

2022 年山东省政府棚改专项债券（五期）
——2022 年山东省政府专项债券（二十八期）
泰安市肥城市高新区马庄村新建棚改楼项目
之

法律意见书

山东众成清泰（泰安）律师事务所

二〇二二年六月一日



关于 2022 年山东省政府棚改专项债券（五期）

——2022 年山东省政府专项债券（二十八期）

泰安市肥城市高新区马庄村新建棚改楼项目

法律意见书

山东众成清泰（泰安）律师事务所（以下简称本所）接受委托，担任 2022 年山东省政府棚改专项债券（五期）—2022 年山东省政府专项债券（二十八期）泰安市肥城市高新区马庄村新建棚改楼项目（以下简称“本期债券”）发行（以下称“本次发行”）事项的专项法律顾问，对本次发行出具本法律意见书。

根据《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）、《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”）、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号，以下简称“国办函〔2016〕88 号文”）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号文，以下简称“财库〔2020〕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”）、《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，以下简称“财预〔2018〕161 号文”）、《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梳理2022年新增专项债券项目资金需求的通知〉的通知》（鲁财预〔2021〕50号）等法律、法规、规章及规范性文件规定，本所对本次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的文件，并就相关事项进行了必要的询问，并据此出具本法律意见书。

本法律意见书仅就有关的法律问题发表法律意见，而不对财务、审计、资产评估、信用评级等专业事项发表意见。在本法律意见书中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，本所并不具备核查和判断该等数据的适当资格。

对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所依赖于有关政府部门、发行人或者其他有关单位出具的证明文件而出具本法律意见书。

本法律意见书是基于出具日以前已发生的事实以及本所对事实的了解和对中国现行法律的理解而出具。本所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、行政法规为依据，同时也充分考虑了政府有关主管部门给予的批准和确认。

本法律意见书仅供本次发行之目的使用，非经本所书面同意，不得用作任何其他目的。本所同意将本法律意见书作为发行人本次发行所必备的公开披露法律文件，并依法对所出具的法律意见承担相应的法律责任。

本所同意发行人在其为本次发行而编制的材料中部分或全部引



用本法律意见书的内容，但是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。

本所根据相关法律、行政法规、规章及规范性文件的要求，按照中国律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对本次发行有关文件和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：

一、本期债券的主要发行要素包括：

1、债券名称：2022 年山东省政府棚改专项债券（五期）—2022 年山东省政府专项债券（二十八期）泰安市肥城市高新区马庄村新建棚改楼项目

2. 发行人：山东省人民政府（转贷给山东省泰安市人民政府）。

3. 发行品种：项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券。

4. 债券期限：本期债券为 7 年期固定利率债券。

5. 发行总额： 本期拟发行 1200 万元。

6. 信用级别： AAA

7. 债券利率：本期债券为固定利率债券，采用单一价格荷兰式招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为本期债券的票面利率，本期债券票面利率在债券存续期内固定不变。

8. 还本付息方式：在债券存续期内每年支付利息，到期一次性偿还还本。



9. 发行方式：招标发行。

10. 发行对象：全国银行间债券市场、证券交易所市场的投资者（国家法律法规禁止购买者除外）。

11. 税务提示：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。

本所律师认为：发行人为本期债券发行已披露本期债券主要发行要素。

二、本期债券的发行主体

根据财预〔2016〕155号文第四条规定，省、自治区、直辖市人民政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市级政府。根据《信息披露文件》，本次发行的主体为山东省人民政府（以下简称“省政府”或“发行人”），由省政府转贷给泰安市人民政府，用于泰安市肥城市高新区马庄村新建棚改楼项目，符合财预〔2016〕155号文、财预〔2018〕161号、鲁财预〔2021〕50号文等有关规定。

泰安市基本情况是：

（一）泰安市概况



泰安市，山东省地级市，位于山东省中部，北依省会济南，南临曲阜，东连商城临沂，西濒黄河，总面积 7761 平方千米。北距省会济南市 66.8 千米。

泰安因泰山而得名，“泰山安则四海皆安”，寓国泰民安之意，城区位于泰山脚下，依山而建，山城一体。境内的泰山是国家重点风景名胜，有“五岳之首”、“天下第一山”的美誉，是世界自然与文化遗产。泰安市于 1982 年被国务院列为第一批对外开放旅游城市。是鲁中地区中心城市之一，中国优秀旅游城市，国家历史文化名城。

2020 年，泰安市辖 2 个市辖区、2 个县级市、2 个县，常住人口 547.22 万人，实现地区生产总值 2766.5 亿元，其中，第一产业增加值 299.7 亿元，第二产业增加值 1080.4 亿元，第三产业增加值 1386.4 亿元，三次产业结构为 10.8：39.1：50.1。

