



浙江震瓿律师事务所

Zhe Jiang ZhenOu Law Firm

德阳市人民医院城北第五代医院建设项目

收益与融资自求平衡专项债券

法律意见书

二〇一九年四月

浙江省温州市鹿城区市府路 525 号同人恒久大厦 18 楼

目 录

第一部分 引 言..... 1

第二部分 正 文..... 3

一、项目参与主体..... 3

 （一）项目实施机构..... 3

 （二）项目业主单位..... 3

二、项目概况..... 4

 （一）基本情况..... 4

 （二）项目进展情况..... 5

 （三）项目公益性..... 8

 （四）项目融资与收益平衡..... 9

 （五）项目资金保障措施..... 10

 （六）项目收入..... 11

三、项目法律风险评估..... 12

四、中介服务机构基本情况..... 14

 （一）会计师事务所..... 15

 （二）律师事务所..... 15

第三部分 结 论..... 16



第一部分 引言

致：德阳市卫生健康委员会

本所接受贵方委托，指派王建静、金怡怡律师作为德阳市人民医院城北第五代医院建设项目（以下简称“项目”、“本次项目”、“本次建设项目”）收益与融资自求平衡专项债券（以下简称“本次专项债”）发行事项（以下简称“本次发行”）的专项法律顾问，为本次发行出具本法律意见书：

1. 本所律师依据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《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）（以下简称“《财预〔2017〕89号文》”）、《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）等有关法律法规规章及有关政策文件，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。

2. 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；本所律师认定某些事项是否合法有效，是以该等事项发生之时所应适用的法律、法规和规范性文件为依据，同时充分考虑政府有关主管部门给予的有关批准、确认；本所律师已严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对本次发行的合法

合规性进行了充分的尽职调查,保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述。

3. 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。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实,本所律师依赖有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一,随同其他材料一同报送,愿意作为公开披露文件,并承担相应的法律责任。

4. 本所以及承办律师与发行人之间不存在除本次发行委托关系以外的任何影响独立判断的关联关系,并在本次发行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。

5. 本所律师仅就本次发行所涉及的法律问题进行核查,不对有关信用评级(包括但不限于偿债能力、流动性等)、债券方案专项评价报告等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、债券方案专项评价报告等内容时,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。

6. 本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容,但发行人作上述引用时,不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为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、项目参与主体

（一）项目实施机构

根据《德阳市人民医院城北第五代医院建设项目收益与融资自求平衡专项债券实施方案》（下称“《实施方案》”），本次项目的实施机构为德阳市卫生健康委员会，根据本所律师核查的资料，德阳市卫生健康委员会由原德阳市卫生和计划委员会、德阳市深化医院卫生体制改革领导小组办公室、德阳市老龄工作委员会办公室等部门整合组建，负责包括但不限于：拟订基层卫生和妇幼卫生，推进基本公共卫生计生服务均等化，完善基层运行新机制和乡村医生管理制度；负责制定全市医疗机构和医疗服务全行业管理办法并监督实施，拟订医疗机构及其医疗服务、医疗质量、医疗安全以及采供血机构管理的规范并组织实施；拟订全市卫生计生人才发展规划，指导卫生计生人才队伍建设，加强全科医生等急需紧缺专业人才培养；拟订全市卫生计生科技发展规划；负责卫生计生宣传、健康教育、健康促进和信息化建设等工作。

因此，德阳市卫生健康委员会可以作为本次项目实施的主要责任主体，符合《财预(2017)89号文》对实施主体的要求。

（二）项目业主单位

根据《实施方案》，德阳市人民医院（下称“德阳医院”）为本项目的业主单位。德阳市人民医院前身德阳县卫生院成立于1943年1月19日，院址在旌阳镇南街药王庙，1956年更名为德阳县人民医院。1961年

8月，原德阳工业区医院与县人民医院合并为德阳县人民医院，院址迁至县城东外原工业区医院原址（即院本部现址，德阳市泰山北路一段173号），开展了门诊、上腹部手术及重度脱水、中毒、肺炎、肺脓肿、气胸等危重急症的救治。1984年，县人民医院升格为德阳市人民医院。目前是成都中医药大学附属德阳医院、成都医学院附属德阳医院。

