

北京诺德律师事务所
关于枞阳县医养结合一体化项目非标专项债券项目
法律意见书



目 录

第一部分 引言	3
一、释义	3
二、律师应声明事项	3
第二部分 正文	5
一、项目情况	5
二、项目资金来源	8
三、募集资金支出与预期偿债资金来源平衡情况	9
四、本项目报告机构	11
五、法律风险管理评估	12
六、结论意见	15

北京诺德律师事务所
关于枞阳县医养结合一体化项目非标专项债券项目
法律意见书

枞阳县卫生健康委员会：

本所律师依据《中华人民共和国预算法》（以下简称“预算法”）、《中华人民共和国证券法》（以下简称“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）、《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）、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）、《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的通知》（财预〔2017〕89号）、《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）、《财政部关于做好地方政府专项债券发行工作的意见》（财库〔2018〕72号）、《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈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〉》（厅字〔2019〕33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）、《关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）及现行有效的法律、法规、规范性文件之规定，本所作为枞阳县医养结合一体化项目专项法律顾问，按照勤勉尽责精神及本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实，并基于对法律的理解和对有关事实的了解出具本法律意见书。

第一部分 引言

一、释义

在本意见书内，除非文义另有所指，下列词语具有下述涵义：

本期专项债券/本期债券	指枞阳县医养结合一体化项目非标专项债券
本意见书	指本所为使用本期政府专项债券出具的《关于枞阳县医养结合一体化项目非标专项债券项目法律意见书》
财政部	指国家财政部
诺德/本所	指北京诺德律师事务所
北京政德	指北京政德会计师事务所（普通合伙）
《实施方案》	指《枞阳县医养结合一体化项目非标专项债券项目实施方案》
《财务评估报告》	指《枞阳县医养结合一体化项目非标专项债券项目财务评估报告》
《可行性研究报告》	指《枞阳县医养结合一体化项目可行性研究报告》
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[2017]50号	指财政部 发展改革委 司法部 人民银行 银监会 证监会《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》
财预[2016]155号	指财政部《关于印发地方政府专项债务预算管理办法的通知》
财预[2017]89号	指财政部《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[2018]209号	指财政部《关于印发地方政府债务信息公开办法（试行）的通知》
财预[2018]34号	指财政部《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》
财库[2019]23号	指财政部《关于做好地方政府债券发行工作的意见》
国发[2015]51号	指国务院《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[2019]26号	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]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》
元	指人民币元

二、律师应声明事项

1.本所已对本所律师认为出具本法律意见书所需的文件以及信息披露文件进行了审慎审阅。

2.枞阳县卫生健康委员会向本所律师保证和承诺，并提供本所律师为出具本法律意见书所必需的、真实的、完整的原始书面材料、副本材料、复印材料和对有关事实的口头及书面说明；一切足以影响本法律意见书的事实、文件均已向本所披露，不存在虚假记载、误导性陈述或重大遗漏；其所提供资料上的签字或印章均真实、有效；其所提供的副本材料或复印件与正本或原件完全一致。

3.对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，本所依赖于有关政府部门、其他有关单位或有关人士出具或提供的证言或证明文件的复印件出具法律意见。本所律师仅就与本期专项债券使用有关之法律问题发表意见，并不涉及有关财务会计、审计、信用评级、内部控制（包括但不限于财务会计文件记载形式、偿债能力评估、现金流动性分析）等非本所律师专业事项。本所律师在本法律意见书中对会计报表、审计报告、信用评级和其他专业报告中相关数据及结论的引用，并不意味着本所律师对该等内容的真实性和准确性作任何明示或默示的保证。

4.本法律意见书仅供本次枞阳县医养结合一体化项目申报新增专项债券之目的使用。未经本所律师书面同意，枞阳县卫生健康委员会及其他任何法人、非法人组织或个人不得将本法律意见书用作任何其他目的。

5.本所律师同意将本法律意见书作为枞阳县卫生健康委员会申请非标专项债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并依法对其承担相应的法律责任。

