

2022 年山东省政府农林水利及民生社会事业发展
专项债券（二期）2022 年山东省政府专项债券（七期）
威海市荣成市重点林区生态修复工程项目
法律意见书

山东东方未来律师事务所

地址：山东省威海市环翠区青岛中路 77 号长峰商业广场 A 座 4 楼

电话：(+86-631) 5262529, 5207098

传真：(+86-631) 5262529 电子信箱：orient001@126.com

山东东方未来律师事务所

法律意见书

(2022) 东方非诉第 01-33 号

致荣成市财政局：

接受贵局委托，山东东方未来律师事务所（以下简称“本所”）担任 2022 年山东省政府农林水利及民生社会事业发展专项债券（二期）2022 年山东省政府专项债券（七期）威海市荣成市重点林区生态修复工程项目（以下简称“本期债券”）发行专项法律顾问，为本期债券发行出具法律意见书。

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”）、《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〔2015〕225 号，以下简称“财预〔2015〕225 号文”）、《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，以下简称“财预〔2016〕155 号文”）、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72 号，以下简称“财库〔2018〕72 号文”）、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23 号，以下简称“财库〔2019〕23 号文”）、《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，以下简称“财预〔2020〕94 号文”）、《财政部关于进一步做好地方政府债券发行工

作的意见》(财库〔2020〕36号,以下简称“财库〔2020〕36号文”)、《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,以下简称“财库〔2020〕43号文”)等法律、法规、规章及规范性文件,本所律师对本期债券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文件,并就相关事项进行了必要的询问,按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神,据此出具本法律意见书。

本法律意见书仅就相关法律问题发表法律意见,并不对相关财务、审计、资产评估、信用评级等专业事项发表意见。本法律意见书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,本所并不具有核查及判断该数据、结论是否真实、准确的资格和能力。

本所律师遵循勤勉尽责、诚实信用原则,严格履行职责。本所律师向威海市各级财政部门提出了应向本所律师提供的资料清单,得到了威海市各级财政部门依据该等清单提供的资料、文件和对相关问题的说明,本所律师还就本期债券发行所涉及的有关问题向威海市各级财政部门以及项目实施单位相关人员作了询问并进行了必要的讨论,各级财政部门向本所提供了为出具本法律意见书所必需的原始材料、副本材料或者口头证言。

对于出具本法律意见书至关重要、但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、委托人或其他相关单位出

具的证明文件。本所律师相信相关政府部门出具的资料、文件具有公信力，本所律师确认其真实性，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。

本所保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏，本所对出具本法律意见书承担相应的法律责任。

本法律意见书是基于出具日以前已发生的事实、本所律师对相关事实的了解以及对中国现行法律的理解而出具。本所律师判定某些事项是否合法、有效是依据该等事项发生时生效并适用的法律、行政法规，也充分考虑到有关政府部门给予的批准和确认。

本法律意见书仅供本期债券发行之目的使用，非经本所事先书面许可，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为本期债券发行必备的法律文件，并可随同其他材料一同上报。本所同意委托人部分或全部在本期债券信息披露文件中自行引用或按中国证券业协会备案要求引用本法律意见书的内容，但委托人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

综上，本所出具本法律意见书。

一、本期债券的发行要素

根据本期债券信息披露文件记载，本期债券的主要发行要素如下：

1. 发行人：山东省人民政府（转贷给荣成市人民政府）；
2. 债券品种：记账式固定利率债券；
3. 发行规模（威海市）：人民币 3,600 万元；
4. 债券期限：15 年期；
5. 还本付息方式：每半年付息一次，到期后一次性偿还本金；
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。

二、本期债券的发行主体

根据《预算法》、财预〔2016〕155号文，省级人民政府为专项政府债券的发行主体，设区的市、县、不设区的市、市辖区级人民政府确需发行本法律意见书下专项债券的，由省级人民政府统一发行并转贷给市县级政府。

本期债券的发行主体为山东省人民政府（以下简称“省政府”或“发行人”），债券募集资金纳入政府预算管理，用于本法律意见书下的项目，符合《预算法》、财预〔2016〕155号文的相关规定。

三、荣成市情况介绍

(一) 荣成市概况

荣成地处山东半岛最东端，三面环海，海岸线长 500 公里，是中国大陆距离韩国最近的地方。北、东、南三面濒临黄海，海岸线曲折长达 491.9 公里；属暖温带大陆性季风型湿润气候；辖 3 个区、12 个镇、10 个街道，面积 1,526 平方公里。

(二) 荣市经济发展情况

根据 2020 年度荣成市统计数据，荣成市全年地区生产总值 943.2 亿元，按可比价格计算，比上年增长 2%，其中，第一产业增加值 135.2 亿元，增长 4.4%，第二产业增加值 299 亿元，下降 1.7%；第三产业增加值 509 亿元，增长 4.1%。三次产业结构为 14.3:31.7:54。

