

# 内蒙古图博律师事务所

关于

2025 年内蒙古自治区政府专项债券呼和浩特  
市回民区医院建设项目

法律意见书



地址：内蒙古自治区呼和浩特市新城区呼和浩特数字经济产业园 A 座 1005 室

电话：0471—3142565

邮编：010020

## 目 录

第一部分 引 言 .....	1
第二部分 正 文 .....	4
一、 本次项目的基本情况 .....	4
（一）本项目审批手续 .....	4
（二）本次项目的申报单位/项目主管部门 .....	4
（三）本次项目的具体情况 .....	4
（四）本次项目拟申请债券规模 .....	6
二、 本次项目《财务评估咨询报告》 .....	7
三、 本次项目的《收益自求平衡方案》 .....	9
四、 本次债券的期限、付息形式、偿还计划、偿债来源 ..	10
五、 中介服务机构 .....	11
（一）专项评价机构 .....	11
（二）专项法律服务机构 .....	12
六、 项目风险 .....	12
七、 结论性意见 .....	15

# 内蒙古图博律师事务所

## 2025 年内蒙古自治区政府专项债券呼和浩特市

### 回民区医院建设项目

#### 法律意见书

根据《中华人民共和国预算法》、《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 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）、《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）、《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）等法律、法规和规范性文件的规定。内蒙古图博律师事务所接受委托，就 2025 年内蒙古自治区政府专项债券呼和浩特市回民区医院建设项目 担任专项法律顾问，遵循诚实、守信、独立、勤勉、尽职的原则，按照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。

## 第一部分 引言

### 一、释义

发行主体/省政府	指	内蒙古自治区人民政府
财政部	指	中华人民共和国财政部
本次项目/本项目	指	2025 年内蒙古自治区政府专项债券呼和浩特市回民区医院建设项目
本所/图博律师事务所	指	内蒙古图博律师事务所
会计师事务所	指	内蒙古中路华辰会计师事务所 (特殊普通合伙)
本法律意见书	指	《内蒙古图博律师事务所关于 2025 年内蒙古自治区政府专项债券呼和浩特市回民区医院建设项目法律意见书》
财务评估报告	指	内蒙古中路华辰会计师事务所(特殊普通合伙)出具的《2025 年内蒙古自治区政府专项债券呼和浩特市回民区医院建设项目财务评估报告》
项目自求平衡方案	指	北京力信中旺会计师事务所有限公司出具的《2025 年内蒙古自治区政府专项债券呼和浩特市回民区医院建设项目收益

		自求平衡方案》
《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》
财库[2020]43 号	指	《地方政府债券发行管理办法》
财预[2015]225 号文	指	财政部《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》
财预[2017]89 号	指	财政部《关于试点发展项目收益与融资平衡的地方政府专项债券品种的通知》
财预[2016]155 号	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
国办发〔2024〕52 号	指	《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》
元	指	人民币的货币单位。除本法律意见书特别指明外，均同

## 二、律师声明事项

1、 贵单位已向本所出具书面文件，确认其提供的文件、资料、信息真实、准确、完整，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏；所有文件的原件均是真实的；所有复印件均与其原件相一致；所有原件或复印件上的签名及盖章均真实有效。

2、 对于出具本意见书的事实，本所获取了有关政府部门公开发布的文件，有关政府部门、贵单位或其他单位出具的证明文件。

3、 本所依据本意见书出具之日以前已发生或存在的事实和我国现行的法律、法规和规范性文件发表意见：已遵循勤勉尽责和诚实信用原则，向贵单位了解本项目的情况，查阅相关资料；对所获取的资料进行了审阅，并经提供机构盖章确认；已通过政府网站贵单位的主体信息。

4、 本所仅就与本次项目相关的法律问题发表意见，不对工程、会计、审计、环评等其他专业事项发表意见。本意见书在引用其他中介机构出具的报告及相关文件的数据、意见及结论时，不表明本所对该内容的真实性、准确性及完整性作出任何明示或默示的保证。

