



**山东舜达律师事务所**  
**2021 年山东省（济南市济泺路穿黄隧道工程项目）**  
**交通水利及市政产业园区发展专项债券（二期）**  
**—2021 年山东省政府专项债券（四十二期）**  
**法律意见书**

致：山东省财政厅

本所接受委托，担任 2021 年山东省（济南市济泺路穿黄隧道工程项目）交通水利及市政产业园区发展专项债券（二期）—2021 年山东省政府专项债券（四十二期）（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》”）、中共中央办公厅、国务院办公厅《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》（以下简称“中办、国办关于专项债券发行工作的通知”）、《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”）、《财政部关于印发〈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〕

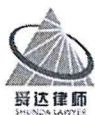


225 号文”）、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号，以下简称“国办函〔2016〕88 号文”）、《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预〔2016〕155 号，以下简称“财预〔2016〕155 号文”）、《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预〔2018〕161 号，以下简称“财预〔2018〕161 号文”）等法律、法规、规章及规范性文件规定，本所对本次发行有关事项进行了审查，查阅了本所认为出具本法律意见书所需的文件，并就相关事项进行了必要的询问，并据此出具本法律意见书。

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、本期债券的发行要素

根据《信息披露文件》记载，本期债券的主要发行要素如下：

（一）债券名称：2021 年山东省（济南市济泺路穿黄隧道工程项目）交通水利及市政产业园区发展专项债券（二期）—2021 年山东省政府专项债券（四十二期）；

（二）发行人：山东省人民政府；

（三）发行方式：招标方式发行；

（四）债券品种：政府专项债券；

（五）债券期限：30 年期；

（六）债券发行总额：人民币 1 亿元；

（七）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；

（八）还本付息方式：按半年付息，到期后一次性偿还本金。

## 二、本期债券的发行人

根据《预算法》、“财库〔2020〕43 号文”、财预〔2016〕155 号文的相关规定，省级政府为专项债券的发行主体，设区的市、县、不设区的市、市辖区级人民政府确需发行专项债券的，由省级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”），专项债券资金纳入政府预算管理，用于济南市有一定收益的公益性项目，符合《预算法》、“财库〔2020〕43 号文”、财预〔2016〕155 号文的相关规定。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《2020 年济南市国民经济和社会发展统计公报》，全年全市地区生产总值 10140.9 亿元，比上年增长 4.9%。分产业看，第一产业



增加值 361.7 亿元，增长 2.2%；第二产业增加值 3530.7 亿元，增长 7.0%；第三产业增加值 6248.6 亿元，增长 3.7%。三次产业构成为 3.6: 34.8: 61.6。

### (三) 济南全市和市级财政情况

#### 1、地方一般公共预算收支执行情况

2020 年济南市一般公共预算收入 9,060,751 万元，可比增长 7.2%，加上级税收返还、各项补助、调入预算稳定调节基金、上年结转收入等 7,134,545 万元，收入总计 16,195,296 万元；全市一般公共预算当年支出 12,869,953 万元，完成调整预算 13,143,345 万元的 97.92%，比上年增长 7.51%，加上解省支出、补充预算稳定调节基金、债务还本支出及结转下年支出等 3,325,343 万元，支出总计 16,195,296 万元，全市收支平衡。

市级(含济南高新技术产业开发区、莱芜高新技术产业开发区、南部山区、新旧动能转换先行区，下同)一般公共预算收入 4,292,688 万元(包括区县上解市级分享收入)，可比增长 6.71%，加上级税收返还、各项补助、调入预算稳定调节基金、上年结转收入等 3,141,153 万元，收入总计 7,433,841 万元；市级一般公共预算当年支出 6,109,031 万元，完成调整预算 6,425,240 万元的 95.08%，比上年增长 8.32%，加上解省支出、补助区县支出、补充预算稳定调节基金、债务还本支出及结转下年支出等 1,324,810 万元，支出总计 7,433,841 万元，市级收支平衡。

## 2、政府性基金预算收支执行情况

2020 年济南市政府性基金收入 8,204,013 万元，完成调整预期的 100.73%，加上级补助收入、债券转贷收入、上年结转收入等 6,542,150 万元，收入总计 14,746,163 万元；全市政府性基金当年支出 12,099,945 万元，加上解上级支出、债务还本支出、调出资金等 1,852,610 万元，支出总计 13,952,555 万元。收支相抵，结转下年支出 793,608 万元。

市级政府性基金收入 5,839,296 万元，加上级补助收入、债券转贷收入、上年结转收入等 4,446,357 万元，收入总计 10,285,653 万元；市级政府性基金当年支出 6,398,061 万元，加上解上级支出、债务还本支出、调出资金等 3,353,420 万元，支出总计 9,751,481 万元。收支相抵，结转下年支出 534,172 万元。

