

# 岳阳市中心医院（含市公共卫生医疗中心）建设项目 绩效评价报告

## 摘要

根据财政部《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号），为加强社会事业专项债券资金管理，提升债券资金使用绩效，受岳阳市财政局委托，岳阳市交通建设投资集团有限公司牵头、华伦博邦项目管理有限公司组织开展了对岳阳市中心医院（含市公共卫生中心）建设项目2020年度发行的35,000万元专项债券资金的绩效评价，评价期间为2020年5月至2021年8月。

经评价，本次专项债券资金绩效评价得分81.35分，绩效评级为“良”。其中决策类指标得分17.5分，得分率87.5%；过程类指标得分33.05分，得分率87.5%；产出类指标得分6.81分，得分率42.55%；效果类指标评价得分24分，得分率100%。

经评价，本项目评价期内存在的主要问题包括：**一是项目年度绩效目标不明确。**项目设立了总体绩效目标，但建设期绩效目标不明确，且未按年度细化设置，不利于年度绩效评价与过程风险控制。**二是专项债券资金使用不及时。**因规划修编等重大调整事项导致的实施进度拖延，影响项目建设进度与专项债券资金使用进度。目前，项目各工程已进入招标投标流程，相关因素预计对整体建设进度与总体目标实现影响较小，专项债券还本付息风险可控。**三是项目总投资变更欠规范。**与首期专项债券发行时预期收益与融资平衡评估相

比，项目总投资调增 8305.4 万元，且项目未按计划开工，相关变更尚未进行必要的预算调整，项目预算调整程序规范性待加强。

针对项目存在的主要问题，评价组提出如下建议：**一是完善项目绩效目标编制，建立债券资金风险监测机制。**建议项目主管部门和建设单位细化设置建设期年度绩效目标，落实项目建设资金年度到位与使用计划，明确还本付息资金来源并纳入主管部门年度预算管理。建议建立项目建设目标与专项债券资金绩效跟踪监测机制，因项目技术经济指标如总投资额、建设进度等调整变动，及时评估对专项债券资金使用管理与绩效目标的影响程度，督促项目单位及时消除影响；严重偏离整体绩效目标的因素，建议暂缓或停止拨款，督促及时整改；项目无法实施或存在严重风险问题的，要及时追回专项债券资金并按程序调整用途。**二是加强建设进度推进，提高专项债券资金使用效率。**建议项目单位加强项目进度协调，尽快完成各工程招标与开工程序，确保项目整体建设进度。同时建议项目单位加强债券资金管理，提高项目债券资金使用进度，确保专项债券资金在预算年度内使用。**三是健全调整变更程序，推动债券资金信息公开。**建议将项目总投资调增、建设进度延迟等事项对项目后续影响纳入下一年度预算编制考虑因素，推动项目重大事项与专项债券资金信息公开管理。

## 一、项目基本情况

### （一）项目背景

岳阳市作为 580 万人口的大城市，目前尚无综合性、规模化的大型医疗机构，新冠疫情进一步暴露了岳阳市公共卫生领域的短板。为适应岳阳城市建设发展需要，解决人民群众“医疗停车难、看病烦、床位紧”等问题的民生工程，加快公共卫生“补短板”，完善重大疫情防控体制机制，健全国家公共卫生应急管理体系，2020 年岳阳市政府市长办公会议第 6 次会议专题研究确定全市“健康岳阳”可作为一个 PPP 项目整体实施，先启动市中心医院建设。2020 年市政府第 40 次常务会议和市委第 112 次常委会审定了市中心医院项目筹建方案，按照“企业投资经营、医院租赁付费、资产分类管理”的模式，两院合一建设、平战结合管理，打造以医疗、教学、科研等传统功能为主的全省一流区域性三级甲等现代化综合医院。

2020 年市政府第 45 次常务会议审定同意中心医院与公共卫生中心立项；岳阳市中心医院、岳阳市公共卫生医疗中心项目已由岳阳市发展和改革委员会以岳发改审〔2020〕145 号、岳发改审〔2020〕208 号文批准建设。市国土空间规划委员会 2020 年第 11 次专题会议审定了市中心医院暨配套项目选址及规划设计条件；市国土空间规划委员会 2021 年第 2 次专题会议审定了市中心医院暨配套项目地块性质及相关控制指标调整论证。

## （二）项目概况

由岳阳市交通建设投资集团有限公司(简称“市交建投”)与岳阳市一人民医院(简称“市一医院”)签署的“一院两中心”(岳阳市中心医院、岳阳市公共卫生医疗中心、肿瘤诊疗中心,其中肿瘤诊疗中心建设项目单独立项,不在本次评价专项债券资金使用范围内)选址于南湖新区畈中村尹家冲水库地块,规划樊陈路以南,尹家冲路以东,东坡路以西,临湖路以北,占地 443.09 亩,项目计划总投资 33.16 亿元,设置住院病床 2500 张(其中含传染病床位 350 张)。项目建设期 5 年,运营期 20 年,共计 25 年。

