

2025 年山东省政府专项债券（二十九期）
新建济南至枣庄铁路项目（省本级）
法律意见书



二〇二五年六月



目录

一、本期债券的发行要素	4
二、项目基本情况	4
(一) 项目名称	4
(二) 立项单位	4
(三) 项目规划审批	6
(四) 项目规模与主要内容	8
(五) 项目建设期限	9
三、本期债券的发行文件及发行有关机构	9
(一) 信息披露文件	9
(二) 评级报告	9
(三) 项目收益与融资平衡专项评价报告	10
(四) 法律意见书	10
四、本期债券潜在的法律风险	10
(一) 偿付风险	10
(二) 利率风险	10
(三) 流动性风险	11
(四) 评级变动风险	11
(五) 税务风险	11
(六) 项目运营风险	11
(七) 项目建设风险	12
五、结论性意见	12

**2025 年山东省政府专项债券（二十九期）
新建济南至枣庄铁路项目（省本级）
法律意见书**

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（二十九期）。
- (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) 发行金额：本期拟发行专项债券 31000 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（以下简称“新世纪”）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：在债券存续期每半年支付债券利息，到期一次性偿还本金。
- (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

新建济南至枣庄铁路项目（省本级）。

（二）立项单位

2022 年 12 月 9 日，取得山东省发展和改革委员会印发的《关于

同意新建济南至枣庄铁路项目延期开工建设的复函》(鲁发改项审函〔2022〕17号),同意山东济枣高速铁路有限公司为新建济南至枣庄铁路项目法人。山东济枣高速铁路有限公司成立于2020年12月23日,由山东铁路投资控股集团有限公司、山东铁路发展基金有限公司、济南轨道交通集团有限公司、泰安市通达投资有限公司、济宁城投控股集团有限公司、枣庄高铁投资有限公司、中铁二十一局集团有限公司、中国建筑股份有限公司、中交一公局集团有限公司、中交路桥建设有限公司、中交第二公路工程局有限公司、中交第三公路工程局有限公司出资设立。统一社会信用代码为91370402MA3UNX7XXW;注册资本为304.92亿元人民币,法定代表人为周宪东;公司住所为山东省枣庄市市中区衡山路81号;经营范围为一般项目:铁路运输设备销售;铁路运输辅助活动;高铁设备、配件制造;高铁设备、配件销售;电气信号设备装置销售;特种设备销售;旅客票务代理;运输设备租赁服务;机械设备租赁;物业管理;广告设计、代理;广告制作;普通货物仓储服务(不含危险化学品等需许可审批的项目);停车场服务(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:建设工程监理;道路货物运输(含危险货物);各类工程建设活动;铁路运输基础设备制造;铁路机车车辆维修;公共铁路运输;特种设备安装改造修理;特种设备检验检测服务;建设工程质量检测;旅游业务;餐饮服务(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,具体经营项目以审批结果为准)。

经核查,因新建济南至枣庄铁路项目在申请用地预审、环评等批

复文件时项目公司山东济枣高速铁路有限公司尚未注册成立，项目由既有公司鲁南高速铁路有限公司申请批复文件，在山东济枣高速铁路有限公司成立后，由山东济枣高速铁路有限公司作为项目参与主体进行建设管理。本所律师认为，上述新建铁路济南至枣庄铁路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有限责任公司，不存在法律、法规、规章及公司章程规定应当终止、解散的情形；项目立项单位具备相关经营范围。

（三）项目规划审批

项目已取得的批复文件：

1、立项批复方面：2020年12月18日，山东省发展和改革委员会向山东铁路投资控股集团有限公司印发《山东省发展和改革委员会关于新建济南至枣庄铁路项目核准的批复》（鲁发改政务[2020]212号），同意新建济南至枣庄铁路项目建设，项目代码为2020-370000-53-01-008196，明确项目单位为山东铁路投资控股集团有限公司和济南轨道交通集团有限公司、泰安市通达投资有限公司、济宁城投控股集团有限公司、枣庄高铁投资有限公司共同出资组建的法人公司。

2、土地手续方面：2020年11月2日，自然资源部办公厅印发《关于新建济南至枣庄铁路项目建设用地预审意见的复函》（自然资办函[2020]1947号），明确该项目用地符合供地政策，原则同意通过用地预审。并明确本文件有效期至2023年11月2日。

