

牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目

项目实施方案

项目实施单位：菏泽正邦控股集团有限公司



主管财政机关：菏泽市牡丹区财政局



一、项目基本情况

（一）项目名称

牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目

（二）项目主管部门

菏泽市牡丹区财政局

（三）实施单位

实施单位：菏泽正邦控股集团有限公司

菏泽正邦控股集团有限公司是经区政府批复投资设立的国有独资公司。经区政府授权，公司作为我区棚改安置区建设主体。公司注册资本 16000 万元。2020 年正邦置业公司委被菏泽市委、市政府评为“菏泽市干事创业先进集体”目前，公司经营范围：房地产开发、商品房销售、建筑工程施工、市政公用工程施工、建筑工程装饰装修及城市基础设施建设投资。

菏泽正邦控股集团有限公司现有人员 68 人，其中党员 9 人，入党积极分子 7 人，管理人员 13 人。董事会、监事会均已成立，同时下设七部一室：财务部、工程部、人事部、企划部、开发经营部、市场运营部、服务部及办公室。自成立以来，紧紧围绕菏泽市牡丹区委、区政府确定的城市建设中心任务，忠实履行国企使命，致力安置区及重点工程建设，先后承建了大学城片区（阳光嘉园）安置小区，何楼万福河片区棚户区改造一期、二期，打鱼店新村安置区，体育公园安置区建设项目，魏海片区（大学路南侧地块）安置区建设项目，仓房杏坛小区建设项目，赵磐石安置区，正邦商务中心，国花博览园国花交易中心，当代名人艺术馆和书画频道艺术中心，

牡丹奇珍艺术馆，牡丹区返乡创业园，吴店园区（高强铝新材料产业园基础设施建设项目）等一大批省、市级重点项目，特别是国花博览园国花交易中心成为菏泽新地标，对完善菏泽城市功能、促进经济社会发展发挥了积极作用。截至 2020 年末，总资产达 45 亿元。

（四）项目规划批复

2018 年 3 月 2 日，菏泽市牡丹区发展和改革局《关于万福河片区棚户区改造二期项目的可行性研究报告的批复》（菏区发改审批【2018】008 号）（2108-371702-04-01-517569）。

2018 年 3 月 5 日，菏泽市牡丹区环境保护局《关于菏泽正邦置业有限公司万福河片区棚户区改造二期项目环境影响报告表的批复》（菏牡环报告表【2018】19 号）。

2018 年 8 月 28 日，菏泽市牡丹区发展和改革局《关于菏泽正邦置业有限公司万福河片区棚户区改造二期项目节能评估报告书的审查意见》（菏区发改能审【2018】8 号）。

2020 年 8 月 5 日，菏泽市自然资源和规划局颁发的不动产证书（鲁 2020 菏泽市不动产权第 0067428）。

（五）项目规模与主要建设内容

本项目规划总用地面积 122020.5 平方米，总建筑面积 250625.04 平方米，地上建筑面积 249332.06 平方米，地下建筑面积 1292.98 平方米。安置户数 1107 户，地上容积率 2.05，建筑密度 21.02%，绿地率 35%。本项目总投资约为 58641 万元。

（六）项目建设期限

本项目建设期 37 个月,开工日期 2020 年 5 月 30 日,拟竣工日期至 2023 年 6 月 21 日。

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) 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年年规划纲要》；

