



山东众成清泰（济南）律师事务所
关于 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
五期）—2022 年山东省政府专项债券（三十九期）
济南市市本级济泺路穿黄北延隧道工程
法律意见书

致：济南市财政局

本所接受委托，担任 2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二十五期）—2022 年山东省政府专项债券（三十九期）济南市市本级济泺路穿黄北延隧道工程（以下简称“本期债券”）发行（以下简称“本次发行”）事项的专项法律顾问，对本次发行出具本法律意见书。

根据《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》（国发〔2014〕43 号，以下简称“国发〔2014〕43 号文”）、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号，以下简称“国办函〔2016〕88 号文”）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号，以下简称“财库〔2020〕43 号文”）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225 号，以下简称“财预〔2015〕225 号文”）、《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，以下简称“财预〔2016〕155 号文”）、《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，以下简称“财预〔2018〕161 号文”）等法律、法规、规章及规范性文件规定，本所对本次发



行有关事项进行了审查,查阅了本所认为出具本法律意见书所需的文件,并就相关事项进行了必要的询问,并据此出具本法律意见书。

本法律意见书仅就有关的法律问题发表法律意见,而不对财务、审计、资产评估、信用评级等专业事项发表意见。在本法律意见书中对有关财务评估报告、信用评级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的保证,本所并不具备核查和判断该等数据的适当资格。

对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实,本所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而出具本法律意见书。

本法律意见书是基于出具日以前已发生的事实以及本所对事实的了解和对中国现行法律的理解而出具。本所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、行政法规为依据,同时也充分考虑了政府有关主管部门给予的批准和确认。

本法律意见书仅供本次发行之目的使用,非经本所书面同意,不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为发行人本次发行所必备的公开披露文件法律文件,并依法对所出具的法律意见承担相应的法律责任。

本所同意发行人在其为本次发行而编制的材料中部分或全部引用本法律意见书的内容,但是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。

本所根据相关法律、行政法规、规章及规范性文件的要求,按照



中国律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对本次发行有关文件和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：

一、本期债券的发行主体

根据财预〔2016〕155 号文第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。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。根据《信息披露文件》，本次发行的主体为山东省人民政府（以下简称“省政府”或“发行人”），转贷市县使用，符合财预〔2016〕155 号文第四条规定。根据济南市财政局提供的信息，济南市基本情况如下：

（一）济南市概况

济南位于山东省的中部，是国务院公布的历史文化名城，南依泰山，北跨黄河，地处鲁中南低山丘陵与鲁西北冲积平原的交接带上，地势南高北低。地形可分为三带：北部临黄带，中部山前平原带，南部丘陵山区带。济南是中国东部沿海经济大省——山东省的省会，全省政治、经济、文化、科技、教育和金融中心，重要的交通枢纽。四周与德州、滨州、淄博、泰安、聊城等市相邻。

（二）济南经济发展情况

根据《2021 年济南市国民经济和社会发展统计公报》，全年全市生产总值 11432.2 亿元，比上年增长 7.2%，两年平均增长 6.0%。其



中，第一产业增加值 408.8 亿元，增长 7.1%，两年平均增长 4.6%；第二产业增加值 3964.1 亿元，增长 3.6%，两年平均增长 5.3%；第三产业增加值 7059.4 亿元，增长 9.2%，两年平均增长 6.4%。三次产业构成比为 3.6:34.7:61.7。2021 年统计数据为统计快报数或初步核算数，正式数据以出版的《济南统计年鉴—2022》为准。

（三）济南全市和市级财政情况

1、一般公共预算收支执行情况

2021 年全市一般公共预算当年收入 1007.61 亿元，完成年初预算的 102.97%，比上年增长 11.21%，其中：税收收入完成 776.48 亿元，比上年增长 11.46%，税收占一般公共预算收入比重 77.06%，比上年增长 0.18%；加上级税收返还、转移支付、动用预算稳定调节基金、调入资金及上年结转收入等 732.37 亿元，总收入累计 1739.98 亿元。全市一般公共预算当年支出 1292.71 亿元，同口径增长 8.40%；加上解省支出、债务还本支出、补充预算稳定调节基金及结转下年支出等 447.27 亿元，总支出累计 1739.98 亿元，全市收支平衡。

市级（含济南高新区、市南部山区、济南新旧动能转换起步区，下同）一般公共预算当年收入 247.67 亿元，完成预算的 104.03%，比上年增长 8.85%；加上级税收返还、转移支付、动用预算稳定调节基金、调入资金及上年结转收入等 564.66 亿元，总收入累计 812.33 亿元。市级一般公共预算当年支出 609.72 亿元，同口径增长 6.32%，加上解省支出、市对下转移支付、债务还本支出、补充预算稳定调节基金及结转下年支出等 202.61 亿元，总支出累计 812.33 亿元，市级收支平衡。



