

山东国曜琴岛（青岛）律师事务所
2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）
黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）
法律意见书

二〇二六年四月

山东省青岛市香港中路20号黄金广场北楼12A层、15A层

电话：0532-58781600 传真：0532-58781666

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：

中国	指	中华人民共和国
财政部	指	中华人民共和国财政部
省政府	指	山东省人民政府
发行人、市政府	指	青岛市人民政府
市财政局	指	青岛市财政局
本次债券	指	2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）
本次发行	指	2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）的发行
项目实施主体	指	青科控股集团有限公司
本项目\项目	指	黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）
《实施方案》	指	本项目的实施方案，即《2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）实施方案》
本所	指	山东国曜琴岛（青岛）律师事务所
律师、本所律师	指	山东国曜琴岛（青岛）律师事务所经办律师
本《法律意见书》	指	本所为发行人本次发行出具的《2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）法律意见书》
舜天信诚会计师事务所	指	山东舜天信诚会计师事务所（特殊普通合伙）

《财务评估报告》	指	山东舜天信诚会计师事务所（特殊普通合伙）出具的《2026年青岛市政府专项债券（二十五期）黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）收益与融资自求平衡方案财务评价报告》
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》
国函〔1986〕146号	指	《国务院关于青岛市在国家计划中实行单列的批复》
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〔2015〕225号	指	《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预〔2016〕155号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
国办函〔2016〕88号	指	《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》
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》
厅字〔2019〕33号	指	《中共中央办公厅国务院办公厅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》
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〔2020〕94号	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〔2021〕61号	指	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
青财债〔2021〕66号	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》
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〔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》
国办发〔2024〕52号	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》
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》

**山东国曜琴岛（青岛）律师事务所关于
2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）
黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）
法律意见书**

编号：（2026）琴律法意字第 0085 号

山东国曜琴岛（青岛）律师事务所（以下简称本所）接受委托，作为 2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）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《预算法》、《证券法》、国函〔1986〕146 号、国办函〔2016〕88 号、国发〔2014〕43 号、财库〔2020〕43 号、财预〔2015〕225 号、财预〔2016〕155 号、财库〔2020〕36 号、财预〔2018〕161 号、厅字〔2019〕33 号、财预〔2020〕94 号、财预〔2021〕61 号、青财债〔2021〕66 号、财预〔2021〕110 号、财预〔2022〕120 号、国办发〔2024〕52 号、青政办发〔2025〕4 号等法律法规、部门规章、地方政府规章以及政策文件的规定，出具本法律意见书。

重要提示及声明

1、本所律师依据《预算法》《证券法》等法律法规之规定及本法律意见书出具日之前存在的事实，并根据律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神出具本法律意见书。

2、本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据。本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券进行了充分的尽职调查，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

3、本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、项目实施单位及项目中介机

构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料,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、项目实施单位及项目中介机构或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本期债券发行的法律文件之一,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。

4、本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行以外的任何影响独立判断的关联关系,服务过程中恪守诚信原则,保证出具的法律意见书独立客观。

5、本所律师仅就本次发行所涉及的法律问题进行核查,不对有关专项债券实施方案、财务评估等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及专项债券实施方案、财务评估等内容时,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、本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容,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。本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

根据国函〔1986〕146号文,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,发行人具备自办发行专项债券的主体资格。

(二) 本期债券的发行要素

债券名称	2026年青岛市政府专项债券(二十五期)
------	----------------------

发行人	青岛市人民政府
发行金额	本期债券募集资金投向的项目为黄岛区中医医院建设项目（含内配部分），拟申请地方政府专项债券共计 210,000.00 万元，计划于 2022-2027 年申请发行，其中 2022 年已发行 5,000.00 万元（2022 年青岛市民生社会事业发展类专项债券七期-2022 年青岛市政府专项债券二十二期，票面利率 3.17%，债券期限为十五年）；2023 年已发行 35,000.00 万元（2023 年青岛市民生社会事业发展类专项债券二期-2023 年青岛市政府专项债券六期发行债券 10,000.00 万元，票面利率 3.06%；2023 年青岛市民生社会事业发展类专项债券六期-2023 年青岛市政府专项债券十六期发行债券 25,000.00 万元，发行票面利率 3.10%，债券期限均为十五年）；2024 年已发行 18,000.00 万元（2024 年青岛市民生社会事业发展类专项债券三期-2024 年青岛市政府专项债券七期发行债券 16,000.00 万元，票面利率 2.8%；2024 年青岛市政府专项债券（四十期）发行债券 2,000.00 万元，票面利率 2.41%；债券期限为三十年）；2025 年已发行 14,000.00 万元（2025 年青岛市政府专项债券（四期）发行债券 2,000.00 万元，票面利率 1.95%；2025 年青岛市政府专项债券（四十二十五期）发行债券 12,000.00 万元，票面利率 2.38%）；2026 年计划发行 100,000.00 万元，已发行 12,000.00 万元（2026 年青岛市政府专项债券（五期）发行债券 12,000.00 万元，票面利率 2.51%），本期拟发行 16,000.00 万元；2027 年计划发行 38,000.00 万元。
发行期限	三十年
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	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

