

北京市中伦文德（济南）律师事务所

关于

2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展
专项债券（十九期）—2022 年山东省政府专项债券
（三十二期）德州市平原县方舱医院建设项目

之

法律意见书



目 录

释 义.....	2
重要提示及声明.....	4
一、本期债券的发行要素.....	6
二、本期债券的发行人.....	7
（一）德州市平原县概况.....	7
（二）德州市平原县经济发展情况.....	7
（三）德州市平原县财政情况.....	8
（四）德州市平原县政府性债务情况.....	9
三、本期债券募集资金用途.....	10
（一）项目概况.....	10
（二）项目批复文件.....	10
（三）项目单位.....	10
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.....	11
（一）财务顾问机构及《财务评价报告》.....	11
（二）信用评级机构及《信用评级机构报告》.....	12
（三）法律顾问机构及《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.....	14
（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.....	15
七、偿债保障措施.....	15
八、投资者保护机制.....	15
九、结论意见.....	15

释 义

在本法律意见书中，除非文中另有说明，下列词语具有下述涵义：

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（转贷给德州市平原县人民政府）
本期债券	指	2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（十九期） --2022 年山东省政府专项债券（三十二期）德州市平原县方舱医院建设项目
本项目、本期债券募集资金投资的项目	指	德州市平原县方舱医院建设项目
《可行性研究报告》	指	《平原县方舱医院建设项目可行性研究报告》
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	《2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（十九期） --2022 年山东省政府专项债券（三十二期）德州市平原县方舱医院建设项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
项目单位	指	平原县第一人民医院
《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）
财预〔2021〕61 号	指	《财政部关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》
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

2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（十九期）—2022 年山东省政府专项债券（三十二期）德州市平原县
方舱医院建设项目之法律意见书

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）、《中共中央办公厅国务院办公厅关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）、《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）、《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〈地方政府专项债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）、《财政部关于印发〈地方政府专项债券项目资金绩效管理办法〉的通知》（财预〔2021〕61号）、财政部 国家发展改革委关于《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》的通知（财预〔2021〕115号）、《财政部办公厅 国家发展改革委办公厅关于申报2022年新增专项债券项目资金需求的通知》

（财办预〔2021〕209号）、山东省财政厅 山东省发展和改革委员会转发《财政部办公厅国家发展改革委办公厅关于申报2022年新增专项债券项目资金需求的通知》（鲁财预〔2021〕50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

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，对本期债券发行所涉及的相关材料及有关事项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、误导性陈述及重大遗漏。

本所律师向项目单位提出了应提供的资料清单，并取得了项目单位依据该等清单提供的资料、文件和对有关问题的说明，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。本所律师还就本次发行所涉及的有关问题向项目单位、项目中介等有关工作人员作了询问并进行了必要的讨论，或者通过向相关政府部门征询取得相关部门出具证明文件。

在前述调查过程中，经办人已得到发行人、实施主体、建设单位以及项目第三方机构的承诺与保证，并以该承诺与保证作为出具本法律意见书的前提，即发行人、实施主体、建设单位以及项目第三方机构向我们提供的所有文件是真实、准确、完整的，其复印件、扫描件、影印件与原件一致，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且自提供该等文件之日起直至本法律意见书出具之日，该等文件均保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销。所有文件中的信息是真实及准确的，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且自获得之日起至本法律意见书出具之日，该等信息均保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销。所有已签署或将签署文

件的各方均为依法存续并取得了适当的授权以签署和提交该等文件，并履行文件项下的义务；所有文件均合法有效，且在所适用的适用法律的前提下对相关各方具有约束力；发行人、实施主体、建设单位以及项目第三方机构以口头方式向我们提供的信息均系真实及准确的，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且截止本法律意见书出具之日，该等信息仍保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销。

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，保证出具的法律意见书独立客观。

在本法律意见书中，本所律师仅就与本期债券有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、咨询、评估等专业事项发表意见。本所律师在法律意见书中对有关会计报表、审计、咨询报告中某些数据或结论的引用，并不意味着本所律师对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

本法律意见书仅供本期债券发行之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见书作为本期债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报。

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。

基于上述重要提醒及声明，本所对发行人、实施主体、建设单位以及项目第三方机构所提供的与本期债券申请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

