

2022 年山东省东营市东营区
东营区医疗机构服务能力提升项目
专项债券项目实施方案

东营市东营区市政控股集团有限公司

2021 年 10 月



一、项目基本情况

（一）项目名称

东营区医疗机构服务能力提升项目

（二）项目单位

项目立项主体名称：东营市东营区市政控股集团有限公司

项目单位简介：东营市东营区市政控股集团有限公司成立于2018年04月23日，注册地位于山东省东营市东营区庐山路1188号华泰国际金融中心1幢2307-2313、2315室，法定代表人为杨相军。经营范围包括一般项目：市政设施管理；城市公园管理；公路管理与养护；城市绿化管理；以自有资金从事投资活动；停车场服务；广告设计、代理；物业管理；住房租赁；非居住房地产租赁。

（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）
许可项目：热力生产和供应；城市生活垃圾经营性服务；污水处理及其再生利用；建设工程施工。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动，具体经营项目以相关部门批准文件或许可证件为准）东营市东营区市政控股集团有限公司对外投资8家公司。

（三）项目规划审批

项目已取得立项批复文件

2021年10月20日取得山东省建设项目备案证明，项目代码为2110-370502-04-01-585709

（四）项目规模与主要建设内容

本项目为公共卫生服务能力提升项目，建设内容覆盖东营区，

主要建设内容包括：（1）新建门诊病房综合楼 2 处（约 4.6 万平方米），医疗机构基础设施改造（面积 9.6 万平方米），新增床位 700 余个；建设 PCR 实验室 1 处、发热门诊 2 处、健康小屋、污水处理设施和 44 处特色科室；区中心医院消防改造、医养结合设施改造。

（2）配备 CT、DR、胃肠镜等 50 余类医疗设备、智慧随访设备。

（3）配备 HIS、LIS 等信息化系统软件及设备，新建模块化机房。

（五）项目建设期限

本项目建设期限为 24 个月（2021 年 11 月-2023 年 10 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）国家计委、建设部颁布的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；

（2）《中华人民共和国预算法》；

（3）《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）；

（4）《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）；

（5）《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）；

（6）《产业结构调整指导目录》（2019 年本）；

（7）《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》；

（8）《山东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》；

(9) 《东营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》;

(10) 建筑工程, 定额标准以《山东省建筑工程消耗量定额》为计算依据, 并根据山东省东营市的人工、材料及机械价格水平进行调整, 施工取费执行东营市的有关取费标准;

(11) 安装工程, 定额标准以《山东省安装工程消耗量定额》为计算依据, 采用类似工程概算指标, 并根据当地人工、材料及机械价格水平进行调整计算;

(12) 其它费用, 其他费用包括建设单位管理费、工程监理费、报告编制费、勘察设计费等, 按东营市人民政府相关文件规定计算;

(13) 预备费用, 参照国家计委计算〔1985〕352 号文件有关规定, 按工程费用和其他费用之和的 5%左右计算;

(14) 山东省东营市材料预算定额价目表;

(15) 国家现行投资估算的有关规定;

(16) 项目承办单位提供的有关资料;

(17) 同类工程投资情况。

2. 估算总额

本项目估算总投资 108000.00 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，本项目业主单位根据国家有关规定，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	108,000.00	100%	
一、资本金	54,000.00	50.00%	
自有资金	54,000.00		
二、债务资金	54,000.00	50.00%	
专项债券	54,000.00		
银行借款			

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）运营收入预测

本项目建成后新建门诊病房综合楼 2 处（约 4.6 万平方米），医疗机构基础设施改造（面积 9.6 万平方米），新增床位 700 余个；新增的设备包含检验设备、救护设备、治疗设备、康复设备等，用于完善和加强医院的诊疗能力。

本项目预期收入主要来源于门诊收入及住院收入。

1、门诊收入

预计项目建成后次年日门诊量增加 2500 人次，年门诊量按 365 天测算为 273.75 万人次，平均诊疗费用为 150 元，年门诊收入为 13,687.50 万元。门诊收入每两年增长 5%，运营期内门诊收入合计 323,086.00 万元。

2、住院收入

预计项目建成后次年住院人次增加 16000 人次，平均住院费用为 9000 元，年住院收入为 14,400.00 万元。住院收入每两年增长 5%，运营期内住院收入合计 339,904.18 万元。

