

克拉玛依市独山子人民医院迁建项目

专项债券

之

法律意见书



新疆炎黄律师事务所

新疆克拉玛依市广源路 17-14 号恒隆广场 B 座二楼

2025 年 5 月

**新疆炎黄律师事务所**  
**关于克拉玛依市独山子人民医院迁建项目**  
**专项债券之法律意见书**

新炎黄[2025]施第6号

致：克拉玛依市独山子区卫生健康委员会

新疆炎黄律师事务所接受贵单位的委托，指派本所律师作为专项债券的法律顾问，就2025年克拉玛依市独山子人民医院迁建项目专项债券的相关事宜出具法律意见书。

**第一部分 引言**

**一、出具本法律意见书的依据**

**（一）法律依据**

本所律师是依据《中华人民共和国预算法》、《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）、《地方政府专项债券预算管理办法》（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品种的通知》（财预〔2017〕89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）》等法律、政策法规、规范性文件出具本法律意见书。

**（二）事实依据**

- 1、《克拉玛依市独山子人民医院迁建项目可行性研究报告》；
- 2、《克拉玛依市独山子人民医院迁建项目收支预算表》；
- 3、《克拉玛依市独山子人民医院迁建项目总体评价报告》广瑞会咨字[2025]017号。

**二、声明事项**

1、本所律师依据本法律意见书出具日之前已发生的事实和我国现行法律、法规和相关行政部门的有关规定发表法律意见；意见书中描述或引用法律问题涉及的事实、信息和数据均是截至本法律意见书出具之日，相关主体提供给本所的受限于前述规定的有效事实和数据；

2、本所律师仅就与专项债券有关的法律问题发表法律意见，不对会计、审计、信用评级等专业事项和意见发表意见。在本法律意见书中对有关会计意见、审计意见中某些结论的引述，并不意味着本所律师对这些结论的真实性和准确性作出任何明示或默示性保证；

3、本所律师根据本所与贵行签订之《法律顾问合同》的约定，按贵行的指示根据具体情况对某些事项进行跟踪核实和确认，但不保证在法律意见书出具之后某些情况是否会发生变化：

4、本所及经办律师已经严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，对专项债券项目进行了核查验证，本法律意见书所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载，误导性陈述或者重大遗漏；

5、本法律意见书仅供专项债券发行之目的使用，非经本所书面同意，不得用作其他任何目的。

基于上述情况，本所律师按照中国律师行业公认的执业标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具法律意见书如下：

（以下为正文）

## 第二部分 正文

专项债券对应项目为克拉玛依市独山子人民医院迁建项目。随着经济发展和生活水平提高，群众对高质量医疗服务需求不断增加。近年来，克拉玛依市独山子区医疗卫生体系虽有发展，但整体水平和基础设施建设滞后。市独山子人民医院是区内集医疗、教学、科研、预防一体的综合医院，是当地医疗体系的重要部分。与周边综合医院相比，它存在业务用房分散、医疗设备陈旧落后，部分设备已超出正常使用年限，以及就诊流程不合理等问题，会诊难、辅助检查难、管理难情况突出。

因此，为加快独山子区医疗卫生事业建设，推动优质医疗资源下沉，提升卫生健康服务水平，计划在城区选址新建市独山子人民医院。迁建后床位达 400 张，达二级甲等综合医院标准，满足群众需求，促进医疗卫生事业快速发展。

### 一、项目概况

#### 1.1 项目名称

克拉玛依市独山子人民医院迁建项目

#### 1.2 项目申报单位

克拉玛依市独山子区卫生健康委员会

#### 1.3 项目实施单位

克拉玛依市独山子人民医院

#### 1.4 项目建设地点

项目位于克拉玛依市独山子区。

#### 1.5 项目基本内容

本项目的建设内容包括：项目总建设用地面积：41230.06 平方米（61.85 亩），西侧地块 23426.7 平米（35.14 亩），东侧地块 17803 平米（26.7 亩）；项目建成后总建筑面积：68724.66 平方米，其中地上建筑面积：51124.85 平方米，地下建筑面积 17150 平方米，设计共 400 个床位，主要包含门诊医技病房楼、传染病楼、污水处理站（地上楼梯间）及安防用房、医疗废弃污物暂存、人行天桥、门卫、分控室及配套设施等。容积率 1.24，建筑密度 19.96%，绿地率 23.71%。停车位总数 640 个。

