

山东众星为民律师事务所

2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券  
(二期) — 2022 年山东省政府专项债券(十二期)聊城市临  
清市镇驻地雨污管网分流改造项目

之

法律意见书

为民律师意字(2022)第 6201 号

中国·山东

山东众星为民律师事务所

二〇二二年二月十七日

## 目录

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 一、本项目债券的主要发行要素                  | 4  |
| 二、本期债券发行人                       | 5  |
| （一）临清市概况                        | 5  |
| （二）临清市经济发展情况                    | 5  |
| 三、本期债券的募集资金用途                   | 6  |
| （一）项目概述                         | 6  |
| （二）建设项目承办单位情况                   | 7  |
| （三）项目可行性研究                      | 7  |
| （四）项目批复性文件                      | 9  |
| （五）项目融资与收益平衡                    | 10 |
| 四、本项目债券的中介机构及相关文件               | 11 |
| （一）咨询机构及《可行性研究报告》               | 11 |
| （二）审计机构及《专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》 | 11 |
| （三）信用评级机构及《信用评级报告》              | 12 |
| （四）法律顾问机构及法律意见书                 | 12 |
| 五、本项目债券的风险因素                    | 13 |
| （一）利率风险                         | 13 |
| （二）流动性风险                        | 13 |
| （三）偿付风险                         | 13 |
| （四）评级变动风险                       | 14 |
| （五）税务风险                         | 14 |
| 六、偿债保障措施                        | 14 |
| （一）完善制度体系                       | 14 |
| （二）健全管理机构                       | 15 |
| （三）加强统计分析                       | 15 |
| （四）创新管理方式                       | 15 |
| （五）注重监督考核                       | 16 |
| （六）实行风险预警                       | 16 |
| 七、投资者保护机制                       | 16 |
| 八、结论意见                          | 17 |
| 九、法律意见书签署页                      | 19 |
| 十、山东众星为民律师事务所执业许可证复印件           | 20 |
| 十一、王广民律师执业证复印件                  | 21 |
| 十二、温振国律师执业证复印件                  | 22 |

**山东众星为民律师事务所**

**2022年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券  
(二期)—2022年山东省政府专项债券(十二期)聊城市临  
清市镇驻地雨污管网分流改造项目  
之  
法律意见书**

为民律师意字(2022)第6201号

**致临清市住房和城乡建设局:**

山东众星为民律师事务所(以下简称“本所”)接受贵单位的委托,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)、《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》(财库〔2015〕83号)、《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)、《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)、《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》(财预〔2017〕89号)、《财政部关于印发〈地方政府债务信息公开办法(试行)〉》(财预〔2018〕209号)等法律、法规及规范性文件的有关规定,本所作为《2022年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券(二期)—2022年山东省政府专项债券

（十二期）聊城市临清市镇驻地雨污管网分流改造项目》（以下简称“本项目债券”）的特聘专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本项目债券发行事宜，出具本法律意见书。

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。对于本法律意见书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及其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。在本法律意见书中，本所律师仅就与本项目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，并不意味着经办律师对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

为出具本法律意见书，本所假设：

1、发行人、委托人向我们提供的所有文件是真实、准确、完整的，其复印件、电子文档与原件一致，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；

2、发行人、委托人向我们提供的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；

3、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；

4、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；

5、委托方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。

本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本项目债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对本项目债券发行的合法、合规、真实、有效性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。

本法律意见书仅供山东省政府本项目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项目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项目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。

## 正文

### 一、本项目债券的主要发行要素

根据《信息披露文件》（以下简称“《信息披露文件》”），本期债券的主要发行要素包括：

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（二期）—2022 年山东省政府专项债券（十二期）聊城市临清市镇驻地雨污管网分流改造项目》。

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：本项目债券为 10 年期固定利率债券。

5、发行总额：本次拟发行 13000 万元。

6、债券利率：本项目债券为固定利率债券。

7、债券评级：本期债券的信用级别为 AAA。

8、还本付息方式：采取半年付息，本金到期一次性偿还的还款方式。

9、发行价格：本项目债券面值 100 元人民币，以 1,000 元为一个认购单位，认购金额必须是人民币 1,000 元的整数倍且不少于人民币 1,000 万元。

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：山东省政府为本项目债券发行已披露本项目债券主要发行要素。

