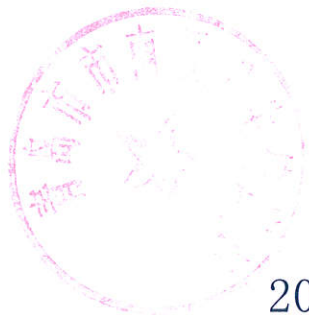




劳谦律师事务所

地址：青岛市香港中路9号青岛香格里拉中心11层
电话：(0532) 85809998 邮编：266071



山东劳谦律师事务所

关于

2025 年青岛市政府专项债券(十四期)

市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目

之

法律意见书

二〇二五年四月

目 录

释 义.....	1
重要提示及声明	4
一、本期债券的发行要素	5
二、本期债券募投的项目	6
（一）项目概况	6
（二）项目支持性文件	8
（三）项目实施主体（项目建设单位）	8
三、本期债券项目融资与收益平衡.....	8
四、本期债券的第三方专业机构及相关文件	9
（一）财务评价机构及《项目收益与融资平衡专项评价报告》 .	9
（二）法律服务机构及《法律意见书》	10
五、风险因素及风险控制措施	10
（一）风险因素	10
（二）风险控制措施	13
六、投资者保护机制.....	15
七、结论意见	15

释 义

除非本法律意见书另有所说明，下列词语具有的含义如下：

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	指	青岛市人民政府
市南区	指	青岛市市南区
本期债券	指	2025年青岛市政府专项债券(十四期)
本项目、本期债券募集资金投资的项目	指	市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目
大明会计师事务所	指	山东大明有限责任会计师事务所
《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号文）
财预〔2016〕155号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）
财预〔2018〕161号	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〔2019〕23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〔2019〕23号）
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〕36号）
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》（财库〔2020〕43号）
财预〔2021〕61号	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	指	《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〔2021〕110号	指	《关于印发〈地方政府专项债券用途调整操作指引〉的通知》（财预〔2021〕110号）
南发改〔2022〕6号	指	青岛市市南区发展和改革局《关于批复市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目可行性研究报告的函》（南发改〔2022〕6号）

财预〔2022〕120号		
（国办发〔2024〕52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》（青政办发〔2025〕4号）
《启动2025年政府专项债申报通知》	指	青岛市财政局 青岛市发展和改革委员会《关于提前启动2025年政府专项债券项目储备暨资金需求申报工作的通知》
本所、本所律师	指	山东劳谦律师事务所及其律师
《法律意见书》		2025年青岛市政府专项债券（十四期）市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目之法律意见书
元、万元	指	人民币

山东劳谦律师事务所
关于2025年青岛市政府专项债券（十四期）
市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目
之
法律意见书

本所根据《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号文”）、《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号文”）、《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）、《财政部关于进一步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）、《财政部关于印发《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》（财预〔2021〕61号）、《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）、《关于印发《地方政府专项债券用途调整操作指引》的通知》（财预〔2021〕110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）、《青岛市财政局 青岛市发展和改革委员会〈关于提前启动 2025 年政府专项债券项目储备暨资金需求申报工作的通知〉《关于批复市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目可行性研究报告的函》（南发改〔2022〕6号）等法律法规及规范性文件的有关规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券发行事宜，出具本法律意见书。

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经发生或存在的事实和中国现行有效的法律法规和规范性文件的规定发表法律意见。本所律师严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对专项债券合法合规性进行了充分的尽职调查，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

2、为出具本《法律意见书》，本所律师审查了实施主体提供的与专项债券相关的文件和资料。对于出具本《法律意见书》至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，律师依赖于有关行政机关、司法机关、实施主体或者其他有关机构出具的证明文件。

3、在出具本《法律意见书》的过程中，本所律师已得到实施主体的如下保证：其提供的文件复印件与原件一致，文件中的盖章及签字全部真实；其提供的文件以及有关的口头陈述均真实、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律师披露，且无任何隐瞒、疏漏之处。

4、本《法律意见书》仅就本次发行的有关法律问题发表意见，并不对有关财务、审计、信用评级、评估等专业事项发表评论。在本《法律意见书》中如引用财务报表、审计报告、信用评级报告、评估报告等内容时，均严格按照有关中介机构出具的报告引述，并不代表本所对上述内容的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

5、本所同意将本《法律意见书》作为专项债券必备的法律文件，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《法律意见书》仅供本次发行之目的使用，不得用作其他任何目的。

