

2022 年山东省菏泽市定陶区

专项债券项目实施方案

菏泽市定陶区天中街道办事处

2022 年 1 月 10 日



一、项目基本情况

（一）项目名称

菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目

（二）项目单位

菏泽市定陶区天中街道办事处

（三）项目规划审批

项目批复文号：菏定发改审批【2020】2号；

项目规划选址意见文号：选字第 3717032020217003（T）；

项目环境影响登记表文号：202037172700000089

项目已取得菏泽市定陶区行政审批服务局出具的《关于菏泽市定陶区棚户区改造东城片区（和谐社区）建设项目用地预审意见的复函》

（四）项目规模与主要建设内容

本项目总建筑面积 654750m²，其中住宅建筑面积 547649m²，幼儿园建筑面积 2450m²，便民服务建筑面积 1795m²，物业服务建筑面积 1795m²，地下建筑 56405m²（含地下储藏室 45562m²），安置套数 4117 套。

（五）项目建设期限

本项目建设期 34 个月，预计工期为 2020 年 3 月至 2022 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、建设部发布的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）
- （2）《投资项目可行性研究指南》（中国电力出版社）
- （3）相关行业建设项目概算编制办法
- （4）菏泽市材料预算价格
- （5）现行投资估算的有关规定
- （6）建筑工程费用依据本地区最新材料预算价格进行测算调整计取
- （7）当地相关工程的有关资料
- （8）项目建设单位提供的《可行性研究报告》及有关基础数据资料

2、估算总额

本项目估算总投资 150,000.00 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。
- （3）采用银行贷款等其他融资方式。

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	150000.00	100.00%	
一、资本金	130000.00	86.67%	
自有资金	130000.00	86.67%	
二、债务资金	20000.00	13.33%	
专项债券	20000.00	13.33%	
银行借款			

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棚户区土地出让金收入。本项目通过棚户区改造可出让土地面积 142.8 亩。假设运营期第七年可出让土地面积 142.80 亩。

1. 土地出让价格预测

查询中国土地市场网，选取近年项目拟腾空地块附近出让的住宅、商业地块 4 宗，本次评价参考上述 4 宗土地出让情况进行预测。具体如下表所示：

表 2：项目附近土地出让情况表

序号	地块	出让日期	位置	出让面积 (m ²)	容积率	建筑面积 (m ²)	成交价格 (万元)	楼面地价 (元/m ²)
1	C2021-02	2021-8-20	陶朱公大街以南，白土山路以西，学东路以东，南护城河以北	77,198.39	1	77,198.39	13,895.64	1,799.99
2	C2021-30	2021-12-6	定陶区人民路以东，兴华路以南，南邻 C2021-31，陶驿路以西	66,728.33	1	66,728.33	26,023.92	3,899.98
3	S202401	2021-2-27	汉源路以北，广州路以西，南邻建设用地，北邻建设用地	6,153.03	1	6,153.03	922.95	1,499.99
4	C2021-04	2021-5-19	定陶区汉源路以北，广州路以西，南邻陶城怡景，北邻陶城怡景	7,527.04	1	7,527.04	1,129.05	1,499.99

菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目位于青年路西侧、陶驿路东侧、希望路北侧、北领建设用地，根据地块的具体情况对出让土地楼面价格进行预测。具体情况如下表：

表 3：项目地块土地楼面价格预测表

序 号	地块名称	出让面积（m²）	建筑面积（m²）	成交价格（万元）	楼面地价（元/m²）	权重系数	权重金额（元/m²）	修正系数	修正金额（元/m²）
1	C2021-02	77,198.39	77,198.39	13,895.64	1,799.99	0.30	540.00	1.00	648.00
2	C2021-30	66,728.33	66,728.33	26,023.92	3,899.98	0.15	585.00	1.00	702.00
3	S202401	6,153.03	6,153.03	922.95	1,499.99	0.30	450.00	1.00	900.00
4	C2021-04	7,527.04	7,527.04	1,129.05	1,499.99	0.25	375.00	1.00	562.50
	综合楼面价格					1.00			2,812.50

根据上述土地市场情况表及出让地块周边土地价格预测表相关计算，选取土地价格增速为菏泽市 2019 年至 2021 年按照可比价格计算的 GDP 平均增长速度 6.83%的 80%，现预测相应地块土地出让楼面价格如下：

表 4：以 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83%的 80%计算自融资开始日起第七年土地综合楼面地价预测表

