



山东众成清泰（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）
济南市市本级济南绕城高速公路二环线北环段项目
法律意见书**

致：济南市财政局

本所接受委托，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（十九期）—2022 年山东省政府专项债券（三十二期）济南市市本级济南绕城高速公路二环线北环段项目（以下简称“本期债券”）发行（以下简称“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<地方政府专项债券发行管理暂行办法>的通知》（财库〔2015〕83 号文，以下简称“财库〔2015〕83 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”）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文件法律文件，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（以下简称市县级政府）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县级政府。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”），转贷市县使用，符合财预〔2016〕155号文第四条规定。根据济南市财政局提供的信息，济南市基本情况如下：

（一）济南市概况

济南位于山东省的中部，是国务院公布的历史文化名城，南依泰山，北跨黄河，地处鲁中南低山丘陵与鲁西北冲积平原的交接带上，地势南高北低。地形可分为三带：北部临黄带，中部山前平原带，南部丘陵山区带。济南是中国东部沿海经济大省——山东省的省会，全省政治、经济、文化、科技、教育和金融中心，重要的交通枢纽。四周与德州、滨州、淄博、泰安、聊城等市相邻。

（二）济南经济发展情况

根据《2021年济南市国民经济和社会发展统计公报》，全年全市



生产总值 11432.2 亿元，比上年增长 7.2%，两年平均增长 6.0%。其中，第一产业增加值 408.8 亿元，增长 7.1%，两年平均增长 4.6%；第二产业增加值 3964.1 亿元，增长 3.6%，两年平均增长 5.3%；第三产业增加值 7059.4 亿元，增长 9.2%，两年平均增长 6.4%。三次产业构成比为 3.6:34.7:61.7。2021 年统计数据为统计快报数或初步核算数，正式数据以出版的《济南统计年鉴—2022》为准。

（三）济南全市和市级财政情况

1、一般公共预算收支执行情况

2021 年全市一般公共预算当年收入 1007.61 亿元，完成年初预算的 102.97%，比上年增长 11.21%，其中：税收收入完成 776.48 亿元，比上年增长 11.46%，税收占一般公共预算收入比重 77.06%，比上年增长 0.18%；加上级税收返还、转移支付、动用预算稳定调节基金、调入资金及上年结转收入等 732.37 亿元，总收入累计 1739.98 亿元。全市一般公共预算当年支出 1292.71 亿元，同口径增长 8.40%；加上解省支出、债务还本支出、补充预算稳定调节基金及结转下年支出等 447.27 亿元，总支出累计 1739.98 亿元，全市收支平衡。

市级（含济南高新区、市南部山区、济南新旧动能转换起步区，下同）一般公共预算当年收入 247.67 亿元，完成预算的 104.03%，比上年增长 8.85%；加上级税收返还、转移支付、动用预算稳定调节基金、调入资金及上年结转收入等 564.66 亿元，总收入累计 812.33 亿元。市级一般公共预算当年支出 609.72 亿元，同口径增长 6.32%，加上解省支出、市对下转移支付、债务还本支出、补充预算稳定调节基金及结转下年支出等 202.61 亿元，总支出累计 812.33 亿元，市级



收支平衡。

2、政府性基金预算收支执行情况

2021年全市政府性基金当年收入1060.29亿元，完成调整预算的115.50%；加上级补助收入、债券转贷收入、调入资金及上年结转收入等738.49亿元，总收入累计1798.78亿元。全市政府性基金当年支出1317.73亿元，完成调整预算的94.79%；加上解上级支出、债务还本支出、调出资金等286.15亿元，总支出累计1603.88亿元。收支相抵，结转下年支出194.90亿元。

市级政府性基金当年收入884.40亿元，加上级补助收入、债券转贷收入、调入资金及上年结转收入等371.07亿元，总收入累计1255.47亿元；市级政府性基金当年支出761.97亿元，加上解上级支出、债务还本支出、调出资金等371.54亿元，总支出累计1133.51亿元。收支相抵，结转下年支出121.96亿元。

3、国有资本经营预算收支执行情况

2021年全市国有资本经营预算当年收入5.12亿元，完成预算的156.18%；加上级补助收入、上年结转等3.98亿元，总收入累计9.10亿元。全市国有资本经营预算当年支出4.92亿元，完成预算的83.90%；加调入一般公共预算、上解上级支出等2.18亿元，总支出累计7.10亿元。收支相抵，结转下年支出2.00亿元。

