

2025 内蒙古自治区政府专项债券-呼和浩特市

呼和浩特市精神卫生中心建设项目

事前绩效评估报告

呼和浩特市财政局



呼和浩特市卫生健康委员会



国信国际工程咨询集团股份有限公司



二零二五年十二月

目 录

一、评估项目情况	1
(一) 项目概况	1
(二) 立项批复	1
(三) 项目申报主体及资金使用单位	1
(四) 投资构成及资金来源	2
(五) 分年度投资计划	2
(六) 项目进展情况	3
二、评估方法	3
(一) 评价目的	3
(二) 评价原则和方法	3
(三) 评价内容建立	4
三、项目绩效目标	4
四、评估内容	6
(一) 项目实施的必要性、公益性、收益性	6
(二) 项目投资合规性与项目成熟度	7
(三) 项目资金来源和到位可行性	7
(四) 项目收入、成本、收益预测合理性	10
(五) 债券资金需求合理性	10
(六) 项目偿债计划可行性和偿债风险点	11
(七) 绩效目标合理性	13
(八) 其他需要纳入事前绩效评估的事项	13
五、评估结论	14

一、评估项目情况

(一)项目概况

本项目建设地点位于呼和浩特市赛罕区沙良物流园区西侧，地块东邻 X004 乡道，北至炼油厂专用铁路线，南至规划道路。

项目估算建设投资总额为 28282.00 万元，其中工程费用为 25154.80 万元、工程建设其他费用为 1780.53 万元、预备费为 1346.67 万元。

本项目建设床位规模为 290 床，建设面积为 28780.00 m²，其中业务用房 18444.00 m²、教学用房及配套宿舍 4336.00 m²、配套停车库 6000.00 m²。

(二)立项批复

2019 年 3 月 14 日，项目可行性研究报告获得呼和浩特市发展和改革委员会批复。

(三)项目申报主体及资金使用单位

呼和浩特市卫生健康委员会是呼和浩特市机构改革组建的新部门，为呼和浩特市人民政府工作部门，机构内设 22 个科室，包括办公室、法规科、人事科、财务科、规划发展与信息科、体制改革科、疾病预防控制科、医政医管科、基层卫生健康科、卫生应急办公室、科技教育科、健康宣传科、综合监督科、食品安全与药物政策科、妇幼健康科、职业健康科、人口监测与家庭发展科、干部保健科、蒙中医药服务管理科、蒙中医药传承发展科、公立医院党建工作指导委员会办公室、机关党委。

(四) 投资构成及资金来源

项目概算总投资为 28282.00 万元，其中工程费用为 25154.80 万元、工程建设其他费用为 1780.53 万元、预备费为 1346.67 万元。本项目资本金为 14282 万元，资本金比例为 50.50%；通过专项债券融资 14000 万元，占比为 49.50%，其中 2020 年 6 月成功发行专项债券 3000 万元，期限 20 年，利率为 3.72%；2023 年 7 月份申请成功 3000 万元，期限 20 年，利率为 3.1%，现拟申请发行 2025 年呼和浩特市精神卫生中心建设项目新增专项债券，将和林格尔云谷新型产业园市政基础设施配套工程项目于 2025 年发行的 20 年新增专项债券（利率 2.07%）部分债券额度调整至本项目，目前距离专项债券到期年限为 20 年，本批次调整发行金额为 1282.46 万元，该笔专项债券本息均由本项目收益偿还。

(五) 分年度投资计划

本项目计划投资期限为 8 年，即 2019 年至 2026 年，项目投资计划如下表所示：

表 2 投资计划表

单位：万元

年份	投资比例	投资金额	财政资金	专项债券
2019	1.77%	500.00	500.00	0.00
2020	17.68%	5000.00	2000.00	3000.00
2021	1.77%	500.00	500.00	0.00
2022	2.83%	800.00	800.00	0.00

2023	12.38%	3500.00	500.00	3000.00
2024	3.54%	1000.00	1000.00	0.00
2025	7.07%	2000.00	717.54	1282.46
2026	52.97%	14982.00	8264.46	6717.54
合计	100.00%	28282.00	14282.00	14000.00

