

2025 年青岛市政府专项债券（十四期）
即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目

法律意见书

二〇二五年四月



山东齐海律师事务所

Shandong Elites For Sea Law Firm

电 话/Tel : 0532-8099 2900

中国青岛市香山路 12 号

网 址/Web: www.qihailawyer.com

滢海大厦 A 区 3 层（266061）

目录

释义	2
第一部分 引言	4
重要提示及声明	4
第二部分 正文	6
一、本期债券的发行要素	6
二、本期债券对应项目实施主体	6
三、本期债券对应项目合规性	7
3.1 项目概况	8
3.2 项目批复情况	8
3.3 项目相关手续办理情况	8
3.4 项目资金来源	9
四、本期债券对应项目预期收益与融资自求平衡情况	9
4.1 预期偿债资金来源	9
4.2 收益与融资平衡分析	9
五、本期债券发行的专项服务机构	10
5.1 会计师事务所	10
5.2 律师事务所	11
六、本期债券发行的风险及防控措施	11
6.1 风险分析	11
6.2 风险控制措施	12
七、结论意见	12

释义

在本法律意见中，除非文义另有所指，下列左栏中的术语或简称对应右栏中的含义或全称：

本期债券、本次发行	指	2025 年青岛市政府专项债券（十四期）即墨区新型环保材料产业园基础设施建设工程的发行
本次发行对应的项目、本项目	指	本次发行对应的即墨区新型环保材料产业园基础设施建设工程
本所	指	山东齐海律师事务所
立信会计师事务所	指	立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所
《实施方案》	指	《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）即墨区新型环保材料产业园基础设施建设工程实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）即墨区新型环保材料产业园基础设施建设工程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》
《公司法》	指	《中华人民共和国公司法》
国发〔2014〕43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）
财预〔2016〕155 号文	指	财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（财预〔2016〕155 号）
财预〔2018〕161 号文	指	《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〕36 号文	指	《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）
财库〔2020〕43 号文	指	关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知（财库〔2020〕43 号）

财预〔2020〕94号文	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〔2020〕94号）
财预〔2021〕61号文	指	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）
青财债〔2021〕66号文	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（青财债〔2021〕66号）
财预〔2022〕120号文	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》（财预〔2022〕120号）
国办发〔2024〕52号文	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》（国办发〔2024〕52号）
青政办发〔2025〕4号文	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》（青政办发〔2025〕4号）
《项目建议书的批复》	指	青岛市即墨区发展和改革局《关于批复即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目项目建议书的函》（青即发改投资债〔2024〕88号）
《可研批复》	指	青岛市即墨区发展和改革局《关于批复即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目可行性研究报告的函》（青即发改投资债〔2024〕177号）
万元	指	人民币万元

山东齐海律师事务所
关于
2025 年青岛市政府专项债券（十四期）
即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目
之
法律意见书

齐海法律意见【2025】第 040 号

第一部分 引言

致：青岛市即墨区城市开发投资有限公司

山东齐海律师事务所接受委托，作为 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目的特聘专项法律顾问，就本次发行事宜出具本法律意见书。

根据《预算法》《证券法》《公司法》《政府投资条例》、财库〔2020〕36 号文、财预〔2021〕61 号文、国发〔2014〕43 号文、财预〔2016〕155 号文、财预〔2018〕161 号文、财库〔2020〕43 号文、财预〔2020〕94 号文、青财债〔2021〕66 号文、财预〔2022〕120 号文、国办发〔2024〕52 号文、青政办发〔2025〕4 号文等法律、法规及规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。

重要提示及声明

1. 本所律师承诺已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。

2. 本法律意见书的出具已经得到如下保证：青岛市即墨区城市开发投资有限公司已经提供了本所为出具本法律意见书所要求提供的原始书面材料、副本材料、

复印材料、确认函或证明；该等文件和材料是真实、准确、完整和有效的，并无隐瞒、虚假和重大遗漏之处，文件材料为副本或复印件的，其与原件一致和相符。

3. 本所律师出具本法律意见书依赖于青岛市即墨区城市开发投资有限公司及立信会计师事务所已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。

4. 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、发行人或其他有关机构出具的证明文件作判断。

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专项债券方案、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。

6. 本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，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。

7. 本所律师同意发行人在发行文件中自行引用法律意见书的部分或全部内容，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次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

第二部分 正文

一、本期债券的发行要素

根据《实施方案》，本期债券发行要素如下：

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
发行品种	项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券
发行期限	20 年
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

