

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）
青岛农业大学学生公寓及周边配套基础设施改造
与安全保障提升项目

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）
青岛农业大学学生公寓及周边配套基础设施改造
与安全保障提升项目
法律意见书

（2026）专项 006-2 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）青岛农业大学学生公寓及周边配套基础设施改造与安全保障提升项目。

（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 1500 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

青岛农业大学学生公寓及周边配套基础设施改造与安全保障提升项目

(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：

项目于2025年4月8日取得山东省发展和改革委员会出具的《关于青岛农业大学学生公寓及周边配套基础设施改造与安全保障提升项目可行性研究报告的批复》（鲁发改项审〔2025〕129号）。

（四）项目规模与主要内容

根据《山东省发展和改革委员会关于青岛农业大学学生公寓及周边配套基础设施改造与安全保障提升项目可行性研究报告的批复》（鲁发改项审〔2025〕129号），本项目对青岛农业大学城阳校区19座学生公寓进行改造提升，改造面积139521.39平方米，包括学生宿舍3121间，主要改造内容包括阳台封闭、屋面防水改造、电力维修改造、卫生间老旧设施改造、宿舍整体装修、利用现有房间增设“一站式”学生社区、更换室外花砖路面等；同时进行室外供电设施修缮提升、学生公寓安防设施修缮提升、学生生活区地下管网改造等。

（五）项目建设期限

本项目预计工期为2025年6月至2027年12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

青岛衡睿德会计师事务所有限公司(以下简称“青岛衡睿德会计师事务所”)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,青岛衡睿德会计师事务所持有青岛市市南区市场监督管理局核发的《营业执照》(统一社会信用代码为 91370202MA3TT1MBXH)以及山东省财政厅核发的执业编号为 37020079 的《会计师事务所执业证书》,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,青岛衡睿德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，施工进度受各方面因素影响，有不能按时完成的可能。

（2）改造提升有可能会影响学生生活学习，施工过程中产生的噪声、扬尘等污染受到社会舆论和学生的抵制。

（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。

(4) 在项目实施过程中，由于人工、材料、机械、方法、环境等不确定因素的存在，可能会造成一定的工程质量风险。

(5) 本项目是在现有校园内进行施工建设，施工界面与学生日常生活区域交叉，施工活动对学生日常生活会产生一定的影响，在防范措施缺失的情况下可能会对学生造成一定的安全风险。

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。

拟建项目位置位于学校内部，对学校的正常运营部分影响较大，施工时的扬尘、噪声、振动等会对师生造成一定不利影响。施工期将排放一定量的扬尘，会在短期内降低局部的空气质量。机械设备及运输车辆的尾气排放。施工期的大气污染物最主要的是扬尘。施工区的扬尘量与地面的尘土量、运输车辆的流量、行驶速度、载重量以及风速等因素呈正相关的关系—

地面尘土量越多、运输车辆的车流量越大、行驶速度越高、载重量越大、风速越高，其产生的扬尘量就越多。施工过程中以燃油为动力的施工机械和运输车辆在施工场地附近排放一定量的废气，虽然使所在地区废气排放量在总量上有所增加，但只要加强设备及车辆的养护，严格执行关于机动车辆的规定，其对周围大气环境将不会有明显的影响。

施工期的水体污染物排放主要为施工生产人员的生活污水及生产废水。施工期的生活污水一般纳入城市污水处理系统进行处理，项目施工期间工人较多，部分人员在项目场址附近租房居住，所产生的生活污水较多，但市政设施较老旧，部分区域无法负荷生活污水量，容易造成堵塞等情况。生产废水经沉淀、隔油处理后回用于运输车辆冲洗及工地的喷淋控尘，剩余生产废水纳入污水管道。其次施工中散落水体的泥沙产生的悬浮物等污染物、施工机械和运输车辆维修保养不当产生的含油污水以及施工生活基地排放的生活污水，主要污染物为COD、BOD5、SS、油等，如不处理直接排放，将会污染受纳水体。还有来自施工工人产生的生活污水。此外，冲洗施工机械、工具、地面等的生产废水以及水泥砂浆和石灰浆等废液的排放也增加了附近水体的污染负荷。施工单位若不严格按照相关要求施工，可能造成施工地段污水横流的情况，导致周边居民出行不便。

本项目噪声与振动影响主要存在于施工期。工程施工噪声源主要来自施工机械、运输车辆。施工现场的各类机械设备等，因此施工期振动噪声源为动力式施工机械产生的振动噪声。

固体废弃物主要为施工期间的工程弃土和建筑垃圾。弃土或回填土堆放场如果不采取有效的防雨水冲刷措施，可能因雨水冲刷导致水土流失。工程施工中的材料运输和弃土清运走行于部分市区道路，运输车辆抛洒散落也给市容环境卫生产生一定的负面影响。

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。

室内建筑装饰材料种类及日用化学品的使用不断增加，这些材料或产品均含有向室内释放有害化学物质的成分，造成室内环境污染。室内环境污染的有害物质主要是：甲醛、氨、氡、苯和石材的放射性，对人体的危害很大。

4. 社会稳定风险

根据《山东省发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》的有关规定，在本省行政区域内建设实施，由省发展改革委审批、核准或者核报省人民政府审批，并符合下列条件之一的重大固定资产投资项目需要单独做社会稳定风险分析：

- (1) 建设项目征地涉及农用地转用 50 亩以上的；
- (2) 国有土地上房屋征收涉及被征收人超过 500 户的；
- (3) 按照《建设项目环境影响评价分类管理名录》规定应编制环境影响报告书的；
- (4) 国内或当地类似项目发生过群体性事件等其他可能引发社会稳定风险的。

本项目不属于上述四种条件之一，因此不需要单独做社会稳定风险分析。

5. 资金筹措风险

本项目建设资金拟全部由学校筹集解决，并积极申请主管单位专项资金支持。考虑到后期申请主管单位专项资金的不确定性，可能存在需要项目单位独立承担建设资金的风险。

6. 运营期风险

本项目在运营期可能存在消防风险、事故风险、公共安全风险等。

(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）青岛农业大学学生公寓及周边配套基础设施改造与安全保障提升项目法律意见书》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

经办律师：

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



上海金茂凯源(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