表 2 运营收入明细（2024 年）

序号	收费项目	金额（万元）
1	门诊	13,687.50
2	住院	14,400.00
合计		28,087.50

（二）运营成本预测

表 3：经营成本估算表（单位：万元）

序号	项目	合计	建设期																				
			建设期		3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
			1	2																			
1	经营成本	500.833 46			21 217.75	22 278.64	22 278.64	21 217.75	23 392.57	24 562.20	24 562.20	25 790.31	25 790.31	27 079.82	27 079.82	28 333.81	28 333.81	29 655.50	29 655.50	31 044.28	31 348.28	31 348.28	32 915.69
1.1	其中：人工工资	37 767.13			1 600.00	1 600.00	1 600.00	1 600.00	1 764.00	1 852.20	1 852.20	1 944.81	1 944.81	2 042.05	2 042.05	2 144.15	2 144.15	2 251.36	2 251.36	2 363.93	2 363.93	2 363.93	2 482.13
1.2	外购燃料及动力费	19 889.71			842.63	884.76	884.76	842.63	928.99	975.44	975.44	1 024.22	1 024.22	1 075.43	1 075.43	1 129.20	1 129.20	1 185.66	1 185.66	1 244.94	1 244.94	1 244.94	1 307.19
1.3	办公及其他费用	13 259.80			561.75	589.84	589.84	561.75	619.33	650.30	650.30	682.81	682.81	716.95	716.95	752.89	752.89	790.44	790.44	829.96	829.96	829.96	871.46
1.4	支付折旧费	185 637.25			7 864.50	8 257.73	8 257.73	7 864.50	8 670.61	9 104.14	9 104.14	9 559.35	9 559.35	10 037.32	10 037.32	10 549.18	10 549.18	11 086.14	11 086.14	11 619.45	11 619.45	11 619.45	12 200.42
1.5	支付卫生材料费	218 796.76			9 268.88	9 732.32	9 732.32	9 268.88	10 218.93	10 729.88	10 729.88	11 266.38	11 266.38	11 829.69	11 829.69	12 423.18	12 423.18	13 042.24	13 042.24	13 694.35	13 694.35	13 694.35	14 379.07
1.6	运营维护费	35 492.81			1 080.00	1 134.00	1 134.00	1 080.00	1 190.70	1 250.24	1 250.24	1 312.75	1 312.75	1 378.38	1 378.38	1 447.86	1 447.86	1 519.67	1 519.67	1 595.65	1 595.65	1 595.65	1 675.43
2	税金及附加																						
3	房产税																						
4	折旧费	77 216.68			4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04	4 064.04
5	利息支出	41 932.00			2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00
5.1	其中：借款利息	41 832.00			2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00	2 268.00
5.2	长期借款利息																						
6	总成本费用合计	619 852.14			27 549.79	28 610.67	28 610.67	27 549.79	29 724.60	30 894.23	30 894.23	32 122.34	32 122.34	33 411.96	33 411.96	34 785.85	34 785.85	36 187.54	36 187.54	37 680.32	37 680.32	37 680.32	39 267.73
6.1	其中：经营成本	500.833 46			21 217.75	22 278.64	22 278.64	21 217.75	23 392.57	24 562.20	24 562.20	25 790.31	25 790.31	27 079.82	27 079.82	28 333.81	28 333.81	29 655.50	29 655.50	31 044.28	31 348.28	31 348.28	32 915.69
6.2	固定成本	119 018.68			6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04	6 332.04

成本预测方法说明：

1、人员工资

人均年工资费用为 16 万元，预计新增职工人数为 100 人，运营期第一年人员工资为 1,600.00 万元，每两年增长 5%。

2、外购燃料及动力费

按年收入 3%测算，运营期第一年外购燃料及动力费为 842.63 万元，每两年增长 5%。

3、办公及其他费用

按年收入 2%测算，运营期第一年办公及其他费用为 561.75 万元，每两年增长 5%。

4、医疗药品费

按年收入 28%测算，运营期第一年医疗药品费为 7,864.50 万元，每两年增长 5%。

5、医疗卫生材料费

按年收入 33%测算，运营期第一年医疗卫生材料费为 9,268.88 万元，每两年增长 5%。

6、运营维护费

按固定资产原值的 1%测算，运营期第一年运营维护费为 1,080.00 万元，每两年增长 5%。

7、折旧摊销费

固定资产按直线法计提折旧，本项目房屋建筑等按 25 年计提折旧，残值率取 10%，原值 73,309.50 万元，折旧费 2,639.14 万元；设

备等按 25 年计提折旧，残值率取 10%，原值 22,116.53 万元，折旧费 796.20 万元；其他固定资产按 20 年折旧，残值率取 0%，年折旧费 628.70 万元。

8.相关税费

结合本项目涉及的行业性质，本项目不缴纳税款。

9.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 54,000.00 万元，假设年利率 4.20%，期限 20 年，每半年付息一次，到期一次偿还本金；债券分期发行，2022 年发行 30,000.00 万元，2023 年发行 24,000.00 万元。本项目还本付息预测如下：

表 4：专项债券还本付息测算表（金额单位：万元）

年度	期初本金 余额	本期新增	本期偿还 本金	期末本金 余额	融资利率	应付利息	应付本息 合计
2022 年		30,000.00		30,000.00	4.20%	1260	1260
2023 年	30,000.00	24,000.00		54,000.00	4.20%	2268	2268
2024 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2025 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2026 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2027 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2028 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2029 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2030 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2031 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2032 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2033 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2034 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2035 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2036 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2037 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2038 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2039 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268
2040 年	54,000.00			54,000.00	4.20%	2268	2268

年度	期初本金 余额	本期新增	本期偿还 本金	期末本金 余额	融资利率	应付利息	应付本息 合计
2041 年	54,000.00		30,000.00	24,000.00	4.20%	2268	26,268.00
2042 年	24,000.00		24,000.00		4.20%	1008	25,008.00
合计		54,000.00	54,000.00			45360	99,360.00

