**邵阳市中医医院岐黄综合大楼建设项目**

**专项债券资金绩效评价报告**

为切实加强政府债务项目绩效管理，着力提高财政资源配置效率和资金使用效益，根据《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）、《湖南省财政厅关于印发<湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法>的通知》（湘财绩〔2020〕12号）等有关规定，按照《邵阳市财政局关于开展邵阳市中医医院岐黄综合大楼项目债券资金绩效评价工作的通知》（邵财绩〔2023〕15号）要求，结合邵阳市财政局（以下简称“市财政局”）绩效评价重点项目中标公告，湖南惟楚创智经济咨询有限责任公司（以下简称“惟楚创智”）组成绩效评价工作组，于2023年7月初至8月上旬对邵阳市中医医院（以下简称“市中医医院”）岐黄综合大楼建设项目（以下简称“本项目”）专项债券资金开展了绩效评价。现将有关情况报告如下：

# 一、项目基本情况

## （一）项目概况

### 1.项目背景

《邵阳市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出，全面完成市、县、乡、村、四级医疗卫生机构基础设施体系建设，积极推进公立医院改革，加强公立医院基础设施建设，探索公立医院管理体制改革。鼓励各类医院提高医疗服务水平，加强医疗队伍建设，培养合格的医疗卫生人才。要求加快邵阳市社会事业发展，努力保障群众身体健康，积极稳妥推进医药卫生体制改革，抓好国家基本药物制度试点工作，切实解决人民群众看病难、看病贵的问题。

市中医医院始建于1956年，医院本部位于邵阳市双清区东大路631号，是一家集医疗、教学、科研、康复、保健为一体的三级甲等中医医院。医院虽建院早，但由于历年来投入不足，院区建设已远落后于省内同级中医医院的发展水平。医院门诊楼建于上世纪九十年代，场地狭小、简陋，住院楼尚有300余张床位安置于七十年代建设的老旧楼中，不符合三甲中医医院的诊疗要求。省卫计委在2010年批复市中医医院开放床位数700张，限于医院条件，一直无法增加床位，导致常年在走廊上加床，严重影响了患者的治疗。为有效整合医疗资源，改善基础设施，基于上述背景，本项目被纳入整体规划实施建设。

### 2.项目主要内容及相关单位

项目建设地点位于邵阳市双清区东大路西北侧，建设期限为3年。新建岐黄综合大楼为装配式建筑工程，总用地面积6796.54平方米，建筑高度98.1米，地下2层，地上23层，总建筑面积78801.97平方米。其中地上部分为59737.88平方米，地下部分19064.09平方米，总医疗床位数783张，停车位580个（地上停车位57个，地下停车位523个）。建设内容包括地下室土石方开挖、基坑支护、建安工程、装饰装修、地下人防医疗救护站、污水处理站、室外附属工程、相关设备安装等。

本项目主管部门为市卫健委，负责项目总体统筹协调、专项债券管理衔接等工作；市中医医院作为本项目实施单位，负责项目前期申报、牵头组织第三方机构编制专项债券项目实施方案、工程督促推进等工作；湖南省国际工程咨询中心有限公司为本项目代建单位，对项目前期工作、建安工程、材料设备采购、室外工程及相关事项等进行全过程管理；湖南省沙坪建设有限公司作为本项目工程总承包单位，负责完成该项目的设计采购施工总承包（EPC）至工程竣工验收、备案、移交，完成工程结算、配合完成决算、工程保修等工作；本项目监理工作由湖南大地建设项目管理有限公司承担，负责项目施工图设计阶段、施工准备阶段、施工阶段的驻场监理，以及工程保修期、缺陷责任期内的监理服务；龙武国际工程咨询有限公司作为本项目审计服务采购中标人承担工程建设相关审计工作。

