

2026 年山东省政府专项债券（五十九期）

山东城泰基础设施投资有限公司

聊城市茌平区建筑垃圾消纳场建设项目

法律意见书

二〇二六年九月

我们接受委托，根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国民法典》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《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）、《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）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）、《关于印发〈地方政府债券信用评级管理暂行办法〉的通知》（财库〔2021〕8号）、《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）等法律、法规和规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。

为本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

本所律师依据本法律意见书出具日之前已经发生或存在的事实及委托人提供的现有资料，根据我国现行法律、法规和规范性文件的要求对上述项目的合法合规性发表法律意见。委托人所提供资料的增加或变化，会对本法律意见书产生影响。

本法律意见书按照委托人的委托，仅就与上述项目有关的法律问题发表意见，并不对有关会计、审计、资产评估等其他专业事项发表意见。

一、本期债券的发行要素

（一）债券名称：2026 年山东省政府专项债券（五十九期）。

（二）发行人：山东省人民政府。

（三）发行品种：项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券。

（四）债券期限：15 年期。

（五）发行金额：本期债券中本项目发行 3000 万元。

（六）信用级别：由发行人聘请上海新世纪资信评估投资服务有限公司综合评定，本期债券的信用级别为 AAA，该公司将在本期债券存续期内每年开展一次跟踪评级。

（七）债券利率：本期债券为固定利率债券，票面利率在债券存续期内固定不变。

（八）还本付息方式：存续期内每半年支付一次债券利息，到期一次性偿还本金并支付最后一期利息。

（九）发行方式：招标发行。

（十）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）。

二、项目基本情况

（一）项目名称

山东城泰基础设施投资有限公司聊城市茌平区建筑垃圾消纳场建设项目（以下简称“本项目”）。

（二）立项单位

本项目的项目立项单位是山东城泰基础设施投资有限公司。

山东城泰基础设施投资有限公司成立于 2022 年 04 月 21 日，注册地位于山东省聊城市茌平区振兴街道办事处民生路汴源自来水公司院内，法定代表人为张丙彤。经营范围包括一般项目：以自有资金从事投资活动；工程管理服务；普通机械设备安装服务；市政设施管理；农村生活垃圾经营性服务；固体废物治理；农林废物资源化无害化利用技术研发；农林牧渔业废弃物综合利用；再生资源回收（除生产性废旧金属）；非金属废料和碎屑加工处理。（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：建设工程施工；餐厨垃圾处理；城市建筑垃圾处置（清运）；城市生活垃圾经营性服务；河道疏浚施工专业作业。（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）山东城泰基础设施投资有限公司对外投资 2 家公司。

（三）项目规划审批

根据本项目参与主体提供的资料，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得的主要审批文件如下：

（1）山东省建设项目备案证明，项目代码：2203-371523-04-01-123017；

（2）聊城市茌平区行政审批服务局《关于聊城市茌平区建筑垃圾消纳场建设项目环境影响报告表的审查意见》（聊茌行审环管【2022】

76 号)；

(3) 聊城市茌平区行政审批服务局《关于聊城市茌平区建筑垃圾消纳场建设项目节能报告的审批意见》(聊茌行审能审【2023】1 号)；

(4) 聊城市茌平区行政审批服务局《关于聊城市茌平区建筑垃圾消纳场建设项目水土保持方案审批准予水行政许可决定书》(聊茌行审工建水保【2022】18 号)；

(5) 聊城市茌平区行政审批服务局《关于聊城市茌平区建筑垃圾消纳场建设项目水资源论证方案准予水行政许可决定书》(聊茌行审工建水【2022】46 号)；

(6) 建设工程规划许可证：建字第 371504202200035；

(7) 土地证：茌国用【2010】第 045 号。

(四) 项目规模与主要建设内容

本项目根据建设用地条件、项目周围环境及土地情况实际需求，确定用地面积 133927 平方米(折合 200.89 亩，土地性质为工业用地)，主要建设固定式破碎筛分车间(28000 平方米)、原料堆放车间(22000 平方米)、烧结砖生产车间(10000 平方米)、压制转车间(2200 平方米)、办公楼(2400 平方米)，总建筑面积 64600 平方米。项目购置履带移动式破碎筛分设备 1 套、固定式破碎筛分设备 1 套、砌块生产线 1 条、隧道窑 1 条、水稳拌合设备 1 套、沥青混凝土拌合设备 1 套、混凝土拌合设备 2 套、污泥干化处理设备 1 套，集中消纳茌平区的建筑垃圾。

表 1 主要建筑物及构筑物建设内容情况表

序号	建筑物名称	占地面积 (m ²)	层数	总建筑面积 (m ²)	结构
1	固定式破碎筛分车间	28000	1	28000	钢构
2	原料堆放区车间	22000	1	22000	钢构
3	烧结砖生产车间	10000	1	10000	钢构
4	压制砖车间	2200	1	2200	钢构
5	办公楼	800	3	2400	砖混
	合计	63000		64600	

