



陕西汉钟律师事务所

关于

2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升专项债券项目

法律意见书

陕汉钟意字[2025]第 39 号

二〇二五年九月

目录

第一节 引言	2
第二节 正文	3
一、本项目专项债券发行概况	3
二、项目概况	3
三、项目资金来源	6
四、项目预期收益和融资平衡	7
五、中介服务机构	8
六、项目风险及风险控制措施	8
第三节 结论意见	13



陕西汉钟律师事务所
SHAANXI HAN ZHONG LAW FIRM

关于 2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升
专项债券项目
法律意见书

陕汉钟意字[2025]第 39 号

致：商洛市妇幼保健院

本所受商洛市妇幼保健院的委托，就 2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升专项债券项目出具本法律意见书。

本所律师依据《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）、《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）、财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（财预[2016]155 号）、《财政部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）、《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）、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）、陕西省财政厅关于印发《陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法》的通知（陕财办预〔2018〕11 号）、《陕西省地方政府债券资金管理办法（试行）》（陕财办预[2019]32 号）及其他相关法律、法规、规章和规范性文件，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本法律意见书。

第一节 引言

为出具本法律意见，本所律师作出如下声明：

1. 本所律师依据本法律意见书出具之日以前已经发生或存在的事实以及国家现行法律、法规和规范性文件的有关规定发表法律意见。

2. 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，对委托人本项目专项债券发行所涉及的相关文件资料及本项目专项债券发行申请的合法合规性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。

3. 商洛市妇幼保健院保证，即委托人为本项目专项债券发行事宜向本所提供的原始书面材料、副本和复印件材料均为真实、准确、完整和有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏；委托人向本所提供的有关副本或复印件材料与原件一致。

4. 对于本法律意见书至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖委托人出具的证明文件出具法律意见。

5. 本所仅就与本项目专项债券发行有关的法律问题发表意见，并不对有关审计结论、投资项目分析、投资收益等发表评论。本所在本法律意见书中对会计报表、审计报告等报告中某些数据和结论的引述，不表明本所对这些数据、结论的真实性和准确性做出任何明示或默示的保证。对本项目专项债券发行所涉及的财务和投资数据等专业事项，本所亦无合法资格发表评论。

6. 本法律意见书仅供委托人本项目专项债券发行之目的使用，不得用作任何其他目的。本所律师同意将本法律意见书作为委托人本项目专项债券发行申请所

必备的法律文件，随同其他材料一同上报，并愿意承担相应的法律责任。

第二节 正文

一、本项目专项债券发行概况

根据《2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升项目专项债权实施方案》（以下简称“实施方案”），本项目专项债券发行的基本情况如下：

（一）发行主体

本项目专项债券的发行主体为陕西省人民政府。

（二）发行场所

本项目专项债券通过全国银行间债券市场或证券交易所市场发行。

（三）发行计划

本项目拟通过发行专项债券方式从社会筹资 3,100.00 万元人民币，即 2025 年计划发行 20 年期专项债权，债券发行总额 3,100.00 万元，发行面值 100 元，年利率估算为 3%，利息按每半年（10 年期及以上按每半年，7 年及 7 年以下按年）支付，本金到期一次性偿还。

（四）发行依据

陕西省人民政府根据财政部关于印发《地方政府债券发行管理办法》的通知（财库〔2020〕43 号）、《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）等相关规定，在遵循市场规则的基础上，发行本项目专项债券。

二、项目概况

（一）项目实施主体

根据《实施方案》，本次专项债券项目为 2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升专项债券。根据商洛市发展和改革委员会文件《商洛市发展和改革委员会关于商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升项目可行性研究报告的批复》和《2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升专项债券项目实施方案》，本项目实施主体为商洛市妇幼保健院。经在国家企业信用信息公示系统网站查询，商洛市妇幼保健院的基本情况如下：

单位名称	商洛市妇幼保健院
统一社会信用代码	126125004363165914
类型	事业单位
住所	商洛市商州区北新街西段 60 号
法定代表人	周宝玉

根据《陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法》（陕财办预〔2018〕11 号）第七条，“公益性项目的实施主体应为地方政府相关部门、事业单位或国有企业”。

