



今海瑞律师事务所
JINHAIRUI LAW FIRM

2023 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（十八期）—
—2023 年山东省政府专项债券（二十二期）
临沂市沂南县临淄至临沂高速公路（沂南段）

法律意见书

山东今海瑞律师事务所
二〇二三年四月十一日

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：2023 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券（十八期）——2023 年山东省政府专项债券（二十二期）临沂市沂南县临淄至临沂高速公路（沂南段）。

（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：30 年期。

（五）发行总额：本期债券本项目发行 15000 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）。

（十一）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。

二、项目基本情况

（一）项目名称

临淄至临沂高速公路（沂南段）

（二）立项单位

根据山东省发展和改革委员会核发的《山东省发展和改革委员会关于山东高速集团有限公司临淄至临沂高速公路项目核准的批复》（鲁发改政务[2020]186 号）及《山东省发展和改革委员会关于山东高速淄临高速公路有限公司临淄至临沂高速公路项目核准变更的批复》（鲁发改政务[2021]142 号）等材料，临淄至临沂高速公路（沂南段）的立项单位为山东高速淄临高速公路有限公司。

经本所律师查阅山东高速淄临高速公路有限公司提供的《营业执照》及在国家企业信用信息公示系统查询，截至本法律意见书出具之日，山东高速淄临高速公路有限公司的基本情况如下：

公司名称	山东高速淄临高速公路有限公司
公司住所	山东省淄博市淄川区松龄路街道办事处柳泉社区松龄东路 111 号
法定代表人	郭光明
注册资本	7226 万人民币
公司类型	其他有限责任公司
经营范围	一般项目：以自有资金从事投资活动；餐饮管理；健身休闲活

	<p>动；机动车修理和维护；广告设计、代理；广告发布（非广播电台、电视台、报刊出版单位）；广告制作；住房租赁；机械设备租赁；停车场服务；普通货物仓储服务（不含危险化学品等需许可审批的项目）；日用百货销售；化妆品批发；化妆品零售；办公用品销售；文具用品批发；文具用品零售；体育用品及器材批发；体育用品及器材零售；服装服饰批发；服装服饰零售；工艺美术品及收藏品批发（象牙及其制品除外）；工艺美术品及收藏品零售（象牙及其制品除外）；交通设施维修；园林绿化工程施工；城市绿化管理；工程和技术研究和试验发展；紧急救援服务；物业管理；信息技术咨询服务；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；工程管理服务；蔬菜种植；新鲜蔬菜批发；新鲜蔬菜零售；花卉种植；礼品花卉销售；园艺产品种植；草种植；树木种植经营；建筑材料销售；汽车零配件批发；汽车装饰用品销售；润滑油销售；石油制品销售（不含危险化学品）；机械设备销售；针纺织品及原料销售；针纺织品销售；消防器材销售；专业保洁、清洗、消毒服务；渔业专业及辅助性活动；渔业机械服务；农林牧副渔业专业机械的安装、维修（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：公路管理与养护；餐饮服务；各类工程建设活动；住宿服务；食品经营（销售预包装食品）；食品经营（销售散装食品）；房地产开发经营；住宅室内装饰装修；林木种子生产经营；烟草制品零售；网络文化经营；保健食品销售；食品互联网销售（销售预包装食品）；出版物零售；出版物批发；药品批发；药品零售；牲畜饲养；铁路机车车辆维修；燃气经营（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，具体经营项目以审批结果为准）</p>
统一社会信用代码	91370302MA3UDMDJ91
营业期限	2020-11-18 至 无固定期限

成立日期	2020-11-18
登记状态	在营（开业）企业

本所律师认为：山东高速淄临高速公路有限公司系在中华人民共和国境内依法设立、合法存续的企业法人，具备从事临淄至临沂高速公路（沂南段）的主体资格。

（三）项目规划审批

经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，临淄至临沂高速公路（沂南段）已取得批复文件如下：

1.2020 年 11 月 17 日，山东省发展和改革委员会核发《山东省发展和改革委员会关于山东高速集团有限公司临淄至临沂高速公路项目核准的批复》（鲁发改政务[2020]186 号），同意建设该项目，项目代码为：2018-370000-54-02-017062，项目单位为山东高速集团有限公司，并对项目建设规模及内容、项目投资等事项作出批复。

