励类”第二十二条“城镇基础设施”类“4、城市道路及智能交通体系建设”、“9、城镇供排水管网工程、管网排查、检测及修复与改造工程、非开挖施工与修复技术，供水管网听漏检漏设备、相关技术开发和设备生产”，为鼓励类项目。

(2)、符合国家、山东省、泰安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》中指出：“坚持走中国特色新型城镇化道路，深入推进以人为核心的新型城镇化战略，以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展，使更多人民群众享有更高品质的城市生活。”“建设现代化综合交通运输体系，推进各种运输方式一体化融合发展，提高网络效应和运营效率。完善综合运输大通道，加强出疆入藏、中西部地区、沿江沿海沿边战略骨干通道建设，有序推进能力紧张通道升级扩容，加强与周边国家互联互通。构建快速网，基本贯通“八纵八横”高速铁路，提升国家高速公路网络质量，加快建设世界级港口群和机场群。完善干线网，加快普速铁路建设和既有铁路电气化改造，优化铁路客货布局，推进普通国省道瓶颈路段贯通升级，推动内河高等级航道扩能升级，稳步建设支线机场、通用机场和货运机场，积极发展通用航空。加强邮政设施建设，实施快递“进村进厂出海”工程。推进城市群都市圈交通一体化，加快城际铁路、市域（郊）铁路建设，构

建高速公路环线系统，有序推进城市轨道交通发展。提高交通通达深度，推动区域性铁路建设，加快沿边抵边公路建设，继续推进“四好农村路”建设，完善道路安全设施。构建多层次、一体化综合交通枢纽体系，优化枢纽场站布局、促进集约综合开发，完善集疏运系统，发展旅客联程运输和货物多式联运，推广全程“一站式”、“一单制”服务。推进中欧班列集结中心建设。深入推进铁路企业改革，全面深化空管体制改革，推动公路收费制度和养护体制改革。” “顺应城市发展新理念新趋势，开展城市现代化试点示范，建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市。提升城市智慧化水平，推行城市楼宇、公共空间、地下管网等“一张图”数字化管理和城市运行一网统管。科学规划布局城市绿环绿廊绿楔绿道，推进生态修复和功能完善工程，优先发展城市公共交通，建设自行车道、步行道等慢行网络，发展智能建造，推广绿色建材、装配式建筑和钢结构住宅，建设低碳城市。”《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出：“以县域为基本单元推进城乡融合发展, 赋予县级更多资源整合使用的自主权, 提高中小城市城镇化质量, 加快以县城为重要载体的新型城镇化建设。大力发展县域经济, 引导劳动密集型产业、农村二三产业集聚发展。推动公共服务设施提标扩面、环境卫生设施提级扩能、市政公用设施提档升级、产业培育设施提质增效, 推广国家新型城镇化示范县建设经验。大力发展文化旅游、商贸物流、资源加工等特色强镇, 稳步有序推动符合条件

的县和镇区常住人口 20 万以上的特大镇设市。以微型产业集聚区为空间单元, 规范发展特色小镇。”“以更好促进区域协调、产业升级、民生改善为目标, 坚持智能化、网络化、现代化方向, 畅通高效连接, 完善服务功能, 构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。”《泰安市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》指出: “新泰、肥城、宁阳、东平中心城区以强化综合服务能力为目标, 加快产业和人口集聚, 优化区划设置, 围绕推进县域城镇化补短板、强弱项, 提级扩能环境卫生设施、提档升级市政公用设施、提标扩面公共服务设施、提质增效产业配套设施, 引导劳动密集型产业、县域特色经济及农村二三产业在县城集聚发展, 建设人口集聚能力强、功能完善的现代化城市, 探索县域特色发展新路子, 支持新泰、宁阳建设全国新型城镇化示范县, 支持宁阳规划建设高铁新区、临空经济区(南部产业新城)。”“加快城市交通设施建设, 规划建设城市快捷通道, 重点打通“瓶颈路”和“断头路”, 畅通主城区内部及各片区之间连接通道, 完善城市干支路网络; 统筹规划道路交通与停车场建设, 大力实施客运枢纽智能化改造; 优化配置公交线网, 构建以常规公交为主体、特色旅游公交为辅助的智能公交体系, 形成与城市发展规模相适应的便捷交通网络。统筹地下地上空间规划, 加强地下基础设施和空间的建设开发, 积极建设绿色城市, 合理布局蓝绿空间, 完善城市绿地和廊道系统, 因地制宜建设“街头绿地”“口袋公园”“山体公园”。推进

