

东营市健康养老服务中心 项目实施方案



一、项目基本情况

(一) 项目名称

东营市健康养老服务中心

(二) 项目单位

东营市民政局

东营市民政局负责全市社会组织监督管理工作（登记工作划转至市行政审批局）；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；指导城乡社区治理体系和治理能力建设，推动基层民主政治建设；负责全市区划地名管理；指导全市婚姻、殡葬工作；负责全市养老服务工作，承担老年人福利和特殊困难老年人救助工作；推进残疾人福利制度建设和康复辅助器具产业发展；负责儿童收养、救助工作；指导社会捐助工作；负责全市福利彩票销售管理工作；指导推进社会工作人才队伍建设。

(三) 项目规划审批

该项目已获得批复，项目代码为 2202-370500-04-01-608969。

(四) 项目规模与主要建设内容

拟将东营市社会福利院部分楼宇和东营市救灾物资储备管理中心改建为养老服务楼和医养服务楼，并进行装饰装修等。项目建筑总面积 18211.5 平方米，拟配备床位 380 张，主要提供养老综合服务，同时医养服务楼将承担基础的治疗、康复、保健等服务工作。具体建设内容如下：

1、养老服务楼建设工程

将原东营市救灾物资储备管理中心、原荣军康复院、原荣军福利院南二楼南半部分改建为养老服务楼，建筑面积共计 13399.5 平方米。建设内容为：

(1) 室内装修（含建筑修缮）

原东营市救灾物资储备管理中心部分，《民用建筑设计统一标准》规范要求老年人建筑楼梯踏步最小宽度 320mm，最大高度 130mm，楼梯踏步需根据规范改造。原建筑布局均为大开间，功能调整后改为老年居室，需增加隔墙分隔，居室内增加配套卫生间。因建筑为 2017 年建筑，地面（除新增卫生间、餐厅、厨房、活动中心）保持不动，破损修复处理。设备间、楼梯间等辅助空间不动，墙面刷乳胶漆处理。屋面防水拆除（现有防水层拆除至原楼板层）后重新做防水。

原荣军康复院部分，根据建筑功能需求需改变原建筑空间布局，涉及墙体拆除、新建。因空间布局改变，原建筑墙面、地面顶面均破坏，原顶面、墙面装饰层拆除新做、室内门全部换新；除卫生间外原瓷砖地面不动，修补找平后铺贴防滑塑胶；门厅精装修以满足功能需求。卫生间墙面、地面、顶面及内部洁具均出现破损、老化等现象，全部拆除换新。建筑外立面墙面渗水处修复，幕墙及门窗破损处修缮处理。屋面防水拆除（现有防水层拆除至原楼板层）后重新做防水。《民用建筑设计统一标准》规范要求老年人建筑楼梯踏步最小宽度 320mm，最大高度 130mm，楼梯踏步需根据规范改造。

(2) 水电暖及智能化改造

原东营市救灾物资储备管理中心部分，现有给排水及消防喷淋管线根据改造后布局调整。功能改变后，现有水池泵房容量不一定满足，需经过计算后做出提升。强、弱电根据布局后调整，布置需针对养老中心特点考虑广播、监控、网络、医护对讲、智能家居、智慧养老、信息发布、有线电视、机房、监控中心等。中央空调、新风及防排烟尽量保持原有设备，空调出风形式考虑后期使用舒适度，建议改为侧吹风；新风及防排烟需根据改造后布局重新计算调整。现有暖气片保留，根据改造后布局增加管线或暖气片。

原荣军康复院部分和原荣军福利院南二楼南半部分，建筑为2005年设计，相关的设备已不能满足现行相关专业规范要求，需重新改造。消火栓系统及灭火器设置需根据改变后布局调整或增加；卫生间及用水房间布局调整，需新做上下水改造。原建筑空间布局改变后，强、弱电需根据布局重新布置；根据需求增加广播、监控、信息发布、监控机房等。因增加中央空调后，需增加火灾自动报警系统(增设消防喷淋、烟感)、新风及防排烟系统。

(3) 结构鉴定加固

根据《民用建筑可靠性鉴定标准》GB50292-2015第3.1.1条规定：建筑物大修或改造前，应进行可靠性鉴定。根据现行规范要求，建筑物改造时执行现行规范、标准。按《建筑结构可靠性设计统一标准》GB50068-2018，各分项系数均已提高，原设计标准不能满足现使用要求，故需对原东营市救灾物资储备管理中心、原荣军康复院和原荣军福利院南二楼南半部分建筑物进行整体加固。要对不满足安全

