

来安县人民医院医共体
项目专项债券

法律意见书



上海锦天城（合肥）律师事务所

二〇二四年





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	来安县人民医院医共体项目
本次专项债	指	来安县人民医院医共体项目专项债券
项目实施单位	指	来安县卫生健康委员会
《实施方案》	指	《来安县人民医院医共体项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《来安县人民医院医共体项目专项债券项目收益与融资自求平衡财务评价报告》
安联信达会计师事务所	指	安徽安联信达会计师事务所有限公司
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

来安县人民医院医共体项目专项债券

法律意见书

15F20220208-20240516

根据委托，本所指派朱广志律师、刘紫良律师为来安县人民医院医共体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、规范性文件的規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〕161号文、国发[2019]26号文、财库[2020]36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。本所律师同意将本法律意见书作为本次申报专项债券的法律文件之一，随同其他材料一同报送。

（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《财务评价报告》（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财务评价报告、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》，本项目实施单位为来安县卫生健康委员会。

本律师认为，来安县卫生健康委员会系依法设立，并存续的机关法人，具备民事权利能力和行为能力，具备负责专项债券实施单位的主体资格。

二、项目情况

（一）项目概况

根据《实施方案》，项目的实施单位为来安县卫生健康委员会。

1、项目建设地点：本项目建设地点位于来安县境内县城和五个乡镇，分别为施官镇、水口镇、半塔镇、舜山镇和新安镇。

2、项目建设内容及规模：本项目涉及来安县人民医院改造工程及来安县人民医院各分院区改扩建工程。对来安县人民医院、施官镇院区、水口院区、半塔院区、舜山院区和新安院区进行改扩建。该工程占地约11亩，建筑面积16550 m²。

（1）来安县人民医院改造工程。该工程占地约164亩，建筑面积92950 m²，包括对来安县人民医院门诊部、医技楼、医护人员隔离区、负压病房、远程会诊中心、药房等设施进行改造，建设公共卫生救治中心、公共卫生应急管理中心、120急救调度中心、院前急救中心、创伤中心及可转换病区等业务用房。



(2) 来安县人民医院各分院区改扩建工程。对来安县人民医院施官镇院区、水口院区、半塔院区、舜山院区和新安院区进行改扩建，以适应县域医共体发展所需。该工程占地约 11 亩，建筑面积 16550 m²。

3、项目进展情况：本项目现已完成项目建议书、可行性研究报告与环境影响评价报告的报批工作，并已取得项目选址意见与用地预审意见，工程招标准备工作已完成，招标工作正稳步推进中，预计 2022 年 6 月份开工建设，2025 年 6 月份竣工完成。

4、项目投资估算及资金筹措：本项目总投资 97470 万元，其中资本金 20470 万元，占总投资比例 21%，由财政资金和建设单位自筹资金组成，随项目进展及时足额到位；拟发行专项债融资 77000 万元，占项目总投资的 79 %。

5、项目重大经济社会效益分析：

(1) 有利于解决人民群众“看病难、看病贵”的问题

项目的建设有利于完善安徽省医疗服务体系，在一定程度上使 人民群众“看病难、看病贵”的问题得到改善，提高人民群众的生命 质量，稳定社会起到积极的作用。

(2) 促进整合医疗资源，推动医药事业的发展

项目的建设可将人才资源有效的整合起来，形成专业优势，既可解决人才短缺的问题，又能避免人才浪费。目前，来安县对于医药事业经费投入不足，医疗机构基础薄弱的状况还没有得到根本改善，医药事业的发展面临着巨大的压力。本项目建设完成后，将有助于解决这些问题，并为医药人才提供一个发展的舞台，来安县的医药事业将会有有一个大的飞跃。

(3) 促进公共卫生逐步均等化

促进基本公共卫生逐步均等化，是一项惠及城乡居民的民生工程，关系到千家万户的健康幸福。一是有利于改善卫生服务的公平性和可及性。把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，实现人人享有基本医疗卫生服务是医疗卫生事业发展从理念到制度的重大变革。促进基本公共卫生服务逐步均等化是实现人人享有基本医疗卫生服务目标的重要举措，对于改善城乡居民卫生服务的公平性和可及性将起到重要的促进作用。二是有利于提高卫生服务效率。我国人口众多、



