

2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区  
发展专项债券（十期）—2022 年山东省政府专项债券  
（二十一期）威海市荣成市方舱医院建设项目  
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

(2022) 东方非诉第 05-03 号

**致荣成市财政局：**

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 2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（十期）—2022 年山东省政府专项债券（二十一期）威海市荣成市方舱医院建设项目（以下简称“本期债券”）发行的专项法律顾问，为本期债券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，本所律师对本期债券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，本所律师还就本期债券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债券发行之目的使用，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债券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

根据本期债券的信息披露文件记载，本期债券的主要发行要素如下：

1. 发行人：山东省人民政府（转贷给荣成市人民政府）；
2. 债券品种：记账式固定利率债券；
3. 发行规模（威海市）：人民币 16,400 万元；
4. 债券期限：30 年期；
5. 还本付息方式：每半年付息一次，到期后一次性偿还本金；
6. 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；
7. 发行方式：招标方式发行。

## 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。

本期债券的发行主体为山东省人民政府（以下简称“省政府”或“发行人”），债券募集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、荣成市情况介绍

#### （一）荣成市概况

荣成地处山东半岛最东端，三面环海，海岸线长 500 公里，是中国大陆距离韩国最近的地方。北、东、南三面濒临黄海，海岸线曲长达 491.9 公里；属暖温带大陆性季风型湿润气候；辖 3 个区、12 个镇、10 个街道，面积 1,526 平方公里。

#### （二）荣市经济发展情况

根据 2021 年度统计数据，荣成市全年地区生产总值 1021.43 亿元，同比增长 6%，其中，第一产业增加值 161.1 亿元，增长 8.2%，第二产业增加值 312.8 亿元，增长 1.5%；第三产业增加值 547.5 亿元，增长 7.9%。三次产业结构为 15.8：30.6：53.6。

#### （三）荣成市财政收支情况

##### 1. 一般公共预算执行情况

2021 年，一般公共预算收入 662,368 万元，完成全年预算的 101%，增长 4%。其中，税收收入 437,882 万元，增长 0.3%，非税收入 224,486 万元，增长 12.2%。一般公共预算收入，加各项税收返还、转移支付补助、上年结转收入、地方政府债务收入等 947,169 万元，收入共计 1,609,537 万元。一般公共预算支出，加上解支出、地方政府债务还本支出等共计 1,607,953 万元，结转下年支出 1,584 万元。

##### 2. 政府性基金预算执行情况

2021 年，政府性基金预算收入 771,487 万元，完成调整后预算的 102.7%，下降 18.8%。其中土地出让价款收入 711,080 万元。政府性基金预算收入，加上级补助收入和专项债务收入 122,675 万

元，收入共计 894,162 万元。政府性基金预算支出 715,110 万元，完成调整后预算的 106.6%，下降 20.4%。政府性基金预算支出，加上解支出及专项债务还本支出等共计 894,162 万元。

### 3. 国有资本经营预算执行情况

2021 年，国有资本经营预算收入 5,100 万元，完成全年预算的 154.6%，增长 27.5%。国有资本经营预算收入，加上级补助收入 11 万元，收入共计 5,111 万元。国有资本经营预算支出 2,811 万元，主要用于落实新旧动能转换政策支出。国有资本经营预算收入调入一般公共预算 2,300 万元，占当年预算收入的 45%，统筹用于民生和社会发展领域。

### 4. 社会保险基金预算执行情况

2021 年，机关事业单位养老保险基金预算收入 68,989 万元，机关事业单位养老保险基金预算支出 68,947 万元，当年基金结余 42 万元。

### （四）荣成市政府性债务情况

2021 年省级下达荣成市新增政府债务限额 6.48 亿元。截至 2021 年底，荣成市政府性债务余额 1,344,894 万元，控制在省级核定的债务限额范围之内。2021 年，我市共争取省级再融资债券 252,733 万元和新增债券 64,800 万元，主要用于莱荣高铁建设、卫生健康、供水、重点林区、产业园区基础设施等公益性项目支出，有效降低了地方政府债务成本和风险水平。按照新预算法和党中央、国务院有关政策要求，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。

