

阆中市妇幼保健院阆中市妇幼保健院（分院）

建设项目收益与融资自求平衡专项债券

# 法律意见书

四川正当律师事务所

2021年1月

# 目 录

第一部分 引言.....	3
一、释义.....	3
二、重要提示及声明.....	4
第二部分 正文.....	6
一、背景介绍.....	6
二、发行项目.....	8
三、项目的公益性.....	11
四、项目融资与收益平衡.....	11
五、项目的风险管理.....	12
六、中介机构.....	16
七、结论.....	16

致：阆中市妇幼保健院

四川正当律师事务所是经四川省司法厅批准设立并合法存续的合伙制律师事务所。本所接受贵单位委托，指派罗焰律师、李静超律师对拟发行的阆中市妇幼保健院阆中市妇幼保健院（分院）建设项目收益与融资自求平衡专项债券进行分析，并出具《阆中市妇幼保健院阆中市妇幼保健院（分院）建设项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》。

## 第一部分 引言

### 一、释义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语具有的含义如下：

本项目的实施机构	指	阆中市卫生健康局
本项目	指	阆中市妇幼保健院阆中市妇幼保健院（分院）建设项目收益与融资自求平衡专项债券
会计师事务所	指	四川荣盛会计师事务所有限公司
本所、本所律师	指	四川正当律师事务所和其律师
本法律意见书	指	《阆中市妇幼保健院阆中市妇幼保健院（分院）建设项目收益与融资自求平衡专项债券之法律意见书》



实施方案	指	《阆中市妇幼保健院阆中市妇幼保健院（分院）建设项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案》
专项财务评价报告	指	川荣会咨询（2021）5 号专项财务评价报告
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》

## 二、重要提示及声明

1、四川正当律师事务所是经四川省司法厅批准设立并具有律师事务所执业许可证的律师事务所，地址为四川省泸州市江阳区瓦窑坝路 92 号，本所有资格依据中国法律法规及其他相关规范性文件提供本法律意见书。

2、本所律师根据法律意见书出具之日已经发生或存在的事实和我国现行法律法规及其他相关规范性文件，并根据本所律师对有关事实的了解和对有关法律的理解发表法律意见。本所律师对实施单位提供的各规范性文件的有效性不作实质性审查。

3、本所已严格履行法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对发行本期债券的合法性、合规性、真实性和有效性进行了充分的核查验证，保证本法律意见不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

4、本所律师同意将本法律意见书作为发行本期债券所必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并愿意承担相应



的法律责任。

5、本所出具法律意见书的前提是委托人已向本所出具书面保证书，保证其已经向本所律师提供了为出具本法律意见书所必须的真实、完整、有效的原始书面材料、附本材料、口头证言或电子证据材料等，保证向本所律师提供的上述材料不存在重大遗漏和虚假陈诉，有关材料上的所有签字和/或印章真实，有关复印件、副本、扫描件或照片等与原件、正本一致。

6、对于本法律意见书至关重要而又无法得到独立的证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、公司、或其他有关单位证明文件以及有关的其他中介机构出具的书面报告和专业意见就该等事实发表法律意见。

7、在本意见书中，本所律师仅根据本法律意见书出具之日现行有效的法律法规和有关规范性文件的明确要求，对本期债券发行的合法性及对本次发行有重大影响的法律问题发表法律意见，而不对公司的会计、审计、资产评估等专业事项和报告发表法律意见。

8、本所律师在本法律意见书中对有关会计报告、审计和资产评估报告中某些数据结论的引述，并不意味本所律师对该数据和相关结论的合法性、真实性和准确性作出任何明示或默示的担保或保证，对于该等文件所涉内容，本所律师并不具备进行核查和做出评价的适当资格。

