

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）  
东营市广饶县精神卫生中心扩建项目  
法律意见书

二〇二二年二月

地址：山东省济南市高新区万科中心九楼

电话：0531-88255076

## 目 录

|                       |    |
|-----------------------|----|
| 释义.....               | 8  |
| 一、本期债券的发行要素 .....     | 10 |
| 二、债券发行人.....          | 11 |
| （一）东营市概况 .....        | 11 |
| （二）东营市经济发展情况.....     | 13 |
| （三）东营市财政情况 .....      | 20 |
| （四）地方政府性债务情况.....     | 31 |
| 三、本期债券募集资金的用途 .....   | 32 |
| 四、本期债券募集资金的偿债来源 ..... | 35 |
| 五、本期债券募集资金的使用限制 ..... | 35 |
| 六、第三方专业机构及披露文件 .....  | 35 |
| （一）审计机构及专项评价报告 .....  | 35 |
| （二）信用评级机构及信用评级报告..... | 37 |
| （三）法律顾问及法律意见书 .....   | 38 |
| 七、本期债券的风险因素 .....     | 39 |

---

|                 |    |
|-----------------|----|
| （一）流动性风险 .....  | 39 |
| （二）偿付风险 .....   | 40 |
| （三）评级变动风险 ..... | 40 |
| （四）税务风险 .....   | 40 |
| （五）项目建设风险 ..... | 41 |
| （六）项目运营风险 ..... | 41 |
| 八、偿债保障措施 .....  | 41 |
| 九、投资者保护机制 ..... | 41 |
| 十、结论性意见.....    | 42 |

## 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）

##### 东营市广饶县精神卫生中心扩建项目

### 法律意见书

致：山东省财政厅

上海市建纬（济南）律师事务所作为本期债券发行事宜的专项法律顾问，根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国环境影响评价法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《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）、《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）、《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）、《关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉的通知》（财

预〔2018〕209号）、《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》、中共中央办公厅国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33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）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）、关于印发《地方政府债券信息公开平台管理办法》的通知（财预〔2021〕5号）、财政部关于印发《地方政府债券信用评级管理暂行办法》的通知（财库〔2021〕8号）、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、法规和规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。

为本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

1. 本所律师根据相关法律、法规、规章、规范性文件的规定和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，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不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

2. 本所律师进行上述核查验证，已经得到委托人、项目主体及项目中介的以下承诺及声明，并以该等承诺、声明作为出具本法律意见书的前提：保证其向本所提供的为出具本法律意见书必需的原始书面材料、副本材料或陈述均真实、合法、有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；保证其向本所提供的有关副本材料或复印件与原件一致；保证对本所提供的文件和材料的真实性、准确性和完整性承担个别和连带的法律责任。

3. 对于出具本法律意见书中的至关重要而又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、项目主体或者其他有关单位的证明文件以及与本期债券发行有关的其他中介机构出具的书面报告和专业意见，仅就该等事实发表法律意见。

4. 在本法律意见书中，本所律师仅根据本法律意见书出具之日现行有效的法律、法规、规章、规范性文件等的明确要求，对本期债券发行的合法性及有重大影响的法律问题发表法律意见，但对于审计、信用评级、投资决策等专业事项，本法律意见书只作引用且不发表法律意见。本所律师在本法律意见书中对有关审计报告、评级报告等文件中某些数据和结论的引述，并不意味着本所律师对该等数据和相关结论的

合法性、真实性和准确性做出任何明示或默示的担保或保证，对于该等文件及其所涉内容，本所律师依法并不具备进行核查和做出评价的适当资格。

5. 在本法律意见书中，本所律师对与法律相关的业务事项，履行了法律专业人士特别的注意义务；对于其他业务事项，履行了普通人一般的注意义务。

6. 本法律意见书仅供本期发行债券之目的使用，未经本所及本所律师书面同意，本法律意见书不得用作其他任何用途，或由任何其他人予以引用。

## 释义

在本法律意见书中，除另有明确表述或上下文另有定义，下列各项用语具有如下特定的含义：

1. 本法律意见书：是指《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）东营市广饶县精神卫生中心扩建项目法律意见书》。

2. 本期债券：是指 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）东营市广饶县精神卫生中心扩建项目。

3. 专项评价报告：是指山东中明会计师事务所有限公司为本项目出具的《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》。

4. 信用评级报告：是指上海新世纪资信评估投资服务有限公司出具的信用评级报告。

5. 财预〔2016〕155 号文：是指财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知。

6. 财预〔2018〕161 号文：是指《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》。

7. 财预〔2020〕94 号文：是指《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》。

8. 财库〔2020〕43 号文：是指《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》。

9. 财库〔2021〕8 号文：是指财政部关于印发《地方政府债券信用评级管理暂行办法》的通知。

## 一、本期债券的发行要素

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（一期）—2022 年山东省政府专项债券（十一期）东营市广饶县精神卫生中心扩建项目。

