



海盐县中医药数字化改革整体提升工程
专项债券发行前期准备工作
之
法律意见书

浙圣律〔2025〕意见书第 0391 号



目 录

第一部分 前言

一、本法律意见书的主要依据.....	1
二、方法与限制.....	1
三、声明事项.....	2
四、释义与简称.....	3

第二部分 正文

一、项目概况	
（一）项目基本情况.....	4
（二）项目性质.....	4
（三）投资估算与资金筹措方式.....	4-5
（四）项目审批情况.....	5
（五）项目实施主体.....	5-6
二、专项债券的预期偿债资金来源.....	6-7
三、专项债券项目的中介服务机构.....	7-8
四、结论意见.....	8
签章页	9

**海盐县中医药数字化改革整体提升工程
专项债券发行前期准备工作
法律意见书**

浙圣律[2025]意见书第 0391 号

浙江圣文律师事务所（下称本所）接受海盐县卫生健康局（下称“委托人”）的委托，担任其海盐县中医药数字化改革整体提升工程（下称本项目）专项债券发行的特聘专项法律顾问，就本项目专项债券发行中的前期准备工作事宜出具本法律意见书。

第一部分 前 言

一、本法律意见书的主要依据

- 1、《中华人民共和国预算法》
- 2、《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43 号）
- 3、《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》（中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布）

二、方法与限制

（一）本法律意见书采用的基本方法

- 1、审阅相关主体提供的资料、信息与文件；
- 2、与相关主体的有关人员会面和访谈；
- 3、核查相关主体网络渠道的资料、信息与文件；
- 4、查阅截止本法律意见书出具日前专项债券项目其他中介机构出具的专业报告；
- 5、依据相关法律、政策、程序及实际操作惯例作出的法律判断。

（二）本法律意见书基于下述假设与限制

- 1、所有相关主体提交给本所的文件均是真实的，所有提交文件的复印件与原件均是一致的；
- 2、所有相关主体提交给本所的文件均由相关当事方合法授权、签订和递交；
- 3、所有相关主体提交给本所的文件上的签字、印章均是真实的；

4、所有相关主体对本所作出的有关事实的阐述、声明、保证（无论书面还是口头作出的）均为真实、准确的；

5、描述或者引用法律问题所涉及的事实、信息 and 数据均是截止至本法律意见书出具日相关主体提供给本所的所限于前述规定的有效事实、信息 and 数据；

6、本所根据专项债券项目具体情况对某些事实进行跟踪核实和确认，但不保证在本法律意见书出具之后某些情况是否会发生变化。

三、声明事项

1、本所律师依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律、法规、规则指引以及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，保证法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

2、本所律师同意将本法律意见书作为本次准备工作的法律文件报送，并承担相应的法律责任。

3、为出具本法律意见书，本所律师根据中国现行的法律、法规和规范性文件的有关规定，对与出具本法律意见书有关的文件资料进行了核查、验证。

4、委托人保证已经提供了本所律师认为出具本法律意见书所必需的、真实的原始书面材料、副本材料或其他材料。委托人保证上述文件真实、准确、完整，文件上所有签字与印章真实，复印件与原件一致。

5、对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、司法机关、委托人或其他有关单位出具的证明文件出具本法律意见书。

6、本所律师仅就与本次准备工作有关的法律问题发表法律意见，并不对有关财务、审计、信用评级等专业事项发表意见。在本法律意见书中引述的其他中介机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，并不表明本所对该等内容的真实性、准确性及完整性作出任何明示或默示的保证。

7、本法律意见书仅供本项目专项债券发行前期准备工作之目的使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

四、释义与简称

在本法律意见书中，除非特别注明或文义另有所指，下列简称和术语具有以下含义：

本法律意见书	指	浙圣律[2025]意见书第0391号《浙江圣文律师事务所关于海盐县中医药数字化改革整体提升工程专项债券发行前期准备工作之法律意见书》
本所	指	浙江圣文律师事务所
本所律师	指	居新铭律师、俞佳伟律师
专项债券	指	省、自治区、直辖市政府(含经省级政府批准自办债券发行的计划单列市政府)为有一定收益的公益性项目发行的、约定一定期限内以公益性项目对应的政府性基金或专项收入还本付息的政府债券。
本次债券	指	海盐县中医药数字化改革整体提升工程专项债券
本次准备工作	指	海盐县中医药数字化改革整体提升工程专项债券发行所从事之前期准备工作
会计师事务所	指	浙江中铭会计师事务所有限公司
《专项评价报告》	指	浙江中铭会计师事务所有限公司出具的《海盐县中医药数字化改革整体提升工程收益与融资自求平衡财务评价报告》【浙中会咨(2025)第1629号】
浙江省政府	指	浙江省人民政府
财政部	指	中华人民共和国财政部
《管理办法》	指	《地方政府债券发行管理办法》(财库〔2020〕43号)