9、本法律意见书仅供本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

## 第二部分 正文

### 一、背景介绍

根据《实施方案》，本项目的实施机构为阆中市卫生健康局，建设单位为阆中市妇幼保健院。

阆中深入实施卫生十年行动计划，出台一系列关于进一步加快医疗卫生服务事业发展的意见，扎实开展医疗水平和服务质量提升活动，医疗服务体系日益完善。目前全市已实现医疗卫生全域覆盖，医药卫生体制改革正深入推进，基本药物目录制度全面实施，三级医疗卫生服务网络运转有序，基本公共卫生服务均等化正加快推进。

由于阆中市阆中妇幼保健院原址地处巴都大道主干道，市政政务服务中心西侧，大门路口车流量大，无红绿灯，患者出入存在严重安全隐患，加之建院时间早、占地狭窄、业务用房严重不足，周边又无发展空间（与北塔小学一墙之隔，晨间、课间广播声音较大，影响住院产妇和新生儿休息）的局面已严重制约了医院的快速发展，且新业务、新技术无法开展，医疗保健业务近几年一直处于瓶颈状态。随着阆中市经济建设的高速发展和进步，人民生活水平的不断提高，医院年门诊量的快速增长，已经完全无法满足现代医学技术和



人们生活品质的需求。促进阆中市医疗卫生事业的建设与发展，提高保健院医疗服务水平，实现阆中市卫生医疗事业发展整体目标，是满足阆中市医疗卫生服务事业未来长远发展的需要。因此，市政府有关部门、市卫生局及医院领导进行了多次的研究讨论，急需在阆中市七里新区长公大道鲜于村7社区新建一所标准化的妇幼保健院，以此来满足未来阆中市医疗卫生服务的发展。本项目就是在此基础上被提出。

本项目属于发展医疗卫生事业的公益性项目，建设地点在阆中市七里街道办事处。本项目总用地面积 36449 平方米，总建筑面积为 25000 平方米（其中门诊楼建筑面积 8000 平方米、住院楼建筑面积 12000 平方米、行政后勤楼建筑面积 2000 平方米、地下 3000 平方米），编制床位数 300 张。

本项目完善后，可大力改善阆中市妇幼保健院的医疗条件和诊疗水平，对提高医疗质量、拓宽医疗业务范围、满足新时期广大人民群众对医疗保健的需求有着十分重要的意义，所以利国、利民、利院是本项目建设的最大特点。

本项目完善后，将新增床位达 300 张，能极大的缓解阆中市人民看病难的问题，直接消除患者多日排队才能就诊、住院部无病床可住、较远地区病人不得来回奔波多次才能看病的尴尬情况，使患者能及时得到救助。本项目完善后，使得阆中市妇幼保健院的硬件设施得到大大的提高，为医院的进一步扩大规模和快速发展提供良好的硬件环境。同时，



医院的外在形象得到进一步优化，能够吸引更多优秀的医务人员前来工作，在业务水平上将得到提升。本项目完善后，能大大地改善阆中地区妇女儿童就医难的现状，为妇科、儿科主要疾病的诊治提供更好更便捷的服务。另外在提高民族身体素质、发展与振兴祖国医学事业等方面，也将产生巨大的社会效果，同时还为医院附妇科、儿科自身建设、发展、升级等创造十分有利的条件。

**本所律师认为：**本项目的实施机构是依法经批准设立的政府机关，具备机关法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；实施机构依法有效存续；阆中市卫生健康局受政府指派，作为本项目实施机构，符合相关法律法规政策。

## 二、发行项目

### （一）项目概况

#### 1、建设内容和规模

根据《实施方案》，本项目建设内容及规模为：本项目总用地面积 36449 平方米，总建筑面积为 25000 平方米（其中门诊楼建筑面积 8000 平方米、住院楼建筑面积 12000 平方米、行政后勤楼建筑面积 2000 平方米、地下 3000 平方米），编制床位数 300 张。

