

北京市中伦文德（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（一期）-2022 年山东省政府专项债券（十一
期）滨州市邹平市学前教育设施设备提升项目

法律意见书





目 录

释 义.....	3
重要提示及声明.....	5
一、本期债券的发行要素.....	6
二、本期债券的发行人.....	6
（一）邹平市概况.....	6
（二）邹平市经济发展情况.....	7
（三）邹平市财政情况.....	7
（四）邹平市政府债务情况.....	8
三、本期债券募集资金用途.....	9
（一）项目概况.....	9
（二）项目取得的批复性文件.....	9
（三）项目单位.....	10
四、本期债券项目融资与收益平衡.....	10
五、本期债券的第三方专业机构及相关文件.....	11
（一）审计机构及《财务评价咨询报告》.....	11
（二）法律顾问及《法律意见书》.....	11
六、本期债券的风险因素.....	11
（一）利率风险.....	11
（二）流动性风险.....	12
（三）偿付风险.....	12
（四）评级变动风险.....	12
（五）税务风险.....	12
（六）工程延期的风险.....	13
（七）效果未达逾期风险.....	13
（八）项目建设管理风险.....	13
七、偿债保障措施.....	13
八、投资者保护机制.....	13
九、结论意见.....	14

释 义

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人	指	山东省人民政府（转贷给滨州市邹平市人民政府）
本期债券	指	2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（一期）-2022 年山东省政府专项债券（十一期）滨州市邹平市学前教育设施设备提升项目
本项目、本期债券募集资金用途	指	滨州市邹平市学前教育设施设备提升项目
《可行性研究报告》	指	《学前教育设施设备提升项目可行性研究报告》
和信会所、会计事务所	指	和信会计师事务所（特殊普通合伙）济南分所
《财务评价报告》	指	2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（一期）-2022 年山东省政府专项债券（十一期）滨州市邹平市学前教育设施设备提升项目收益与融资自求平衡专项评价咨询报告
项目单位	指	邹平市教育和体育局
《证券法》	指	《中华人民共和国证券法》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
财预〔2016〕155 号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）
财预〔2018〕161 号	指	《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）
财库〔2020〕43 号	指	《财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知》（财库〔2020〕43 号）
本所、本所律师	指	北京市中伦文德（济南）律师事务所、及其律师



北京市中伦文德（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
（一期）-2022 年山东省政府专项债券（十一期）滨州市邹平市
学前教育设施设备提升项目法律意见书

本所根据《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）、《中华人民共和国证券法》（以下简称“《证券法》”）、《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”）、《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”）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号，以下简称“财预〔2016〕155号文”）、《关于做好2017年地方政府债券发行工作的通知》（财库〔2017〕59号）、《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》（财预〔2018〕28号，以下简称“财预〔2018〕28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）、《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）、《关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉》（财预〔2018〕209号）、《关于地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号）、《国务院关于落实〈政府工作报告〉重点工作部门分工的意见》（国发〔2019〕8号）、《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（财预〔2020〕94号）、《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）、《关于梳理2021年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预〔2021〕29号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》财预〔2021〕61号等法律、法规及规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券发行事宜，出具本法律意见书。

重要提示及声明

1. 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，对本期债券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。

2. 本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、实施主体、建设单位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、建设单位、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期债券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。

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

4. 本所律师仅就发行人本期债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、收益和融资平衡方案、财务评价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、财务评价报告等内容时，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。

5. 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期债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述重要提醒及声明，本所对发行人、实施主体、建设单位以及项目中介机构所提

供的与本期债券发行相关的资料和事实进行了审查和验证，现出具法律意见如下：

一、本期债券的发行要素

本期债券发行基本要素如下：

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（一期）-2022 年山东省政府专项债券（十一期）滨州市邹平市学前教育设施设备提升项目。
发行人	山东省人民政府（转贷给邹平市人民政府）。
发行金额	1000 万人民币
发行期限	10 年
发行品种	项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券。
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，山东省财政厅将委托上海新世纪资信评估投资服务有限公司每年开展一次跟踪评级。
还本付息方式	在本期债券存续期内每半年支付利息，到期一次性偿还本息。

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，本期债券的发行人山东省人民政府，转贷给邹平市人民政府使用。

（一）邹平市概况

邹平县位于滨州市最南端，辖 11 个镇、5 个街道办事处和 1 个国家级经济技术开发区，



858 个行政村，常住人口 80.7 万人，总面积 1250 平方公里。县城位于黄山脚下，城区面积 57.8km²，常驻人口 39.5 万人，是全县政治、经济、文化中心。邹平县城规划有高铁片区、湖西片区、黛溪河片区、济青高速东出口片区、新民片区等五大片区，城市发展潜力大。