本所律师认为：（1）项目业主单位系依据中国法律设立的单位，具有相应的民事权利能力和民事行为能力；（2）依法成立，经营合法合规，依法有效存续；（3）依据法律或经批准，可以从事本次项目建设、经营、综合利用等活动。

二、项目概况

（一）基本情况

1. 项目所属领域

德阳市人民医院城北第五代医院建设项目属于有一定收益的公益性项目。

2. 项目选址

本项目位于四川省德阳市泰山北路与钱塘江路交汇处西北角，项目总占地面积约为202.9亩。场地四面临城市道路，南临城市次要道路钱塘江路，东临城市主干道泰山路，北面城市次要道路赣江路，西面市政规划道路，场地地势平坦。配套基础设施条件已基本完备，市政供水、供电、供气（天然气）、雨污排水、通讯、光纤、道路等配套工程和公共设施能满足本项目建设要求。

3. 项目建设方案

德阳市人民医院城北第五代医院总用地面积 135,302.98 m² (202.9 亩)，规划总建筑面积 280,000 m²，其中计容积率建筑面积 186,501.36 m²，不计容积率建筑面积 93,498.63 m²。规划床位 1400 张，停车位 1800 个。主要建设内容包括：①项目地上建设内容包括：综合门诊医技平台 105,139.96 m²，急救中心 21,456.94 m²，头颈中心（住院）12,341.02 m²，胸部中心（住院）12,341.02 m²，腹部中心（住院）12,341.02 m²，肿瘤中心（住院）19,745.64 m²，后勤 300 m²，架空连廊 2835.76 m²。②项目地下建设内容包括：地下车库 75600 m²，地下医疗、设备、商业及其他服务用房 17898.63 m²。

4. 投资估算

本项目总投资 209,046.73 万元，其中，工程费用 168,570.64 万元，工程建设其他费用 13,021.49 万元，预备费 9,079.60 万元，建设期利息 18,375.00 万元。

5. 资金筹措方式

项目资金筹措方式为政府出资和本次专项债券。

6. 资金平衡

建设项目收入在考虑相关成本、税费扣除形成的基金收入，专项用于偿还本期债券本息。

（二）项目进展情况

1. 项目开工情况

本期建设项目建设周期包括前期准备、设计、招标、施工及竣工验收等阶段，从2019年3月开始启动前期工作，计划2019年12月开工建设，2023年12月完成竣工验收，项目建设工期48个月。预计2024年3月1日前正式投入使用。每个阶段的时间进度安排计划如下：

（1）前期阶段：2019年3月~2019年5月：完成项目总体方案设计、项目可行性报告编制及审批等项目立项工作。

（2）准备阶段：2019年5月~2019年11月：完成初步设计、概算编制、施工图设计、预算编制及招标工作。

（3）实施阶段：2019年12月~2022年12月，完成工程基础施工、主体结构施工、机电安装工程施工；2023年1月~2023年10月，完成室内外装修施工。

（4）竣工验收阶段：2023年11月~2023年12月，完成工程验收及资料归档。

2. 项目的审批情况

根据实施主体及业主单位提供的资料显示：

2014年1月30日、2014年10月31日，四川省人民政府出具《关于德阳市2013年第12批城市建设用地的批复》（川府土〔2014〕92号）、《关于德阳市2014年第2批城市建设用地的批复》（川府土〔2014〕1052号），同意将本项目涉及的土地，征收为国家所有，作为德阳市2013年第12批、2014年第2批城市建设用地。

2019年3月19日，德阳市自然资源和规划局出具《关于德阳市人民

医院城北第五代医院项目用地预审的说明》，本项目地块可不进行用地预审。同日，德阳市自然资源和规划局出具了《建设项目选址意见书》（编号：德市选字第 510600201900003 号），建设项目拟选位置泰山路以西、太行山路以东、信江路以南、钱塘江路以北地块，约 202.9 亩。

2019 年 3 月 19 日，德阳市发展和改革委员会出具了《德阳市人民医院城北第五代医院建设项目节能审查的批复》（德市发改行审[2019]7 号）。

2019 年 3 月 19 日，中共德阳市委政法委员会出具《关于对〈德阳市人民医院城北第五代医院建设项目社会稳定风险评估报告〉的备案函》，认为该评估报告评估主体合法、依据充分、程序规范，结论符合项目实际，风险调控措施有针对性，同意该报告的评估结论，现予以备案。