2021 年 10 月 28 日，山东省发展和改革委员会核发《山东省发展和改革委员会关于山东高速淄临高速公路有限公司临淄至临沂高速公路项目核准变更的批复》（鲁发改政务[2021]142 号），同意项目单位由“山东高速集团有限公司”变更为“山东高速淄临高速公路有限公司”，并对项目建设规模及内容、项目投资等变更事项作出批复。

2.2018 年 1 月 31 日，山东省交通运输厅核发《山东省交通运输厅关于临淄至临沂高速公路工程可行性研究报告审查意见的函》（鲁交规划[2018]13 号），同意建设该项目，并对项目建设地点、项目建设规模及内容、项目投资等事项作出批复。

2019 年 10 月 23 日，山东省交通运输厅核发《山东省交通运输厅关于临淄至临沂高速公路工程可行性研究报告补充意见的函》（鲁交规划[2019]93 号），对项目建设规模及内容、项目投资等变更事项作出批复。

3. 2021 年 10 月 28 日，山东省交通运输厅核发《山东省交通运输厅关于临淄至临沂高速公路工程初步设计文件变更的批复》（鲁交公路[2021]125 号），对项目建设规模及内容、技术标准、工程地质勘查、路线、路基路面、排水及防护工程、桥梁和涵洞工程、隧道工程、交叉工程、交通工程及沿线设施、环境保护、施工组织和建设工期、涉路评价、概算等变更事项作出批复。

4. 2021 年 10 月 25 日，自然资源部办公厅核发《自然资源部办公厅关于临淄至临沂高速公路建设用地预审意见的函》（自然资办函[2021]1912 号），确认该项目用地符合规定，原则同意通过用地预审。

5. 2020 年 10 月 27 日，山东省自然资源厅核发《中华人民共和国建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 370000202000039 号），确认该建设项目符合国土空间用途管制要求。

6. 2021 年 3 月 10 日，山东省生态环境厅核发《山东省生态环境厅关于临淄至临沂高速公路环境影响报告书的批复》（鲁环审[2021]5 号），原则同意环境影响报告书中所列建设项目的性质、规模、选址选线和拟采取的生态环境保护措施。

7. 2022 年 9 月 22 日，山东高速基础设施建设有限公司（甲方）与淄博市城市资产运营有限公司（乙方）、山东沂蒙交通投资发展集团有限公司（丙方）、山东鲁中公路建设有限公司（丁方）、中交一公局集团有限公司（戊方）、中交第四公路工程局有限公司（己方）共同签订《山东高速淄临高速公路有限公司增资协议》，约定内容如下：

山东高速淄临高速公路有限公司（以下简称“淄临公司”）原出资人山东高速基础设施建设有限公司（以下简称“基础设施建设公司”）原出资额 5000 万元，原出资比例为 100%。

基础设施建设公司根据省政府《全省高速公路建设工作调度会会议纪要》（〔2019〕9 号）精神，采用“共建共享”模式分别与淄博市政府、临沂市政府签订了《投资合作协议》，2 市均已指定了出资和持股的平台公司，即分别为淄博市城市资产运营有限公司（以下简称“淄博城市运营”）、山东沂蒙交通投资发展集团有限公司（以下简称“沂蒙交投”）；采用“投资施工一体化”模式与山东鲁中公路建设有限公司（以下简称“鲁中公路”）、中交一公局集团有限公司（以下简称“中交一公局”）、中交第四公路工程局有限公司（以下简称“中交四公局”）等 3 家战略投资人签订了《投资合作协议》，《协议》约定各方共同在临淄至临沂段高速公路项目的投资，建设、运营等方面开展合作。

