



众成清泰律师事务所  
JOINTIDE LAW FIRM

山东众成清泰（城阳）律师事务所  
关于 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）  
高新区崇仁路幼儿园  
法律意见书

地 址： 中国·青岛市城阳区正阳中路 166 号  
天一仁和财富中心 10 号楼 5 层 266000  
电 话： 0532-80968098



## 目 录

释义 .....	2
第一部分 法律意见书引言 .....	3
第二部分 法律意见书正文 .....	5
一、本次发行的基本要素 .....	5
二、项目实施主体 .....	6
三、本次发行对应的投资项目 .....	7
（一）项目概述 .....	7
（二）项目审批情况 .....	7
（三）项目融资与收益平衡 .....	8
四、中介机构 .....	9
（一）法律服务机构 .....	9
（二）财务评价咨询机构 .....	9
五、本次发行的风险因素 .....	10
（一）风险因素 .....	10
（二）投资者保护机制及风险控制措施 .....	11
六、结论 .....	13

## 释义

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
发行人、青岛市政府	指	青岛市人民政府
高新区	指	青岛高新技术产业开发区
高新区管委会建设部	指	青岛高新技术产业开发区管理委员会建设部
本次发行	指	2025 年青岛市政府专项债券（十四期）高新区崇仁路幼儿园的发行
本次发行对应的投资项目、本项目	指	高新区崇仁路幼儿园
本所	指	山东众成清泰（城阳）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
《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》
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（2015）225 号文	指	《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预（2015）225 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	《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）
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）



山东众成清泰（城阳）律师事务所

关于 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）

高新区崇仁路幼儿园

法律意见书

【2025】众成清泰（城阳）律意字第 GXJSB-0415 号

第一部分 法律意见书引言

致：青岛高新技术产业开发区管理委员会、高新区管委会建设部

山东众成清泰（城阳）律师事务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）高新区崇仁路幼儿园发行的专项法律顾问，为本次发行出具法律意见。

根据《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国预算法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《财政部关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预〔2015〕225 号）、《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）、《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）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43 号）、《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）、《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、地方政府规章以及政策文件的规定，对本次发行出具本法律意见书。

### 重要提示及声明

1. 本所律师依据《证券法》《预算法》、国发〔2014〕43号文、财预〔2015〕225号文、财预〔2016〕155号文、财预〔2018〕161号文、财库〔2020〕36号文、财库〔2020〕43号文、财预〔2021〕61号文、财预〔2022〕120号文、国办发〔2024〕52号文、青政办发〔2025〕4号文等现行法律法规和财政部的有关规范性文件以及本法律意见书出具日前已发生的或存在的事实，并根据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽职精神出具本法律意见书。

2. 本法律意见书是依据中华人民共和国现行法律、法规及规范性文件而作出，此后有关规定若发生变化或出台新的规定，不溯及本法律意见书。

3. 本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、实施主体、建设单位及项目中介机构向本所律师提供的文件资料。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、实施主体、建设单位、项目中介机构或其他有关机构出具的证明文件作判断。

4. 本法律意见书的出具已经得到如下保证：发行人、实施主体、建设单位及项目中介机构已经提供了本所为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，其与原件一致并相符。

5. 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。

6. 本所以及本所律师与发行人之间不存在除本次债券发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次债券发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，出具的法律意见书独立客观。

7. 本所律师仅就发行人本次债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、收益和融资平衡方案、财务评价报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、收益和融资平衡方案、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作出任何明示或默示的保证。

8. 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。

基于上述重要提醒及声明，本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，现出具法律意见如下：

## 第二部分 法律意见书正文

### 一、本次发行的基本要素

1. 债券名称：2025 年青岛市政府专项债券（十四期）
2. 发行人：青岛市人民政府（转贷给高新区管理委员会）
3. 发行品种：项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券
4. 发行额度：本次发行债券募集资金投向的项目为高新区崇仁路幼

儿园，拟发行专项债券期限为 20 年，项目共申请专项债券 2500.00 万元，其中本期发行 2500.00 万元。

5. 债券期限：20 年

6. 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。

7. 募集资金用途及还本付息资金来源：本次发行募集资金拟专项用于高新区崇仁路幼儿园，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。

本所律师认为：青岛市属于计划单列市，青岛市人民政府作为本项目专项债券发行主体，且已为本次债券发行披露主要发行要素，本次债券发行符合专项债券支持领域要求，应当在国务院批准的青岛市专项债务限额内安排。

## 二、项目实施主体

根据可行性研究报告批复、工程项目建议书批复、用地规划许可、等相关材料显示，本项目实施主体为青岛高新技术产业开发区管理委员会建设部，系青岛高新技术产业开发区管理委员会内设部门，由青岛高新技术产业开发区管理委员会承担相关法律责任。青岛高新技术产业开发区管理委员会赋码机关为中共青岛市委机构编制委员会办公室，统一社会信用代码为 11370200667871912F，机构性质为机关，机构地址为青岛市高新区智力岛路 1 号，负责人为吕鹏。

