

2018年和2019年青海省医疗卫生专项债券（一
期）（调整）—藏区区域医疗中心建设项目
实施方案

二〇二二年五月

目 录

一、基本情况	2
(一) 西宁市简介	3
(二) 青海省人民医院简介	4
二、项目情况	5
(一) 项目概况	5
(二) 项目批复文件	6
(三) 经济社会效益分析	6
三、项目事前绩效评估	8
(一) 事前绩效评估情况	8
(二) 绩效目标	13
四、项目投资估算及资金筹措方案	14
(一) 项目投资方案的编制依据及原则	14
(二) 投资估算	15
(三) 资金筹措方案	16
(四) 专项债券发行方案	16
(五) 项目资金管理方案	17
五、项目预期收益、成本及利润情况	19
(一) 本次项目收益及偿债测算基于以下重要假设	19
(二) 项目收入支出分析	19
六、项目融资平衡情况测算	20
(一) 项目资金平衡	21
(二) 覆盖倍数敏感性分析	21
(三) 总体评价	22
七、潜在影响项目的风险评估	22
(一) 影响项目施工进度或正常运营的风险	22
(二) 影响融资平衡结果的风险	24
(三) 项目风险管理措施	24
八、主管部门责任	25
九、专项债券投资者保护措施	26
(一) 严格执行债券资金专款专用	26
(二) 加强信用评级体系	27
(三) 健全信息披露机制	27
(四) 实行政府债务限额管理	28
(五) 还款责任及保障措施	28
(六) 建立健全政府债务预算管理	29

2018年青海省医疗卫生专项债（一期）-2018年青海省政府专项债券（五期）中全科医生临床培养基地建设项目发行5,000万元，本次申请调整结余资金4,762,760.00元，2019年青海省医疗卫生专项债（一期）-2019年青海省政府专项债券（七期）中全科医生临床培养基地建设项目发行6,000万元，本次申请调整结余资金15,997,240.00元。因新旧消防规范要求，全科医生临床培养基地建设项目无法按原设计方案实施建设，取消部分建设内容，导致项目资金结余。为加快医院基础设施建设进度，经省人民政府同意，按照财政部专项债券项目用途调整的相关规定程序和要求，申请将全科医生临床培养基地建设项目地方政府专项债券结余资金2,076万元，调整用于藏区区域医疗中心建设项目，具体调整明细如下表：

单位：元

原项目名称	债券年限	结余金额	调入项目名称	调入金额
全科医生临床培养基地 建设项目	2018年	4,762,760.00	藏区区域医疗 中心 建设项目	4,762,760.00
	2019年	15,997,240.00		15,997,240.00
合计		20,760,000.00		20,760,000.00

一、基本情况

（一）西宁市简介

西宁是青海省省会，是西北地区重要的中心城市，是青海省第一大城市，亦是青藏高原最大的城市，是中国黄河流域文化组成部分，古称西平郡、青唐城，取“西陲安宁”之意，是青海省全省的政治、经济、文化、教育、科教、交通和通讯中心，是国务院确定的内陆开放城市。西宁位于青海省东北部，青藏高原东北部，属高原大陆性气候，平均海拔3,137米。呈东西向条带状，地势西南高、东北低。

西宁市面积7,679平方公里，下辖四区三县，为城东、城中、城西、城北四个区，大通、湟中、湟源三个县。另外设有西宁（国家级）经济技术开发区、城南新区（属城中区）、高新技术开发区（生物科技产业园区）、海湖新区。

西宁是典型的移民城市，多民族聚集、多宗教并存，是青藏高原上人口唯一超过百万的城市，移民人口达100万之多。全市常住人口为237.11万人，几乎占到全省常住人口近四成，全市出生人口3.04万人，死亡人口1.42万人。全市城镇人口为170.98万人，占常住人口的72.1%；乡村人口为66.13万人，占常住人口的27.9%。

青海省由于海拔较高，气候自然条件恶劣，受经济条件制约等因素，使得基层医务人员缺乏、尤其是中高级专业技术人员严重匮乏。虽然近年来州县藏区基层医院医疗基础设施条件有了较

大的改善，但人才匮乏的矛盾尤为突出，医疗技术水平受到很大限制，藏区群众从认知度、心理和习惯等方面考虑，自愿前来省城西宁地区医院看病诊治。

（二）青海省人民医院简介

青海省人民医院（或简称“省医院”）位于青海省西宁市，前身是始建于1927年的平民医院，1929年更名为省立中山医院，1956年更名为现用名。医院现开办资金69,138.89万元，占地面积186亩，其中医疗区占地108亩，家属区占地78亩，房产为医院所有。医疗区建筑面积共85,203.98平米，包括住院综合楼、门诊部大楼、紧急救援中心大楼、住院综合南楼、干部保健中心大楼、内科大楼、外科大楼、行政办公楼等。

