

北京市中伦文德（济南）律师事务所

关于

2022 年山东省政府交通能源及市政产业园区建设专
项债券（四期）—2022 年山东省政府专项债券（四期）

滨州市本级沾化至临淄公路（滨州段）项目

法律意见书



二〇二二年一月



目 录

释 义.....	2
重要提示及声明.....	3
一、本期债券的发行要素.....	5
二、本期债券的发行人.....	5
（一）滨州市概况.....	5
（二）滨州市经济发展情况.....	6
（三）滨州市的财政情况.....	7
（四）滨州市政府性债务情况.....	8
三、本期债券的募集资金用途.....	8
（一）项目概况.....	8
（二）项目批复性文件.....	8
（三）项目单位.....	10
四、本期债券项目融资与收益平衡.....	11
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（转贷给滨州市人民政府）
本期债券	指	2022 年山东省政府交通能源及市政产业园区建设专项债券（四期）—2022 年山东省政府专项债券（四期）滨州市本级沾化至临淄公路(滨州段) 项目
本项目、本期债券募集资金用途	指	沾化至临淄公路工程
可行性研究报告	指	《沾化至临淄公路工程可行性研究报告》
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 年山东省政府交通能源及市政产业园区建设专项债券（四期）—2022 年山东省政府专项债券（四期）滨州市本级沾化至临淄公路(滨州段) 项目收益与融资自求平衡专项评价报告
项目单位	指	山东高速沾临高速公路有限公司
《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 年山东省政府交通能源及市政产业园区建设专项债券（四期）—2022 年山东省政府专项债券（四期）滨州市本级沾化至临淄公路（滨州段）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）、《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、财务评估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、财务评估报告等内容时，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 年山东省政府交通能源及市政产业园区建设专项债券（四期）—2022 年山东省政府专项债券（四期）滨州市本级沾化至临淄公路（滨州段）项目。
发行人	山东省人民政府（转贷给滨州市人民政府）。
发行金额	14300 万人民币
发行期限	30 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，转贷给滨州市人民政府使用。

（一）滨州市概况

滨州位于黄河三角洲腹地，地处黄河三角洲高效生态经济区、山东半岛蓝色经济区和环渤海经济圈、济南省会城市群经济圈“两区两圈”叠加地带，东临东营市、南连淄博市、西南与济南市交界、西与德州市接壤、西北隔漳卫新河与河北省海兴县、黄骅市相望。具有依



河傍海的天然优势，是连接苏、鲁、京、津的重要通道，是国家级交通运输枢纽城市，是山东省的北大门。

滨州市土地总面积96.60万公顷，其中农用地面积64.68万公顷，建设用地面积16.68万公顷，未利用地面积15.24万公顷。现辖5区4县，常住人口391.23万人，其中城镇常住人口229.38万人，常住人口城镇化率达到58.63%。滨州历史文化悠久，是黄河文化和齐文化的发祥地之一，是渤海革命老区中心区、渤海区党委机关驻地。滨州物产及自然资源丰富，黄河流经94公里，未利用荒碱地200余万亩，是中国东部地区土地资源最富集的区域之一；海岸线240公里，是山东省第二大海盐生产基地、盐化工基地和全国四大渔场之一；石油、天然气储量大，是胜利油田的主采油区；无棣金丝小枣、沾化冬枣、惠民蜜桃、邹平水杏、阳信鸭梨等驰名中外。

（二）滨州市经济发展情况

经本所律师查阅《2020年滨州市国民经济和社会发展统计公报》：2020年，面对突如其来的新冠肺炎疫情，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚决落实省委、省政府工作要求，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，做好“六稳六保”，践行“七富七强”，统筹推进疫情防控和经济社会发展，富强滨州建设呈现全面起势、整体成势的良好局面。经济运行逆势上扬，动能转换明显加快，人民福祉水平持续提升，社会大局和谐稳定，“十三五”实现圆满收官，全面建成小康社会取得决定性进展和历史性成就。初步核算，2020年全市生产总值为2508.11亿元，按可比价格计算，比上年增长3.7%。分产业看，第一产业增加值243.15亿元，增长2.7%；第二产业增加值1021.56亿元，增长3.1%；第三产业增加值1243.40亿元，增长4.4%。三次产业结构调整为9.7:40.7:49.6，第三产业增加值占GDP的比重比上年提升1.3个百分点。



