

单县第一养老服务中心项目
实施方案



一、项目基本情况

（一）项目名称

单县第一养老服务中心项目

（二）项目单位

单位名称：单县民政局

类 型：政府部门

住 所：单县园艺路中段

法定代表人：张洪福

单县民政局是县政府主管社会行政事务的职能部门，担负着城乡低保、社会救助、基层政权建设、殡葬改革、婚姻登记、养老服务、民间组织管理、地名、区划等工作。现设有办公室、计财科、社会救助科、社会事务科、民间组织管理办公室、地名区划办公室、养老服务科等科室和殡仪馆、永安公墓管理处、民政稽查大队、婚姻登记处、和老年福利服务中心等事业单位。

（三）项目规划审批

2020年3月21日，单县发展和改革局文件《关于单县民政局单县第一养老服务中心项目可行性研究报告的批复》（单发改投资〔2020〕70号），批复同意该项目建设。

2020年3月23日，该项目环境影响登记表完成备案，备案号：202037172200000187。

2020年3月20日，单县自然资源和规划局文件《关于单县第一养老服务中心项目用地预审说明》，该项目拟用地不涉及永久基本农田。

（四）项目规模与主要建设内容

总建筑面积 12000 平方米，建设养老宿舍楼一座，医疗康复楼一座，老年人综合服务中心一座，并按照标准设置消防设施及配备养老服务辅助设备。共设床位 260 张，其中护理型床位 200 张，普通床位 60 张。主要为单县特困人员中的失能、半失能人员提供日常护理照料服务。

（五）项目建设期限

项目建设期为 4 年，2022 年 7 月开工，2025 年 12 月完工。

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）国家发展和改革委员会、建设部颁布的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；
- （2）原国家计委发布的《投资项目可行性研究指南（试用版）》；
- （3）国家相关部委及省有关项目前期收费文件与标准；
- （4）项目各有关专业提供的估算编制条件；
- （5）项目单位的关数据、资料。

2. 估算总额

项目总投资约为 3,135.05 万元，其中建设期投资 2,960.00 万元，建设期利息 175.05 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	3,135.05	100%	
一、资本金	2,135.05	68.10%	
自有资金	2,135.05		
二、债务资金	1,000.00	31.90%	
专项债券	1,000.00		

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）运营收入预测

经测算，项目收入主要为运营期健康养老中心的养老中心收入。

养老中心收入：根据山东省卫生统计资料，参照山东省主要主要养老服务中心的入院就诊数量，全院共床位 260 张，使用率为 80%，单床 年收入 7.2 万元/年，预计全年收入 1497.60 万元，后期每五年按照百分之五的增长率进行调整。

债券存续期间，测算基础数据来自《单县第一养老服务中心项目可行性研究报告》，由于对未来年度不可预知性以及出于谨慎性考虑，未来预测收入在以上基础上调减 20%进行测算，预测见下表：

表 2：运营收入估算表（单位：万元）

序号	项目 名称	运营期											
		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034			
1	养老中心收入	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08			
	合计	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08			
序号	项目 名称	运营期											
		2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	合计				
1	养老中心收入	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	599.04	-	18,570.24			
	合计	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	1,198.08	599.04	-	18,570.24			

(二) 运营成本预测

本项目总成本费用包括药剂费、外购燃料及动力费、工资及福利、维修费、管理费、折旧费、税金及附加、利息支出等。年度运营支出预测如下：

表 2：运营支出估算表（单位：万元）

序号	项目名称	运营期											
		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034			
1	药剂费	299.52	299.52	299.52	299.52	299.52	299.52	299.52	299.52	299.52			
2	外购燃料及动力费	74.88	74.88	74.88	74.88	74.88	74.88	74.88	74.88	74.88			

