

2025 年汉中市西乡县康养服务中心建设 项目专项债券实施方案

主管部门：西乡县民政局



财政部门：西乡县财政局



实施单位：西乡县民政局

编制日期：二〇二五年四月

前 言

2017 年，财政部印发了《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），围绕健全规范的地方政府举债融资机制，依法完善专项债券管理，着力发展实现项目收益与融资自求平衡的专项债券品种。对完善地方政府专项债券管理，坚决遏制地方政府隐性债务增量，有序推进试点发行地方政府专项债券工作，探索建立专项债券与项目资产、收益相对应的制度提供了政策性依据文件，进一步发挥政府规范适度举债改善基础设施建设的积极作用。

《国务院关于印发“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》（国发〔2021〕35 号）提出：提升公办养老机构服务水平。加大现有公办养老机构改造力度，提升失能老年人照护能力，增设失智老年人照护专区，在满足政策保障对象入住需求的基础上优先安排失能老年人入住。支持 1,000 个左右公办养老机构增加护理型床位。针对公共卫生、自然灾害等突发事件，增设隔离功能，改造消防设施，配备必要的物资和设备，加强人员应急知识培训，提升公办养老机构应急保障能力。发挥公办养老机构作用，辐射带动周边各类养老机构完善突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等机制。基于以上背景，西乡县民政局提出了西乡县康养服务中心建设项目。

新预算法实施以来，陕西省人民政府坚决贯彻党中央要求，严格落实预算法和《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43 号）等文件精神，在风险可控的前提下依法依规适度举债，保障重点领域合理融资需求，确保政府融资在本级财政可承受能力范围内量力而行。本次发行的社会事业邻域专项债券，是按照预算法、国发〔2014〕43 号文件、《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）、中办、国办《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）以及《关于进一步做好地方政府债券发行工作的意见》（财库〔2020〕36 号）要求，在遵循市场规则的基础上，积极探索从我国实际出发的地方政府“公益性事业领域项目专项债券”融资方式。本次专项债券还本付息来源于项目建成后的收入，债务风险锁定在项目内，并按照市场规则向投资者进行详细的项目信息披露，保障投资者权益，更好地发挥专项债券对地方稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险的支持作用。

一、项目基本情况

（一）项目总体情况介绍

1.项目背景

党的二十大报告提出:实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务。我国 65 岁以上人口在去年末达到 2 亿人、占全国人口的 14.2%,超过国际上深度老龄化社会 14%的标准,提前进入了深度老龄化社会。在国务院关于印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划的通知》(国发[2021]35 号)的基础上,去年以来国务院及相关部门连续发布了两个与老龄化相关的专项“十四五”规划,对未来五年积极老龄化和健康老龄化做出了安排。对养老事业的重视程度、政策力度空前提升。养老照护行业属于刚需较高频,未来十年将是 60 后老人养老需求的核心爆发期,养老市场的需求以及对政府的考验将达到历史性空前水平。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基本养老服务体系建设意见》(以下简称《意见》),设定多个主要指标,破解老龄事业发展和养老服务体系建设的难题。《意见》要求发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持党政主要负责人负总责。进一步强调了政府在养老服务领域的重要责任。此外,该《意见》首次确定了推进基本养老服务体系的内涵和主要任务,明确了政府、社会、市场和家庭在基本养老服务中的职责定位,明确了基本养老服务涵盖物质帮助、照护服务、关爱服务等主要内容,突出了对老年人生活安全与失能长期照护服务保障,回答了基本养老服务“服务谁”“服务什么”“如何服务”等关键问题。

作为县级民政部门,应当勇挑重担、敢于担当,积极牵头、认真落实,推动解决老年人在养老服务方面“急、难、愁、盼”等问题,兜住底、兜准底、兜好底,不断增强老年人的获得感、幸福感、安全感实现老有所养的重要制度设计。要实施积极应对人口老龄化国家战略,加强养老服务保障。要树立积极老龄观,分层分类做好养老服务让高龄失能老人老有所养,让低龄健康老人老有所为。为我县老人创造幸福晚年。

本项目的建设不仅是我县民政福利事业发展的重要方向和义不容辞的责任,更是全体老年人对政府,社会的期盼,是十分必要的。

2.西乡县概况

西乡县位于陕西南部,汉中东部,东邻石泉、汉阴,南接镇巴和四川通江,北连洋县,西与城固、南郑接壤。南北宽 64.5 公里,东西长 94.5 公里,总面积 3240 平方公里,其中山区占 64.79%,

丘陵占 28.35%，平川占 6.86%。阳安铁路横贯东西，长约 70 公里，210、316 国道、十天高速公路纵横穿越县境。西乡境内的樱桃沟是中国第二大樱桃基地，自古有“秦岭南麓小江南”美誉，山川秀美，气候宜人，土地肥沃，物产丰饶，文化昌明，被联合国科教文卫组织官员誉为“最适合人类居住的地方之一”。西乡县地处秦岭巴山之间，位于中国南北气候的分界线秦岭——淮河以南，全年气候温和，属北亚热带半湿润季风区，平均气温 14.4℃，年均降水量 1100—1200 毫米。平均蒸发量 457.2 毫米，总的气候特点是气候温和，雨量充沛，但时空分布差异大，光照不足；春季气温回升快，多春旱；夏无酷暑，常有初夏干旱和伏旱；秋季多连阴，降温早；冬无严寒，少雨雪。

3.项目所在位置

项目建设地点位于西乡县城南街道葛石社区(西乡县中心敬老院内)。详见图 1-1。



图 1-1 项目区位图

(二) 项目实施的具体方案

1.项目名称

西乡县康养服务中心建设项目

2.项目建设规模及内容

项目位于西乡县城南街道葛石社区(西乡县中心敬老院内)。本项目总用地面积 8299.40 平方

米(12.45 亩), 总建筑面积 18367.61 平方米。主要建设内容包括:新建康养服务中心 1 栋, 地上 7 层, 地下 1 层, 为框架结构。其中地上建筑面积 17334.24 平方米, 设置床位数 426 张;地下建筑面积 1033.37 平方米;建成后可提供停车位 65 个, 对原有养老院进行外立面升级改造, 改造面积 4864.71 平方米。配套给排水、电气、暖通、消防、人防设备购置等室外工程建设。