年份	2019 年至 2021 年 GDP 平均增速 6.83% 的 80% (元/m ²)
第一年	2,966.19
第二年	3,128.26
第三年	3,299.19
第四年	3,479.46
第五年	3,669.58
第六年	3,870.08
第七年	4,081.54

2、土地出让收入预测

根据 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83% 的 80% 计算自融资开始日起第七年土地综合楼面地价预测表，预测可实现土地出让收入情况如下：

表 5：2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83% 的 80% 计算土地出让收入预测表

项目名称	2019 年至 2021 年 GDP 平均增速 6.83% 的 80% (万元)
菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目	38,856.29

3、土地出让收益预测

假设相应地块自融资开始日第七年开始挂牌出让，并在一年内全部出让，以 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83% 的 80% 计算土地价格增长，假设自融资开始日第七年实现土地出让现金流入 38,856.29 万元，且根据政府出具相关文件，该土地征拆的相关费用由当地政府自行解决，不再从该土地出让收益中支付。

（二）项目融资还本付息情况

菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目拟申请发行项目债券资金 20,000.00 万元，票面利率为 4.00%，融资期限七年，在债券存续期每年支付一次利息，最后一期还本付息。自发行之日起七年债券存续期债券应还本付息情况如下：

表 6：

金额单位：人民币万元

年度	期初本金 金额	本期新增 本金	本期偿还 本金	期末本金 余额	融资 利率	应付利息	还本付息 合计
第 1 年		20,000.00		20,000.00	4.00%	800.00	800.00
第 2 年	20,000.00			20,000.00	4.00%	800.00	800.00
第 3 年	20,000.00			20,000.00	4.00%	800.00	800.00
第 4 年	20,000.00			20,000.00	4.00%	800.00	800.00
第 5 年	20,000.00			20,000.00	4.00%	800.00	800.00
第 6 年	20,000.00			20,000.00	4.00%	800.00	800.00
第 7 年	20,000.00		20,000.00	0.00	4.00%	800.00	20,800.00
合计		20,000.00	20,000.00			5,600.00	25,600.00

（三）项目预期收益与融资自求平衡情况预测

本期债券募投项目收益为土地挂牌交易产生的现金流入，土地为挂牌交易前需支付的资金利息由项目建设金支付，项目建设金包括项目资本金及债券资金。通过对近年项目周边地块成交情况等查询，预期土地出让收入对应的政府性基金收入偿还融资本息情况为：假设自融资开始日起第七年开始土地挂牌交易，且于 1 年内全部出让完毕，以 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83% 的 80% 计算土地价格的增长的情况下，菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目本息覆盖倍数如下：

表 7：

项目	2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83% 的 80%
菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目	1.52

表 8：2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83% 的 80% 计算土地价格的增长的情况下的本息覆盖倍数

金额单位：人民币万元

年度	借款本息支付			项目收益
	本金	利息	本息合计	
第 1 年		800.00	800.00	
第 2 年		800.00	800.00	
第 3 年		800.00	800.00	
第 4 年		800.00	800.00	
第 5 年		800.00	800.00	
第 6 年		800.00	800.00	
第 7 年	20,000.00	800.00	20,800.00	38,856.29
合计	20,000.00	5,600.00	25,600.00	38,856.29
本息覆盖倍数	1.52			

经过上述测算，在相关预测假设前提下，按 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83% 的 80% 计算土地价格的增长的情况下，本息覆盖倍数为 1.52，预期土地出让收入对应政府性基金收入能够合理保证偿还融资本息，实现项目收益和融资自求平衡。

（四）其他需要说明的事项

1、本次专项债券于 2022 年发行，为年中发行，期限 7 年，每年付息一次，到期一次偿还本金，故测算项目收益与融资自求平衡时，2028 年还款到期本金。

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。

（五）小结

本项目主要偿债来源是土地出让收益，项目建设资金来源于项目资本金及发债募集资金。通过对土地出让收益、项目融资还本付息情况估算，测算按 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83% 的 80% 计算土地价格的增长的情况下，本息覆盖倍数为 1.52，预期土地出让收入对应政府性基金收入能够合理保证偿还融资本息，实现项目收益和融资自求平衡。综合以上分析，项目各项偿债能力分析指标均符合要求，具备偿债能力，能够保证在偿还期内还清所有融资。

表 6：现金流覆盖倍数表（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	20,000.00	5,600.00	25,600.00	
银行借款				
融资合计	20,000.00	5,600.00	25,600.00	38,856.29
覆盖倍数	1.52			

