

固镇县医疗卫生保障能力提升项目
专项债券

法律意见书



ALLBRIGHT
LAW OFFICES

锦天城

上海锦天城（合肥）律师事务所



释 义

在本法律意见书中，除文义另有所指，下列简称具有如下含义：

简称		全称
本（该）项目	指	固镇县医疗卫生保障能力提升项目
本次专项债	指	固镇县医疗卫生保障能力提升项目专项债券
项目实施主体	指	固镇县卫生健康委员会
《实施方案》	指	《固镇县医疗卫生保障能力提升项目专项债券实施方案》
《专项评价报告》	指	《固镇县医疗卫生保障能力提升项目 专项债券项目收益与融资自求平衡专项评价报告》
中审华会计师事务所	指	中审华会计师事务所（特殊普通合伙）安徽分所
本所、本所律师	指	上海锦天城（合肥）律师事务所及本次经办律师
国发[2014]43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
财预[2016]155 号文	指	《关于印发<地方政府专项债务预算管理办法>的通知》
财预[2017]89 号文	指	《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〔2018〕161 号文	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》
国发[2019]26 号文	指	《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》
财库[2020]36 号文	指	《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》
皖财债[2023]905 号文		《安徽省财政厅关于印发安徽省政府专项债券项目库管理 办法的通知》
元、万元	指	人民币元、人民币万元



固镇县医疗卫生保障能力提升项目专项债券

法律意见书

15F20250225

根据委托，本所指派朱广志律师、刘紫良律师为固镇县医疗卫生保障能力提升项目申请非标专项债券（以下简称“本次申请专项债券”）事宜出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对本次申请专项债券的文件资料进行了核查。

本所律师对本法律意见书的出具特作如下声明：

（一）本所律师依据国发[2014]43号文、财预[2016]155号文、财预[2017]89号文、财预[2018]61号文、国发[2019]26号文、财库[2020]36号文、皖财债[2023]905号文、皖财债[2024]218号文和皖财债[2024]241号文等有关法律法规及有关政策文件，根据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、道德规范和勤勉尽职精神出具本法律意见书。

（二）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、法规和规则指引发表法律意见，并充分考虑政府有关主管部门出具的有关批复、确认。

（三）本所律师出具本法律意见书依赖于有关政府部门、项目单位及中介服务机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对于出具本法律意见书至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门或者其他有关单位出具的证明文件作判断。

（四）本所及经办律师与实施机构之间不存在除本次申请专项债券委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系，并在本次申请专项债券出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。



（五）本所律师仅就本次申报专项债券所涉及的法律问题进行核查，不对本次有关《专项评价报告》（包括但不限于偿债能力、流动性等）、《实施方案》等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及专项评价报告、实施方案等内容时，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。

（六）本法律意见书仅供项目实施机构为本次申请专项债券之目的专项使用，未经本所书面同意，不得用作任何其他目的。

正 文

一、主体资格

（一）专项债券发行主体资格

根据财预[2017]89号文之规定，本次专项债券发行需由安徽省人民政府作为发行主体。

（二）项目实施单位主体资格

根据《实施方案》，固镇县卫生健康委员会为本项目的实施机构，基本情况如下：

统一社会信用代码	11340323003048050T
机构名称	固镇县卫生健康委员会
机构类型	机关
法定代表人	单明
登记管理部门	县委
住所	固镇县汉兴大道投资大厦 13 楼

本所律师认为，固镇县卫生健康委员会系依法设立、合法存续的机关法人，具备负责专项债券实施单位的主体资格，具备完全民事行为能力 and 权利能力。

二、项目情况

（一）项目概况

根据《实施方案》，本项目的实施机构为固镇县卫生健康委员会。

1、项目建设地点：本项目位于蚌埠北城区，铜陵大道以南，科技大道以北，园艺路以东，天井湖大道以西，总占地面积约 200 亩。

2、建设内容及规模：本项目总建筑面积 121500 m²，包括蚌埠北城区医疗培训中心、蚌埠北城区医疗物资供应中心、蚌埠北城区康复中心三个子项目的建设。各子项目建设内容及规模如下：

