

济宁市智慧养老综合服务体系建设项目 专项债券项目实施方案

财政部门：济宁市财政局

实施单位：济宁市民政局

编制时间：2022 年 2 月



一、项目基本情况

（一）项目名称

济宁市智慧养老综合服务体系建设项目

（二）项目单位

项目单位：济宁市民政局

济宁市民政局为项目单位，下设 12 个职能科(局)室。主要职责任务：

1、贯彻执行民政事业发展法律、法规和政策、规划，拟订全市民政事业发展规划和相关政策并组织实施。

2、负责全市社会团体、基金会、社会服务机构等社会组织管理工作，依法对社会组织进行管理和执法监督；负责指导做好市属社会组织党建工作，承担中共济宁市社会组织综合委员会的日常工作。

3、拟订全市社会救助政策、标准，统筹社会救助体系建设，负责城乡居民最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助、生活无着流浪乞讨人员救助工作，指导社会救助家庭经济状况核对工作。

4、拟订全市城乡基层群众自治建设和社区治理政策，指导城乡社区治理体系和治理能力建设，提出加强和改进城乡基层政权建设的建议，推动基层民主政治建设，协调推进乡镇政府服务能力建设。

5、拟订全市行政区划管理政策和行政区域界限、地名管理办法

并组织实施，拟订全市行政区划总体规划；负责乡镇以上行政区划设立、命名、变更和政府驻地迁移审核报批；负责县级行政区域界线的勘定和管理、边界争议的调查和调处工作；负责全市地名管理工作。

6、负责指导全市婚姻登记工作，拟订全市婚姻管理政策并组织实施，推进婚俗改革。指导全市涉外和涉港澳台居民及华侨、出国人员的婚姻登记工作。

7、拟订全市殡葬管理政策、服务规范并组织实施，推进殡葬改革。承办全市殡仪馆建设、搬迁的审核报批工作。

8、统筹推进、督促指导、监督管理全市养老服务工作，拟订全市养老服务体系发展规划、政策、标准并组织实施，承担老年人福利和特殊困难老年人救助工作。

9、拟订全市残疾人权益保护政策，统筹推进残疾人福利制度建设和康复辅助器具产业发展。

10、拟订全市儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护政策、标准并组织实施，健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度。

11、组织拟订全市促进慈善事业发展政策，组织、指导社会捐助工作，负责全市福利彩票销售管理工作。

12、拟订全市社会工作、志愿服务政策和标准，组织推进社会工作人才队伍建设，推进相关志愿者队伍建设。

13、管理国家和省、市拨付的民政事业经费，指导、监督民政事业经费使用。负责全市民政统计工作。

14、在职责范围内负责本单位、本行业领域的安全生产和消防安全工作。

15、负责贯彻落实全面从严治党要求，切实履行机关党建工作、党风廉政建设和意识形态主体责任，全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度建设贯穿其中，领导所属单位抓好党的建设。按照市委非公有制经济组织和社会组织工委委员单位职责分工做好相关工作。

16、完成市委、市政府交办的其他任务。

（三）项目规划审批

2020年11月9日，济宁市行政审批服务局出具《关于济宁市智慧养老综合服务体系建设项目可行性研究报告的批复》（济审政投〔2020〕133号），对建设内容、建设地点、项目总投资和资金来源进行批复。

2022年1月27日，济宁市行政审批服务局出具《关于济宁市智慧养老综合服务体系建设项目变更可行性研究报告的批复》（济审政投〔2022〕6号），对建设内容、总投资及资金来源进行变更批复。

（四）项目规模与主要建设内容

1. 建设全市智慧养老服务平台网络：改建、新建市县两级智慧养老服务平台，建设总面积约 3000 平方米。其中市级平台位于济宁市任城区红星路 24 号（济宁市福利彩票销售管理中心 16 楼），建筑面积 800 平方米；各县（区）共建设平台面积约 2200 平方米；2. 建设养老人才队伍培训和实训基地，基地位于济宁高新区廖河路西（济宁市社会福利中心内），面积约 7500 平方米；3. 建设 2 处社区养老服务中心，位置分别位于任城区小教场街 10 号和任城区车站西路 113 号，设计床位约 200 张。

