



陕西达拓律师事务所
Shaanxi Datuo Law Firm

2023年武功县中医医院建设项目 专项债券

法 律 意 见 书





目录

释义	2
一、主体资格及资质	4
二、本项目基本情况	5
三、本项目的立项及批复情况	8
四、项目收益和融资的自求平衡	9
五、法律风险及风险控制措施	10
六、项目服务的中介机构	12
七、结论意见	13



释义

本法律意见书中，除非上下文另有所指，下列词语简称具有如下含义：

本项目、本次专项债券发行	指	2023年武功县中医医院建设项目专项债券
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
《实施方案》	指	《2023年武功县中医医院建设项目专项债券实施方案》
《可行性研究报告》	指	《2023年武功县中医医院建设项目可行性研究报告》
《财务评价报告》	指	《武功县中医医院建设项目评价报告》(上达专审字[2023]第B6-472号)
本所	指	陕西达拓律师事务所
元	指	人民币元



陕西达拓律师事务所

2023年武功县中医医院建设项目专项债券

法律意见书

2023拓字法意第018 号

武功县卫生健康局：

根据《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)、《地方政府债券发行管理办法》(财库(2020)43 号)、《关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》(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品种的通知》(财预(2017)89号)、《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》(财预(2018) 34 号)、《财政部关于做好地方政府债券发行工作的意见》(财库(2019)23号) 等法律、行政法规、部门规章及其他规范性文件的有关规定,本所接受委托,作为 2023 年武功县中医医院建设项目专项债券的专项法律顾问,按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神,就本次债券发行,出具本法律意见书。

对本法律意见书,本所律师作出如下声明:

(一)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,并基于对有关事实的了解和对中国现行法律、法规和规则指引的理解发表法律意见。

(二)本所律师承诺,已严格履行法定职责,遵循了勤勉尽责和诚实信用原则,对本项目的合法、合规、真实、有效进行了充分的核查验证,保证本法律意见书不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

(三)本所律师承诺,同意委托人将本法律意见书作为其向陕西省财政厅申报的法律文件,随同其他材料一同上报,并愿意承担相应的法律责任。

(四)委托人向本所律师保证,其已提供了为出具本法律意见书所必需的真实、完整、准确、有效的原始书面材料、副本材料或者口头证言,递交给本所的文件上的签名、印章真实,所有副本材料或复印件均与正本材料或者原件一致。

(五)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、委托人或者其他有关机构出具的证明文件而出具相应意见。



(六)本所律师仅就本项目所涉及的法律问题进行核查，本法律意见书中涉及财务评价报告等内容时，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作出任何明示或默示的保证。

(七)本法律意见书仅供委托人向陕西省财政厅申报，为陕西省财政厅代表省政府发行债券使用，不得用作任何其他用途。

一、主体资格及资质

(一)本次专项债券发行主体

依据《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

依据《地方政府专项债务预算管理办法》第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省级财政部门负责。省级政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。本次专项债券需由陕西省人民政府作为发行主体。

(二)项目主管及实施主体

根据本项目的申报文件和审批文件，本项目的主管单位为武功县卫生健康局，实施主体为武功县中医医院。

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目主管单位基本现状如下：

名称	武功县卫生健康局
法定代表人	张鹏
统一社会信用代码	11610431MB2999962Q
住所	陕西省咸阳市武功县后稷路
登记机关	中共武功县委办公室武功县人民政府办公室

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目实施单位基本现状如下：

名称	武功县中医医院
法定代表人	朱勇
统一社会信用代码	12610431435920025H
住所	武功县普集镇郃城路北段



登记机关	武功县事业单位登记管理局
注册资金	1810.6万
业务范围	为人民身体健康提供医疗与护理保健服务

本所律师认为，本项目主管单位武功县卫生健康局为国家政府的行政机关，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，本项目实施单位武功县中医医院为事业单位，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

