

北京市盈科（西安）律师事务所
关于 2018 年和 2019 年青海省医疗卫生专项债券
（一期）（调整）
法律意见书



北京市盈科（西安）律师事务所

www.yingkelawyer.com

西安市高新区团结南路 11 号中晶科技广场 B 座 12-14 层

电话: 029-68271518 传真: 029-68271500

12-14 Floor, Block B, Zhongjing Science and Technology Plaza, 11 Tuanjie South Road,
Xi'an High-tech Zone, Shaanxi Province

目 录

释 义.....	1
第一部分 前言.....	3
一、出具本法律意见书的依据.....	3
二、出具本《法律意见书》的声明.....	3
第二部分 正文.....	5
一、调整专项债券资金的背景及调整方案.....	5
二、本期专项债券发行对应的项目.....	6
三、本期专项债券发行的有关机构及发行文件.....	10
四、本期专项债券的风险因素.....	11
五、偿债保障措施.....	13
六、结论意见.....	13

释 义

除非本《法律意见书》另有所指，下列简称具有如下含义：

本期专项债券	指北京市盈科（西安）律师事务所关于 2018 年和 2019 年青海省医疗卫生专项债券（一期）（调整）
本期发行	指北京市盈科（西安）律师事务所关于 2018 年和 2019 年青海省医疗卫生专项债券（一期）（调整）发行
医院/项目建设单位	指青海省人民医院
会计师事务所	指瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）
法律顾问/本所	指北京市盈科（西安）律师事务所
元	指人民币元
《预算法》	指《中华人民共和国预算法》
《证券法》	指《中华人民共和国证券法》
《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》（国发〔2014〕43 号）
《财库〔2015〕83 号文》	指《财政部关于印发<地方政府专项债券发行管理暂行办法>的通知》（财库〔2015〕83 号）
《财预〔2015〕225 号文》	指《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）
《国办函〔2016〕88 号文》	指《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）
《财预〔2016〕155 号文》	指《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）
《财预〔2017〕89 号文》	指《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）
《财预〔2018〕34 号文》	指《财政部关于做好 2018 年地方政府债务管理工作的通知》（财预〔2018〕34 号）
《青海省政府性债务风险应急处置预案的通知》	指《青海省人民政府办公厅关于印发青海省政府性债务风险应急处置预案的通知》（2017 年 4 月 5 日发）

《实施方案》	指《2018年和2019年青海省医疗卫生专项债券（一期）（调整）实施方案》
《评价报告》	指瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）出具的《2018年和2019年青海省医疗卫生专项债券（一期）（调整）收益与融资自求平衡财务评估咨询报告》
《法律意见书》	指北京市盈科（西安）律师事务所出具的《北京市盈科（西安）律师事务所关于2018年和2019年青海省医疗卫生专项债券（一期）（调整）法律意见书》

北京市盈科（西安）律师事务所

关于 2018 年和 2019 年青海省医疗卫生专项债券（一期）（调整）

法律意见书

盈科意字（2020）第 13 号

第一部分 前言

一、出具本法律意见书的依据

北京市盈科（西安）律师事务所（以下简称“本所”）作为本期专项债券发行的专项法律顾问，按照律师行业公认的业务标准、道德规则和勤勉尽责精神，指派律师担任本期发行的专项法律服务律师并出具法律意见书。

本所及经办律师根据《预算法》、《国发〔2014〕43号文》、《财预〔2015〕225号文》、《财预〔2016〕155号文》、《财预〔2017〕89号文》、《财预〔2018〕34号文》、《律师事务所从事证券法律业务管理办法》、《律师事务所证券法律业务执业规则（试行）》等有关规定及本《法律意见书》出具日以前已经发生或者存在的事实，严格履行了法定职责，遵循了勤勉尽责和诚实信用原则，进行了充分的核查验证，保证本《法律意见书》所认定的事实真实、准确、完整，所发表的结论性意见合法、准确，不存在虚假记载、误导性陈述或者重大遗漏。

二、出具本《法律意见书》的声明

1. 本所律师依据本《法律意见书》出具日之前已经发生或存在的事实，以及国家正式公布、实施的法律、法规和规则指引等规范性法律文件的规定，并基于对有关事实的了解和对我国现行法律、法规和规则指引之理解发表法律意见。

2. 本所律师依据相关单位、会计师事务所等提供的文件或陈述出具本《法律意见书》。相关单位已经承诺向本所提供的为出具本《法律意见书》所必须的原始书面材料、副本材料或者陈述均真实、合法、有效，不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏，向本所提供的有关副本材料或复印件与原件一致。