## 3、国有资本经营预算收支执行情况

2020 年全市国有资本经营预算收入 86,731 万元，完成收入预期的 172.15%，加上级补助收入等 11,210 万元，收入合计 97,941 万元；国有资本经营预算支出 33,215 万元，完成预算的 74.08%，加转入一般公共预算等 31,103 万元，支出总计 64,318 万元。收支相抵，结转下年支出 33,623 万元。

市级国有资本经营预算收入 76,270 万元，完成收入预期的 230.44%，加上级补助收入等 5,286 万元，收入合计 81,556 万元；国有资本经营预算支出 26,935 万元，完成预算的 97.13%，加转入

一般公共预算、上解上级支出等 22,881 万元,支出总计 49,816 万元。收支相抵,结转下年支出 31,740 万元。

#### 4、社会保险基金预算收支执行情况

2020 年济南市社会保险基金预算收入 3,050,795 万元,完成调整预算的 106.48%,加上年结转收入 4,960,974 万元,收入总计 8,011,769 万元;全市社会保险基金预算支出 3,015,887 万元,完成调整预算的 101.03%。收支相抵,滚存结余 4,995,882 万元。

#### 5、地域财政总收入情况

2020 年济南市一般公共预算、政府性基金、国有资本经营预算、社会保险基金、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 3,072.76 亿元,比 2019 年的 3,358.28 亿元下降 8.50%。按预算级次划分,中央级收入 666.13 亿元,占总收入的 21.68%;省级收入 354.79 亿元,占总收入的 11.55%;市县级收入 2,051.84 亿元,占总收入的 66.78%。按收入类别划分,一般公共预算收入 1,592.26 亿元,占总收入的 51.82%;政府性基金收入 944.28 亿元,占总收入的 30.73%;国有资本经营收入 34.33 亿元,占总收入的 1.12%;社会保险基金收入 490.28 亿元,占总收入的 15.95%;财政专户收入 11.61 亿元,占总收入的 0.38%。

#### (四)济南市地方政府债券使用情况

2020 年省转贷济南市地方政府债券 5,133,300 万元(包括新增债券 4,022,800 万元,再融资债券 1,110,500 万元),其中市级

3,340,379 万元,区县级 1,792,921 万元。市级债券主要用于高速铁路、城市轨道交通、跨黄河桥隧、新旧动能转换、棚户区改造、产业园区等重点基础设施项目建设,以及偿还到期的政府债券本金。2020 年再融资债券 1,110,500 万元,全部用于偿还到期的政府债券本金。

### 三、本期债券的募集资金用途

根据《信息披露文件》,济南市市本级拟将本次发行募集资金 1 亿元专项用于济南市济泺路穿黄隧道项目,该项目情况如下:

#### (一) 项目概述

项目位于济南市天桥区境内,依据济南市发展和改革委员会《关于济南市济泺路穿黄隧道工程项目变更批复》(济发改审批核〔2018〕86 号),调整后,路线南起泺口南路 400 米处,依次下穿二环北路、济广高速、南岸大堤、黄河、北岸大堤,北至鹊山水库沉沙池东北角,接 G309。

线路全长 4,760 米,其中,隧道长 3,890 米,采用双管双层盾构法隧道,隧道外径 15.2m,内径 13.9 米,上层为 3 车道机动车道,下层预留城市轨道交通条件,南岸路基段长度 150 米,宽度 62.5 米,北岸路基段长度 720 米,宽度 41.2 米;北岸设消防站 1 处,建筑面积 1,146 平方米,收费广场 1 处,在两岸工作井附近各设置 1 处风塔,风塔高度 30 米,南岸预留 1 对出入匝道;在南岸敞开段下方同步建设必要预留的轨道交通土建工程,其中,轨道交通汽修厂站长 299.3



米,建筑面积 17,910.72 平方米,汽修厂站至南岸工作井区间隧道长 274.80 米。项目总用地面积 14.36 公顷。项目主线隧道段采用 60 公里/小时的城市主干路技术标准,为双向 6 车道,南线接线道路及辅路为双向 12 车道,北岸接线道路及辅路为双向 8 车道,车辆荷载等级:城-A 级。

## (二) 项目主体概况

本项目业主单位为济南城隧建设工程有限公司,系济南城市建设集团有限公司控股子公司。公司于 2017 年 10 月 12 日在济南市工商行政管理局登记注册,持有统一社会信用代码为 91370100MA3EN1HA39 的营业执照,公司住所:济南市天桥区济泺路 53 号济泺名都公建 112。法定代表人:李春林。