（二）泰安市经济发展情况

根据泰安市市长张涛在 2022 年 2 月 24 日，泰安市第十八届人民代表大会第一次会议上所作的，泰安市政府工作报告中过去五年工作回顾部分可知：

过去的五年，是泰安发展史上极不平凡、极不寻常的五年。五年来，面对百年未有之大变局和新冠肺炎疫情叠加冲击，面对艰巨繁重的改革发展任务和人民群众日益增长的美好生活需要，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实党的十九大和十九届历次全会精神，忠诚拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。



护”，紧紧依靠全市人民，同心同德干事业、攻坚克难抓落实，圆满完成“十三五”规划目标任务，与全国全省一道进入全面小康社会，为开启全面建设社会主义现代化新征程奠定了坚实基础。

——综合实力稳步提升。全市地区生产总值由2170.8亿元增长到2996.7亿元，按可比价格计算，年均增长5.6%。一般公共预算收入达到230.5亿元，年均增长2.2%；其中，税收收入达到173.1亿元，年均增长3.6%；税收占比由70.3%提高到75.1%。一般公共预算支出达到428.2亿元，年均增长5.3%。实现社会消费品零售总额1161.8亿元，年均增长5.6%。金融机构存贷款余额分别达到4903.3亿元、3578.3亿元，年均分别增长9.9%、13.1%。粮食播种面积达到557.8万亩，粮食总产连续5年稳定在50亿斤以上。

——发展后劲不断增强。三次产业结构从12.6：40.4：47调整优化为10.9：38.9：50.2。“四新”经济加速成长。规模以上工业增加值年均增长6.1%。高新技术产业产值占规模以上工业总产值的比重提高到57.5%。石横特钢特种用钢产能置换一期、泰开智能制造、恒信高科能源等一批重大项目建成投产。成功申报国家级制造业单项冠军15家，居全省第4位，跻身全国制造业单项冠军20强城市（位列第14位）。康平纳集团“筒子纱智能染色工业示范项目”荣获第五届中国工业大奖。润德生物荣获中国工业大奖表彰奖。建安业实现新发展，肥城市跃居全省建筑业10强县首位。服务业增加值由1019.2亿元增长到1502.8亿元，年均增长7.5%。文化旅游产业繁荣发展，泰山作为中国山岳旅游“第一名片”地位不断巩固。新一代信息技术



服务业营业收入年均增长 12.5%。新泰市、肥城市被评为“全国电子商务进农村综合示范县”。中国免疫力经济论坛永久会址落地泰安。科学编制“1+5+8+N”乡村振兴规划体系，创新实施“1215”先行工程。培育壮大泰山茶、肥城桃、泰山板栗、有机蔬菜、优质奶业等十大产值过 10 亿元的农业优势特色产业，总产值达到 164.4 亿元。规模以上农业龙头企业达到 336 家。建成省级以上现代农业产业园 6 个。创建乡村振兴齐鲁样板省级示范区 3 家。

——民生福祉持续增进。民生支出占一般公共预算支出比重保持在 78%以上。全市居民人均可支配收入年均增长 7.6%。新增城镇就业 26.2 万人，期末城镇登记失业率 1.85%。每年确定并完成一批民生实事。累计改扩建中小学校、幼儿园 554 处，新增学位 24.6 万个，义务教育“大班额”全面消除，学前教育普惠率达到 88.5%。实施敬老院“四改一定”工程，新增机构养老床位 7260 张。建成社区老年幸福食堂 152 处、残疾人康复机构 50 处。关爱困境少年，建设“希望小屋”650 间。基层医疗卫生机构全部完成标准化建设，“两免两减半”“先诊疗后付费”政策全面落实。建成全国首家慢病互联网医院，被确定为全国城市医联体建设试点市、全国医保支付方式改革试点市。新体育中心建设顺利推进。城区 15 分钟健身圈基本形成。农村体育健身工程实现全覆盖。泰山国际登山比赛、泰山国际马拉松等多项自主 IP 赛事获评中国体育旅游精品赛事。社会保险制度运行平稳，职工、居民养老保险参保人数分别达到 151.6 万人、274.2 万人。兜底保障力度逐年加大，城乡低保标准分别较 2016 年增长 58.5%、



99.7%。集中攻坚房地产开发历史遗留问题，惠及7.5万户家庭、22万人。

——发展活力竞相迸发。财税体制、投融资体制、国有企业等改革提速加力。“放管服”改革取得突破，成立全省首家市级行政审批服务局，列入山东省庆祝改革开放40周年最具影响力事件。在全省首创重大投资项目“绿卡”制度，市场准入领域“证照通办”改革经验在全省推广。荣获全国政务服务改革创新奖、数字政府管理创新奖。

