

山东文康律师事务所

关于 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市充换电
基础设施提升项目

之

法律意见书

二零二五年四月

目 录

第一部分 引言.....	1
一、出具《法律意见书》的依据.....	1
二、本所重要提示及声明.....	2
第二部分 正文.....	3
一、本期债券的发行要素.....	3
二、本期债券发行人.....	4
三、本期债券的募集资金用途.....	4
四、本期债券的中介机构及相关文件.....	8
五、风险因素及控制措施.....	9
六、结论意见.....	11

山东文康律师事务所

关于 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市充换电基础设施提升项目
之
法律意见书

第一部分 引言

本所受托委派王群、李雨凝律师（以下简称本所律师）作为 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市充换电基础设施提升项目的专项法律顾问负责办理本项目。

一、出具《法律意见书》的依据

本《法律意见书》依据《中华人民共和国预算法》（以下简称《预算法》）、《中华人民共和国证券法》（以下简称《证券法》）、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号，以下简称国发〔2014〕43 号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号，以下简称财预〔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）、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）、《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）、财政厅《关于提前做好 2024 年新增地方政府专项债券项目申报准备有关工作的通知》、《关于进一步提升电动汽车充电基础设施服务保障能力的实施意见》（发改能源规〔2022〕53 号）、《国务院办公厅关于进一步构建高质量充电基础设施体系的指导意见》（国办发〔2023〕19 号）、《青岛市加快推进充电基础设施建设实施方案》（青政办字〔2024〕11 号）等相关法律、法规和规范性文件的规定，以及青岛市充换电基础设施提升项目可行性研究报告、2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市充换电基础设施提升项目实施方案、项目收益与融资自求平衡财务评

价报告、项目其他相关文件，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》。

二、本所重要提示及声明

1、本所律师依据本《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；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

2、本所律师出具本《法律意见书》依赖于有关政府部门、发行人、委托人、项目中介机构及其他有关机构向本所律师提供的相关文件和材料；对于出具本《法律意见书》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、委托人、项目中介机构及其他有关机构出具的证明文件作判断。本所谨假设发行人、委托人及项目中介机构已向本所全面、客观地介绍事实情况，并向本所提供为出具本《法律意见书》所需的全部原始书面材料、副本材料或口头证言，且提供的文件和资料均为真实的、完整的、准确的，不存在任何虚假记载、误导性陈述或重大遗漏；其中提供的材料为副本材料或复印件的，其正本与副本、原件与复印件一致，所有文件上的签字、签章和图章均真实。本所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。

3、本所以及承办律师与发行人之间不存在影响独立判断的关联关系，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就发行人本次发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关项目可行性研究报告、实施方案、项目收益与融资自求平衡财务评价报告等专业事项发表意见。本《法律意见书》中涉及项目可行性研究报告、项目收益与融资自求平衡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。

5、本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，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

1、债券名称：2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市充换电基础设施提升项目（以下简称本期债券）。

2、发行人：青岛市人民政府。

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、债券期限：20 年期。

5、发行总额：项目计划分三年发行专项债券 76,000.00 万元，其中：2024 年已发行专项债券 2,000.00 万元，利率 2.39%；2025 年拟发行专项债券 30,000.00 万元（其中本期拟发行 10,000.00 万元）；2026 年拟发行专项债券 30,000.00 万元；2027 年拟发行专项债券 14,000.00 万元（以上各年具体发债金额以财政局实际评审批复为准）。融资资金用于青岛市充换电基础设施提升项目。

6、债券利率：本期债券为固定利率债券，参考青岛市近期发行的同期限债券，本项目发行债券票面利率暂按 2.50%。

7、还本付息方式：在债券存续期内每半年支付一次利息，到期还本并支付最后一次利息。

8、还款收入来源：主要为充电服务费收入。

9、发行对象：全国银行间债券市场、证券交易所市场的投资者（国家法律、法规禁止购买者除外）。

10、税务提示：根据《财政部、国家税务总局关于地方政府债券利息免征所得税问题的通知》（财税〔2013〕5 号）规定，企业和个人取得的专项债券利息收入免征企业所得税和个人所得税。