青岛市人民政府拟将本期债券募集资金中的 11000.00 万元转贷给即墨区人民政府，用于即墨区新型环保材料产业园基础设施建设工程项目的建设。

即墨区新型环保材料产业园基础设施建设工程项目计划共发行政府专项债券 24000.00 万元。2025 年拟发行 14000.00 万元，本次发行 11000.00 万元，其余按项目资金需求和债券发行计划择机发行；2026 年计划发行 10000.00 万元。

本所律师认为，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，青岛市人民政府作为计划单列市，具备自办发行专项债券的主体资格，且本期债券主要发行要素已得到有效披露，募集资金用途明确，符合财库〔2020〕43 号文等法律法规、规范性文件的要求。

二、本期债券对应项目实施主体

根据《可研批复》《实施方案》，本项目实施主体为青岛市即墨区城市开发投资有限公司。

本所律师根据项目实施主体提供的营业执照并通过国家企业信用信息公示系统查询，本项目实施主体基本情况如下：

公司名称	青岛市即墨区城市开发投资有限公司
统一社会信用代码	91370282753770288Q
法定代表人	王希海
注册资本	100000 万元
公司类型	有限责任公司
成立日期	2003 年 9 月 25 日
经营状态	在营企业
登记机关	青岛市即墨区市场监督管理局
公司住所	山东省青岛市即墨区潮海街道办事处营流路 2668 号
经营范围（部分）	以自有资产进行投资经营管理，以自有资金对外投资，政府授权范围内管理经营城乡资产和城乡基础设施建设，参与重点优势产业项目的投资发展，水利建设投资及运营，土地开发整理，棚户区改造。

通过查询，青岛市即墨区城市开发投资有限公司由青岛市即墨区国有资产运营服务中心出资设立。

本所律师认为，青岛市即墨区城市开发投资有限公司属于国有独资公司，具备独立的公司法人资格，具有一定的民事权利能力和民事行为能力，截至本法律意见书出具之日，项目实施单位依法有效存续，其承担本项目的建设，项目建成后资产归属国有。

综上，青岛市即墨区城市开发投资有限公司具备实施本项目的主体资格。

三、本期债券对应项目合规性

根据《可研批复》《实施方案》《财务评价报告》，截至本法律意见书出具日，本期债券募集资金对应项目基本情况如下：

3.1 项目概况

项目名称	即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目
项目建设地点	位于即墨区大信街道天山三路 19 号。
项目建设内容	主要包括产业园区研发创新及产业化标准厂房和公共服务设施，其中，占地面积 82877 平方米，规划总建筑面积 30509 平方米，其中地上建筑面积 30089 平方米、地下建筑面积 420 平方米，建设内容主要是新建产业园区研发创新及产业化标准厂房和公共服务设施，配套室外管线、道路、停车位等。项目计容面积为 56822 平方米，建设配套停车位 122 个、广告牌 100 个。
项目建设计划	项目建设的工期 24 个月，目前已启动办理前期手续，计划开工时间为 2025 年 6 月，预计竣工时间为 2026 年 12 月。

3.2 项目批复情况

2024 年 11 月 22 日，青岛市即墨区发展和改革委员会《关于批复即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目项目建议书的函》（青即发改投资债〔2024〕88 号），批复同意项目建议。

2024 年 11 月 22 日，青岛市即墨区发展和改革委员会《关于批复即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目可行性研究报告的函》（青即发改投资债〔2024〕177 号），批复对项目建设地点、项目建设单位、主要建设内容及规模、项目总投资及资金来源进行明确。

3.3 项目相关手续办理情况

2019 年 8 月 29 日，青岛市国土资源和房屋管理局即墨分局颁发《不动产权证书》鲁（2019）即墨市不动产权第 0007316 号，土地权利人为青岛市即墨区城

市开发投资有限公司，土地坐落即墨区大信镇天山三路 19 号。

项目实施主体正在按程序办理环境影响评价备案、施工许可证等建设手续；正在开展现场勘察。

3.4 项目资金来源

项目动态总投资 30175.20 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 6175.20 万元，通过申请发行地方政府专项债券 24000.00 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 20.46%，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。

按照财政部相关规定，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募投项目，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。

综上，本所律师认为，本期债券对应项目即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目属于基础设施项目，是地方政府专项债支持领域；本期债券由青岛市人民政府作为发行人，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 号文、财预〔2018〕161 号文的要求；该项目已取得可研批复，项目各项内容明确可行，符合专项债发行要求。

四、本期债券对应项目预期收益与融资自求平衡情况

4.1 预期偿债资金来源

根据《实施方案》《财务评价报告》，本项目拟以债券存续期内标准厂房出租、停车位出租、广告牌出租以及物业管理费等作为专项债还款资金来源。

4.2 收益与融资平衡分析

立信会计师事务所为本项目出具的《财务评价报告》，总体评价意见为“根

据财政部对地方政府发行收益与融资自求平衡专项债券的要求，此项目基于融资和平衡测算方案假设性条件实现的情况下，可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，并以项目预期实现的专项收入对应的充足、稳定的现金流作为还本付息的资金来源。基于我们对项目收益与融资自求平衡情况的分析，在相关假设能够实现的情况下本期专项债券在存续期内收益能够满足专项债券还本付息的要求。”

