

北京市炜衡（济南）律师事务所  
关于  
2022 年山东省（枣庄市市中区老城区雨污分流改造项目）专项  
债券（二期调整）  
法律意见书

炜济债字[2022]第 246 号



二〇二二年九月

北京市炜衡（济南）律师事务所  
关于  
2022年山东省（枣庄市市中区老城区雨污分流改造项目）专  
项债券（二期调整）  
法律意见书

炜济债字[2022]第 246 号

致：枣庄市市中区住房和城乡建设局

第一部分 引言

一、出具法律意见书的依据

北京市炜衡（济南）律师事务所接受枣庄市市中区住房和城乡建设局委托，担任2022年山东省（枣庄市市中区老城区雨污分流改造项目）专项债券（二期调整）事项的专项法律顾问，就枣庄市市中区老城区雨污分流改造项目债券资金使用调整事宜出具本法律意见书。

根据《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43号）、《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）、《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）、《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）、《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）、《关于印发〈地方政府债

务信息公开办法（试行）>的通知》（财预【2018】209号）、《山东省政府专项债券申报发行操作指南（2020年版）》《地方政府债券发行管理办法》（财库[2020]43号）、《山东省政府专项债券项目库管理暂行办法》（鲁财债〔2019〕52号）、《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）、《地方政府专项债券用途调整操作指引》（财预【2021】110号）等法律、法规、规章及规范性文件规定，本所对本期调整有关事项进行了核查和验证，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，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本《法律意见书》。

## 二、本所律师声明事项

对本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

1.本所律师仅就与本期债券调整有关的法律问题发表法律意见，并不对有关财务、审计等专业事项发表意见。在本法律意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性及完整性作出任何明示或默示的保证。

2.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或者其他有关单位出具的证明文件而出具本法律意见书。

3.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。

4.本法律意见书仅供本次调整之目的使用，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本次调整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。

5.本所同意枣庄市市中区住房和城乡建设局在其为本次调整而编制的材料中部分或全部引用本法律意见书的内容，但是枣庄市山亭区山兴置业有限公司作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。

6.各项目主体保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或其他材料，并保证上述文件真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致。

7.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，对本次调整有关文件和事实进行了核查和验证。

## 第二部分 法律意见书正文

### 一、枣庄市市中区AI智能供热项目债券资金调整的情况

#### （一）枣庄市市中区AI智能供热项目原债券主要发行要素

1.债券名称：2022年山东省政府交通能源及市政产业园区建设专项债券（三期）——2022年山东省政府专项债券（三期）枣庄市市中区AI智能供热项目

2.实际发行额：19,000.00万元人民币

3.债券期限：20年

4.还本付息方式：存续期内每半年支付一次债券利息，到期一次还本，最后一期利息随本金的兑付一起支付。

## （二）枣庄市市中区AI智能供热项目资金调整的背景

发行人已于2022年1月成功发行2022年山东省政府交通能源及市政产业园区建设专项债券（三期）—2022年山东省政府专项债券（三期），发行金额为19,000.00万元，债券资金专项用于枣庄市市中区AI智能供热项目。但由于上述项目进度放缓，未能全部支出债券资金，为充分提高专项债券资金使用效益，原用于枣庄市市中区AI智能供热项目的10,700.00万元调整用于老城区雨污分流改造项目。

## （三）调整后的债券资金使用

枣庄市山亭区生活垃圾资源化利用设施建设项目债券资金拟调整至枣庄市市中区老城区雨污分流改造项目10,700.00万元。发行人拟利用本项目，接收调整政府专项债券金额10,700.00万元，实际融资利率为3.26%，期限为20年，在债券期限内，每半年支付债券利息，到期一次性偿还本金。

## 二、枣庄市市中区老城区雨污分流改造项目情况

### （一）项目概况

项目名称：枣庄市市中区老城区雨污分流改造项目

项目主体：枣庄市市中区住房和城乡建设局

建设地点：枣庄市市中区

项目工期：24 个月，2022 年 12 月-2024 年 12 月。

项目建设内容：项目计划实施君山路、人民路、解放路、振兴路等道路沿线雨污分流改造工程，开展雨污管网铺设及其相关配套工程，涉及道路全长约 76.73 公里，铺设污水管网 76.73 公里，雨水管网 153.46 公里。

