
山东青大泽汇律师事务所
关于
2025 年青岛市政府专项债券（十四期）
刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线
路工程之
法律意见书



地址：青岛市崂山区海尔路 182 号出版大厦 2 号楼 16、17 层

电话/传真：0532-68066664

电子信箱：qdzhlawyer@163.com

网址：<http://www.qdzhlawyer.com/>

二零二五年四月



目录

释 义	1
第一节 律师声明事项	4
第二节 法律意见书正文	5
一、本次债券发行概况	5
（一）发行人的主体资格	5
（二）本期债券的发行要素	5
（三）债券融资计划	5
（四）历史发行的基本情况	6
二、本次发行对应的项目实施主体	7
（一）项目实施主体基本情况	7
（二）项目实施主体的主体资格	7
（三）法律评价	8
三、本专项债券募投项目	9
（一）项目概况	9
（二）项目已取得的批复	10
（三）法律评价	10
四、预期偿债资金来源与项目融资与收益平衡	11
（一）项目预期偿债资金来源	11
（二）项目融资与收益平衡	11
（三）法律评价	11
五、本次发行的有关文件及中介机构	12
（一）《法律意见书》及律师事务所	12
（二）《财务评价报告》及会计师事务所	12
（三）法律评价	12
六、项目风险提示	13
（一）风险分析	13
（二）风险控制措施	13
（三）法律评价	14
七、结论性意见	15



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
青岛市国资委	指	青岛市人民政府国有资产监督管理委员会，曾用名“青岛市国有资产监督管理局”
本次债券	指	2025 年青岛市政府专项债券（十四期）
本次发行	指	2025 年青岛市政府专项债券（十四期）的发行
项目实施主体	指	刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程的项目实施主体，即胶州市九龙街道办事处
本项目	指	刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程
《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（十四期）专项债券实施方案》
本所	指	山东青大泽汇律师事务所
律师、本所律师	指	山东青大泽汇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《山东青大泽汇律师事务所关于 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）之法律意见书》
立信青岛分所	指	立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所
《财务评价报告》	指	立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所出具的《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）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》
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》
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〔2016〕155号	指	《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》
财预〔2018〕161号	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》
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〔2022〕120号	指	《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》



山东青大泽汇律师事务所
关于 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）
刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程
之法律意见书

根据《专项法律顾问聘请协议》，本所以特聘专项法律顾问的身份参与本次发行工作，并根据《预算法》、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〔2022〕120号、国办发〔2024〕52号及青政办发〔2025〕4号等法律、法规、部门规章、地方政府规章以及政策文件，按照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》。



第一节 律师声明事项

本所是在中华人民共和国注册并具有中华人民共和国法律执业资格的律师事务所，有资格依据中华人民共和国有关法律、法规、规范性文件的规定以及根据对本《法律意见书》出具日前已发生或存在事实的调查、了解，提供本《法律意见书》项下之法律意见。

为出具本《法律意见书》，本所已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对发行人本次发行的合法、合规、真实、有效性进行了充分地核查验证，审查了发行人提供的与本次发行相关的文件和资料，保证本《法律意见书》不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

本所出具本《法律意见书》，依赖于发行人、项目实施主体及立信青岛分所已向本所律师提供了一切应予提供的文件资料。本所假设该文件资料满足以下条件：复印件与原件一致；文件中的盖章及签字全部真实；文件以及有关的陈述均真实、准确、完整、无遗漏，且不包含任何误导性的信息；一切足以影响本次发行的事实和文件均已向本所披露，且无任何隐瞒、疏漏之处。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。

本所仅就与本次发行所涉及到的有关中国法律问题发表法律意见，并不对有关会计、审计、信用评级等专业事项发表意见。本所在本《法律意见书》中对其他中介机构出具的报告及相关文件的数据、意见和结论的引述，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性作出任何明示或默示的保证。

本《法律意见书》仅供发行人本次发行之目的而使用，不得被用于其他任何目的。本所同意将本《法律意见书》作为发行人本次发行所必备的法律文件，随同其他材料一起上报且作为公开披露文件，并依法对出具的本《法律意见书》承担相应的法律责任。

基于上述，现出具本《法律意见书》如下：



第二节 法律意见书正文

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（十四期）刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程
发行人	青岛市人民政府（转贷给胶州市人民政府）
本次发行金额	3,000.00万元
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，到期一次性偿还本金

