



段和段律師事務所  
DUAN & DUAN

2025 年山东省政府专项债券（十一期）  
山东省本级新建济南至枣庄铁路项目  
法律意见书

二〇二五年三月



上海段和段（济南）律师事务所（以下简称“本所”）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（十一期）山东省本级新建济南至枣庄铁路项目。

(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：本期债券中本项目发行 50000 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

新建济南至枣庄铁路项目。

### （二）立项单位

项目立项单位为山东济枣高速铁路有限公司, 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; 铁路运输基础设施制造; 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、环评等批复文件时点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:

立项批复方面: 2020 年 12 月, 中铁二院工程集团有限责任公司出具了《新建济南至枣庄铁路项目项目申请报告》, 2020 年 12 月 18 日, 取得山东省发展和改革委员会印发的《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);

土地手续方面:

2020年11月2日,自然资源部办公厅《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);

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);

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)。

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);

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);

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)。

(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站线路 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。

根据《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),新建济南至枣庄铁路项目(以下简称“本项目”或项目),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

本项目预计工期为 2023 年 12 月至 2027 年 12 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)济南分所(以下简称“和信会计师事务所”)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,和信会计师事务所现持有济南市市场监督管理局核发的《营业执照》(统一社会信用代码:913701030690342410)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,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《律师事务所分所执业许可证》(统一社会信用代码31370000MD0086585H),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) 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,偿债较有保障,但受到项多种因素影响,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。

#### 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。

(此页以下无正文)

(此页以下无正文，为《省本级新建济南至枣庄铁路项目法律意见书》之签章页)

上海段和段(济南)律师事务所



经办律师:

经办律师:



2025 年 3 月 17 日

# 律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码： 31370000MD0086585H

上海段和段（济南）

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24日