
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）
青银高速公路增设唐山路互通及连接线工
程之
法律意见书

山东青大泽汇律师事务所
SHANDONG QINGDAZEHUI LAW FIRM

青岛 济南 莱州

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	8
(三) 法律评价	8
三、项目合规性	9
(一) 项目概况	9
(二) 项目已取得的批复	10
(三) 法律评价	11
四、预期偿债资金来源与项目融资与收益平衡	12
(一) 项目预期偿债资金来源	12
(二) 项目融资与收益平衡	12
(三) 法律评价	12
五、本次发行的有关文件及中介机构	13
(一) 《法律意见书》及律师事务所	13
(二) 《财务评价报告》及会计师事务所	13
(三) 法律评价	13
六、项目风险提示	14
(一) 风险分析	14
(二) 风险控制措施	14
(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	青银高速公路增设唐山路互通及连接线工程的项目实施主体，即青岛交通资源开发有限公司
本项目	指	青银高速公路增设唐山路互通及连接线工程
《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）
青银高速公路增设唐山路互通及连接线工程之
法律意见书

根据《专项法律顾问聘请协议》，本所作为专项法律顾问参与本次发行工作，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）青银高速公路增设唐山路互通及连接线工程
发行人	青岛市人民政府
本次发行金额	30,000.00万元
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

青银高速公路增设唐山路互通及连接线工程根据项目筹资计划通过专项债融资224,000.00万元。其中2023年已发行债券67,000.00万元，2024年已发行债券56,600.00万元，2025年计划发行债券73,000.00万元（本次计划发行30,000.00万元，年内发行剩余43,000.00万元），2026年计划发行债券27,400.00万元，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。



(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）青银高 速公路增设唐山路互通及连接线工程	30,000 万元	2023 年 3 月	20 年
2023 年青岛市基础设施类专项债券（十一期） —2023 年青岛市政府专项债券（二十四期）青 银高速公路增设唐山路互通及连接线工程	17,000.00 万 元	2023 年 7 月	20 年
2023 年青岛市基础设施类专项债券（十五期） —2023 年青岛市政府专项债券（三十三期）青 银高速公路增设唐山路互通及连接线工程	20,000.00 万 元	2023 年 9 月	20 年
2024 年青岛市基础设施类专项债券（三期）— 2024 年青岛市政府专项债券（三期）青银高速 公路增设唐山路互通及连接线工程	8,600.00 万元	2024 年 2 月	20 年
2024 年青岛市政府专项债券（十七期）青银高 速公路增设唐山路互通及连接线工程	13,000.00 万 元	2024 年 4 月	20 年
2024 年青岛市政府专项债券（三十四期）青银 高速公路增设唐山路互通及连接线工程	5,000.00 万元	2024 年 7 月	20 年
2024 年青岛市政府专项债券（四十四期）青银 高速公路增设唐山路互通及连接线工程	25,000.00 万 元	2024 年 9 月	20 年
2024 年青岛市政府专项债券（五十期）青银高 速公路增设唐山路互通及连接线工程	5,000.00 万元	2024 年 11 月	10 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

根据青岛交通资源开发有限公司的《营业执照》（统一社会信用代码为91370212MA3D6U1802）以及国家企业信用信息公示系统公开信息，项目实施主体的情况如下：

企业名称	青岛交通资源开发有限公司
法定代表人	苟焕江
注册资本	100 万元
公司类型	有限责任公司
股东及持股比例	青岛交通发展集团有限公司 100%
营业期限	自 2017 年 2 月 15 日起至无固定期限

根据项目实施主体的工商档案及国家企业信用信息公示系统，项目实施主体企业名称为青岛交通资源开发有限公司，统一社会信用代码：91370212MA3D6U1802，成立日期为 2017-2-15，法定代表人为苟焕江，注册资本为 100 万元人民币，企业类型为有限责任公司，营业期限 2017-2-15 至无固定期限，注册地址为山东省青岛市崂山区深圳路 163 号 1010 室。