（五）项目建设期限

项目建设期共 37 个月，具体为 2020 年 3 月至 2023 年 3 月。

二、项目投资估算及资金筹措方案

（一）投资估算

1. 编制依据及原则

（1）项目单位委托书；

（2）民政部《关于进一步扩大养老服务供给促进养老服务消费的实施意见》（民发〔2019〕88 号）；

（3）《养老机构服务标准体系建设指南》（2021 年版）（MZ/T170-2021）；

（4）《养老设施建筑设计规范》（GB50867-2013）；

- (5)《老年养护院建设标准》(建标 144-2010);
- (6)《济宁市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》;
- (7)《建设项目经济评价方法与参数》(第三版);
- (8)《产业政策结构调整指导目录(2019 年本)》;
- (9)2018 年 4 月,国务院办公厅下发了《关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见》,推动智慧健康养老产业发展和应用推广;
- (10)2019 年 4 月,民政部印发《养老服务领域基层政务公开标准指引》;
- (11)2020 年 4 月,省民政厅下发了《山东省养老服务条例》;
- (12)2020 年 9 月,省民政厅下发了《养老机构管理办法》;
- (13)《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》(国发〔2015〕40 号);
- (14)《智慧健康养老产业发展行动计划(2017-2020)》(工信部联电子〔2017〕25 号);
- (15)《关于开展养老院服务质量建设专项行动的通知》(民发〔2017〕51 号);
- (16)2018 年 7 月,济政办字〔2018〕55 号《济宁市居家和社区养老服务改革试点工作实施方案》的通知;
- (17)2018 年 4 月,济宁市人民政府印发《关于济宁市居家和
-

社区养老服务改革试点工作实施方案的通知》;

(18) 2018 年 12 月,济民字〔2018〕53 号《关于进一步做好居家养老政府购买服务的通知》;

(19) 2019 年 2 月,济宁市人民政府转发一图看懂《城企联动普惠养老专项行动实施方案》;

(20) 2019 年 12 月,济宁市民政局《全力办好为民十件实事 积极提升养老服务水平》;

(21) 2020 年 6 月,济政办发〔2020〕5 号《关于推进养老服务发展的实施意见》;

(22) 2020 年 11 月,住房和城乡建设部等部门《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》。

2. 估算总额

本项目估算总投资 6,000.00 万元,其中,建安工程 4,077.00 万元,设备购置费 1,055.00 万元,安装工程费 105.50 万元,工程建设其他费用(含建设期利息)485.79 万元,预备费 276.71 万元。

(二) 资金筹措方案

1. 资金筹措原则

(1) 项目投入一定资本金,保证项目顺利开工及后续融资的可能。

(2) 发行政府专项债券向社会筹资。

2. 资金来源

考虑资金成本，结合项目实际情况，为减轻财务负担，提高资金流动性，本项目根据国家有关规定，初步确定项目资金来源如下：

表 1：资金结构表

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	6,000.00	100%	
一、资本金	3,000.00	50.00%	
自有资金	3,000.00		
二、债务资金	3,000.00	50.00%	
专项债券	3,000.00		

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）运营收入预测

本项目营业收入包括智慧养老服务网络平台服务费收入、培训和实训基地收入、养老中心床位费收入。

1. 智慧养老服务网络平台服务费收入

全市智慧养老服务网络平台服务费收入根据市场需求情况和实际成本单独核定，核定金额按 10 万元/年。5 年内几乎无收益，项目稳定运营后每五年价格上涨 5%，债券存续期内收入合计为 157.65 万元。

2. 培训和实训基地收入

本项目面对社会管理服务方面的人才，养老服务、孕婴服务、职业技能鉴定、网络学院等培训，收费参考依据山东省物价局、山东省财政厅《关于印发“山东省培训班收费管理办法”的通知》（鲁价费发[2003]92号）；山东省物价局、山东省财政厅《关于职业技能考核鉴定收费有关问题的批复》（鲁价费发[2005]174号），正常运行年培训与技能鉴定共 5000 人次，170 元/人/天，培训一周，每五年价格上涨 5%，债券存续期内收入合计为 12,822.65 万元。