2023年11月10日，自然资源部办公厅印发《自然资源部办公

厅关于新建济南至枣庄铁路建设用地预审意见的函》（自然资办函〔2023〕2196号），原则同意通过用地预审，本文件有效期至2026年11月10日。

2023年12月6日，自然资源部办公厅印发《自然资源部办公厅关于新建济枣铁路控制性工程先行用地的函》（自然资办函〔2023〕2409号），同意先行用地93.4336公顷（其中耕地39.8428公顷），其中，桥梁用地76.2943公顷、隧道用地8.7618公顷、车站用地8.3775公顷。并强调抓紧准备该工程正式用地报批，于2024年12月6日前将材料报部审查。

2024年12月23日，取得自然资源部印发的《自然资源部关于新建济南至枣庄铁路（济南段）工程建设用地的批复》，明确共计批准建设用地95.2877公顷，作为新建济南至枣庄铁路（济南段）工程建设用地。

2025年1月27日，取得自然资源部印发的《自然资源部关于新建济南至枣庄铁路（泰安至枣庄段）工程建设用地的批复》，明确共计批准建设用地694.4164公顷，作为新建济南至枣庄铁路（泰安至枣庄段）工程建设用地。

3、环评批复

2020年12月31日，山东省生态环境厅印发《关于新建济南至枣庄铁路环境影响报告书的批复》（鲁环审〔2020〕39号），明确从生态环境角度分析，在全面落实环境影响报告书及本批复提出的各项污染防治和生态保护措施后，环境影响可接受，项目建设可行，原则

同意环境影响报告书中所列建设项目的性质、规模、地点和拟采取的生态环境保护措施。

4、其他手续方面

2020年12月28日，山东省交通运输厅印发《关于新建济南至枣庄铁路初步设计的批复》（鲁交铁机〔2020〕60号）。

2023年12月15日，山东铁路投资控股集团有限公司作出《关于新建济南至枣庄铁路工程开工的批复》（鲁铁投工字[2023]129号），同意新建济南至枣庄铁路工程开工建设。

（四）项目规模与主要建设内容

根据项目的相关批复文件，项目主要建设内容：线路自济南枢纽引出，经济南市历城区、市中区，泰安市城区、宁阳县，济宁市曲阜市、邹城市，枣庄市滕州市、市中区，终至台儿庄区。线路长约269.67公里，其中新建正线长264.42公里，利用既有鲁南高铁曲阜东线路5.25公里。同步建设济南东胶济场联络线6.6公里，济莱济滨联络线6.7公里，鲁南高铁菏泽方向联络线7.7公里。全线共设济南东站、港沟站、南山站、泰安东站、宁阳站、曲阜东站、邹城东站、滕州东站、枣庄南站和台儿庄站等10座车站。预留鲁南高铁曲阜南至本线枣庄方向联络线接轨条件。

铁路等级：高速铁路。正线数目：双线。设计速度目标值350公里/小时。正线线间距：5米。最大坡度：一般地段20‰，困难地段30‰。最小曲线半径：一般地段7000米，困难地段5500米。到发线有效长度：650米。牵引种类：电力。列车运行控制方式：自动控制。调度指

挥方式:调度集中。最小行车间隔:3 分钟。

该项目投资估算总额 640 亿元(含综合开发用地费用 27 亿元),其中项目资本金 304.92 亿元,由省与沿线市分担,其中省级资本金 148.45 亿元由山东铁路投资控股集团有限公司筹措解决;沿线四市承担资本金 156.47 亿元。

(五) 项目建设期限

根据《实施方案》,本项目预计工期为 2023 年 12 月至 2027 年 12 月。

三、本期债券的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,并附募投项目情况汇总表,已披露了主要发行要素。

(二) 评级报告

新世纪就本次发行出具了《信用评级报告》,本次发行的债券级别为 AAA。

经本所律师适当核查,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》,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,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

山东中立德会计师事务所有限公司（以下简称“中立德会计师事务所”）就本次发行出具了《项目收益与融资平衡专项评价报告》。

经本所律师适当核查，中立德会计师事务所现持有烟台市莱山区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91370602720720049M）以及山东省财政厅核发的《会计师事务所执业证书》，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，立德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：313700007508526164），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、本期债券潜在的法律风险