### 1、岳阳市中心医院

(1) 选址:岳阳市南湖新区赶山片区樊陈路以南、尹家冲路以东、东坡路以西。

(2) 建设内容与规模:建设内容包括门急诊楼、住院楼、医技楼、附属用房、行政管理楼和地下停车场等建筑工程,以及各类配套工程。项目净用地面积 214830.08 m<sup>2</sup>(约 322.28 亩),项目一期总建筑面积为 351849.57 m<sup>2</sup>(其中:地上建筑面积 200297.57 m<sup>2</sup>,地下建筑面积 151552 m<sup>2</sup>),按 2150 床指标进行门诊、急诊、医技、保障、行政、院内生活以及按 1150 床指标进行住院规划(其中 1000 床的肿瘤诊疗中心住院规划另行批复)机动车停车位 4612 个(地面车位 664 个、地下车位 3948 个)。项目总投资估算 285849.64 万元。

## 2、岳阳市公共卫生医疗中心

(1) 选址：岳阳市南湖新区赶山片区尹家冲路以东、临湖路以北。

(2) 建设规模及内容：建设内容包括 1 栋综合楼、1 栋烈性传染楼和地下停车场等建筑工程，以及各类配套工程。净用地面积 44991.06 m<sup>2</sup>（折合 67.5 亩），可规划总建筑面积 61427.76 m<sup>2</sup>，其中一期规划总建筑面积 51979.56 m<sup>2</sup>，其中地上建筑面积 29988.86 m<sup>2</sup>，地下建筑面积 21990.7 m<sup>2</sup>。共安排传染病床 350 张，安排机动车位 457 个（地面车位 107 个，含 7 个救护车车位，地下车位 350 个）。项目总投资估算约为 45772.07 万元。

### (三) 项目绩效目标

#### 1、项目总体目标

项目拟建设一所集医疗、教学、科研、预防康复及保健于一体的区域性三级综合现代化数字医院，挂牌岳阳市中心医院和岳阳市公共卫生医疗中心。项目占地 443.09 亩，建设期 5 年，运营期 20 年，共计 25 年；计划总投资 33.16 亿元，设置住院病床 2500 张（其中含传染病床位 350 张），门诊日接纳量 6000-8000 人次，有效提升医疗保障能力，完善公共卫生服务体系，改善群众就医条件。

#### 2、本次评价阶段目标

本次绩效评价期为 2020 年 5 月项目建设筹备启动-2021 年 8 月，评价资金为项目评价期内发行的专项债券 3.5 亿元。

根据《地方政府专项债券务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《地方政府专项债券项目资金绩效管理办法》（财预〔2021〕61号）和《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》（湘财绩〔2020〕12号）的有关规定，结合项目尚处于筹建阶段的具体情况，本次评价阶段目标设置如下：

表 1.1：项目筹建阶段绩效目标

绩效指标		指标说明	目标值
产出数量	开工建设规模合规性	开工建设规模是否符合相关批复文件	合规
	年度投资计划完成率	项目年度投资计划完成情况	100%
产出质量	开工程序完整性	开工备案等程序是否完整、合规	完整
产出时效	开工及时性	是否按期开工	及时
可持续性	投资计划可持续性	是否出现影响投资计划的情形	可持续
	建设计划可持续性	是否出现影响建设计划的情形	可持续
	风险可控性	是否出现重大风险事件或债务违约风险。	可持续
	信息公开	是否对债券资金发行、存续、重大事项、调整用途等进行信息披露。	可持续
满意度	项目单位满意度	一医院、医养公司等项目单位满意度	≥85%

#### （四）项目投资计划与专项债券方案

##### 1、项目投资计划

根据项目预期收益与融资平衡方案，结合项目可研评审

等投资调整情况，项目计划总投资 331,621.71 万元，2020 年计划完成投资 43,000.00 万元。

表 1.2：项目分年度投资计划

年度	总投资预算	预算调整	总投资额
2020 年	43,000.00		43,000.00
2021 年	75,000.00	8,305.40	83,305.40
2022 年	75,000.00		75,000.00
2023 年	67,000.00		67,000.00
2024 年	57,500.00		57,500.00
2025 年	5,816.31		5,816.31
总投资	323316.31	8,305.40	331,621.71