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 10 年期固定利率债券。

5. 发行总额：本期债券共计发行人民币1,400.00万元。

6. 信用级别：由发行人聘请上海新世纪资信评估投资服务有限公司综合评定，本期债券的信用级别为 AAA，该公司将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，票面利率在债券存续期内固定不变。

8. 还本付息方式：存续期内每半年支付一次债券利息，到期一次还本，最后一期利息随本金的兑付一起支付。

9. 发行价格：本期债券面值100元人民币，以1000元为一个认购单位，认购金额必须是人民币1000元的整数倍且不

少于人民币1000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：东营市为本期债券已披露主要发行要素。

## 二、债券发行人

债券的发行人 of 山东省人民政府。

### （一）东营市概况

东营市位于山东省北部黄河三角洲地区，中华民族的母亲河——黄河，在东营市境内流入渤海。东营市地理位置为北纬 $36^{\circ} 55' \sim 38^{\circ} 10'$ ，东经 $118^{\circ} 07' \sim 119^{\circ} 10'$ 。东、北临渤海，西与滨州市毗邻，南与淄博市、潍坊市接壤。南北

最大纵距123公里，东西最大横距74公里，总面积7923平方公里。

东营市 2020 年主要目标任务全面完成，“十三五”圆满收官。经过五年奋斗，观念理念、质量结构、产业生态、体制机制、城市品质、干部作风等各方面各领域发生了一系列关键性、趋势性甚至转折性变化，东营的经济综合实力、人民生活水平跃上新的台阶，生态环境显著改善，脱贫攻坚取得决定性成果，全面建成小康社会胜利在望。

东营市“十四五”时期经济社会发展的指导思想是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，认真落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求，积极抢抓黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略机遇，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，全面落实省委省政府工作部署，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满

足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，加快融入新发展格局，加快构建具有东营特色和持续竞争力的现代产业体系，加快推进治理体系和治理能力现代化，积极探索生态保护与高质量发展互融互促的发展路子，聚力打造山东高质量发展的增长极，黄河入海文化旅游目的地，建设富有活力的现代化湿地城市，在黄河流域生态保护和高质量发展中作出示范，在新时代现代化强省建设中走在前列，奋力开创高水平现代化强市建设新局面。

## （二）东营市经济发展情况

经本所律师查阅2018至2020年《东营市国民经济和社会发展统计公报》，东营市综合情况如下：

### 1. 2018年

经济运行总体平稳。初步核算，按可比价格计算，全市生产总值(GDP)比上年增长4.5%。其中，第一产业增长2.2%，第二产业增长3.4%，第三产业增长6.8%。三次产业结构为3.5：62.2：34.3。



就业形势保持稳定。新增城镇就业 5.16 万人,比上年增长 24.5%。城镇人口登记失业率 2.5%,低于 3.5%的全年控制目标。

市场物价保持上涨。居民消费价格比上年上涨 2.8%,其中,消费品价格上涨 2.2%,服务项目价格上涨 3.8%。工业生产者出厂价格上涨 11.1%,工业生产者购进价格上涨 6.4%。

表 1 2018 年居民消费价格指数 (以上年为 100)

| 指标        | 累计指数  |
|-----------|-------|
| 居民消费价格总指数 | 102.8 |
| 服务项目价格指数  | 103.8 |
| 消费品价格指数   | 102.2 |
| 食品烟酒      | 102.2 |
| 衣着        | 98.3  |

|         |       |
|---------|-------|
| 居住      | 103.8 |
| 生活用品及服务 | 100.8 |
| 交通和通信   | 102.7 |
| 教育文化和娱乐 | 104.0 |
| 医疗保健    | 109.2 |
| 其他用品和服务 | 100.0 |

常住人口平稳增长。年末全市常住人口 217.21 万人，比上年末增加 1.75 万人。其中城镇常住人口 149.86 万人，比上年末增加 3.99 万人。常住人口城镇化率为 69.04%，比上年末提高 1.29 个百分点。全年共出生 23991 人，出生率为 12.24‰，死亡率为 4.6‰，自然增长率为 7.64‰。

市场主体活力增强。年末实有各类市场主体 19.65 万户，比上年增长 14.1%；注册资本(金)6212.15 亿元，增长 17.1%。其中，年末实有各类企业 6.31 万户，增长 16.2%；注册资本(金) 5980.82 亿元，增长 17.1%。实有个体工商户 13.06 万户，增长 13.2%；注册资本(金)161.29 亿元，增长 21.4%。

## 2. 2019年

经济运行总体平稳。初步核算，全市实现生产总值(GDP) 2916.19亿元，按可比价格计算，比上年增长4.2%。其中，

第一产业增加值145.73亿元，增长0.5%；第二产业增加值1675.11亿元，增长4.0%；第三产业增加值1095.35亿元，增长4.9%。三次产业结构为5.0：57.4:37.6。人均生产总值134022元，按年均汇率折算为19428美元。