(三) 项目运营损益表

项目运营损益表见表 5。

(四) 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）

序号	项目	合计	报告期																	
			1		2		3		4		5		6		7		8		9	
			1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
1	营业收入	662,990.18			28,087.50	28,087.50	29,491.88	29,491.88	30,966.47	30,966.47	32,514.79	32,514.79	34,140.53	34,140.53	35,847.56	35,847.56	37,639.94	37,639.94	39,521.93	41,498.03
1.1	门线	323,086.00			13,687.50	13,687.50	14,371.88	14,371.88	15,090.47	15,090.47	15,844.99	15,844.99	16,637.24	16,637.24	17,469.10	17,469.10	18,342.56	18,342.56	19,259.69	20,222.67
1.2	住宅	339,904.18			14,400.00	14,400.00	15,120.00	15,120.00	15,876.00	15,876.00	16,669.80	16,669.80	17,503.29	17,503.29	18,378.45	18,378.45	19,297.38	19,297.38	20,262.25	21,275.36
2	总成本费用	619,882.14			27,549.79	27,549.79	28,610.67	28,610.67	29,734.60	29,734.60	30,904.23	30,904.23	32,122.34	32,122.34	33,411.86	33,411.86	34,765.85	34,765.85	36,187.54	37,680.32
3	折旧总额	43,108.04			537.71	537.71	881.20	881.20	1,241.86	1,241.86	1,620.56	1,620.56	2,018.19	2,018.19	2,435.70	2,435.70	2,874.09	2,874.09	3,334.39	3,817.71
4	应付投资摊销																			
5	所得税																			
6	净利润	43,108.04			537.71	537.71	881.20	881.20	1,241.86	1,241.86	1,620.56	1,620.56	2,018.19	2,018.19	2,435.70	2,435.70	2,874.09	2,874.09	3,334.39	3,817.71
7	期初未分配利润																			
8	累计可供分配利润	43,108.04					1,075.43	1,075.43	2,837.83	2,837.83	5,321.12	5,321.12	8,562.68	8,562.68	12,599.05	12,599.05	17,470.45	22,218.63	26,553.02	31,705.13
9	提取法定盈余公积																			
10	可供投资者分配的利润	43,108.04			537.71	537.71	881.20	881.20	1,241.86	1,241.86	1,620.56	1,620.56	2,018.19	2,018.19	2,435.70	2,435.70	2,874.09	2,874.09	3,334.39	3,817.71
11	累计未分配利润	43,108.04			537.71	537.71	1,075.43	1,075.43	2,837.83	2,837.83	5,321.12	5,321.12	8,562.68	8,562.68	12,599.05	12,599.05	17,470.45	22,218.63	26,553.02	31,705.13
12	总净利润	84,940.04			2,805.71	2,805.71	3,149.20	3,149.20	3,509.86	3,509.86	3,888.56	3,888.56	4,286.19	4,286.19	4,705.70	4,705.70	5,142.88	5,602.39	6,085.71	6,593.20
13	息税前利润	162,156.72			6,869.75	6,869.75	7,213.24	7,213.24	7,571.90	7,571.90	7,952.59	7,952.59	8,350.22	8,350.22	8,767.74	8,767.74	9,206.12	9,666.43	10,149.75	10,657.24

表 6: 项目资金测算平衡表 (单位: 万元)

序号	项目	合计	建设期																					
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	
1	运营期净现金流量	182,166.72			6,869.75	7,213.24	7,213.24	7,573.90	7,573.90	7,952.59	7,952.59	8,350.22	8,350.22	8,767.74	9,206.43	9,666.43	10,149.75	10,649.75	11,169.75	11,709.75	12,269.75	12,839.75	13,419.75	14,009.75
1.1	现金流入	662,990.18			28,087.50	29,491.88	29,491.88	30,966.47	30,966.47	32,514.79	32,514.79	34,140.53	34,140.53	35,847.56	37,639.46	39,521.93	41,498.03	43,573.93	45,649.93	47,725.93	49,801.93	51,877.93	53,953.93	56,029.93
1.1.1	营业收入	662,990.18			28,087.50	29,491.88	29,491.88	30,966.47	30,966.47	32,514.79	32,514.79	34,140.53	34,140.53	35,847.56	37,639.46	39,521.93	41,498.03	43,573.93	45,649.93	47,725.93	49,801.93	51,877.93	53,953.93	56,029.93
1.1.2	增值税附加税																							
1.1.3	其他收入																							
1.2	现金流出	500,833.46			21,217.75	22,278.64	22,278.64	23,302.57	23,302.57	24,462.20	24,462.20	25,790.31	25,790.31	27,079.82	28,431.81	29,855.50	31,358.28	32,931.69	34,575.50	36,289.71	38,064.32	39,909.33	41,824.74	43,810.55
1.2.1	经营成本	500,833.46			21,217.75	22,278.64	22,278.64	23,302.57	23,302.57	24,462.20	24,462.20	25,790.31	25,790.31	27,079.82	28,431.81	29,855.50	31,358.28	32,931.69	34,575.50	36,289.71	38,064.32	39,909.33	41,824.74	43,810.55
1.2.2	增值税附加税																							
1.2.3	税金及附加																							
1.2.4	折旧费																							
1.2.5	摊销费																							
1.2.6	利息支出																							
1.2.7	其他支出																							
2	投资活动净现金流量	-104,472.00	-40,932.00																					
2.1	现金流入																							
2.2	现金流出	104,472.00	40,932.00																					
2.2.1	建设投资	104,472.00	40,932.00																					
2.2.2	流动资金投资																							
2.2.3	流动资金																							
2.2.4	其他支出																							
3	筹资活动净现金流量	86,400.00	40,932.00																					

