



新疆星河井然律师事务所

关于昌吉州中医医院中药制剂研发中心建设项目

拟申请政府专项债券法律意见书

星河井然法意〔2026〕第188号

致：昌吉回族自治州中医医院

新疆星河井然律师事务所（以下简称“本所”）系合法注册的从事中国法律服务的律师事务所。受昌吉回族自治州中医医院（以下简称“申请人”）的委托，本所根据《中华人民共和国预算法（2018修正）》《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）《政府投资条例》《中华人民共和国招标投标法（2017修正）》《中华人民共和国土地管理法（2019修正）》《中华人民共和国环境影响评价法（2018修正）》《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）等有关法律、法规及规范性文件的规定，就申请人“昌吉州中医医院中药制剂研发中心建设项目”地方政府专项债券（以下简称“本次申请发行债券”）事宜，出具本法律意见书。

一、本所律师出具本法律意见书主要依据的事实或文件

1. 新疆昌吉国家农业高新技术产业示范区经济发展局《关于昌吉州中医医院中药制剂研发中心建设项目可行性研究报告的批复》（昌农高经字〔2024〕131号）；



2. 申请人提供的《昌吉州中医医院中药制剂研发中心建设项目可行性研究报告》（新疆力丰工程设计咨询有限公司编制，2024年9月）；

3. 申请人《事业单位法人证书》（统一社会信用代码：12652300457751322A）；

4. 《规划条件通知书》（编号：2024039（E21-5-1地块））；

5. 关于《昌吉州中医医院中药制剂研发中心建设项目环境影响报告表》的审批意见（昌农高环函〔2025〕7号）；

6. 新疆宏昌天圆有限责任会计师事务所出具的《昌吉州中医医院中药制剂研发中心建设项目执行商定程序的财务评估报告》。

委托人已向本所作出承诺：委托人为本所出具本法律意见书所提供的文件资料、陈述和说明均为真实、准确、完整，不存在任何可能导致本法律意见书失实或产生误导的虚假记载、重大遗漏和误导性陈述，并对所有文件资料、陈述及说明的真实性、准确性和完整性承担全部责任。

在审查上述文件时，本所律师作出下列假定：

1. 委托人提供给本所律师的文件均与其正本相符，且至今未被替换、补充或修改；



2. 所有文本上的签名、印章均为真实，且至今未被撤销；

3. 所有文件及相关陈述均为真实、完整、有效，无任何隐瞒、遗漏和虚假之处；

4. 相关当事人的行为系依照现行法律及各自章程所规定的程序和权限实施。

在出具本法律意见书时，本所律师声明：

1. 本所律师发表的法律意见是依据出具日之前发生或存在的有关事实及中国现行法律、法规和其他规范性文件，并且是基于本所律师对有关事实的了解和对有关法律、法规的理解做出的；

2. 在本法律意见书中，本所律师仅对申请人申请发行本次债券的合法性、合规性及风险事项发表法律意见，受制于其他未向本所律师透露的资料可能产生的影响，本法律意见书中力求不存在虚假、严重误导性陈述及重大遗漏；

3. 本所律师在法律意见书中对某些数据和结论的引述（如偿债覆盖倍数、投资金额等），并不意味着对这些数据、结论的真实性和准确性作出任何明示或默示的保证；

4. 本法律意见书仅供申请人申请发行本期债券之目的使用时参考，未经本所同意不可用作其他目的。

基于上述假定成立且/或委托人已承诺对真实性、准确性和完整性负责的前提下，根据所掌握的事实进行法律



分析，本所律师按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，已经对委托人提供的有关文件和事实进行了核查和验证，现出具法律意见如下：

## 二、背景情况

本项目系为贯彻落实《“十四五”中医药发展规划》及健康中国战略，提升区域中医药服务能力与科研水平而设立。申请人作为三级甲等中医医院，建设高标准中药制剂研发中心符合国家产业政策导向与公共卫生服务体系补短板要求，项目性质属于公益性医疗卫生基础设施，属于地方政府专项债券支持的公益性资本支出范畴。

