

山东兴郛律师事务所
关 于
2018 年山东省（菏泽市）土地储备专项债券（一期）
——2018 年山东省政府专项债券（八期）的
法律意见书



目 录

一、本期债券的发行要素.....	4
二、 本期债券的发行人	5
（一）菏泽市概况	5
（二）菏泽市经济发展情况	6
（三）菏泽市的财政情况	6
（四）菏泽市政府性债务情况	8
三、本期债券的募集资金用途.....	9
四、本期债券的发行机构及发行文件.....	11
（一）信用评级机构及评级报告	11
（二）法律顾问及法律意见书	12
（三）审计机构及专项评价报告	12
五、本期债券的风险因素.....	13
（一）利率风险	13
（二）流动性风险	13
（三）偿付风险	14
（四）评级变动风险	14
（五）税务风险	14
六、偿债保障措施.....	14
七、投资者保护机制.....	14
八、结论意见.....	14

山东兴郢律师事务所关于 2018 年山东省菏泽市土地储备专项债券之法律意见书

鲁兴郢意字（2018）第 006 号

根据《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）、《中华人民共和国证券法》（以下简称“《证券法》”）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号，以下简称“国发[2014]43 号文”）、《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83 号，以下简称“财库[2015]83 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”）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155 号，以下简称“财预[2016]155 号文”）、《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预[2017]89 号，以下简称“财预[2017]89 号文”）、《试点发行地方政府土地储备专项债券管理办法》（财预[2018]28 号，以下简称“财预[2018]28 号文”）、《关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预[2018]34 号，以下简称“财预[2018]34 号文”）、《关于做好土地储备和土地储备专项债券发行准备工作的通知》（鲁财债[2018]20 号）等法律、法规及规范性文件的有关规定，山东兴郢律师事务所（以下简称“本所”）作为 2018 年菏泽市区土地储备专项债券（以下简称“本期债券”）的特聘专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券发行事宜，出具本法律意见书。

本所律师依据本法律意见书出具日前菏泽市已发生的或存在的事实和我国现行法律、法规和财政部的有关规范性文件发表法律意见。对于本法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、菏泽市及其其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。在本法律意见书中，本所律师仅

就菏泽市本期债券有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、评估等专业事项发表意见。本所律师在法律意见书中对有关会计报表、审计报告中某些数据或结论的引用，并不意味着经办律师对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对本期债券发行的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

本法律意见书仅供菏泽市本期债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见书作为菏泽市本期债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

本所律师同意发行人部分或全部在本期债券信息披露文件中自行引用或按中国证券业协会备案要求引用本法律意见书的内容，但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。

一、本期债券的发行要素

本期债券的主要发行要素包括：

1. 债券名称：2018 年菏泽市土地储备专项债券。
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 3 年期固定利率债券。
5. 发行总额：本期债券共计发行人民币 1.06 亿 (RMB:106000000 元)，用于菏泽市郓城县土地储备项目建设。

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，本期债券的信用级别为 AAA，该公司将每年开展一次跟踪评级。

7. 债券利率：本期债券为固定利率债券，采用单一价格荷兰式招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为本期债券的票面利率。本期债券票面利率在债券存续期内固定不变。

8. 还本付息方式：每年付息一次，到期一次还本，最后一期利息随本金的兑付一起支付。年度付息款项自付息日起不另计息，本金自兑付日起不另计利息。

9. 发行价格：本期债券面值 100 元人民币，以 1,000 元为一个认购单位，认购金额必须是人民币 1,000 元的整数倍且不少于人民币 1,000 元。

10. 发行方式：招标发行

11. 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）。

12. 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：菏泽市为本期债券发行已披露本期债券主要发行要素。

二、本期债券的发行人

本期债券的发行人 of 山东省人民政府，转贷给菏泽市人民政府。

（一）菏泽市概况

菏泽，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 $34^{\circ} 39' \sim 35^{\circ} 52'$ ，东经 $114^{\circ} 45' \sim 116^{\circ} 25'$ 之间。南北长 157 公里，东西宽 140 公里，总面积 12238.62 平方公里。

