

北京市中伦文德（济南）律师事务所

关于

2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展
专项债券(四期)--2022 年山东省政府专项债券(十
四期)滨州市惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游
基础设施项目法律意见书





目 录

释 义.....	3
重要提示及声明.....	4
一、本期债券的发行要素.....	6
二、本期债券的发行人.....	6
（一）惠民县概况.....	6
（二）惠民县经济发展情况.....	7
（三）惠民县财政情况.....	7
（四）惠民县政府债务情况.....	8
三、本期债券募集资金用途.....	8
（一）项目概况.....	9
（二）项目取得的批复性文件.....	9
（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》.....	12
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.....	13
（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.....	14
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（转贷给惠民县人民政府）
本期债券	指	2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（四期）--2022 年山东省政府专项债券（十四期）滨州市惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目
本项目、本期债券募集资金用途	指	滨州市惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目
《可行性研究报告》	指	《惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施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 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（四期）--2022 年山东省政府专项债券（十四期）滨州市惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目收益与融资自求平衡专项评价报告
项目单位	指	惠民县文化和旅游局
《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
元、万元	指	人民币



北京市中伦文德（济南）律师事务所

关于2022年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券
（四期）--2022年山东省政府专项债券（十四期）滨州市惠民县
文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目法律意见书

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、财务评价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、财务评价报告等内容时，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 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（四期）--2022 年山东省政府专项债券（十四期）滨州市惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目。
发行人	山东省人民政府（转贷给惠民县人民政府）。
发行金额	10000 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，转贷给惠民县人民政府使用。

（一）惠民县概况

惠民县地处山东省北部，北与阳信县接壤，东邻滨州市滨城区、滨州经济技术开发区，南隔黄河与邹平市、淄博市高青县相望，西与济南市商河县、济阳区交界。县名由惠城东南惠民沟而得名。2018 年，全县上下以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以开展



“大学习、大调研、大改进”为契机，紧紧围绕实现惠民发展“两年有看头”的总体要求，扎实推进新旧动能转换重大工程，大力实施乡村振兴战略，以旺盛的斗志，大胆的闯劲，科学的办法扎实推动各项工作落地、落实，经济运行呈现总体平稳、稳中有新的态势。

（二）惠民县经济发展情况

经本所律师查阅《2021年惠民县政府工作报告》，2020年，是全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年，也是惠民发展史上极不平凡的一年。面对交织叠加的风险挑战，全县上下在县委的坚强领导下，在县人大、县政协的监督支持下，戮力同心，攻坚克难，较好地完成了年初确定的任务目标。全年GDP增长4.5%，列全市第2位；一般公共预算收入增长10%，列全市第2位；固定资产投资增长8.1%，列全市第2位；城镇、农村居民可支配收入分别增长3.3%、5.8%，分列全市第2位、第4位。

（三）惠民县财政情况

1. 全县一般公共预算执行情况

2020年，全县一般公共预算总收入430091万元，其中：当年收入159399万元，完成调整预算的100%，同比增长10.02%，税收收入127986万元，同比增长9.34%，税收占比80.29%；返还性收入11161万元，转移支付收入250784万元，一般债券转贷收入800万元，调入其他资金、调入预算稳定调节基金及上年结转等7947万元。全县一般公共预算总支出430091万元，其中：当年支出398039万元，完成调整预算的101.2%，同比增长12.89%；上解上级支出及还本支出24421万元，补充预算稳定调节基金及结转下年支出等7631万元。收支相抵，连续29年实现财政收支平衡。

2. 政府性基金预算执行情况

2020年，全县政府性基金预算总收入367503万元，其中：当年收入158898万元，完成调整预算的100.43%，同比下降9.09%；专项转移支付收入15320万元，地方政府新增专项债券收入192000万元，上年结转等1285万元。全县政府性基金预算总支出367503万元，其中：



当年支出366713万元，完成调整预算的100.17%，同比增长64.45%；上解支出193万元，结转下年等597万元。

3. 国有资本经营预算执行情况

2020年，全县国有资本经营预算总收入1184万元，其中：当年收入1177万元，转移支付收入7万元。全县国有资本经营预算总支出1184万元，其中：当年支出707万元，调出资金477万元。

4. 社会保险基金预算执行情况

2020年，全县社会保险基金预算收入62431万元，其中，保险费收入26924万元，财政补贴收入32657万元。全县社会保险基金预算支出52858万元，当年收支结余9573万元，年末滚存结余92017万元。