(六)项目进展情况

项目目前正在建设中，截止目前完成主体工程量的 58%。

二、评估方法

(一)评价目的

通过绩效评价，衡量和考核本项目是否具备申请发行专项债券的条件。了解、分析、检验资金使用是否达到预期目标；资金使用是否有效。通过总结经验，分析问题，采取切实措施进一步改进和加强财政专项资金管理，提高财政资金使用的效益性。

(二)评价原则和方法

本次评价工作将遵循以下原则：

1、科学规范。专项债券项目资金绩效实行全生命周期管理。坚持“举债必问效、无效必问责”，遵循项目支出绩效管理的基本要求，注重融资收益平衡与偿债风险。建立规范的工作流程和指标体系，推动绩效管理工作有序开展。

2、协同配合。各级财政部门牵头组织专项债券项目资金绩效管理工作，督促指导项目主管部门和项目单位具体实施各项管理工作。上级财政部门加强工作指导和检查。

3、公开透明。绩效信息是专项债券项目信息的重要组成部分，应当依法依规公开，自觉接受社会监督，通过公开推动提高专项债券资金使用绩效。

4、强化运用。突出绩效管理结果的激励约束作用，将专项债券项目资金绩效管理结果作为专项债券额度分配的重要测算因素，并与有关管理措施和政策试点等挂钩。

通过对项目的经济性、效率性、效益性的比较和分析，考核支出效率和支出效果。结合本项目特点，本次考评采取的主要评价方法为：成本效益分析法、比较法、因素分析法等。

(三) 评价内容建立

本次评价根据《中华人民共和国预算法》和《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》及财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10 号）、财政部《关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61 号）等政策文件规定，并结合本项目的特点及资金使用的具体情况，以资金使用结果为导向，设定了本次事前绩效评估的内容。

三、项目绩效目标

根据《中华人民共和国预算法》和《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》及财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10 号）、财政部《关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61 号）等政策要求，特制订本项目如下的绩效目标：

表 3 项目绩效目标表

项目名称	呼和浩特市精神卫生中心建设项目			
主管部门	呼和浩特市卫生健康委员会			
项目资金	总投资		28282 万元	
	其中专项债		14000 万元	
	其中资本金		14282 万元	
项目总体目标	1. 项目按时、保质、保量建成； 2. 项目资金按时、按效使用和拨付； 3. 加强区域内社会事业基础设施建设，改善当地居民医疗条件。			
绩效指标	一级指标	二级指标	三级指标	指标值
	产出指标	数量指标	工程完成率	≥95%
		质量指标	工程质量指标达标率	≥95%
			验收优良品率	≥95%
			项目操作规范性	符合相关法律法规
		时效指标	完成及时性	相符
			工程建设阶段进度相符情况	相符
		成本指标	成本节约率	≥0
	效益指标	经济效益	项目计划收益完成率	≥95%
			提高当地医疗水平	有效提高
			促进当地经济发展	有效提高
		社会效益	增加本机就业机会	有效提高
			提升本地居民幸福感	有效提高
		生态效益	建设符合环评审批要求	符合
		可持续影响	项目建成后使用年限	≥20 年
			持续带动区域经济发展	持续提升
	满意度	服务对象	公众满意程度	≥90%

	指标	满意度指标		

四、评估内容

(一)项目实施的必要性、公益性、收益性

1. 项目实施的必要性

目前，精神疾病已经成为一类严重影响群众身心健康的疾病。精神疾病在我国疾病总负担中排名首位，约占疾病总负担的五分之一。因此如何做好精神病的预防、治疗和康复，成为现代医学的重大课题之一。精神病患者作为一个特殊的群体，越来越受到社会广泛的关注，成为不容忽视的社会问题。党和政府十分关心精神病患者的治疗和生活，为我国精神病防治和康复工作提供了坚强的后盾。建设精神卫生中心是呼和浩特市社会公共医疗卫生事业的重要组成部分。本项目的建设为呼和浩特市精神卫生工作的顺利开展提供了必要的基础条件，项目的建设是社会主义精神文明建设的举措，所以，项目的建设是十分必要的。

