

北京市中伦文德（济南）律师事务所

关于

2021年山东省（滨州市沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目）黄河流域高质量发展专项债券（一期）-2021年山东省政府专项债券（十六期）之法律意见书



## 目 录

释 义.....	2
重要提示及声明.....	3
一、本期债券的发行要素.....	4
二、本期债券的发行人.....	5
（一）沾化区概况.....	5
（二）沾化区经济发展情况.....	6
（三）沾化区财政情况.....	6
（四）沾化区政府债务情况.....	7
三、本期债券的募集资金用途.....	7
（一）项目概况.....	7
（二）项目取得的批复性文件.....	8
（三）项目单位.....	8
四、本期债券项目融资与收益平衡.....	9
五、本期债券的第三方专业机构及相关文件.....	9
（一）审计机构及《财务评价咨询报告》.....	9
（二）法律顾问及《法律意见书》.....	10
六、本期债券的风险因素.....	10
（一）利率风险.....	10
（二）流动性风险.....	10
（三）偿付风险.....	11
（四）评级变动风险.....	11
（五）税务风险.....	11
（六）工程延期的风险.....	11
（七）效果未达逾期风险.....	12
（八）项目建设管理风险.....	12
七、偿债保障措施.....	12
八、投资者保护机制.....	12
九、结论意见.....	12

## 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（转贷给滨州市沾化区人民政府）
本期债券	指	2021年山东省（滨州市沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目）黄河流域高质量发展专项债券（一期）-2021年山东省政府专项债券（十六期）
本项目、本期债券募集资金用途	指	滨州市沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目
《可行性研究报告》	指	《沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣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
《财务评价咨询报告》	指	2021年山东省（滨州市沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目）黄河流域高质量发展专项债券（一期）项目收益与融资自求平衡专项评价咨询报告
项目单位	指	滨州市沾化区综合行政执法局
《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
《法律意见书》	指	2021年山东省（滨州市沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目）黄河流域高质量发展专项债券（一期）-2021年山东省政府专项债券（十六期）之法律意见书

北京市中伦文德（济南）律师事务所

关于 2021 年山东省（滨州市沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨  
废弃物回收和分拣项目）黄河流域高质量发展专项债券（一期）-2021  
年山东省政府专项债券（十六期）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”）、《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）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、财务评估咨询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、财务评估咨询报告等内容时，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	2021年山东省(滨州市沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目)黄河流域高质量发展专项债券(一期)-2021年山东省政府专项债券(十六期)。
发行人	山东省人民政府(转贷给滨州市沾化区人民政府)。
发行金额	2600万人民币
发行期限	10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,本期债券的发行人山东省人民政府,转贷给沾化区人民政府使用。

### (一) 沾化区概况

沾化区作为滨州市辖区,是国家命名的“中国冬枣之乡”,位于渤海湾南岸,地处黄河三角洲高效生态经济区、山东半岛蓝色经济区两个国家战略区域和济南省会城市群经济圈、环渤海经济圈“两区两圈”的叠加地带,是山东海上北大门、对接京津冀协同发展的“前沿阵地”。2014年11月实现撤县设区,版图面积2215平方公里,辖12个乡镇、办事处,438个行政村,1个省级经济开发区,1个省级高新技术产业园,总人口39万。

## （二）沾化区经济发展情况

经本所律师查阅《滨州市沾化区2021年政府工作报告》，2020年实现地区生产总值162.6亿元、较2015年增长18.9%（按可比价格，下同）。一般公共预算收入实现16.8亿元、较2015年增长48%。存贷款余额较2015年分别增长74%、48%。固定资产投资较2015年增长25%。全体居民人均可支配收入达28746元、年均增长7.4%。进出口总额41亿元，较2015年翻两番。荣获国家级农产品质量安全区等93项省级以上荣誉称号。

## （三）沾化区财政情况

### 1. 一般公共预算执行情况

全区一般公共预算执行情况。2020年，全区一般公共预算收入总计375932万元，其中：当年预算收入168360万元，完成调整预算的100.44%，较上年增收17354万元，增长11.49%，增幅列全市第一、全省第八位。分部门看，税务部门完成101494万元，较上年增收12230万元，增长13.70%；财政部门完成66866万元，较上年增收5124万元，增长8.30%。税收返还和转移支付收入177663万元，债务转贷收入24360万元，上年结转收入5549万元。全区一般公共预算支出总计374589万元，其中：当年预算支出316123万元，较上年增支22886万元，增长7.80%；体制上解、出口退税上解、专项上解支出33258万元，债务还本支出24468万元，安排预算稳定调节基金740万元。收支相抵，年终结余1343万元，结转下年支出1343万元。

### 2. 政府性基金预算执行情况

2020年，全区政府性基金预算收入总计325544万元，其中：当年预算收入69066万元，占预算的95.12%，下降28.62%；上级补助收入18523万元（含抗疫特别国债），债务转贷收入237850万元，上年结转收入105万元。全区政府性基金支出总计325324万元，其中：当年预算支出324594万元，较上年增支215823万元，增长198.42%；上解上级支出280万元，债务还本支出450万元。收支相抵，年终结余220万元，结转下年支出220万元。

