

上海敬贤律师事务所

关于

2026年度第三批上海市政府专项债券

奉贤区中心医院二期扩建工程项目实施方案

法律意见书

[(2026)沪敬律咨字第31号]

上海敬贤律师事务所

2026年7月31日



## 目 录

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 第一章 律师声明 .....               | 1  |
| 第二章 正文 .....                 | 3  |
| (一) 项目概况 .....               | 3  |
| 1. 项目基本情况 .....              | 3  |
| 2. 项目主管部门及实施单位情况 .....       | 3  |
| 3. 项目建设内容 .....              | 4  |
| 4. 项目建设总投资 .....             | 5  |
| 5. 项目批复文件 .....              | 5  |
| 6. 项目开工和预计竣工时间 .....         | 6  |
| (二) 项目资金平衡方案 .....           | 6  |
| 1. 项目资金投入情况 .....            | 6  |
| 2. 专项债券融资计划 .....            | 6  |
| 3. 项目收入测算 .....              | 7  |
| 4. 项目成本测算 .....              | 8  |
| 5. 资金平衡测算 .....              | 9  |
| (三) 本次专项债券第三方评估机构 .....      | 9  |
| 1. 会计师事务所 .....              | 9  |
| 2. 会计事务所评估意见 .....           | 10 |
| (四) 本次发行专项债券的潜在风险因素及对策 ..... | 10 |
| 1. 潜在风险分析 .....              | 10 |

---

|                   |    |
|-------------------|----|
| 2. 潜在风险应对措施 ..... | 11 |
| 第三章 结论性意见 .....   | 13 |
| 第四章 释义 .....      | 15 |

**2026 年第三批上海市政府专项债券  
奉贤区中心医院二期扩建工程项目实施方案  
法律意见书**

奉贤区财政局：

上海敬贤律师事务所系上海市司法局根据《中华人民共和国律师法》的规定批准设立，并由上海市司法局核发的统一社会信用代码为 31310000785160185F 的《律师事务所执业许可证》，为具有合法执业资格的律师事务所。本所律师宣大柯系持有上海市司法局核发的编号为 13101199110502363《律师执业证》的专职律师，且均已经过最新年度年检。

本所接受贵局的委托，作为委托人的常年法律顾问，就 2026 年第三批上海市政府专项债券奉贤区中心医院二期扩建工程项目实施方案的相关法律工作事宜，根据《中华人民共和国建筑法》、《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）、《财政部关于印发〈2015 地方政府专项债券预算管理办法〉的通知》（财预：[2015]32 号）、《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）、《关于做好地方政府专项债券发行工作

---

---

的意见》（财库[2018]72 号）及其他有关法律、法规和规范性文件的规定出具本法律意见书。

---

## 第一章 律师声明

为出具本法律意见书，本所特作如下声明：

（一）本所律师依据本法律意见书出具日以前已经发生或存在的事实和上海市奉贤区财政局等相关机构向本所律师提供的出具本法律意见书所需要的有关书面资料和信息（“披露的文件”）做出，并基于对有关事实、披露的文件的了解和对上述我国现行法律、法规和相关规定之理解发表法律意见。

（二）在审查披露的文件及其他相关书面材料和信息时，本所律师假设：本所律师取得的文件（无论是原件、扫描件或复印件）、陈述及书面确认都是真实、准确、完整的，所有扫描件、复印件和原件一致，所有签名、印信、印章也都是真实的。所有披露的文件都客观准确地反映了当事人的情况，相关当事人没有刻意隐瞒、编造可能对本法律意见书分析结论具有重大影响的资料或信息，除在法律意见书另有明确，本所律师未对相关文件、信息的实际执行情况进行独立或核实。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，本所律师依赖有关政府部门或其他有关机构出具的证明文件出具本法律意见书。

（三）本所律师仅就与本次发行专项债有关的法律问题发表法律意见，并不对有关会计、审计、评估、信用评级等其他专业事项发表评论。在本法律意见书中涉及该等内容时，均按照有关其他专业机构出具的报告引述。