“泰好办”荣获全国政务服务十大品牌。全市各类市场主体达到54.7万户，年均增长13.5%。累计拥有地理标志商标55件。“双招双引”成效显著，开工招商引资项目1866个，到位资金1682.5亿元。实际利用外资、进出口总值年均分别增长10.2%、16.7%。泰山区被认定为纺织服装行业国家级外贸转型升级基地。出台人才新政“金十条”等政策，市级招才引智基金累计投放2亿元。全市综合科技创新水平指数达到74.1%，研发投入占生产总值比重达到2.4%。国家级高新技术企业总数达到522家，是2016年的4.39倍。入选“科创中国”全国首批试点市。成功争创全省首家、行业唯一的国家级先进印染技术创新中心。泰开电力电子、力博重工等荣获国家科学技术进步二等奖。

——城乡发展加速融合。编制实施《泰安市城乡一体空间发展战略规划》《泰安市东部新城战略规划（2020-2025年）》。与济南市签订一体化发展战略合作协议，携手谋划推进“633工程”。全市常住人口城镇化率达到63.92%，较2016年提高3.26个百分点。8个高速公路项目建成通车，新增高速公路通车里程236.2公里，实现“县



县通高速”。京杭运河东平湖区主航道成功复航。泰安阳家泉（徂徕山）、新泰莲花山、肥城仪阳3处通用机场建设纳入省“十四五”交通运输专项规划。建成首条高架桥——迎胜路南延工程。打通“断头路”“卡脖子路”15条。新建海绵城市100.5平方公里。实施棚改11.1万套，完成老旧小区改造5.3万户、农村危房改造8181户。新建泰城农贸市场43处。稳步推进美丽宜居乡村建设，6个村庄入选美丽村居省级试点，美丽乡村示范村覆盖率达到27%以上，建成“美丽庭院”10.9万户。新建“四好农村路”4000公里，2785个行政村实现道路“三通”。农村饮水集中供水率达到99%以上。319座小型水库完成除险加固。农村无害化厕所覆盖率达到91%以上。生活垃圾治理实现城乡一体化。岱岳区入选全国农村综合改革试点试验区。成功创建第六届全国文明城市。国家卫生城市（县城）实现全覆盖。第七次获评全国双拥模范城。

——攻坚战役成效显著。脱贫攻坚战取得全面胜利，7.2万户、14.5万名建档立卡贫困人口全部实现稳定脱贫，354个省级贫困村、251个市级贫困村全部摘帽退出，东平移民避险解困、易地扶贫搬迁、黄河滩区迁建“三大工程”全面完成，9.2万名群众回迁入住。污染防治攻坚战深入推进，空气质量综合指数达到4.95，优良天数比例较2016年提高9.2个百分点；国控、省控河流断面水质全部消除劣五类；污染地块安全利用率达到100%。积极预防化解金融、房地产、政府债务等领域风险隐患，监管机制逐步完善。坚决打赢新冠肺炎疫情防控的人民战争、总体战、阻击战，常态化精准防控成效明显。平



安泰安、法治泰安建设迈出坚实步伐，市域社会治理现代化水平显著提升。扫黑除恶专项斗争扎实开展。信访突出问题化解成效明显。安全生产形势持续平稳。社会大局保持和谐稳定。

——生态环境更加优美。泰山区域山水林田湖草生态保护修复工程成功入选全国试点，策划实施项目 67 个、子项目 326 个，累计完成投资 154.4 亿元，国家备案绩效目标值圆满完成。加强泰山石保护，彻底关闭取缔各类大型石头交易市场 236 处。全面推行河长制、湖长制、林长制。深入实施《山东省东平湖保护条例》《东平湖生态保护和高质量发展专项规划》，东平湖环境综合治理攻坚行动取得明显成效，水质稳定达到南水北调调水要求。17 条美丽幸福示范河湖创建全部通过省级验收。建成国家级、省级湿地公园 7 处。治理水土流失面积 436 平方公里。大力实施“绿满泰安”行动，完成造林面积 42.3 万亩。松材线虫病治理经验在全国推广。泰山景区“引水上山污水下山”工程竣工投用，“天眼护山”火情监测系统上线运行。获评“2020 中国最具生态竞争力城市”“全国水生态文明城市”。

——文旅事业繁荣发展。加强泰山文化保护传承，高水平举办首届泰山国际文化论坛，泰安·泰山知名度、影响力进一步提升。新增国家级和省级重点文物保护单位 29 处、市级以上非物质文化遗产项目 55 个、非国有博物馆 14 家。实施泰山文艺精品创作战略，推出《泰山挑山工》等一批文艺精品。《泰山编年通史》列入国家“十四五”出版规划。深入推进文化惠民工程，公共文化服务体系更加完善，市县乡村四级综合性文化服务中心全部建成并免费开放，市县两级文化