3. 对于出具《法律意见书》至关重要而又无法得到独立证据支持的事实，

本所律师依赖有关政府部门或者其他有关机构出具的文件出具法律意见。

4. 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，对本期发行的有关材料进行了核查，对本期发行的合法合规性进行了充分的尽职调查，保证《法律意见书》不存在虚假记载、误导性陈述及重大遗漏。

5. 本《法律意见书》仅就本期发行的法律问题发表意见，并不对有关信息披露、审计、信用评级等专业事项发表意见。本所律师对有关披露文件、审计、信用评级等专业文件内容的引述，并不意味着本所对该等专业文件内容的真实性及准确性做出任何明示或默示的保证。

6. 本《法律意见书》仅供本期发行之目的使用，未经本所书面同意，不得用于其他目的。

7. 本所同意将《法律意见书》作为本期政府专项债券必备的法律文件，随同其他材料一同报送，并愿意作为公开披露文件，且依法对本所在其中发表的法律意见承担责任。

8. 本所同意部分或全部在本期专项债券披露文件中自行引用或按有关要求引用本法律意见书的内容，但不得因引用而导致法律上的歧义或曲解，且未授权任何人对本《法律意见书》作出说明和解释。

本所按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，现出具法律意见如下：

第二部分 正文

一、调整专项债券资金的背景及调整方案

（一）调整专项债券资金的背景

2018年青海省人民医院对全科医生临床培养基地建设项目、藏区区域医疗中心建设项目发行公立医院专项债券10,000.00万元，期限为7年，两个项目分别为5,000.00万元。

2019年青海省人民医院对全科医生临床培养基地建设项目、藏区区域医疗中心建设项目和藏区急救诊疗中心综合楼项目发行公立医院专项债券17,000.00万元，期限为7年，三个项目分别为6,000.00万元、6,000.00万元、5,000.00万元。

2019年1月3日，西宁市人防办要求藏区区域医疗中心建设项目按照新规范依甲类防控地下室设置（不得交费异地建设），对原设计方案进行了重大调整，藏区区域医疗中心建设项目无法按期实施项目建设。为尽快发挥地方政府专项债券资金效益，提高预算执行率，加快医院基础设施建设进度，经与省财政厅协商，按照财政部专项债券项目用途调整的相关规定程序和要求，青海省人民医院拟将2018年、2019年青海藏区区域医疗中心建设项目专项债券结余资金中的9,666.43万元，调整用于青海藏区急救诊疗中心建设项目、干保中心加固扩建改造工程项目、新建住院综合楼项目。

（二）调整方案

青海藏区区域医疗中心建设项目现剩余地方政府专项债券资金10,709.34万元。拟调整专项债券资金9,666.43万元用于新建住院综合楼项目、干保中心加固扩建改造工程项目、青海藏区急救诊疗中心建设项目，具体如下：

1. 新建住院综合楼项目，该项目已于2016年6月完工，2017年1月份投入使用，2018年底完成竣工决算，决算金额为81,898.47万元，目前该项目应付工程款欠款资金缺口5,048.27万元，其中4,221.43万元，拟通过专项债安排。

2. 干保中心加固扩建改造工程项目，该项目的建设期限为2018年6月至

2020年4月，项目预计总投资12,371万元，其中：工程可行性研究报告批复8,426万元，后期设备购置费用3,945万元，拟通过专项债安排紧缺医疗设备购置资金3,945万元。

3. 青海藏区急救诊疗中心建设项目，该项目的建设期限为2018年6月—2021年6月，项目预计总投资15,300万元，拟安排1,500万元专项债弥补项目建设自筹资金不足部分。

二、本期专项债券发行对应的项目

本期专项债券募集资金将用于青海省人民医院新建住院综合楼项目、青海省干部保健中心加固扩建改造工程项目及青海藏区急救诊疗中心建设项目。

（一）项目建设单位

本项目的项目建设单位为青海省人民医院，根据青海省事业单位登记管理局核发的《事业单位法人证书》，并经本所律师查询“青海事业单位在线—查询专栏”（<http://qinghai.gjsy.gov.cn/qinghai/cxzl/>），青海省人民医院的基本情况如下：

名称	青海省人民医院
统一社会信用代码	12630000440001154H
宗旨和业务范围	为人民身体健康提供医疗、护理、保健服务 医疗与护理：诊疗与护理 医学教学：医科大、中专学生临床实习、成人医科学历教育、临床实习、卫生医疗人员培训 卫生技术人员继续教育 急救医疗与护理
地址	西宁市城东区共和路2号
法定代表人	张强
开办资金	69138.89万元
经费来源	财政补助（差额补贴）
举办单位	青海省卫生健康委员会
证书有效日期	2019-08-20 至 2024-08-20
单位状态	正常
登记管理机关	青海省事业单位登记管理局