3.项目主管部门

西乡县民政局

4.项目实施及运营单位

项目实施及运营单位为西乡县民政局, 主要职责: (1) 拟订全县民政工作有关政策及相关配套管理制度, 编制全县民政事业发展规划, 并组织实施和监督检查。(2) 依法对社会团体、社会服务机构等社会组织执法监督, 指导全县社会组织党建工作, 负责县级社会组织党建工作。(3) 负责制定社会救助政策、规划和标准, 统筹全县社会救助体系建设。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。(4) 负责全县镇(街道)行政区划的设立、撤销、调整、更名、界线变更以及政府驻地迁移的审核报批工作;负责县际行政区域界线的勘定和管理, 负责边界争议的调处事务;负责地名管理、地名标志设置和管理等工作。(5) 负责婚姻登记和殡葬管理工作, 指导和监督婚姻、殡葬机构管理工作, 推进婚俗和殡葬改革。(6) 统筹推进、督促指导、监督管理全县养老服务工作, 拟订全县养老服务体系发展规划, 承担老年人福利和特殊困难老年人救助工作。(7) 负责拟订残疾人权益保护政策, 统筹推进残疾人福利制度建设和康复辅助器具产业发展。(8) 负责儿童福利、孤弃儿童保障、儿童收养、儿童救助保护等工作, 负责社会福利机构的监督管理, 健全农村留守儿童关爱服务体系及困境儿童保障制度。(9) 促进全县慈善事业发展, 组织和指导社会捐助工作, 负责福利彩票管理工作。(10) 负责民政事业费的分配、监督和管理。(11) 负责保障制度实施, 做好农村贫困人口的社会救助;指导推进全县社会组织开展公益扶贫, 助力脱贫攻坚工作;(12) 承担本行业领域的安全生产监管等工作。(13) 完成县委、县政府交办的其他工作。

5.项目建设期

本项目建设期为 2025 年 9 月至 2026 年 12 月, 建设期为 16 个月。

6.项目总投资

根据《西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目初步设计的批复》(西发改综

合〔2024〕168 号），本项目概算总投资 11,074.72 万元，其中工程费用及设备费 9,154.05 万元，工程建设其他费用 1,407.59 万元，预备费 513.08 万元。

7.项目建设方案

（1）指导思想

1) 安全性原则

“安全第一”的原则是指在养老工作中，应当将服务中心的安全工作放在一个首要的位置，规划布局:功能组织合理，各类人员流线安全。设置主要出入口并在主入口设置集散空间，避免外围车辆的影响。保证人车分流建筑设计:建筑功能设置合理，充分预留公共空间、疏散空间，保证消防安全

维护设施:局部开敞度相对较大的区域或建筑空间设置安全维护设施，确保观赏停留的安全需求。妥善、合理地规划设计保证项目区的基本安全。

2) 生态性原则

提倡海绵城市设计理念，采用雨水再生系统、透水铺装、植草沟等。建筑布局充分考虑气流组织，日照要求和噪音污染，在各个养老用房之间形成开阔庭院空间，将阳光、新鲜空气和景观充分导入建筑内部，并结合通风、采光、防晒、节能等方面统一设计，体现绿色、舒适的康养环境本质。

3) 功能性原则

住宿功能(基本功能):满足康养服务中心基本的住宿功能。合理布局各楼层功能，突显住宿功能的人性化。充分考虑老人和工作人员使用的便捷性，建筑空间通过走廊、屋顶花园进行串联。同时增加大量开敞活动空间。

社会功能(延展功能):汉中市西乡县康养服务中心项目它将承载着整个片区发展起点。它不仅仅是作为单一的养老服务功能，还将赋予它更多的社会功能。

4) 坚持社会效益、环境效益、经济效益统一的原则，合理配置自然资源，优化用地结构，配套建设各项设施。

5) 坚持实用、经济、美观的原则，积极采用新材料、新技术。

6) 贯彻环保、安全卫生、绿化、消防、人防、节能、节约用地的设计原则。

（2）总平面布置

1) 项目总平面布局主要功能包含康养服务中心、原有养老公寓、设备用房、景观配套等。

2) 规划布置:按高层和多层建筑进行间距控制, 平行布局。

3) 总平面布局:以人文精神为核心, 串联发散原有周边养老公寓的功能。康养服务中心与原有养老公寓各个建筑之间增设连廊, 加强各个功能之间的连通性和便利性。满足老人之间的相互交流的需求。既互不影响, 又相互关联。

康养服务中心项目共计 1 栋建筑, 最高层数为。包含康养服务中心住宿区、食堂用餐区、行政办公区、员工宿舍区、公共配套区、设备用房等。地下建筑包括人防及设备用房, 减少大开大挖, 满足使用需求。

4) 规划目标:使项目功能组织合理、用地配置得当、结构清晰、道路顺畅、功能齐全等要求, 创造出安全、创造亲近自然与开放的、舒适的康养服务中心。

5) 总体布局体现了建筑、绿化、道路完美结合的设计构想。将建筑整体与周边建筑和谐统一, 充分利用地块空间, 发挥最大的利用价值。

6) 总体布局符合规划、消防、环保、防灾、减灾等要求。实现可持续性发展。

(3) 功能分区

本项目 6 栋原有养老公寓区与 1 栋新建康养服务中心组合成新的整体, 后期将进行联合经营管理。

项目将原有养老公寓(建面 4864.71 m²)立面进行改造, 与新建康养服务中心进行风貌统一, 康养服务中心与原有养老公寓各个建筑之间增设连廊, 加强各个功能之间的连通性和便利性。满足老人之间的相互交流的需求。将康养服务中心住宿区主要布置于建筑南侧, 满足日照需求以及老人对不同生活方式的需求, 均有视线良好的阳台和玻璃窗, 即便坐在轮椅上的老人也能直接感受室外的景观。

功能配套区每层设置了各类功能用房以及公共活动空间, 满足老人之间交流互动的精神需求。其他公共配套区包含入口接待区、食堂用餐区、行政办公区、员工宿舍区等配套功能。

(4) 建筑单体设计

西乡县康养服务中心建设项目共计新建 1 栋建筑, 最高层数为 7F。包含康养服务中心住宿区、食堂用餐区、行政办公区、员工宿舍区、公共配套区、设备用房等, 地下功能: -1F 层高 3.9 米; 设置设备用房, 根据项目实际情况, 结合“陕西省实施《中华人民共和国人民防空法》办法”第十一条规定, 本项目用地空间及施工条件有限, 不利于大规模修建地下建筑, 因此本项目人防工程拟采用易地人防。

