



今海瑞律师事务所  
JINHAIRUI LAW FIRM

2025 年山东省政府专项债券（四期）  
临沂市本级临沂至滕州公路项目（临沂段）

## 法律意见书

山东今海瑞律师事务所  
二〇二五年三月三日

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：2025 年山东省政府专项债券（四期）临沂市本级临沂至滕州公路项目（临沂段）。

（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 16400 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

临沂至滕州公路项目（临沂段）

### （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建设管理集团有限公司临沂至滕州公路项目核准的批复》（鲁发改政务[2021]115号）、《临沂至滕州公路项目股东出资协议》等文件，临沂至滕州公路项目（临沂段）的立项单位为山东高速临滕公路有限公司。

经本所律师查阅山东高速临滕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，山东高速临滕公路有限公司的基本情况如下：

公司名称	山东高速临滕公路有限公司
公司住所	山东省临沂市费县费城街道西外环路2号
法定代表人	李传贵
注册资本	10000万人民币
公司类型	其他有限责任公司
经营范围	许可项目：公路管理与养护；房地产开发经营；建设工程施工；食品销售；烟草制品零售；出版物互联网销售；药品零售；牲畜饲养；餐饮服务；住宿服务。（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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）一般项目：交通设施维修；汽车拖车、求援、清障服务；普通货物仓储服务（不含危险化学品等需许可审批的项目）；工程管理服务；广告发布；广告制作；广告设计、代理；数字内容制作服务（不含出版发行）；建筑装饰材料销售；草种植；花卉种植；蔬菜种植；建筑材料销售；机械设备销售；办公设备销售；汽车零配件零售；日用百货销售；服装服饰零售；润滑油销售；工艺美术品及礼仪用品销售（象牙及其制品除外）；石油制品销售（不含危险化学品）；消防

	器材销售；汽车装饰用品销售；针纺织品销售；住房租赁；非居住房地产租赁；机械设备租赁；洗车服务；餐饮管理；物业管理；保健食品（预包装）销售；机动车修理和维护。（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）
统一社会信用代码	91371325MABM9UQT01
营业期限	2022 年 5 月 16 日至无固定期限
成立日期	2022 年 5 月 16 日
登记状态	在营（开业）企业

本所律师认为：山东高速临滕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，具备从事临沂至滕州公路项目（临沂段）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，临沂至滕州公路项目（临沂段）已取得批复文件如下：

1.2019 年 11 月 28 日，山东省交通运输厅核发《山东省交通运输厅关于临沂至滕州公路工程可行性研究报告审查意见的函》（鲁交规划[2019]105 号），对项目建设的必要性、项目建设单位、建设地点、项目建设规模及内容、项目投资等事项作出批复。

2.2021 年 9 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建设管理集团有限公司临沂至滕州公路项目核准的批复》（鲁发改政务[2021]115 号），同意建设临沂至滕州公路，项目代码为 2020-370000-48-02-009204，对项目建设单位、建设地点、项目建设内容及规模、项目投资等事项作出批复。

3.2021 年 8 月 30 日，自然资源部办公厅核发《自然资源部

办公厅关于临沂至滕州公路工程项目用地预审意见的函》（自然资办函[2021]1572号），确认该项目用地符合规定，原则同意通过用地预审。

4.2021年9月1日，山东省自然资源厅核发《临沂至滕州公路工程建设用地预审与选址意见》，确认该项目用地符合规定，同意该项目用地预审和选址。

5.2021年9月1日，山东省自然资源厅核发《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第370000202100021号），确认该项目符合国土空间用途管制要求。

6.2022年7月6日，山东省生态环境厅核发《山东省生态环境厅关于临沂至滕州公路环境影响报告书的批复》（鲁环审[2022]28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。

7.2021年8月23日，中共临沂市委政法委员会核发《关于对临沂至滕州公路工程（临沂段）社会稳定风险评估意见的复函》（临稳003号），原则同意该项目初始风险等级为“中风险等级”，在相关风险防范化解措施落实后，社会稳定风险等级为“低风险等级”的结论。

8.2021年，山东高速建设管理集团有限公司（甲方）与临沂城市建设投资集团有限公司（乙方）、山东山亭交通发展集团有限公司（丙方）、滕州市交通发展集团有限公司（丁方）、中交路桥建设有限公司（戊方）、中化学交通建设集团有限公司（己方）共同签订《临沂至滕州公路项目股东出资协议》，主要内容约定如下：

根据临沂市人民政府、枣庄市人民政府、滕州市人民政府指定，乙方为临沂市人民政府指定出资平台，丙方为枣庄市人民政府指定出资平台，丁方为滕州市人民政府指定出资平台，戊方、己方为本项目战略投资方，各方共同出资设立项目公司[暂定名为：山东高速临滕公路投资管理有限公司，实际设立名称为：山东高速临滕公路有限公司]，由项目公司负责临沂至滕州公路项目的投资建设、运营管理等工作。

项目公司采用沿线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股东出资比例入股项目公司。戊方、己方为本项目的战略投资方，股权比例为其出资的项目资本金额占项目资本金总额的比例。

项目公司注册资本 10000 万元，由甲、乙、丙、丁、戊、己各方以人民币现金方式按持股比例实缴出资。其中，甲方以现金出资 6641 万元，股权比例为 66.41%；乙方以现金出资 2043 万元，股权比例为 20.43%；丙方以现金出资 277 万元，股权比例为 2.77%；丁方以现金出资 237 万元，股权比例为 2.37%；戊方以现金出资 399 万元，股权比例为 3.99%；己方以现金出资 403 万元，股权比例为 4.03%。股东各方出资的项目公司注册资本金包含在其出资的项目资本金中。