（四）本法律意见书在阅读时所有章节应作为一个整体，不应单独使用。本所律师未授权任何单位或个人对本法律意见书作任何解释或说明。

（五）本法律意见书仅供上海市财政局和上海市奉贤区财政局为本次发行 2026 年第三批上海市政府专项债券奉贤区中心医院二期扩建工程项目实施方案法律意见书目的使用。

## 第二章 正文

### （一）项目概况

#### 1. 项目基本情况

##### （1）项目名称

本次专项债券发行项目名称为：奉贤区中心医院二期扩建工程

##### （2）债券融资规模及期限

本项目专项债券融资计划总规模 30,600.00 万元。2026 年计划发行专项债券 6,000.00 万元，其中，本期计划发行 3,600.00 万元，发行期限 30 年，利息成本估算利率 2.6%，债券利息按每半年支付，债券到期一次性偿还本金，后续预计使用 2,400.00 万元，预计期限 30 年，利息成本估算利率 2.6%，债券利息按每半年支付，债券到期一次性偿还本金；2027 年计划发行专项债券 14,000.00 万元，发行期限 30 年，利息成本估算利率 2.60%，债券利息按每半年支付，债券到期一次性偿还本金；2028 年计划发行专项债券 10,600.00 万元，发行期限 30 年，利息成本估算利率 2.60%，债券利息按每半年支付，债券到期一次性偿还本金。

#### 2. 项目主管部门及实施单位情况

##### （1）项目主管部门

主管单位名称：上海市奉贤区卫生健康委员会

主管单位地址：上海市奉贤区南桥镇大寺路 15 号

主管单位职责：

①负责在依法依规、确保工程质量安全的前提下，指导督促项目单位加快专项债券支出进度，尽早形成实物工作量，推动项目早建成、早见效；

②负责组织项目单位及时将专项债券项目对应的政府性基金收入、专项收入足额缴入国库，保障专项债券本息偿付。负责制定还本付息资金归集计划，做好还本付息资金征收上缴工作，加强专项债券项目管理和监督，择优选择运营单位，提高项目运营效益；加强项目专项收入和还本付息资金支出核算，强化运行监控，对执行偏离年度计划的，及时采取相应措施，保障还本付息资金来源；

③指导和监督相关单位做好专项债形成资产管理工作的。

## （2）项目实施单位

实施单位名称：上海市奉贤区中心医院

实施单位地址：上海市奉贤区南奉公路 6600 号

实施单位职责：

①负责将债券资金用于募投项目资本性支出；

②负责专项债形成资产规划、初始论证、权属确定等工作；

③负责专项债项目资产会计核算、登记入账、运营维护、收益收缴等日常管理工作。

## 3. 项目建设内容

本项目总建筑面积 38,600 平方米，其中地上建筑面积 22,300 平方米，地下建筑面积 16,300 平方米。本项目建设内容包括新建医疗综合楼、连廊及地下车库。

### （1）医疗综合楼

二期在 05-07 地块新建医疗综合楼，在现有院区（05-12 地块）的基础上实施扩容升级，以完善功能布局、补齐短板，布置口腔诊疗中心、国家特医食品临床研究中心、体检中心、内镜中心、中医皮肤科、骨健康中心、全科病区、老年病病区、干保病区、泛血管疾病管理中心、特需病区、核医学中心等功能。区中心医院原核定床位 1000 张，医院现状已投入使用 800 张，本次建设将补足床位缺口 200 张，分别设置在全科病区、老年病病区、骨健康病区、特需病区等。

医疗综合楼总建筑面积约 30,700 平方米，其中地上建筑面积为 20,500 平方米，地下建筑面积为 10,200 平方米，容积率 1.48，建筑高度 23.95 米。

### （2）连廊及地下车库

新建连廊位于地上二层及三层，连通新建的医疗综合楼以及 05-12 地块院区内的北侧病房楼和西侧门诊医技楼，新建连廊总建筑面积 1800 平方米。在 05-12 地块新建地下车库，位于 05-07 地块北侧，总建筑面积 6100 平方米，地下一层。