第二部分 正文

一、项目概况

（一）项目基本情况

本项目的实施是落实《中共中央 国务院关于促进中医药传承创新发展的意见》和《中共浙江省委 浙江省人民政府关于促进中医药传承创新发展的实施意见》的举措，推进我县中医药高质量发展；有利于改善我县传统中医药现状，破解发展瓶颈，提升服务能力，满足辖区群众享受高质量的医疗卫生健康服务。本项目符合海盐县卫生健康事业“十四五”规划，资金、土地基本具备。因此，项目建设是必要且可行的。

主要建设内容及规模：

（1）拟对海盐县中医院医疗卫生集团总院进行中医特色全面改造提升，改造面积约 1.5 万平方米。

（2）拟建 2000 平方米的中医药体验馆，拟对百步镇、于城镇、通元镇三个分院院区医疗能力提升建设，新增建设用地约 65 亩（其中百步院区 25 亩，于城院区 20 亩，通元院区 20 亩），新增建筑面积约 4.6 万平方米，其中地上面积约 3.25 万平方米，地下建筑面积约 1.35 万平方米，同步建设相关配套设施及医疗专项设备。

（3）新增医疗床位约 290 张。

（4）建设智慧化共享中药房、数字中医智能云系统。

（二）项目性质

本项目是公益性政府投资项目，所属行业领域为民生服务，项目自身能产生一定收益。

据此，本所律师认为，本项目属于公益性政府投资项目，属行业领域为民生服务，符合专项债券发行相关法律、法规规定。

（三）投资估算与资金筹措方式

1、投资估算

根据《海盐县发展和改革局关于同意海盐县中医药数字化改革整体提升工程可行性研究报告的批复》（盐发改投〔2023〕26 号），项目估算总投资 46000 万元。

2、资金筹措方式

本项目估算总投资 46000 万元，其中：项目资本金 9200 万元，均由财政预算安排，资金尚未到位，项目资本金占比 20%；发行地方政府专项债券 36800 万元，占比 80%。

依据浙江中铭会计师事务所有限公司出具的《海盐县中医药数字化改革整体提升工程专项债券项目收益与融资自求平衡财务评价报告》【浙中会咨(2025)第 1629 号】：本项目计划发行专项债券 36800 万元，其中 2024 年已发行专项债资金 1500 万元(系从嘉兴海河联运示范区海盐多式联运工程 2024 年度 6 月已发行专项债资金中调剂而来，债券期限为 20 年，债券年利率为 2.49%)；2025 年计划发行专项债资金 10500 万元（其中 2025 年 2 月已发行专项债资金 5000 万元，债券期限为 20 年，债券年利率为 2.03%；2025 年 8 月已发行专项债资金 4500 万元，系从海盐县南北湖山林景区基础设施提升项目 2025 年 4 月发行的专项债资金中调剂而来，债券期限为 20 年，债券年利率为 2.01%；本次计划发行专项债资金 1000 万元）；2026 年计划发行专项债资金 10000 万元；2027 年计划发行专项债资金 10800 万元；2028 年计划发行专项债资金 4000 万元；债券期限均为 20 年。假设 2025 年至 2028 年拟发行专项债券融资年利率为 3.3%，每半年支付利息，最后一年偿还本金，项目收益实现前，项目融资还本付息资金通过政府性基金预算收入统筹安排。

3、募集资金使用：本次债券所募集资金全部用于本项目。

据此，本所律师认为，本项目资本金来源财政预算安排，项目资本金占比 20.00%；项目资金需求已作安排，债券所募集资金全部用于项目，符合专项债券发行相关法律、法规规定。

（四）项目审批情况

经本所律师核查，截止至本法律意见书出具之日，本项目专项债券发行已取得下列批复文件：

《海盐县发展和改革局关于同意海盐县中医药数字化改革整体提升工程可行性研究报告的批复》（盐发改投〔2023〕26 号）立项，项目代码为 2302-330424-04-01-625546。

据此，本所律师认为，本项目取得了海盐县发展和改革局批复立项，符合专项债券发行相关法律、法规规定。

（五）项目实施主体情况

1、《海盐县发展和改革局关于同意海盐县中医药数字化改革整体提升工程可行性研究报告的批复》（盐发改投（2023）26号），本项目的实施主体为海盐县卫生健康局。

2、项目实施主体

单位名称:海盐县卫生健康局

单位住所:浙江省海盐县武原街道中兴路9号

单位性质:机关单位

负责人:郭健

统一社会信用代码:11330424329933965L

3、项目建设期:项目计划于2025年3月开工,建设工期36个月,预计于2028年2月份竣工。

据此,本所律师认为,本项目实施主体经海盐县发展和改革局批复同意的机关单位,负责本项目建设的各项工作,符合政府地方专项债券相关法律法规的实施主体要求,具备项目实施主体资格。

二、预期偿债资金来源

依据浙江中铭会计师事务所有限公司出具的《海盐县中医药数字化改革整体提升工程专项债券项目收益与融资自求平衡财务评价报告》【浙中会咨（2025）第1629号】,经专项审核,浙江中铭会计师事务所认为:

1、项目运营收入为医疗收入,由门急诊收入和住院收入组成。项目债券存续期内医疗收入系根据海盐县中医院2023年度医疗收入分析预测而来。

海盐县中医院2023年度医疗收入合计为17,937.55万元,其中门急诊收入11,322.73万元,门急诊人次为386970人次;住院收入6,614.82万元,实际开放床位312张。

本项目门急诊收入以2023年海盐县中医院实现的门急诊收入及门急诊接诊人次计算所得的每人次门急诊收入为基数,在项目建成后首年预计新增门急诊182000人次的情况下,2028年项目预计门急诊收入为2,662.66万元。本项目住院收入以2023年海盐县中医院实现的住院收入及实际开放床位(312张)计算所得的单位床位创收为基数,项目新增290个床位,项目建成后首年实际开放70%床位的情况下,2028年项目预计住院收入为2,151.94万元。

参考 2021 年至 2023 年海盐县中医院医疗收入增长情况，假设项目收入每年增长比例为 4%。

2、运营成本及税负成本

项目运营成本为医疗成本，由人员经费、药品费、卫生材料费及其他商品与服务费组成。考虑医务人员与床位数配比，预计项目需新增医护人员约为 121 人。2023 年海盐县中医院人员经费约为 23 万元/人/年，预计项目建成首年人员经费约为 26.66 万元/人/年。考虑床位实际开放情况后，2028 年人员经费为 1,129.05 万元(半年)。参考 2023 年海盐县中医院各项运营成本占医疗收入的比例，项目其他运营成本按照上述比例及预测的 2028 年医疗收入计算得出。

3、根据上述项目运营收入成本，本项目债券存续期内项目运营收入 303,022.26 万元，项目运营成本 223,754.64 万元，项目运营收益 79,267.62 万元，可用于偿还债券本息的收益 79,267.62 万元。本项目可用于偿还融资本息的项目收益 79,267.61 万元，对应本项目融资到期本息总计 58,414.00 万元，项目收益对融资本息的覆盖倍数为 1.36，项目自身产生的收益能够偿还全部融资本息。

基于财政部对地方政府发行收益与融资自求平衡专项债券的要求，本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以及完成资金筹措，并以各项运营收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源。通过对本项目收益与融资自求平衡情况的分析，我们未注意到专项债券在存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况。

据此，本所律师认为，本项目运营收益能够覆盖融资本金和利息，实现项目收益和融资自求平衡。

三、专项债券项目的中介服务机构

(一) 会计师事务所

本次准备工作中的《专项评价报告》由浙江中铭会计师事务所有限公司出具。

浙江中铭会计师事务所有限公司现持有嘉兴市市场监督管理局于 2021 年 12 月 15 日核发的《营业执照》(统一社会信用代码为 91330401684507709P)、浙江省财政厅于 2018 年 5 月 21 日核发的《会计师事务所执业证书》【执业证书编号:33000393, 批准执行文号:浙财会字(2009)4 号】。

据此，本所律师认为，浙江中铭会计师事务所有限公司系依法成立并合法存续的会计师事务所，具备出具《专项评价报告》的资格。

（二）律师事务所

本次准备工作中的法律意见书由浙江圣文律师事务所出具。

浙江圣文律师事务所现持有浙江省司法厅于 2017 年 3 月 1 日核发的《律师事务所执业许可证》（统一社会信用代码为 313300007964955896）。

本法律意见书由浙江圣文浙江圣文律师事务所居新铭律师、俞佳伟律师作为签署律师，其均持有浙江省司法厅核发律师执业证书，且均已经过年度年检。

据此，本所律师认为，浙江圣文律师事务所系依法成立并合法存续的浙江圣文律师事务所，具备为专项债券项目出具法律意见书的资格。居新铭律师、俞佳伟律师均具备律师从业资格，具备在法律意见书签字的资格。

四、结论意见

综上所述，本所律师认为：

本项目实施主体系经海盐县发展和改革局批复同意的机关单位，具有独立法人资格，具备项目实施主体资格。

本项目是公益性政府投资项目，取得了海盐县发展和改革局的批复立项，符合法律、法规、规范性文件和政策的要求。

本项目资本金来源及占比符合规定，项目资金需求已作安排，具有稳定的预期偿债资金来源，对应的收入能保障偿还专项本金和利息，专项债券可实现项目收益和融资自求平衡，专项债券资金全部用于本项目。

本项目专项债券的中介服务机构具备相应的从业资格。

本项目未发现可能影响本次发行及未来债务偿还的重大法律风险，具备公开发行业专项债券的条件，专项债券不存在实质性法律障碍。

（以下无正文）

签章页

（本页无正文，为《浙江圣文律师事务所关于海盐县中医药数字化改革整体提升工程专项债券发行前期准备工作之法律意见书》之签字盖章页）



负责人：刘毅

经办律师：陈新铭

经办律师：余伟

二〇二五年十月十一日

