

北京市道可特（济南）律师事务所
关于
2025 年青岛市政府专项债券（十四期）城阳区基础设施智慧
化建设提升项目

之

法律意见书



二〇二五年四月

目 录

释 义.....	3
重要提示及声明.....	5
一、本期债券的发行要素.....	6
二、本期债券募投的项目.....	6
（一）项目概况.....	6
（二）取得的批复性文件.....	7
（三）项目资金来源.....	7
（四）项目实施主体.....	7
三、本期债券项目融资与收益平衡.....	8
四、本期债券的第三方专业机构及相关文件.....	9
（一）财务顾问及《财务评价报告》.....	9
（二）法律顾问及《法律意见书》.....	9
五、风险因素及风险控制措施.....	10
（一）风险因素.....	10
（二）风险控制措施.....	11
六、偿债保障措施.....	12
七、结论意见.....	12

释 义

除非本法律意见书另有所说明，下列词语具有的含义如下：

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人	指	青岛市人民政府
本期债券	指	2025 年青岛市政府专项债券（十四期）
项目建设单位/实施主体	指	青岛红投建设有限公司
本项目、本期债券募投资的项目	指	城阳区基础设施智慧化建设提升项目
财务顾问	指	山东恒昱信会计师事务所有限公司
《财务评价报告》	指	2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市城阳区基础设施智慧化建设提升项目收益与融资自求平衡财务评价报告
《证券法》	指	《中华人民共和国证券法》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
财预〔2016〕155 号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）
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》（财预〔2018〕161 号）
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》（财库〔2020〕43 号）
本所、本所律师	指	北京市道可特（济南）律师事务所及其律师
《法律意见书》	指	2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市城阳区基础设施智慧化建设提升项目之法律意见书
元、万元	指	人民币

北京市道可特（济南）律师事务所

关于 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市城阳区基础设施智慧化建设提升项目之法律意见书

本所根据《中华人民共和国预算法》（以下简称“《预算法》”）、《中华人民共和国证券法》（以下简称“《证券法》”）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号，以下简称“国发〔2014〕43 号文”）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225 号，以下简称“财预〔2015〕225 号文”）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号，以下简称“财预〔2016〕155 号文”）、《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》（财预〔2018〕161 号）、《关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉》（财预〔2018〕209 号）、《关于地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72 号）、《国务院关于落实〈政府工作报告〉重点工作部门分工的意见》（国发〔2019〕8 号）、《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》（厅字〔2019〕33 号）、《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〕36 号）、《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〔2020〕94 号）、《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号）、《关于梳理 2021 年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预〔2021〕29 号）、《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》财预〔2021〕61 号、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》（青财债〔2021〕66 号）、财政部 国家发展改革委关于印《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单》的通知（财预〔2021〕115 号）、《财政部办公厅 国家发展改革委办公厅关于申报 2022 年新增专项债券项目资金需求的通知》（财办预〔2021〕209 号）、中华人民共和国财政部印发《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》（财预〔2022〕120 号）、青岛市财政局 青岛市发展和改革委员会《关于组织申报 2024 年地方政府专项债券项目资金需求的通知》青财债〔2023〕38 号、青岛市财政局 青岛市发展和改革委员会《关于提前启动 2025 年政府专项债券项目储备暨资金需求申报工作的通知》等法律、法规及规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券发行事宜，出具本法律意见书。

重要提示及声明

1. 本所律师依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引发表法律意见；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，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；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。

2. 本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、实施主体、建设单位及项目中介机构已向本所律师提供了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、实施主体、建设单位、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。

3. 本所以及承办律师与发行人之间不存在除本期债券发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本期债券发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，出具的法律意见书独立客观。

4. 本所律师仅就发行人本期债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、实施方案、财务评价报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、实施方案、财务评价报告等内容时，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。

5. 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。法律意见书仅供发行人为本期债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述重要提醒及声明，本所对发行人、实施主体、建设单位以及项目中介机构所提供的与本期债券发行相关的资料和事实进行了审查和验证，现出具法律意见如下：

