



北京市康达（西安）律师事务所
关于

2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设

专项债券项目

法律意见书

二〇二五年九月

目 录

释 义	3
正 文	7
第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查	7
一、本次发行的基本情况	7
二、专项债券发行主体	8
第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查	10
一、项目基本情况	10
二、项目立项与批复	11
三、项目建设基本情况	11
第三章 建设项目资金来源的合法性审查	19
一、项目资金来源	19
二、项目资金筹措方案	19
三、募集资金用途	21
第四章 本次债券发行方案的合法性审查	22
一、发行依据	22
二、发行计划	24
第五章 项目风险与应对措施的审查	27
一、影响项目收益和融资平衡结果的风险因素	27
二、主要风险控制措施	29

第六章 相关文件及中介机构合法性审查	31
一、《评价报告》及会计师事务所资质	31
二、《法律意见书》及律师事务所资质	31
第七章 结论意见	32



释 义

本法律意见书中，除非文义另有所指，下列词语或简称具有如下含义：

中国	指	中华人民共和国
发行人	指	陕西省人民政府
本次发行/专项债券	指	2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设专项债券
《实施方案》	指	2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设专项债券项目实施方案
《评价报告》	指	2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设专项债券项目评价报告
国发〔2014〕43 号文	指	《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》
国办函〔2016〕88 号	指	《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》
财预〔2016〕155 号文	指	《地方政府专项债务预算管理办法》
陕财办〔2016〕172 号	指	《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》
财预〔2017〕89 号文	指	《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》
国办发〔2024〕52号	指	《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》
本所	指	北京市康达（西安）律师事务所
元	指	人民币元



法律意见书

[2025] kdxalaw 第20号

致陕西省财政厅：

本所接受委托，指派张晓静、李博阳律师为2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设专项债券项目发行事项出具法律意见。根据《中华人民共和国预算法》《政府投资条例》（中华人民共和国国务院令 第 712 号）《关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号）《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 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）《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172 号）《关于印发地方政府债务信息公开办法（试行）的通知》（财预〔2018〕209 号）《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52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，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，现对本次融资自求平衡专项债券（以下简称：专项债券/本项目）发行出具本法律意见书。

为出具本法律意见书，本所律师根据有关法律、行政法规、相关规范性文件的规定和本所业务规则的要求，本着审慎性及重要性原则对与出具本法律意见书有关的所有文件资料进行了核查。



本所律师的声明与承诺：

1、律师依据本法律意见书出具日以前已发生或存在的事实和我国现行法律法规和规则指引发表法律意见；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有关批准、确认；本所律师基于上述法规政策、项目文件，遵循勤勉尽责和诚实信用原则，独立发表意见，不存在虚假引述、误导性陈述。

2、本所律师出具本法律意见书依赖于发行人、债券对应项目主管部门、实施单位、债券项目发行中介机构已向本所律师提供的一切应予提供的文件资料。对于出具法律意见至关重要而又无独立证据支持的事实，本所律师依赖有关政府部门、发行人或其他有关机构出具的文件作判断。本所律师同意将法律意见书作为本次发行备案的法律文件之一，随同其他材料一同报送，愿意作为公开披露文件。

3、本所以及承办律师与发行人、债券发行中介机构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，并在本次发行出具法律意见书过程中恪守诚信原则，保证出具的法律意见书独立客观。

4、本所律师仅就发行人本次债券发行所涉及的法律问题进行核查，不对有关信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总



体评价等由其他第三方机构发表的专业事项发表意见。本法律意见书中若涉及信用评级、流动性、偿债能力、专项债券方案总体评价等内容时，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做出任何明示或默示的保证。

5、本所律师同意发行人部分或全部在发行文件中自行引用法律意见书的内容，但发行人作上述引用时，不得因引用而导致法律上的歧义或曲解。法律意见书仅供发行人为本次发行之目的使用，不得用作任何其他目的。