按照省政府《全省高速公路建设工作调度会会议纪要》（[2019]9号）要求，本项目采用沿线地方政府征地拆迁入股模式，以征地拆迁概算费用占概算总投资的比例作为地方出资比例，与基础设施建设公司共同筹集项目资本金，成立淄临公司，其余资金通过淄临公司融资解决。2家地方政府指定平台公司合计持有淄临公司19.72%的股权。根据基础设施建设公司与3家战略投资人签署的《投资合作协议》约定，战略投资人按照所投标段投标报价的1/7作为项目资本金出资入股淄临公司，其持股比例为战略投资人出资的项目资本金占项目总资本金的比例。3家战略投资人合计持有淄临公司11.09%的股权。增资完成后，5家战略投资人合计持有淄临公司约30.81%股权，基础设施建设公司持有淄临公司约69.19%股权，第一大股东地位不变。

增资后各股东股权比例及出资方式如下：基础设施建设公司认缴注册资本金5000万元，总出资额763319.65万元，股权比例为69.19%；淄博城市运营认缴注册资本金976万元，总出资额149056.62万元，股权比例为13.51%；沂蒙交投认缴注册资本金449万元，总出资额68515.29万元，股权比例为6.21%；鲁中公路认缴注册资本金367万元，总出资额56100万元，股权比例为5.08%；中交一公局认缴注册资本金286万元，总出资额43714.29万元，股权比例为3.96%；中交四公局认缴注册资

本金 148 万元，总出资额 22600 万元，股权比例为 2.05%。各股东出资方式均为现金方式。

按照本协议约定的增资额,5 家投资方应于本协议签署之日起 10 日内,以现金方式将认缴的注册资本金足额缴付至项目公司账户;5 家投资方应在签订《增资协议书》之日起 30 日内向项目公司缴纳第一期投资款,其中:淄博城市运营 59622.65 万元,沂蒙交投 27406.12 万元,鲁中公路 22440 万元,中交一公局 17485.72 万元,中交四公局 9040 万元;5 家投资方应在签订《增资协议书》之日起 90 日内向项目公司缴纳第二期投资款,其中:淄博城市运营 59622.65 万元,沂蒙交投 27406.12 万元,鲁中公路 22440 万元,中交一公局 17485.72 万元,中交四公局 9040 万元;5 家投资方应在签订《增资协议书》之日起 180 日内向项目公司缴清剩余投资款,其中淄博城市运营 28835.32 万元,沂蒙交投 13254.05 万元,鲁中公路 10853 万元,中交一公局 8456.85 万元,中交四公局 4372 万元。

8.2022 年 4 月,沂南县土发投资集团有限公司(甲方)与山东沂蒙交通投资发展集团有限公司(乙方)签订《山东高速淄临高速公路有限公司股份代持协议》,约定内容如下:

根据市政府会议纪要(〔2022〕11 号)要求,“需我市配套的资本金由市属国有企业、县区国有企业分别按照 50%比例承担,其中山东沂蒙交通投资发展集团有限公司负责临淄至临沂高速公路市级资本金出资入股,沿线县区按照拆迁占比及时

足额缴纳资本金，并由相应的市属国有企业代持出资股份”。

甲方出资入股山东高速淄临高速公路有限公司，其股份由乙方代持，乙方享有作为公司股东的一切权利与义务。

甲方在山东高速淄临高速公路有限公司出资的金额为：2.378 亿元；实缴注册资本金：155.72 万元，占公司注册资本 2.155%。（具体数额以最终摘牌后的金额为准）出资的方式为：货币。甲方与公司股东身份有关的一切事宜，包括但不限于：由乙方以自己的名义将受托行使的代表股份在公司股东登记名册上具名、以公司股东身份参与公司相应活动、代为收取股息或红利、出席股东会并行使表决权、以及行使《中华人民共和国公司法》等法律法规及《公司章程》授予股东的其他权利。