## 2、专项债券发行计划

项目计划发行政府专项债券 25.75 亿元，其中：2020 年度发行 35,000.00 万元，2021 年发行 60,000.00 万元，2022 年发行 60,000.00 万元，2023 年发行 55,000.00 万元，2024 年发行 47,500.00 万元。

表 3：项目专项债券发行计划

发行时间	发行金额（万元）	债券期限	发行利率
2020 年	35,000.00	15 年	4.28%
2021 年	60,000.00	15 年	4.28%
2022 年	60,000.00	15 年	4.28%
2023 年	55,000.00	15 年	4.28%
2024 年	47,500.00	15 年	4.28%

建设期债券利息由自有资金统筹安排，本金在债券到期时一次性偿还。根据市场行情谨慎考虑，债券预测利率根据2020年9月相同待偿期国债收益率算术平均值上浮20%确定。据此，15年期债券的预测利率为4.28%，每半年付息一次，债券存续期内本息共计422,815.00万元。

表 1.14：项目专项债券偿付计划（单位：万元）

年份	期初 本金	本期 发行	本期 还本	期末 本金	支付 利息	还本付息 合计
2020	-	35000	-	35000	-	-
2021	35000	60000	-	95000	1498	1498
2022	95000	60000	-	155000	4066	4066
2023	155000	55000	-	210000	6634	6634
2024	210000	47500	-	257500	8988	8988
2025	257500	-	-	257500	11021	11021
2026	257500	-	-	257500	11021	11021
2027	257500	-	-	257500	11021	11021
2028	257500	-	-	257500	11021	11021
2029	257500	-	-	257500	11021	11021
2030	257500	-	-	257500	11021	11021
2031	257500	-	-	257500	11021	11021
2032	257500	-	-	257500	11021	11021
2033	257500	-	-	257500	11021	11021
2034	257500	-	-	257500	11021	11021
2035	257500	-	35000	222500	11021	46021
2036	222500	-	60000	162500	9523	69523
2037	162500	-	60000	102500	6955	66955

年份	期初 本金	本期 发行	本期 还本	期末 本金	支付 利息	还本付息 合计
2038	102500	-	55000	47500	4387	59387
2039	47500		47500	-	2033	49533
合计	-	257,500	257,500	-	165,315	422,815

## （五）项目组织管理与实施进展

### 1、项目组织

根据专项债券发行规定，本项目专项债券发行人为湖南省人民政府，省政府统一发行后转贷市县级政府，由岳阳市财政局统一纳入岳阳市财政政府性基金预算管理。项目主管部门为岳阳市卫生和计划生育委员会（简称“岳阳市卫计委”），项目建设单位包括岳阳市一人民医院、岳阳市交投医养服务有限公司。

### 2、实施计划

本项目是省、市重点建设项目，由市政府牵头成立项目建设指挥部；市交投集团于 2020 年 7 月成立项目公司——岳阳市交投医养服务有限公司（简称“医养公司”），多渠道筹措建设资金，市一医院成立项目办，实行集中办公。

在市指挥部和市直各职能部门、南湖新区的大力支持下，项目立项批复、土地征拆、方案设计等前期工作并联推进。目前，土地调规报批已完成省厅审批、修规和建筑方案已完成专家评审；2021 年 5 月 19 日，市政府市长办公会再次调度了中心医院暨配套工程项目建设情况，会议明确要加

快推进各标段前期报建和土石方外运工作，确保 8 月主体工程全面开工建设。

### 3、专项债券发行情况

根据湖南省 2020 年第 81-92 期政府专项债券披露文件与发行公告，本项目首期发行专项债券 3.5 亿元，已于 2020 年 12 月 26 日完成招标，期限 15 年，利率 3.89%。本期专项债券资金已于 2020 年 11 月拨付到位。

## 二、绩效评价工作情况

### （一）绩效评价目的

1、对评价期内专项债券资金预算执行进度和绩效目标实现情况进行评价，检查项目立项程序、专项债券发现程序、项目建设实施以及资金使用管理方面的薄弱环节，及时发现影响项目总体绩效目标的事项。

2、对项目实际实施与阶段绩效目标的偏差原因及其对项目整体绩效目标与专项债券还本付息风险的影响程度进行分析，提出相关改善措施，提高专项债券资金使用与管理绩效。

### （二）绩效评价对象、范围与时段

本次评价对象为项目 2020 年度发行的专项债券 35,000 万元，资金使用范围涉及岳阳市中心医院、岳阳市公共卫生医疗中心建设项目前期筹建经费。评价时段为 2020 年 5 月-2021 年 8 月。

### （三）方案制定过程

2021年7月-8月，评价组在与项目实施单位、相关部门访谈基础上，根据市委市政府及国土、资规、财政等相关部门会议纪要、批复文件，项目可研、设计方案、项目专项债券发行公示资料等，梳理项目筹建阶段绩效目标，设计评价指标体系，细化工作流程，形成绩效评价工作方案。