6.本所律师同意枞阳县卫生健康委员会部分或全部在募集说明书中自行引用或按国家财政部审查要求引用本法律意见书的内容。

第二部分 正文

一、项目的基本情况

(一) 项目概况

1. 项目名称

枞阳县医养结合一体化项目，以下简称“本项目”。

2. 项目建设地点

本项目位于铜陵市枞阳县，包括15个乡镇卫生院及向阳社区卫生服务中心的新、改扩建工程，各卫生院的建设地点如下：

序号	项目名称	建设地点
1	义津镇中心卫生院	义津镇
2	汤沟镇中心卫生院	汤沟镇
3	横埠镇中心卫生院	横埠镇
4	钱桥镇中心卫生院	钱桥镇
5	官埠桥镇卫生院	官埠桥镇
6	藕山镇卫生院	藕山镇
7	麒麟镇卫生院	麒麟镇
8	会宫镇卫生院	会宫镇
9	钱铺镇卫生院	钱铺镇
10	雨坛镇卫生院	雨坛镇
11	向阳社区卫生服务中心	枞阳镇
12	项铺镇中心卫生院	项铺镇
13	金社镇卫生院	金社镇
14	白柳镇卫生院	白柳镇
15	浮山镇卫生院	浮山镇
16	白梅乡卫生院	白梅乡

3. 项目建设期

本项目建设期61个月，即2021年6月至2026年7月。

4. 项目建设内容及规模

项目建设内容：包括医疗用房、养老用房、原业务及医疗用房等

主体工程新、改建，给排水、供配电、消防、道路、停车场、绿化、围墙、污水处理设施等公用及附属设施的新、改建，以及医疗设备的购置及安装。

建设规模：本项目新建医疗用房面积 40850 平方米，新建养老用房面积 54000 平方米，改造原有医疗及业务用房面积 27962 平方米。项目建成后，将新增医疗床位 493 张（现有 519 张），新增养老床位 1200 张，新增医疗设备 339 台/套。

5. 项目总投资估算

根据枞阳县发展和改革委员会批复的《枞阳县医养结合一体化项目可行性研究报告》，本项目总投资估算为 70215.41 万元，其中工程费用 52709.16 万元，工程建设其他费用 9235.95 万元，预备费 5370.30 万元，建设期利息 2900.00 万元。项目投资估算及明细表如下：

表1 项目投资估算表

单位：万元

序号	名称	估算价值
1	工程费用	52709.16
2	工程建设其他费用	9235.95
3	预备费	5370.30
4	建设期利息	2900.00
一	项目总投资	70215.41

(二) 参与主体

本项目主管部门和项目单位为枞阳县卫生健康委员会，其具体信息如下所示：

统一社会信用代码	11340722348722127R
机构名称	枞阳县卫生健康委员会
机构性质	机关
机构地址	安徽省铜陵市枞阳县湖滨路28号
颁发日期	2019年03月25日
赋码机关	枞阳县机构编制委员会办公室

基于前述事实，本所律师认为枞阳县卫生健康委员会系在中华人民共和国依法设立、合法存续的机关单位，具备申报本项目政府专项债券工作的主体资格。

(三) 项目合法性

本项目为在建项目，目前已经取得了项目建议书的批复、用地预审与规划选址意见、可研批复、环境影响报告表审查意见（已完成环评报告的编制）、中标通知书、开工令等前期资料。批复资料如下：

1. 枞阳县发展和改革委员会《关于枞阳县医养结合一体化项目项目建议书的批复》（枞发改投资[2021]239号）；

2. 枞阳县发展和改革委员会《关于枞阳县医养结合一体化项目可行性研究报告的批复》（枞发改投资[2021]241号）；

3. 枞阳县自然资源和规划局《关于枞阳县医养结合一体化项目用地预审与规划选址意见》（枞自然资规函[2021]105号）；

4. 铜陵市枞阳县生态环境分局《关于枞阳县卫生健康委员会枞阳县医养结合一体化项目环境影响报告表审查意见的函》（枞项审函[2021]8号）；

5. 《关于枞阳县医养结合一体化项目资本金落实的说明》。

6. 中华人民共和国建设工程规划许可证（建字第340823202200002号、建字第340823202200033号、建字第

340823202200001号、建字第340823202200004号)；

7. 中华人民共和国建筑工程施工许可证（编号：340722202404250101；340722202211240101；340722202207010101；340722202404100103；）；

8. 《安徽省建设工程招标投标中标通知书》（编号：GC20210067001001）；

9. 《枞阳县医养结合一体化项目工程开工令》（汤沟镇中心卫生院、向阳社区卫生服务中心、官埠桥镇卫生院、会宫镇卫生院、白梅乡卫生院、义津镇中心卫生院、麒麟镇卫生院）；