3	工资及福利费	524.16	524.16	524.16	524.16	524.16	524.16	550.37	550.37	550.37	550.37
4	维修费	29.60	29.60	29.60	29.60	29.60	29.60	29.60	29.60	29.60	29.60
5	管理费	14.98	14.98	14.98	14.98	14.98	14.98	14.98	14.98	14.98	14.98
合计（不含折旧摊销额）		943.14	943.14	943.14	943.14	943.14	943.14	969.35	969.35	969.35	969.35
运营期											
序号	项目名称	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	合计		
1	药剂费	299.52	299.52	299.52	299.52	299.52	299.52	149.76	-	-	4,642.56
2	外购燃料及动力费	74.88	74.88	74.88	74.88	74.88	74.88	37.44	-	-	1,160.64
3	工资及福利费	550.37	577.89	577.89	577.89	577.89	577.89	303.39	-	-	8,565.49
4	维修费	29.60	29.60	29.60	29.60	29.60	29.60	14.80	-	-	458.80
5	管理费	14.98	14.98	14.98	14.98	14.98	14.98	7.49	-	-	232.19
合计（不含折旧摊销额）		969.35	996.87	996.87	996.87	996.87	996.87	512.88	-	-	15,059.68

成本预测方法说明：

1. 外购药剂费

项目外购药剂费，按照养老服务收入的 20%计算。

2. 外购燃料及动力费

项目主要燃料、动力费为采暖费、水费和电费，经营期外购燃料动力费按照养老服务收入的 5%计算。

3. 工资及福利费

项目定员 50 人，前五年按照养老服务收入的 35%计算，后工资及福利费每五年增长 5%。

4. 维修费

每年维修费约 29.60 万元。

5. 管理费

按照营业收入的 1%计。

6. 折旧摊销费

固定资产折旧按平均年限法计算，项目固定资产原值为 2900 万元，折旧期限按 20 年计算，残值率均取 0。本项目无摊销费。

7. 税金及附加

结合本项目涉及的行业性质，测算中适用的主要税种税率如下：

表 4：项目税费表

税目	税率	类别
增值税	13%	外购原辅材料费、动力费、修理费、药剂费
	9%	养老服务中心收入
	6%	其他服务类费用
城建税	5%	

教育费附加	3%
地方教育附加	2%
水利基金	暂免
企业所得税	25%

8. 利息支出

本次拟发行单县第一养老服务中心项目地方政府专项债券以满足项目投资需求，拟发行政府专项债券 1,000.00 万元，其中本次依据《山东省财政厅山东省发展和改革委员会关于做好 2022 年部分新增专项债券项目用途调整工作的通知》（鲁财预〔2022〕71 号），将单县公办养老服务机构和失能老人养护院建设项目债券资金调整至本项目使用，调整金额为 1,000.00 万元，单县公办养老服务机构和失能老人养护院建设项目于 2021 年 4 月 27 日发行 20 年期债券，实际发行利率为 3.89%，调整 1,000.00 万元于本项目使用。本次发行债券的发行期限为 20 年，按照实际年利率为 3.89%。按照债券发行要求，专项债券每半年偿还一次利息，到期一次性偿还本金及最后一次利息。本项目还本付息预测如下：

表 5：专项债券还本付息测算表（金额单位：万元）

年度	期初本金金额	本期新增调整债券	本期偿还金额	期末本金金额	本期调整债券利率	调整债券应付利息
2022		1,000.00		1,000.00	3.89%	58.35
2023	1,000.00			1,000.00	3.89%	38.90

2024	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2025	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2026	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2027	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2028	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2029	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2030	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2031	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2032	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2033	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2034	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2035	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2036	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2037	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2038	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2039	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2040	1,000.00				1,000.00	3.89%	38.90
2041	1,000.00		1,000.00		0.00	3.89%	19.45
合计		1,000.00	1,000.00				778.00