项目建设的工期预计共 24 个月。

#### 1.6 项目批复情况

截止 2025 年 5 月 31 日，克拉玛依市独山子人民医院迁建项目相关的批复文件如下：

2025 年 5 月 13 日，克拉玛依市独山子区发展和改革委员会出具《关于克拉玛依市独山子人民医院迁建项目可行性研究报告的批复》（独发改发[2025]22 号）。

### 二、项目主体资格

根据克拉玛依市独山子区发展和改革委员会于 2025 年 5 月 13 日出具的《关于克拉玛依市独山子人民医院迁建项目可行性研究报告的批复》（独发改发〔2025〕22 号），克拉玛依市独山子人民医院迁建项目由克拉玛依市独山子区卫生健康委员会报请立项，负责实施及管理。经本所律师查询全国组织机构代码数据服务中心（<https://www.cods.org.cn>），克拉玛依市独山子区卫生健康委员会的统一社会信用代码为 11650202MB1150297Y，地址为新疆维吾尔自治区克拉玛依市独山子区长岭路 51 号。

克拉玛依市独山子区卫生健康委员会在施工中严格执行《建筑法》、《工程质量管理条例》、《工程项目招标投标管理条例》，并按照基建程序实行工程建设项目管理和指导，工程实行公开招标。

据此，本所律师认为：（1）克拉玛依市独山子区卫生健康委员会具有独立的民事权利能力和民事行为能力，作为单位主体能够独立对外承担责任；（2）经本所律师尽调，截至目前该单位与其他法人或自然人不存在相关法律诉讼，企业自身风险较低；（3）克拉玛依市独山子区卫生健康委员会具备实施管理克拉玛依市独山子人民医院迁建项目并以该项目申请地方政府专项债券的主体资格。



### 三、项目建设的必要性及社会意义符合国家有关政策要求

近年来，人大代表和政协委员从提升医疗服务质量、增强医疗资源可及性的角度出发，指出市独山子人民医院存在诸多问题：医院建筑年久失修，设备严重老化，难以满足当下医疗需求；人才流失现象严重，致使医院发展受限。同时，在专科服务能力、诊疗技术水平以及医疗质量安全等方面，与周边医院相比存在差距，无法满足群众多层次、多样化的医疗需求。

#### 1、本项目是实现市独山子人民医院可持续发展的必然选择。

医院现有建筑年久失修，设备老化，人才流失严重，医院的医疗服务能力与周边医院相比存在明显差距，难以满足群众日益增长的医疗服务需求。迁建市独山子人民医院对于提升医院的医疗服务能力，满足群众日益增长的医疗需求具有至关重要的意义。这不仅是医院自身发展的迫切需要，也是保障当地居民健康，推动区域医疗卫生事业发展的必然选择。

通过迁建，医院将更好地推动“奎独乌”区域医疗资源整合与协同发展，提升区域医疗服务水平，为区域医疗中心建设提供坚实保障。另外，独山子区整体规划从西向东推进，医院迁建后能与周边基础设施更好融合，是完善城市功能布局、提升医院发展空间的必由之路。同时，项目是确保医疗环境安全的必要举措，根据中华人民共和国住房和城乡建设部公告2024年第175号《综合医院建筑设计规范》（GB51039-2014），医院选址需远离污染源、易燃易爆物品生产贮存区，并确保空气洁净、环境安静。目前在用市独山子人民医院紧邻化工园区，化工园区因涉及危险化学品生产、储存及潜在污染风险（如泄漏、废气排放），不符合医院选址的基本条件。基于当下发展需要，急需迁建。