本项目符合国家产业结构政策及地区发展规划，本所律师认为，本期专项债券涉及项目已经取得有关建设批文，项目合法合规，符合国家产业政策。

二、项目资金来源

本项目总投资为 70215.41 万元，其中财政资金 23215.41 万元，拟使用专项债券资金 47000.00 万元，其中 2021 年已发行非标专项债券 9000.00 万元，2022 年 5 月已发行 6000.00 万元，2022 年 6 月已发行 10000.00 万元，拟 2025 年发行非标专项债券 22000.00 万元。本项目资本金 23215.41 万元，为财政资金，占总投资的 33.06%，专项债券资金占总投资的 66.94%。项目资金将根据建设投资计划逐步到位。项目资金筹措计划表如下：

表2 项目资金筹措计划表

单位：万元

序号	项目	总计	2021年	2022年	2023年	2024年	2025年	2026年	比例
一	总投资	70215.41	9000.00	16877.80	277.30	45.80	22500.00	21514.51	100.00%
二	资金筹措	70215.41	9000.00	16877.80	277.30	45.80	22500.00	21514.51	100.00%
1	资本金	23215.41	0.00	877.80	277.30	45.80	500.00	21514.51	33.06%
2	政府专项债券	47000.00	9000.00	16000.00	0.00	0.00	22000.00	0.00	66.94%

本项目资本金占项目总投资的 33.06%，本所律师认为项目资本金设置符合国务院印发《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）以及《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）关于项目资本金比例的要求。

三、募集资金支出与预期偿债资金来源平衡情况

根据国务院印发《关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发[2014]43 号）的规定：专项债务纳入政府性基金预算管理，通过对应的政府性基金或专项收入偿还。本期债券偿付资金主要来自于门诊、住院收入、养老医护收入和补贴收入。本项目拟发行非标专项债券 47000.00 万元，其中 2021 年已发行非标专项债券 9000.00 万元，2022 年 5 月已发行 6000.00 万元，2022 年 6 月已发行 10000.00 万元，拟 2025 年发行非标专项债券 22000.00 万元，发行期限均为 20 年。在债券存续期每半年支付一次利息，到期一次性支付本金及当期利息。本项目债券存续期内预计项目运营净收益为 128914.59 万元，需偿还债券本息 79736.00 万元，债券存续期内项目运营净收益对债券本息覆盖倍数为 1.62 倍。预期运营收入现金净流量能够合理保障偿还融

资本金及利息，实现项目募集资金支出安排及预期偿债资金来源平衡。

表3 项目收益与资金平衡表

单位：万元/倍

年度	项目收益				融资本息支付		
	运营收入	经营成本	相关税费	运营净收益	应付债券本金	应付债券利息	应付债券本息
2021年	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2022年	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	581.70	581.70
2023年	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	844.80	844.80
2024年	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	844.80	844.80
2025年	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1240.80	1240.80
2026年	4563.91	2735.26	0.00	1828.65	0.00	1636.80	1636.80
2027年	11265.01	6918.37	0.00	4346.65	0.00	1636.80	1636.80
2028年	13065.59	7791.59	0.00	5274.00	0.00	1636.80	1636.80
2029年	14192.94	8325.56	0.00	5867.39	0.00	1636.80	1636.80
2030年	14838.69	8699.88	0.00	6138.81	0.00	1636.80	1636.80
2031年	14838.69	8699.88	0.00	6138.81	0.00	1636.80	1636.80
2032年	15516.72	9092.92	0.00	6423.80	0.00	1636.80	1636.80
2033年	15516.72	9092.92	0.00	6423.80	0.00	1636.80	1636.80
2034年	16228.65	9505.61	0.00	6723.04	0.00	1636.80	1636.80
2035年	16228.65	9505.61	0.00	6723.04	0.00	1636.80	1636.80
2036年	16976.18	9938.94	0.00	7037.24	0.00	1636.80	1636.80
2037年	16976.18	9938.94	0.00	7037.24	0.00	1636.80	1636.80
2038年	17761.09	10393.93	0.00	7367.16	0.00	1636.80	1636.80
2039年	17761.09	10393.93	0.00	7367.16	0.00	1636.80	1636.80
2040年	18585.24	10871.67	0.00	7713.56	0.00	1636.80	1636.80
2041年	18585.24	10871.67	0.00	7713.56	9000.00	1636.80	10636.80
2042年	19450.60	11373.30	0.00	8077.29	16000.00	1055.10	17055.10
2043年	19450.60	11373.30	0.00	8077.29	0.00	792.00	792.00
2044年	20359.23	11900.02	0.00	8459.21	0.00	792.00	792.00
2045年	10179.61	6002.72	0.00	4176.90	22000.00	396.00	22396.00
总计	312340.62	183426.03	0.00	128914.59	47000.00	32736.00	79736.00
本息覆盖倍数	1.62						