基于上述，本所律师出具法律意见如下：



正 文

第一章 本次债券发行基本情况的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，本次债券发行基本情况如下：

一、本次发行的基本情况

本次债券发行的基本情况如下：

1、债券名称：“2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设专项债券”

2、发行年份：2025年

3、发行金额：1,600.00万元（2021年已发行20年期专项债券3,100.00万元，计划2025年发行20年期专项债券1,600.00万元。）

4、发行面值：100元

5、发行期限：20年期

6、债券（年）利率：3.0%

根据《实施方案》，债券发行对应投资项目的概算总投资金额为7,859.00万元，其中建筑工程费为5,048.00万元，占总投资的64.23%；设备购置及安装费2,500.00万元，占总投资的31.81%；工程建设其他费用131.00万元，占总投资的1.67%；预备费180.00万元，占总投资的2.29%。



本所律师认为，本次债券发行的金额应根据《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第三条的规定，不突破国务院批准的限额；本次债券发行的期限符合《财政部关于做好2018年地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2018〕61号）第三条增设的20年期；本次债券的发行利率符合《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）第三条第（四）项关于“坚持地方政府债券市场化发行，促进债券发行利率合理反映地区差异和项目差异”之规定；本次债券对应投资项目属于在建公共卫生设施建设项目，符合《关于加快地方政府专项债券发行使用有关工作的通知》（国办发〔2018〕101号）第三条第（三）项关于“坚持专项债券必须用于有一定收益的公益性项目，融资规模与项目收益相平衡。重点用于国务院常务会议确定的交通基础设施、能源项目、农林水利、生态环保项目、民生服务、冷链物流设施、市政和产业园区基础设施等七大领域。积极支持“两新一重”、公共卫生设施建设中符合条件的项目，可根据需要及时用于加强防灾减灾建设。”之规定。

二、专项债券发行主体

《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，具体发行工作由省级财政部门负责。设区的市、自治州，县、自治县、不设区的市、市辖区政府（以下简称市县级政府）确需发行专项债券的，应当纳入本省、自治区、直辖市政府性基金预算管理，由省、自治区、直辖市政府统一发行并转贷给市县级政府。经省政府批准，计划单列市政府可以自办发行专项债券。

《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（四）项规定，市县级政府确需举借相关专项债务的，依法由省级政府代为分类发行专项债券、转贷市县使用。专项债券可以对应单一项目发行，也可以对应同一地区多个项目集合发行，具体由市县级财政部门会同有关部门提出建议，报省级财政部门确定。市县级政府及其部门负责承担专项债券的发行前期准备、使用管理、还本付息、信息公开等工作。

本所律师认为，本次专项债券由陕西省人民政府作为发行主体，符合上述法规政策之规定。



第二章 本次债券发行所对应投资项目的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，基本情况如下：

一、项目基本情况

1、项目名称

2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设

2、项目主管和实施运营主体

（1）本项目主管部门是留坝县卫生健康局

经本所律师通过全国组织机构代码数据服务中心网（<https://www.cods.org.cn/gscx/>）等公开资料进行的核查，项目主管部门的基本情况如下：

负责人	未公示	登记状态	正常
统一社会信用代码	116107293536844363	机构类型	机关单位
登记号	未公示	经营期限	无固定期限
注册地址	陕西省汉中市留坝县紫柏路102号		
宗旨和业务范围	未公示		

（2）本项目实施单位是留坝县人民医院

经本所律师通过全国组织机构代码数据服务中心网（<https://www.cods.org.cn/gscx/>）等公开资料进行的核查，项目实施单位的基本情况如下：



负责人	彭小梅	登记状态	正常
统一社会信用代码	12610729436105049R	机构类型	事业单位
登记号	43610504961072911A1001	经营期限	2023年3月20日至2028年3月20日
注册地址	留坝县城关镇南环路101号		
宗旨和业务范围	为人民身体健康提供医疗与保健服务。中西医医疗,医疗教学, 医疗科研, 疾病急救, 疾病预防, 县域内常见病、多发病诊疗, 急危重症患者抢救, 疑难复杂疾病向上转诊。		