2019 年 3 月 20 日，德阳市发展和改革委员会出具《关于德阳市人民医院城北第五代医院建设项目可行性研究报告（代项目建议书）的批复》（德市发改行审[2019]8 号），你单位《德阳市人民医院城北第五代医院建设项目可行性研究报告（代项目建议书）》（德市医〔2019〕25）号收悉。经研究，原则同意德阳市人民医院城北第五代医院建设项目可行性研究报告（代项目建议书）的主要内容，项目占地面积约为 202.9 亩，总建筑面积 280000 平方米，项目建设周期 48 个月，项目估算总投资 20 亿元。

本所律师认为：（1）本项目符合国家产业政策；（2）项目已经取得相关批复，尚待按工程进度完善各项行政审批手续，合法施工，有序推进。项目建设业主承诺，将依法履行后续手续，杜绝“未批先建”、“边批边

建”、“批建不符”等违法违规情形，自觉接受各行业主管部门监管，落实各项整改措施。

（三）项目公益性

1. 经济效益分析

医院作为社会公益性项目，其效益主要体现在社会效益方面，但是作为项目本身，仍需考虑其正常运营所需的收入以及其他经济效益。

项目的建设将加快德阳市城市建设步伐，完善城市功能，吸引社会资金进行开发，提高城市基础设施的水平，为城市经济发展、医疗卫生事业的进步提供有利条件，城市和基础设施改造及风貌整治工程实施后，将使德阳市城镇功能更完善，容纳能力更强，增强城市承载能力。随着收入水平及文化素质的持续提高，消费需求日益趋向多样化、差异化，人们对医疗健康的消费需求逐渐朝着复合式发展，本项目有利于满足人们基本的以及更高层次的医疗需求，其齐备的功能配置、合理的布局结构、先进的设备设施、科学的经营模式等适应了现代人的生活需要，也恰如其分的满足了人们多元化的消费需求。德阳市人民医院城北第五代医院建设项目的发展有其客观必然性和意义。

2. 社会效益分析

（1）项目建设完成投入使用后将有助于进一步加快促进德阳市医疗卫生事业的发展，缩小与成都地区医疗卫生发展水平的差距，实现德阳市医疗卫生事业与经济社会的协调发展，对加快德阳市城北地区发展、促进成德一体化发展具有积极的作用；同时，本项目属于公益性项目，对促进

德阳市和谐社会发展具有重大意义。

(2) 项目建成投入使用后能够进一步提高德阳市卫生系统疾病救治能力, 及时应对突发公共卫生事件; 可减小病情对人民群众的身体健康和生命安全的威胁, 维持正常的生产、生活和工作秩序, 促进社会的协调发展。

(3) 项目建成后将进一步强化了德阳市人民医院医疗、教学、科研、康复和急救的职能, 这是解决德阳市人民群众疾病预防和治疗的关键所在, 对进一步缓解“看病难、看病贵”有着重要的作用, 将会为提高德阳市人民群众的健康水平做出重大贡献。

3. 环境效益分析

德阳市人民医院城北院区项目的落地符合德阳市被优城市发展战略, 有助于医疗资源的合理配置, 优化城北区域城市功能布局。不仅有利于促进该项目周边区域城市开发, 推动城市有序发展, 打造区域建筑地标, 塑造了城市开放空间, 更好的为城市经济建设和人民生活服务, 为市民提供了强有力的健康服务保障, 达到环境效益的和谐统一。

本所律师认为: 本次项目具有公益性、改善居住医疗健康环境、便利群众生活, 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

根据《实施方案》, 本项目总投资 209,046.73 万元, 其中资本金 49,046.73 万元; 来自政府财政出资, 占总投资 23.46%; 剩余的 160,000

万元通过发行专项债券来解决资金缺口,2019年发行5,000.00万元,2020年发行15,000.00万元,2021年发行50,000.00万元,2022年发行50,000.00万元,2023年发行40,000.00万元。

根据四川鑫鑫会计师事务所有限责任公司出具的《德阳市人民医院城北第五代医院建设项目收益与融资自求平衡专项评价报告》(川鑫咨询(2019)117号)(以下简称“《专项评价报告》”)显示,在相关医院建设项目单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下,发行人本项目在运营期间可以全部实现上述收益。在考虑扣除经营成本形成的基金收入,作为收益,用于资金平衡的息税前利润为867,528.51万元,对债券本息的覆盖率为3.64倍。