9.实施进度安排

根据类似项目经验及本项目的实际情况, 建设工期初步安排为 16 个月, 即 2025 年 9 月—2026

年 12 月。项目进度安排如下：

2025 年 9 月之前，完成项目立项、方案规划、可行性研究、工程设计、开工前各项审批工作，并完成部分建设资金筹措工作（不包含在建设期）。

2025 年 9 月—2026 年 6 月，完成场地平整、主体建筑及装修、设备购置安装的部分工作。

2026 年 7 月—2026 年 8 月，完成主体建筑及装修、设备购置安装剩余部分。

2026 年 9 月—2026 年 12 月，竣工验收及护理等级的评定阶段。

（三）效益分析

（1）社会效益

随着人口老龄化的加剧，西乡县对康养服务的需求日益增长。该项目设置了一定数量的床位，能够为老年人提供专业的康养服务，满足他们在生活照料、健康护理、精神慰藉等方面的需求，提高老年人的生活质量，让他们安享晚年。项目的建设和运营需要大量的专业人才，包括医护人员、护理人员、管理人员、后勤人员等。这将为当地居民提供丰富的就业岗位，促进就业增长。同时，也可能带动相关产业的发展，如养老服务培训、康复器材销售、老年用品生产等，为创业者提供更多的机会，推动地方经济的繁荣。该项目的建设有助于推动西乡县康养产业的发展，形成集养老、医疗、康复、休闲、旅游等为一体的产业链。吸引更多的社会资本投入到康养产业中，促进产业升级和转型，提升西乡县在康养领域的知名度和竞争力，吸引周边地区的老年人前来康养，带动当地经济的发展。为老年人提供良好的康养服务，能够减轻家庭的养老负担，让子女能够更加安心地工作和生活。同时，也有助于营造尊老、敬老、爱老的社会氛围，促进社会的和谐稳定。

（2）经济效益

项目建设过程中，需要进行工程建设、装修装饰等，这将直接带动当地建筑、建材、装修等行业的发展，增加相关企业的业务量和收入。康养服务中心的运营离不开医疗服务的支持，将促进当地医疗设备、药品、医疗器械等相关产业的发展。同时，也可能吸引一些医疗科研机构或企业前来合作，共同开展老年健康研究和相关产品研发，推动医疗健康产业的升级。项目运营需要大量的专业人才，包括医护人员、护理人员、管理人员、后勤人员等，这将带动相关的就业培训产业发展。培训学校或机构可以针对康养服务的需求，开展各类专业培训课程，为就业人员提供技能提升的机会，同时也获得培训收入。

（3）环境效益分析

本项目建设水、电等基础设施配套可以满足项目建设的需要。项目的建设会面临噪声、粉尘

等对环境造成影响的风险。本项目在建设过程中将采用主要道路硬化处理、土方集中堆放、在项目四周设置围挡等措施，防治项目大气污染；采用局部吸声、隔声降噪技术，对各施工环节中噪声较为突出且又难以对声源进行降噪的设备装置，防治项目噪音污染。综上，项目建设不会对环境产生较大不良影响，且项目建设完成后，其绿化工程可对区域内环境产生一定优化作用，项目实施具有一定的环境效益。

（四）项目立项、批复情况

本项目的立项及批复情况详见表 1-1。

表 1-1 立项及批复情况表

序号	文件名称	文件批号
1	西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目建议书的批复	西发改综合〔2023〕213 号
2	西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目可行性研究报告的批复	西发改综合〔2024〕96 号
3	西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目初步设计的批复	西发改综合〔2024〕168 号
4	西乡县重大决策(事项)社会稳定风险评估简易程序审核表	/
5	土地所有权证书	陕（2022）西乡县不动产权第 0003262 号
6	西乡县自然资源局关于西乡县康养服务中心项目用地预审和选址意见的说明	/

（五）项目实施绩效目标

按照《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）的要求，本项目开展了事前绩效评估工作，重点论证了以下 8 个方面：（1）项目实施的必要性、公益性、收益性；（2）项目建设投资合规性与项目成熟度；（3）项目资金来源和到位可行性；（4）项目收入、成本、收益预测合理性；（5）债券资金需求合理性；（6）项目偿债计划可行性和偿债风险点；（7）绩效目标合理性；（8）其他需要纳入事前绩效评估的事项。根据《陕西省财政厅、陕西省发展和改革委员会关于申报 2025 年新增专项债券项目资金需求的通知》文件精神，本项目为社会事业领域项目，属于专项债券支持领域，不在专项债券资金投向领域禁止类项目清单之列。基于以上评估内容，评估机构给出：予以支持的评估结论。本项目的绩效指标详

见表 1-2。

表 1-2 项目绩效指标表

项目名称	西乡县康养服务中心建设项目				
主管部门	西乡县民政局		实施期限	2025 年 9 月-2026 年 12 月	
资金金额 (万元)	实施期资金总额	11,074.72			
	其中：资本金	9,574.72			
	债券资金	1,500.00			
	其他融资				
总体目标	实施期总目标				
	项目位于西乡县城南街道葛石社区(西乡县中心敬老院内)。本项目总用地面积 8299.40 平方米(12.45 亩)，总建筑面积 18367.61 平方米。主要建设内容包括:新建康养服务中心 1 栋，地上 7 层，地下 1 层，为框架结构。其中地上建筑面积 17334.24 平方米，设置床位数 426 张;地下建筑面积 1033.37 平方米;建成后可提供停车位 65 个，对原有养老院进行外立面升级改造，改造面积 4864.71 平方米。配套给排水、电气、暖通、消防、人防设备购置等室外工程建设。项目建设可有效改善西乡县及其周边地区养老服务条件，提供更好的养老康复服务，大力推动养老事业的改革和发展，对全面贯彻党的社会养老事业方针，促进西乡县文明建设，保障社会发展稳定具有重要作用。存续期持续产生的可供偿债的净现金能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障。				
	一级指标	二级指标	指标内容	指标值	备注
		数量指标	总用地面积（m²）	8,299.40	
			总建筑面积（m²）	18,367.61	
			地上建筑面积（m²）	17,334	
			床位数（张）	426	
			地下建筑面积（m²）	1,033	
			车位（个）	65	
			改造面积（m²）	4,865	
	质量指标	债券资金使用合规率（%）	100		
		项目建成合格率（%）	100		
		工程验收合格率（%）	100		

		时效指标	债券发行后年度使用率（%）	100	
			按规定及时、规范披露信息程度（%）	100	
			及时足额还本付息程度（%）	100	
			预计竣工日期	2026 年 12 月	
	效益指标	成本指标	初设批复投资偏离（±%）	≤10%	
		社会效益	增加就业人数（人）	>46	
			惠及人口数（万人）	>30	
		经济效益	项目预期运营收益与实际值偏离（±%）	≤10%	
			偿债后存量资金与实际值偏离（±%）	≤10%	
	满意度指标	服务对象满意度指标	附近居民满意度（%）	≥95	
			入住老人满意度（%）	≥95	

