

(2022) 鸢都法见字第 003 号

2022 年山东省政府交通水利及市政
产业园区发展专项债券（二十四期）
—2022 年山东省政府专项债券（三十八期）省本级潍坊医学院附属医院教
学科研病房综合楼建设项目

法律意见书

致：潍坊医学院附属医院

山东莺都英合律师事务所（以下简称“本所”）是具有中华人民共和国执业资格的律师事务所。本所接受潍坊医学院附属医院的委托，担任 2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二十四期）—2022 年山东省政府专项债券（三十八期）省本级潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼建设项目的专项法律顾问。本所律师根据：

《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，以下简称“财库（2020）43 号文”）、

《山东省财政厅山东省发展和改革委员会关于加快专项债券发行使用有关工作的紧急通知》（鲁财债（2020）47 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，以下简称“财预[2018]161 号文”）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，出具本《法律意见书》。

第一部分——引言

一、释义

除非本文另有所指，下列词语具有的含义如下：

中国：中华人民共和国

财政部：中华人民共和国财政部

省政府：山东省人民政府

财政厅：山东省财政厅

本所：山东莺都英合律师事务所

本所律师：张华亮律师、张宏伟律师

本期专项债券：2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二十四期）—2022 年山东省政府专项债券（三十八期）省本级潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼建设项目

项目使用单位：潍坊医学院附属医院

项目：潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼项目

《专项评价报告》：和信会计师事务所潍坊分所出具的 2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二十四期）—2022 年山东省政府专项债券（三十八期）省本级潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼建设项目收益与融资自求平衡专项评价报告（和信咨字（2022）第 050004）号

二、声明

为本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国民法典》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》、《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）、《地方政府债券发行管理办法》（财库[2020]43号）等法律、法规和规范性文件以及律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神出具本法律意见书。

本所律师承诺已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：已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券发行进行了尽职调查，保证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。各相关机构保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或其他材料，并保证上述文件真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致。

对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、司法机关或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。

本所律师仅就与本期债券发行有关的法律问题发表法律意见，并不对有关财务、审计等专业事项发表意见。在本法律意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，并不表

明本所对该等内容的真实性、准确性及完整性作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。

基于以上所述，本所律师出具法律意见如下：

第二部分 正文

一、本期债券的发行要素

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（二十四期）—2022 年山东省政府专项债券（三十八期）省本级潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼建设项目

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：本期债券期限为 20 年。

5、发行总额：债券发行总额为 6000 万元。

6、信用级别：发行人聘请的上海新世纪资信评估投资服务有限公司综合评定，本期债券的信用级别为 AAA，评级机构将在本期债券存续期间每年开展一次跟踪评级。

7、债券利率：本期债券为固定利率债券，票面利率在债券存续期内固定不变。

8、还本付息方式：在债券存续期每半年偿还一次利息，第 20 年项目债券本金到期时本金随利息一同支付。

9、发行方式：招标发行。

10、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）。

11、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。

据此，本所律师认为：山东省人民政府为本期债券发行已披露本期债券主要发行要素。

二、本期债券的发行人

本期债券的发行人山东省人民政府。

（一）山东省概况

山东省位于中国东部沿海、黄河下游，境域包括半岛和内陆两部分，山东半岛突出于渤海、黄海之中，同辽东半岛遥相对峙；内陆部分自北而南与河北、河南、安徽、江苏 4 省接壤。山东是中国经济最发达的省份之一，中国经济实力最强的省份之一，也是发展较快的省份之一，2007 年以来经济总量居第 3 位。

（二）山东省经济发展情况

根据《2021 年山东省国民经济和社会发展统计公报》初步核算，全省实现生产总值 83095.9 亿元，按可比价格计算，比上年增长 8.3%。分产业看，第一产业增加值 6029.0 亿元，增长 7.5%；第二产业增加值 33187.2 亿元，增长 7.2%；第三产业增加值 43879.7 亿元，增长

