

## 山东东方未来律师事务所

2021 年山东省（威海市乳山市城镇生活污水治理项目）交通能源市政产业园基础设施及民生社会事业发展专项债券（二期）  
—2021 年山东省政府专项债券（十四期）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](mailto:orient001@126.com)

## 山东东方未来律师事务所

### 法律意见书

(2021) 东方非诉第 05-17 号

#### 致乳山市财政局：

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 2021 年山东省（威海市乳山市城镇生活污水治理项目）交通能源市政产业园基础设施及民生社会事业发展专项债券（二期）—2021 年山东省政府专项债券（十四期）（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”）、《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，以下简称“财预〔2015〕225 号文”）、《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，以下简称“财预〔2016〕155 号文”）、《财政部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”）、《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，

以下简称“财预〔2020〕94号文”）、《财政部关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36号，以下简称“财库〔2020〕36号文”）、《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”）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《2021年山东省（威海市乳山市城镇生活污水治理项目）交通能源市政产业园基础设施及民生社会事业发展专项债券（二期）—2021年山东省政府专项债券（十四期）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：2021年山东省（威海市乳山市城镇生活污水治理项目）交通能源市政产业园基础设施及民生社会事业发展专项债券（二期）—2021年山东省政府专项债券（十四期）；
2. 发行人：山东省人民政府（转贷给乳山市人民政府）；
3. 品种：记账式固定利率债券；
4. 发行规模（威海市）：人民币2,000万元；
5. 债券期限：20年期；
6. 还本付息方式：每半年付息一次，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、乳山市情况介绍

#### (一) 乳山市概况

乳山市位于山东半岛东南端，东邻文登区，西毗海阳市，北接烟台市牟平区，南濒黄海，与韩国、日本隔海相望。东西最大横距 60 公里，南北最大纵距 48 公里，总面积 1,665 平方公里。青威高速公路、烟海高速公路、G309 国道、S202 省道和济威铁路穿境而过。乳山市资源充足，物产丰饶，景色旖旎，素有“金岭银滩”的美誉，是著名的“水产之乡”、“水果之乡”和“黄金之乡”。现辖 1 个省级经济开发区，1 个国家 AAAA 级的银滩旅游度假区，1 个城区街道办事处，14 个镇，601 个行政村，总人口 57.4 万人。

#### (二) 乳山市经济发展情况

根据《乳山市统计局关于 2020 年国民经济和社会发展情况的公报》，初步核算并经上级统计部门确认，2020 年全市实现生产总值(GDP) 280.41 亿元，同比增长 2.1%。其中：第一产业完成增加值 53.82 亿元，同比增长 5.3%；第二产业完成增加值 93.1 亿元，同比增长 1.4%；第三产业完成增加值 133.49 亿元，同比增长 1.6%。三次产业比例调整为 19.2:33.2:47.6。

#### (三) 乳山市财政收支情况

##### 1. 一般公共预算执行情况

2020 年，全市一般公共预算收入 278,952 万元，完成调整预算的 100%，增长 0.02%。一般公共预算收入，加地方政府债券收入、返还性收入、转移支付收入和上年结转结余等 197,081 万元，收入共计 476,033 万元。全市一般公共预算支出 382,107 万元，完成预算的 95.3%，增长 0.63%。一般公共预算支出，加上解支出、债务

还本支出及结转下年支出等 93,926 万元，支出共计 476,033 万元。

## 2. 政府性基金预算执行情况

2020 年，全市政府性基金预算收入 526,033 万元，完成预算的 101.2%。基金预算收入，加地方政府债券收入、上级补助收入和上年结转结余等 135,215 万元，收入共计 661,248 万元。全市政府性基金预算支出 661,133 万元，完成调整预算的 100.8%。基金预算支出，加上解支出和债务还本支出等 115 万元，支出共计 661,248 万元。

## 3. 国有资本经营预算执行情况

2020 年，全市国有资本经营预算收入共计 622 万元；支出 322 万元，调入一般公共预算调剂使用 300 万元，支出共计 622 万元

## 4. 社会保险基金预算执行情况

2020 年，全市社会保险基金收入 57,143 万元，完成预算的 101.2%；全市社会保险基金预算支出 57,143 万元，完成预算的 101.2%。

### （四）乳山市政府性债务情况

依据上级对我市政府存量债务清理甄别结果和新增债务情况，威海市核定我市 2020 年度地方政府债务限额为 98.15 亿元。我市 2020 年底地方政府债务余额为 97.44 亿元，控制在限额范围内。我市政府债务总体来看规模适中、风险可控。

2020 年威海市分配我市地方政府债券转贷收入 13.326 亿元，其中：再融资债券转贷收入 1.746 亿元，新增专项债券转贷收入 11.45 亿元，新增一般债券转贷收入 0.13 亿元。