二、项目投资估算及资金筹措方案

（一）项目估算

1.编制说明

本项目建设投资主要包括工程费、工程建设其它费、预备费。

（1）项目工程费用主要包括建筑工程费、设备购置费、安装工程费。

（2）项目工程建设其它费包括项目前期咨询费用、建设管理费、勘察设计费、招标代理服务费、环境影响评价费、劳动安全卫生评价费等。

（3）预备费包括基本预备费和涨价预备费，本项目基本预备费率按 8%计取，不计算涨价预备费。

2.编制依据

（1）建安工程参照陕西省（2009）建筑、装饰、安装工程消耗量定额参考价目表及全国修缮定额陕西省价目表（2001），并结合当地情况按指标计价法估算。

（2）工程建设其他费用参考《陕西省建设工程其他费用定额》（陕发改投资（2012）241号）。

(3) 工程监理费、工程勘察设计费、招标代理服务费、项目前期咨询费、环境影响评价费：按国家发展改革委关于《进一步放开建设项目专业服务价格的通知》（发改价格〔2015〕299 号）计取。

(4) 建设单位管理费：执行财政部 2016 年 7 月下发的《基本建设项目成本管理规定》（财建〔2016〕504 号文）。

(5) 人工费及执行陕建发〔2018〕2019 号文件。

(6) 设备价参考市场调查价。

(7) 《陕西省建设工程概算定额》。

(8) 国家物价局、统计局公布的物价上涨指数（CPI 指数）。

(9) 参照当地类似工程的概预算指标。

3.项目总投资、分年度支出计划及当年支出计划

根据《西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目初步设计的批复》（西发改综合〔2024〕168 号），本项目概算总投资 11,074.72 万元，其中工程费用及设备费 9,154.05 万元，工程建设其他费用 1,407.59 万元，预备费 513.08 万元。项目的投资概算详见表 2-1、2-2、项目分年度投资计划详见表 2-3，项目 2025 年投资计划详见表 2-4。

表 2-1 项目概算总投资表

单位：万元/%

序号	项目名称	投资概算	占比
一	工程费用	9,154.05	82.66
二	工程建设其他费用	1,407.59	12.71
三	预备费	513.08	4.63
	总投资	11,074.72	100.00

表 2-2 项目总投资概算明细表

单位：万元

序号	费用项目名称	费用金额	备注
一	建筑工程费用	9154.05	
1	康养服务中心工程	4,064.13	
2	暖通工程	284.69	
3	电气工程	1,481.53	
4	给排水、消防工程	537.81	
5	改造工程	512.43	

6	装修工程	2,020.44	
7	室外工程	253.02	
二	工程建设其他费用	1,407.59	
8	监理费	203.11	
9	设计费	282.05	
10	勘察费	73.23	
11	人防建设费	62.00	
12	其他费用	487.20	
13	建设期利息	300.00	
三	预备费	513.08	
14	基本预备费	513.08	
合计	项目概算总投资	11,074.72	

表 2-3 项目分年度投资计划表（静态投资）

单位：万元

序号	项目	小计	2025 年	2026 年
一	工程费用	9,154.05	6,322.70	2,831.35
二	工程建设其他费	1,407.59	337.82	1,069.77
三	预备费	513.08	139.48	373.60
	支出合计	11,074.72	6,800.00	4,274.72

表 2-4 2025 年度项目建设支出计划表（静态投资）

单位：万元

序号	项目	小计	1 月	2 月	3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月	9 月	10 月	11 月	12 月
1	工程费	6,322.70	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,896.81	1,896.81	1,896.81	632.27
2	工程建设其他费	337.82	33.78	33.78	67.56	33.78	33.78	33.78	16.89	16.89	16.89	16.89	16.89	16.91
3	预备费	139.48	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	41.84	41.84	41.84	13.96
	合计	6,800.00	33.78	33.78	67.56	33.78	33.78	33.78	16.89	16.89	1,955.54	1,955.54	1,955.54	663.14

(二) 资金筹措方案

1.资金筹措原则

(1) 筹措渠道多样化

项目的建安资金是项目主要支出，本项目建安费用占比较高，所以在资金筹措时应该尽量确保资金渠道多样化，以不同的组合来降低潜在的风险，提高资金筹措的有效性和稳定性。

(2) 筹措计划科学化

不同区位或者不同时期的项目资金来源可能存在差别，在筹措资金时，应当根据实际的项目性质和实施过程制定科学合理的计划，为项目实施提供坚实的资金保障。

(3) 筹措过程规范化

本项目需筹措的资金额度对于西乡县民政局来说相对较大，筹措过程需遵循国家法律法规和相应的规章制度，有秩序地进行资金筹措，尽量减少不必要的法律纠纷，提高项目实施效率，促进社会和谐稳定发展。

2.项目投资额、自有资本金及资本金到位情况

根据《西乡县发展和改革局关于西乡县康养服务中心建设项目初步设计的批复》（西发改综合〔2024〕168 号），本项目概算总投资 11,074.72 万元，其中工程费用及设备费 9,154.05 万元，工程建设其他费用 1,407.59 万元，预备费 513.08 万元。资金来源主要为：

(1) 项目资本金 9,574.72 万元，由中央预算内资金及财政资金解决。计划 2025 年安排 5,300.00 万元，2026 年安排 4,274.72 万元，资金将按照项目建设进度逐步到位。

(2) 计划发行专项债券 1,500.00 万元，其中：2025 年发行 20 年期专项债券 1,500.00 万元。

本项目投融资结构表详见表 2-5。

表 2-5 项目投融资结构表

单位：万元/%

序号	事项		金额（万元）	2025 年	2026 年	占比
一	项目资本金	财政资金	9,574.72	5,300.00	4,274.72	86.46
二	债务资金	专项债券	1,500.00	1,500.00	0.00	13.54
三		银行贷款	0.00	0.00	0.00	0.00
		合计	11,074.72	6,800.00	4,274.72	100.00

3.专项债券拟发行计划

本项目拟通过发行专项债券方式筹资 1,500.00 万元。发行计划为 2025 年发行 20 年期专项债

券 1,500.00 万元。本项目债券发行计划详见表 2-6。

表 2-6 债券发行计划表

单位：万元

发行年份	发行额度	发行期限
2025 年	1,500.00	20 年期
合计	1,500.00	

三、项目预期收益、成本、融资平衡情况

（一）与项目相关的收支情况

1.项目预期收入预测

（1）基本假设条件及依据

- 1) 国家及地方现行的法律法规、监管、财政、经济状况或国家宏观调控政策无重大变化。
- 2) 国家现行的利率、汇率及通货膨胀水平等无重大变化。
- 3) 对本项目有影响的法律法规无重大变化。
- 4) 本项债券募集资金投资项目按实施方案顺利建设、投产运营。
- 5) 普通/特护费用、人工成本等在正常范围内变动。
- 6) 无其他不可抗力及不可预见因素对本项目造成重大不利影响。