（四）惠民县政府债务情况

2020年，根据山东省财政厅《关于核定2020年政府债务限额及发行额度有关结算事项的通知》（鲁财债〔2020〕82号），省政府核定的我县地方政府债务限额为82.85亿元，其中：一般债务43.46亿元，专项债务39.39亿元。2020年我县地方政府债务余额为74.63亿元，控制在限额之内。2020年我县新增专项债券19.2亿元，用于棚户区改造、职专建设、引黄灌区、供热管网、城区排水、产业园基础设施建设等项目。2020年偿还债务本金44754万元，其中：从置换债券中归还44500万元，从一般公共预算中安排234万元，从政府性基金预算中安排20万元；支付债券利息20610万元，其中：从一般公共预算中安排13960万元，从政府性基金预算中安排6650万元。

三、本期债券募集资金用途

本期债券募集资金用于惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目。



（一）项目概况

该项目建设地点位于惠民县胡集镇、李庄镇、麻店镇、石庙镇、皂户李镇、辛店镇、姜楼镇、淄角镇、孙武街道、何坊街道、桑落墅镇、魏集镇、大年陈镇、清河镇，占地面积为15.75万平方米，建筑面积为2.7万平方米，主要建设内容包括：1.三条通景公路建设，建设惠民旅游景观大道建设、孙子兵学文化公交车候车站、观景台等。2.游客服务中心、旅游厕所、生态停车场、旅游应急救援基地、游客休憩设施建设3.建设水电桩60处、污水处理及地下管网配套工程。4.房车露营地基础设施配套工程。6.红色旅游遗迹遗址、古城墙维护等工程。7.幸福河水系及绿道工程。本项目总投资96000万元。

（二）项目取得的批复性文件

2020年3月3日，惠民县发展和改革局核发《惠民县发展和改革局关于惠民县文化和旅游局惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目可行性研究报告的批复》，惠发改投资【2020】14号。

2020年2月6日，惠民县文化和旅游局出具《关于呈送惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施可行性研究报告的函》，惠文旅发【2020】63号。

2020年2月6日，惠民县自然资源和规划局出具《关于惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目的用地预审意见》，惠自然资规函【2020】14号。

2020年4月20日，惠民县自然资源和规划局出具《关于惠民县文化和旅游局惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目地块规选址意见》，惠自然资规函【2020】250号。

2020年2月14日，惠民县文化和旅游局出具《关于惠民县文化和旅游局惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目不单独进行节能审查的固定资产投资项能耗说明和节能承诺》，惠文旅发【2020】66号。

2020年2月6日，惠民县文化和旅游局出具《承诺函》，惠文旅发【2020】65号。

2020年6月23日，中共惠民县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（存根）》，【2020】9号。

2021年2月7日，项目单位对惠民县全域旅游基础设施项目（老乐胡路大修工程）向惠民县交通运输局及惠民县行政审批服务局提出施工许可申请，于2021年2月10日，惠民县行政审批服务局出具审批意见：准予许可。

2021年03月18日，惠民县文化和旅游局惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目环境影响登记表已完成备案，备案号：202137162100000093。

2021年10月10日，惠民县发展和改革局出具《关于《惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目可行性研究报告》细化部分内容的说明》。

2022年1月10日，惠民县自然资源和规划局出具《关于惠归路改建工程及康家园至林场北门路改建工程用地情况的说明》，该项目占地符合《孙武街道土地利用总体规划（2006-2020年）》、《石庙镇土地利用总体规划（2006-2020年）》。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施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《惠民县发展和改革局关于惠民县文化和旅游局惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目可行性研究报告的批复》及其他文件，惠民县文化和旅游局惠民县全域旅游基础设施项目的建设单位是惠民县文化和旅游局。

根据项目单位提供的统一信用代码证书复印件，确认项目单位的基本信息如下：

名称	惠民县文化和旅游局
统一社会信用代码	11371626MB2855950Y
法定代表人或负责人	马志忠

住所	惠民县故园路36号
机构性质	机关
颁发日期	2019年01月22日
赋码机关	中共惠民县委机构编制委员会办公室

综上，本所律师认为，惠民县文化和旅游局系在中华人民共和国境内依法设立、有效存续的政府机关，具备负责该项目各项工作的实施主体资格。

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经办律师签字后生效；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经办律师无关。

（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 付春法

本所律师：刘传亨 刘传亨

2022 年 02 月 17 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

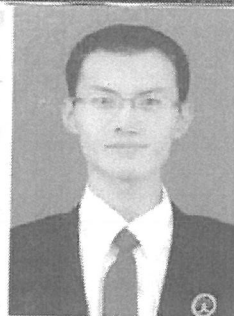
执业证类别 专职律师

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