2、政府性基金预算收支执行情况

2021 年全市政府性基金当年收入 1060.29 亿元，完成调整预算的 115.50%；加上级补助收入、债券转贷收入、调入资金及上年结转收入等 738.49 亿元，总收入累计 1798.78 亿元。全市政府性基金当年支出 1317.73 亿元，完成调整预算的 94.79%；加上解上级支出、债务还本支出、调出资金等 286.15 亿元，总支出累计 1603.88 亿元。收支相抵，结转下年支出 194.90 亿元。

市级政府性基金当年收入 884.40 亿元，加上级补助收入、债券转贷收入、调入资金及上年结转收入等 371.07 亿元，总收入累计 1255.47 亿元；市级政府性基金当年支出 761.97 亿元，加上解上级支出、债务还本支出、调出资金等 371.54 亿元，总支出累计 1133.51 亿元。收支相抵，结转下年支出 121.96 亿元。

3、国有资本经营预算收支执行情况

2021 年全市国有资本经营预算当年收入 5.12 亿元，完成预算的 156.18%；加上级补助收入、上年结转等 3.98 亿元，总收入累计 9.10 亿元。全市国有资本经营预算当年支出 4.92 亿元，完成预算的 83.90%；加调入一般公共预算、上解上级支出等 2.18 亿元，总支出累计 7.10 亿元。收支相抵，结转下年支出 2.00 亿元。

市级国有资本经营预算当年收入 4.27 亿元，完成收入预期的 177.56%；加上级补助收入、上年结转等 3.29 亿元，总收入累计 7.56 亿元。市级国有资本经营预算当年支出 4.68 亿元，完成预算的 98.51%；加调入一般公共预算、上解上级支出等 1.40 亿元，总支出累计 6.08



亿元。收支相抵，结转下年支出 1.48 亿元。

4、社会保险基金预算收支执行情况

2021 年全市社会保险基金预算当年收入 405.38 亿元，完成调整预算的 105.72%；加上年结转收入 500.08 亿元，总收入累计 905.46 亿元；全市社会保险基金预算当年支出 344.19 亿元，完成调整预算的 97.79%。收支相抵，滚存结余 561.27 亿元。

5、地域财政总收入情况

2021 年全市一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算、财政专户收入，加在济实现中央级、省级收入等，共计实现地域财政总收入 3881.68 亿元，比 2020 年的 3072.75 亿元增长 26.33%。按预算级次划分，中央级收入 792.40 亿元，占总收入的 20.41%；省级收入 599.99 亿元，占总收入的 15.46%；市县级收入 2489.29 亿元，占总收入的 64.13%。按收入类别划分，一般公共预算收入 1804.01 亿元，占总收入的 46.48%；政府性基金收入 1280.75 亿元，占总收入的 32.99%；国有资本经营收入 32.77 亿元，占总收入的 0.84%；社会保险基金收入 753.26 亿元，占总收入的 19.41%；财政专户收入 10.89 亿元，占总收入的 0.28%。

（四）济南市地方政府债务情况

2021 年济南地方政府债务限额为 2372.23 亿元，其中一般债务限额为 286.61 亿元，专项债务限额为 2085.62 亿元。截至 2021 年底，济南市地方政府债务余额为 2119.5 亿元，其中一般债务余额为 233.75 亿元，专项债务余额为 1885.75 亿元。



二、本期债券的发行要素

根据《信息披露文件》记载，本期债券的发行要素如下：

1、债券名称：2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二十五期）—2022 年山东省政府专项债券（三十九期）；

2、发行人：山东省人民政府；

3、本次发行规模：2 亿元；

4、债券期限：30 年期；

5、付息、还本方式：利息按半年支付，债券到期后一次性偿还本金并支付最后一次利息；

6、信用评级情况：经上海新世纪资信评估投资服务有限公司评定，本期债券信用等级为 AAA；

7、发行方式：招标方式发行；

8、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。

三、本期债券的募集资金用途

根据《信息披露文件》，本次发债金额为 2 亿元，募集资金拟专项用于济泺路穿黄北延隧道工程，该项目情况如下：

1、项目基本情况



该项目位于济南市新旧动能转换先行区大桥片区，南起在建黄河隧道北岸敞开段，下穿鹊山水库，接入原省道 S101，直至 G308，总长度 4496 米，其中隧道长 3205 米（采用双管双层盾构形式，盾构段长 2040 米），隧道外径 15.2 米，内径 13.9 米，上层为 3 车道机动车道，下层预留城市轨道交通敷设条件。本次实施内容包括新建隧道全长 3120 米，其中盾构段 2040 米、工作井 50 米、明挖暗埋段 662 米、敞开段 368 米；轨道交通双管小盾构土建 828.5 米；新建 G309 管理中心及附属用房，配套建设雨水泵房、废水泵房、轨道交通泵房、变电所、疏散通道、疏散门、隧道机电系统等设备设施。