医院是一所集医疗、教学、科研、保健、康复和急救为一体的省级大型三级甲等综合性医院。医院以诊治急危重症疑难疾病；培养高原医学临床教学科研人才；开展医学研究破解临床难题；承担重大突发事件、重大公共卫生事件的紧急医疗救援任务为使命；发挥高原地区医疗主导作用，积极承担社会责任和医疗公益使命，始终不渝探索国际国内最先进的医疗技术，填补青藏高原许多医疗技术空白、走出一条高原医学研究和治疗领域新路。目前编制床位2200张，2021年门急诊就诊147.21万人次，出院6.09万人次，开展手术5.64万例，其中三四级手术2.56万例，占总手术例数45.39%。医院医疗服务范围以本省为主，辐射至西藏、四川、甘肃、新疆等地。

二、项目情况

（一）项目概况

项目名称：藏区区域医疗中心建设项目

项目主体：青海省人民医院

项目建设地址：共和路2号（青海省人民医院院内）

藏区区域医疗中心建设项目总投资14,327.60万元，项目占地面积1,468.6平方米，拟建地下两层，地上十层，总建筑面积17,564.98平方米，（其中地上建筑面积14,679.06平方米，地下建筑面积2,885.92平方米），主要设置肿瘤介入病区、肿瘤妇科病区、肿瘤内科病区、心血管内科病区、内镜中心及ICU。项目预计配置床位301张，其中病区床位272张，ICU床位29张。项目功能布置详见下表：

单位：米、平方米

序号	楼层	功能布置	建筑面积
1	负2层	车库、设备用房、人防	1431.98
2	负1层	消防水池、水泵房、UPS电源间；变配电室、机房、库房、医疗设备用房、控制室等	1453.97
3	1层	DR登记、DR值班室、DR机房及控制室、候诊、医生办公室、护士办公室、DSA机房及控制室、消防控制室、空调机房、库房、休息室等	1469.66
4	2层	肿瘤介入科病区：设置病床36张、抢救室、治疗室、换药室、处置室、护士站、护士办公室、配餐开水房、前室等	1415.16
5	3层	肿瘤妇科病区：设置病床30张、抢救室、治疗室、换药室、处置室、护士站、护士办公室、配餐开水、前室、示教室等	1415.16
6	4层	心内科一病区：设置病房38张、抢救室、治疗室、换药室、处置室、护士站、护士办公室、配餐开水房、库房、办公室、示教室等	1415.16
7	5层	心内科二病区：设置病床38张、抢救室、治疗室、换药室、处置室、护士站、护士办公室、配餐开水房、库房、办公室、示教室等	1415.16
8	6层	肿瘤内科一病区：设置病床38张、抢救室、治疗室、换药室、处置室、护士站、护士办公室、配餐开水房、库房、办公室、示教室等	1415.16

9	7层	肿瘤内科二病区：设置病床38张、抢救室、治疗室、换药室、处置室、护士站、护士办公室、配餐开水房、库房、办公室、示教室等	1415.16
10	8层	肿瘤内科三病区：设置病房38张、抢救室、治疗室、换药室、处置室、护士站、护士办公室、配餐开水房、库房、办公室、示教室	1415.16
11	9层	内镜中心：设置病床16张，设置肠镜室、胃镜室、洗消、镜库、中控室、ERCP室、苏醒区、治疗室、会议室、办公室、库房、值班室等。	1415.16
12	10层	ICU病房：设置示教重症监护ICU病床29张、护士站、实验室、治疗室、处置室、DRCT室、气管镜室、卫生处置室、器械室等	1415.16
13	顶层	设水箱间、设备用房、电梯机房等	472.93
合计			17,564.98

（二）项目批复文件

1、2017年11月8日，青海省发展和改革委员会出具《青海省发展和改革委员会关于藏区区域医疗中心建设项目可行性研究报告的批复》（青发改社会【2017】731号）。

2、2018年5月15日，西宁市人民政府出具《建设项目选址意见书》（编号：宁规选字【2018】第006号）。

3、2018年12月19日，西宁市人民政府出具《建设工程规划许可证》（编号：宁规建字【2018】年第076号）。

4、2019年10月11日，西宁市生态环境局出具《关于青海省人民医院藏区区域医疗中心建设项目环境影响报告表的批复》（宁生建管【2019】55号）。

5、2019年12月20日，青海省发展和改革委员会出具《青海省发展和改革委员会关于藏区区域医疗中心建设项目初步设计概算的批复》（青发改社会【2019】756号）。

6、2020年9月30日，西宁市人民政府出具《建筑工程施工许可证》（编号：宁建管630103202009300101）。

（三）经济社会效益分析

项目建成投入使用后，随着藏区区域医疗中心建设项目的实施，临床急救的水平将在现有的基础上得到很大的发展和长足的进步，产生良好的社会效益：

1、省医院的发展定位是：建设国际型缺氧研究诊疗基地、国家级高原临床医学基地、青藏高原区域医疗中心。其辐射面除本省外，还包括西藏、四川、甘肃、新疆等周边藏区，人口达到2000万人以上。该项目的建设对我省及周边藏区的社会稳定、民族团结及和谐社会建设，具有深远的社会影响和重要意义。