本所律师认为，项目实施主体已经聘请具有相关资质的会计师事务所对本次发行的收益与融资平衡方案出具了评价意见，符合财库〔2020〕43号文第十二条的要求。其评估结果符合财预〔2018〕161号文“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的要求。

五、本期债券发行的专项服务机构

5.1 会计师事务所

本次发行中的《财务评价报告》由立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所出具。通过国家企业信用信息公示系统网站查询，立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所于2013年2月25日设立（统一社会信用代码为913702026109213X5）、现持有山东省财政厅于2022年11月15日核发的《会计师事务所分所执业证书》鲁财会〔2013〕1号；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；代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询、会计培训；法律、法规规定的其他业务。

本所律师认为，立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所系依法成立且合法存续的特殊普通合伙制会计师事务所分支机构，持有山东省财政厅核发的执业证书，具备为本次债券发行出具咨询报告的资格。

5.2 律师事务所

本次发行工作中的法律意见书由山东齐海律师事务所出具。山东齐海律师事务所成立于2007年4月4日，为普通合伙制律师事务所，现持有山东省司法厅于2017年12月26日核发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码为31370000661250744M），并已通过年检，具备为本次发行出具法律意见书的资格。两名经办律师均持有山东省司法厅核发的律师执业证书，并已通过年检。

本所律师认为，山东齐海律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，持有执业许可证，具备为本期债券出具《法律意见书》的资格；在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格。

六、本期债券发行的风险及防控措施

6.1 风险分析

6.1.1. 经营风险

本项目的经营风险主要为收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的水平，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的效果，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险。

6.1.2 实施进度风险

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。由于地方政策的影响，土地收储整理的不确定性，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。

6.1.3 资金周转风险

本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。

6.1.4 投资估算的风险

项目总投资的不准确会导致项目财务风险，本项目的投资估算结果是建立在目前的政策、法规、市场因素的基础上编制的，如投资估算不准确，导致建设成本超出投资估算，则存在建设资金出现缺口的风险。

6.2 风险控制措施

6.2.1 采取限额设计，加强方案技术经济论证

为了把项目的资金风险降低到最小，要尽可能控制项目投资规模，在设计过程中，采取限额设计原则，要密切监控主要专业设计的系统构成并进行技术经济论证，将建设标准和投资能力作为项目技术设计评定的主要因素加以考虑，避免只注重建筑装修装饰而忽视建筑经济问题，以减轻投资负担。

6.2.2 采取项目全过程管理，建立有效的项目监管和工作机制

通过加强设计和施工单位招标管理，在设计和施工过程中明确责任，超前预测隐患，提前采取防范措施，保证工程的顺利进行。项目实施选聘优秀的项目管理机构进行项目建设的全过程管理，建立对项目管理机构有效的监管和工作机制，这些措施能有效降低在建筑设计方案深化和工程管理水平方面的风险。

6.2.3 强化项目运营和财务管理

加强对建设投资的管理，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。

本所律师认为，该项目存在一定的风险，项目实施主体已针对相应风险制定了控制措施。

七、结论意见

本所律师认为：

1. 青岛市人民政府具备本次债券发行的主体资格；

2. 本次发行对应的项目实施主体青岛市即墨区城市开发投资有限公司, 具备主体资格;

3. 本次发行募集的资金投向有一定收益的公益性项目, 符合地方政府专项债要求, 项目已取得可研批复, 具备申请发行地方政府专项债券的条件;

4. 根据《财务评价报告》, 在对项目收益预测及所依据的各项假设实现的情况下, 本次发行对应投资项目能够实现项目收益和融资自求平衡;

5. 根据《实施方案》, 本次发行对应投资项目已披露了可能存在的风险, 并制定了相应的风险控制措施;

6. 为本次发行对应项目提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所, 均具备相应服务资格。

综上所述, 截至本《法律意见书》出具之日, 本次发行符合法律、法规及规范性文件的有关规定, 不存在重大法律障碍。

本法律意见书经本所律师签字并加盖本所公章后生效。

(以下无正文)



（本页无正文，为《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）即墨区新型环保材料产业园基础设施建设项目法律意见书》的签署页）

本法律意见书于二零二五年四月十九日出具，正本一式六份，无副本。

山东齐海律师事务所



经办律师：

张涛

张涛

经办律师：

韩鹏

韩鹏