根据上述规定，商洛市妇幼保健院为事业单位，具备本项目实施主体资格。

（二）项目概况

根据《2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升专项债券项目实施方案》，商洛市妇幼保健院住院二部位于商洛市北新街 60 号，设计单位为原商洛地区建筑勘察设计院，该建筑整体呈矩形，为地上建筑五层，砖混结构。依据设计图纸，原建筑设计于 1995 年 04 月，原设计该建筑共分二段、设置于有道抗震缝，结构安全等级为二级，抗震设防分类为乙类、抗震设计等级为 7 度，结构设计使用年限 50 年，建设于 1996 年。地基基础设计等级为丙级，该建筑西段总

长为 35.44m， 宽为 16.44m， 建筑高度为 18.00m， 室内外高差为 0.10m； 东段总长为 50.34m， 宽为 16.44m， 建筑高度为 18.00m， 室内外高差为 0.45m。该建筑原计划为商洛卫校，后该建筑改变为妇幼保健院的住院楼；由于该楼建设年代久远，目前存在一些安全隐患和设施老化问题。该楼目前处于闲置状态， 为综合利用该建筑，同时有效解决商洛市妇幼保健院床位数量不足，医疗设备老化、医院 信息系统落后等问题，商洛市妇幼保健院拟对该楼进行改造升级，同时对全院的医疗设备及信息化设备进行更新和升级。依据陕西省建筑设备安装质量检测中心有限公司对商洛市妇幼保健院住院二部的鉴定报告，该建筑结构的整体抗震性能不符合《既有建筑鉴定与加固通用规范》(GB55021-2021) 中 A 类建筑后续使用年限 30 年以内(含 30 年)的要求，综合抗震能力不符合抗震鉴定要求，同时考虑到改造后的住院楼将配备相关医疗设备并增加电梯、床位数量等，其荷载增加，因此拟对住院楼进行建筑结构加固，并对住院楼进行装饰装修、给排水、消防、暖通、强弱电、氧气管线等改造工程，同时为满足日益增长的医疗服务需求，方便群众就医，提高医院诊断效率及准确性需对医院的信息化设备及医疗设备进行升级，从而提升医院的运营效率和服务质量。因此，商洛市妇幼保健院提出商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升项目。

本项目主要建设内容为：（1） 住院二部改建工程：改造内容主要是对住院二部 5705.35 平方米进行建筑结构加固、 装饰装修、给排水、消防、暖通、强弱电、氧气管线工程等，同时配套建设室外管网及其他基础设施。（2）医疗设备购置安装工程：主要包括购置胃肠一体机、彩色多普勒超声诊断仪、TKR300B 高频喷射呼吸机等医疗设备 128 台(套)。（3）医院信息化改造工程：主要对商洛市妇幼保健院内的基础业务系统、电子病历系统、 医技管理系统、临床质控管理系统、智慧服务系统等进行系统升级改造，同时配套相关的软硬件设施。

根据《实施方案》，商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升项目投资估算总投资 6265.33 万元，项目建设期为 15 个月，2025 年 10 月正式开工，到 2026 年 12 月底完成项目竣工验收。

项目已取得可研批复和前期手续, 具体如下：

序号	文件名称	文件批号
1	《商洛市发展和改革委员会关于商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升项目建议书的批复》	商发改审批发〔2025〕31 号
2	《商洛市发展和改革委员会关于商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升项目可行性研究报告的批复》	商发改审批发〔2025〕48 号
3	《商洛市发展和改革委员会关于商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升项目初步设计及概算的批复》	商发改审批发〔2025〕71 号
4	中华人民共和国不动产权证书	陕（2024）商洛市不动产权第 0002418 号文件
5	商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升项目重大决策社会稳定风险评估备案报告表	/

本所律师认为，本项目符合财政部关于印发《地方政府专项债务预算管理办法》的通知（财预[2016]155 号）、《陕西省地方政府债券资金管理办法（试行）》（陕财办预[2019] 32 号）、陕西省财政厅关于印发《陕西省地方政府项目收益与融资自求平衡专项债券管理暂行办法》的通知（陕财办预〔2018〕11 号）及其他相关法律、法规、规章和规范性文件，已经取得了相应的批复文件，项目实施主体不存在依法应当终止、撤销、解散的情况，具备实施本项目的主体资格要求，符合专项债券的相关规范要求。