本所依据根据现行有效的法律、行政法规和规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，对与出具本法律意见书有关的所有文件和事实进行了核查和验证，出具法律意见如下：

一、本期债券的发行要素

本次发行募集资金拟用于市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目，实施单位为市南区卫生健康局，拟通过各社区卫生服务中心门诊、基本公卫、药品等专项收入作为还款资金来源。

根据《项目收益与融资平衡财务评价报告》，目资金来源为资本金及发行地方政府专项债券。其中，资本金为1,844.19万元，资本金比例44.50%；使用专项债券资金2,300.00万元，期限为20年。其中2022年2月已发行1,500.00万元（票面利率3.34%），本期拟发行800.00万元，拟发行期限为20年，本期专项债券年利率按照2.5%估算，

债券存续期内总付息金额1,402.00万元。计算期利息每半年支付一次，到期还本并支付最后一次利息。

按照财政部相关规定，本期债券募集资金由项目主管部门专项用于本方案的项目，严禁用于本方案以外的项目，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。

本所律师认为：本期债券的发行要素具体，募集资金用途明确，符合相关法律法规、规范性文件和政策的有关规定。

二、本期债券募投的项目

市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目，具体情况如下：

（一）项目概况

本项目建设地点：市南区卫生健康局宁夏路286号，市南区八大峡街道观音峡路1号，市南区海口路5号，市南区吴兴路6号甲，市南区山西路19号、21号。

项目建设规模及内容：河南路社区卫生服务中心新址，建筑面积约1778平方米。本次主要是将河南路社区卫生服务中心整体迁移至新址，建设内容主要包括拆除工程、结构加固、内外墙粉刷、更换门窗、增设吊顶、更换给排水管线、更新强弱电线路增设空调系统等，购置专用医疗设备，并配套建设绿化、管网、道路等室外工程。

巢湖路社区卫生服务中心国医馆，建筑面积约400平方米。本次主要是将原房屋改造为国医馆，建设内容主要包括拆除工程、内外墙粉刷、更换门窗、增设吊顶、更换给排水管线、更新强弱电线路、增设空调系统等，购置专用医疗设备，并配套建设绿化、管网、道路等室外工程。

观音峡路社区卫生服务中心国医馆，建筑面积约 680 平方米。本次主要是将原门诊楼改造为国医馆，建设内容主要拆除工程、内外墙粉刷、更换门窗、增设吊顶、更换给排水管线、更新强弱电线路、增设空调系统等，购置专用医疗设备，并配套建设绿化、管网、道路等室外工程。

海口路社区卫生服务中心国医馆，建筑面积约 400 平方米。本次主要是将原房屋改造为国医馆，建设内容主要包括拆除工程、内墙粉刷、更换门窗、增设吊顶、更换给排水管线、更新强弱电线路、增设空调系统等，购置专用医疗设备，并配套建设绿化、管网、道路等室外工程。

卫生健康信息化系统建设，建设内容主要是对市南区社区卫生服务机构公共卫生服务系统升级，并新建 1 套市南区全民健康信息平台。

项目建设期限：观音峡路国医馆开工时间 2022 年 5 月 1 日，完工时间 2022 年 6 月 11 日；巢湖路国医馆开工时间 2022 年 5 月 24 日，完工时间 2022 年 6 月 27 日；海口路国医馆开工时间 2022 年 4 月，完工时间 2022 年 6 月。河南路社区卫生服务中心开工时间 2022 年 9 月 1 日，由于房产征收、方案调整、手续办理等问题，项目延期实施，拟定竣工时间为 2025 年 12 月底。

债券情况：本期债券募集资金投向的项目为市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目，拟发行专项债券期限为 20 年，拟使用专项债券资金 2300.00 万元，其中 2022 年 2 月发行专项债券 1500.00 万元，专项债券票面利率 3.34%，2025 年计划发行 800.00 万元，一

次性发行完毕，利息每半年支付一次，到期还本并支付最后一次利息。

（二）项目支持性文件

2022年1月30日，青岛市市南区发展和改革局出具《关于批复市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目可行性研究报告的函》，文号：南发改〔2022〕6号。

本所律师认为：本期债券募集的资金用于市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目目前已取得的批复性文件符合法律规定，项目建设单位需根据项目实施进度及时办理相关用地、规划、施工等手续，确保合法合规推进项目建设工作。