(1) 蚌埠北城区医疗培训中心项目

项目占地面积 50 亩，总建筑面积 11500 m²，主要教学实训楼、综合办公楼后勤用房等主体建筑物、供配电、给排水、场地内道路硬化、停车场、绿化、照明等相关配套基础设施。

(2) 蚌埠北城区医疗物资供应中心项目

项目占地面积 50 亩，总建筑面积 30000 m²，其中地上建筑面积 23500 m²，包括业务综合楼 1500 m²、仓储用房 20800 m²，附属用房 1200 m²；地下建筑面积 6500 m²。主要建设内容包括主体建筑物、供配电、给排水、场地内道路硬化、室外货场及晾晒场、停车场、绿化、照明等相关配套基础设施以及仓储转运等设备的购置费。

(3) 蚌埠北城区康复中心项目

项目占地面积 100 亩，总建筑面积 80000 m²，其中地上建筑面积 69573 m²，包括康复展示基地 3540 m²、康复咨询大楼 6373 m²，保健理疗中心 17941 m²，康复大楼 18600 m²，老年慢性病康复中心 17019 m²，后勤保障用房 6000 m²，门卫 100 m²；地下建筑面积 10427 m²。主要建设内容包括主体建筑物、供配电、给排水、场地内道路硬化、停车场、绿化、照明等相关配套基础设施。

3. 项目投资估算及资金筹措：本项目总投资为 75992.83 万元，拟通过发行专项债筹资 60000.00 万元（占总投资 78.95%），剩余 15992.83 万元（占总投资 21.05%）由项目单位自筹。本项目存在续发计划，其中：2020 年 5 月已发行债券金额为 10,000.00 万元（已发行债券实际利率为 2.95%），2022 年 6 月已发行债券金额为 5,000.00 万元（已发行债券实际利率为 2.91%），2023 年 7 月已发行债券金额为 5,000.00 万元（已发行债券实际利率为 2.74%），2024 年上半年已发行债券金额为 12,100.00 万元（其中 2024 年 2 月已发行 11,500.00 万元，已发行债券实际利率为 2.53%；2024 年 6 月已发行 600 万元，已发行债券实际利

率为 2.37%)，2025 年上半年拟发行债券金额为 10,000.00 万元（其中 2025 年 1 月拟发行 2,000.00 万元，已发行债券实际利率为 1.70%，本批次拟发行金额为 1,000.00 万元，假设融资利率 3.30%），2026 年上半年拟发行债券金额为 17,900.00 万元，期限十年，每半年支付一次利息，到期偿还本金，后期续发中，2030 年上半年拟发行 10,000.00 万元（假设融资利率 3.30%），2032 年上半年拟发行 5,000.00 万元（假设融资利率 3.00%），2033 年下半年拟发行债券金额为 5,000.00 万元（假设融资利率 3.00%），2034 年上半年拟发行债券金额为 5,000.00 万元（假设融资利率 3.00%），2035 年上半年拟发行债券金额为 5,000.00 万元（假设融资利率 3.00%），2036 年上半年拟发行债券金额为 5,000.00 万元（假设融资利率 3.00%），募集资金均用于偿还先期发行债券本金，续发期限为十年期，每半年支付一次利息，到期偿还本金。

4、项目进展情况：项目建设期为 2020 年 2 月-2026 年 12 月。具体手续办理如下：

序号	报批手续	取得时间	批复单位
1	立项批复	2020 年 2 月 28 日	固镇县发展和改革委员会
2	可研批复	2020 年 3 月 4 日	固镇县发展和改革委员会
3	环保意见函	2020 年 3 月 6 日	蚌埠市固镇县生态环境分局
4	用地预审意见	2020 年 3 月 6 日	固镇县自然资源和规划局
5	不动产权证书	2021 年 11 月 18 日	固镇县自然资源和规划局
6	施工许可证	/	固镇县住房和城乡建设局

