

2022 年山东省政府交通水利及市政产业区发展专项债券（十九期）-2022 年山东省政府专项债券（三十二期）菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目

法律意见书

（2022）两仪律见字第 017 号



山东两仪律师事务所

二〇二二年六月一日

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.....	9
五、本期债券的风险要素.....	11
六、结论意见.....	13

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（十九期）-2022 年山东省政府专项债券（三十二期）菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园基础设施项目。

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 20 年期固定利率债券。

5. 发行总额：本期债券共计发行人民币 1000 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：利息每半年付息，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 $34^{\circ} 39'$ — $35^{\circ} 52'$ ，东经 $114^{\circ} 45'$ — $116^{\circ} 25'$ 之间，南北长 157 千米，东西宽 140 千米，总面积 12238.62 平方千米。根据第七次人口普查数据，截至 2020 年 11 月 1 日零时，菏泽市常住人口为 8795939 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》（2021 年），2021 年，全市实现地区生产总值（GDP）3976.67 亿元，按可比价格计算，比上年增长 8.8%。其中，第一产业增加值 390.92 亿元，增长 7.7%；第二产业增加值 1653.26 亿元，增长 8.9%；第三产业增

加值 1932.49 亿元，增长 9.0%。三次产业结构调整为 9.8:41.6:48.6。

（三）菏泽市财政情况

2021 年全市和市级预算执行情况

1、一般公共预算执行情况

据快报统计，2021 年，全市一般公共预算总收入 813.19 亿元，其中：地方一般公共预算收入 283.89 亿元，完成预算的 110.7%，比上年增长 19.3%；上级补助收入 355.06 亿元，债务转贷收入 45.85 亿元，调入资金 85.67 亿元，上年结转收入 36.17 亿元，动用预算稳定调节基金 6.55 亿元。全市一般公共预算总支出 813.19 亿元，其中：当年支出 632.84 亿元，完成预算的 98%；上解上级支出 48.39 亿元，债务还本支出 46.65 亿元，补充预算周转金 0.37 亿元，安排预算稳定调节基金 7.29 亿元，结转下年支出 77.65 亿元。全市一般公共预算收支实现平衡。

2021 年，市级一般公共预算总收入 107.65 亿元，其中：地方一般公共预算收入 23.01 亿元，完成预算的 116.3%，比上年增长 45.2%；上级补助收入 54.21 亿元，债务转贷收入 6.04 亿元，调入资金 8.11 亿元，上年结转结余 13.59 亿元，动用预算稳定调节基金 2.69 亿元。市级一般公共预算总支出 107.65 亿元，其中：当年支出 92.07 亿元，完成预算的 94.9%；上解上级支出-14.21 亿元，债务还本支出 6.19 亿元，安排预算稳定调节基金 3.22 亿元，结转下年支出 20.38 亿元。市级一般公共预算收支实现平衡。

2、政府性基金预算执行情况

2021 年，全市政府性基金总收入 744.30 亿元，其中：当年收入 472.40 亿元，完成预算的 132.5%，比上年增长 5.4%；上级补助收入 13.03 亿元，上年结余 12.03 亿元，债务转贷收入 246.84 亿元。全市政府性基金总支出 722.80 亿元，其中：当年支出 620.62 亿元，完成预算的 175.9%，；上解上级支出 0.19 亿元，调出资金 54.4 亿元，债务还本支出 47.59 亿元。结转下年支出 21.5 亿元。全市政府性基金收支实现平衡。

2021 年，市级政府性基金总收入 121.82 亿元，其中：政府性基金收入 60.38 亿元，完成预算的 95.2%，同比下降 37.9%；上级补助收入-0.06 亿元，上年结余 2.77 亿元，债务转贷收入 58.73 亿元。市级政府性基金总支出 121.56 亿元，其中：当年支出 108.80 亿元，完成预算的 101.7%；上解上级支出 0.04 亿元，调出资金 5.81 亿元，债务还本支出 6.91 亿元。结转下年支出 0.26 亿元。市级政府性基金收支实现平衡。

3、国有资本经营预算执行情况

2021 年，全市国有资本经营预算总收入 4.29 亿元，其中：当年收入 4.24 亿元，完成预算的 279.6%，增长 163.4%；上级补助及上年结转收入 0.05 亿元。全市国有资本经营预算总支出 4.29 亿元，其中：当年支出 3.52 亿元，完成预算的 285.9%，主要由定陶区、郓城县对新设立的国有公司进行资本金注入引起的增支；调出资金及结转下年 0.77 亿元。全市国有资本经营预算收支实现平衡。

2021 年，市级国有资本经营预算总收入 0.50 亿元，其中：当年收入 0.51 亿元，完成预算的 102.6 %，增长 100%；上级补助及上年结转-0.01 亿元。市级国有资本经营预算总支出 0.5 亿元，其中：当年支出 0.02 亿元，完成预算的 10.2%；调出资金及结转下年 0.48 亿元。市级国有资本经营预算收支实现平衡。

4、社会保险基金预算执行情况

2021 年，全市社会保险基金收入 218.63 亿元，完成预算的 100.4%，比上年增长 7.4%。全市社会保险基金支出 210.48 亿元，完成预算的 105.3%，比上年增长 19.2%。年末滚存结余 178.72 亿元。

