

山东国曜琴岛（青岛）律师事务所
2025 年青岛市政府专项债券（十三期）
少海科创产业园基础设施建设项目
法律意见书

二〇二五年四月

山东省青岛市香港中路20号黄金广场北楼12A层、15A层

电话：0532-58781600 传真：0532-58781666



释 义

在本《法律意见书》中，除非上下文另有所指，下列词语具有以下含义：

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
省政府	指	山东省人民政府
发行人、市政府	指	青岛市人民政府
市财政局	指	青岛市财政局
本次债券	指	2025 年青岛市政府专项债券（十三期）少海科创产业园基础设施建设项目
本次发行	指	2025 年青岛市政府专项债券（十三期）少海科创产业园基础设施建设项目的发行
项目实施主体	指	青岛大沽河省级生态旅游度假区管理委员会
本项目\项目	指	少海科创产业园基础设施建设项目
《实施方案》	指	本项目的实施方案，即《2025 年青岛市政府专项债券（十三期）少海科创产业园基础设施建设项目实施方案》
本所	指	山东国曜琴岛（青岛）律师事务所
律师、本所律师	指	山东国曜琴岛（青岛）律师事务所经办律师
本《法律意见书》	指	本所为发行人本次发行出具的《2025 年青岛市政府专项债券（十三期）少海科创产业园基础设施建设项目法律意见书》
泽正会计师事务所	指	山东泽正会计师事务所有限公司

《财务评估报告》	指	山东泽正会计师事务所有限公司出具的《2025 年青岛市政府专项债券（十三期）少海科创产业园基础设施建设项目收益与融资自求平衡财务评价报告》
元	指	人民币元
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《证券法》	指	《中华人民共和国证券法》
国函〔1986〕146 号	指	《国务院关于青岛市在国家计划中实行单列的批复》
国发〔2014〕43 号	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财预〔2015〕225 号	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155 号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
国办函〔2016〕88 号	指	《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》
财预〔2018〕161 号	指	《财政部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》
厅字〔2019〕33 号	指	《中共中央办公厅国务院办公厅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》
财库〔2020〕36 号	指	《财政部关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》
财库〔2020〕43 号	指	《财政部关于印发<地方政府债券发行管理办法>的通知》
财预〔2020〕94 号	指	《财政部关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》

财预〔2021〕61号	指	财政部关于印发《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》的通知
青财债〔2021〕66号	指	《青岛市财政局关于印发<青岛市政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》
财预〔2021〕110号	指	关于印发《地方政府专项债券用途调整操作指引》的通知
财预〔2022〕120号	指	《财政部关于支持各地用足用好地方政府专项债务限额的通知》
国办发〔2024〕52号	指	《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》
青政办发〔2025〕4号	指	《青岛市人民政府办公厅关于加强地方政府专项债券管理工作的通知》

山东国曜琴岛（青岛）律师事务所关于
2025 年青岛市政府专项债券（十三期）
少海科创产业园基础设施建设项目
法律意见书

编号：（2025）琴律法意字第 0055 号

山东国曜琴岛（青岛）律师事务所（以下简称本所）接受委托，作为 2025 年青岛市政府专项债券（十三期）少海科创产业园基础设施建设项目发行事项的专项法律顾问，就本次发行所涉及的有关法律事项出具本法律意见书。

本所律师依据《预算法》、《证券法》、国函〔1986〕146 号、国办函〔2016〕88 号、国发〔2014〕43 号、财库〔2020〕43 号、财预〔2015〕225 号、财预〔2016〕155 号、财库〔2020〕36 号、财预〔2018〕161 号、厅字〔2019〕33 号、财预〔2020〕94 号、财预〔2021〕61 号、青财债〔2021〕66 号、财预〔2021〕110 号、财预〔2022〕120 号、国办发〔2024〕52 号、青政办发〔2025〕4 号等法律法规、部门规章、地方政府规章以及政策文件的规定，出具本法律意见书。

重要提示及声明

1、本所律师依据《预算法》《证券法》等法律法规之规定及本法律意见书出具日之前存在的事实，并根据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神出具本法律意见书。

2、本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据。本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

3、本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、项目实施单位及项目中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人、项目实施单位及项目中介机构或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本期债券发行的法律文件之一，随同其他材料一同报送，愿意作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