就业形势基本稳定。新增城镇就业5.53万人，比上年增长7.1%。城镇人口登记失业率2.6%，低于3.5%的全年控制目标。

市场物价温和上涨。居民消费价格比上年上涨2.9%，八大类商品和服务项目价格“五升三降”。工业生产者出厂价格下降1.2%，工业生产者购进价格下降2.2%。

常住人口平稳增长。年末全市常住人口217.97万人，比上年末增加0.76万人。其中，城镇常住人口150.93万人，比上年末增加1.07万人。常住人口城镇化率为69.24%，比上年末提高0.20个百分点。

市场主体活力增强。年末实有各类市场主体24.36万户，比上年增长24.0%；注册资本（金）7407.12亿元，增长19.1%。其中，年末实有各类企业7.49万户，增长18.6%；注册资本（金）常住人口平稳增长。年末全市常住人口217.97万人，比上年末增加0.76万人。其中，城镇常住人口150.93万人，

比上年末增加1.07万人。常住人口城镇化率为69.24%，比上年末提高0.20个百分点。

市场主体活力增强。年末实有各类市场主体24.36万户，比上年增长24.0%；注册资本（金）7407.12亿元，增长19.1%。其中，年末实有各类企业7.49万户，增长18.6%；注册资本（金）7107.55亿元，增长18.7%。实有个体工商户16.58万户，增长27.0%；注册资本（金）227.80亿元，增长41.2%。

### 3. 2020年

经济运行逆势向好。根据市级生产总值统一核算结果，2020 年全市实现生产总值（GDP）2981.19 亿元，按可比价格计算，比上年增长 3.8%。其中，第一产业增加值 156.56 亿元，增长 4.2%；第二产业增加值 1678.53 亿元，增长 4.6%；第三产业增加值 1146.10 亿元，增长 2.2%。三次产业结构调整为 5.3：56.3:38.4。

图 1 2016-2020 年地区生产总值及增速

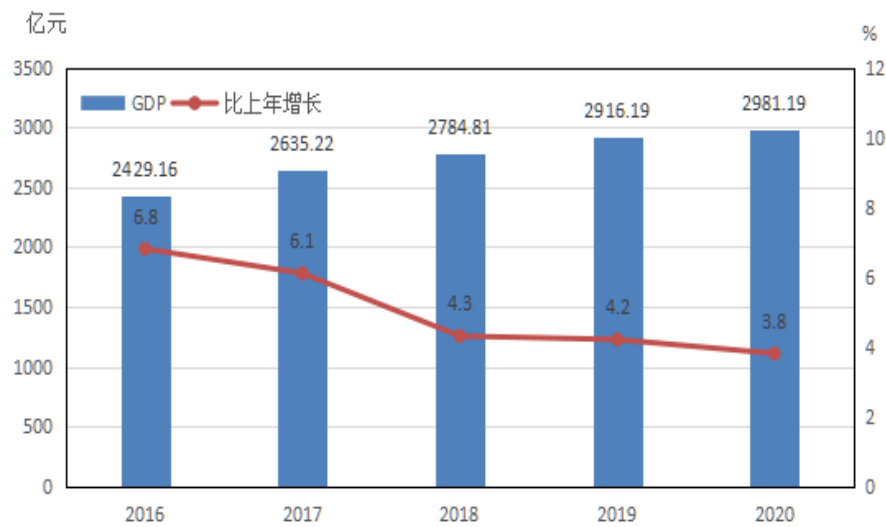
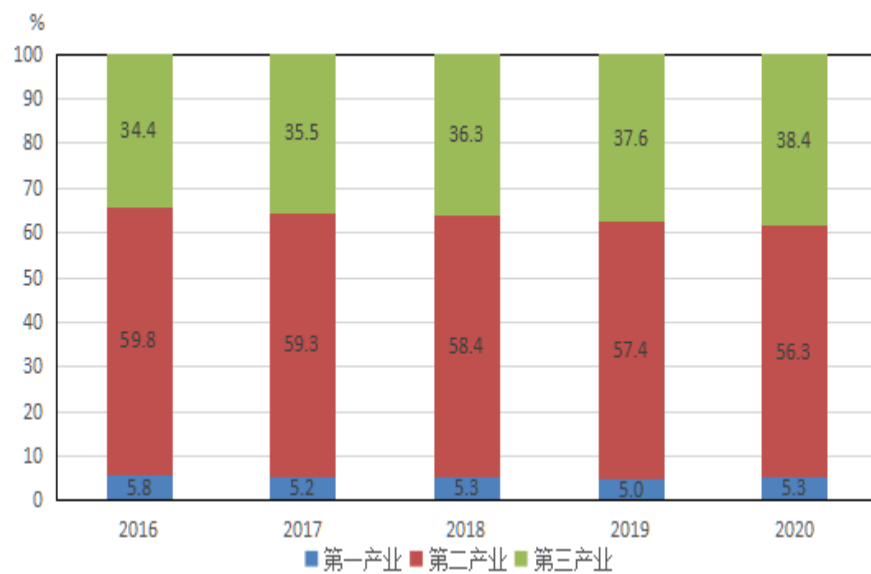