2021 年，市级社会保险基金收入 127.55 亿元，完成预算的 100.3%，比上年增长 10.4%。市级社会保险基金支出 128.48 亿元，完成预算的 108.6%，比上年增长 27.7%。年末滚存结余 79.74 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国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目。

（一）项目概况

菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园将依托“中国牡丹之都”独特优势，坚持以科学发展观为指导，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以牡丹产业为主导，以产城深度融合为目标，按照“十百千万”发展规划，推动一二三产协调发展，“四化同步”，促进区域健康发展，为“脱贫攻坚”、“中原经济区”、“西部经济隆起带”等区域发展和主体功能区战略提供产业和技术支

撑。以牡丹为主题，规划建设“牡丹标准种植区、生产加工区、科研商贸文化旅游区”三大功能区，打造集标准化种植、产品深加工、旅游观光、科技研发、商贸物流和等为一体的产业创新基地，使之成为将成为产业结构创新、体制创新、科技创新、市场创新的示范点和新的经济增长点，带动区域经济发展。

本项目包括 9 个子项目，农副产品产业加工基地、智能温室大棚种植基地、农业产业科技孵化基地、产业园区治污综合体、牡丹之都农产品国际交易中心、七里河湿地景观工程、国花大道东延工程、牡丹产业博览馆、菏泽非遗文化博览馆（含李荣海美术馆扩建）。项目总投资 150000 万元，本期发债 20000 万元。项目建设所需资金拟发行地方政府专项债券 60000.00 万元其余资金由建设单位自筹解决。

结合工程实际情况项目拟分工程实施初步拟订总建设工期起始时间暂定为 2018 年 1 月竣工完成时间暂定为 2023 年 8 月。

（二）项目批复文件

1、2020 年 3 月 3 日，菏泽市牡丹区行政审批服务局核发《牡丹区国际国花博览园项目建设项目用地预审表》，认为该项目选址符合牡丹区土地利用总体规划。

2、2020 年 2 月 20 日，菏泽市牡丹区人民政府核发《关于牡丹区农村产业融合发展示范园政府专项债券使用有关问题的批复》，同意菏泽市牡丹投资发展有限公司将牡丹区农村产业融合发展示范园项目交由菏泽国安旅游文化有限公司实施。

3、2020 年 1 月 16 日，菏泽国安文化旅游有限公司将中国牡丹

产业谷及国际国花博览园建设项目环境影响备案，备案号：202037170200000013。

4、2020年5月13日，菏泽市牡丹区发展和改革局核发《关于菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目可行性研究报告的批复》（荷区发改农业[2020]100号），同意菏泽国安文化旅游有限公司建设菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目。项目建设用地已缴纳土地出让金，办理了《不动产权证书》。项目农业及农业设施建设不改变土地性质，已签订土地《流转合同》。

本所律师认为：菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目已经立项，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。

（三）项目建设单位

2020年5月13日，菏泽市牡丹区发展和改革局核发《关于菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目可行性研究报告的批复意见》，同意菏泽国安旅游文化有限公司建设菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目。

菏泽国安文化旅游有限公司，系有限责任公司，统一社会信用代码：91371702MA3P9EN337，法定代表人：温禄祥，注册资本：5000万元，公司地址：山东省菏泽市牡丹区长城路与西安路交叉口西南角会盟台会议中心二楼。经营范围：旅游文化资源开发、利用；旅游文

化项目筹划；旅游管理咨询和信息咨询；旅游文化商品的研发、销售；房地产开发与销售；建筑工程施工；牡丹相关产品生产、研发、销售。

本所律师认为：菏泽国安文化旅游有限公司系在中华人民共和国境内依法成立、合法存续的企业法人，其经营范围包括房地产开发与销售；建筑工程施工等，具备建设菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目的主体资格。

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 5 月 31 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）菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园基础设施项目收益与融资自求平衡专项评价报告》（江天专评字〔2022〕382 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运营融资需要；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。认为菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目可以采取发行项目收益与融资自求平衡专项债券的方式完成资金筹措。

（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国家农村产业融合发展示范园区基础设施项目，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（十九期）-2022 年山东省政府专项债券（三十二期）菏泽市牡丹区国家农村产业融合发展示范园基础设施项目法律意见书》之签章页）



经办律师：

朱娟

经办律师：

蔡辉

二〇二二年六月一日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 313700000787180243F

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。



23717200610587938



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

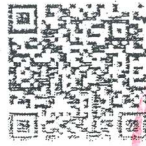
执业证类别 专职律师

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

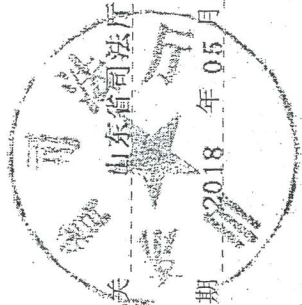
发证日期 2018 年 05 月 21 日



持证人 杜娟

性别 女

身份证号 372923198103144724



执业机构

山东开泰律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

112247201240502242

法律职业资格
或律师资格证号

110374795544

持证人

秦辉

性别

男

发证机关

山东省司法厅

发证日期

2017年05月15日

身份证号

372324198609212418