#### 2、项目规划方案

《四川省“十三五”卫生计生事业发展规划》提出要实施妇幼健康和生育服务保障行动。

《南充市国民经济和社会发展“十三五”规划纲要》中提出：按照加强医疗服务基础建设、提升医疗卫生服务供给能力的要求，深化医药卫生体制改革，推进基层公共卫生服务均等化，优先满足人民群众基本医疗卫生需求，初步建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度。

《南充市“十三五”卫生计生事业发展规划》中提出：持续提升妇幼健康服务能力，有力保障母婴安全，整体提升出生人口素质，显著提高妇女儿童健康水平。加快妇幼健康体系建设。加快推进市、县级妇幼保健机构和医疗机构妇产科、儿科规范化建设，显著提高妇幼健康服务能力，全面建成机构布局合理、服务功能健全、人员素质高、运行管理规范 的妇幼健康服务体系。

《阆中市城市总体规划》中医疗卫生设施规划：旧城区原则上不再新增医疗卫生设施，现有医院及各类设施在原有基础上进行升级改造，完善医疗设备的配置，增强其综合服务功能。新区合理布局医疗设施，规划在新区新建一座综合医院，并建设各类专科医院。各级疾病控制中心、妇幼保健院按照行政区划分级设置，严格执行国家有关建设标准。新建机构可考虑设置在区域医疗中心附近，方便联系。

《阆中市“十三五”医疗机构应设置规划（2016-2020年）》提出妇幼保健院创建为三级乙等专科医院。

## （二）项目取得的批复许可



1、2020 年 9 月 3 日，阆中市发展和改革局作出阆发改[2020]437 号文件，即《阆中市发展和改革局关于阆中市妇幼保健院（分院）建设项目可行性研究报告的批复》。

2、2020 年 2 月 5 日，阆中市自然资源和规划局作出选字第 2020004 号文件，即《阆中市妇幼保健院（分院）建设项目选址意见书》。

3、2020 年 2 月 5 日，阆中市自然资源和规划局作出阆自规函[2020]7 号文件，即《阆中市自然资源和规划局关于阆中市妇幼保健院（分院）建设项目用地预审的意见》。

4、2020 年 10 月 27 日，南充市阆中生态环境局作出南充阆环审〔2020〕50 号文件，即《南充市阆中生态环境局关于阆中市妇幼保健院（分院）建设项目环境影响报告表的批复》。

### （三）项目是否符合产业政策

国家发展和改革委员会 2019 年 10 月 30 日发布第 29 号令，公布《产业结构调整指导目录（2019 年本）》。

《产业结构调整指导目录（2019 年本）》鼓励类的“三十七、卫生健康”项目如下：

#### 三十七、卫生健康

##### 7、医疗卫生服务设施建设

**本所律师认为：**本项目符合国家产业政策，属于国家发改委《产业结构调整指导目录（2019 年本）》鼓励类的“医疗



卫生服务设施建设”项目；项目已经完成部分前期手续，阆中市卫生健康局正在按照《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83号），办理完善项目实施各项工作；截止本法律意见书出具之日，项目已完成部分前期工作，尚需按照法律规定，做好建设施工工作等相关手续，项目申报不存在法律障碍。

### 三、项目的公益性

阆中市妇幼保健院阆中市妇幼保健院（分院）建设项目是为社会公共利益服务、不以盈利为目的，且不能通过市场化方式运作的政府投资项目，是承担阆中市医疗卫生服务的公益性事业单位，经营性质为非营利性医疗机构，并接受政府和社会的监督。主要是为人民身体健康提供医疗服务。