图 2 2016-2020 年三次产业增加值占地区生产总值比重



就业形势保持稳定。全年城镇新增就业 3.58 万人，完成省定任务的 134.5%，市定任务的 108.4%。其中，失业人员再就业 1.61 万人，就业困难人员就业 0.25 万人。城镇登

记失业率 2.65%，低于全省 0.45 个百分点，低于 3.5% 的年度控制目标。

市场物价涨势温和。全年居民消费价格指数（CPI）比上年上涨 2.6%。八大类商品和服务项目价格“五升三降”。其中，食品烟酒类上涨 9.1%，医疗保健类上涨 6.8%，其他用品和服务类上涨 5.7%，教育文化和娱乐类上涨 1.4%，生活用品及服务类上涨 0.1%；居住类下降 0.1%，衣着类下降 1.9%，交通和通信类下降 6.3%。

表 1 2020 年居民消费价格指数（以上年为 100）

| 指标        | 累计指数  |
|-----------|-------|
| 居民消费价格总指数 | 102.6 |
| 食品烟酒      | 109.1 |
| 衣着        | 98.1  |
| 居住        | 99.9  |
| 生活用品及服务   | 100.1 |
| 交通和通信     | 93.7  |
| 教育文化和娱乐   | 101.4 |
| 医疗保健      | 106.8 |
| 其他用品和服务   | 105.7 |

户籍人口平稳增长。全年出生人口 1.8 万人，出生率 9.25‰；死亡人口 1.3 万人，死亡率 6.77‰；自然增长率 2.47‰。年末户籍人口 197.96 万人，比上年增加 0.31 万人。其中，0-17 岁人口 38.08 万人，18-59 岁人口 116.25 万人，60 岁及以上人口 43.63 万人。

### （三）东营市财政情况

#### 1. 一般公共预算执行情况

##### （1）2018年

全市境内一般公共预算收入599.71亿元，增长14.32%；其中，税收收入528.15亿元，增长18.08%，税收占比88%。全市地方一般公共预算收入244.58亿元，完成汇总预算的100.3%，增长5.03%；其中，税收收入176.7亿元，增长11.85%，税收占比72.25%；一般公共预算支出306.33亿元，完成汇总预算的104.59%，增长10.32%。一般公共预算收入，加上级税收返还、转移支付补助、政府债券转贷收入、调入资金及上年结转等收入，共计380.95亿元；一般公共预算支出，加上解上级、债务还本支出、增设预算稳定调节基金及结转下年等支出，共计380.95亿元。收支平衡。

市级一般公共预算收入109.17亿元，完成预算的100.38%，增长2.58%；一般公共预算支出130.05亿元，完成预算的100.45%，增长12.13%。一般公共预算收入，加上级税收返还、转移支付补助、下级上解收入、政府债券转贷收入、调入资金及上年结转等收入，共计248.17亿元；一般公共预算支出，加上解上级、债务还本支出、增设预算稳定调节基金及结转下年等支出，共计248.17亿元。收支平衡。

市本级一般公共预算收入77.22亿元，完成预算的100.15%，增长0.14%；一般公共预算支出102.89亿元，完成预算的99.87%，增长11.34%。一般公共预算收入，加上级税收返还、转移支付补助、下级上解收入、政府债券转贷收入、调入资金及上年结转等收入，共计227.62亿元；一般公共预算支出，加上解上级、债务还本支出、增设预算稳定调节基金及结转下年等支出，共计227.62亿元。收支平衡。

## （2）2019年

全市境内一般公共预算收入完成661.76亿元，增长10.35%；其中，税收收入580.02亿元，增长9.82%，税收占比87.65%。全市地方一般公共预算收入完成245.1亿元，完成预算的102.72%，增长0.21%，剔除减税降费政策因素后可比增长15.3%。其中，税收收入172.18亿元，增长2.56%，税

收占比70.2%。一般公共预算支出306.2亿元，完成预算的100.57%，下降0.04%。一般公共预算收入加上级税收返还、转移支付补助、政府债券转贷收入、调入资金及上年结转等收入，总收入377.7亿元。一般公共预算支出加上解上级、债务还本支出等支出，总支出377.7亿元。收支平衡。

市级一般公共预算收入89.33亿元，完成预算的102.99%，下降18.17%，剔除体制调整因素后可比下降6.9%，主要是减税降费政策性减收影响；一般公共预算支出完成132.18亿元，完成预算的97.15%，增长1.64%。一般公共预算收入加上级税收返还、转移支付补助、下级上解收入、政府债券转贷收入、调入资金及上年结转等收入，总收入252.5亿元。一般公共预算支出加上解上级、债务还本支出等支出，总支出252.5亿元。收支平衡。