3. 养老服务床位费收入

本项目有 2 处养老服务中心规划床位 200 张，运营期第一年入住率 50%，第二年入住率 80%，第三年达到满负荷。参考济宁市任城区高档养老院收费情况，最低收费为 500 元/月，最高收费为 1000 元/月，则本项目取值为 800 元/月。按每张每年收入 9600 元预估，每五年价格上涨 5%，债券存续期内收入合计为 4,003.30 万元。

表 2：运营收入估算表（单位：万元）

年度	智慧养老服务	培训和实训基地收入	养老服务床位费收入	合计
2023 年		595.00	96.00	691.00
2024 年		595.00	153.60	748.60
2025 年		595.00	192.00	787.00
2026 年		595.00	192.00	787.00
2027 年		595.00	192.00	787.00
2028 年	10.00	624.75	201.60	836.35
2029 年	10.00	624.75	201.60	836.35

年度	智慧养老服务	培训和实训基地收入	养老服务床位费收入	合计
2030 年	10.00	624.75	201.60	836.35
2031 年	10.00	624.75	201.60	836.35
2032 年	10.00	624.75	201.60	836.35
2033 年	10.50	655.99	211.68	878.17
2034 年	10.50	655.99	211.68	878.17
2035 年	10.50	655.99	211.68	878.17
2036 年	10.50	655.99	211.68	878.17
2037 年	10.50	655.99	211.68	878.17
2038 年	11.03	688.79	222.26	922.08
2039 年	11.03	688.79	222.26	922.08
2040 年	11.03	688.79	222.26	922.08
2041 年	11.03	688.79	222.26	922.08
2042 年	11.03	688.79	222.26	922.08
合计	157.65	12,822.65	4,003.30	16,983.60

（二）项目运营成本预测

本项目总成本费用主要包括燃料动力费、工资福利费、维修费、运营维护费。

1. 燃料动力费

主要包括项目运营过程中消耗的水、电，本项目年用电量约 198.5 万度，用电单价为 0.56 元/度，年电费为 111.2 万元。年用水量约 1.2 万吨，用水单价为 3.10 元/立方米，年水费为 3.7 万元。预计正常年外购燃料动力费 114.92 万元/年，按每 5 年上涨 5%计算。

2. 工资福利费

--

本项目新增劳动定员按 30 人，福利费按工资费的 14%计取，年均工资按 3.6 万元计算，年工资福利费为 123.12 万元/年，按每 5 年上涨 5%计算。

3. 维修费

年修理费用取固定资产折旧额的 20%计算，经计算，维修费为 46.16 万元/年。

4. 运营维护费

根据济宁市民政局与山东安康通健康服务有限公司签订的《智慧养老平台运营维护采购合同书》，智慧养老平台年运营维护费为 71.60 万元。

表 3：运营支出估算表（单位：万元）

年度	燃料动力费	工资福利费	维修费	运营维护费	合计
2023 年	114.92	123.12	46.16	71.60	355.80
2024 年	114.92	123.12	46.16	71.60	355.80
2025 年	114.92	123.12	46.16	71.60	355.80
2026 年	114.92	123.12	46.16	71.60	355.80
2027 年	114.92	123.12	46.16	71.60	355.80
2028 年	120.67	129.28	46.16	71.60	367.71
2029 年	120.67	129.28	46.16	71.60	367.71
2030 年	120.67	129.28	46.16	71.60	367.71
2031 年	120.67	129.28	46.16	71.60	367.71

年度	燃料动力费	工资福利费	维修费	运营维护费	合计
2032 年	120.67	129.28	46.16	71.60	367.71
2033 年	126.70	135.74	46.16	71.60	380.20
2034 年	126.70	135.74	46.16	71.60	380.20
2035 年	126.70	135.74	46.16	71.60	380.20
2036 年	126.70	135.74	46.16	71.60	380.20
2037 年	126.70	135.74	46.16	71.60	380.20
2038 年	133.04	142.53	46.16	71.60	393.33
2039 年	133.04	142.53	46.16	71.60	393.33
2040 年	133.04	142.53	46.16	71.60	393.33
2041 年	133.04	142.53	46.16	71.60	393.33
2042 年	133.04	142.53	46.16	71.60	393.33
合计	2,476.65	2,653.35	923.20	1,432.00	7,485.20