### （四）工作方法

针对项目尚处前期筹建阶段，本次绩效评价以材料核查、访谈座谈为基础，主要运用比较法、因素分析法、问卷调查法等开展绩效评价。

### （五）实施过程

1、7月中旬，成立绩效评价工作组。组成由岳阳市财政局相关人员负责指导、岳阳市交通建设投资集团有限公司牵头、公司专业人员具体负责的评价工作组。

2、7月-8月，绩效基础资料收集与问卷调查。通过现场、远程访谈等方式，向项目单位收集所需基础资料，发送满意度调查问卷。

3、9月初，评价工作组开展现场评价。通过询问、核对、勘查、检查等方法进行现场复核。

4、9月，指标评分与报告撰写。根据数据资料、访谈以及现场复核情况，结合项目线上监控平台，对相关绩效信息数据进行整理分析，依据设计的指标体系进行评分，形成评价报告。

## （六）数据收集方法

一是向项目实施机构、项目公司、监管部门收集绩效评价所需的资料；二是以项目管理人员、实施人员为访谈对象，根据调查内容和范围开展线上线下访谈；三是根据项目实际情况设计调查问卷，针对筹建阶段关键部门及参与方开展有效的问卷调查。

## 三、评价结论和绩效分析

### （一）评价结论

本次专项债券资金绩效评价得分 81.35 分，绩效评级为“良”。其中决策类指标得分 17.5 分，得分率 87.5%；过程类指标得分 33.05 分，得分率 87.5%；产出类指标得分 6.81 分，得分率 42.55%；效果类指标评价得分 24 分，得分率 100%。

表 3.1：专项债券资金绩效总分情况

一级指标	指标分值	评价得分	得分率
决策	20	17.50	87.50%
过程	40	33.05	82.62%
产出	16	6.81	42.55%
效果	24	24.00	100.00%
合计	100	81.35	81.35%

### （二）绩效分析

#### 1、决策绩效情况

决策类指标包括决策程序、绩效目标、资金投入等 3 个二级指标、6 个三级指标，总分 20 分。项目决策绩效得分 17.5 分，得分率 87.5%。项目立项依据充分，立项程序规范，专项债发行程序规范，预算编制科学；设置了总体绩效目标但建设期绩效目标不明确，年度绩效目标未细化，因此绩效目标合理性、绩效指标明确性 2 项指标扣分，其他指标满分。

表 3.2：专项债券资金决策绩效情况

二级指标	三级指标	指标分值	评价得分	得分率
决策程序	立项依据充分性	3.00	3.00	100.00%
	立项程序规范性	3.00	3.00	100.00%
	专项债券发行程序规范性	4.00	4.00	100.00%
绩效目标	绩效目标合理性	3.00	2.00	66.67%
	绩效指标明确性	3.00	1.50	50.00%
资金投入	预算编制科学性	4.00	4.00	100.00%
决策绩效小计		20	17.5	87.5%

## 2、过程绩效情况

过程类指标包括预算执行、资金管理、项目实施等 3 个二级指标、11 个三级指标，总分 40 分。过程绩效得分 33.05 分，得分率 82.62%。项目首期专项债券按计划发行，还本付息计划与项目建设进度与公益性收益匹配并对相关风险建立了一定的识别机制与防范措施，项目组织机制健全、制度完备、政府采购程序规范；但截至 2021 年 8 月底，项目累计到位资金 3.5 亿元，全部为专项债券资金，按照 2020 年度投资计划（4.3 亿元），项目总投资到位率仅为 81%；2020

年 11 月专项债券到位资金 3.5 亿，截至 2021 年 8 月底实际支出 8684.37 万元，专项债券自资金预算执行率 25%；截至 2021 年 8 月底，项目尚未开工，建设进度一定程度拖延；与首期专项债券发行时相比，项目总投资调增 8305.4 万元，且项目未按计划开工，相关变更尚未进行必要的预算调整程序，专项债券资金支出信息录入专项债券综合管理平台情况不详。因此，项目专项债券预算执行率、总投资到位率、资金使用合规性、进度推进、调整程序规范性等 5 个指标不同程度扣分，其他 6 个指标为满分。

表 3.3：专项债券资金过程绩效情况

二级指标	三级指标	指标分值	评价得分	得分率
预算执行	专项债券发行计划执行率	4.00	4.00	100.00%
	专项债券预算执行率	4.00	1.20	30.12%
资金管理	总投资到位率	3.00	2.44	81.40%
	资金使用合规性	6.00	5.00	83.33%
	还本付息计划匹配性	4.00	4.00	100.00%
	风险控制机制有效性	3.00	3.00	100.00%
项目实施	组织机制健全性	3.00	3.00	100.00%
	制度建设完备性	3.00	3.00	100.00%
	进度推进及时性	4.00	2.00	50.00%
	调整程序规范性	3.00	2.40	80.00%
	政府采购程序规范性	3.00	3.00	100.00%
过程指标小计		40	33.05	82.62%