(三) 荣成市财政收支情况

1. 一般公共预算执行情况

2020 年，一般公共预算收入 636,600 万元，完成全年预算的 99.1%，增长 0.1%。其中，税收收入完成 436,467 万元，下降 9.2%，非税收入完成 200,133 万元，增长 28.9%。一般公共预算收入，加各项税收返还、转移支付补助、上年结转收入和上级专款、地方政府债务收入等 693,924 万元，收入共计 1,330,524 万元。一般公共预算支出 1,000,406 万元，完成调整后预算的 99.3%，可比增长 0.3%。一般公共预算支出，加上解支出、地方政府债务还本支出等共计 1,328,936 万元，结转下年支出 1,588 万元。

2. 政府性基金预算执行情况

2020 年，政府性基金预算收入 950,195 万元，完成全年预算

的 103.9%，下降 0.8%。其中土地出让价款收入 766,097 万元。政府性基金预算收入，加上级补助收入和专项债务收入 113,881 万元，收入共计 1,064,076 万元。政府性基金预算支出 898,088 万元，完成调整后预算的 104.5%，下降 10.2%。政府性基金预算支出，加上解支出及专项债务还本支出等共计 1,064,076 万元。

3. 国有资本经营预算执行情况

2020 年，国有资本经营预算收入 4,000 万元，完成全年预算的 100%，下降 2.7%。国有资本经营预算收入，加上级补助收入 12 万元，收入合计 4,012 万元。国有资本经营预算支出 2,200 万元，主要用于新旧动能转换扶持企业发展、政府参股企业监管等支出；调入一般公共预算 1,812 万元，占当年国有资本经营预算收入的 45%，统筹用于民生和社会发展领域。

4. 社会保险基金预算执行情况

2020 年，机关事业单位养老保险基金预算收入 64,830 万元，机关事业单位养老保险基金预算支出 64,830 万元，当年收支平衡。

（四）荣成市政府性债务情况

2020 年省级下达荣成市新增政府债务限额 9.03 亿元。截至 2020 年末，荣成市政府债务余额 129.45 亿元，控制在省级核定的债务限额范围内。2020 年，争取省级再融资债券 4.4 亿元和新增债券 9.03 亿元，统筹用于卫生健康、供水、产业园区基础设施及国省干道大中修等重大公益性项目支出，降低地方政府债务成本和风险水平。按照新预算法和党中央、国务院有关政策要求，已将政府债务收支全面纳入预算管理，严格履行预算调整审批程序，突出安排重点，强化资金监管，很好地发挥了地方政府债券资金的使用效

益。在新增债券资金使用方面，严格按照山东省财政厅要求和威海市委、市政府确定的重点投资方向，全部用于公益性资本支出，重点加大对改善民生和经济结构调整的支持力度，优先用于重点民生项目和在建公益性项目后续融资。

（五）荣成市加强政府债务管理的措施

一是制定应急预案，建立风险处置机制。根据《山东省政府性债务风险应急处置预案》，结合我市实际情况，有针对性地制定了我市风险应急处置预案，进一步建立健全了我市政府性债务风险应急处置工作机制，坚持快速响应、分类施策、各司其职、协同联动、稳妥处置，切实防范和化解财政金融风险，维护全市经济安全和社会稳定。

二是压实工作责任，形成上下联动效应。成立了荣成市政府性债务管理领导小组，按小组成员分工压实责任。从市领导、工作领导小组、主管部门、相关单位，层层分工，明确责任，各主管部门担负领导责任，制定化解方案。强化责任倒查机制，坚持“谁举借、谁统计、谁使用、谁偿还”，强化财政归口和牵头管理职责，明确债务统计单位责任，加大责任追究力度，实行终身问责、倒查责任，切实化解债务风险。

三是出台债务管理办法，健全风险防控长效机制。根据《山东省政府性债务管理暂行办法》，结合我市实际，出台了我市政府性债务管理办法。进一步规范全市政府性债务管理，切实防范化解我市财政金融风险，促进我市社会经济持续健康发展。

四、本期债券募集资金用途

根据荣成市财政局提供的资料，本期债券募集资金拟用于荣成市重点林区生态修复工程项目（以下简称“本期债券项目”）。

（一）项目概况

2020年4月，位于荣成市境内的伟德山发生严重火灾，对伟德山原有生态环境和植被造成严重破坏。此外山内部分区域没有进行大规模植树造林，天然林地也相对稀疏，消防设施基本空白，陡坡地仍在耕作，荒地也较少植树绿化。荣成市将伟德山的植树绿化作为区域林业发展重点，市政府也要求尽快组织实施伟德山生态保护工程。因此，荣成市绿景园林有限责任公司提出了投资建设本项目。