一、本期债券的发行要素

本期债券发行基本要素如下：

债券名称	2025 年青岛市政府专项债券（十四期）。
发行人	青岛市人民政府（转贷给青岛市城阳区人民政府）。
发行金额	发行地方政府专项债券 2,2000.00 万元。2025 年预计发行专项债券 7,000.00 万元，其中 2025 年本期债券发行 6,000.00 万元。
发行期限	20 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	在本期债券存续期内每半年支付利息，到期一次性偿还本息。
募集资金用途	募集的资金仅用于青岛市城阳区基础设施智慧化建设提升项目。任何单位和个人不得截留、挤占和挪用；不得用于经营性支付，严禁用于发放工资、单位运行经费、发放养老金等；严禁用于置换存量债务等。

二、本期债券募投的项目

本期债券募集资金将用于青岛市城阳区基础设施智慧化建设提升项目。根据《可行性研究报告的复函》、《财务评价报告》及项目单位提供材料，本期债券募投的项目情况如下：

（一）项目概况

项目建设地点位于青岛市城阳区红岛街道、河套街道。项目拟在城阳区红岛街道、河套街道约 28.39 公里道路建设约 1056 基多功能综合杆，建设和提升约 767 基普通路灯杆，并完成配套的管线、箱变、综合箱等建设内容，实现智慧照明、智慧交通、智慧市政等智慧化应用场景，信息化升级改造约 900 个路侧停车位 42 个停车场内停车位，实现区域内智慧化停车，配套建设约 900 套智能充电桩。同步建设机房等内容，搭建城阳区红岛河套智慧城市综合管理系统，涵盖多功能综合杆管理、智慧停车、物联网感知、数据资产等系统

平台。本项目于 2024 年 12 月开工，计划 2027 年 12 月竣工。

（二）取得的批复性文件

1) 2025 年 3 月 28 日，青岛市城阳区发展和改革局下发《关于城阳区基础设施智慧化建设提升项目可行性研究报告的复函》，青城发改投资【2025】25 号，载明：同意启动城阳区基础设施智慧化建设提升项目，项目建设单位：青岛红投建设有限公司等内容。

（三）项目资金来源

项目总投资 34,747.75 万元，项目资金来源主要为自筹资本金与发行地方政府专项债券，其中，自筹资本金 12,747.75 万元，通过发行地方政府专项债券 2,2000.00 万元。在资金来源与上述安排一致的前提下，本项目资本金投入比例为 36.69%，符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发【2019】26 号）要求。

按照财政部相关要求，本次发行募集资金应当由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由项目主管部门专项用于本项目，严禁用于其他项目，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，专项债务收入应当用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。

本所律师认为：本期债券募集的资金用于城阳区基础设施智慧化建设提升项目，已取得青岛市城阳区发展和改革局的立项批复，因本项目主要建设内容为多功能综合杆、智慧停车、新能源充电桩及智慧城市综合管理系统的升级建设，无需办理用地、规划、环评、施工许可等手续。项目具有一定收益的公益性项目，是地方政府专项债券支持的领域；本期债券募集资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，用于公益性资本支出，符合财预〔2016〕155 号、财预〔2018〕161 号文的要求。

（四）项目实施主体

根据项目单位提供的资料，城阳区基础设施智慧化建设提升项目的实施主体为青岛红投建设有限公司。

根据项目建设单位提供的营业执照复印件，并经本所律师在国家企业信用信息公示系统（<http://www.gsxt.gov.cn>）查询核实，项目单位股东青岛红建投资控股集团有限公司，占股100%。确认项

目单位的基本信息如下：

名称	青岛红投建设有限公司
统一社会信用代码	91370214MA7F8PHQ6D
法定代表人	刘克波
住所	山东省青岛市城阳区红岛街道华强路1号方特动漫谷A333室
公司类型	有限责任公司(非自然人投资或控股的法人独资)
注册资本	10000.00 万
成立时间	2022-01-20
营业期限	2022-01-20 至
登记状态	在业
经营范围	许可项目：建设工程施工。（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：以自有资金从事投资活动；创业空间服务；工程管理服务；园区管理服务；酒店管理；住房租赁。（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）
登记机关	青岛市城阳区行政审批服务局