4、本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行以外的任何影响独立判断的关联关系，服务过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

5、本所律师仅就本次发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关专项债券实施方案、财务评估等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及专项债券实施方案、财务评估等内容时，均为严格按照有关中介机构出具的文件引述，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

6、本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。本法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券的发行事宜出具法律意见如下：

一、本次债券发行概况

（一）发行人的主体资格

根据国函〔1986〕146号文，青岛市为计划单列市，享有相当于省一级的经济管理权限。根据财预〔2016〕155号文第四条之“经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券”的规定，发行人具备自办发行专项债券的主体资格。

（二）本期债券的发行要素

债券名称	2025年青岛市政府专项债券（十三期）
------	---------------------

发行人	青岛市人民政府
发行金额	本期债券募集资金投向的项目为少海科创产业园基础设施建设项目，拟使用专项债券资金 377000.00 万元，其中 2023 年青岛市政府基础设施类专项债券（六期）—2023 年青岛市政府专项债券（十二期）发行专项债券 227000.00 万元（票面利率 3.1%），2023 年 6 月 9 日，调出专项债资金 70000.00 万元，2023 年本项目实际发行专项债额度 157000.00 万元，2024 年 4 月 11 日，青岛市政府专项债券（十六期）发行专项债券 3000.00 万元（票面利率 2.53%），2024 年 11 月 12 日发行专项债券 2000.00 万元（票面利率 2.21%），2025 年拟发行 80000.00 万元，其中本期计划发行 3000.00 万元，2026 年拟发行 64000.00 万元，2027 年拟发行 71000.00 万元。
发行期限	十五年
发行品种	项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券
还本付息方式	利息每半年支付一次，到期还本并支付最后一次利息。

二、本次发行对应的项目实施主体

（一）项目实施主体

本项目实施主体为青岛大沽河省级生态旅游度假区管理委员会，其主要职责如下：

- 1、负责贯彻执行党和国家的方针政策，实施国家、省法律、法规和规定。依法制定度假区的管理规定并组织实施。

2、负责组织编制度假区总体发展规划和经济、社会发展计划，报市政府批准后负责组织实施。

3、负责根据国家有关法律、法规和规章的规定，配合有关部门做好度假区内的环境保护、土地利用、环境卫生、林业林政、园林绿化、文物和水资源保护等工作。

4、负责度假区的招商引资，按规定权限审核投资项目，并报有关部门备案或审批。

5、负责度假区规划建设、项目管理和基础设施及公共设施管理。

6、负责度假区旅游资源的开发、利用、保护及旅游产品、旅游项目的开发推广。制定旅游市场计划，并组织实施。

7、负责做好度假区内湿地保护利用、科普教育、湿地研究及野生动植物资源调查、监测、救护和疫源疫病防控工作。

8、承办市委、市政府交办的其他工作。

（二）结论性意见

项目实施主体为依法设立、有效存续的机关法人，具有实施本项目的主体资格。

三、本次发行对应的投资项目

（一）项目概述

根据胶州市发展和改革局《关于少海科创产业园基础设施建设项目可行性研究报告报告的批复》（胶发改审〔2022〕137号）及实施方案，项目基本情况如下：

1、项目建设地点

项目园区道路与水环境治理工程位于站前大道以东、少海北路以北、上合大道以西、兰州路以南；惜苑路片区地下道路工程位于少海北湖和南湖之间的香港

路、正阳路、惜苑路、西起站前大道、东至上合大道。

2、项目建设规模及主要内容

本项目建设内容包括园区道路、水环境治理、惜苑路片区地下道路三部分。

(1) 园区道路工程建设范围为站前大道以东、少海北路以北、上合大道（新建）以西、兰州路以南区域，共包含 10 条道路，拟实施路段共计 13.8 公里。工程内容主要包括道路、交通设施、桥梁、路灯、给水、雨污水、中水、电力、通信等。

(2) 水环境治理工程建设范围为少海北部片区，位于扬州路以北、少海大道以西、站前大道以东、市东渠西段两岸带状空间，整体呈 T 形。河道治理长度 2300 米，两侧宽度 35-45 米，占地面积 23.65 公顷（水域面积 8.18 公顷、生态用地面积 15.48 公顷）。工程内容主要包括河道清淤、生态护坡、防渗、水土保持、堤顶路桥、围堰等。