本所律师认为：根据青岛高新技术产业开发区管理委员会《关于印发〈青岛高新区管委各部门主要职责〉的通知》（青高新管〔2021〕2 号），推进政府投资类项目建设是青岛高新技术产业开发区管理委员会建设部的主要职责之一，其虽不具备独立的法律主体资格，但其作出的行为由青岛高新技术产业开发区管理委员会为其承担相关法律责任。因此，



其作为项目实施主体不存在实质性法律风险。

### 三、本次发行对应的投资项目

#### （一）项目概述

##### 1. 项目名称

高新区崇仁路幼儿园

##### 2. 项目建设地点

项目位于高新区新业路以北、崇仁路以东、火炬路以南。

##### 3. 项目建设内容及规模

项目占地面积约 6784.3 平方米，办园规模为 9 班，总建筑面积 5947.52 平方米，其中地上建筑面积 5383.78 平方米、地下建筑面积 563.74 平方米。主要建设内容包括一栋幼儿园建筑、门卫室等，配套建设室外活动场地、道路、管网等工程。

##### 4. 项目周期

建设周期 20 个月。项目 2024 年 4 月开始前期工作，计划 2024 年 12 月开工，全部工程于 2025 年 12 月竣工。

##### 5. 实施进展

项目已经取得项目建议书批复、《建设项目用地预审与选址意见书》、项目可行性研究报告批复、初步设计及概算批复、国有建设用地划拨决定书（编号：青岛-02-2024-4025）、建筑工程施工许可证等工作，项目已于 2024 年 12 月开工建设。目前，项目已经完成土方开挖及回填施工、桩基及基坑支护施工；正在进行主体结构施工。

#### （二）项目审批情况



截至本法律意见书出具之日，高新区崇仁路幼儿园已取得审批情况如下：

序号	已取得审批名称	审批文号/编码	取得时间
1	《青岛高新区经济发展部关于高新区崇仁路幼儿园项目建议书的批复》	青高新经发（2024）31号	2024年3月29日
2	《青岛高新区经济发展部关于高新区崇仁路幼儿园可行性研究报告的批复》	青高新经发（2024）72号	2024年5月30日
3	《青岛高新区经济发展部关于高新区崇仁路幼儿园初步设计及概算的批复》	青高新经发（2024）155号	2024年11月19日
4	《建设项目用地预审与选址意见书》	用字第370200202416011号	2024年4月12日
5	《国有建设用地划拨决定书》	青岛-02-2024-4025	2024年9月2日
6	《建设用地规划许可证》	地字第370200202416014号	2024年5月7日
7	《建设工程规划许可证》	建字第370200202416046号	2024年10月23日
8	《建筑工程施工许可证》	370215202412310101	2024年12月31日

本所律师认为：本项目已取得相关批复、许可，符合法律规定，项目建设单位应尽快推进项目建设工作，并纳入国有资产管理。

### （三）项目融资与收益平衡

根据《2025年青岛市政府专项债券（十四期）高新区崇仁路幼儿园实施方案》（以下简称“《实施方案》”），项目收入主要包括保教费收入、餐费收入等。经测算，项目逐年累计净现金流量为正值，具备财务可行性。本项目可用于还本付息的收益为4407.80万元，债券还本

付息总额 3750.00 万元，债券的本息覆盖倍数为 1.18 倍。能够合理保证偿还债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

根据立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所出具《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）高新区崇仁路幼儿园项目收益与融资自求平衡财务评价报告》（以下简称“《财务评价报告》”），经测算，项目逐年累计净现金流量为正值，具备财务可行性。本项目可用于还本付息的收益为 4,407.80 万元，债券还本付息总额 3,750.00 万元，债券的本息覆盖倍数为 1.18 倍。能够合理保证偿还债券本金、利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

本所律师认为：根据《实施方案》及《财务评价报告》，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对应的充足、稳定的现金流作为还本付息的资金来源。

## 四、中介机构

### （一）法律服务机构

本所是经山东省司法厅批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，现持有《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码：31370000675256434R）且 2023 年度考核合格，具备担任本次债券发行法律顾问并出具《法律意见书》的资格。

本所指派的邢妮妮律师、刘娟律师均持有《中华人民共和国律师执业证》，具备从事本法律服务业务资格。

### （二）财务评价咨询机构

立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所就本次发行出具了



《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）高新区崇仁路幼儿园项目收益与融资自求平衡财务评价报告》。

经本所律师核查立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所营业执照、会计师事务所分所执业证书，并检索国家企业信用信息公示系统，立信会计师事务所（特殊普通合伙）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】。另经核查，立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所持有山东省财政厅核发的分所执业证书编号为 310000063702 的《会计师事务所分所执业证书》。立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所具备为发行人提供会计咨询的资质。另，本所律师注意到立信会计师事务所（特殊普通合伙）因证券纠纷目前涉及诉讼及被执行案件，但不影响立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所开展会计咨询业务。