青海省卫生健康委员会核发的《医疗机构执业许可证》（登记号：44000115463010211A1001）载明，该医疗机构经核准登记，准予执业。该执业许可证的有效期限自 2019 年 9 月 4 日至 2030 年 12 月 19 日。

综上，本所律师认为：青海省人民医院为依法设立的具有独立法人资格的事业单位，具备为人民身体健康提供医疗、护理、保健服务的主体资格，依法有效存续。

（二）项目及项目批复文件

1. 新建住院综合楼项目

青海省人民医院新建住院综合楼项目建设区位于省医院院内，不需另征地。截至本《法律意见书》出具之日，本项目已取得批复文件如下：

（1）1991 年 1 月，西宁市人民政府、西宁市土地规划管理局出具《国有土地使用证》（西宁国用（政）字第 64 号），该文件载明：经调查审定，准予登记。

（2）2009 年 7 月 10 日，青海省发展和改革委员会出具《青海省发展和改革委员会关于青海省人民医院住院综合楼建设项目可行性研究报告的批复》（青发改社会〔2009〕802 号），该文件载明：同意建设青海省人民医院住院综合楼建设项目。

（3）2009 年 5 月 14 日，青海省环境保护厅出具《关于青海省人民医院住院综合楼建设项目环境影响复核报告的批复》（青环监〔2009〕252 号），同意按照复核报告中所列建设项目地点、性质、规模、建设方式，环境保护对策措施进行建设。

（4）2009 年 8 月 13 日，西宁市城乡建设规划局出具《建设用地规划许可证》（编号：宁规地字 2009-68 号），该文件载明：经审核，本用地项目（住院综合楼）符合城乡规划要求。

（5）2010 年 6 月 22 日，青海省发展和改革委员会出具《青海省发展和改革委员会关于青海省人民医院住院综合楼建设项目可研报告的补充批复》（青发改社会〔2010〕689 号），该文件载明：建设内容中增加康复中心业务用房和地

下停车场。项目总投资调整为 37000 万元, 其中申请中央预算内资金 10000 万元, 省人民医院自筹 27000 万元。该项目建设的其它内容以《关于青海省人民医院住院综合楼建设项目可行性研究报告的批复》(青发改社会〔2009〕802 号) 为准。

(6) 2011 年 1 月 13 日, 西宁市城乡规划局出具《建设工程规划许可证》(编号: 宁规建字 2001-004 号), 该文件载明: 经审核, 本建设工程(住院综合楼)符合城乡规划要求, 准予建设。

(7) 2011 年 1 月 24 日, 青海省住房和城乡建设厅出具《建设工程施工许可证》(编号: 2001-003 号), 该文件载明: 经审核, 本建设工程(住院综合楼)符合施工条件, 准予施工。

2. 干保中心加固扩建改造项目

干保中心加固扩建改造工程建设区位于省医院院内, 为原青海省干部保健中心大楼, 不需另征地, 截至本《法律意见书》出具之日, 本项目已取得批复文件如下:

(1) 2015 年 7 月 23 日, 青海省发展和改革委员会出具《青海省发展和改革委员会关于省干部保健中心加固扩建项目可行性研究报告的批复》(青发改社会〔2015〕652 号), 该文件载明: 同意建设省干部保健中心加固扩建项目。

(2) 2016 年 7 月 4 日, 西宁市环境保护局出具《关于青海省人民医院省干部保健中心加固扩建项目环境影响报告表的批复》(宁环建管〔2016〕70 号), 同意按照“报告表”所列的建设项目的地点、性质、规模、环境保护对策措施进行建设。

(3) 2017 年 9 月 28 日, 西宁市人民政府出具《建设工程规划许可证》(编号: 宁规建字 2017 第 09 号), 该文件载明: 经审核, 本建设工程(青海省人民医院省干部保健中心加固扩建改造工程)符合城乡规划要求。

(4) 2018 年 6 月 5 日, 西宁市人民政府出具《建设工程施工许可证》(编号: 宁建管 630102201806050101 号), 该文件载明: 经审核, 本建设工程(青海省人民医院省干部保健中心加固扩建改造工程)符合施工条件, 准予施工。