二、项目立项与批复

根据《实施方案》及项目中介提供的文件, 截至本法律意见书出具之日, 本项目已经取得如下关键批复:

序号	文件名称	文件批号
1	留坝县行政审批服务局关于留坝县医院医疗综合楼建设项目建议书的批复	留行审发〔2020〕342号
2	留坝县行政审批服务局关于留坝县医院医疗综合楼建设项目可行性研究报告的批复	留行审发〔2020〕344号
3	留坝县行政审批服务局关于留坝县医院医疗综合楼建设项目初步设计的批复	留行审发〔2021〕29号
4	留坝县行政审批服务局关于调整变更留坝县医院医疗综合楼建设项目可行性研究报告建设内容及投资概算的批复	留行审批发〔2021〕44号
5	留坝县行政审批服务局关于变更留坝县医院医疗综合楼建设项目初步设计建设内容及投资规模的批复	留行审批发〔2021〕46号
6	留坝县自然资源局关于留坝县医疗综合楼建设项目用地预审和选址意见有关情况的说明	/
7	留坝县医院医疗综合楼建设项目社会稳定风险评估一般程序登记备案表	/
8	汉中市生态环境局留坝分局关于留坝县	留环批字〔2021〕4号



序号	文件名称	文件批号
	医院医疗综合楼建设项目环境影响报告表的批复	
9	国有土地使用证	留国用1998字第006号/留国用90字第033号
10	建设工程规划许可证	建字第610729202100019号
11	留坝县医院医疗综合楼建设项目施工及监理资格预审公告	/
12	中标通知书	/
13	建筑工程施工许可证	编号610729202111090101

三、项目建设基本情况

1、项目地址

根据《实施方案》，项目拟建地点位于留坝县城，留坝县人民医院院内。

2、项目建设规模及内容

本项目以县级医院提升扩能为目标，建设医疗综合楼2栋，功能主要为专病中心（包括：胸痛中心、卒中中心、创伤中心、呼吸中心、肿瘤综合治疗中心、慢性病管理中心等）。总建筑面积9,443.51m²，框架结构。其中：1#楼5层，建筑面积2,617.12m²，2#楼5层，建筑面积4,238.17m²；地下建筑面积2,588.22m²。另购置、安装相关配套设施。

3、项目进度安排

项目已经取得了《留坝县行政审批服务局关于留坝县医院医疗综合楼建设项目建议书的批复》（留行审发〔2020〕342号）、《留坝县行政审批服务局关于留坝县医院医疗综合楼建设项目可行性研究



报告的批复》（留行审发〔2020〕344号）、《留坝县行政审批服务局关于留坝县医院医疗综合楼建设项目初步设计的批复》（留行审批发〔2021〕29号）、《汉中市生态环境局留坝分局关于对县医院医疗综合楼建设项目的审查意见》、《留坝县文化和旅游局关于留坝县医院医疗综合楼建设项目的审查意见》、《建设工程规划许可证》。已披露实施方案中项目拟于2021年7月20日正式开工，2022年12月27日竣工。目前正在施工阶段。因政策调整，项目建设进度较慢，现根据项目剩余工程量，将竣工日期调整为2025年12月。

4.项目建设背景及必要性

1、《实施方案》披露的项目建设必要性如下：

为了加快医疗机构的完善，提高市、县基础医疗能力，陕西省政府出台了《关于印发陕西省深化医药卫生体制综合改革试点方案的通知》（陕政发〔2016〕26号），汉中市政府《关于深入推进医药卫生体制改革的意见》（汉发〔2015〕4号），汉中市人民政府于2016年9月印发《汉中市深化医药卫生体制综合改革试点实施方案》（以下简称《方案》）。《方案》提出，通过改革试点，医疗卫生资源配置更加科学、以药补医机制全面取消、医药服务价格全面理顺、医疗保障制度紧密衔接，药品耗材供应保障体系健全，中西医并重和多元化办医格局基本形成，实现群众看病就医负担不增逐减、医务人员收入不减逐增，财政投入合理有效增加、医疗服务能力明显提升，群众和改革参与者的获得感显著提高。到2018年底，基本完成医药卫生体制综