## （二）项目资金投入和使用情况

### 1.项目资金投入情况

本项目总投资59886.75万元，其中中央预算内投资10000万元，地方政府专项债券资金30000万元，自有资金19886.75万元。

2022年，以省政府为专项债券发行主体，市中医医院通过两期专项债券举借项目资金30000万元用于建设岐黄综合大楼。其中2022年1月24日，通过2022年湖南省社会事业专项债券（二期）-2022年湖南省政府专项债券（五期）募集项目资金15000万元，债券编码2205113，期限15年，年利率3.21%。6月24日，通过2022年湖南省社会事业专项债券（十九期）-2022年湖南省政府专项债券（九十期）募集项目资金15000万元，债券编码2271392，期限15年，年利率3.18%。

专项债券发行结果在债券信息平台公开披露后，市中医医院于2022年6月底至8月底、2023年4月底分批次累计收到市财政局转贷专项债券资金16500万元，资金到位率55%。其中湖南银行（原华融湘江银行）账户收款12500万元，光大银行账户收款3000万元，建设银行账户收款1000万元。

### 2.项目资金使用情况

截至2023年7月中旬，市中医医院已累计使用专项债券资金10397.08万元（2022年支付9700.26万元，2023年支付696.82万元），资金使用率为63.01%，其中工程费用9723.82万元，其他费用673.26万元（详见附件2）。

## （三）项目组织实施情况

### 1.项目前期准备

2013年11月7日，取得市政府颁发的《国有土地使用证》，获批划拨双清区五井塘地块医疗用地3293.8平方米。

2017年8月2日，取得市规划局核发的项目选址意见书和建设用地规划许可证。

2018年7月25日，市国土资源局出具《关于邵阳市中医医院医疗养老建设项目用地的审查意见》，项目通过国土审查。

2019年3月11日，取得《关于邵阳市中医医院医疗养老大楼（岐黄综合大楼）建设项目环境影响报告书的批复》（邵市环评〔2019〕7号）。

2020年5月，完成项目施工地块的征收拆迁工作。7月14日，经市自然资源和规划局第20次局业务会研究同意，取得《邵阳市自然资源和规划局规划条件书》作为项目国土划拨手续进行规划与建筑设计。12月29日，取得市自然资源和规划局颁发的《建设工程规划许可证》。

2022年1月26日，市发改委印发《关于邵阳市中医医院岐黄综合大楼项目总投资概算的批复》（邵市发改社〔2022〕7号），核定项目概算总投资为59886.75万元，其中工程建设费用39345.6万元，工程建设其他费用16278.71万元，预备费4262.44万元。要求严格按照概算总投资组织项目建设，不得擅自增加建设内容、扩大投资规模、提高建设标准或改变设计方案，确保项目建设内容与可研批复保持一致、实际投资控制在概算以内。

### 2.项目内容变更过程

2018年9月30日，市发改委印发《关于邵阳市中医医院医疗养老建设项目可行性研究报告的批复》（邵市发改社〔2018〕344号），同意项目立项，批复项目总建筑面积70828平方米（其中地上建筑面积57526.36平方米，地下建筑面积13303.30平方米），地上25层，地下2层，总床位数783张，其中医疗床位数599张，养老床位数184张，停车位580个（地上停车位57个，地下停车位523个）。

2020年5月22日，市发改委印发《关于同意邵阳市中医医院医疗养老建设项目变更名称及可研批复延期的通知》（邵市发改社〔2020〕147号），同意项目将原建设内容中的184张养老床位改为医疗床位，项目名称变更为“邵阳市中医医院岐黄综合大楼项目”。10月29日，市发改委印发《关于同意邵阳市中医医院岐黄综合大楼项目调整部分建设内容的通知》（邵市发改社〔2020〕350号），同意项目总建筑面积由70828平方米调整为72709.28平方米。11月27日，市住建局印发《关于邵阳市中医医院岐黄综合大楼工程初步设计的批复》（邵建发〔2020〕155号），同意项目所报初步设计方案，明确工程总建设面积72653.12平方米，其中地上建筑面积60400.64平方米，地下建筑面积12252.48平方米，共23层，建筑高度为98.1米。

