



今海瑞律师事务所
JINHAIRUI LAW FIRM

2025 年山东省政府专项债券（四期）
临沂市蒙阴县董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）

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）临沂市蒙阴县董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）。

（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 3000 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

董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）

（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董梁高速沈海高速至新泰段工程项目核准的批复》

（鲁发改项审[2022]654 号）等材料，董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）的立项单位为山东高速基础设施建设有限公司。

经本所律师查阅山东高速基础设施建设有限公司提供的《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，山东高速基础设施建设有限公司的基本情况如下：

公司名称	山东高速基础设施建设有限公司
公司住所	山东省济南市历下区龙奥西路1号银丰财富广场D座15楼 1510
法定代表人	薛志超
注册资本	1500000 万人民币
公司类型	有限责任公司(非自然人投资或控股的法人独资)
经营范围	许可项目：各类工程建设活动；建设工程质量检测；建设工程设计；工程造价咨询业务；建筑智能化工程施工；旅游业务；餐饮服务；住宿服务；食品经营；房地产开发经营；住宅室内装饰装修；检验检测服务。（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：工程管理服务；公路管理与养

	护；汽车拖车、求援、清障服务；工程技术服务（规划管理、勘察、设计、监理除外）；工程和技术研究和试验发展；普通货物仓储服务（不含危险化学品等需许可审批的项目）；道路货物运输站经营；专业设计服务；建筑装饰材料销售；新型建筑材料制造（不含危险化学品）；工业工程设计服务；建筑防水卷材产品制造；模具销售；模具制造；专用设备制造（不含许可类专业设备制造）；建筑材料生产专用机械制造；土地使用权租赁；非居住房地产租赁；建筑工程机械与设备租赁；机械设备租赁；会议及展览服务；广告制作；广告发布（非广播电台、电视台、报刊出版单位）；广告设计、代理；品牌管理；交通及公共管理用金属标牌制造；交通及公共管理用标牌销售；住房租赁；日用品销售；机动车修理和维护；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；建筑用石加工；科技中介服务；知识产权服务；软件开发；信息技术咨询服务；城市绿化管理；紧急救援服务；建筑材料销售；石油制品销售（不含危险化学品）；新兴能源技术研发；机械设备销售。（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	91370102MA9454FM0A
营业期限	2021-05-20 至 无固定期限
成立日期	2021-05-20
登记状态	在营（开业）企业

本所律师认为：山东高速基础设施建设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，具备从事董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）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，董梁高速沈

海高速至新泰段工程（蒙阴段）已取得批复文件如下：

1.2022 年 12 月 21 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董梁高速沈海高速至新泰段工程项目核准的批复》（鲁发改项审[2022]654 号），同意建设该项目，项目代码为：2111-370000-04-01-579638，项目单位为山东高速基础设施建设有限公司，并对项目建设规模及内容、项目投资等事项作出批复。

2.2022 年 11 月 30 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 3700002022000071 号），确认该建设项目符合国土空间用途管制要求。

3.2023 年 6 月 30 日，山东省生态环境厅核发《山东省生态环境厅关于董梁高速沈海高速至新泰段工程环境影响报告书的批复》（鲁环审[2023]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。

4.2022 年 12 月 23 日，山东省交通运输厅核发《山东省交通运输厅关于董梁高速沈海高速至新泰段工程初步设计文件变更的批复》（鲁交公路[2022]115 号），对董梁高速沈海高速至新泰段工程建设内容和规模、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。

5. 2022 年 11 月 18 日，董梁高速沈海高速至新泰段工程完成《临沂市重大决策社会稳定风险评估报告备案表》，确认该项目社会稳定风险等级为“低风险”。

6. 2023 年 9 月，山东高速基础设施建设有限公司（甲方）与青岛董家口园区运营管理集团有限公司（乙方）、日照交通能源发展集团有限公司（丙方 1）、五莲县财金投资集团有限公司（丙方 2）、莒县公共交通发展集团有限公司（丙方 3）、临沂市财金投资集团有限公司（丁方）、新泰市财金投资集团有限公司（戊方）、山东省路桥集团有限公司（己方 1）、山东交工建设集团有限公司（己方 2）、山东省公路桥梁建设集团有限公司（己方 3）、山东东方路桥建设有限公司（己方 4）、山东高速工程建设集团有限公司（己方 5）共同签订《董梁高速沈海高速至新泰段项目公司出资合同》，约定内容如下：

就董梁高速沈海高速至新泰段项目的投资、建设和运营管理，甲方、乙方、丙方、丁方、戊方、己方拟共同出资设立董梁高速沈海高速至新泰段项目公司，公司名称为山东高速董梁沈新高速公路有限公司（暂定名，正式名称以市场监督管理部门设立登记批准名为准）。