### 3、产出绩效情况

产出类指标包括产出数量、产出质量、产出时效等 3 个二级指标、4 个三级指标，总分 16 分。产出绩效得分 6.81 分，得分率 42.55%。截至 2021 年 8 月底，项目尚未开工，开工程序尚未办理完成，年度投资计划完成率仅为 20%，项目建设进度略有延迟，因此产出指标全部三级指标均较大幅度扣分。

表 3.4：专项债券资金产出绩效情况

二级指标	三级指标	指标分值	评价得分	得分率
产出数量	开工建设规模合规性	4.00	2.00	50.00%
	年度投资计划完成率	4.00	0.81	20.20%
产出质量	开工程序完整性	4.00	2.00	50.00%
产出时效	开工及时性	4.00	2.00	50.00%
产出指标小计		16	6.81	42.55%

#### 4、效果绩效情况

由于项目尚处于筹建阶段，效果绩效评价主要从预期可持续性、项目单位满意度设置指标，包括可持续性、满意度 2 个二级指标、5 个三级指标，总分 24 分。项目效果绩效得分 24 分，得分率 100%，各指标均为满分。项目建设进度虽有延迟，但预计不影响整体建设进度；项目总投资有所增加但不增加专项债券发行总额，岳阳市一医院有稳定的收入且项目预期收入对融资本息的覆盖倍数为 1.59，现阶段看项目专项债券风险仍在可控范围；项目专项债券发行按照省财政等部门要求，进行了公示，信息公开基本规范；此外，一医

院、医养公司等项目单位对项目审批程序、监管机制，专项债券发行程序、资金到位及时性、项目实施与专项债资金管理等方面的满意度超过 85%。

表 3.5：专项债券资金效果绩效情况

二级指标	三级指标	指标分值	评价得分	得分率
可持续性	投资计划可持续性	5.00	5.00	100.00%
	建设计划可持续性	5.00	5.00	100.00%
	风险可控性	5.00	5.00	100.00%
	信息公开	5.00	5.00	100.00%
满意度	项目单位满意度	4.00	4.00	100.00%
效果指标小计		24	24	100.00%

#### 四、存在问题及原因分析

（一）项目年度绩效目标不明确，不利于年度考评与过程风控

按《湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法》（湘财绩〔2020〕12号）要求，政府债务项目绩效目标包括实施期绩效目标和年度绩效目标，年度绩效目标是每个年度预期达到的产出和效果，是项目阶段绩效评价的重要依据，应当具体、明确、可衡量、可实现。本项目只编制了总体绩效目标，且未区分建设期与运营期，建设期绩效目标不明确，且未按年度细化设置，不利于项目年度绩效评价与专项债券过程风险

控制。

## **（二）项目实施进度拖延，专项债券资金使用不及时**

因环境、水体等影响，导致规划修编等重大调整事项，项目计划 2021 年 8 月开工建设，截至 8 月底，项目仍处于招投标阶段，尚未开工。2020 年 11 月到位专项债券资金 3.5 亿元，截至 2021 年 8 月底实际支出 8684.37 万元，实际执行率 25%，与目标存在一定偏差（专项债券资金到位到评价期末实际使用期间 10 个月，计划执行率  $\geq 83\%$ ）。截至 2021 年 8 月底，项目累计到位资金 3.5 亿元，全部为专项债券资金，按照 2020 年度投资计划（4.3 亿元），项目总投资到位率为 81%。专项债券资金支出进度虽与建设进度匹配，但专项债券资金使用不及时，一定程度形成资金闲置占用，影响专项债券资金使用效率。

## **（三）项目总投资调增与进度拖延事项未进行预算调整，过程管理欠规范**

与首期专项债券发行时预期收益与融资平衡评估相比，项目总投资调增 8305.4 万元，且项目未按计划开工，相关变更尚未进行必要的预算调整，项目预算调整程序规范性待加强。此外，专项债券资金使用信息未录入专项债券综合管理平台，资金管理存在优化空间。