市本级一般公共预算收入33.45亿元（按体制调整新口径），完成预算的102.7%，剔除体制调整因素后可比下降10.76%，主要是减税降费政策性减收影响；一般公共预算支出93.89亿元，完成预算的96.69%，下降8.75%。一般公共预算收入加上级税收返还、转移支付补助、下级上解收入、政府债券转贷收入、调入资金及上年结转等收入，总收入

221.13亿元。一般公共预算支出加上解上级、债务还本支出等支出，总支出221.13亿元。收支平衡。

### （3）2020年

全市境内一般公共预算收入完成542.41亿元，下降18.03%。全市地方一般公共预算收入249.34亿元，完成预算的96.75%，比上年增长1.73%。其中，税收收入168.42亿元，比上年下降2.18%。一般公共预算支出311.35亿元，完成预算的100.92%，比上年增长1.68%。当年收入，加上级补助、债务转贷收入、调入资金及上年结转等收入，总收入395.43亿元。当年支出，加上解上级、债务还本及结转下年等支出，总支出395.43亿元。收支平衡。

市级一般公共预算收入85.63亿元，完成预算的99.64%，比上年下降0.65%；一般公共预算支出119.7亿元，完成预算的99.68%，比上年下降9.44%。当年收入，加上级补助、下级上解、债务转贷收入、调入资金及上年结转等收入，总收入255.07亿元。当年支出，加补助下级、上解上级、债务转贷支出、债务还本及结转下年等支出，总支出255.07亿元，收支平衡。

市本级一般公共预算收入32.41亿元，完成预算的98.29%，比上年下降3.11%，主要是受疫情及油价影响，税收收入下降；一般公共预算支出76.05亿元，完成预算的95.83%，比上年下降19%，主要是压减一般性支出和非急需非刚性支出，加大了对县区转移支付力度。当年收入，加上上级补助、下级上解、债务转贷收入、调入资金及上年结转等收入，总收入217.24亿元。当年支出，加补助下级、上解上级、债务转贷支出、债务还本及结转下年等支出，总支出217.24亿元，收支平衡。

## 2. 政府性基金预算执行情况

### （1）2018年

全市政府性基金预算收入100.4亿元，完成预算的106.29%，增长54.64%；政府性基金预算支出129.32亿元，完成预算的102.97%，增长70.96%。政府性基金预算收入，加转移支付补助、政府债券转贷收入、调入资金及上年结转等收入，共计141.37亿元；政府性基金预算支出，加上解上级、债务还本支出、调出资金及结转下年等支出，共计141.37亿元，收支平衡。

市级政府性基金预算收入54.54亿元，完成预算的100.13%，增长72.76%；政府性基金预算支出47.49亿元，完成预算的92.9%，增长36.31%。政府性基金预算收入，加转移支付补助、政府债券转贷收入、调入资金及上年结转等收入，共计94.62亿元；政府性基金预算支出，加上解上级、债务还本支出、调出资金及结转下年等支出，共计94.62亿元，收支平衡。

市本级政府性基金预算收入48.99亿元，完成预算的100.2%，增长86.35%；政府性基金预算支出26.51亿元，完成预算的90.93%，增长60.21%。政府性基金预算收入，加转移支付补助、政府债券转贷收入、调入资金及上年结转等收入，共计87.43亿元；政府性基金预算支出，加上解上级、债务还本支出、调出资金及结转下年等支出，共计87.43亿元，收支平衡。

## （2）2019年

全市政府性基金预算收入90.24亿元，完成预算的110.96%，下降10.11%；政府性基金预算支出116.46亿元，完成预算的94.9%，下降9.94%。政府性基金预算收入，加转移支付补助、政府债券转贷收入及上年结转等收入，共计140.53亿元；政府性基金预算支出，加上解上级、债务还本

支出、调出资金及结转下年等支出，共计140.53亿元，收支平衡。

市级政府性基金预算收入48.26亿元，完成预算的103.8%，下降11.5%；政府性基金预算支出46.53亿元，完成预算的73.2%，下降2.01%。政府性基金预算收入加转移支付补助、政府债券转贷收入及上年结转等收入，总收入97.17亿元。政府性基金预算支出加上解上级、债务还本支出、调出资金等支出，总支出97.17亿元，收支平衡。

市本级政府性基金预算收入43.47亿元，完成预算的106.9%，下降11.27%；政府性基金预算支出27.14亿元，完成预算的71.7%，增长2.4%。政府性基金预算收入加转移支付补助、政府债券转贷收入及上年结转等收入，总收入93.44亿元；政府性基金预算支出加上解上级、债务还本支出、调出资金等支出，总支出93.44亿元，收支平衡。

### （3）2020年

全市政府性基金预算收入110.17亿元，完成预算的100.77%，比上年增长22.08%；政府性基金预算支出239.83亿元，完成预算的230.04%，比上年增长109.6%。当年收入，加上级补助、债务转贷收入、抗疫特别国债转移支付及上年