市级国有资本经营预算当年收入4.27亿元，完成收入预期的177.56%；加上级补助收入、上年结转等3.29亿元，总收入累计7.56亿元。市级国有资本经营预算当年支出4.68亿元，完成预算的98.51%；



加调入一般公共预算、上解上级支出等 1.40 亿元，总支出累计 6.08 亿元。收支相抵，结转下年支出 1.48 亿元。

4、社会保险基金预算收支执行情况

2021 年全市社会保险基金预算当年收入 405.38 亿元，完成调整预算的 105.72%；加上年结转收入 500.08 亿元，总收入累计 905.46 亿元；全市社会保险基金预算当年支出 344.19 亿元，完成调整预算的 97.79%。收支相抵，滚存结余 561.27 亿元。

5、地域财政总收入情况

2021 年全市一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算、财政专户收入，加在济实现中央级、省级收入等，共计实现地域财政总收入 3881.68 亿元，比 2020 年的 3072.75 亿元增长 26.33%。按预算级次划分，中央级收入 792.40 亿元，占总收入的 20.41%；省级收入 599.99 亿元，占总收入的 15.46%；市县级收入 2489.29 亿元，占总收入的 64.13%。按收入类别划分，一般公共预算收入 1804.01 亿元，占总收入的 46.48%；政府性基金收入 1280.75 亿元，占总收入的 32.99%；国有资本经营收入 32.77 亿元，占总收入的 0.84%；社会保险基金收入 753.26 亿元，占总收入的 19.41%；财政专户收入 10.89 亿元，占总收入的 0.28%。

（四）济南市地方政府债务情况

2021 年济南地方政府债务限额为 2372.23 亿元，其中一般债务限额为 286.61 亿元，专项债务限额为 2085.62 亿元。截至 2021 年底，济南市地方政府债务余额为 2119.5 亿元，其中一般债务余额为 233.75



亿元，专项债务余额为 1885.75 亿元。

二、本期债券的发行要素

根据《信息披露文件》记载，本期债券的发行要素如下：

1、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）；

2、发行人：山东省人民政府；

3、本次发行规模：1.51 亿元；

4、债券期限：20 年期；

5、付息、还本方式：利息按半年支付，债券到期后一次性偿还本金并支付最后一次利息；

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；

8、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市流通。

三、本期债券的募集资金用途

根据《信息披露文件》，本次发债金额为 1.51 亿元（其中：用作项目资本金 1.51 亿元），募集资金拟专项用于济南绕城高速公路二环



线北环段项目，该项目情况如下：

1、项目基本情况

根据项目批复文件，新建济南绕城高速公路二环线北环段路线全长 67.658 公里，其中，设特大桥 3 座，大桥 7 座，中桥 5 座，小桥 16 座，涵洞 93 道，互通立交 9 座、分离立交 23 处、通道 76 道；设服务区 2 处（含加油站 4 处）、养护工区 1 处、监控通信分中心 1 处、匝道收费站 5 处。永久占地 656.65 公顷。

项目起点位于济南市章丘区黄河镇以北，与待建济南至高青高速公路衔接设置黄河枢纽互通立交，路线向西北方向展线在王家圈村东侧设置黄河大桥跨越黄河，经济阳区曲堤镇南、垛石镇南、新市镇南，德州市临邑县临南镇南、兴隆镇南，禹城市辛店镇南，在梁家镇北侧与京台高速交叉并设置梁庄枢纽互通立交，到达路线终点，向西顺接二环线西环段。

项目采用设计速度 120 公里/小时、双向六车道高速公路标准，路基宽度 34.5 米；路基设计洪水频率为 1/100；桥涵设计汽车荷载等级为公路-I 级，桥涵设计洪水频率为：特大桥 1/300，大桥、中桥、小桥及涵洞 1/100；跨徒骇河桥按规划 III 级航道标准设计，跨黄河桥按规划 IV 级航道标准设计；地震动峰值加速度系数 0.05、0.10、0.15；交通工程及沿线设施按规范执行。

2、项目主要批准文件

(1) 2020 年 10 月 27 日，山东省自然资源厅核发《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 370000202000038 号）。



(2) 2020 年 12 月 31 日，山东省发展和改革委员会作出《关于山东高速建设管理集团有限公司济南绕城高速公路二环线北环段工程项目核准的批复》（鲁发改政务[2020]241 号），同意建设济南绕城高速公路二环线北环段。

(3) 2021 年 9 月 9 日，山东省生态环境厅作出《关于济南绕城高速公路二环线北环段项目环境影响报告书的批复》（鲁环审[2021]13 号），原则同意环境影响报告书中所列建设项目的性质、规模、选址选线和拟采取的生态环境保护措施。