2、青海省人民医院作为全省临床医疗中心、教学医院和省内主要医学科学研究机构，所承担的功能及任务必将得到最大的发挥。提升青海乃至藏区应对突发性公共卫生事件及重大医疗事件等方面的能力；承担全省及青藏区域临床医疗急救的水平和能力将得到全面提升；作为全省疑难杂症诊疗中心的地位将更加牢固；承担全省医学人才培养和继续医学教育的功能将进一步强化；在高原医学、地方病研究及治疗领域的科研水平将会达到国内领先、国际先进的一个更高层次。

3、项目建设既能满足藏区患者医疗需求，也是帮助藏区广大农牧群众战胜疾病、摆脱贫困的需求，更是积极践行省委省政府及省医改领导小组提出的“小病不出村、大病不出县、疑难疾病不出省”的总体要求落到实处的具体体现。

4、项目不仅能满足日益增长的病人住院治疗需求，解决，“看病难、看病贵”等实际问题，还能推进和提升青海全省整体

医疗技术水平，造福于民，更有利于社会稳定发展、民族团结繁荣，推动青藏高原各民族和谐健康发展。

三、项目事前绩效评估

（一）事前绩效评估情况

1、项目实施的必要性、公益性、收益性

（1）必要性

①藏区区域医疗中心建设是保障和改善藏区民生的需要

青藏高原有其独特的自然地理、气候环境，由此产生对人体生理和心理的影响，对世居移居高原、建设高原及在高原从事各种活动的人们构成了较大威胁。青海高原地处边远，医疗基础设施落后，由于受经济条件制约、生活习俗习惯等方面的影响，病人诊治、急救主要以本省治疗为主。项目的建设，既能满足藏区患者对医疗需求，也能有效避免藏区广大农牧民群众因病返贫，因病致贫的风险，巩固脱贫攻坚成果。

②藏区区域医疗中心建设是维护藏区稳定保障民族团结的需要

据统计，目前在省内各大医院病人中，藏区患者约占门诊量40%、住院总数39.27%。以省人民医院为例，近五年少数民族出院为266245人次（占全院 35.63%），藏族出院为37647人次（占少数民族 39.69%）。该项目在服务青海的同时，还辐射至西藏、四川、甘肃等周边省份藏区，人口达到2000万以上。对省内及周

边省份藏区的社会稳定、民族团结具有深远的社会影响和重要意义。

③藏区区域医疗中心建设是全面推进青海省急救医学及整体医疗技术进步的需要

青海地域辽阔,6个藏族自治州的土地面积60多万平方公里,医疗服务半径达到1000公里。作为省急救中心、省紧急医疗救援中心、国际紧急救援中心(SOS)网络单位、急诊医学国家级临床重点专科建设单位、青海省重点医学专科,承担着青海藏区应对突发性公共卫生事件及重大医疗事件救治和临床医疗急救,在历年青藏高原区域的重大医疗应急工作中,如重大自然灾害、藏区鼠疫疫情、国际医疗救助(英国、印度、尼泊尔、美国、俄罗斯、澳大利亚等国伤员急救)等发挥了重大作用,尤其是在4.12玉树地震期间,发挥了医疗急救抢救决定性作用,受到李克强总理等中央领导的好评。藏区区域医疗中心建设对心血管疾病、脑血管疾病、消化道疾病、恶性肿瘤患者的救治,提供了急救平台。通过项目建设,实现优势互补、资源共享,共同做大做强青海藏区急救品牌。同时辐射区域内各级医院,对于提升各级医院的急救专业水平和整体医疗技术的规范化建设有着十分重要的作用,是整体提高青海藏区医疗技术水平、为藏区人民群众提供最佳服务的需要。目前藏区区域医疗中心建设已经具备了建设条件,具有很好的可行性。

④藏区区域医疗中心建设是医疗与学科发展需求

随着国家西部大开发政策的实施，青海省正在迎来经济快速发展和建设的大好时机。在医疗卫生改革方面，青海是全国试点地区之一，新型农村合作医疗和城镇居民医保已经覆盖全省各地，筹资比例的增加，人民群众就医需求也明显增加。藏区区域医疗中心建设对我省在介入、肿瘤治疗，教学和科研中有着举足轻重的地位，必将极大地推动青海全省医疗卫生事业，同时带动全省和青藏高原区域性科研工作进步，满足青藏高原广大人民群众就医需求，有着深远的历史和社会意义。

（2）公益性

藏区区域医疗中心建设项目的实施，将有效提高我省应对突发性公共卫生事件和抗击自然灾害的应急处置能力，减少突发事件、自然灾害造成的人员伤亡，为争分夺秒挽救生命起到积极作用。

青海省人民医院作为全省医疗机构龙头单位，能提高全省的介入治疗水平，减轻患者负担，改善病人诊疗及住院条件，合理地利用现有的医疗资源，提高医疗服务质量和服务水平，满足广大患者对医疗服务的需要，对我省在提高医疗水平和保护群众的健康方面有极其重大的意义和价值。青海省人民医院的综合优势，为项目的顺利实施、尽早实现提供了全方位、多层次的保障和支撑。