5、 本所同意贵单位将本意见书作为债券项目的政府报批文件，用于债券项目的申请。

6、 本法律意见书仅供本次债券项目发行之目的而使用，非经本所及经办律师书面同意，任何单位和个人均不得将本法律意见书或其任何部分用作任何其他目的。

## 第二部分 正文

### 一、本次项目的基本情况

#### (一) 本项目审批手续

本项目已经获得下列批复手续：

(1)可行性研究报告(变更)的批复：《关于呼和浩特市回民区医院建设项目可行性研究报告(变更)的批复》(回发改批(2024)101号)；

(2)项目初步设计和概算的批复：《关于呼和浩特市回民区医院建设项目初步设计和概算的批复》(回发改批[2024]105号)。

本所律师认为，本次项目已取得相关部门批准，现有审批手续符合法律、法规的要求。

#### (二) 本次项目的申报单位/项目主管部门

申报主体/项目主管部门基本信息

名称	呼和浩特市回民区卫生健康委员会
类型	机关法人
统一社会信用代码	11150103011526796B
住所	内蒙古自治区呼和浩特市回民区新华西街49号
法定代表人	王海风

基于上述，本所律师认为，项目申报主体/项目主管部门具有独立法人资格，系适格项目主管部门，能够作为本次项目的申报单位。

#### (三) 本次项目的具体情况

根据《收益自求平衡方案》，本次项目的具体情况如下：



项目名称	2025 年内蒙古自治区政府专项债券呼和浩特市回民区医院建设项目
项目总投资	根据本项目初步设计和概算的批复文件，本项目估算总投资 34199.04 万元，其中：工程费用 30166.85 万元，工程建设其他费用 2403.67 万元，预备费 1628.53 万元。
项目建设地点	呼和浩特市回民区公园东路东侧，内蒙古妇幼保健院旧址
建设内容和规模	<p>本项目建设二级甲等综合医院，设置床位 300 床。建设回民区医院建筑工程及相关室外配套设施等，用地面积 17257.79 m<sup>2</sup>，总建筑面积 45028.13 m<sup>2</sup>，其中改造建筑面积为 15648.00 m<sup>2</sup>、包含改造住院楼 12209.93 m<sup>2</sup>、改造后勤楼 3438.07 m<sup>2</sup>，新建建筑面积为 29380.13 m<sup>2</sup>、包含新建门急诊医技楼 28356.77 m<sup>2</sup>、新建发热门诊 650.76 m<sup>2</sup>、新建地下污水处理池 372.60 m<sup>2</sup>。</p>
资金筹措方式	<p>项目资金由预算资金和债券资金构成，其中：</p> <p>1、预算资金：11899.04 万元由地方政府配套资金解决，占项目总投资的 34.79%，资金来源为一般公共预算资金。</p> <p>2、债券资金：计划发行地方政府专项债券资</p>



	金 22300.00 万元，占项目总投资的 65.21%。2025 年计划发行地方政府专项债券资金 19000.00 万元，本期发行 19000.00 万元，债券计划发行期限为 2 年；2026 年计划发行地方政府专项债券资金 3300.00 万元，债券计划发行期限为 15 年。利率为 3.00%（2024 年内蒙古自治区政府专项债券（五期）票面利率为 2.66%，参考近期同期国债利率和地方政府专项债券利率，以谨慎性为原则，本次申请发行债券利率暂按 3.00%）。
--	--

（四）本次项目拟申请债券规模

本项目总投资为 34199.04 万元，计划发行地方政府专项债券资金总额 22300.00 万元，占项目总投资的 65.21%。融资额度合计小于项目投资金额，融资规模未超过项目总体进度，发债规模合理。

2025 年项目资金需求为 29138.20 万元，2025 年申请专项债券资金 19000.00 万元，不高于本年所需资金金额，融资规模未超过项目建设进度，发债规模合理。

表 2.2 债券筹措表

单位：万元

序号	项目	合计	2025 年	2026 年
1	投资进度比例	100%	85%	15%
2	项目总投资	34199.04	29138.20	5060.84
3	专项债发行金额	22300.00	19000.00	3300.00