## 三、项目概况

（一）项目名称：昌吉州中医医院中药制剂研发中心建设项目

（二）建设性质：新建

（三）建设地点：昌吉州中医医院。

（四）建设期限：4 年

（五）运营期限：14 年

注释：根据《财务评估报告》，项目收益与融资平衡测算覆盖整个项目周期（含建设期）共计 18 年（2025-2042 年）。本法律意见书中‘债券存续期内’的收益、成本及偿债能力分析均基于该完整周期测算。

（六）项目建设规模及建设内容：



该项目分两期建设，一期计划新建制剂车间 8400m<sup>2</sup>，配套建设室外工程和购置制剂及药检设备；二期计划新建综合业务楼 6300m<sup>2</sup>。

（七）项目总投资估算：

工程总投资 10,000 万元，其中：工程费用 8,276.08 万元（占比 82.76%）；工程建设其他费用 494.16 万元（占比 4.94%）；预备费用 172.26 万元（占比 1.72%）；建设期利息 1,057.50 万元（占比 10.58%）。

（八）项目资金筹措安排：

该项目计划总投资 10,000 万元，其中拟申请地方政府专项债券资金 8,000 万元，占总投资的 80%；其余 2,000 万元为自筹资金，占总投资的 20%。专项债券利息每半年支付一次，专项债券本金于到期年一次性偿还。2025 年已成功发行地方政府专项债券资金 2500 万元（实际利率 2.39%，期限 15 年），自筹资金 750 万元；2026 年（本次）申请地方政府专项债券资金 2,600 万元（利率暂按 3.2%测算，期限 15 年），自筹资金 750 万元；2027 年申请地方政府专项债券资金 1450 万元（利率暂按 3.2%测算，期限 15 年），自筹资金 250 万元；2028 年申请地方政府专项债券资金 1450 万元（利率暂按 3.2%测算，期限 15 年），自筹资金 250 万元。

（九）项目预期收入与支出：



根据新疆宏昌天圆有限责任会计师事务所专项评价报告，项目运营期（14年）内主要收入为自制中药品销售收入，具体包括丸剂、片剂、胶囊剂、散剂、贴剂等31类自研制剂的销售收益，年销售收入稳定在3,831.13万元，其中约定用于债券偿债的可偿债收入为3,256.46万元（按85%分成计算）。据此测算，债券存续期内可用于偿债的收益合计为45,590.40万元。

项目运营成本主要涵盖原料采购费、人员工资及福利费、维护维修费、燃料及动力费等。经测算，经营成本合计27,585.04万元，总成本费用36,390.90万元。

#### （十）收益与融资平衡情况：

该项目在债券存续期内项目收入总额45,590.40万元，扣除运营成本27,585.04万元后，剩余可偿债收益18,005.36万元，项目偿债覆盖倍数1.56倍。

### 四、债券要素

（一）债券名称：昌吉州中医医院中药制剂研发中心建设项目专项债券。

（二）申请人：昌吉州中医医院。

（三）申请品种：项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券。

（四）申请债券期限：15年期固定利率债券。



（五）申请发行总额：8,000 万元（占项目总投资的 80%）。2025 年已成功发行地方政府专项债券资金 2500 万元（实际利率 2.39%，期限 15 年），自筹资金 750 万元；2026 年（本次）申请地方政府专项债券资金 2600 万元（利率暂按 3.2%测算，期限 15 年）

（六）债券用途：用于中药制剂研发中心一期制剂车间、二期综合业务楼建设及设备购置。

（七）还本付息方式：专项债券利息每半年支付一次，专项债券本金于到期年一次性偿还。

## 五、法律分析

### （一）申请人主体资格的合规性分析

根据《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）第二条，专项债务的举借主体为地方政府，项目实施主体需为依法设立、具备承担项目建设运营能力的法人单位。申请人系经事业单位登记管理机关核准登记的事业单位（持有《事业单位法人证书》），具有独立法人资格，且作为三级甲等中医医院，具备承担中药制剂研发中心建设及运营的专业能力（包括人员、技术、管理等）。

