

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) 德州市禹城高铁新区产城融合示范园
基础设施建设项目

之

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.....	7
二、本期债券的发行人.....	7
(一) 德州市禹城市概况.....	7
(二) 德州市禹城市经济发展情况.....	8
(三) 德州市禹城市财政情况.....	8
(四) 德州市禹城市政府性债务情况.....	9
三、本期债券募集资金用途.....	10
(一) 项目概况.....	10
(二) 项目批复文件.....	10
(三) 项目单位.....	11
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.....	12
(一) 财务顾问机构及《财务评价报告》.....	12
(二) 信用评级机构及《信用评级机构报告》.....	12
(三) 法律顾问机构及《法律意见书》.....	12
六、本期债券的风险因素.....	13
(一) 利率风险.....	13
(二) 流动性风险.....	13
(三) 偿付风险.....	14
(四) 评级变动风险.....	14
(五) 税务风险.....	14
(六) 工程延期的风险.....	14
(七) 效果未达逾期风险.....	15
(八) 项目建设管理风险.....	15
七、偿债保障措施.....	15
八、投资者保护机制.....	15
九、结论意见.....	15

释 义

在本法律意见书中，除非文中另有说明，下列词语具有下述涵义：

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（转贷给德州市禹城市人民政府）
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）德州市禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设项目
本项目、本期债券募集资金投资的项目	指	德州市禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设项目
《可行性研究报告》	指	《德州市禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设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）德州市禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告
项目单位	指	禹城市交融创业投资集团有限公司
《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）
财预〔2021〕61	指	《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）
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）德州市禹城高铁新区产城

融合示范园基础设施建设项目之法律意见书

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”）、《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）、《中共中央办公厅国务院办公厅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）、《财政部关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36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，对本期债券发行所涉及的相关材料及有关事项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、误导性陈述及重大遗漏。

本所律师向项目单位提出了应提供的资料清单，并取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，经办人已得到发行人、实施主体、建设单位以及项目第三方机构的承诺与保证，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、建设单位以及项目第三方机构向我们提供的所有文件是真实、准确、完整的，其复印件、扫描件、影印件与原件一致，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、建设单位以及项目第三方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。

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，保证出具的法律意见书独立客观。

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、咨询、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、咨询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，未经本所书面同意，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。

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。

基于上述重要提醒及声明，本所对发行人、实施主体、建设单位以及项目第三方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

根据《可行性研究报告》和《财务评价报告》等，本期债券发行的基本要素如下：

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）德州市禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设项目
发行人	山东省人民政府（转贷给德州市禹城市人民政府）。
发行金额	5000 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。
还本付息方式	项目债券本金到期一次性偿还，债券存续期内每半年支付一次债券利息。

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，本期债券的发行人是山东省人民政府，转贷给德州市禹城市人民政府使用。

（一）德州市禹城市概况

德州市禹城市位于山东省西北部，历史悠久，文化丰厚，是大禹治水功成名就之地，唐朝天宝元年（公元742年）设禹城县，1993年撤县设市，面积990平方公里，2019年末人口54.17

万，辖9镇1乡2个街道、1处国家高新技术产业开发区，属暖温带大陆季风气候，有1所全日制普通高校，综合实力处于德州前列；是国家高技术生物产业基地核心区、全国综合实力百强县市、全国投资潜力百强县市、全国绿色发展百强县市、全国科技创新百强县、全国新型城镇化质量百强县市、国家高端装备制造业标准化试点、国家火炬禹城功能糖特色产业基地；拥有中国功能糖城、中国食品馅料城、中国营养健康产业城等称号；连续八年荣获德州市综合考评一等奖，2019年下半年协同发展督查评议排名第一。2019年再次入选全国综合实力百强，四年提升16个位次，连续两年实现“五榜共进”（综合实力、投资潜力、科技创新、绿色发展、新型城镇化）。

（二）德州市禹城市经济发展情况

经本所律师查阅《2021 禹城市政府工作报告》，2020 年地区生产总值预计同比增长 4%；一般公共预算收入同比增长 1.6%；每月全部实现正增长；新增工业企业 249 家，工业总产值、增加值、营收均保持高位增长；新增高新技术企业 10 家，高新技术产值占工业总产值半壁江山，国家高新区称号名副其实；新增国家级创新平台 1 家、省级 5 家，禹王获批国家级企业技术中心；荣获市级以上科技奖项 12 项，通裕重工、保龄宝分别荣获国家科技进步一等奖、二等奖，获批全省首批技术转移先进县；百龙创园主板上市已过会，新增区域股权交易市场挂牌企业 6 家。

2021 年，经济社会发展的主要预期目标是：地区生产总值增长 7%，一般公共预算收入增长 8%以上，规模以上固定资产投资增长 10%，城乡居民人均可支配收入分别增长 7.5%和 8%。全面完成各项约束性目标。

（三）德州市禹城市财政情况

1. 公共预算收入、转移性收入、地方政府债券收入

2020 年，全市一般公共预算总收入 47.1781 亿元，其中，一般公共预算收入 20.9586

亿元，上级补助、一般债券转贷收入等 15.7431 亿元，调入资金 10.4764 亿元。

2021 年，全市一般公共预算总收入 49.1879 亿元，其中，当年收入 22.64 亿元，上级补助、调入资金等 26.5479 亿元。

2. 一般公共预算支出、转移性支出、地方政府债券还本支出

2020 年，全市一般公共预算总支出 47.1781 亿元，其中，一般公共预算支出 41.0392 亿元，上解上级、一般债券等支出 6.1389 亿元。全年实现收支平衡。

