

2026 年青岛市政府专项债券（二十三期）

平度市东阁设施农业建设项目

法律意见书



二〇二六年四月



山东齐海律师事务所

Shandong Elites For Sea Law Firm

目录

释义	2
第一部分 引言	4
重要提示及声明	4
第二部分 正文	6
一、本期债券的发行要素	6
二、本期债券对应项目实施主体	6
三、本期债券对应项目合规性	8
3.1 项目概况	8
3.2 项目批复情况	9
3.3 项目相关手续办理情况	9
3.4 项目资金来源	9
四、本期债券对应项目预期收益与融资自求平衡情况	10
4.1 预期偿债资金来源	10
4.2 收益与融资平衡分析	10
五、本期债券发行的专项服务机构	10
5.1 会计师事务所	10
5.2 律师事务所	11
六、本期债券发行的风险及防控措施	11
6.1 风险分析	11
6.2 风险控制措施	12
七、结论意见	13

释义

在本法律意见中，除非文义另有所指，下列左栏中的术语或简称对应右栏中的含义或全称：

本期债券、本次发行	指	2026年青岛市政府专项债券（二十三期）平度市东阁设施农业建设项目的发行
本次发行对应的项目、本项目	指	本次发行对应的平度市东阁设施农业建设项目
本所	指	山东齐海律师事务所
立言会计师事务所	指	山东立言会计师事务所（普通合伙）
《实施方案》	指	《2026年青岛市政府专项债券（二十三期）平度市东阁设施农业建设项目实施方案》
《财务评价报告》	指	《2026年青岛市政府专项债券（二十三期）平度市东阁设施农业建设项目收益与融资自求平衡财务评价报告》
《预算法》	指	《中华人民共和国预算法》
《公司法》	指	《中华人民共和国公司法》
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〔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	《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〕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）

财预〔2020〕94号文	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〔2020〕94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）
青财债〔2021〕66号文	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（青财债〔2021〕66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）
万元	指	人民币万元

山东齐海律师事务所
关于
2026 年青岛市政府专项债券（二十三期）
平度市东阁设施农业建设项目
之
法律意见书

齐海法律意见【2026】第 037 号

第一部分 引言

致：平度市润阁建设有限公司

山东齐海律师事务所接受委托，作为 2026 年青岛市政府专项债券（二十三期）平度市东阁设施农业建设项目的特聘专项法律顾问，就本次发行事宜出具本法律意见书。

根据《预算法》《公司法》《政府投资条例》、财库〔2020〕36 号文、财预〔2021〕61 号文、国发〔2014〕43 号文、财预〔2016〕155 号文、财预〔2018〕161 号文、财库〔2020〕43 号文、财预〔2020〕94 号文、青财债〔2021〕66 号文、财预〔2022〕120 号文、国办发〔2024〕52 号文等法律、法规及规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。

重要提示及声明

1. 本所律师承诺已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。

2. 本法律意见书的出具已经得到如下保证：平度市润阁建设有限公司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，其与原件一致和相符。

3. 本所律师出具本法律意见书依赖于平度市润阁建设有限公司及立言会计师事务所已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。

4. 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。

5. 本所律师仅就本次发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关专项债券方案、财务评价报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及专项债券方案、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做出任何明示或默示的保证。

6. 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。

7. 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。

第二部分 正文

一、本期债券的发行要素

根据《实施方案》，本期债券发行要素如下：

债券名称	2026 年青岛市政府专项债券（二十三期）
发行人	青岛市人民政府
发行品种	项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券
发行期限	15 年
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

青岛市人民政府拟将本期债券募集资金中的 8000.00 万元转贷给平度市人民政府，用于平度市东阁设施农业建设项目的建设。

平度市东阁设施农业建设项目计划共发行政府专项债券 20000.00 万元，2026 年计划发行 8000.00 万元，于本次一次性发行；2027 年计划发行 12000.00 万元。

本所律师认为，根据财预〔2016〕155 号文第四条之“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，青岛市人民政府作为计划单列市，具备自办发行专项债券的主体资格，且本期债券主要发行要素已得到有效披露，募集资金用途明确，符合财库〔2020〕43 号文等法律法规、规范性文件的要求。