**本所律师认为：**本项目具有公益性且有一定的收益，符合财预[2017]89号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

### 四、项目融资与收益平衡

#### （一）项目的收益来源

根据《实施方案》，本项目收入来源包括医疗服务收入和其他收入，包括门诊收入、住院收入和停车位收入。

#### （二）项目融资与收益平衡

本项目总投资为 15257.50 万元，资本金 7757.50 万元，

由业主自筹，占项目总投资的比例为 50.84%。融资来源：本项目计划发行专项债融资额度为 7500.00 万元。

根据专项财务评价报告，本项目可以通过发行专项债券的方式进行融资以完成资金筹措，发行债券金额基本能满足本项目资金需求，并将收入所对应的现金流作为还本付息的资金来源，预估收益覆盖本息倍数为 1.53 倍；本项目债券融资 7,500.00 万元，其中拟于 2021 年发行专项债券 2,500.00 万元，2022 年发行专项债券 5,000.00 万元，债券年利率按 4% 测算，债券发行存续期限 10 年，本金和利息支付安排合理，基本能实现项目收益和融资自求平衡。

**本所律师认为：**项目融资与收益平衡情况已经独立第三方机构评价，并出具评价报告，平衡情况符合财预〔2017〕89 号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的条件要求。

## 五、项目的风险管理

### （一）影响项目施工进度或正常运营的风险及控制措施

1、自然环境和施工条件，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。控制措施是通过购买保险等方式进行风险转移，向保险公司投保。

2、来源于施工方的风险因素，主要由施工技术不当、管



理方案不完善导致。风险控制措施为：在招标和工程实施中应确保相关人员的素质和水平，对建筑原材料必须严格从各个节把好关，杜绝不合格产品和材料用于工程建设。

3、来源于设计单位的风险因素，主要体现在设计质量、设计变更两个方面。风险控制措施为：拟订规划设计大纲，明确设计质量标准。阶段设计完成后，进行全面审核。对于设计变更，尽量提前实现。

4、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。风险控制措施为：项目在选择供应商时，选择信誉好、实力强、自担风险能力较高的供应商，设置合理的调价机制，同时通过收取履约保证金的方式，降低违约风险。

5、资金落实情况，主要是因融资、拨款等环节的各种客、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。风险控制措施为：拓展各种融资渠道，加强对项目的资金管理，落实建设资金，保证工程按期完工。

6、工程事故，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。风险控制措施为：在项目前期招标过程中，选定设



计、监理、施工、设备材料供应商时，把安全和防止质量事故作为重要因素考虑。项目建设期间，编制施工组织设计和施工方案，派驻经验丰富的甲方代表加强该方面工作，遇到质量、安全隐患及时提出整改要求。

## （二）影响项目收益的风险及控制措施

1、经营风险，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。风险控制措施为：要求项目单位密切关注项目运营情况，保证还本付息资金。因项目取得的政府性基金预算收入和专项收入暂时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

2、市场风险，指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。风险控制措施为：要求项目单位合理安排债券发行金额和债券期限，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。

3、财务风险，由于项目建设周期较长，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，以及项目建设期内专项债券的利息兑付，因此面临一定财务风险。风险控制措施为：项目可行性研究报告编制过程中，在测算项目总投资时已考虑相关风险。同时，在项目建设过程中，加强项目施工预算管理、招标及合同管理，尽可能控制建设成本。

### （三）影响融资平衡结果的风险及控制措施

1、投资测算不准确风险，指在项目收益测算时，本项目医疗服务收入测算基于医院门诊量和床位使用率的假设，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。风险控制措施为：对测算中的基本假设进行合理性评估，应当符合经济社会发展的现实情况；对投资测算的部分由专业的会计师事务所进行复核，尽可能的减小人为误差到可控范围。

2、利率波动风险，指因利率变动，导致付息资产（如贷款或债券）而承担价值波动的风险。风险控制措施为：可约定提前还债，降低利率波动带来融资成本变高的风险。

**本所律师认为：**本项目提出了项目建设、项目运营、资金使用的管理方案，能够审慎的推进项目建设，对于潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，有风险控制措施，已经基本形成健全的风险防控体系。



## 六、中介机构

### （一）会计师事务所

四川荣盛会计师事务所有限公司成立于 2007 年 4 月 3 日，持有成都市青羊区工商局核发的《营业执照》，统一社会信用代码为：91510106660456994T。