## 4. 项目建设总投资

本项目总投资估算为 38,288.00 万元（不含土地相关费用），其中，建安工程费用 33,702.00 万元，建设工程其他费用 2,763.00 万元，预备费 1,823.00 万元。

## 5. 项目批复文件

本项目已取得《上海市奉贤区发展和改革委员会关于奉贤区

中心医院二期扩建工程可行性研究报告的批复》（沪奉发改批〔2025〕174号）。

## 6. 项目开工和预计竣工时间

项目拟于2026年8月开工，计划于2028年8月竣工。施工进度将根据工程进展予以相应调整。

## （二）项目资金平衡方案

### 1. 项目资金投入情况

#### （1）项目投资估算

本项目总投资38,288.00万元，其中工程费33,020.00万元，工程建设其他费用3,445.00万元，预备费1,823.00万元。

#### （2）项目资金筹措计划

本项目资金来源为财政预算安排和专项债券融资，其中：财政预算安排资金7,688.00万元；专项债券30,600.00万元。2026年计划发行债券合计6,000.00万元，其中本次拟发行地方政府专项债券3,600.00万元，后续预计使用专项债券2,400.00万元。

#### （3）项目资金保障措施

本项目建设投资主要来源于财政预算安排资金和专项债券融资。专项债券偿付资金主要来源于医疗收入和停车费。

### 2. 专项债券融资计划

本项目专项债券融资计划总规模30,600.00万元。2026年计划发行专项债券6,000.00万元，其中，本期计划发行3,600.00

万元，发行期限 30 年，利息成本估算利率 2.60%，债券利息按每半年支付，债券到期一次性偿还本金，后续预计使用 2,400.00 万元，预计期限 30 年，利息成本估算利率 2.60%，债券利息按每半年支付，债券到期一次性偿还本金；2027 年计划发行专项债券 14,000.00 万元，发行期限 30 年，利息成本估算利率 2.60%，债券利息按每半年支付，债券到期一次性偿还本金；2028 年计划发行专项债券 10,600.00 万元，发行期限 30 年，利息成本估算利率 2.6%，债券利息按每半年支付，债券到期一次性偿还本金。

### 3. 项目收入测算

该项目预期产生的收入主要来源于住院收入和体检收入。

(1) 住院收入：该项目床位数量为 200 张。根据一般医疗行业床位周转率以及参考其他同类项目，病床年周转次数一般在 40 次至 53 次之间，基于谨慎性原则，该项目床位年周转次数按 40 次测算。根据可行性研究报告，床位使用率按 98% 测算。结合国家医保局于 2026 年 3 月 16 日发布的《2025 年医疗保障事业发展统计快报》及本区医疗收费水平，次均住院费用按 10,000.00 元预测。住院收入=(床位数\*床位使用率)\*年均周转次数\*人均住院收入，故预测住院收入 7,840.00 万元/年。基于区域老龄化加剧、慢性病患者率持续上升的现实需求，后续年度考虑每年增长 5.00%。

(2) 体检收入：根据可行性研究报告，将体检中心迁至二期扩建区域，根据奉贤区中心医院数据显示，近三年体检收入分别为 3,345.72 万元、3,887.46 万元和 3,779.07 万元，测算取三年平均数

3,670.75 万元/年作为收入测算基本，基于银发经济政策推动、居民健康意识提升、二期扩建工程新增体检场地和设备，将有效解决当前体检中心场地不足、设备老化、排队时间长等瓶颈问题，提升日均接待能力，故后续年度考虑每年增长 4.00%。

#### 4. 项目成本测算

项目成本是指运营期间医院新建项目日常运营所发生的科室经费支出，主要包括医疗支出、管理费用支出、其他费用支出。

##### (1) 医疗支出

奉贤区中心医院现有床位 800 张，2025 年人员经费支出 55,991.00 万元/年，该项目建成后新增床位 200 张，根据人员经费支出与床位的关系及该项目建成后新增的床位，预计该项目年度人员经费 13,997.00 万元/年。经综合评估，鉴于本项目旨在完善医院现有功能布局并补齐专科短板，新增床位所对应的人员配置并非等比例增加。基于审计的谨慎性原则，本次测算对新增人员经费按 50%的比例进行折算。