1. 再融资债券。统筹用于置换 2020 年到期的政府债券。



2. 新增专项债券。用于乳山市装备制造产业园项目 0.6 亿元，乳山市职业技术综合实践训练基地建设项目项目 1.2 亿元，乳山市水利综合治理及城区供水建设工程项目 2.8 亿元，乳山市城区公办幼儿园建设项目 0.31 亿元，乳山市城乡一体化供水工程 2.4 亿元，乳山经济开发区智能制造装备产业园区基础配套设施建设项目 2.89 亿元，乳山市滨海新区大健康产业园建设项目 0.8 亿元，乳山市 2018 年北江村、夏西村棚户区改造项目 0.45 亿元。

3. 新增一般债券。用于乳山市竞技体育运动学校建设工程。

#### **（五）乳山市加强政府债务管理的措施**

一是建立健全了债务管理制度体系。先后出台了《乳山市人民政府办公室关于成立乳山市政府性债务管理领导小组的通知》（乳政办字〔2017〕26 号）、《乳山市人民政府办公室关于印发乳山市政府性债务风险应急处置预案的通知》（乳政办发〔2017〕19 号）、《乳山市人民政府办公室关于加强融资平台公司等国有企事业单位管理有关工作的通知》（乳政办发〔2017〕30 号）和《乳山市政府性债务管理办法》（乳政办发〔2018〕8 号）等文件，对政府融资行为进行全面约束，形成了债务管理长效机制。对政府债务实行了限额管理和预算管理。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。

二是扎实推进存量债务化解。采取财政预算安排、盘活存量资金、处置国有资产、市场化融资平台承接等方式筹措资金，逐笔逐项制定化解方案，最大限度防止债务违约风险。2020 年，再融资债券转贷收入 1.746 亿元。全年隐性债务压减额 13.22 亿元。

三是推动融资平台市场化转型防控债务风险。一方面重组资源，

开拓多元化的融资渠道，利用市场充分吸引社会投资，实现融资模式多样化；另一方面，平台公司在发展传统的间接融资渠道之外，充分利用金融市场，积极尝试直接性融资渠道，开拓资产证券化等新型融资工具，建立规范化的平台融资方式，如 PPP、专项债、政府投资基金、债券等。

#### 四、本期债券的募集资金用途

根据乳山市财政局提供的资料，本期债券募集资金拟用于乳山市城镇生活污水治理项目。

##### （一）项目概况

项目包含 10 个镇驻地的污水处理站建设、改造及污水管网铺设，具体为乳山寨镇、乳山口镇、育黎镇、南黄镇、大孤山镇、诸往镇、午极镇、崖子镇、冯家镇、下初镇东。项目的建设内容具体为对乳山寨、南黄、午极等 10 个镇驻地生活污水处理设施进行新建、改造并铺设污水收集管网。其中，新建污水处理设施为崖子镇、南黄镇、下初镇、冯家镇、诸往镇 5 个镇各 1 处，处理能力均为 500 吨/天；改造污水处理设施为大孤山镇 1 处：处理能力为 200 吨/天，育黎镇 2 处：处理能力分别为 200 吨/天及 150 吨/天，午极镇 1 处，处理能力为 200 吨/天；改造污水管网总长度共计 145,000 米。项目建设周期为十个月，2021 年 4 月开始启动测绘及设计招标，2021 年 12 月底项目竣工并投入使用。

##### （二）项目实施单位

根据乳山市财政局提供的资料，乳山市城镇生活污水治理项目的实施单位乳山市水务集团有限公司。该公司为国有控股公司，乳山市国有资本运营有限公司持有公司 100% 的股权。

该公司持有乳山市行政审批服务局于 2017 年 9 月 11 日核发的《营业执照》，统一社会信用代码为 913710830687340942，住所地：山东省威海市乳山市胜利街 38 号；法定代表人：焉强；注册资本：

人民币 20,000 万元；经营期限自 2013 年 5 月 15 日起，无固定期限；经营范围：市政集中式供水(有效期限以许可证为准)；污水处理、中水回用、饮用水深度开发、污泥处置. 城镇基础设施建设；水利设施建设、水利工程建设以及环境和生态保护开发建设；环境评估及咨询。(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，乳山市水务集团有限公司系依据中华人民共和国法律设立并合法存续的企业法人，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，乳山市城镇生活污水治理项目取得如下证明文件：

1. 2021 年 3 月，源海项目管理咨询有限公司编制的《乳山市城镇生活污水治理项目可行性研究报告》，报告载明：项目的建设符合山东省关于加强村镇污水垃圾处理设施建设的意见要求，它的建设不仅能够提升乡镇污水处理设施建设，且具有美化城市环境，促进经济发展的作用。在投资估算的基础上，报告对本项目的社会效益进行了评价。通过评价得出，项目的实施可推动和促进乳山市经济及社会发展，促进投资及经济总量的增长，完善区域的整体功能和结构布局，提升乡村形象，改善居民生活环境。项目的实施是必要的，也是切实可行的。