本所律师认为:(1)项目资本金由财政投入解决,占总投资23.46%,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)关于项目资本金投入比例要求;(2)项目融资与收益能够达到平衡,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) 项目资金保障措施

1. 对项目进行周密的安排,促进现金回流

充分考虑项目建设的特点,对德阳市人民医院城北第五代医院建设项目进行周密的安排,保证按期完工,充分落实建设所需资金。加强运营管理,促进现金回流。与各银行保持良好的合作关系,拓展各种筹资渠道,

增强项目的抗风险能力。

2. 资金专款专用，保障资金安全性

此次债券为项目收益专项债，因为发行债券募集的资金只用于德阳市人民医院城北第五代医院建设项目，保证专款专用。另外，根据稳健性原则，在进行投资估算时，适当考虑计入一定比例的不可预见费；在实施过程中，定期（一般按年）对估算投资进行审核验证，如发现对估算投资产生重大影响的变化，及时对估算投资进行调整，并调整融资策略，确实保证资金的安全性。

3. 完善募集资金管理制度

德阳市人民医院城北第五代医院将制定完善的资金管理制度，对募集资金实行集中管理和统一调配。使用本期债券募集资金的投资项目将根据项目进度情况和项目资金预算情况，统一纳入年度投资计划进行管理。此外，募集资金使用部门将定期向各相关职能部门报送项目进度情况及资金的实际使用情况。

（六）项目收入

根据《实施方案》及《专项评价报告》，德阳市人民医院城北院区建成后收入来源主要有门诊收入、住院收入、其他收入，2024 年实现收入 226,962.97 万元，9 年间总共实现收入 2,463,367.33 万元。

本所律师认为：项目取得的各项收入，均是国有资源(资产)有偿使用收入，属于《四川省非税收入征收管理条例》第三条规定的非税收入，属于财政收入，收入来源合法合规。

三、项目法律风险评估

（一）工程实施风险及对策

工程风险是指工程地质条件、水文地质条件和工程设计发生重大变化，导致工程量增加、投资增加、工期拖长造成损失的可能性。工程风险一般来源有：由于前期准备工作不足或者工程设计方案不合理，导致项目实施阶段建设方案发生变化；由于技术和资金的限制，对项目的建设条件估计不足，致使在项目的建设和使用中出现问题，造成损失。工程风险还包括“不可抗力”的自然环境灾害造成的风险。

对策：对于上述前两种情况，项目业主或代理业主应选取有相应资质、业绩良好的勘察、设计单位，并令其选择资历丰富人员担任项目负责人，就项目的情况及业主要求与其进行充分沟通，对于“不可抗力”的自然环境灾害造成的风险，业主可采用风险转移的方法将风险转移，如向保险公司投保。将项目风险损失转移给保险公司。

（二）组织及管理风险

组织风险是指由于项目存在众多参与方，各方的动机和目的不一致将导致项目合作的风险，影响项目的进展和项目目标的实现。还包括项目组织内部各部门对项目的理解、态度和行动的不一致而产生的风险。

管理风险是指由于项目管理模式不合理，项目内部组织不当、管理混乱或者主要管理者能力不足、人格缺陷等，导致投资大量增加、项目不能按期建成投产造成损失的可能性。包括项目采取的管理模式、组织与团队合作以及主要管理者的道德水平等。

对策：完善项目参与各方的合同，加强合同管理，可以降低项目的组织风险；合理设计项目的管理模式、选择适当的管理者和加强团队建设是规避管理风险的主要措施。

（三）财务及融资风险

投资估算不可避免地会存在偏差，同时，建设期内相关政策、法律、市场等因素的变化可能对估算投资产生影响，若出现实际投资超投资估算的情况，则可能影响本项目的如期完成。

对策：根据稳健性原则，在进行投资估算时，适当考虑计入一定比例的不可预见费；测算各项资金当年的到位额亦留有一定余地。在实施过程中，定期（一般按年）对估算投资进行审核验证，如发现对估算投资产生重大影响的变化，及时对估算投资进行调整，并调整融资策略。

