

2025 年青岛市政府专项债券（十四期）  
平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目

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 .....	8
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 .....	9
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）平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目的发行
本次发行对应的项目、本项目	指	本次发行对应的平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目
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）平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目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）
《可研批复》	指	平度市发展和改革局关于《平度市田庄固体废物处理提升改造项目可行性研究报告》的批复（平发改字〔2025〕56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）  
平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目  
之  
法律意见书

齐海法律意见【2025】第 038 号

第一部分 引言

致：平度市城乡建设局

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）平度市田庄固体废弃物处理提升改造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》《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：平度市城乡建设局已经提供了本所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平度市城乡建设局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 10000.00 万元转贷给平度市人民政府，用于平度市田庄固体废物处理提升改造项目的建设。

平度市田庄固体废物处理提升改造项目计划共发行政府专项债券 13000.00 万元。其中 2025 年拟发行 10000.00 万元，本次全部发行；2026 年拟发行 3000.00 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》，本项目实施主体为平度市城乡建设局。

本所律师根据项目实施主体提供的统一社会信用代码证书并通过机关赋码和事业单位登记管理平台查询，本项目实施主体基本情况如下：



单位名称	平度市城乡建设局
统一社会信用代码	113702830051713351
机构性质	机关
负责人	张夕强
职能	<p>（一）贯彻执行国家、省和青岛市城乡建设方针政策和法律法规。拟定全市城乡建设发展规划并组织实施。（二）负责新型城镇化建设。（三）负责建筑业、房地产开发业、建设监理业、装饰装修业市场秩序监督管理。（四）负责拟定市政公用行业发展计划并组织实施。负责市政公用事业（供热、燃气、市政道路、桥梁、城市排水、亮化、海绵城市、地下综合管廊）、环境卫生、园林绿化、城市建设档案等行业管理工作。负责市政工程质量安全的监督管理。负责停车场的规划、建设、管理。负责城市防汛工作。负责污水、污泥处理的监督管理。负责拟定环卫园林建设中、长期规划和年度计划。负责监督检查城镇（园区）环境卫生、园林绿化工作。负责环境卫生、园林绿化施工质量和安全监督管理工作。负责停车场的规划、建设，会同有关部门做好管理工作。负责对城市古树名木的保护管理工作。负责全市城乡环卫一体化、生活垃圾分类、处理和相关行业管理工作。拟订城市管理、环境综合治理实施计划。负责城区除雪除冰应急工作的组织、协调。（五）承办市委、市政府和上级业务部门交办的其他工作。</p>
机构地址	山东省青岛市平度市北京路 379-5 号
赋码机关	中共平度市机构编制委员会办公室

本所律师认为，平度市城乡建设局作为一级政府职能机构，具备机关单位法人资格，具有一定的建设管理职能，截至本法律意见书出具之日，项目实施单位



依法有效存续，作为本项目实施主体，项目建成后可以形成国有资产，经平度市发展和改革局批复同意其可作为项目实施主体。

### 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	平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目
项目建设地点	位于平度市田庄镇
项目建设内容	项目建设包括中转站卸料车间、设备设施、厂区道路、垃圾转运车、工具车等设备更新，同步将渗滤液部分设备进行更换、调节池进行清淤，固体废弃物处理场一期和二期（应急填埋区）约 160 万吨陈腐垃圾开挖、转运焚烧、场库区改造。
项目建设计划	本项目建设工期 12 个月，计划 2025 年 6 月开工，预计 2026 年 5 月完工。

#### 3.2 项目批复情况

2024 年 12 月 2 日取得平度市发展和改革局关于《平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目项目建议书》的批复（平发改字〔2024〕155 号），原则同意项目建议书。

2025 年 2 月 28 日取得平度市发展和改革局关于《平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目可行性研究报告》的批复（平发改字〔2025〕56 号），批复对项目名称、建设地点、项目建设单位、建设内容、项目估算投资及资金来源进行明确。

### 3.3 项目相关手续办理情况

根据项目实施主体介绍，本项目土地、规划、施工等手续无需办理。

### 3.4 项目资金来源

项目动态总投资 16716.30 万元，项目资金来源主要为资本金与发行地方政府专项债券。其中资本金 3716.30 万元，通过申请发行地方政府专项债券 13000.00 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 22.23%，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，本期债券对应项目平度市田庄固体废弃物处理提升改造项目不涉及负面清单内容，符合国办发〔2024〕52 号文，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》，本项目拟以项目建成后平度市辖区内新建、改建、扩建各类房屋建筑工程的单位和个人缴纳的配套费收入作为还款资金来源。

### 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 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。

#### 6.1.2 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。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。

#### 6.1.3 还本付息风险

本项目主要以配套收入作为还款资金来源，如因建设规划等导致配套收入不达预期，则存在影响项目损益、现金流变化的经营风险。



## 6.2 风险控制措施

### 6.2.1 严格按照法律法规，规范施工

为避免行业管理风险，实施单位应严格遵循有关行业管理规定，规范施工程序、施工管理。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。

### 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 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。

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平度市城乡建设局，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的支持领域，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相关规定，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）平度市田庄固体废物处理提升改造项目法律意见书》的签署页）

本法律意见书于二零二五年四月十二日出具，正本一式六份，无副本。



经办律师：张涛  
张涛

经办律师：韩鹏  
韩鹏