二、本期债券发行人

根据财政部《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）等规定，本期债券发行人是青岛市人民政府。

三、本期债券的募集资金用途

本期债券募集资金将用于青岛市充换电基础设施提升项目建设。

（一）项目概况

1、项目基本情况

（1）项目名称：青岛市充换电基础设施提升项目。

（2）项目单位：项目主体为青岛城投新能源集团有限公司（以下简称“新能源集团”），新能源集团设立项目公司——青岛城投充电网科技发展有限公司，负责项目建设运营。

（3）建设内容及规模

项目规划实施建设各类型充电站充电场站，新增充电终端以及光伏、储能等设施。同时，搭建青岛市充电基础设施统一管理数字化平台，实现对充电基础设施的导流、结算、实时监控、数据分析、故障预警、安全管理等功能。项目建设内容包含两部分：

a. 在青岛市全域建设新能源汽车补电设施 966 座、新增充电终端设备 15008 台（以上均以实际实施建设规模为准），满足日益增长的新能源汽车充电需求；改变当前部分现有充电站设备老化、充电功率低、驻地和乡镇充电设施数量少的问题；

b. 搭建青岛市充电基础设施统一管理数字化平台，实现对充电基础设施的导流、结算、实时监控、数据分析、故障预警、安全管理等功能，助力青岛市打造绿色、智能、高效的交通出行环境。

项目建设内容一览表

类型	充电场站（处）	充电终端数量（台）
大型公共充电站	14	420

类型	充电场站（处）	充电终端数量（台）
中心公共充电站	318	3498
小型驻地公共充电站	337	4718
驻地公共充电站	246	5658
乡村充电站	51	714
合计	966	15008

本所律师认为，根据《关于进一步提升电动汽车充电基础设施服务保障能力的实施意见》（发改能源规〔2022〕53号）、《关于进一步构建高质量充电基础设施体系的指导意见》（国办发〔2023〕19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）等文件，本项目作为新能源充电基础设施项目，属于地方政府专项债券支持的领域。

2、项目建设进度及分期建设计划

项目分三期实施，计划施工总工期 36 个月即项目自启动开工后 3 年竣工，按照建设项目进度计划积极推进建设。根据前期办理进度，本项目已于 2024 年 9 月底一期工程开工建设。具体子项目实施进度计划安排（以实际进度为准）如下：一期建设总站数 209 处，总终端数 3008 台；二期建设总站数 285 处，总终端数 5008 台；三期建设总站数 472 处，总终端数 6992 台。

截至目前一期项目已完成 22 个充电场站，400 余个充电终端建设，完成投资约 2630 万。一期第二批项目拟投资建设 200 个充电场站，建设充电桩 4000-5000 根，计划投资 37500 万元。目前一期项目已完成第二批项目中 100 余个场站的踏勘及储备工作，正在开展第二批项目的设计、监理及工程招标等前期工作。

（二）项目前期手续文件

1、2024 年 2 月 19 日，项目在青岛投资项目在线审批监管平台完成备案（项目统一编码：2402-370200-04-01-133219），并按照流程推进各项前期准备工作。

2、2024 年 7 月 24 日，青岛市发展和改革委员会组织开展《青岛市充换电基础设施提升项目可行性研究报告》（以下简称《可研》）评估会议并形成专家组意见，总体评价如下：《可研》编制依据较充分，内容基本齐全，总体方案基本合理可行，原则同意《可研》，建议编制单位根据评估意见尽快修改完善。

3、本项目场站用地采取租赁既有停车位进行建设，根据《国务院办公厅关于加快电动汽车充电基础设施建设的指导意见》（国办发〔2015〕73号）、《青岛市人民政府办公厅关于加快全市电动汽车充电基础设施建设的实施意见》（青政办发〔2016〕20号）等政策文件关于简化规划建设审批的相关规定，在既有停车位安装充电设施的，无需办理建设用地规划许可证、建设工程规划许可证和施工许可证。

本所律师认为：本项目现有手续符合法律法规的要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，推进项目建设工作。

（三）项目单位

根据《可研》等已取得的相关文件及批复文件，青岛市充换电基础设施提升项目的项目单位为新能源集团，由新能源集团成立项目公司具体负责建设运营。

经本所律师核查国家企业信用信息公示系统网站(<http://sd.gsxt.gov.cn>)，新能源集团的基本信息如下：

名称	青岛城投新能源集团有限公司	注册资本	135713 万元
统一社会信用代码	91370203350291151N	法定代表人	李咏鸿
类型	有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）		
住所	青岛市市北区威海路 273 号-5-207 室		
成立日期	2015 年 7 月 31 日	营业期限至	无固定期限
经营范围	以自有资金投资（未经金融监管部门批准，不得从事吸收存款、融资担保、代客理财、证券、期货等相关业务）；企业管理；物业管理；新能源技术开发；经济信息咨询（不得经营金融、证券、期货、理财、集资、融资等相关业务）；光伏设备、风能设备、环保设备的技术研发、销售；货物及技术的进出口（国家法律法规禁止经营的不得经营，国家法律法规限制经营的凭许可证经营）；批发：建筑材料、机电设备、钢材、铝材、木材、橡胶制品、化工产品（不含危险品）		
登记机关	青岛市市北区市场监督管理局	登记状态	存续（在营、开业、在册）