建设人文城市，强化历史文化保护，高标准建设公共文化设施。”

“统筹城市电力、通信、邮政、快递、给排水、供热、燃气等设施规划建设，加强网络设施建设与改造，推进老旧设施更新换代，确保供电、供水、供热、供气安全。加强城市地下空间统一规划管理，加快城市各类管网改造，采取综合管廊模式建设地下管网。加强园林绿化和环境卫生管理，改善市容市貌。提高城镇污水垃圾处理能力，鼓励有条件的相邻县（市）共同规划建设污水垃圾及再生利用设施。推进海绵城市建设，推广透水地面、雨水回用等绿色低碳技术，实施雨污分流工程，提升汇聚雨水、蓄洪排涝、净化生态等功能。”

本项目建设有利于完善肥城东部片区市政基础设施，有助于交通运输条件和工作生活环境的改善，有利于人民群众物质文化生活水平的提高，有利于和谐社会的全面建设。因此，项目符合国家、山东省、泰安市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要。

（3）、符合《肥城市城市总体规划（2018-2030）》

《肥城市城市总体规划（2018-2030）》指出，

城市性质：中国佛桃之乡，鲁中地区先进制造业基地，精品山水园林城市。

城市职能：鲁中地区先进制造业基地、重型工业新动能聚集高地；都市圈对外开放新门户、物流仓储中转基地、生态文化休闲旅游重要节点；农业高新技术产业示范区；

市域创新开放双核心，生态宜居典范城市。

城市空间结构：“山环水串、双轴五组团”。其中，五组团为：中心片区、老城片区、高新片区、仪阳片区、白云山片区 5 个组团建议针对该基地划分为独立片区，升级基地级能，规划打造城东片区中心、建安新城、生态品质城。

土地使用规划：建安新城范围内规划了大片的工业用地，为发展建安产业创造了条件；但用地类型以一类和二类工业用地为主，不太适合建安产业的产业性质。

城市绿化系统：“水脉串城”：通过水系净化、景观营造、增加公共空间和公共设施等措施，提升延续康王河、龙山河、陈庄河、拾屯河、擒将河、仪仙河等水系景观作用，形成与城市用地充分融合的水脉体系，通过滨水环境的营造，形成滨水公共活动带。

城市道路系统规划：“7 横 7 纵”的交通型干路系统+“9 横 11 纵”的生活型干路网。

新区的项目规划范围为：北至泰临路，东至翦云山大道，南至华兴路、济兗路沿线区域。

（4）、项目是完善肥城市东部片区基础设施，保障片区可持续发展的需要。

基础设施是东部片区经济发展的命脉，是生产、生活的必要条件，是制约城市发展的决定性因素之一，也是关系到社会安定的重要因素。随着经济持续发展，经济结构优化升级，为满足日

益提高的人民生活水平需求，保障可持续发展的逐步增强，势必需要园区基础设施的进一步完善。合理的建设园区基础设施是社会国民经济建设发展的前提，是保障人民生活的基础，是提升城市形象和改善投资环境的必要条件。