截至 2017 年，菏泽市下辖 2 区、7 县，常住总人口 862.26 万人。实现地区

生产总值（GDP）2820.18 亿元，按可比价格计算，比上年增长 8.5%。第一产业增加值 282.08 亿元，增长 3.1%；第二产业增加值 1458.34 亿元，增长 8.4%；第三产业增加值 1079.76 亿元，增长 10.1%。三次产业结构由上年的 10.9：51.7：37.4 调整为 10.0：51.7：38.3。

（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》（2017 年），经济发展稳中有进。初步核算，全市实现地区生产总值（GDP）2820.18 亿元，按可比价格计算，比上年增长 8.5%。第一产业增加值 282.08 亿元，增长 3.1%；第二产业增加值 1458.34 亿元，增长 8.4%；第三产业增加值 1079.76 亿元，增长 10.1%。三次产业结构由上年的 10.9:51.7:37.4 调整为 10.0:51.7:38.3，第一产业增加值占地区生产总值的比重下降 0.9 个百分点，第二产业增加值占地区生产总值的比重与去年同期持平，第三产业增加值占地区生产总值的比重提高 0.9 个百分点，经济结构进一步优化。

价格水平总体平稳。居民消费价格上涨 1.1%，商品零售价格上涨 0.9%；工业生产者出厂价格上涨 5.4%，工业生产者购进价格上涨 9.5%。

（三）菏泽市的财政情况

1、公共预算收入、转移支付收入、地方政府债券收入

2016 年，全市一般公共预算收入 185.05，转移性收入 234.70 亿元 地方政府债券收入 51.5 亿元。市级公共财政收入 13.85 亿元，转移性收入 12.75 亿元，地方政府债券收入 8.37 亿元。

2017 年，全市一般公共预算收入 186.55 亿元，转移性收入 389.5 亿元，地方政府债券收入 20.9 亿元。市级公共财政收入 17.43 亿元，转移性收入 45.25 亿元，地方政府债券收入 0.094 亿元。

2018 年，全市一般公共预算收入 194.17 亿元，转移性收入 385.57 亿元 地方政府债券收入 16.35 亿元。市级公共财政收入 15.12 亿元，转移性收入 71.37

亿元，地方政府债券收入5.2亿元。

2、一般公共预算支出、转移性支出、地方政府债券还本支出

2016年，全市一般公共预算支出428.4亿元，转移性支出20.34亿元，地方政府债券还本支出35.31亿元。市级一般公共预算支出43.71亿元，地方政府债券还本支出0.27亿元。

2017年，全市一般公共预算支出510.26亿元，转移性支出19.7亿元，地方政府债券还本支出10.26亿元。市级一般公共预算支出 45.15亿元，地方政府债券还本支出0.14亿元。

2018年，全市一般公共预算支出522.01亿元，转移性支出57.72亿元，地方政府债券还本支出8.5亿元。市级一般公共预算支出67.89亿元，转移性支出18.59亿元，地方政府债券还本支出5.2亿元。

3、政府性基金收支

2016 年，全市政府性基金总收入99.55亿元，全市政府性基金总支出126.12亿元，收支相抵，结转下年支出12.53亿元。市级政府性基金总收入7.79亿元，市级政府性基金总支出13.53亿元，收支相抵，结转下年支出3.35 亿元。2016年，全市国有土地使用权出让收入86.12亿元，国有土地使用权出让支出105.29亿元。

2017年，全市政府性基金总收入262.72亿元，全市政府性基金总支出313.47亿元，收支相抵，结转下年支出9.97亿元。市级政府性基金总收入26.67亿元，市级政府性基金总支出23.84亿元。收支相抵，结转下年支出5.28亿元。2017 年，全市国有土地使用权出让收入238.95亿元，国有土地使用权出让支出281.91亿元。