表 4.1：专项债券资金绩效目标偏差情况

二级指标	三级指标	目标值	实际值	偏差情况	原因分析
绩效目标	绩效目标合理性	合理	较合理	建设期绩效目标不明确	绩效目标管理待加强
	绩效指标明确性	明确	不够明确	年度绩效目标未细化	绩效目标管理待加强
预算执行	专项债券预算执行率	83%	25%	较大偏差	项目实施进度拖延影响支出进度
资金管理	年度投资到位率	100%	81%	一定偏差	项目进度拖延，专项债券资金足够项目建设使用
	资金使用合规性	合规	基本规范	稍有偏差	专项债券资金使用信息未录入专项债券综合管理平台
项目实施	进度推进及时性	及时	不及时	一定程度偏差	开展推进协调但进度拖延
	调整程序规范性	规范	较规范	一定程度偏差	项目总投资调增8305.4万元，且项目未按计划开工，相关变更尚未进行必要的预算调整
产出数量	开工建设规模合规性	合规	未开工	一定程度偏差	截至8月底，项目尚未开工
	年度投资计划完成率年度	100%	20%	较大偏差	项目实施进度拖延影响支出进度
产出质量	开工程序完整性	完整	未进行开工备案	一定程度偏差	截至8月底，项目尚未进行开工备案
产出时效	开工及时性	及时	略有延迟	一定程度偏差	略有延迟预计后期建设可消除影响得一半分值

## 五、相关建议

### **（一）完善项目绩效目标编制，建立债券资金风险监测机制**

建议项目主管部门和建设单位细化设置建设期年度绩效目标，落实项目建设资金年度到位与使用计划，明确还本付息资金来源并纳入主管部门年度预算管理。同时建议财政会同项目主管部门建立项目建设目标与专项债券资金绩效跟踪监测机制，因项目技术经济指标如总投资额、建设进度等调整变动，及时评估对专项债券资金使用管理与绩效目标的影响程度，督促项目单位及时消除影响，年度内不能消除影响、实现纠偏的，应及时向相关部门申请调整；严重偏离整体绩效目标的因素，建议暂缓或停止拨款，督促及时整改；项目无法实施或存在严重风险问题的，要及时追回专项债券资金并按程序调整用途。

### **（二）加强建设进度推进，提高专项债券资金使用效率**

项目因环境、水体等影响导致规划修编等重大调整事项，进而实施进度拖延。目前，项目各工程已进入招投标流程，相关影响预计可在后期建设进程中消除，对整体建设进度与总体目标实现影响较小。后期建议项目单位加强项目进度协调，尽快完成各工程招标与开工程序，确保项目整体建设进度。按照政府债券与预算管理规定，纳入年度预算管理的债券资金，因使用不及时未在预算年度内使用的，上级财

政部门将收回。建议项目单位加强债券资金管理，提高项目债券资金使用进度，确保项目建设资金不断链。

### **（三）健全调整变更程序，推动债券资金信息公开**

建议将项目总投资调增、建设进度延迟等事项对项目后续影响纳入下一年度预算编制考虑因素，对项目总投资预算、建设年度等重要事项进行适当调整，并按预算调整程序进行相应审批流程与信息公开程序，推动项目重大事项与专项债券资金信息公开管理。

## **六、报告使用限制等其他需要说明的问题**

本次评价为项目筹建期专项债券资金运行绩效监控评价，以前期筹建程序规范、完整性等管理绩效为主，不能作为项目预期经济社会效益绩效实现程度的判断。

附件 1：岳阳市中心医院（含市公共卫生中心）建设项目专项债券资金绩效评价评分表

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	目标值	指标分值	评分标准	评分过程	指标得分
决策 (20分)	决策程序	立项依据充分性	项目立项是否符合法律法规、相关政策；是否符合专项债券支持领域和方向等，用以反映和考核项目立项依据情况。	充分	3	评价要点： ①项目立项是否符合国家法律法规、行业发展政策、省委省政府决策部署（1分）； ②项目是否与部门职责范围相符，属于部门履职所需（1分）； ③项目是否与相关部门同类预算支出或部门内部相关预算支出重复（1分）。	项目属于岳阳市重点建设项目，湖南省社会事业专项债券项目，符合国家法律法规、行业发展政策、省委省政府决策部署；项目主管部门为岳阳市卫健委、建设期间由交建投代管，符合部门职责范围，与同类预算支出或部门内部相关预算支出不重复	3
		立项程序规范性	项目申请、设立过程是否符合相关规定和要求，用以反映和考核项目立项的规范情况。	规范	3	评价要点： ①项目是否按规定完成勘察、设计、用地、环评、开工许可等前期批复程序（1分）； ②项目审批文件、手续是否符合相关要求（1分）； ③事前是否已经过必要的可行性研究、专家论证、风险评估、绩效评估、集体决策（1分）。	项目按规定完成勘察、设计、用地等前期批复程序，审批文件、手续合规，并经过项目可研、专家论证、风险评估、绩效评价与集体决策，开工许可程序正在办理中	3
		专项债券发行程序规范性	项目是否符合专项债券支持领域和方向，项目“一案两书”编制情况，用于反映项目是否符合专项债券发行条件。	规范	4	评价要点： ①是否属于有一定收益的公益性项目（1分）； ②项目是否属于专项债券项目负面清单的范围（1分）； ③项目“一案两书”编制情况（2分）。	项目单位之一为岳阳市一人民医院，有稳定的医疗服务收入；项目不属于专项债券项目负面清单范围；项目按规定编制了“一案两书”	4