项目的建设将有效改善肥城市东部片区产城融合创新基地产业园区交通及管线状况，杜绝安全隐患，完善园区管网，减少管道反复开挖，满足园区居民及企业需要，有利于完善园区基础设施，提升园区形象，提高招商引资力度。同时，路网的不断完善将有利于提升过往车辆速度，缓解交通压力，满足城市交通需求、扩大交通供给能力。项目建成后，园区路网及配套设施逐步完善，有利于美化园区环境、改善居民出行条件、提高居民生活质量，使区内各产业集群加强联系，增强企业活力，推动园区经济社会的发展。

综上所述，肥城市东部片区产城融合创新基地产业园区的发展条件优势突出，招商引资效果明显，发展前景广阔，园区基础设施的建设符合当前的经济发展要求和国家、省市的政策规定；园区定位清晰，发展思路明确可行，产业布局科学合理，保障体系全面，能够产生巨大的经济效益、环境效益和社会效益。

因此，本项目建设是必要且可行的。

(三)、建设单位

根据项目可研报告及批复性文件，肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期）基础设施提升工程的建设单位是肥城

城资投资发展有限公司。建设单位概况：

- 1、单位名称：肥城城资投资发展有限公司
- 2、法定代表人：项磊
- 3、统一社会信用代码：91370983MA3WR4JX0T
- 4、住所：山东省泰安市肥城市新城街道办事处向阳街 011 号
- 5、成立日期：2021 年 04 月 29 日

肥城城资投资发展有限公司注册资本 10000 万元人民币，经营范围：一般项目：以自有资金从事投资活动；土地整治服务；规划设计管理；土地使用权租赁；农业专业及辅助性活动；农业机械服务；对外承包工程；企业管理；工程管理服务；园林绿化工程施工；自有资金投资的资产管理服务；停车位服务；城市绿化管理。（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）许可项目：房地产开发经营；矿产资源（非煤矿山）开采；各类工程建设活动；房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包；地质灾害治理工程施工；住宅室内装饰装修；建设工程设计；工程造价咨询业务；施工专业作业；城市生活垃圾经营性服务。（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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）。

肥城城资投资发展有限公司为肥城市城市资产经营集团有限公司的全资子公司。肥城市城市资产经营集团有限公司的前身是肥城市城市资产经营有限公司，成立于 2003 年 1 月，当时的

注册资金是 1.86 亿元，是经山东省经贸委和肥城市人民政府批准并授权经营的国有企业、市级融资平台。2011 年公司主体信用评级为 AA 级。

2021 年 3 月份，按照肥城市委、市政府要求，将肥城市城市资产经营有限公司更名组建为肥城城资投资发展有限公司，为市管一级企业。目前总资产 140 亿元，净资产 120 亿元。公司业务主要是城市建设开发、存量资产运营、股权投资、交通产业投资及经营服务、文旅产业投资、金融服务。集团下设“一办六部”，即办公室、党建人事部、投资发展部、工程管理部、资产财务部、审计法务部、金融管理部。

公司成立以来，按照市委、市政府提出的“深入实施“五大战略”，着力打造“一地一区一城””的目标要求，围绕集团六大业务板块，突出“招商引资、招才引智、资本运营”三大重点，采取引入战略投资者、股权转让、增资扩股、合资新设“四种方式”，加强与央企、省属国企、上市公司以及大型民营企业、成长性强的中小企业“五个目标企业”的混改力度，提高资本运作效率，增强企业发展活力，使公司成为助力城乡融合、服务乡村振兴、引导产业升级的生力军。

（四）项目规划审批

2021 年 11 月 2 日，取得山东省建设项目备案证明（2111-370983-04-01-374175）。土地使用手续已于 2022 年 2 月通过预审，正在加快办理审批中。

（五）项目规模与主要建设内容

肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期）基础设施提升工程主要包括公共服务设施、设施农业、田园综合体、智慧农业等项目；园区配套基础设施、东部新区配套道路设施（祥山东、西街、龙山中路等道路）建设；康王河、龙山河上游等水域综合生态治理工程三部分构成。