（2）项目预期收入预测

根据《汉中市第七次全国人口普查主要数据公报》显示，西乡县总人口数为 411,664 人，常住人口 317,800 人。2024 年，西乡县 60 岁以上老年人口达 8.6 万人，占总人口比例超过 20.87%，县域人口老龄化问题严重。项目规划设计床位 426 张，结合成熟类似项目运营情况，本项目收入主要来源于床位费、护理费等。为使财务测算更加符合实际，对汉中市各县区养老院收费情况进行了调研，详见表 3-1。

表 3-1 汉中市各县区养老院收费情况一览表

单位：元/位/月

序号	名称	床位费		护理费		餐费
		单间	标间	全护理	自理	
1	汉中东方老年公寓	1,800	1,200	1,800	800	700
2	城固栗子苑老年公寓	1,600	1,000	1,600	800	700
3	洋县颐天老年公寓	1,800	1,000	1,600	800	650

序号	名称	床位费		护理费		餐费
		单间	标间	全护理	自理	
4	南郑如家老年公寓	1,800	1,000	1,500	800	700
5	汉台区福乐老年公寓	2,000	1,400	1,600	800	750
6	褒城康乐园	1,500	1,000	1,500	800	600

1) 床位费收入

按照《关于开展老年护理需求评估和规范服务工作的通知》（国卫医发〔2019〕48号）规定：新建养老项目，在项目建成后需根据规定开展护理等级的评定。目前阶段，按照西乡县的消费水平并参考成熟类似项目运营情况，本着审慎客观的测算原则，本项目设置单间床位 200 张，按单价 1,300.00 元/月/床位计；标准间床位 226 张，按单价 800.00 元/月/床位计。负荷率均按 2027 年 50%、每年增长 5%到 70%保持不变。项目运营期床位费预计收入 6,770.66 万元。

2) 护理费收入

目前阶段，按照规划中的服务标准、西乡县的消费水平并参考临近市县运营收费情况，本着审慎客观的测算原则，本项目设置全护理床位 200 张，按单价 800.00 元/月/床位计；自理床位 226 张，按单价 400.00 元/月/床位计。负荷率均按 2027 年 50%、每年增长 5%到 70%保持不变。项目运营期护理费预计收入 3,846.20 万元。

根据以上预测假设，本项目运营期预期收入共计 10,616.86 万元。具体详见表 3-2。

表 3-2 项目预期收入表（2027 年—2045 年）

单位：万元

序号	项目	合计	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年
一	床位费	6,770.66	264.48	290.93	317.38	343.82	370.27	370.27	370.27	370.27	370.27
1	单间床位费收入		156.00	171.60	187.20	202.80	218.40	218.40	218.40	218.40	218.40
	床位数量（张）		200	200	200	200	200	200	200	200	200
	床位单价（月/元）		1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300
	年运营时间（月）		12	12	12	12	12	12	12	12	12
	负荷率		50%	55%	60%	65%	70%	70%	70%	70%	70%
2	标间床位费收入		108.48	119.33	130.18	141.02	151.87	151.87	151.87	151.87	151.87
	床位数量（张）		226	226	226	226	226	226	226	226	226
	床位单价（月/元）		800	800	800	800	800	800	800	800	800
	年运营时间（月）		12	12	12	12	12	12	12	12	12
	负荷率		50%	55%	60%	65%	70%	70%	70%	70%	70%
二	护理费	3,846.20	150.24	165.26	180.29	195.31	210.34	210.34	210.34	210.34	210.34
1	全护理老人护理费	2,457.60	96.00	105.60	115.20	124.80	134.40	134.40	134.40	134.40	134.40
	老人数量（位）		200	200	200	200	200	200	200	200	200
	护理单价（月/元）		800	800	800	800	800	800	800	800	800
	年护理时间（月）		12	12	12	12	12	12	12	12	12
	负荷率		50%	55%	60%	65%	70%	70%	70%	70%	70%
2	自理老人护理费	1,388.60	54.24	59.66	65.09	70.51	75.94	75.94	75.94	75.94	75.94
	老人数量（位）		226	226	226	226	226	226	226	226	226

	护理单价（月/元）		400	400	400	400	400	400	400	400	400
	年护理时间（月）		12	12	12	12	12	12	12	12	12
	负荷率		50%	55%	60%	65%	70%	70%	70%	70%	70%
	负荷率		50%	55%	60%	65%	70%	70%	70%	70%	70%
三	项目预期收入合计	10,616.86	414.72	456.19	497.67	539.13	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61

(续表)

序号	项目	合计	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年	2041 年	2042 年	2043 年	2044 年	2045 年
一	床位费	6,770.66	370.27	370.27	370.27	370.27	370.27	370.27	370.27	370.27	370.27	370.27
1	单间床位费收入		218.40	218.40	218.40	218.40	218.40	218.40	218.40	218.40	218.40	218.40
	床位数量（张）		200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
	床位单价（月/元）		1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300	1,300
	年运营时间（月）		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	负荷率		70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
2	标间床位费收入		151.87	151.87	151.87	151.87	151.87	151.87	151.87	151.87	151.87	151.87
	床位数量（张）		226	226	226	226	226	226	226	226	226	226
	床位单价（月/元）		800	800	800	800	800	800	800	800	800	800
	年运营时间（月）		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	负荷率		70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
二	护理费	3,846.20	210.34	210.34	210.34	210.34	210.34	210.34	210.34	210.34	210.34	210.34
1	全护理老人护理费	2,457.60	134.40	134.40	134.40	134.40	134.40	134.40	134.40	134.40	134.40	134.40
	老人数量（位）		200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
	护理单价（月/元）		800	800	800	800	800	800	800	800	800	800
	年护理时间（月）		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	负荷率		70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
2	自理老人护理费	1,388.60	75.94	75.94	75.94	75.94	75.94	75.94	75.94	75.94	75.94	75.94
	老人数量（位）		226	226	226	226	226	226	226	226	226	226
	护理单价（月/元）		400	400	400	400	400	400	400	400	400	400

	年护理时间（月）		12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
	负荷率		70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
	负荷率		70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%	70%
三	项目预期收入合计	10,616.86	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61

2.项目经营支出预测

本项目经营支出主要包括运营支出和经营税支出，其中运营支出包括职工薪酬福利费、燃料及动力费、管理费、修理费及其他费用。

（1）项目运营支出

1）职工薪酬福利费

根据项目规划，按照《老年养护院建设标准》及国家养老机构人员配比标准（护理人员与老人比例不低于 1:14），按照护理人员与老人 1:13 比例预计，护理人员 32 名，月工资标准 4000 元；管理人员 5 人由县民政局在编人员担任，工资不计入项目运营支出，安保人员 6 人月工资标准 3500 元，福利费按照工资总额的 14%计提，工资按每年增长 2%测算，项目运营期职工薪酬福利费支出预计 4,655.67 万元。