2. 项目实施的公益性

综合考虑呼和浩特市精神疾病患者就医需要及应对公共卫生突发事件需要，在市政府的统一领导下，对呼和浩特市医疗系统进行统筹规划、集中建设，形成平战结合，战略储备的建设思路，将呼和浩特市精神卫生中心建设在新建的呼市第二医院旁边，平时作为收治精神类疾病患者使用，在突发疫情期间，可迅速调整为传染病医院，与第二医院、职业病防治院形成集中隔离区，实现统一收治、集中管理

和协调调度，有效提高呼和浩特市应急服务能力。

3. 项目实施的收益性

本项目具有稳定的停车场、床位使用量，项目的投资建设资金可通过项目的运营进行收回，因此本项目具有稳定的收益，满足专项债券相关政策的收益性要求。

(二) 项目投资合规性与项目成熟度

1. 立项批复情况

2019 年 3 月 14 日，项目可行性研究报告获得呼和浩特市发展和改革委员会批复。

2. 项目实施进展情况

项目目前正在建设中，截止目前完成主体工程量的 58%。

(三) 项目资金来源和到位可行性

1. 项目资金来源

本项目资本金为 14282 万元，资本金比例为 50.50%；通过专项债券融资 14000 万元，占比为 49.50%，其中 2020 年 6 月成功发行专项债券 3000 万元，期限 20 年，利率为 3.72%；2023 年 7 月份申请成功 3000 万元，期限 20 年，利率为 3.1%，现拟申请发行 2025 年呼和浩特市精神卫生中心建设项目新增专项债券，将和林格尔云谷新型产业园市政基础设施配套工程项目于 2025 年发行的 20 年新增专项债券（利率 2.07%）部分债券额度调整至本项目，目前距离专项债券到期年限为 20 年，本批次调整发行金额为 1282.46 万元，该笔专项债券本息均由本项目收益偿还。

2. 资金到位可行性

2024 全市一般公共预算收入完成 254.8 亿元,同口径增长 7.8%。

全市一般公共预算支出累计 584.66 亿元,下降 1.4%。其中,一般公共预算服务支出 49.68 亿元,公共安全支出 22.37 亿元,教育支出 64.41 亿元,科学技术支出 10.18 亿元,文化旅游体育与传媒支出 18.04 亿元,社会保障和就业支出 82.34 亿元,卫生健康支出 39.79 亿元,节能环保支出 12.94 亿元,城乡社区支出 113.81 亿元,农林水支出 57.93 亿元,交通运输支出 34.02 亿元,资源勘探信息等支出 15.69 亿元,商业服务业等支出 4.3 亿元,自然资源海洋气象等支出 4.09 亿元,住房保障支出 13.78 亿元,灾害防治及应急管理支出 3.21 亿元,债务付息支出 27.97 亿元,其他类支出 10.11 亿元。全市政府性基金收入累计完成 112.52 亿元;政府性基金支出累计 145.35 亿元。

2023 年,全市一般公共预算收入完成 237.84 亿元,同口径增长 14.42%。全市一般公共预算支出 581.35 亿元,比上年增加 160.37 亿元,增长 38.1%。其中,一般公共预算服务支出 56.43 亿元,公共安全支出 25.74 亿元,教育支出 67.83 亿元,科学技术支出 8.21 亿元,文化旅游体育与传媒支出 10.38 亿元,社会保障和就业支出 74.4 亿元,卫生健康支出 41.69 亿元,节能环保支出 15.08 亿元,城乡社区支出 120.77 亿元,农林水支出 51.07 亿元,交通运输支出 32.15 亿元,资源勘探信息等支出 18.44 亿元,自然资源海洋气象等支出 4.64 亿元,住房保障支出 19.02 亿元,灾害防治及应急管理支出 2.84 亿元,债务付息支出 18.97 亿元,其他类支出 13.69 亿元。