## **二、本期债券发行人**

根据《关于试点发展项目收益和融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预[2017]89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，转贷给临清市人民政府。

### **（一）临清市概况**

临清地处冀鲁交界，是中国运河名城·千年古县，是著名的中国京剧艺术之乡、书画之乡、武术之乡、轴承之乡和酱菜之乡。全市版图面积 960 平方公里，总人口 84.01 万。全市城市建成区面积 41.72 平方公里，城镇常住人口 46.53 万人，城镇化率达到 61.3%。现辖 12 个镇、4 个街道办事处、1 个经济开发区，15 个城市社区，92 个行政村（“多村一社区改革”后，600 个村居合并而成）。中心城区东西长 9 公里，南北长 8.7 公里，城区绿化面积 1030 万平方米，绿地率 32.8%，绿化覆盖率 37.2%，人均公园面积 10.2 平方米。

### **（二）临清市经济发展情况**

临清经济发展迅速，综合实力明显增强。近年来，相继荣获全国科技进步先进市、全国科普示范市、中国商贸名城、中国产业发展能力百强市、平安山东建设模范市、山东省级文明市、山东省级生态示范区等多项省级以上荣誉称号。

经本所律师查阅《2020 年政府工作报告》，2020 年临清市经济运行总体平稳，产业结构实现由“一二三”向“三二一”转变，全年生产总值完成 238.22 亿元，同比增长 3.2%；一般公共预算收入达到

19.08 亿元, 同比增长 7.07%; 社会消费品零售总额完成 91 亿元; 进出口总额达到 43.5 亿元, 同比增长 5.8%; 居民人均可支配收入达到 23421 元。近年来, 临清市基础设施建设全面跃升, 中心城区功能日益完善, 城市精细化管理水平不断提高, 小城镇建设扎实推进, “一城三区” 呈现崭新面貌。2018 年、2019 年营商环境评价结果分别列聊城市第 1 名、第 2 名, 打造更优发展环境, 助力经济社会高质量发展。

### 三、本期债券的募集资金用途

本期债券募集资金将用于临清市镇驻地雨污管网分流改造项目, 项目具体情况如下:

#### (一) 项目概述

根据《临清市镇驻地雨污管网分流改造项目可行性研究报告》等资料, 项目建设地点包括临清市烟店镇、唐园镇、潘庄镇、八岔路镇、刘垓子镇、尚店镇、魏湾镇、康庄镇、戴湾镇、金郝庄、松林镇和老赵庄镇, 共 12 个乡镇的镇区建成区。为了提高临清市的污水收集处理率, 从而发挥区域治污的规模化效率, 保障污水处理的效果, 临清市住房和城乡建设局计划针对上述 12 个乡镇镇区, 建设雨污管网 240.1 公里, 内容包括:

(1) 管线布局。根据各镇区内重点企业及居民集中区的分布情况, 同时结合临清市区域治污规划确定的污水收集主管、中途泵站及污水处理设施的布局, 布置各镇区的污水收集支管、干管的走向。

(2) 管线定位。初步确定各镇区污水收集支管、干管在道路的位置。

(3) 接户管和检查井建设。为便于所确定的镇区污水收集支管、干管沿线的污水能接入, 每隔 40m-60m 预留接户支管及接户检查井,

同时对于原渗漏的化粪池进行改造，一般是采用改建成品化粪池进行替代。

(4) 收集支管和干管的建设。合理确定各段管线的污水收集量，确定各类管道的管径、管材，完成镇区收集管网的建设。

(5) 道路修复。为配合管道埋设进行沟槽修复，修复范围根据管道沟槽走向及施工范围而定。

本项目建设期 46 个月，预计工期为 2022 年 3 月至 2025 年 12 月。本项目总投资估算为 36,000.00 万元，其中：财政资金 18,000 万元，拟发行专项债券资金 18,000 万元。

## (二) 建设项目承办单位情况

根据《关于临清市住房和城乡建设局<临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目可行性研究报告>的批复意见》等相关批复性文件，临清市住房和城乡建设局系该项目的建设单位。

本项目由临清市住房和城乡建设局组织实施。临清市住房和城乡建设局统一社会信用代码：11371581004432054P，机构地址：临清市青年路西首，负责人：甄锋，机构性质：机关。