性及抗震性的构件进行加固处理。因建筑改变使用功能,根据布局设计增减墙体,需对建筑物进行整体复核计算并增加荷载处理。

2、医养服务楼建设工程

将原治疗服务综合楼及连廊改建为医养服务楼,建筑面积 4812 平方米,提供养老服务的同时,承担基础的治疗、康复、保健等服务工作。建设内容为:

(1) 室内装修 (含建筑修缮)

根据建筑功能需求需改变原建筑空间布局,涉及墙体拆除、新建。因空间布局改变,原建筑墙面、地面顶面均破坏,原顶面、墙面装饰层拆除新做、室内门全部换新;除卫生间外原瓷砖地面不动,修补找平后铺贴防滑塑胶;大厅、会议室、活动室等空间精装修以满足功能需求。卫生间墙面、地面、顶面及内部洁具均出现破损、老化等现象,全部拆除换新。建筑外立面墙面渗水处修复,幕墙及门窗破损处修缮处理。屋面防水拆除(现有防水层拆除至原楼板层)后重新做防水。

(2) 水电暖及智能化改造

建筑为 2005 年设计,相关的设备已不能满足现行相关专业规范要求,需重新改造。消火栓系统及灭火器设置需根据改变后布局调整或增加;卫生间及用水房间布局调整,需新做上下水改造。原建筑空间布局改变后,强、弱电需根据布局重新布置;根据需求增加广播、监控、信息发布、监控机房等。因增加中央空调后,需增加火灾自动报警系统(增设消防喷淋、烟感)、新风及防排烟系统。

(3) 结构鉴定加固

根据《民用建筑可靠性鉴定标准》GB50292-2015 第 3.1.1 条规定:建筑物大修或改造前,应进行可靠性鉴定。根据鉴定报告,对不满足安全性及抗震性的构件进行加固处理。因建筑改变使用功能,根据布局设计增减墙体,需对建筑物进行整体复核计算并增加荷载处理。

(五) 项目建设期限

2022 年 7 月至 2023 年 12 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》;

(3) 东营市材料预算价格和本地类似工程造价;

(4) 现行投资估算的有关规定。

2. 估算总额

本项目估算总投资 4800 万元,其中建安工程费 3795.14 万元,预备费 379.52 万元,其他费用 625.34 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	4,800.00	100%	
一、资本金	1,000.00	20.83%	
财政资金	1,000.00	20.83%	
二、债务资金	3,800.00	79.17%	
专项债券	3,800.00	79.17%	

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）运营收入预测

本项目预期收入主要来源于养老服务收入等，参照东营市同行业相关服务收费标准，根据审慎性原则，测算项目具体收益如下：

东营市健康养老服务中心预计配备床位 380 张，其中：可提供自理类养老服务的床位 70 张，收费单价为每年 1.80 万元，全年收入 126.00 万元；可提供半自理类养老服务的床位 150 张，收费单价为每年 2.40 万元，全年收入 360.00 万元；可提供不能自理类养老服务的床位 80 张，收费单价为每年 3.60 万元，全年收入 288.00 万元；可提供安康医养服务的床位 80 张，收费单价为每年 5.04 万元，全年收入 403.20 万元。东营市健康养老服务中心全年总收入

1177.20 万元。

（二）运营成本预测

本项目总成本费用包括年运行费（工资福利费、日常用品费、运营维护费、医疗护理支出、外购燃料动力费）、债券利息和折旧费。年度运营支出预测如下：

1. 年运行费

（1）工资福利费

主要包括职工的工资、奖金、津贴、补贴及福利等，参照东营市同行业情况，人均工资及福利按每人每年 80000 元计算，管理人员 60 人，直接工资及福利费共 480 万元。

（2）日常用品费

该项费用按照服务收入的 3% 测算，每年支出 35.32 万元。

（3）运营维护费

该项费用按照服务收入的 2% 测算，每年支出 23.54 万元。

（4）医疗护理支出

该项费用按照服务收入的 5% 测算，每年支出 58.86 万元。

（5）外购燃料动力费

该项费用按照服务收入的 3% 测算，每年支出 35.32 万元。

综上所述，本项目年运行费为 633.04 万元。

2. 折旧费

本项目按照工程投资全部（含建设期利息）形成固定资产考虑，折旧费采用年限平均法，折旧年限 20 年，净残值率 5%。工程总投资

4800 万元，计算本项目年折旧费用为 228.00 万元。

3. 债券利息

根据资金筹措计划，本项目拟发行地方政府专项债券共计 3800 万元，分两次发行。本次拟发行地方政府专项债券 2000 万元，假设年利率 4.20%，期限 20 年，每半年付息一次。假设 2023 年发行地方政府专项债券 1800 万元，年利率 4.20%，期限 20 年，每半年付息一次。

