

德州市陵城区养老服务中心项目 实施方案

项目单位：德州市陵城区民政局

主管部门：德州市陵城区民政局

财政部门：陵城区财政局

2025 年 06 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

德州市陵城区养老服务中心项目

（二）立项单位

德州市陵城区民政局

德州市陵城区民政局是区政府工作部门，为正科级行政机关。主要承担全区婚姻登记、殡葬、社会救助、养老服务、全区老龄工作委员会的日常工作、全区地名管理、社会组织管理等工作，还承担全区慈善事业发展、全区福利彩票发行管理等工作。

（三）项目规划审批

2024年2月26日德州市陵城区行政审批局出具《关于德州市陵城区民政局德州市陵城区养老服务中心项目批复的通知》（陵行审投〔2024〕6号），项目代码：2402-371403-89-01-519449。

（四）项目规模与主要建设内容

项目占地 17.62 亩，总建筑面积约 17400 m²，其中老年人用房 13920 m²，行政办公用房 1000 m²，附属用房 2480 m²。项目配套生活服务、膳食服务、洗涤清洁、文化娱乐、护理服务、医疗、康复保健、智能化等各类设备及用品。配套建设室外管网、景观绿化、停车位、道路及铺装、大门、围墙等。项目建成后可提供养老床位 400 张，按需配备养老服务人员，为陵城区老年人提供专业化和社会化的养老服务。

（五）项目建设期限

本项目预计工期为 2025 年 6 月至 2027 年 3 月。

二、项目投资估算及资金筹措方案

(一) 编制依据

- 1、国家发改委、建设部《建设项目经济评价方法与参数》(第三版)
- 2、《山东省建筑工程综合定额》和《山东省安装工程综合定额》等有关费用定额
- 3、本地材料预算价格和类似工程造价
- 4、现行投资估算的有关规定和政策
- 5、《项目可行性研究报告》

(二) 资金筹措方案

1、资金筹措原则

- (1) 通过自筹投入一定资本金，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

项目资金筹措包括项目单位自筹、发行专项债券等方式。其中，项目单位自有资金 4,700.00 万元，本期拟发行专项债券 4,000.00 万元，期限 15 年，利率 4.0%。

表 1 项目资金来源情况

资金来源	金额(万元)	占比	备注
估算总投资	8,700.00	100.00%	
一、资本金	4,700.00	54.02%	
(一) 自有资金	4,700.00	54.02%	
(二) 专项债券	-		
1、已发行专项债券			
2、本期拟发行专项债券			
3、后续拟发行专项债券			

二、债务资金（不含用作资本金部分）	4,000.00	45.98%	
（一）已发行专项债券	-		
（二）本期拟发行专项债券	4,000.00	45.98%	
（三）后续拟发行专项债券			
（四）银行融资			

三、项目预期现金流入、成本及融资平衡情况 表 2 项目资金平衡测算表 (单位: 万元)

项目/年度	公式	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年
一、经营活动产生的现金	—						
经营活动收入	A	23,479.20	-	-	1,296.00	1,706.40	1,706.40
经营活动支出	B	14,786.34	-	-	828.89	1,057.18	1,057.18
支付的各项税费	C	-	-	-	-	-	-
经营活动现金净流量	D=A-B-C	8,692.86	-	-	467.12	649.22	649.22
二、投资活动产生的现金	—	-					
建设成本支出	E	8,430.00	5,800.00	1,760.00	870.00	-	-
流动资金支出	F	-	-	-	-	-	-
投资活动现金净流量	G=E-F	-8,430.00	-5,800.00	-1,760.00	-870.00	-	-
三、融资活动产生的现金	—	-					
资本金 (自有资金)	H	4,700.00	2,000.00	1,800.00	900.00	-	-
专项债券	I	4,000.00	4,000.00	-	-	-	-
银行借款	J	-	-	-	-	-	-
偿还债券本金	K	4,000.00	-	-	-	-	-
偿还银行借款本金	L	-	-	-	-	-	-
支付债券利息	M	2,400.00	80.00	160.00	160.00	160.00	160.00
支付银行借款利息	N	-	-	-	-	-	-
融资活动现金净流量	O=H+I+J-K-L-M-N	2,300.00	5,920.00	1,640.00	740.00	-160.00	-160.00
四、期初现金	P		-	120.00	-	337.12	826.34
期内现金变动	Q=D+G+O	2,562.86	120.00	-120.00	337.12	489.22	489.22
五、期末现金	R=P+Q	2,562.86	120.00	-	337.12	826.34	1,315.56