(5) 2019 年 11 月 1 日, 青海省发展和改革委员会出具《青海省发展和改

革委员会关于省干部保健中心加固扩建项目可行性研究报告的调整批复》（青发改社会〔2019〕646号），该文件载明：同意总建设规模由原来的11149平方米调整为10866平方米，其中扩建2903平方米，加固改造7963平方米；投资规模由原来的4997万元调整为8426万元。资金来源通过升级财政性资金解决，其他内容仍按青发改社会〔2015〕652号文执行。

3. 青海藏区急救诊疗中心建设项目

青海藏区急救诊疗中心综合楼建设项目建设区位于省医院院内，不需另征地，截至本《法律意见书》出具之日，本项目已取得批复文件如下：

(1) 2015年3月6日，青海省发展和改革委员会出具《青海省发展和改革委员会关于青海藏区急救诊疗中心综合楼建设项目可行性研究报告的批复》（青发改社会〔2015〕104号），该文件载明：同意建设青海藏区急救诊疗中心综合楼项目。

(2) 2016年4月22日，西宁市城乡规划和建设局出具《建设项目选址意见书》（编号：宁规选字2016第010号），该文件载明：经审核，本建设项目（青海藏区急救诊疗中心建设项目）符合城乡规划要求。

(3) 2016年5月11日，西宁市城乡规划和建设局出具《建设用地规划许可证》（编号：宁规地字2016第009号），该文件载明：经审核，本用地项目（青海藏区急救诊疗中心建设项目）符合城乡规划要求。

(4) 2018年2月7日，西宁市人民政府出具《建设工程规划许可证》（编号：宁规建字2018年第003号），该文件载明：经审核，本建设工程符合城乡规划要求，颁发此证。

(5) 2018年6月20日，西宁市城乡规划和建设局出具《建设工程临时施工许可证》（编号：宁建管临630102201806200101），该文件载明：经审查，本建筑工程（青海藏区急救诊疗中心建设项目）符合施工条件，准予施工。

(6) 2018年9月12日，西宁市人民政府出具《建设工程施工许可证》（编号：宁建管630102201809120101），该文件载明：经审核，本建筑工程（青海藏区急救诊疗中心建设项目）符合施工许可条件，准予施工。

(7) 2018年9月27日，西宁市环境保护局出具《关于青海省人民医院青海藏区急救诊疗中心综合楼建设项目环境影响报告表的批复》（宁环建管〔2018〕80号），同意按照“报告表”所列的建设项目的地点、性质、规模、生产工艺、环境保护对策措施进行建设。

综上，本所律师认为：本期专项债券发行对应的上述项目已取得现阶段所需的相关批复文件，项目符合产业政策及地区发展规划。

三、本期专项债券发行的有关机构及发行文件

（一）会计师事务所及《评价报告》

本期专项债券发行的会计师事务所为瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）。

根据瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）提供的资料，并经本所律师核查，瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）现持有北京市海淀区市场监督管理局于2019年11月29日核发的《营业执照》（统一社会信用代码：9111010856949923XD）和中华人民共和国财政部、中国证券监督管理委员会于2018年7月5日核发的《会计师事务所证券、期货相关业务许可证》（证书序号：000417）。

综上，本所律师认为：瑞华会计师事务所（特殊普通合伙）为中国境内依法设立且有效存续的合伙制会计师事务所，具备为本期专项债券发行出具专项评价报告的合法资格。

（二）法律顾问及《法律意见书》

本期专项债券发行的法律顾问为北京市盈科（西安）律师事务所。

本所系依法成立的合伙制律师事务所，直属于陕西省司法厅，已获得陕西省司法厅颁发的证号为26101201611199969的《律师事务所分所执业许可证》，具备从事法律业务的资格，且截止本《法律意见书》出具日合法有效存续。

本所律师认为：本所系经批准依法设立且合法存续的合伙制律师事务所，具备为本期专项债券发行出具法律意见书的资质，在本《法律意见书》上签字的二名执业律师均具备相应的从业资格。

综上，本所律师认为：为本期专项债券发行提供中介服务的中介机构均合法

设立且有效存续，具备相应服务资格，合法合规。

四、本期专项债券的风险因素

根据《实施方案》，本期专项债券的风险因素包括：

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险

1. 工程项目管理方面的风险

（1）技术风险：项目技术风险主要指项目采用技术的先进性、可靠性、适用性和可行性与预测方案发生重大变化，可能给项目带来的风险。

（2）建设环境风险：项目建设风险主要指项目选址所在地的工程地质条件、水文地质条件的风险。如果项目选址的工程地质、水文地质条件与预测值发生较大变化，将会导致投资增加、工期延长、工程量增大，并可能对周边的自然生态环境安全带来隐患。

