
上海市海华永泰(青岛)律师事务所

2025年青岛市政府专项债券(十四期)
市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程

法律意见书

山东省青岛市市南区香港中路9号香格里拉办公大楼23层

电话: 0532-88786265

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：

本次债券	指	2025年青岛市政府专项债券（十四期）
本次发行	指	2025年青岛市政府专项债券（十四期）市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程
项目实施主体	指	青岛市市南区建筑工务中心（青岛市市南区城市建设发展中心）
本项目/项目	指	市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程项目
《实施方案》	指	本项目的实施方案，《2025年青岛市政府专项债券（十四期）市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程实施方案》
本所	指	上海市海华永泰（青岛）律师事务所
律师/本所律师	指	上海市海华永泰（青岛）律师事务所经办律师
本《法律意见书》	指	《2025年青岛市政府专项债券（十四期）市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程法律意见书》
会计师事务所	指	山东德盛有限责任会计师事务所
《项目收益与融资自求平衡财务评价报告》	指	《2025年青岛市政府专项债券（十四期）市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程专项债券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》
《证券法》	指	《中华人民共和国证券法》
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〔2016〕155号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
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》
财库〔2019〕23号	指	《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》
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〔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》
青财债〔2021〕66号	指	《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	《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》
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》
南发改〔2023〕45号	指	《市南区发改局关于批复市南区栖霞路3号湖南路3号加固提升工程可行性研究报告（代项目建议书）的函》

上海市海华永泰(青岛)律师事务所关于
2025年青岛市政府专项债券（十四期）
市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程
法律意见书

上海市海华永泰(青岛)律师事务所(以下简称本所)接受委托,2025年青岛市政府专项债券(十四期)市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程发行事项的专项法律顾问,就本次发行所涉及的有关法律事项出具本法律意见书。

本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发〔2014〕43号)、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);《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);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);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);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);《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)、市南区发改局《关于批复市南区栖霞路3号湖南路3号加固提升工程可行性研究报告(代项目建议书)的函》(南发改〔2023〕45号)等法律法规、部门规章、地方政府规章、政策文件的规定以及委托单位提供的其他有关资料,出具本法律意见书。

重要提示及声明

1. 本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国证券法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）、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）；《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）；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）；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）；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）；《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）、市南区发改局《关于批复市南区栖霞路3号湖南路3号加固提升工程可行性研究报告（代项目建议书）的函》（南发改〔2023〕45号）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. 本所以及承办律师与项目实施主体之间不存在除本期债券发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本期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. 本所律师仅就项目实施主体本期债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关实施方案、财务评价报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及实施方案、财务评价报告等内容时，均为严格按照有关项目实施主体、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。

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，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，就本期债券的发行事宜出具法律意见如下：

一、本次债券发行概况

（一）发行人的主体资格

根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号），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《地方政府专项债务预算管理办法》（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) 本次债券的发行要素

债券名称	2025年青岛市政府专项债券（十四期）市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程
发行人	青岛市人民政府
发行金额	本次发行700.00万元专项债券
发行期限	二十年
发行品种	项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券
还本付息方式	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
募集资金用途	市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程

根据《实施方案》披露，本期债券募集资金投向的项目市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程，该项目计划分2次发行专项债券资金1200.00万元，2025年上半年计划发行700.00万元，2025年下半年需求500.00万元。拟发行专项债券期限为20年，利息每半年支付一次，到期还本并支付最后一次利息。

二、本次发行对应的项目实施主体

(一) 项目实施主体

青岛市市南区建筑工务中心（青岛市市南区城市建设发展中心）持有统一社会信用代码12370202770271675A的事业单位法人执照，经本所律师核查青岛市市南区事业单位监督管理局事业单位登记材料，本项目实施主体的情况如下：

项目实施主体名称	青岛市市南区建筑工务中心（青岛市市南区城市建设发展中心）
统一社会信用代码	12370202770271675A
负责人	林帅
机构类型	事业单位
举办单位	青岛市市南区城市建设局
宗旨和业务范围	为市南区城市建设服务。贯彻城建方针政策，拟定行业目标，并监督检查负责土地资源和规划指标管理，区属建设项目的招投标管理。协调建设、规划、土地工作。

本所律师认为，项目实施主体为事业单位，是由政府利用国有资产设立的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织，具有实施本项目的主体资格。

三、本次发行对应的投资项目

（一）项目概述

本项目的实施符合国家、青岛市相关政策、规划要求，对推进青岛市幼儿园标准化、科学化、规范化建设和建设和谐青岛、促进教育公平具有重要作用，有利于满足周边居民入学需求，是解决地区学前教育需求的迫切需要，是改善民生，构建和谐社会的重要措施。项目实施是必要的。根据本项目《实施方案》、《项目收益与融资自求平衡财务评价报告》所提供的资料显示，本项目建设地点、建设内容、建设期限、项目进展情况、项目投资估算、项目资金来源、项目专项债还款来源如下：