（三）相关税费

《财政部 国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税[2016]36 号）附件 3 第一条第二项规定，“一、下列项目免征增值税（二）养老机构提供的养老服务。养老机构，是指依照民政部《养老机构设立许可办法》（民政部令第 48 号）设立并依法办理登记的为老年人提供集中居住和照料服务日各类养老机构；养老服务，是指上述养老机构按照民政部《养老机构管理办法》（民政部令第 49 号）的规定，为收住的老年人提供的生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务。”《财政部 国家税务总局关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》（财税[2000]97 号）第一条规定，“暂免征收企业所得税，以及老年服务机构自用的房产、土地、车船的房

产税、城镇土地使用税、车船使用税。

（四）利息支出

根据本项目资金筹措计划，建设期拟发行地方政府专项债券 3,000.00 万元，本期拟发行 1,500.00 万元，2022 年下半年拟发行 1,500.00 万元，假设年利率 4.5%，期限 20 年，每年付息一次，到期一次偿还本金。

表 4：债券存续期还本付息测算表（单位：万元）

年度	期初本金余额	本期新增本金	本期偿还本金	期末本金余额	利率	当年偿还利息	当年还本付息合计
2022 年		1,500.00		1,500.00	4.50%	33.75	33.75
	1,500.00	1,500.00		3,000.00	4.50%		
2023 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2024 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2025 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2026 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2027 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2028 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2029 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2030 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2031 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2032 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2033 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2034 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2035 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2036 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00

年度	期初本金余额	本期新增本金	本期偿还本金	期末本金余额	利率	当年偿还利息	当年还本付息合计
2037 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2038 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2039 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2040 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2041 年	3,000.00			3,000.00	4.50%	135.00	135.00
2042 年	3,000.00		1,500.00	1,500.00	4.50%	101.25	3,101.25
	1,500.00		1,500.00		4.50%		
合计		3,000.00	3,000.00			2,700.00	5,700.00

（五）项目运营损益表

项目运营损益表见表 5。

（六）项目资金测算平衡表

项目资金测算平衡表见表 6。

表 5：项目运营损益表（单位：万元）

年度	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
一、收入/成本/税金											
营业收入	691.00	748.60	787.00	787.00	787.00	836.35	836.35	836.35	836.35	836.35	878.17
营业成本	355.80	355.80	355.80	355.80	355.80	367.71	367.71	367.71	367.71	367.71	380.20
税金及附加											
息税折旧及摊销前利润	335.20	392.80	431.20	431.20	431.20	468.64	468.64	468.64	468.64	468.64	497.97
二、折旧和摊销											
总折旧和摊销	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82
息税前利润	45.38	102.98	141.38	141.38	141.38	178.82	178.82	178.82	178.82	178.82	208.15
三、财务费用											
利息支出	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00
总财务费用	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00
税前利润	-89.62	-32.02	6.38	6.38	6.38	43.82	43.82	43.82	43.82	43.82	73.15
四、所得税											
所得税费用											
五、净利润	-89.62	-32.02	6.38	6.38	6.38	43.82	43.82	43.82	43.82	43.82	73.15

(续) 表 5: 项目运营损益表 (单位: 万元)

年度	2034 年	2035 年	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年	2041 年	2042 年
一、收入/成本/税金									
营业收入	878.17	878.17	878.17	878.17	922.08	922.08	922.08	922.08	922.08
营业成本	380.20	380.20	380.20	380.20	393.33	393.33	393.33	393.33	393.33
税金及附加									
息税折旧及摊销前利润	497.97	497.97	497.97	497.97	528.75	528.75	528.75	528.75	528.75
二、折旧和摊销									
总折旧和摊销	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82	289.82
息税前利润	208.15	208.15	208.15	208.15	238.93	238.93	238.93	238.93	238.93
三、财务费用									
利息支出	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	101.25
总财务费用	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	101.25
税前利润	73.15	73.15	73.15	73.15	103.93	103.93	103.93	103.93	137.68
四、所得税									
所得税费用									
五、净利润	73.15	73.15	73.15	73.15	103.93	103.93	103.93	103.93	137.68

