

山东东方未来律师事务所

关于 2020 年山东省(威海市本级威海市胸科医院新的集中救治场所(一期)项目)农林水利及社会事业发展专项债券(一期)—2020 年山东省政府专项债券(二十五期)之法律意见书

山东东方未来律师事务所

地址：山东省威海市环翠区青岛中路 77 号长峰商业广场 A 座 4 楼

电话：(+86-631) 5262529, 5207098

传真：(+86-631) 5262529 电子信箱：orient001@126.com

山东东方未来律师事务所 法律意见书

(2020) 东方非诉第 05-01 号

致威海市财政局：

接受贵局委托，山东东方未来律师事务所（以下简称“本所”）担任关于 2020 年山东省（威海市本级威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目）农林水利及社会事业发展专项债券（一期）—2020 年山东省政府专项债券（二十五期）（以下简称“本期债券”）发行（以下简称“本期发行”）事项的专项法律顾问，对本期发行出具法律意见书。

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，以下简称“财库〔2015〕83 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”）、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号，以下简称“国办函〔2016〕88 号文”）、《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，以下简称“财预〔2016〕155 号文”）、《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，以下简称“财预〔2017〕89号文”）、《关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号，以下简称“财库〔2018〕72号文”）、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2019〕23号，以下简称“财库〔2019〕23号文”）等法律、法规、规章及规范性文件，本所律师对本期发行有关事项进行了审查，查阅了本所认为出具本法律意见书所需文件，并就相关事项进行了必要的询问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，据此出具本法律意见书。

本法律意见书仅就相关法律问题发表法律意见，并不对相关财务、审计、资产评估、信用评级等专业事项发表意见。本法律意见书对有关财务评估报告、信用评级报告中某些数据和结论的引述，并不意味着本所对这些数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证，本所并不具有核查及判断该数据、结论是否真实、准确的资格和能力。

本所律师遵循勤勉尽责、诚实信用原则，严格履行职责。本所律师向威海市各级财政部门提出了应向本所律师提供的资料清单，得到了威海市各级财政部门依据该等清单提供的资料、文件和对相关问题的说明，本所律师还就本期发行所涉及的有关问题向威海市各级财政部门以及项目实施单位相关人员作了询问并进行了必要的讨论，各级财政部门向本所提供了为出具本法律意见书所必需的原始材料、副本材料或者口头证言。

对于出具本法律意见书至关重要、但又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、委托人或其他相关单位出具的证明文件。本所律师相信相关政府部门出具的资料、文件具有公信力，本所律师确认其真实性，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，本所对出具本法律意见书承担相应的法律责任。

本法律意见书是基于出具日以前已发生的事实、本所律师对相关事实的了解以及对中国现行法律的理解而出具。本所律师判定某些事项是否合法、有效是依据该等事项发生时生效并适用的法律、行政法规，也充分考虑到有关政府部门给予的批准和确认。

本法律意见书仅供本期发行之目的使用，非经本所事先书面许可，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为本期发行必备的法律文件，并可随同其他材料一同上报。本所同意委托人部分或全部在本期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，但委托人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

综上，本所出具本法律意见书。

一、本期债券的发行要素

根据《2020年山东省(威海市本级威海市胸科医院新的集中救治场所(一期)项目)农林水利及社会事业发展专项债券(一期)—2020年山东省政府专项债券(二十五期)信息披露文件》(以下简称“《信息披露文件》”)记载,本期债券的主要发行要素如下:

1. 债券名称:2020年山东省(威海市本级威海市胸科医院新的集中救治场所(一期)项目)农林水利及社会事业发展专项债券(一期)—2020年山东省政府专项债券(二十五期);
2. 发行人:山东省人民政府(转贷给威海市人民政府);
3. 品种:记账式固定利率债券;
4. 发行规模(威海市):人民币6,800万元;
5. 债券期限:20年期;
6. 还本付息方式:半年付息一次,到期后一次性偿还本金;
7. 信用评级情况:经上海新世纪资信评估投资服务有限公司评定,本期债券信用等级为AAA;
8. 发行方式:招标方式发行;
9. 发行后可按规定在全国银行间债券市场和证券交易所债券市场上流通。

二、本期债券的发行主体

根据《预算法》、财预〔2016〕155号文，省级人民政府为专项政府债券的发行主体，设区的市、县、不设区的市、市辖区级人民政府确需发行本法律意见书下专项债券的，由省级人民政府统一发行并转贷给市县级政府。