## (三) 项目可行性研究

临清市住房和城乡建设局委托山东国华厚信工程咨询有限公司对临清市镇驻地雨污管网分流改造项目进行了可行性研究，详情如下：

表 1-1 管网建设一览表

| 序号 | 镇驻地  | 雨水管网总长度（公里） | 污水管网总长度（公里） |
|----|------|-------------|-------------|
| 1  | 老赵庄镇 | 11.2        | 9.8         |
| 2  | 康庄镇  | 7.7         | 14.3        |
| 3  | 戴湾镇  | 8.3         | 10.2        |
| 4  | 魏湾镇  | 8.7         | 10.8        |
| 5  | 松林镇  | 7.5         | 10.3        |
| 6  | 刘垓子镇 | 10.7        | 11.2        |

|    |      |       |       |
|----|------|-------|-------|
| 7  | 金郝庄镇 | 8.4   | 12.1  |
| 8  | 唐园镇  | 8.6   | 9.8   |
| 9  | 烟店镇  | 8.5   | 14.6  |
| 10 | 潘庄镇  | 8.6   | 9.5   |
| 11 | 八岔路镇 | 8.9   | 12.9  |
| 12 | 尚店镇  | 8.2   | 9.2   |
| 合计 |      | 105.4 | 134.7 |

山东国华厚信工程咨询有限公司根据对本项目进行的可行性研究，从项目建设背景、项目建设条件、工程建设方案、投资估算等情况进行分析，并出具了《临清市镇驻地雨污管网分流改造项目可行性研究报告》，研究结论如下：

临清市镇驻地雨污管网分流改造项目，通过在包括临清市烟店镇、唐园镇、潘庄镇、八岔路镇、刘垓子镇、尚店镇、魏湾镇、康庄镇、戴湾镇、金郝庄、松林镇和老赵庄镇共 12 个乡镇的镇区建设独立的镇区污水收集管网等工程内容，将弥补污水收集端的不足，可以提高临清市的污水收集处理率，从而发挥区域治污的规模化效率，保障污水处理的效果。项目的建设符合国家及地方发展规划，同时，项目的建设能够促进相关行业发展，推动经济增长，符合经济社会协调发展的总体要求。具有显著的社会效益。

（1）建设项目的实施，将会使得当地基础设施条件得到完善、人民生活质量得到明显改善，促进临清市各项社会事业全面发展。

（2）有利于加强政府便民服务单位与群众的关系，更好地服务群众，促进政务服务业的正常开展，对维护全市社会和谐稳定发展有极其重要的作用。

（3）项目采取的是完全分流体制，将原来的合流制管道系统改为独立的雨水系统，同时改建独立的镇区污水收集管网。该方案符合镇区的实际情况，既可以保障镇区污水的收集，又降低了整个雨污分流工程的造价。

(4) 该项目实施后，将大大带动房地产、交通、旅游等相关产业的发展，为社会创造更多的就业机会，具有显著的社会意义。

(5) 项目的建设规模，规划布局，建设方案，环保措施，实施进度安排，项目组织与管理，资金筹措方案等是可行的。本工程的建设将基本解决临清市镇区污水收集管网不完善的问题，将收到良好的社会、经济、环境效益。必然会得到各级政府部门与社会各界人士的广泛支持，也必定会受到广大群众的欢迎。

总之，从项目建设背景、项目建设条件、工程建设方案、投资估算及经济效益测算等情况可以看出，本项目不仅投资风险小，而且社会效益、经济效益显著，因此本项目是可行的。

#### **(四) 项目批复性文件**

2021 年 10 月，临清市住房和城乡建设局委托山东国华厚信工程咨询有限公司编制《临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目可行性研究报告》。

2021 年 10 月 19 日，临清市行政审批服务局出具《关于临清市住房和城乡建设局〈临清市镇驻地雨污管网分流改造项目可行性研究报告〉的批复意见》（临审投资〔2021〕33 号）。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目已取得相关批复文件，本建设项目符合相关产业政策及地区发展规划。本期债券由山东省人民政府作为发行人发行，募集资金通过转贷的方式转贷给临清市人民政府，最终用于临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目，符合“财预〔2017〕89 号文”第二部分第四条中关于“市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用”的相关要求。

