

山东颐衡律师事务所 关于

2025年青岛市政府专项债券（十四期）
中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品
创新中心基础设施项目

之



地址：青岛市崂山区海尔路 182-8 号

半岛国际大厦 25 层

电话：0532-67788208 传真：0532-67788208

二〇二五年四月

目 录

第一部分 引言.....	4
一、释义	4
二、声明	5
第二部分 正文.....	7
一、本次发行.....	7
二、专项债券项目实施主体资格.....	7
三、专项债券对应的项目	8
四、项目收益与平衡情况	10
五、中介机构及相关文件	11
六、本期债券的风险因素及控制措施.....	12
七、总体结论性意见	14

山东颐衡律师事务所
2025 年青岛市政府专项债券（十四期）
中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品
创新中心基础设施项目
之
法律意见书

山东颐衡律师事务所(以下简称“本所”)是具有中华人民共和国执业资格的律师事务所。本所接受委托,担任 2025 年青岛市政府专项债券(十四期)中国—上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目事宜的法律服务机构。

本所律师依据《中华人民共和国公司法》(以下简称“《公司法》”)、《中华人民共和国证券法》(以下简称“《证券法》”)、《中华人民共和国预算法》(以下简称“《预算法》”)、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43 号)、《地方政府专项债务预算管理办法》(财预〔2016〕155 号)、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)、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》(财库〔2019〕23 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)、《地方政府债券发行管理办法》(财库〔2020〕43 号文)、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)、《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)、《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目建议书的批复》(胶发改审

(2023) 143 号)、《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目可行性研究报告的批复》(胶发改审(2023) 168 号)、《关于变更中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目可行性研究报告的批复》(胶发改审(2024) 22 号)、《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目初步设计及概算的批复》(胶发改审(2024) 176 号)、《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)等法律、法规、部门规章以及政策文件等相关之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,出具本《法律意见书》。

第一部分 引言

一、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：

简称	释义
《证券法》	《中华人民共和国证券法》
胶州市发改局	胶州市发展和改革委员会
建设单位、实施主体	洋河镇人民政府
本项目、专项债券对应的项目	中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目
专项债券	2025年青岛市政府专项债券（十四期）之中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目
立项批复	胶州市发展和改革委员会于2023年8月12日作出的《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目建议书的批复》（胶发改审（2023）143号）
可研批复	胶州市发展和改革委员会于2023年10月20日作出的《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目可行性研究报告的批复》（胶发改审（2023）168号）
概算批复	胶州市发展和改革委员会于2024年9月30日作出的《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目初步设计及概算的批复》（胶发改审（2024）176号）
批复函件	立项批复、可研批复、概算批复的统称
本所	山东颐衡律师事务所
《可研报告》	青岛凯源投资咨询有限公司出具的《中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目可行性研究报告》
《实施方案》	《2025年青岛市政府专项债券（十四期）中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目实施方案》
立信会所	立信会计师事务所(特殊普通合伙)青岛分所
《财务评价报告》	立信会所出具的《2025年青岛市政府专项债券（十四期）中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目项目收益与融资自求平衡财务评价报告》

二、声明

1. 本所律师依据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实和中国现行有效的法律、法规和规范性文件的规定发表法律意见。本所律师严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对专项债券合法合规性进行了充分的尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

2. 为出具本《法律意见书》，本所律师审查了实施主体提供的与专项债券相关的文件和资料。对于出具本《法律意见书》至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，律师依赖于有关行政机关、司法机关、实施主体或者其他有关机构出具的证明文件。

3. 在出具本《法律意见书》的过程中，本所律师已得到实施主体的如下保证：其提供的文件复印件与原件一致，文件中的盖章及签字全部真实；其提供的文件以及有关的口头陈述均真实、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律师披露，且无任何隐瞒、疏漏之处。