项目总概算为人民币 2934234.52 万元（大写：贰佰玖拾叁亿肆仟贰佰叁拾肆万伍仟贰佰元整）。各方同意，以货币方式出资项目资本金，甲方、乙方、丙方 1、丙方 2、丙方 3、丁方、戊方、己方 1、己方 2、己方 3、己方 4、己方 5 的认缴出资比

例分别为 56.53%、2.52%、2.70%、3.62%、2.69%、11.55%、0.94%、4.29%、3.08%、3.62%、4.37%、4.09%。

项目资本金为人民币 880270.36 万元（大写：捌拾捌亿零贰佰柒拾万叁仟陆佰元整），占项目总概算的 30%，其中：甲方应投入的项目资本金为人民币 497568.32 万元（大写：肆拾玖亿柒仟伍佰陆拾捌万叁仟贰佰元整），占项目资本金的 56.53%；乙方应投入的项目资本金为人民币 22182.81 万元（大写：贰亿贰仟壹佰捌拾贰万捌仟壹佰元整），占项目资本金的 2.52%；丙方 1 应投入的项目资本金为人民币 23793.71 万元（大写：贰亿叁仟柒佰玖拾叁万柒仟壹佰元整），占项目资本金的 2.70%；丙方 2 应投入的项目资本金为人民币 31856.99 万元（大写：叁亿壹仟捌佰伍拾陆万玖仟玖佰元整），占项目资本金的 3.62%；丙方 3 应投入的项目资本金为人民币 23661.66 万元（大写：贰亿叁仟陆佰陆拾壹万陆仟陆佰元整），占项目资本金的 2.69%；丁方应投入的项目资本金为人民币 101671.23 万元（大写：壹拾亿壹仟陆佰柒拾壹万贰仟叁佰元整），占项目资本金的 11.55%；戊方应投入的项目资本金为人民币 8274.54 万元（大写：捌仟贰佰柒拾肆万伍仟肆佰元整），占项目资本金的 0.94%；己方 1 应投入的项目资本金为人民币 37748.68 万元（大写：叁亿柒仟柒佰肆拾捌万陆仟捌佰元整），占项目资本金的 4.29%；己方 2 应投入的项目资本金为人民币 27155.96 万元（大写：贰亿柒仟壹佰伍拾伍万玖仟陆佰元整），占项目资本

金的 3.08%；己方 3 应投入的项目资本金为人民币 31884.90 万元（大写：叁亿壹仟捌佰捌拾肆万玖仟元整），占项目资本金的 3.62%；己方 4 应投入的项目资本金为人民币 38469.98 万元（大写：叁亿捌仟肆佰陆拾玖万玖仟捌佰元整），占项目资本金的 4.37%；己方 5 应投入的项目资本金为人民币 36001.58 万元（大写：叁亿陆仟零壹万伍仟捌佰元整），占项目资本金的 4.09%。

除甲方外，本合同其他各方应出资的项目资本金以货币形式分三期支付到项目公司账户，第一期支付应出资项目资本金的 40%（含注册资本），在项目公司成立之日起 30 日内支付到位；第二期支付应出资项目资本金的 40%，在项目公司成立之日起 60 日内支付到位；第三期支付应出资项目资本金的剩余部分，在项目公司成立之日起 90 日内支付到位。

甲方应出资的项目资本金按照项目建设进度的需要及时出资，确保不影响项目建设进度和建设工期。虽有前款约定的缴付时间，如果在前款约定的出资日期之前，项目建设需要资金，各方应根据项目建设的需要，按照项目公司通知的金额和时间将所需资金按出资比例提前支付至公司账户。

7. 2023 年 9 月，沂水县浚源水务集团有限公司（甲方一）、沂南县阳都水务集团有限公司（甲方二）、蒙阴土发投资建设集团有限公司（甲方三）与临沂市财金投资集团有限公司（乙方）

签订《山东高速董梁沈新高速公路有限公司股份代持协议》，约定内容如下：

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）要求，高速公路建设需要地方同步配套项目建设资本金。临沂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，其中临沂市财金投资集团有限公司负责董家口至梁山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”。甲方一、甲方二、甲方（下统称“甲方”）三出资入股山东高速董梁沈新高速公路有限公司（下称“项目公司”），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。

甲方一在山东高速董梁沈新高速公路有限公司出资的项目资本金为：13688.205万元，认缴注册资本金：155.5万元，占公司注册资本1.555%；甲方二在山东高速董梁沈新高速公路有限公司出资的项目资本金为：20994.45万元，认缴注册资本金：238.5万元，占公司注册资本2.385%；甲方三在山东高速董梁沈新高速公路有限公司的项目资本金为：16152.96万元，认缴注册资本金：183.5万元，占公司注册资本1.835%。出资的方式为：货币。出资时间为：甲方应出资的项目资本金以货币形式分三期支付到乙方指定收款账户，第一期支付应出资项目资本金的40%（含注册资本），在项目公司成立之日起30日内支付到位；第二期支付应出资项目资本金的40%，在项目公司成立之日起60日内支付到位；第三期支付应出资项目资本金的剩余部分，