根据《可行性研究报告》和《财务评价报告》等，本期债券发行的基本要素如下：

债券名称	2022 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（十九期） ——2022 年山东省政府专项债券（三十二期）德州市平原县方舱医院建设 项目
发行人	山东省人民政府（转贷给德州市人民政府）。
发行金额	1300 万人民币
发行期限	20 年
发行品种	项目收益与融资自求平衡地方政府专项债券。
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。
还本付息方式	项目债券本金到期一次性偿还，债券存续期内每半年支付一次债券利息。

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，转贷给德州市平原县人民政府使用。

（一）德州市平原县概况

德州市平原县位于山东省西北部、德州市中部，是汉昭烈帝刘备做过县令的地方，自秦朝置县至今已有2200多年的历史。全县辖8镇2乡2个街道办事处和1个省级经济开发区，总

面积1047平方公里，5个城市社区，175个农村社区，是国家大型粮棉生产基地县、京津蔬菜园区、畜牧业强县、全国平原绿化达标县和全省基层党建工作先进县，也是党建党史专家张全景、已故国学大师任继愈、著名作家邓友梅等一批文人名士的家乡。近年来，随着经济社会的快速发展，平原县加强对外合作的优势日益凸显。

（二）德州市平原县经济发展情况

经本所律师查阅《2022年德州市平原县人民政府工作报告》，2022年，预计全年实现地区生产总值260亿元，增长7%。完成一般公共预算收入11.6亿元，增长7.1%。预计城镇和农村居民人均可支配收入分别增长7.5%、8.5%。

2022年，今年经济社会发展的主要预期目标是：地区生产总值增长6.5%左右，一般公共预算收入增长6.5%，规模以上工业增加值增长6.5%左右，固定资产投资增长7%左右，社会消费品零售总额增长7.5%左右，城乡居民人均可支配收入分别增长7%、7.5%左右，完成节能减排降碳任务和环境质量改善目标。

（三）德州市平原县财政情况

1. 公共预算收入、转移性收入、地方政府债券收入

2020年，全市一般公共预算收入32亿元，其中：当年本级收入 10.83 亿元，完成预算的 100.04%，同比增长 2.04%；上级补助收入 16.99 亿元，一般债券收入 0.54 亿元，调入资金及上年结余结转等收入 3.64 亿元。

2021年，全县一般公共预算总收入36.3亿元，其中：当年本级收入11.6 亿元，完成预算的100.1%，同比增长7.1%；上级补助收入16.33 亿元，一般债券收入0.42亿元，调入资金及上年结转等收入 7.95 亿元。

2022年，全县一般公共预算收入预计完成12.35亿元，同比增长6.5%。

2. 一般公共预算支出、转移性支出、地方政府债券还本支出

2020年,全县一般公共预算总支出 31.62 亿元,其中:当年本级支出 28.58 亿元,完成预算的 100.3%,同比增长6.91%;上解上级支出 2.56 亿元,一般债券还本支出 0.48 亿元。收支相抵,年末结余 0.38 亿元,全部为上级专款,均结转下年使用。

2021年,全县一般公共预算总支出32.41亿元,其中:当年本级支出29.22亿元,完成预算的100.8%,同比增长2.2%;上解上级支出2.75亿元,一般债券还本支出0.43亿元,安排预算稳定调节基金0.01亿元,年末结转上级专款3.89亿元。

2022年,一般公共预算支出预计完成35.67亿元,同比增长22%。

3. 政府性基金收支

2020 年,全县政府性基金预算总收入 19.14 亿元,其中:当年本级收入 11.63 亿元,完成预算的 100.78%,同比下降 5.72%;上级补助收入 1.09 亿元,专项债券收入 6.41 亿元,上年结余结转收入 0.01 亿元。全县政府性基金预算总支出 19.14 亿元,其中:当年本级支出 18.06 亿元,完成预算的 108.23%,同比增长 21.49%;上解上级支出、专项债券还本支出及调出资金 1.08 亿元。收支相抵,实现平衡。

2021 年,全县政府性基金预算总收入 34.44 亿元,其中:当年本级收入 21.08 亿元,完成预算的 100.4%,同比增长 81.3%;上级补助收入 0.37 亿元,专项债券收入 12.99 亿元。全县政府性基金预算总支出 34.27 亿元,其中:当年本级支出 26.7 亿元,完成预算的 98.2%,同比增 47.8%;上解上级支出及专项债券还本支出 1.41 亿元;调出资金 6.16 亿元,年末结转上级专款 0.17 亿元。