本项目还本付息预测如下：

表 2：还本付息预测表（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		2000.00		2000.00	4.20%	42.00	42.00
2023 年	2000.00	1800.00		3800.00	4.20%	121.80	121.80
2024 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2025 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2026 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2027 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2028 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2029 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2030 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2031 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2032 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2033 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2034 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2035 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2036 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2037 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2038 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2039 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2040 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2041 年	3800.00			3800.00	4.20%	159.60	159.60
2042 年	3800.00		2000.00	1800.00	4.20%	117.60	2117.60
2043 年	1800.00		1800.00	0.00	4.20%	37.80	1837.80
合计		3800.00	3800.00	0.00		3192.00	6992.00

4. 相关税费

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 3：项目税费表

税目	税率	备注
增值税	免征	根据财政部公告 2019 年第 76 号文件，提供社区养老、托育、家政服务取得的收入，免征增值税
城建税	7%	
教育费附加	3%	
地方教育附加	2%	
企业所得税	25%	根据财政部公告 2019 年第 76 号文件，提供社区养老、托育、家政服务取得的收入，在计算应纳税所得额时，减按 90%计入收入总额

（三）项目运营损益表

项目运营损益表见表 4。

（四）项目资金测算平衡表

项目资金测算平衡表见表 5。

[illegible]

序号	项目	合计	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	经营活动净现金流量	10648.05			534.45	534.45	534.45	534.45	534.45	534.45	534.45	534.45	534.45	534.45	534.45	534.45
1.1	现金流入	23544.00			1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20
1.1.1	营业收入	23544.00			1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20	1177.20
1.1.2	增值税销项税额															
1.1.3	政府土地收入															
1.1.4	其他流入															
1.2	现金流出	12895.95			642.75	642.75	642.75	642.75	642.75	642.75	642.75	642.75	642.75	642.75	642.75	642.75
1.2.1	经营成本	12660.80			633.04	633.04	633.04	633.04	633.04	633.04	633.04	633.04	633.04	633.04	633.04	633.04
1.2.2	增值税进项税额															
1.2.3	营业税金及附加															
1.2.4	增值税															
1.2.5	所得税	235.15			9.71	9.71	9.71	9.71	9.71	9.71	9.71	9.71	9.71	9.71	9.71	9.71
1.2.6	其他流出															
2	投资活动净现金流量	-4636.20	-2758.00	-1878.20												
2.1	现金流入															
2.2	现金流出	4636.20	2758.00	1878.20												
2.2.1	建设投资	4636.20	2758.00	1878.20												
2.2.2	维持运营投资															
2.2.3	流动资金															
2.2.4	其他流出															
3	筹资活动净现金流量	-3993.00	2758.00	1878.20	-159.60	-159.60	-159.60	-159.60	-159.60	-159.60	-159.60	-159.60	-159.60	-159.60	-159.60	-159.60
3.1	现金流入	4800.00	2800.00	2000.00												
3.1.1	项目资本金投入	1000.00	800.00	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	3800.00	2000.00	1800.00												
3.1.5	长期借款															
3.1.6	其他流入															
3.2	现金流出	8793.00	42.00	121.80	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60
3.2.1	各种利息支出	3192.00	42.00	121.80	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60	159.60
3.2.2	偿还债务本金	5601.00														
3.2.3	应付利润（股利分配）															
3.2.4	其他流出															
4	净现金流量	2018.85			374.85	374.85	374.85	374.85	374.85	374.85	374.85	374.85	374.85	374.85	374.85	374.85
5	累计盈余资金	2018.85			374.85	749.70	1124.55	1499.40	1874.25	2249.10	2623.95	2998.80	3373.65	3748.50	4123.35	4498.20

（五）其他需要说明的事项

1. 假设本次专项债券于 2022 年发行成功，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。

（六）小结

本项目收入主要来源于养老服务等，项目建设资金包含项目资本金。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 10648.05 万元，融资本息合计为 6992.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.52 倍。

表 6：现金流覆盖倍数表-东营市健康养老服务中心项目

（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	3800.00	3192.00	6992.00	
融资合计	3800.00	3192.00	6992.00	10648.05
覆盖倍数				1.52

四、专项债券使用与项目收入缴库安排

东营市民政局保证严格按照《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

经过分析，认为本项目主要面临以下风险：

1. 资金风险

资金供应不足或来源中断会导致项目工期拖延甚至被迫终止，通货膨胀可能使物价大幅上涨，材料费和人工费等都超过预计。

2. 外部协作条件风险

交通、供水、供电等主要外部协作配套条件发生重大变化，给项目建设和运营带来困难。

3. 社会影响风险

社会风险是项目与所在地互适程度可能出现的问题，对社会各利益群体、当地组织机构及当地人文环境带来的负面影响，给项目建设和运营带来损失。

（二）与项目收益相关的风险

1. 数量达不到预期风险

从财务分析中的敏感性分析计算表可知，项目收益对数量较为敏感，如果寻求养老服务的人次发生较大变化，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。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