## 二、本次项目《财务评估咨询报告》

根据《关于试点发展项目收益与融资平衡的地方政府专项债权品种的通知》（财预[2017]89号）及《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）第七条：“专项债务收支应当按照对应的政府性基金收入、专项收入实现项目收支平衡”的规定，本项目需要实现项目收益和融资自求平衡。

根据《财务评估咨询报告》，会计师事务所认为“经专项审核，我们认为，在项目实施单位对项目收益预测及所依据的各项假设前提下，本次评价的项目预期现金净流入能够合理保障偿还融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。”、“六、评估结论

### （一）融资平衡情况

偿债备付率= $\frac{\text{可用于还本付息的资金}}{\text{还本付息}}$ =53114.13万元/24925.00万元  
=2.13，满足债券存续期内收益覆盖融资本息倍数不低于1.2倍的要求，详见下表：

表 7 专项债融资(用作项目融资渠道之一)偿债备付率计算表

单位：万元

序号	项目收入	金额
一	利润总额	27788.80
1	项目收入	323601.41
2	总成本费用	295812.61
3	税金及附加	0.00
二	财务费用	1386.00
三	EBIT	29174.80
四	折旧摊销	23939.33
五	EBITDA	53114.13
六	企业所得税	0.00
七	EBITDA—TA	53114.13
八	PD	24925.00
九	DSCR	2.13

## (二) 敏感性分析

依据当前的市场状况及数据，对未来收益及现金流进行预测，存在较大的不确定性。基于谨慎性原则，下面对债券存续期内债券利率、收入、成本波动进行敏感性分析，不同变动方案下，本项目收益和融资自求平衡都可以达到 1.20 倍以上，充分满足本项目还本付息要求。项目收益对总债券本息的覆盖情况详见下表：

表 8 敏感分析一览表

单位：万元

序号	项目收入	金额	变动方案		
			债券利率上浮 5%	营业成本上浮 5%	营业收入下降 5%
一	利润总额	27788.80	27719.50	12998.17	11608.73
1	项目收入	323601.41	323601.41	323601.41	307421.34
2	总成本费用	295812.61	295881.91	310603.24	295812.61
3	税金及附加	0.00	0.00	0.00	0.00
二	财务费用	1386.00	1455.30	1386.00	1386.00
三	EBIT	29174.80	29174.80	14384.17	12994.73
四	折旧摊销	23939.33	23939.33	23939.33	23939.33
五	EBITDA	53114.13	53114.13	38323.50	36934.06
六	企业所得税	0.00	0.00	0.00	0.00
七	EBITDA—TA	53114.13	53114.13	38323.50	36934.06
八	PD	24925.00	24994.30	24925.00	24925.00
九	DSCR	2.13	2.13	1.54	1.48

据此，本所律师认为，本项目符合《关于试点发展项目收益与融资平衡的地方政府专项债权品种的通知》（财预[2017]89号）及《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。

### 三、本次项目的《收益自求平衡方案》

本次项目的《收益自求平衡方案》由北京力信中旺会计师事务所有限公司编制，该《收益自求平衡方案》包括：“项目概要、融资规

模、成本测算、收入测算、收益与融资平衡、项目建设运营内容、保障方案、其他补充资料、结论”等内容。

据此，本所律师认为，上述项目自求平衡方案符合财政部《关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预[2017]89号）文件附件对实施方案参考框架指导意见的规定。

四、本次债券的期限、付息形式、偿还计划、偿债来源

计划发行地方政府专项债券资金总额 22300.00 万元，2025 年发行债券计划发行期限为 2 年，2026 年发行债券计划发行期限为 15 年，利率为 3.00%（2024 年内蒙古自治区政府专项债券（五期）票面利率为 2.66%，参考近期同期国债利率和地方政府专项债券利率，以谨慎性为原则，本次申请发行债券利率暂按 3.00%）。详见下表：

表 2.3 债券信息一览表

单位：万元

项目名称	呼和浩特市回民区医院建设项目	
项目总投资	34199.04	
项目资金来源	地方政府配套资金（一般公共预算）	11899.04
	2025 年自治区政府专项债券资金	19000.00
	2026 年自治区政府专项债券资金	3300.00
计划申请发行政府专项债券期限	2 年、15 年	
还本付息方式	利息按半年付息一次，最后一期利息随本金一起支付	



