

2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）
青岛经济技术开发区人民医院建设项目
（青岛大学医学医疗中心一期）

法律意见书

山东桂梁律师事务所
二〇二六年四月



目 录

一、债券的发行要素情况 1

二、本期债券募集资金用途 2

 （一）项目概况 2

 （二）项目批复性文件 2

三、项目实施主体 3

四、项目收益与融资自求平衡 4

五、中介服务机构及相关文件 5

 （一）财务顾问及《财务评价报告》 5

 （二）法律顾问及《法律意见书》 6

六、项目实施主体的承诺事项 6

七、风险因素及防控措施 7

 （一）风险因素 7

 （二）防控措施 7

八、结论性意见 8

山东柱梁律师事务所
关于 2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）
青岛经济技术开发区人民医院建设项目
（青岛大学医学医疗中心一期）
之
法律意见书

根据《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）、《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）、《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》（财预[2015]225 号）、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155 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）、《地方政府债务信息公开办法（试行）》（财预[2018]209 号）、《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）、《地方政府债券发行管理办法》（财库[2020]43 号）、《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）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预[2021]61 号）、《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）、《青岛市政府专项债券项目资金绩效管理办法》（青财债[2021]66 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）等法律、法规及规范性文件的有关规定，山东柱梁律师事务所（以下简称“本所”）作为关于 2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）（以下简称“本期债券”）的特聘专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，就本期债券发行事宜，出具本法律意见书。

本所律师依据本法律意见书出具日前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规和财政部的有关规范性文件发表法律意见。对于本法律意见书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及青岛市黄岛区其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。在本法律意见书中，本所律师仅就与青岛市黄岛区本期债券有关的法律问题发表意见，而不对有关会计、审计、评估等专业事项发表意见。本

所律师在法律意见书中对有关会计报表、审计报告中某些数据或结论的引用，并不意味着经办律师对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。

本所律师出具本法律意见书依赖于已向本所提供的一切应当提供之文件资料，为出具本法律意见书，本所假设：发行人、实施主体、建设单位以及项目中介机构向我们提供的所有文件是真实、准确、完整的，其复印件与原件一致，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且自提供该等文件之日起直至本法律意见书出具之日，该等文件均保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销；所有文件中的信息是真实及准确的，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且自获得之日起至本法律意见书出具之日，该等信息均保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销；所有已签署或将签署文件的各方均为依法存续并取得了适当的授权以签署和提交该等文件，并履行文件项下的义务；所有文件均合法有效，且在所表明的适用法律的前提下对相关各方具有约束力；发行人、实施主体、建设单位以及项目中介机构以口头方式向我们提供的信息均系真实及准确的，没有重大遗漏、误导或隐瞒，且截止本法律意见书出具之日，该等信息仍保持完全的效力，并未被替代、修改、补充或撤销。

本所律师已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对本期债券发行所涉及的相关材料及有关事项进行了核查验证，对本期债券发行的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证，保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

本法律意见书仅供青岛市黄岛区本期债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见书作为青岛市黄岛区本期债券发行申请所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对出具的法律意见承担相应的法律责任。

本所律师同意发行人部分或全部在本期债券信息披露文件中自行引用或按中国证券业协会备案要求引用本法律意见书的内容，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。

正 文

一、债券的发行要素情况

本期债券名称为2026年青岛市政府专项债券（二十五期），发行品种为项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券，30年期固定利率债券，本期发行16000万元，在债券存续期内每半年支付利息，到期一次性偿还本金。融资资金用于青岛经济技术开发区人民医院建设项目（青岛大学医学医疗中心一期）¹。

本项目拟申请政府专项债券共计165000万元，计划于2023年-2026年分批次申请。其中，2023年已申请专项债券资金10000万元（其中2023年青岛市民生社会事业发展类专项债券（三期）-2023年青岛市政府专项债券（七期）发行债券资金9000万元，2023年青岛市政府基础设施类专项债券（六期）-2023年青岛市政府专项债券（十二期）调入专项资金1000万元），2024年计划发行6000万元（2024年青岛市民生社会事业发展类专项债券（二期）-2024年青岛市政府专项债券（六期）已发行5000万元，2024年青岛市政府专项债（四十期）发行1000万元），2025年发行14000万元（2025年青岛市政府专项债券（四期）发行14000万元），2026年计划发行135000万元（2026年青岛市政府专项债券（十六期）发行15000万元，本期计划发行16000万元，后期计划发行104000万元）。其中已调入存量债券期限为15年，2024年第一批发行债券为20年、第二批调整为30年，本期及后续发行债券期限为30年。在债券存续期每半年支付一次债券利息，到期一次还本。