2. 2021 年 2 月 8 日，乳山市水务集团有限公司取得项目代码为 2102-371083-04-01-690222 的《山东省建设项目备案证明》，对乳

山市城镇生活污水治理项目的建设规模和内容、总投资、建设起止时间进行了备案。

3. 2021年4月13日，乳山市水务集团有限公司就建设乳山市城镇生活污水治理项目填报并办理备案的《建设项目环境影响登记表》，备案号202137108300000054，项目实施单位承诺，主要环境影响为噪声，项目符合《建设项目环境影响登记表备案管理办法》的规定。

4. 2021年4月14日，乳山市自然资源局就乳山市住建局关于乳山城镇生活污水治理项目情况的函出具的《关于乳山城镇生活污水治理项目相关情况的说明》，经该局审查，8处污水处理站初步选址不占用生态红线和永久基本农田，但具体建设时须逐一核实。该局将根据实际情况，在不占用生态红线和永久基本农田的前提下，把明确具体位置的污水处理站等建设用地纳入正在编制的《乳山市国土空间总体规划》予以保障。

本所律师认为，关于乳山市城镇生活污水治理项目，项目实施单位编制了项目可行性研究报告，办理了建设项目备案，填报了建设环境影响登记表并办理备案，相关污水处理站建设所需用地有保障，待完善相关手续后，项目具备实施条件。

## 五、本期债券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

#### 1. 信用评级机构

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。

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，具备为本期债券发行出具信用评级报告的从业资格。

## 2. 信用评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司为本期债券发行出具了信用评级报告，本期债券信用等级为 AAA。

### （三）审计机构及评价报告

#### 1. 审计机构

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。

志诚会计师事务所持有荣成市行政审批服务局于 2020 年 1 月 16 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 2020 年 3 月 31 日核发的证书编号为“0011625”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评价报告的从业资格。

#### 2. 评价报告

志诚会计师事务所就本期债券出具了项目收益与融资自求平衡专项评价报告，该报告认为本期债券项目收益为政府指定地块出让收益，该项目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求，另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，整体实现项目收益和融资自求平衡。

### （四）法律顾问机构及法律意见书

#### 1. 法律顾问机构

委托人委托山东东方未来律师事务所作为本期债券发行的法

律顾问。

山东东方未来律师事务所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》，经办律师彭淑华持有山东省司法厅核发的执业证号为 13710201411285467 的《律师执业证》。

本所系经依法批准在中国境内设立并合法存续的法律服务机构，具备为本期债券发行出具法律意见书的从业资格。

## 2. 法律意见书

经审查与本期债券发行相关的资料和信息，根据相关法律、法规和规范性文件的有关规定，本所律师为本期债券发行出具了法律意见书。



## 六、本期债券的风险因素

### （一）项目建设风险

根据有关法律、法规及规章的规定,项目实施单位应当依法履行必要的审批手续,审批进度在一定程度上会影响项目实施进展。此外,项目实施单位的组织管理水平、施工单位的施工技术及管理水平等会对项目建设期产生一定程度的影响。如果工期拖延,可能会导致项目投资额增加;如果投资概算不准确、投资规模控制不严,也有可能导致实际投资额增加。如果不能及时筹措足够的建设资金,将可能会影响项目实施进度,影响项目收入,使得项目净收益减少,进而可能影响本期债券的还本付息。

### （二）项目运营风险

本项目的收入来源为收取污水处理费、污水处理管理费。但上述收入的实现易受区域污水排放量、污水收集量、污水处理能力、实际污水处理量等多种因素影响,存在一定的不确定性,也可能发生污水处理费、管理费收费标准调整、项目运营成本波动等情况,存在收入减少、成本增加、项目收益无法实现等方面的风险,影响项目收益的实现,进而可能影响本期债券的还本付息。

### （三）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。本期债券偿付资金主要来源为收取污水处理费、污水处理管理费,偿债较有保障。但上述收入的实现受多种因素的影响,存在一定不确定性,

有可能会给本期债券偿付带来一定风险。

#### （四）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。

#### （五）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。

#### （六）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。

### （七）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

结合以上内容，根据相关法律、法规和规范性文件的有关规定，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）乳山市水务集团有限公司具有实施乳山市城镇生活污水治理项目的主体资格。

（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。本期债券制定了相关偿债保障措施，制定了必要的投资者保护机制。

（四）为本期债券发行提供服务的信用评级机构、审计机构、法律顾问机构均具备相应从业资格，具备为本期债券发行提供相关服务的资格。

（五）本期债券发行符合《预算法》、《证券法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2017〕89号文、财库〔2019〕23号文、财库〔2020〕36号、财库〔2020〕43号文等法律、文件的相关规定。

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  
负责人：张立生  
经办律师：张立生  
经办律师：彭海华

2021年5月18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

No. 70077935

中华人民共和国司法部监制