## （五）项目融资与收益平衡

根据山东泽正会计师事务所有限公司出具的《2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二期）-2022 年山东省政府专项债券（十二期）聊城市临清市镇驻地雨污管网分流改造项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（鲁泽审核字[2022]第 6-001 号）（下称“专项评价报告”）对该项目的总体评价结果为：

1、本项目总投资 36,000.00 万元,其中本次预计发行 13,000.00 万元,假设融资利率为 4.00%,期限为 10 年,在债券期限内,每半年支付债券利息,到期一次性偿还本金。

2、项目收益覆盖本金和利息的情况。根据对临清市镇驻地雨污管网分流改造项目未来数据的合理预测,在专项债券本次发行期限 10 年期间内共产生可用于还本付息的息后净现金流入 36,881.92 万元,能够覆盖债券本息金额 25,200.00 万元,专项债券本息覆盖倍数 1.46 倍,用于还本付息资金的充足性能够得到保障。

该机构并出具了总体评价结论,基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求,并根据他们对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价,认为该项目在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要;另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要,总体实现项目收益和融资的自求平衡,认为项目可以采取发行项目收益与融资自求平衡专项债券的方式完成资金筹措。

综上,本所律师认为:本项目债券募集资金将用于临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目,委托人委托专业咨询机构对本项目进行了可行性研究并出具了可行性研究报告,临清市行政审批服务局对该可行性研究报告作出批复,同意本项目的实施,

本项目是合法、可行的。本项目债券由山东省人民政府作为发行人发行，募集资金通过转贷的方式转贷给临清市人民政府，最终用于临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目，审计机构出具了专项评价报告，认为本项目可以采取发行项目收益与融资自求平衡专项债券的方式完成资金筹措；本债券符合“财预[2016]155号文”及“财预[2018]161号文”的相关要求。

#### **四、本项目债券的中介机构及相关文件**

##### **（一）咨询机构及《可行性研究报告》**

山东国华厚信工程咨询有限公司编制了《临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目可行性研究报告》，通过企业信用信息公示系统查询，该公司于2018年01月16日成立，统一社会信用代码为：91370222MA3MLBP30N，其经营范围包括：工程造价咨询；可行性研究报告编制；工程审计咨询；企业经营管理咨询；工程预决算咨询及编制；工程投标咨询；资产评估咨询；工程监理服务；工程招标代理；建设项目信息咨询服务；政府采购代理。（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：山东国华厚信工程咨询有限公司系独立的企业法人，具有为本债券项目编制项目可行性研究报告的资质。

##### **（二）审计机构及《专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》**

山东泽正会计师事务所有限公司作为本期债券的审计机构，于2022年2月17日出具了《2022年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二期）-2022年山东省政府专项债券（十二期）聊城市临清市镇驻地雨污管网分流改造项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（鲁泽审核字[2022]第6-001号）。山东泽正会计师

事务所有限公司成立于 2013 年 04 月 03 日，统一社会信用代码为：91370102061180244M，经营范围为：一般项目：税务服务；财务咨询；资产评估；招投标代理服务（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）许可项目：从事会计师事务所业务；代理记账；专利代理；工程造价咨询业务（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，具体经营项目以审批结果为准），该机构取得了山东省财政厅颁发的《会计师事务所执业证书》。

本所律师认为：山东泽正会计师事务所有限公司系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，系独立的企业法人，具备为本项目债券发行出具专项评价报告的资质。该公司为本项目债券发行披露的《2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二期）-2022 年山东省政府专项债券（十二期）聊城市临清市镇驻地雨污管网分流改造项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（鲁泽审核字[2022]第 6-001 号）的内容已包含本项目债券发行所涉及的项目收益与融资自求平衡专项评价。

### **（三）信用评级机构及《信用评级报告》**

本期债券的信用级别为 AAA。本次《信用评级报告》由上海新世纪资信评估投资服务有限公司出具，信用级别为 AAA，上海新世纪资信评估投资服务有限公司法定代表人：朱荣恩，注册资本：三千万人民币，统一社会信用代码：91310110132206721U。

### **（四）法律顾问机构及法律意见书**

委托人聘请山东众星为民律师事务所作为本项目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，于 1980 年成立，原系国资所，于 1999 年改制为合伙所，现持有山东省司法厅于 2017 年 11 月 7 日核发的统一社会信用