四、专项债券使用与项目收入缴库安排

项目单位（包括项目单位的管理单位）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

1、资金风险

项目资金来源的可靠性、充足性和及时性不能保证，导致项目工期拖延甚至被迫终止；由于工程量预计不足或设备、材料价格上升导致投资增加。

2、组织管理风险

由于项目组织结构不当、管理机制不完善等因素，导致项目不能按期建成。

3、外部协作条件风险

交通运输、供水、供电等外部配套设施发生重大变化，给项目建设和运营带来困难。

（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，如果市场供需态势发生较大变化，用量项目需求减少，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存在一定的风险。如果管理运营不当，会造成人员过剩、成本增加等问题，直接关系到项目运营成本。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目主管部门为菏泽市定陶区天中街道办事处，实施单位为菏泽市定陶区天中街道办事处，本次拟申请专项债券 14,400.00 万元用于项目建设，年限为 7 年（含建设期）。

（二）评估内容

A、立项必要性。该指标分值 20 分，评估得分 20 分，得分率 100%。

1. 政策相关性。该指标分值5分，评估得分5分。

（1）符合《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》（国发〔2007〕24号）

意见中指出：住房问题是重要的民生问题，按照全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的目标要求，把解决城市（包括县城）低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住房制度改革的重要内容，作为政府公共服务的一项重要职责……解决低收入家庭住房困难，要坚持立足国情，满足基本住房需要；统筹规划，分步解决；政府主导，社会参与；统一政策，因地制宜；省级负总责，市县抓落实。

（2）符合《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的

通知》(国办发【2010】4号)

通知中指出:要适当加大保障性住房建设力度,扩大保障性住房供应范围。商品住房价格过高、上涨过快的城市,要切实增加限价商品住房、保障性住房、公共租赁住房供应。重点明确中低价位、中小套型普通商品住房和限价商品住房、公共租赁住房、保障性住房、廉租住房的建设规模,并分解到住房用地年度供应计划,落实到地块,明确各地块住房套型结构比例等控制性指标要求。各地要通过城市棚户区改造和新建、改建、政府购置等方式增加廉租住房及保障性住房房源,着力解决城市低收入家庭的住房困难。

(3) 符合《产业结构调整指导目录(2015年本)》

本项目建设符合《产业结构调整指导目录(2015年本)》鼓励类第三十七类其他服务业第1条“保障性住房建设与管理”的要求。因此本项目的建设符合国家产业政策要求。

菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区(和谐社区)项目符合中央、山东省、菏泽市相关政策规定,项目立项政策依据充分。

2. 职能相关性。该指标分值5分,评估得分5分。

项目符合国家、山东省、菏泽市、定陶县相关文件精神,菏泽市定陶区天中街道办事处是该项目具体实施单位,与其部门职能相关性

强。

3. 需求相关性。该指标分值5分,评估得分5分。

项目建设主要包括建设地上住宅、地下车库、幼儿园等等。项目的建设和运营,能够促进定陶县相关行业发展,推动经济增长,符合经济社会协调发展的总体要求。项目实施的现实需求迫切,需求相关

性强。

4. 财政投入相关性。该指标分值 5 分，评估得分 5 分。

地方债券资金用于建设地上住宅、地下车库、幼儿园等，打造可持续发展的低碳社区，力求打造成保障房住区的典范，建设成为当地“以居住为主，健全的公共服务设施配套于一体的“标准社区”。该项目属于地方债券资金支持范围，财政投入相关性较强。

B、投入经济性。该指标分值20分，评估得分16分，得分率80%。

1. 投入合理性。该指标分值10分，评估得分8分。

项目建设是改善安置房生活环境建设，提高安置房人民生活质量，项目建成后，本着可持续性发展的原则，充分考虑现代人的居住生活方式，以人为本合理布局，营造低密度高绿化率的居住环境，创造简洁、人文、温馨的花园小区。项目投入与预期产出及效果相匹配，但成本测算依据不够充分。

2. 成本控制措施有效性。该指标分值10分，评估得分8分。

菏泽市定陶区天中街道办事处编制绩效目标中设置了产出成本指标，对改造工程费用、其他费用、基本预备费用及建设期利息进行了规定，项目实行招标投标制，对建设项目工程、主要设备、材料采购实行公开招标，但无具体成本控制措施。