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	目标值	指标分值	评分标准	评分过程	指标得分
	绩效目标	绩效目标合理性	项目所设定的绩效目标是否依据充分，是否符合客观实际，用以反映和考核项目绩效目标与项目实施的相符情况。	合理	3	评价要点：①项目是否有绩效目标（1分）；②是否与预算确定的项目投资额或资金量相匹配（1分）；③项目预期产出和效益是否符合正常的业绩水平（1分）。	项目设立了总体绩效目标且与项目投资规模、业绩水平匹配，但建设期绩效目标不明确	2
		绩效指标明确性	依据绩效目标设定的绩效指标是否清晰、细化、可衡量等，用以反映和考核项目绩效目标的明细化情况。	明确	3	评价要点：①是否将项目绩效目标细化分解为具体的绩效指标（1分）；②是否通过清晰、可衡量的指标值予以体现（1分）；③是否与项目目标任务数或计划数相对应（1分）。	项目总体绩效目标细化分解，但年度绩效目标未细化	1.5
	资金投入	预算编制科学性	预算编制是否经过科学论证、有明确标准，专项债券申请额度与项目目标是否相适应，用以反映和考核预算编制科学性、合理性情况。	科学	4	评价要点：①专项债券收入、安排的支出、还本付息、发行费用等纳入政府性基金预算管理（1分）；②预算编制是否经过科学论证，做到总体收支平衡和年度收支平衡（1分）；③预算额度测算依据是否充分，是否按照标准编制（1分）；④项目申请专项债券额度是否与实际需要匹配（1分）。	专项债券收入、安排的支出、还本付息、发行费用等纳入岳阳市财政政府性基金预算管理；进行了总体收支平衡和年度收支平衡评估，测算依据充分与实际需要匹配	4
过程（60分）	预算执行	专项债券发行计划执行率	评价期内专项债券实际发行金额与计划发行金额的比值，评价专项债券发行计划执行情况。	100%	4	100%满分；<100%按实际执行率*指标分值；>100%扣超发比例*指标分值。	2020年计划发行3.5亿，实际发行3.5亿	4

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	目标值	指标分值	评分标准	评分过程	指标得分
		专项债券预算执行率	评价期内实际支出金额与实际发行金额的比值，评价专项债券资金使用进度。	83%	4	专项债券资金到位到评价期末实际使用期间 10 个月，计划执行率 $\geq 83\%$ （10/12）得满分； $<83\%$ 得分=实际执行率*指标分值/85%	2020 年 11 月到位专项债券资金 3.5 亿，截至 2021 年 8 月底实际支出 8684.37 万元，实际执行率 25%	1.20
	资金管理	年度投资到位率	实际到位资金与计划到位资金的比率、资金到位与项目建设进度匹配情况，用以反映和考核资金落实情况对项目实施的总体保障程度。	100%	3	$\geq 100\%$ 满分； $<100\%$ 按实际执行率*指标分值。	截至 2021 年 8 月底，项目总投资到位 3.5 亿元，全部为专项债券资金；2020 年计划完成总投资 4.3 亿元，项目总投资到位率为 81%（3.5/4.3）	2.44
		资金使用合规性	是否制定了资金财务管理制度，项目资金使用是否符合相关的资金财务管理制度规定，用以反映和考核项目资金的规范运行情况。	合规	6	评价要点：①是否制定了具体的资金财务管理办法（1 分）；②是否符合国家财经法规和财务管理制度以及有关债券资金管理的规定，是否对资金收支、成本进行专账核算（1 分）；③资金的拨付是否有完整的审批程序和手续（1 分）；④是否严格按照项目融资平衡方案或相关立项批复文件中列明的建设范围和用途使用（1 分）；⑤是否存在截留、挤占、挪用、虚列支出等情况（抽查发现任 1 例本指标不得分）。⑥是否将资金使用信息录入专项债券券综合管理平台备查（1 分）。	项目单位指定了资金财务管理办法；符合国家财经法规和财务管理制度以及有关债券资金管理的规定，对资金收支、成本进行了专账核算；资金拨付有完整的审批程序和手续；严格按照项目融资平衡方案或相关立项批复文件中列明的建设范围和用途使用；抽查未见截留、挤占、挪用、虚列支出情况；资金使用信息录入专项债券券综合管理平台不详	5
		还本付息计划匹配性	用以反映和考核项目还本付息资金来源的真实有效性和债券期限与项目期限的匹配性。	匹配	4	评价要点：①是否准确编制了项目还本付息计划和落实还本付息资金情况；②专项债券期限与项目建设运营期限是否匹配。	项目编制了项目还本付息计划，还本付息资金可由岳阳市一人民医院医疗收入覆盖；专项债券期限与项目建设运营期限匹配	4