代码为 31370000696872666T 的《律师事务所执业许可证》。本法律意见书已由二名执业律师及本所负责人签字并加盖公章。

本所律师认为：山东众星为民律师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，具备为本项目债券发行出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字负责人及二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咨询公司具备经营资质，提供服务的审计机构、法律顾问均具备相应的从业资质。

## **五、本项目债券的风险因素**

### **（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，在本项目债券存续期内，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项目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**

本项目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。本项目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，发行人无法保证本项目债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本项目债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响本项目债券流动性。

### **（三）偿付风险**

本项目债券根据“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。

本项目债券偿付资金主要来自于临清市住房和城乡建设局的项目运营收益，偿债较有保障，偿付风险极低。但依据当前的市场状况及数据，对未来十年的收益及现金流进行预测存在一定的不确定性。

#### **（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，在本期债券存续期期间，若出现宏观经济的剧烈波动，导致山东省及项目所在地临清市的经济增长速度放缓，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项目债券存续期内，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项目债券投资收益发生相应波动。

### **六、偿债保障措施**

根据《信息披露文件》，本期债券的偿债保障措施包括：

#### **（一）完善制度体系**

2011年以来，为加强地方政府性债务管理，山东省政府及主管部门先后出台了《山东省地方政府债券预算管理办法》、《关于坚决制止政府部门违规为信托融资提供担保的紧急通知》、《关于加强政府性债务风险预警和统计数据核实工作的通知》等一系列制度办法。2014年，新《预算法》颁布及国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）印发后，山东省政府制定出台了《关于贯彻落实国发〔2014〕43号加强政府性债务管理的实施意见》

（鲁政发〔2014〕23号）、山东省人民政府办公厅转发省财政厅等部门关于妥善解决政府融资平台公司在建项目后续融资问题的实施意见的通知（鲁政办发〔2015〕29号），围绕建立“借、用、还”相统一的政府债务管理机制，就政府性债务的规模、举借程序、预算管理、剥离融资平台融资职能、存量债务置换、后续项目融资等问题进行了明确的规定，提出了相应的措施，为全面加强全省政府性债务管理构建了新的制度框架。

## **（二）健全管理机构**

2012年，山东省财政厅就设立了政府债务管理办公室，与预算处合署，配备专门人员开展政府债务管理工作，进一步加强管理。在省级的带动下，目前山东省各市均设立了政府性债务管理领导小组，为强化政府债务管理奠定了基础。

## **（三）加强统计分析**

为加强政府性债务统计管理和动态监控，山东省于2014年对原使用的《地方政府性债务管理系统》，进行了软件升级，进一步规范债务统计口径。结合审计检查发现的问题，组织各级各部门对3000多亿元政府性债务贷款数据，逐一进行核对并及时调整完善。按照财政部统一部署，2014年底又扎实开展了存量政府性债务清理甄别工作，进一步摸清了政府债务家底。

## **（四）创新管理方式**

为妥善解决政府债务还本付息及在建续建新建项目融资压力，山东省积极创新政府债务管理机制。围绕建立规范的政府举债融资机制，着重推进政府债务债券化改革，明确新上公益性项目确需政府举借债务，将依法由省政府统一发行政府债券融资，市县政府确需举借政府债务的由省政府代为举借；围绕拓宽公益性项目融资渠道，大

力推广使用 PPP 模式,鼓励引导各类经济组织以特许经营、股权投资、租赁、重组、转让等多种方式参与公益性项目建设和运营;围绕加强政府债务规模控制和预算约束,在国务院批准的限额内,明确省本级和各市债务限额由省政府确定,县(市、区)债务限额由各市确定,其中省财政直管县债务限额由省政府确定。各级政府在上级政府批准的限额内举借债务,必须报经本级人大或其常委会批准,并将债务收支全面纳入预算管理,自觉接受人大和社会监督。

#### **(五) 注重监督考核**

2014 年,山东省首次将政府性债务率纳入全省科学发展综合考核体系,根据各地债务负担和综合财力情况,分别设置了目标差异考核指标值,制定了详实的考核方案,建立了考核台账制度。通过考核,极大提高了各级党委政府对加强政府债务管理工作的重视程度,对引导各级树立科学发展理念,合理控制债务规模,有效抑制过度举债、盲目举债,切实防范债务风险起到了极大的促进作用。