邹平，古称梁邹，历史悠久，文化源远流长。邹平地处鲁中泰沂山区与鲁北黄泛平原的叠交地带，东接工业重地淄博，西邻省会济南，南依胶济铁路，北靠黄河，济青高速公路横穿全境 26 公里。西距济南 90 公里，距济南国际机场 62 公里，东距海滨城市青岛 240 公里，距淄博市 37 公里，北至首都北京 450 公里。邹平是中国综合实力百强县，中国卫生县城，国家园林县城，全国科技进步示范县，中国棉纺织名城，中国糖都，中国全面小康成长型百佳县，中国食品工业强县，中国书法之乡，中国最具幸福感城市。

（二）邹平市经济发展情况

经本所律师查阅《滨州市邹平市 2021 年政府工作报告》，“十三五”时期，累计完成一般公共预算收入 343.9 亿元，年均增长 3.1%；预计完成社会消费品零售总额 584 亿元，年均增长 4.6%；居民人均可支配收入预计超过 3.2 万元，年均增长 7.4%。累计实现进出口总额 1094 亿元，比上个五年增长 11.5%。招引新项目 190 个，其中世界 500 强项目 10 个；到位市外资金 400 亿元，实际利用外资 6.4 亿美元。银行机构达到 15 家，存款余额较“十二五”末增加 101 亿元。成功实现“撤县设市”，济青高铁如期通车，济青高速完成改扩建。连续 16 年入选中国县域经济百强，成为全省重点事权改革 9 个经济发达县之一。魏桥创业集团连续 9 年进入世界 500 强，连续 2 年上榜世界品牌 500 强。

（三）邹平市财政情况

1. 一般公共预算执行情况

2020 年，全市财政总收入完成 104.19 亿元，其中，全市一般公共预算收入 71.79 亿



元，完成调整预算的100.1%，比上年增长3.3%。当年一般公共预算收入加上各项补助收入、地方政府债券转贷收入、上年结余收入及调入资金等，收入共计142.56亿元。全市一般公共预算支出110.96亿元，完成调整预算的98.8%，比上年增长59.9%。当年一般公共预算支出，加上上解支出、债务还本支出及结转下年支出等，支出共计142.56亿元。全市财政收支相抵，当年预算平衡。

2. 政府性基金预算执行情况

2020年，全市政府性基金收入9.22亿元，完成调整预算的99.5%，比上年减少85.1%。政府性基金收入加上上级补助收入、上年结转收入及政府专项债券转贷收入等31.08亿元，收入共计40.3亿元。全市政府性基金支出40.00亿元，完成调整预算的100%，比上年减少41.8%，政府性基金支出加上上解支出、债务还本支出等，支出共计40.30亿元。政府性基金收支相抵，当年预算平衡。

3. 国有资本经营预算执行情况

2020年，全市国有资本经营预算总收入33.98亿元，其中，当年收入33.98亿元，完成调整预算的100%。全市国有资本经营预算支出33.98亿元，其中，当年支出56万元，调出资金33.97亿元。国有资本经营预算收支相抵，当年预算平衡。

4. 社会保险基金预算执行情况

2020年，全市社会保险基金（含机关事业单位基本养老保险、居民基本养老保险）收入7.97亿元，完成调整预算的102.9%，增长10.2%。全市社会保险基金支出7.17亿元，完成调整预算的103.8%，增长12.1%。全市社会保险基金当年收支结余0.80亿元，年末滚存结余6.18亿元。

（四）邹平市政府债务情况

2020年，全市一般债务转贷收入8.84亿元，其中，再融资一般债券收入8.43亿元，新增一般债券收入4100万元。地方政府一般债务还本支出8.43亿元。

2020年，全市地方政府专项债务转贷收入27.96亿元，其中，新增专项债券转贷收入



27万亿元，置换专项债券转贷收入2090万元。全市地方政府专项债务还本支出2140万元，全部为置换专项债券还本支出。

三、本期债券募集资金用途

本期债券募集的资金用于邹平市学前教育设施设备提升项目。

（一）项目概况

本项目建设地址位于邹平市境内。本项目主要为43处幼儿园教育教学等设施设备进行购置，并建设幼儿用房及附属用房，项目建设面积4534平方米，购置图书、玩教具、教学设备、幼儿活动设备等49021台件套册。项目建成后受益幼儿20274人，提升幼儿园内部设备水平，改善办园条件，彻底解决了入园难、入园贵的问题，满足人民群众的需求，加快学前教育发展的步伐，更好地增强为当地经济社会发展服务的能力，本项目总估算投资9020万元。

（二）项目取得的批复性文件

2020年12月25日，邹平市发展和改革局核发《关于对邹平市学前教育设施设备提升项目可行性研究报告的批复》，邹发改科社【2020】62号。

2020年11月5日，邹平市教育和体育局为邹平市学前教育设施设备提升项目出具《项目登记单》，项目代码：2020-371626-83-01-126842。

2020年11月5日，邹平市学前教育设施设备提升项目环境影响登记表已完成备案，备案号：202037162600000905。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的邹平市学前教育设施设备提升项目已取得相关批复文件，现有手续符合法律法规的要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，依法依规推进项目建设工作。