2、项目主要批准文件

(1) 2020 年 7 月 10 日，济南市自然资源和规划局作出《关于济泺路穿黄北延隧道工程建设项目用地规划意见的复函》（济自然规划函〔2020〕527 号）。

(2) 2020 年 8 月 20 日，济南市自然资源和规划局作出《关于明确济泺路穿黄北延隧道工程建设项目用地情况的函》（济自然规划函〔2020〕702 号）。

(3) 2020 年 8 月 31 日，济南市行政审批服务局作出《关于济泺路穿黄北延隧道工程项目核准的批复》（济行审工字〔2020〕160 号），对济泺路穿黄北延隧道工程项目核准事项做出批复。

(4) 2020 年 10 月 14 日，济南市生态环境局天桥分局作出《关于济南城通建设工程有限公司济泺路穿黄北延隧道工程环境影响报告表的批复》（济天环报告表（告）〔2020〕52 号），原则同意该项目

环境影响报告表结论以及拟采取的环境保护措施。

3、项目单位

本项目的项目单位为济南城通建设工程有限公司。经本所律师查询国家企业信用信息公示系统，济南城通建设工程有限公司统一社会信用代码：91370100MA3M4LBX1L，类型：有限责任公司(非自然人投资或控股的法人独资)，注册资本：100000.00 万，住所：济南市历城区将军路 80 号 402，法定代表人：李春林，经营范围：一般项目：工程管理服务；园林绿化工程施工（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：各类工程建设活动；公路管理与养护（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）。登记状态：在营（开业）企业。

济南城通建设工程有限公司股东为济南城建动能转换开发建设集团有限公司，济南城建动能转换开发建设集团有限公司注册资本 290000 万元，其中，济南城市建设集团有限公司认缴出资额 130500 万元，济南滨河新区建设投资集团有限公司认缴出资额 116000 万元，济南市小清河开发建设投资有限公司认缴出资额 43500 万元。

本所律师认为，募集资金拟投入的项目已经主管部门立项，符合国家产业政策；济南城通建设工程有限公司是依法设立并有效存续的、具有独立法人资格的有限责任公司，具备项目单位主体资格。

四、本期债券的发行文件及发行有关机构

（一）信息披露文件



山东省财政厅为本次发行编制了《信息披露文件》，《信息披露文件》包含了债券基本情况、发行方式、募集资金投向说明、信用评级情况、地方经济状况、地方政府债务状况，并附列了募投项目情况汇总表，已披露了主要发行要素。

（二）评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司（以下简称“新世纪”）就本次发行出具了《信用评级报告》，本次发行的债券级别为 AAA。

经本所律师适当核查，新世纪现持有上海市杨浦区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91310110132206721U）以及中国证券监督管理委员会核发的《证券市场资信评级业务许可证》，新世纪为在中国境内工商注册且具备证券市场资信评级资质的中介机构。本所律师认为，新世纪具备为本次发行提供信用评级服务的资格。

（三）法律意见书

经本所律师自查，本所现持有山东省司法厅核发的《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码：31370000495181332U），经办律师均持有山东省司法厅核发的《律师执业证》，本所具备为本次发行出具法律意见书的资格。

（四）评价报告

容诚会计师事务所（特殊普通合伙）（以下简称“容诚会计师事务所”）就本次发行出具了《项目收益与融资平衡专项评价报告》（以



下简称“《评价报告》”)。

经本所律师适当核查,容诚会计师事务所现持有北京市西城区市场监督管理局核发的《营业执照》(统一社会信用代码:911101020854927874)以及北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》,经办注册会计师均持有《注册会计师资格证书》。本所律师认为,容诚会计师事务所具备为本次发行提供服务的资格。

五、本期债券潜在的法律风险

1、项目建设相关风险

隧道工程具有建设周期长、资金投入量大等特点,其建设运营应依法履行必要的审批手续,存在工期拖延和工程事故的可能性,在项目实施过程中,项目勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目单位组织管理水平、施工单位施工技术及管理水平的因素,也会对项目建设期产生影响。建设期每年的利息额较大,如果出现工期拖延或出现工程事故,工程投资将增加,并且工期拖延将影响项目的现金流入,使项目净收益减少,可能影响本次调整的还本付息。

2、项目收益相关风险

隧道车流量的预测结果是整个项目设计的基础,它直接影响项目的建设规模、投资规模及费用收益水平,车流量预测准确性与预测的基础资料是否准确可靠、城市规模是否按规划设想实现等因素关系密切,而上述这些因素都具有一定的不确定性,隧道车流量具有不确定性。本项目存在总投资核算不准确、车流量预测不准确、项目收入或者支出预测不准确等方面的风险。