馆全部获评国家一级馆。全力打造“书香泰安”，创新推行“1+N”城乡书房建设模式。实施旅游服务质量提升“四大工程”，旅游配套服务功能不断完善。泰山石敢当文化园等一批项目加快建设，泰山西湖、岱庙广场、红门广场、虎山公园、泰山冰雪文体中心等成为休闲旅游新去处。九女峰示范区获中国文旅融合示范奖。泰山秀城·老街入选全国首批夜间文旅消费集聚区。“中华泰山成人礼”成为全国研学旅游示范活动。成功举办第31-35届泰山国际登山节（中国·泰安投资合作洽谈会），节会影响力不断提升。2018年央视春晚在我市设分会场，“国泰民安”美好寓意在全球广泛传播。

——政府效能明显提升。“两学一做”学习教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育、党史学习教育成效显著。政务公开水平持续提升，12345政务服务便民热线累计受理有效诉求420万件，按期办结率99.6%，实现诉求数量、办理质量双提升。法治政府建设示范创建不断深化。自觉接受人大及其常委会和政协监督，办理人大代表建议597件、政协委员提案1401件，满意度100%。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，大力整治形式主义官僚主义，“三公”经费不断压减，文件会议进一步精简，政风行风持续好转。

各位代表！2021年，我们迎来了中国共产党百年华诞。百年征程波澜壮阔，百年初心历久弥坚。在伟大建党精神的感召下，一年来，我们满怀豪情、砥砺奋进，统筹推进疫情防控和经济社会发展各项工作，实现“十四五”良好开局。

我们进一步抓好“六稳”“六保”工作。用足用好省落实“六稳”



“六保”促进高质量发展四批政策清单，推进政策“免申即享”，新增减税 26.6 亿元。实施“信贷支持攻坚”行动，建立融资“绿色通道”，帮助企业融资 81 亿元。上线“泰融易”泰山智慧产融信息服务平台，入驻中小微企业 4.1 万家。“信易贷”平台累计注册企业超过 5 万户，授信额度突破 120 亿元。新增专项债券额度 89.9 亿元，同比增长 40.5%。全市 1146 家规上工业企业、工业领军“50 强”企业营业收入同比分别增长 21%、38.4%。全市进出口总额、制造业实际利用外资分别增长 37.2%、28.9%。成功举办首届“泰山产业大集”。组织开展“千年泰安·盛世老街迎春纳福”等系列扩内需活动。

我们进一步抓好新旧动能转换。强化“两高”项目清单化管理，严控增量、优化存量。推进规上制造业企业技改扩规全覆盖，236 个项目列入省技术创新项目计划。岱岳区绿色建筑材料、宁阳县基础零部件（钢球）入选省特色产业集群，泰安高新区机电与矿山装备、岩岩泰山·青青岱岳精品旅游入选省“雁阵形”产业集群。全国首家图书类版权交易中心落户泰山新闻出版小镇。“瞪羚”企业和国家级、省级“专精特新”企业分别新增 24 家、9 家、63 家。建成市级工业互联网平台 18 个，6 家企业入选省级智能工厂。获批 2021 年全国唯一一家（全国第 2 家）“科创中国”创新基地。国家先进印染技术创新中心工业压电喷墨打印头等“卡脖子”技术取得突破。新开工内外资项目 107 个、到位资金 388.2 亿元，泰安数字鹰航空产业园、国泰大成新材料等一批战略性新兴产业项目落地建设。全国首套盐穴压缩空气储能电站并网发电。



我们进一步抓好农业农村工作。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。粮食种植面积和总产实现“三连增”。在全国整建制率先实现主要农作物生产全程机械化。全球首条万吨级小麦糊粉层产业化示范线建成投产。全面建成引黄灌区农业节水工程，改善灌区灌溉面积 13.5 万亩。新增省级现代农业产业园 1 个、国家级农业产业强镇 1 个。肥城市入选全国第一批农业现代化示范区。新打造市级乡村振兴示范区 14 个。成立泰安乡村振兴学院，被确定为山东乡村振兴研究院分院。成功争取北方地区清洁取暖试点，20.1 万户农村居民实现清洁取暖。新泰市、肥城市、东平县纳入国家分布式光伏整县推进试点。

我们进一步抓好重大事项改革。坚持“有解思维”，设立“工作创新奖”，激发改革动力活力。深化国资国企改革，组建城建、产业、交通、文旅四大市属国有企业集团。深化“放管服”改革，着力打通“数据壁垒”，汇集数据 26.4 亿条。升级开展“一业一证”改革试点，在全省率先扩展至 60 个行业。牵头起草企业开办、行业综合许可工作指导等省级地方标准。制修订纺织品检测国际标准 2 项，实现零的突破。持续抓好优化营商环境“头号工程”，创新推行企业开办“1545”服务模式，与国内 247 个市县签约建立“跨省通办”协作机制。入选全国政务服务“好差评”国家标准三级联动试点。我市城市综合信用指数排名位列全国 261 个地级市第 44 位、全省第 5 位，岱岳区“信用医保”、新泰市“信易批”案例入选全国信用应用案例。