1、项目建设地点

市南区栖霞路3号、湖南路3号。

2、项目建设主要内容及规模

对栖霞路3号4栋主体建筑、湖南路3号南侧前楼进行加固改造，对值班室、室外活动区域等进行提升改造。

3、项目建设计划

十个月。

4、项目进展情况

项目于 2023年5月24日获得市南区发展和改革局对项目可行性研究报告的批复；2024年8月6日市南区栖霞路3号湖南路3号加固提升工程取得了建筑工程施工许可证。项目已开工建设，完成湖南路3号（湖南路幼儿园）1栋多层建筑，栖霞路3号（栖霞路幼儿园）4栋多层建筑，市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程实施方案共 5 栋多层结构加固工程；目前正在修复外墙及屋面，并对园区内部装饰、弱电、监控、给排水及室外工程等开展提升工程。

5、项目投资估算

建设投资（即静态投资，不含建设期利息）工程费 1291.87 万元、工程建设其他费 124.67 万元、预备费 113.32 万元，合计 1529.86 万元；项目计划发行 20 年期地方政府专项债 1200.00 万元，其中本期发行市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程实施方案 700.00 万元，2025 年下半年需求 500.00 万元。参考 2025 年 3 月已经发行的 20 年期专项债利率 2.17%，从客观、谨慎角度出发，债券票面利率暂按 2.50%进行测算。经测算，专项债券建设期利息共 15.00 万元；债券发行费用按照发行额度的 0.8%测算，发行费用约 0.96 万元。

6、项目资金来源

项目资金来源由市南区财力资金与政府专项债券共同解决。其中，项目资本金为 345.82 万元，资本金比例 22.37%；发行地方政府专项债券 1200.00 万元。

7、项目专项债还款来源

项目专项债券还本付息，拟通过保教费收入作为还款资金来源。经测算，债券存续期内（2026-2045 年），本项目收益合计 3714.60 万元。

（二）项目支持性文件

根据项目实施主体提供的材料，截至本法律意见书出具之日，本项目已取得的主要建设文件如下：

序号	文件名称	发文主体	编号	日期
1	市南区发改局《关于批复市南区栖霞路3号湖南路3号加固提升工程可行性研究报告（代项目建议书）的函》	青岛市市南区发展和改革局	（南发改〔2023〕45号）	2023年5月24日
2	《建筑工程施工许可证》	青岛市行政审批服务局	37020020240806	2024年8月6月
3	《项目事前绩效评估报告》	青岛青咨工程咨询有限公司		2025年2月

本所律师认为，目前本项目取得了市南区发改局《关于批复市南区栖霞路3号湖南路3号加固提升工程可行性研究报告（代项目建议书）的函》（南发改〔2023〕45号）、青岛市行政审批服务局出具的《建筑工程施工许可证》（编号：37020020240806）、青岛青咨工程咨询有限公司已对本项目进行了事前绩效评估。项目实施主体目前在推进项目实施过程中依据上述支持性文件依法合规推进项目建设工作。

四、项目融资与收益平衡

根据项目实施主体编制的《实施方案》，本项目的专项债还款来源为拟通过保教费收入作为还款资金来源。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2403.16万元，债券还本付息总额1800.00万元，债券的本息覆盖倍数为 1.34 倍。

山东德盛有限责任会计师事务所为本次发行出具了《项目收益与融资自求平衡财务评价报告》，该会计师事务所测算本项目债券本息覆盖倍数为1.34倍，且通过压力测试，当项目收入比预测下降10%时，相关数据测算如下：本项目可支配收益合计为2031.70万元，全部本息合计1800.00万元，项目全部还本付息倍数下降为1.13倍。当成本比预测提高10%时，相关测算数据如下：本项目可支配收益合计为2272.02万元，全部本息合计1800.00万元，项目全部还本付息倍数为1.26倍。并认为：“市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程项目收入、成本的预测在假设条件成立的前提下是合理的，预期收益为专项债券提供了充足、稳定的现金流入，充分满足了专项债券还本付息的要求，总体实现了项目收益和融资的自求平衡。”。

综上所述，本所律师认为根据《项目收益与融资自求平衡财务评价报告》，本期债券存续期内整体还本付息资金充足，总体实现了项目收益和融资的自求平衡。

五、本期债券的第三方专业机构及相关文件

（一）财务顾问和财务评价报告

山东德盛有限责任会计师事务所就本次发行出具了《项目收益与融资自求平衡财务评价报告》。根据山东德盛有限责任会计师事务所提供的《营业执照》，经本所律师检索国家企业信用信息公示系统，山东德盛有限责任会计师事务所是在青岛市市南区市场监督管理局登记注册的有限责任公司（自然人投资或控股），统一社会信用代码为913702002646108655，经营范围为：许可经营项目：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，工程咨询（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）。山东德盛有限责任会计师事务所持有山东省财政厅核发的分所执