3、项目单位

本项目的项目单位为山东高速建设管理集团有限公司。经本所律师查询国家企业信用信息公示系统，山东高速建设管理集团有限公司统一社会信用代码：91370000MA3NWHG57C，类型：其他有限责任公司，注册资本：296700.00 万，股东为山东高速集团有限公司（认缴出资额 250000 万元）、山东省财金投资集团有限公司（认缴出资额 46700 万元），住所：山东省济南市历下区龙洞街道龙鼎大道 0 号，海尔绿城中央广场 A1 座 5-9 层，法定代表人：徐庆军，经营范围：高速公路、桥梁、隧道等基础设施的建设、管理、投资、经营、收费、养护、清障救援、设计、咨询、招标、试验、检测、科研；以自有资金对外投资；建设项目沿线综合开发、经营；物流服务和仓储（不含化学危险品）；装饰装修；建筑材料、建筑构件的生产、加工、预制和销售；土地租赁；房屋租赁；设备设施及场地租赁；会议会展服务；广告业务；房地产开发经营；旅游业务；服务区经营租赁、餐饮、住宿及日用品和食品零售、交通工程设施、器材的生产、销售及安装；



机械设备销售；车辆维修、汽车配件销售；新能源开发；石料加工、运输；科技中介服务；工程技术开发；新材料的技术开发、技术转让、技术咨询服务；知识产权服务；软件开发；信息技术咨询服务；公路信息网络管理。（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）。登记状态：在营（开业）企业。

根据《济南绕城高速公路二环线北环段项目股东出资协议》，济南城建集团有限公司为济南市指定出资单位，与山东高速建设管理集团有限公司共同设立项目公司负责济南绕城高速公路二环线北环段项目的投资建设、运营管理等工作。济南城建集团有限公司为济南城市建设集团有限公司全资子公司。

本所律师认为，募集资金拟投入的项目已经主管部门立项，符合国家产业政策；山东高速建设管理集团有限公司是依法设立并有效存续的、具有独立法人资格的有限责任公司，具备项目单位主体资格。

四、本期债券的发行文件及发行有关机构

（一）信息披露文件

山东省财政厅为本次发行编制了《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，并附列了募投项目情况汇总表，已披露了主要发行要素。

（二）评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司（以下简称“新世纪”）



就本次发行出具了《信用评级报告》，本次发行的债券级别为 AAA。

经本所律师适当核查，新世纪现持有上海市杨浦区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91310110132206721U）以及中国证券监督管理委员会核发的《证券市场资信评级业务许可证》，新世纪为在中国境内工商注册且具备证券市场资信评级资质的中介机构。本所律师认为，新世纪具备为本次发行提供信用评级服务的资格。

（三）法律意见书

经本所律师自查，本所现持有山东省司法厅核发的《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码：31370000495181332U），经办律师均持有山东省司法厅核发的《律师执业证》，本所具备为本次发行出具法律意见书的资格。

（四）评价报告

容诚会计师事务所（特殊普通合伙）（以下简称“容诚会计师事务所”）就本次发行出具了《项目收益与融资平衡专项评价报告》（以下简称“《评价报告》”）。

经本所律师适当核查，容诚会计师事务所现持有北京市西城区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：911101020854927874）以及北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》，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，容诚会计师事务所具备为本次发行提供服务的资格。



五、本期债券潜在的法律风险

1、项目建设相关风险

高速公路具有建设周期长、资金投入量大等特点，其建设运营应依法履行必要的审批手续，开展必要的征地拆迁工作，存在工期拖延和工程事故的可能性，在项目实施过程中，项目勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目单位组织管理水平、施工单位施工技术及管理水平等因素，也会对项目建设期产生影响。如果出现工期拖延或出现工程事故，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少，可能影响本次发行的还本付息。

2、项目收益相关风险

受预测基础资料影响，收入预测具有不确定性，本项目存在总投资核算不准确、运量预测不准确、项目收入或者支出预测不准确等方面的风险。此外，项目建成后的日常运营管理，特别是日常检查、养护、大修和安全等方面存在一定的风险，存在运营成本增加的风险，项目管理部门的管理水平也将影响项目正常运营和效益，上述风险将影响项目收益，可能影响本次发行债券的还本付息。

3、利率波动风险

在本期债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策的变动等因素会引起市场利率水平的变化，本期债券在存续期限内，不排除市场利率波动的可能，利率的波动将给投资者投资本期债券的收益水平带来一定的不确定性。



