



2022 年山东省政府交通水利及市政产业区发展
专项债券（二期）-2022 年山东省政府专项债券
（十二期）菏泽市牡丹区新建北京至雄安新区
至商丘高速铁路山东段项目

法律意见书

（2022）两仪律见字第 008 号



山东两仪律师事务所



二〇二二年二月十七日



目 录

声 明.....	1
一、本期债券发行要素.....	2
二、 本期债券发行主体.....	3
三、本期债券募集资金用途.....	6
四、本期债券的发行文件.....	7
五、本期债券的风险要素.....	9
六、结论意见.....	11



声 明

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《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国建筑法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》、《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）、《地方政府债券发行管理办法》（财库[2020]43号）等法律、法规和规范性文件以及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。

本所律师承诺已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；已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券发行进行了尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

本所律师同意将本法律意见书作为本期债券发行的法律文件，随同其他材料一同报送，并承担相应的法律责任。

为出具本法律意见书，本所律师根据中国现行的法律、法规和规范性文件的有关规定，对与出具本法律意见书有关的文件资料进行了核查、验证。

各相关机构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，复印件与原件完全一致。

对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的



事实，本所律师依赖于有关政府部门、司法机关或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。

本所律师仅就与本期债券发行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。

本法律意见书仅供菏泽市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。

基于以上所述，本所律师出具法律意见如下：

一、本期债券发行要素

1. 债券名称：2022 年山东省政府交通水利及市政产业区发展专项债券（二期）-2022 年山东省政府专项债券（十二期）菏泽市牡丹区新建北京至雄安新区至商丘高速铁路山东段项目。

2. 发行人：山东省人民政府（转贷给菏泽市人民政府）。

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 10 年期固定利率债券。

5. 发行总额：本期债券共计发行人民币 5000 万元。

6. 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，本期债券的信用评级为 AAA。评级机构将在本期债券存续期间开展定期以及不定期跟踪评级。

7. 债券利率：本期债券为固定利率债券，债券票面利率在债券存续期内固定不变。

8. 还本付息方式：每六个月支付一次利息，债券到期后一次性偿



还本金。

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：本次债券发行已披露了本期债券主要发行要素。

二、本期债券发行主体

本期债券的发行主体为山东省人民政府，转贷给菏泽市人民政府使用。

（一）菏泽市概况

菏泽市，古称曹州，位于山东省西南部，鲁苏豫皖四省交界地带，东与济宁市相邻，东南与江苏省徐州市、安徽省宿州市接壤，南与河南省商丘市相连，西与河南省开封市、新乡市毗邻，北接河南省濮阳市。地处北纬 34° 39' —35° 52'，东经 114° 45' —116° 25' 之间，南北长 157 千米，东西宽 140 千米，总面积 12238.62 平方千米。截至 2019 年，菏泽市下辖 4 区、7 县，常住总人口 878.17 万人。

（二）菏泽市经济发展情况

经本所律师查阅《菏泽市国民经济和社会发展统计公报》（2020 年），2020 年，全市实现地区生产总值（GDP）3483.11 亿元，按可比价格计算，比上年增长 3.9%。分产业看，第一产业增加值 345.99 亿元，增长 3.8%；第二产业增加值 1399.63 亿元，增长 0%；第三产业



增加值 1737.49 亿元，增长 7.7%。三次产业结构调整为 9.9:40.2:49.9，第三产业增加值占 GDP 比重比上年提高 2.0 个百分点。

（三）菏泽市财政情况

2020 年全市和市级预算执行情况

（一）一般公共预算执行情况

据快报统计，2020 年，全市一般公共预算总收入 734.6 亿元，其中：当年收入 237.9 亿元，完成预算的 99.8%，比上年增长 7.2%；上级补助收入 380.2 亿元，债务转贷收入 22.7 亿元，调入资金 55.7 亿元，上年结转收入 30.7 亿元，动用预算稳定调节基金 7.4 亿元。全市一般公共预算总支出 703.1 亿元，其中：当年支出 630.7 亿元，完成预算的 101.4%，比上年增长 1.9%；上解上级支出 46.7 亿元，债务还本支出 22.2 亿元，安排预算稳定调节基金 3.5 亿元。收支相抵，结转下年支出 31.5 亿元。

2020 年，市级一般公共预算总收入 106.6 亿元，其中：当年收入 15.8 亿元，完成调整预算的 97.6%，比上年下降 4.7%；上级补助收入 61.8 亿元，债务转贷收入 6.5 亿元，调入资金 7.2 亿元，上年结余 12.8 亿元，动用预算稳定调节基金 2.5 亿元。市级一般公共预算总支出 94.8 亿元，其中：当年支出 98.3 亿元，完成预算的 103%，比上年下降 2.5%；上解上级支出-10 亿元，债务还本支出 6.5 亿元。收支相抵，结转下年支出 11.8 亿元。