(2) 《国有土地上房屋征收与补偿条例》（中华人民共和国国务院令 第 590 号）；

(3) 《《国务院关于加强棚户区改造工作的意见》；

(4) 《山东省国民经济和社会发展第十三个五年年规划纲要》；

(5) 《菏泽市国民经济和社会发展第十三个五年年规划纲要》；

(6) 《菏泽市建设事业发展第十三个五年年规划纲要》；

(7) 《菏泽市城市总体规划（2003-2020 年）》；

(8) 菏泽市国有土地上房屋征收与补偿办法（第 8 号政府令）；

(9) 菏泽市国有土地上房屋征收评估办法》（菏房发(2013)32 号）；

(10) 国家计委颁布的《建设项目评价方法与参数》（第三版）；

(11) 国家颁布的城市建设的其他相关规定及规范；

(12) 《山东省建设工程投资概算指标》；

(13) 《山东省建设工程其他费用暂行标准》；

(14) 建设单位提供的有关资料；

(15) 项目可行性研究报告。

2. 估算总额

本项目建设所需资金约 58641.44 万元，其中工程费用 53879.59 万元，工程建设其他费 3145.46 万元，预备费 1616.39 万元。

总投资估算表（金额单位：万元）

序号	工程和费用名称	建筑工程	安装费	其他费用	总额	备注
一	工程费用					
1	地上建筑面积	43633.11	2742.65		46375.76	
2	地下建筑面积	258.60	2.59		261.18	
3	绿化	458.95			458.95	
4	道路广场	521.56			521.56	
5	排水工程	421.56	375.94		797.50	
6	供水工程	375.94	501.25		877.19	
7	供电工程	375.94	877.19		1253.13	
8	热力工程	375.94	877.19		1253.13	
9	燃气工程	300.75	375.94		676.69	
10	消防设施	125.31	125.31		250.63	
11	围墙工程	157.65			157.65	
12	大门设施工程	13.40	5.64		18.80	
13	弱电配套工程	325.81	325.81		651.63	
14	室外照明	125.31	200.50		325.81	
	一小计	47469.82	6410.00		53879.59	
二	其他工程及费用					
1	地质勘察费			53.88	53.88	
2	规划、建筑施工图纸设计费			269.40	269.40	
3	可研、环评及能评编制费			53.88	53.88	

序号	工程和费用名称	建筑工程	安装费	其他费用	总额	备注
4	招标代理及交易费			39.84	39.84	
5	土地现状测绘费			26.94	26.94	
6	定位（放线）费			26.94	26.94	
7	施工监理费			538.80	538.80	
8	工程造价费			269.40	269.40	
9	城市基础设施配套费（住宅）			0	0.00	减免
10	城市基础设施配套费（商业）			0	0.00	减免
11	养老保障金			1400.87	1400.87	
12	人防工程易地建设费			0	0.00	减免
13	新型墙体专项基金			0	0.00	减免
14	预售散装水泥专项资金			0	0.00	减免
15	价格调节基金			0	0.00	减免
16	地形图规划设计与公示费			10.78	10.78	
17	建设工程施工图审查费			21.55	21.55	
18	前期物业招投标代理费			2.16	2.16	
19	防雷装置施工质量监督费			0	0.00	减免
20	防雷图纸审核费			0	0.00	减免
21	城市环境卫生费			0	0.00	减免
22	工程竣工验收测绘费			0	0.00	减免
23	建设单位管理费			431.04	431.04	
	二小计			3145.46	3145.46	
	一二合计	47469.82	6410.00	3145.46	57025.05	
三	预备费用			1616.39	1616.39	
1	不可预见工程费			1616.39	1616.39	
四	投资合计	47469.82	6410.00	4761.85	58641.44	

（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) 采取第 2 项未能募集部分，由公司采用自筹、银行贷款等其他融资方式，确保项目稳步推进。

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为项目资本金 29,641.00 万元，计划发行地方政府专项债券筹集 29,000.00 万元，2022 年拟发行 17000 万元，2023 年发债 12,000.00 万元。具体如下：

资金结构表

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	58,641.00	100.00%	
一、资本金	29,641.00	50.55%	
自有资金	29,641.00		
二、债务资金	29,000.00	49.45%	
专项债券	29,000.00		

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）、项目收益及现金流入预测评价

1、土地出让计划

菏泽市牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目由菏泽正邦控股集团有限公司负责建设，主要工程内容为项目安置房建设。该片区改造项目位于建设地点位于菏泽市牡丹区西安路以东，洞庭路以南，成阳路以西，湘