我们进一步抓好城市功能提升。巩固提升全国文明城市创建成



果。泰安市和新泰、肥城顺利通过国家卫生城市复审。泰东高速、济微高速等一批重大交通基础设施项目加快推进，京台高速泰安至枣庄段改扩建工程提前实现主线通车。新建续建城区道路项目 14 个、45.9 公里。改造老旧小区 2.3 万户、棚户区 2148 套。全国生活垃圾分类试点工作顺利推进。王家院水库向泰城供水工程全面建成。第一、第二、第四污水处理厂提标扩建工程顺利竣工。泮河、芝田河、明堂河、梳洗河、天平河等 13 条河道综合整治成效明显。智慧城市建设扎实推进，新建 5G 基站 3629 个。被评为中国“十大秀美之城”、“2021 美丽中国首选旅游目的地”。

我们进一步抓好生态环境保护。全面完成减排降碳和环境改善任务，被确定为生态环境部首批“一市一策”驻点跟踪城市。成功入选国家级大宗固体废弃物综合利用示范基地。强化工业源、移动源、扬尘源综合整治，PM2.5、PM10 同比分别改善 12.5%、11.6%。大力推进上下游协同治污，与三市签订 16 个重点河流横向生态补偿协议。深化东平湖环境综合治理，打造南水北调东线工程第一个无人工渔业养殖湖区。肥城市、泰山百合水土保持示范园成功争创全国首批“国家水土保持示范县”“国家水土保持科技示范园”。抓好第二轮环保督察反馈问题整改，海子河水质稳定达到地表水Ⅳ类及以上标准。

我们进一步抓好民生社会事业。年初确定的 10 件民生实事顺利推进。结合党史学习教育，推出 314 项为民要办实事。制定 14 条稳就业措施，圆满完成年度城镇新增就业目标任务。加快推进基础教育集团化办学。新改扩建中小学和幼儿园 32 所。全市义务教育课后服



务实现全覆盖。实施城市公交品质提升工程，新开通、调整优化公交线路 20 条，老年人刷身份证即可免费乘坐公交车。市中心医院高新院区建成启用。市中医诊疗中心（市中医药传承创新中心）、市残疾人康复中心二期加快建设。泰山文化传承创新示范区被列为省重点推进示范区。大汶口遗址入选“百年百大考古发现”。成功举办第 35 届泰山国际登山节暨中国·泰安投资合作洽谈会，第 30 届全国图书博览会分会场活动在泰安成功举行。承办山东省第十一届全民健身运动会、第四届冬季全民健身运动会等活动。新闻出版、文物保护、国防动员、人民防空、退役军人、民族宗教、社会组织、对口支援、残疾人、工会、共青团、妇女儿童等各项事业取得新成绩。

我们进一步抓好安全风险防控。抓牢常态化疫情防控，累计接种疫苗 1162.9 万剂次。开展“金融风险化解攻坚”行动，不良贷款率同比下降 0.11 个百分点。全市生产安全事故起数同比下降 15.4%。科学应对历史罕见秋汛，保障了东平湖防洪安全。坚守食品药品安全底线，“放心消费在泰安”创建活动扎实开展。市综治中心投入使用，城乡网格优化设置攻坚行动深入推进，四级治理体系更加完善。圆满完成建党 100 周年等重大安保维稳任务。

（三）泰安市财政情况

1. 一般公共预算执行情况

2021 年，全市一般公共预算总收入 500.5 亿元，其中：当年收



入 230.5 亿元，完成预算的 100.1%，比上年增长 0.6%；上级税收返还和转移支付收入 154 亿元，动用预算稳定调节基金 6 亿元，调入资金 98.1 亿元，上年结转收入 11.9 亿元。

全市一般公共预算总支出 469.3 亿元，其中：当年支出 428.2 亿元，完成预算的 100%，同口径增长 4.6%（2021 年预算执行中，国务院规定市县国库集中支付结余不再按权责发生制列支，剔除这一因素后为同口径数）；地方政府一般债务还本支出 1.9 亿元，上解省级支出 32.6 亿元，补充预算稳定调节基金 6.6 亿元。收支相抵，结转下年 31.2 亿元。

2. 政府性基金预算执行情况

2021 年，全市政府性基金预算总收入 363 亿元，其中：当年收入 218.1 亿元，完成预算的 101.8%，下降 18.1%；上级转移支付收入 3.8 亿元，新增地方政府专项债券转贷收入 89.9 亿元，调入资金等 18.9 亿元，上年结转收入 32.3 亿元。