2018 年，全市政府性基金预算收入安排 234.70 亿元，全市政府性基金支出预算安排 249.98 亿元。市级政府性基金预算收入安排 40.19 亿元，市级政府性基金预算总支出相应安排 41.56 亿元。2018 年，国有土地使用权出让收入预算 214.91 万元，国有土地使用权出让支出预算 218.74 万元。

4. 国有资本经营收支情况

2016 年，全市国有资本经营总收入502万元，全市国有资本经营总支出400万元，收支相抵，结转下年支出213万元。市级国有资本经营预算总收入502万元，市级国有资本经营预算总支出400万元，收支相抵，结转下年支出213万元。

2017年，全市国有资本经营预算总收入11106万元，全市国有资本经营预算总支出1066万元，收支相抵，结转下年支出99万元。市级国有资本经营预算总收入1106万元，市级国有资本经营预算总支出1062万元，收支相抵，结转下年支出91万元。

2018年，全市国有资本经营预算收入安排1456万元，全市国有资本经营预算支出安排1456万元。市级国有资本经营预算收入安排1456万元，市级国有资本经营预算支出安排1456万元。

单位：亿元

县 区	2017 年政府债务限额			2017 年政府性债务余额			备注
	小计	一般债务	专项债务	政府债务余额			
				小计	一般债务	专项债务	
全市合计	314.40	144.65	169.75	277.41	129.99	147.41	
市 级	79.42	32.08	47.34	73.38	31.69	41.69	
开发区	15.93	8.67	7.26	15.14	8.21	6.93	
牡丹区	36.47	17.33	19.14	30.40	12.88	17.52	含高新区
定陶区	23.82	7.30	16.52	20.12	5.53	14.59	
成武县	16.08	9.79	6.29	13.16	8.61	4.55	
巨野县	23.59	7.35	16.24	21.93	6.83	15.11	
东明县	22.29	14.83	7.46	18.83	14.13	4.70	
单 县	20.60	8.11	12.49	20.42	8.08	12.34	

郓城县	28.40	14.39	14.01	21.52	12.49	9.04	
曹 县	30.80	16.00	14.80	27.69	14.07	13.62	
鄄城县	17.00	8.80	8.20	14.82	7.48	7.34	

（四）菏泽市政府性债务情况

2018年菏泽市政府债务限额为398.08亿元，其中，一般债务限额144.65亿元，专项债务限额253.45亿元。2017年12月底菏泽市政府债务余额合计277.41亿元，其中，一般债务余额129.99万元，专项债务余额147.41万元。2017年具体债务余额及限额情况见下表：

三、本期债券的募集资金用途

菏泽市本次融资涉及二个土地拟储备项目，本期债券募集资金将用于郓城县土地储备项目。

1. 项目概述

（1）水浒故里项目：好汉路以西、公明路以东、跃进路以南、郓州大道以北。用土地面积 308561 平方米，其中道路用地 58716 平方米，绿化用地 42678 平方米，实际用地面积 207167 平方米。

（2）八里河商住项目：东门街以东、东溪路以南、迎宾大道以北。

规划面积 327932 平方米，实际可用土地面积 100826 平方米。

2. 项目总投资

山东省菏泽市本次融资涉及郓城县 2 块土地储备地块，总投资 34000 万元。项目资本金 7000 万元，由菏泽市郓城县政府统筹安排，融资 27000 万元，通过发行专项债券筹集，其中本期债券融资 10600 万元。

（1）水浒故里项目地块总投资 10461 万元，项目资本金 2151 万元，由菏泽市郓城县政府统筹安排，融资 8310 万元，通过发行专项债券筹集，其中本期债券融资 3470 万元。

(2) 八里河商住项目地块总投资 23539 万元，项目资本金 4849 万元，由菏泽市郓城县政府统筹安排，融资 18690 万元，通过发行专项债券筹集，其中本期债券融资 7130 万元。