本项目实施主体为青科控股集团有限公司, 由其全资子公司青岛西海岸实业有限公司参与项目具体实施。

经本所律师在国家企业信用信息公示系统查询，青科控股集团有限公司于2017 年 11 月 6 日成立，由青岛西海岸新区融合控股集团有限公司 100%控股，该公司股东青岛西海岸新区融合控股集团有限公司系由青岛西海岸新区国有资产管理局设立的全资子公司。基本情况如下：

公司名称	青科控股集团有限公司		
统一社会信用代码	91370211MA3ERTFQXU		
登记机关	青岛市黄岛区市场监督管理局		
注册地址	山东省青岛市黄岛区太行山路 2 号办公 1602 户		
法定代表人	曹军辉		
注册资本	200000 万元人民币		
股权结构	股东姓名	持股比例	认缴出资额
	青岛西海岸新区融合控股集团 有限公司	100%	200000 万元
公司类型	有限责任公司（非自然人投资或控股的法人独资）		
经营范围	一般项目：教育咨询服务（不含涉许可审批的教育培训活动）；企业管理咨询；信息咨询服务（不含许可类信息咨		

询服务)；社会经济咨询服务；以自有资金从事投资活动；人力资源服务（不含职业中介活动、劳务派遣服务）；物业管理；酒店管理；气体、液体分离及纯净设备销售；体育赛事策划；工程管理服务；国内贸易代理；旅游开发项目策划咨询；互联网数据服务；承接档案服务外包；数字内容制作服务（不含出版发行）；软件开发；软件销售；技术服务、技术开发、技术咨询、技术交流、技术转让、技术推广；数据处理和存储支持服务；信息技术咨询服务；信息系统运行维护服务；互联网销售（除销售需要许可的商品）；信息系统集成服务；人工智能应用软件开发；人工智能行业应用系统集成服务；人工智能基础软件开发；人工智能通用应用系统；集成电路芯片及产品制造；集成电路芯片设计及服务；集成电路芯片及产品销售；人工智能公共服务平台技术咨询服务；货物进出口；石油制品销售（不含危险化学品）；煤炭及制品销售；金属矿石销售；建筑材料销售；建筑用钢筋产品销售；有色金属合金销售；农副产品销售；木材销售；办公用品销售；电子产品销售；日用百货销售；国内货物运输代理；国际货物运输代理；普通货物仓储服务（不含危险化学品等需许可审批的项目）。（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）许可项目：房地产开发经营；建设工程施工；互联网信息服务；第一类增值电信业务；第二类增值电信业务。（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)。
成立日期	2017 年 11 月 06 日
经营期限	2017 年 11 月 06 日 至 无固定期限

(二) 结论性意见

项目实施主体为依法设立、有效存续的有限责任公司，系国有独资公司，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

根据《关于黄岛区中医医院建设项目可行性研究报告批复的函》（青西新发改函〔2022〕33 号）及实施方案，项目基本情况如下：

1、项目建设地点

项目建设地点位于青岛西海岸新区淮河路以北、灵山路（规划路）以西，规划用地面积约 67062.47 平方米（约 100.59 亩）。

2、项目建设规模及主要内容

项目建设 1000 床三级甲等中医医院，包括医疗综合楼、发热门诊、附属站房（垃圾站、氧气站房、污水处理站）等。项目总用地面积 67062 平方米，总建筑面积为 248134 平方米，其中，地上建筑面积为 134124 平方米，地下建筑面积为 114010 平方米。