卫生资源相对匮乏，优先发展公共卫生事业，将疾病预防关口前移，既体现了卫生工作的内在规律，又符合现阶段中国国情，有利于提高医疗卫生资源利用效率，减轻国家、社会和个人的负担，提高城乡居民健康水平。

（4）完善公共卫生医疗服务体系

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。加快建设疾病预防控制体系、医疗救治体系、突发公共卫生事件应急体系和卫生监督执法体系，提高公共卫生服务水平和应急处置能力。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。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。

（二）项目手续

根据提供的资料，本项目已经取得的手续如下：

2020年4月7日，来安县自然资源和规划局作出《关于来安县人民医院医共体项目用地预审意见的函》【来自自然资规函(2020)75号】，该项目经来安县发展改革委批复(来发改审批(2020)145号)。该项目建设符合国家产业政策和土地供应政策，原则同意通过用地预审。该项目位于来安县县域内，新建应急管理中心、急救中心、医技楼等。估算总投资97470万元。项目代码2020-341122-84-01-012173。符合来安县土地利用总体规划(2006-2020年)，不占用已划定的永久基本农田。该项目用地应严格执行国家建设项目用地定额标准，切实做到科学设计，节约集约用地。建设占用土地所产生的各项规费应按国家规定标准足额列入项目总投资预算。征地补偿中应依据有关规定，认真做好被征地农村集体经济组织和农民的补偿安置工作，确保失地农民的生活水平不降低。本预审意见不作为取得项目用地的批准文件，请按程序 and 规定依法办理用地手续。

2020年4月7日，来安县发展和改革委员会作出《关于来安县人民医院医共体项目建议书的批复》【来发改审批(2020)145号】，同意建设来安县人民医院医共体项目，建设主要规模及内容：项目总占地约164亩，总建筑面积约



109500 平方米,新建应急管理中心、急救中心、医技楼等;配备相应的医疗救治、检验、检测及信息化等相关设备。建设地点:来安县人民医院和医共体相关成员单位。项目估算总投资 97470 万元,资金来源为县级财政资金和专项债资金。项目代码:2020-341122-84-01-012173。

2020 年 4 月 8 日,来安县自然资源和规划局作出《关于来安县人民医院医共体项目规划选址意见》【来自自然资规函(2020)55 号】,该项目规划选址的位置和用地性质等均符合《来安县城市总体规划(2016-2030 年)》。

2020 年 4 月 9 日,来安县发展和改革委员会作出《关于来安县人民医院医共体项目可行性研究报告的批复》【来发改审批(2020)157 号】,同意建设来安县人民医院医共体项目,建设主要规模及内容:项目总占地约 164 亩,总建筑面积约 109500 平方米,新建应急管理中心、急救中心、医技楼等;配备相应的医疗救治、检验、检测及信息化等相关设备。建设地点:来安县人民医院和医共体相关成员单位。项目估算总投资 97470 万元,资金来源为县财政资金和专项债资金。项目代码:2020-341122-84-01-012173。

2020 年 4 月 9 日,滁州市来安县生态环境分局作出关于《来安县人民医院医共体项目环境影响报告表》的审批意见(环评函【2020】18 号),原则同意该项目按《报告表》中所列建设内容在拟定地点建设,该《报告表》作为项目环境管理的依据。本次环评只包括医院项目审批,不涉及传染科等。工程建设应严格执行环境保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用的环境保护“三同时”制度,各项环境管理、污染防治措施(生态保护措施)应一并落实。项目建成后,必须严格执行排污许可制度,在发生实际排污行为前申领排污许可证,并按照规定组织竣工环保验收。

2022 年 5 月 30 日,安徽百卉园林有限公司作出开工报告,同日,安徽天润合创工程项目管理有限公司发出《工程开工令》,开工日期为 2022 年 5 月 31 日。

综上,本律师认为目前本项目已取得立项批复、可研批复、环评意见、规划选址意见、用地预审意见的函和工程开工令。



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 97470 万元，其中资本金 20470 万元，占总投资比例 21%，由财政资金和建设单位自筹资金组成，随项目进展及时足额到位；拟发行专项债融资 77000 万元，占项目总投资的 79 %。。

