
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）
临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目
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) 项目发行政府专项债融资计划	6
(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	7
三、本次发行对应的项目	8
(一) 项目概述	8
(二) 项目已取得的批复	9
(三) 法律评价	9
四、预期偿债资金来源与项目融资与收益平衡	10
(一) 项目预期偿债资金来源	10
(二) 项目融资与收益平衡	10
(三) 法律评价	10
五、本次发行的有关文件及中介机构	11
(一) 《法律意见书》及律师事务所	11
(二) 《财务评价报告》及会计师事务所	11
(三) 法律评价	11
六、项目风险提示	12
(一) 风险分析	12
(二) 风险控制措施	13
(三) 法律评价	13
七、结论性意见	14



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	临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目的项目实施主体，即李哥庄镇人民政府
本项目	指	临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目
《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（十四期）临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目专项债券实施方案》
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）临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目之法律意见书》
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）临空经济区李哥庄片区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》
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）
临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目之
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）临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目
发行人	青岛市人民政府（转贷给青岛市胶州市人民政府）
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

项目拟发行政府专项债券 120,000.00 万元，2023 年 3 月已发行 3,000.00 万元，发行利率 3.18%，2024 年发行 10,500.00 万元（2024 年 2 月已发行 4,000.00 万元，发行利率 2.70%，2024 年 8 月已发行 4,000.00 万元，发行利率 2.39%，2024 年 11 月已发行 2,500.00 万元，发行利率 2.21%），2025 年拟发行 59,000.00 万元（其中 2025 年 3 月已发行 2,000.00 万元，本次拟发行 3,000.00 万元，2025 年内发行剩余 54,000.00 万元），2026 年拟发行 47,500.00 万元，2024 年 11 月债券期限为 10 年，剩余债券期限为 20 年。在债券存续期内利息每半年支付一次，到期还本并支付最后一期利息。

（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
2023年青岛市政府基础设施类专项债券（七期）—2023年青岛市政府专项债券（十三期）	3,000.00 万元	2023 年 3 月	20 年
2024 年青岛市政府基础设施类专项债券（三期）—2024 年青岛市政府专项债券（三期）	4,000.00 万元	2024 年 2 月	20 年
2024 年青岛市政府专项债券（三十九期）	4,000.00 万元	2024 年 8 月	20 年
2024 年青岛市政府专项债券（五十期）	2,500.00 万元	2024 年 11 月	10 年
2025 年青岛市政府专项债券（十期）	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

李哥庄镇人民政府持有的《统一社会信用代码证书》，统一社会信用代码：1137028100516192XP，机构性质为机关，住所为山东省青岛市胶州市李哥庄镇驻地，负责人为黄福坤。

（二）项目实施主体的主体资格

李哥庄镇人民政府职能：招商引资，发展经济，发展民生社会事业，贯彻上级决定政策法规。

根据《关于临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目可行性研究报告的批复》（编号：胶发改审〔2022〕182号），项目实施主体为临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目的报送单位；已通过临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目的可行性研究报告。因此，项目实施主体具备负责发展民生社会事业的工作职能，有实施临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目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临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目的主体资格。



三、本次发行对应的项目

(一) 项目概述

1. 项目建设地点：项目位于李哥庄镇沽源路、沽韵路、飞龙街、沽水路、航谊路、航荣路、得高路、天驰路、宝能路、沽祥路、航秀路、航宇路、南四路、南六路、沽秀路、沽河大街、纬八路、东一路、北七路、南八路、南十三路、东三路、G204、沽祥路、航天路。李哥庄综合农贸市场位于沽水路西侧，原李哥庄小学（旧）位置。

2. 项目建设内容：项目实施 25 条道路、改建道路面积约 766,906 m²、人行道铺装 157,305 m²、弱电管道长 396,180m、电力管道长 396,180m、雨水管道长 66,880m、污水管道长 39,040m，道路规划停车位 2,480 个；建设 4 个停车场 24,300 m²，规划停车位数量 1,180 个；新建农贸市场 8,000 m²。