5、项目实施必要性、公益性、收益性

近年来，国家加大投入力度，加快公共卫生基础设施建设，不断提高疾病预防和医疗救治能力。统筹城乡卫生发展，鼓励、引导城市卫生资源向农村转移，提高卫生资源的配置使用效率。突出抓好人感染禽流感、结核病、艾滋病等重点



疾病预防，切实控制传染病、地方病的发生和流行。随着固镇县《关于全面建设新时代“高特美强”新固镇的意见》提出，把全面提升医疗服务水平作为主要工作内容之一。加强医疗卫生项目建设，改善基础设施条件，打造“安心、放心、舒心”诊疗环境势在必行。

实现以上要求，就必须完善公共卫生医疗服务体系，建设各级公共卫生医疗机构，并逐步使之医疗现代化、先进化。基于以上背景，遂提出固镇县医疗卫生保障能力提升项目。

本项目的建设，会进一步完善固镇县公共卫生服务体系，增加医疗资源总量，显著改变固镇县卫生事业落后的现状，满足固镇县人民群众不断增长的对医疗卫生服务需求的需要。项目建成后，将有力地推进县级公立医院重点学科建设，解决发展和服务瓶颈问题，实现服务能力、救治水平全面提升。

项目建成后，项目运营期收入为蚌埠北城区康复中心产生的康复中心门诊收入、老年慢性病医护住院收入、其他理疗住院收入和停车位收入等。

本项目具有实施必要性、公益性、收益性。

（二）项目手续

根据《实施方案》，本项目已经取得的手续如下：

2020年2月28日，固镇县发展和改革委员会作出《关于固镇县医疗卫生保障能力提升项目建议书的批复》【固发改项字(2020)35号】，同意该项目建议书，项目编码：2020-340323-84-01-002816，项目位于蚌埠市固镇县，本项目总建筑面积121500平方米，包括蚌埠北城区医疗培训中心、蚌埠北城区医疗物资供应中心、蚌埠北城区康复中心三个子项目的建设。项目计划投资75992.83万元，资金来源为政府资金。

2020年3月4日，固镇县发展和改革委员会作出《关于固镇县医疗卫生保障能力提升项目可行性研究报告的批复》【固发改项字(2020)46号】，原则同意该项目可研报告，项目编码：2020-340323-84-01-002816，总投资约75992.83万元，资金来源为政府资金，项目主要建设内容：本项目总建筑面积121500平方



米,包括蚌埠北城区医疗培训中心、蚌埠北城区医疗物资供应中心、蚌埠北城区康复中心三个子项目的建设。该项目法人单位为固镇县卫生健康委员会,项目负责人为单明同志。在项目实施过程中,加强对项目的建设管理,按基本建设程序组织实施。项目招标方式应符合国家法律法规规定,采用公开招标方式。

2020年3月5日,蚌埠市固镇县生态环境分局作出《关于固镇县医疗卫生保障能力提升项目环保意见的函》,该项目代码2020-340323-84-01-002816,项目位于蚌埠北城区,铜陵大道以南,科技大道以北,园艺路以东,天井湖大道以西,总占地面积约200亩。主要建设内容包括:蚌埠北城区医疗培训中心、蚌埠北城区医疗物资供应中心、蚌埠北城区康复中心三个子项目的建设。项目符合国家产业政策和相关规划,原则同意该项目实施。项目正式实施前,应按照环境保护法律法规要求履行该项目环保手续。

