

2025 年安康市恒口示范区中心医院医疗救治综合 服务能力提升和信息化建设项目

法律意见书

主管部门：安康市恒口示范区（试验区）卫生健康和医疗保障局

财政部门：安康市恒口示范区（试验区）财政局

实施单位：安康市恒口示范区中心医院（汉滨区第二医院）编制

日期：二零二五年九月

2025 年安康市恒口示范区中心
医院医疗救治综合服务能力提
升和信息化建设项目专项债券

法律
意
见
书

陕西华格律师事务所

2025 年 9 月 13 日

目 录

释义	- 3 -
一、主体资格及资质	- 7 -
二、本项目基本情况	- 8 -
三、本项目的立项及批复情况	- 12 -
四、项目收益和融资的自求平衡	- 12 -
五、法律风险及风险控制措施	- 13 -
六、项目服务的中介机构	- 16 -
七、结论意见	- 17 -
附：律所执业许可证、律师执业证	- 18 -

释义

本次专项债券发行	指	2025 年安康市恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目专项债券
发行人、省政府	指	陕西省人民政府
《可行性研究报告》	指	《2025 年安康市恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目专项可行性研究报告》
《实施方案》	指	《2025 年安康市恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目专项债券实施方案》
《财务评价报告》	指	《2025 年安康市恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目专项债券财务评价报告》（中实评字(2025)第 T09007 号）
本所	指	陕西华格律师事务所
元	指	人民币元

正文

2025 年安康市恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目专项债券法律意见书

致安康市恒口示范区卫生健康局：

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2025年安康市恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化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：

1、本所律师依据出具本法律意见书之前已经发生或存在的事实和我国现行法律、法规和规则指引出具法律意见；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相关批准、确认；本所律师已经严格履行法定职责，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，对申请本次债券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。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于委托单位及相关机构向本所律师提供的一切

应提供的文件资料。本所律师同意将法律意见书作为本次申请发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送；愿意本法律意见书作为公开披露文件，并承担相应的法律责任。

3、本所及承办律师与委托单位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，并在本次出具法律意见书过程中恪守诚实信用原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就委托单位本次申请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）、专项债券方案总体评级等专业事项发表意见。本法律意见书中涉及信用评级、专项债券方案总体评级等内容时，均为严格按照委托单位及有关机构提供的文件引述，并不意味着本所律师对有关机构出具的该等内容的真实性、准确性做出任何明示或默示的保证。有关信用评级（包括但不限于偿债能力、流动性等）、专项债券方案总体评级等专业事项的内容不构成任何人以任何理由对本律师或本律师事务所主张任何权利的依据，本律师或律所不因前述内容承担任何形式的法律责任。

5、对于出具本法律意见书至关重要而又无法获得独立证据支持的事实，本所律师依赖于有关政府部门、司法机关或其他有关单位出具的证明文件。

6、本所律师在本法律意见书中引述的其他相关机构出具的报告及相关文件中的数据、意见及结论，只作形式审查，并不表明对其内容的真实性、准确性及完整性做出任何明示或默示的保证。

7、本所律师同意委托单位部分或全部在相关文件中自行引用本法律意见书的内容，但委托单位作上述引用时，不得因引用而产生法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供委托单位为申请本次债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

本法律意见书壹式陆份，本所留存贰份，其余肆份供专项债券发行之目的使用。

陕西华格律师事务所

(盖章)

主办律师(签字): 袁勇 王禹

2025年9月13日

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。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省财政部门负责。省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）项目主管部门及实施单位

根据本项目的申报文件和审批文件，本项目的主管部门为安康市恒口示范区卫生健康局，项目实施单位为安康市恒口示范区中心医院（汉滨区第二医院）。

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，本项目主管部门基本现状如下：

名称	安康市恒口示范区卫生健康局
法定代表人	胡自勇
统一社会信用代码	19610900MB296222XT
住所	陕西省安康市恒口示范区（试验区）民主村群众之家3楼