股东	青岛城市建设投资（集团）有限责任公司	持股比例	100%
-----------	--------------------	-------------	------

目前新能源集团已设立项目公司“青岛城投充电网科技发展有限公司”（以下简称“充电网公司”）。经本所律师核查国家企业信用信息公示系统网站（<http://sd.gsxt.gov.cn>），充电网公司的基本信息如下：

名称	青岛城投充电网科技发展有限公司	注册资本	10000 万元
统一社会信用代码	91370212MADYNY4G69	法定代表人	房任远
类型	有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）		
住所	山东省青岛市市南区宁夏路 288 号 12 号楼 B 座 7 层		
成立日期	2024 年 9 月 13 日	营业期限至	无固定期限
经营范围	一般项目：电动汽车充电基础设施运营；集中式快速充电站【分支机构经营】；充电桩销售；对外承包工程；人工智能应用软件开发；互联网数据服务；大数据服务；软件开发；软件销售；以自有资金从事投资活动；智能输配电及控制设备销售；物联网应用服务；合同能源管理；储能技术服务。（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）许可项目：发电业务、输电业务、供（配）电业务。（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，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）		
登记机关	青岛市市南区市场监督管理局	登记状态	存续（在营、开业、在册）
股东	青岛城投新能源集团有限公司	持股比例	100%

本所律师认为：项目单位新能源集团以及新能源集团 100%持股的充电网公司均系依法设立的企业法人，具备法人资格；自设立以来至今均有效存续，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止或解散的情形；项目单位的唯一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资委 100%持股，即项目单位和充电网公司的主体性质均为国有全资公司；项目单位具备从事青岛市充换电基础设施提升项目相关工作的主体资

格；本项目相关工程的发包方和设备的采购方为充电网公司，投资建成的充电桩及其配套设施的产权归属于充电网公司，纳入国有资产管理。

（四）项目融资与收益平衡

根据立信会计师事务所（特殊普通合伙）青岛分所（以下简称立信会计师事务所）出具的《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市充换电基础设施提升项目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》），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：《财务评价报告》的内容已包含本期债券发行所涉及的项目收益与融资自求平衡专项评价，项目符合项目收益专项债券对项目融资与收益要求达到平衡的要求。通过发行地方政府专项债券方式满足本项目建设资金需求是现阶段较优的资金解决方案。

综上，本所律师认为：本期债券由青岛市人民政府作为发行人发行，募集资金最终用于青岛市充换电基础设施提升项目，符合“财预〔2016〕155 号”关于“设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府”等的相关要求。

四、本期债券的中介机构及相关文件

（一）审计机构及《财务评价报告》

发行人委托立信会计师事务所作为本期债券的审计机构并出具《财务评价报告》。

立信会计师事务所就本期申请项目出具了《财务评价报告》，该单位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》及山东省财政厅于 2022 年 11 月 15 日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》。

本所律师认为：立信会计师事务所系经批准依法设立且合法存续的合伙制会计师事务所，具备为本期债券发行出具财务评价报告的资质。

（二）法律顾问机构及《法律意见书》

山东文康律师事务所作为本期债券发行的专项法律顾问并出具法律意见书。本所系经山东省司法厅批准设立的合伙制律师事务所，现持有山东省司法厅于 2017 年 12 月 26 日核发的统一社会信用代码为 313700004274031161 的《律师事务所执业许可证》。

本所律师认为：山东文康律师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。

综上，本所律师认为：为本次申报提供服务的审计机构、法律顾问均具备相应的从业资质。

五、风险因素及控制措施

（一）风险因素

根据《2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市充换电基础设施提升项目实施方案》（以下简称实施方案），本项目存在的主要风险如下：

1、技术风险

充电桩技术更新迅速，随着新能源汽车和充电基础设施市场及技术的高速发展，建设的部分充电基础设施可能不能满足新型车辆的充电需求，存在技术迭代风险。随着技术的进一步迭代，充电设备存在被市场淘汰的可能。目前除了国家电网、中石化以外，包括特锐德、富电科技在内的一批与电力能源和充电技术设备相关的企业开始筹划布局充电桩市场。如果投资者不具备相关技术背景，可能面临技术落后、设备维护困难等问题。