序号	项目	合计	建设期		运营期																		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
3.1	现金流入	108,000.00	64,800.00	43,200.00																			
3.1.1	项目资本金投入	54,000.00	34,800.00	19,200.00																			
3.1.2	建设投资借款																						
3.1.3	流动资金借款																						
3.1.4	债券	54,000.00	30,000.00	24,000.00																			
3.1.5	长期借款																						
3.1.6	其他流入																						
3.2	现金流出	99,360.00	1,260.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	25,800.00
3.2.1	支付给职工	45,560.00	1,260.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	2,268.00	1,000.00
3.2.2	偿还债务本金	54,000.00																				30,000.00	24,000.00
3.2.3	应付利润（股利分配）																						
3.2.4	其他流出																						
4	净现金流量	66,324.72			4,601.75	4,945.24	4,945.24	5,305.90	5,305.90	5,684.59	5,684.59	6,082.22	6,082.22	6,499.14	6,499.14	6,938.12	6,938.12	7,398.43	7,398.43	7,881.75	7,881.75	-22,118.25	-44,350.76
5	累计盈余资金	66,324.72			4,601.75	9,203.50	14,148.74	19,093.98	24,399.87	29,705.77	35,390.37	41,074.96	47,157.19	53,239.41	59,739.15	66,238.88	73,177.80	80,111.11	87,513.55	94,911.98	102,793.73	80,675.48	66,324.72

（五）其他需要说明的事项

1. 本项目申请专项债券 54000 万元，年限 20 年。
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。

（六）小结

本项目收入主要是门诊及住院收入，项目建设资金包含项目资本金及融资资金。通过对收入以及相关营运成本、税费的估算，测算得出本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 162,156.72 万元，融资本息合计为 99,360.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.63 倍，能够满足偿债要求。

表 7：现金流覆盖倍数表-东营区医疗机构服务能力提升项目

（金额单位：万元）

融资方式	借贷本息支付			项目现金流
	本金	利息	本息合计	
专项债券	54,000.00	45,360.00	99,360.00	162,156.72
银行借款				
融资合计	54,000.00	45,360.00	99,360.00	
覆盖倍数	1.63			

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

（1）自然环境与施工条件的风险：项目工程贯穿春夏秋冬四季，雨天是工期滞后的主要因素，对雨天带来的工期滞后，应合理的调整施工作业时间、夜间加班来保证工程的质量和工期节点。夜班作业是施工期间的工作制度，不是突击行为，项目部管理人员坚持现场带班，坚守施工现场。各项工艺、工序严格做好夜间施工记录。夜间作业人比较疲惫，容易出现不安全因素。

（2）施工方风险：施工现场的情况千变万化，若承包单位的施工方案不恰当、计划不周详、管理不完善、解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。因此，在工程投标阶段对组织机构及管理模式进行详细的规划，结合目前流行的、先进的管理模式及组织机构，组织精干、高效、富有创造力及充满活力的专业化管理团队。项目任职的主要管理人员和施工人员均具有丰富的工程施工经验，并均具有类似工程的管理和施工经验。

（3）设计单位与供应商风险：由于原设计有问题需要修改，或由于业主提出了新的要求等原因造成设计图纸质量问题；施工过程中需要的材料、构配件、机具和设备等不能按期运抵施工现场或运抵后发现不符合有关标准的要求，都会影响施工进度。

（4）工程事故风险：工程事故是在工程施工中指能够对人造成伤亡或对物造成突发性损害的因素。常见工程危险因素有高处坠落、物体打击、起重伤害、坍塌、机械伤害、触电、车辆伤害、中毒和

窒息、火灾等。

(二) 与项目收益相关的风险

(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) 收入变动风险：收入变动风险是指医院完成年度预测收入的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险主要是医院就诊患者减少、收费政策变化等带来的医院医疗收入和其他收入减少，影响医院年度收入规模，偿债能力减弱。

(3) 市场风险。市场风险主要源于病患者对医疗卫生服务需求量。长期以来，病患者对该医院的医疗卫生服务机构的医技水平、医疗设施、信誉已经认可，因此，项目建设存在较低的市场风险。

(4) 利率波动风险：在本专项债券存续期内，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，进而影响项目综合投资收益的平衡。