#### 2、本项目的建设是医院谋求长远发展的必要性举措。

作为全国二级甲等医院，市独山子人民医院在住院条件、诊疗环境方面，与国家《综合医院建设标准》（建标110-2021）有很大的差距，随着独山子区群众医疗需求增长，克拉玛依市独山子人民医院诊疗人数增加，此类问题日益突出，部分消防设施陈旧老化，无法满足当前消防安全标准，给患者和医护人员生命财产安全带来潜在威胁。院区环境有提升空间，绿化与功能布局不合理，患者就医不便，部分复杂疾病诊疗受限。迁建医院迫在眉睫。迁建后将规范医疗流程，优化科室布局，完善功能科室，引进先进设备。同时加强污水处理、垃圾处理，合理规划绿化。致力于建成功能完备、设备先进、布局科学、服务优质的综合医院，满足患者多元就医需求，造福当地百姓。

3、项目的建设，使医院能够与周边基础设施实现更好的融合，进一步完善城市功能布局。

近年来，独山子区整体规划发展呈从西至东推进的态势。市独山子人民医院的迁建应当紧密配合这一城市整体规划，不仅有利于提升医院自身的发展空间和服务能力，也将提升城市整体品质，为居民打造更优质的生活与就医环境。医疗设施是城市公共卫生的基础设施，是保障人民群众身心健康，促进区域经济和谐快速发展的重要物质基础。区域内的人口分布和城市建设方向发生了显著变化。西边的老城区人口数量呈逐年下降趋势，与之形成对比的是，城市发展重心逐渐向东部偏移，如今东部已成为人口高度密集的区域。随着群众对医疗服务的需求不断提升、医疗体制改革的持续进行，住院病人数还将不断攀升，现有的医疗设施已经无法满足医院未来的发展需求。整体迁出是适应全区医疗事业发展规划、大力改善全区医疗卫生系统基础设施条件的需要。

为适应全区经济社会发展，不仅需要调整和优化全区卫生资源空间布局，也需要适度增加卫生资源总量，进一步提高医疗保健服务的可及性。加快引进优质医疗保健服务项目，引入先进理念，增加全区优质医疗资源所占比重，更好地满足城乡居民对优质医疗资源的需要，从总体上提升独山子区医疗卫生服务水平。

4、迁建后的市独山子人民医院对全区的医疗事业将起到积极的推动作用，是当地医疗卫生事业得以实现的重要保障。

市独山子人民医院拟建新址位于独山子城区，拟建位置辐射半径大，群众就医方便，从区人民医院的长远发展考虑，医院的整体迁建场址位于整个城区的东侧，可以均衡全区卫生资源，有利于人民群众看病治疗，从而有效控制各种疾病的防治和控制，对各种传染病、常见病、多发病的有效控制和诊治。同时，可承担全区医疗卫生事业的急救任务，带动区域医疗服务水平的提高，对全区的医疗服务网络的建设起到积极的推动作用。

5、人才是第一资源，项目建设为医院人才引进提供有力保障。

随着医疗技术的不断进步和人们对健康的重视程度日益提高，医疗服务的需求和标准也在不断变化。迁建市独山子人民医院可以为医院的未来发展提供更大的空间，便于引进先进的医疗设备和技術，吸引优秀的医疗人才，提升医院的综合实力和竞争力，更好地应对未来医疗市场的挑战。同时，新医院的建设也有助于推动独山子区医疗卫生事业的发展，促进区域健康产业的繁荣。

为积极响应并深入贯彻克拉玛依市关于打造北疆区域医疗中心的战略任务目标，迁建市独山子人民医院无疑是一项具有深远意义的关键举措。这一迁建工程不仅将为独山子区乃至整个区域的医疗事业发展注入强劲动力，起到积极的引领与推动作用，更将有力地助推“奎独乌”区域医疗中心的建设进程，促进区域医疗资源的优化整合与协同发展。

项目建设符合国家地方政府专项债的投资方向；符合克拉玛依市国民经济发展规划。

本所律师认为：

项目建设具有必要性，通过本项目的建设，为适应全区经济社会发展，调整和优化了全区卫生资源空间布局，满足群众多层次、多样化的医疗需求，将大幅提升区域内医疗服务质量。这一重要举措将对全区的医疗事业将起到积极的推动作用，是当地医疗卫生事业得以实现的重要保障。综合来看，项目建设得到符合国家资金支持范围。项目选址交通便利，安全防护、紧急处置、信息监控等配套措施健全，建成后将显著提升独山子区的城市品牌形象和医疗服务能力，为区域的经济、社会发展和民生改善做出积极贡献。