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，财务评估报告对债券存续期内运营净收益波动进行敏感性分析，详见下表：

表4 项目敏感性分析表

单位：万元/倍

敏感性分析	敏感性变化比率				
	-10%	-5%	0%	5%	10%
经营净收益	116023.13	122468.86	128914.59	135360.32	141806.05
债券还本付息额	79736.00	79736.00	79736.00	79736.00	79736.00
项目本息覆盖倍数	1.46	1.54	1.62	1.70	1.78

基于以上分析，并根据北京政德会计师事务所出具的《财务评估报告》，本所律师认为，本项目能够产生持续稳定的现金流入，且现金流入能够覆盖专项债还本付息的规模，实现了该项目募集资金支出安排及预期偿债资金来源平衡，符合专项债券相关政策法规的有关规定。

四、 本项目中介服务机构

（一）会计师事务所资质

《枞阳县医养结合一体化项目非标专项债券项目财务评估报告》系由北京政德会计师事务所（普通合伙）依法出具。

经本所律师核查，北京政德会计师事务所（普通合伙）现持有北京市石景山区市场监督管理局于2019年09月27日核发的统一社会信用代码为91110107MA01J6FL5E的《营业执照》，营业执照经营范围包含：“代理记账；从事会计师事务所业务。（企业依法自主选择经营项目,开展经营活动；代理记账；从事会计师事务所业务以及依法须经批准的项目,经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动；不得从事本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。）”。该公司指派的注册会计师持有《中华人民共和国注册会计师执业资格证》。

本所律师认为：北京政德会计师事务所（普通合伙）为在中国境

内依法设立的会计师事务所，具备为本期专项债券发行提供财务评估报告的主体资格；两名签字注册会计师均持有经注册会计师协会颁发的已经年检的《注册会计师证》，具有相应的从业资格。

（二）律师事务所资质

《关于枞阳县医养结合一体化项目非标专项债券项目法律意见书》由北京诺德律师事务所依法出具。

北京诺德律师事务所系经北京市司法局批准设立的律师事务所，现持有北京市司法局于2020年07月02日核发的统一社会信用代码31110000MD019798XX《律师事务所执业许可证》。本所指派的律师持有《中华人民共和国律师执业证》且执业证通过了北京市司法局考核备案。

本所律师认为，北京诺德律师事务所系经批准依法成立的律师事务所，具备为本期专项债券出具法律意见书的资质，执业律师具有从事法律服务业务的资格，具备担任本法律意见书签字律师的资格。

五、法律风险管理评估

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险

1. 自然环境和施工条件

风险识别：自然环境和施工条件风险主要是指恶劣的自然条件，恶劣的气候和环境，恶劣的现场条件以及不利的地理环境等。项目存在因自然环境和施工条件的因素而形成的风险，如地震，风暴，异常恶劣的雨、雪、冰冻天气等；未能预测到的特殊地质条件，如泥石流、河塘、流沙、泉眼等；恶劣的施工现场条件或考古文物保护等都会造

成工期的拖延和财产的损失。

2. 来源于业主方管理的风险

风险识别：来源于业主方管理的风险主要是业主方作为项目管理的甲方，立项手续不完备、土地指标不明确、招标程序不合规、设计变更频繁、资金来源不落实、监管不到位、验收不及时等。

3. 来源于施工方的风险因素

风险识别：施工方的风险因素主要由施工技术不当、管理方案不完善导致。管理者及工程人员的水平和工作态度的影响；施工管理不善、发包方、承包方、监理方不形成高效的合作机制；建筑原材料、成品、半成品质量的影响；施工所采用的技术方案、工艺流程、管理组织措施的影响。

4. 来源于设计单位的风险因素

风险识别：设计风险主要体现在设计质量、设计变更两个方面。设计质量风险，因设计单位水平不足，导致项目设计不合理，技术方案表达不充分，质量达不到国家相关规范标准要求，或评审、验证不够充分，导致设计缺陷；设计变更会影响施工安排，会导致施工进度延误，造成承包人工期推延和经济损失。