（3）收益性

项目实施完成后，收益来源为住院收入，项目的运营具有一

定的收益性。

2、项目投资合规性与项目成熟度

项目实施主体为青海省人民医院，符合法律法规对实施机构主体资格的要求，项目申报实施已报请有关部门审批，取得方式及程序符合相关法律法规，申请的专项债资金投向为有一定收益的公益性资本支出。

2017年11月8日，青海省发展和改革委员会出具《青海省发展和改革委员会关于藏区区域医疗中心建设项目可行性研究报告的批复》（青发改社会【2017】731号），该文件载明：经研究，同意依托青海省人民医院建设藏区区域医疗中心建设项目。2019年12月20日，青海省发展和改革委员会出具《青海省发展和改革委员会关于藏区区域医疗中心建设项目初步设计概算的批复》（青发改社会【2019】756号），项目投资审批流程合法合规。

本项目为在建项目，已取得可行性研究报告的批复，并已办理建设项目选址意见书、环评、初设批复、建筑工程施工许可证和建设工程规划等前期手续。开工时间为2021年3月，建设周期2年（受省内外多轮新冠病毒疫情影响，造成施工停工、进度延期，预计2023年6月竣工）项目拟建地下两层，地上十层，截止目前，项目主体八层建设中。已完成了基坑支护，土方开挖，地基基础施工，主体地下两层等施工内容，主体建设达到总体规划，辅助设备齐全，功能设计满足使用要求，项目已具备投资条件，符合项目合规性与成熟度要求。

3、项目资金来源和到位可行性

藏区区域医疗中心建设项目投资总额14,327.60万元，其中资本金4,364.03万元，占投资总额的30.46%，满足《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）的要求，通过发行地方政府专项债券资金9,963.57万元。

项目实施单位为青海省人民医院，项目资本金通过申请财政资金等多种方式筹措，自有资金来源具有可行性。

4、项目收益预测的合理性

该项目收入稳定，收入来源于住院收入，具备有一定的科学性和合理性，项目收益预测和计算合理。

5、债券资金需求合理性

根据项目投资进度计划，藏区区域医疗中心建设项目申请专项债券资金9,963.57万元，占投资总额69.54%，资金需求合理。

6、债券资金使用计划的合理性

藏区区域医疗中心建设项目计划2023年6月竣工，2023年7月投入使用。根据项目前期设计与工程量清单编制计划，2022年为项目建设关键期，资金投资计划和项目建设进度相匹配。

7、项目偿债计划可行性和偿债风险点

项目本息覆盖倍数为2.54倍，偿债计划可行。

8、绩效目标合理性

本项目从项目的产出数量、质量、时效、成本、经济效益、

社会效益、服务对象满意度等方面明确绩效目标，指标与相关规划、计划相符、绩效目标与现实需求相匹配，绩效目标合理。

9、其他需要纳入事前绩效评估的事项

根据《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》要求，专项债券到期债券本金应通过其对应的项目所取得的政府性基金或专项收入偿还，不得通过其他项目对应的项目收益偿还。因此，本项目对应的住院收入，建议建立统一账户，对项目支出和收益统一管理，保障债券存续期内有足额资金偿还债券本息。

（二）绩效目标

结合项目实际的产出数量、质量、时效、成本，围绕经济效益、社会效益、服务对象满意度等绩效指标。具体如下：

专项债券项目绩效目标申报表

（2022年度）

项目名称		藏区区域医疗中心建设项目				填报时间	2022.5
主管部门		青海省卫生健康委员会		实施单位		青海省人民医院	
项目资金（万元）		项目资金总额	14,327.60		年度资金总额	3,500.00	
		其中：财政资金	3,840.00		其中：财政资金	0.00	
		其中：专项债券资金	9,963.57		其中：专项债券资金	3,500.00	
		其他资金	524.03		其他资金	/	
绩效目标		总体绩效目标			年度绩效目标		
		项目占地面积1,468.6平方米,拟建地下两层,地上十层,总建筑面积17,564.98平方米,主要设置肿瘤介入病区、肿瘤妇科病区、肿瘤内科病区、心血管内科病区、内镜中心及ICU。			本年主体完工		
绩效	一级	二级指标	三级指标	指标值	二级指标	三级指标	指标值

指标	指标						
	产出指标	产出数量	总占地面积	1,468.6m²	产出数量	总占地面积	1,468.6m²
			总建筑面积	17,564.98m²		总建筑面积	17,564.98m²
			地上建筑面积	14679.06m²		地上建筑面积	14679.06m²
			地下建筑面积	2885.92m²		地下建筑面积	2885.92m²
			床位	301张		床位	301张
		产出质量	项目验收合格率	100%	产出质量	项目验收合格率	/
		产出时效	按期完成年度投资	90%-100%	产出时效	按期完成年度投资	90%-100%
		产出成本	初设批复投资偏离度(±%)	≤10%	产出成本	初设批复投资偏离度(±%)	/
	效益指标	经济效益指标	债券资金使用合规性	100%	经济效益指标	债券资金使用合规性	100%
			专项债券利息按期偿还率	100%		专项债券利息按期偿还率	100%
		社会效益指标	新增社会就业	80—100	社会效益指标	新增社会就业	/
		可持续影响指标	带动经济发展	有效提升	可持续影响指标	带动经济发展	/
			提高医疗水平	有效提升		提高医疗水平	/
	满意度指标	服务对象满意度指标	就诊人员满意度	85%-95%	服务对象满意度指标	就诊人员满意度	/