根据《信息披露文件》，本期发行主体为山东省人民政府（以下简称“省政府”或“发行人”），专项债券资金纳入政府预算管理，用于本法律意见书下的项目，符合《预算法》、财预〔2016〕155号文的相关规定。

三、威海市情况介绍

（一）威海市概况

威海市位于山东半岛东端，北、东、南三面濒临黄海，与辽东半岛隔海相望，东与朝鲜半岛隔海相望，西与山东烟台接壤。东西最大横距 135 公里，南北最大纵距 81 公里，总面积 5,798 平方公里，其中，市区面积 992 平方公里。海岸线长 985.9 公里。威海市辖环翠区、文登区、荣成市、乳山市。

（二）经济发展情况

根据《2019 年度威海市国民经济和社会发展统计公报》，初步核算，威海市全年地区生产总值 2,963.73 亿元，按可比价格计算，比上年增长 3.6%，其中，第一产业增加值 288.61 亿元，增长 1.2%，第二产业增加值 1,196.34 亿元，增长 0.9%，第三产业增加值 1,478.78 亿元，增长 6.5%。三次产业结构为 9.7:40.4:49.9。根据第四次全国经济普查结果，山东省统计局对 2018 年威海市生产总值初步核算数据进行了修订。修订后的 2018 年全市生产总值为 2,899.09 亿元。

（三）财政收支情况

1. 一般公共预算执行情况

2019 年，全市一般公共预算收入 2,498,531 万元，完成预算的 93%，下降 12.2%，剔除不可比因素，同比增长 8.5%。一般公共预算收入，加地方政府债券转贷收入、返还性收入、转移支付收入和上年结转结余等 1,842,526 万元，收入共计 4,341,057

万元。全市一般公共预算支出 3,431,670 万元，完成预算的 91%，下降 5.7%。一般公共预算支出，加上解省级支出和结转下年支出等 909,387 万元，支出共计 4,341,057 万元。

2. 政府性基金预算执行情况

2019 年，全市政府性基金预算收入 3,950,629 万元，完成预算的 120.1%，增长 32.1%。基金预算收入，加地方政府债券转贷收入、上级补助收入和上年结转结余等 1,094,921 万元，收入共计 5,045,550 万元。全市政府性基金预算支出 4,593,337 万元，完成预算的 140.8%，增长 30.7%。基金预算支出，加上解省级支出、调出资金和结转下年支出等 452,213 万元，支出共计 5,045,550 万元。

3. 国有资本经营预算执行情况

2019 年，全市国有资本经营预算收入 39,556 万元，完成预算的 164.8%，下降 1%。国有资本经营预算收入，加上年结转结余 3,896 万元，收入共计 43,452 万元。全市国有资本经营预算支出 17,527 万元，完成预算的 109.5%，下降 25.8%。国有资本经营预算支出，加调出资金和结转下年支出 25,925 万元，支出共计 43,452 万元。

4. 社会保险基金预算执行情况

2019 年，全市社会保险基金预算收入 1,830,079 万元（包括企业职工基本养老保险、职工基本医疗保险、居民基本养老保险、居民基本医疗保险、失业保险、工伤保险、机关事业单位基

本养老保险，下同），完成预算的 101.8%，增长 2.9%。全市社会保险基金预算支出 2,008,120 万元，完成预算的 100.6%，增长 11.3%。全市社会保险基金当年收支结余-178,041 万元，年末滚存结余 2,892,183 万元。

（四）政府性债务情况

2019 年省级下达威海市新增政府债务限额 79.32 亿元。截至 2019 年末，威海市政府债务 640.06 亿元。市本级政府债务为 229.39 亿元，占比 35.8%，县市区政府债务为 410.67 亿元，占比 64.2%。在依法批准的债务限额内，2019 年全市发行地方政府债券 124.48 亿元，其中新增债券 79.32 亿元（全部为专项债券），再融资债券 45.16 亿元（包括一般债券 23.51 亿元，专项债券 21.65 亿元）。