2022年9月20日，市发改委印发《关于同意邵阳市中医医院岐黄综合大楼项目调整总建筑面积的通知》（邵市发改社〔2022〕222号），同意在确保不增加概算的前提下，项目总建筑面积增加7000平方米（不计容面积）。9月28日，依据《关于邵阳市中医医院岐黄综合大楼项目防空地下室原地建设的补充决定》（邵防许决字〔2022〕22号），经市防空办研究决定，本项目不再修建急救医院，改为修建救护站和人防电站各一个。要求折算后的人防救护站建筑面积与人防电站建筑面积之和不小于3130.92平方米，救护站建筑面积不多于1500平方米，防化等级为乙级，人防电站防化等级为丁级。

2023年3月7日，项目取得施工图审查合格书，备案总建筑面积78801.97平方米，其中地上部分60400.64平方米，地下部分18401.33平方米。7月4日，由于原设计图建筑面积统计失误，经施工图审查机构核准，原设计图地上部分建筑面积由60400.64平方米修改为59737.88平方米，地下部分建筑面积由18401.33平方米修改为19064.09平方米，修改后的总建筑面积保持不变。

### 3.工程建设情况

2022年7月27日，取得市住建局颁发的基坑支护和土石方开挖施工许可证，备注合同工期为2022年6月10日至2022年12月31日。基坑支护分为十二段，开挖深度为9.7-16.7米，共221根桩。土方开挖量38950.03立方，石方开挖量30073.16立方。同日，经建设单位、施工单位和监理单位一致同意，发布工程开工令。

2023年5月，本项目完成地下部分基坑支护和土石方工程作业。7月5日，取得市住建局颁发的岐黄综合大楼主楼主体施工许可证，备注工期为2023年1月1日至2024年12月25日，共725天。截至7月中旬，工程进行至地上部分主楼主体施工阶段。

## （四）专项债券还本付息情况

市中医医院通过2022年湖南省社会事业专项债券（二期）-2022年湖南省政府专项债券（五期）和2022年湖南省社会事业专项债券（十九期）-2022年湖南省政府专项债券（九十期）筹集项目资金30000万元，按照每半年付息一次的要求，在专项债券存续期内（2022年-2037年），项目累计应偿还债券本金和利息总额为44377.5万元。截至现场评价结束，本项目按照原定还本付息计划，已实际支付专项债券利息1199.25万元，暂未出现拖欠、延期支付利息等违约现象。两期专项债券还本付息情况详见附件1。

## （五）项目绩效目标

本项目未设置绩效目标，但由于绩效指标评分需要，绩效评价工作组依据融资平衡方案、报审报批等资料，结合项目实际情况，将本项目绩效目标总结归纳如下：

### 1.项目绩效总目标

通过本项目建设满足邵阳市及周边群众的就医需求以及对健康的需求，解决目前邵阳市医疗卫生事业发展存在的不足，满足区域内医疗卫生发展的需求，解决看病难的问题，增加医院基础配套设施，扩大业务技术人员队伍和业务用房，促进中医医药卫生资源的合理分配和使用，拓展中医医药卫生保健服务项目的范围，发展高等级优质中医医疗资源。

### 2.项目实施期目标

（1）数量指标。新增医疗床位783张；新增停车位580个（地上停车位57个，地下停车位523个）；建筑高度98.1米，地下2层，地上23层；总建筑面积78801.97平方米（地上部分为59737.88平方米，地下部分19064.09平方米）；建造人防救护站1个，建筑面积≤1500平方米；建造人防电站1个，人防救护站与人防电站建筑面积之和≥3130.92平方米。

（2）质量指标。人防救护站防化等级为乙级；人防电站防化等级为丁级；施工物料质量合格率100%；各项工程质量合格率100%。

（3）时效指标。2022年12月底前完成基坑支护与土石方工程；2023年12月底前完成主楼主体工程；2024年12月底前完成全部工程建设内容；每月定时报送工程监督管理情况。