江路以北（以规划部门划定的建设红线为准）。通过棚户区改造可腾空土地腾空土地面积约 300000 平方米，折合 450 亩，项目占地面积 122020.5 平方米，总建筑面积 250625.04 平方米，地上建筑面积 249332.06 平方米，其中住宅建筑面积 196221.02 平方米，商业建筑面积 52228.24 平方米，公建配套面积 882.8 平方米，地下建筑面积 1292.98 平方米。安置户数 1708 户。剩余可出让土地面积约 177979.5 平方米，折合 266.97 亩。计划于项目建设完成后即债券存续期第三年和第六年分二次出让腾空土地面积 266.97 亩，其中第三年出让 50 亩，第六年出让 216.97 亩，拟出让用途为城镇住宅用地。

2、土地出让收益及现金流入预测评价

查询菏泽市自然资源和规划局城镇住宅用地出让信息，项目周边出让三块土地，土地出让平均单价 2524 元/平方米。测算情况见下表：

项目周边近期土地出让价格分析表

序号	地块编号	出让时间	位置	土地级别	供地方式	土地面积m ²	成交价格 万元	土地单价 元/平方米
1	2018-56号	2020年8月	月光社区建设用地以南、月光社区建设用地、月光社区耕地以西、月光社区建设用地、月光社区耕地以北、月光社区建设用地以东	五级	挂牌出让	25,151.00	6,036.24	2400.00
2	2018-55号	2020年8月	月光社区耕地以西、月光社区建设用地以东、月光社区建设用地以北、月光社区建设用地、月光社区林地以南	五级	挂牌出让	50,372.00	12,089.30	2400.00
3	2020-10	2021年11月	牡丹区长江路以南，兴华社区建设用地以北、以东，220国道、兴华社区耕地以西	三级	挂牌出让	53223	14370.21	2700.00
合						128746	32495.75	2524.00

计				
---	--	--	--	--

查询牡丹区 2016-2020 年政府工作报告及其他统计信息，2016—2020 年牡丹区 GDP 平均增长率为 8.9%，2021 年牡丹区 GDP 目标增长率 7.50%。测算情况见下表：

牡丹区城区 2016 年-2020 年 GDP 增长率分析

年份	2016	2017	2018	2019	2020	2021 预计
GDP(亿元)	264.36	290.54	318.2	350.87	371.77	
环比增长率		9.90%	9.52%	10.27%	5.96%	7.50%
2016-2020 年平均增长率	8.90%					

此次评价根据谨慎原则，采取不超过两者增长率孰低值计算土地价格的年增长，假设出让土地价格年增速为 6%。以项目周边近期出让土地平均成交单价 2524 元/平方米为基础年增长率 6%测算项目土地出让收入。

预计本项目第3年每亩土地的出让价格约为2972元/平方米，可实现出让收入9907万元；预计本项目第6年每亩土地的出让价格约为3314元/平方米，可实现出让收入47936万元；项目预计共可实现出让收入57843万元。

根据土地出让计划及土地价格预测数据，菏泽市牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目到期土地出让金 57843 万元，按土地出让政策规定结合牡丹区近年土地收益情况，扣除农业土地开发资金、国有土地收益基金、教育资金、农田水利建设资金及土地出让业务费后，菏泽市牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目可用于资金平衡的土地收益为 51602 万元（详见下表）。

土地出让收入测算表

序号	项目	单位	第三年出让	第六年出让	合计	备注
----	----	----	-------	-------	----	----

一	出让土地回款	万元	9907	47936	57843	
1	可出让土地面积	平方米	33333.335	144646.165	177979.5	折合 266.97 亩
2	预计土地单价	元/平方米	2,972.00	3314	*	
二	扣减项目合计	万元	1071	5170	6241	
1	农业土地开发资金	万元	31	136	167	9.4 元/ 平方米
2	国有土地收益基金	万元	495	2397	2892	
3	教育资金	万元	198	959	1157	2%
4	农田水利建设资金	万元	198	959	1157	2%
5	土地出让业务费	万元	149	719	868	
三	用于资金平衡土地相关收益	万元	8836	42766	51602	

（二）、项目专项债券融资还本付息情况预测

菏泽市牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目此次拟通过发行棚户区专项债券 29000 万元，全部为新增债券，分期发行，2022 年拟发行 17000 万元，品种为记账式固定利率付息债券。此次公开发行专项债券 17000 万元，期限为 7 年期，暂定为年利率 3.50%，付息频率为 12 月/次，到期后一次性偿还本金；2023 年计划发展 12000 万元，期限为 7 年期，暂定为年利率 3.50%。菏泽市牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目预计还本付息总额 36105 万元（详见下表）。