（三）债券融资计划

项目计划发行政府专项债券18,000.00万元，2024年已发行10,000.00万元（其中2024年5月已发行2,000.00万元，期限为20年，利率为2.66%，2024年8月已发行2,000.00万元，期限为20年，利率为2.39%，2024年11月已发行6,000.00万元，期限为10年），2025年计划发行8,000.00万元（其中2025年3月已发行2,000.00万元，本次发行3,000.00万元，年内发行剩余3,000.00万元），计划发行期限为20年。



(四) 历史发行的基本情况

债券名称	债券额度	发行日期	债券期限
2024 年青岛市政府专项债券（二十一期）刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程	2,000.00 万元	2024 年 5 月	20 年
2024 年青岛市政府专项债券（三十九期）刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程	2,000.00 万元	2024 年 8 月	20 年
2024 年青岛市政府专项债券（五十期）刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程	6,000.00 万元	2024 年 11 月	10 年
2025 年青岛市政府专项债券（十期）刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程	2,000.00 万元	2025 年 3 月	20 年



二、本次发行对应的项目实施主体

（一）项目实施主体基本情况

胶州市九龙街道办事处持有中共胶州市委机构编制委员会办公室 2022 年 10 月 20 日颁发的《统一社会信用代码证书》，统一社会信用代码：

11370281057295065U，机构性质为机关（派出机构），机构地址：胶州市九龙街道办事处营房村 1 号，负责人为王旭斌。

（二）项目实施主体的主体资格

胶州市九龙街道办事处主要职能是：（一）贯彻执行党和国家的路线、方针、政策以及市委、市政府有关工作指示，制订具体的管理办法并组织实施；（二）指导村庄的工作，负责协调解决行政事务和社会服务方面的问题；（三）负责制定辖区内发展经济、社会服务和社会治安综合治理等方面的规划、计划并组织实施；（四）改善、营造本辖区的投资发展环境，为发展经济提供有效服务；（五）配合民政部门管理社会救济、拥军优属、社会福利等民政事务；（六）配合有关部门搞好辖区内的城镇管理工作，监督、管理辖区内环境卫生，开展爱国卫生运动；（七）会同有关部门做好常住和流动人口的管理及计划生育等管理工作，完成上级下达的各项计划生育指标任务；（八）负责辖区内开展普法教育工作，维护老人妇女儿童的合法权益；（九）负责辖区内各类企业的安全生产和消防工作的指导、监督；（十）协助武装部门做好辖区内的民兵训练和公民服兵役工作；（十一）配合有关部门做好辖区内的防空、防火、防汛、防风、防旱、防震、旧村改造等工作；（十二）负责受理本辖区内村民、居民和单位的投诉，处理群众来信，接待群众来访；（十三）协调民族关系，会同有关部门处理民族、宗教等事宜；（十四）承办上级交办的其他事项。

根据《胶州市发展和改革局关于刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程可行性研究报告的批复》（胶发改审〔2023〕221 号），项目实施主体为刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程的报送单位；胶州市发展和改革局已通过刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程的可行性研究报告。



因此，项目实施主体具备改善、营造本辖区的投资发展环境，为发展城市经济提供有效服务工作职能，有实施刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程的建设和运营管理工作的主体资格。

（三）法律评价

综上，本所律师认为：（1）项目实施主体是独立的机关法人，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；（2）项目实施主体依法有效存续；（3）项目实施主体具备从事建设刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程的主体资格。



三、本专项债券募投项目

(一) 项目概况

1. 项目建设地点

项目位于胶州市九龙街道办事处，自营匡路沿温州路两侧建设至云汉路。

2. 项目建设内容

项目主要建设内容为新建电力管廊及电力电缆、环网柜等配套设施工程，提升刘家岭、匙家庄片区电气配套基础设施建设等内容。

温州路、云汉路电力管廊建设规模：修建电力管廊 3.82 千米，其中温州路（营匡路～G204 段）新建 2.8×2.6 米电力隧道 1.2 千米，温州路（G204～云汉段）和云汉路（温州路～胶黄铁路段）新建 1.8×2.2 米电力隧道 2.35 千米，穿越 G204 和科苑路电力顶管 0.27 千米。

安置区电力管廊土建规模：新建 12+2 孔排管 1.744 千米，新建 12+2 拖拉管 2.325 千米，新建 16+2 拖拉管 2.148 千米，新建环网柜基础 48 座，新建电缆直通井 57 座，电缆转角井 37 座，穿越胶黄铁路、青盐铁路、青兰高速拖拉管 0.24 千米。