据此，预测该项目建成后，新增年度人员经费支出为 6,998.00 万元。日常办公和医疗材料费用的预测根据发债前三年的财务数据，日常办公和医疗材料费用占医疗收入的比例按照医院医疗收入的 54% 预计，即按项目运营期医疗收入的 54% 预估商品和服务费用。

##### (2) 管理费用支出

预测依据为发债前三年折旧及摊销前管理费用占医疗收入的平均比率乘以当年度的医疗收入。根据发债前三年的财务数据，测算采用的比率为 9.00%。

### （3）其他费用支出

包括与运营相关的水电费、维修费及其他商品、服务费及委托业务费。从奉贤区中心医院近三年历史数据分析，其他费用约为折旧及摊销前医疗卫生支出和管理费用支出总计的 0.0726%，故按照此比例预测其他费用。

## 5. 资金平衡测算

从项目的净现金流以及期末资金结存情况来看，项目收益足够偿付每年的债务本息，且至年债券存续期结束时仍有 11,395.43 万元现金结余。项目在债券存续期内现金流相对充足，资金稳定性较好。

### 项目资金平衡情况

单位：万元

| 项目收益      | 债券本息支付    | 本息覆盖倍数 |
|-----------|-----------|--------|
| 65,863.43 | 54,468.00 | 1.21   |

上述融资平衡方案已经被上海华诚会计师事务所审核通过。

## （三）本次专项债券第三方评估机构

### 1. 会计师事务所

本次发行专项债券项目的《专项评价报告》由上海华诚会计师事务所有限公司出具。

上海华诚会计师事务所有限公司现持有奉贤区市场监管局核发的统一社会信用代码为 91310120630946001Y 的营业执照、为具有合法执业资格的会计师事务所。

本所律师认为，上海华诚会计师事务所有限公司系依法注册成立并有效存续的会计师事务所，具备为本次发行专项债券项目提供评价

咨询服务的资格。

## 2. 会计事务所评估意见

根据资金平衡测算分析,在满足假设条件的前提下,债券存续期内,项目产生的净现金流在偿还专项债券本息后,期末累计现金结余 11,395.43 万元,预计用于项目资金平衡的项目收益 65,863.43 万元,该项目资金覆盖率达 1.21 倍,项目融资本息不能偿还的风险低。

## (四) 本次发行专项债券的潜在风险因素及对策

### 1. 潜在风险分析

#### (1) 项目建设风险

受勘测资料的详细程度、设计方案的稳定性、项目单位的组织水平、资金到位情况、承包商的施工技术及管理水平的的影响,项目实施可能存在不确定性。但总体看来,这些因素均可通过前期调查、强化管理等多种措施协调解决,建设风险较小。

#### (2) 项目收益风险

本项目融资偿还资金主要来源于新建工程的医疗收入、停车费收入,其中医疗收入包括门诊收入、住院收入,偿债较有保障,同时项目收入不计增长率,测算资金流相对稳定,总体收益风险较小。

#### (3) 利率波动风险

由于本项目发行专项债券期限较长,在专项债券存续期内,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。

#### （4）流动性风险

本期债券发行后可在银行间债券市场、证券交易所上市流通。本期债券的交易活跃程度受到宏观经济环境、市场资金情况、投资者分布、投资者交易意愿等因素的影响，发行人无法保证本期债券的持有人能够随时并足额交易其所持有的债券，可能会出现本期债券在相应的交易场所交易不活跃的情况，从而影响本期债券流动性。

## 2. 潜在风险应对措施

### （1）强化项目管理

项目主管部门及项目实施单位要选择具备良好业务资质和项目建设能力、工程经验丰富的施工队伍，要根据工程进展情况，提前对项目施工中可能遇到的困难，做好各种预案，加强项目施工过程中的管理工作，提高工程质量，增加项目检查频次，确保项目安全生产，保障项目进度和质量。