#### 四、关于本期专项债券项目资金筹措情况

该项目工程总投资 61,600.00 万元。工程静态总投资 60,134.17 万元，其中工程部分投资 46,044.80 万元，设备安装费 6,437.08 万元，其他费用 4,708.11 万元，基本预备费 2,955.01 万元，建设期还贷利息 1,455.00 万元。申请项目地方政府专项债券 49,000.00 万元，占项目总投资 80.00%，期限 20 年；其他自有资金 12,600.00 万元，占项目总投资比 20.00%。

项目申请专项债券 49,000.00 万元，贷款年利率根据上年发行专项债利率情况上浮，基于保守情况预计为 3%，分两期发行，期限 20 年，2025 年申请 24000 万元，2026 年申请 25000 万元，2045 年归还本金 24000 万元，2046 年归还本金 25000 万元，运营期还款利息合计 27,945.00 万元。运营期需偿还本息 76,945.00 万元。

#### 五、项目财务效益预测及财务分析情况

根据项目前期做出的可研报告方案和项目实施方案，本项目主要收入来源于医疗收入及财政基本补助收入。以经营性收入所对应的充足、稳定现金流作为债券还本付息来源。该项目建设期 2 年，在 2027 年-2046 年为运营期，在运营期内根据《克拉玛依市独山子人民医院迁建项目实施方案》附表七《利润及利润分配表》中做出的内容，预测该项目在预计债券存续期内，预计项目总收入为 799,963.28 万元，总成本费用为 692,239.87 万元，税后净利润为 66,179.21 万元，经测算，项目内部收益率为 9.41%，本息覆盖倍数为 1.79，偿债能力较强，项目风险较低。根据资金平衡测算分析，在满足假设条件的前提下，本项目能够产生持续稳定的现金流收入，且项目专项债券本息保障倍数为 1.79，专项债券本金保障倍数为 2.81，现金流收入能够完全覆盖债券还本付息的规模，偿还债券资金有保障，可覆盖债券存续期间各年利息及到期还本金的支出需求。



## 六、项目融资与收益平衡

2025年5月，根据新疆广瑞会计师事务所（普通合伙）出具的《总体评价报告》（广瑞会咨字[2025]017号）内容认为，基于财预（2017）89号文件以及相关克拉玛依市独山子人民医院迁建项目参与单位对项目收益预测及所依据的各项假设前提下，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，并以经营性收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源。按照项目预计条件的资金测算平衡结果，本项目在存续期间能够产生持续稳定的现金流，专项债券本息保障倍数为1.79（项目可偿收益/债券本息），实现项目收益和融资自求平衡；同时通过《克拉玛依市独山子人民医院迁建项目-项目实施方案》中项目压力测试，在该项目营业收入下降20%时，对项目债券本息资金覆盖率指标的影响程度进行单因素敏感性分析，项目债券本息覆盖率仍然大于1，项目具有一定的稳定性与风险抵抗能力。

综上，本所律师认为，本项目在发行债券周期内，一方面通过债券发行能满足项目投资运营融资需要，另一方面项目收益也能保证债券正常的还本付息需要，总体实现项目收益和融资的自求平衡；本期发行专项债券以经营性收入所对应的充足、稳定现金流作为还本付息的资金来源，能够实现项目收益和融资自求平衡，在项目可偿债收益因素降低20%的情况下，项目收益仍能覆盖债券的还本付息，具有一定的抗风险能力，能够自负盈亏，偿债能力有保证，符合《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）第二条第（二）项的要求。

## 七、项目法律风险评估

### 1. 工期延误和工程事故风险

项目工程一般存在工期延期和工程事故的可能性。项目建设期每年的利息额较大，如果工期延误或是在施工过程中因一些难以预测的原因出现工程事故，从而导致工程投资增加情形，使项目净收益减少的，可能会影响本项目收益以及本次发行债券的还本付息能力，但作为偿债保障措施，若出现上述项目预期收益无法偿还到期债券本息时，可按照《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）文件相关规定，在专项债务限额内发行专项债券周转偿还，以确保债券本息按时足额支付，带项目收入实现后再予以归还。