（4）成本指标。项目总投资控制在59886.75万元以内；项目最高投标限价控制在42037.93万元以内。

（5）经济效益。投入运营第一年实现住院医疗收入≥18048.44万元。

（6）社会效益。投入运营第一年床位使用率达到80%以上；全年接诊人数≥16.46万人次；改善基础设施状况、现有医疗和就诊环境。

（7）生态效益。医疗污水处理率达到100%；废气排放达标率100%。

（8）可持续影响效益。增强医院整体医疗服务水平。

（9）满意度指标。群众综合满意度达到90%以上。

# 二、绩效评价工作开展情况

## （一）评价对象、范围和目的

通过对本项目2022年已成功发行的专项债券资金30000万元开展绩效评价，了解项目资金使用情况及取得的成果，及时发现资金管理和项目实施过程中存在的问题，提出相关建议和采取相应的措施，从而为加强政府债务项目绩效管理，提高项目资金的使用效益，强化预算约束提供重要的参考依据。

## （二）评价基本原则

1.科学规范。注重项目支出的经济性、效率性和有效性，运用科学合理的方法，按照规范的程序，对项目绩效进行客观、公正的反映。

2.统筹兼顾。绩效评价应职责明确，各有侧重，相互衔接。在单位自评的基础上，对项目资金进行绩效评价。

3.激励约束。绩效评价结果应与预算安排、政策调整、改进管理实质性挂钩，体现奖优罚劣和激励相容导向。即：有效要保障、低效要压减、无效要问责。

4.公开透明。绩效评价结果应依法依规公开，并自觉接受社会监督。

## （三）评价指标体系

按照《湖南省财政厅关于印发<湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法>的通知》（湘财绩〔2020〕12号）要求，惟楚创智绩效评价工作组结合项目具体情况，设计了本项目的评价指标体系。指标体系分为共性指标和个性指标两部分，主要包括决策、过程、产出和效益四个维度，每个维度由一级、二级、三级指标构成，满分100分。绩效评价结果分为四个等级：90分（含）—100分为优，80分（含）—90分为良，60分（含）—80分为较差，60分以下为差。

## （四）评价工作过程

惟楚创智接受市财政局委托后，成立了由骨干力量组成的绩效评价工作组，结合项目实施情况制定了具体的绩效评价工作实施方案，于2023年7月初至8月上旬对本项目专项债券资金开展了绩效评价。

绩效评价的主要工作步骤为：全面核实本项目专项债券资金到位及使用情况；收集整理本项目报审报批、建设等相关文件资料；获取项目建设过程有关情况；现场查看本项目工程建设进度；针对本项目有关内容，面向社会公众随机发放调查问卷；撰写绩效评价报告等。经统计汇总和综合分析，并与市财政局、市中医医院沟通交流后，形成此绩效评价报告。

# 三、综合评价情况及评价结论

本项目的实施符合国家有关规定和邵阳市医疗卫生事业发展规划，具有良好的区位优势，外部水、电、交通等基础设施条件较好，建设场地地质稳定。从财务各项指标看，抗风险能力较强，将产生较好的经济效益。项目建成后，将为当地及周边居民提供安全、有效、方便的医疗卫生服务，满足当地及周边患者的就医需求，减少病人外出或转诊率，减轻病人转诊所带来的负担，为构建和谐社会作出贡献，推动当地医疗卫生事业全面、协调和可持续发展。

绩效评价工作组在全面了解本项目的立项背景依据、资金使用情况、绩效目标设定与完成情况以及产生的效益等基础上，依据市中医医院所提供的材料和现场调查情况，经综合评定，该项目专项债券资金绩效评价得分为86.02分，评价等级为“良”，得分明细如下：

（一）项目决策满分13分，扣4.5分，实得8.5分，得分率65.38%。扣分明细为：

1.项目立项方面。项目未开展事前绩效评估工作，扣0.5分。

2.绩效目标方面。项目未编制报送绩效目标，扣4分。

（二）项目过程满分26分，扣7.48分，实得18.52分，得分率71.23%。扣分明细为：

1.资金管理方面。①资金到位率为55%，扣2分。②预算执行率为63.01%，扣1.48分。

2.项目实施方面。①未实施项目绩效运行监控，扣1分。②未开展项目绩效自评工作，扣1分。③监理单位业务开展时间早于合同签订时间，扣0.5分。④项目在取得施工许可证前已开工建设，扣1.5分。