（三）项目单位

根据《邹平市学前教育设施设备提升项目可行性研究报告批复意见》及其他文件，邹平市学前教育设施设备提升项目的建设单位是邹平市教育局。

根据项目单位提供的统一信用代码证书复印件，确认项目单位的基本信息如下：

名称	邹平市教育局
统一社会信用代码	11371626MB2860901Q
法定代表人或负责人	王佣兵
住所	山东省邹平市鹤伴二路681号
机构性质	机关
颁发日期	2020年09月25日
赋码机关	中共邹平市委机构编制委员会办公室

综上，本所律师认为，邹平市教育局系在中华人民共和国境内依法设立、有效存续的政府机关，具备负责该项目各项工作的实施主体资格。

四、本期债券项目融资与收益平衡

根据会计事务所出具的《财务评价报告》显示，和信会所认为“基于财政部对地方政府发行收益与融资自求平衡专项债券的要求，本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，并以项目建成后的运营收益对应的充足、稳定的现金流作为还本付息的资金来源。通过对本项目收益与融资自求平衡情况的分析，我们未注意到本期专项债券在存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况。”



五、本期债券的第三方专业机构及相关文件

（一）审计机构及《财务评价咨询报告》

发行人委托和信会计师事务所(特殊普通合伙)济南分所作为本期债券发行的审计机构。和信会所就本项目出具了《财务评价报告》，该单位现持有济南市市中区市场监督管理局于2019年7月16日核发的统一社会信用代码为913701030690342410的《营业执照》，山东省财政厅于2019年8月7日核发的执业证书编号为370100013706的《会计师事务所分所执业证书》。

本所律师认为：和信会所系经批准依法设立且合法存续的合伙制会计师事务所，具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质。

（二）法律顾问及《法律意见书》

聘请本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合伙制律师事务所，现持有山东省司法厅于2011年5月30日核发的统一社会信用代码为：313700005755619926的《律师事务所分所执业许可证》。本法律意见书已由两名执业律师及本所负责人签章并加盖公章。

本所律师认为：本所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，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两名执业律师均具备相应的执业资格。

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。虽然会计师事务所就本申请项目出具了《财务评价报告》，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增，将导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

（六）工程延期的风险

本期项目会消耗大量人力、物力、时间。因管理不善、环境变化等原因，可能出现资金不足，难以竣工等情况，导致工程延期，不能按时完工，加大项目成本。

（七）效果未达逾期风险

因本期应综合考虑多方面因素，耗费时间长、投入成本大。项目可能会存在不同的复杂情况或者难度较大等原因，存在未达逾期效果或者效果不明显等风险，可能未能实现逾期项目效果，提高城市宜居程度的目标。

（八）项目建设管理风险

在项目建设过程中，可能发生原材料价格和人工成本上涨，导致项目建设成本增加；可能发生设计方案变化、投资规模变化、项目施工单位管理水平等众多情况，对项目建设产生不确定性，导致项目建设风险。

七、偿债保障措施

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. 必要时可发现新一期地方政府专项债券用于偿还本次债券本息。

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.本期债券已披露发行要素及该项目实施的主体资格。
- 2.本期债券募集资金将用于本项目，符合地方政府专项债券发行的相关要求。
- 3.本项目已获得目前阶段相关批复性文件，现有手续符合法律法规的要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，依法合规推进项目建设等工作。
- 4.为本期债券发行提供服务的第三方专业机构均具备相应的从业资质。
- 5.本期债券发行的风险因素包括但不限于利率风险、流动性风险、偿付风险、评级变动风险、税务风险等等。
- 6.本期债券已制定了必要的投资者保护机制。

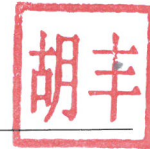
本法律意见书自本所盖章及本所律师签字后生效；本法律意见书仅供本期债券发行之目的而使用，不得用作其他任何目的。由于使用不当造成的后果与本所及本所律师无关。

（以下无正文，为签署页）



北京市中伦文德(济南)律师事务所

负责人：胡丰



本所律师：付春法

付春法

本所律师：刘传亨

刘传亨

2022年02月17日

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码: 313700005755619926

北京市中伦文德(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:

山东省司法厅

发证日期:

2018 年 12 月 14 日

No. 80015277

中华人民共和国司法部监制



执业机构 北京市中伦文德济南律

师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13701201110239145

法律职业资格
或律师资格证号 A20093713120050

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2015 年 12 月 16 日



持证人 付春法

性 别 男

身份证号 371312198504067413



执业机构 北京市中伦文德(济南)
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13701202110335071

法律职业资格
或律师资格证号 A20193708823622

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2021年07月02日



持证人 刘传亨

性别 男

身份证号 370882199502160411