二、本项目基本情况

(一)项目背景

武功县地处关中平原西部，东迄兴平，西邻杨陵、扶风，北接乾县，南隔渭河与周至相望。全县共设有1个街道办7个镇4个社区。即普集街道办事处、苏坊镇、武功镇、游凤镇、贞元镇、长宁镇、大庄镇及代家社区、河道社区、南仁社区、普集街社区。共有262个自治村6个社区居委会，43.86万人，其中农业人口28万人。全县土地面积397.8平方公里，其中耕地面积41.58万亩，人均0.95亩，是我省人均土地面积较少、人口密度较高的县区之一。全县粮食总产量始终稳定在21万吨以上，农业总产值4亿元左右。增先后荣获小麦单产全国先进县，全国商品粮基地县，瘦肉型猪生产基地县，大蒜、辣椒、猕猴桃也很驰名。武功县城东距古城西安68公里，咸阳国际机场50公里，西距工业重镇宝鸡90公里。陇海铁路、西宝高速公路、西宝公路中线、北线和107省道穿境而过，县境内地势平坦开阔，地理位置十分优越，是关中地区重要的交通枢纽和物资集散地，极具开发潜力。武功县土地肥沃，物产丰富，历史悠久，人杰地灵，有后稷故里，礼让之乡之誉。武功县人口分布情况。武功是个农业大县，人口分布以农村为主，城镇人口所占比例较小。据县统计局2019年人口统计数据为城镇人口15866人，占总人口的36.17%，农村人口279998人，占总人口的63.38%。武功县各镇、办、社区人口密度也有较大的差异，小村镇、普集镇、大庄乡人口密度最大，每平方公里分别为4436.1人，2502.3人、1202.3人。河道乡人口密度最小，每平方公里669.5人。武功县医疗卫生事业发展较快。建国以来，经过几十年的艰苦努力，逐步建立健全了县、镇、村三级卫生医疗保健组织。到2019年，全县各级各类医疗机构共418个，卫生技术人员共计1679人，拥有病床1028张。每千人口拥有病床2.4张，



每千人拥有卫生技术人员3.5人。县属国有医疗机构现有17个，其中县医院、中医院各1个，驻县厂矿医院1个，中心医院5个，一般卫生院7个，妇幼保健站1个，计划生育技术站1个，卫技人员共746人，拥有病床638张；标准化农村卫生室现有330个，从业人员515人，具备乡村医生资质515人；民营医疗机构现有69个，其中民营医院8个，个体诊所61个，民营医疗机构卫生技术人员224人，拥有病床240张；厂矿医院、医务室现有2个，其中厂矿医院1个，厂矿医务室1个，卫生技术人员194人，拥有病床150张。

(二)基本情况

根据《武功县行政审批服务局文件关于武功县中医医院建设项目初步设计的批复》(武行审批复(2023)64号),本项目建设规模及内容为:

诊疗综合楼及其裙房，功能为门诊、医技、急诊、住院，地上8层，地下1层。项目总用地15306.04平方米，新建总建筑面积约21248平方米，新建地上建筑面积约16013平方米，新建地下建筑面积约5234平方米，其中人防面积约2967平方米。建筑总高度40.7米，同时建设室外停车场、道路、绿化、亮化等配套设施。本项目建设期为2023年9月至2026年8月。

项目总投资16,612.36万元，其中工程费用14,198.13万元，占总投资的85.47%:工程建设其他费用1,623.16万元，占总投资的9.77%:预备费791.06万元，占总投资的4.76%。

详见表1-1项目总投资概算表、1-2分年度投资计划表。

表1-1项目总投资概算表

单位: 万元

序号	项目名称	投资概算	占比 (%)
一	工程费用	14198.13	85.47%
二	工程建设其他费用	1623.16	9.77%
三	基本预备费	791.06	4.76%
四	总投资	16612.36	100.00%

表1-1项目总投资概算表

单位: 万元

序号	项目	小计	2023年	2024年	2025年	2026年



1	资金筹措	16,612.36	3,031.47	21.46	3,100.00	10,459.43
2	自有资金	8,312.36	31.47	21.46	100.00	8,159.43
3	专项债券	8,300.00	3,000.00	0.00	3,000.00	2,300.00

(三)项目所在地区位图

项目位于武功县后稷路(原县医院旧址)。项目区位图如下图1-1所示。



图1-1项目建设地卫星图

(四)资金筹措方案

1、资金筹措原则

(1) 筹措渠道多样化

项目的建安资金是项目主要支出，本项目建安费用占比较高，所以在资金筹措时应该尽量确保资金渠道多样化，以不同的组合来降低潜在的风险，提高资金筹措的有效性和稳定性。

(2) 筹措计划科学化

不同时期的项目资金来源可能存在差别，在筹措资金时，应当根据实际的项目性质和实施过程制定科学合理的计划，为项目实施提供坚实的资金保障。

(3) 筹措过程规范化

筹措过程需遵循国家法律法规和相应的规章制度，有秩序地进行资金筹措，以减少法律纠纷，提高项目实施效率，促进社会和谐稳定发展。

2.项目投资额、自有资本金及资本金到位情况

该拟建项目总投资16,612.36万元，资金来源为财政配套及申请专项债券。



资金筹措：

项目资本金 8,312.36 万元，来源为县级财政配套；

申请地方政府专项债券8,300.00万元。

3.专项债券拟发行计划

本项目拟通过发行专项债券方式从社会筹资 8,300.00 万元。发行计划为 2023 年发行专项债券资金 3,000.00 万元，2025 年拟发行专项债券资金 3,000.00 万元，2026 年拟发行专项债券资金 2,300.00 万元。本项目债券发行计划详见下表。

