

北京市中伦文德（济南）律师事务所

关于

2022 年山东省政府农林水利及民生社会事业发展专项
债券（三期）-2022 年山东省政府专项债券（八期）

滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目

法律意见书



目 录

释 义.....	2
重要提示及声明.....	4
一、本期债券的发行要素.....	5
二、本期债券发行人.....	6
（一）沾化区概况.....	6
（二）沾化区经济发展情况.....	6
（三）沾化区财政情况.....	7
（四）沾化区政府债务情况.....	8
三、本期债券的募集资金用途.....	8
（一）项目概况.....	8
（二）批复性文件.....	8
（三）项目单位.....	8
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.....	12
（一）利率风险.....	12
（二）流动性风险.....	12
（三）偿付风险.....	12
（四）评级变动风险.....	13
（五）税务风险.....	13
（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.....	14
八、投资者保护机制.....	14
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（转贷给滨州市沾化区人民政府）
本期债券	指	2022 年山东省政府农林水利及民生社会事业发展专项债券（三期）-2022 年山东省政府专项债券（八期）滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目
本项目、本期债券募集资金用途	指	滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目
《可行性研究报告》	指	《滨州市沾化区泊头镇老年养护中心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 年山东省政府农林水利及民生社会事业发展专项债券（三期）-2022 年山东省政府专项债券（八期）滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目收益与融资自求平衡专项评价报告
项目单位	指	滨州市沾化区泊头镇人民政府
《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 年山东省政府农林水利及民生社会事业发展专项债券（三期）-2022 年山东省政府专项债券（八期）滨州市沾化区泊头镇老年
养护中心项目法律意见书

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

本所律师依据本法律意见书出具日前已发生的或存在的事实和我国现行法律、法规和财政部的有关规范性文件发表法律意见；已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对本期债券发行的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证，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。

本所经师向项目单位提出了应提供的资料清单，并得了项目单位依据该等清单提供的资料、文件和对有关问题的说明，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。本所律师还就本次发行所涉及的有关问题向项目单位、项目中介等有关工作人员作了询问并进行了必要的讨论，或者通过向相关政府部门征询取得相关部门出具证明文件。

在前述调查过程中，本所已得到发行人、实施主体、建设单位以及项目中介机构的承诺于保证，并以该承诺与保证作为出具本法律意见书的前提，即发行人、实施主体、建设单位以及项目中介机构向我们提供的所有文件是真实、准确、完整的，其复印件与原件一致，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且自提供该等文件之日起直至本法律意见书出具之日，该等文件均保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销；所有文件中的信息是真实及准确的，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且自获得之日起至本法律意见书出具之日，该等信息均保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销；所有已签署或将签署文件的各方均为依法存续并取得了适当的授权以签署和提交该等文件，并履行文件项下的义务；所有文件均合法有效，且在所适用的适用法律的前提下对相关各方具有约束力；发行人、实施主体、建设单位以及项目中介机构以口头方式向我们提供的信息均系真实及准确的，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且截止本法律意见书出具之日，该等信息仍保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销。

在本法律意见书中，本所律师仅就与本期债券有关的法律问题发表意见，而不对有关会

计、审计、评估等专业事项发表意见。本所律师在法律意见书中对有关会计报表、审计报告中某些数据或结论的引用，并不意味着本所律师对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

本法律意见书仅供本期债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见书作为本期债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

本所律师同意发行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。

本法律意见书仅供发行人为申请发行本期债券之目的使用，未经本所书面同意，不得用作其他任何目的。

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申请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 年山东省政府农林水利及民生社会事业发展专项债券（三期）-2022 年山东省政府专项债券（八期）滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目。
发行人	山东省人民政府（转贷给滨州市沾化区人民政府）。
发行金额	2000 万人民币
发行期限	20 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，转贷给滨州市沾化区人民政府。

（一）沾化区概况

沾化区作为滨州市辖区，是国家命名的“中国冬枣之乡”，位于渤海湾南岸，地处黄河三角洲高效生态经济区、山东半岛蓝色经济区两个国家战略区域和济南省会城市群经济圈、环渤海经济圈“两区两圈”的叠加地带，是山东海上北大门、对接京津冀协同发展的“前沿阵地”。2014年11月实现撤县设区，版图面积2215平方公里，辖12个乡镇、办事处，438个行政村，1个省级经济开发区，1个省级高新技术产业园，总人口39万。