三、项目资金来源

根据《实施方案》，本项目估算总投资 6265. 33 万元，资金筹措渠道来源于财政配套、专项债券，其中财政配套 3165. 33 万元。该项目为改建项目，截至

目前,项目尚未投入建设资金。本项目拟通过发行专项债券方式从社会筹资 3100 万元,发行计划为 2025 年发行 20 年期专项债券 3100 万元。

四、项目预期收益和融资平衡

根据汉中四方有限责任会计师事务所《2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升专项债券项目评价报告》记载,该项目预期收入主要包括医院门诊收入、住院收入、财政拨款或补贴收入、其他收入等。该项目投入使用后的支出主要是职工薪酬及福利、水费、电费、医疗耗材、其他费用以及存量债务,其他费用包括管理费用、劳务费用、银行利息费用等。项目实施通过医院门诊收入、住院收入、财政拨款或补贴收入、其他收入等实现预期收益,债券存续期内累计现金流入 213,925.00 万元。项目在实施过程中可以产生持续稳定的现金流入,风险控制措施也可以使项目资金稳定性得到保障。债券存续期内各年度收益连续、稳定,资金流入能够覆盖、保障项目建设期各项投资支出及各年度还本付息之支出需求,满足资金稳定性需求。

《评价报告》结论为:“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《2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升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,商洛市妇幼保健院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,医院门诊收入、住院收入、财政拨款或补贴收入、其他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《2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升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形。”

五、中介服务机构

（一）会计师事务所

汉中四方有限责任会计师事务所担任本项目专项债券专项评价机构，其成立于 2000 年 3 月 1 日，现持有汉中市市场监督管理局《营业执照》（统一社会信用代码为 916107004359576372），以及陕西省财政厅颁发的《会计师事务所执业证书》（证书序号：61060099）。因此，汉中四方有限责任会计师事务所具备担任本项目专项债券专项评价机构的资格及资质。

（二）律师事务所

陕西汉钟律师事务所为本项目出具本《法律意见书》，本所持有陕西省司法厅颁发的统一社会信用代码为 31610000435941061F 的《律师事务所执业许可证》；为本项目发行专项法律服务工作指派的律师张泽阳、封莎均持有有效的《中华人民共和国律师执业证》且通过了律师年度检验。因此，本所具备出具法律意见书的资格。

六、项目风险及风险控制措施

根据《实施方案》及项目实际情况，可能影响项目收益和融资平衡的风险因素及控制措施如下：

（一）影响项目收益和融资平衡的风险因素

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、承建商的施工技术及管理水平的等等，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和建设是根据工程可行性研究报告的报批稿得出，市政府主管部门批复后可能会有小幅度的变动，影响资金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

收入变动风险是指承办单位完成年度预测收入的不确定性带来的风险。

5. 支出变动风险

支出变动风险是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要是项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

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生产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。

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。政府的政策对商业价值的影响是全局性的，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，应该密切关注该地政策的变化趋势，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、土地使用制度改革风险、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，从而给从事商品生产和经营的投资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。

10. 利率波动风险

在本政府专项债券存续期内，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，进而影响项目投资收益的平衡。

（二）主要风险防范措施

1. 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。

2. 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、区位的

选择、时机的选择、融资的选择等等。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。

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. 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，逐年提取还本资金，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。可按此规定发行专项债券先行偿还。

5. 项目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. 强化科学预警机制。建立科学预警机制是有效防灾减灾的必不可少的重要手段，是应对自然灾害的整套系统中的重要组成部分。重点检查施工现场高处施工平台、起重机械、架桥机、脚手架和模板支撑体系等存在的薄弱环节加强安全风险防控。施工单位要组织对施工现场进行全面的隐患排查，消除因天气带来的安全隐患，在确保施工现场具备安全生产条件下方可复工。严格落实应急值守带班工作制度。施工单位项目负责人必须在岗值守带班，密切跟踪天气情况及发展趋势，紧盯各类质量安全风险状况和防范重点。特别是要督促山地、野外施工企