本所律师认为：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。

## 五、本次发行的风险因素

根据《实施方案》《财务评价报告》，本项目主要风险包括资金风险、工程技术风险、运营风险，对项目主要风险及控制措施进行分析如下：

### （一）风险因素

#### 1. 资金风险



项目建设规模较大，标准较高，各级领导和周边群众对项目关注度较高，可能导致投资超出预期。

## 2. 工程技术风险

本项目的工程风险主要包括施工场地稳定性、建筑设计方案深化及工程管理水平等。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不可抗力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. 运营风险

项目设定的收入未达到预期收益，相关成本增加等风险，将影响到项目的资金平衡。

# **(二) 投资者保护机制及风险控制措施**

## 1. 投资者保护机制

青岛市人民政府根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国突发事件应对法》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、《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》（国办函〔2016〕88号）、《财政部关于印发〈地方政府性债务风险分类处置指南〉的通知》（财预〔2016〕152号）、《山东省人民政府办公厅关于印发山东省政府性债务风险应急处置预案的通知》（鲁政办字〔2017〕41号）、《青岛市人民政府关于加强政府性债务管理的实施意见》（青政发〔2016〕24号）等编制了《青岛市政府性债务风险应急处置预案》（青政办字〔2017〕51号），从制度层面建立了地方政府性债务风险预防措施及债务风险应急处置方案。

同时，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）、《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）等文件要求，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专项收入缴入国库，切实防范化解政府债务风险。

本项目的单位是青岛高新技术产业开发区管理委员会建设部，主管单位是青岛高新技术产业开发区管理委员会。项目单位及其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。项目主管部门和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。

## 2. 风险控制措施

（1）加快推进项目建设进程。从国家发行地方政府专项债券的初衷看，重点支撑成熟度高的项目加快推进，尽快形成实物工作量，形成国有固定资产投资。因此，项目债券资金要及时投放，避免债券资金的闲置产生大量利息造成浪费。从目前项目进度看，项目已经开工建设，急需资金支持，可以最大化利用债券资金。

（2）密切关注市场行情。由于项目的运营期较长，在运营过程中收入情况会随市场行情涨落，若收入情况波动较大，会影响项目偿债。因此项目实施过程中要及时、全面、准确掌握国家政策、市场、宏观经济发展等信息，根据市场变化及时作出正确判断，应组建幼儿园专业运营团队，做好运营工作。

（3）进一步做好成本控制。项目在建设期间，做好造价控制和工程监理，有效加强投资控制。

（4）强化财务管理。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：本次发行所募集资金拟投资项目虽存在风险因素，但已制定相应风险控制措施，上述风险一般不会对本次债券发行造成实质影响。

## 六、结论

根据以上内容，本所律师认为：

一、青岛市属于计划单列市，青岛市人民政府作为本项目专项债券发行主体，符合地方政府专项债券发行的相关要求。

二、项目实施主体为青岛高新技术产业开发区管理委员会建设部，其虽不具备独立的法律主体资格，但其作出的行为由青岛高新技术产业开发区管理委员会为其承担相关法律责任，其作为项目实施主体不存在实质性法律风险，具备项目实施主体资格。

三、本次发行所募集资金拟投资的高新区崇仁路幼儿园已取得项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算批复文件及建设用地规划许可证等，符合专项债券支持领域要求，应加快推进项目建设，并纳入国有资产管理。

四、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。

五、根据《财务评价报告》，本项目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，本次发行符合项目收益与融资自求平衡的要求。



六、本次发行所募集资金拟投资项目虽存在风险因素，但已制定相应风险控制措施，一般不会对本次债券发行造成实质影响。

综上，本所律师认为，本次发行符合国家有关法律、行政法规、规章和规范性文件的相关要求，不存在实质性法律障碍。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效；本法律意见书一式四份，本所留存一份，其余三份供发行人为本次发行之目的使用。



（本页无正文，为《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）高新区崇仁路幼儿园法律意见书》之签字页）

山东众成清泰（城阳）律师事务所（盖章）




山东众成清泰（城阳）律师事务所负责人：



邢妮妮

经办律师：   
邢妮妮

经办律师：   
刘娟

2025 年 4 月

## 律师事务所分所 执业许可证 (副本)

统一社会信用代码: 31370000675256434R

山东众成清泰(城阳) 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:

发证日期: 2017 年 12 月 28 日





执业机构	山东众成清泰（城阳） 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	13702200311929094		
法律职业资格 或律师资格证号	B20023700000692		
发证机关	山东省司法厅	持证人	邢妮妮
发证日期	2021 年 07 月 12 日	性 别	女
		身份证号	370212197401174581

执业机构	山东众成清泰（城阳） 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	13702201311641650		
法律职业资格 或律师资格证号	A20103713285010		
发证机关	山东省司法厅	持证人	刘娟
发证日期	2021 年 07 月 01 日	性 别	女
		身份证号	371328198811262025

截图(Alt + A)