（三）滨州市的财政情况

1. 一般公共预算执行情况

2020 年，全市一般公共预算总收入 525.71 亿元，其中：当年收入 252.79 亿元，完成预算的 100.4%，比上年增长 4%，总量列全省第 8 位，增幅列全省第 3 位；税收返还和转移支付补助 161.11 亿元，新增一般债券 9500 万元，调入资金、动用预算稳定调节基金及上年结转收入等 110.86 亿元。全市一般公共预算总支出 507.59 亿元，其中：当年支出 447.51 亿元，完成预算的 101.9%，增长 18.2%；地方政府一般债务还本支出（不含再融资债券）920 万元，上解省支出、补充预算稳定调节基金等 59.99 亿元。收支相抵，结转下年支出 18.12 亿元。

2. 政府性基金预算执行情况

2020 年，全市政府性基金总收入 436.04 亿元，其中：当年收入 171.15 亿元，完成预算的 113.8%，比上年减少 10.1%；上级补助收入 5979 万元，地方政府新增专项债券收入 240.14 亿元，抗疫特别国债转移支付收入 14.63 亿元，上年结转收入 9.52 亿元。全市政府性基金总支出 424.19 亿元，其中：当年支出 393.56 亿元，完成预算的 102.3%，比上年增长 78.7%；地方政府专项债务还本支出 250 万元（不含再融资债券），上解支出及调出资金 30.61 亿元。收支相抵，结转下年支出 11.85 亿元。全市政府性基金当年支出增幅较高，主要是新增专项债券形成的支出增加较多。

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 34.63 亿元，其中：当年收入 34.31 亿元，完成预算的 99.2%，比上年增长 2761.7%，主要是个别县转让国有资产上缴一次性收益较大；上年结转收入 2938 万元。全市国有资本经营预算总支出 34.38 亿元，其中：当年支出 1864 万元，完成预算的 43.2%，比上年下降 75.8%；调出资金 34.19 亿元。收支相抵，结转下年支出 2535 万元。

4. 社会保险基金预算执行情况

2020 年，全市社会保险基金收入 97.46 亿元（不含上级补助和下级上解，下同），完



成预算的 101.5%，比上年减少 4%。全市社会保险基金支出 94.71 亿元，完成预算的 100%，增长 16.7%。全市社会保险基金当年收支结余 2.98 亿元，年末滚存结余 95.98 亿元。

（四）滨州市政府性债务情况

2020 年我市政府债务限额为 831.11 亿元。当年共发行政府债券 296.14 亿元，其中：新增债券 241.09 亿元、再融资债券 55.05 亿元。2020 年底，全市政府债务余额 757.82 亿元，严格控制在限额以内。据快报统计，全市政府债务率为 115.8%，风险整体可控。

三、本期债券的募集资金用途

本期债券募集资金将用于滨州市本级沾化至临淄公路项目。

（一）项目概况

本项目起自在建 G011 秦滨高速埒口至沾化段与 G18 荣乌高速相交的沾化枢纽立交，向南经滨州市沾化区、滨城区、博兴县，以及淄博市桓台县、临淄区、高新区和张店区，终点在淄博市张店区市中埠镇郭家村西北，设张店枢纽立交与 G20 青银高速相交。路线全长 107.69 公里，采用双向六车道高速公路标准，设计速度 120 公里/小时，路基宽度 34.5 米，桥涵设计汽车荷载等级为公路-I 级。