续表

单位：万元

项目/年度	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年
一、经营活动产生的现金						
经营活动收入	1,706.40	1,706.40	1,706.40	1,706.40	1,706.40	1,706.40
经营活动支出	1,057.18	1,057.18	1,073.50	1,073.50	1,073.50	1,073.50
支付的各项税费	-	-	-	-	-	-
经营活动现金净流量	649.22	649.22	632.90	632.90	632.90	632.90
二、投资活动产生的现金						
建设成本支出	-	-	-	-	-	-
流动资金支出	-	-	-	-	-	-
投资活动现金净流量	-	-	-	-	-	-
三、融资活动产生的现金						
资本金（自有资金）	-	-	-	-	-	-
专项债券	-	-	-	-	-	-
银行借款	-	-	-	-	-	-
偿还债券本金	-	-	-	-	-	-
偿还银行借款本金	-	-	-	-	-	-
支付债券利息	160.00	160.00	160.00	160.00	160.00	160.00
支付银行借款利息	-	-	-	-	-	-
融资活动现金净流量	-160.00	-160.00	-160.00	-160.00	-160.00	-160.00
四、期初现金	1,315.56	1,804.78	2,294.00	2,766.90	3,239.80	3,712.70
期内现金变动	489.22	489.22	472.90	472.90	472.90	472.90
五、期末现金	1,804.78	2,294.00	2,766.90	3,239.80	3,712.70	4,185.60

续表

单位：万元

项目/年度	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年
一、经营活动产生的现金					
经营活动收入	1,706.40	1,706.40	1,706.40	1,706.40	1,706.40
经营活动支出	1,073.50	1,090.31	1,090.31	1,090.31	1,090.31
支付的各项税费	-	-	-	-	-
经营活动现金净流量	632.90	616.09	616.09	616.09	616.09
二、投资活动产生的现金					
建设成本支出	-	-	-	-	-
流动资金支出	-	-	-	-	-
投资活动现金净流量	-	-	-	-	-
三、融资活动产生的现金					
资本金（自有资金）	-	-	-	-	-
专项债券	-	-	-	-	-
银行借款	-	-	-	-	-
偿还债券本金	-	-	-	-	4,000.00
偿还银行借款本金	-	-	-	-	-
支付债券利息	160.00	160.00	160.00	160.00	80.00
支付银行借款利息	-	-	-	-	-
融资活动现金净流量	-160.00	-160.00	-160.00	-160.00	-4,080.00
四、期初现金	4,185.60	4,658.50	5,114.59	5,570.68	6,026.77
期内现金变动	472.90	456.09	456.09	456.09	-3,463.91
五、期末现金	4,658.50	5,114.59	5,570.68	6,026.77	2,562.86

（二）应付本息情况

该项目本期拟发行专项债券 4,000.00 万元，假设债券期限为 15 年，利率为 4.0%，在债券存续期每半年支付债券利息，到期一次性偿还本金。专项债券还本付息情况如下：

表 3 本项目专项债券还本付息情况（单位：万元）

债券存续期	期初本金余额	本期增加金额	本期偿还金额	期末本金余额	融资利率	应付利息	还本付息合计
2025	-	4,000.00	-	4,000.00	4.00%	80.00	80.00
2026	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2027	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2028	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2029	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2030	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2031	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2032	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2033	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2034	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2035	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2036	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2037	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2038	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2039	4,000.00	-	-	4,000.00	4.00%	160.00	160.00
2040	4,000.00	-	4,000.00	4,000.00	4.00%	80.00	4,080.00
合计		4,000.00	4,000.00			2,400.00	6,400.00

（三）本息覆盖倍数

本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 8,692.86 万元，融资本息合计 6,400.00 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.36。

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）保证严格按照政府债券管理相关规定

履行相应义务，确保政府专项债券资金专款专用。

专项债券收支纳入政府性基金预算管理，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、工程风险

工程地质条件、水文地质条件与预测发生重大变化，导致工程量增加、投资增加、工期拖长等。前期进行地址勘测，相关条件满足施工要求。

2、施工风险

德州市陵城区养老服务中心项目不会动用大型设备，所以不会出现一些施工扰民的事件，对于施工路线附近的其他单位来讲，虽然会有些干扰，但引起较大矛盾的可能性很低。为保证让施工现场及周围单位有一个良好的工作和生活环境，在施工过程中将严格执行以下施工措施：