（二）政府性基金预算执行情况

2020 年，全市政府性基金总收入 882.5 亿元，其中：当年收入 448.1 亿元，完成预算的 102.4%，比上年增长 18.4%；上级补助收入



26.5 亿元，上年结余 12.2 亿元，债务转贷收入 395.7 亿元。全市政府性基金总支出 870.4 亿元，其中：当年支出 838.8 亿元，完成预算的 98.5%，比上年增长 71%；上解上级支出 0.4 亿元，调出资金 28.7 亿元，债务还本支出 2.5 亿元。收支相抵，结转下年支出 12.1 亿元。

2020 年，市级政府性基金总收入 193.2 亿元，其中：当年收入 97.2 亿元，完成调整预算的 101.3%，比上年下降 9.6%；上级补助收入 -4.6 亿元，上年结余 5 亿元，债务转贷收入 95.6 亿元。市级政府性基金总支出 189.4 亿元，其中：当年支出 180.4 亿元，完成调整预算的 96%，比上年增长 76.4%；上解上级支出 0.1 亿元，调出资金 6.5 亿元，债务还本支出 2.4 亿元。收支相抵，结转下年支出 3.8 亿元。

（三）国有资本经营预算执行情况

2020 年，全市国有资本经营预算总收入 16463 万元，其中：当年收入 16118 万元，完成预算的 119.7%，下降 73.5%；上年结余 345 万元。全市国有资本经营预算总支出 16463 万元，其中：当年支出 1647 万元，完成预算的 117.6%，增长 179.2%；调出资金 12067 万元。收支相抵，结转下年支出 2749 万元。

2020 年，市级国有资本经营预算总收入 2910 万元，其中：当年收入 2565 万元，完成预算的 128.3%，增长 188.9%；上年结余 345 万元。市级国有资本经营预算总支出 2910 万元，其中：当年支出 1133 万元，完成预算的 80.9%，增长 92%；调出资金 600 万元。收支相抵，结转下年支出 1177 万元。

（四）社会保险基金预算执行情况



2020 年，全市社会保险基金收入 203.56 亿元，完成预算的 107.81%，比上年下降 10.8%。全市社会保险基金支出 176.55 亿元，完成预算的 103.48%，下降 20.04%。年末滚存结余 170.04 亿元。

2020 年，市级社会保险基金收入 115.55 亿元，完成预算的 107.6%，比上年下降 9.87%。市级社会保险基金支出 100.61 亿元，完成预算的 102.94%，下降 24.66%。年末滚存结余 80.17 亿元。

三、本期债券募集资金用途

本期债券募集资金拟用于菏泽市牡丹区新建北京至雄安新区至商丘高速铁路山东段项目。

（一）项目实施单位基本情况

实施单位：菏泽市牡丹区交通运输局

项目实施单位菏泽市牡丹区交通运输局负责项目征拆安置工作。

（二）项目建设内容及规模

项目包括正线和相关工程。正线起自雄安站（不含），接入商丘站（不含），线路全长 552.8 公里。其中，正线起、止端分别包含 4.6 公里和 2.3 公里的土建工程（轨道以下工程）环境影响评价已分别纳入京雄城际和商合杭铁路项目环评，本次评价范围内正线长 545.9 公里。正线按高速铁路标准建设，双线电气化客运专线，设计速度 350 公里/小时；相关工程主要包括枢纽工程的多段短线路，总长约 39.4 公里等。设车站 13 座，4 座改建，9 座新建。工程总投资 810.8 亿元。

其中牡丹区沿线长度 18.48Km，牡丹区负责区域内项目占地的征拆及安置，经调查，牡丹区内项目占地约 1201200 平方米。



（三）项目批复文件

1、2020 年 11 月 18 日，项目已获国家发展改革委出具的《国家发展改革委关于新建北京至雄安新区至商丘高速铁路雄安新区至商丘段可行性研究报告的批复》（发改基础〔2020〕1740 号）。

2、2021 年 12 月 28 日，生态环境部关于新建北京至雄安新区至商丘高速铁路雄安新区至商丘段项目环境影响评价文件拟进行审查公示。

3、2020 年 11 月 9 日，菏泽市牡丹区人民政府出具《关于申请雄商高铁（菏泽段）配套基础设施项目专项债券的说明》，指定了用于平衡的相关地块。

本所律师认为：菏泽市牡丹区新建北京至雄安新区至商丘高速铁路山东段项目已经立项，符合产业政策和发展规划，项目建设已经履行了前期工作，取得部分审批手续，尚待按照法律、法规和规范性文件的规定进行后续工作。