## （二）实施机构主体资质

本项目实施主体为枣庄市市中区住房和城乡建设局。2019 年 3 月 29 日，中共市中区委办公室、市中区人民政府办公室出具室字[2019]52 号《关于印发<市中区住房和城乡建设局职能配置、内设机构和人员编制规定>》的通知。

其主要职责为贯彻执行住房和城乡建设方面法律、法规；承担规范住房和城乡建设管理秩序的责任；负责城镇中等偏下收入和低收入家庭住房保障工作，研究拟订全区住房保障相关政策、规划并监督实施；承担规范房地产市场秩序、监督管理房地产市场的责任；监督管理建筑市场，规范市场各方主体行为；承担建筑工程质量安全监管的责任；负责城市建设管理有关工作；承担规范村镇建设、指导全区村镇建设的责任；承担推进建筑节能、城镇减排的责任；承办区委、区政府交办的其他事项。其统一社会信用代码证书登记如下：

统一社会信用代码	113704020042484413
----------	--------------------

机构名称	枣庄市市中区住房和城乡建设局
机构性质	机关
机构地址	枣庄市市中区振兴路 107 号
赋码机关	枣庄市市中区机构编制委员会办公室

本所律师认为：实施机构具有相应民事权力能力和民事行为能力；历史沿革合法合规、依法有效存续；本期专项债券涉及项目属于实施机构的负责范围。

### （三）项目审批

1、为实施本项目，单位编制了《老城雨污分流改造项目可行性研究报告》。

2、2020 年 11 月 3 日，枣庄市市中区发展和改革局出具市中发改行审[2020]49 号《关于老城雨污分流改造项目可行性研究报告的批复》。

3、2021 年 10 月 29 日，枣庄市市中区自然资源局出具枣市中自资（土规）函（2021）52 号《关于老城雨污分流改造项目土地审查和规划意见》。

4、2022 年 1 月 4 日，该项目环境影响登记表已经完成备案，备案号：202237040200000002。

5、该项目已列入国家发改委国家重大建设项目库。

本所律师认为：专项债券对应的投资项目已取得建设项目所必须的批准、备案文件，项目具有融资需求。

### （四）项目建设总投资估算及资金筹措

根据《2022 年山东省（枣庄市老城区雨污分流改造项目）---专项债券（二期调整）项目收益与融资自求平衡专项评价报告》，项目总投资 120,000.00 万元，其中：工程费用 98,977.63 万元，工程建设其他费用 5,684.19 万元，预备费 10,864.23 万元；建设期利息 4,473.95 万元。

资金筹措：1、发行人自筹资金 58,000.00 万元，占项目总投资的 48.33%；发行政府专项债券 62,000.00 万元，占项目总投资的 51.67%。

### （五）项目预期收益与融资平衡

根据本次资金调整之《2022 年山东省（枣庄市市中区老城区雨污分流改造项目）专项债券（二期调整）项目收益与融资自求平衡专项评价报告》，发行人拟利用本项目，接收调整政府专项债券金额 10,700.00 万元，实际融资利率为 3.26%，期限为 20 年，在债券期限内，每半年支付债券利息，到期一次性偿还本金。

基于对老城区雨污分流改造项目未来数据的合理预测，发行人对项目收益预测及其所能依据的各项假设前提下，在专项债券本次发行期限 20 年期间内共产生可用于还付本息金额的净现金流入 145,798.27 万元，能够覆盖项目融资本息金额 108,308.40 万元，项目收益覆盖项目融资本息的覆盖倍数为 1.35 倍。本项目能够实现项目收益和融资自求平衡。