### （2）灵活动态把控

本专项债券项目受市场环境变化等因素影响，实际运营收益存在未达方案预期，对应政府性基金与专项收入暂不足以足额覆盖当期本息的风险。为确保债券按期兑付、防范偿付风险，根据专项债管理政策，本级财政将先行安排财政补助资金垫付缺口，保障法定债务按时足额还本付息。后续将强化项目运营管理、拓宽收益渠道，逐步实现项目收益回归预期，归还财政垫付资金，切实防范专项债风险。

### （3）制定应急预案

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）以及上海市人

---

民政府办公厅印发的《上海市地方政府性债务风险应急处置预案》的相关要求，进一步建立相关政府性债务风险防控机制，完善政府综合财务报告制度，全面评估风险状况，有效控制地方政府投融资风险。

### 第三章 结论性意见

基于上述，本所律师认为：

（1）上海市人民政府系符合本次发行专项债券项目的发行主体资格。

（2）上海市奉贤区卫生健康委员会作为奉贤区卫生健康事业主管机构，依法行使相应的卫生健康服务和管理职能，负责本辖区内的卫生健康发展工作，可作为项目的主管单位，确保本项目顺利实施。

上海市奉贤区中心医院，系依法设立的独立法人单位，负责将债券资金用于募投项目资本性支出，专项债项目资产会计核算、登记入账、运营维护、收益收缴等日常管理工作，能够以自己的名义实施并承担相应的民事权利和义务，可以作为本项目的实施主体。

（3）为本次发行专项债券项目提供服务的会计师事务所、律师事务所均具有相应的从业资质；

（4）本次发行专项债券项目均已经取得了所需的政府批准手续。

（5）本次发行专项债券项目资金应享分配额度内的资金均应由项目实施单位专项用于相应的工程。

（6）基于上海华诚会计师事务所有限公司就本次发行专项债券项目出具的《专项评价报告》，综合分析认为本项目具有实施的必要性、公益性、收益性及合理性，本次专项债券具有稳定的预期偿债资金来源，本次专项债券预期运营收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡。

综上，本所律师认为：实施本项目主体适当，程序合法，本次专项债券具有稳定的预期偿债资金来源，专项债券预期运营收入能够保障偿还债券本金及利息，实现项目收益和融资自求平衡，符合《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》第二条第二款、《地方政府专项债券发行管理暂行办法》第四条之规定及《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》第二条第七款之规定。偿债来源可靠覆盖本期发行债券的还本付息支出，风险总体可控。

第四章 释义

为本法律意见书表述方便，在本法律意见书中，除非另有说明，以下左栏所列词语具有该词语相应右栏所作表述的定义：

|            |   |                                               |
|------------|---|-----------------------------------------------|
| 贵局         | 指 | 上海市奉贤区财政局                                     |
| 本所         | 指 | 上海敬贤律师事务所                                     |
| 本所律师       | 指 | 宣大柯律师                                         |
| 会计师事务所     | 指 | 上海华诚会计师事务所有限公司                                |
| 专项债券       | 指 | 地方政府为了筹集资金建设某专项具体工程而发行的债券                     |
| 发行人        | 指 | 上海市人民政府                                       |
| 本次发行       | 指 | 2026 年第三批上海市政府专项债券                            |
| 本次专项债券项    | 指 | 券奉贤区中心医院二期扩建工程项目                              |
| 《财务评估咨询报告》 | 指 | 由上海华诚会计师事务所有限公司出具的本次新增专项债券项目收益与融资自求平衡财务评估咨询报告 |
| 元、万元       | 指 | 中华人民共和国法定货币单位，人民币元、万元                         |

本法律意见书一式四份，具有同等法律效力。

（以下无正页）

本页无正文，为《2026 年第三批上海市政府专项债券奉贤区中心医院二期扩建工程项目实施方案法律意见书》 签字页：

上海敬贤律师事务所  
签字律师：  
宣大柯