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。

7、其他风险

如上所述，本项目的项目单位为山东高速建设管理集团有限公司，本次发行的发行人为山东省人民政府，本次发行募集资金将专项用于项目单位的济南绕城高速公路二环线北环段项目，由其项目收入偿还本息。项目单位内部管理是否完善、公司经营是否持续稳定、公司资产状况，以及项目单位与财政部门之间的沟通是否高效等因素将直接



影响着本次发行募集资金的还本付息。

六、结论性意见

1、发行人具备本次发行主体资格，转贷市县使用，符合相关法律法规和规范性文件的规定。

2、募集资金拟投入的项目已经主管部门立项，符合国家产业政策。

3、山东高速建设管理集团有限公司是依法设立并有效存续的、具有独立法人资格的有限责任公司，具备项目单位主体资格。

4、本次发行的《信息披露文件》已披露了主要发行要素。

5、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贰份，每份均具有同等法律效力。

(以下无正文)



(本页无正文，为《山东众成清泰（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）济南市市本级济南绕城高速公路二环线北环段项目法律意见书》之签署页)

山东众成清泰（济南）律师事务所



经办律师：

吴海洋 律师

黄冬青 律师

2022年6月1日



律师事务所分所 执业许可证

(副本)

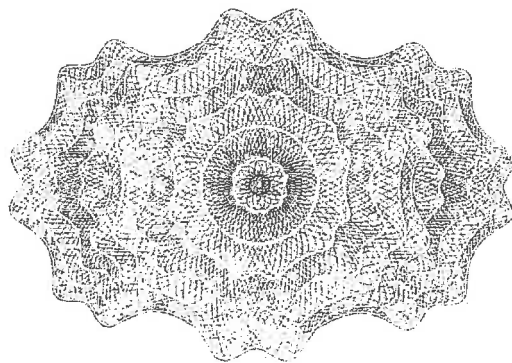
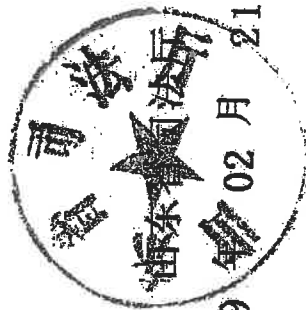
统一社会信用代码: 31370000495181332U

山东众成清泰(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:

发证日期:

2019 年 02 月 21 日



律师事务所分所登记事项

名称	山东众成清泰（济南）律师事务所
住所	山东省济南市高新区舜华路2000号舜泰广场11号楼1101
负责人	耿国玉
派驻律师	曹笑河, 陈金玲, 程守法, 邓攀, 董国爱, 杜文堂, 杜成军, 耿国玉, 郭威, 郝斌, 胡友斌, 黄张存, 靳峰, 黎波, 李震, 李震仲
设立资产	50万元
主管机关	济南市司法局
批准文号	鲁司字【2015】105号
批准日期	2015年09月07日



律师事务所分所变更登记 (一)

事项	变更	日期
名称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住所	济南市经二路纬十路11111号 华润大厦4006层	2021年3月2日 公证专用章
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案（七）

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	2018年度
考核结果	合格
考核机关	三泰律师事务所分所年度检查
考核日期	2019年5月

考核年度	2019年度
考核结果	合格
考核机关	三泰律师事务所分所年度检查
考核日期	2020年8月

考核年度	2020年度
考核结果	合格
考核机关	三泰律师事务所分所年度检查
考核日期	2021年5月

执业机构 山东众成清泰（济南）

律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13701200910408338

法律职业资格
或律师资格证号 A20073701130393

发证机关

山东省司法厅

发证日期

2015年09月10日



持证人 吴海洋

性别 男

身份证号 372324198201023719

备注

2019年度



有效期：
2020年5月至2021年5月

注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、钢印，并应当加盖律师年度考核专用章（首次发证之日起首次年度考核完成前除外）。

二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关注销。除司法行政机关外，任何其他单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址：

有效期
2021年5月至2022年5月 0639769

执业机构 山东众成清泰（济南）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13701202111332199

法律职业资格
或律师资格证号 A20193717230187

发证机关

发证日期



2021 年 10 月 27 日



持证人 黄冬青

性 别 女

身份证号 372924199701130024

备 注

注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、钢印，并应当加盖律师年度考核备案专用章（首次发证之日至首次年度考核完成前除外）。

二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址：_____。

No. 11528438