### （五）荣成市加强政府债务管理的措施

一是制定应急预案，建立风险处置机制。根据《山东省政府性债务风险应急处置预案》，结合我市实际情况，有针对性地制定了我市风险应急处置预案，进一步建立健全了我市政府性债务风险应急处置工作机制，坚持快速响应、分类施策、各司其职、协同联动、稳妥处置，切实防范和化解财政金融风险，维护全市经济安全和社会稳定。

二是压实工作责任，形成上下联动效应。成立了荣成市政府性债务管理领导小组，按小组成员分工压实责任。从市领导、工作领导小组、主管部门、相关单位，层层分工，明确责任，各主管部门担负领导责任，制定化解方案。强化责任倒查机制，坚持“谁举借、谁统计、谁使用、谁偿还”，强化财政归口和牵头管理职责，明确债务统计单位责任，加大责任追究力度，实行终身问责、倒查责任，切实化解债务风险。

三是出台债务管理办法，健全风险防控长效机制。根据《山东省政府性债务管理暂行办法》，结合我市实际，出台了市政府性债务管理办法。进一步规范全市政府性债务管理，切实防范化解我市财政金融风险，促进我市社会经济持续健康发展。

#### 四、本期债券募集资金用途

根据荣成市财政局提供的资料，本期债券募集资金拟用于荣成市方舱医院建设项目（以下简称“本期债券项目”）。

##### （一）项目概况

为提升荣成市区域性医疗服务设施的保障能力，结合新冠肺炎疫情防控工作需要，决定建设本期债券项目。项目建设地点位于荣成市富耕路南、黎明南路东，项目占地 78,213 平方米，总建筑面积 16,988 平方米，主要包括新建医疗业务用房 7,743.6 平方米，地下消防水池及泵房 300 平方米，改造厂房 8,944.4 平方米；室外绿化 9,932.55 平方米，室外硬化 14,178.89 平方米；配套建设室外管网，购置医疗及信息化设备、柴油发电机、污水处理设备等，项目建成后新增床位数 600 张。项目建设期约 2 个月，自 2022 年 3 月起至 2022 年 5 月。

##### （二）项目实施单位

根据荣成市财政局提供的资料，本期债券项目的实施单位为荣成市城乡建设集团有限公司。该公司系国有独资公司，荣成市国有资产服务中心持有该公司 100% 的股权

该公司持有荣成市行政审批服务局于 2022 年 1 月 20 日核发的《营业执照》，统一社会信用代码为：91371082MA3EMGHU2C，住所地：山东省威海市荣成市黎明北路 88 号，法定代表人：宋金龙，注册资本：1,000 万元，经营期限自 2017 年 10 月 9 日，无固定期限，营业范围：一般项目：工程管理服务；工程技术服务（规划管理、勘

察、设计、监理除外)；招投标代理服务；政府采购代理服务；工程造价咨询业务；新材料技术研发；消防技术服务。(除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动) 许可项目：建设工程监理；建设工程设计；房地产开发经营；建设工程质量检测；测绘服务。(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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准)。

本所律师认为，荣成市城乡建设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，具有实施本期债券项目的主体资格。

### (三) 项目证明文件

截至本法律意见书出具之日，本期债券项目取得如下证明文件：

1. 2022 年 3 月，青岛青咨工程咨询有限公司威海分公司编制的《荣成市方舱医院建设项目可行性研究报告》，报告载明，项目建设符合国家和省市医疗卫生事业相关政策要求，项目的实施将进一步提高荣成市公共卫生服务和突发公共卫生事件处置的能力，为群众提供优质的医疗健康服务，有利于提升城乡居民的生活品质，对于促进经济社会和谐稳定发展具有重要意义。项目配套条件成熟，建设方案可行，建成后能够带动区域医疗水平和服务升级，具有显著的社会效益和经济效益。因此，本项目的建设是必要、可行的。

2. 2022 年 3 月 26 日，荣成市行政审批服务局作出的《关于荣成市城乡建设集团有限公司荣成市方舱医院建设项目可行性研究

报告的批复》（荣审投〔2022〕16号），经该局审核，同意实施荣成市方舱医院建设项目，同意项目的建设内容及规模、项目总投资及资金来源、项目建设地点、项目建设工期。

