

上海金茂凯德（青岛）律师事务所
关于 2026 年山东省政府专项债券（三十一期）
青岛农业大学城阳校区 22 号 23 号学生公寓建设项目

法律意见书



二〇二六年六月

上海金茂凯德（青岛）律师事务所
关于 2026 年山东省政府专项债券（三十一期）
青岛农业大学城阳校区 22 号 23 号学生公寓建设项目
法律意见书

〔2026〕专项 006-1 号

上海金茂凯德（青岛）律师事务所（以下简称“本所”）接受委托，根据《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国证券法》《中华人民共和国民法典》《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《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）、《关于印发〈地方政府债务信息公开办法（试行）〉的通知》（财预〔2018〕209 号）、《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》（厅字〔2019〕33 号）、《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〈地方政府债券信用评级管理暂行办法〉的通知》（财库〔2021〕8 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）等法律法规和规范性文件的有关规定，出具本法律意见书。

为本法律意见书的出具，本所律师特作如下声明：

本所律师依据本法律意见书出具日之前已经发生或存在的事实及委托人提供的现有资料，根据我国现行法律法规和规范性文件的要求对上述项目的合法合规性发表法律意见。委托人所提供资料的增加或变化，会对本法律意见书产生影响。

本法律意见书按照委托人的委托，仅就与上述项目有关的法律问题发表意见，并不对有关会计、审计、资产评估等其他专业事项发表意见。

一、本期债券的发行要素

（一）债券名称：2026 年山东省政府专项债券（三十一期）青岛农业大学城阳校区 22 号 23 号学生公寓建设项目。

（二）发行人：山东省人民政府。

（三）发行品种：项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券。

（四）债券期限：30 年期。

（五）发行金额：本期债券中本项目发行 2100 万元。

（六）信用级别：由发行人聘请上海新世纪资信评估投资服务有限公司综合评定，本期债券的信用级别为 AAA，该公司将在本期债券存续期内每年开展一次跟踪评级。

（七）债券利率：本期债券为固定利率债券，票面利率在债券存续期内固定不变。

（八）还本付息方式：存续期内每半年支付一次债券利息，到期一次性偿还本金并支付最后一期利息。

（九）发行方式：招标发行。

（十）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）。

二、项目基本情况

（一）项目名称

青岛农业大学城阳校区 22 号、23 号学生公寓建设项目

（二）立项单位

该项目立项单位是青岛农业大学。

1.项目使用单位基本情况

根据本项目立项单位提供的《事业单位法人证书》，同时经查询山东省事业单位监督管理局公开信息，青岛农业大学的基本情况如下：

单位名称：	青岛农业大学
统一社会信用代码：	123700004955735200
宗旨和业务范围：	培养高等学历农业人才，促进农业发展。
住所：	青岛市城阳区长城路
法定代表人：	赵金山
经费来源：	全额拨款
开办资金：	199645 万元
举办单位：	山东省教育厅
单位状态：	正常登记

2.历史沿革

根据青岛农业大学提供的相关批复等资料，青岛农业大学的设立及重大变更情况具体如下：

（1）1951 年 6 月 7 日，山东省人民政府向山东省莱阳农业学校下达通知：“根据华东军政委员会教育部教秘字第 6704 号通知，转发中央人民政府教育部关于各级学校印信条例，制发小木质校印一颗，希即启用。”该函件可以认定山东省莱阳

农业学校于 1951 年 6 月 7 日已设立。

(2) 1978 年 4 月 28 日，教育部发文《关于同意恢复和增设普通高等学校的通知》（[78]教计字 335 号），同意恢复和增设包括莱阳农学院在内的五十五所普通高等学校。其中，该文件确定莱阳农学院以莱阳农校为基础改建，归山东省领导，专业设置为农学、果林、畜牧兽医、农业机械和农田水利，在校规模为 1000 人。

(3) 2007 年 3 月 16 日，教育部向山东省政府下达《教育部关于同意莱阳农学院更名为青岛农业大学的通知》（教发函〔2007〕36 号），同意莱阳农学院更名为青岛农业大学，学校代码为：10435，同时取消莱阳农学院建制。

（三）项目规划审批

经本所律师核查，项目已取得现阶段所需的审批文件，项目合法合规，具体情况如下：

2014 年 12 月 31 日，青岛市国土资源和房屋管理局对城阳校区用地办理了土地产权登记，出具了《青房地权市第 2014150663 号》土地产权登记证。

2024 年 11 月 5 日，青岛市自然资源和规划局城阳规划分局出具了《关于城阳校区新建学生公寓项目规划选址的复函》，原则上同意项目规划建设。

2025 年 1 月 17 日，山东省发展和改革委员会出具《山东

省发展和改革委员会关于青岛农业大学城阳校区 22 号、23 号学生公寓建设项目可行性研究报告的批复》（鲁发改项审〔2025〕26 号）。

2025 年 11 月 12 日，山东省发展和改革委员会出具《山东省发展和改革委员会关于青岛农业大学城阳校区 22 号、23 号学生公寓建设项目初步设计概算的批复》（鲁发改项审〔2025〕416 号）。