业证书编号为：37020003、批准执业文号为：鲁财会协字【1999】89号的《会计师事务所分所执业证书》。

（二）法律顾问和法律意见书

本所就本次发行出具《法律意见书》，本所是经山东省司法厅批准设立并合法存续的律师事务所，持有《律师事务所分所执业许可证》，统一社会信用代码为31370000MD0274615Y。本所指派的张翠英、李田田律师均持有《中华人民共和国律师执业证》。

（三）结论性意见

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、项目风险评估及控制措施

截至本法律意见书出具之日，结合《实施方案》和《项目收益与融资自求平衡财务评价报告》，本所律师核查相关文件等材料，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）影响项目收益的风险

1、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。

2、偿付风险

本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。

3、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、结构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，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。

4、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。

(二) 风险控制措施

根据《实施方案》披露，项目拟发行专项债券期限为20年，项目共申请专项债券项目拟发行政府专项债券融资 1200.00 万元，该项目计划分2次发行专项债券，其中本期发行 700.00万元，2025 年下半年需求500.00万元。发行专项债使用资金针对上述风险拟采取如下风险控制措施：

1、规范工程建设，确保工程有序实施

在项目建设过程中制定环境保护、交通组织以及施工组织等详细方案，并结合方案对相关措施进行落实，确保工程有序实施。

2、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。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。

3、提高管理水平与运营效率

争取按照计划尽快完成改造，恢复幼儿园运行，降低财务风险。

4、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) 结论性意见

综上，本所律师认为，本项目社会风险、偿付风险、工程技术风险、工期变化风险是本项目建设中主要风险，项目实施主体制定了规范工程建设，确保工程有序实施、深化设计方案，提高施工技术水平、提高管理水平与运营效率、加强经费管理，减少资金浪费的具体措施。上述风险正常情况下，不会对本次发行造成实质性影响；项目实施主体不存在对本次发行构成实质性不利影响的重大法律风险。

七、总体结论性意见

根据以上内容，本所律师认为：

1、青岛市人民政府具备发行地方政府专项债券的资格。

2、本期专项债券的项目实施单位青岛市市南区建筑工程中心（青岛市市南区城市建设发展中心）具有实施建设本项目的主体资格。

3、目前本项目取得了市南区发改局《关于批复市南区栖霞路3号湖南路3号加固提升工程可行性研究报告（代项目建议书）的函》（南发改〔2023〕45号）、青岛市行政审批服务局出具的《建筑工程施工许可证》（编号：37020020240806）、青岛青咨工程咨询有限公司已对本项目进行了事前绩效评估。项目实施主体目前在推进项目实施过程中依据上述支持性文件依法依规推进项目建设工作。

4、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，我们认为市南区栖霞路幼儿园、湖南路幼儿园加固提升工程项目收入、成本的预测在假设条件成立的前提下是合理的，预期收益为专项债券提供了充足、稳定的现金流入，充分满足了专项债券还本付息的要求，总体实现了项目收益和融资的自求平衡。

5、为本期专项债券提供中介服务的财务顾问-山东德盛有限责任会计师事务所、法律顾问-上海市海华永泰(青岛)律师事务所具备相应的从业资质。

6、本项目社会风险、偿付风险、工程技术风险、工期变化风险是本项目建设中主要风险，项目实施主体制定了规范工程建设，确保工程有序实施、深

化设计方案，提高施工技术水平、提高管理水平与运营效率、加强经费管理，减少资金浪费的具体措施。上述风险正常情况下，不会对本次发行造成实质性影响；项目实施主体不存在对本次发行构成实质性不利影响的重大法律风险。

7、截至本《法律意见书》出具日，本次发行符合国家有关法律、行政法规、规章和规范文件的相关要求，不存在实质性法律障碍。

(以下无正文)

单位负责人：



张翠英

上海市海华永泰(青岛)律师事务所



指派律师：

张翠英

李田田



2025年4月9日

执业机构 上海市海华永泰（青岛）

律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号 13702200211538310

法律职业资格
或律师资格证号 372001641013245

发证机关

山东省司法厅

发证日期

2022年09月08日

备 注



持证人 张翠英

性 别 女

身份证号 370203196410050328

注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、钢印，并应当加盖律师年度考核备案专用章（首次发证之日起首次年度考核完成前除外）

二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址：

No. 11465145

执业机构 **上海市海华永泰（青岛）**

律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号 **13702201911136012**

法律职业资格

或律师资格证号 **A20201502020979**

发证机关

山东省司法厅

发证日期

2022年08月30日

备 注



持证人

李田田

性 别

女

身份证号 **15020219941021152X**

注意事项

一、本证应当加盖发证机关印章、钢印，并应当加盖律师年度考核备案专用章（首次发证之日起首次年度考核完成前除外）。

二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。

三、持证人受到停止执业处罚的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。

四、了解律师详细信息，请登录

核验网址：[_____](#)

No. 11543979

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码： 31370000MD0274615Y

上海市海华永泰（青岛）

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：

2021 年 08 月 10 日

No. 80024633

中华人民共和国司法部监制