项目实施主体的股权结构如下：

货币种类及单位：人民币（万元）

股东名称	注册资本	
	金额	出资比例
青岛交通发展集团有限公司	3000	100%
合计	3000	100%



项目实施主体青岛交通资源开发有限公司的股东为青岛交通发展集团有限公司；青岛交通发展集团有限公司的股东为青岛城市建设投资（集团）有限责任公司，青岛城市建设投资（集团）有限责任公司由青岛市国有资产监督管理委员会出资设立。青岛交通资源开发有限公司为市属国有企业，实际控制人是青岛市国有资产监督管理委员会。

综上，本所律师认为，截至本法律意见书出具之日，项目实施主体的设立经公司登记机关核准注册登记，履行了必要的法律手续；项目实施主体的股权结构真实、准确、完整，产权清晰，历次变更亦履行了相应的工商登记手续。

（二）项目实施主体的主体资格

根据国家企业信用信息公示系统公开信息，项目实施主体的经营范围为：城市旧城改造及交通建设；土地整理与开发；市政设施建设与运营；政府房产项目的投资开发；现代服务业的投资与运营；经政府批准的国家法律、法规禁止以外的其他投资与经营活动。（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）。

根据《青岛市发展和改革委员会关于批复青银高速增设唐山路互通及连接线工程可行性研究报告的函》（青发改基础审〔2022〕187号），项目实施主体为青银高速公路增设唐山路互通及连接线工程的报送单位；青岛市发展和改革委员会已通过青银高速公路增设唐山路互通及连接线工程的可行性研究报告。因此，项目实施主体具备市政设施建设与运营工作职能，有实施青银高速公路增设唐山路互通及连接线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）项目实施主体是国有企业，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青银高速公路增设唐山路互通及连接线工程的主体资格。



三、项目合规性

(一) 项目概况

1. 项目建设内容:

项目西起重庆路（不含重庆路唐山路互通立交），桩号 K3+353.792，东至天水路，桩号 K6+270，全长 2.916 公里。主要建设内容包括路基、路面、桥涵、隧道、交叉、交通工程及沿线设施、环境保护与景观、其他（含道路还建、管线）等工程，除隧道穿山段以外唐山路连接线同步建设地面辅路。实施黑龙江路方向下穿隧道及地面辅路，全长 1.066 公里。

全线路基填方 326.35 千立方米，挖方 675.49 千立方米，路面 183.16 千平方米；高架桥主线 665 米（含引道 200 米），涵洞 7 道；长隧道 1.45 公里/1 座，短隧道 645 米/1 座（黑龙江路隧道）；部分互通立交 1 处，分离式立交 1 处（黑龙江路），出入口匝道 2 对，辅路平面交叉 5 处；隧道主线收费站 1 处，隧道运营管理中心 1 处，青银高速匝道收费站 4 处；广告牌 2 处，驿站 1 处（与隧道运营管理中心合并设置）。

2. 项目建设计划：本项目 2023 年 4 月份开工建设，预计 2026 年 7 月完工。

3. 项目进展情况:

项目已于 2023 年 4 月 21 日正式开工建设，目前项目已针对隧道工程、桥梁工程、地道围护等开展施工。

工程进展:

①跨文昌路主线桥主体工程完成；

②电力隧道已全面贯通，唐山路隧道主线已于 3 月 28 日全线洞通；

③隧道仰拱累计完成 1994.52m，占比 86%，隧道衬砌累计完成 1411.5m，占比 61%；

④黑龙江路地道已于 2024 年 8 月 31 日开通运行，两侧辅路已于 2024 年 12 月份开通；

⑤跨青银高速互通下部结构全部完成，现浇梁完成 15 联已全部完成，钢箱梁吊装完成 12 跨，占总体 13 联的 92%。



截至目前项目已累计完成隧道 69.7%，路基工程 91.3%，路面工程 77%，桥涵工程 77.8%，交通工程 50%，整体进度完成 73.8%。

4. 项目估算及资金筹措：

根据项目概算批复，项目建设投资估算 308,310.00 万元，其中，工程建安费用 243,781.00 万元，土地使用费及拆迁补偿费 38,002.00 万元，其他费用 14,759.00 万元，预备费用 11,768.00 万元。项目计划于 2026 年 7 月完工，则建设期内债券利息合计为 10,016.95 万元，发行费用为 179.20 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 317,131.75 万元。

项目估算总投资 317,131.75 万元，项目资金来源主要包括市级财力投入资本金及发行地方政府债券两部分。其中市级财力投入资本金金额为 93,131.75 万元（包含征迁费用 36,942.00 万元），资本金占比 29.37%；计划通过发行政府专项债券筹措 224,000.00 万元。

（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：

序号	文件名称	发文主体	文号	日期
1	《青岛市发展和改革委员会关于批复青银高速增设唐山路互通及连接线工程项目建议书的函》	青岛市发展和改革委员会	青发改基础审(2022)180号	2022.12.21
2	《青岛市发展和改革委员会关于批复青银高速增设唐山路互通及连接线工程可行性研究报告的函》	青岛市发展和改革委员会	青发改基础审(2022)187号	2022.12.28
3	《青岛市发展和改革委员会关于批复青银高速增设唐山路互通及连接线工程初步设	青岛市发展和改革委员会	青发改基础审(2023)31号	2023.4.15



	计及概算的函》			
4	《中华人民共和国建设用地 规划许可证》	青岛市自然资源 和规划局	地字第 37020020230 0007 号	2023. 4. 17
5	《中华人民共和国建设工程 规划许可证》	青岛市自然资源 和规划局	建字第 37020020230 0008 号	2023. 4. 17
6	《中华人民共和国建筑工程 施工许可证》	青岛市行政审批 服务局	37020020230 4180202	2023. 4. 18

（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、可行性研究报告及初步设计及概算的批复，土地规划、工程规划及施工手续均已办理完毕，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》，本项目专项债券的还本付息资金来源，主要来自债券存续期内通行费收入、驿站收入、广告收入及桥隧冠名费。

根据立信青岛分所出具的《财务评价报告》，项目收益来源于债券存续期内通行费收入、驿站收入、广告收入及桥隧冠名费。

（二）项目融资与收益平衡

《实施方案》中指出债券存续期内专项收益 447,227.38 万元，还本付息 342,257.00 万元，整体本息覆盖倍数达 1.31 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》认为债券存续期内专项收益 447,227.38 万元，还本付息 342,257.00 万元，整体本息覆盖倍数达 1.31 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》，结论性意见详见七、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，且在债券本金偿还后有一定的期末结余，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

1. 如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工成本增加，施工过程中可能发生设计方案变化、投资规模变化、项目施工单位管理水平、突发性工程事故等众多情况，由此带来项目建设过程中的不确定性，可能影响项目建设进度，进而影响收入按时实现，给项目经营收益带来风险。

2. 项目建成后，拟以债券存续期内通行费收入、驿站收入、广告收入、桥隧冠名费，债券存续期内如果相关租赁收入不能达到预期，将导致企业资金短缺及资金周转困难，发生不能及时支付专项债券到期本息的风险。

（二）风险控制措施

在项目建设过程中，项目单位应加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本；严格按照质量管理、进度管理、投资管理、风险管理的标准进行项目工程管理，确保项目能够按期完成；项目单位应加强对项目经营业务的监督管理，确保项目收益能够按期实现。

（三）法律评价

综上所述，本所律师认为，项目建设风险及运营风险等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

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. 本项目资金投向为收费公路，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。

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技术风险及工期变化风险等，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）



山东青大泽汇律师事务所

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