合试点改革重点工作和任务，到2020年基本建成覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度。完善对社会办医疗机构的行业监管，落实土地、工商、财税等方面的扶持政策，力争使社会办医规模到2020年达到总量的20%以上，加快形成多元化办医格局。为了提高留坝县人民医院的诊疗能力，提高对胸痛、卒中、创伤、呼吸、肿瘤综合治疗、慢性病等专病的预防、治疗能力，结合县医院的实际并考虑医院发展规划，提出建设医疗综合楼项目。

（1）本项目的实施，对改善群众的就医环境，推进公共卫生事业发展，提高城乡居民的医疗、保健水平及健康素质，有着非常重要的意义。

随着留坝县经济社会的发展，人民群众生活水平的提高和健康意识的增强，加上国家对城乡居民医疗保障的不断完善，享受医疗服务的人群越来越多，这对医院的规模、设备、技术、服务也形成了严重的挑战。留坝县人民医院对于胸痛、卒中、肿瘤、慢性病等疾病的诊疗缺乏更专业的设备，为了适应当前社会的发展，更有效地为群众提供优质的医疗服务，需要一个专病中心来为广大的人民群众服务。

（2）县城医疗服务半径除满足本县城乡病人的需要外，还为县际相交的乡镇服务。留坝县人民医院承担者全县的疾病防治、预防和保健工作。因此，加强县医院配置，稳定留坝县人民医院医疗技术地位势在必行。县城经济社会发展了，作为县里的唯一的公立性综合医院理应与时俱进，跟上时代的发展步伐，只有这样才能满足逐步富裕起来的人民对医疗救治的需要。

（3）该项目的建设将明显地降低全县人民的医疗费用，是民心所向的工程。留坝县的农民占比大，特别是农村病人，有病不能及时诊治，一是病人文化偏低，不懂得“身体不适”是生病的一种反映。二是缺钱，且居住分散，到医院就诊有一定的距离，坐车要钱，看病要钱。以致小病拖成大病。本项目的建设能很好改善留坝县人民医院服务水平，增加服务窗口和服务项目，降低服务收费，从根本上缓解群众看病难、看病贵的现状，改善和满足人民群众的基本诊疗需求。

（4）该项目的建设是实施区域卫生规划，适应留坝县经济社会协调发展的需要。国家实施西部大开发战略，必将极大地推动中西部地区的经济和社会发展，促进民族地区人民群众的生活水平不断提高，人民群众对医疗保健的需求也日益提高。该项目的实施，不仅完善了医院自身的服务体系，提高了综合服务能力，而且对完善留坝县医疗卫生事业体系，进一步满足人民群众就医需求的同时，也促进了留坝县经济社会的发展。

（5）随着留坝县社会经济的发展，城市人口的繁荣，以及人民群众生活水平的不断提高，对城市有效的医疗资源也构成了严重的挑战。加上国家医疗保障制度的不断完善，享受医疗服务的人群越来越多，尤其是农村合作医疗制度的推行，将释放出更多的医疗需求，进一步加剧医疗资源的紧张度。人们收入水平提高和健康意识的加强也对医疗质量提出了更高的要求，而医院的扩展却显得缓慢和滞后。这就形成了一方面群众医疗需求快速增长，而另一方面医院的规模水平却原地踏步，县医院在这方面显得尤其突出。实施本项目是缓解医疗