（四）项目规模与主要建设内容

根据《山东省发展和改革委员会关于青岛农业大学城阳校区 22 号、23 号学生公寓建设项目可行性研究报告的批复》（鲁发改项审〔2025〕26 号），本次新建青岛农业大学城阳校区 22 号、23 号学生公寓建设项目总建筑面积 40700 平方米，其中学生公寓 36580 平方米、后勤及附属用房 820 平方米、人防工程 3300 平方米（含人防活动区 2000 平方米、人防车库 1300 平方米），并配套建设道路、铺装、绿化及室外管线等室外工程。

22 号学生公寓总建筑面积 23440 m²，地上建筑面积 19320 m²，地下建筑面积 4120 m²；23 号学生公寓总建筑面积 17260 m²，均为地上建筑。22 号学生公寓为地上 13 层、地下 1 层，建筑高度 47.25m；23 号学生公寓为地上 12 层，建筑高度 43.65m；主要建设 910 间学生公寓（900 间 4 人间公寓，10

间 2 人间无障碍公寓），淋浴室、自习室、活动室、配套设备机房、地下车库等，可服务 3620 名学生住宿。

（五）项目建设期限

本项目预计工期为 2025 年 12 月至 2027 年 6 月。

三、本期债券发行文件及发行有关机构

（一）信息披露文件

山东省财政厅为本次发行编制了《信息披露文件》，《信息披露文件》包含了债券基本情况、发行方式、募集资金投向说明、信用评级情况、地方财政状况、经济状况、地方政府债务状况，并附列了募投项目情况汇总表，已披露了主要发行要素。

（二）信用评级报告

上海新世纪资信评估投资服务有限公司（以下简称“上海新世纪”）就本次发行出具了《信用评级报告》，本次发行的债券信用级别为 AAA。

经本所律师适当核查，上海新世纪现持有上海市杨浦区市场监督管理局核发的《营业执照》（统一社会信用代码：91310110132206721U）以及中国证券监督管理委员会核发的《证券市场资信评级业务许可证》，上海新世纪为在中国境内工商注册且具备证券市场资信评级资质的中介机构。

本所律师认为，上海新世纪具备为本次发行提供信用评级

服务的资格。

（三）项目收益与融资平衡专项评价报告

北京中名国成会计师事务所(特殊普通合伙)青岛分所(以下简称“北京中名国成会计师事务所”)就本次发行出具了《项目收益与融资平衡专项评价报告》。

经本所律师适当核查,北京中名国成会计师事务所持有青岛市市北区市场监督管理局核发的《营业执照》(统一社会信用代码为 91370212MA95ALAC19)以及山东省财政厅核发的执业证编号为 110103753703《会计师事务所分所执业证书》,经办注册会计师均持有《注册会计师资格证书》。

本所律师认为,北京中名国成会计师事务所具备为本次发行提供服务的资格。

（四）法律意见书

经本所律师自查,本所现持有山东省司法厅核发的《律师事务所执业许可证》(统一社会信用代码:31370000MD024888XH),经办律师均持有山东省司法厅核发的《律师执业证》,本所具备为本次发行出具法律意见书的资格。

四、潜在风险评估

（一）与项目建设相关的风险

项目建设主要风险如下:

1.组织管理风险

管理风险是指由于项目管理模式不合理,项目内部组织不当、管理混乱或者主要管理者能力不足等情况,导致工程质量出现问题、投资大量增加,项目不能按期建成投产造成损失的可能性。通过对本项目组织管理模式的分析,可能出现的风险如下:

(1) 项目建设过程中手续办理繁琐,有不能按时完成的可能。

(2) 施工过程中产生的机械设备噪音、人员施工噪音等会对学校的正常教学、学习和生活造成影响。施工过程中可能会产生大量的粉尘、烟尘、废气等污染物,对周围环境和学校内部的空气质量产生影响。

(3) 本项目从设计到施工有一定的周期,涉及的环节也较多,在此期间,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,或整个宏观经济形势发生较大变化,都将会影响项目的进展。

2.政策风险

政策风险主要指国内外政治经济条件发生重大变化或者政策调整,项目原定目标难以实现的可能性。

3.环境与社会风险

环境风险是由于对项目的环境生态影响分析深度不够,或

者是环境保护措施不当,带来重大的环境影响,引发社会矛盾,从而影响项目的建设和运营。社会风险是指由于对项目的社会影响估计不足,或者项目所处的社会环境发生变化,给项目建设和运营带来困难和损失的可能性。

(二) 与项目收益相关的风险

1.项目投资风险

本项目从设计到施工有一定的周期,涉及的环节也较多,在此期间,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,或整个宏观经济形势发生较大变化,都将会影响项目的进展。

