
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）
瑞昌路公交停车场项目
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 黄岛

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	5
第二节 法律意见书正文	6
一、本次债券发行概况	6
(一) 发行人的主体资格	6
(二) 本期债券的发行要素	6
(三) 债券融资计划	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	8
(一) 项目实施主体基本情况	8
(二) 项目实施主体的主体资格	8
(三) 法律评价	9
三、本次发行对应的项目	10
(一) 项目概述	10
(二) 项目已取得的批复	10
(三) 法律评价	12
四、预期偿债资金来源与项目融资与收益平衡	13
(一) 项目预期偿债资金来源	13
(二) 项目融资与收益平衡	13
(三) 法律评价	13
五、本次发行的有关文件及中介机构	14
(一) 《法律意见书》及律师事务所	14
(二) 《财务评价报告》及会计师事务所	14
(三) 法律评价	14
六、项目风险提示	15
(一) 风险分析	15
(二) 风险控制措施	15
(三) 法律评价	16
七、结论性意见	17



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）瑞昌路公交停车场项目
本次发行	指	2025 年青岛市政府专项债券（十四期）瑞昌路公交停车场项目的发行
项目实施主体	指	瑞昌路公交停车场项目的项目实施主体，即青岛市交通运输局
本项目	指	瑞昌路公交停车场项目
《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）瑞昌路公交停车场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）瑞昌路公交停车场项目之法律意见书》
仲泰会计师事务所	指	山东仲泰有限责任会计师事务所



《财务评价报告》	指	山东仲泰有限责任会计师事务所出具的《2025年青岛市政府专项债券（十四期）瑞昌路公交停车场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）
瑞昌路公交停车场项目
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号及财预〔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、项目实施主体及仲泰会计师事务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）瑞昌路公交停车场项目
发行人	青岛市人民政府
本次发行金额	16000.00万元
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

本期债券募集资金投向的项目为瑞昌路公交停车场项目，拟发行专项债券期限为20年，项目共申请专项债券59000.00万元，其中，2023年已发行28000.00万元（3月已发行8000.00万元，9月已发行20000.00万元），2024年已发行15000.00万元，2025年本次拟发行16000.00万元。利息每半年支付一次，到期还本并支付最后一次利息。

本项目2023年3月发行债券8000.00万元，用于支付配套300辆新能源公交车首付款。2023年9月发行债券20000.00万元，用于支付配套300辆新能源公交车部分尾款和工程部分前期费，其中公交车采购费用约18500.00万元，工程部分前期费约1500.00万元。2024年发行15000.00万元，用于支付配套300辆新能源公交车剩余尾款和工程款，其中公交车采购尾款约4650万元，工程款约10350万元。



2025 年本次计划发行 16000.00 万元，全部用于支付工程款。

(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）瑞昌路公交停车场项目	8000 万元	2023 年 3 月	20 年
2023 年青岛市政府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）瑞昌路公交停车场项目	20000 万元	2023 年 9 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）瑞昌路公交停车场项目	15000 万元	2024 年 1 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

青岛市交通运输局持有的《统一社会信用代码证书》，统一社会信用代码：11370200MB2859003E，机构性质为机关，住所为青岛市崂山区香港东路139号，负责人为路玉军。

（二）项目实施主体的主体资格

青岛市交通运输局职能：（一）贯彻执行交通运输工作法律、法规，起草相关地方性法规、政府规章草案。拟订公路、水路、地方铁路行业 and 现代物流业发展的政策、规划、计划和有关标准并组织实施。参与编制机场发展规划。指导交通运输行业有关体制改革工作，推进交通运输领域新旧动能转换。（二）负责推进全市综合交通运输体系建设。组织拟订综合交通运输发展战略和政策，编制综合交通运输体系规划，建立完善“一城一交”等与综合交通运输体系相适应的“大交通”制度体制机制，优化交通运输主要通道和重要枢纽节点布局，促进各种交通运输方式融合。参与推进国际航运贸易金融创新中心建设。（三）负责道路、水路、地方铁路运输服务行业管理，承担运输市场监管责任。拟订道路、水路、地方铁路运输有关政策、准入制度、运营规范并组织实施。组织协调综合运输，按照规定组织协调重点物资、紧急客货运输。负责现代物流业发展有关工作，推动降低物流成本。负责城市客运工作，负责城市轨道交通运营的监督管理。协调铁路、航空运输企业有关工作，监督机场服务工作质量。指导协调铁路道口监护管理和综合治理。（四）负责推进交通基础设施建设。研究提出公路、水路、地方铁路固定资产投资规模 and 方向以及政府财政性资金安排建议。提出有关财政、土地、价格等政策建议。监督实施行业有关规费政策。负责公路超限检测站设置的审核、报批工作。指导行业投融资工作。负责行业统计工作，发布有关信息。（五）负责公路、水路、地方铁路建设市场监管。拟订公路、水路、地方铁路工程建设相关政策、制度、标准并组织实施。组织协调公路、水路、地方铁路有关重点工程建设和工程质量、安全生产监督管理。监督指导公路、水路、地方铁路基础设施管