综上，我们认为，根据《实施方案》确定的资金筹措情况，项目资本金投入 20470 万元，占比大于 20%，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》，来安县人民医院医共体项目计划发行债券总额为 77,000.00 万元，分四年发行，其中：2022 年 6 月已发行 6,000.00 万元（已发行债券实际年利率为 2.91%），2023 年已发行 10,500.00 万元，其中 2023 年上半年发行 2,500.00 万元（已发行债券实际年利率为 2.81%），2023 年下半年发行债券金额为 8,000.00 万元（已发行债券实际年利率为 2.74%），2024 年拟发行 30,500.00 万元，2025 年拟发行 30,000.00 万元。本次发行金额 2,000.00 万元。（假设发行年利率 4.00%），期限十年，每半年支付一次利息。本项目预期收益全部为经营收益。经核算，本项目在专项债券存续期内预计可实现项目净收益合计 143,975.80 万元，融资本息覆盖倍数为 1.36，能够实现自求平衡。

根据《财务评价报告》，基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据我们对当前国内融资环境的研究，认为 2023 年来安县人民医院医共体项目可以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措，为经济建设提供足够的资金支持，保障其施工建设运营的成功。专项债券对应的净现金流量对融资成本覆盖倍数为 1.36，能够合理保障融资资金的本金和利息，可以实现项目收益与融资的自求平衡。



综上，本所律师认为，依据《实施方案》和《财务评价报告》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《财务评价报告》由安徽安联信达会计师事务所有限公司出具。

安徽安联信达会计师事务所有限公司位于安徽省合肥市庐阳区濉溪路9号鸿达大厦7楼，现持有合肥市庐阳区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为91340100793557748W的《营业执照》，经营范围：许可项目：注册会计师业务；代理记账（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：工程造价咨询业务；资产评估；房地产评估；税务服务；企业管理咨询；社会经济咨询服务；招投标代理服务；商务代理代办服务（除许可业务外，可自主依法经营法律法规非禁止或限制的项目），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》，本次专项债主要存在以下项目风险及控制措施：

1. 工期风险



拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、施工方的施工技术及管理水平的等等。

风险控制措施：前期勘测资料要尽可能详细准确；设计方案切合实际，避免设计方案较大变动情况的发生；项目业主单位组织有经验的管理人员负责本项目的安全、进度、质量的管理，确保建设投资及时到位；施工方通过科学合理的施工方案，严谨的施工组织计划，指定事前、事中、事后风险管理体系，严格执行预定工期计划，对照工程实际进度，及时调整项目施工计划，确保本项目如期建成投产。

2. 工程事故

工程事故是在施工阶段难以预测的地址情况或施工不当、管理不善引起的，特别是在大型医疗设备安装时，容易发生吊装事故。工程事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等不利影响。

风险控制措施：严格执行施工方案审批审核制度，特别是危险性较大工程的施工要严格执行审批通过的专项施工方案，确保施工安全，避免发生重大工程事故。

3. 经营风险

若项目建成运营后实际收入未能达到预测值，将对债券本息产生影响。同时，项目日常经营性支出涉及人力成本、维修费用等变动因素，实际支出增加也将降低偿债能力。

风险控制措施：要求项目管理单位日常运营及资金管理，压缩不合理支出，减少资金的浪费，提高资金使用效率。在项目年度预算中编列债券还本准备金以及债券利息支出专项预算，保证债券还本付息资金。

4. 市场风险

在专项债券存续期内，国际、国内宏观经济的变化、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，，进而影响项目收益和融资平衡。



风险控制措施：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券发行期限，做好债券的期限配比，还款计划和资金准备，密切关注宏观经济市场，充分与市场机构沟通，选择合适的发行窗口，降低财务成本，保证项目收益与融资平衡。

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》确定本项目的实施单位为来安县卫生健康委员会，来安县卫生健康委员会系安徽省滁州市来安县依法设立，并存续的机关法人，具备完全民事行为能力和权利能力。

（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）本项目已取得立项批复、可研批复、环评意见、规划选址意见、用地预审意见的函和工程开工令。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，为法律意见书签署页)

上海锦天城（合肥）律师事务所



朱广志律师

刘紫良律师

2024年5月17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
	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 A20123402030465
或律师资格证号

发证机关

发证日期



律师年度考核备案

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



持证人 朱广志

性 别 男

身份证号 342401199007206116

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	
备案机关	
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



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	
备案日期	2023年6月-2024年5月



持证人 刘紫良

性别 男

身份证号 342622198808155679

律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	
备案日期	2024年6月-2025年5月