3. 项目文件

经本所律师核查，截止本法律意见书出具之日，郓城县土地储备项目文件有：

2018 年 7 月 12 日，郓城县人民政府《关于同意将八里河商住、水浒故里商住项目纳入土地储备的批复》（郓政字[2018]70 号），确认将八里河商住、水浒故里商住项目纳入土地储备。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的郓城县土地储备项目已取得收储土地方案，符合城市总体规划和土地利用总体规划。

综上，本所律师认为：本期债券由山东省人民政府作为发行人发行，募集资金通过转贷的方式转贷给菏泽市人民政府，最终该募集资金专项用于上述对应的土地储备项目，符合“财预[2017]62 号文”第五条“地方政府为土地储备举借债务采取发行土地储备专项债券方式。省、自治区、直辖市政府（以下简称省级政府）为土地储备专项债券的发行主体。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区级政府（以下简称市县级政府）确需发行土地储备专项债券的，由省级政府统一发行并转贷给市县级政府。经省级政府批准，计划单列市政府可以自办发行土地储备专项债券。”、“财预[2017]62 号文”第二十五条“土地储备专项债券的发行和使用应当严格对应到项目”、“财预[2017]89 号文”第二部分第（四）条中“市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。”、“财预[2016]155 号文”第四条第二款“省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基

金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。”之规定。

四、本期债券的发行机构及发行文件

（一）信用评级机构及评级报告

1、山东省财政厅委托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现持有上海市杨浦区市场监管局于2016年08月18日核发的统一社会信用代码为91310110132206721U的《营业执照》，经营范围：资信服务，企业资产委托管理，债券评估，为投资者提供投资咨询及信息服务，为发行者提供投资咨询服务。【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】。该公司还持有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》、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[1997]547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资信评估投资服务有限公司从事证券市场资信评级业务的批复》（证监机构字[2007]250号），故上海新世纪资信评估投资服务有限公司为中国境内注册设立并有效存续的信用评级机构，具备为本期债券提供信用评级的主体资格。

2. 信用评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司于2018年9月23日出具了《信用评级报告》，经综合评定，本期债券信用级别为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具备为本期债券发行提供相应服务的资格。

（二）法律顾问及法律意见书

菏泽市聘请本所作为本期债券发行的专项法律顾问并出具法律意见书。本所系经山东省司法厅批准设立的国资律师事务所，现持有山东省司法厅于 1980 年 10 月 25 日核发的统一社会信用代码为：313700004954308537 的《律师事务所执业许可证》。本法律意见书已由两名执业律师及本所负责人签字并加盖公章。

本所律师认为：山东兴郛律师事务所系经批准依法设立且合法存续的国资律师事务所，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执业资格。

（三）审计机构及专项评价报告

发行人委托山东中慧会计师事务所有限公司（以下简称“山东中慧”）作为本期债券的审计机构。

1. 审计机构

山东中慧会计师事务所有限公司现持有菏泽市经济开发区市场监督管理局于 1999 年 12 月 15 日核发的统一社会信用代码为 913717004953909432 的《营业执照》、山东省财政厅于 1999 年 2 月核发的执业证书编号为 37160003 的《会计师事务所执业证书》本所律师认为：山东中慧系经批准依法设立且合法存续的有限责任公司制会计师事务所，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

山东省菏泽市土地储备专项债券（一期）2018 年山东省政府专项债券（八期）财务审计报告作出了项目收益与融资自求平衡专项评价。

经本所律师核查，山东中慧会计师事务所为本期债券发行所编制了 2018 年山东省菏泽市土地储备专项债券（一期）2018 年山东省政府专项债券（八期）财务审计报告。得出如下结论：经过上述测算，在相关预测假设前提下，按 2015 年至 2017 年 GDP 平均增速 9.03% 的 100%、90%、80% 比例计算土地价格的增长的

情况下，本息覆盖倍数为 1.77、1.73、1.68，预期土地出让收入对应政府性基金收入能够合理保证偿还融资本息，实现项目收益和融资自求平衡。

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

五、本期债券的风险因素

（一）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，在存续期内，可能面临市场利率周期性波动，而市场利率的波动可能使本期债券投资者的实际投资收益具有一定的不确定性。