（四）收益实现规模与预期存在差异的风险

风险描述：德阳市人民医院城北第五代医院建设项目后续收益来源主要是经营性收入等，受宏观经济形势等因素影响较大。若宏观经济发展不及预期，项目发展受限，可能会影响项目后续收益水平，致使相应年度收入规模不及预期。

对策：德阳市人民医院城北第五代医院建设项目本身具有高保障倍数，设计方案经专家多轮缜密论证，与《德阳市城市总体规划（2016-2030）》高度契合，具有较强可行性与可操作性。根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预[2016]155号）第六条规定，专项债务本金通过对应的政府性基金收入、专项收入、发行专项债券等偿还，若项目经营收入回款较

慢，若本期政府专项债券到期时项目收入不足以偿还本期债券，发行人将发行新一期政府专项债券置换本期债券。

（五）收益专项用于偿债的操作风险

风险描述：德阳市人民医院城北第五代医院建设项目专项债券还本付息的资金来源主要是经营性收入。以上收益具有大额性、分散性和长期性等特点，若不能建立一套科学合理、及时透明的收益管控机制，对后续收益进行全面管理与追踪，可能会造成收益资金被挪用风险，直接影响后续的偿债进程，对项目推进产生较大影响。

对策：针对项目收益资金的后续监控问题，可以通过设立项目资金管理专户，由财政部门进行专项统一管理，严格根据《资金管理办法》的相关要求进行后续操作，保障用于偿债的收益资金的安全性。

（六）利率波动风险

风险描述：受国内外宏观经济形势和国内经济政策变动的影响，资本市场利率水平可能产生不利变动，进而在本项目债权存续期限内影响项目的财务成本，可能使项目的财务成本超过预期水平，对项目的融资平衡产生较大影响。

对策：针对利率波动对项目财务成本的影响问题，可通过合理调整债券的期限结构、还款方式和时间等方式，优化期限配比、充分利用资金、做好还款计划和还款准备，及时进行动态调整，最大程度降低利率波动带来的损失。

四、中介服务机构基本情况

（一）会计师事务所

四川鑫鑫会计师事务所有限责任公司作为本项目的审计机构,为本期债券的发行出具《专项评价报告》。四川鑫鑫会计师事务所有限责任公司成立于2006年2月23日,是持有四川省工商行政管理局于2018年8月17日核发的《营业执照》的有限责任公司(自然人投资或控股)。

本所律师认为:四川鑫鑫会计师事务所有限责任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,在评价报告上签字的两名会计师均具备相应的从业资格。

（二）律师事务所

浙江震瓯律师事务所为本项目出具本《法律意见书》,本所是经浙江省司法厅批准设立并核发《律师事务所分所执业许可证》,具备提供法律服务的主体资格,且历年年度考核合格。本所指派的王建静律师、金怡怡律师均持有《中华人民共和国律师执业证》且二人执业证均通过了历年年检。

本所律师认为:浙江震瓯律师事务所系经批准依法设立且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质;在本法律意见书上签字的两名执业律师均具备相应的从业资格。

第三部分 结 论

一、德阳市卫生健康委员会作为本次专项债的实施主体符合财预(2017)89号文的实施主体要求。

二、项目的业主主体系依据中国法律设立的单位,具有相应的民事权利能力和民事行为能力;依法成立、经营合法合规,依法有效存续;依据法律或经批准,可以从事本项目项目建设经营、开发、综合利用等活动。

三、项目符合国家产业政策,已经取得相关批复,尚待按工程进度完善各项等行政审批手续,合法施工,有序推进。

四、项目具有公益性且有收益,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。

五、由财政投入解决的项目资本金占比符合国家固定资产投资项目资本金制度;项目融资与收益达能够达到平衡。

六、项目资产独立性基本能够得到保障,项目收入来源合法合规,属于财政收入。

七、项目存在一定的收益不足以偿还本息的风险,但项目收益相对稳定,项目收益不足偿还风险可控。

本法律意见书自本所盖章及经办律师签字后生效;本法律意见书一式六份本所留存一份,其余五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---

（本页无正文，为《浙江震瓯律师事务所关于德阳市人民医院城北第五代医院建设项目收益与融资自求平衡专项债券法律意见书》签字盖章页）

浙江震瓯律师事务所（盖章）：

负责人：



承办律师：王建静

承办律师：

2019 年 4 月 18 日