C、绩效目标合理性。该项指标20分，得分16分，得分率80%。

菏泽市定陶区天中街道办事处设定了菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目绩效目标，同时依据绩效目标细化分解了63个绩效指标，包括产出数量指标27个、产出质量指标2个、产出时效指标1个、产出成本指标24个、经济效益指标2个、

社会效益指标2个、生态效益指标2个、可持续影响指标1个、服务对象满意度指标2个。

1. 目标明确性。该指标分值10分，评估得分8分。

部分绩效目标设定不明确，部分绩效指标细化、量化程度一般。指标设置笼统，无法衡量和考核。

2. 目标合理性。该指标分值10分，评估得分8分。

该项目所设定的绩效目标与项目主要工作内容较相关，能够依据绩效目标设置项目绩效指标，但评估认为，个别指标设置不够合理，如社会效益指标“社会稳定”、“安全保障”，不能以量化形式进行表述的，应采用定性的分级分档形式进行表述，绩效指标尽量清晰细化可考核。

D、实施方案有效性。该项指标20分，得分18分，得分率90%。

1. 实施内容明确性。该指标分值5分，评估得分4分。

项目建设方案中明确了具体的建设内容，其中工程费用、其他费用、基本预备费用、建设期利息。实施内容明确，但不够详细，与绩效目标较为匹配。

2. 项目时效性。该指标分值5分，评估得分5分。

实施方案中明确各项目具体实施时间，建立项目清理、退出、调整等机制。

3. 实施方案可行性。该指标分值5分，评估得分5分。

项目实施内容和目标较匹配，有详细的项目组织、进度安排，与项目有关的基础设施条件能够得以有效保障。

4. 过程控制有效性。该指标分值5分，评估得分4分。

项目申报以及项目资金申请等方面履行的程序较为规范，但过程

有效性一般。一是实施方案中未明确项目组织机构及人员职责分工情况；二是项目管控措施不够健全，对项目管理过程中预期存在的风险未进行充分分析，缺乏相应的风险控制措施。

E、筹资合规性。该项指标20分，得分16分，得分率80%。

1. 筹资合规性。该指标分值10分，评估得分8分。

项目申请地方债券资金和自有资金，资金筹措程序缺乏相关论证，论证资料不齐全，资金筹措财权和事权匹配度较高。

2. 财政投入能力。该指标分值5分，评估得分5分。

项目申请地方债券资金和自有资金，资金支持方式科学合理。

3. 筹资风险可控性。该指标分值5分，评估得分3分。

项目申请地方债券资金和自有资金，筹资渠道合理，但针对预期风险设定应对措施不够具体。

F、总体结论。

项目综合得分为86分

总体意见为：**建议予以支持。**

G、评估的相关建议

（一）合理填报绩效目标、指标

建议根据项目实际情况，合理填报绩效目标、指标，进一步提升项目绩效目标填报水平。如根据项目具体情况设置体现出成本控制情况的成本指标，如“排水等公共配套设施面积”和“不可预见工程费”等设置指标不够详细，绩效指标尽量清晰细化可考核。

（二）进一步完善细化方案，确保方案可行性

项目实施方案部分内容有待进一步细化、完善，如方案中应增加

对施工设备质保要求的描述；完善对工程改造项目的质量考核措施，加强对施工方服务质量管理。确保项目过程控制有效性，保证项目顺利实施。

（三）加强对项目执行过程的管控

应组建项目组、确定人员职责分工，对项目执行过程中预期存在的风险进行充分分析，制定相应的风险管控措施以保障项目保质保量完成。

H、其他需要说明的问题

（一）本次评估以项目主管部门和项目实施单位提供的评估材料为基础，项目主管部门和项目实施单位对评估材料的真实性、完整性负责。

（二）本报告仅作为定陶县财政局审核菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目资金的参考依据，不作其他用途。

（三）建议将该项目事前评估结果在一定范围内公布，为主管部门及预算单位改进管理工作、调整和优化本部门预算支出结构、合理配置资源提供借鉴。

I、总体结论。

项目综合得分为86分

总体意见为：建议予以支持。

（三）评估结论

定陶县财政局审核菏泽市定陶区天中街道办事处棚户区改造东城片区（和谐社区）项目，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。项目建成后能加快棚改事业的发展，促进人员就业，是服务经济、促进社会稳定的重要组成部分，是维护人民群众生存权益和生活权益、改善和提高人民群众生活质量的有效保障。但该项目在绩效目标细化、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。