二、本期债券对应项目实施主体

根据《实施方案》，本项目实施主体为平度市润阁建设有限公司。

本所律师根据项目实施主体提供的营业执照并通过国家企业信用信息公示系统查询，本项目实施主体基本情况如下：

公司名称	平度市润阁建设有限公司
统一社会信用代码	91370283MABNGT7C7P
法定代表人	房中孝
注册资本	10000 万元
公司类型	有限责任公司
成立日期	2022 年 6 月 10 日
经营状态	在营企业
登记机关	平度市市场监督管理局
公司住所	山东省青岛市平度市经济开发区城东埠村西
经营范围（部分）	许可项目：建设工程施工；建设工程设计；房地产开发经营；建设工程监理；建设工程质量检测；林木种子生产经营；主要农作物种子生产；公路工程监理。（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：房地产咨询；房地产评估；农、林、牧、副、渔业专业机械的销售；土地整治服务；土地使用权租赁；土地调查评估服务；农业机械服务；农业专业及辅助性活动；农作物栽培服务；花卉种植；园林绿化工程施工；体育场地设施工程施工；工程管理服务；家用电器制造；金属制品销售；安全、消防用金属制品制造；建筑装饰、水暖管道零件及其他建筑用金属制品制造；电子专用材料制造；住房租赁。（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，平度市润阁建设有限公司，具备独立的公司法人资格，具有

民事权利能力和民事行为能力，截至本法律意见书出具之日，项目实施单位依法有效存续。

通过股权分析，平度市润阁建设有限公司出资人是平度市润城建设投资有限公司，平度市润城建设投资有限公司是平度市润农投资控股有限公司独资设立，平度市润农投资控股有限公司，平度市润农投资控股有限公司唯一股东平度市农业投资开发有限公司是平度市国有资产管理服务中心独资设立，平度市润阁建设有限公司作为实施主体，项目建设后形成的资产可以纳入国有管理。

综上，平度市润阁建设有限公司是国有独资公司，符合《政府投资条例》要求，经主管部门同意可作为项目实施主体。

三、本期债券对应项目合规性

根据《实施方案》《财务评价报告》，截至本法律意见书出具日，本期债券募集资金对应项目基本情况如下：

3.1 项目概况

项目名称	平度市东阁设施农业建设项目
项目建设地点	位于平度市技师学院周围，总占地面积约 1680 亩。
项目建设内容	项目总用地面积 1120304.40 平方米，项目占地面积 1120304.40 平方米，总建筑面积 409583.19 平方米。主要包括日光温室、分拣包装、自用存储设施、管线、基础设施配套等工程以及变配电，智能环境控制系统、灌溉系统等智能化设备。其中日光温室建设面积 388477.63 平方米，分拣包装及自用保鲜存储设施建筑面积 21105.56 平方米。共规划建设 46 个日光温室，1 处分拣包装及自用保鲜存储设施。
项目建设计划	项目总建设工期 25 个月，2026 年 5 月开工建设，2028 年 6 月底完成。

3.2 项目批复情况

2025 年 12 月 15 日，平度市发展和改革局出具《企业投资项目备案变更证明》，原则同意该项目备案，对项目单位、项目名称、项目建设地点、建设内容及规模、计划总投资等进行备案。

2025 年 12 月 19 日，平度市发展和改革局出具《关于平度市东阁设施农业建设项目的审查意见》，同意该项目可行性研究报告。

3.3 项目相关手续办理情况

根据实施主体介绍，项目 2026 年 5 月完成土地流转等手续，预计 2026 年 5 月开始施工。

3.4 项目资金来源

项目动态总投资 38753.00 万元，项目资金来源主要为自筹资本金与发行地方政府专项债券。其中自筹资本金 18753.00 万元，通过申请发行地方政府专项债券 20000.00 万元。在资金来源与上述安排一致的前提下，本项目资本金投入比例为 48.39%，符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26 号）要求。

按照财政部相关规定，本次发行募集资金应当由财政部门纳入政府性基金预算管理，并由项目主管部门专项用于募投项目，严禁用于其他项目，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，专项债务收入应当用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。

综上，本所律师认为，本期债券对应项目平度市东阁设施农业建设项目是有一定收益的公益性项目，属于地方政府专项债支持领域，符合国办发〔2024〕52 号文要求；本期债券由青岛市人民政府作为发行人，募集资金由财政部门纳入政府性基金预算管理，用于公益性资本支出，符合财预〔2018〕161 号文的要求；该项目备案证明，平度市发展和改革局对可行性研究报告进行了审查并出具意见，项目各项内容明确可行，符合专项债发行要求。

四、本期债券对应项目预期收益与融资自求平衡情况

4.1 预期偿债资金来源

根据《实施方案》，本项目拟以债券存续期内日光温室出租收入、仓储用房出租收入作为还款资金来源。

4.2 收益与融资平衡分析

立言会计师事务所为本项目出具的《财务评价报告》，总体评价意见为“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。基于我们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，项目实施主体已经聘请具有相关资质的会计师事务所对本次发行的收益与融资平衡方案出具了评价意见，符合财库〔2020〕43号文第十二条的要求。其评估结果符合财预〔2018〕161号文“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的要求。