项目建设内容包括建筑物工程、室外工程及设备购置、医疗设备、医疗智能化及家具等。

3、项目建设计划

项目工期 63 个月，2022 年 8 月开工建设，预计 2027 年 12 月底完工。

4、项目进展情况

项目目前进展情况如下：

(1) 制剂中心主体结构已封顶，二次结构砌筑完成，幕墙工程完成 40%，防排烟风管完成 75%，给排水管安装完成 50%。

(2) 科研楼主体结构已封顶，二次结构砌筑完成，内墙抹灰完成 90%，电气桥架、通风及空调管道完成 50%，给排水及消防管道完成 50%，幕墙工程完成 10%。

(3) 门诊楼主体结构已封顶，二次结构砌筑完成，内墙抹灰完成 65%，安装工程管线部分完成 50%。

(4) 住院楼、医技楼主体结构已封顶，二次结构砌筑完成，内墙抹灰完成 30%，幕墙工程完成 30%。

(5) 液氧站、垃圾站、污水处理站主体结构完成。

(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	《关于黄岛区中医医院建设项目可行性研究报告批复的函》	青岛西海岸新区发展和改革局	青西新发改函〔2022〕33号	2022年2月16日
2	关于青岛西海岸青科实业有限公司《黄岛区中医医院建设项目》节能报告的审查意见	青岛西海岸新区行政审批服务局	青西审建字〔2022〕第8-11号	2022年7月13日
3	《建设用地规划许可证》	青岛市自然资源和规划局	地字第370201202216028号	2022年7月14日
4	《建设项目用地预审与选址意见书》	青岛市自然资源和规划局	用字第370201202216022号	2022年7月14日

		局		
5	《关于中医医院建设项目（土石方及基坑支护部分）概算批复的函》	青岛市黄岛区发展和改革局	青黄发改函〔2022〕404号	2022年9月15日
6	《青岛市生态环境局关于青岛西海岸青科实业有限公司黄岛区中医医院建设项目环境影响报告书的批复》	青岛市生态环境局	青环审（黄岛）〔2022〕48号	2022年11月29日
7	《关于黄岛区中医医院建设项目初步设计概算批复的函》	青岛市黄岛区发展和改革局	青黄发改函〔2022〕517号	2022年11月29日
8	《建设工程规划许可证》	青岛市自然资源和规划局	建字第370201202316006号	2023年2月22日
9	《建设工程施工许可证》	青岛市黄岛区行政审批服务局	编号370211202303020201K	2023年3月2日
10	《不动产权证书》	青岛市不动产登记中心	鲁(2023)青岛市黄岛区不动产权第0504610号	2023年7月6日
11	《关于调整黄岛区中医医院建设项目可行性研究报告批复的函》	青岛西海岸新区发展和改革局	青西新发改函〔2023〕365号	2023年10月31日

（三）结论性意见

本所律师认为，目前本项目取得相关审批文件，项目建设具备合法性，符合地方政府专项债发行的相关要求。

四、项目融资与收益平衡

舜天信诚会计师事务所为本次发行出具了《财务评估报告》，认为：“基于财政部对发行地方政府专项债券的要求，并根据我们对项目收入、成本预测等进行分析评价，认为本项目可以通过发行专项债券的方式，以相较其他融资方式更优惠的融资成本完成资金筹措，并以租赁收入、物业管理收入、餐厅运营收入、停车位管理收入、充电桩运营收入所对应的充足、稳定现金流作为后续资金回笼的手段。基于我们对项目收益与融资自求平衡情况的分析，本项目在专项债券存续期内满足专项债券还本付息要求。”

综上所述，本所律师认为，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）财务顾问和财务评估咨询报告

舜天信诚会计师事务所就本次发行出具了《财务评估报告》。根据舜天信诚会计师事务所提供的《执业证书》，经本所律师检索国家企业信用信息公示系统，舜天信诚会计师事务所是在济南市历下区市场监督管理局登记注册的特殊普通合伙企业，统一社会信用代码为 91370102MA3UHA4PX6，经营范围为：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：财政资金项目预算绩效评价服务；工程管理服务。（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）

（二）法律顾问和法律意见书

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 3137000042740272X4。本所指派的於彦秋、孙珊律师均持有《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《财务评估报告》，本所律师核查本项目批复文件等材料，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）项目风险

1、经营风险

本项目的经营风险主要为专项收入的不确定性。项目房产租赁及物业管理收入，受医院经营及支付情况影响较大，本项目建成后，如果医院运营达到预期的水平，学校经营及支付情况将良好；反之，如果医院运营达不到预期的水平，将影响租金及物业管理费用的支付，给项目的经济收益带来风险。

2、实施进度风险

项目实施进度如不能按期完成，则实际收入实现时间将晚于测算收入实现时间，将导致不能按期偿还利息甚至本金。由于环保及地方政策的影响，均有可能导致工程进度延期，收入不能按时实现，给项目的经营收益带来风险。