（三）项目实施主体（项目建设单位）

根据南发改〔2022〕6号《关于批复市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目可行性研究报告的函》等相关材料显示，本项目实施主体（项目建设单位）为青岛市市南区卫生健康局。

项目单位的基本信息如下：

名 称	青岛市市南区卫生健康局
统一社会信用代码	11370202005130074G
负责人	陈 鹏
住 所	山东省青岛市市南区宁夏路286号

本所律师认为：项目单位青岛市市南区卫生健康局系在中华人民共和国境内依法设立的政府机关单位，具备实施该项目各项工作主体资格。

三、本期债券项目融资与收益平衡

根据大明会计师事务所出具的《2025年青岛市政府专项债券（十四期）市南区社区卫生服务中心新建及提升改造项目收益与融资平衡财务评价报告》（以下简称《项目收益与融资平衡专项评价报告》）显示，大明会计师事务所认为：“基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据我们对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价，认为该项目在发债周期内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营融资需要；另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡。在预测情况未发生重大变化的前提下，项目可以采取发行项目收益与融资自求平衡专项债券的资金筹措方案。”

本所律师审查认为，《项目收益与融资平衡专项评价报告》的内容已包含本债券发行项目融资自求平衡方案专项评价，符合项目收益专项债券对项目融资与收益达到平衡的要求。

四、本期债券的第三方专业机构及相关文件

（一）财务评价机构及《项目收益与融资平衡专项评价报告》

大明会计师事务所作为本期债券发行的财务评价机构出具了《项目收益与融资平衡专项评价报告》。

大明会计师事务所系青岛市南区行政审批服务局批准设立并有效存续的有限责任会计师事务所，类型为有限责任（自然人投资或控股），统一社会信用代码 913702001636611885, 成立日期 1988 年 12 月 28 日。大明会计师事务所持有山东省财政厅颁发的《会计师事务所执业证书》，执业证书编号 37020026，组织形式有限责任。大明会计师事务所的《营业执照》载明，经营范围：许可项目：注册会计师业务。（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)一般项目:工程造价咨询业务;财务咨询;资产评估;税务服务;财政资金项目预算绩效评价服务;社会经济咨询服务;企业管理咨询;信息咨询服务(不含许可类信息咨询服务)。(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)

本所律师认为:大明会计师事务所系经批准依法设立且合法存续的有限责任会计师事务所,具备为本期债券发行出具专项评价报告的资质。

(二) 法律服务机构及《法律意见书》

山东劳谦律师事务所作为本期债券发行的法律服务机构出具了《法律意见书》。山东劳谦律师事务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:313700005685639736的《律师事务所执业许可证》。本法律意见书已由两名执业律师及律所负责人签章并加盖公章。

本所律师认为:山东劳谦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,并且完成年审,具备为本期债券发行出具法律意见书的资质;在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的执业资格。

五、风险因素及风险控制措施

(一) 风险因素

1、流动性风险

本期债券发行后可在银行间债券市场、上海证券交易所、深圳证券交易所市场交易流通。本期债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、

市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，可能会出现本期债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响本期债券流动性。

2、偿付风险

本期债券根据“财预〔2016〕155号文”第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。虽然大明会计师事务所就本项目出具了《项目收益与融资平衡专项评价报告》，但该项目相关收益的实现易受到项目实施进度、市场因素、宏观经济环境变化等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

3、社会风险

本项目在建设期和运营期内均存在噪声影响，由于项目周边均为已建成区域，住宅小区较多，线路两边住户对此担心较多。施工期间车辆对周边市政路的影响导致拥堵会引发不稳定因素，短期内社会稳定风险不明显，运营期如果出现噪声得不到有效治理，会有较大社会稳定风险。

4、工程技术风险

本项目的工程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。

5、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、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平的等。近期主要建材及人工费用存在上涨势头，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、评级变动风险

由发行人确定的评级机构对本期债券信用等级进行评级，在本期债券存续期间，若出现宏观经济的剧烈波动，导致山东地区经济增长速度放缓，政府财政收入波动、政府债务风险扩大等问题，不排除发行人资信情况出现变化，本期债券的信用等级发生调整，从而为本期债券投资者带来一定的风险。

7、税务风险

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。发行人无法保证在本期债券存续 期内，上述税收优惠政策不会发生变化。若国家税收政策发生调整，将导致投资者持有本期债券投资收益 发生相应波动。