综上，本所律师认为，青岛红投建设有限公司系在中华人民共和国境内依法成立、有效存续的有限责任公司（国有企业），具有独立的法人地位，经青岛市城阳区发展和改革委员会批复同意作为实施单位，项目建成后形成国有资产，其具备负责项目各项工作的主体资格。

三、本期债券项目融资与收益平衡

根据财务顾问出具《财务评价报告》，财务顾问认为” 基于财政部对发行地方政府专项债券的要求，本项目可以通过发行专项债券的方式、以相较其他融资方式更优惠的融资成本完成资金筹措，并以运营收入所对应的充足、稳定现金流作为后续资金回笼的手段。通过对本项目收益与融资自求平衡情况的分析，本项

目在专项债券存续期内能够满足专项债券还本付息要求，项目偿债能力较强。”

本所律师认为，根据《财务评价报告》的内容已包含本期债券发行所涉及的项目收益与融资自求平衡专项评价，项目符合项目收益专项债券对项目融资与收益要求达到平衡的要求。

四、本期债券的第三方专业机构及相关文件

（一）财务顾问及《财务评价报告》

委托山东恒岢信会计师事务所有限公司作为本期债券发行的财务顾问。财务顾问就本项目出具了《财务评价报告》，该单位现持有青岛市城阳区行政审批服务局于2021年10月12日核发的统一社会信用代码为91370214MA3MT8XF5T的《营业执照》，山东省财政厅于2021年10月25日核发的执业证书编号为37020077的《会计师事务所执业证书》。经营范围：审查企业会计报表，出具审计报告；验证企业资本，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务，出具有关报告；基本建设年度财务决算审计；会计咨询、税务咨询、管理咨询。（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）。

本所律师认为：山东恒岢信会计师事务所有限公司系经批准依法设立且合法存续的会计师事务所，具备为本期债券发行出具财务评价报告的资质。

（二）法律顾问及《法律意见书》

聘请北京市道可特（济南）律师事务所作为本期债券发行的专项法律顾问并出具法律意见书。本所系经山东省司法厅批准设立的合伙制律师事务所，现持有山东省司法厅于2018年12月12日核发的统一社会信用代码为31370000MD02169844的《律师事务所分所执业许可证》。本法律意见书已由两名执业律师及本所负责人签章并加盖公章。

本所律师认为：北京市道可特（济南）律师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，并且完成年审，具备为本期债券发行出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的两名执业律师完成年检，均具备相应的执业资格。

五、风险因素及风险控制措施

（一）风险因素

1. 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。虽然山东恒岢信会计师事务所有限公司就本申请项目出具了《财务评价报告》，但该项目相关收益的实现易受到项目实施进度、市场因素等多种因素影响，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。

2. 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。

3. 工程技术风险

工程技术风险主要为工程管理水平等。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。

3. 建设期风险

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、承建商的施工技术及管理水平的等等。项目建设期利息额较大，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。另外，项目实施进度如不能按期完成，则实际收入实现时间将晚于测算收入实现时间，将导致不能按期偿还利息甚至本金。由于环保及地方政策的影响，市场价格波动的不确定性，均有可能导致工程进度延期，收入不能按时实现，给项目的经营收益带来风险。

4. 运营期风险

由于投资者决策错误、经营不善，管理水平低下等，导致实际投资经营结果低于预期结果的可能性。企业的经营管理对企业效益具有十分重要的作用，高效的经营管理能力能降低运营期项目成本。本项目收入主要为多功能综合杆（杆体）租赁收入、多功能综合杆（运营商通信基站挂载）租赁收入、多功能综合杆（通信管网资源）租赁收入、智慧停车收入、新能源充电桩收入，如未能达到设定的租赁使用收益，则存在影响项目损益、现金流变化的经营风险。

（二）风险控制措施

1. 积极做好项目宣传工作

正面宣传本项目建设对改善居民生活质量、提升区域规划层次和促进地区社会经济发展的积极作用，争取周边居民的理解和支持。对周边部分居民提出的要求，依据政策及时做好说服解释工作，最大限度地争取相关各方对工程建设的理解、谅解和支持。