2、工期变化及投资控制风险

本项目涉及场站点位多，部分充电设施具体场址尚未全部确定，工程设计方

案存在一定的不确定性，因为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。

3、资金风险

本项目投资规模较大，资金占用周期较长。如果项目单位资金实力不足或资金流动性差，可能面临资金链断裂的风险。

4、经营风险

主要包含运行负荷率即可利用率造成收入不足预期即充电服务量的不确定性即未能达到设计盈亏平衡点而发生的经营风险，如：充电桩布局不合理、充电桩车位管理不到位会影响充电桩的利用率。一边是车流量少的充电站，大量新建的充电桩闲置；另一边是车流量大的场所，大量充电停车位被占用后不充电。此外运营企业互联、互通水平较低，部分充电桩接口不兼容，充电桩被损坏导致充不上电等也是重要原因。另外运营风险还涉及到多个方面，如设备维护、安全管理、服务质量等。如果缺乏成熟的运营管理经验，可能面临运营成本过高、服务质量下降等问题，从而影响收入的水平，造成经营亏损，给项目的经济收益带来风险。

（二）风险控制措施

根据实施方案，本项目的风险控制措施具体如下：

1、加强项目合作，提高技术水平

应加强对充电桩技术的了解和研究，选择技术成熟、设备先进的合作方——特锐德进行合作。同时，在项目实施过程中注重技术培训和人才引进，提高自身技术实力。

2、加强项目过程管理，强化工程安全管理

严格按照既定节点工期，以工程质量为前提，科学调度安排，对工程现场建设质量、安全、进度进行动态管控。以项目法人工程建设标准化为抓手，严格组

织各专项工程安全交底，强化安全巡查和隐患排查整改，开展安全员技能比武和工程现场安全隐患有奖举报等活动，扎实推进工程现场生产安全工作。

3、做好后续概算预算审查，合理控制工程造价

项目投资总额较大，下一步应开展项目初步设计概算、施工图预算编制及审核等工作，细化核实具体投资组成，有效加强投资控制。同时，加强对建设资金使用情况的监控，最大限度地提高资金使用效率。使项目尽快产生效益，提高资产盈利能力，降低投资风险。

4、切实做好资金计划，争取多渠道筹措资金

应充分评估自身的资金实力和流动性状况，合理安排资金投入。同时，可考虑寻求政府补贴、金融机构贷款等途径减轻资金压力。

5、提升市场占有率，建立完善的运营管理体系，优先保障专项债本息支付

市场调研时需充分了解当地电动汽车市场的发展状况、竞争对手情况以及市场需求趋势。在此基础上制定合理的市场策略，提升品牌知名度和市场占有率，确保所得收入按计划及时到位。建立完善的运营管理体系，包括设备维护、安全管理、服务质量等方面。在项目实施过程中注重与合作方的沟通与协调，确保项目顺利运营并取得预期收益。同时，项目单位将积极筹措项目其他收益用于保障债务还本付息，通过建立专门账户进行管理，在项目存续期间，为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券还款方式与时间，做好还款计划和准备，并将专项债券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，上述风险不会对本次发行造成实质性影响；发行人不存在对本次发行构成实质性不利影响的重大法律风险。

六、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

1、本期债券发行已披露本期债券的发行要素。本项目为新能源充电基础设施，属于地方政府专项债券支持领域。

2、本项目形成的充电桩及配套等资产的产权归属于国有公司，纳入国有资产管理。

3、本期债券由青岛市人民政府作为发行人，募集资金将用于青岛市充换电基础设施提升项目，符合“财预〔2016〕155号”等文件的相关要求。

4、本项目的单位系依法设立的国有独资企业，自设立以来至今有效存续，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止或解散的情形，具备从事青岛市充换电基础设施提升项目相关工作的主体资格。

5、本项目现有手续符合法律法规的要求，且将按照法律法规持续完善后续程序，推进项目建设工作。

6、根据《财务评价报告》，该项目预期专项收入能够充足保障偿还融资还本付息，总体实现项目收益和融资的自求平衡。

7、为本期债券发行提供服务的审计机构、法律顾问均具备相应的从业资质。

8、本项目存在的主要风险不会对本次发行造成实质性影响；发行人不存在对本次发行构成实质性不利影响的重大法律风险。

（以下无正文，为签署页）

（本页无正文，为《山东文康律师事务所关于 2025 年青岛市政府专项债券（十四期）青岛市充换电基础设施提升项目之法律意见书》签字页）



负责人：

殷启峰

经办律师签字：

王 群

王群

李雨凝

李雨凝

年 月 日

2025