结转等收入，总收入253.53亿元；当年支出，加上解上级、债务还本、调出资金及结转下年等支出，总支出253.53亿元，收支平衡。

市级政府性基金预算收入40.56亿元，完成预算的106.54%，比上年下降15.96%；政府性基金预算支出82.33亿元，完成预算的93.08%，比上年增长76.93%。当年收入，加上级补助、债务转贷收入、抗疫特别国债转移支付、下级上解及上年结转等收入，总收入182.53亿元。当年支出，加上解上级、补助下级、抗疫特别国债转移支付、债务转贷支出、债务还本、结转下年及调出资金等支出，总支出182.53亿元，收支平衡。

市本级政府性基金预算收入32.6亿元，完成预算的102.57%，比上年下降25.01%，主要是受疫情影响，土地出让收入减少；政府性基金预算支出50.87亿元，完成预算的86.68%，比上年增长87.4%，主要是新增抗疫特别国债和政府专项债券支出。当年收入，加上级补助、债务转贷收入、抗疫特别国债转移支付、下级上解及上年结转等收入，总收入173.23亿元。当年支出，加上解上级、补助下级、抗疫特别国债转移支付、债务转贷支出、债务还本及结转下年等支出，总支出173.23亿元，收支平衡。

### 3. 国有资本经营预算执行情况

#### (1) 2018年

全市国有资本经营预算收入8463万元，完成预算的138.74%，增长340.32%；国有资本经营预算支出710万元，完成预算的66.98%，下降33.77%。国有资本经营预算收入，加上年结转收入，共计8640万元。国有资本经营预算支出，加调出资金、结转下年支出，共计8640万元。收支平衡。

市级国有资本经营预算收入6513万元，完成预算的168.95%，增长2099%；国有资本经营预算支出50万元，完成预算的33.3%，增长400%。国有资本经营预算收入，加上年结转收入，共计6690万元。国有资本经营预算支出，加调出资金，共计6690万元。收支平衡。

市本级国有资本经营预算收入6499万元，完成预算的169.2%，增长2171%；国有资本经营预算支出50万元，完成预算的33.3%，增长400%。国有资本经营预算收入，加上年结转收入，共计6676万元。国有资本经营预算支出，加调出资金，共计6676万元。收支平衡。

#### (2) 2019年

全市国有资本经营预算收入4979万元，完成预算的63.06%，下降41.16%，主要是东营银行采取送股方式进行分红导致现金分红减少影响；国有资本经营预算支出2247万元，完成预算的72.3%，增长216.48%。国有资本经营预算支出加调出资金，共计4979万元，收支平衡。

市级国有资本经营预算收入3904万元，国有资本经营预算支出1950万元，调出资金1954万元，收支平衡。

市本级国有资本经营预算收入3888万元，国有资本经营预算支出1950万元，调出资金1938万元，收支平衡。

### （3）2020年

全市国有资本经营预算收入7437万元，完成预算的97.23%，比上年增长49.37%；国有资本经营预算支出5235万元，完成预算的256.62%，比上年增长132.87%。当年收入，加上级补助收入，总收入9270万元；当年支出，加调出资金及结转下年等支出，总支出9270万元，收支平衡。

市级国有资本经营预算收入1879万元，加上级补助收入，总收入3712万元；国有资本经营预算支出36万元，加补助下级、调出资金及结转下年等支出，总支出3712万元，收支平衡。

市本级国有资本经营预算收入1861万元，加上级补助收入，总收入3694万元。国有资本经营预算支出18万元，加补助下级及调出资金等支出，总支出3694万元，收支平衡。

#### 4. 社会保险基金预算执行情况

##### （1）2018年

全市社会保险基金预算收入111.59亿元，完成预算的120.5%，增长23.48%；全市社会保险基金预算支出76.68亿元，完成预算的120.19%，增长28.69%；社会保险基金年末滚存结余239.79亿元。

市级社会保险基金预算收入52.81亿元，完成预算的154.83%，增长74.94%；社会保险基金预算支出42.55亿元，完成预算的166.51%，增长89.32%；年末滚存结余72.73亿元。

市本级社保基金预算收入48.39亿元，完成预算的160.18%，增长80.93%；市本级社保基金预算支出40.79亿元，完成预算的164.28%，增长85.95%；年末滚存结余61.05亿元。

##### （2）2019年

全市社会保险基金预算收入99.67亿元，完成预算的100.96%，下降4.21%；全市社会保险基金预算支出66.99亿

元，完成预算的102.57%，增长11.97%；社会保险基金年末滚存结余269.94亿元。

市级社会保险基金预算收入44.07亿元，社会保险基金预算支出31.97亿元，年末滚存结余94.46亿元。

市本级社会保险基金预算收入36.34亿元，社会保险基金预算支出30.55亿元，年末滚存结余80.56亿元。

### （3）2020年

全市社会保险基金预算收入57.85亿元，完成预算的97.77%，比上年下降4.17%；全市社会保险基金预算支出57.29亿元，完成预算的98.43%，比上年增长9.2%；社会保险基金年末滚存结余99.6亿元。