4. 本《法律意见书》仅就本次发行的有关法律问题发表意见，并不对有关财务、审计、信用评级、评估等专业事项发表评论。在本《法律意见书》中如引用财务报表、审计报告、信用评级报告、评估报告等内容时，均严格按照有关中介机构出具的报告引述，并不代表本所对上述内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

5. 本所同意将本《法律意见书》作为专项债券必备的法律文件，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。

6. 本《法律意见书》仅供本次发行之目的使用，不得用作其他任何目的。

本所根据现行有效法律、行政法规和规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对与出具本法律意见书有关的所有文件和事实进行了核查和验证，出具法律意见如下：

第二部分正文

一、本次发行

本次发行募集资金拟专用于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目，拟以土地出让收益、基础设施配套费及停车费收入等作为还款的资金来源。

青岛市政府根据《证券法》《预算法》《国务院关于对青岛市实行计划单列的批复》（国函〔1986〕146号）、国发〔2014〕43号文、财预〔2016〕155号文的相关规定，自办发行专项债券，转贷胶州市政府使用。

本期债券募集资金投向的项目为中国—上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目。本项目拟发行政府专项债融资11,000.00万元，其中2024年11月已经发行3,000.00万元，债券名称为《2024年青岛市政府专项债券（五十期）》，发行利率2.21%，债券期限为10年，2025年3月已经发行2,000.00万元，债券名称为《2025年青岛市政府专项债券（十期）》，发行利率2.25%，债券期限为20年，本次计划发行2,000.00万元，2025年内发行剩余4,000.00万元，债券期限为20年，利息每半年支付一次，到期后一次性偿还本金。

胶州市政府拟将青岛市政府转贷的募集资金专项用于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目，募集资金不得用于本项目以外的项目，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。

青岛市政府此次自办发行2025年青岛市政府专项债券（十四期）中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目应当在国务院批准的青岛市的专项债务限额内安排。

本所律师认为：本次发行要素具体，募集资金用途明确，符合国发〔2014〕43号文等法律法规、规范性文件和政策的有关规定。

二、专项债券项目实施主体资格

根据胶州市发改局出具的批复函件，项目建设单位为胶州市洋河镇人民政府。统一社会信用代码：113702810051619035，批准机构为青岛市胶州市事业单位监督管理局，机构地址山东省青岛市胶州市洋河镇驻地，机构类型：机关。

本所律师认为，胶州市洋河镇人民政府作为政府机关，其具备负责实施本项目的主体资格，其主体资格合法有效。

三、专项债券对应的项目

(一) 项目概况

根据批复函件及《实施方案》，专项债券对应的项目基本情况如下

项目名称	中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目
项目建设单位	胶州市洋河镇人民政府
项目建设地点	位于洋河镇艾山路、规划东石路、温凉河路、东石路、孤山路、旗山路、莲花山路、园东路、十八道河路、规划支路共10条路。
项目规模及内容	本项目主要建设内容包括道路工程、交通工程、路灯工程、排水工程及通信工程，包括现状道路翻建、道路拓宽、新建雨污水管道、现状管道清淤、通信入地及因地下管线建设的绿化恢复等。其中，车行道新建17015平方米、车行道翻建68938平方米、非机动车道6818平方米、人行道新建10238平方米、停车位430个、DN400污水管道2120米、DN600-DN1350雨水管道12912米、路灯364套、2个路口设置信号灯电子警察、通信管道55443米、光缆126700米等。
项目建设工期	根据《实施方案》，项目计划2024年11月开始施工，2025年12月竣工

(二) 项目合规性情况

截至本法律意见书出具之日，本项目已通过胶州市发改局的立项、可研审批、初步设计及概算审批。

2023年8月12日，胶州市发改局出具了《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目建议书的批复》（胶发改审（2023）143号），确定项目编码为：2309-370281-04-01-768827，并要求项目要严格按照基本建设程序、《招标投标法》和《招标投标法实施条例》等有关规定组织实施，必须招标的工程以及与工程建设相关的货物、服务需全部通过公开招标方式确定。项目需切实履行国家和地方海绵城市建设有关要求，增强城市防洪排涝能力。