根据《政府投资条例》第九条，政府投资项目的项目单位需对项目建议书、可行性研究报告等文件的真实性负责。申请人作为本项目单位，已编制并提交了合法有效的



可行性研究报告（由具备资质的新疆力丰工程设计咨询有限公司编制），并取得审批机关的批复（昌农高经字〔2024〕131号），符合政府投资项目对实施主体的要求。

结论：本所律师认为，申请人具备作为本期专项债券合法项目实施主体的法律资格。

## （二）项目建设及资金用途的合规性分析

1. 项目建设内容合规性：本项目为新建中药制剂研发中心，属于医疗卫生基础设施领域，符合《“十四五”中医药发展规划》关于“支持中医医院建设中药制剂中心”的要求，亦符合《新疆维吾尔自治区卫生健康事业“十四五”发展规划》中“提升区域中医药服务能力”的政策导向，具有公益性和资本性支出属性。

2. 资金用途合规性：根据《中华人民共和国预算法（2018修正）》第三十五条，地方政府举借债务只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。本项目资金用于制剂车间、综合业务楼建设及设备购置，属于《中华人民共和国预算法》所规定的公益性资本支出。《地方政府专项债务预算管理办法》第三条规定，专项债务收入、安排的支出纳入政府性基金预算管理；第五条进一步明确，专项债务收入应当用于公益性资本支出，不得用于经常性支出。本项目专项债券资金用途符合上述规定。



结论：本所律师认为，本项目建设内容及资金用途符合专项债券发行的政策及法律要求。

### （三）政府债务风险防控的合规性分析

根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）及《〈财政部关于规范金融企业对地方政府和国有企业投融资行为有关问题的通知〉解读》第一条，地方政府举借债务需严格防控隐性债务风险，确保项目收益与融资自求平衡，禁止通过其他方式变相举债或由财政资金兜底。

本项目可行性研究报告及专项评价已论证，项目建成后通过中药制剂销售、技术服务等收入形成稳定现金流，偿债覆盖倍数为1.56倍（详见专项评价报告），具备收益覆盖融资的能力。同时，申请人已承诺自筹资金2,000万元到位（资金来源为医院自有资金及医疗服务结余），不存在依赖政府财政资金直接偿还债券本息的情形，符合“项目收益与融资自求平衡”的专项债券发行要求。此外，项目未通过信托、融资租赁等方式变相举债，亦无财政担保或承诺函等隐性债务情形。

结论：本所律师认为，基于申请人提供的资料及承诺，截至目前，本项目不存在新增地方政府隐性债务风险。

### （四）项目实施法定程序的合规性分析



1. 立项审批：本项目已取得新疆昌吉国家农业高新技术产业示范区经济发展局《关于昌吉州中医医院中药制剂研发中心建设项目可行性研究报告的批复》（昌农高经字〔2024〕131号），符合《政府投资条例》第九条关于政府投资项目需审批可行性研究报告的规定。

2. 用地手续：项目用地为医疗卫生用地，采用划拨方式供地，符合《中华人民共和国土地管理法（2019修正）》第五十四条“城市基础设施用地和公益事业用地可以划拨”的规定（具体为该条第二项“城市基础设施用地和公益事业用地”）。

3. 环评手续：根据《中华人民共和国环境影响评价法（2018修正）》第十六条，建设项目需根据环境影响程度编制环境影响评价文件。本项目作为医疗卫生设施建设项目，已依法完成环评手续（取得环评批复，文号：昌农高环函〔2025〕7号），符合法定程序。

综上，本所律师认为，项目目前已完成的立项、用地、环评手续，符合《政府投资条例》现行有效等法律法规对项目前期工作的强制性要求，实施程序合法有效。

#### （五）相关中介机构资质

##### 1、会计师事务所

新疆宏昌天圆有限责任公司会计师事务所为本项目专项评价的执行商定机构，为专项债券的发行出具了《昌吉州中



医医院中药制剂研发中心建设项目执行商定程序的财务评估报告》，新疆宏昌天圆有限责任会计师事务所成立于2004年8月17日，现持有新疆维吾尔自治区市场监督管理局核发的统一社会信用代码为91650000766252324B的《营业执照》。

