

北京市中伦文德（济南）律师事务所

关于

2021 年山东省（滨州市无棣县学前教育行动计划二期建设项目）交通水利及市政产业园区发展专项债券（一期）--2021 年山东省政府专项债券（四十二期）之法律意见书

二〇二一年九月





## 目 录

释 义.....	3
重要提示及声明.....	5
一、本期债券的发行要素.....	6
二、本期债券的发行人.....	6
（一）无棣县概况.....	6
（二）无棣县经济发展情况.....	7
（三）无棣县财政情况.....	7
（四）无棣县政府债务情况.....	8
三、本期债券募集资金用途.....	9
（一）项目概况.....	9
（二）项目批复文件.....	9
（三）项目单位.....	11
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.....	12
（一）审计机构及《财务评价报告》.....	12
（二）法律顾问及《法律意见书》.....	12
六、本期债券的风险因素.....	13
（一）利率风险.....	13
（二）流动性风险.....	13
（三）偿付风险.....	13
（四）评级变动风险.....	13
（五）税务风险.....	14
（六）工程延期的风险.....	14
（七）效果未达逾期风险.....	14
（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.....	15
九、结论意见.....	15

## 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（转贷给无棣县人民政府）
本期债券	指	2021 年山东省（滨州市无棣县学前教育行动计划二期建设项目）交通水利及市政产业园区发展专项债券（一期）--2021 年山东省政府专项债券（四十二期）
本项目、本期债券募集资金用途	指	滨州市无棣县学前教育行动计划二期建设项目
可行性研究报告	指	《无棣县学前教育行动计划二期建设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	2021 年山东省（滨州市无棣县学前教育行动计划二期建设项目）交通水利及市政产业园区发展专项债券（一期）项目收益与融资自求平衡专项评价报告
项目单位	指	无棣县教育和体育局
《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

北京市中伦文德（济南）律师事务所

关于 2021 年山东省（滨州市无棣县学前教育行动计划二期建设项目）交通水利及市政产业园区发展专项债券（一期）--2021 年山东省政府专项债券（四十二期）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）、《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》（财预〔2018〕28号，以下简称“财预〔2018〕28号文”）、《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（滨州市无棣县学前教育行动计划二期建设项目）交通水利及市政产业园区发展专项债券（一期）--2021 年山东省政府专项债券（四十二期）。
发行人	山东省人民政府（转贷给无棣县人民政府）。
发行金额	7000 万人民币
发行期限	30 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，转贷给无棣县人民政府使用。

### （一）无棣县概况

无棣县属于山东省滨州市，位于中国山东省最北部，东北濒临渤海，东南连沾化县，南



靠阳信县，西接德州市庆云县，北以漳卫新河为界与河北省海兴县、黄骅市为邻。无棣县是黄河三角洲综合开发的重点区域，也是“海上山东”建设的前沿阵地，与国家第二大跨世纪工程——神华工程的枢纽黄骅港隔河相望，是京津塘和山东半岛两大经济区的交汇点，素有“冀鲁枢纽”和“齐燕要塞”之称。无棣县地理位置优越，交通便利，兼粮、棉、枣、牧、渔、盐之利，具有独特的资源优势。截至2014年1月，无棣县有水湾镇、碣石山镇、小泊头镇、埕口镇、车王镇、柳堡镇、余家镇、信阳镇、西小王镇9个镇；海丰街道办事处、棣丰街道办事处两个街道办事处。共548个自然村，569个行政村。2014 年底，无棣县总人口44 万人。

## （二）无棣县经济发展情况

经本所律师查阅《2020年无棣县政府工作报告》，2020 年，预计实现地区生产总值240亿元、一般公共预算收入18.06亿元、进出口总额40亿元，分别比2015年增长30.8%、28.4%、264.7%。金融机构本外币存贷款余额275.8亿元、200.8亿元，分别比2015年增长66.1%、51.7%。城乡居民人均可支配收入37200元、19100元，分别比2015年增长34.4%、45.2%。三次产业结构由2015年的17.5：41.6：40.9调整到16.3：37.4：46.3。实施过亿元项目175个，其中过10亿元项目11个。鑫岳、鲁北、三岳等骨干企业规模效益加速提升，规模以上工业企业营业收入达到370亿元，比2015年增长26.5%。“四上”企业发展到245 家，国家高新技术企业30家，院士工作站3家。实现高新技术产业产值131.3亿元，占规模以上工业总产值比重提升到38.2%。