（三）项目产出满分36分，扣2分，实得34分，得分率94.44%。扣分明细为：

在产出时效方面，基坑支护和土石方工程未能在预定计划时间内完成，扣2分。

（四）项目效益满分25分，实得25分，得分率100%。

绩效指标评分情况详见附件3：项目专项债券资金绩效指标评分表。

# 四、绩效评价指标分析

## （一）项目决策情况

1.项目立项。该项目前期按照规定程序陆续取得规划选址、用地规划许可、可研批复、环评批复、初步设计批复、概算批复等申报审批手续，项目投资估算和实施方案经有关部门审核通过。同时，市中医医院委托第三方机构编制了财务评价报告、法律意见书、项目预期收益与融资平衡方案，对项目预期收入、成本测算及测算依据实施了充分合理论证。但在专项债拟申报阶段，该项目未按照有关规定开展事前绩效评估工作。

2.绩效目标。在项目立项后、寻求财政资金支持时，市中医医院未向财政部门同步报送项目绩效目标，使项目实施内容无法通过一系列清晰、可衡量的绩效指标具象化，未能通过项目产出与项目任务数、项目效益与实际效果之间的对比，以展示项目内容与项目投资额之间的匹配程度。

3.资金投入。项目预算按工程类别编制，各子工程预算均经科学合理论证，建设内容与所需资金一一对应，经汇总后形成项目总投资概算，通过有关部门审核，逐步调整后形成项目合理投资额。

## （二）项目过程情况

### 1.资金管理情况

（1）资金到位率。本项目于2022年度申报并成功发行专项债券30000万元，截至2023年7月中旬，收到财政部门转贷资金16500万元，资金到位率为55%。

（2）预算执行率。截至2023年7月中旬，市中医医院实际使用专项债券资金10397.08万元，资金使用率为63.01%。

（3）资金使用合规性。市中医医院遵循《湖南省财政厅关于印发<湖南省政府专项债券管理暂行办法>的通知》（湘财债管〔2021〕18号）管理规定，对专项债券资金支出、项目形成的收入和成本进行专账核算，严格按照项目融资平衡方案和相关批复文件中列明的建设范围和用途使用债券资金，严禁用于发放工资、单位运行经费、发放养老金等经常性支出，以及用于置换存量债务或支付利息等不合规用途。

（4）还本付息。市中医医院委托第三方机构编制的融资平衡方案中明确列示了项目还本付息情况表，并按照转贷协议约定，在2022年12月首次支付专项债券利息。项目实施以来，未发现使用其他项目对应的项目收益错项偿还专项债券利息的情况。

### 2.项目实施

（1）绩效管理。截至现场评价工作结束，市中医医院未实施项目绩效运行监控。同时，由于岐黄综合大楼处于施工期，尚未落成，市中医医院暂未开展项目绩效自评。

（2）管理制度建设。项目建立了完整合规的项目建设、运营、资产管理等环节的管理措施。

（3）项目质量控制。项目自2018年9月取得可研批复以来，建设内容历经多次变更，项目调整手续均按照审批流程办理到位。

（4）招标及政府采购管理。项目通过公开招标及评标，确定了代建、施工、监理等项目参与单位，并按照招标采购需求与中标单位相继签订了合同。但在查阅项目合同时，发现个别单位业务开展时间实际早于合同签订时间，不符合合同管理规范要求。

（5）工程管理。岐黄综合大楼建设项目根据《湖南省住房和城乡建设厅关于深化建筑工程施工许可管理改革工作的通知》（湘建建〔2021〕189号）管理规定，按施工进展顺序分“基坑支护和土石方开挖”和“主楼施工”两阶段办理施工许可证，以各阶段建筑面积相加达到施工许可办理限额。严格履行《湖南省住房和城乡建设厅关于印发<湖南省建筑工程质量安全监理报告制度实施办法>的通过》（湘建建〔2021〕70号）管理要求，落实主体责任，加强施工现场质量安全监管。