（二）沾化区经济发展情况

经本所律师查阅《滨州市沾化区2021年政府工作报告》，2020年实现地区生产总值162.6亿元、较2015年增长18.9%（按可比价格，下同）。一般公共预算收入实现16.8亿元、较2015年增长48%。存贷款余额较2015年分别增长74%、48%。固定资产投资较2015年增长25%。全体居民人均可支配收入达28746元、年均增长7.4%。进出口总额41亿元，较2015年翻两番。荣获国家级农产品质量安全区等93项省级以上荣誉称号。

（三）沾化区财政情况

1. 一般公共预算执行情况

全区一般公共预算执行情况。2020 年，全区一般公共预算收入总计375932 万元，其中：当年预算收入168360 万元，完成调整预算的100.44%，较上年增收17354 万元，增长11.49%，增幅列全市第一、全省第八位。分部门看，税务部门完成101494 万元，较上年增收12230 万元，增长13.70%；财政部门完成66866 万元，较上年增收5124万元，增长8.30%。税收返还和转移支付收入177663 万元，债务转贷收入24360 万元，上年结转收入5549 万元。全区一般公共预算支出总计374589 万元，其中：当年预算支出316123 万元，较上年增支22886 万元，增长7.80%；体制上解、出口退税上解、专项上解支出33258 万元，债务还本支出24468 万元，安排预算稳定调节基金740万元。收支相抵，年终结余1343 万元，结转下年支出1343 万元。

2. 政府性基金预算执行情况

2020 年，全区政府性基金预算收入总计325544 万元，其中：当年预算收入69066万元，占预算的95.12%，下降28.62%；上级补助收入18523 万元（含抗疫特别国债），债务转贷收入237850 万元，上年结转收入105 万元。全区政府性基金支出总计325324 万元，其中：当年预算支出324594 万元，较上年增支215823 万元，增长198.42%；上解上级支出280万元，债务还本支出450 万元。收支相抵，年终结余220 万元，结转下年支出220万元。

3. 国有资本经营预算执行情况

2020 年，全区国有资本经营收入6 万元，支出6 万元，全部为上级专款，国有资本经营收支平衡。

4. 社会保险基金预算执行情况

按2020 年社保基金决算口径，全区各项社保基金收入40785 万元，完成预算的99.02%。各项社保基金支出36145 万元，完成预算的94.03%。社会保险基金当年收支结余4640 万元，年末滚存结余38637 万元。

（四）沾化区政府债务情况

根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）规定，经省政府批准，2020年上级转贷我区地方政府再融资债券资金24810万元。对再融资债券资金，全部用于偿还地方政府债务系统中到期债券本金。另外，积极争取转贷新增地方政府专项债券资金237400万元，按上级有关要求，全部用于新增公益性资本支出，共支持全区28个重点项目建设。同时，积极采取有效措施，严格债务管理，不断压减债务规模，2020年全区地方政府债务余额534126万元，成功控制在上级核定的债务限额617700万元之内。

三、本期债券的募集资金用途

本期债券募集资金将用于沾化区泊头镇老年养护中心项目。

（一）项目概况

项目拟建于滨州市沾化区泊头镇政府驻地北500米，项目总用地面积为15346 m²。本项目建设按照《老年养护院建设标准》（建标144-2010），项目总建筑面积16000平方米，共设置床位320个。主要包括：新建设两栋五层建筑，连廊部分为两层，新建建筑面积14800平方米；改造门诊楼一栋，改造面积为1200平方米。同时配套养老、康复等设施。本工程总投资8200万元。

（二）批复性文件

2019年12月7日，滨州市沾化区发展和改革局核发《关于滨州市沾化区泊头镇人民政府滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目可行性研究报告的批复》，沾发改社会【2019】192号，同意你单位建设滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目，项目建设单位：滨州市沾化区泊头镇人民政府，总投资8200万元。