（二）项目批复性文件

2017年2月4日，山东省交通运输厅下发《关于沾化至临淄公路工程可行性研究报告审查意见的函》，鲁交规划【2017】19号。

2017年9月15日，山东省文物局下发《关于沾化至临淄公路建设工程选址的意见》，鲁文许【2017】141号。

2019年10月22日，山东省交通运输厅下发《关于沾化至临淄公路工程可行性研究报告补



充意见的函》，鲁交规划【2019】90号。

2017年9月15日，山东省文物局下发《关于沾化至临淄公路建设工程选址的意见》，鲁文许【2017】141号。

2019年4月17日，山东省文物局下发《关于沾化至临淄公路建设工程选址文件延期的意见》，鲁文许【2019】98号。

2019年11月8日，山东省发展和改革委员会核发《关于沾化至临淄公路项目核准的批复》，鲁发改政务【2019】125号，经研究，同意建设沾化至临淄公路项目，项目代码：2017-370000-54-02-010794。

2019年10月11日，自然资源部出具《关于沾化至临淄公路项目建设用地预审意见的复函》，自然资办函【2019】1755号。

2019年11月8日，山东省交通运输厅下发《关于沾化至临淄公路初步设计文件的批复》，鲁交公路【2019】68号。

2019年9月10日，山东省自然资源厅出具《关于沾化至临淄公路工程项目选址意见书的说明》，同意核发建设项目选址意见书，证书编号为：选字第3700002019020号。

2020年5月11日，山东省生态环境厅下发《关于沾化至临淄公路工程环境影响报告书的批复》，鲁环审【2020】19号。

2017年9月25日，滨州市发展和改革委员会下发《关于沾化至临淄公路社会稳定风险评估报告的复函》，滨发改能交函【2017】63号。

2017年9月26日，淄博市发展和改革委员会下发《关于沾化至临淄公路社会稳定风险评估的意见》，淄发改函【2017】52号。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的滨州市本级沾化至临淄公路项目已取得立项等批复文件，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，推进项目建设工作。

（三）项目单位

根据《可行性研究报告》及批复性文件，滨州市本级沾化至临淄公路项目的建设单位是山东高速沾临高速公路有限公司（曾用名：齐鲁沾临高速公路有限公司）。

根据项目单位提供的营业执照复印件，并经本所律师在国家企业信用信息公示系统（<http://www.gsxt.gov.cn>）查询核实，山东高速沾临高速公路有限公司（原名“齐鲁沾临高速公路有限公司”），系由山东高速集团有限公司出资 40.00%、中交一公局集团有限公司出资 30.00%、滨州城建投资集团有限公司出资 26.30%、淄博市交通投资建设有限公司出资 3.70%共同组建，负责沾化至临淄公路项目公司建设、运营、管理。确认项目单位的基本信息如下：

名称	山东高速沾临高速公路有限公司
统一社会信用代码	91371600MA3MX3CL9N
法定代表人	陈成勇
住所	山东省滨州市滨城区渤海四路黄河十七路创业服务中心三号楼
公司类型	其他有限责任公司
注册资本	20000 万人民币
成立时间	2018-04-04
营业期限	2018-04-04到2048-04-03
登记状态	在业
经营范围	对沾临高速公路建设项目的建设、运营、养护及管理；沾临高速公路收费服务；餐饮、住宿、休闲健身服务；汽车维修；设计、发布、代理国内各类广告；房屋、设备租赁；停车场服务；仓储服务（不含危险品）；日用品、食品、化妆品、文体办公用品、服装鞋帽、工艺品（不含象牙及其制品）的销售（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）

登记机关	滨州市行政审批服务局
------	------------

综上，本所律师认为，山东高速沾临高速公路有限公司系在中华人民共和国境内依法成立、有效存续的有限责任公司，具有独立的法人地位，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》

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》。本法律意见书已由三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三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）



(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：常易州

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

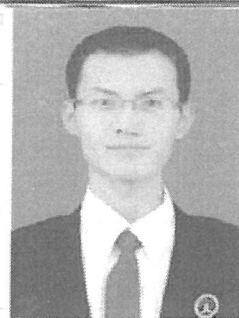
执业证类别 专职律师

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 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



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