根据《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），《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》（财预[2016]155号）之规定，本期债券由青岛市人民政府作为发行主体，转贷给青岛市黄岛区人民政府。

¹ 根据青岛市黄岛区发展和改革局（开发区）出具的《关于青岛经济技术开发区人民医院建设项目变更项目名称批复的函》（青黄发改开审[2023]22号），本项目名称由青岛经济技术开发区人民医院建设项目变更为青岛大学医学医疗中心一期。

二、本期债券募集资金用途

本期债券募集资金将用于青岛开发区投资建设集团有限公司的青岛经济技术开发区人民医院建设项目（青岛大学医学医疗中心一期）。

（一）项目概况

本项目建设地点及范围主要位于西海岸新区王台街道，茂山路以南、环台东路以东，占地面积 78755 平方米。定位为三级综合医院，床位数总体设计为 1000 床（本次建设 1000 床的门诊医技区及附属用房，600 床的住院区），二期建设 400 床住院区，本次主要建设内容包括 1 栋门诊病房综合楼、1 栋感染楼、1 栋发热门诊楼、1 栋科研楼及地下车库、设备用房等，并配套建设停机坪、道路、管网、围墙、大门等工程。总建筑面积共 238732.5 平方米，其中地上建筑面积 118132.5 平方米，地下建筑面积 120600 平方米。项目总投资为 212227.1 万元。本项目计划工期为 48 个月，于 2023 年 1 月开始项目前期准备工作，计划于 2026 年 12 月底竣工。

（二）项目批复性文件

2022 年 2 月 18 日，青岛市黄岛区发展和改革局（开发区）核发《关于青岛经济技术开发区人民医院建设项目可行性研究报告批复的函》，青黄发改开审[2022]8 号，包括项目建设地址、项目主要建设内容以及项目估算总投资等内容。

2022 年 10 月 9 日，青岛市黄岛区发展和改革局（开发区）核发《关于青岛经济技术开发区人民医院建设项目初设及概算批复的函》，青黄发改开审[2022]52 号，包括项目建设地址、项目主要建设内容以及项目估算总投资等内容。

2023 年 8 月 31 日，青岛市自然资源和规划局核发《建设用地规划许可证》，地字第 370201202316032 号，经审核，本建设用地符合国土空间规划和用途管制要求，颁发此证。

2024 年 2 月 6 日，青岛市黄岛区自然资源局核发《不动产权证书》，鲁（2024）青岛市黄岛区不动产权第 0554789 号，权利类型：国有建设用地使用权，权利性质：划拨，用途：医疗卫生用地。

2024 年 2 月 26 日，青岛市自然资源和规划局（西海岸新区）核发《建设工程规划许可证》，建字第 370201202416007 号，经审核，本建设工程符合国土空间规划和用途管理要求，颁发此证。

2023 年 5 月 10 日，青岛市黄岛区行政审批服务局核发《建筑工程施工许可证》，编号：370211202305100101K，经审查，本建筑工程符合施工条件，准予施工。

2024 年 5 月 8 日，青岛市生态环境局（黄岛）核发《关于青岛开发区投资建设集团有限公司青岛大学医学医疗中心一期项目环境影响报告书的批复》，青环审（黄岛）[2024]87 号，原则同意《报告书》中所列建设项目的性质、规模、地点和生态环境保护措施。

本所律师认为：本期债券募集资金拟投资的青岛经济技术开发区人民医院建设项目（青岛大学医学医疗中心一期）已取得相关批复文件，项目建设具备合法性，亦符合地方政府专项债券发行的相关要求。