六、事前项目绩效评估报告

(一) 项目概况

本项目为东营区医疗机构服务能力提升项目，拟以东营市东营区市政控股集团有限公司为实施主体，申请专项债券资金 54,000.00 万元，年限为 20 年。

本项目为公共卫生服务能力提升项目，建设内容覆盖东营区，主要建设内容包括：（1）新建门诊病房综合楼 2 处（约 4.6 万平方米），医疗机构基础设施改造（面积 9.6 万平方米），新增床位 700 余个；建设 PCR 实验室 1 处、发热门诊 2 处、健康小屋、污水处理设施和 44 处特色科室；区中心医院消防改造、医养结合设施改造。（2）配备 CT、DR、胃肠镜等 50 余类医疗设备、智慧随访设备。（3）配备 HIS、LIS 等信息化系统软件及设备，新建模块化机房。

（二）评估内容

1.项目实施的必要性

（1）该项目建设符合国家产业政策的要求

习近平总书记在十九大报告中指出，实施健康中国战略。要完善国民健康政策，为人民群众提供全方位全周期健康服务。深化医药卫生体制改革，全面建立中国特色基本医疗卫生制度、医疗保障制度和优质高效的医疗卫生服务体系，健全现代医院管理制度。加强基层医疗卫生服务体系和全科医生队伍建设。

该项目建设符合《产业结构调整指导目录（2019 年本）》中鼓励类“三十七、卫生健康 5、医疗卫生服务设施建设”，属于国家鼓励类项目范畴。因此，本项目的建设符合国家产业政策的要求。

《国务院关于实施健康中国行动的意见》（国发〔2019〕13 号）指出：加强公共卫生体系建设和人才培养，提高疾病防治和应急处置能力。加强财政支持，强化资金统筹，优化资源配置，提高基本公共卫生服务项目、重大公共卫生服务项目资金使用的针对性和有效性。加强科技支撑，开展一批影响健康因素和疑难重症诊疗攻关重大课题研究，国家科技重大专项、重点研发计划要给予支持。完善相关法律法规体系，开展健康政策审查，保障各项任务落实和目

标实现。强化信息支撑，推动部门和区域间共享健康相关信息。

《关于健全完善公共卫生体系的意见》（（鲁政发〔2020〕7号））指出：提升基层防控能力。乡镇（街道）要依托乡镇卫生院、社区卫生服务中心加强公共卫生管理工作，支持村民委员会、居民委员会设立公共卫生委员，落实网格化管理职责。各地要将学校纳入防控重点场所，支持高校校医院集中建设，增强学校传染病、常见病的预防、治疗能力。推进实现村卫生室房屋产权公有，支持乡镇卫生院、社区卫生服务中心配备CT和建设具备隔离条件的发热门诊。设立基层首席公共卫生医师，通过“县管乡用”等方式，到2022年，为每个乡镇卫生院、社区卫生服务中心配备1-2个专兼职公共卫生医师。统筹基本医疗保险基金和公共卫生服务基金使用，提高对基层医疗卫生机构的支付比例，提升慢性病患者健康管理水平，实现公共卫生服务和医疗服务有效衔接。

《山东省人民政府办公厅印发<关于进一步深化医药卫生体制改革的意见>的通知》指出：积极拓展社会办医发展空间。利用全社会资源加快补齐医疗事业发展短板。引导、规范国有企业办医院改制。对社会办医，凡符合规划条件和具备准入资质的，不得以任何理由加以限制，放宽配置大型医用设备规划预留空间。个体诊所设置不受规划限制。及时制定新型医疗机构标准，推动社会办医服务创新、业态升级。落实社会办医疗机构在医保协议管理、科研、职称、人才等方面与公立医疗机构享受同等待遇。到2020年年底，力争每个设区的市建成1—2所三级社会办医疗机构。

《东营市人民政府关于推进健康东营建设的实施意见》（东政发〔2020〕11号）指出：到2022年，健康促进政策体系基本建立，

全民健康素养水平稳步提高，健康生活方式加快推广，重大慢性病发病率上升趋势得到遏制，重点传染病、严重精神障碍、地方病、职业病得到有效防控，重点人群健康状况显著改善。

(2)建设该项目是加快构建城市现代公共卫生体系，是建设“健康中国”的应有之义

人民安全是国家安全的基石，人类健康是社会文明进步的基础。只有构建起强大的公共卫生体系，健全预警响应机制，全面提升防控和救治能力，织密防护网、筑牢筑实隔离墙，才能切实为维护人民健康提供有力保障。加快构建城市现代公共卫生体系，是建设“健康中国”的应有之义。

实施健康中国行动关系国家富强、民族昌盛、人民健康，是一项系统工程，需要政府、社会、家庭、个人共同努力。要深入贯彻习近平总书记关于健康中国建设的重要指示精神，动员各方力量，凝聚各方智慧，细化分工，推动落实，为维护人民群众健康提供坚强的保障。

(3)建设该项目是更好地为群众服务的需要

随着人民群众生活水平的不断提高，人们对医院有了更高的要求，他们不满足于看好病、医好伤，还希望能做到提前预防，避免不必要的损伤，同时，也希望医院有好的就医环境，提高预防救治水平。医疗救助单位除满足病人的生理需求外，还需要满足病人的心理和社会需求。人们来到医院不仅是寻求生理上的医治，同时还需要辅助心理安慰和人文关怀。因此，建设该项目是更好地为患者服务的需要。