全市政府性基金收入完成 81.88 亿元；政府性基金支出 127.54 亿元。

全市国有资本经营预算收入完成 27229 万元，国有资本经营预算支出 1156 万元，调入一般公共预算 23147 万元，统筹用于社会保障事业支出。

全市社会保险基金预算收入完成 105.55 亿元。其中，城乡居民社会养老保险基金收入 9.19 亿元，机关事业单位养老保险基金收入 34.12 亿元，城镇职工基本医疗保险基金收入 44.08 亿元，城乡居民基本医疗保险基金收入 16.53 亿元，工伤保险基金收入 1.63 亿元。社会保险基金预算支出 102.61 亿元。其中，城乡居民社会养老保险基金支出 6.94 亿元，机关事业单位养老保险基金支出 34.21 亿元，城镇职工基本医疗保险基金支出 42.81 亿元，城乡居民基本医疗保险基金支出 17.34 亿元。

2022 年全市一般公共预算收入完成 230.87 亿元左右，完成调整预算数 232.03 亿元的 99.5%，增长 0.85%。加上上级补助收入 267.43 亿元，一般债券转贷收入 43.5 亿元，上年结余 135.74 亿元，动用预算稳定调节基金 3 亿元，调入资金 2 亿元，收入总计 682.54 亿元。2022 年全市一般公共预算支出 420.82 亿元，完成年初预算数 425 亿元的 99.02%。加上上解上级支出 2.55 亿元，一般债务还本支出 10.53 亿元，安排预算稳定调节基金 6.5 亿元，支出总计 440.4 亿元。

2021 年，全市一般公共预算收入完成 228.92 亿元，比上年增加 11.82 亿元，增长 5.45%。2021 年，全市一般公共预算支出 419.02 亿

元，比上年减少 19.55 亿元，降低 4.46%。其中，一般公共服务支出 33.84 亿元，公共安全支出 17.48 亿元，教育支出 46.21 亿元，科学技术支出 3.12 亿元，文化旅游体育与传媒支出 9.54 亿元，社会保障和就业支出 54.69 亿元，卫生健康支出 27.35 亿元，节能环保支出 11.72 亿元，城乡社区支出 76.54 亿元，农林水利支出 28.22 亿元，交通运输支出 15.63 亿元，资源勘探信息等支出 8.73 亿元，自然资源海洋气象等支出 3.23 亿元，住房保障支出 11.88 亿元，灾害防治及应急管理支出 1.56 亿元，债务付息支出 65.31 亿元，其他类支出 3.97 亿元;2021 年，全市政府性基金收入完成 129.72 亿元;政府性基金支出 118.51 亿元。

呼和浩特市本级财政状况良好，有能力承担本项目除发债金额外的其余财政资金需求。

同时本项目中央专项资金、自治区匹配资金及项目融资资金均已到位，项目资金筹措情况良好。

(四) 项目收入、成本、收益预测合理性

本方案中“五.项目预期收益、成本及融资平衡情况”章节已对项目收入、成本、收益进行了合理预测，所有预测数据均以《项目可行性研究报告》、年度实际收入、成本数据为基础，项目测算过程详细，收入及成本测算合理。

(五) 债券资金需求合理性

本项目建设总投资为 28282 万元，其中包含本次融资的专项债券资金共计 14000 万元，占项目总投资的 49.50%，剩余 50.50%的资金

仍为财政自有资金，债券资金申请需求合理。

(六) 项目偿债计划可行性和偿债风险点

1. 项目偿债计划可行性

本项目债券发行期内运营收入为 37098.65 万元，运营成本为 410.91 万元，税金为 0 万元，考虑税金后净现金流量总额为 36687.74 万元。本项目收益覆盖融资成本保障倍数为 1.53，因此本项目偿债能力良好。

同时项目实施单位、财政部门设置了项目资金管理方案及投资者还款保障措施，确保项目资金的合规使用。

因此本项目偿债计划可行。

2. 偿债风险点

(1) 经营风险及控制措施

项目的经营风险主要为收入的不确定性。本项目建成后，如果达到预计的水平，将会达到预期的收益，甚至更好；反之，如果达不到预计的效果，将影响收入的水平，给项目的经济收益带来风险。

工程规划设计方案应贯彻“以人为本”的理念，为将来运营的优质服务创造良好的硬件。且随着呼和浩特市人口的不断增加，旅客吞吐量也将不断的增加。

(2) 资金周转风险及控制措施

项目工程建设和配套基础设施投入资金较大，建设资金主要通过政府配套资金、专项债券资金及上级专项或其他资金。如在实施过程中遭遇意外的困难而使项目变动的局面，或遇市场发生重大变化，则