经本所律师核查，截至本法律意见书出具日，该项目实施单位的基本现状如下：

名称	安康市恒口示范区中心医院（汉滨区第二医院）
负责人	冯伟
统一社会信用代码	12610902436151088T
住所	汉滨区恒口镇新兴中路
登记机关	安康市事业单位登记管理局

本所律师认为，本项目主管部门安康市恒口示范区卫生健康局，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，项目实施单位安康市恒口示范区中心医院（汉滨区第二医院）为依法登记的法人，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）项目总体情况介绍

1、项目建设背景

安康市恒口示范区中心医院（汉滨区第二医院）位于恒口示范区中心大街 63 号，始建于 1951 年，历经多年发展，现已成为恒口示范区最大的集医疗、教学、科研、预防、急救、康复为一体的国家级二级甲等综合医院。医院总建筑面积 48481m²，其中医疗用房建筑面积 30649.2m²，总资产 1.65 亿元，50 万元以上设备 10 余台。现有职工 480 余人，其中卫生技术人员 453 人，核定编制床位 400 张，实际开放床位 398 张，年接诊门诊患者 15 万余人次、住院患者 2 万余人次，服务人口 30 余万人。

伴随着人民生活水平不断提高、人口老龄化加速、人民群众健康需求和品质要求持续快速增长，以及在物联网、人工智能、大数据等新技术应用助推下，对于医疗设施条件、医疗救治水平、医疗服务能力、医疗信息化水平等方面提出了更高要求。目前，安康市恒口示范区中心医院（汉滨区第二医院）现状门诊综合楼、外科楼、服务用房等基础设施年久失修，医院科室现有医疗设备老旧、信息化程度不足，已不能满足新形势下对于医院医疗救治综合能力的要求。

为满足示范区内群众的医疗与预防保健等服务需求，解决该区域卫生医疗硬件设施陈旧及床位设置不足等问题，进而提高医疗卫生保健服务水平、增强医疗卫生保健服务能力，满足区域群众对优质医疗保健资源的迫切需求，特决定实施恒口示范区中心医院

医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目。

2、项目建设的必要性

（1）项目建设是构建社会主义和谐社会的需要

构建社会主义和谐社会是党和政府作出的一项重大策略部署，必须把构建社会主义和谐社会作为卫生改革发展的重要内容、重要目标和重要任务，努力解决看病难、看病贵等人民群众最关心、最直接、最现实的健康利益问题。坚持卫生事业为公众服务，坚持公益性，不断提高医疗卫生服务公平性、可及性，高度关注弱势群体，体现公平和正，实现社会和谐。

随着恒口示范区改革发展的不断深入，现有医疗资源已远远不能满足群众的就医需求。恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目的实施，进一步解决恒口示范区看病难、医疗卫生服务可及性低的问题，促进当地医疗事业蓬勃发展，实现社会和谐。

（2）项目建设是完善公共卫生医疗服务体系的基本保证

国家加大投入力度，加快公共卫生基础设施建设，不断提高疾病预防和医疗救治能力。加快建设疾病预防控制体系、医疗救治体系、突发公共卫生事件应急体系和卫生监督执法体系，提高公共卫生服务水平和应急处置能力。统筹城乡卫生发展，鼓励、引导城市卫生资源向农村转移，提高卫生资源的配置使用效率。突出抓好禽流感、结核病、艾滋病等重点疾病预防，切实控制传染病、地方病的发生和流行。实现以上要求，就必须完善公共卫生医疗服务体系，建设各级公共卫生医疗机构，并逐步使之医疗现代化、先进化。