（1）制定环境保护管理规定，保护和改善施工现场的生活环境和生态环境，防止由于施工造成作业污染，保障施工人员的身体健康，努力做好建筑施工现场的环境保护工作。

（2）施工现场的用电线路、用电设施的安装和使用必须符合安装规范和安全操作规程，并参照厂区施工组织设计与平面布置进行架设（现场总线路必须架空布置），严禁任意拉线接电。

(3) 施工垃圾按定点设立临时垃圾堆放处，定时清扫运至指定地点掩埋或焚烧处理。生活垃圾放置到厂区垃圾箱内，由环卫部门定期清理。建立防火制度和明确治安保卫规定；根据工程施工特点和临设情况配备必要的消防器材，并经常检查其完好情况。施工必需的火工产品、易燃易爆和化学危险品的管理、发放、使用、回收严格按照公安机关的相应规定执行。禁止烟火的场所有明显的标志和警示标牌。积极倡导健康文明的精神生活和工作之余的休闲娱乐。严禁酗酒、打架斗殴和扰乱正常治安秩序的行为发生。

(4) 施工区域和现场设置文明施工、环境保护的宣传教育标牌、标语及宣传栏（橱窗）；在车辆、行人通行的地方施工、上下层交叉立体施工时，设置沟井坎穴覆盖物和施工标志。施工现场入口处建立值班检查制度，有专人负责。禁止闲杂人员进入施工现场。

3、生产安全风险

德州市陵城区养老服务中心项目在设计中严格按照国家的有关劳动安全卫生的政策，并根据实际情况采取了完善的安全卫生措施，预计该项目建成后将有有效的防止爆炸、雷电、蒸汽泄漏等事故的发生，一旦发生事故，依靠现有的安全防护设施和事故应急措施能够及时控制事故，防止事故灾害的蔓延，使工人的劳动安全有充分的保证。因此，只要严格遵守各项安全制度和操作规程制度，加强安全管理，该项目生产是安全可靠的。

4、管理风险

德州市陵城区民政局有丰富的经营、管理和适应市场经验，但并不排除会有一些弊病。因此，应加强管理，按照规范化的企业制度、财务制度去建设，减小管理风险是新项目进行时应予以关注的。

总之，应提高风险意识，实施风险控制，以尽可能低的风险成本来降低风险发生的可能性，并将风险损失控制在最小程度。

（二）与项目收益相关的风险

项目资金来源的可靠性、充足性和及时性不能保证，导致项目工期拖延甚至被迫终止；由于工程量预计不足或设备、材料价格上升导致投资增加。

六、项目事前绩效评估

（一）项目概况

项目主管部门为德州市陵城区民政局，项目单位为陵城区民政局，本次拟申请专项债券 0.4 亿元用于项目建设。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

（1）推动老龄事业全面协调可持续发展

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划》中提出：“推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系，大力发展普惠型养老服务，支持家庭承担养老功能，构建居家社区机构相协调、医养相结合的养老服务体系。完善社区居家养老服务网络，推进公共设施适老化改造，推动专业机构服务向社区延伸，整合利用存量资源发展社区嵌入式养老。强化对失能、部分失能特困老

年人的兜底保障，积极发展农村互助幸福院等互助性养老。深化公办养老机构改革，提升服务能力和水平，完善公建民营管理机制，支持培训疗养资源转型发展养老，加强对护理型民办养老机构的政策扶持，开展普惠养老城企联动专项行动。加强老年健康服务，深入推进医养结合。加大养老护理型人才培养力度，扩大养老机构护理型床位供给，养老机构护理型床位占比提高到 55%，更好满足高龄失能失智老年人护理服务需求。逐步提升老年人福利水平，完善经济困难高龄失能老年人补贴制度和特殊困难失能留守老年人探访关爱制度。健全养老服务综合监管制度。构建养老、孝老、敬老的社会环境，强化老年人权益保障。综合考虑人均预期寿命提高、人口老龄化趋势加快、受教育年限增加、劳动力结构变化等因素，按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则，逐步延迟法定退休年龄，促进人力资源充分利用。发展银发经济，开发技术和产品，培育智慧养老等新业态。”本项目以养老服务中心的建设为重点工作，符合新时代背景下公众对健全养老体系以及老龄事业全面协调可持续发展的需求。（3）符合山东省、德州市政策支持