**菏泽市牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目
棚户区改造债券融资还本付息情况**

单位：万元

序号	年度	期初本金余额	本期新增	本期偿还本金	期末本金余额	本期发债金额	本期债券利率	本期债券利息	后期债券金额	后期债券利率	后期债券利息	应付利息	应付本息合计
1	2022 年		17,000		17,000	17,000	3.50%	595				595	595
2	2023 年	17,000	12,000		29,000	17,000	3.50%	595	12,000	3.50%	420	1,015	1,015
3	2024 年	29,000			29,000	17,000	3.50%	595	12,000	3.50%	420	1,015	1,015
4	2025 年	29,000			29,000	17,000	3.50%	595	12,000	3.50%	420	1,015	1,015
5	2026 年	29,000			29,000	17,000	3.50%	595	12,000	3.50%	420	1,015	1,015
6	2027 年	29,000			29,000	17,000	3.50%	595	12,000	3.50%	420	1,015	1,015
7	2028 年	29,000		17,000	12,000	17,000	3.50%	595	12,000	3.50%	420	1,015	18,015
8	2029 年	12,000		12,000			3.50%		12,000	3.50%	420	420	12,420
	合计	*	29,000	29,000	*	*	*	4,165	*	*	2,940	7,105	36,105

（三）、本息覆盖倍数预测评价

本息覆盖倍数能够进一步说明项目自身产生的资金流是否充足，保障程度大小。

项目土地未挂牌交易前需支付的资金利息由项目资本金支付，土地挂牌交易后需支付的利息及本金由土地出让收入取得的资金支付。

在本期专项债券发行前菏泽市牡丹区棚户区改造项目借款和专项债券已实现区内资金平衡，用于资金平衡的土地出让收入不包括本期拟发行专项债券用于资金平衡的土地的出让收入，故本次只论证本期债券募投项目收益和现金流覆盖债券还本付息情况。

根据土地出让计划及土地价格预测数据，牡丹区近年土地收益情况，在本专项债券存续期间内共产生可用于还本付息金额的净现金流入 51602 万元，能够覆盖债券本息金额 36105 万元，债券本息覆盖倍数 1.43 倍，用于还本付息资金的充足性能够得到保障。项目收益可以覆盖融资成本，资

金无法偿还的可能性较低。

**以增速 6% 的 100% 比例
计算土地价格增长情况下的本息覆盖倍数**

金额单位：人民币万元

年 度	专项债券本息支付			项目收益
	本金	利息	本息合计	
2022 年	17,000.00	595.00	17,595.00	
2023 年	12,000.00	1,015.00	13,015.00	
2024 年		1,015.00	1,015.00	8,836.00
2025 年		1,015.00	1,015.00	
2026 年		1,015.00	1,015.00	
2027 年		1,015.00	1,015.00	42,766.00
2028 年		1,015.00	1,015.00	
2029 年		420.00	420.00	
合计	29,000.00	7,105.00	36,105.00	51,602.00
本息覆盖倍数				1.43

（四）其他需要说明的事项

假设本次专项债券于 2022 年 1 月发行成功，期限 7 年，每年付息一次，到期一次偿还本金。

1. 项目收入、成本、收益测算仅考虑债券存续期间，其后的经营期限未纳入测算期间。

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）项目收益与融资自求平衡情况

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，测算以增速 6%的 100%比例计算土地价格的增速的情况下，本息覆盖倍数为 1.43，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 9：现金流覆盖倍数表（金额单位：万元）

融资方式	还本付息支出			项目收益
	本金	利息	本息合计	
专项债券	29,000.00	7105.00	36105.00	51602.00
覆盖倍数	1.43			