3. 2022年3月26日，项目实施单位荣成市城乡建设集团有限公司就本期债券项目备案登记取得的《项目登记单》，登记备案的建设项目为荣成市方舱医院建设项目，建设地点为荣成市。

4. 2022年3月26日，荣成市自然资源局出具的《关于荣成市方舱医院项目的情况说明》，经该局审核，荣成市方舱医院项目位于黎明南路东、富耕路南，项目符合规划要求。

5. 2022年3月26日，荣成市自然资源局出具的《关于荣成市方舱医院建设项目的用地情况说明》，经该局审核，荣成市方舱医院项目位于黎明南路东、富耕路南，用地面积78,213平方米，拟改造厂房、新建医疗业务用房及配套设施。

6. 2022年3月26日，威海市生态环境局出具的《关于荣成市城乡建设集团有限公司荣成市方舱医院建设项目的环保预审意见》，该局现场勘查后认为，项目符合环保要求，初步同意项目建设，要求项目实施单位在开工建设前办理环境影响评价审批手续。

7. 2022年3月28日，荣成市人民政府印发的《荣成市人民政府专题会议备忘》（〔2022〕第13号），会议备忘载明，在确保安全的前提下，荣成市方舱医院建设项目建设用地等手续办理要与工程建设同步推进，荣成市自然资源局负责做好方舱医院征地审批及手续办理等工作。

本所律师认为，关于本期债券项目，项目实施单位编制了项目可行性研究报告并获得批复，办理了项目登记备案，项目通过环境影响评价预审，项目建设用地通过自然资源和规划部门初审，符合城市规划要求。待项目实施单位取得项目建设用地使用权，完善建设项目环境影响评价审批手续、取得建设用地规划许可、建设工程规划许可，建筑工程施工许可等手续后，本期债券项目具备实施条件。

## 五、本期债券发行文件及有关机构

### （一）信息披露文件

本期债券的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，具备为本期债券出具评价报告的从业资格。

#### 2. 评价报告

志诚会计师事务所为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可以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，该项目全部债券存续期间内，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专项法律顾问。

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出具了法律意见书。

### （五）项目实施方案

项目实施单位为本债券项目编制了项目实施方案，对项目进度、项目绩效事前评估情况等进行了披露。



## 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，本期债券项目应当依法履行必要的审批手续，审批进度在一定程度上可能会影响项目实施进展；项目实施单位的组织管理水平、施工单位的技术管理水平等也可能对项目建设产生一定程度的影响，如果工期拖延，项目投资可能会增加；投资概算不准确、投资规模控制不严，可能会导致投资增加，如果不能筹措到足够的建设资金，有可能会影响项目实施进度，影响项目资金流入，使得项目净收益减少，进而可能会影响本期债券的还本付息。

### （二）项目运营风险

本期债券项目的主要收入来源为疫情期间的隔离收费、项目建成后提供给相关医疗机构使用的租金等收入。但上述收入的实现易受疫情变化、疫情防控措施变化、防疫需求、租赁合同能否签订和履行等多种因素的影响，存在一定不确定性，也可能发生隔离费用变化、租金标准调整、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疫情隔离收费、项目建成后提供给相关医疗机构

使用的租金等，偿债资金较有保障。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）本期债券的信息披露文件已披露了本期债券的主要发行要素。

（二）荣成市城乡建设集团有限公司具有实施本期债券项目的主体资格。

（三）本期债券募集资金由项目实施单位专项用于本期债券项目，相应财政部门纳入本级政府性基金预算管理，本期债券项目可以实现项目收益与融资自求平衡。

（四）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。

（五）为本期债券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。

（六）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：  

经办律师：  张永强

经办律师：  彭洁

2022 年 5 月 6 日



执业机构	山东东方未来 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	13710199410301823		
法律职业资格 或律师资格证号	37944421	持证人	张选辉
发证机关	山东省司法厅	性 别	男
发证日期	2021 年 06 月 09 日	身份证号	510102196811038594

执业机构	山东东方未来 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	13710201411285467		
法律职业资格 或律师资格证号	A20113710022226	持证人	彭淑华
发证机关	山东省司法厅	性 别	女
发证日期	2021 年 06 月 09 日	身份证号	23082719770918482X