四、项目投资估算及资金筹措方案

(一) 项目投资方案的编制依据及原则

1、编制依据

(1) 《民用建筑设计通则》(GB50352-2005)

- (2) 《综合医院建设标准》（建标 110-2008）；
- (3) 《综合医院建筑设计规范》（GB51039-2014）；
- (4) 《综合医院污染物排放标准》（GB18466-2016）；
- (5) 《消防给水及消火栓系统技术规范》（GB50974-2014）
- (6) 省卫生厅《青海省医疗机构设计规划》（2016-2021年）
- (7) 项目建设单位提供的其他相关资料

2、编制原则

(1) 根据上级有关部门的文件精神，认真贯彻国家有关规定、标准、规范。

(2) 根据青海省人民医院的具体情况，充分进行实地考察，充分了解目前基本的基础设施及有关情况，结合青海省人民医院发展规划，以人为本，合理利用土地，创造舒适、安宁、便捷、环境秀美、适用的医疗机构。

(3) 根据青海省人民医院的发展规划，结合现有平面布局，立足长远发展，合理进行藏区区域医疗中心建设项目工程建设，积极采用新技术、新材料，节约能源，节省投资，注重环境保护。

（二）投资估算

藏区区域医疗中心建设项目总投资估算为14,327.60万元，项目总投资构成情况如下表所示：

单位：万元

序号	项目名称	金额
1	建安工程费用	14,327.60
2	项目总投资	14,327.60

(三) 资金筹措方案

1、资金筹措原则

(1) 满足项目建设需要

筹措的资金以满足项目建设需要为基本要求，不留资金缺口，也不多占用资金。

(2) 遵守规章制度

筹措资金必须要全面遵守国家的有关方针、政策和制度规定，认真执行各项资金筹集、使用、归还的工作程序，严格履行各类合同条款，并在资金筹措的实践过程中，不断改进和完善各项规章制度。

(3) 讲求经济效益

资金筹措不仅要满足项目建设的需要，而且要讲求经济效益，应当综合考虑利息率、利润率、各类资金来源比例、财务风险等因素，提高资金的使用效益。

2、项目投资额及各项资金筹措方案

本项目总投资14,327.60万元(未考虑建设期利息及发行费)，其中：资本金4,364.03万元，占比30.46%，专项债券9,963.57万元，占比69.54%，各项资金投入计划如下：

单位：万元

项目	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	合计
资本金	524.03	13.87	2,500.00	1,326.13			4,364.03
专项债券	5,000.00	6,000.00			1,424.00	5,130.00	17,554.00
本项目专项债券调至其他项目	-4,709.34	-4,957.09					-9,666.43
其他专项债券项目调入本项目					2,076.00		2,076.00

项目	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	合计
合计	814.69	1,056.78	2,500.00	1,326.13	3,500.00	5,130.00	14,327.60

(四) 专项债券发行方案

根据项目投资进度计划，藏区区域医疗中心建设项目2022年5月发行1,424.00万元；经青海省人民政府同意，将全科医生临床培养基地建设项目地方政府专项债券结余资金中的2,076.00万元调整至藏区区域医疗中心建设项目，拟定项目本期专项债券的筹措及发行方案如下表：

单位：万元

项目名称	发行年份	发行规模	发行期限	备注
藏区区域医疗中心 建设项目	2022年	1,424.00	7年期	2022年5月发行
	2022年	2,076.00	7年期	从其他项目专项债券调入
合计		3,500.00		

(五) 项目资金管理方案

青海省人民医院和各相关部门以建立起完善的政府专项债券资金使用管理制度，明确各部门职责，加强债券资金使用监管，必要时引入第三方审计机构对资金进行监管，确保债券资金合规使用，编制应急预案，保障投资者合法权益。

本项目严格执行专项债券资金专款专用的原则，将建立明确主管部门及职责，执行严格的流入管理和流出管理制度，并按照地方政府专项债券项目资金绩效管理相关要求绩效评价，加强资金的使用与管理。

1、主管部门及职责

项目主管部门及职责单位主要职责为负责按照项目的建设要求并根据建设任务、成本等因素，做好专项债券项目的规划期限、投资计划、收益和融资平衡方案、预期收入等测算，做好本项目专项债券年度项目库与政府债务管理体系的衔接，配合做好专项债券发行各项准备工作，加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实施专项收入。

2、资金流入流出管理

项目资金流入主要包括资本金、债券资金和项目收入流入。项目资本金主要来源于财政补助资金、财政自筹资金。对于已到位的项目资本金，应严格按资金需求进度进行支付。本项目专项债券资金由青海省人民医院统一管理，专账核算，专款专用，不得挪用。项目收入专款专用，用于项目债券本息的偿付，或者在商业银行开立独立于日常经营账户的债券资金管理专用账户，用于专项债券募集资金的接收、存储及划转。