本项目的建设是健全东营区医疗服务设施，合理配置卫生资源

的需要，加快医药卫生体制改革的重要手段，对于进一步加快东营市卫生事业发展，贯彻“以预防为主，依靠科技进步和教育，动员全社会参与，为人民健康服务，为社会主义现代化建设服务”的新时期卫生工作方针等都是十分必要的。

2.项目实施的公益性

本项目是坚持“以人为本”，贯彻落实科学发展观，促进经济社会协调发展的具体措施。该项目的实施，可切实改善东营区医疗基础设施条件，提高医疗系统的综合服务水平，以满足广大人民群众看病就医的需求。

（1）完善基础设施建设，促进当地医疗卫生事业的发展

保护人民群众的身体健康和生命安全是实践“三个代表”重要思想的具体体现，加强两个体系的建设是贯彻省委工作会议精神、依法防治传染病的重要措施。

该项目实施能够提高本地区及周边县群众健康水平，促进新农村建设，促进构建和谐和谐社会。通过此项目，可以改善东营区的医疗卫生条件，提高卫生服务能力与水平，广大人民群众提供方便、安全、优质的医疗卫生服务，社会效益显著。

（2）体现人文关怀，促进社会主义精神文明建设

项目建成后，可进一步完善该地区公共卫生体系，可确保区域内人民群众的院前诊断、救治任务。它关系到广大人民群众能否享受到快捷、有效的医疗服务，对提高医疗服务水平、保障人民群众身体和生命健康具有重要意义，发挥巨大的社会效益。

项目的建成方便了人们及时检查预防，最大限度地减少生命的付出，提高伤病员抢救的成功率，降低死亡率和伤残率。

项目的建成，有利于促进建立一支高素质的专业化救治队伍，建设一个高效率的疾病控制中心，体现了当地政府及医疗系统对广大人民群众的关怀，它关系到广大群众的切身利益。

项目的建成可指导人民群众养成健康文明的生活方式，防控高血压、心脑血管疾病、糖尿等重大疾病的发生，继续完善合作医疗补偿办法，严格合作医疗资源管理，努力控制服务费用，最大限度地保障人民群众的切身利益，从而减少严重危害人民健康的疾病。

（3）项目建设有利于实现社会平等化。

几十年来，我国医疗卫生事业保障了人民的健康，为我国社会进步与经济繁荣作出了巨大的贡献。该项目建设对当地群众有重要的影响。群众对疾病预防救治服务的需求十分迫切，迫切需要建设完善当地医疗卫生机构，以满足广大人民群众对医疗卫生保健的需要，逐步实现人人享受优质医疗服务的目标，有利于实现社会平等化。

因此，本项目专项债务收入不用于公益性资本支出，项目实施是为社会公共利益服务、以盈利为目的，注重社会、区域发展长期利益。

3.项目实施的收益性

本项目运营期的收入来源为门诊及住院收入。通过对收入以及相关营运成本、税费的估算，测算得出，本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 162,156.72 万元，融资本息合计为 99,360.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.63 倍，能够满足偿债要求。

4.项目建设投资合规性

筹资合规性：（1）该项目资金来源渠道为建设单位自有资金和专项债券，符合相关规定；（2）资金筹措程序科学规范，论证资料齐全；（3）资金筹措体现了权责对等，财权和事权匹配。

财政投入能力：（1）各级财政资金配套方式和承受能力科学合理；（2）各级财政部门和其他部门无类似项目资金重复投入；（3）财政资金支持方式科学合理。

筹资风险可控性：（1）对筹资风险认识全面；（2）有针对预期风险设定应对的措施；（3）应对措施可行、有效。

财政投入可行性：（1）财政支持方式合理；（2）符合预算法、政府债务管理等相关规定；（3）筹资规模合理。

资金分配合理性：（1）资金分配依据合理，具有或符合相关政策、测算标准或定额标准；（2）资金分配结果与政策目标、政策内容相匹配。

投资情况合规性：本项目总投资为 108000 万元，项目来源为项目建设单位自筹 54000 万元，自有资金占项目总投资的 50%，大于国家规定的建设项目资本金不得小于 20% 的规定，符合政策要求。

5.项目成熟度

项目已取得立项批复文件，2021 年 10 月 21 日取得山东省建设项目备案证明，项目代码为 2110-370502-04-01-585709，但环评仍在办理中，项目成熟度较高。

6.项目资金来源和到位可行性

项目资金筹措遵循投入一定资本金，保证项目顺利开工及后续融资的可能，发行专项债券从社会筹资的原则。

7.项目收入、成本、收益预测合理性

根据建设单位收入来源情况汇报拟通过在项目建成后公司可获得的新增门诊、住院收入等，收入的测算根据类似项目、东营区当地的实际收费价格进行测算，成本预测按照近期运营数据及日常管理人员等进行测算，预测基本合理。

本项目的运营成本包括员工工资、建筑物设备维护成本和其他成本等。员工工资采用东营市 2020 年社会平均工资与当地类似岗位职工工资水平相结合的原则，按月工资及单位应承担的社会保险费等福利费用确定员工工资成本及福利费用。