需求不断增长与医院医疗供给不足矛盾的基本途径，也是政府解决民生问题的一个重要举措。

综上所述，本项目的实施将加强县医院对胸痛、卒中、创伤、呼吸、肿瘤综合治疗、慢性病等疾病的诊疗，提高留坝县的公共卫生防控救治能力，满足留坝县人民就医需求的迫切愿望和要求。项目是非常必要的，也是可行的。

2、《实施方案》披露的项目效益

1、医疗质量及服务效率效益分析

本项目的实施，可切实改善医院医疗基础设施条件，满足广大人民群众看病就医的需求。

（1）加强公共卫生体系建设，努力提高城乡居民医疗服务水平

本项目的建成将改善留坝县人民的生活条件，可最大限度地接治县乡村三级医疗机构的转诊需求，从而减少患者外出就医额外费用支出，极大地满足了城乡群众对医疗服务的需求，使群众享有质量比较优良、费用比较低廉的基本医疗服务。

（2）整合医疗资源，进一步发展留坝县的医疗事业

本项目的建成是留坝县经济发展的需要。其建成将提高城市的核心医疗水平，进一步发展留坝县的医疗事业，加快农村卫生服务体系的建设，改善广大群众就医条件，降低群众医疗费用负担。良好的医疗，给当地居民带来了便利。本项目的建成，将改善留坝县的就医环境，完善医院的服务体系，提高县医院的救治能力，提升县公共卫生防控救治能力，为留坝县人民提供良好的医疗设施。



2、收入效益分析

项目建成后可新增胸外科、呼吸科、慢病科住院床位50余张、增加地下停车位47个；胸痛中心、卒中中心、创伤中心、呼吸中心、肿瘤综合治疗中心、慢性病管理中心等科室的建立，将会显著提高学科业务技术水平，满足临床医疗保障需求，进一步增强医院整体综合实力，推动留坝县医疗救治体系建设，为保障广大人民群众健康，促进全县经济社会发展起到积极的作用。

3、综合实力提升效益分析

（1）项目建设完成投入使用后将极大地推动项目区卫生事业的发展，实现区域医疗卫生事业与经济社会的协调发展，对构建和谐留坝具有重大意义。

（2）项目建成投入使用后能够提高项目区卫生系统疾病救治能力，及时应对突发公共卫生事件；可减小病情对人民群众的身体健康和生命安全的威胁，维持正常的生产、生活和工作秩序，促进社会的协调发展。

（3）项目建设进一步强化了医院医疗、教学、科研、康复和急救的职能，这是解决人民群众疾病预防和治疗的关键所在，对进一步缓解“看病难、看病贵”有着重要的作用，将会为提高项目区人民群众的健康水平做出重大贡献。

本所律师认为，本次债券对应的建设项目种类属于公共卫生设施，项目领域不属于《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意



见》（国办发〔2024〕52号）规定的负面清单中的禁止项目；专项债券对应项目属于在建项目，符合《国家发展改革委员会办公厅关于组织申报2023年地方政府专项债券项目的通知》第一条“申报项目所需条件”第（三）项关于“优先支持在建项目，新开工项目必须已完成可研审批或批准、备案手续”之规定，但本所律师注意到，债券对应项目不存在建设用地规划许可证，虽该项目已履行招标手续并办理工程规划许可证和施工许可证，但应及时补办用地规划以保障项目用地合法合规，避免对施工合同效力产生负面影响，确保项目建设的全流程合规，按时竣工验收备案并交付以形成实物工作量；建设项目的主管部门“留坝县卫生健康局”系国家行政机关，实施单位“留坝县人民医院”系事业单位，均依法设立并存续至今，均不存在依据法律法规、规范性文件规定的应当终止、撤销或解散的情形，具备负责建设管理“2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设”的资格；该项目的建设根据《实施方案》披露的内容具备必要性，属于收益性公益项目，符合《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）第二条的规定以及其他相关法律法规及政策的规定。



第三章 建设项目资金来源的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，项目建设资金来源基本情况如下：