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	目标值	指标分值	评分标准	评分过程	指标得分
		风险控制机制有效性	用以反映和考核政府债务风险防控方案制定及实际执行等情况。	有效	3	评价要点：①是否建立了债务风险动态监测机制；②对识别到的风险是否建立了应对的防范措施；③是否建立了债务风险应对预案和社会稳定风险应对预案。	项目编制了专项债券预期收益与融资平衡方案，对相关风险进行了评估与防范措施安排	3
	项目实施	组织机制健全性	主要参与方分工是否合理并严格履行各方职责。	健全	3	任意 1 方未履行相关职责扣 10%分值，扣完为止。	可研、初设等程序交建投等前期研究单位共同参与，筹建期主要由医养公司负责招投标等流程；项目组织机制健全	3
		制度建设完备性	施工管理、项目管理、资金管理、财务管理、采购管理等制度建设是否完备。	完备	3	任意 1 项制度不完备扣 10%分值，扣完为止。	各项制度健全	3
		进度推进及时性	是否定期开展进度推进协调	及时	4	按计划推进或进度超前得满分；开展了进度推进协调、进度拖延得一半分值；未开展进度推进协调、进度拖延不得分	开展推进协调但进度拖延	2
		调整程序规范性	项目投资计划调整变更程序是否符合规范	规范	3	任意 1 例调整变更程序不规范扣 10%分值，扣完为止。	项目总投资调增 8305.4 万元，且项目未按计划开工，相关变更尚未进行必要的预算调整程序	2.4
		政府采购程序规范性	可研、设计方案等政府采购程序是否规范	规范	3	任意 1 例政策采购程序不规范扣 10%分值，扣完为止。	可研、设计、勘测、风险评估等政府采购程序规范	3
产出 (16分)	产出数量	开工建设规模合规性	开工建设规模是否符合相关批复文件	合规	4	开工建设规模符合批复得满分；开工建设规模与批复有差异或未开工得一半分值。	截至 8 月底，项目尚未开工	2
		年度投资计划完成率	项目年度投资计划完成情况	100%	4	≥100%满分；<100%按实际执行率*指标分值。	2020 年计划完成总投资 4.3 亿元，截至 2021 年 8 月底，项目实际投资完成率 20%	0.81

一级指标	二级指标	三级指标	指标解释	目标值	指标分值	评分标准	评分过程	指标得分
	产出质量	开工程序完整性	开工备案等程序是否完整、合规	完整	4	开工备案程序完整合规得满分；开工备案程序不完整得一半分值；未进行开工备案得 40% 分值。	截至 8 月底，项目尚未进行开工备案	2
	产出时效	开工及时性	是否按期开工	及时	4	及时或超前得满分；略有延迟但不影响整体进度得一半分值；严重延迟对整体进度产生影响得 30% 分值	略有延迟但预计不影响整体进度	2
效果 (20分)	可持续性	投资计划可持续性	是否出现影响投资计划的情形	可持续	5	无影响投资计划情形得满分，2 项目以内或无法预计得一半分值；2 项及以上不得分。	无影响投资计划情形	5
		建设计划可持续性	是否出现影响建设计划的情形	可持续	5	无影响建设计划情形得满分，2 项目以内或无法预计得 60% 分值；2 项及以上不得分。	开工进度拖延，一定程度影响项目建设进度	5
		风险可控性	是否出现重大风险事件或债务违约风险。	可持续	5	任 1 重大风险事件（重大债务违约事件、重大安全事故、重大违法违规事件等）、因债务引起的重大群体性事件等情况不得分。	评价期内未发生重大风险事件，目前还本付息资金有保障	5
		信息公开	是否对债券资金发行、存续、重大事项、调整用途等进行信息披露。	可持续	5	任 1 信息披露事件未按规定披露扣 20% 分值，扣完为止。	债券发行还本付息等事项按规定由省财政统一披露	5
	满意度	项目单位满意度	医养公司、一医院等项目单位满意度	≥ 85%	4	≥ 85% 得满分；< 85% 得分 = 实际满意度 * 指标分值 / 85%	实施单位满意度 ≥ 85%	4
					100			81.35