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. 项目建设前期风险主要集中在初步设计方案、设计概算、施工招标投标环节。项目前期设计水平限制考虑不周全，设计输入沟通不充分，导致初步设计方案不完善，未及时发现建设漏项和设计差错；设计概算中工程量计算的多算、重算，工程量清单的漏项等，采用的定额水平、人材机等基础价格的不合理；工程设备规格、数量、配置与配套设计或工艺要求不匹配，造成设备的增减，价格偏差性等；概算费用构成编制的不完整或深度不够等造成建设阶段投资预算不准确，施工企业对工程成本控制的不重视，项目实施的合同条款不明造成工程索赔等都会产生投资风险。

2. 工程项目进度风险的影响因素有审批周期长，设计和招投标等相关工作不及时，压缩工程建设工期；项目设计时考虑不周，各专业配合不足，造成施工过程中的方案调整或设计变更多，或设计变更方案滞后；施工单位人员不足（或不稳定），施工组织不合理，材料供应不及时，工程施工各工序难以全面铺开；与设计方、施工方、监理方的协调不足，或公司内各技术管理人员间协调与配合不充分；材料、设备的性能和工艺要求的特殊性不能及时到货，或设备到货后的配套设施与原设计不匹配的调整；复杂的工程地质或风沙、雨雪天气等自然因素，导致工程进度拖延不能按计划时点验收，延期投产造成收入延迟取得。

3. 工程质量风险主要影响因素有项目设计方案缺陷；项目建设过程中对监理单位、施工单位监管不到位，施工单位的偷工减料；工程质量不满足质量验收规范或材料、设备采购不满足工程的质量要求；建设过程中的

施工方、监理方、设计方质量意识淡薄等现象，导致工程质量不合格造成安全事故或直接经济损失；工程后期复位纠偏、加固补强等补救措施和返工所产生的经济损失及工期拖延；永久性缺陷对工程建成后使用者造成的使用不便等。

（二）与项目收益相关的风险

土地出让收益达不到预期风险。项目偿债来源是土地出让收益。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的变化会导致对未来土地出让计划和出让收入的判断不准确、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目，项目主管部门为牡丹区发展和改革委员会，项目实施单位为菏泽正邦控股集团有限公司。本次拟申请专项债券 29000 万元用于牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目建设，年限为 7 年。

（二）评估内容

1. 项目实施的必要性

（1）项目的建设符合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第三十五章为健全住房供应体系，指出构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，优化住房供需结构，稳步提高居民住房水平，更好保障住有所居。

其一，要求完善购租并举的住房制度；以解决城镇新居民住房需求为主要出发点，以建立购租并举的住房制度为主要方向，深化住房制度改革。对无力购买住房的居民特别是非户籍人口，支持其租房居住，对其中符合条件的困难家庭给予货币化租金补助。把公租房扩大到非户籍人口，实现公租房货币化。研究完善公务人员住房政策。

其二，促进房地产市场健康发展；优化住房供给结构，促进市场供需平衡，保持房地产市场平稳运行。在住房供求关系紧张地区适度增加用地规模。在商品房库存较大地区，稳步化解房地产库存，扩大住房有效需求，提高棚户区改造货币化安置比例。积极发展住房租赁市场，鼓励自然人和各类机构投资者购买库存商品房，扩大租赁市场房源，鼓励发展以住房租赁为主营业务的专业化企业。促进房地产业兼并重组，提高产业集中度，开展房地产投资信托基金试点。发展旅游地产、养老地产、文化地产等新业态。加快推进住宅产业现代化，提升住宅综合品质。

其三；提高住房保障水平；将居住证持有人纳入城镇住房保障范围。统筹规划保障性住房、棚户区改造和配套设施建设，确保建筑质量，方便住户日常生活和出行。完善投资、信贷、土地、税费等支持政策。多渠道筹集公共租赁房房源。实行实物保障与货币补贴并举，逐步加大租赁补贴发放力度。健全保障性住房投资运营和准入退出管理机制。牡丹区万福河

片区棚户区改造二期项目符合构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，因此符合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。

(2) 项目的建设符合《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》

《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第四十九章完善社会保障制度，指出强化保障性住房建设，统筹城乡居民多样化需求，坚持实物安置和货币补偿相结合，加快建设公租房、廉租房，加强棚户区、老旧小区和城中村改造，着力解决城镇基本住房问题，逐步实现住房保障制度城镇常住人口全覆盖，坚持政府主导，政策扶持，引导社会参与，通过新建、改建、配建、长期租赁等方式，增加公共租赁住房供应，使其成为保障性住房的主体，完善保障性住房建设、分配、运营、管理制度，强化土地、财税、金融政策支持，严格质量监管。项目建设符合《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》强化保障性住房建设的要求。