2. 构建项目维稳机制

以项目单位为主体，联合住建、交通、综合、信访、公安、规划、土地、环保等职能部门及当地社区街道，共同建设项目风险管理联动机制和维稳工作。互动平台做到项目单位和政府之间、政府部门之间及时有效的沟通机制，同时积极依靠和发挥政府相关职能部门的作用，通过各方工作共同努力来预防和降低风险，共同做好各层面的维稳工作。

3. 建设期风险控制措施

建设中严格按照有关基本建设质量规范，切实保证从工程设计、设备选型及采购、材料采购、工程施工各环节均按照国家有关设计和施工技术规范执行，加强项目投资管理，减少投资浪费，同时严格按照质量标准进行验收。项目实施单位确定专人分管此项工程，确保工程质量和工程进度。

4. 运营期风险控制措施

加强对项目收益来源的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费，在项目存续期间，配合相关部门做好设备及系统的调试、维护，提升设备运营效率，保证还本付息资金来源，确保按时支付本息。

综上，本所律师认为，本期债券发行的还本付息理论上还存在一定的法律风险，但也建议制定了必要

的、具有针对性的风险控制措施。

六、偿债保障措施

根据《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》（国函办〔2016〕88号）和《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《财政部关于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）、《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》（财预〔2022〕120号）等相关规定，地方政府专项债券的清偿及偿债风险防控措施均已有了相关制度保障，具体如下：

1. 本期债券募集资金投资项目自身收益能够与专项债券本息实现自求平衡。

本期发债项目的专项收入，将结合项目对应的专项债券余额统筹安排资金，专门用于偿还债券本金。专项债券对应项目形成的国有资产，严格按照发行文件披露的用途专款专用，不得用于抵押、质押等担保事项。

2. 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。

本项目单位为青岛红投建设有限公司，负责建设，项目主管单位为青岛市城阳区住房与城市建设管理局。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负有偿债主体责任，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。

3. 必要时可发行新的地方政府专项债券用于周转偿还债券本金。

本所律师认为，本期债券已制定了必要的偿债保障措施。

七、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

1. 本期债券披露的发行要素，符合地方政府专项债券发行要求。

2.本期债券项目实施主体青岛红投建设有限公司系依法成立并有效存续的国有企业法人，经青岛市城阳区发展和改革局批复同意作为实施单位，项目建成后可形成国有资产，其具备实施项目各项工作的主体资格。

3.本期债券募集资金将用于本项目建设，符合地方政府专项债券发行及投向领域的相关要求。

4.本项目已获得相关部门的立项批复，现有手续符合法律法规的要求，且项目建设单位可根据项目实施进度办理相关审批或许可手续，保证项目建设合法合规，并推进项目建设工作。

5.为本期债券发行提供服务的第三方专业机构均具备相应的从业资质。

6.本期债券发行的风险因素包括但不限于偿付风险、税务风险、建设期风险、运营期风险等等，同时制定了必要的、具有针对性的风险控制措施。


7.本期债券已制定了必要偿债保障措施。

截至法律意见书出具之日，本次债券发行不存在实质性法律障碍。本法律意见书自本所盖章及本所律师签字后生效；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。由于使用不当造成的后果与本所及本所律师无关。


（下页无正文，仅为签章页）



北京市道可特（济南）律师事务所

本所律师: 

负责人: 

本所律师: 

2025 年 4 月 日

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码: 31370000MD02169844

北京市道可特（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 12 月 12 日

执业机构 北京市道可特（济南）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13701201610905027

法律职业资格A20121401050733
或律师资格证号

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2022 年 01 月 13 日



持证人 祝春旺

性 别 男

身份证号 372924198505155713

执业机构 **北京市道可特（济南）
律师事务所**

执业证类别 **专职律师**

执业证号 **13701200811862621**

法律职业资格
或律师资格证号 **A20053711221592**

发证机关

发证日期



持证人 **刘双梅**

性别 **女**

身份证号 **371122197603106825**