(3) 惜苑路片区地下道路工程建设工程包括地面道路、地下通道、管线、桥梁、建筑、结构、电气、通风等工程。工程西起站前大道、东至上合大道、地面道路 3.39km，规划红线宽 30m、绿线宽 60m，设计速度 60km/h，双向四车道。地下道路 2.9km，其中，暗埋段 2.5km，设计速度 60km/h，地下联络道以西为双向六车道，以东为双向四车道。

3、项目建设计划

项目建设期 36 个月，2022 年 9 月开工，2027 年 12 月底竣工。

4、项目进展情况

(1) 蜚虹路（站前大道-胶港大道）工程

已完成路基换填、雨污水、给水管道敷设，约 1300 米。电力管道敷设完成 900 米。

(2) 胶港大道及魁文路电力管廊工程

管廊土建部分已全部完成水泥搅拌桩、止水帷幕全部施工完成，钢板桩打拔已完成 82%，管廊主体部分已完成 67%，投料共完成 57%，接头共完成 55%，机械通风井 1 完成 75%，自然通风井 3 完成 66%，人孔井完成 50%，三通井完成 50%，机械通风井 3 完成 66%，自然通风井 2 完成 50%，自然通风井 1 完成 33%，端部出线井完成 50%。2.胶港大道道路路基换填完成 90%，雨污水管线完成 80%，水稳层铺设完成 70%，沥青层铺设完成 70%，路灯完成 60%，人行道完成 7%%，绿化完成 7%%，交安设施完成 30%，桥梁未开工。

(3) 少海东路等 7 条道路工程

胶泰路、砚水东路已全部完工；少海东路、东堤南路、意诚路已通车，下一步进行绿化、交通及照明工程施工；东堤北路、墨庄路因征迁问题暂未施工。

(4) 市东渠西段启动区

市东渠项目南标段 ZK0+140-ZK0+300 西岸照明手孔井砌筑 20 个；苗木栽植鸡爪槭 27 棵，红叶石楠球 60 棵，紫荆 55 棵，全段苗木养护；ZK0+520 东岸围堰施工 50 米。项目西标段一体化提升泵站钢板桩施工水平方向 60 延米；苗木栽植中山杉 46 棵，朴树 20 棵，苗木养护；HK0+040-HK0+400 南岸照明手孔井及灯座施工 28 个；剩余揽月桥钢箱梁、望月阁等地上部分未施工。项目东标段因涉及土地问题暂未施工。

(5) 惜苑路地下道路

一标段：一标段围护结构完成约 70%，土方工程完成 39%，主体工程完成 6%。二标段：围护结构完成 98%，土方工程完成 43%，主体工程完成 30%。

(二) 项目支持性文件

根据项目实施主体提供的材料，截至本法律意见书出具之日，本项目及所涉子项目已取得的主要建设文件如下：

序号	文件名称	发文主体	编号	日期
1	《关于蜚虹路（站前大道-	胶州市发展	胶发改审	2021 年 12

	胶港大道）市政工程项目建议书的批复》	和改革局	〔2021〕223号	月20日
2	《关于胶港大道（扬州路-兰州东路）及魁文路电力管廊工程项目建议书的批复》	胶州市发展和改革委员会	胶发改审〔2021〕226号	2021年12月29日
3	《关于少海东路等7条道路工程项目建议书的批复》	胶州市发展和改革委员会	胶发改审〔2021〕227号	2021年12月29日
4	《关于市东渠西段启动区景观工程项目建议书的批复》	胶州市发展和改革委员会	胶发改审〔2022〕7号	2022年01月24日
5	砚水路（少海东路-营旧路）《建设项目用地预审与选址意见书》	胶州市自然资源和规划局	用字第370281202205015SZ号	2022年5月30日
6	《关于少海惜苑路片区地下道路项目建议书的批复》	胶州市发展和改革委员会	胶发改审〔2022〕130号	2022年08月18日
7	《关于少海科创产业园基础设施建设项目可行性研究报告的批复》	胶州市发展和改革委员会	胶发改审〔2022〕137号	2022年08月25日
8	砚水路《不动产权证书》	胶州市自然资源和规划局	鲁（2023）胶州市不动产权第0015610号	2023年6月6日
9	《关于少海科创产业园基础设施建设项目惜苑路片区地下道路部分初步设计及概算的批复》	胶州市发展和改革委员会	胶发改审〔2023〕115号	2023年6月14日
10	砚水路（少海东路-营旧	胶州市自然	地字第	2023年6