项目资金流出主要包括项目建设投资支出、流动资金支出等投资支出、项目运营成本和项目债券本息偿付等。对于建设投资等投资支出，负责实施的施工单位按照进度提出申请并报送监理单位、项目单位、施工单位需如实填写专项债券资金支付审批表、已完工程量、工程进度等要件，抄送财政部门、项目主管部门，经项目单位、项目主管部门、财政部门同意后，必要时引入第三方审计单位协助工程量及工程费用的支付，方可从专用账户中拨

付资金。关于债券本息偿付，由青海省人民医院组织准备需要到期支付的债券本息，向青海省财政缴纳本期应当承担的还本付息资金。项目运营成本支出严格按照计划支出，预算外支出要上报审批。

五、项目预期收益、成本及利润情况

（一）本次项目收益及偿债测算基于以下重要假设

- 1、预测期内国家政策、法律以及当前社会政治、经济环境不发生重大变化；
- 2、预测期内国家税收政策不发生重大变化；
- 3、预测期内国家金融机构信贷利率以及外汇市场汇率相对稳定；
- 4、预测期内项目的建设计划、融资计划等能够顺利执行；
- 5、项目能够如期完工并交付使用，项目融资还款来源为医疗收入；
- 6、预测期内青海省人民医院出现的年度其他资金缺口由财政提供补贴或由政府基金预算收入统筹安排解决；
- 7、无其他人力不可抗拒因素和不可预见因素造成的重大不利影响。

（二）项目收入支出分析

根据省内同级别三级甲等公立医院床位使用率及本院近年来相关科室床位周转次数、住院患者平均住院费用考虑，全年按照365天，病床使用率项目运行当年80%，以后逐年增长10%至病

床使用率达到95%（剩余5%为空床率），医疗业务成本根据医疗收入80%测算，预计2023年6月竣工，7月开始产生收益，无门诊收入。藏区区域医疗中心建设项目运行第一年全年预测收益测算表如下：

科室名称	平均住院日 (天)	床位周转 次数(次)	人均费用 (万元)	床位使 用率%	床位数 (张)	住院收入 (万元)	住院成本 (万元)	住院结余 (万元)
肿瘤介入病区	7	52.14	1.26	0.8	36	1,892.06	1513.65	378.41
肿瘤妇科病区	9	40.56	1.26	0.8	30	1,226.53	981.22	245.31
肿瘤内科一病区	10	36.5	1.26	0.8	38	1,398.10	1118.48	279.62
肿瘤内科二病区	10	36.5	1.26	0.8	38	1,398.10	1118.48	279.62
肿瘤内科三病区	10	36.5	1.26	0.8	38	1,398.10	1118.48	279.62
心内科一病区	9.4	38.83	0.67	0.8	38	790.89	632.71	158.18
心内科二病区	9.4	38.83	0.67	0.8	38	790.89	632.71	158.18
ICU病房	6	60.83	8.39	0.8	29	11,840.44	9472.35	2,368.09
内镜中心	13.8	26.5	1.6	0.8	16	542.72	434.18	108.54
合计		40.80	1.96		301	21,277.83	17,022.26	4,255.57

预计藏区区域医疗中心建设项目债券存续期收益如下：

单位：万元

年度	病床使用率	住院收入	住院成本	医疗结余
2023年（7-12月）	80%	10,638.92	8,511.13	2,127.79
2024年	90%	23,937.54	19,150.03	4,787.51
2025年	95%	25,267.41	20,213.93	5,053.48
2026年	95%	25,267.41	20,213.93	5,053.48
2027年	95%	25,267.41	20,213.93	5,053.48
2028年	95%	25,267.41	20,213.93	5,053.48
2029年	95%	25,267.41	20,213.93	5,053.48
合计		160,913.51	128,730.81	32,182.70

六、项目融资平衡情况测算

藏区区域医疗中心建设项目债券融资 9,963.57 万元，2018 年和 2019 年已发行 1,333.57 万元，2022 年 5 月发行 1,424 万

元，本次申请调整资金 2,076 万元，2023 年计划发行 5,130 万元，采用按年付息，到期一次还本并支付最后一期利息。债券利息总额 2,692.71 万元，债券本息合计 12,656.28 万元（其中建设期利息 299.80 万元，运营期利息 2,392.91 万元）。

（一）项目资金平衡

债券存续期内，藏区区域医疗中心建设项目实施完成后，可实现收入160,913.51万元，运营成本128,730.81万元，项目实现收益32,182.70万元。项目发行债券总额9,963.57万元，债券利息总额2,692.71万元，债券本息合计12,656.28万元。根据以上测算，项目收益覆盖债券本息总额的倍数为2.54倍，项目预测收益与融资达到平衡。项目收益与融资测算见下表：