项目可能出现资金周转困难。

充分考虑项目建设的特点，对项目工程实施和配套基础设施建设进行周密的安排，保证按期完工，充分落实建设所需资金。

（3）测算不准确及控制措施

对项目投资估算、建设进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差导致融资平衡测算不准确。建设工程估算偏大或偏小直接导致投资总额出现偏差；对项目进度错判将导致融资节奏错乱，导致资金不能及时足额注入到项目或者大额资金不能充分运用的后果；整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡。

项目建设工程实施方案经过大量分析论证工作后得出，投资分析结果较为可靠。项目现金流测算环节参照了本项目现有场区现行实际的收入及成本数据，并根据未来人口流动增长趋势进行了预估，收入及成本测算较为科学。

此外，根据《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）规定，因项目取得的专项收入时难以实现，不能偿还到期债券本金时，可在专项债务限额内发行相关专项债券周转偿还，项目收入实现后予以归还。

（4）债券利率变动风险

预期专项债券采用固定利率，发行期限 20 年期，2024 年以来，20 年期内蒙古自治区政府专项债券票面利率为 2.68%。谨慎起见，在预期专项债券相关测算中，测算利率按照 2024 年内蒙古自治区政府

专项债券票面利率上浮至 4.00% 计算，预留较大利率波动弹性，在预期债券正式发行前如遇债券利率短期波动将不会对本期债券造成较大影响。

(七) 绩效目标合理性

项目自求平衡方案“九.项目绩效目标管理”章节已对项目绩效目标进行了设置，本项目绩效目标反映了项目的决策、过程、产出、效益，风险控制等方面制定了各项绩效目标，并且本项目绩效目标的设定依照财政部《关于印发<项目支出绩效评价管理办法>的通知》（财预〔2020〕10 号）、财政部《关于印发<地方政府专项债券项目资金绩效管理办法>的通知》（财预〔2021〕61 号）等相关政策要求并根据项目实际情况制定，因此项目绩效目标较为合理。

(八) 其他需要纳入事前绩效评估的事项

1. 自然环境和施工条件

影响施工进度自然环境和施工条件因素主要包括气象环境和地质情况两大方面，这两方面对工程项目的影影响难以预测，具有一定的不确定性。气象环境影响因素主要考虑高温、严寒及大风等情况对项目进度的影响，地址地貌情况决定土石方工程的施工方法、地基土的处理方法、基础的施工方法等。

因此，项目施工过程中根据项目实际情况，及时调整并制定适宜的施工进度计划，合理制定应急预案；择优选择有资质有经验的勘察单位，认真做好勘察工作，确保地址资料准确性。

2. 施工技术、管理方案及供应商

施工单位对施工进度其决定性作用，施工单位及技术措施不当、施工技术事故、施工组织不力、施工方案不合理、施工过程管理不当以及施工现场需要的材料、构配件和设备不能按期运抵施工现场或质量不合格，都会对施工进度及质量产生影响。

一方面，通过公开招投标，选择具有较高施工技术和管理水平、经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍，另一方面加强过程监督控制，完善项目建设组织与管理、质量监督体系，择优选择材料设备供应商，减少施工单位及供应商导致的施工进度滞后。

3. 设计质量、设计变更

施工过程中，出现设计变更或原有设计存在问题需要修改，或建设单位的新要求导致项目设计质量问题或设计变更风险。

择优选择设计单位，减少设计质量风险。加强图纸审查，严格控制随意变更，加强设计各专业之间及变更相关单位的协调配合，严格控制变更手续办理时间，减少对施工进度的影响。

五、评估结论

本项目属于在建项目，项目类别属于公共基础设施项目，项目的实施具备相应的必要性、公益性及收益性收益；项目立项审批手续完善；项目资金筹集计划明确、可行；项目收入、成本测算详细，有相应的支撑；项目申请专项债券资金合理，符合国家及自治区政策要求；项目绩效目标体系健全、合理；项目风险分析全面、详细。

综上，因此本评估报告认为本项目申请国家专项债券资金支持符合国家、自治区相关政策要求，具有较强的必要性及可行性，并且已

经具备相应的申请条件。