	路)《建设用地规划许可证》	资源和规划局	370201202340051号	月16日
11	砚水路(少海东路-营旧路)《建设工程规划许可证》	胶州市自然资源和规划局	地字第370201202340110号	2023年10月18日
12	少海惜苑路片区地下道路项目—地下道路《建设项目用地预审与选址意见书》	胶州市自然资源和规划局	用字第370201202340018号	2023年11月3日
13	少海惜苑路片区地下道路《国有建设用地划拨决定书》	胶州市人民政府	胶州-02-2024-0011	2024年5月9日
14	《胶州市人民政府关于将国有建设用地使用权以划拨方式供给青岛大沽河省级生态旅游度假区管理委员会使用的批复》	胶州市人民政府	胶政土字〔2024〕19号	2024年5月9日
15	沿香港路-惜苑路地下穿行的《不动产权证书》	胶州市自然资源和规划局	鲁2024胶州市不动产权第0013138号	2024年5月31日
16	少海惜苑路片区地下道路项目《建设用地规划许可证》	胶州市自然资源和规划局	地字第370201202440036号	2024年6月13日
17	少海惜苑路片区地下道路项目—地下道路《建设工程规划许可证》	胶州市自然资源和规划局	建字第370201202440101号	2024年7月16日
18	少海惜苑路片区地下道路项目-地下道路2标段及人防工程《建筑工程施工许	胶州市行政审批服务局	编号370281202501140102	2025年1月14日

	可证》			
19	少海惜苑路片区地下道路项目-地下道路1标段及人防工程《建筑工程施工许可证》	胶州市行政审批服务局	编号 3702812025020 70102	2025年2 月7日

(三) 结论性意见

本所律师认为,目前本项目取得了发改部门关于可行性研究报告的批复文件及少海惜苑路片区地下道路项目地下道路及人防工程施工许可证等相关审批或许可手续,后续项目实施主体还需办理本项目所需的施工许可证等相关审批或许可手续,确保合法合规推进项目建设工作。

四、项目融资与收益平衡

泽正会计师事务所为本次发行出具了《财务评估报告》,认为:“基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求,并根据对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价,我们认为少海科创产业园基础设施建设项目预期收益为专项债券提供了充足、稳定的现金流入,充分满足了专项债券还本付息的要求,总体实现了项目收益和融资的自求平衡。”

综上所述,本所律师认为,本期债券存续期内整体还本付息资金充足,总体实现了项目收益和融资的自求平衡。

五、本期债券的第三方专业机构及相关文件

(一) 财务顾问和财务评估咨询报告

泽正会计师事务所就本次发行出具了《财务评估报告》。根据泽正会计师事务所提供的《营业执照》,经本所律师检索国家企业信用信息公示系统,泽正会计师事务所是在济南市槐荫区市场监督管理局登记注册的有限责任公司(自然人投资或控股),统一社会信用代码为91370102061180244M,经营范围为:许可项目:注册会计师业务;代理记账;专利代理。(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:税务服务;财务咨询;资产评估;招投标代理服务;工程造价咨询业务;财政资金项目预算绩效评价服务。(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)。

(二) 法律顾问和法律意见书

本所是经山东省司法厅批准设立并合法存续的律师事务所,持有《律师事务所分所执业许可证》,统一社会信用代码为 3137000042740272X4。本所指派的潘剑、於彦秋律师均持有《中华人民共和国律师执业证》。

(三) 结论性意见

综上所述,本所律师认为,上述中介机构均具备为本次债券发行提供相关服务的资格。

六、项目风险评估及控制措施

截至本法律意见书出具之日,结合《实施方案》和《财务评估报告》,本所律师核查本项目批复文件等材料,认为本次发行存在以下风险,同时项目实施主体针对项目风险制定了以下风险控制措施:

(一) 项目风险

1、规划设计风险

本项目为新建项目,规划风险主要表现在项目的规划设计是否满足城市规划设计要求,是否满足规划行政主管部门的规划指标要求。另外,项目单位将随时监督设计单位的设计过程,并依据规划要求对设计成果进行审查,以确保化解该风险。

2、偿付风险

本项目以土地出让净收入和基础设施配套费等政府性基金收入作为部分还本付息资金来源,项目投资体量较大,建成后运营收益受市场影响较大,另外,

若未能达到设定的土地出让价格,存在未能按计划实现收入偿还到期债券本息的风险。

3、工程技术风险

本项目的工程技术风险主要包括施工场地稳定性、设计方案深化及工程管理水平等。此外,项目的实施有一定的周期,涉及的环节也较多,在这期间如果出现一些人力不可抗拒的意外事件或某个环节出现问题以及宏观经济形势发生较大的变化,工程管理方法可能不适应不断变化的内外环境,将会大大影响项目的进展或收益。

4、工期变化风险

拖延项目工期的因素非常多,如设计方案稳定性、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术和管理水平等。近期主要建材及人工费用存在上涨势头,如果工期拖延,工程投资将增加,将影响项目的现金流入,使项目净收益减少。

(二) 风险控制措施

1、提高施工技术水平

提高施工技术与管理水平,确保工程的质量与进度,签订规范施工合同,切实做好合同管理工作,达到抵御风险的目的。

2、提高管理水平与运营效率

争取按照计划完成土地出让,确保尽早收益。通过提高管理水平与运营效率,降低财务风险。

3、加强经费管理,减少资金浪费

加强对经费的管理,坚决压缩不合理支出,减少资金的浪费,保证还本付息资金。在项目存续期间,将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理,列为优先支付专项预算项目,以确保按时支付本息。

（三）其他说明事项

根据实施方案披露，按照财预〔2018〕161号、财预〔2022〕120号等文件要求，专项债券主管部门和建设单位要切实履行主体责任，规范使用债券资金，及时将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入缴入国库，切实防范化解政府债务风险。

本项目单位为青岛大沽河省级生态旅游度假区管理委员会，统筹建设和运营，项目主管部门为胶州市发展和改革委员会。项目单位及其主管部门在依法合规、确保工程质量安全的前提下，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用、形成实物工作量，推动在建基础设施项目早见成效。项目主管部门和单位对本次发行专项债券有偿债主体责任，要将专项债券项目对应的收入及时足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。

（四）结论性意见

综上，本所律师认为，规划设计、偿付、工程技术、工期变化等风险是本项目建设中常见风险，项目实施主体制定了针对项目施工技术、管理水平、经费管理的具体措施。上述风险在正常情况下，不会对本次发行造成实质性影响；发行人不存在对本次发行构成实质性不利影响的重大法律风险。

七、总体结论性意见

根据以上内容，本所律师认为：

- 1、发行人具备发行地方政府专项债券的条件。
- 2、本期专项债券的项目实施主体为依法设立、有效存续的机关法人，具有实施本项目的主体资格。
- 3、少海科创产业园基础设施建设项目取得了发改部门关于可行性研究报告的批复文件及少海惜苑路片区地下道路项目地下道路及人防工程施工许可证等相关审批或许可手续，后续项目实施主体还需办理本项目所需的施工许可证等相

关审批或许可手续，确保合法合规推进项目建设工作。

4、为本期专项债券提供中介服务的财务顾问、法律顾问具备相应的从业资质。

5、本项目资金投向为基础设施建设，符合政府专项债投向要求，项目所形成的资产属于国有资产。

6、根据《财务评估报告》，基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价，我们认为少海科创产业园基础设施建设项目预期收益为专项债券提供了充足、稳定的现金流入，充分满足了专项债券还本付息的要求，总体实现了项目收益和融资的自求平衡。

7、本次发行的风险包含项目规划风险、偿付风险等，同时项目实施主体针对项目风险制定了切实可行的风险控制措施。

8、截至本《法律意见书》出具日，发行人不存在可能对本次发行构成实质性不利影响的重大法律风险。

(本页无正文，为《2025年青岛市政府专项债券（十三期）少海科创产业园基础设施建设项目法律意见书》签章页)



负责人:



经办律师: 潘 剑

经办律师: 於彦秋

年 月 日