2）燃料动力费

本项目运营期内主要燃料及动力费用包括电费、水费。根据项目规划设计，项目每年预计总用水量为 4.85 万 m³，每年预计总用电量为 64.13 万 kwh。非营利性养老服务机构用水、用电、供暖、用气（燃料）等价格与居民用户同价，并免收相应的配套费。依据周边居民用水、用电价格，确定本项目运营期第一年用水价格为 4.50 元/m³，用电价格为 0.55 元/kwh。参考近三年居民消费价格平均上涨幅度，从谨慎考虑，以 1%的增长率测算运营期内各年度燃料动力费用，项目运营期燃料动力费用支出预计 1,187.84 万元。

3）管理费

本项目运营内定员 43 人，管理费按照 5000 元/人/年，每年增长 1%考虑；经测算，本项目债券存续期内管理费合计为 447.58 万元。

4）修理费

修理费用主要为工程设施的日常修理费用，结合类似项目运营情况及同类机构运营情况，年平均修理费按照项目总投资的 0.5%，每年增长 2%保守估计。经测算，本项目债券存续期内修理费支出合计为 1,034.09 万元。

5）其他费用

出于谨慎性考虑，其他费用为运营期不可预见费用，为保持日常运营维护，其他费用按职工薪酬福利费、燃料及动力费、管理费、修理费之和的 5%测算。经测算，本项目债券存续期内其他费用支出合计为 366.27 万元。

（2）项目的经营税支出

根据《营业税改征增值税试点过渡政策的规定》（财税〔2016〕36 号）、《财政部、税务

总局关于明确养老机构免征增值税等政策的通知》（财税〔2019〕20 号）等文件要求，对养老机构取得的经营性收入免征增值税，同时免税项目进项税额不得抵扣。因此本项目不涉及增值税、城市维护建设税、教育费附加、地方教育费附加。

《财政部、国家税务总局关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》（财税〔2000〕97 号）第一条，“对政府部门和企事业单位、社会团体以及个人等社会力量投资兴办的福利性、非营利性的老年服务机构，暂免征收企业所得税。”

因此，本项目无经营税收支出。

综上所述，本项目经营支出共计 7,691.45 万元。具体详见表 3-3。

表 3-3 项目经营支出表

单位：万元

序号	项目	合计	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年
一	运营支出	7,691.45	344.61	350.69	356.88	363.17	369.59	376.11	382.77	389.53	396.43
1	职工薪酬福利费	4,655.67	203.83	207.91	212.07	216.31	220.64	225.05	229.55	234.14	238.82
2	燃料动力费	1,187.84	57.10	57.67	58.26	58.84	59.43	60.02	60.62	61.21	61.82
3	管理费用	447.58	21.50	21.72	21.94	22.16	22.38	22.60	22.83	23.06	23.29
4	修理费	1,034.09	45.77	46.69	47.62	48.57	49.54	50.53	51.54	52.57	53.62
5	其他费用	366.27	16.41	16.70	16.99	17.29	17.60	17.91	18.23	18.55	18.88
二	项目预期支出合计	7,691.45	344.61	350.69	356.88	363.17	369.59	376.11	382.77	389.53	396.43

(续表)

序号	项目	合计	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年	2041 年	2042 年	2043 年	2044 年	2045 年
一	运营支出	7,691.45	402.89	409.46	416.71	424.12	431.64	439.35	447.22	455.22	463.38	471.68
1	职工薪酬福利费	4,655.67	243.60	248.47	253.44	258.51	263.68	268.95	274.33	279.82	285.42	291.13
2	燃料动力费	1,187.84	62.42	63.04	63.65	64.27	64.89	65.56	66.24	66.91	67.60	68.29
3	管理费用	447.58	23.52	23.76	24.00	24.24	24.48	24.72	24.97	25.22	25.47	25.72
4	修理费	1,034.09	54.16	54.69	55.78	56.90	58.04	59.20	60.38	61.59	62.82	64.08
5	其他费用	366.27	19.19	19.50	19.84	20.20	20.55	20.92	21.30	21.68	22.07	22.46
二	项目预期支出合计	7,691.45	402.89	409.46	416.71	424.12	431.64	439.35	447.22	455.22	463.38	471.68

3.发行费用

本项目债券发行费用按照债券发行计划中发行金额的 1‰ 预计，预计 2025 年债券发行费用为 1.5 万元。

4.债券利息

按照本项目专项债券发行计划，2025 年申请 20 年期专项债券 1,500.00 万元，以年利率 3.0% 预计每年利息支出。债券利息支出如表 3-4 所示。

表 3-4 债券利息支出预测表

单位：万元

序号	年 份	债券利息支出
1	2025 年	0.00
2	2026 年	45.00
3	2027 年	45.00
4	2028 年	45.00
5	2029 年	45.00
6	2030 年	45.00
7	2031 年	45.00
8	2032 年	45.00
9	2033 年	45.00
10	2034 年	45.00
11	2035 年	45.00
12	2036 年	45.00
13	2037 年	45.00
14	2038 年	45.00
15	2039 年	45.00
16	2040 年	45.00
17	2041 年	45.00
18	2042 年	45.00
19	2043 年	45.00
20	2044 年	45.00
21	2045 年	45.00
22	合计	900.00

本项目通过发行债券达到项目总投资 13.54%，符合投资需求，债务利率按照 3.0% 计算，根据债券发行计划及利率计算每年财务费用。债券发行计划为 2025 年发 20 年期专项债券 1,500.00 万元，债券总利息为 900.00 万元。

(二) 资金测算平衡表

表 3-5 资金测算平衡表

单位：万元

序号	年份	合计	2022 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年
一	现金流入	21,691.58	0.00	6,800.00	4,274.72	414.72	456.19	497.67	539.13	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61
1	业务活动现金流入	10,616.86	0.00	0.00	0.00	414.72	456.19	497.67	539.13	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61
2	融资活动现金流入	1,500.00	0.00	1,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.1	债券融资款	1,500.00	0.00	1,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.2	其他融资款	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3	资本金投入	9,574.72	0.00	5,300.00	4,274.72	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
二	现金流出	21,121.17	0.00	6,800.00	4,274.72	389.61	395.69	401.88	408.17	414.59	421.11	427.77	434.53	441.43
1	项目建设支出	11,026.72	0.00	6,798.50	4,228.22	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.1	工程费用	9,154.05	0.00	6,322.70	2,831.35	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.2	工程建设其他费	1,407.59	0.00	337.82	1,069.77	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.3	预备费	465.08	0.00	137.98	327.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2	业务活动现金流出	7,691.45	0.00	0.00	0.00	344.61	350.69	356.88	363.17	369.59	376.11	382.77	389.53	396.43
2.1	运营支出	7,691.45	0.00	0.00	0.00	344.61	350.69	356.88	363.17	369.59	376.11	382.77	389.53	396.43
3	融资活动现金流出	2,403.00	0.00	1.50	46.50	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00
3.1	债券发行费用	3.00	0.00	1.50	1.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