全市政府性基金预算总支出 311.7 亿元，其中：当年支出 272.8 亿元，完成预算的 102.3%，同口径下降 0.4%；调出资金 36.2 亿元，地方政府专项债务还本支出 2.6 亿元，上解省级支出 0.1 亿元。收支相抵，结转下年 51.3 亿元。

3. 国有资本经营预算执行情况

2021 年，全市国有资本经营预算总收入 6.4 亿元，其中：当年



收入 5.2 亿元，完成预算的 100.2%，增长 46.6%；上级转移支付收入 0.6 亿元，上年结转收入 0.6 亿元。全市国有资本经营预算总支出 5.4 亿元，其中：当年支出 3.8 亿元，完成预算的 99.4%，同口径增长 44.6%；调出资金 1.6 亿元。收支相抵，结转下年 1 亿元。市级国有资本经营预算总收入 3.7 亿元，其中：当年收入 2.6 亿元（市直 2.5 亿元、市高新区 0.03 亿元、泰山景区 0.1 亿元），完成预算的 100.4%，下降 8.8%；上级转移支付收入 0.6 亿元，上年结转收入 0.5 亿元。市级国有资本经营预算总支出 3.4 亿元，其中：当年支出 2 亿元（市直 1.9 亿元、市高新区 0.02 亿元、泰山景区 0.1 亿元），完成预算的 100.8%，同口径下降 4.7%；对下转移支付支出 0.6 亿元，调出资金 0.8 亿元。收支相抵，结转下年 0.3 亿元

4. 社会保险基金预算执行情况

2021 年，全市社会保险基金预算收入 166.2 亿元，完成预算的 101.3%，增长 5.3%。全市社会保险基金预算支出 158.3 亿元，完成预算的 98.4%，增长 16.4%。年末滚存结余 145.7 亿元。市级社会保险基金预算收入 111.2 亿元（市直 106.8 亿元、市高新区 1.4 亿元、泰山景区 1 亿元、徂汶景区 2 亿元），完成预算的 102%，增长 5.9%。市级社会保险基金预算支出 108.1 亿元（市直 104.1 亿元、市高新区 1.3 亿元、泰山景区 0.9 亿元、徂汶景区 1.8 亿元），完成预算的 97.5%，增长 19.7%。年末滚存结余 96 亿元



(四) 泰安市政府债务情况

经省核定、市人大常委会批准，2021 年我市政府债务限额为 748.27 亿元，其中市级 342.77 亿元。当年新增地方政府专项债券 89.90 亿元，支持了 103 个重点项目建设，其中市级 25.75 亿元，支持了 25 个项目建设；当年发行地方政府再融资债券 95.47 亿元，其中市级 48.09 亿元，用于偿还到期政府债务。截至 2021 年底，全市政府债务余额 723.24 亿元，其中市级 335.17 亿元，均控制在政府债务限额以内。

三、本期债券募投项目概况

(一) 项目实施单位基本情况

- 1、单位名称：肥城市王瓜店街道办事处马庄村民委员会
- 2、法定代表人：徐富振
- 3、法定地址：肥城市王瓜店街道办事处马庄村
- 4、统一社会信用代码证号：54370983B47881132E

王瓜店街道办事处位于肥城市西北部，与肥城市城区、肥矿集团和市高新区互融相连。办事处现辖 23 个行政村、3.61 万人。马庄村位于王瓜店街道办事处东部，村域总面积 2584 亩，户籍 809 户，常住人口数 2535 人，马庄村地势平坦，交通便利。

(二) 项目位置

本次融资涉及一宗地块，棚改项目位于肥城市高新区马庄村，属于城镇规划范围内土地。具体情况如下：

表 1-1 项目区域情况一览表



所属镇街	项目名称	项目及平衡地块区位	腾空土地规划用途	可腾空土地总面积(平方米)	用于本债券平衡可出让土地面积(平方米)
肥城市高新区	高新区马庄村新建棚改楼项目	马庄旧村, 铁路北, 老泰临路南	工业用地	250,000	180,000

(三) 项目内容与规模

根据立项批复：项目为棚改居民楼建设项目，共建设 1#、2#居民楼两栋，1#居民楼建设 6 层(含一层地上储藏室)，2#居民楼建设 11 层(含一层地下储藏室)，共规划 96 户，总建筑面积 13520 平方米，其中住宅面积 10920 平方米，储藏室、机房等面积 2600 平方米，并配套建设供水、排水、供电、供暖、道路、绿化、照明等基础配套设施。

(四) 项目批复

2019 年 9 月 24 日，肥城市发展和改革局出具《关于高新区马庄村新建棚改楼项目（1#多层住宅楼、2#高层住宅楼）的核准意见》（肥发改行审高新字【2019】第 3 号）