### 3. 国有资本经营预算执行情况

2020年，全区国有资本经营收入6万元，支出6万元，全部为上级专款，国有资本经营收支平衡。

### 4. 社会保险基金预算执行情况

按2020年社保基金决算口径，全区各项社保基金收入40785万元，完成预算的99.02%。各项社保基金支出36145万元，完成预算的94.03%。社会保险基金当年收支结余4640万元，年末滚存结余38637万元。

## （四）沾化区政府债务情况

根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）规定，经省政府批准，2020年上级转贷我区地方政府再融资债券资金24810万元。对再融资债券资金，全部用于偿还地方政府债务系统中到期债券本金。另外，积极争取转贷新增地方政府专项债券资金237400万元，按上级有关要求，全部用于新增公益性资本支出，共支持全区28个重点项目建设。同时，积极采取有效措施，严格债务管理，不断压减债务规模，2020年全区地方政府债务余额534126万元，成功控制在上级核定的债务限额617700万元之内。

## 三、本期债券的募集资金用途

本期债券募集资金将用于沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目。

### （一）项目概况

项目位于滨州市沾化区城区、富国街道、富源街道、经济开发区（含城东工业园和城北工业园）。对城区内211个住宅小区64个独立院落单位办公场所、经济开发区110家企业、富国街道25个尚未拆迁行政村和富源街道的39个行政村2个小区落实有害垃圾、可回



收物、其他垃圾三类收集方式，放置 240 升铁质垃圾桶 41145 个，新购置 7 立方侧装垃圾收集车 34 辆，9 立方侧装垃圾收集车 17 辆，12 立方侧装垃圾收集车 6 辆，后装式垃圾收集车 15 辆，改建垃圾压缩中转站 9 处。在城区周边租赁厂房进行废弃物回收和分拣，购置分拣设施 2 套，购置运营车辆及其他特种车辆 30 辆。

## （二）项目取得的批复性文件

2020 年 3 月 20 日，滨州市沾化区发展和改革局核发《关于沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目可行性研究报告的批复》，沾发改投资【2020】80 号。

2020 年 4 月 10 日，滨州市沾化区行政审批服务局出具《关于滨州市沾化区综合行政执法局沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目环境影响报告表的审批意见》，沾审建环【2020】53 号。

2020 年 3 月 18 日，滨州市沾化区行政审批服务局出具《关于沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目用地预审及选址意见的说明》，沾审建土选【2020】47 号。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣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，推进项目建设工作。

## （三）项目单位

根据《关于沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目可行性研究报告的批复》及其他文件，沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目的建设单位是滨州市沾化区综合行政执法局。

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	滨州市沾化区综合行政执法局
统一社会信用代码	11371603550906851Y

法定代表人或负责人	郑秀辉
住所	滨州市沾化区沿河路431号
机构性质	机关
颁发日期	2020年02月19日
赋码机关	中共滨州市沾化区委机构编制委员会办公室

综上,本所律师认为,滨州市沾化区综合行政执法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单位,具备负责该项目各项工作的主体资格。

#### 四、本期债券项目融资与收益平衡

根据会计事务所出具的《财务评价咨询报告》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《财务评价咨询报告》

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审计机构。和信会所就本项目出具了《财务评价咨询报告》,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《财务评价咨询报告》，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. 必要时可发现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。

（下页无正文，仅为《北京市中伦文德（济南）律师事务所关于2021年山东省（滨州市沾化区生活垃圾分类收集转运一体化暨废弃物回收和分拣项目）黄河流域高质量发展专项债券（一期）-2021年山东省政府专项债券（十六期）之法律意见书》之签章页）



北京市中伦文德(济南)律师事务所



负责人: \_\_\_\_\_

本所律师: 付春浩

本所律师: 王静

2021年5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

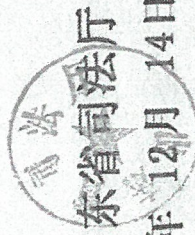
《律师法》及《律师事务所管理办法》规定的条件, 准予设立并执业。

发证机关:

山东省司法厅

发证日期:

2018年12月14日



中华人民共和国司法部监制

No. 60015277



由 扫描全能王 扫描创建



执业机构 北京市中伦文德济南律

师事务所

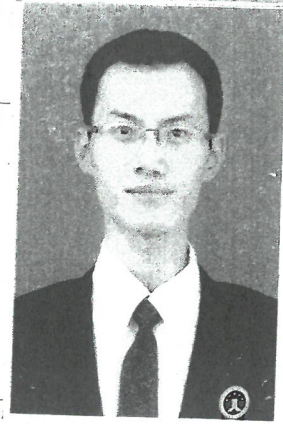
执业证类别 专职律师

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 13701201811050191

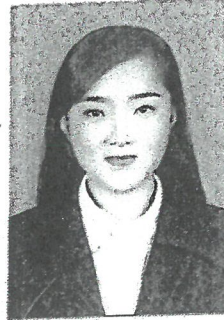
法律职业资格  
或律师资格证号 A20165203020040

发证机关



发证日期

2018年08月15日



持证人 王静

性 别 女

身份证号 522101198905045660