表2-2债券发行计划表

单位：万元

发行年份	发行额度（万元）	发行期限
2023年	3,000.00（已发行）	20年期
2025年	3,000.00	20年期
2026年	2,300.00	20年期
合计	8,300.00	/

(五)项目进展情况

截至目前，项目建设资金已投入 3,952.94 万元。

项目自 2023 年 11 月开工至 2025 年 5 月底完成进度情况如下：

①土建工程±0.00 以下：土（石）方工程已完成 100%；桩与地基基础工程已完成 100%；混凝土及钢筋混凝土工程（地下车库主体工程）已完成 100%；人防门工程已完成 40%；基础底板防水、侧墙防水已完成 100%；隔震支座已完成 100%。±0.00 以上：混凝土及钢筋混凝土工程（地上主体工程）已完成 100%；砌筑工程已完成 100%；墙、柱面工程已完成 10%。

②安装工程火灾报警系统已完成 9.25%；电气设备安装工程已完成 5.89%；给排水工程已完成 13.13%；通风空调工程已完成 1.23%；消防工程已完成 15.77%；精装修-电气设备安装工程已完成 18.79%；精装修-给排水工程已完成 7.23%。

三、本项目的立项及批复情况

经本所律师核查，截至本法律意见书出具之日，本项目已经取得如下批复及文件：



序号	文件名称	文件批号
1	关于武功县中医医院建设项目变更项目建议书建设内容及规模的批复	武行审批复[2022]121号
2	关于武功县县城后稷西路北侧WG2022-H11宗地规划建设意见	武自然资函[2021]76号
3	关于武功县中医医院建设项目变更可行性研究报告建设内容及规模的批复	武行审批复[2022]124号
4	咸阳市生态环境局武功分局关于武功县中医医院建设项目环境影响报告表的批复	咸环武发[2022]70号
5	咸阳市重大决策社会稳定风险评估备案报告表	
6	关于武功县中医医院建设项目初步设计的批复	武行审批复[2023]64号
7	中华人民共和国国有建设用地划拨决定书	武地字〔2022〕11号
8	中华人民共和国建设用地规划许可证	地字第610431202214号
9	中华人民共和国建设工程规划许可证	建字第610431202215号
10	节能审查免于办理情况说明	
11	武功县人民政府关于武功县中医医院建设项目的情况说明	

四、项目收益和融资的自求平衡

本项目自有资金 8,312.36 万元，资金来源为县级财政配套。按照本项目在计算期内预期收入和预期支出，项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。

在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期内项目总收益为 26,577.53 万元，项目总债务融资本息为 13,280.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数 ≈ 1.69 倍，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障。

根据《财务评价报告》结论：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，并结合《2023年武功县中医医院建设项目专项债券实施方案》分析，我们认为在满足本报告各项假设条件的情况下，申请发行的专项债券可以为项目建设提供充足的资金支持，保证项目按照计划实施。同时，事业收入和财政拨款收入等后续资金回笼为项目提供持续、稳定、充足的现金流入，



可以满足项目还本付息及日常运营需求，能够实现项目收益和融资自求平衡，风险应对措施能够有效化解项目实施过程中存在的风险。我们未注意到《2023年武功县中医医院建设项目专项债券实施方案》在债券存续期内出现无法满足专项债券还本付息要求的情况。

本所律师认为，根据《实施方案》及《财务评价报告》的分析和论证，在满足项目实施方案关于项目收益预测及其所依据的各项假设条件的情况下，项目能够实现收益与融资自求平衡。

五、法律风险及风险控制措施

(一)影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

1. 工期变化产生的风险

拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的优劣、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理平等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。项目建设期每年的利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

2. 项目投资的变化产生的风险

本项目总投资的核算是根据政府主管部门批复的可行性研究报告批复，后期有可能因工程变更导致总投资调整，影响项目资本金投入和发债计划安排。

3. 工程事故产生的风险

工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的，国内多个城市的城市建设项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等，使项目净收益减少。

4. 收入变动风险

收入变动风险是指项目单位进行年度预测收入时的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险主要是政策调整以及自身盈利水平等因素影响营业收入，导致偿债能力减弱。

5. 医疗成本风险



公立医院成本过高，主要是管理缺失或落后产生的高成本，包括耗材的成本、设备的采购成本、人力成本等方面管理不足，导致医疗成本过高。

6. 疫情风险

随着国内疫情趋于稳定，国外疫情逐渐升级，新冠肺炎患者严重倒灌，公立医院防控和正常医疗活动同时开展，用于住院患者核酸检测和CT检查需要的设备购置、房屋改造、采血场所及配送、采血及检验人员防护、培训等，大大增加了医院的成本。