2022年,全县政府性基金预算收入预计完成24.88亿元,同比增长18%;政府性基金预算支出预计完成24.04亿元,同比下降10%。

4. 国有资本经营收支情况

2020 年,全县国有资本经营预算收入 0.64 亿元,完成预算的 100%,同比增长 540%;国有资本经营预算支出 0.5 亿元,完成预算的 78.8%,年底结余 0.14 亿元。

2021 年，全县国有资本经营预算总收入0.49亿元，其中：当年本级收入0.35亿元，完成预算的140%，同比下降45.3%；上年结余结转收入0.14亿元。国有资本经营预算总支出0.49亿元，其中：当年本级支出0.39 亿元，完成预算的99.8%，同比下降23.5%；调出资金 0.1 亿元。收支相抵，实现平衡。

2022年，全县国有资本经营预算收入预计完成0.25亿元，同比下降28.6%。国有资本经营预算支出预计完成 0.25亿元，同比下降34.1%。

（四）德州市平原县政府性债务情况

2021 年，全县政府债务限额36.16亿元，其中一般债务限额4.51亿元、专项债务限额31.65亿元；截止年底我县政府债务余额为33.94亿元，其中一般债务余额2.96亿元、专项债务余额30.98亿元。

三、本期债券募集资金用途

本期债券募集资金将用于德州市平原县方舱医院建设项目。

（一）项目概况

平原县方舱医院建设项目建设地点位于山东省德州市平原县经济开发区。建设内容及规模：新建方舱医院一处，占地面积55600平方米，建筑面积约14500平方米，包括主体工程、装修、附属设施、设备购置安装及病房改造等工程。项目总投资 1.07亿元。

（二）项目批复文件

2022年3月26日，平原县行政审批局出具《关于<平原县方舱医院建设项目可行性研究报告>的批复》（平审批建批〔2022〕3号），载明：同意建设平原县方舱医院建设项目。

20221 年 3 月 26 日，平原县自然资源局颁发《建设项目用地预审和选址意见书》（用

字第 371426〔2022〕00010 号），载明：本建设项目符合国土空间用途管制要求。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的上述项目已取得目前阶段相关批复文件，后续可根据项目实际情况，依法合规继续完善相关手续。

（三）项目单位

根据《平原县方舱医院建设项目可行性研究报告》，本项目的项目单位为平原县第一人民医院。

平原县第一人民医院系事业单位，具体信息如下：

名称	平原县第一人民医院
统一社会信用代码	12371426495000896Q
住所	平原县城西街路209号
法定代表人	侯长鸿
举办单位	平原县卫生健康局
登记管理机关	平原县事业单位监督管理局

本所律师认为：平原县第一人民医院系在平原县事业单位监督管理局依法登记的事业单位，具备负责本项目实施等工作的主体资格。

四、本期债券项目融资与收益平衡

和信会所出具的《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）财务顾问机构及《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财务顾问机构。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）信用评级机构及《信用评级机构报告》

发行人委托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”）作为本期债券的信用评级机构。

上海新世纪现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《中华人民共和国证券市场资信评级业务许可证》以及中国人民银行于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【2017】250号）。上海新世纪为中国境内注册设立且有效存续的信用评级机构，具备为本期债券提供信用评级的主体资格。

（三）法律顾问机构及《法律意见书》

发行人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。

综上，本所律师认为：为本次申报提供服务的财务顾问机构、资信评级机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质。

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

本项目工程量大，项目实施进度如不能按期完成，则实际收入实现时间将晚于测算收入实现时间，将导致不能按期偿还利息甚至本金。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，给项目的经营收益带来风险。

（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金。

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.本期债券已披露债券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，符合国家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，后续可根据项目实施情况，依法依规继续完善相关手续。
- 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、政策风险、环境风险、管理风险等等。
- 6.本期债券已制定了必要的投资者保护机制。

本法律意见书一式五份，经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，为签署页）

(本页仅为本《法律意见书》签章页。)

北京市中伦文德(济南)律师事务所



负责人：胡丰

本所律师：付春法

本所律师：曹昌州

2022 年 6 月 1 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

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



备 注

2019年度

称 职



有效期
2020年5月1日至2021年4月30日

律师年度考核备案

考核年度	2020年度
考核结果	称 职
备案机关	山东省济南市司法局 专用章 律师年度考核备案
备案日期	有效期 2021年3月1日至2022年2月28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 13701202110386796

法律职业资格
或律师资格证号 A20183704030871

持证人 曹昌州

性 别 男

发证机关 山东省司法厅

身份证号 370403199007152214

发证日期 2021 年 11 月 19 日