(三) 项目运营损益表

表 6：项目运营损益表（单位：万元）

年度	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
一、营业收入、成本、税金									

营业收入	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16
营业成本、费用	896.66	896.66	896.66	896.66	896.66	896.66	896.66	896.66	896.66	896.66	896.66	896.66	896.66
税金及附加	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24
息前折旧及摊销前利润	197.26	197.26	197.26	197.26	197.26	197.26	197.26	197.26	197.26	197.26	197.26	197.26	197.26
二、折旧及摊销													
折旧及摊销	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00
息税前利润	52.26	52.26	52.26	52.26	52.26	52.26	52.26	52.26	52.26	52.26	52.26	52.26	52.26
三、财务费用													
财务费用	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90
税前利润	13.36	13.36	13.36	13.36	13.36	13.36	13.36	13.36	13.36	13.36	13.36	13.36	13.36
四、企业所得税													
企业所得税	3.34	3.34	3.34	3.34	3.34	3.34	3.34	3.34	3.34	3.34	3.34	3.34	3.34
五、净利润	10.02	10.02	10.02	10.02	10.02	10.02	10.02	10.02	10.02	10.02	10.02	10.02	10.02
年度	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2044	合计				
一、营业收入、成本、税金													
营业收入	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16	1,099.16
营业成本、费用	922.87	950.39	950.39	950.39	950.39	950.39	950.39	950.39	950.39	950.39	950.39	950.39	950.39
税金及附加	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24	5.24
息前折旧及摊销前利润	171.05	143.53	143.53	143.53	143.53	143.53	143.53	143.53	143.53	143.53	143.53	143.53	143.53
二、折旧及摊销													
折旧及摊销	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00	145.00
息税前利润	26.05	-1.47	-1.47	-1.47	-1.47	-1.47	-1.47	-1.47	-1.47	-1.47	-1.47	-1.47	-1.47
三、财务费用													
财务费用	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90	38.90
税前利润	-12.85	-40.37	-40.37	-40.37	-40.37	-40.37	-40.37	-40.37	-40.37	-40.37	-40.37	-40.37	-40.37

（五）其他需要说明的事项

1. 假设本次专项债券于 2022 年 7 月发行成功，期限 20 每半年付息一次，到期一次偿还本金，故测算项目收益与融资自求平衡时，2041 计算 6 个月。

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

本项目收入主要是收取的养老中心收入，项目建设资金包含上级发债资金，县政府财政资金。通过对项目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 2,599.82 万元，融资本息合计为 1,778.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.46 倍。

表 8: 现金流覆盖倍数表-单县民政局单县第一养老服务中心项目(金额单位：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	1,000.00	778.00	1,778.00	
融资合计	1,000.00	778.00	1,778.00	2,599.82
覆盖倍数				1.46

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

本项目风险主要包括自然条件风险、外部环境风险、其他风险等

1. 自然条件风险

自然条件风险主要表现在两个方面，一是由于自然条件的复杂多变，容易发生严寒、酷暑、多雨、塌方等对工程质量、进度的影响。二是当地出现的异常地质、气候、水文等不可抗拒的自然灾害。建议做好水文地质勘探工作、招标工作、详细计划，购买工程保险进行风险转移等。

2. 外部环境风险

外部的自然环境、社会环境、经济环境等因素的变化也可能引起风险。该项目符合国家、地方的相关政策，经济和社会适应性较好，无相关政策等变化的风险。

3. 其它风险

本项目除上述风险外，还可能存在法律风险和突发事件所带来的风险。

（二）与项目实施过程相关的风险

该项目涉及养老医疗服务，与国家医疗政策关系紧密，随周围同行业发展规模和技术水平的变化存在不确定性，项目的实施，对政策和医疗技术和人员专业水平的依赖性较强。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

单县民政局单县第一养老服务中心，项目主管部门为单县民政局，实施单位为单县民政局，本次拟申请专项债券 1,000.00 万元（为单县公办养老服务机构和失能老人养护院建设项目债券资金调整至本项目使用）用于单县民政局单县第一养老服务中心建设，年限为 20 年。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

我国经济社会转型中居民生活方式的快速变化，使慢性病成为主要疾病负担。预计到 2020 年我国人口规模将超过 14 亿人，随着医疗保障制度逐步完善，保障水平不断提高，医疗服务需求将进一步释放，医疗卫生资源供给约束与卫生需求不断增长之间的矛盾将持续存在。