### 3.风险控制

（1）风控机制及措施。对影响项目施工进度或政策运营、项目收益、融资平衡结果的技术性风险、市场竞争风险、项目建设风险等因素，市中医医院分别采取合理可控的风险控制措施有效规避、减轻了相关风险的发生。

（2）风控效果。专项债券发行后，项目未发生重大债务违约事件、重大安全事故、重大违法违规事件以及因债务引起的重大群体性事件。

（3）问题整改。项目实施以来，暂未出现财政部门、发改部门、审计部门等反映要求整改的问题。

（4）信息公开。根据省政府要求，本项目按年度在省级财政部门官网公开所使用专项债券资金存续期内相关信息，包括债券资金使用情况、运营情况等，并及时公开重大变更事项。

## （三）项目产出情况

1.产出数量。施工图备注内容显示，岐黄综合大楼建筑高度98.1米，地下2层，地上23层，总建筑面积78801.97平方米，其中地上部分为59737.88平方米，地下部分19064.09平方米，总医疗床位数783张，停车位580个（地上停车位57个，地下停车位523个），地下室设有按规定面积建造的人防救护站和人防电站。目前施工内容与计划建造内容相符。

2.产出质量。项目运抵施工现场的建材、物料经专业机构检测，均达到设计建造标准，截至2023年7月中旬，项目已完成的部分工程均达到质量合格标准，人防救护站与人防电站根据防化等级要求，正按照建造计划施工。

3.产出时效。监理单位于每月底定时报送工程监理月报，依据资料显示，项目基坑支护与土石方工程已于2023年5月完成，滞后于原定施工计划。依照项目施工进度表，主楼主体工程预计将在2023年12月底前完成，全部项目建设内容拟于2024年底前完工，目前施工现场正抓紧开展建设。

4.产出成本。项目在招标过程中，市中医医院严格遵照财政投资评审意见，将项目最高投标价格设定在42037.93万元以内，沙坪建设有限公司作为项目工程总承包中标人，中标金额40726.41万元，未超出最高投标控制价。目前，按照概算批复，项目总投资为59886.75万元，未发现违规扩大投资的情况。

## （四）项目效益情况

1.经济效益。项目预期收益与融资平衡方案中预测岐黄综合大楼进入运营期后首年将为市中医医院带来医疗收入18048.44万元，因项目尚未完工，暂时无法判断项目建成后实际带来的医疗收入。

2.社会效益。结合市中医医院近几年历史数据，岐黄综合大楼投入运营后，全年接诊人数将突破16.46万人次。同时，项目预期收益与融资平衡方案作出预测，岐黄综合大楼进入运营期后，将显著改善市中医医院现有基础设施状况、医疗和就诊环境，床位使用率将在首年达到80%以上。

3.生态效益。按照环评要求，岐黄综合大楼建成后，日常运营中产生的废气、医疗污水将通过有效处理达到排放要求。

4.可持续影响。在现有诊疗环境与医疗背景下，岐黄综合大楼建成运营后，将使市中医医院整体医疗服务水平得到有效增强，并逐步拉近与省内同级中医医院之间的发展水平差距。

5.社会公众满意度。通过现场走访，绩效评价工作组在项目建设地面向周边商户、就诊群众等公众人员随机发放调查问卷50份。经统计结果显示，群众综合满意度为90.31%（详见附件4：项目专项债券资金绩效评价调查问卷及群众综合满意度汇总表）。

# 五、项目预期主要绩效

自开工以来至2023年7月中旬，项目已完成基坑支护与土石方工程，建设所需要的施工物料经专业检测及监理单位核实均达到合格标准。由于项目仍处于建设期内，依照施工图及项目内容变更情况显示，岐黄综合大楼建成后总建筑面积将达到78801.97平方米（地上部分59737.88平方米，地下部分为19064.09平方米），地上23层，地下2层，建筑高度98.1米，拥有医疗床位783张，保有停车位580个（地上停车位57个，地下停车位523个），设有人防救护站和人防电站，其中人防救护站设计防化等级为乙级，人防电站设计防化等级为丁级。