## 三、中介机构

### （一）审计机构及专项评价报告

中汇会计师事务所(特殊普通合伙)济南分所现持有济南市历下区市场监督管理局核发的统一社会信用代码证 91370102MA3CHPRE0H

《营业执照》，山东省财政厅核发的《会计师事务所分所执业证书》（编号：330000143701）和中华人民共和国财政部、中国证券监督管理委员会核发的《会计师事务所证券、期货相关业务许可证》（证书序号：000409），出具报告的注册会计师持有《中华人民共和国注册会计师证书》，具备相应执业资格。根据中汇会计师事务所(特殊普通合伙)济南分所出具的《专项评价报告》，项目实施主体能够实现项目收益和融资自求平衡。

综上，本所律师认为中汇会计师事务所(特殊普通合伙)济南分所系依法注册，并有效存续的特殊普通合伙企业分支机构，具备为专项债券提供服务并出具项目收益与融资自求平衡专项评价报告的资质。

## （二）律师事务所资质

北京市炜衡（济南）律师事务所系经山东省司法厅批准设立的律师事务所，现持有山东省司法厅于2018年5月16日核发的统一社会信用代码31370000MD0188362U《律师事务所执业许可证》。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过了山东省司法厅考核备案。

本所律师认为：北京市炜衡（济南）律师事务所系经批准依法设立且合法存续的特殊普通合伙律师事务所的分所，具备作为专项法律顾问具备并出具法律意见书的资质，在本法律意见书上签字的律师具备相应的从业资格。

综上，本所律师认为：为本期债券调整提供服务的法律顾问、审计机构均具备相应的从业资质。

## 四、本期债券风险要素及风险控制

### 1、项目前期风险

(1) 项目在前期主要包括政府批准项目，招投标等过程，而且前期工作能否做好对于以后的项目开展有着至关重要的作用，项目前期风险是内部风险。

#### ①项目规划风险

项目规划非常关键，拥有最大的不确定性与机动性，项目规模是否符合实际，项目安排是否合理，决策的正确与否关系项目的成败。

这与当地社会经济发展有紧密联系，受到多种政策的影响与制约，也和城市规划建设的前景有关，更离不开具体项目的位置选择和功能定位，从风险影响的程度来看，项目规划风险应属“中等”，发生的概率应属“较小”针对项目规划风险，建设单位应该与当地各有关部门紧密协调，尽量做到“科学规划，有序安排”。

#### ②政策风险

政策风险以及不可抗力风险属于非经营性控制风险，这些风险因素，既取决于对宏观经济发展趋势的预测与判断，又取决于项目长远发展风险程度的判断。本项目政策因素比较乐观，不定性因素较少，风险程度较低。

从风险影响的程度来看，项目的政策风险属于“较低”，发生的概率应属“较小”，针对政策风险，项目启动前应进行充分调查、分析和论证；加强与上级政府有关部门的沟通，充分掌握相关资讯，争取得到最大限度的政策支持。

### ③招投标风险

招投标是市场经济条件下交易的主要方式，在这类活动中，由于招标方式、招标条件以及招标过程中一系列变量的影响，有可能使成本增加，给承办单位带来损失。招投标方案不合理，招投标流程不规范等，会使不合格的市场主体中标进入市场，给带来隐患。从风险影响的程度来看，招投标风险应属“中等”，针对招投标风险，承办单位通过市场调研，选聘有经验、业界信誉良好的招标代理公司遴选优秀的设计、监理、施工单位，能够较好地控制风险。因此招投标风险发生的概率应属“较小”。

### (2) 建设风险

建设阶段是指项目从正式开工到竣工验收形成建筑物实体的施工建设阶段，主要任务是在施工过程中，通过加强管理、采取措施，确保开发项目计划工期、质量、成本和安全目标的实现，从而保证开发项目能按时按质地推向市场，保障承办单位的利益。这个阶段的风险主要是在施工过程中由于管理不善、措施不当等引起的工期风险、技术风险、质量风险和安全风险。

#### ①投资风险

包括建设成本超支，这些风险在建设过程中比较常见，其是在建设期间管理不善、建材价格发生波动、贷款利率调控等情况下，会导致这类问题的出现，所以承包商和贷款银行将是主要的风险承担主体，从风险影响的程度来看，对成本超支风险应属“中等”。从风险发生的可能性考察，成本超支风险应属“较小”。