本期债券项目建设地点位于荣成市伟德山区域的古迹顶林场。建设内容包括：清理疫木300万株；栽种侧柏、刺槐300万株；修建森林防火通道30.1公里，路宽6米，总面积180,600平方米；修建小型水利设施60座。项目整体建设期拟定为2年，自2021年3月至2023年2月。

（二）项目实施单位

根据荣成市财政局提供的资料，本期债券项目的实施单位为荣成市绿景园林有限责任公司，该公司系国有控股公司，荣成市城市资产经营有限公司持有该公司100%的股权。

该公司持有荣成市行政审批服务局于2021年4月16日核发的《营业执照》，统一社会信用代码为：913710827402268227，住所地：荣成市泰祥路89号，法定代表人：韩荣壮，注册资本：5,000万元，经营期限自2002年6月20日，无固定期限，营业范围：园

林绿化工程设计、规划、绿化、养护管理；道路工程施工；道路养护服务；批发零售园林机械及零配件、苗木花草；公共设施、基础设施建设维护。（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）。

本所律师认为，荣成市绿景园林有限责任公司系依据中华人民共和国法律设立并合法存续的企业法人，具有实施本期债券项目的主体资格。

（三）项目证明文件

截至本法律意见书出具之日，本期债券项目取得如下证明文件：

1. 2021年3月，青岛青咨工程咨询有限公司威海分公司编制的《荣成市重点林区生态修复工程可行性研究报告》，报告载明，项目建设符合国家产业政策，有利于提高森林覆盖率、保障森林安全、改善生态环境；有利于拓展、完善城市公共空间，提高市民生活质量；有利于发展森林旅游业，增加就业，促进当地经济发展，推进全面小康社会建设，改善民生，项目社会效益显著。因此，项目的建设是必要、可行的。

2. 2020年11月25日，项目实施单位荣成市绿景园林有限责任公司取得的《山东省建设项目备案证明》，登记备案的建设项目为荣成市重点林区生态修复项目，建设地点为荣成市。

3. 2020年12月3日，威海市生态环境局荣成分局出具的《关于荣成市2021年重点林区生态修复工程的环保预审意见》，该局现

场勘查后认为，荣成市重点林区生态修复工程项目符合环保要求，同意项目建设。

4. 2020年12月3日，荣成市自然资源局出具的《关于荣成市2021年重点林区生态修复工程的情况说明》，经该局审核，荣成市2021年重点林区生态修复工程计划实施森林生态修复总面积3.2万亩，修建森林防火通道30.1公里，新建改建小型水利设施40座。森林生态修复全部为现有林地的修复、提升，森林防火通道及小型水利设施建设属于修建直接为林业生产服务的设施项目，符合土地利用总体规划和城乡建设规划，不新增建设用地。

5. 2020年12月7日，荣成市住房和城乡建设局出具的《关于荣成市2021年重点林区生态修复工程的情况说明》，经该局审核，荣成市重点林区生态修复工程项目属于林业生态保护及直接为林业生产服务的工程项目，不需办理建筑工程施工许可证。

本所律师认为，关于本期债券项目，项目实施单位编制了项目可行性研究报告，办理了项目备案，项目符合城市规划、土地利用规划，不涉及新增建设用地，项目属于林业生态保护及直接为林业生产服务的工程项目，无需申请办理施工许可手续，项目符合环保要求，本期债券项目具备实施条件。

五、本期债券发行文件及有关机构

（一）信息披露文件

本期债券的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，披露了主要发行要素。

（二）信用评级机构及评级报告

委托人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 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）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〔2007〕250 号）。

上海新世纪资信评估投资服务有限公司系经依法批准在中国境内设立并合法存续的信用评级机构，具备为本期债券出具信用评级报告的从业资格。

2. 信用评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司为本期债券出具了信用评级报告，本期债券信用等级为 AAA。

（三）审计机构及评价报告

1. 审计机构

委托人委托山东志诚会计师事务所有限公司（以下简称“志诚会计师事务所”）为本期债券的审计机构。

志诚会计师事务所持有荣成市行政审批服务局于 2020 年 1 月 16 日核发的统一社会信用代码为 913710821668648885 的《营业执照》、山东省财政厅于 2020 年 3 月 31 日核发的证书编号为“0011625”的《会计师事务所执业证书》。

志诚会计师事务所系经依法批准在中国境内设立并合法存续的会计师事务所，具备为本期债券出具评价报告的从业资格。

2. 评价报告

志诚会计师事务所为本期债券出具了项目收益与融资自求平衡专项评价报告，该报告认为本期债券可以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，该项目全部债券存续期间内，该项目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求，另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，整体实现项目收益和融资自求平衡。