按照新预算法和党中央、国务院有关政策要求，全市各级财政部门已将政府债务收支全面纳入预算管理，严格履行预算调整审批程序，突出安排重点，强化资金监管，很好地发挥了地方政府债券资金的使用效益。在新增债券资金使用方面，严格按照山东省财政厅要求和威海市委、市政府确定的重点投资方向，全部用于公益性资本支出，重点加大对改善民生和经济结构调整的支持力度，优先用于重点民生项目和在建公益性项目后续融资。初步统计，2019 年全市新增债券用于保障性住房项目 53.8 亿元，用于土地储备项目 17.48 亿元，用于市政建设项目 3.97 亿元，用于产业园区项目 4.07 亿元。在再融资债券资金使用方面，全

市各级积极用好债券资金偿还 2019 年到期的地方政府债券本金，有力缓解了各级偿债压力，平滑了政府债务风险。

（五）加强政府债务管理的措施

1. 完善规章制度，将债务管理纳入制度笼子。

（1）搭建了政府债务管理总体框架。2011 年，威海市在山东省内率先出台了《威海市市级及所属开发区政府性债务管理暂行办法》，对各级政府举债行为做出明确规范。2017 年，威海市又根据上级最新政策要求，制定了《威海市政府性债务管理办法》，以市政府名义印发。（2）对政府债务实行了限额管理和预算管理。从 2015 年起，统筹考虑各区市财力状况、债务风险、重点建设投资需求等情况，采取因素法测算各市区市政府债务限额，报人大批准后实施。同时，将政府一般债务、专项债务收支分别纳入一般公共预算和政府性基金预算管理，主动接受人大和社会监督。（3）完善了风险预警和应急处置机制。2017 年，以威海市政府名义印发了《威海市政府性债务风险应急处置预案》，对全市政府性债务风险应急处置做出总体部署和系统性安排，切实防范财政金融风险。经过多年努力，威海市初步构建起覆盖政府债务限额管理、预算管理、存量置换、风险预警、应急处置、监督考核、违约追责等各个环节的“闭环”管理运行机制，使政府性债务管理做到了有章可循、有法可依。

2. 加快存量置换，实现降成本、防风险多重政策目标。

抓住国务院利用三年左右时间全面置换存量债务的政策机

遇，积极争取地方政府置换债券，有效缓释了财政金融风险，大幅降低了政府融资成本。存量债务置换的难点主要集中在城投债，这部分债务金额大、周期长、债权人分散，很难召集协调、达成置换意向。目前威海市已对全部城投债实施了提前置换，主要做法：一是提前准备，2017年即开展这项工作。二是多渠道沟通，通过中债登记公司、发行机构，及时与债权人取得联系，召开提前置换协商会议。

3. 坚持限高扶低，建立对下分类管理机制。

为提高政府债务管理工作的针对性，从2015年起，统筹考虑各区市政府债务负担、综合财力等情况，结合政府债务率指标，对各区市分类管理引导。将政府债务率纳入对各区市考核体系，对债务率超过100%、介于90-100%之间、介于70-90%之间、低于70%的区市，分别制定不同的政府债务率考核目标。

4. 强化风险管控，建立债务管理长效机制。

(1) 实行动态监测。将各级政府债务纳入动态监测范围，发现风险隐患，及早进行处置。(2) 实行信息公开。在全面落实限额内政府债务信息公开的基础上，积极推进平台公司名录、政府购买服务、PPP项目相关信息公开，主动接受社会监督。(3) 实行联合监管。各级均成立了政府性债务管理领导小组，构建起发改、财政、金融办、人民银行、银保监、审计等多部门联合监管机制，切实防范和化解债务风险。

5. 加大改造力度，推进平台公司市场化转型。

(1) 注入有效资产。通过持续注入企业股权、实物资产、财政资金，逐步解决平台公司资产“无效”化、业务“空心”化问题，引导企业自我造血、自我举债、自我发展。(2) 健全法人治理结构。各平台公司依法成立董事会、监事会，公开招聘管理层，逐步转型为市场主体。

四、本期债券的募集资金用途

根据威海市财政局提供的资料，本期债券募集资金拟用于威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目。

（一）项目概况

威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目位于威海市环翠区南苑路5号威海市胸科医院内，根据威海市委、市政府对新冠肺炎“集中患者、集中专家、集中资源、集中救治”的防控要求，为全力做好我市新冠肺炎疫情防控 and 救治工作，威海市政府专题会议纪要〔2020〕第3号确定，在威海市胸科医院（环翠区南苑路5号）南侧建设集中救治场所，项目规划用地面积37,686.22平方米。一期项目规划总建筑面积10,152.74平方米，主要包括医技楼、ICU楼及其他附属用房（污水站、空气站、负压站、垃圾暂存间、门卫），床位数185张。