公司主要经营范围:工程项目开发、建设、管理、运营(凭资质证经营);市政工程施工、公路工程施工、隧道及桥梁工程施工、园林景观工程施工(凭资质证经营);场地租赁;房屋出租;机械设备、施工材料租赁;土地整理。

## (三) 项目主要批准文件

2017 年 9 月 30 日,济南市发展和改革委员会《关于济南市济泺路穿黄隧道工程项目核准的批复》(济发改能交〔2017〕567 号);

2017 年 12 月 7 日,济南市环境保护局《关于济南市济泺路穿黄隧道工程环境影响报告书的批复》(济环报告书〔2017〕37 号);

2018 年 9 月 12 日,济南市发展和改革委员会出具《关于济南市

济泺路穿黄隧道工程项目变更批复》（济发改审批核〔2018〕86号），同意对项目法人、部分建设内容、总投资进行变更调整。

本所律师认为，上述济南市济泺路穿黄隧道项目，可研报告、立项审批等前期需要上报手续已部分完成，符合国家产业政策，专项债券资金应由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由本级主管部门专项用于济南市济泺路穿黄隧道项目。项目主体依法设立并有效存续，具备相关主体资格。

#### 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，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就本次发行出具了信用评级报告，本期债券信用等级为 AAA。

经本所律师适当核查，上海新世纪资信评估投资服务有限公司现持有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》，上海新世纪资信评估投资服务有限公司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，上海新世纪资信评估投资服务有限公司具备为本次发

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《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码：313700007988855357R），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

中天运会计师事务所(特殊普通合伙)(以下简称“中天运会计师事务所”)就本次发行出具了项目收益与融资自求平衡专项评价报告。

经本所律师适当核查，中天运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：91110102089661664J）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，中天运会计师事务所具备为本次发行提供服务的资格。

## 五、本期债券的风险因素

### (一) 利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，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。

### (二) 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,但由于债券交易活跃程度受宏观经济和投资组合的意愿等不同因素影响,本期债券在银行间债券市场、证券交易所上进行流通转让时存在一定的交易流动性风险,发行人无法保证本期债券在银行间债券市场、证券交易所市场的交易量及活跃性。

### (三) 评级变动风险

在本期债券存续期间,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。

### (四) 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整,将导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

### (五) 偿付风险

本期债券偿付资金主要来自于车辆过路过桥费收入。该收入与车流量密切相关,道路(桥梁)车流量的预测结果是整个项目设计的基础,直接影响项目的建设规模、投资规模及费用收益水平。车流量预测准确性与基础资料如社会经济、城市人口分布等是否准确可靠、城市规模的实现年度是否按规划设想等因素关系密切,而上述这些因素



都具有一定的不确定性. 同时如果工期拖延, 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, 从而可能影响到项目收益以及本次发行债券的还本付息。以上不确定性因素, 将可能影响到本项目的还本付息。

## 六、结论性意见

(一) 发行人具备本次发行主体资格, 专项债券资金纳入政府预算管理用于以上项目, 符合相关法律法规和规范性文件的规定。

(二) 项目参与主体是依法设立并有效存续的法人, 具有相关主体资格。

(三) 募集资金拟投入的项目已取得项目可研、立项审批等前期需要上报手续已经完备或基本完成, 符合国家产业政策, 专项债券资金应由财政部门纳入政府性基金预算管理, 并专项用于相关项目。