综上所述，沂南县土发投资集团有限公司按照临沂市政府会议纪要（〔2022〕11 号）要求，履行临淄至临沂高速公路工程（沂南段）项目资本金的出资义务，其对该项目立项单位山东高速淄临高速公路有限公司所持股份根据其于山东沂蒙交通投资发展集团有限公司签订的《山东高速淄临高速公路有限公司股份代持协议》的约定，由山东沂蒙交通投资发展集团有限公司代持。根据政府专项债券的相关规定，沂南县土发投资集团有限公司作为专项债券资金的申请主体，申请政府专项债券资金以履行该项目注册资本金出资义务。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的临淄至临沂高速公路（沂南段）已取得相关批复文件，项目符合相关产业政策及地区发展规划。

（四）项目规模与主要建设内容

根据《临淄至临沂高速公路工程可行性研究报告》等材料，临淄至临沂高速公路（沂南段）项目起点位于沾化至临淄高速公路主线终点（G20 青银高速淄博东枢纽），终点位于临沂市沂南县青坨镇东南的 G1511 日兰高速公路。

临淄至临沂高速公路（沂南段）全长 46 公里，途经马牧池、岸堤、孙祖、张庄和青驼五个乡镇，途径吉利沟等 42 个行政村，境内设置马牧池、孙祖、张庄三处互通立交出口和沂南西一处服务区，设计速度 120 公里/小时，双向六车道高速公路标准，路基宽度 34.5 米征地面积 5300 亩。

项目总投资 80813.95 万元，资金来源：项目自有资本金 6013.95 万元，拟通过本次发行政府专项债券筹集资金 15000 万元，后续发行政府专项债券筹集资金 8800 万元，其他债务融资 51000 万元。

（五）项目建设期限

本项目预计工期为 2021 年 1 月至 2025 年 12 月（其中 2025 年 1 月-12 月为试运行期间）。

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

中天运会计师事务所（特殊普通合伙）（以下简称“中天运”）就本次发行出具了《2023 年山东省政府交通水利及市政产业园区发展专项债券(十八期)—2023 年山东省政府专项债券(二十二期)临沂市沂南县临淄至临沂高速公路（沂南段）项目收益与融资平衡专项评价报告》（中天运[2023]咨字第 00054 号）。

经本所律师适当核查，中天运现持有北京市工商行政管理局西城分局于 2018 年 12 月 27 日核发的统一社会信用代码为 91110102089661664J 的《营业执照》、北京市财政局于 2014

年9月24日核发的编号为11000204的《会计师事务所执业证书》及中华人民共和国财政部、中国证券监督管理委员会于2017年12月26日核发的证书序号为000410的《会计师事务所证券、期货相关业务许可证》，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（特殊普通合伙）具备为本次发行提供服务的资格。

（四）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31370000761851352U），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、潜在风险评估

（一）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。

（二）评级变动风险

基于山东省整体发展情况及本期债券较低的偿付风险，上海新世纪资信评估投资服务有限公司给予本期债券信用等级评

定为 AAA。本期债券存续期内，若出现宏观经济的剧烈波动，导致山东省经济增速放缓、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。

（三）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。

（四）项目收益变动风险

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（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。本次债券偿付资金主要来自于车辆通行费现金流入，偿债较有保障，偿付风险极低。但收益的实现易受到多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本次债券偿付带来一定风险。

（五）项目建设相关风险

项目实施过程中可能由于各方面因素产生风险，包括但不限于工期风险、质量风险、安全风险、环境破坏、环境保护风险、财政和经济风险、材料风险、资金风险、自然灾害风险、人员及工资风险、设备风险等。

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. 项目立项单位是依法设立并有效存续的、具有独立法人资格的事业单位法人（或具有独立法人资格的有限责任公司），具备项目单位主体资格。

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。

本法律意见书一式六份，经本所律师及本所负责人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)



山东今海瑞律师事务所

负责人：刘海亮

经办律师：刘海亮

经办律师：刘 杰

2023年4月11日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31370000761851352U



山东金海瑞
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:

山东省司法厅

发证日期:

2018 年 02 月 05 日

No. 70075032

中华人民共和国司法部监制