表 6：项目资金测算平衡表（单位：万元）

年度	合计	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
		2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年
一、经营活动产生的现金												
经营活动收入	16,983.60				691.00	748.60	787.00	787.00	787.00	836.35	836.35	836.35
经营活动支出	7,485.20				355.80	355.80	355.80	355.80	355.80	367.71	367.71	367.71
支付的各项税费												
经营活动产生的现金净额	9,498.40				335.20	392.80	431.20	431.20	431.20	468.64	468.64	468.64
二、投资活动产生的现金												
建设成本支出	5,966.25	764.30	1,387.40	3,814.55								
建设期利息支出	33.75			33.75								
投资活动产生的现金净额	-6,000.00	-764.30	-1,387.40	-3,848.30								
三、融资活动产生的现金												
资本金	3,000.00	764.30	1,387.40	848.30								
专项债券	3,000.00			3,000.00								
银行借款												
偿还债券本金	3,000.00											
偿还银行借款本金												
支付债券利息	2,666.25				135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00
支付银行借款利息												
融资活动产生的现金净额	333.75	764.30	1,387.40	3,848.30	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00
四、期末现金	3,832.15				200.20	257.80	296.20	296.20	296.20	333.64	333.64	333.64
五、累计盈余					200.20	458.00	754.20	1,050.40	1,346.60	1,680.24	2,013.88	2,347.52

(续) 表 6: 项目资金测算平衡表 (单位: 万元)

年度	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年	2041 年	2042 年
一、经营活动产生的现金												
经营活动收入	836.35	836.35	878.17	878.17	878.17	878.17	878.17	922.08	922.08	922.08	922.08	922.08
经营活动支出	367.71	367.71	380.20	380.20	380.20	380.20	380.20	393.33	393.33	393.33	393.33	393.33
支付的各项税费												
经营活动产生的现金净额	468.64	468.64	497.97	497.97	497.97	497.97	497.97	528.75	528.75	528.75	528.75	528.75
二、投资活动产生的现金												
建设成本支出												
建设期利息支出												
投资活动产生的现金净额												
三、融资活动产生的现金												
资本金												
专项债券												
银行借款												
偿还债券本金												3,000.00
偿还银行借款本金												
支付债券利息	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	135.00	101.25
支付银行借款利息												
融资活动产生的现金净额	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-135.00	-3,101.25
四、期末现金	333.64	333.64	362.97	362.97	362.97	362.97	362.97	393.75	393.75	393.75	393.75	-2,572.50
五、累计盈余	2,681.16	3,014.80	3,377.77	3,740.74	4,103.71	4,466.68	4,829.65	5,223.40	5,617.15	6,010.90	6,404.65	3,832.15

（七）其他需要说明的事项

- 1. 假设本次专项债券于 2022 年 2 月发行成功，期限 20 年，每半年付息一次，到期一次偿还本金。
- 2. 各项表格数据计算时若存在尾差系保留小数位数所致，数据无实质性差异。

（八）小结

本项目收入主要是养老服务机构服务费、平台运营服务费、培训中心专业技能培训费，项目建设资金包含项目资本金及融资资金。根据项目收益与融资平衡分析，本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 9,498.40 万元，融资本息合计为 5,700.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.67 倍。

表 7：现金流覆盖倍数表（单位：万元）

融资方式	借贷本息支付			项目收益
	本金	利息	本息合计	
专项债券	3,000.00	2,700.00	5,700.00	
融资合计	3,000.00	2,700.00	5,700.00	9,498.40
覆盖倍数				1.67

四、专项债券使用与项目收入缴库安排

项目单位（包括项目单位的管理单位）保证严格按照《财政部关于支持做好地方政府专项债券发行使用管理工作的通知》（财预〔2018〕161 号）等政府债券管理规定履行相应义务，接受财政部门的监督和管理，并保证政府专项债券专款专用。