1、建设东部新区产城融合创新工业园、人工智能与大数据科技研发、智能化公交基地、党员提升基地、生物医药工程、市企业家培训基地、建安总部经济综合体、技术标准厂房建设及改造提升、土地平整、建安中心公园、高新技能保障性租赁住房项目、职业教育基地、康养文旅基地、市政公用设施数字化改造工程、设施农业、田园综合体、智慧农业、仓储物流园、东城医院（二期）等项目，总占地面积约1000亩，总建筑面积88万平方米。

2、园区配套基础设施、东部新区配套道路设施（祥山东、西街、龙山中路、吉山大街等道路）建设，总长度约20千米总占地约600亩、雨污水管道工程30千米、园区路灯工程1500盏等。

3、康王河、龙山河上游等水域综合生态治理工程，该配套工程约130万平方米，总占地约1900亩。

（六）项目建设期限

本项目建设期36个月，预计工期为2022年1月至2024年12月。

四、项目融资与收益平衡

根据泰安众诚有限责任公司会计师事务所出具的《2022 年山东省泰安市肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期基础设施提升工程专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（以下简称《专项评价报告》），基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据我们对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价，认为该项目在全部债券存续期间内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营融资需要；另一方面项目收益也能保证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。

综上，本所律师认为：本期债券由山东省人民政府作为发行人发行，用于山东省泰安市肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期）基础设施提升工程，符合“财预[2016] 155 号文”关于“设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府”及“财预[2017]89 号文”关于“市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行”的相关要求。

五、本期债券的发行机构及发行文件

(一)、信用评级机构及《评级报告》

发行人委托上海新世纪资信评估投资服务有限公司(以下简称“上海新世纪”)作为本期债券的信用评级机构。

1、信用评级机构

上海新世纪现持有上海市杨浦区市场监督管理局于 2016 年 8 月 18 日核发的统一社会信用代码为 91310110132206721U 的《营业执照》，中国证券监督管理委员会于 2012 年 11 月 2 日核发的编码为 ZPJ003《中华人民共和国证券市场资信评级业务许可证》以及中国人民银行于 1997 年 12 月 16 日批复的《关于中国诚信证券评估有限公司等机构从事企业债券 信用评级业务资格的通知》(银发【1997】547 号)和中国证券监督管理委员会于 2007 年 9 月 30 日批复的《关于核准上海新世纪资信评估投资服务有限公司从事证券市场资信评级业务的批复》(证监机构字【2017】250 号)。上海新世纪为中国境内注册设立且有效存续的信用评级机构，具备为本期债券提供信用评级的主体资格。

2、评级报告

信用评级报告将由上海新世纪资信评估投资服务有限公司出具。综上，本所律师认为：上海新世纪为中国境内依法设立且有效存续的信用评级机构，出具的相关评级报告符合法律法规的相关规定。

(二)、审计机构及《专项评价报告》

发行人委托泰安众诚有限责任公司会计师事务所作为本期债券的审计机构。

泰安众诚有限责任公司会计师事务所现持有泰安市工商行政管理局于 2016 年 11 月 2 日核发的统一社会信用代码为 913709007207447968 的《营业执照》、山东省财政厅于 1999 年 12 月 8 日核发的执业证书编号为 37080005 的《会计师事务所执业证书》。

本所律师认为:泰安众诚有限责任公司会计师事务所系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所,具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质。

(三)、法律顾问及《法律意见书》

肥城市人民政府聘请山东德然律师事务所作为本期债券发行的专项法律顾问并出具法律意见书。

本所系经山东省司法厅批准设立的律师事务所,现持有山东省司法厅于 2018 年 3 月 6 日核发的统一社会信用代码为:31370000590325381X 的《律师事务所执业许可证》。本法律意见书已由执业律师签字及本所负责人签章并加盖公章。

本所律师认为:山东德然律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所,具备为本期债券发行出具法律意见书的资质,在本法律意见书上签字的执业律师均具备相应的执业资格。