根据《呼和浩特市回民区医院建设项目可行性研究报告》，本项目建设完成后对外提供医疗卫生服务，故项目收入主要来源于政府医药补贴和门诊检查收入等。

据此本所律师认为，本次项目拟申请地方政府专项债券符合《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〕36号）的相关规定。

## 五、中介服务机构

### （一）专项评价机构

1、本次项目的专项评价机构为内蒙古中路华辰会计师事务所（特殊普通合伙）。

2、《财务评估咨询报告》由内蒙古中路华辰会计师事务所（特殊普通合伙）出具。根据内蒙古中路华辰会计师事务所（特殊普通合伙）的营业执照并经本所律师查询国家企业信用信息公示系统，内蒙古中路华辰会计师事务所（特殊普通合伙）系经呼和浩特市锡林北路市场监督管理所注册登记，统一社会信用代码为91150102MA0QXCXF60，成立日期为2021年02月03日，经营范围为：审查企业财务报表，出具审计报告、验证企业资本、出具验资报告、办理企业合并、分立、清算事宜中的审计业务、出具有关报告、提供事业单位、行政单位内部控制，企业投资绩效等方面的鉴证、咨询服务，出具鉴证、咨询、评价、评估报告；办理工程概（预）结、决算审核业务，出具审核报告；担任经济专业顾问，提供会计、财务、税务专业规划、策划和其

他经济管理咨询；包括但不限于：设计会计制度；担任会计顾问；为企业事业单位提供内部控制、并购重组、资信调查、业绩评价、政府购买服务、财税培训等会计管理咨询服务；司法会计鉴定。

基于上述，本所律师认为，内蒙古中路华辰会计师事务所（特殊普通合伙）系经依法设立且合法存续的会计师事务所。

## （二）专项法律服务机构

1、本次项目的专项法律服务机构为内蒙古图博律师事务所。

2、本次项目的《法律意见书》由内蒙古图博律师事务所出具。内蒙古图博律师事务所现持有内蒙古自治区司法厅核发的统一社会信用代码为 31150000MD0205150J 的《律师事务所执业许可证》。

3、本《法律意见书》的签字律师为蒋利、贾文丽。前述律师均持有内蒙古自治区司法厅颁发的《中华人民共和国律师执业证》，并已通过律师考核备案。

基于上述，本所律师认为，内蒙古图博律师事务所系经依法设立且合法存续的律师事务所，具备作为法律顾问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均具备相应的从业资格。

## 六、项目风险

### （一）债券市场风险

#### 1. 经济周期风险

发行人所从事业务的投资规模及收益水平受经济发展状况和经济周期的影响较大，本项目债券期限较长，如果在债券存续期内，经

经济增长放缓，政府对基础设施投资力度下降，将可能造成发行人业务规模萎缩，经营效益下降，现金流量减少，从而影响本期债券本息的兑付。

## 2. 利率风险

利率是指市场利率变化对债券价格产生影响，市场利率的下降使得投资者以较低的利率进行再投资，本债券的吸引力下降，影响投资人对本债券的交易，导致债券收益发生变动，尤其是债券发行初期对项目融资影响较大。

根据国际环境的变化，国家宏观经济走势及货币政策等因素的变化会引起市场利率的波动，因此对融资成本产生影响，进而会影响项目投资收益的平衡。

## 3. 购买力风险

购买力风险也称通货膨胀风险，是指由于通货膨胀而使债券到期或出售时所获得的现金的购买力减少，因市场成交量不足或缺乏愿意交易的手，未能在理想的时点完成买卖，投资人的购买力不足导致债券无法实现融资的风险。