9.2%。三次产业结构由上年的 7.4 : 39.1 : 53.5 调整为 7.3 : 39.9 : 52.8。就业形势好于预期。城镇新增就业 124.2 万人,比上年增长 1.3%,完成年度目标的 112.9%。其中,失业人员再就业 45.1 万人,困难群体再就业 8.9 万人。城镇登记失业率 2.94%,比上年降低 0.16 个百分点。物价水平温和可控。居民消费价格比上年上涨 1.2%。其中,消费品价格上涨 1.4%,服务项目价格上涨 1.0%;食品价格与上年持平,非食品价格上涨 1.5%。农产品生产者价格上涨 4.2%。工业生产者出厂价格上涨 10.3%,购进价格上涨 9.5%。

(三) 山东全省和省级财政情况

1、一般公共预算执行情况

2021 年,全省一般公共预算总收入 13321.98 亿元,其中:当年收入 7284.45 亿元,完成预算的 101.9%,比上年增长 11%;中央税收返还和转移支付收入 3217.96 亿元,新增一般债券收入 224 亿元,政府债务外贷收入 2.54 亿元,动用预算稳定调节基金 582.3 亿元,调入资金 1584.43 亿元,上年结转收入 426.3 亿元。全省一般公共预算总支出 12586.2 亿元,其中:当年支出 11709.11 亿元,完成预算的 98.9%,主要是 2021 年预算执行中,国务院规定市县国库集中支付结余不再按权责发生制列支,剔除这一因素后,同口径增长 9.5%;上解中央支出 173.65 亿元,补充预算稳定调节基金等 703.44 亿元。收支相抵,结转下年 735.78 亿元。

2021 年,省级一般公共预算总收入 4508.21 亿元,其中:当年收入 244.79 亿元,完成预算的 119.8%,比上年增长 33.3%;上年结转收入 117.14 亿元,中央税收返还和转移支付收入 3003.59 亿元,新增一般债券收入 147 亿元,市县上解及调入资金等 995.69 亿元。省

级一般公共预算总支出 4342.66 亿元，其中：省本级支出 1264.46 亿元，完成预算的 103.2%，增长 22.9%；省对下税收返还、转移支付及政府债务外贷转贷支出 2836.11 亿元，上解中央支出 137.44 亿元，补充预算稳定调节基金等 104.65 亿元。收支相抵，结转下年 165.55 亿元。

2、政府性基金预算执行情况

2021 年，全省政府性基金总收入 11860.28 亿元，其中：当年收入 7976.94 亿元，完成预算的 103.4%，比上年增长 9.6%；中央转移支付收入 37.38 亿元，新增专项债券收入 3117 亿元，上年结转收入及调入资金等 728.96 亿元。全省政府性基金总支出 10842.44 亿元，其中：当年支出 9702.89 亿元，完成预算的 100.9%，同口径增长 1.6%；调出资金及地方政府专项债务还本支出 1139.55 亿元。收支相抵，结转下年 1017.84 亿元。

2021 年，省级政府性基金总收入 2845.45 亿元，其中：当年收入 126.92 亿元，完成预算的 106.9%，比上年增长 88.7%，主要是用于偿还到期专项债券的专项收入增加；中央转移支付收入及市县上解收入等 37.53 亿元，新增专项债券收入 2674 亿元，上年结转收入 7 亿元。省级政府性基金总支出 2836.83 亿元，其中：当年支出 86 亿元，完成预算的 100.7%，下降 24.4%，主要是根据项目实施需要，通过专项债券安排的省本级项目支出减少；补助市县及调出资金等 139.98 亿元，新增专项债券转贷市县支出 2610.85 亿元。收支相抵，结转下年 8.62 亿元。