项目建设将完善恒口示范区卫生医疗服务体系，解决广大人民群众看病难问题。同时，提升医疗配套服务能力，控制感染源，遇到重大公共卫生事件时可以快速转换。

（3）项目建设是促进恒口示范区经济社会发展的需要

医疗卫生事业不仅是社会公共服务的最重要内容，还是城市社会福利和城市形象的重要标志。医疗事业的发展，是城市发展的一个的重要组成部分。综合医院的建设有利于城市品位的提高和医疗环境改善，以满足人民群众不同层次的医疗保健服务需要。本项目的建设是一个德政工程、民心工程，在方便广大市民的同时，还可吸引外地患者前来就医，提高医院声望、创造良好的社会效益。有利于防治疾病、提高人民健康水平，从而提高整个人口素质，对于提高劳动生产率、促进生产力的发展、减轻社会负担，带动当地经济可持续发展都具有重要意义。

综上所述，按照中、省、市相关文件精神，制定有关规划和建设计划，积极落实新建项目的基本建设配套资金，推动恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目实施。

（二）基本情况

本项目改建总建筑面积 20514 平方米，购置安装医疗、信息化设备 215（台/套）。主要建设内容为：改造提升外科大楼、门诊综合楼、服务用房；医疗信息化建设及设施设备购置安装等。

项目总投资为 6000.17 万元，其中：建安工程费用 5052.04 万元，工程建设其他费用 595.12 万元，预备费 282.51 万元，建设期利息及发行费 70.50 万元。项目的投资概算详见表 2-1。

表 2-1 项目分年度投资概算表

单位：万元

序号	费用名称	使用额度（万元）	小计
		2025 年	
1	建安工程费用	5,052.04	5,052.04

2	工程建设其他费用	595.12	595.12
3	预备费	282.51	282.51
4	建设期利息及发行费	70.50	70.50
5	合计	6,000.17	6,000.17

（三）项目所在地区位图

项目建设地点为安康市恒口示范区中心医院（汉滨区第二医院）原址，即恒口示范区中心大街 63 号。

（四）资金筹措方案

1. 本项目总投资 6000.17 万元。资金构成为：

（1）申请发行地方政府专项债券 2200 万元，占总投资的 36.67%；

（2）项目自有资金为 3800.17 万元，占总投资的 63.33%，来源于医院自筹 2300.17 万元及区级财政配套资金 1500.00 万元，根据项目实施进度逐步到位。

2. 专项债券拟发行计划

本项目计划发行 2025 年专项债券资金 2200.00 万元，债券票面利率 3.00%，债券发行期限均为 20 年，在债券存续期按期付息，到期一次还本。本项目债券发行计划详见表 2-2。

表 2-2 债券发行计划表

发行年份	发行额度（万元）	发行期限
2025 年	2,200.00	20 年期
合计	2,200.00	/

（五）项目实施进度

根据本项目建设规模及内容，拟定项目建设工期为 12 个月，即 2025 年 1 月-2025 年 12 月。

三、本项目的立项及批复情况

本项目的立项及批复情况详见表 2-3。

表 2-3 立项及批复情况表

序号	文件名称	文件批号
1	《安康市恒口示范区经济发展与招商局关于对恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目建议书的批复》	安恒经发〔2023〕41 号
2	《安康市恒口示范区经济发展与招商局关于对恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目可行性研究报告的批复》	安恒经发〔2024〕134 号
3	《安康市恒口示范区经济发展与招商局关于对恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目初步设计的批复》	安恒经发〔2024〕144 号
4	《安康市恒口示范区生态环境局关于恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目的审查意见》	安恒环函〔2023〕27 号
5	《安康市恒口示范区自然资源局关于恒口示范区中心医院医疗救治综合服务能力提升和信息化建设项目不出具用地预审与选址意见书的意见》	安恒自然函〔2023〕206 号

本所律师认为，本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。

四、项目收益和融资的自求平衡

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 4,443.419 万元，项目总债务融资本息为 3,520.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数 ≈ 1.26 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。

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、设计方案的稳定、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、施工方的施工技术及管理水平的等。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项目初步设计的批复得出，具体施工过程中可能会有小幅度的变动，影响资金项目自有资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