综上,本所律师认为:为本期债券发行提供服务的资信评级机构、审计机构、法律顾问均具备相应的从业资质。

六、本期债券的风险因素

(一)、利率风险

受国民经济总体运行状况、国家宏观经济、金融货币政策以及国际经济环境变化等因素的影响，在本期债券存续期内，市场利率存在波动的可能性。由于本期债券期限较长，在存续期内，可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的波动可能使本期债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。

(二)、流动性风险

本期债券发行后可在银行间债券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。本期债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证本期债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本期债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响本期债券流动性。

(三)、偿付风险

本期债券根据“财预[2016] 155 号文”第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。虽然泰安众诚有限责任会计师事务所就本申请项目出具了《专项评价报告》，偿债较有保障，偿付风险低。但该项目相关收益的实现易受到项目实施进度、市场经济环境等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付带来一

定风险。

（四）评级变动风险

由发行人确定的评级机构对本期债券信用等级进行评级，在本期债券存续期期间，若出现宏观经济的剧烈波动，导致山东地区经济增长速度放缓，政府财政收入波动、政府债务风险扩大等问题，不排除发行人资信情况出现变化，本期债券的信用等级发生调整，从而为本期债券投资者带来一定的风险。

（五）、税务风险

根据《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》（财税[2013]5号）规定，企业和个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。发行人无法保证在本期债券存续期内，上述税收优惠政策不会发生变化。若国家税收政策发生调整，将导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

七、偿债保障措施

本期债券的偿债保障措施制包括：

1、本期债券募集资金投资项目自身收益与专项债券本息实现自求平衡。

2、必要时可发行新一期地方政府专项债券用于周转偿还。

本所律师认为：本期债券已制定了必要的偿债保障措施。

八、投资者保护机制

本期债券的投资保护机制包括：

1、从制度层面建立地方政府性债务风险防控措施及债务风险应急处置预案。

2、建立完善的债券资金使用管理机制。

本所律师认为：本期债券已制定了必要的投资者保护机制。

九、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

1、本期债券发行已披露本期债券主要的发行要素及该项目实施单位的主体资格。

2、本期债券募集资金将用于肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期）基础设施提升工程，符合“财预[2016]155号”及“财预[2017]189号文”等文件的相关要求。

3、肥城市东部片区产城融合创新基地建设项目（二期）基础设施提升工程已获得相关部门同意的批复，具备合法性。

4、根据《专项评价报告》，该项目建设预期指标流转收入能够充足保障偿还融资还本付息，总体实现项目收益和融资的自求平衡。

5、为本期债券发行提供服务的资信评级机构、法律顾问、审计机构均具备相应的从业资质。

6、本期债券已制定了必要的偿债保障措施、以及投资者保护机制。

综上所述，本所律师认为：本期债券发行符合《预算法》《证券法》、“国发[2014]43号文”、“财库[2020]43号文”、“财预[2015]225号文”、“财预[2016]155号文”、“财预[2018]161号文”等法律、法规及规范性文件的有关规定，实施本期债券发行方案不存在法律障碍。

本法律意见书一式四份，经本所律师签字及本所负责人签章

并加盖本所公章后生效。

(本页以下无正文)



负责人 谢邦国

律 师 谢邦国

律 师 杨丽娟

2022 年 6 月 20 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31370000590325381X

山东德然



律师事务所, 符合《律师法》
及《律师事务所管理办法》规定的条件, 准予设立并
执业。

发证机关:

山东省司法厅

发证日期:

2018 年 03 月 06 日

执业机构 山东德然律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13709200210899228

法律职业资格
或律师资格证号 B20023700001249

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2017 年 06 月 16 日



持证人

谢振国

性 别

男

身份证号 370922197312153755

执业机构 山东德然律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13709201211928972

法律职业资格
或律师资格证号 A20093706135241

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2017 年 06 月 16 日



持证人 杨丽娟

性 别 女

身份证号 370911198711101747