市级社会保险基金预算收入26.59亿元，社会保险基金预算支出28.61亿元，年末滚存结余33.14亿元。

市本级社会保险基金预算收入22.57亿元，社会保险基金预算支出26.62亿元，年末滚存结余26.72亿元。

### （四）地方政府性债务情况

东营市2020年度地方政府债务限额493.1亿元，当年增加债务限额130.61亿元。2020年底，全市地方政府债务余额

481.83亿元，没有突破政府债务限额，全市政府债务风险总体可控。

### 三、本期债券募集资金的用途

本期债券募集资金拟投资于广饶县精神卫生中心扩建项目，截至本法律意见书出具之日，项目情况如下：

#### （一）项目概况

广饶县精神卫生中心扩建项目位于位于东营市广饶县陈官镇政府驻地。项目新建1栋3层门诊病房楼，占地面积7321 m<sup>2</sup>，建筑面积3204 m<sup>2</sup>；改造原有门诊楼，改造面积2736 m<sup>2</sup>；购置彩超仪器、DR仪器等医疗设备，新增床位30张；完善绿化、公用、消防、安全、环保等配套设施。

本项目总投资2,900.00万元，其中：工程费用2,558.21万元，工程建设其他费用118.25万元，预备费111.54万元，建设期利息112.00万元。资金来源：项目资本金1,500.00万元，计划通过发行地方政府专项债券募集资金1,400.00万元，拟使用本期债券募集资金1,400.00万元。项目建设期25个月。

#### （二）项目单位

广饶县陈官镇卫生院，现持有广饶县事业单位监督管理局于 2021 年 3 月 21 日颁发的《事业单位法人证书》，统一社会信用代码：12370523493460979F。根据记载，机构性质：事业单位，机构地址：广饶县陈官庄镇政府驻地，法定代表人：徐红。

广饶县陈官镇卫生院同时持有广饶县行政审批服务局于 2020 年 9 月 18 日颁发的《医疗机构执业许可证》，全国唯一识别码：370023741，法定代表人：徐红，地址：广饶县陈官庄镇政府驻地，所有制形式：全民，医疗机构类型：乡卫生院，经营性质：非盈利（政府办），服务对象：社会，登记号：49346097937052311C2201。

### （三）项目批复文件

经本所律师核查，截至法律意见书出具之日，本项目已取得批复文件如下：

2009 年 6 月 22 日，东营市广饶县人民政府颁发《不动产权证书》[广国用（2009）第 104 号]，权利人：广饶县陈官乡卫生院，使用权类型：划拨，地类（用途）：医疗用地，面积：13040.2 m<sup>2</sup>。

2021 年 4 月 20 日，东营市广饶县行政审批服务局做出《关于对广饶县精神卫生中心扩建项目可行性研究报告的

批复》（广审批项字〔2021〕21号），经研究，对本项目的建设地点、主要建设内容及规模、项目总投资及资金来源等进行了批复。

2021年6月17日，东营市广饶县行政审批服务局颁发《建设工程规划许可证》（建字第370523202100023号），经审核，本建设工程符合国土空间规划和用途管制要求。

2021年10月25日，东营市广饶县行政审批服务局颁发《建筑工程施工许可证》（编号370523202110250101），经审查，本建筑工程符合施工条件，准予施工。

2021年12月5日，东营市生态环境局广饶县分局做出《关于对广饶县精神卫生中心扩建项目环境影响报告表的批复》（东环广分建审〔2021〕36号），经研究，同意在落实环评污染防治措施的前提下建设本项目，并对污染防治、生态保护等进行了批复。

据此，本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的广饶县精神卫生中心扩建项目已部分取得相关政府部门的批复文件，后续将继续依法完善手续。

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，最终将募集资金专项用于本项目，符合“财预〔2016〕155号文”第四条第二款“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。”和“财库〔2020〕43号文”第九条“专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应多个项目集合发行。”的规定。

#### 四、本期债券募集资金的偿债来源

根据专项评价报告，本项目拟使用项目未来运营期间的门诊收入、住院诊疗收入、急诊收入、查体收入偿还债券本息。

#### 五、本期债券募集资金的使用限制

本期债券募集资金将由项目单位专项用于本项目建设，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不用于经常性支出，不用于楼堂馆所、形象工程、房地产等禁止投向的建设领域。

据此，本所律师认为，本期债券募集资金的使用符合“财预〔2016〕155号”第七条“专项债务收支应当按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡，不同政府性基金科目之间不得调剂。”等相关规定。

#### 六、第三方专业机构及披露文件

##### （一）审计机构及专项评价报告

##### 1. 审计机构

山东中明会计师事务所有限公司成立于 2002 年 9 月 30 日，现持有济南市历下区市场监督管理局为其核发的《营业执照》，统一社会信用代码：913701027433756394，类型：有限责任公司(自然人投资或控股)，住所：济南市文化东路 24 号文东花园 A-2-2401，法定代表人：巴树青，公司注册资本：500 万人民币，核准日期：2019 年 04 月 29 日，登记状态：在营（开业）企业。经营范围：会计、审计及税务服务；代理记账；绩效评价咨询；企业管理咨询。（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）