五、本期债券发行的专项服务机构

5.1 会计师事务所

本次发行中的《财务评价报告》由山东立言会计师事务所（普通合伙）出具。通过国家企业信用信息公示系统网站查询，山东立言会计师事务所（普通合伙）于2018年11月08日设立（统一社会信用代码为91370100MA3NHREC72）、现持有山东省财政厅于2021年10月28日核发的《会计师事务所执业证书》鲁财会〔2018〕64号；经营范围：许可项目：注册会计师业务；代理记账。（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：财务咨询；税务服务；企业管理咨询；招投标代理服务；承接档案服务外包；融资咨询服务；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，山东立言会计师事务所（普通合伙）系依法成立且合法存续的特殊普通合伙制会计师事务所分支机构，持有山东省财政厅核发的执业证书，具备为本次债券发行出具咨询报告的资格。

5.2 律师事务所

本次发行工作中的法律意见书由山东齐海律师事务所出具。山东齐海律师事务所成立于2007年4月4日，为普通合伙制律师事务所，现持有山东省司法厅于2017年12月26日核发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码为31370000661250744M），并已通过年检，具备为本次发行出具法律意见书的资格。两名经办律师均持有山东省司法厅核发的律师执业证书，并已通过年检。

本所律师认为，山东齐海律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，持有执业许可证，具备为本期债券出具《法律意见书》的资格；在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格。

六、本期债券发行的风险及防控措施

6.1 风险分析

6.1.1 建设风险

项目建设风险主要包括资金风险和工程风险等。资金风险是指资金能否及时到位，如果资金无法及时到位，势必影响项目建设进度，进而影响收益的实现；工程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，如果出现工程风险，造成工程拖延，也会影响收益的实现，可能发生不能按时偿还债券本息的风险。

6.1.2 组织管理风险

组织管理风险是指在项目建设及运行过程中由于有关各方关系不协调以及管理方面的不确定而导致的风险，如管理决策失误、战略调整、工作制度等因素所造成的风险。项目的建设牵涉到众多部门，需要与多方面进行沟通、协调，以得到支持和配合；项目正常运行也需要结构合理的组织。如果各方关系不协调或管理效率低下，也会影响项目工期，造成项目工期拖延。

6.1.3 经营风险

项目收益来源主要为日光温室出租收入、仓储用房出租收入，如因经营或市场原因导致上述未能达到预期收益，则存在影响项目损益、现金流变化的经营风险。

6.2 风险控制措施

6.2.1 深化设计方案，提高施工技术水平

深化各阶段设计方案，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。

6.2.2 加强项目运营管理，确保收益实现

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，通过加强宣传、管理等工作，争取按照计划将停车位等进行出租，确保尽早收益。

6.2.3 提高管理水平与运营效率

项目单位做好招商引资宣传工作，加强对项目经营业务的监督管理，确保项目收益按期实现。

本所律师认为，该项目存在一定的风险，项目实施主体已制定了一定的风险

制控制措施。

七、结论意见

本所律师认为：

1. 青岛市人民政府具备本次债券发行的主体资格；
2. 本次发行对应的项目实施主体平度市润阁建设有限公司，具备主体资格，项目建成后的资产可以纳入国有管理；
3. 本次发行募集的资金投向有一定收益的公益性项目，属于地方政府专项债券的支持领域；项目已取得备案证明及平度市发展和改革委员会对可行性研究报告的审查意见，具备申请发行地方政府专项债券的条件；
4. 根据《财务评价报告》，在对项目收益预测及所依据的各项假设实现的情况下，本次发行对应投资项目能够实现项目收益和融资自求平衡；
5. 根据《实施方案》，本次发行对应投资项目已披露了可能存在的风险，并制定了相应的风险控制措施；
6. 为本次发行对应项目提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所，均具备相应服务资格。

综上所述，截至本《法律意见书》出具之日，本次发行符合法律、法规及规范性文件的有关规定，不存在重大法律障碍。

本法律意见书经本所律师签字并加盖本所公章后生效。

（以下无正文）

（本页无正文，为《2026 年青岛市政府专项债券（二十三期）平度市东阁设施农业建设项目之法律意见书》的签署页）

本法律意见书于二零二六年四月二十一日出具，正本一式六份，无副本。

山东齐海律师事务所



经办律师：张涛

张涛

经办律师：孙梦

孙梦