（五）项目建设期限

本项目预计工期为 2023 年 2 月至 2027 年 12 月。

三、本期债券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、地方财政状况、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）信用评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司（以下简称“上海新世纪”）就本次发行出具了《信用评级报告》，本次发行的债券信用级别为 AAA。

经本所律师适当核查，上海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》，上海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，上海新世纪具备为本次发行提供信用评级服务的资格。

（三）项目收益与融资平衡专项评价报告

《项目收益与融资自求平衡专项评价报告》系由山东新天地会计师事务所有限公司依法出具。财务评价报告对以下内容进行了分析报告：项目概况、融资计划、评价内容、风险分析、专项评价结论、使用限制。

经本所律师核查，山东新天地会计师事务所有限公司现持有济南市历城区行政审批服务局于 2020 年 12 月 28 日核发的统一社会信用代码为 91370112763674249J 的《营业执照》，营业执照经营范围包含：

（审查企业会计报表；验证企业资本；企业合并、分立、清算事宜中的审计业务；基建预决算审计；法律、行政法规规定的审计业务；资产拍卖、转让、企业收购、合并、出售、联营；企业清算、资产抵押及其担保，企业租赁的资产评估；按照国家有关规定需要进行资产评估的其他情形；税务代理；工程预决算审价；会计管理咨询；设计会计制度；会计顾问；代理记账；项目可行性研究和项目评价；其他会计咨询、会计服务业务（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））。该公司指派的注册会计师持有《中华人民共和国注册会计师执业资格证》。

本所律师认为：为本项目申请发行政府专项债券所编制的财务评价报告已包含项目发行债券所需的主要内容，且山东新天地会计师事

务所有有限公司为在中国境内依法设立的会计师事务所，具备为本期专项债券发行提供财务评价报告的主体资格。

（四）法律意见书

《2026 年山东省政府专项债券（五十九期）山东城泰基础设施投资有限公司聊城市茌平区建筑垃圾消纳场建设项目法律意见书》由北京市中伦文德（青岛）律师事务所依法出具。

北京市中伦文德（青岛）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 2020 年 6 月 24 日核发的统一社会信用代码 31370000MD0237355Q 的《律师事务所分所执业许可证》。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过了青岛市司法局考核备案。

本所律师认为，北京市中伦文德（青岛）律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备为本期债券使用出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的执业律师具备相应的执业资格。

四、潜在风险评估

（一）影响项目的风险

1、影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

（1）自然环境和施工条件

风险识别：自然环境和施工条件风险主要是指恶劣的自然条件，恶劣的气候和环境，恶劣的现场条件以及不利的地理环境等。项目存在因自然环境和施工条件的因素而形成的风险，如地震，风暴，异常恶劣的

雨、雪、洪水暴发等；未能预测到的特殊地质条件，如泥石流、河塘、流沙、泉眼等；恶劣的施工现场条件或考古文物保护等都会造成工期的拖延和财产的损失。

风险控制措施：由自然环境和施工条件造成的风险最好的控制措施是通过购买保险等方式进行风险转移，风险转移是向保险公司投保，将项目部分风险损失转移给保险公司承担，本项目在建设期按照国家规定强制购买工程一切险，本项目保险费已按规定计入项目总投资其它建设费用类，另针对地质条件政府及勘察设计单位应加强项目前期勘察论证。

(2) 来源于项目建设单位的风险

风险识别：来源于项目建设单位的风险主要是项目建设单位作为项目管理的甲方，立项手续不完备、土地指标不明确、招标程序不合规、设计变更频繁、资金来源不落实、监管不到位、验收不及时等。

风险控制措施：项目建设单位，尤其是项目实施主体，应做好项目前期立项手续，本项目前期立项手续已完备，不存在立项手续不完备风险，下一步政府将合法合规选择施工实施主体，择优选择设计单位，并聘请工程监理公司，代表政府加强对项目实施过程的监督管理，合理统筹项目资金，及时根据已完工程量拨付资金，隐蔽工程、关键部位专人现场参与验收，当施工单位提交竣工验收申请报告时，及时组织专业的团队组织竣工验收，确保项目尽早投入使用，进入运营期。

(3) 来源于施工方的风险因素

风险识别：施工方的风险因素主要由施工技术不当、管理方案不完善导致。管理者及工程人员的水平和工作态度的影响；施工管理不善、发包方、承包方、监理方不行形成高效的合作机制；建筑原材料、成品、半成品质量的影响；施工所采用的技术方案、工艺流程、管理组织措施的影响。

风险控制措施：在招标和工程实施中应确保相关人员的素质和水平，特别是设计负责人和专业负责人、总监理工程师、施工项目经理、业主代表及各类管理人员，正式施工之前各方主体做好充分的交底。对建筑原材料（如水泥、砂石、钢材，机械设备、电线电缆、管材以及其它成品、半成品等），必须严格从招标、签订合同、出厂合格证、进场检测、现场保管、安装调试、工程验收等各个环节把好关，杜绝不合格产品和材料用于工程建设，另要求设计方、施工单位做好项目交底。