（四）法律顾问机构及法律意见书

1. 法律顾问机构

委托人委托山东东方未来律师事务所作为本期债券发行的专项法律顾问。

山东东方未来律师事务所持有山东省司法厅于 2018 年 1 月 4 日核发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码:31370000495177552W）。经办律师张选辉持有山东省司法厅核发的执业证号为 13710199410301823 的《律师执业证》，经办律师彭淑华持有山东省司法厅核发的执业证号为 13710201411285467 的《律师执业证》。

本所系经依法批准在中国境内设立并合法存续的法律服务机构，具备为本期债券发行出具法律意见书的从业资格。

2. 法律意见书

经审查与本期债券相关的资料和信息，根据相关法律、法规和规范性文件的有关规定，本所律师为本期债券出具了法律意见书。

（五）项目实施方案

项目实施单位为本债券项目编制了项目实施方案，对项目进度、项目绩效事前评估情况等进行了披露。

六、本期债券的风险因素

（一）项目建设风险

根据有关法律、法规及规章的规定，本期债券项目应当依法履行必要的审批手续，审批进度在一定程度上可能会影响项目实施进展；项目实施单位的组织管理水平、施工单位的技术管理水平等也可能对项目建设产生一定程度的影响，如果工期拖延，项目投资可能会增加；投资概算不准确、投资规模控制不严，可能会导致投资增加，如果不能筹措到足够的建设资金，有可能会影响项目实施进度，影响项目资金流入，使得项目净收益减少，进而可能会影响本期债券的还本付息。

（二）项目运营风险

本期债券项目运营期间的主要收入来源为林场苗木销售收入。上述收入的实现易受森林病虫害、当地气候变化、苗木栽培管理水平、苗木市场供求变化等多种因素的影响，存在一定的不确定性，也可能发生苗木市场价格变动、项目运营成本波动等情况，存在收入减少、成本增加、项目收益无法实现等方面的风险，影响项目收益的实现，进而可能影响本期债券的还本付息。

（三）偿付风险

根据“财预〔2016〕155号文”第三条，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源为林场苗木销售收入，偿债较有保障。但上述收入的实现受多种因素的影响，存在一定不确定性，有可能会给本期

债券偿付带来一定风险。

（四）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、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，本期债券存续期限内，不排除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给本期债券投资者的实际收益水平带来一定的不确定性。

（五）流动性风险

本期债券可以在银行间债券市场、证券交易所市场交易流通，但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、投资者交易意愿等多种因素的影响，委托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，从而影响本期债券的流动性。

（六）评级变动风险

山东省在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，在社会经济发展方面也取得了瞩目的成就。长期以来，山东省社会经济快速发展，财政收入稳定增长，地方债务风险可控。基于山东省整体发展情况及本期债券较低的偿付风险，上海新世纪资信评估投资服务有限公司给予本期债券信用等级评定为 AAA。本期债券存续期内，如果出现宏观经济的剧烈波动，导致山东省经济增速放缓、政府财

政收入波动、政府债务风险扩大等问题，不排除委托人资信情况出现变化，本期债券的信用等级发生调整，从而给本期债券投资者带来一定的风险。

（七）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），企业或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。但如果国家税收政策发生调整，可能导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

七、结论性意见

结合以上内容，根据相关法律、法规和规范性文件的有关规定，本所律师认为：

（一）本期债券的信息披露文件已披露了本期债券的主要发行要素。

（二）荣成市绿景园林有限责任公司具有实施本期债券项目的主体资格。

（三）本期债券募集资金由项目实施单位专项用于本期债券项目，相应财政部门纳入本级政府性基金预算管理，本期债券项目可以实现项目收益与融资自求平衡。

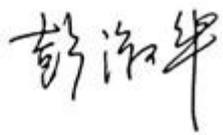
（四）本期债券制定了相关偿债保障措施，制定了必要的投资者保护机制。

（五）为本期债券提供服务的信用评级机构、审计机构、法律顾问机构均具备相应从业资格，具备为本期债券发行提供相关服务的资格。

（六）本期债券发行符合《预算法》《证券法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财库〔2019〕23号文、财库〔2020〕36号、财库〔2020〕43号文等法律、文件的相关规定。

本法律意见书经本所负责人、经办律师签字并加盖本所行政章生效。

本法律意见书正本一式四份，具有同等法律效力。

山东东方未来律师事务所
负责人：
经办律师：
经办律师：

2022年1月18日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31370000495177552W

山东东方未来
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01月04日

中华人民共和国司法部监制

No. 70077935

执业机构 山东东方未来
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13710199410301823

法律职业资格
或律师资格证号 37944421

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2021年06月09日



持证人 张选辉

性别 男

身份证号 510102196811038594

执业机构 山东东方未来
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13710201411285467

法律职业资格
或律师资格证号 A2011371002226

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2021年06月09日



持证人 彭淑华

性别 女

身份证号 23082719770918482X