收入变动风险是指完成年度预测收入的不确定性带来的风险。本次项目收入变动风险主要是医院经营不佳、口碑下降等带来的营业收入和其他收入减少，影响年度收入规模，偿债能力减弱。

5. 后期运行管理风险

随着老龄化的到来和居民对健康要求的提升，将影响人们对医疗服务质量的要求。本项目建成后，如果达到预计的医疗服务水平，将能承担本地较多的医疗市场需求；反之，如果达不到预计的服务水平，将影响运行期收入预测的水平，给项目的经济收益带

来风险。

6. 自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对公共配套建筑的建设过程和经营造成的影响，以及对其他建筑物产生的直接破坏，从而对经营者造成经济上的损失。自然风险因素主要包括火灾风险、洪水风险等。

7. 经营风险

经营风险因国民经济状况变化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、医患风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

8. 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项目的影响，从而给从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。

9. 利率波动风险

在本专项债券存续期内，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影响，进而影响项目综合投资收益的平衡。

10. 项目管理风险

项目管理风险指从项目的投资决策开始到项目结束的全过程进行的计划、组织、指挥、协控制和评价、实现项目目标的整个过程中可能存在的风险。本项目主要体现在对项目的设计、施工、运营等的管理不到位而引发的工期拖延、投资增加、收益降低等风险。

（二）主要风险控制措施

1、由政府职能部门做好项目规划用地的预留工作，减少工程实施难度，从而减少工程投资。

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而增加投资。

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。

4、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，包括投资规模的确定、区位的选择、时机的选择、融资的选择等。这样就能较为合理的预测项目的收入和支出，对其可能预见的风险提前做好应对，这样就能把不确定性降低到最低限度，较好的控制投资过程中的风险。

5、建设单位将加强对经费的管理，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。

6、按照债券发行期限和额度，在项目年度预算中编列债券还本准备金专项预算，以确保按时支付本息，减少年度收入不确定性对债务还本造成的影响。如确实出现收入无法按时实现的情况，按照《财政部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）规定，因项目取得的政府性基金或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。同时也可按此规定发行专项债券先行偿还。

7、良好的项目管理是重要的保证。从投资开发来看，项目全过程的投资、进度和质量是重点。工程设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为后续的经营过程中提供优良的医疗服务创造良好的硬件，让患者体验舒适健康的就医环境。

8、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冲利率波动损失。

9、深入了解当地相关发展规划，确保项目选址符合规划要求。积极筹措项目所需资金，确保资金及时到位。加强与当地政府各部门联系，了解相关政策信息；积极宣传相关政策精神，做好安全防护工作，避免引发社会风险。

10、项目建成后，做好医院员工的培训工作，引进高端人才，提升医疗水平和服务质量，以更多的争取医疗服务市场。

11、加强医院资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，用资金使用效率的收益对冲利率波动损失。

六、项目服务的中介机构

（一）财务评估报告

中实会计师事务所有限责任公司为本项目出具《财务评价报告》。经本所律师核查，中实会计师事务所有限责任公司在北京市丰台区市场监督管理局（统一社会信用代码：91110105101624912K），其经营范围为：审计企业会计报表，出具审计报告；验证企业注册资本金，出具验资报告；办理企业合并、分立、清算事项中的审计业务，出具有关的报告；法律、行政法规规定的其他审计业务；会计业务咨询服务；基本建设施工预决（结）算审计验证。（市场主体依法自主选择经营项目，开展经营活动；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 11000197）。因此，中实会计师事务所有限责任公司具备为本项目出具《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《律师事务所执业许可证》，统一社会信用代码：31610000MD0224749Q，具备出具本法律意见书相应资质。

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. 本项目主管部门安康市恒口示范区卫生健康局，具备本项目申请专项债券之准备、方案编制主体资格，本项目实施单位安康市恒口示范区中心医院（汉滨区第二医院）为依法登记的法人，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. 本项目发行金额在财政部提前下达陕西省 2025 年新增专项债务限额内，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《财务评估报告》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。

附：律所执业许可证、律师执业证