项目工程总投资约12,000万元，资金来源为威海市财政拨款，本期拟发行专项债券6,800万元，债券期限20年，到期后一次性偿还本金。

（二）项目实施单位

根据威海市财政局提供的资料，威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目的实施单位为威海市胸科医院。

威海市胸科医院（威海市传染病医院）位于威海市环翠区南苑路5号，其宗旨为社会提供医疗护理，预防保健和卫生咨询服务。该医院持有威海市行政审批服务局核发的《事业单位法人证

书》，有效期自 2020 年 1 月 08 日至 2021 年 3 月 31 日，统一社会信用代码为 123710004944307397。威海市胸科医院持有威海市行政审批服务局核发的登记号为 49443073937100211A5211 的《医疗机构执业许可证》，有效期自 2020 年 1 月 20 日至 2031 年 1 月 31 日。

本所律师认为，威海市胸科医院系依法设立的从事医疗卫生事业的事业法人，具有实施本项目的主体资格。

（三）项目证明文件

截至本法律意见书出具之日，威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目取得如下证明文件：

1. 威海市工程咨询院编制的《威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目建议书》，建议书载明，该项目的建设将完善威海市胸科医院的医疗基础设施，改善医院的就医环境，对实现医院的长远发展目标具有非常重要的推动作用；将有利于促进威海市公共卫生事业的发展，也有利于改善当地医疗资源现状，促进人民身心健康，为当地医疗卫生事业的持续健康发展奠定了坚实的基础。该项目建址选择适宜，建设方案合理，社会效益显著，项目的建设是必要、可行的。

2. 2020 年 1 月 29 日，威海市发展和改革委员会作出的《关于威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目建议书的批复》，该委审查认为，为落实威海市市委、市政府“集中患者、集中专家、集中资源、集中救治”的防控要求，全力开展新型冠

状病毒感染的肺炎防控和医疗救治工作，同意批复威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目建议书。

3. 2020年2月11日，威海市行政审批服务局核发的《临时建设工程规划许可证》，经该局审查，本临时建设工程符合城乡规划要求。

4. 2020年2月11日，威海市行政审批服务局核发的《临时建设用地规划许可证》，经该局审查，本临时建设工程符合城乡规划要求。

5. 2020年2月12日，威海市行政审批服务局核发的《建筑工程施工许可证》，经该局审查，本建筑工程符合施工条件，准予施工。

6. 2020年3月10日，威海市生态环境局对威海市胸科医院提交的《威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目环境影响报告表》作出的批复，该批复载明，在项目设计、建设和运行管理过程中，须严格落实环境影响评价文件要求及其提出的明确环保措施要求。

本所律师认为，关于威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目，项目实施单位编制了项目建议书并获得批复，项目的建址选择适宜，建设方案合理，项目建设具有必要性、可行性。项目实施单位填报了建设项目环境影响报告表获得批复，项目取得临时建设用地规划许可、临时建设工程规划许可及建筑工程施工许可。在完善相关手续后，项目具备实施条件。

五、本期发行的发行文件及发行有关机构

（一）信息披露文件

《信息披露文件》包含了债券基本情况、发行方式、募集资金投向说明、信用评级情况、地方经济状况、地方政府债务状况，披露了主要发行要素。

（二）信用评级机构及评级报告

委托人委托上海新世纪资信评估投资服务有限公司作为本期债券的信用评级机构。

1. 信用评级机构

上海新世纪资信评估投资服务有限公司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的《中华人民共和国证券市场资信评级业务许可证》、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〔2007〕250号）。

上海新世纪资信评估投资服务有限公司系经依法批准在中国境内设立并合法存续的信用评级机构，具备为本期债券提供信用评级的从业资格。

2. 信用评估报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司为本期发行出具了《2020年山东省政府农林水利及社会事业发展专项债券（一至四期）—2020年山东省政府专项债券（二十三至二十六期）信用评级报告》（以下简称“《评级报告》”），本期债券信用等级为AAA。