本所律师认为，新疆宏昌天圆有限责任会计师事务所系依法成立且合法存续的审计机构，具备相应的从业资格，在评价报告上签字的两名会计师具备相应的从业资格。

## 2、律师事务所

本所为本期债券发行的法律服务中介机构，持有新疆维吾尔自治区司法厅颁发的《师事务所执业许可证》（证号：31650000457678276E）。本次发行之经办律师董阳、谭鸿浩分别持有新疆维吾尔自治区司法厅核发的执业证号为“16501202011216791”的《中华人民共和国律师执业证》及新疆维吾尔自治区司法厅核发的执业证号为

“16501201210545798”的《中华人民共和国律师执业证》，均通过了2025年年检。经办律师与发行人不存在关联关系。

综上所述，本所律师认为，本所及本法律意见书之经办律师具备就本次发行提供法律服务并出具本法律意见书



的法定资格，本法律意见书的签字律师均具备相应的从业资格。

#### （六）本次债券发行及项目实施的主要风险分析

1. 利率波动风险：受宏观经济形势、货币政策调整及市场供需变化等因素影响，债券存续期内市场利率可能发生波动。由于本期债券期限较长（与项目建设周期匹配），若市场利率上升，可能导致债券实际收益低于预期，影响投资者积极性；若利率下降，虽可能降低再融资成本，但需关注债券流动性风险。

2. 偿付风险：项目偿债资金主要依赖中药制剂销售收入，可能受以下因素影响：一是市场需求波动，如患者用药习惯变化、同类竞品上市等可能导致销量不及预期；二是政策调控风险，如医保目录调整、药品集中带量采购可能压低制剂价格，影响收入规模；三是运营风险，如制剂研发失败、生产资质获取延迟（需取得《药品生产许可证》）、质量不达标等可能导致投产延迟或销售受阻，进而影响现金流。此外，根据《财务评估报告》第 19 页所述，项目生产需投入的原料约 300 余种，所有药方均需经专业人员审核通过后方可进入调配环节，此过程亦存在技术与管理风险。

针对上述偿付风险，根据财务压力测试（基于可偿债收益单因素变动），即使在项目收益下降 20% 的极端情况下，



偿债覆盖倍数仍为 1.25 倍，表明项目具备一定的风险抵御能力。建议申请人将压力测试纳入持续风险管理。

3. 工程建设风险：项目建设周期较长（2025 年 4 月至 2028 年 12 月），可能面临工期延误风险，如因疫情、极端天气、建材供应短缺或设计变更等导致施工进度滞后，增加管理成本并延迟收益实现；此外，若施工质量不达标（如制剂车间不符合 GMP 标准），可能需返工整改，进一步增加投资成本，影响收益覆盖能力。

4. 资金管理风险：尽管申请人已承诺自筹资金 2,000 万元到位，但仍存在自筹资金延迟到位或不足的风险，可能导致项目建设资金缺口，影响工程进度；同时，若专项债券资金未严格按照《地方政府专项债务预算管理办法》第十六条规定用于公益性资本支出（如被挪用至经常性支出），可能引发监管处罚并影响债券信用。

5. 政策变动风险：中医药产业政策、环保要求或医保支付政策的调整可能对项目产生影响。例如，若国家或地方减少对中医药制剂的补贴，可能降低项目收益；若环保标准提高（如要求更严格的废气、废水处理设施），可能增加运营成本，压缩利润空间。