因岐黄综合大楼尚未建设完工，本次评价基于融资平衡方案、项目报审报批等资料，结合实地查看及调查走访，对项目未来产生的效益作出如下预测：

## （一）增强康复效果，提高医疗收入

疾病谱、医学模式转变和老龄化趋势下，中医药在治疗重大、疑难疾病等方面显现出独特的优势。岐黄综合大楼投入运营后，市中医医院将突破原有诊疗条件限制，为病人提供更好的中医医疗环境，增强中医康复效果，从而实现医疗收入增长。

## （二）完善医疗基础设施，提升整体服务水平

此次新建工程总建筑面积高达近8万平方米，覆盖面积广，涵盖的诊疗、检验检测等医疗服务的范围得到大大扩展，医院功能科室布局更趋于合理，将极大地完善和补足现有基础设施状况，为广大患者提供更加优质的服务渠道，使医疗服务水平得到整体性提升。

## （三）满足日益增长的医疗需求

随着医院就诊人数逐年增加，患者对中医医疗的需求更加多样化，尤其青睐中医特色疗法，如针灸、推拿、火罐、熏蒸。岐黄综合大楼建成后，第一层至第七层分别设有不同医疗功能分区，第八层及以上均划归住院部使用，全院开放床位将从原有的550张扩充至1333张，可充分承载日益增长的医疗就诊量，缓解诊疗供需矛盾。

## （四）提高就诊群众综合满意度

在业务用房十分紧缺，病房老化，床位不足这一背景下，新增医疗资源将有望得到充分和有效利用，使医疗成本进一步降低，减轻就诊人群、住院病人医疗负担，缓解邵阳地区群众“看病难、看病贵”问题，从而不断提高就诊群众综合满意度。

# 六、主要经验及做法、存在的问题及原因分析

## （一）主要经验及做法

1.强化项目指挥，着力推进建设。本项目成立了强有力、高规格的项目指挥部，由副市长担任指挥长，市发改委、市财政局、市住建局、市卫健委、双清区区委区政府、市中医医院等相关单位负责人为成员，定期召开工作推进会议，保障项目快速推进。

2.抓牢专项债券申报，补齐基础设施短板。为补齐基础设施短板，市中医医院将专项债券争取工作牢牢抓在手上、体现到工作成效中。在专项债券申报阶段，主动与市发改委、财政、自然资源、环保等部门及专业第三方做好对接，扎实推进申报手续办理工作，先后完成项目审批、环境影响登记备案及一案两书编制等工作，确保专项债券申报的成功率和通过率，不断夯实院区基础设施建设。

3.重视专项债券资金管理使用工作。一是加强工作组织领导、积极沟通协商，形成了齐抓共管合力。在专项债券申报过程中，由医院书记、院长挂帅，组织医院基建工程部、医务部、财务部等部门领导协同开展工作，对项目的发展前景和未来收益及支出进行预测，尽量降低专项债券的兑付风险。二是加大与上级部门的沟通力度，对债券资金申报、管理使用中出现的困难和问题，及时向市政府和有关部门反映，确保债券资金按要求使用。

## （二）存在的问题及原因分析

### 1.全过程绩效管理不到位

一是未根据《湖南省财政厅关于印发<湖南省政府债务项目绩效管理暂行办法>的通知》（湘财绩〔2020〕12号）有关规定开展项目事前绩效评估，编制项目绩效目标、实施项目绩效运行监控。二是未按照《邵阳市财政局关于开展邵阳市中医医院岐黄综合大楼项目债券资金绩效评价工作的通知》（邵财绩〔2023〕15号）要求填报项目基础数据，开展项目绩效自评。

原因分析：市中医医院对绩效管理工作不够重视，相关工作人员对绩效管理的认知不够充分。

### 2.专项债券资金到位率与使用率偏低

2022年，以省政府为专项债券发行主体，市中医医院通过两期专项债券逐级转贷方式筹集项目资金30000万元。2022年6月底至8月底、2023年4月底，市中医医院分批次累计收到债券资金16500万元，资金到位率为55%。截至2023年7月中旬，项目实际使用专项债券资金10397.08万元，资金使用率为63.01%。