项目按照规定编制了《可研报告》，青岛凯源投资咨询有限公司对本项目出具了《中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目可行性研究报告》。

2023年10月20日，胶州市发改局出具了《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目可行性研究报告的批复》胶发改审（2023）168号。

2024年2月19日，胶州市发改局出具了《关于变更中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目可行性研究报告的批复》胶发改审（2024）22号，同意将建设单位由原“青岛新城环湾乡村振兴科技发展有限公司”变更为“洋河镇人民政府”，其余内容仍以《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目可行性研究报告的批复》（胶发改审（2023）168号）为准。

2024年9月30日，胶州市发改局出具了《关于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目初步设计及概算的批复》（胶发改审（2024）176号）。

经咨询项目单位，本项目是对现有道路进行翻建提升，无需办理土地、规划、环评等手续，道路翻新提升后权属未发生变化，仍属于国家所有。

（三）项目进度

根据《实施方案》，截至目前，其中旗山路、园东路已经完成雨水管道敷设、水泥稳定碎石摊铺、沥青摊铺、道路标线；规划支路水泥稳定碎石、沥青摊铺、路缘石安装完成；剩余通信线路入地、标识标牌安装工作；鼓山路、莲花山路、现状东石路三条道路已完成招标，即将施工；剩余四条道路尚未招标，整体施工进度约30%。

（四）项目资金筹措

根据概算批复及预计债券发行情况，经调整建设期利息及债券发行费用后项目总投资14,700.96万元，包括建设投资14,528.36万元、建设期利息163.80万元和债券发行费用8.80万元三项。

根据《实施方案》，中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目估算总投资14,700.96万元，资金来源主要为资本金及发行地方政府专项债券。其中资本金来自财政资金，投入3,700.96万元，资本金占总投资的比重为25.17%，发行专项债券募集资金11,000.00万元。

项目资金筹措计划表:

单位: 人民币万元

序号	项目/年份	2024 年	2025 年	合计
一	总投资	3,750.00	10,950.96	14,700.96
1	建设投资	3,747.60	10,780.76	14,528.36
2	专项债券建设期利息		163.80	163.80
3	债券发行费用	2.40	6.40	8.80
二	资金筹措	3,750.00	10,950.96	14,700.96
1	资本金	750.00	2,950.96	3,700.96
2	专项债券	3,000.00	8,000.00	11,000.00

综上，本所律师认为，本项目作为中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心的核心配套工程，符合“一带一路”国家级战略定位，具有显著的公益性及社会效益。项目建设内容聚焦“产业园区基础设施领域”，符合《地方政府专项债券资金投向领域禁止类项目清单（2023年修订）》中“允许类”第3项“国家级/省级产业园区配套基础设施”的支持范畴，符合《国家发展改革委关于推进上合示范区建设总体方案的批复》中“强化基础设施互联互通”的要求，具备明确的资本性支出属性，与专项债券“形成优质资产、拉动有效投资”的核心目标一致。本项目不涉及楼堂馆所、景观绿化工程（仅恢复因管道建设破坏的原有绿化）、商业性房地产开发等禁止类内容，专项债券募集资金用于中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目，建设需求资金已做了计划安排，项目取得了发改部门的批复函件，符合国发（2014）43号、财库（2018）61号、以及国发（2019）26号等法律法规、规范性文件和政策的有关规定。

四、项目收益与平衡情况

（一）预期偿债资金来源

根据《实施方案》，【中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目专项债券还本付息，拟以债券存续期内实现的土地出让收益、基础设施配套费及停车费收入作为还款的资金来源；通过计算分析，本项目债券存续期内获得项目净收益19,296.53万元。】