## 六、法律意见

基于本所律师对委托人提供的文件、资料及陈述的审慎核查，并根据现行有效的中国法律、法规及规范性文件，



现就本项目申请发行地方政府专项债券事宜，出具如下法律意见：

（一）申请人作为合法设立的事业单位法人，符合作为本期专项债券项目实施主体的法定条件；

（二）本项目建设内容及资金用途符合国家及地方关于专项债券支持公益性资本支出的政策要求；

（三）项目收益与融资自求平衡，不存在新增地方政府隐性债务风险；

（四）项目已依法履行可行性研究报告批复、建设用地规划、环境影响评价等必要的前置审批程序，项目实施程序合法、合规；

（五）本次债券发行及项目实施面临利率波动、项目偿付、工程建设等风险。申请人已关注到相关风险，并承诺将采取加强市场调研、优化资金管理、严格工程监管、关注政策动态等措施进行应对。同时，财务压力测试表明项目具备一定的风险抵御能力。

综上，本所律师认为，本项目申请发行本期地方政府专项债券，在已取得现阶段必备批准文件的前提下，符合相关法律、法规及规范性文件的规定，不存在实质性法律障碍。同时，我们建议申请人：1. 在申报及债券存续期内，确保所有前提与承诺持续有效；2. 严格遵守《地方政府专项债务预算管理办法》等规定，确保债券资金专款专用；



3. 建立动态收益监测与风险预警机制，必要时设立偿债准备金，以保障债券本息按期足额偿付。



法律意见书

新疆星河井然律师事务所



2026 年 4 月 13 日



# 律师事务所执业许可证

统一社会信用代码： 31650000457678276E

新疆星河井然 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： 2025年 03月 03日





|                   |                   |                                                                                                                                                                      |                     |
|-------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| 执业机构              | 新疆星河井然<br>律师事务所   |   |                     |
| 执业证类别             | 专职律师              |                                                                                                                                                                      |                     |
| 执业证号              | 16501202011216791 |                                                                                                                                                                      |                     |
| 法律职业资格<br>或律师资格证号 | A20176522010300   |                                                                                                                                                                      |                     |
| 发证机关              | 新疆维吾尔自治区司法厅       | 持证人                                                                                                                                                                  | 董阳                  |
| 发证日期              | 2025年 03月 06日     | 性 别                                                                                                                                                                  | 女                   |
|                   |                   | 身份证号                                                                                                                                                                 | 652222198370807002X |

| 律师年度考核备案 |                           | 律师年度考核备案 |                           |
|----------|---------------------------|----------|---------------------------|
| 考核年度     | 2025年3月6日至<br>2025年5月31日止 | 考核年度     | 2025年5月8日至<br>2026年5月31日止 |
| 考核结果     | 称职                        | 考核结果     | 称职                        |
| 备案机关     | 乌鲁木齐市司法局<br>专用章           | 备案机关     | 乌鲁木齐市司法局<br>律师年度考核备案章     |
| 备案日期     |                           | 备案日期     |                           |



|                   |                   |                                                                                                                                                                      |                    |
|-------------------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 执业机构              | 新疆星河井然<br>律师事务所   |   |                    |
| 执业证类别             | 专职律师              |                                                                                                                                                                      |                    |
| 执业证号              | 16501201210545798 |                                                                                                                                                                      |                    |
| 法律职业资格<br>或律师资格证号 | A20096501020102   |                                                                                                                                                                      |                    |
| 发证机关              | 新疆维吾尔自治区司法厅       | 持证人                                                                                                                                                                  | 谭鸿浩                |
| 发证日期              | 2025年03月06日       | 性别                                                                                                                                                                   | 男                  |
|                   |                   | 身份证号                                                                                                                                                                 | 650104197111220019 |

|          |                           |          |                            |
|----------|---------------------------|----------|----------------------------|
| 律师年度考核备案 |                           | 律师年度考核备案 |                            |
| 考核年度     | 2025年3月6日至<br>2025年5月31日止 | 考核年度     | 2025年5月15日至<br>2026年5月31日止 |
| 考核结果     | 称职                        | 考核结果     | 称职                         |
| 备案机关     | 乌鲁木齐市司法局<br>专用章           | 备案机关     | 乌鲁木齐市司法局<br>专用章            |
| 备案日期     |                           | 备案日期     |                            |