3.2	偿还债券本金	1,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3.3	支付债券利息	900.00		0.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00
3.4	偿还其他融资本金	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3.5	支付其他融资利息	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
三	当期现金结余	570.41	0.00	0.00	0.00	25.11	60.50	95.79	130.96	166.02	159.50	152.84	146.08	139.18
四	期初现金		0.00	0.00	0.00	0.00	25.11	85.61	181.40	312.36	478.38	637.88	790.72	936.80
五	期末现金		0.00	0.00	0.00	25.11	85.61	181.40	312.36	478.38	637.88	790.72	936.80	1,075.98

(续表)

序号	年份	合计	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年	2041 年	2042 年	2043 年	2044 年	2045 年
一	现金流入	21,691.58	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61
1	业务活动现金流入	10,616.86	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61	580.61
2	融资活动现金流入	1,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.1	债券融资款	1,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2.2	其他融资款	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3	资本金投入	9,574.72	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
二	现金流出	21,121.17	447.89	454.46	461.71	469.12	476.64	484.35	492.22	500.22	508.38	2,016.68
1	项目建设支出	11,026.72	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.1	工程费用	9,154.05	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.2	工程建设其他费	1,407.59	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
1.3	预备费	465.08	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2	业务活动现金流出	7,691.45	402.89	409.46	416.71	424.12	431.64	439.35	447.22	455.22	463.38	471.68
2.1	运营支出	7,691.45	402.89	409.46	416.71	424.12	431.64	439.35	447.22	455.22	463.38	471.68
3	融资活动现金流出	2,403.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	1,545.00
3.1	债券发行费用	3.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3.2	偿还债券本金	1,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1,500.00
3.3	支付债券利息	900.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00	45.00
3.4	偿还其他融资本金	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
3.5	支付其他融资利息	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
三	当期现金结余	570.41	132.72	126.15	118.90	111.49	103.97	96.26	88.39	80.39	72.23	-1,436.07

四	期初现金		1,075.98	1,208.70	1,334.85	1,453.75	1,565.24	1,669.21	1,765.47	1,853.86	1,934.25	2,006.48
五	期末现金		1,208.70	1,334.85	1,453.75	1,565.24	1,669.21	1,765.47	1,853.86	1,934.25	2,006.48	570.41

说明：

按照本项目在计算期内预期收入和预期支出，项目在存续期间能够产生持续稳定的净现金流。在项目存续期内各年度收入预测金额大于年度净现金流。按照预计条件的资金测算平衡结果，项目存续期项目总收益为 2,925.41 万元，项目总债务融资本息为 2,400.00 万元，存续期内可达到的偿债资金覆盖倍数=项目总收益/项目总债务融资本息=1.22 倍，项目收益能够完全覆盖融资款项的偿还，还本付息资金有充分保障。

（三）其他需要说明的事项

在债券本息到期前，提前将偿还债券本息所需资金及时、足额归集，并按照财政厅规定的时间和方式，将归集的还款资金缴入同级国库用于债券还本付息，确保还款资金及时、足额支付。债券存续期间，政府可根据项目实施情况调整项目资本金比例，以确保专项债券按时还本付息。

在本项目存续期内，如出现收入较大增长，可能发生提前偿还本金的情况。本项目若提前偿还本金，按照专项债券管理有关规定和办法执行。

四、项目风险评估及控制措施

（一）影响项目收益和融资平衡结果的风险因素

1.工期变化产生的风险

拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的优劣、项目业主的组织管理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平的等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。项目建设期每年的利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

2.项目投资的变化产生的风险

本项目总投资的核算是根据政府主管部门批复初步设计批复，后期有可能因工程变更有较大幅度的变动，影响项目资本金投入和发债计划安排。

3.工程事故产生的风险

工程事故是在施工阶段一些难以预测的地质情况或施工不当、管理不善引起的，国内多个城市的城市建设项目在施工中发生的事故都造成了较大的影响和损失，应当在工程事故防范上引起足够的重视。事故会引起工程延期、人员伤亡、投资增加等，使项目净收益减少。

4.收入变动风险

收入变动风险是指项目单位进行年度预测收入时的不确定性带来的风险。本项目收入变动风险主要是中省政策调整、床位入住率低等因素影响营业收入，导致偿债能力减弱。

5.支出变动风险

支出变动风险是指项目年度实际支出的不确定性带来的风险。本项目支出变动风险主要是项目出现支出规模扩张过快，项目年度资金结余较预测大幅减少，影响还本付息。

6.自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对公共配套设施造成的影响,以及对其他建筑物产生的直接破坏,从而对经营者造成经济上的损失。自然风险因素主要包括:火灾风险、洪水风险等。

7.政策风险

政策风险是指由于政策的潜在变化给经营者带来各种不同形式的经济损失。政府的政策对商业活动的影响是全局性的,因而,由于政策的变化而带来的风险将对市场产生重大的影响。所以,应该密切关注政策的变化趋势,以便及时处理由此而引发的风险。政策风险因素又可分为以下几类:政治环境风险、经济体制改革风险、金融政策改革风险、环保政策变化风险、建筑安全条例变化风险、审批手续过程风险、法律风险。

8.经营风险

经营风险主要是指一系列与经济环境和经济发展有关的不确定的因素。包括:财务风险、管理风险、工程招投标风险、国民经济状况变化风险。

9.社会风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对建筑的影响,从而给经营者带来损失的可能性。社会风险因素主要包括城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、治安风险。

10.利率波动风险

在本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,市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响,进而影响项目投资收益。

(二) 主要风险控制措施

1.由政府职能部门做好项目规划,减少工程的重复建设,严格控制工程投资。

2.深化各阶段设计方案,强化地质勘探工作,减少工程设计方案的变更,避免因设计方案的变更而拖延工期或造成报废工程。

3.选择有较高施工技术与管理水平、经济实力雄厚并拥有先进施工设备的施工队伍,确保工程的质量与进度;通过选择资信好、技术可靠的设计、施工承包商,签订规范的合同(包括在承包商不能履行合同时确定损失额的条款),切实做好合同管理的工作,以达到抵御风