项目公司作为本项目的项目法人，实施本项目的投资、建设，采用先进适用的技术与科学的管理手段，确保本项目安全、优质、节约、廉洁、环保、如期建成，对本项目的建设实施、运营管理、债务偿还、资产管理等全过程负责。

按照项目资本金总额和乙方持股比例（20.43%），乙方出

资的项目资本金总额为 159231.83 万元（含项目公司注册资本 2043 万元）。乙方出资应满足项目征地拆迁进度需要，以现金形式分三期向项目公司支付，第一期支付乙方出资的资本金的 40%，金额为 63692.73 万元，在项目公司成立之日起 10 日内支付到项目公司账户；第二期支付乙方出资的资本金的 40%，金额为 63692.73 万元，在项目公司成立之日起 30 日内支付到项目公司账户；第三期支付剩余的 20%，金额为 31846.37 万元，在项目公司成立之日起 60 日内支付到项目公司账户。如征地拆迁费用支付滞后于工程建设需要，应根据实际需要提前支付。

根据甲方与乙方对应的地方政府签署的《投资合作协议》，如乙方所在地相应路段征地拆迁费用超出概算中该路段的征地拆迁费用，超出部分由乙方按照 30%的比例出资资本金，并根据征地拆迁工作开展的需要及时支付到位，其余 70%由项目公司贷款融资，但不调整乙方的股权比例。

综上所述，临沂城市建设投资集团有限公司按照临沂市人民政府《会议纪要》（〔2022〕第 13 号）要求，履行临沂至滕州公路项目（临沂段）项目资本金的出资义务。根据政府专项债券的相关规定，临沂城市建设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临沂至滕州公路项目（临沂段）注册资本金出资义务。

9.2025 年 3 月，临沂城市建设投资集团有限公司制定《临沂至滕州公路项目（临沂段）实施方案》，对项目基本情况、项目投资估算及资金筹措方案、项目现金流量及融资平衡情况、专项债券使用与项目收入缴库安排、项目风险分析、事前项目



绩效评估报告等内容作出说明，并经山东高速建设管理集团有限公司和临沂市财政局审核确认。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的临沂至滕州公路项目（临沂段）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《临沂至滕州公路工程可行性研究报告》《临沂至滕州公路项目（临沂段）实施方案》等材料，临沂至滕州公路项目（临沂段）选址位于日兰高速、岚曹高速之间，项目起自临沂市东部长深高速河东互通南约 4 公里，经临沂市河东区八湖镇北下穿鲁南高铁转向西，上跨 G206、胶新铁路及沂河，经白沙埠镇北，在半程镇西上跨京沪高速，路线转向西南二次下穿鲁南高铁，于探沂镇北跨沭河、G327 及兖石铁路。继续向西于费县南跨 S231，经许家崖水库北、龙王口水库南，在平邑县郑城镇南上跨 S313 及 S319，向西与新台高速交叉后经枣庄市山亭区北跨 S103、S238 及城郭河，经滕州市东郭镇南跨上 S313，后下穿京沪高铁、上跨北沙河于龙阳镇北至路线终点，终点接 G3 京台高速，向西顺接枣荷高速，路线全长 140.665km。

项目总占地 1090.8784 公顷（新增用地 1079.81942 公顷，原有国有建设用地 11.05906 公顷），其中主线占地 1035.04595 公顷，临沂北站互通连接线占地 42.1116 公顷，顾家庄互通连接线占地 13.7209 公顷。

新建临沂至滕州公路主线长 140.665 公里，设特大桥 7 座，大桥 26 座，中桥 8 座，小桥 13 座，互通式立交 14 处，分离式

立交 17 处，通道 103 道；涵洞 39 道；天桥 18 座；特长隧道 1 座，长隧道 5 座，中隧道 1 座；设服务区 3 处（含加油站 6 处）、养护工区 2 处、监控通信分中心 1 处、匝道收费站 10 处。含临沂北站互通连接线和顾家庄互通连接线。临沂北站互通连接线路线全长 10.699 公里，设桥 2 座，中桥 3 座，涵洞 3 道。顾家庄互通连接线路线全长 5.481 公里，设中桥 4 座，涵洞 2 道。

项目估算总投资 265386.40 万元，资金来源：项目自有资本金 31915.92 万元，2024 年 5 月已通过发行政府专项债券筹集资金 20000 万元用作项目资本金，拟通过本次发行政府专项债券筹集资金 16400 万元用作项目资本金，后续拟通过发行政府专项债券筹集资金 11300 万元用作项目资本金，通过银行融资 185770.48 万元。

### （五）项目建设期限

本项目预计工期为 2022 年 12 月至 2025 年 11 月。

## 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

和信会计师事务所（特殊普通合伙）临沂分所（以下简称“和信”）就本次发行出具了《2025 年山东省政府专项债券（四期）临沂至滕州公路项目（临沂段）收益与融资平衡专项评价报告》（和信咨字[2025]第 080006 号）。

经本所律师适当核查，和信会计师事务所现持有临沂市兰山区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91371302MA3M0JU054）以及山东省财政厅核发的《会计师事务所分所执业证书》，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，和信会计师事务所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）项目正常实施风险**

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。

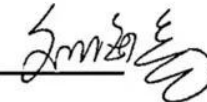
4. 本次发行的《信息披露文件》已披露了主要发行要素。


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)

  
山东林海瑞律师事务所  
负责人：刘海亮 

经办律师：刘海亮 

经办律师：刘 杰 

2025年 3 月 3 日

# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 313700000761851352U



山东海震  
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. 70078032

中华人民共和国司法部监制