专项债券收支纳入政府预算管理，根据专项债券《信息披露文

件》规定的还本付息安排，项目单位（包括项目单位的管理单位）应以本方案中的项目收入按照对应的缴库科目上缴财政，按时、足额支付政府专项债券本息。

五、项目风险分析

（一）与项目建设相关的风险

安全事故风险：施工可能因材料缺陷、设计不当、自然灾害、第三方破坏、网络入侵、系统瘫痪等因素，对环境和人员、财产造成巨大损失。

（二）与项目收益相关的风险

1、市场增量达不到预期风险

从财务分析中的敏感性分析可知，项目收益对数量、单价较为敏感，如果市场供需态势发生较大变化，需求减少，将会对项目的收益带来一定风险。

2、运营成本增加风险

项目建成后的运营管理，特别是日常检查、养护、大修和安全等方面的管理存在一定的风险，项目管理部门的运营管理水平直接关系到项目投入运营后的正常安全运营、抢险救灾及运营效益。

3、可运转资金不足风险

项目前期建设及运营需大量的资金，以保障项目的顺利开展及运营，前期各年度资金是否能及时足额筹措，是否能够持续为项目提供保障具有一定的风险。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

济宁市智慧养老综合服务体系建设项目实施单位为济宁市民政局,计划投资 6,000.00 万元,其中申请专项债券 3,000.00 万元,本次拟申请专项债券 1,500.00 万元用于济宁市智慧养老综合服务体系的建设,建设期限为 36 个月。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

当前,我国老龄化进入快速发展阶段,我国老年人口将年均增长 800 万到 900 万人,预计到 2050 年进入重度老龄化阶段,老年人口将达到 4.37 亿,约占全国总人口的 30%。如今正处于老龄化社会的加速发展阶段,并呈现出老龄化规模大、速度快、区域发展不平衡、老龄化超前于现代化等特点,这都使得我国的养老事业成为新世纪国家发展的一个巨大挑战。

从目前的情况来看,我国老人到养老院养老是发展的趋势,但目前也存在着很多的问题。

（1）我国公办养老院供不应求、护理人员缺口大

据保守估计,目前我国养老院的床位缺口数量在 300 万以上,但与此日益严重的老龄化现象相对应的则是养老护理人员不论是规模还是专业水平都不能适应这种严峻的现实。目前我国最少需要

1000 万名养老护理人员。养老护理员短缺已经成为制约养老服务业可持续发展的重要因素,民办养老院的护理员多为城市下岗职工或农村无业的“4050”人员,文化程度不高,绝大多数缺乏养老护理基本常识,仅靠经验来完成日常工作,无法保证服务的专业性。

(2) 民办养老机构存在众困难

资金短缺。按现行制度设计,养老院大多数为民办非企业单位,执行《民间非营利组织会计制度》,其基本特征是不以营利为目的,资源提供者不取得经济回报,不享有该组织的所有权。由此不难看出,养老服务机构的公益性质是明确无误的。正因如此,其社会融资受到限制,我国《物权法》规定,社会公益设施不得抵押。中国人民银行《带框通则》对民办非企业单位作为贷款人的主体资格至今没有明确界定,各商业银行依照各自理解决定贷款条件。而依据养老机构的性质和目前经营状况,其社会融资的渠道就受到了限制。

民办养老院负担重。国家规定的免征所得税、营业税和车船使用税,以及水、电、气、暖等鼓励性优惠政策长期难以得到落实,导致民办养老院负担较重。民办养老院属于非营利性的民办非企业单位,早在 2000 年,国务院办公厅就转发了《关于加快实现社会福利社会化的意见》,要求在用地、用电、用水、电话等方面给予优惠政策,但这些政策很多都未得到有效落实。比如,没有统一的税收政策,税务部门将有的民办养老院作为企业来对待;规定民办养老院的水电费按民用价格标准,但有的民办养老院由于租的是工厂闲

置的房子,水电费按工业价格标准收取,承诺的床位补贴不能到位等。由于政策不到位、扶持力度弱,是民办养老院的优惠政策形同虚设。

用地困难。大部分民办养老院靠租赁房屋经营,房屋租金一般达到机构经营收入的 25%,由于近年来房屋租金大幅攀升,费用不断增加,这就使得民办养老院只能多收入住老人的钱来维持经营,于是恶性循环,住的人越来越少。