险的目的。

4.项目建设周期越长，项目建成以后的经济形势难以预测。所以，针对本项目管理应采取提高工作速度、利用法律手段等方式来保证工作的顺利进行，保证资金的充分供应，尽可能避免不必要风险因素的影响。

5.通过市场调查，获得尽可能多的信息。获得有关投资环境的市场信息越多，做出的预测就越精确，从而能进行正确的科学决策，包括投资项目选择、区位选择、时机选择、融资选择等。尽量将不确定性降低到最低限度，较好地控制投资过程中的风险。

6.提高项目建设和运营过程中的管控，加强灾害防范意识，尽可能降低自然灾害造成的损失。

7.加强对经费的管理，坚决压缩不合理支出，减少资金的浪费，保证还本付息资金。在项目存续期间，将项目的还本付息资金纳入项目综合预算管理，列为优先支付专项预算项目，以确保按时支付本息。

8.做好项目运营前及运营期的各项准备工作，确保项目床位使用率及周转率，保证收益。

9.良好的项目管理是项目成功实施的重要保证。从项目实施角度来看，项目全过程的投资、进度和质量管理工作是重点。工程设计方案应贯彻“以人为本”的理念，吸取国内外成功经营理念和优秀的管理模式，提高服务水平，为将来提供优质的运营服务创造良好的硬件。聘请有经验的专家进行指导是非常必要的，可以有效地减少经营费用、提高收益水平，进而降低并控制风险。

10.为控制项目融资平衡风险，可动态调整债券发行期限和还款方式及时间，做好期限配比、还款计划和准备，加快资金周转，适当增大流动比率，充分盘活资金，用资金使用效率收益对冲利率波动损失。

五、债券发行方案

（一）发行依据

1、发行主体资格

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第四条规定，省、自治区、

直辖市政府为专项债券的发行主体，具体发行工作由省财政部门负责。省政府依法承担专项债券的发行、管理及还本付息责任。

2、地方政府债务限额管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第十条规定，财政部在全国人民代表大会或其常务委员会批准的专项债务限额内，根据债务风险、财力状况等因素并统筹考虑国家调控政策、各地区公益性项目建设需求等，提出分地区专项债务限额及当年新增专项债务限额方案，报国务院批准后下达省级财政部门。

《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，各地试点分类发行专项债券的规模，应当在国务院批准的专项债务限额内统筹安排，包括当年新增专项债务限额、上年末专项债务余额低于限额的部分。

3、地方政府债务预算管理

《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会常务委员会批准。

《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）第三条规定，专项债务收入、安排的支出、还本付息、发行费用纳入政府性基金预算管理。

新增政府债券收支安排和预算调整方案，按照省政府批准的省级预算调整方案执行。

4、建立地方政府债务应急处置机制

《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》（国发〔2014〕43号）第四（二）点“建立债务风险应急处置机制”规定，各级政府要制定应急处置预案，建立责任追究机制。

按照国务院办公厅印发的《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）第7.1点规定，县级以上地方各级人民政府要结合实际制定当地债务风险应急处置预案。

为了加强政府债务管理，2016年陕西省人民政府发布了《关于印发陕西省政府性债务风险应急处置预案的通知》（陕财办〔2016〕172号）文件，建立陕西省政府债务应急处置机制，提前防范财政金融风险。西乡县也结合自身实际，建立了相应的债务应急处置机制和

工作预案，提前防范化解财政金融风险。

（二）发行计划

西乡县康养服务中心建设项目发行专项债券 1,500.00 万元。2025 年发行 20 年期专项债券 1,500.00 万元，融资成本按 3.0% 估算。债券发行计划见表 5-1。

表 5-1 债券发行计划表

单位：万元

发行年份	发行额度	发行期限
2025 年	1,500.00	20 年期

（三）发行场所

通过全国银行间债券市场或证券交易所债券市场发行。

（四）品种和数量

西乡县康养服务中心建设项目专项债券计划 2025 年发行 20 年期记账式固定利率附息债，债券发行总额 1,500.00 万元，发行面值 100 元。

（五）时间安排

按照省财政厅确定的时间发行。

（六）上市安排

本期债券按照有关规定进行上市交易。

（七）兑付安排

利息按每半年（10 年期及以上按每半年）支付，本金到期一次性偿还。

（八）发行费用

2025 年债券发行手续费为承销面值的 1%，以及发行涉及的登记服务费、评级机构、律师事务所等费用，通过政府性基金预算安排支付。

（九）招投标

1. 招标方式

采用单一价格荷兰式招标方式,标的为利率,全场最高中标利率为各期债券的票面利率。

2. 标位限定

每一承销团成员最高、最低标位差为 50 个标位,无需连续投标。以后年度视情况进行调整。

3. 时间安排

按照规定时间,在竞争性招标结束后 15 分钟内为填制债权托管申请书时间。

4. 参与机构

陕西省政府债券公开发行承销团成员(以下简称“承销机构”)有资格参与本次投标。

5. 招标系统

陕西省财政厅借用相关债券发行系统招标发行。

(十) 分销

本债券采取场内挂牌和场外签订分销合同的方式分销,可于招投标后一日进行分销。承销机构间不得分销。承销机构根据市场情况自定分销价格。

(十一) 发行款缴纳

承销机构于发行日第二日前,按照承销额度及缴款通知书上确定金额将发行款通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。缴款日期以陕西省国库收到款项为准。承销机构未按时缴付发行款的,按规定将违约金通过大额实时支付系统缴入陕西省国库。

六、信息披露计划

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)规定,分类发行专项债券的地方政府应当及时披露专项债券及其项目信息。财政部门应当在门户网站等及时披露专项债券对应的项目概况、项目预期收益和融资平衡方案、专项债券规模和期限、发行计划安排、还本付息等信息。行业主管部门和项目单位应当及时披露项目进度、专项债券资金使用情况等信息。按此规定,本次专项债券信息披露文件通过陕西省财政厅官方网站(<http://czt.shaanxi.gov.cn/>)及中国债券信息网-中央结算公司官方网站(<http://www.chinabond.com.cn/>)详细披露,披露时间及文件内容具体如下:

（一）每期债券发行日五个工作日之前披露

基本信息、信用评级报告和跟踪评级安排。

（二）每期债券发行结束当日披露

发行结果公告。

（三）每期债券付息、兑付日五个工作日之前披露

还本付息公告。

（四）每期债券存续期内定期披露内容

- 1.陕西省最近年度及最新季度经济、财政及债务情况说明。
- 2.社会事业工程项目施工/运营最新情况说明
- 3.“社会事业专项债券”跟踪评级报告。

（五）每期债券存续期内随时披露内容

可能影响到“社会事业专项债券”按期足额兑付的重大事项随时披露。