业加强隐患排查治理和安全防护，做好防山洪、防泥石流、防山体坏破等相关防御工作，遇有突发情况要迅速组织职工安全撤离。

7. 建立健全政策信息搜集机制，明确收集、整理、研究责任部门和责任人等，加强对国家政策的跟踪研究，及时掌握政策变化情况，加强政策性风险的研究，充分评估政策变化带来的影响，加大政策性风险管理。

8. 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，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运营的优质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。

9. 项目建设内容要符合城市总体规划和交通发展规划的相关要求和功能定位。在项目实施过程中，参建各方应严格执行相关批复意见，严格遵守建设程序，做到先设计后施工、先审批后实施。切实做好施工安全评估工作，遇到技术难点，面向社会进行技术咨询；对可能出现的困难，制定应急预案，避免风险的发生。施工期间，建设单位、监理单位和施工单体应加强对施工现场的管理与围蔽，减少对周边群众的影响。深入群众，解读政府对于当地居民及运营管理的政策和法律法规。充分听取群众的实际问题，在不违背相关法律法规前提下，原则上尊重当地居民的传统风俗习惯。

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冲利率波动损失。

本所律师认为：“2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升专项债券”可以为项目建设提供充足的资金支持，保证商洛市妇幼保健院建设项目按照计划

顺利实施。同时，项目建成后的医院门诊收入、住院收入、财政拨款或补贴收入、其他收入等为后续资金回笼为项目提供了持续、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主要风险。

第三节 结论意见

经本所律师审查，综合上述内容，根据有关法律、法规规章和规范性文件的相关规定，发表意见如下：

1. 陕西省人民政府作为发行主体，具备发行本项目专项债券的主体资格；
2. 商洛市妇幼保健院作为 2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升专项债券项目的实施主体，具备实施该项目的主体资格；
3. 2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升建设项目已取得相关批复文件，且将按照相关法律、法规持续完善后续手续，并推进项目建设工作；
4. 本项目专项债券对应的偿还资金来源和资金用途，符合《陕西省地方政府债券资金管理办法（试行）》（陕财办预[2019]32 号）的相关要求；
5. 在汉中四方有限责任会计师事务所出具的《评价报告》对项目收益预测及其所依据的各项假设条件实现的情况下，能满足项目收益和融资自求平衡的要求；
6. 为该项目专项债券发行提供财务和法律服务的中介服务机构及人员均具备相应的从业资质；
7. 项目的财务、市场、管理等风险不构成本次债券发行实质性的法律障碍，但在方案实施过程中应注意相关项目风险，并采取有效风险防控措施，预防因风险可能造成的损失。

本法律意见书一式肆份，经本所盖章并由经办律师签字后生效。

（以下无正文）

（本页无正文，为《2025 年商洛市妇幼保健院医疗服务能力提升专项债券
法律意见书》之签署页）

陕西汉钟律师事务所（章）

经办律师：张永强

经办律师：张永强



2025 年 1 月 17 日

律师事务所执业许可证

统一社会信用代码: 31610000435941061F

陕西汉钟

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:

陕西省司法厅

发证日期:

2017 年 12 月 20 日

执业机构

陕西汉钟律师事务所

执业证类别

专职律师

执业证号

16107201110243114

法律职业资格
或律师资格证号


A20096107241036


发证机关

陕西省司法厅

发证日期

2022 年 07 月 26 日





持证人

张泽阳

性别

男

身份证号

612324198411120015

律师年度考核备案

考核年度	2023年度
考核结果	称职
备案机关	汉中市司法局
备案日期	2024. 5-2025. 5

律师年度考核备案

考核年度	
考核结果	称职
备案机关	汉中市司法局
备案日期	2025. 5-2026. 5

执业机构	陕西汉钟律师事务所	 	
执业证类别	专职律师		
执业证号	16107202411853328		
法律职业资格 或律师资格证号	A20226107032954		
发证机关	陕西省司法厅		
发证日期	2024 年 1 月 2 日	持证人	封莎
		性别	女
		身份证号	612321199909286229

律师年度考核备案		律师年度考核备案	
考核年度		考核年度	
考核结果	称职	考核结果	
备案机关	2024年度律师年度考核备案专用章 汉中市司法局	备案机关	
备案日期	2025.5-2026.5	备案日期	