## 4. 流动性风险

流动性风险主要指债券市场流动性较差，对投资人吸引力不足导致无法实现债券融资。

## 5. 变现力风险



变现力风险是指债券产品较其它产品变现力较差，债券收益降低或债券违约无法及时有效转移风险，降低了投资人的购买意愿，无法及时融通资金。

## （二）经营管理风险

### 1. 成本控制风险

本项目周期较长，在项目运营周期内原材料价格波动及劳动力成本上涨或其他不可预见的困难情况，都将导致总成本上升，从而影响项目的盈利水平。

### 2. 收入变动风险

收入变动风险是指承办单位完成年度预测收入的不确定性带来的风险，由于效率低下、质量较低等原因导致项目收入低于正常回报带来的风险。项目现金流的不确定性会影响本债券的到期还本付息，导致偿债能力减弱，债务偿还风险较高。

## （三）政策风险

政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。所以，应该密切关注债券、生态环保等项目相关的政策变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。政策风险因素又可分为以下几类：政治环境风险、经济体制改革风险、金融政策改革风险、环保政策变化风险、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险。

政策发生变化，将导致债券无法发行或发行后无法达成融资或债券违约的风险。

#### （四）其他风险

##### 1. 信息不对称风险

信息不对称风险是指项目相关方因所处环境和工作不同对信息了解有差异，以及信息沟通不畅导致项目工作效率低下甚至失败的风险。本债券涉及的有发行主体各级政府、债券发行有关的金融机构、广大投资人等，这些相关方因信息不畅均会对本项目产生不利影响。

##### 2. 不可抗力风险

不可抗力风险指不能预见、不能避免并不能克服的风险，通常无法通过技术、经验、预先判断或者小心对待来规避。不可抗力风险是任何项目任何债券均需面临的风险，主要包括自然事件（如火灾、洪水）、人为事件（如罢工、破坏活动）和政治事件（如战争、暴动）等。本债券也应注意此类风险。

#### 七、结论性意见

综上所述，本所律师认为：

- 1、专项债券对应项目的项目主管部门为适格申报主体；
- 2、专项债券对应的项目类型为属于具有一定收益的公益项目，符合地方政府专项债券发行领域；
- 3、专项债券对应的项目已经取得项目备案告知书，建议完善其他项目相关批复手续，确保相关批复手续在有效期限内；建议政府向

申报主体出具政府投资项目委托函，满足地方政府专项债券项目需为政府投资项目的项目要求，确保项目合规；

4、专项债券对应项目的偿债收益来源符合《管理办法》及《专项债务预算管理办法》的规定；

5、经专业测算，本项目能够实现收益与融资自求平衡，符合项目收益专项债券对项目融资与收益要求达到平衡的条件；

6、本项目资本金比例设置符合《国务院关于调整和完善固定资产投资项目资本金制度的通知》（国发〔2015〕51号）及《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）关于资本金比例的要求；

7、为专项债券提供专业服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所具备相应的从业资质。

本法律意见书正本一式三份，经本所律师签字并加盖公章后生效。

（以下无正文）



（本页无正文，为《内蒙古图博律师事务所关于 2025 年内蒙古自治区政府专项债券呼和浩特市回民区医院建设项目法律意见书》之签章页。）



负 责 人： 蒋利

经办律师： 贾文丽

2025 年 4 月 24 日

附件一：律师事务所执业许可证及律师执业证



执业机构	内蒙古图博律师事务所	  <small>照片</small> <small>11501200710896981</small>	
执业证类别	专职律师		
执业证号	11501200710896981		
法律职业资格 或律师资格证号	A20061522010067		
发证机关	内蒙古自治区司法厅	持证人	蒋利
发证日期	2019年10月11日	性别	男
		身份证号	152201198209210032

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	2022年度	考核年度	2023年度
考核结果	称职	考核结果	称职
备案机关	内蒙古自治区司法厅	备案机关	内蒙古自治区司法厅
备案日期	2023年6月—2024年5月	备案日期	2024年6月—2025年5月



执业机构	内蒙古图博律师事务所	   <small>贾文丽 11501202411779984</small>	
执业证类别	专职律师		
执业证号	11501202411779984		
法律职业资格 或律师资格证号	A20211509231083		
发证机关	内蒙古自治区司法厅	持证人	贾文丽
发证日期	2024年06月18日	性别	女
		身份证号	152626199604066740