（一）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铁路运输收入及其他收入，受到多种因素影响，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。

（二）利率风险

在本期债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策的变动等因素会引起市场利率水平的变化，本期债券在存续期限

内,不排除市场利率波动的可能,利率的波动将给投资者投资本期债券的收益水平带来一定的不确定性。

(三) 流动性风险

本次发行的专项债券可以在银行间债券市场、证券交易所市场交易流通,但由于债券交易活跃程度受宏观经济和投资组合的意愿等不同因素影响,本期债券在银行间债券市场、证券交易所上进行流通转让时存在一定的交易流动性风险,发行人无法保证本期债券在银行间债券市场、证券交易所市场的交易量及活跃性。

(四) 评级变动风险

在本期债券存续期期间,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,从而对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。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) 项目运营风险

客流量的预测结果是整个项目设计的基础,它直接影响项目建设规模、投资规模及费用收益水平。客流量预测的准确性与客流量预测的基础资料如社会经济、城市人口分布、出行方式等是否准确可靠、

城市规模的实现年度是否按规划设想等因素关系密切,本项目存在总投资核算不准确、客流量预测不准确,项目收入与支出不准确等方面的风险。同时,项目建成后的运营管理,特别是日常检查、养护、大修和安全等方面的管理存在一定的风险,项目管理部门的运营管理水平直接关系到项目正常运营和效益,上述风险将项目项目收益,可能影响本次债券发行的还本付息。

(七) 项目建设风险

高速铁路具有建设周期长、资金投入量大等特点,其建设运营应依法履行必要的审批手续,存在工期拖延和工程事故的可能性,在项目实施过程中,项目勘测材料的详细程度、设计方案的稳定、项目管理部门的组织管理水平、项目承建单位的施工技术和管理水平等也会对项目建设期产生影响。工程地质条件复杂和多样等特点,对于建设期产生的影响尤为突出。如果工期拖延,工程投资将增加,并且工程拖延将影响项目的资金流入,使项目净收益减少,可能影响本次债券发行的还本付息。

综上所述,本项目存在的各项法律风险亦是投资者应当考虑的情况。

五、结论性意见

- 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备案,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，且具有实施项目的主体资格。

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。

本法律意见书正本一式肆份，经本所律师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。

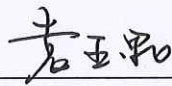
（以下无正文）

（本页无正文，为《2025 年山东省政府专项债券（二十九期）新建济南至枣庄铁路项目（省本级）法律意见书》之签署页）



经办律师：


辛 欢 律师


袁玉昆 律师

2025 年 6 月 16 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 313700007508526164

山东齐鲁 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: 2024 年 08 月 08 日



No. 70149512

中华人民共和国司法部监制

律 师 事 务 所 执 业 许 可 证 (副 本)

统一社会信用代码: 313700007508526164

山东齐鲁 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: 2024 年 08 月 08 日



律师事务所登记事项（一）

名称	山东齐鲁律师事务所
住所	山东省济南市高新区经十路7000号汉峪金谷泰山广场1号楼11-13层
负责人	苏波
组织形式	特殊的普通合伙
设立资产	1011.50万元
主管机关	山东省司法厅
批准文号	鲁司字【2003】42号
批准日期	2003年07月01日

律师事务所登记事项（二）

合 伙 人	张利凯, 张玉俊, 贾峻峰, 张行进, 李庆新, 魏兰柱, 汪运现, 鹿国栋, 林庆宾, 李树伟, 张佳林, 李超, 陈宝元, 王刚, 王伟, 蔡诚, 白文刚, 苏波, 陈波, 王青, 郭洪涛, 盖俊山, 于景利, 赵晓亮, 魏耀华, 韩军, 王东, 季杰, 关恩栋, 王霖, 谢凯凯, 张凯, 易新苗, 赵玉军, 张建国, 韩超, 范飞飞, 赵金玲, 赵振强, 田华, 秦蒙, 刘安山, 韩海平, 刘莉, 胡保刚, 徐怀杰, 刘建新, 韩建龙, 魏洪斌, 高强, 姜鹏, 马强, 陈炯, 刘媛, 苏金玲, 孙华, 王珊珊, 于子安, 梁翠霞, 王文娟, 宋举, 姜危晴, 张艳艳, 胡建永, 陈凯, 杨天宇, 宋哲, 郑建, 贺宁, 丛奔
-------------	--