原因分析：一是债券发行后项目未能及时形成有效支出，财政部门出于资金使用效益考虑，未将专项债券资金全部拨付到位。二是项目部分工程未能按照原定计划建设，导致资金支出进度缓慢。

### 3.项目建设未严格按规定程序开展

（1）业务开展先于合同签订。项目委托监理合同于2022年7月6日正式订立，协议中明确乙方服务内容包含施工图设计、施工准备等阶段的驻场监理服务，服务期限自2022年6月10日开始，乙方驻场监理服务开展时间实际早于合同正式签订时间，不符合合同管理规范要求。

（2）取得施工许可证前已开工建设。2022年7月22日，项目取得基坑支护和土石方开挖施工许可证，经施工单位、监理机构和建设单位一致同意，发布工程开工令。但根据监理单位报送的第一期监理月报显示，2022年7月1日至31日，项目总计已完成支护桩112根，当月完成106根，项目实际开工时间明显早于施工许可证取得与开工令发布时间。不符合住建部颁布的《建筑工程施工许可管理办法》第三条：“应当申请领取施工许可证的建筑工程未取得施工许可证的，一律不得开工”之规定，在获得有关部门批准前已开工建设。

原因分析：一是项目实施周期较紧，需要监理单位尽快投入业务工作。二是在取得施工许可证前，施工物料已准备就绪，施工条件已达到要求，若延期施工，将带来较高成本。

### 4.工程进度不及预期

项目取得的基坑支护和土石方开挖施工许可证备注工期为2022年6月10至2022年12月31日。原定于2022年底完工的基坑支护和土石方工程作业，受疫情、城市创文等因素影响，延期至2023年5月完成，造成施工计划不断调整，对比施工进度计划已滞后，相关后续工程顺延。

原因分析：未制定有效推进施工进度的工程实施预案，对可能影响工程建设进度的人为、不可抗力等因素预估不足。

# 七、有关建议

## （一）增强专项债券全过程绩效管理意识

建议项目单位增强预算绩效管理意识，做好项目事前绩效评估工作，完善预算绩效目标管理机制，实行绩效目标实现程度和预算执行进度的“双监控”管理。加强绩效管理人员培训，根据项目决策、过程管理、绩效目标完成情况及产生的效益进行预算绩效自评，及时报送项目绩效自评报告，并按要求公示公开。

## （二）加快债券资金拨付，推进项目支付进度

建议财政部门加强预算监督管理，建立健全动态监控管理，增强专项债券资金拨付及时性，严格遵循《湖南省政府专项债券管理暂行办法》之有关规定，当年发行的专项债券资金原则上应在年内拨付使用完毕，严禁滞留国库、沉淀在部门单位。同时，项目实施单位应按照工程建设进度计划，推动项目形成更多实物工作量，尽快将账面金额转化为有效支出，最大限度地提高财政资金的使用效益。

## （三）严格遵守项目基本建设程序

工程建设项目应严格按照投资建设项目有关规定执行。一方面，市中医医院应加强工程业务管理，提高项目实施过程中合同签订规范性，避免未签合同先开展业务等行为，以免造成不必要的损失。另一方面，项目审批报建、建设实施、竣工验收等各个环节应严格执行基本建设程序，禁止边勘察、边设计、边施工，以及未批先建等行为。

## （四）加强项目工期管理，提高建设效率

建议加强建设项目工期和施工进度管理。一方面在重新评估进度计划的基础上，采用更加科学、合理的方法估算工期，加强对关键节点的管控力度，提高工期估计的准确率，并制定相应的应急预案；另一方面，在施工期间应加强工程进度管理，对节点工程进行实时跟踪，依据实际进度与计划进度间的偏差情况作出修改和调整，提高项目施工效率，尽量减少延期施工对周边地区居民工作和生活的影响。

# 八、其他需要说明的问题

截至现场评价工作结束，项目尚处于建设期，绝大部分产出无法衡量，未来产生的主要效益暂时无法得到准确评判，因此，本次绩效评价具有一定局限性。如有必要，建议财政部门在项目进入正式运营期后（2025年），对本项目开展绩效复评。