3、财务风险

本项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，部分建设资金采取申请债券融资方式解决，如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目建设延期的局面，或遇市场发生重大变化，则项目可能出现资金周转困难。项目总投资的不准确和征地补偿方案的调整都会导致项目财务风险，本项目的投资估算结果是建立在目前的政策、法规、市场因素的基础上编制的，如投资估算不准确，导致建设成本超出投资估算，则存在建设资金出现缺口的风险。

（二）风险控制措施

1、落实租赁及物业管理合同、加强经费管理

项目建设完成后，尽快参照框架协议，完善项目租赁及物业管理合同，提供获得项目租金、物业管理收入的保障。

做好前期可研、初设、预算等相应工作，确保项目总投资价格在保质保量的前提下得以控制，确保无资金建设缺口，并对专项收入目前市场情况及收费标准准确调研及预测，确保专项收入预测基本可靠。

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。

2、做好项目进度管理

严格按照质量管理、进度管理、投资管理、风险管理的标准进行项目工程管理，确保项目能够按期完成，按期实现项目收益。积极做好项目宣传工作，争取周边居民的理解。当出现纠纷时，政府相关部门积极化解，使项目能够顺利进行，切实改善居民生活质量，提升区域规划层次和促进地区社会经济发展。

3、做好债务偿还风险预案

本项目建成后，主要收入来源于房产出租、物业管理收入，租赁价格对本项目收入影响较大，债券发行时对收益估算不能过于乐观，需保守估计，并尽快与承租单位签订正式的租赁协议。同时项目后续用于出租运营可能涉及消防等手续办理等问题，建议与有关部门提前对接。此外，债券覆盖倍数需有一定富余量，用来平衡项目收益的不可确定性。同时，需要随时关注市场动向，并及时采取必要的应对措施。项目单位需建立专项债券项目资金绩效跟踪监测机制，对绩效目标实现程度进行动态监控，发现问题及时纠正并告知同级财政部门，提高专项债券资金使用效益，确保绩效目标如期实现。

（三）其他说明事项

根据实施方案披露，按照财预〔2018〕161号、财预〔2022〕120号等文件要求，专项债券主管部门和建设单位要切实履行主体责任，规范使用债券资金，及时将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入缴入国库，切实防范化解政府债务风险。

本项目单位为青科控股集团有限公司，负责项目建设及资产管理，项目主管单位为青岛西海岸新区卫生健康局。项目单位及其主管部门在依法合规、确保工程质量安全的前提下，加快专项债券对应项目资金支出进度，尽早安排使用、形成实物工作量，推动在建基础设施项目早见成效。项目主管部门和单位对本次发行专项债券负有偿债主体责任，要将专项债券项目对应的收入及时足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。

（四）结论性意见

综上，本所律师认为，经营、实施进度、财务等风险是本项目建设中常见风险，项目实施主体制定了针对落实租赁及物业管理合同、经费管理、进度管理、债务偿还风险预案的具体措施，上述风险在正常情况下，不会对本次发行造成实质性影响；发行人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、发行人具备发行地方政府专项债券的条件。
- 2、本期专项债券的项目实施主体为依法设立、有效存续的有限责任公司，系国有独资公司，具有实施本项目的主体资格。
- 3、黄岛区中医医院建设项目（含内配部分）已取得相关审批文件，项目建设具备合法性，符合地方政府专项债发行的相关要求。
- 4、为本期专项债券提供中介服务的财务顾问、法律顾问具备相应的从业资

质。

5、本项目资金投向为基础设施建设，符合政府专项债投向要求，项目所形成的资产属于国有资产。

6、根据《财务评估报告》，基于财政部对发行地方政府专项债券的要求，并根据我们对项目收入、成本预测等进行分析评价，认为本项目可以通过发行专项债券的方式，以相较其他融资方式更优惠的融资成本完成资金筹措，并以租赁收入、物业管理收入、餐厅运营收入、停车位管理收入、充电桩运营收入所对应的充足、稳定现金流作为后续资金回笼的手段。基于我们对项目收益与融资自求平衡情况的分析，本项目在专项债券存续期内满足专项债券还本付息要求。

7、本次发行的风险包含经营、实施进度、财务等风险等，同时项目实施主体针对项目风险制定了切实可行的风险控制措施。

8、截至本《法律意见书》出具日，发行人不存在可能对本次发行构成实质性不利影响的重大法律风险。

（本页无正文，为《2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）黄岛区中医医院
建设项目（含内配部分）法律意见书》签章页）



负责人：



经办律师：於彦秋

於彦秋

经办律师：孙 珊

孙珊

2026 年 4 月