2019年11月16日，滨州市沾化区行政审批服务局核发《关于滨州市沾化区泊头镇老

年养护中心建设用地的用地预审及规划选址意见》，沾审建土【2019】32号，项目符合《滨州市沾化区泊头镇总体规划（2018-2035）》，用地性质为社会福利用地。符合《中华人民共和国城乡规划法》和《山东省城乡规划条例》法律法规，符合泊头镇土地利用总体规划。

2019年8月6日，滨州市沾化区人民政府核发《关于成立沾化区残疾人泊头康复中心、泊头镇老年养护中心建设指挥部的通知》，沾政办字【2019】57号。

2019年11月27日，滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目环境影响登记表已经完成备案，备案号：201937162400001123。

2019年7月2日，中国共产党滨州市沾化区委员会政法委员会出具《重大决策社会稳定风险评估事项备案证明（回执）》，【2019】18号。

2019年11月18日，滨州市沾化区行政审批服务局对该项目出具《建设项目抗震设防要求审核意见》，该建设项目的抗震设防要求按照上述第一、四条确定。

滨州市沾化区发展和改革局出具《关于滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目建设内容情况的说明》，内容记载：前期，为推进沾化区养老基础设施建设，滨州市沾化区民政局和滨州市沾化区残疾人联合会分别计划实施滨州市沾化区泊头区域性特困人员供养服务设施（敬老院）和滨州市沾化区残疾人泊头康复中心两个项目，两个项目选址均位于靠近城区的泊头镇，由泊头镇人民政府筹建，为保障项目实施顺利实施，泊头镇人民政府将两个项目整合为一个项目，以滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目重新立项，建设内容与滨州市沾化区民政局滨州市沾化区泊头区域性特困人员供养服务设施（敬老院）和滨州市沾化区残疾人联合会滨州市沾化区残疾人泊头康复中心项目内容一致。特此说明。

2019年11月1日，滨州市沾化区自然资源局颁发《不动产权证书》，鲁（2019）沾化区不动产权第0002690号，权利人滨州市沾化区民政局。

2019年10月30日，滨州市沾化区行政审批服务局颁发《建设用地规划许可证》，地字第372325（2019）1505049号。

2019年11月5日，滨州市沾化区行政审批服务局颁发《建设工程规划许可证》，建字第372325（2019）15050052号。

2020年4月3日，滨州市沾化区行政审批服务局颁发《建筑工程施工许可证》，编号：371603202004030301，经审查，本建筑工程符合施工条件，准予施工。

2019年11月1日，滨州市沾化区自然资源局颁发《不动产权证书》，鲁（2019）沾化区不动产权第0002694号，权利人沾化区残疾人联合会。

2019年9月5日，滨州市沾化区行政审批服务局颁发《建设用地规划许可证》，地字第372325（2019）1505044号。

2019年11月5日，滨州市沾化区行政审批服务局颁发《建设工程规划许可证》，建字第372325（2019）15050053号。

2020年4月3日，滨州市沾化区行政审批服务局颁发《建筑工程施工许可证》，编号：371603202004030201，经审查，本建筑工程符合施工条件，准予施工。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的滨州市沾化区泊头镇老年养护中心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《滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目可行性研究报告》及批复性文件，滨州市沾化区泊头镇老年养护中心项目的建设单位是滨州市沾化区泊头镇人民政府。

滨州市沾化区泊头镇人民政府系依法设立机关单位，负责人：刘振霞，统一社会信用代码证：11371603004387978P，住所滨州市沾化区泊头镇政府驻地，赋码机关：滨州市沾化区机构编制委员会办公室。

综上，本所律师认为，滨州市沾化区泊头镇人民政府系在中华人民共和国境内依法设立

政府机关单位，具备负责该项目各项工作的主体资格。

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《财务评价报告》

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. 必要时可发行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）



(本页无正文，仅为本法律意见书签章页)



北京市中伦文德(济南)律师事务所



负责人：_____

本所律师：_____

付春法

本所律师：_____

刘传亨

本所律师：_____

曹易川

2022年1月18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

2018 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



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 13701202110386796

法律职业资格
或律师资格证号 A20183704030871

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2021 年 11 月 10 日



持证人 曹昌州

性 别 男

身份证号 370403199007152214