## （三）无棣县财政情况

### 1. 一般公共预算执行情况

2020年，全县一般公共预算总收入392114万元，其中：当年收入180637万元，完成调整预算（以下预算数均指调整预算数）的101.7%，增长6.8%；新增债券收入、上级税收返还和转移支付补助170294万元，调入资金、调入预算稳定调节基金和上年结转及结余收入41183



万元。全县一般公共预算总支出376439万元，其中：当年支出343305万元，占预算的98.4%，增长6.9%；上解上级支出29903万元，债务还本支出、安排预算稳定调节基金3231万元。收支相抵，结转下年支出15675万元。

#### 2. 政府性基金预算执行情况

2020年全县政府性基金总收入350614万元，其中：当年收入187419万元，占预算的101%，增长231.1%，地方政府新增专项债券收入147000万元，抗疫特别国债转移支付收入11500万元，上级补助收入2077万元，上年结转及结余收入2618万元。全县政府性基金总支出334464万元，其中：当年支出304291万元，占预算的105.5%，增长295%；上解上级及债务还本支出163万元，调出资金30010万元。收支相抵，结转下年支出16150万元。全县政府性基金当年收支增幅较高，主要是国有土地出让、新增专项债券、抗疫特别国债转移支付形成的收支增加较大。

#### 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219万元，其中：当年收入213万元，完成预算的100%，增长101%，主要原因是纳入国有资本经营预算管理的国企利润收入增长及户数增加；转移支付补助6万元。国有资本经营预算总支出213万元，其中：当年支出27万元，完成预算的68%，比上年下降66.3%，调出资金186万元。收支相抵，结转下年支出6万元。

#### 4. 社会保险基金预算执行情况

2020年全县社会保险基金总收入51712万元，完成预算的121.2%，下降14.3%。全县社会保险基金支出39478万元，完成预算的104.7%，下降22.4%。全县社会保险基金当年收支结余12234万元，年末滚存结余56139万元。

### （四）无棣县政府债务情况

经省政府批准，省财政厅核定我县2020年地方政府债务限额63.38亿元，其中，新增债务限额14.78亿元。在依法批准的债务限额内，2020年全县共申请政府债券17.89亿元，其中：新增一般债券0.08亿元，新增专项债券14.7亿元，再融资债券3.11亿元（只用

于置换到期政府债券，不增加政府债务余额）。截止 2020 年底，全县政府债务余额 60.68 亿元，我县政府债务余额严格控制在上级下达的政府债务限额以内。

### 三、本期债券募集资金用途

本期债券募集资金将用于无棣县学前教育行动计划二期建设项目。

#### （一）项目概况

项目拟建设地点位于无棣县域内，项目占地面积94200平方米（约合9.42公顷），新建古城幼儿园、实验幼儿园二分园、馨宇小区幼儿园等8个幼儿园，建设教学楼8栋，建成后新增加班数96班，新增加学位2880个，该项目总投资12546万元。

#### （二）项目批复文件

2020 年 2 月 13 日，中共无棣县委、无棣县人民政府发文《关于加强教育县建设工作的实施意见》，棣发【2020】2 号。

2020 年 3 月 30 日，无棣县发展和改革局核发《关于无棣县教育和体育局无棣县学前教育行动计划二期建设项目的批复意见》，棣发改【2020】35 号，同意实施无棣县学前教育行动计划二期建设项目，项目总投资 12546 万元。

2020 年 3 月 20 日，无棣县行政审批服务局颁发《建设项目用地预审与选址意见书》，用字第 371623202000038 号。项目名称：无棣县城区居住区车王镇中心幼儿园分园建设项目。

2020 年 3 月 19 日，无棣县城区居住区车王镇中心幼儿园分园建设项目环境影响登记表已完成备案，备案号：202037162300000075。

2020 年 3 月 20 日，无棣县行政审批服务局颁发《建设项目用地预审与选址意见书》，用字第 371623202000036 号。项目名称：无棣县城区居住区冯铺社区幼儿园建设项目。

2020 年 3 月 19 日，无棣县城区居住区冯铺社区幼儿园建设项目环境影响登记表已完成

备案，备案号：202037162300000074。

2020年3月20日，无棣县行政审批服务局颁发《建设项目用地预审与选址意见书》，用字第371623202000035号。项目名称：无棣县城区居住区凤凰片区幼儿园建设项目。