8、涉诉信访风险

项目建设期间，周边居民将面临出行受阻等问题，临街商铺经营遭受客流量下降冲击，可能激发居民抵触情绪，导致施工进度滞后，最终形成涉诉信访案件集中风险。

9、审批风险

鉴于项目审批涉及发改、住建、环保、卫健局等多部门联合监管机制，其中任一审批环节的流程变更或

标准提升均可能引发建设周期延长、投资成本增加等衍生风险，前置风险识别难度较大。

10、经营及市场风险

本期债券还款来源为各社区卫生服务中心门诊、基本公卫、药品等专项收入，如因市场价格受大环境影响而产生变化导致专项收入达不到预期，则存在影响项目资金平衡的风险。

（二）风险控制措施

1、组织机构风险的控制措施

遵循依法投资原则、战略性投资原则、审慎原则、收益性原则、规模控制原则，按程序进行投资决策。同时从前期开始树立风险防范意识，重视风险防范和控制。对项目的各阶段、各方面风险进行系统的识别和分析，采取有效的风险防范措施，建立完善的风险控制体系，达到防患于未然的目的。

2、工程施工技术风险的控制措施

督促施工承接单位积极学习、引进先进、可靠的施工技术和装备，加强施工管理。与设计单位保持良好沟通，设计阶段加大投入，做好、做全现场勘探、勘察工作，尽量优化设计，防止设计方案发生较大变化，尽量减少不必要的设计变更，争取较大的设计价差。

3、工期风险及控制措施

由于项目资金等因素风险，对项目进度计划会产生一定的影响，导致无法按期完工。本项目对于资金等情况要采取严格的风险应对措施，使其风险在可控范围内，避免对工期产生影响。

4、运营管理风险及控制措施

建议尽可能控制项目投资规模，密切监控主要专业设计的系统构成并进行技术经济论证；加大项目宣传力度，保证后期运营效果。在项目运营管理中，要制定管理规定，明确责任，加强日常巡查和管理工作。

5、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。

6、加强项目建设合规管理及政企协同工作

建议项目单位严格遵循行业管理规定，在建设过程中依法依规依次办理各项相关手续。同时，应注意加强与政府相关部门的沟通，及早把握政策动向，主动接受部门监管，确保项目建设顺利实施。

7、提前介入商谈，科学规划施工

建议项目施工单位妥善处理施工范围及时间，提前介入商谈施工事宜，尽可能地避免对居民生活及商铺经营的影响，减少涉诉信访风险。

8、精准市场预测与多维宣传

对专项收入目前市场情况及收费标准进行准确的调研及预测，确保专项收入预测基本可靠；项目建成后，可采取加大宣传的工作，确保尽早实现项目收益与融资自求平衡。

9、从科学架构搭建到多元主体协同管理

项目建设阶段需构建科学组织架构，形成全流程风险防控机制，系统性降低实施期管理风险；竣工验收后，严格依照政企协同制定的

运营方案，通过多元主体协同管理，实现运营期组织风险的动态规避与长效管控。

综上，本所律师认为：本期债券发行的还本付息理论上还存在一定的法律风险，但也建议制定了必要的、具有针对性的风险控制措施。

六、投资者保护机制

本期债券的投资保护机制包括：

1、从制度层面建立地方政府性债务风险防控措施及债务风险应急处置预案。

2、 建立完善的债券资金使用管理机制。

本所律师认为：本期债券已制定了必要的投资者保护机制。

七、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

1、本期债券已披露发行要素及该项目建设的主体资格。

2、本期债券募集资金将用于本项目，符合地方政府专项债券发行的相关要求。

3、本项目目前已取得的批复性文件符合法律规定，项目建设单位可根据项目实施进度办理相关审批或许可手续，保证项目建设合法合规，并推进项目建设工作。

4、为本期债券发行提供服务的第三方专业机构均具备相应的从业资质。

5、本期债券发行的风险因素包括但不限于流动性风险、偿付风险、评级变动风险、税务风险等，已针对风险采取了控制措施。

6、本期债券已制定了必要的投资者保护机制。

本法律意见书自本所盖章及本所律师签字后生效；本法律意见书仅供本期债券发行之目的而使用，不得用作其他任何目的。由于使用不当造成的后果与本所及本所律师无关。

（以下无正文）

（本页无正文，仅为签章页）

山东劳谦律师事务所

负 责 人：_____

经办律师：

经办律师：

二〇二五年四月 日