本项目的收益是在收入扣除成本、税收支出后形成收益，还款收益计算合理并体现了谨慎性原则。

综上所述，本次评估已对项目收入来源、投入成本和项目收益进行充分论证，预测结果合理，但项目实施过程中，缺少完善的成本控制制度，需要进一步完善相关控制措施。

8.债券资金需求合理性

本项目总投资为 108000 万元，项目来源为项目建设单位自筹 54000 万元，拟申请政府专项债券 54000 万元，自有资金占项目总投资的 50%。根据《国务院关于加强固定资产项目资本金管理的通知（国发〔2019〕26 号）》，项目最低资本金比例为 20%，本项目资本金比例 50%，符合国务院对资本金的规定，且融资中的专项债券专项用于项目建设，符合专项债券的支持方向，因此，本项目债券资金需求合理。

9.项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

项目偿债计划可行性强。根据本项目资金测算平衡情况，（1）期末累计现金结存额大于零；（2）专项债券资金当年可使用完毕；（3）现金流与专项债券期限相匹配。

项目偿债风险可能存在以下三点：（1）投资风险：因投资测算不准确，估算投资不能完成项目建设的风险，影响项目投入使用时间，不能实现预期收益。（2）经营风险：若项目投入运营后的收益未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。同时，项目日常经营性支出涉及人力成本、维修费用等变动因素，实际支出增加也降低偿债能力。（3）资金风险：本项目资金为上级资金和地方资金配套，通过综合分析，本项目资金有保证，风险较小，但筹资风险应对措施等方面存在不足。

在本专项债券存续期内，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，进而影响项目综合投资收益的平衡。

为控制项目融资平衡风险，需合理安排债券发行金额和债券期限，按照医院资金获取能力做好债券的期限配比、还款计划和资金准备。加强资金的绩效管理，充分盘活资金，提高资金使用效益，用资金使用效率的收益对冲利率波动损失。

综上所述，本项目偿债计划可行，但筹资风险应对措施等方面存在不足。

10、绩效目标

本项目处于项目建设期，绩效目标以项目建设进展及项目建成投产后预期还款收益测算作为绩效目标确定，目标即考虑了项目建设的进度及必要条件，也考虑了项目建成投产后还款资金来源需满足专项债券资金还款来源，同时，也根据项目具有公益性的特点确定了项目的社会满意度，绩效目标合理。

11.项目实施计划可行性

实施内容明确性

本项目建设内容明确，收入来源与绩效目标一致。

实施计划可行性

本项目建设内容、设计方案符合相关标准规定，成立单独项目推进部门，合理进行施工安排，项目区地理位置优越，周边基础设施条件供应有保障。

过程控制有效性

本项目组织机构健全，职责分工明确，业务管理制度技术规程标准健全、完善，有相应的保障措施，在项目实施过程中，项目管理办公室根据建设管理程序和项目下拨资金，同时项目实施单位在资金管理上也实行专户储存、专项管理、专款专用，设置独立财务帐簿和帐台，确定项目投资方向不变，项目按计划有序有效地完成。严格控制财务风险。

（三）评估结论

本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 162,156.72 万元，融资本息合计为 99,360.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.63 倍，能够满足偿债要求。项目可以以相较银行贷款利率更优惠的融资成本完成资金筹措,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。但该项目在项目成熟度、成本控制、偿债风险应对等方面存在不足。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。

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得分 96 分，符合专项债券申报使用要求。

建议予以支持。

表 8 项目事前绩效评估评价指标体系表

序号	一级指标	分值	二级指标	分值	评价要点	分析	得分
1	项目实施的必要性、公益性、收益性	15	项目实施的必要性	5	政策策相关性：是否与国家政策和规划相关；是否与我省行业发展规划相关。职能相关性：是否与主管部门职能、规划及当年重点工作相关。需求相关性：是否具有现实需求,需求是否迫切;是否有确定的服务对象或受益对象;是否有明显的经济、社会、生态效益和可持续发展影响。财政投入相关性：是否属于财政资金支持范围。	因此，本项目的建设内容符合产业政策的要求，符合国家、山东省、东营市“十四五”规划。项目的建设有利于建设和谐社会，对提高东营市的经济地位和综合竞争能力、加速推进东营现代化进程具有重要的战略意义，具有较好的经济效益、社会效益。	5
2			项目实施的公益性	5	专项债务收入是否用于公益性资本支出,项目是否为社会公共利益的实施、不以盈利为目的，是否注重社会、区域发展长期利益。	因此，本项目专项债务收入不用于公益性资本支出,项目实施是为社会公共利益服务、以盈利为目的，注重社会、区域发展长期利益。	5
3			项目实施的收益性	5	项目的实施是否具有明确的收益渠道，项目运营期的收入来源为	本项目的实施具有明确的收益渠道，项目运营期的收入来源为	5