3. 项目建设计划：项目建设期为 44 个月，于 2023 年 4 月开工，预计 2026 年 11 月竣工验收。

4. 项目估算及资金筹措：

根据可行性研究报告批复的建设投资，并调整建设期利息和债券发行费用后，项目估算总投资为 182,008.15 万元，包括建设投资和建设期利息及债券发行费用。项目建设投资 178,200.30 万元，其中：工程费用 164,943.70 万元（其中农贸市场投资 4,147.40 万元，由资本金解决），其他费用 4,770.90 万元，预备费用 8,485.70 万元。根据计划的施工进度，项目于 2026 年 11 月竣工验收，经计算，建设期内共付息 3,704.35 万元。计算债券发行费用为 96.00 万元。

项目估算总投资为 182,000.65 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，资本金投入 62,000.65 万元，占总投资比重为 34.07%；拟发行专项债券资金 120,000.00 万元。

5. 项目进展情况：

道路施工进度：（1）目前一期航荣路、东一路等七条道路已建设完成，沽源路底层建设已完成，面层正在进行施工，工程进度约 80%。（2）二期南四路、沽秀路、德高路等六条道路正在进行施工，完成二期工程进度约 50%。（3）三



期航天路、航宇路等九条路已招标完成，其中东三路、南八路已进场施工，其余道路尚未施工。

停车场施工进度：正在办理土地手续，道路两侧停车位随道路施工正在同步实施。

农贸市场施工进度：正在办理土地手续，尚未开工。

（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. 2022年10月12日，胶州市发展和改革局通过《关于临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目建议书的批复》（胶发改审〔2022〕171号）。

2. 2022年10月17日，胶州市发展和改革局通过《关于临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目可行性研究报告的批复》（胶发改审〔2022〕182号）。

3. 2024年5月8日，胶州市发展和改革局通过《关于临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目-沽源路、航荣路、南十三路等八条道路初步设计及概算的批复》（胶发改审〔2024〕62号）。

4. 2024年12月10日，胶州市发展和改革局通过《关于临空经济区李哥庄片区基础设施建设项目-南四路、沽秀路、航谊路等六条道路初步设计及概算的批复》（胶发改审〔2024〕220号）。

（三）法律评价

综上所述，本所律师认为，本项目已取得项目建议书的批复、可行性研究报告的批复，初步设计及概算的批复，该项目涉及的的道路均为翻建，不需要办理土地及规划等相关手续，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》，项目主要收益来源为项目建成后停车费收入、基础设施配套费、住宅用地和工业用地的土地出让收入。

根据立信青岛分所出具的《财务评价报告》，项目主要收益来源为项目建成后停车费收入、基础设施配套费、住宅用地和工业用地的土地出让收入。

（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收益净额 218,644.16 万元，还本付息金额 179,682.50 万元，整体本息覆盖倍数 1.22 倍，能够合理保证偿还本期债券本金、利息，能够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收益净额 218,644.16 万元，还本付息金额 179,682.50 万元，整体本息覆盖倍数 1.22 倍，能够合理保证偿还本期债券本金、利息，能够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，且在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，我们未注意到重大的可能影响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

结合以往项目经验，可能影响项目收益和融资平衡结果的潜在风险如下：

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，如建筑节能、环境保护等方面的影响。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. 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

项目还款来源及收入包括停车费收入、基础设施配套收入、土地出让收入。如因经营原因导致上述未能达到预期收益，则存在影响项目损益、现金流变化的经营风险。

5. 市场风险

土地收入和基础设施配套费受区域发展、房地产市场和经济发展等多重因



素影响，土地出让价格的波动将直接影响项目的收益，进而影响到项目资金的平衡。

（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

相关部门做好土地出让、基础设施配套费征收工作，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。

（三）法律评价

综上所述，本所律师认为规划风险、技术风险、工期变化风险、经营风险及市场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. 本次发行的发行人具备发行地方政府专项债券的主体资格。
 2. 募投项目具有公益性和收益性，符合地方政府专项债发行要求；该专项债券项目的发行金额在本批次的专项债券限额以内，在李哥庄镇人民政府对项目收益预测及其所依据的各项假设前提实现的情况下，募投项目预期收益可覆盖本项目融资本息，资金无法偿还风险较低，满足目标收益和融资收支平衡的要求。
 3. 本项目的实施主体为李哥庄镇人民政府，符合实施主体的资格要求。
 4. 本项目资金投向为市政和产业园区基础设施，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，权利人为项目实施主体。
 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规划风险、技术风险、工期变化风险、经营风险及市场风险等，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。
- 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）



山东青大泽汇律师事务所

负责人：



经办律师：郑晶

经办律师：曹世杰

2025 年 4 月