2021 年，全市一般公共预算总支出 49.1879 亿元，其中，当年支出 43.6363 亿元，上解上级等支出 5.5516 亿元。全年实现收支平衡。

3. 政府性基金收支

2020 年，全市政府性基金预算收入 23.6362 亿元；加上级补助收入、专项债券、抗疫特别国债等收入 7.0843 亿元。全市政府性基金预算支出 26.0744 亿元，上解上级、专项债券还本支出 0.2038 亿元，调出到一般公共预算 4.4423 亿元，支出总计 30.7205 亿元，实现收支平衡。

2021 年，政府性基金预算支出相应安排 30.3851 亿元，其中，当年支出 21.5857 亿元，调出到一般公共预算 8.7936 亿元，上解支出 0.0058 亿元。实现收支平衡。

4. 国有资本经营收支情况

2020 年，全市国有资本经营预算收入 0.1085 亿元，加上级补助收入 0.0013 亿元，收入总计 0.1098 亿元。全市国有资本经营预算支出 0.0689 亿元，调出到一般公共预算 0.0409 亿元，支出总计 0.1098 亿元，实现收支平衡。。

2021 年，全市国有资本经营预算收入安排 0.0267 亿元，国有资本经营预算支出安排 0.0267 亿元，实现收支平衡。

(四) 德州市禹城市政府性债务情况

2020 年，禹城市地方政府性债务总额 45.01 亿元。当年争取地方政府债券 6.5005 亿元，

其中再融资债券 0.7723 亿元；新增债券 5.7282 亿元。债务限额 46.08 亿元。

2021年，禹城市地方政府性债务总额52.34亿元。当年争取地方政府债券8.98亿元，其中再融资债券8.63亿元；新增债券8.98亿元。债务限额55.06亿元。

三、本期债券募集资金用途

本期债券募集资金将用于禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设项目。

（一）项目概况

禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设项目建设地点位于禹城市禹王路以东，徒骇河以北，高铁路以西。建设规模和内容：项目总占地 800 亩，总建筑面积 335000 平方米，计容总建筑面积 595000 平方米，主要建设工业园片区标准化厂房 260000 平方米、功能糖工程技术研究中心 30000 平方米、农业科技加速器（中试）40000 平方米、产品检验检测中心 5000 平方米等，配套建设道路、雨污排水管网等。项目建设期约 3 年。项目总投资 296000 万元。

（二）项目批复文件

2021年9月28日，禹城市交融创业投资集团有限公司在山东省投资项目在线审批监管平台备案并形成《山东省建设项目备案证明》，载明：项目名称禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设项目，项目代码：2109-371482-04-01-941640。

2021年9月30日，禹城市自然资源局出具《关于禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设项目的土地及规划意见》（禹自然复函〔2021〕055号），载明：该项目不影响城市总体规划实施，符合相关规划要求。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的上述项目已取得目前阶段相关批复文件，后



续可根据项目实际情况，依法合规继续完善相关手续。

(三) 项目单位

根据《德州市禹城高铁新区产城融合示范园基础设施建设项目可行性研究报告》，本项目的项目单位为禹城市交融创业投资集团有限公司。

禹城市交融创业投资集团有限公司现持有禹城市市场监督管理局核发的统一社会信用代码为91371482MA3P26Y849的《营业执照》，住所地山东省德州市禹城市十里望回族镇101省道客运中心西100米；法定代表人：张振兴；注册资本：3000万；营业期限自：2019-01-16 至 无固定期限；经营范围：创业投资业务；代理其他创业投资企业等机构或个人的创业投资业务（未经金融监管部门批准，不得从事吸收存款、融资担保、证券、期货、集资、代客理财等金融业务）；交通基础设施项目建设、经营和管理，仓储物流服务（不含危险化学品）；停车场管理服务；客货运站（场）经营，客运公交；房地产开发经营；接受政府委托从事土地开发利用及土地整理；汽车租赁服务；房屋租赁服务；二手车交易服务；广告代理、发布（不含广播电台、电视台、报刊出版物广告发布）；充电桩充电服务。（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）。

本所律师认为：禹城市交融创业投资集团有限公司系在中华人民共和国境内依法设立、合法存续的企业法人，具备负责本项目实施等工作的主体资格。

四、本期债券项目融资与收益平衡

和信会所出具的《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）财务顾问机构及《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财务顾问。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）信用评级机构及《信用评级机构报告》

发行人委托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”）作为本期债券的信用评级机构。

上海新世纪现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《中华人民共和国证券市场资信评级业务许可证》以及中国人民银行于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【2017】250号）。上海新世纪为中国境内注册设立且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。

（三）法律顾问机构及《法律意见书》

发行人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。

综上，本所律师认为：为本次申报提供服务的财务顾问机构、资信评级机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质。

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

本项目工程量大，项目实施进度如不能按期完成，则实际收入实现时间将晚于测算收入实现时间，将导致不能按期偿还利息甚至本金。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，给项目的经营收益带来风险。

（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. 本期债券已披露债券发行要素及该项目实施主体资格。
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，后续可根据项目实施情况，依法依规继续完善相关手续。
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、税务风险政策风险、环境风险、管理风险等等。
6. 本期债券已制定了必要的投资者保护机制。

本法律意见书一式五份，经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

本所律师：曹易州

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

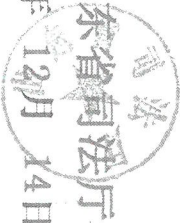
《律师法》及《律师事务所管理办法》规定的条件，准予设立并执业。

发证机关：

山东省司法厅

发证日期：

2018 年 12 月 14 日



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 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