5. 来源于供应商的风险因素

风险识别：来源于供应商的风险因素包括选择供应商不当，供应商自担风险的能力较低，劳动力市场、材料市场、设备市场等，这些市场价格的变化，特别是价格的上涨。造成供应商违约，不能按质按量按期完成分包工程，从而影响整个工程的进度或发生经济

损失。

6.资金落实情况

风险识别：资金落实风险主要是因融资等环节的各种客、主观原因，资金不能及时到位，导致项目建设停工或拖延；或是利率变化导致融资成本升高而形成的。

7.工程事故

风险识别：工程事故风险主要存在于施工过程中，施工中人的不安全行为、物的不安全状态、作业环境的不安全因素和管理缺陷是项目发生工程事故的主要原因，必须采取有针对性的控制措施。

(二)影响项目收益的风险

1.经营风险

风险识别：经营风险是指生产经营的不确定性带来的风险。若项目投入运营后的经营收入未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

2.市场风险

风险识别：在专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生一定影响，进而影响项目投资收益的平衡。

3.财务风险

风险识别：由于项目建设周期相对较长，如果在项目建设过程中，受市场因素影响，项目施工所需的原材料价格上涨，将导致项目施工

成本增加，财务负担加重，进而影响项目建设进度，因此面临一定财务风险。

（三）影响融资平衡结果的风险

风险识别：投资测算不准确风险是指在项目收益测算时，基于项目门诊、住院收入、养老医护收入和补贴收入达到预期的假设，测算结果可能与实际结果存在一定的差距；此外，测算可能含有不可避免的人为误差。因此，投资测算不准确会影响到项目整体的收益、成本，对债券还本付息造成影响。

六、结论意见

根据以上内容，本所律师认为：

（一）本项目主管部门枞阳县卫生健康委员会系在中华人民共和国依法设立、合法存续的机关单位，依据相关政府文件，具备申请本项目债券资金的主体资格。

（二）本项目已取得了现阶段与项目工程配套的批复文件和相关许可。

（三）根据《实施方案》，本次专项债券项目的资本金比例符合《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）的要求。

（四）根据《财务评估报告》，本项目运营净收益能够满足项目收益和融资自求平衡的要求，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

的相关规定。

(五)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。

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

本法律意见书经本所经办律师签字并加盖本所公章后即具有法律效力。

(此页无正文，仅为北京诺德律师事务所出具本意见书之签章页)

北京诺德律师事务所

承办律师：
承办律师：刘红梅

2025年 04 月 20 日



律 师 事 务 所
执 业 许 可 证

(副本)

31110000MD019798XX

统一社会信用代码：
北京诺德

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：

发证日期：



律师事务所年度检查考核记录

考核年度	二〇二二-二〇二三年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2023年6月-2024年5月

考核年度	二〇二三年度
考核结果	合格
考核机关	北京市石景山区司法局
考核日期	2024年6月-2025年5月

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	

律师事务所处罚记录

处罚事由	处罚种类	处罚机关	处罚日期

扫描全能王

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度	二〇二二至二〇二三年度	考核年度	二〇二三年度
考核结果	称 职	考核结果	称 职
备案机关	北京市石景山区司法局 律师年度考核备案专用章	备案机关	北京市石景山区司法局 律师年度考核备案专用章
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	北京诺德律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	11101202410746124		
法律职业资格 或律师资格证号	A20181301055051		
发证机关	北京市司法局 行政审批服务专用章	持证 人	刘 一
发证日期	2024 年 02 月 29 日	性 别	男
		身份证号	232301199209091811

执业机构 **北京诺德律师事务所**

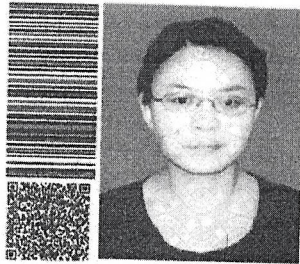
执业证类别 **专职律师**

执业证号 **11101201411441808**

法律职业资格 **A20126101031535**
或律师资格证号

发证机关 **北京市司法局**

发证日期 **2024** 年 **03** 月 **25** 日



持证人 **刘红梅**

性 别 **女**

身份证号 **612729198105093622**

律师年度考核备案

考核年度	二〇二二至二〇二三年度
考核结果	称 职
备案机关	北京市石景山区司法局 专用章
备案日期	2023年6月-2024年5月

律师年度考核备案

考核年度	二〇二三年度
考核结果	称 职
备案机关	北京市石景山区司法局 专用章
备案日期	2024年6月-2025年5月