2020年3月19日，无棣县城区居住区凤凰片区幼儿园建设项目环境影响登记表已完成备案，备案号：202037162300000070。

2020年3月18日，无棣县行政审批服务局颁发《建设项目用地预审与选址意见书》，用字第371623202000020号。项目名称：无棣县城区居住区古城幼儿园建设项目。

2020年3月19日，无棣县城区居住区古城幼儿园建设项目环境影响登记表已完成备案，备案号：202037162300000072。

2020年3月20日，无棣县行政审批服务局颁发《建设项目用地预审与选址意见书》，用字第371623202000034号。项目名称：无棣县城区居住区老教育局幼儿园建设项目。

2020年3月19日，无棣县城区居住区老教育局幼儿园建设项目环境影响登记表已完成备案，备案号：202037162300000073。

2020年3月20日，无棣县行政审批服务局颁发《建设项目用地预审与选址意见书》，用字第371623202000037号。项目名称：无棣县城区居住区盛世清华园小区幼儿园建设项目。

2020年3月19日，无棣县城区居住区盛世清华园小区幼儿园建设项目环境影响登记表已完成备案，备案号：202037162300000076。

2020年3月20日，无棣县行政审批服务局颁发《建设项目用地预审与选址意见书》，用字第371623202000033号。项目名称：无棣县城区居住区馨宇小区幼儿园建设项目。

2020年3月19日，无棣县城区居住区馨宇小区幼儿园建设项目环境影响登记表已完成备案，备案号：202037162300000071。

2019年5月29日，无棣县行政审批服务局颁发《建设工程规划许可证》，建字第372324201900025号。项目名称：无棣县实验幼儿园第二分园。

2019年2月22日，无棣县实验幼儿园第二分园建设项目环境影响登记表已完成备案，

备案号：201937162300000061。

2019年7月3日，无棣县国土资源局颁发《不动产权证书》，鲁（2019）无棣县不动产权第0004036号，权利人：无棣县教育和体育局。

2018年12月5日，无棣县住房和城乡建设局颁发《建设项目选址意见书》，选字第372324201800009号。项目名称无棣县实验幼儿园第二分园。

2019年3月22日，无棣县行政审批服务局颁发《建设用地规划许可证》，地字第372324201900006号，项目名称无棣县实验幼儿园第二分园。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的无棣县学前教育行动计划二期建设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，依法合规推进项目建设工作。

### （三）项目单位

根据该项目可行性研究报告及相关批复性文件，无棣县学前教育行动计划二期建设项目的建设单位是无棣县教育和体育局。

无棣县教育和体育局系机关单位，机构名称为无棣县教育局（中共无棣县委教育工作委员会），机构地址：无棣县棣新三路186号。负责人：李文凯，统一社会信用代码：113716230043846114。

综上，本所律师认为，无棣县教育和体育局系在中华人民共和国境内依法设立、合法存续的政府机关单位，具备负责该项目实施的主体资格。

## 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》

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。

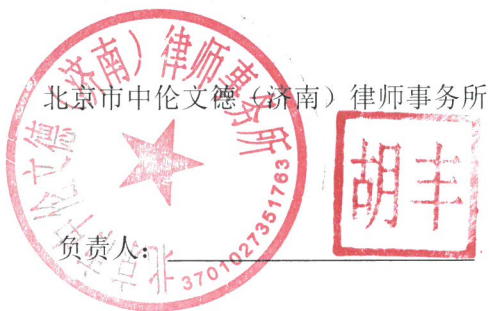
## 九、结论意见

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。

（以下无正文，为签章页。）



北京市中伦文德（济南）律师事务所

负责人：\_\_\_\_\_

本所律师：\_\_\_\_\_

付春法

本所律师：\_\_\_\_\_

刘传亨

2021年9月15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. 80015277





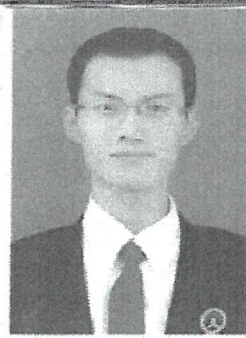
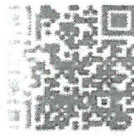
执业机构 北京市中伦文德济南律

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



持证人 付春法

性 别 男

身份证号 371312198504067413

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2015 年 12 月 16 日



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



发证日期 2021 2-1 年 07 月 02 日



持证人 刘传亨

性 别 男

身份证号 370882199502160411