（三）审计机构及评价报告

委托人委托山东志诚会计师事务所有限公司（以下简称“志诚会计师事务所”）为本期债券的审计机构。

1. 审计机构

志诚会计师事务所持有荣成市市场监督管理局于2018年4月24日核发的统一社会信用代码为913710821668648885的《营业执照》、山东省财政厅于2015年5月24日核发的证书编号为“023710”的《会计师事务所执业证书》。

志诚会计师事务所系经依法批准在中国境内设立并合法存续的会计师事务所，具备为本期债券发行出具专项评价报告的从业资格。

2. 专项评价报告

2020年5月10日，志诚会计师事务所出具“威志会[2020]审字第0011号”《2020年山东省（威海市本级威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目）农林水利及社会事业发展专项债券（一期）项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（以下简

称“《专项评价报告》”），认为本期项目可以以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，在全部债券存续期间内共产生可用于还付本息金额的现金流入 16,709.29 万元，能够覆盖本期债券本息 12,240 万元，本息覆盖倍数 1.37 倍，为本期项目建设提供足够的资金支持，保证本期项目的顺利施工。项目提供了充足、稳定的现金流入，充分满足本期项目专项债券还本付息要求，可以实现项目收益与融资自求平衡。

（四）法律意见书

委托人委托山东东方未来律师事务所作为本期债券的专项法律顾问。

山东东方未来律师事务所现持有山东省司法厅于 2018 年 1 月 4 日核发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码:31370000495177552W）。经办律师张选辉持有山东省司法厅核发的执业证号为 13710199410301823 的《律师执业证》，经办律师韩颖琪持有山东省司法厅核发的执业证号为 13710201811039726 的《律师执业证》，本所具有为本期债券出具法律意见书的从业资格。

综上，本所律师认为，委托人就本期债券披露了主要发行要素，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格。

六、本期债券的风险因素

（一）偿付风险

根据“财预〔2016〕155号文”第三条，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。本期债券偿付资金来源为医院运营收入，运营收入主要包括医疗收入和财政补贴收入，偿债较有保障。医疗收入为门诊收入和住院收入，但门诊收入及住院收入的实现易受医疗供求关系等因素影响，存在一定的不确定性，特别是传染病专科医院的收入受季节、传染病疫情等因素影响更大，财政补贴收入易收到财政补贴政策的影响，也可能存在总投资核算不准确，医疗收费价格波动等情况，存在实际投资额变动、医疗收入变动等方面的风险，进而影响项目收益以及本期债券的还本付息，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

（二）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、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策的变动等因素会引起市场利率水平的变化，本期债券在存续期限内，不排除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给本期债券投资者的实际收益水平带来一定的不确定性。

（三）流动性风险

本期发行的专项债券可以在银行间债券市场、证券交易所市

场交易流通，但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、投资者交易意愿等多种因素的影响，委托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，从而影响本期债券的流动性。

（四）评级变动风险

山东省在国家发展全局中具有重要的政治、经济地位，在社会经济发展方面也取得了瞩目的成就。长期以来，山东省社会经济快速发展，财政收入稳定增长，地方债务风险可控。基于山东省整体发展情况及本期债券较低的偿付风险，上海新世纪资信评估投资服务有限公司给予本期债券信用等级评定为 AAA。本期债券存续期内，如果出现宏观经济的剧烈波动，导致山东省经济增速放缓、政府财政收入波动、政府债务风险扩大等问题，不排除委托人资信情况出现变化，本期债券的信用等级发生调整，从而给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），企业或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。但如果国家税收政策发生调整，可能导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

七、结论性意见

基于以上内容，本所律师认为：

（一）本期债券发行的《信息披露文件》已披露了主要发行要素。

（二）威海市胸科医院具有实施威海市胸科医院新的集中救治场所（一期）项目的主体资格。

（三）本期债券发行募集资金由项目实施单位专项用于对应的项目，相应财政部门纳入本级政府性基金预算管理，本期债券发行募集资金项目可以实现项目收益与融资自求平衡，符合《预算法》、财预〔2016〕155号文、财预〔2017〕89号文等法律、文件的相关要求。

（四）为本期债券发行提供服务的评估机构、审计机构、法律顾问均具备相应的从业资格。

本法律意见书经本所负责人、经办律师签字并加盖本所行政章生效。

本法律意见书正本一式四份，具有同等法律效力。



山东东方未来律师事务所

责任人：

经办律师：

经办律师：

2020年5月11日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31370000495177552W

山东东方未来
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01月04日

中华人民共和国司法部监制

No. 70077935