（4）资金落实情况

风险识别：资金落实风险主要是因融资、拨款等环节的各种客、主观原因，资金不能及时到位，导致项目建设停工或拖延；或是利率变化导致融资成本升高而形成的。

风险控制措施：准确把握国家宏观经济政策、国家及地方产业发展政策，充分利用有利条件，在其变化时及时调整策略。加强对项目的资金管理，落实建设资金，保证工程按期完工。

（5）工程事故

风险识别：工程事故风险主要存在于施工过程中，施工中人的不安

全行为、物的不安全状态、作业环境的不安全因素和管理缺陷是项目发生工程事故的主要原因，必须采取有针对性的控制措施。

风险控制措施：工程事故问题是建设工程项目的核心问题，存在较大风险。在项目前期招标过程中，选定设计、监理、施工、设备材料供应商时，应把安全和防止质量事故作为重要因素考虑。在审查相关单位设计文件、监理实施细则、施工组织设计、设备招标文件以及签订合同时都应给予足够重视。项目建设期间，必须在安全危险源识别、评估基础上，编制施工组织设计和施工方案，制定安全技术措施和施工现场临时用电方案；对危险性较大分部分项工程，编制专项安全施工方案。应派驻经验丰富的甲方代表加强该方面工作，遇到质量、安全隐患及时提出整改要求。

2、影响项目收益的风险及控制措施

（1）经营风险

风险识别：经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的收入未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

风险控制措施：要求项目管理单位密切关注项目收入情况，保证还本付息及发行费用资金。因项目取得的专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

（2）市场风险

风险识别：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。

风险控制措施：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与抽资平衡。

（3）财务风险

风险识别：由于项目建设周期相对较长，如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。

风险控制措施：项目实施方案编制过程中，在测算项目总投资时已考虑相关风险。同时，在项目建设过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。

3、影响融资平衡结果的风险及控制措施

（1）投资测算不准确风险

风险识别：投资测算不准确风险是指在项目收益测算时，基于本项目各项收入实现的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，测算可能含有不可避免的人为误差。因此，投资测算不准确会影响

到项目整体的收益、成本，对债券还本付息造成影响。

风险控制措施：对测算中的基本假设进行合理性评估，应当符合当地经济社会发展的现实情况，并进行敏感性分析；对投资测算的部分由专业的会计师事务所进行复核，尽可能的减小人为误差到可控范围。

(2) 利率波动风险

风险识别：利率波动风险是指因利率变动，导致付息资产（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。由于在本项目中，融资收益平衡专项债属于固定利率债券。若未来市场利率下降，政府的融资成本相较于当时的市场利率水平则偏高，对其产生不利影响。

风险控制措施：可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险；若市场利率降低，可通过债券置换对冲利率风险。

(3) 存续债券置换不畅风险

风险识别：存续债券置换不畅风险，因债券置换有助于推动我国地方政府债务管理体制变革，有效化解地方政府存量债务风险，减轻地方政府的偿债压力，降低债务成本。债券置换过程中，可能存在操作性的风险，债权人、债务人等利益相关方不能达成一致共识，造成置换不畅的后果。

风险控制措施：该项目与地区民生发展具有重大意义，对建成投产后的收入以及专项债券的偿付进行跟踪管理，积极与主管部门沟通汇报，提前锁定专项债券额度，同时积极与债券发行相关单位堆积额，通过完善发行方案，确保债券置换成功。

（二）投资者保护措施

1、还款责任及保障

按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照《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）规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务。未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的，省财政采取适当方式扣回。

2、项目资产管理

当前项目资产权属清晰，不存在任何抵押或担保。在债券存续期间，定期对项目资产进行检查和盘点。

在本项目全部债券还本付息完成前，项目资产不会进行任何抵押或担保等影响本项目权益的风险操作。

3、项目收入管理

按时完成项目的建设，及时实现项目收入，保障项目按时进行债券还本付息。

严格管理项目收入，杜绝通过第三方转移收入。

在例行审计之外，项目业主须不定期对项目收入进行内部审计，以

保证专款专用，落实对于债权人的承诺。

4、资金管理方案

项目建设单位建立起完善的专项债券资金使用管理制度，明确各部门职责，加强债券资金使用监管，组织开发新增债券资金绩效评价工作，确保债券资金合规使用，提高债券资金使用效率，保障投资者合法权益。

五、结论意见

1、发行人具备本次发行主体资格，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、本项目实施主体具备负责拟实施山东城泰基础设施投资有限公司聊城市茌平区建筑垃圾消纳场建设项目政府专项债券发行前相关工作的主体资格。

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、会计师事务所、律师事务所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。

本法律意见书一式肆份，经本所律师签字并加盖本所公章后生效，每份均具有同等法律效力。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。

（本页无正文，为法律意见书签署页）

北京市中伦文德（青岛）律师事务所

2026 年 9 月 2 日



律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码:

31370000MD0237355Q

北京市中伦文德(青岛)

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:



2020年

发证日期:

06月24日

No. 80025521

中华人民共和国司法部监制