三、项目实施主体

青岛经济技术开发区人民医院建设项目（青岛大学医学医疗中心一期）的项目实施主体为青岛开发区投资建设集团有限公司。青岛开发区投资建设集团有限公司于 2017 年 5 月 11 日成立，现持有青岛市黄岛区行政审批服务局核准的统一社会信用代码为 91370211MA3DML8A4B 的《营业执照》，类型：其他有限责任公司；住所地：山东省青岛市黄岛区庐山路 57 号办公 2715；法定代表人：姜伟波；注册资本：200000 万元；股东：青岛军民融合发展集团有限公司持股 60%、城发投资集团有限公司持股 40%；经营范围：许可项目，建设工程施工、房地产开发经营（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，货物进出口、技术进出口、食品销售（仅销售预包装食品）、土地整治服务、工程管理服务、市场营销策划、物业管理、旅游开发项目策划咨询、文艺创作、建筑材料销售、农副产品销售、橡胶制品销售、高品质合成橡胶销售、木材销售、软木制品销售、煤炭及制品销售、金属制品销售、非金属矿及制品销售、金属矿石销售、化工产品销售（不含许可类化工产品）、机械设备销售、电子产品销售、住房租赁、非居住房地产租赁、林业产品销售（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）。

经本所律师在国家企业信用信息公示系统查询，该公司股东青岛军民融合发展集团有限公司是青岛经济技术开发区投资控股集团有限公司的全资子公司，股东城发投资集团有限公司是青岛西海岸新区融合控股集团有限公司的全资子公司。而青岛经济技术开发区投资控股集团有限公司与青岛西海岸新区融合控股集团有限公司的投资人最终均为青岛西海岸新区国有资产管理局。

本所律师认为：青岛开发区投资建设集团有限公司系在中华人民共和国境内依法设立、合法存续且具有独立法人资格的有限责任公司，具备实施本项目的主体资格。

四、项目收益与融资自求平衡

山东润德有限责任公司会计师事务所出具《2026 年青岛市政府专项债券（二十五期）青岛经济技术开发区人民医院建设项目（青岛大学医学医疗中心一期）收益与融资自求平衡方案财务评价报告》（以下简称《财务评价报告》）：基于财政部对发行地方政府专项债券的要求，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，并以医疗、办公用房租赁收入、医院停车位收入、充电桩使用费收入、餐饮收入、配套服务用房租金收入、物业管理收入所对应的充足、

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评价，本项目在专项债券存续期内能够满足专项债券还本付息要求。

本所律师认为：根据《财务评价报告》的内容已包含本期债券发行所涉及的项目收益与融资自求平衡专项评价，项目符合项目收益专项债券对项目融资与收益达到平衡的要求。

五、中介服务机构及相关文件

（一）财务顾问及《财务评价报告》

山东润德有限责任会计师事务所接受委托对拟申请政府专项债券项目的项目收益与融资自求平衡情况进行评价并出具项目收益与融资平衡财务评价报告。

经本所律师查询国家企业信用信息公示系统、《营业执照》及《会计师事务所执业证书》，山东润德有限责任会计师事务所是在青岛市黄岛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），法定代表人为王强，统一社会信用代码为：91370211863095009C，成立日期为：1999 年 9 月 13 日，经营范围为：许可项目：注册会计师业务；司法鉴定服务（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：财务咨询；资产评估；税务服务；社会经济咨询服务；社会稳定风险评估；企业管理咨询；财政资金项目预算绩效评价服务；破产清算服务；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：山东润德有限责任会计师事务所系经批准依法设立且合法存续的有限责任公司，具备为本期债券发行出具财务评价报告的资质。

（二）法律顾问及《法律意见书》

山东柱梁律师事务所接受委托对本项目的有关情况进行分析并出具法律意见书。本所系经山东省司法厅批准设立的普通合伙制律师事务所，现持有山东省司法厅 2018 年 12 月 27 日颁发的《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为 31370000MD0217960W，是合法存续的有效主体，具备提供诉讼法律服务、专项法律顾问等相关业务的从业资格，本所指派的焦志伟、陈晓燕律师均持有律师执业证且已通过年度年检。