2、项目实施的公益性

本项目为医养一体化养老项目，项目建成后将有效解决菏泽市老年人的就医环境及居住环境，改善其生活质量。项目采用自持运营模式，创新管理理念和照护标准，配以专业化的先进医疗服务，满足客户的养老服务需求，同时服务社会大众，为菏泽及周边老年人群提供医疗及养老护理服务。本项目的建设，是贯彻落实科学发展观、推进社会建设，积极应对人口老龄化、强化政府公共服务责任的重要举措，也是建设基本养老服务体系的重要组成部分。项目

符合国家有关加快建设社会养老体系的一系列方针、政策，达到了国家规定的养老体系建设标准要求，能够满足全省养老服务工作的需要，对于促进当地社会事业发展，提升基本养老服务事业的水平，具有重要的意义。

3、项目实施的收益性

- (1) 提高周边地区居民的生活水平和生活质量
- (2) 增加就业渠道
- (3) 解决部分社会矛盾，促进社会和谐
- (4) 形成良好的社会影响和示范效应。

4、项目投资合规性

本项目属于国家发展和改革委员会《产业结构调整指导目录（2019 本）》第一类“鼓励类”中第三十六项“教育、文化、卫生、体育服务业”第 26 条“全科医疗服务”，29 条“医疗卫生服务设施建设”，第 37 条“其他服务业”中“老年人、未成年人活动场所”“养老服务”，本项目属国家鼓励类项目，符合国家相关的产业政策，顺应了社会发展的潮流和方向。

项目符合《山东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要（2016-2020 年）》、《山东省人民政府办公厅关于加快发展养老服务业的意见》提出的加快发展养老服务业的政策，是单县响应《关于印发“十三五”山东省老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》提出“到 2020 年，老龄事业发展和养老体系建设整体水平达到全面建成小康社会的要求并走在全国前列，全社会应对人口老龄化的能

力显著提升，全省老年人同步迈入全面小康社会”发展目标，以及《菏泽市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》“健全卫生服务网络”的重要举措。项目建设有助于加快菏泽市及单县养老服务事业的发展，满足广大老年人不断增长的养老服务需求。

5、项目成熟度

中国养老服务业的发展极具活力和前途。随着中国社会老龄化现象日益严重，养老服务已经成为潜力巨大的新市场，同时也是具有极大社会价值和普遍服务意义的服务领域。当前，我国进入老龄化社会已经是不争的事实，因此，从长远来看，养老业是一项具有广阔发展前景的产业。

拟建项目的建设规模相对较大，能够缓解周边老年居住难及老年人无人照顾的问题，对促进就业、增加居民收入、保持社会繁荣稳定等方面均将产生深远影响。

6、项目资金来源和到位可行性

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，发行政府专项债券向社会筹资。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：项目总投资 3,135.05 万元，其中政府出资 2,135.05 万元，申请专项债券 1,000.00 万元。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目收入主要是收取的养老服务收益，项目建设资金包含上级发债资金，县政府财政资金。通过对项目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 2,599.82 万元，融资本息合计为 1,778.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.46 倍。

8、债券资金需求合理性

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。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

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。

10、绩效目标合理性

该项目共设置 9 个绩效目标，其中产出指标 3 个，效果指标 3 个，满意度指标 1 个，从项目的投入、过程、产出、效果等方面对项目绩效进行量化、具体分析。该项目均能以标准优完成。

11、其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

（三）评估结论

单县民政局单县第一养老服务中心收益 2,599.82 万元，项目债券本息合计 1,778.00 万元，本息覆盖倍数为 1.46 倍，符合专项债发行要求；项目可以以相较银行贷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。项目建成后能够缓解周边老年居住难及老年人无人照顾的问题,对促进就业、增加居民收入、保持社会繁荣稳定等方面均将产生深远影响。但该项目在绩效目标细化、项目退出清理调整机制、项目全过程制度建设、筹资风险应对措施等方面存在不足。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。