一、项目资金来源

根据《实施方案》披露的内容，本项目资金来源为项目资本金及专项债券融资。

资金来源符合《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）第二条第（一）项关于“对有一定收益且收益全部属于政府性基金收入的重大项目，由地方政府发行专项债券融资”的规定。

二、项目资金筹措方案

1、资金筹措原则

（1）满足项目工程建设需要。

（2）遵守国家的有关方针、政策和制度规定，认真执行资金筹集、使用、归还的工作程序，严格履行各类合同条款，并在资金筹措的实践过程中，不断改进和完善各项规章制度。

（3）项目建设过程中要严格履行基本建设审批程序，实行公开招投标制度，进行严格的资金管理，并强化审计制度。

（4）应当综合考虑利息率、利润率、各类资金来源比例、财务风险等因素，使医院保持良好的财务状况，提高医院资金的使用效果。



2、项目投资额、自有资本金及资金到位情况

本次项目概算总额为7,859.00万元，项目资本金3,159.00万元，资本金比例为40.20%。资金筹措渠道来源于项目资本金和专项债券融资，其中2021年已发行20年期专项债券3,100.00万元，因相关政策调整，本项目（2025年）仍需申请发行20年期专项债券1,600.00万元，剩余3,159.00万元资金由县级财政筹措解决。

本所律师认为，根据《实施方案》披露的内容，项目资本金占总投资额的比例为40.20%，《实施方案》披露的项目资本金比例符合《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（国发〔2019〕26号）第二条规定的20%的最低资本金比例。

3、专项债券拟发行计划

根据实施方案，项目拟采用发行专项债券的方式融资。2021年已发行20年期专项债券3,100.00万元，计划2025年发行20年期专项债券1,600.00万元。项目债券发行计划见下表：

序号	年份	发行金额	发行期限
1	2021年	3,100.00	20年期
2	2025年	1,600.00	20年期

本所律师认为，发行计划的期限符合《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36号）第三条第（一）项、第（三）项之规定。



三、募集资金用途

依据《专项债券实施方案》披露的要素，本次发行的专项债券资金用于2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设的建设支出，符合《〈关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知〉（财预〔2018〕34号）》第五条第（十）项关于“地方政府债券发行必须一律与公益性建设项目对应”的规定，同时，项目主管部门应当加强对实施单位依法合规使用债券募集资金的监管，严禁将资金用于《地方政府专项债券用途调整操作指引》（财预〔2021〕110号）第六条第（四）项、《关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》（国办发〔2024〕52号）规定的“专项债券使用负面清单”列举的支出当中。

本所律师综合上述要素认为，本次募集资金来源及用途符合《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）《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）等相关法律法规、政策之规定。



第四章 本次债券发行方案的合法性审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，专项债券发行方案基本情况如下：

一、发行依据

1、发行主体资格

《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。

2、地方政府债务限额管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条规定，财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增

专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。

《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，各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

3、地方政府债务预算管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

新增政府债券收支安排和预算调整方案，按照省政府批准的省级预算调整方案执行。

4、建立地方政府债务应急处置机制

《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府 债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发2014〔43号〕）第四（二）点“建立债务风险应急处置机制”规定，各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。按照国务院办公厅印发



的《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88号）第7.1点规定，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

为了加强政府债务管理，2016年陕西省发布了《陕西省人民政府关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172号）文件，建立陕西省政府债务应急处置机制，提前防范财政金融风险。

二、发行计划

项目拟采用发行专用债券的方式融资。发行债券总额4,700.00万元，其中2021年已发行20年期专项债券3,100.00万元，本次计划于2025年发行20年期专项债券1,600.00万元。

1、发行场所

通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。

2、品种和数量

（1）已披露实施方案发行品种和数量

留坝县医院医疗综合楼建设项目专项债券计划2021年发行20年期记账式固定利率附息债，债券发行总额为3,100.00万元，发行面值为100元。

（2）本次发行品种和数量

留坝县医院医疗综合楼建设项目专项债券计划2025年发行20年



期记账式固定利率付息债，债券发行总额为1,600.00万元，发行面值为100元。

3、时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

4、上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

5、兑付安排

利息按照每半年支付，到期一次偿还债券本金。

6、发行费用

债券发行手续费为发行金额的1%，发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用从留坝县人民医院自有经费中安排支付。