2020年3月6日,固镇县自然资源和规划局作出《关于固镇县医疗卫生保障能力提升项目用地的预审意见》【固自然资预(2020)3号】,该项目已经县发改委批准【固发改项字(2020)35号】,该项目位于新马桥镇铜陵大道以南,叶科技大道以北园艺路以东,天井湖大道以西。依据《固镇县新马桥镇土地利用总体规划(2006-2020年)》,该项目拟选址规划用途为允许建设区,符合土地利用总体规划,不占用永久基本农田。该项目拟选址符合《蚌埠北城新区(蚌埠铜陵现代产业园区、新马桥新城)控制性详细规划》,该项目拟选址占地面积约200亩,在初步设计阶段应优化设计方案,从严控制用地规模,节约集约用地,并严格按照规定用途使用。综上所述,同意固镇县医疗卫生保障能力提升项目通过用地预审(有效期至2023年3月5日)。本预审意见为项目用地批准文件,项目单位须办理相关用地手续后方可开工建如项目发生重大变更,须重新预审。

2021年11月18日,固镇县自然资源和规划局颁发《不动产权证书》,坐落于固镇县新马桥郑铜陵产业园。

2021年12月24日,固镇县住房和城乡建设局颁发《建筑工程施工许可证》,工程名称固镇县医疗卫生保障能力提升项目值班公寓楼、物资库。

2022年3月31日,固镇县住房和城乡建设局颁发《建筑工程施工许可证》,工程名称固镇县医疗卫生保障能力提升项目高压氧舱、污水处理中、门卫、门诊



医技楼、住院楼、地下室。

综上，本所律师认为本项目已取得项目建议书批复、可行性研究报告批复、用地预审意见、环评工作、部分建设内容的不动产权证书及部分建设内容施工许可证。

三、投资项目融资与收益情况

（一）项目资金筹措情况

根据《实施方案》，本项目总投资为 75992.83 万元，拟通过发行专项债筹资 60000.00 万元（占总投资 78.95%），剩余 15992.83 万元（占总投资 21.05%）由项目单位自筹。

综上，本所律师认为，根据《实施方案》确定的资金筹措情况，本项目资本金投入 15992.83 万元，符合国发[2019]26 号文《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》关于资本金比例的要求。

（二）项目收益和融资自求平衡

根据《实施方案》，本项目总投资为 75992.83 万元，拟通过发行专项债筹资 60000.00 万元（占总投资 78.95%），剩余 15992.83 万元（占总投资 21.05%）由项目单位自筹。本项目存在续发计划，其中：2020 年 5 月已发行债券金额为 10,000.00 万元（已发行债券实际利率为 2.95%），2022 年 6 月已发行债券金额为 5,000.00 万元（已发行债券实际利率为 2.91%），2023 年 7 月已发行债券金额为 5,000.00 万元（已发行债券实际利率为 2.74%），2024 年上半年已发行债券金额为 12,100.00 万元（其中 2024 年 2 月已发行 11,500.00 万元，已发行债券实际利率为 2.53%；2024 年 6 月已发行 600 万元，已发行债券实际利率为 2.37%），2025 年上半年拟发行债券金额为 10,000.00 万元（其中 2025 年 1 月拟发行 2,000.00 万元，已发行债券实际利率为 1.70%，本批次拟发行金额为 1,000.00 万元，假设融资利率 3.30%），2026 年上半年拟发行债券金额为 17,900.00 万元，期限十年，每半年支付一次利息，到期偿还本金，后期续发中，2030 年上半年拟发行 10,000.00 万元（假设融资利率 3.30%），2032 年上半年拟发行 5,000.00 万元（假

设融资利率 3.00%)，2033 年下半年拟发行债券金额为 5,000.00 万元（假设融资利率 3.00%），2034 年上半年拟发行债券金额为 5,000.00 万元（假设融资利率 3.00%），2035 年上半年拟发行债券金额为 5,000.00 万元（假设融资利率 3.00%），2036 年上半年拟发行债券金额为 5,000.00 万元（假设融资利率 3.00%），募集资金均用于偿还先期发行债券本金，续发期限为十年期，每半年支付一次利息，到期偿还本金。本项目还本付息金额合计为 87,436.70 万元。根据测算，本项目预计在债券存续期内的运营期累计运营收益为 109,097.82 万元，拟发行专项债券融资应还本付息总额为 87,436.70 万元，本息保障倍数为 1.25，项目能独立完成收益与融资自求平衡。