综上，本所律师认为，山东柱梁律师事务所系经批准依法设立且合法存续的律师事务所，具备为本次申报项目进行法律分析并出具法律意见书的资质；在本法律意见书上签字的两名执业律师具备相应的从业资格。

六、项目实施主体的承诺事项

拟申请政府专项债券项目的项目业主已经对债券资金使用及还本付息事项做出如下承诺：

（1）所募集的资金将严格按照债券信息披露文件的要求用于募投项目的开发和建设；

（2）债券存续期内（未足额还本付息前），将加强对项目对应资产的管理，不会将专项债券对应的资产用于为融资平台公司等企业融资提供任何形式的担保。

综上，项目实施主体已经承诺募集资金专款专用且专项债券对应的资产将不会用于为融资平台公司等企业融资提供任何形式的担保。

七、风险因素及防控措施

（一）风险因素

1. 技术风险

主要包括施工场地稳定性、建筑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以及宏观经济形势发生较大的变化，将会影响项目的进展或收益。

2. 偿付风险

本期债券的专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理，虽然山东润德有限责任会计师事务所就本项目出具了《财务评价报告》，但本项目相关收益的实现易受到项目实施进度、市场因素等多种因素影响，存在一定的不确定性，将有可能给本期债券偿付带来一定风险。

（二）防控措施

1. 技术风险的防控措施

对项目进度严格管理，完善配套手续，积极督促施工单位引进先进、可靠的施工技术和设备，加强施工管理，确保项目能够按期完成，按期实现项目收益。

2. 偿付风险的防控措施

加强项目运营管理，确保项目收益的实现。对项目资金、环境要采取严格的风险管理，将偿债资金列入财务收支计划，专账核算、专款核算、专款专用，使其风险在可控范围内。

综上，经办律师认为：本期债券发行的还本付息理论上存在一定的法律风险，但已制定了必要的，具有针对性的风险防控措施。

八、结论性意见

根据以上内容，本所律师认为：

1. 本期债券发行已披露本期债券的发行要素及本项目实施的主体资格。

2. 本期债券募集资金将用于青岛经济技术开发区人民医院建设项目（青岛大学医学医疗中心一期），项目已获得相关部门同意的批复，符合地方政府专项债券发行及支持领域的相关要求，项目形成的资产可纳入国有资产管理。

3. 根据《财务评价报告》，本项目符合项目收益专项债券对项目融资与收益平衡的要求。

4. 为本期债券发行提供服务的财务顾问、法律顾问均具备相应的从业资质。

5. 项目实施主体已经承诺募集资金专款专用且专项债券对应的资产将不会用于为融资平台公司等企业融资提供任何形式的担保。

6. 本期债券的风险因素包括但不限于技术风险、偿付风险等，但已制定了相应的风险防控措施。

综上所述，本期债券符合法律法规及规范性文件的有关规定，实施本期债券发行方案不存在实质性法律障碍。

本法律意见书自本所盖章并经经办律师签字后生效；本法律意见书一式三份，均为正本；本所留存一份，其余两份为本次发行之目的使用。

（以下无正文，下转签署页）

（本页无正文，是法律意见书的签署页）



（盖章）

负责人：焦志伟

经办律师：

2026 年 4 月

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31370000MD0217960W

山东柱梁

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:

2018 年 12 月 27 日

执业机构 山东柱梁律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 137022201210186655

法律职业资格
或律师资格证号 A20033702110273

发证机关

发证日期



持证人 焦志伟

性别 男

身份证号 370211197108291010

执业机构 山东柱梁律师事务所

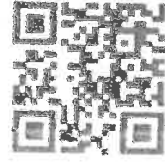
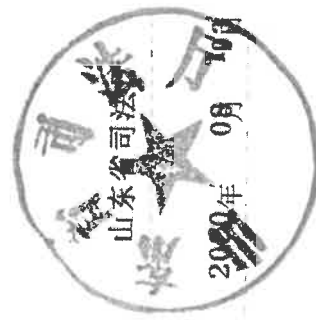
执业证类别 专职律师

执业证号 13702202011221983

法律职业资格
或律师资格证号 A20181309832643

发证机关

发证日期



持证人 陈晓燕

性别 女

身份证号 130983199412015525