2019 年 9 月 26 日，泰安市生态环境局肥城分局出具《建设项目环境影响登记表》（备案号 201937098300000580）

2020 年 1 月 13 日，肥城市自然资源和规划局出具《建设用地规划许可证》（地字第 3709062020002 号）

2020 年 3 月 5 日，肥城市自然资源和规划局出具《建设工程规划许可证》（建字第 37098320201000 号）

2020 年 4 月 24 日，肥城市行政审批服务局出具《建筑工程施工许可证》（编号 370983202004240301、370983202004240401）



四、项目投资估算与资金筹措方式

(一) 投资估算

依据山东东岳联合会计师事务所出具的《2022 年山东省政府棚改专项债券（五期）—2022 年山东省政府专项债券（二十八期）—泰安市肥城市高新区马庄村新建棚改楼项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（鲁东岳所专审字【2022】第 057 号），本项目总投资估算 2568.80 万元，其中：工程费用 2262.96 万元，工程建设其他费用 305.84 万元。

(二) 资金筹措方式

项目资金筹措方式为建设单位自筹和政府专项债券。分别由建设主体自筹解决 1,168.80 万元，对外发行棚户区改造专项债券 1,400.00 万元，其中本期拟发行债券 1,200 万元，后续计划于本年度内发行专项债券 200.00 万元。

五、预期偿债资金来源

依据山东东岳联合会计师事务所出具的《2022 年山东省政府棚改专项债券（五期）—2022 年山东省政府专项债券（二十八期）—泰安市肥城市高新区马庄村新建棚改楼项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（鲁东岳所专审字【2022】第 057 号）披露，项目收入来源主要为棚户区腾空后土地的国有土地使用权出让收入。根据当地政府和规划部门出具的用于本债券平衡可出让土地信息，平衡地块可出让面积为 180000 平方米，规划用途为工业用地。



经山东东岳联合会计师事务所测算，“在相关土地储备单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，本次评价的肥城市高新区马庄村棚改项目，在土地挂牌出让价格分别以肥城近三年GDP平均增速(6.0%)的100%、90%、80%比例增长时，预期土地出让收入对应的政府性基金收入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。”

六、中介机构

(一) 信用评级机构

1. 上海新世纪资信评估投资服务有限公司

2. 评级报告：本期债券的信用级别为 AAA。

(二) 会计师事务所

山东东岳联合会计师事务所出具了《2022年山东省政府棚改专项债券（五期）—2022年山东省政府专项债券（二十八期）—泰安市肥城市高新区马庄村新建棚改楼项目项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（鲁东岳所专审字【2022】第057号），该机构成立于1998年11月，持有山东省财政厅核发的会计师事务所执业证书，持有泰安市市场监督管理局核发的《营业执照》，经办注册会计师均持有《注册会计师资格证书》。

本所律师认为，会计师事务所具备为本次发行提供服务的资格。



（三）律师事务所

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核发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码为 31370000md0264361y），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从业资格。

综上，本所律师认为：为本期债券发行提供服务的资信评级机构、法律顾问、审计机构均具备相应的从业资质。

七、本期债券潜在的法律风险

1、与项目建设相关的风险

根据有关法律、法规及规章的规定，项目还应依法履行其他必要审批手续，项目审批进度在一定程度上影响项目进展。项目管理单位的组织管理水平、项目承建单位的施工技术和管理水平，以及项目施工条件等会对项目建设期产生影响。如果工期拖延，工程投资将增加，可能影响本次发行的还本付息。

2、项目收益相关风险

本期债券根据《地方政府专项债务预算管理办法》（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。本期债券偿付资金主要来自于对应地块未来土地出让收益，偿债较有保障，偿付风险极低。但土



地出让收益的实现易受到项目实施进度、土地市场供求等多种因素影响，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。

3、利率波动风险

在本专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

4、流动性风险

本次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，银行间债券市场、证券交易所市场资金供需状况、投资者分布及投资者投资偏好变化等因素可能影响本次发行债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

5、评级变动风险

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，从而对本期债券投资者带来一定的风险。

6、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。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。

八、偿债保障措施

根据《信息披露文件》，本期债券的偿债保障措施包括：

（一）完善制度体系

2011 年以来，为加强地方政府性债务管理，山东省政府及主管部门先后出台了《山东省地方政府债券预算管理办法》、《山东省清理化解农村义务教育债务专项资金管理办法》、《关于坚决制止政府部门违规为信托融资提供担保的紧急通知》、《关于进一步加强高校债务管理工作的通知》、《关于加强政府性债务风险预警和统计数据核实工作的通知》等一系列制度办法。2014 年，新《预算法》颁布及国务院《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）印发后，山东省政府制定出台了《关于贯彻落实国发〔2014〕43 号加强政府性债务管理的实施意见》（鲁政发〔2014〕23 号）、山东省人民政府办公厅转发省财政厅等部门关于妥善解决政府融资平台公司在建项目后续融资问题的实施意见的通知（鲁政办发〔2015〕29 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梳理 2022 年新增专项债券项目资金需求的通知〉的通知》（鲁财预〔2021〕50 号），围绕建立“借、用、还”相统一的政府债务管理机制，就政府性债务的规模、举借程序、预算管理、剥离融资平台融资职能、存量债务置换、后续项目融资等问题进行了明确的规定，提出了相应的措施，为全面加强全省政府性债务管理构建了新的制度框架。