			益性		确的收益渠道。	主要来源于门诊、住院收入。	
4	项目建设和投资合规性与项目成熟度	16	项目建设投资合规性	8	项目前期可研以及可研批复是否落地。	已立项	8
5			项目成熟度	8	项目建设用地、建设规划、初设、环评等手续是否落地。	已立项，但是环评等正在办理中。	6
6	项目资金来源和到位可行性	8	项目资金来源和到位可行性	8	项目资金来源渠道、性质、额度是否明确；资金到位可能性。	本项目总投资为108000万元，项目来源为项目建设单位自筹54000万元，拟申请政府专项债券54000万元，自有资金占项目总投资的50%。根据《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）》，项目最低资本金比例为20%，本项目资本金比例50%，符合国务院对资本金的规定，且融资中的专项债券专项用于项目建设，符合专项债券的支持方向，因此，本项目债券资金需求合理。	8
7	项目收入、成本、收益预测合理性	10	项目收入、成本、收益预测合理性	10	是否对项目收入来源、投入成本和项目收益进行充分论证，预测结果较为合理。项目投入投入较合理，但项目实施过程中，缺少完善的成本控制制度，经济合理性有待提高。	本次评估已对项目收入来源、投入成本和项目收益进行充分论证，预测结果较为合理。项目投入投入较合理，但项目实施过程中，缺少完善的成本控制制度，经济合理性有待提高。	9
8	债券资金需求合理性	10	债券资金需求合理性	10	债券项目是否投向正确，预算测算是否合理。	本项目总投资为108000万元，项目来源为项目建设单位自筹54000万元，拟申请政府专项债券54000万元，自有资金占项目总投资的50%。根据《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）》，项目最低资本金比例为20%，本项目资本金比例50%，符合国务院对资本金的规定，且融资中的专项债券专项用于项目建设，符合专项债券的支持方向，因此，本项目债券资金需求合理。	10

9	项目偿债计划可行性和偿债风险点	20	项目偿债计划可行性	10	是否具有项目偿债计划, 偿债计划是否切实可行。	本项目偿债收益来源为门诊、住院收入, 收入来源可靠, 偿债计划可行。	10
10			项目偿债风险点	10	是否对项目偿债风险点认识全面; 针对偿债风险点是否具有相应的应对措施。	本项目的偿债风险主要有: 一是项目建成后不能按计划出租风险; 二是资金挪用风险; 三是未按计划续发风险。针对上述风险, 一是在项目建设过程中就开展前期的招商招租工作, 确定项目承租意向企业, 并与意向企业签订租赁意向协议, 在项目建成后即可有商家入驻形成收入; 二是通过提前招商、招租, 为商家提供局部定制化的建设, 提升客户满意度的同时提高出租效率; 三是强化还款资金管理, 规范还款准备金的管理, 为强化管理, 还款准备金实行专户存储管理, 还款准备金仅能用于归还债券的本金和利息, 不得用于其他固定资产投资、归还其他项目债务等与项目还款准备不相符的用途; 四是还款准备金也可通过与开户银行采取定期存款、协定存款等提高收益的保本型存款产品实现存款收益的增加, 降低项目财务成本。五是在首次到期前, 在可续发的情况下应提前做好续发准备, 如出现未能按计划续发的情况, 项目单位应主动承担还款责任。同时项目单位可通过争取财政补助、市场化融资等方式获得资金, 确保债券的按期还款。筹资风险应对措施等方面存在不足。	9
11	绩效目标合理性	6	绩效目标明确性	6	绩效目标是否明确; 是否与部门单位的职责和中长期规划目标、年度工作目标相符; 是否确定受益对象; 绩效目标和指标设置是否与项目相关。	本项目处于项目建设期, 绩效目标以项目建设进展及项目建成投产后预期还款收益测算作为绩效目标确定, 目标即考虑了项目建设的进度及必要条件, 也考虑了项目建成投产后还款资金来源需满足专项债券资金还款来源, 同时, 也根据项目具有公益性的特点确定了项目的社会满意度, 绩效目标合理。	6

12	项目实施计划可行性	15	实施内容明确性	5	项目内容是否明确、具体,与绩效目标是否匹配。	本项目建设内容明确,收入来源与绩效目标一致。	5
13			实施计划可行性	6	计划是否科学、合理、可行,是否经过充分论证;与项目相关的技术是否完整先进、可行、合理;项目组织、进度安排是否合理;与项目有关的基础设施条件是否有效保障。	本项目建设内容、设计方案符合相关标准规定,成立单独项目推进部门,合理进行施工安排,项目区地理位置优越,周边基础设施条件供应有保障。	6
14			过程控制有效性	4	项目组织机构是否健全、职责分工是否明确,业务管理制度技术规范标准是否健全、完善;是否相应的保障程序:项目执行过程是否设立控制措施、有无不确定因素和风险。	本项目组织机构健全,职责分工明确,业务管理制度技术规范标准健全、完善,有相应的保障措施,在项目实施过程中,项目管理部门根据建设管理程序和项目下拨资金,同时项目实施单位在资金管理上也实行专户储存、专项管理、专款专用,设置独立财务帐簿和帐台,确定项目投资方向不变,项目按计划有序有效地完成。严格控制财务风险。	4
15	合计	100		100			96