根据《专项评价报告》，固镇县医疗卫生保障能力提升项目建设内容包括蚌埠北城区康复中心、蚌埠北城区医疗培训中心、蚌埠北城区医疗物资供应中心三个子项目，根据固镇县卫生健康委员会《固镇县医疗卫生保障能力提升项目专项债券实施方案》，拟用项目运营期蚌埠北城区康复中心产生的收益偿还本次发行固镇县医疗卫生保障能力提升项目专项债券的本息，本次评价的相关项目收益主要为运营期蚌埠北城区康复中心产生的康复中心门诊收入、老年慢性病医护住院收入、其他理疗住院收入和停车位收入产生的现金净流入。债券存续期内可实现累计现金净流入 109,097.82 万元，能实现覆盖债券本息 87,436.70 万元，专项债券的本息覆盖倍数为 1.25。

综上，本所律师认为，依据《实施方案》和《专项评价报告》的测算，本项目的预期收益对应的政府性基金收入或专项能够合理保障偿还融资本金及利息，满足项目收益和融资自求平衡的要求，符合财预[2017]89 号文的相关规定。

四、中介机构及相关文件

（一）会计师事务所

本次申请专项债券的《专项评价报告》由中审华会计师事务所（特殊普通合伙）安徽分所出具。

中审华会计师事务所（特殊普通合伙）安徽分所位于安徽省合肥市政务区潜

山路 188 号蔚蓝商务港 F 座 608-609，现持有合肥市蜀山区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为 91340104083691213C 的《营业执照》，经营范围审查企业会计报表，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，出具有关的报告；基本建设年度财务决算审计；代理记账；会计咨询、税务咨询、管理咨询；法律、法规规定的其他业务（以上范围内国家有专营专项规定的按规定办理），安徽省财政厅核发的《执业证书》，系依法注册成立的会计师事务所。

（二）律师事务所

本次申请专项债券的《法律意见书》由上海锦天城（合肥）律师事务所出具。本所现持有安徽省司法厅核发的证号为 23401201511055509 的《律师事务所执业许可证》，系依法注册成立的律师事务所。

本所律师认为，上述中介机构均系依法注册成立的中介服务机构，具备相应的从业资质。

五、本次专项债偿债风险提示

根据《实施方案》，项目风险及应对措施如下：

序号	风险细分	风险应对措施
1	设计缺陷风险	本项目设计由项目业主采购专业设计机构进行设计，对设计采购有主导权，设计成果及设计概算经过专家审查，施工图由专业机构审查，确保项目设计成果符合国家法律法规相关规范。
2	设计变更/优化风险	在项目建设期内，施工单位应严格按照施工图及批准施工组织设计进行施工，并无条件地接受实施机构、监理单位、审计单位对工程施工进度、质量、造价、安全和文明施工等方面的监督管理。项目变更在未得到实施机构同意及适用法律要求的对设计文件的变更文件的批准前，施工单位不得将变更文件用于本项目施工。



3	工程质量风险	在工程建设日常监督和检查、项目验收中，政府方有权要求施工单位拆除不合格的建设工程并重建合乎标准的工程，更换有缺陷的材料和设备。施工单位应承担由此而造成的任何增加的费用和政府方发现这些问题的检查检验费用，并应对由此造成的工期延误负责。
4	完工延误风险	政府方违反施工合同及其他相关约定导致的延迟将相应顺延本项目建设期限，若延误对项目发债期限内收益造成实质性损失还应承担责任。施工单位未能按照施工合同及其他相关约定按期完工的，若延误对政府方造成损失的，施工单位应给予赔偿。
5	稳定性风险	政府方负责建设过程中涉及的居民或其他第三方协助工作，防止涉及居民或其他第三方对项目建设、运营的正常干扰。
6	运维成本超支风险	政府方组织实施的前期工作投资控制责任由政府方承担。政府方按照合同约定批准变更，变更导致的项目投资变化责任由政府方承担。施工单位按约定承担其他造价控制责任。
7	经营管理风险	运营维护服务应达到相关法律法规、行业要求及技术规范等要求。
8	不可抗力风险	受不可抗力事件影响时，应先行采取合理的努力以缓解不可抗力的影响，并承担采取这种措施时可能发生的费用，不可抗力造成的损失，应先由通过保险获得补偿。