四、本期债券的发行文件

（一）信用评级机构及评级报告

1. 信用评级机构

上海新世纪资信评估投资服务有限公司作为本期债券的信用评级机构。上海新世纪资信评估投资服务有限公司持有上海市杨浦区市场监督管理局 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 的《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[19973547]号）、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咨询评估投资服务有限公司从事证券市场资信评估业务的批复》（证监机构字[20071250]号）。

2. 评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司出具2022年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券信用评级报告，评定本期债券的信用评级为AAA。

综上，本所律师认为：上海新世纪资信评估投资服务有限公司为中国境内依法设立的信用评级机构，具备为本期债券发行提供信用评级的主体资格，出具的相关评级报告符合法律法规的相关规定。

（二）审计机构及专项评价报告

1. 审计机构

菏泽江天联合会计师事务所作为本期债券的审计机构。菏泽江天联合会计师事务所现持有菏泽市经济开发区市场监督管理局于2016年9月9日核发的统一社会信用代码为91371700672206132K的《营业执照》、山东省财政厅于2008年1月29日核发的执业证书编号为37170007的《会计师事务所执业证书》。

本所律师认为：菏泽江天联合会计师事务所系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质。

2. 专项评价报告

2022年2月16日，菏泽江天联合会计师事务所出具《2022年山



东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（二期）-2022 年山东省政府专项债券（十二期）菏泽市牡丹区新建北京至雄安新区至商丘高速铁路山东段项目收益与融资自求平衡专项评价报告江天专评字〔2022〕321 号），认为该项目在全部债券存续期间内，一方面通过债券发行能满足项目投资融资需要；另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡。

（三）法律顾问及法律意见书

菏泽市财政局聘请山东两仪律师事务所为本期债券发行的专项法律顾问并出具法律意见书。山东两仪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 2017 年 11 月 10 日核发的统一社会信用代码为 31370000787180243F 的《律师事务所执业许可证》。

本法律意见书由两名经办律师签字并加盖公章。

本所律师认为：山东两仪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、审计机构、法律顾问均具备相应的从业资质。

五、本期债券的风险要素

1. 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，市场利率的波动可能对债券投资者的市级投资收益产生相应不确定性。



2. 流动性风险

专项债券发行后，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专项债券的持有人能够随时并足额交易所持有的债券。

3. 运营风险

项目建成投产后，运营单位未能有效管理，未能及时应对内外部环境的变化，未能根据市场情况及时调整经营方针，实际运营效益将可能达不到预测值。项目偿债资金来自项目运营收益部分较大，将对偿还债券本息产生影响。

4. 偿付风险

本期专项债券偿付资金主要来自于建设项目运营收益，偿债较有保障，偿付风险较低。但运营收益的实现易受项目实施进度等多种因素影响，存在一定不确定性，将有可能给本期专项债券偿付带来一定风险。

5. 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专项债券存续期内，上述税收优惠政策不会发生变化，若国家税收政策发行调整，将导致投资者持有本期专项债券投资收益发生相应波动。

6. 项目建设风险

项目勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目管理单位的组



织管理水平、项目承建单位的施工技术及管理水平的等也会对项目建设期产生影响。如果工期拖延，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。

六、结论意见

- 1、本期债券发行已经披露本期债券主要发行要素。
- 2、本期债券募集资金用于菏泽市牡丹区新建北京至雄安新区至商丘高速铁路山东段项目，项目符合产业政策和地区发展规划。
- 3、本期债券项目建设单位具备实施项目的主体资格。
- 4、为本期债券发行提供服务的资信评级机构、审计机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质。

（以下无正文）



（本页无正文，系《山东两仪律师事务所关于 2022 年山东省政府交通水利及市政产业区发展专项债券（二期）-2022 年山东省政府专项债券（十二期）菏泽市牡丹区新建北京至雄安新区至商丘高速铁路山东段项目之法律意见书》之签章页）



山东两仪律师事务所

经办律师：杜娟

经办律师：蔡辉

二〇二二年二月十七日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31370000787180243F

山东两仪

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。



23717200610587936



发证机关: 山东省司法厅

发证日期: 2017 年 11 月 10 日

执业机构 山东两仪律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13717201311864064

法律职业资格
或律师资格证号 A20113717022874

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2018 年 05 月 21 日



持证人 杜娟

性别 女

身份证号 372923198103144724

执业机构

执业证类别

执业证号 11017201210502242

法律职业资格
或律师资格证号

持证人

别

男

发证机关

发证日期



身份证号 372928199409211419

2017年10月15日