（四）山东省政府债务情况

经财政部核定、省人大常委会批准，2021 年我省政府债务限额为 21143.6 亿元。当年共发行政府债券 5631.5 亿元。具体包括：一是新增债券 3341 亿元，其中，一般债券 224 亿元，支持了 93 个重点项目建设；专项债券 3017 亿元，支持了交通、水利、市政等 2185 个重点项目建设；支持中小银行发展专项债券 100 亿元。二是再融资债券 2290.5 亿元，其中，2057.3 亿元用于偿还到期政府债券，233.2 亿元用于偿还存量政府债务。年末政府债务余额 19992.3 亿元，未突破政府债务限额，政府债务风险整体可控。

从资金投向看，主要用于保障性住房、市政建设、交通运输、土地收储、农林水建设、科教文卫、生态建设和环境保护等基础设施和公益性项目建设，不仅较好地保障了地方经济社会发展的需要，推动了民生改善和社会事业发展，而且形成了大量优质资产，大多有经营收入作为偿债来源。

从未来偿还情况看，山东省政府性债务期限较长且各年偿债比例分布相对较为平稳。

从政府债务管控方面看，山东省坚持融资发展和风险防范并重，多措并举管好用好政府债务资金，先后出台了《山东省人民政府办公厅关于印发山东省政府性债务管理暂行办法的通知》（鲁政办字〔2018〕219 号）、《山东省财政厅关于印发山东省政府专项债券项目库管理暂行办法的通知》（鲁财债〔2019〕52 号）、《山东省财政厅等 5 部门关于做好政府专项债券发行及项目配套融资工作的实施意见》（鲁财债〔2019〕50 号）等文件，指导各级政府 and 部门积极推行“专项债券+市场化融资”组合融资模式，积极用好专项债券作为重大项

目资本金政策，切实保障在建项目后续融资。加强专项债券项目库管理，加快新增债券发行使用进度，强化专项债券资金监管，全面推进债务信息公开。

本所律师认为：按照《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）和《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）等规定，2020 年各级政府历次发行政府债券举借政府债务的相关信息，均已按规定向社会公开。

三、项目基本情况

（一）项目名称

潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼项目

（二）项目单位

潍坊医学院附属医院，现持有山东省事业单位监督管理局核发的统一社会信用代码为 123700004955424336 的《事业单位法人证书》，法定代表人：胡温庭，开办资金：¥44049 万元，住所：省本级虞河路 2428 号，是山东省卫生厅直属的集医疗、教学、科研、预防、保健、康复和急救于一体的综合性三级甲等医院，是潍坊医学院唯一的直属附属医院。

（三）项目规划审批

2013 年 11 月济南市市政工程设计研究院（集团）有限责任公司对该项目出具了《潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼建设项目可行性研究报告》；2013 年 12 月 3 日，山东省发展和改革委员会出具

了《关于潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼建设项目可行性研究报告单的批复》(鲁发改社会[2013]1566号);另,潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼所占用土地,潍坊医学院附属医院持有:鲁2021省本级不动产权第0019371号不动产权证书,权利人:潍坊医学院附属医院(单独所有),权利类型:国有建设用地使用权,权利性质:划拨;潍坊医学院附属医院取得了编号为地字第07002016A0011号建设用地规划许可证、建字第3707002016A0058号建设工程规划许可证。

(四) 项目建设规模和主要内容

本项目拟建设教学科研病房综合楼地上19层,地下2层,裙楼地上5层,总建筑面积89679 m²,其中地上建筑面积68247 m²,地下建筑面积21432 m²(含人防工程面积6770 m²)。主要建设病房、手术室、药房、教学及科研用房、全科医生临床培养基地和地下停车库等。其中,全科医生临床培养基地建筑面积8333 m²,包括临床技能模拟中心1927 m²、教学用房2463 m²、学院宿舍2943 m²和附属设施1000 m²。

(五) 项目建设期限

本项目原建设期计划为3年,工程前期工作于2013年8月开始,预计2016年8月底工程全部竣工。但因潍坊市规划等原因,前期准备工作进行缓慢,本项目于2018年4月26日正式开工,预计2022年4月底工程全部竣工。

本所律师认为:

(1) 潍坊医学院附属医院系依法设立的事业单位,具备事业单

位法人资格；自设立以来至今有效存续，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止或解散的情形；

(2) 潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼建设项目已取得必要的批复、用地手续，符合申请发行地方政府专项债券的条件。

四、中介机构及相关文件

(一) 信用评级机构及评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司作为本次债券的信用评级机构。

1、《信息披露文件》

山东省财政厅为本次发行编制了《信息披露文件》，《信息披露文件》包含了基本情况、发行方式、募集资金投向说明，信用评级情况、地方经济状况、地方债务状况，并附《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和募投项目情况汇总表，已披露了主要发行要素。

2、信用评级机构及《信用评级报告》

上海新世纪资信评估投资服务有限公司现持有上海市杨浦区市场监督管理局于核发的《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）。上海新世纪资信评估投资服务有限公司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。上海新世纪资信评估投资服务有限公司出具的 2021 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二十五至二十八期）—2021 年山东省政府专项债券（五十三至五十六期）信用评级报告评级结果：本期专项债券信用等级为 AAA 级。

本所律师认为：上海新世纪资信评估投资服务有限公司为中国境内依法设立且有效存续的信用评级机构，具备为本期债券发行提供服务的主体资格。

（二）审计机构及《专项评价报告》

和信会计师事务所（特殊普通合伙）潍坊分所（以下简称“和信潍坊所”）作为本期债券的审计机构。

1、审计机构

和信潍坊所现持有省本级市场监督管理局于 2013 年 7 月 15 日核发的统一社会信用代码为 91370700074443111Q 的营业执照、潍坊市财政局核发的《会计师事务所执业证书》及财政部与中国证监会核发的《会计师事务所证券、期货相关业务许可证》。

2、专项评价报告

和信会计师事务所潍坊分所出具的 2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二十四期）—2022 年山东省政府专项债券（三十八期）省本级潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼建设

项目收益与融资自求平衡专项评价报告(和信咨字(2022)第 050004)号,潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼项目预测本息覆盖倍数 3.80,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,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。

(三) 法律顾问及法律意见书

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 2018 年 3 月 20 日核发的统一社会信用代码为:313700004938150125 的《律师事务所执业许可证》。

本法律意见书已由两名执业律师签字并加盖公章。本所律师认为:山东莺都英合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从业资格。

综上,本所律师认为:为本期债券发行提供服务的资信评级机构、审计机构、法律顾问均具备相应的从业资质。

五、法律风险及风险控制

(一) 法律风险

1、利率风险

在本期专项债券续存期内，受国民经济状况和国家财政政策、货币政策及其他经济政策的影响，市场利率水平存在变动的可能性。市场利率的波动将给本期专项债券的投资带来一定价格风险。

2、流动性风险

本期专项债券发行后可以在银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本期专项债券的流动性风险。

3、国家和地区政策风险

医院所在教育行业的投资、建设、经营和管理是国家大力支持发展的行业，也是山东省财政厅重点支持的行业，在我国国民经济发展的不同阶段，国家和地方产业政策会有不同程度的调整。国家宏观经济政策和产业政策的调整可能会影响医院的经营管理活动，不排除在一定时期内对医院经营环境和收入产生不利影响的可能性。

4、政府定价风险

医院对学费收入无直接定价权，该类业务收费标准目前处于稳定并逐步增长状态，但政府相关政策的变化将影响医院的收入水平和盈利能力。

5、现金流预测风险

本期债券的资金平衡根据对本项目未来现金流的合理预测而设计，影响基础资产未来现金流的因素主要包括：政府的信用情况、学费政府定价及补贴收入、招生人数变化等，由于上述影响因素具有一