2.运营成本增加风险

项目建成后的运营管理,特别是日常检查、养护和安全等方面的管理存在一定的风险,主要功能为学生公寓,为人员密集场所,在运营期间可能存在消防风险、事故风险、公共安全风险等。项目管理部门的运营管理水平直接关系到项目投入运营后的正常安全运营,以及运营效益。

为了保证项目投资工程顺利进行,确保项目收益,一定要周密论证、科学计划、系统安排, 成立专门领导班子,加强管理、统筹规划,聘请有关专家做顾问,现场指导,实施员工前期培训,储备相关技术和人才,保持和加强与上级主管部门和青岛市有关部门的协调沟通,以确保项目的顺利进行。

（三）风险管控方案

针对以上风险，建设单位应建立健全项目风险管理体系，成立专门的风险管理机构，制定实施风险管理责任制，及时通过各种渠道了解项目可能存在和发生的风险，与当地政府应紧密配合、充分沟通，按照“防微杜渐、预防为主”的原则，降低风险，积极采取以下措施，将风险降低到最低程度。

1. 组织管理风险

在决策、准备、实施、运行四个阶段的工作均应严格执行国家、山东省及青岛市现行相关法律法规和标准、规范等及项目现已取得的所有支持性文件及批复，做到依法、依规办事。项目建设涉及相关手续繁多，项目建设相关单位应保持与政府有关部门的沟通、协调，争取尽早完成建设手续。

本项目土地性质属于划拨土地，用地有保障；项目建设资金拟由学校自筹，项目单位提供的资金证明符合相关政策要求，项目建设资金有保障；本项目未列入鼓励类、限制类或淘汰类名单，为国家允许建设项目，符合国家的产业政策；对周边环境无较大影响；拟建场址周边供水、供电、供热等基础设施条件已具备，建设条件良好。

2. 投资风险对策

为了保证项目投资工程顺利进行，一定要周密论证、科学计划、系统安排，具体可采取如下措施：

- (1) 成立专门领导班子，加强管理、统筹规划；
- (2) 并聘请有关的专家做顾问，现场指导；
- (3) 实施员工前期培训，储备相关技术和人才；
- (4) 保持和加强与青岛市有关部门的协调沟通，以确保项目的顺利进行。

3. 环境和社会风险对策

本项目所在位置交通便利，市政配套设施完善。但仍要注意和周围人文环境以及当地规划的衔接，避免形成矛盾，规避不必要的损失。本项目投入使用后主要污染物为废水、固体垃圾及噪声，已分别制定了处理措施，如果出现突发情况，项目单位应及时响应，采取有效措施遏止负面影响的扩散。

4. 资金筹措风险对策

针对项目资金筹措方式，为保证项目顺利实施，可采取如下措施：

- (1) 制定合理的资金筹措计划：根据学校收支情况和资金需求，制定合理的资金筹措计划，包括短期、中期和长期的资金来源。
- (2) 加强内部控制：加强学校内部控制，确保资金筹集、使用和管理过程的合规性和有效性，降低财务风险。
- (3) 定期进行财务分析和风险评估：学校应定期对财务状况进行分析和风险评估，及时发现并解决潜在的资金风险。

5. 运营期风险对策

针对项目识别的运营期风险，具体可采取如下措施：

- 1、委托可靠的设计单位进行设计，按照规范要求选用难燃及不燃的建筑材料；
- 2、定期进行建筑物的安全检查，发现问题及时整改；
- 3、学校定期进行消防演练，增强师生的安全意识；
- 4、对建筑内电梯、消防设施等定期进行安全检修，避免出现安全事故；
- 5、学校制定应急预案，确保在突发事件发生时能够迅速、有效地进行救援。

五、结论意见

1. 发行人具备本次发行主体资格，符合相关法律法规和规范性文件的规定。
2. 募集资金拟投入的项目已经主管部门立项，符合国家产业政策。
3. 项目立项单位是依法设立并有效存续的、具有独立法人资格的事业单位法人，具备项目单位主体资格。
4. 本次发行的《信息披露文件》已披露了主要发行要素。
5. 与本次发行有关的信用评级机构、会计师事务所、律师事务所均具有相应的从业资质，具备为本次发行提供相关服务的资格。

本法律意见书一式陆份，经本所律师签字并加盖本所公章后生效，每份均具有同等法律效力。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。

（以下无正文）

（本页无正文，为《上海金茂凯德（青岛）律师事务所关于 2026 年山东省政府专项债券（三十一期）青岛农业大学城阳校区 22 号 23 号学生公寓建设项目法律意见书》之盖章签字页）

上海金茂凯德（青岛）律师事务所



经办律师： 程胜
程胜

经办律师： 纪盈玉
纪盈玉

二〇二六年六月九日

律师事务所分所执业许可证

统一社会信用代码: 31370000MD024888XH



上海金茂凯文(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: 山东省司法厅
发证日期: 2020 年 12 月 21 日