项目收益与融资测算表

单位：万元、倍

项目	投资估算（万元）
收入	160,913.51
扣除运营成本	128,730.81
项目实现的各项收益合计	32,182.70
偿还债券本金	9,963.57
支付债券利息	2,692.71
债券本息合计	12,656.28
覆盖倍数	2.54

（二）覆盖倍数敏感性分析

债券存续期内，藏区区域医疗中心建设项目实施完成后，预计可实现收入 160,913.51 万元，运营成本 128,730.81 万元，项目实现收益 32,182.70 万元，项目发行债券总额 9,963.57 万元，

债券利息总额 2,692.71 万元，债券本息合计 12,656.28 万元，项目收益对专项债券本息的覆盖倍数为 2.54 倍，项目能够实现收益与融资平衡。

此外，考虑到收入和成本变动因素，分析项目收益对本期债券本息的覆盖倍数，测算结果为承压能力较强。敏感性测算分析表如下：

单位：万元、倍

收益变动百分比	-10.00%	-5.00%	0.00%	5.00%	10.00%
项目实现的各项收益	28,964.43	30,573.56	32,182.70	33,791.83	35,400.96
债券本息合计	12,656.28	12,656.28	12,656.28	12,656.28	12,656.28
覆盖倍数	2.29	2.42	2.54	2.67	2.80

以上考虑了收入从-10%到10%变动，项目收益对本期政府专项债券本息的覆盖倍数为2.29到2.80。按项目收益测算覆盖倍数较高，项目偿债承压能力较强，能够合理保障偿还本期债券本金和利息，可以实现项目收益与融资自求平衡。

（三）总体评价

基于财政部对地方政府发行项目收益与融资自求平衡的专项债券的要求，并根据对项目收益预测、投资支出预测、成本预测等进行的分析评价，藏区区域医疗中心建设项目预期净收入为专项债券提供了充足、稳定的现金流入，充分满足了专项债券还本付息的要求，总体实现了项目收益和融资的自求平衡。

七、潜在影响项目的风险评估

（一）影响项目施工进度或正常运营的风险

1、工程项目管理方面的风险

(1) 技术风险：项目技术风险主要指项目采用技术的先进性、可靠性、适用性和可行性与预测方案发生重大变化，可能给项目带来的风险。

(2) 建设环境风险：项目建设风险主要指项目选址所在地的工程地质条件、水文地质条件的风险。如果项目选址的工程地质、水文地质条件与预测值发生较大变化，将会导致投资增加、工期延长、工程量增大，并可能对周边的自然生态环境安全带来隐患。

(3) 工程监管风险：监理单位对项目监督不力，管理不善，控制不严；监理单位与承包商、材料供应商相互串通，蒙骗业主；材料设备供货商货物以假乱真，以次充好；更换设备关键零部件，降低成本进而影响工程质量等风险。

(4) 外部协作条件风险：外部协作条件风险主要是供电、交通、给排水、通讯、消防、环保等市政基础配套设施是否具备和完善，如果上述条件不具备，将会增加项目投资，延误项目工期，对项目建设和实施不利。

2、医院运营方面的风险

(1) 政策风险：近年来医改不断深化，落实医保付费制度改革，药品耗材零加成、分级诊疗等政策，同时医院积极承担公益性使命，医院存在可支配收入减少的风险。

(2) 组织架构风险：医院内部机构设置不合理、部门职责不清晰、内部控制管理机制不健全等情况导致的风险。

(3) 经营决策风险：医院经营活动决策机制不科学，决策程序不合理或未能有效执行导致的风险。

(4) 人力资源风险：医院内部岗位职责不明确、关键岗位人员不足以胜任等导致的风险。

(5) 管理方面风险：主要包括预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理等方面的风险。

(二) 影响融资平衡结果的风险

1、利率波动风险

在本次政府专项债券存续期内，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，市场利率波动将可能对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目投资收益的平衡。

2、流动性风险

本次发行的政府专项债券可以在银行间债券市场、上海证券交易所和深圳证券交易所市场交易流通，银行间债券市场、上海证券交易所市场和深圳证券交易所市场资金的供需状况及投资者的投资偏好变化可能影响本次发行债券的流动性，在转让时存在无法找到交易对象而存在一定的流动性风险。

(三) 项目风险管理措施

1、工程项目管理方面的应对措施

(1) 加强与主管部门沟通协调，争取给予本项目全方位支持。

(2) 全力做好项目的预算规划，项目的前期介入，建设期的

危险事故防范等工作，保质保量完成工程施工并保证按期投入使用。

（3）加强与相关部门的协同合作，争取项目在建设期中的供电、交通、给排水、通讯、消防、环保等工作得到相关部门的全力支持。

2、医院运营方面的应对措施

（1）在医院内部的机构设置方面，应该进行有效合理配置，避免机构设置不科学而造成的功能重复或者部分功能缺失的现象发生。建立健全内部管理机制。

（2）加大培训经费投入，努力提高关键岗位人员的专业素养。

（3）财务部门根据上级财政部门批复的预算和单位内部业务部门提出的支出需要，将预算指标按照部门进行分解分配，将支出控制在合理范围，避免因浪费而出现的超预算行为的发生。