定的不确定性，因此对本项目未来现金流的预测也可能会出现一定程度的偏差，投资人可能面临现金流预测偏差导致的投资风险。

6、安全建设风险

施工过程中影响安全建设的因素众多，包括人为因素、设备因素、技术因素以及恶劣天气、自然灾害等外部环境因素，如发生意外安全事故，将对医院的正常经营产生不利影响。

7、项目完工风险

在建设施工过程中产生的风险，可能会出现建设标准、建设内容、施工进度和工程质量不达标的问题，这将影响项目如期完工，带来成本超支问题。针对上述可能出现的问题，医院将在项目建设期，对项目全部建设资金使用情况适时进行审计；在项目建成后，对项目建设成本进行专项审计。当项目总批资超过概算时，由建设主体负责筹集落实资金缺口，确保项目资金的及时投入和工程的顺利完工。

（二）风险控制措施

1、组织机构风险的控制措施

借鉴行业内知名企业的成功经验、建立科学、严格的公司管理制度，同时应加强投资可行性论证。遵循依法投资原则、战略性投资原则、审慎原则、收益性原则、规模控制原则，按程序进行投资决策。同时从前期开始树立风险防范意识，重视风险防范和控制。对各阶段、各方面风险进行系统的识别和分析，采取有效的风险防范措施，建立完善的风险控制体系，达到防患于未然的目的。

2、施工技术风险的控制措施

建设单位积极学习、引进先进、可靠的施工技术和装备，加强施工管理。

3、工程风险的控制措施

与设计单位保持良好沟通，设计阶段加大投入，尽量优化设计，防止设计方案发生较大变化，尽量减少不必要的设计变更，争取较大的设计价差。

4、投资估算及资金风险的控制措施

从设计和施工两个不同的方面开展工作、控制该风险。设计阶段在满足高校设计标准，尽可能多做方案，做细方案，通过局部方案的多方案优化比选，组合推荐项目最经济、最合理的方案，最大限度降低工程造价；施工阶段严格管理，在把好质量关的同时，严格控制项目工程造价，把握施工进度，做到不窝工、不浪费。

5、环境影响风险的控制措施

根据本项目的实际情况，在设备的选择上，尽可能先进、合理，优先采用国家推荐的节能、环保产品，积极推广节能新技术、新设备。

6、安全风险的控制措施

要牢固树立质量意识和品牌意识，严格控制生产安全过程，加强对饲料、兽药等投入品的管理，确保全程质量安全。

六、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

(1)、发行人为本期专项债券发行编制的《信息披露文件》已披露本期债券主要发行要素,《信息披露文件》及相关发行文件在有关重大法律事项上不存在虚假记载、误导性陈述而引致重大障碍的法律事项或潜在法律风险。

(2)、项目使用主体系依法设立的法人组织,具有负责实施相应项目的主体资格。

(3)、本期专项债券募集资金将用于潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼建设项目,该项目符合国家相关产业政策和《国家教育事业发展“十三五”规划》、《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。

(4)、潍坊医学院附属医院教学科研病房综合楼项目预测本息覆盖倍数 3.80,该项目的预测收益能够达到收益与融资自求平衡。

(5)、为本期专项债券发行提供服务的资信评级机构、财务评价机构、法律顾问均具备相应的从业资质。

(6)、本期债券发行符合法律、法规及规范性文件的有关规定,发行人本期债券发行方不存在法律障碍。

本法律意见书一式四份,经本所律师签字并加盖本所公章后生效。

(以下无正文)

(本页为签署页，无正文)

山东英都英合律师事务所



张华亮签字：

执业证号：13707200910274257

张宏伟签字：

执业证号：13707201610867626

2022 年 6 月 20 日

执业机构

山东武都英合
律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号 13707200910274257

法律职业资格

或律师资格证号 A20073707252134

发证机关

山东省司法厅

发证日期

2018 年 05 月 30 日



持证人

张华亮

性 别

男

身份证号

370725198201163275

执业机构 山东威海英合
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13707201610887626

法律职业资格
或律师资格证号 A20143707040318

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2021 年 06 月 21 日



持证人 张宏伟

性 别 男

身份证号 370704198808200034

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 313700004938150125

山东鸢都英合



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 03 月 20 日