此外，项目建成后的日常运营管理，特别是日常检查、养护、大修和安全等方面存在一定的风险，存在运营成本增加的风险，项目管理部门的管理水平也将影响项目正常运营和效益，上述风险将影响项目收益，可能影响本次调整债券的还本付息。

3、利率波动风险

在本期债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策的变动等因素会引起市场利率水平的变化，本期债券在存续期限内，不排除市场利率波动的可能，利率的波动将给投资者投资本期债券的收益水平带来一定的不确定性。

4、流动性风险

本次发行的专项债券可以在银行间债券市场、证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、证券交易所市场资金供需状况、投资者分布及投资者投资偏好变化等因素可能影响本次发行债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

5、评级变动风险

在本期债券存续期间，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，从而对本期债券投资者带来一定的风险。

6、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。若国家税收政策发生调增,将导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

7、其他风险

本项目的项目单位为济南城通建设工程有限公司,本次发行的发行人为山东省人民政府,本次发行募集资金将专项用于项目单位的济泺路穿黄北延隧道工程,由其项目收入偿还本息。项目单位内部管理是否完善、公司经营是否持续稳定、公司资产状况,以及项目单位与财政部门之间的沟通是否高效等因素将直接影响着本次发行募集资金的还本付息。

六、结论性意见

1、发行人具备本次发行主体资格,转贷市县使用,符合相关法律法规和规范性文件的规定。

2、募集资金拟投入的项目已经主管部门立项,符合国家产业政策。

3、济南城通建设工程有限公司是依法设立并有效存续的、具有独立法人资格的有限责任公司,具备项目单位主体资格。

4、本次发行的《信息披露文件》已披露了主要发行要素。

5、与本次发行有关的信用评级机构、律师事务所、审计机构,均具有相应的从业资质,具备为本次发行提供相关服务的资格。



本法律意见书正本一式贰份，每份均具有同等法律效力。

（以下无正文）



（本页无正文，为《山东众成清泰（济南）律师事务所关于 2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二十五期）——2022 年山东省政府专项债券（三十九期）济南市市本级济泺路穿黄北延隧道工程法律意见书》之签署页）

山东众成清泰（济南）律师事务所



经办律师：

吴海洋 律师

黄冬青 律师

2022 年 6 月 20 日



律师事务所分所 执业许可证

(副本)

统一社会信用代码: 31370000495181332U

山东众成清泰(济南) 律师事务所,

符合《律师法》及《律师事务所管理办法》

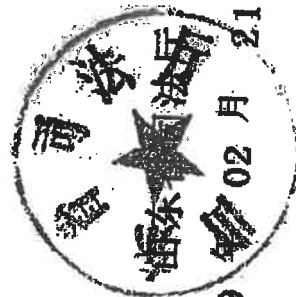
规定的条件, 准予设立并执业。



发证机关:

发证日期:

2019 年 02 月 21 日



律师事务所分所登记事项

[illegible]

律師事務所變更登記 (一)

事项	变更	日期
名称		年月日
		年月日
		年月日
		年月日
		年月日
住所	济南市历下区经十路11111号 华润大厦西座5层	2022年3月2日 章丘区专用章
		年月日
		年月日
		年月日
		年月日

所属律师事务所变更登记备案（七）

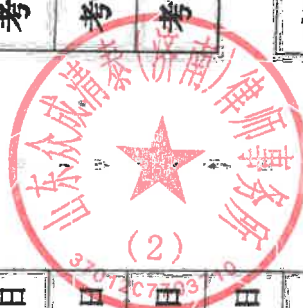
退出合伙人姓名	日期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度考核记录

考核年度	2018年度
考核结果	合格
考核机关	三原市司法局
考核日期	2019年5月

考核年度	2019年度
考核结果	合格
考核机关	三原市司法局
考核日期	2020年5月

考核年度	2020年度
考核结果	合格
考核机关	三原市司法局
考核日期	2021年5月



执业机构 山东众成清泰(济南)

律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 19701200010406338

法律职业资格
或律师资格证号 A20073701130393



持证人 吴海洋

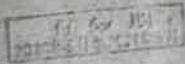
性别 男

发证机关

发证日期 2015年09月10日

备注

2019年度



注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章，并应当加贴律师执业证专用章；首次发证之日起首次年度检查合格完成前除外。

二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到刑事处罚被吊销执业证的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因停止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关销毁。除司法行政系统外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和变造本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址：

http://www.jkq.gov.cn/39769

执业机构 山东众成清泰（济南）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13701202111332199

法律职业资格
或律师资格证号 A20193717230187

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2021 年 10 月 27 日



持证人 黄冬青

性 别 女

身份证号 372924199701130024

备 注

注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、钢印，并应当加盖律师年度考核备案专用章（首次发证之日起首次年度考核完成前除外）。

二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录
核验网址：

No. 11528438