（二）健全管理机构

2012 年，山东省财政厅就设立了政府债务管理办公室，与预算处合署，配备专门人员开展政府债务管理工作，进一步加强管理。在省级的带动下，目前山东省各市均设立了政府性债务管理领导小组，为强化政府债务管理奠定了基础。

（三）加强统计分析

为加强政府性债务统计管理和动态监控，山东省于 2014 年对原使用的《地方政府性债务管理系统》，进行了软件升级，进一步规范债务统计口径。结合审计检查发现的问题，组织各级各部门对 3000 多亿元政府性债务贷款数据，逐一进行核对并及时调整完善。按照财政部统一部署，2014 年底又扎实开展了存量政府性债务清理甄别工作，进一步摸清了政府债务家底。

（四）创新管理方式

为妥善解决政府债务还本付息及在建续建新建项目融资压力，山东省积极创新政府债务管理机制。围绕建立规范的政府举债融资机制，着重推进政府债务债券化改革，明确新上公益性项目确需政府举借债务，将依法由省政府统一发行政府债券融资，市县政府确需举借政府债务的由省政府代为举借；围绕拓宽公益性项目融资渠道，大力推广使用 PPP 模式，鼓励引导各类经济组织以特许经营、股权投资、租赁、重组、转让等多种方式参与公益性项目建设和运营；围绕加强政府债务规模控制和预算约束，在国务院批准的限额内，明确省本级和各市债务限额由省政府确定，县（市、区）债务限额由各市确



定，其中省财政直管县债务限额由省政府确定。各级政府在上级政府批准的限额内举借债务，必须报经本级人大或其常委会批准，并将债务收支全面纳入预算管理，自觉接受人大和社会监督。

（五）注重监督考核

2014 年，山东省首次将政府性债务率纳入全省科学发展综合考核体系，根据各地债务负担和综合财力情况，分别设置了目标差异考核指标值，制定了详实的考核方案，建立了考核台账制度。通过考核，极大提高了各级党委政府对加强政府债务管理工作的重视程度，对引导各级树立科学发展理念，合理控制债务规模，有效抑制过度举债、盲目举债，切实防范债务风险起到了极大的促进作用。

（六）实行风险预警

在完善制度建设的基础上，结合指标测算和审计检查等情况，对存在一定债务风险隐患的市县，及时进行风险提示，必要的进行约谈，督促各地合理控制债务规模，认真排查债务风险点，编制债务风险应急处置方案，积极防控和化解债务风险。

九、投资者保护机制

根据《信息披露文件》，本期债券的投资保护机制包括：

（一）从制度层面，建立地方性债务风险防控措施及债务风险应急处置预案。

（二）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。

十、结论性意见



综上所述，本所律师认为

(一) 本期债券发行已披露本期债券主要发行要素，符合相关法律规定；

(二) 本期债券发行募集资金拟投资用于泰安市肥城市高新区马庄村新建棚改楼项目，已批准立项并取得相关政府批复文件；

(三) 该项目有稳定的预期偿债资金来源，根据《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》能够实现项目收益和融资自求平衡，符合财政部 2020 年 12 月 9 日《地方政府债券发行管理办法》（财库[2020]43 号文）之规定。

(四)、与本次发行有关的信用评级机构、律师事务所、审计机构、均具有相应的从业资质，具备为本次发行提供相关服务的资格。

本法律意见书正本一式三份，本法律意见书经本所经办律师署名并加盖本所公章后生效。

每份均具有同等法律效力。

山东众成清泰（泰安）律师事务所

经办律师：_____

经办律师：_____

二〇二二年六月一日



律师事务所分所执业许可证

山东众成清泰（泰安）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

于设立并执业。

统一社会信用代码：31370000MD0264361Y

发证机关：山东省司法厅

发证日期：2021年10月26日

中华人民共和国司法部



执业机构 山东众成清泰（泰安）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13709198610591709

法律职业资格
或律师资格证号 37853798

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2022 年 01 月 26 日

持证人 司嘉林

性别 男

身份证号 370902195609241516



执业机构 山东众成清泰（泰安）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13709201810018634

法律职业资格
或律师资格证号 372001680714269

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2021 年 10 月 26 日

持证人 吕家文

性别 男

身份证号 370919196807022914