(3) 项目的建设符合《菏泽市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》

《菏泽市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》第五章 繁荣发展服务业 促进经济结构优化升级，第二节 扶持生活性服务业中指出房地产业：落实国家稳定住房消费的信贷和税收政策，进一步改进住房金融服务方式。加大住房公积金贷款力度，放宽提取条件，提高服务水平。统筹优化住房规模与结构，推进房地产片区综合开发，多渠道、多方式消化库存商品房。培育和发展房产租赁市场，健全完善实物配租和租赁补贴并

重的住房保障机制。项目建设有助于完善菏泽市住房保障机制，促进菏泽市房地产业的健康有序发展，有利于社会的和谐稳定。项目建设符合《菏泽市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》。

2. 项目实施的公益性

(1)项目的建设是加快解决中低收入群众的住房困难,提高生活质量,改善人居环境,进一步加快改善民生的重大举措。

城市棚户区居民中低收入家庭比例高,特别是下岗失业、退休职工比较集中,群众要求改造的呼声强烈。实施棚户区改造,有利于加快解决中低收入群众的住房困难,提高生活质量,改善生活环境,共享改革发展成果,提高党和政府的威信,增强人民群众的向心力和凝聚力。因此,棚户区改造是一项保障民生、改善民生、发展民生的惠民工程,是将城市建设发展成果惠及更多百姓,很好地体现以人为本执政理念的需要。

(2)项目的建设是完善城市基础设施配套,盘活土地资源,实现土地集约利用,改善城市环境,提高城市竞争力,推进城市协调、健康发展的需要。

棚户区土地利用效率低,居民改善居住条件的诉求强烈,棚户区改造对于落后城区土地利用效率提高、居民居住条件改善、住宅供应增加方面将意义显著,通过棚户区改造可以优化配置土地资源,改棚户、建高楼,提升容积率,促进土地合理利用。集中连片棚户区的改造可以盘活存量土地,提高土地的使用价值,使稀缺的土地资源得以再生和利用,进一步焕发老城区的生机和活力。也将有效缓解部分城市土地紧张、住房供应不足和房价上涨压力。

改造后的棚户区可以带动城市基础设施建设，从而带动周边地块盘活，有利于城市的总体规划，改善城市整体形象，提高城市竞争力，推进城市协调、健康发展。

（3）项目的建设是促进经济社会协调发展的有效途径。

棚户区是城市发展矛盾的集中体现，也是影响城市幸福感的最根本因素。古人讲“宅者人之本”、“人因宅而立”。对于广大老百姓来说，安居才能乐业。居者有其屋，是群众最基本的幸福追求。把群众的所求、所需、所盼始终装在心里，一切以群众的期盼为出发点和落脚点，才能把城市建设好、改造好，群众才会感到幸福。大量存在的棚户区，是影响群众幸福感的最迫切问题。棚户区是历史欠账。棚户区中的群众，在计划经济时期，为支援地方经济建设和企业发展做出了巨大贡献。这些职工群众依然居住在简陋的棚户区里，吃水难、排污难、取暖难、入厕难，环境十分恶劣，无“幸福”可言。棚户区条件差给群众带来了强烈的心理反差。棚户区削弱了对城市的认同感。通过棚改，让市民住上了宽敞的新房子，不仅居住条件发生了质的飞跃，而且家庭财产有了大幅增加。对市民来说，这就是最大的幸福。抓好棚户区改造，是科学发展的回归，是尊严的回归，是民生的回归。

（4）棚户区改造是完善城市功能、加快推进城镇化进程的客观要求。

棚户区安全隐患突出，影响群众生命财产安全，与城市现代化建设很不协调。实施棚户区改造，完善配套市政设施和公共服务设施，有利于改善城市环境，增强城市承载能力，提升城市品位；有利于优化土地资源配置和集约利用土地，加快推进城镇化进程；可以改变城市基础设施条件，