律师事务所登记事项（三）

合 伙 人	陈建滨, 吴岳, 孔德志, 贾美杰, 张璐, 李永卫, 王海青, 秦晓英, 郭洁琼, 马广鑫, 杨子宁, 付俊杰, 宫大伟, 王梅, 李云庆, 卢帅, 潘庆强, 张晓春, 杨珍妮, 王莹, 王江涛, 周萌, 张亚东, 王海燕, 宋国光, 张红雷, 朱晓丹, 陈常元, 孟庆英, 马小申, 肖燕, 韩文东, 李晓晨, 朱贤斌, 王振霖, 刘迅, 刘胤, 戴金辉, 阚宇, 解伟娜, 王良芹, 刘国祥, 李伟亮, 邱金峰, 辛龙, 宋培凤, 左俊杰, 刘祥晓
-------------	---

律师事务所登记事项（四）

合 伙 人	
-------------	--

律师事务所登记事项（三）

合 伙 人	陈建滨, 吴岳, 孔德志, 贾美杰, 张路, 李永卫, 王海青, 索晓英, 郭洁琼, 马广鑫, 杨子宁, 付俊杰, 宫大伟, 王梅, 李云庆, 卢帅, 潘庆强, 张晓睿, 杨珍妮, 王莹, 王江涛, 周萌, 张亚东, 王海燕, 宋国光, 张红雷, 朱晓丹, 陈常元, 孟庆英, 马小申, 肖燕, 韩文东, 李晓晨, 朱贤斌, 王振霖, 刘迅, 刘胤, 戴金辉, 阙宇, 解伟娜, 王良芹, 刘国祥, 李伟亮, 邱金峰, 辛龙, 宋培凤, 左俊杰, 刘祥晓

律师事务所登记事项（四）

合 伙 人	

律师事务所登记事项（七）

序号	分所名称
一	
二	
三	
四	
五	
六	
七	
八	
九	
十	
十一	
十二	
十三	

律师事务所变更登记（一）

事项	变 更	日 期
名 称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住 所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所变更登记 (二)

事项	变 更	日 期
负 责 人		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
设 立 资 产	1054万元	年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
主 管 机 关		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所变更登记 (三)

加入合伙人姓名	日 期
刘瑞清, 刘瑞, 杨郁, 李五早, 刘成刚, 王基宏	2025年2月10日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所变更登记 (四)

加入合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所变更登记 (五)

加入合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所变更登记（六）

退出合伙人姓名	日期
朱贤斌	2025年02月10日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日

律师事务所变更登记（七）

退出合伙人姓名	日期
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日

律师事务所变更登记（八）

退出合伙人姓名	日期
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日
	年月日

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	合格
考核机关	山东省司法厅 专用章
考核日期	有效期：2025年12月31日前有效

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

律师事务所年度检查考核记录

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

律师事务所处罚记录

处罚事由	处罚种类	处罚机关	处罚日期

备 注

注 意 事 项

一、《律师事务所执业许可证》是律师事务所依法获准设立和执业的有效凭证。本证应当加盖发证机关印章，并应当加盖律师事务所年度检查考核专用章（首次发证之日起首次年度检查考核完成前除外）。

二、《律师事务所执业许可证》分正本和副本，正本和副本具有同等的法律效力。律师事务所应将正本置放于该所执业场所的醒目位置，副本用于查验。

三、《律师事务所执业许可证》不得伪造、变造、涂改、出租、出借、抵押、转让和损毁，本证如有遗失，应立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。律师事务所变更登记事项，应持本证到原发证机关办理变更登记。律师事务所申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

四、律师事务所受到停业整顿处罚的，由执业机构所在地县（区）司法行政机关收回其执业许可证，并于处罚期满时发还。律师事务所受到吊销执业许可证处罚或者因其他原因终止的，应当将其执业许可证交回原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

五、了解律师事务所详细信息，请登录

核验网址：_____

No. 50148512