#### **(六) 实行风险预警**

在完善制度建设的基础上,结合指标测算和审计检查等情况,对存在一定债务风险隐患的市县,及时进行风险提示,必要的进行约谈,督促各地合理控制债务规模,认真排查债务风险点,编制债务风险应急处置方案,积极防控和化解债务风险。

### **七、投资者保护机制**

根据《信息披露文件》,本期债券的投资保护机制包括:本项目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：本项目债券已制定了必要的投资者保护机制。

## 八、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

（一）发行人为本项目债券发行已披露本项目债券主要发行要素。

（二）本项目债券募集资金将用于临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目，募集资金通过转贷的方式转贷给临清市人民政府，最终用于临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目，符合《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）第四条关于“设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。”及《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）关于“市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行”的相关要求。

（三）临清市住房和城乡建设局临清市镇驻地雨污管网分流改造项目已获得相关部门同意的批复，项目建设具备合法性。

（四）为本项目债券发行提供服务的咨询机构、审计机构、法律顾问等均具备相应的从业资质。

（五）根据《专项评价报告》，该项目建设预期指标流转收入能够充足保障偿还融资还本付息，总体实现项目收益和融资的自求平衡。

（六）本项目债券的偿债保障措施符合《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）的相关规定，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

（七）本项目债券已制定了必要的投资者保护机制。

综上所述，本所律师认为：本项目债券发行符合《预算法》、《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）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库〔2015〕83号）、《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）、《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）、《财政部关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉》（财预〔2018〕209号）、《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89号）等法律、法规及规范性文件的有关规定，发行人实施本项目债券发行方案不存在法律障碍。

本法律意见书正本一式五份，经本所经办律师及本所负责人签字并加盖本所公章后生效。

（以下无正文，为签署页）

（本页无正文，仅为《山东众星为民律师事务所关于 2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二期）—2022 年山东省政府专项债券（十二期）聊城市临清市镇驻地雨污管网分流改造项目之法律意见书》之签署页）

本法律意见书正本五份，无副本。

本法律意见书出具日期为 2022 年 2 月 17 日。

山东众星为民律师事务所（章）  
负责人（签字）：

经办律师（签字）：

经办律师（签字）：

2022 年 2 月 17 日

# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31370000696872665T

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。



2371520001044024

发证机关: 山东省司法厅  
发证日期: 2017 年 11 月 07 日

Shen 202071215

中华人民共和国司法部监制

执业机构 山东众星为民  
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13715200010306789

法律职业资格  
或律师资格证号 3799710311308

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2021 年 05 月 24 日



持证人 王广民

性别 男

身份证号 120102197103270730

### 律师年度考核备案

|      |  |
|------|--|
| 考核年度 |  |
| 考核结果 |  |
| 备案机关 |  |
| 备案日期 |  |

### 律师年度考核备案

|      |  |
|------|--|
| 考核年度 |  |
| 考核结果 |  |
| 备案机关 |  |
| 备案日期 |  |

执业机构 **山东众星为民律师事务所**

执业证类别 **专职律师**

执业证号 **13715202011163039**

法律职业资格 A20173715813998  
或律师资格证号

发证机关 **山东省司法厅**

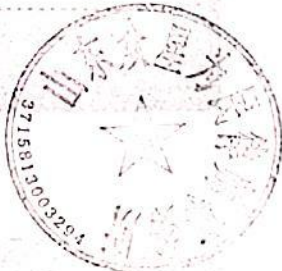
发证日期 **2020** 年 **01** 月 **27** 日



持证人 **李茜璇**

性别 **女**

身份证号 **371581199607020886**

**律师年度考核备案**

|      |                             |
|------|-----------------------------|
| 考核年度 | 2020年                       |
| 考核结果 | 称职                          |
| 备案机关 | 山东省司法厅<br>专用章               |
| 备案日期 | 有效期:<br>2021.1.1-2022.12.31 |

**律师年度考核备案**

|      |  |
|------|--|
| 考核年度 |  |
| 考核结果 |  |
| 备案机关 |  |
| 备案日期 |  |