针对投资风险，应密切关注建材、设备及劳动力等建设成本要素的市价格，并及时根据上述价格变动调整投资预算及资金的筹集与投放。

## ②质量风险

质量是国家现行的有关法律、法规、技术标准、设计文件及合同中对的安全，使用、经济、美观和环境特性的综合要求。在建设中，影响质量的五个重要因素是人、材料、机械设备、方法和环境，事先对这五个因素严格予以控制，是保证开发项目质量的关键。而且由于设计深度不够、内容不全，也会量增加，成本上升。新材料、新技术和新工艺的应用也可能导致质量风险。从风险影响的程度来看，质量风险应属“较高”，从风险发生的可能性考察，质量风险应属“较低”。

针对质量风险，首先，应严格按照项目的定位，运行策略及设计方案指导安排并设计；广泛请有关专业人士；严格审核各种设计方案；启动后，设计不做或少做改动。其次，要实现项目法人责任制，由项目法人承担投资风险，项目法人要对项目的建设管理和全面负责。最后，加强监督管理工作，制定考核和奖罚制度；明确项目法人对项目投资人应负的经济和法律责任；明确项目法人和法定代表人尽职尽责应取得的奖励和玩忽职守应受的惩罚。

## ③进度风险

建设阶段任何环节的时间损失，都会使工期拖延，而时间的延长，会导致资金积压、开发成本增加、收益下降。影响建设工期的因素很多，如人为因素，技术因素、材料和设备因素，地质因素、资金因素、

气候因素，环境因素等，这些因素产生的工期风险概括起来分为工期延误风险和工期延期风险两种。

本项目建设的任务相当繁重、工期紧。项目不能按照计划目标完工，会导致投资的增加，并影响项目目标的完成。从风险影响的程度来看，对其风险应属“较高”。从风险发生的可能性考察，延期风险应属“中等”针对进度风险，应严格按照施工总进度计划执行，定期检查进度计划完成情况，密切监督建筑材料以及设备采购订货情况，保证各项施工均是统一有序地按照进度计划执行。

### (3) 突发事件和不可抗力风险

突发事件和不可抗力主要包括区域疫情、区域交通条件严重恶化等突发事件，以及风水火地震等自然灾害和恐怖袭击、战争等风险。

从风险影响的程度来看，突发事件和不可抗力风险应属“较高”从风险发生的可能性考察，质量风险应属“可忽略”。

针对突发事件和不可抗力风险，需要制定相应的应急处置预案，并根据实际情况实施动态跟踪不断调整完善，同时承办单位应成立相应的专门机构，与相关政府部门配合，形成社会稳定应急组织保障，对抗突发事件的产生以及不可抗力风险的发生。

## 2、运营风险

运营风险主要指运营成本增加带来的风险。项目建成后的运营管理、日常检查、养护、大修和安全等方面的管理存在一定的风险。项目管理部门的运营管理水平直接关系到项目投入运营后的正常安全运营及运营效益。

本项目通过加强运营管理、养护、大修等方面的工作管理，节约成本；设计、施工和管理中采用新设备、新技术，提供项目安全运营水平；通过建立健全安全应急体质，提高安全事件处理能力，降低突发事件对运营管理的影响。从而保证项目投入运营后的正常安全运营及运营效益。

### 3、利率风险

本项目的专项债券年利率暂按照 3.26%、4.20%估算，实际执行利率以各期债券票面利率为准。在专项债券存续期内，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一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

通过合理安排债券发行金额和债券期限，按照项目资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。同时，加强项目资金的绩效管理，提高资金使用效益，用资金使用效率的收益对冲利率波动损失。

## 五、调整债券项目资金用途程序的合法性

根据《地方政府专项债券用途调整操作指引》（财预【2021】110号）第八、九、十三、十四条之规定，为本次调整债券资金用途，已履行下列程序：

1、聘请会计师事务所、律师事务所出具项目收益与融资自求平衡专项评价报告、法律意见书；

2、山东省财政厅、山东省发展和改革委员会作出《山东省财政厅 山东省发展和改革委员会关于做好2022年部分新增专项债券项目用途调整（第二批）工作的通知》（鲁财预〔2022〕92号）；