（二）项目收益与融资自求平衡分析

根据《财务评价报告》，【本项目专项债券还本付息，拟以债券存续期内实现的土地出让收益、基础设施配套费及停车费收入等专项收益进行平衡，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，偿还本息后结3,897.33万元，债券存续期内专项收益净额19,296.53万元，还本付息金额15,563.00万元，整体本息覆盖倍数1.24倍，能够合理保证偿还债券本金、利息，能够实现项目收益与融资自求平衡。】

（三）主管部门责任及其他需要说明事项

按照《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）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。

本项目建设单位及主管单位为胶州市洋河镇人民政府，负责建设和运营。项目单位及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。项目主管单位和建设单位对本次发行专项债负有偿债主体责任，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。

本所律师认为，本项目由胶州市洋河镇人民政府作为建设单位，使用政府专项债券资金形成的道路、排水管网、通信管线、路灯设施等固定资产，其产权归属为胶州市洋河镇人民政府所有，形成的资产权属清晰，纳入胶州市行政事业性国有资产管理平台统一登记、核算及监管。专项债券资金用途合法合规，专项债券对应的项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的项目收入能够保障偿还债券本金和利息，该项目的预测收益能够实现收益与融资自求平衡，符合法律法规、相关规范性文件的规定及要求。专项债券对应的项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的项目收入能够保障偿

还债券本金和利息，该项目的预测收益能够实现收益与融资自求平衡，符合法律法规、相关规范性文件的规定及要求。

五、中介机构及相关文件

（一）财务评价咨询机构及《财务评价报告》

专项债券的财务评价咨询机构为立信会计师事务所(特殊普通合伙)青岛分所，经核查，立信会所现持有青岛市崂山区行政审批服务局于2022年10月24日核发的统一社会信用代码为9137020206109213X5的《营业执照》、山东省财政厅2022年11月15日核发的《会计师事务所分所执业证书》，其核准的经营范围为：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)。

因此，立信会所为在中国境内依法设立的、具有会计咨询、管理咨询等经营范围的会计师事务所分所。

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，本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及政府性基金收入对应的充足、稳定的现金流作为还本付息的资金来源。基于立信会所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。

（二）法律服务机构及《法律意见书》

本所为本期专项债券的法律服务机构，现持有山东省司法厅颁发的《律师事务所执业许可证》（证号：31370000725566634M），并已通过2023年年检。本《法律意见书》由两名执业律师签字并加盖公章，且签字律师均已通过2023年年审。

本所律师认为：山东颐衡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，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均具备相应的从业资格。

综上，本所律师认为，为专项债券提供服务的中介机构均具备相应的从业资质，出具的报告符合法律法规的相关规定。

六、本期债券的风险因素及控制措施

根据《实施方案》《财务评价报告》披露的信息，通过现场踏勘，结合以往项目经验，可能影响本项目收益和融资平衡结果的潜在风险如下：

（一）风险因素识别

（1）规划风险

项目在建设过程中涉及发改、建设、规划、消防、环保等多个政府部门对每一环节的审批和监管。上述任何环节的不利变化，将可能导致项目周期拉长、成本上升等风险，影响预期收益。

（2）技术风险

项目的技术风险包括施工场地稳定性、设计方案深化及工程管理水平以及在施工、管理等方面出台的新政策、新规定给项目带来的成本上升影响。此外，拟建项目工程量大、技术要求高，分块项目多，材料需求量大，建设衔接紧密，施工组织难度大，工期较短，资金和原材料的使用比较集中，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）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、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。此外，专项债下发即开始计息，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。

（4）经营风险

项目收益来源主要为项目建成后的停车费收入以及园区内地块出让收益等，如未来停车位等利用率及价格受市场影响较大，土地出让受国家政策影响明显，对于未来预期不同，可能存在土地出让收入不理想。如停车费及土地出让未能达到预期收益，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）严格管理规定，办理各项手续

为避免行业管理风险，实施单位将严格遵循有关行业管理规定，在建设全过程中按规定依次办理各项相关手续，及时足额缴纳各种规费。同时，加强与政府相关部门的沟通，及早把握政策动向，主动接受监管，确保项目建设顺利实施。