**本所律师认为：**四川荣盛会计师事务所有限公司系依法成立且合法存续的审计机构，具备为本期债券发行出具评价报告的资质。

### （二）律师事务所

四川正当律师事务所为本期债券发行的专项法律顾问，并出具《法律意见书》。本所是经四川省司法厅批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，持有《律师事务所执业许可证》且 2020 年度考核合格，且本所指派的罗焰律师、李静超律师均持有《中华人民共和国律师执业证》。二人执业证均通过了 2020 年度年检。

**本所律师认为：**四川正当律师事务所是经批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，具备为本期债券发行出具法律意见书的资格。

## 七、结论

**综上所述，本所律师认为：**

（一）本项目的实施机构是依法经批准设立的政府机关，



具备机关法人资格，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；实施机构依法有效存续；阆中市卫生健康局受政府指派，作为本项目实施机构，符合相关法律法规政策。

（二）本项目符合国家产业政策，属于国家发改委《产业结构调整指导目录（2019 年本）鼓励类的“医疗卫生服务设施建设”项目；项目已经完成部分前期手续，阆中市卫生健康局正在按照《关于印发〈地方政府专项债券发行管理暂行办法〉的通知》（财库[2015]83 号），办理完善项目实施各项工作；截止本法律意见书出具之日，项目已完成部分前期工作，尚需按照法律规定，做好建设施工工作等相关手续，项目申报不存在法律障碍。

（三）本项目具有公益性且有一定的收益，符合财预[2017]89 号文关于“积极探索在有一定收益的公益性事业领域分类发行专项债券”的领域要求。

（四）项目融资与收益平衡情况已经独立第三方机构评价，并出具评价报告，平衡情况符合财预[2017]89 号关于“应当能够产生持续稳定的反映为政府性基金收入或专项收入的现金流收入，且现金流收入应当能够完全覆盖专项债券还本付息的规模”的条件要求。

（五）本项目提出了项目建设、项目运营、资金使用的管理方案，能够审慎的推进项目建设，潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险，有风险控制措施，已经基本形成

健全的风险防控体系。

（六）四川荣盛会计师事务所有限公司系依法成立且合法存续的审计机构，具备为本期债券发行出具评价报告的资质。四川正当律师事务所是经批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，具备为本期债券发行出具法律意见书的资格。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字或盖章生效；本法律意见书正本一式三份，本所留存一份，其余二份供发行人为本次发行之目的而使用。

——本《法律意见书》正文结束——

四川正当律师事务所（盖章）

承办律师：

罗略

承办律师：

李静超

2021年1月6日



# 律 师 事 务 所 执 业 许 可 证

## ( 副 本 )

统一社会信用代码： 31510000MD01174098

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。

证号： 25105201710483346

发证机关：

发证日期：

2017

03

16

日



执业机构 四川正当律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 15105201410282083

法律职业资格  
或律师资格证号 C20115105020934

发证机关



发证日期 2018 年 04月 17日



持证人 罗焰

性 别 男

身份证号 510502196503252216

律师年度考核备案

考核年度	2020年
考核结果	称 职
备案机关	
备案日期	2020年5月至2021年5月

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 四川正当律师事务所



执业证类别 专职律师

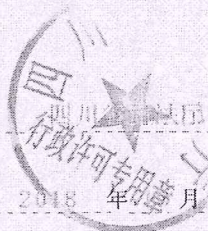
执业证号 15105201810035831

法律职业资格  
或律师资格证号 B20165105240009

持证人 李静超

性别 男

发证机关



身份证号 510524199505185450

发证日期 2018年11月19日

律师年度考核备案

考核年度	2019年
考核结果	称职
备案机关	四川省泸州市司法局 年度考核备案专用章
备案日期	2019年5月至2020年5月

律师年度考核备案

考核年度	2020年
考核结果	称职
备案机关	四川省泸州市司法局 年度考核备案专用章
备案日期	2020年5月至2021年5月