按照《山东省“十三五”民政事业发展规划》的要求，2025 年应达到每千名老年人拥有各类养老床位数 40 张以上，按照陵城区街道人口 23.29 万人计算，远不能满足养老需求。据测算，未来二十年，陵城区街道所需的床位数量大约为 3700 张，按照现有的床位数量计算，目前大约有 5000 多张的床位缺口，所以目前陵城区街道亟需建立一个能容纳更多床位的养老综合服务中心和社区养老服务点。本项目的建设就可以满足陵城区养老机构床位数量的基本要求，缓解陵城区养老服

务压力。

2、项目实施的公益性。

老年人有了依靠，减少了寂寞，有利于延长寿命。解决了老年人的子女的后顾之忧，有利于其子女更安心生产一线、本职岗位工作。把老年人集中到一起，他们有很多共同语言可以交流、乐意交流、快乐交流，有利于老年人安度晚年，提升平均寿命。对老年人的过去含有肯定因素，对老年人的现在是一种精神安慰，有利于提升社会生活幸福指数，推动和促进社会的和谐发展。

3、项目实施的收益性

本项目建成后可通过床位费现金流入、护理费现金流入、餐费现金流入实现营收。项目收益可观，能满足项目融资本息总额覆盖倍数，确保专项债券按时还本付息。

4、项目建设投资合规性

该项目符合国家发展和改革委员会发布的《产业结构调整指导目录（2019 年本）》鼓励类“三十七、养老健康”中的养老产业。

2024 年 2 月 26 日德州市陵城区行政审批局出具《关于德州市陵城区民政局德州市陵城区养老服务中心项目批复的通知》（陵行审投〔2024〕6 号），项目代码：2402-371403-89-01-519449。

5、项目成熟度

目前项目已经完成可行性研究报告编制，项目立项已完成，环评、施工许可等手续正在进行。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目总投资 8,700.00 万元，项目资金来源计划采用项目单位资本金投入 4,700.00 万元（占总投资比例 54.02%），发行专项债 4,000.00 万元（占总投资比例 45.98%），目前项目单位资本金已到位，项目建设的前期工作正在进行。资金比例合理，到位基本有保障。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

（1）收入预测的合理性。本项目收费标准充分参考了当地市场的承受能力，符合当前当地市场现状。

（2）成本预测的合理性。本项目充分考虑到当地物价及同类项目的实际运营情况，并参照国家发展改革委、建设部颁发的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）规定的原则和要求对项目运行成本费用进行核算，成本的预测较为准确合理。

（3）收益观测的合理性。本项目严格按照《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）等规定，测算项目收益，收益测算过程例规。项目收益能够覆盖本息。

8、债券资金需求合理性

本项目预计总投资 8,700.00 万元，项目单位自有资本金投入 4,700.00 万元，尚有资金缺口 4,000.00 万元计划通过发债解决。项目自身可以产生较多收益，经过测算，项目收益可以满足发行债券本息偿还覆盖需要。项目通过发债解决建设资金缺口基本合理

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

项目本期计划发行专项债 4,000.00 万元，债券票面利率 4.00%。债券发行期限 15 年，项目债券本金到期一次性偿，债券存续期内每半年支付一次债券利息。

项目当前处于前期准备阶段，在项目建成后，项目收入稳定，对债券本息的偿还具有较高的保障度，偿债计划可行。

10、绩效目标合理性

本项目绩效目标拟设置建设规模、建设投资、工程质量、建设工期、运营收入、运营成本、利润、生态环境保护、拉动效益、社会就业、社会公众满意度、服务对象满意度等指标，指标设置符合财政部《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61 号）文件的规定。

（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 8,692.86 万元，融资本息合计为 6,400.00 万元，项目本息覆盖倍数为 1.36，符合专项债发行要求；项目可以通过自筹、发行专项债券等方式完成资金筹措，为本项目提供足够的资金支持，保证本项目的顺利施工。总的来说，本项目绩效目标明确，可实施性较强，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。