（二）流动性风险

本期债券发行后可在银行间债券市场、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债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本期债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响本期债券流动性。

（三）偿付风险

本期债券根据“财预[2016]155 号文”第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。本期债券偿付资金主要来自于对应地块未来土地出让收益，偿债较有保障，偿付风险极低。但土地出让收益的实现易受到项目实施进度、土地市场供求等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

（四）评级变动风险

由发行人确定的评级机构对本期债券信用等级进行评级，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，从而为本期债券投资者带来一定的风险。

（五）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。发行人无法保证在本期债券存续期内，上述税收优惠政策不会发生变化。若国家税收政策发生调增，将导致投资者持有本期债券投资收益发生相应波动。

六、偿债保障措施

1. 本期债券募集资金投资项目自身收益与专项债券本息实现自求平衡。
2. 必要时可发行新一期地方政府专项债券用于偿还本次债券本息。

七、投资者保护机制

本期债券的投资保护机制包括：

（一）从制度层面建立地方政府性债务风险防控措施及债务风险应急处置预案。

（二）建立完善的债券资金使用管理机制。

本所律师认为：本期债券已制定了必要的投资者保护机制。

八、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

1、本期债券发行已披露本期债券主要发行要素。

2、本期债券募集资金将用于菏泽市郓城县土地储备专项债项目，符合“财预[2018]28号文”、“财预[2016]155号”及“财预[2017]89号文”关于“市县级政府确需棚改专项债券的，由其省级政府统一发行并转贷给市县级政府。”、“专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行。”的相关要求。

3、为本期债券发行提供服务的法律顾问、评估机构审计机构均具备相应的从业资质。

4、本期债券的偿债保障措施符合“财预[2017]89 号文”和“财预[2018]28 号文”的相关规定，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

5、本期债券已制定了必要的投资者保护机制。

综上所述，本所律师认为：本期债券发行符合《预算法》、《证券法》、“国发[2014]43 号文”、“财库[2015]83 号文”、“财预[2015]225 号文”、“财预[2016]155 号文”、“财预[2017]89 号文”及“财预[2018]28 号文”等法律、法规及规范性文件的有关规定，发行人实施本期债券发行方案不存在法律障碍。

本法律意见书一式四份，经本所律师及本所负责人签字并加盖本所公章后生效。



山东兴郛律师事务所

负责人：赵华亮



经办律师：

李瑞清

经办律师：

李华良

2108 年 9 月 3 日

律 师 事 务 所
执 业 许 可 证

(副 本)

统一社会信用代码: 313700004954308537

山东兴郛

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。



23717198040484709

发证机关:

山东省司法厅

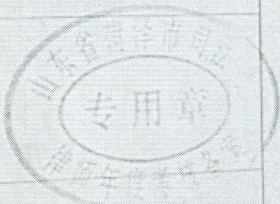
发证日期:

2017 年 11 月 10 日

律师事务所登记事项 (一)

名 称	山东兴郛律师事务所
住 所	山东省菏泽市郛城县南环路法 院对过
负 责 人	赵华亮
组织形式	国资
设立资产	0万元
主管机关	郛城县司法局
批准文号	郛政办发(1980)36号
批准日期	1980-10-25

律师年度考核备案

考核年度	2017年
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	有效期: 2018年5月至2019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	

执业机构 山东兴鄂律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13717199611982343

法律职业资格
或律师资格证号 37956528

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2016 年 01 月 05 日



持证人 李瑞清

性 别 女

身份证号 372928197410040105

执业机构 山东天沐律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13717201210482735

法律职业资格
或律师资格证号 A26103717255413



持证人 王强

性 别 男

发证机关 山东省司法厅

身份证号 372901197503142001

发证日期 2017 年 05 月 15 日

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	山东省司法厅 专用章
备案日期	2017年5月15日

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
备案日期	