完善城市功能，改善地区原先落后的环境面貌，提升文明和谐社区的创建水平。

(5) 棚户区改造是促进经济社会协调发展、维护本区社会和谐稳定的有效途径。

实施棚户区改造，既可以带动社会投资，促进居民消费，扩大社会就业，又可以发展社区公共服务，加强社会管理，减少不稳定因素，推进平安社区建设，是扩内需、惠民生、保稳定的重要结合点。通过棚户区改造，能够使多数普通群众告别棚户区后搬迁上楼，可以起到稳定民心的积极作用。

3. 项目实施的收益性

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。假设自融资开始日起第三年和第六年开始土地挂牌交易，且于1年内全部出让完毕，以以增速6%的100%比例计算土地价格的生长的情况下，本息覆盖倍数为1.43。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。

4. 项目建设投资合规性

(1) 项目符合国家产业政策。国家发改委发布《产业结构调整指导目录（2019年本）》，其中，本项目符合第一类中鼓励类，四十二、1、保障性住房建设与管理的要求，属于鼓励类项目。

(2) 项目符合山东省政策要求。为进一步解决城镇中等偏下收入住房

困难家庭和新市民居住困难，增强住房困难家庭的获得感、幸福感，根据国家有关住房保障工作的要求，省住房城乡建设厅、民政厅、财政厅、人力资源社会保障厅、国家税务总局山东省税务局联合制定《关于进一步推进城镇住房保障家庭租赁补贴工作的指导意见》。《意见》指出按照“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度发展方向，落实中央经济工作会议“完善住房保障体系”工作要求，细化省委、省政府“双招双引”配套措施，以保障城镇住房困难家庭的基本住房需求为立足点，以解决新市民住房困难为出发点，进一步拓宽保障范围，加大住房租赁补贴力度，增多保障渠道、完善保障方式，增强住房困难群众的获得感、幸福感。

(3) 项目符合菏泽市住建局关于保障性住房建设的要求。菏泽市住房和城乡建设局《关于印发全市棚户区改造及安置房建设工作推进方案等四个推进方案的通知》指出菏泽市政府确定 2020 年为“安置房建设攻坚年”，棚改安置房建设列为市政府主要领导亲自调度的攻坚项目。确定 2020 年菏泽市全市的目标任务是完成棚户区改造 2.1 万套，基本建成及交付使用安置房 8 万套。

5. 项目成熟度

项目可行性研究报告、立项批复、项目环评、节能等手续已完成，项目成熟度较高。

(1) 2018 年 3 月 2 日，菏泽市牡丹区发展和改革局《关于万福河片区棚户区改造二期项目的可行性研究报告的批复》（菏区发改审批【2018】008 号）（2108-371702-04-01-517569）。

(2) 2018 年 3 月 5 日，菏泽市牡丹区环境保护局《关于菏泽正邦置业

有限公司万福河片区棚户区改造二期项目环境影响报告表的批复》（菏牡环报告表【2018】19号）。

（3）2018年8月28日，菏泽市牡丹区发展和改革局《关于菏泽正邦置业有限公司万福河片区棚户区改造二期项目节能评估报告书的审查意见》（菏区发改能审【2018】8号）。

（4）2020年8月5日，菏泽市自然资源和规划局颁发的不动产证书（鲁2020菏泽市不动产权第0067428）。

6. 项目资金来源和到位可行性

项目总投资58,641.00万元，发行专项债券募集资金29,000.00万元，资本金29,641.00万元，资金筹集到位可行性强。

项目实施单位菏泽正邦控股集团有限公司，承诺资本金和自筹资金足额到位。菏泽正邦控股集团有限公司是经区政府批复投资设立的国有独资公司。经区政府授权，公司作为我区棚改安置区建设主体。公司注册资本16000万元。2020年正邦置业公司委被菏泽市委、市政府评为“菏泽市干事创业先进集体”目前，公司经营范围：房地产开发、商品房销售、建筑工程施工、市政公用工程施工、建筑工程装饰装修及城市基础设施投资建设。