7、招投标

（1）招标方式

采用单一价格荷兰式招标方式，标的为利率，全场最高中标利率为各期债券的票面利率。

（2）标位限定

每一承销团成员最高、最低标位差为50个标位，无需连续投标。以后年度视情况进行调整。

（3）参与机构

陕西省政府债券公开发行人承销团成员（以下简称“承销机构”）



有资格参与本次投标。

(4) 招标系统

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

8、分销

本债券采取场内挂牌和场外签订分销合同的方式分销，可于招投标后一日进行分销。承销机构间不得分销。承销机构根据市场情况自定分销价格。

9、发行款缴纳

承销机构于发行日第二日前，按照承销额度及缴款通知书上确定金额将发行款通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。缴款日期以陕西省国库收到款项为准。承销机构未按时缴付发行款的，按规定将违约金通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。

本所律师认为，2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设专项债券的发行依据和计划符合《地方政府债券发行管理办法》（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）《关于做好2018年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34号）等法律法规。



第五章 项目风险与应对措施的审查

根据委托单位及项目其他机构提供的文件，截至本法律意见书出具之日，项目风险与应对措施基本情况如下：

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水平的等，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初步设计，后期有可能因工程变更导致投资会有变动，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中省对公立医院政策调整以及公立医院自身服务水平等因素影响营业收入，导致偿债能力减弱。

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设施造成的影响，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、管理风险、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。

9、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。

二、主要风险控制措施

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、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。

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.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.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.按照国家相关政策文件，确保医护人员的工资待遇，提高医院的运营服务水平，确保尽早收益。

8.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。

9.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，根据《实施方案》及相关披露资料，2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设专项债券项目的收益存在潜在风险，项目实施单位针对上述风险因素，遵循依法投资原则、收益性原则、规模控制原则，对项目风险进行系统分析，提出了风险预防措施。上述风险的披露符合《地方政府债券发行管理办法》（财库〔2020〕43号）第十二条关于“地方财政部门应当按照地方政府债券信息披露有关规定，及时公开对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息”之规定。



第六章 相关文件及中介机构合法性审查

一、《评价报告》及会计师事务所资质

北京升万百会计师事务所（普通合伙）就本期债券发行出具了《2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设项目专项债券项目评价报告》。

经核查，北京升万百会计师事务所(普通合伙)持有北京市海淀区市场监督管理局于2023年5月22日颁发的《营业执照》(统一社会信用代码:91110108MA01LGN7X9)，并持有北京市财政局于2023年6月30日颁发的《会计师事务所执业证书》(执业证书编号:11010326;批准执业文号:京财会许可[2019]0053号;批准执业日期:2019年10月18日)

本所律师认为，上述会计师事务所是中国境内依法设立并合法存续的审计评估机构，具备出具本次专项债券发行《评价报告》的相关资质。

二、《法律意见书》及律师事务所资质

北京市康达（西安）律师事务所经陕西省司法厅批准设立并核发《律师事务所分所执业许可证》（统一社会信用代码为31610000H04200185J），具备提供法律服务的主体资格。

本所律师认为，上述相关机构均具有依法出具本次专项债券发行业务的相关文书的合法资质。



第七章 结论意见

综上所述，本所律师认为：

1、本期专项债券由陕西省人民政府作为发行人，具备发行本期专项债券之主体资格；

2、本期专项债券及对应的建设项目：2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设，属于在建项目，符合专项债券发行支持的项目，但应当及时补齐全部施工手续以确保项目建设全流程合规，保障项目的及时竣工验收备案和交付，形成实物工作量，确保还本付息的来源。