山东中明会计师事务所有限公司同时持有山东省财政厅于 2016 年 8 月 3 日核发的《会计师事务所执业证书》，证书序号：NO.023825。主任会计师：巴树青，办公场所：济南市文化东路 24 号文东花园 A-2-2401，组织形式：有限责任，会计师事务所编号：37010039，注册资本（出资额）：500 万，批准设立文号：鲁财会协字〔2002〕35 号，批准设立日期：2002 年 9 月 23 日。

据此，本所律师认为：山东中明会计师事务所有限公司系依法注册成立的会计师事务所。

## 2. 专项评价报告

山东中明会计师事务所有限公司出具专项评价报告，认为本项目预期收益能够合理保障偿还融资本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

本所律师认为：东营市人民政府为本期债券发行披露的专项评价报告已包含本期债券发行所涉及的项目收益与融资自求平衡的相关内容。本期债券发行所列入的项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的收入能够保障偿还债券本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡，符合“财预〔2018〕161号文”的规定。

## （二）信用评级机构及信用评级报告

山东省财政厅委托上海新世纪资信评估投资服务有限公司作为本期债券的信用评级机构。

### 1. 信用评级机构

上海新世纪资信评估投资服务有限公司现持有上海市杨浦区市场监管局于 2016 年 08 月 18 日核发的统一社会信用代码为 91310110132206721U 的《营业执照》，经营范围：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。【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】。该

公司还持有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 的《中华人民共和国证券市场资信评级业务许可证》、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）、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〔2007〕250 号），故上海新世纪资信评估投资服务有限公司为中国境内注册设立并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. 信用评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司出具了信用评级报告，经综合评定，本期债券信用级别为 AAA。

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具备为本期债券发行提供相应服务的资格，其出具信用评级报告符合“财库〔2021〕8 号文”的规定。

## （三）法律顾问及法律意见书

本法律意见书由上海市建纬（济南）律师事务所出具。

上海市建纬（济南）律师事务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：31370000MD0209944X），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提供相应服务的资格。

本法律意见书的两名签署律师，均持有山东省司法厅核发的律师执业证书，且均已经过年检，具备出具本法律意见书的资格。

## 七、本期债券的风险因素

本期债券可能存在的风险因素有流动性风险、偿付风险、评级变动风险、税务风险等。

### （一）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。

## （二）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。本期债券偿付资金主要来自于项目未来运营期间门诊收入、住院诊疗收入、急诊收入、查体收入偿还债券本息。到项目实施进度、市场供求等多种因素影响，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。

## （三）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。

## （四）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。

### （五）项目建设风险

项目勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目管理单位的组织管理水平、项目承建单位的施工技术及管理平等均会对项目建设内容、建设期限产生影响，并可能会导致预测的项目总投资、项目回收期、现金流量等发生变化。

### （六）项目运营风险

项目建成后，项目运营单位的能力、运营管理方式、市场变化等，均会对项目的持续运营产生影响。

## 八、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. 必要时可发行新一期地方政府专项债券用于偿还本期债券本金。

## 九、投资者保护机制

本期债券的投资保护机制包括：

（一）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。

（二）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。

## 十、结论性意见

根据以上内容及相关法律、法规及规范性文件的有关规定，本所律师认为：

1. 本期债券已披露主要发行要素，符合财库〔2020〕43号文等政策性文件的规定。

2. 本期债券发行募集资金拟投资项目现有审批手续基本符合法律法规的要求，且将按照法律法规的要求持续完善。

3. 本期债券发行募集资金将专项用于对应的项目。

4. 本期债券发行拟投资的项目可以实现项目收益与融资自平衡。

5. 本期债券发行募集资金拟投资的项目具有一定的公益性且能够产生收益、形成固定资产，符合相关规范性文件的规定。

6. 为本期债券提供服务的第三方专业机构均具备相应的从业资质。

7. 本期债券已制定了必要的投资者保护机制。

综上，本期债券发行符合法律、法规及规范性文件的有关规定。

本法律意见书一式五份，经本所律师签字并加盖本所公章后生效。

(以下无正文)

【本页无正文，系法律意见书的签署页】

上海市建纬（济南）律师事务所

经办律师：

经办律师：

出具日期：2022年2月17日

# 律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码：31370000MD0209944X

上海市建纬（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：

2019 年 08 月 26 日

执业机构 上海市建纬（济南）

律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13701201611779148

法律职业资格  
或律师资格证号 A2013370802269

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2020 年 01 月 07 日



持证人 蒋云

性 别 女

身份证号 370802197606251229



执业机构 上海市建纬（济南）

律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13701201910138262

法律职业资格  
或律师资格证号 A201173706830435

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2019 年 10 月 24 日



持证人 王朝令

性 别 男

身份证号 370683199403204218