(四) 本次发行的《信息披露文件》已披露了主要发行要素。

(五) 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。

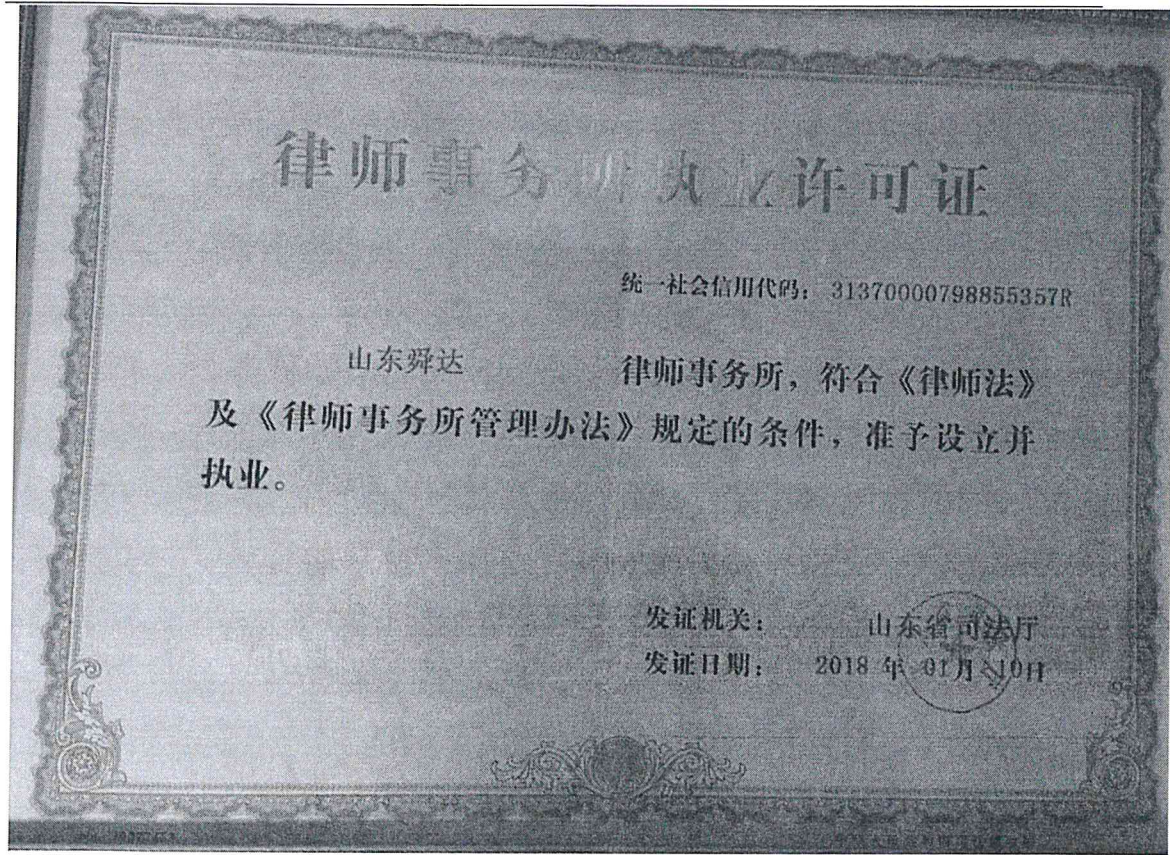
本法律意见书正本一式肆份, 每份均具有同等法律效力。(以下无正文)

(本页无正文，为《山东舜达律师事务所 2021 年山东省（济南市  
济泺路穿黄隧道工程项目）交通水利及市政产业园区发展专项债券  
（二期）—2021 年山东省政府专项债券（四十二期）法律意见书》  
之签署页）

山东舜达律师事务所  
经办律师：张玉光  
刘雅琪



2021 年 9 月 15 日



律 师 事 务 所  
执 业 许 可 证  
( 副 本 )

统一社会信用代码: 31370000798855357R

山东舜达 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: 2018年01月10日



律师事务所登记事项 (一)

名称	山东舜达律师事务所
住所	山东省济南市市中区舜耕路28号
负责人	高健
组织形式	普通合伙
设立资产	30万元
主管机关	济南市司法局
批准文号	鲁司字[2007]19号
批准日期	2007年03月07日

律师事务所登记事项 (二)

丁振华, 高健, 高立刚, 郭涛, 贺广良, 李永献, 姜玉昕, 苗成民, 牛清宗, 潘正茂, 潘洪明, 任欣, 苏雷雷, 孙承东, 王凯, 王锋, 谢真真, 于世民, 张泽军, 张玉光

合  
伙  
人

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	2020年度
考核结果	合格
考核机关	
考核日期	2021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	

律师事务所处罚记录

处罚事由	处罚种类	处罚机关	处罚日期



执业机构	山东舜达律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	13701200110423779		
法律职业资格 或律师资格证号	372000711112897		
发证机关	山东省司法厅	持证人	张玉光
发证日期	2017年05月24日	性别	男
		身份证号	372423197111071316


律师年度考核备案

考核年度	2019年度
考核结果	称职
备案机关	山东省济南市司法局 年度考核备案专用章
备案日期	有效期至 2021年5月24日

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	山东省济南市司法局 年度考核备案专用章
备案日期	有效期至 2022年5月24日

执业机构	山东舜达律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	13701201611296517		
法律职业资格 或律师资格证号	A20143701030091		
发证机关	山东省司法厅	持证人	刘雅琪
发证日期	2018年07月24日	性别	女
		身份证号	370724198311237662

<p>备注</p> <p>2020年度</p> <p>称 职</p>  <p>有效期 2021年5月1日至2023年5月1日</p>	<p>注意事项</p> <p>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（首次发证之日起首次年度考核完成前除外）。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>四、了解律师详细信息，请登录 核验网址： No. 10755176</p>
---	---