### 2. 利率波动风险

在本次发行债券存续期内，受国际、国内宏观经济环境变化，国家宏观经济政策的变动等因素的影响会引起债务资本市场的利率波动，市场利率波动将对本次发行项目财务或成本



产生影响，进而影响项目投资收益的平衡性；由于本期债券发行期限较长，可能跨越多个利率波动周期，市场利率的波动可能使投资者面临债券价值变动的不确定性。

### 3、成本上升风险

考虑到市场因素，项目在未来施工阶段的主要建筑材料实际价格以及劳务成本等方面与现阶段估算价格可能会发生加大偏离；项目建成后，对工程需要进行合理的日常维护管理从而导致维护成本增加，也会造成成本上升，由此带来的不利影响可能将对债券带来一定风险。

### 4、偿付风险

本期债券偿付资金主要来源于经营收益，偿债较有保障，偿付风险低，但经营收益受运营经济效益预期等方面的不确定性因素影响，由此造成的风险可能导致不能按期还息还本。

本所是经新疆维吾尔自治区司法厅批准设立并合法存续的合伙制律师事务所，现持有《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码为：31650000457668713K。

据此，本所律师认为，新疆炎黄律师事务所系依法批准设立并合法存续的律师事务所，具备为专项债券项目出具《法律意见书》的资格。在《法律意见书》签字的律师具备相应的从业资格。

## 九、结论意见

本所律师经审慎核查有关文件和信息，综合上述内容，根据有关法律法规和规范性文件的相关规定，现发表如下结论性意见：

1、克拉玛依市独山子区卫生健康委员会具备独立的民事权利能力和民事行为能力，项目实施主体符合相关法律规定。

2、本项目发行专项债券用于克拉玛依市独山子人民医院迁建项目专项建设，符合《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）的相关规定。

3、本期债券偿债资金来源主要为项目建成后的经营性收入，经新疆广瑞会计师事务所（普通合伙）评估，在对项目收益预测以及所依据的各项假设前提实现的情况下，项目预期收益可覆盖本期融资本息，满足项目收益和融资自求平衡的要求，符合《财政部关于印发〈地方政府债券发行管理办法〉的通知》（财库〔2020〕43号）等相关文件的规定。

4、为专项债券项目提供服务的中介机构具备相应从业资格。

5、本期专项债券不存在实质性法律障碍。但由于专项债券期限较长，可能存在国家宏观经济政策、市场等因素影响相关利率波动，从而影响专项债券还本付息的风险。对该风险项目单位应加强资金绩效管理，充分盘活存量资金，提高资金使用效率，降低利率波动

带来融资成本变高的风险。

6、对该项目可能存在的成本上升风险，为尽量减小该风险对项目造成的影响，建设主体应当继续完善项目资金预算以及管理制度，可将施工成本分为事先控制、事中控制和事后控制，对项目在运营成本过程中进行精准预测和严格把控，按动态控制原理对实际施工成本的发生过程进行有效控制。

7、对该项目存在的偿付风险，建议聘请高水平的具有相应资质和能力的施工队伍，依法签订和履行本项目相关各类合同，保证项目工期和施工质量，进而保障项目经营收益，降低偿付风险，从制度层面建立地方政府性债务风险防控措施及债务风险应急处置预案，建立完善的债务资金使用管理机制。

本法律意见书正本一式两份，供专项债券发行之目的使用，本法律意见书自加盖本所公章及本所经办律师签字后生效。

（以下无正文）

【本页系《新疆炎黄律师事务所关于克拉玛依数字经济产业园区企业科研孵化基地项目五期专项债券之法律意见书》的签署页】

新疆炎黄律师事务所（盖章）



经办律师（签字）：

本法律意见书出具日期为：2025 年 5 月 31 日

# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31650000457668713K

新疆炎黄  
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: 新疆维吾尔自治区司法厅  
发证日期: 2018 年 08 月 01 日