东营市健康养老服务中心项目主要内容包含：养老服务楼建设工程和医养服务楼建设工程。项目单位为东营市民政局，本次拟申请专项债券 2000 万元用于东营市健康养老服务中心项目建设，年限为 20 年。

（二）评估依据

1. 《中共山东省委山东省人民政府关于全面推进预算绩效管理的实施意见》（鲁发〔2019〕2 号）；
2. 《山东省省级政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法》（鲁财绩〔2019〕5 号）；
3. 《山东省省级政策和项目预算事前绩效评估工作规程》（鲁财绩〔2020〕5 号）；
4. 《东营市市级政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法》（东财绩〔2020〕10 号）；
5. 东营市财政局“关于组织开展 2022 年市级部门预算事前绩效评估工作的通知”；
6. 该项目相关规划、实施方案以及涉及到相关资料信息；
7. 其他相关规章制度、法规和规划等。

（三）评估内容

根据上述评估依据，制定指标体系见表 7：

表 7：事前绩效评估指标体系及权重

一级指标	二级指标	权重
立项必要性 (20)	政策相关性	5
	职能相关性	5
	需求相关性	5
	财政投入相关性	5
项目收益性 (20)	投入合理性	5
	成本控制措施有效性	7
	收益预测合理性	8
绩效目标合理性 (20)	目标明确性	10
	目标合理性	10
实施方案有效性 (20)	实施内容明确性	5
	投资合规性	5
	实施方案可行性	5
	过程控制有效性	5
筹资合理性 (20)	项目成熟度	5
	债券资金需求合理性	5
	财政投入能力	5
	偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施	5
合计		100

1. 立项必要性。该项目符合国家及省市城市发展政策，建成后将助力区域内企业发展，得分 5 分；与主管部门职能、规划及年度重点工作相关，得分 5 分；项目有迫切的现实需求和明确的服务对象，得分 5 分；该项目属于公共财政支持范围，并且已按规定履行主管部门审批程序等，得分 5 分；综上，该指标得分为 20 分。

2. 项目收益性。该项目投入产出比合理，成本测算充分，得分 5 分；该项目采取了相关成本控制措施，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，本项扣 2 分，得分 5 分；项目收入预测以项目建设内容为依据参照相关业务市场为依据，项目成本以收入为基础确定相关运行维护费用，并按现行

国家法律法规的规定预测各项税费，得分 8 分；综上，该指标得分为 18 分。

3. 绩效目标合理性。该项目绩效目标明确，与相关规划、计划相符，绩效目标与绩效指标和现实需求匹配，绩效目标和指标已细化、量化，得分 10 分；目标值具有科学性、前瞻性，得分 10 分。综上，该指标得分为 20 分。

4. 实施方案可行性。该项目内容明确、具体，与绩效目标匹配，得分 5 分；项目投资规范，符合项目建设进度，得分 5 分；该项目实施方案设计合理，方便施工，得分 5 分；项目实施过程可控，组织机构健全、职责分工明确、落实项目人员操作及安全培训，项目已采取有效的过程控制措施等，得分 5 分；综上，该指标得分为 20 分。

5. 筹资合理性。该项目成熟度高，在项目申报、审批、调整及项目资金申请、审批、拨付等方面已制定详细计划和责任人员，可有效保障项目顺利推进，得分 5 分；债券资金需求合理性，项目申请债券资金符合政府专项债券申请条件及产业政策，申请债券资金额度符合要求比例，得分 5 分；财政资金投入能力，建设单位有能力及时足额筹集项需投入资本金，可按项目建设进度及时投入项目建设所需资本金，得分 5 分；项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施，项目负债合理，偿债计划安全可行，收益来源广，可实现预期需偿债资金收益；风险应对措施：协调推进项目实施进度，保障项目如期完工投入使用，但项目收益易受外部经济环境影响，

相关应对措施有待完善，此项扣 2 分，得 3 分；综上，该指标得分为 18 分。

6. 项目实施的公益性。该项目的实施将快速促进和推动东营市产业环境及生态环境改善，为市民提供良好的就业和生活环境，符合城市发展建设需求，推动社会和谐发展。

综上，东营市健康养老服务中心项目事前绩效评估综合评价得分为 96 分，建议予以支持。

（四）评估结论

东营市健康养老服务中心项目收益 10648.05 万元，项目债券本息合计 6992.00 万元，本息覆盖倍数为 1.52，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。但该项目在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。