（3）工程监管风险：监理单位对项目监督不力，管理不善，控制不严；监理单位与承包商、材料供应商相互串通，蒙骗业主；材料设备供货商货物以假乱真，以次充好；更换设备关键零部件，降低成本进而影响工程质量等风险。

（4）外部协作条件风险：外部协作条件风险主要是供电、交通、给排水、通讯、消防、环保等市政基础配套设施是否具备和完善，如果上述条件不具备，将会增加项目投资，延误项目工期，对项目建设和实施不利。

2. 医院运营方面的风险

（1）政策风险：主要指在经营期内国家是否颁布新的医改政策，涉及医疗卫生系统的改革、医院服务价格的调整，医保支付政策的改变等问题，收费标准的高低及医保报销的比例，纳入医保政策支付的范围等，均直接影响着本项目经营期内的营业收入以及成本，进而对本项目投资回收期以及运营管理投入水平产生一定的风险。

（2）组织架构风险：医院内部机构设置不合理、部门职责不清晰、内部控制管理机制不健全等情况导致的风险。

(3) 经营决策风险：医院经营活动决策机制不科学，决策程序不合理或未能有效执行导致的风险。

(4) 人力资源风险：医院内部岗位职责不明确、关键岗位人员不足以胜任等导致的风险。

(5) 管理方面风险：主要包括预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理等方面的风险。

(二) 影响融资平衡结果的风险

1. 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，市场利率波动将可能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。

2. 流动性风险

本次发行的政府专项债券可以在银行间债券市场、上海证券交易所和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本次发行债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

(三) 项目风险管理措施

1. 工程项目管理方面的应对措施

(1) 加强与主管部门沟通协调，争取给予本项目全方位支持。

(2) 全力做好项目的预算规划，项目的前期介入，建设期的危险事故防范等工作，保质保量完成工程施工并保证按期投入使用。

(3) 加强与相关部门的协同合作，争取项目在建设期中的供电、交通、给排水、通讯、消防、环保等工作得到相关部门的全力支持。

2. 医院运营方面的应对措施

(1) 在医院内部的机构设置方面，应该进行有效合理配置，避免机构设置

不科学而造成的功能重复或者部分功能缺失的现象发生。建立健全内部管理机制。

(2) 加大培训经费投入，努力提高关键岗位人员的专业素养。

(3) 财务部门根据上级财政部门批复的预算和单位内部业务部门提出的支出需要，将预算指标按照部门进行分解分配，将支出控制在合理范围，避免因浪费而出现的超预算行为的发生。

(4) 标准以下的采购尽量采取分散采购、货比三家的方式，标准以上的采购严格按照政府招投标程序进行。

(5) 完善各科室的固定资产管理，设定固定资产专人管理岗位。

五、偿债保障措施

本期债券募集资金投资项目自身收益可与专项债券本息实现自求平衡。根据《实施方案》记载，“可用于融资平衡的三个项目收益对调整后政府专项债券本息的覆盖倍数为 5.65 倍,项目能够实现收益与融资平衡”。

根据《评价报告》记载，“青海藏区急救诊疗中心建设项目、干保中心加固扩建改造工程项目、新建住院综合楼项目之间的项目收益可整合调剂用于偿还此三个项目相关的专项债券的所有本金和利息，三个项目可用于融资平衡的项目收益对债券本金及利息的保障倍数为 5.65 倍”、“青海藏区急救诊疗中心建设项目、干保中心加固扩建改造工程项目、新建住院综合楼项目建成后的医疗收入为项目提供了充足、稳定的现金流入，充分满足项目相关债券还本付息要求，可以实现项目收益和融资自求平衡”。

综上，本所律师认为：本期债券的偿债保障措施符合《财预〔2017〕89号文》、《财预〔2018〕34号文》的相关规定，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

六、结论意见

（一）本期专项债券发行项目实施单位具备相关主体资质，对应项目已取得现阶段所需的相关批复文件，且符合产业政策及地区发展规划。

（二）本期专项债券发行提供服务的会计师事务所、法律顾问均具备相应的从业资质。

（三）本期专项债券的偿债保障措施符合《财预〔2017〕89号文》、《财预〔2018〕34号文》的相关规定，满足项目收益与融资自求平衡的要求。

综上，本所律师认为本期专项债券发行符合法律、法规及规范性文件的有关规定，本期专项债券不存在实质法律障碍。

（以下无正文）

本《法律意见书》一式伍份，由经办律师签字并加盖本所公章后生效。

（本页无正文，为本《法律意见书》的签署页）

北京市盈科（西安）律师事务所



经办律师：

经办律师：

闫毅

沈磊

2020年 3 月 16 日