安置区电力部分规模：新建 YJV-10/3*400 电缆 16.13 千米，新建 YJV-10/3*240 电缆 1.48 千米，新建 YJV-10/3*95 电缆 2.38 千米，新建 YJV-10/3*70 电缆 1.2 千米。新建环网柜 48 座。新建 10 千伏架空线 1.21 千米。

3. 项目建设的工期

该项目原定于 2024 年 6 月开工，计划于 2025 年 6 月竣工。由于项目实际进度不及预期，现调整为 2025 年 12 月底竣工。

4. 投资估算及资金筹措

项目投资建设 22,473.46 万元，其中，工程费用 20,030.18 万元，工程建设其他费用 2,002.62 万元，预备费 440.66 万元。根据计划的施工进度，项目于 2025 年 12 月竣工，经计算，建设期需支付利息 357.70 万元。债券发行费用为 14.40 万元。项目总投资为以上三项费用，即建设投资、建设期利息和债券发行费用的总和，共 22,845.56 万元。



项目总投资为 22,845.56 万元,资金来源主要为实施单位投入的资本金和发行地方政府专项债券资金,其中资本金 4,845.56 万元,资本金占比 21.21%,计划发行债券 18,000.00 万元。

5. 项目工作进展:涉胶黄铁路、青盐铁路涉铁路段管线顶管施工已全部完成顶管作业施工。营匡路 10KV 架空线路已进场绿化迁移架杆施工,温州路 110KV 变电站已全部迁移完成,并进场开挖施工。后续将加快涉路顶管等作业面施工,全力保障项目整体进度。

(二) 项目已取得的批复

根据项目实施主体提供的资料,截至本《法律意见书》出具日,本项目已取得的主要建设文件如下:

1. 2023 年 11 月 24 日,胶州市发展和改革局通过《胶州市发展和改革局关于刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程可行性研究报告的批复》胶发改审(2023)221 号。

2. 2025 年 1 月 8 日,胶州市发展和改革局通过《胶州市发展和改革局关于刘家岭、匙家庄片区新建电力管廊及配套线路工程初步设计及概算的批复》胶发改审(2025)3 号。

(三) 法律评价

综上所述,本所律师认为,本项目已取得项目可行性研究报告的批复,初步设计及概算的批复。无需办理土地、规划及施工等手续,项目建成后的资产权属为胶州市九龙街道办事处,本项目具备发行政府专项债的条件。



四、预期偿债资金来源与项目融资与收益平衡

（一）项目预期偿债资金来源

根据《实施方案》，项目专项债券还本付息，拟以债券存续期内收取的电力公司电力管廊的有偿使用费和电力设施覆盖范围内的土地出让净收益作为还款资金来源。

根据立信青岛分所出具的《财务评价报告》，项目专项债券还本付息，拟以债券存续期内收取的电力公司电力管廊的有偿使用费和电力设施覆盖范围内的土地出让净收益作为还款资金来源。

（二）项目融资与收益平衡

《实施方案》中指出债券存续期内，项目可用于还本付息的收益为 31,079.61 万元，还本付息总额为 25,246.00 万元，债券本息覆盖倍数为 1.23 倍，能够合理保证偿还本期债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

立信青岛分所出具的《财务评价报告》认为债券存续期内，项目可用于还本付息的收益为 31,079.61 万元，还本付息总额为 25,246.00 万元，债券本息覆盖倍数为 1.23 倍，能够合理保证偿还本期债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

（三）法律评价

综上所述，本所律师认为，以上收入可以作为本项目预期偿债资金的合法来源，按照项目整体未来收支现金流预测分析，债券存续期内整体还本付息资金充足。



五、本次发行的有关文件及中介机构

（一）《法律意见书》及律师事务所

本所就本次发行出具了《法律意见书》，法律评价详见七、结论性意见。

本所是在中国合法注册的具有中国法律执业资格的律师事务所，现持有证号为“31370000427405904M”的《律师事务所执业许可证》。相关经办律师郑晶（执业证号：13702201411357623）曹世杰（执业证号：13702202010268284）均持有山东省司法厅颁发的《中华人民共和国律师执业证》。本所及经办律师具备为本次发行提供相关服务的执业资格，《律师事务所执业许可证》及《中华人民共和国律师执业证》均通过主管部门年度考核备案。