六、结论意见

综上，根据《实施方案》确定的建设项目、建设内容及资金筹集方案等，本所律师认为：

（一）本次专项债券发行主体适格；《实施方案》确定本项目的实施主体为固镇县卫生健康委员会，固镇县卫生健康委员会系蚌埠市固镇县地区依法设立、



合法存续的机关法人,具备负责专项债券实施单位的主体资格,具备完全民事行为能力能力和权利能力。

(二) 本项目已取得为本次专项债券申报所需的有权部门的审批或备案,不存在违反法律法规的情形,符合皖财债[2023]905号文的规定;

(三) 本项目已取得项目建议书批复、可行性研究报告批复、用地预审意见、环评工作、部分建设内容的不动产权证书及部分建设内容施工许可证。项目单位提供的材料符合皖财债[2023]905号文的规定;

(四) 本项目严格按照皖财债[2023]905号文的规定逐级上报,申报流程符合相关规定;

(五) 本项目用地产权清晰,不存在产权争议;

(六) 本次专项债券的资金比例符合国发[2019]26号文的要求;

(七) 本项目符合项目收益与融资自求平衡专项债券对项目融资与收益达到平衡的要求;

(八) 为本次申请专项债券提供服务并出具专项意见的会计师事务所、律师事务所均具备相应的从业资质;

(九) 本次申请专项债券的《实施方案》中已经揭示了本次专项债可能面临的主要偿债风险。

(本页以下无正文)

签 署 页

(本页无正文，为专项债券法律意见书签署页)

本法律意见书正本陆份、无副本。

上海锦天城（合肥）律师事务所



朱广志律师



刘紫良律师



2025年2月25日

附件

上海锦天城（合肥）律师事务所执业许可证（正本）及承办律师执业证



律师事务所分所登记事项

名称	上海锦天城（合肥）律师事务所
住所	安徽省合肥市蜀山区潜山路111号华润大厦B座1901-1905室、24层
负责人	朱明
派驻律师	朱明, 蔡晓菊, 刘紫良
设立资产	50万元
主管机关	蜀山区司法局
批准文号	皖司许决字（2015）第235号
批准日期	2015年09月30日

律师事务所分所变更登记（一）

事项	变 更	日 期
名 称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住 所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案（七）

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	2022年度
考核结果	合格
考核机关	
考核日期	2023年6月-2023年5月

考核年度	2023年度
考核结果	合格
考核机关	
考核日期	2024年6月-2024年5月

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

执业机构 上海锦天城（合肥）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201410301818

法律职业资格
或律师资格证号 A20123402030465

发证机关

发证日期



持证人 朱广志

性 别 男

身份证号 342401199007206116

律师年度考核备案

律师年度考核备案

考核年度	2023年度	考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	合肥市司法局 备案专用章	备案机关	
备案日期	2024年6月-2025年5月	备案日期	

执业机构 上海锦天城（合肥）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 13401201410647736

法律职业资格
或律师资格证号 A20103401114286

发证机关

发证日期



持证人 刘紫良

性别 男

身份证号 342622198808155679

律师年度考核备案

律师年度考核备案

考核年度	2022年度
考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局
备案日期	2023年6月-2024年5月

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	合肥市司法局
备案日期	2024年6月-2025年5月