3、本次发行募集资金，根据实施方案披露的债券发行要素，将用于“2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设”的建设支出，项目建设的资金来源及专项债券用途符合政策法规，主管部门及实施单位应确保禁止将募集资金用于禁止类项目和支出；

4、根据实施方案披露的债券发行要素，本项目主管部门及实施单位具备主管、建设“2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设”的主体资格；

5、为本期专项债券发行提供服务的审计评估机构、法律顾问机构均具备相应的从业资质；

6、本专项债券对应建设项目的财务、市场、管理等风险不属于本次债券发行的实质法律障碍，但发行后应注重对应项目的全流程合规建设，落实风险防控机制，预防可能出现的风险，保障募集资金形成实物工作量，确保还本付息来源。

（以下无正文）



本页无正文，为北京市康达（西安）律师事务所关于“2025年汉中市留坝县医院医疗综合楼建设专项债券项目”法律意见书之签章页。

北京市康达（西安）律师事务所
经办律师：张晓静
经办律师：李博阳

2025年9月12日

执业机构	北京市康达（西安） 律师事务所		
执业证类别	专职律师		
执业证号	16101202110364599		
法律职业资格 或律师资格证号	A20176101040484		
发证机关			
发证日期	2024年01月31日		
持证人	李博阳		
性别	男		
身份证号	622201199110021212		



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	称职
备案机关		备案机关	
备案日期	2024.5-2025.5	备案日期	2025.5-2026.5

执业机构 北京市康达（西安）
律师事务所

执业证类别 专职律师

执业证号 16101201311134773

法律职业资格
或律师资格证号 A20116101040336

发证机关 陕西省司法厅

发证日期 2021年 5月 17日



持证人 张晓静

性 别 女

身份证号 411082198709225425



备 注



注意事项

- 一、本证应当加盖发证机关印章、钢印，并应当加盖律师年度考核备案专用章（首次发证之日起首次年度考核完成前除外）。
- 二、持证人应当依法使用本证并予以妥善保管，不得伪造、变造、涂改、转让、抵押、出借和损毁。如有遗失，应当立即向所在地县（区）司法行政机关报告，并依照有关规定申请补发。持证人申请换发新证，应当将本证交回原发证机关。
- 三、持证人受到停止执业处罚的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并于处罚期满时发还。持证人受到吊销律师执业证处罚或者因其他原因终止执业的，由所在地县（区）司法行政机关收回律师执业证，并交原发证机关注销。除司法行政机关外，其他任何单位和个人不得扣留、收缴和吊销本证。
- 四、了解律师详细信息，请登录

核验网址: _____

No. 11347784



Scanned with CamScanner

律师事务所分所
执业许可证
(副本)

统一社会信用代码:31610000H04200185J

北京市康达(西安) 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: 2023 年 07 月 19 日



律师事务所分所登记事项

名 称	北京市康达(西安)律师事务所
住 所	陕西省陕西省西安市雁塔区太白南路139号云图中心15楼
负 责 人	王小军
派驻律师	樊雅娟,王小军,吕延峰,赵晓琪
设立资产	10万元
主管机关	雁塔区司法局
批准文号	陕司律发(1993)51号
批准日期	1993年04月23日

律师事务所分所变更登记 (一)

事项	变 更	日 期
名 称		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
住 所		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (二)

事项	变 更	日 期
负 责 人		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
设 立 资 产	2024年3月2日	
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
主 管 机 关		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

律师事务所分所变更登记 (三)

事项	变 更	日 期
派 驻 律 师		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日
		年 月 日

所属律师事务所变更登记备案 (七)

退出合伙人姓名	日 期
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日
	年 月 日

律师事务所分所年度检查考核记录

考核年度	2023年度
考核结果	西安市司法局
考核机关	2024.5-2025.5
考核日期	合格

考核年度	2024年度
考核结果	西安市司法局
考核机关	2025.5-2026.5
考核日期	合格

考核年度	
考核结果	
考核机关	
考核日期	