（2）深化设计方案，提高施工技术水平

深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期。在设计阶段根据要求及时进行调整，避免施工期间的设计变更影响工期、投资的上升。

选择有较高施工技术与管理水平，并拥有先进施工设备的施工队伍，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。

（3）提高管理水平与运营效率

相关部门做好停车宣传工作，与土地部门保持紧密沟通，合理安排土地出让计划，争取按照计划将确保所得收入及时到位。同时，通过提高管理水平与运营效率，提升核心竞争力，降低经营风险。

（4）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。

综上，本所律师认为，本项目针对专项债券可能出现的风险具有一定的控制措施和还款保障措施，符合法律法规、相关规范性文件的规定及要求。



七、总体结论性意见

依据批复函件、《实施方案》和《财务评价报告》，本所律师认为：

1. 专项债券对应的项目实施主体作为政府机关，具有负责实施本项目的主体资格；

2. 本项目具有一定的收益性和公益性，符合产业政策及地区发展规划，属于政府专项债券的支持领域，专项债券对应的项目已取得发改部门的批复函件，因本项目是对现有道路进行翻建提升，无需办理土地、规划、环评等手续，本次债券发行不存在实质性障碍；

3. 为专项债券提供服务的中介机构均具备相应的从业资质；

4. 本项目形成的资产产权归属清晰，为胶州市洋河镇人民政府所有，纳入胶州市行政事业性国有资产管理平台统一登记、核算及监管。资金用途合法合规，专项债券对应的项目具有稳定的预期偿债资金来源，对应的项目收入及政府性基金收入能够保障偿还债券本金和利息，该项目的预测收益能够达到收益与融资自求平衡；针对专项债券可能出现的风险，具有一定的控制措施和还款保障措施。

综上所述，专项债券项目符合法律法规、规范性文件和政策的有关规定，不存在实质性法律障碍。

(以下无正文，为签署页)



(本页无正文，为《2025年青岛市政府专项债券(十四期) 中国-上海合作组织地方经贸合作示范区国际食品创新中心基础设施项目之法律意见书》签署页)

本法律意见书于2025年4月15日出具。

山东颐衡律师事务所



负责人:



经办律师: 尤明弘

经办律师: 张新新



律师事务所执业许可证

统一社会信用代码：31370000725566634M

山东颐衡

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：

2023年12月20日



执业机构 山东颐衡律师事务所

执业证类别 专职律师

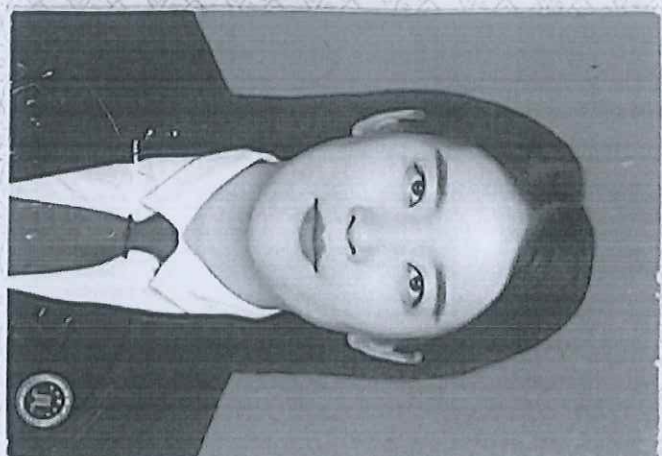
执业证号 13702202211545251

法律职业资格A20133707844309
或律师资格证号

发证机关

发证日期

2022 年 11 月 04 日



持证人 张新新

性别 女

身份证号 370784199108184041



执业机构 山东颐衡律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 137022202310729708

法律职业资格
或律师资格证证号 A20203412212826

发证机关 山东省司法厅

发证日期 2023 年 12 月 28 日



持证人 尤鹏飞

性别 男

身份证号 341221199408207893