7. 政策风险

政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对商业活动的影响是全局性的，因而，由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。所以，应该密切关注政策的变化趋势，以便及时处理由此而引发的风险。政策风险因素又可分为以下几类：政治环境风险、经济体制改革风险、金融政策改革风险、环保政策变化风险、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险。

8. 经营风险

经营风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括：财务风险、地价风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

9. 社会风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对建筑的影响，从而给经营者带来损失的可能性。社会风险因素主要包括城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、治安风险。

(二) 主要风险控制措施

1. 由政府职能部门做好项目规划，减少工程的重复建设，严格控制工程投资。
2. 深化各阶段设计方案，强化地质勘探工作，减少工程设计方案的变更，避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。
3. 选择有较高施工技术与管理水平、经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，确保工程的质量与进度；通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商，签订规范的合同(包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款)，切实做好



合同管理的工作，可以达到抵御风险的目的。

4. 项目建设周期越长，项目建成以后的经济形势就越难预测。所以，针对本项目管理应采取提高工作速度、利用法律手段等方式来保证工作的顺利进行，保证资金的充分供应，尽可能避免不必要风险因素的影响。

5. 通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、时机选择、融资选择等。尽量将不确定性降到最低限度，较好地控制投资过程中的风险。

6. 提高项目建设和运营过程中的管控，加强灾害防范意识，尽可能降低自然灾害造成的损失。

7. 加强对经费的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费，保证还本付息资金。在项目存续期间，将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理，列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。

8. 按照国家相关政策文件，确保工作人员的工资待遇，提高项目的运营服务水平，确保尽早收益。

9. 良好的项目管理是项目成功实施的重要保证。从项目实施角度来看，项目全过程的投资、进度和质量管理工作是重点。工程设计方案应贯彻“以人为本”的理念，吸取国内外成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平，为将来提供优质的运营服务创造良好的硬件。聘请有经验的专家进行指导是非常必要的，可以有效地减少经营费用、提高收益水平，进而降低并控制风险。

10. 为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对利率波动损失。

六、项目服务的中介机构

(一) 财务评价报告

北京上达会计师事务所(普通合伙)为本项目出具《财务评价报告》。经本所律师核查,北京上达会计师事务所(普通合伙)在北京市朝阳区市场监督管理局(统一社会信用代码: 91110105MA01Y8BW7L), 其经营范围为: 从事会计师事务所业务,



税务咨询，企业管理咨询。)下期出资时间为2029年1月1日，市场主体依法自主选择经营项目，开展经营活动，从事会计师事务所业务以及依法须经批准的项目，经相关部门批准后依批准的内容开展经营活动，不得从事国家和本市产业政策禁止和限制类项目的经营活动。)该会计师事务所持有由北京市财政局核发的《会计师事务所执业证书》(执业证书编号11010402)。因此，北京上达会计师事务所(普通合伙)具备为本项目出具《财务评价报告》的主体资格及资质。

(二)法律意见书

本所作为本项目之法律服务机构，为本项目出具《法律意见书》，本所持有陕西省司法厅核发的证号为31610000MD024984X0的《律师事务所执业许可证》，且本所年度考核合格。

综上，本所律师认为，会计师事务所和律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

七、结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本所律师认为，本项目主管单位武功县卫生健康局为国家政府的行政机关，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，本项目实施单位武功县中医医院为事业单位，不存在依据法律、法规、规范性文件应当终止、撤销或解散的情形，具备本项目具体运营工作的主体资格及资质。

2、本项目发行计划的金额在财政部下达的陕西省本年度专项债务限额内，项目已取得相关部门的立项审批，项目实施已经获得相关批准或备案。

3、根据《财务评价报告》意见，本项目能够满足项目收益与融资的自求平衡。

4、为本次申报提供服务的会计师事务所、律师事务所均是依法设立、合法存续的中介服务机构，具备为本项目出具专业性意见的资质条件。

本法律意见书正本四份，无副本。

(以下无正文)

2025年7月



陕西达拓律师事务所
Shaanxi Datuo Law Firm

（此页为陕西达拓律师事务所 2023 年武功县中医医院建设项目《法律意见书》
签署页）



经办律师： 朱双江

经办律师： 崔崇燕

2023 年 9 月 15 日



陕西达拓律师事务所
Shaanxi Datuo Law Firm



律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000MD024984XU

陕西达拓
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:

发证日期:

2020 年 12 月 18 日

No. 70122131

中华人民共和国司法部监制



陕西达拓律师事务所
Shaanxi Datuo Law Firm

执业机构 陕西达拓律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201011874044

法律职业资格
或律师资格证号 A20066101030070

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2022 年 06月 27日

持证人 梁双连

性 别 女

身份证号 610125198601013126



执业机构 陕西达拓律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101202111309323

法律职业资格
或律师资格证号 A20176101130568

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2021 年 04月 09日

持证人 崔紫燕

性 别 女

身份证号 140524199304022525