（二）《财务评价报告》及会计师事务所

立信青岛分所就本次发行出具了《财务评价报告》。《财务评价报告》认为，“按照专项运营收入预测，项目在债券存续期间有较稳定的收益，可覆盖债券存续期间债券的还本付息支出需求，且债券本金偿还后项目有一定的期末结余，项目资金稳定性较可靠，我们未注意到可能重大影响引起项目资金稳定性的情况。”

经本所律师检索全国企业信用信息公示系统，立信青岛分所成立于2013年2月25日，统一社会信用代码为9137020206109213X5。经营范围为：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。【企业经营涉及行政许可的，凭许可证件经营】（山东省财政厅批复有效期限以许可证为准）。（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）。

（三）法律评价

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、项目风险提示

截至本法律意见书出具之日，结合《实施方案》和《财务评价报告》，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）风险分析

1. 政策风险。政策风险是指因国家宏观政策（如货币政策、财政政策、行业政策、地区发展政策等）发生变化，导致市场价格波动而产生风险。国家产业政策将会影响项目的建设。

2. 资金筹措风险。项目的投资资金是项目顺利实施最基本的保证。资本构成若不合理，会影响资本成本的比例和资金的使用效果，出现突发情况，投资使用计划调整不及时，资金不能及时到位均会影响项目的实施。

3. 建设进度风险。鉴于项目目前准备阶段和实施过程中尚有很多不确定问题存在。而工程的管理手段也将影响到项目本身的工期，如果工程管理效率不高、协调不利，也将制约项目的工期进展。

4. 工程质量风险。产生项目工程质量问题的原因主要来自于项目管理水平、设计任务书的条件深度、设计质量和施工企业的质量管理水平、技术手段和能力，也来自于工期紧张可能造成的非正常施工操作，以及项目所需各种材料的品质保证。

（二）风险控制措施

1. 做好计划安排，关注政策变动。为避免政策风险，建设单位将做好项目的建设及经营计划安排，关注出台的相关政策，分析政策变化对项目的影 响，积极应对，规避风险。

2. 加快项目进程，准备应急方案。加快项目建设进程，并拟定项目建设资金融资备用方案，充分考虑各种资金风险，若客观原因引起资金不能如期到位或不足时，可有相应的应急方案。

3. 完善工期安排，注意工作衔接。为了减少或降低影响项目工期正常进展的



风险和因素，须针对不同影响因素制定相应的防范措施，准备相应的预案。重要的是在整个项目实施过程中的各个阶段，其工期安排应留有一定的弹性。其次是要安排好各个阶段的工作衔接问题。在项目中要注意技术设备采购、进场与施工衔接的问题。在工程初步设计阶段同时安排需定制的技术设备的设计，并准备技术设备的招标，然后根据施工进度合理安排设备进场时间，避免因技术设备不能按时就位造成工期延误或者过早进场造成不必要的保管费用支出。

4. 加强合约管理，保障工程质量。把好设计、施工、监理等队伍选择的各个环节，所有的合作和服务关系，均按市场经济条件下依法签订的合约加以控制，建立违约赔偿制度，从而将质量风险影响因素降到最小程度。

（三）法律评价

综上所述，本所律师认为，政策风险、资金筹措风险、建设进度风险及工程质量风险是项目建设中常见的风险，项目实施主体针对上述风险制定了切实可行的风险控制措施，不会对本次债券发行产生实质性影响。



七、结论性意见

综上所述，经核查，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. 项目实施主体具备从事本项目的主体资格。

3. 本次发行所募集资金拟投资的项目已取得相关批复文件，项目符合产业政策及地区发展规划；根据《实施方案》和《财务评价报告》，项目预期收益与融资达到平衡。

4. 本项目资金投向符合政府专项债投向要求。

5. 为本次发行提供服务的法律顾问、财务评价咨询机构均具备相应的从业资质。

6. 本次发行的风险因素包含政策风险、资金筹措风险、建设进度风险及工程质量风险等，同时项目实施主体针对上述风险制定了切实可行的风险控制措施。

综上所述，截至本《法律意见书》出具日，本项目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《法律意见书》一式四份，自本所盖章及经办律师签字后生效。

（以下无正文）



（本页无正文，为《山东青大泽汇律师事务所关于 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）之法律意见书》之签字页）



负责人：



经办律师：郑晶

郑晶

经办律师：曹世杰

曹世杰

2025 年 4 月