看病难,意外险空白。大多民办养老机构由于医疗人员和硬件普遍不具备条件,而未能纳入城镇职工基本医疗保险定点单位,所以参保老人必需到定点医院看病,看病成了老人的难题。民办养老院的客户均为老人,老人很容易受伤,由此造成的纠纷较多,而保险公司通常不把 70 岁以上老人纳入意外伤害保险范围

2、项目实施的公益性

按照项目实施规划,其基本特征是不以营利为目的,本项目所涉及的内容,具有公益性质。

3、项目实施的收益性

经估算,项目运营期年可创收平均为 849.18 万元。通过与运营成本对比分析,到期预计可达到的资金覆盖倍数为 1.67 倍,因此该项目实施的收益性可观。

4、项目建设投资合规性

项目建设,计划以工程招标的形式进行,按照严格的规范流程,并对工程质量进行必要的监督、验收、结算,项目建设投资计划自有资金 3,000.00 万元,专项债券 3,000.00 万元,自筹资金占比 50%,符合相关规定。

2020 年 11 月 9 日,济宁市行政审批服务局出具《关于济宁市智慧养老综合服务体系建设项目可行性研究报告的批复》(济审政投〔2020〕133 号),对建设内容、建设地点、项目总投资和资金来源进行批复。2022 年 1 月 27 日,济宁市行政审批服务局出具《关于济宁市智慧养老综合服务体系建设项目变更可行性研究报告的批复》(济审政投〔2022〕6 号),对建设内容、总投资及资金来源进行变更批复。项目投资合规。

5、项目成熟度

市级养老智慧化平台已上线运营一段时间,具有较好的成熟度;社区养老服务机构,依托于民政单位对养老事业的大力引导和推动,培养出了一系列相关管理人才,具有一定的管理和运营经验,同时借鉴众多养老机构建设、经营成功经验,项目成熟度较高。

6、项目资金来源和到位可行性

项目建设投资计划使用自有资金 3,000.00 万元,专项债券 3,000.00 万元,以现有财政资金压力情况及市场整体情况分析,自有资金具有一定的财政风险,债券资金筹措吸引力在合理范围。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

项目的收入、成本及收益预测参考国家发展改革委、建设部颁发的《建设项目经济评价方法与参数》规定的原则和要求进行预测，估算数据合理。

8、债券资金需求合理性

本项目总投资 6,000.00 万元，项目资本金 3,000.00 万元，占总投资 50.00%，为项目单位自有资金；发行专项债券筹资 3,000.00 万元，占总投资 50.00%。项目资本金高于项目总投资的 20%，因此债券资金需求合理。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

本项目收入有以下方面来源：智慧养老服务网络平台服务费收入、培训和实训基地收入、养老中心床位费收入，结合项目所处区域情况，合理考虑该项目的运营期收入，通过测算本期覆盖倍数及收益平衡抗压测试，项目偿债计划可行性。

本工程项目投资大、耗用资源较多，并且项目建成后经营收入受到宏观经济及市场的影响，若未能按计划实现收入将导致不能偿还到期债券本息。

若某一年度内，相关收益不能按进度足额到位，出现债务还本付息资金短缺，项目单位拟通过增加项目资本金、其他收入等方式进行弥补，确保项目顺利实施。待项目收益按期实现后，及时足额

归垫

10、绩效目标合理性

绩效目标设定明确，数量指标及经济效益指标均予数字量化，可考核性强；质量指标能够准确衡量实际工作的需要。因此该项目有明确的绩效目标，绩效目标与部门单位的职责和中长期规划目标、年度工作目标相匹配，绩效目标做到了细化、量化，具有科学性、前瞻性。

（三）评估结论

济宁市智慧养老综合服务体系建设项目累计可用于还本付息的净现金流入为 9,498.40 万元，累计需支付融资债券本金和利息共 5,700.00 万元，本息覆盖倍数为 1.67 倍，符合专项债发行要求，为本项目提供足够的资金支持，保证本项目的顺利施工。项目建设符合本地区的经济发展水平，能在较短时间内为本地区社会和人文环境所接受。项目建成后能带动当地经济及相关产业的发展。总的来说，本项目绩效目标指向明确，与相应的财政支出范围、方向、效果紧密相关，项目绩效可实现性较强，实施方案比较有效，资金投入风险基本可控，本项目事前绩效评估符合专项债券申报使用要求。