在项目公司成立之日起 90 日内支付到位。若根据项目进度需在上述出资时间之前提前缴纳出资或项目公司股东协商变更出资数额和出资时间的，甲方应在接到乙方出资通知之日起 3 个工作日按照乙方通知的金额和时间向乙方指定收款账户付款，履行作为股东向项目公司的出资义务。上述项目资本金为根据概算数额确定，甲方所应出资项目资本金总额应据实结算，如甲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，超出部分的 30%作为追加的项目资本金由甲乙双方各自按 50%的比例承担。甲方应根据乙方通知按时出资到位，且不改变甲方股权比例。

委托事项为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权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，蒙阴土发投资建设集团有限公司按照山东省政府《全省高速公路建设工作调度会会议纪要》（〔2019〕9 号）要求，履行董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）项目资本金的出资义务，其对该项目立项单位山东高速基础设施建设有限公司所持股份根据其于临沂市财金投资集团有限公司签订的《山东高速董梁沈新高速公路有限公司股份代持协议》的约定，由临沂市财金投资集团有限公司代持。根据政府专项债券的相关规定，蒙阴土发投资建设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董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）注册资本金出资义务。

8. 2025 年 3 月，蒙阴土发投资建设集团有限公司制定《临沂市蒙阴县董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）项目实施方案》，对项目基本情况、项目投资估算及资金筹措方案、项目预期收益、成本及融资平衡情况、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进行说明，并经蒙阴县财政局和蒙阴县国有资产管理服务中心审核确认。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）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《董梁高速沈海高速至新泰段工程工程可行性研究报告》《董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）项目实施方案》等材料，董梁高速沈海高速至新泰段工程起自青岛市黄岛区董家口港，向西经日照市五莲县、莒县，临沂市沂水县、沂南县、蒙阴县，于新泰市东南部衔接京沪高速与泰新高速，利用京沪高速与泰新高速到达新泰宁阳段起点新汶枢纽。

本项目路线全长 197.155 公里，其中新建段路线长度 183.57 公里，利用京沪高速 3.76 公里，利用泰新高速 9.825 公里；全线设特大桥 2 座，大桥 46 座，中桥 20 座，涵洞 201

道；隧道 6 座；互通立交 19 处（其中枢纽互通 7 处），分离立交 32 处，通道 193 座，天桥 102 座；服务区 4 处，分别为五莲、莒县、北大山及蒙阴北服务区（其中五莲服务区与五莲山互通合建）、养护工区 4 处（分别与海青、五莲南、许家湖、莫庄收费站同址合建）、监控通信分中心 4 处等。

新建主线段采用双向四车道高速公路标准建设，设计速度 120 公里 / 小时，整体式路基宽 27.0 米，分离式路基宽度 13.25 米，特大桥设计洪水频率为 $1 / 300$ ，路基及大、中、小桥、涵洞设计洪水频率为 $1 / 100$ ；桥梁设计汽车荷载等级为公路-I 级；项目所经区域地震动峰值加速度系数为 0.10、0.15、0.20，抗震设防烈度为 VII 度、VIII 度，桥梁抗震措施设防等级为三级、四级；隧道单洞建筑限界净宽 11.5m；利用京沪高速、泰新高速段采用双向八车道高速公路标准建设，设计速度 120 公里 / 小时，路基宽度 42 米（其中泰新高速公路利用段现状为双向四车道高速公路，规划改扩建为双向八车道高速公路，不在本项目中实施），桥梁设计汽车荷载等级为公路-I 级（利用桥涵维持原荷载等级不变）；其余技术指标按《公路工程技术标准》（JTGB01-2014）执行。

董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）总投资 53843.20 万元，资金来源：项目自有资本金 152.96 万元，2023 年 9 月通过发行政府专项债券筹集资金 2000 万元，2024 年 8 月通过发行政府专项债券筹集资金 2800 万元，2024 年 12 月通过调整使用

2024 年山东省政府专项债券(六期)临沂市蒙阴县蒙阴康润康养医院建设项目未使用的债券资金 4000 万元，拟通过本次发行政府专项债券筹集资金 3000 万元，后续拟发行政府专项债券筹集资金 4400 万元，通过银行融资 37490.24 万元。

(五) 项目建设期限

本项目预计工期为 2023 年 9 月至 2026 年 6 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

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《2025 年山东省政府专项债券（四期）临沂市蒙阴县董梁高速沈海高速至新泰段工程（蒙阴段）项目收益与融资平衡专项评价报告》（中天运[2025]咨字第 00036 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及其他现金流入,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会对项目建设期产生影响风险等。

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企业法人,具备项目单位主体资格。

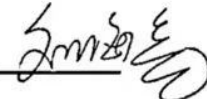
4. 本次发行的《信息披露文件》已披露了主要发行要素。


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