3、山东省财政厅按程序报山东省政府批准后，报财政部备案。

尚需履行的程序：

1、山东省财政厅在山东省政府批准后的10个工作日内，在全国统一地方政府债务信息公开平台，以及山东省政府或财政部门门户网站、发行登记托管机构门户网站等公开项目调整信息；

2、枣庄市财政部门在山东省政府、枣庄市人大或其常委会批准后的10个工作日内，在本级政府或财政部门网站公开债券用途调整信息。

## 六、结论意见

综上所述，本所律师认为：

（一）本期债券资金调整使用所对应的枣庄市市中区住房和城乡建设局具备负责实施枣庄市市中区老城雨污分流改造项目的主体资格。

（二）本期债券资金调整使用所对应的枣庄市市中区老城雨污分流改造项目已取得相关批复文件，项目符合地区发展规划。

（三）本期债券资金调整使用原枣庄市市中区AI智能供热项目专项债券额度，未新增地方政府债务。

（四）为本期债券资金调整提供服务的审计机构、法律顾问均具备相应的从业资质。

（五）根据《2022年山东省（枣庄市市中区老城区雨污分流改造项目）专项债券（二期调整）项目收益与融资自求平衡专项评价报告》，该项目的预测收益能够实现项目收益和融资自求平衡。


（六）为本次债券募集资金项目调整除了已取得的批准程序外，尚需履行尚未履行的批准程序。

本法律意见书一式四份，经本所律师签字并加盖本所公章后生效。

(本页无正文，为法律意见书之签署页)



北京市炜衡(济南)律师事务所

经办律师 

高景言



曾开欣

2022年9月8日

# 律师事务所分所 执业许可证

(副本)



统一社会信用代码: 31370000MD0188362U

北京市炜衡(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 05 月 16 日

律师事务所分所登记事项

		北京市炜衡（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6号楼7层	
负责人	刘金海	
派驻律师	刘金海, 李卫红, 夏雪	
设立资产	30万元	
主管机关	高新区司法局	
批准文号	鲁司字[2018]85号	
批准日期	2018年05月03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	济南市高新区舜华路2000号舜泰广场6号楼7层	2018年7月28日
	商福祥达广场A座东区17层11室	年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日



所屬律師事務所變更登記備案（七）

姓名	日期
退出合伙人	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
	年 月 日

律師事務所分所年度檢查考核記錄

考核年度	2018年度
考核結果	合格
考核機關	山東省司法廳
考核日期	2019年5月

考核年度	2019年度
考核結果	合格
考核機關	山東省司法廳
考核日期	2020年5月

考核年度	2020年度
考核結果	合格
考核機關	山東省司法廳
考核日期	2021年5月

律师事务分所年度考核记录



考核年度	2021年度	考核结果	合格	考核机关	国家税务总局宁波市税务局	考核日期	2022年5月
------	--------	------	----	------	--------------	------	---------

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	考核结果	考核机关	考核日期
------	------	------	------



执业机构 北京市炜衡（济南）  
律师事务所

执业类别 专职律师

执业证号 13701199310463223

法律职业资格  
或律师资格证号 37912892

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2018 年 07 月 27 日



持证人 高景言

性 别 男

身份证号 370102196512153078

### 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	山东省司法厅
备案日期	2021 年 05 月 27 日

### 律师年度考核备案

考核年度	2021 年度
考核结果	称 职
备案机关	山东省司法厅
备案日期	有效期 2022 年 5 月至 2023 年 5 月



执业机构 北京市炜衡（济南）  
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13701201911141201

法律职业资格  
或律师资格证号 A20174503290491

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2019 年 11 月 01 日



持证人 曾开欣

性 别 女

身份证号 450329199306061089

### 律师年度考核备案

考核年度	2021年度
考核结果	称 职
备案机关	
备案日期	有效期 2022年5月至2023年5月

### 律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	