理和维护。参与机场建设工程项目的评审、监督。(六)负责公路的行政管理。负责国道、省道的布局规划,组织公路及其附属设施的建设、养护和管理。负责高速公路的布局规划,指导监督高速公路的建设、养护和运营管理。监督和指导农村公路的规划、建设、养护、管理工作,推进“四好农村路”建设。(七)负责港口的行政管理。按照规定负责港口规划和岸线使用管理工作。负责港口总体规划编制,港口公用基础设施的规划、建设、维护和管理。负责港口引航管理,指导港口设施保安工作。(八)负责组织交通运输领域科技创新工作。贯彻实施国家交通科技政策、技术标准和规范,组织行业科技开发,推动技术进步。指导行业环境保护、节能减排、教育培训工作。培育、引导、扶持交通运输行业协会发展,推进行业协会自律,发挥服务国家、服务社会、服务群众、服务行业的作用。(九)指导交通运输方面的合作与交流工作。负责相关国际运输的管理工作。承担交通运输领域招商引资和招才引智相关工作。配合有关部门承担交通运输领域优化营商环境相关工作。(十)按规定负责行业安全生产和应急的监督管理工作。(十一)负责交通战备工作。推进交通运输领域军民融合,承办市国防动员委员会的有关工作。(十二)指导交通运输系统基层党组织建设、思想政治建设和队伍建设。(十三)完成市委、市政府交办的其他任务。根据《青岛市发展和改革委员会关于批复瑞昌路公交停车场项目可行性研究报告(代项目建议书)的函》(编号:青发改投资审〔2022〕186号),项目实施主体为瑞昌路公交停车场项目的报送单位;已通过瑞昌路公交停车场项目的可行性研究报告。因此,项目实施主体具备负责推进交通基础设施建设的工作职能,有实施瑞昌路公交停车场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瑞昌路公交停车场项目的主体资格。



三、本次发行对应的项目

(一) 项目概述

1. 项目建设地点：本项目位于市北区欢乐滨海城片区南部，瑞江路以北，瑞昌路以南，规划路以西，用地面积 1.82 万平方米。

2. 项目建设内容：本项目新建 4 层停车场及配套设施，总建筑面积 6.64 万平方米，其中地上建筑面积 5.44 万平方米、地下建筑面积 1.2 万平方米。新建车位 752 个，其中公交车停车位 300 个，小汽车停车位 452 个（社会停车位 300 个，自身配备停车位 152 个），配套小汽车充电桩 91 座。同步采购新能源公交车 300 辆。主要建设内容包括建筑工程、结构工程、给排水与消防工程、电气工程、暖通空调工程、室外配套工程等。

3. 项目建设计划：本项目 2023 年 11 月开工建设，预计 2025 年 11 月竣工，建设工期 24 个月。

4. 项目估算及资金筹措：本项目建设投资 72237.00 万元，其中工程费 39083.00 万元，配套公交车采购费 29700.00 万元，工程建设其他费 3033.00 万元，预备费 421.00 万元。项目建设期内偿还债券利息共 2671.50 万元。发行费用约 47.20 万元。项目总投资为项目建设投资、建设期利息和债券发行费用的总和，调整后项目总投资 74955.70 万元。

本项目总投资 74955.70 万元，资金来源为资本金及发行地方政府专项债券。其中，项目资本金 15955.70 万元，占总投资 21.3%，由市重大基础设施建设资金解决；申请专项债券 59000.00 万元，占总投资 78.7%。资本金比例满足项目最低资本金比例 20% 要求。