（4）标准以下的采购尽量采取分散采购、货比三家的方式，标准以上的采购严格按照政府招投标程序进行。

（5）完善各科室的固定资产管理，设定固定资产专人管理岗位。

八、主管部门责任

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）、中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于做好地方政府专项债券发行及项目配套融资工作的通知》（厅字〔2019〕33号）等地方政府债券

发行工作要求，青海省财政厅负责青海省政府的债券额度管理和预算管理，组织做好债券发行、还本付息等工作，按照专项债券风险防控要求审核项目资金需求。对组合使用专项债券和市场化融资的项目，项目收入实行分账管理，并督促有关单位使项目对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全。青海省财政厅会同行业相关主管部门审核本地区各项政府投资项目的资金需求，组织做好政府投资项目库与地方政府债务管理系统的衔接，配合做好本地区各类专项债券的各项发行准备工作，规范使用专项债券资金。

在青海省政府的统筹安排下，由青海省人民医院牵头实施的藏区区域医疗中心建设项目，由青海省人民医院负责建设管理、资产会计核算等工作，并将项目专项债券对应的政府性基金收入和用于偿还专项债券的专项收入及时足额缴入国库，纳入政府性基金预算管理，确保专项债券还本付息资金安全。

九、专项债券投资者保护措施

（一）严格执行债券资金专款专用

按照《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）有关要求，专项债券发行人对发债项目所涉及的项目收入、支出、还本、付息、发行费用等全部纳入政府性基金预算管理，不得用于其他项目建

设，不得用于经常性支出等与项目无关支出。任何单位和个人不得截留、挤占和挪用专项债券资金，确保专项债券的专款专用。

（二）加强信用评级体系

专项债券发行人按照有关规定开展专项债券信用评级，择优选择信用评级机构，与信用评级机构签署信用评级协议，明确双方权利和义务。信用评级机构按照独立、客观、公正的原则开展信用评级工作，遵守信用评级规定与业务规范，及时发布信用评级报告。

专项债券发行人组建专项债券承销团，承销团成员应当是在中国境内依法成立的金融机构，具有债券承销业务资格，资本充足率、偿付能力或者净资产状况等指标达到监管标准。与此同时，债券发行人加强发债定价现场管理，确保在发行定价和配售过程中，不得有违反公平竞争、进行利益输送、直接或间接谋取不正当利益以及其他破坏市场秩序的行为。

专项债券发行定价结束后，通过中国债券信息网和本地区门户网站等媒体，及时公布债券发行结果。

（三）健全信息披露机制

按照有关规定及时披露专项债券基本信息、财政经济运行及相关债务情况、募投项目及对应的政府性基金或专项收入情况、风险揭示以及对投资者做出购买决策有重大影响的其他信息。

在专项债券存续期内，专项债券发行人按照有关规定持续披露募投项目情况、募集资金使用情况、对应的政府性基金或专项收入情况以及可能影响专项债券偿还能力的重大事项等。

专项债券发行人严格遵循信息披露遵循诚实信用原则，不得有虚假记载、误导性陈述或重大遗漏，保障投资者及时获取真实、可靠、有效的所投资债券项目有关重要信息。

（四）实行政府债务限额管理

2015年，财政部实施政府债务限额管理，制定了《关于对地方政府债务实行限额管理的实施意见》，及时将财政部下达全省的政府债务限额向省人大常委会提请审议，严格履行预算调整程序，研究提出债务限额分配方案下达市、县，要求市、县政府举借债务不得突破批准的限额，确需举借债务的，依照经批准的限额提出本地区当年政府债务举借和使用计划，列入预算调整方案，报本级人大常委会批准，报省政府备案，并由省政府代为举借，2018年制定《新增政府债务限额分配管理暂行办法》，科学分配新增政府债务限额，本项目募集资金在青海省政府批准的限额范围内发行。

（五）还款责任及保障措施

还款责任及保障按照《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）规定，本级政府对地方政府债券依法承担全部偿还责任。本级财政将按照

《财政部关于印发〈地方政府专项债务预算管理办法〉的通知》

（财预〔2016〕155号）规定，及时按照转贷协议约定逐级向省财政缴纳本级应当承担的还本付息资金，由省财政按照合同约定及时偿还专项债券到期本息。如偿债出现困难，将通过调减投资计划、处置可变现资产、调整预算支出结构等方式筹集资金偿还债务，未按时足额向省财政缴纳专项债券还本付息资金的省财政采取适当方式扣回。

（六）建立健全政府债务预算管理

落实政府债务预算管理，青海省设立预算稳定调节基金，建立跨年度的预算平衡机制，加强一般公共预算、政府性基金预算和国有资本经营预算体系的统筹力度，强化项目资金的管理，加快专项资金清理，归并和整合力度。建立债务项目全生命周期偿债计划，分层次编制政府债务偿还规划和年度计划，建立健全政府债务滚动偿还方案，做好分年度的债务还本付息预算安排工作，加大预算的统筹力度，多渠道多角度全方位筹集资金偿还到期债务。