5. 停车场运营安排：本项目单位及主管部门为青岛市交通运输局，后续由政府授权平台公司（青岛城运控股集团）负责运营。

6. 项目进展情况：项目已完成立项、初设、用地等前期手续，于 2023 年 11 月开工建设。目前，本项目配套的 300 辆新能源公交车已于 2023 年 11 月投入运营。工程部分，调度中心和公交停车楼于 2024 年底完成主体结构封顶及二次结



构砌筑，安装工程完成 20%，计划 2025 年完成幕墙工程、内外部装修及安装工程、室外道路及绿化等，预计 2025 年 11 月底前全部完工。

（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 11 月 24 日，青岛市发展和改革委员会通过《关于批复瑞昌路公交停车场项目可行性研究报告(代项目建议书)的函》(编号：青发改投资审(2022)186 号)。

2. 2023 年 4 月 19 日，青岛市发展和改革委员会通过《关于批复瑞昌路公交停车场项目配套 300 辆新能源公交车更新方案及投资概算的函》(编号：青发改投资审(2023)32 号)。

3. 2023 年 7 月 3 日，青岛市自然资源和规划局通过《中华人民共和国建设项目用地预审与选址意见书》(编号：用字第 370200202312012 号)。

4. 2023 年 9 月 6 日，青岛市发展和改革委员会通过《关于批复瑞昌路公交停车场项目建设工程初步设计及概算的函》(编号：青发改投资审(2023)73 号)。

5. 2023 年 9 月 18 日，青岛市人民政府通过《关于同意将市北区瑞江路以北、瑞昌路以南、昌嘉路以西国有建设用地使用权划拨给青岛市交通运输局的批复》(青政地字(2023)74 号)。

6. 2023 年 9 月 27 日，青岛市自然资源和规划局通过《中华人民共和国建设工程规划许可证》(建字第 370200202312105 号)。

7. 2023 年 10 月 16 日，青岛市自然资源和规划局签发《中华人民共和国国有建设用地划拨决定书》(编号：青岛-02-2023-B0027)

8. 2023 年 11 月 3 日，青岛市行政审批服务局通过《中华人民共和国建筑工程施工许可证》(编号 370200202311030201 号)。



（三）法律评价

综上所述，本所律师认为，本项目已取得项目可行性研究报告（代项目建议书）、配套 300 辆新能源公交车更新方案及投资概算及建设工程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》，本项目收入主要来源于本项目专项收入主要为公交车客运收入、社会停车收入、公交车广告收入、充电桩收入、公交服务收入。

根据仲泰会计师事务所出具的《财务评价报告》，本项目以本项目专项收入主要为公交车客运收入、社会停车收入、公交车广告收入、充电桩收入、公交服务收入偿还本次专项债券本息。

（二）项目融资与收益平衡

《实施方案》中指出：经测算，项目逐年累计净现金流量为正值，具备财务可行性，至计算期末，项目累计盈余资金为 22236.36 万元，本息覆盖倍数为 1.21，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。

仲泰会计师事务所出具的《财务评价报告》认为：根据本咨询报告中的现金流分析测算表，本项目的现金流期末累计结余均大于 0，不存在资金缺口。测算结果显示，项目收益对融资本息覆盖倍数为 1.21，项目偿债能力较强。

（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》。相关经办律师刘鹏燕（执业证号：13702199911348154）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

仲泰会计师事务所就本次发行出具了《财务评价报告》。《财务评价报告》认为，“该项目专项债券存续期间内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营融资需求；另一方面项目收益能保障债券正常的还本付息需要，整体实现项目收益和融资的自求平衡。”

经本所律师检索全国企业信用信息公示系统，仲泰会计师事务所成立于1999年12月28日，统一社会信用代码为913703031642635521。经营范围为：企业资本（金）验证、审计；建设工程预决算审计；企业会计报表审计；会计业务咨询服务。（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）*。

（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. 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。

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等。此外，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. 市场风险

在项目涉及多种业态的运营管理，若经营管理不善，将严重影响项目收益，项目存在一定的管理风险。项目涉及公交车客运收入、社会停车收入、公交车广告收入、充电桩收入和公交服务收入，受区域发展和经济发展等多重因素影响，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. 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。

2. 提高管理水平与运营效率

相关部门做好停车宣传工作，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。

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。

（三）法律评价

综上所述，本所律师认为，技术风险、工期变化风险及经营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. 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. 本项目资金投向为城市停车场，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、工期变化风险及经营风险等，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《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: 刘鹏燕

经办律师: 曹世杰