菏泽正邦控股集团有限公司现有人员68人，其中党员9人，入党积极分子7人，管理人员13人。董事会、监事会均已成立，同时下设七部一室：财务部、工程部、人事部、企划部、开发经营部、市场运营部、服务部及办公室。自成立以来，紧紧围绕菏泽市牡丹区委、区政府确定的城市建设中心任务，忠实履行国企使命，致力安置区及重点工程建设，先后承建了大学城片区（阳光嘉园）安置小区，何楼万福河片区棚户区改造一期、二期，

打鱼店新村安置区，体育公园安置区建设项目，魏海片区（大学路南侧地块）安置区建设项目，仓房杏坛小区建设项目，赵磐石安置区，正邦商务中心，国花博览园国花交易中心，当代名人艺术馆和书画频道艺术中心，牡丹奇珍艺术馆，牡丹区返乡创业园，吴店园区（高强铝新材料产业园基础设施建设项目）等一大批省、市级重点项目，特别是国花博览园国花交易中心成为菏泽新地标，对完善菏泽城市功能、促进经济社会发展发挥了积极作用。截至 2020 年末，总资产达 45 亿元。资金实力较为充足，有能力通过前期累计盈余资金、建设期运营结余资金、集团化融资等方式保障资金及时到位。

7. 项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入、成本预测采取科学、谨慎的原则开展，项目收益预测合理。

牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目未来收益的关键是拟腾空土地的出让收益。通过查询中国土地市场网，选取腾空地块附近出让的住宅、商业地块作为参考，选取可比地块 3 个，并综合考虑容积率、出让时间等因素进行调整，确认该地块平均单价，综合考虑近 5 年牡丹区可比价格 GDP 增长率，确定 6% 作为增长率预测未来成交地价。综合考虑地块出让的预期时间，结合项目建设时间等因素，确定第三年出让 50 亩，第六年出让 216.97 亩，拟出让用途为城镇住宅用地，利用土地出让收益偿还债券本息。

8. 债券资金需求合理性

依据《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》要求，基础设施项目维持 20% 不变，社会民生等领域的补短板基础设施项目，在投资回报机制明确、收益可靠、风险可控的前提下，可以适当降低项目

最低资本金比例,但下调不得超过 5 个百分点。项目自筹资金超过 30%,因项目属于公益性项目,银行融资贷款利率高于地方政府专项债券发行利率。因此,项目发行债券募集资金方式更有优势,综合考虑,当前债券资金需求合理。

9. 项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

(1) 项目偿债计划可行。

按照当前偿债计划,地方政府债券项目运营期可用于偿债资金足以支付每年利息,到期还本时经营现金较为充裕。项目收益与融资本息总额覆盖倍数达到 1.43,即能保障项目项目还本付息,又避免过多资金闲置。

(2) 偿债风险点

①项目建设相关风险及应对措施

项目建设相关风险见五、(一)

应对措施:

建立项目管理机构,完善企业管理制度,对规范项目管理进行详细、全面地约束,增强管理人员风险意识,提高项目管理风险的预见性,有效规避建设风险。

一是加强工程投资控制,工程设计阶段是决定投资控制目标的关键阶段,加强对初步设计、设计概算的审核。保证工程建设投资构成的完整性、合理性,根据项目总进度计划编制项目投资计划。重视工程量清单的审核及招标控制价的编制,选择合理的合同计价方式。

二是促进工程进度管理,项目建设前期加强可行性研究报告和初步设计的审核工作,要求设计进度节点,提前组织工程、设备招投标工作,施

工前对设计图纸组织相关单位进行详细审核，减少工程实施过程中的变更。加强对设计、施工、监理单位的监督管理，严格控制进度计划中关键线路上关键工序的工期，适时进行计划调整，严格处理工程延误，及时采取纠偏措施督促和优化投入资源保证里程碑计划节点；定期将工程的进展情况进行梳理。

三是严抓工程质量管理，按照计划、实施、检查、处置的循环控制原理。以事前控制为基础，事中控制为重点，降低工程的质量风险。加强勘察设计阶段设计质量控制，建立健全的项目质量、技术管理制度，设立项目监理机构。施工前要求施工单位编制质量计划，审核并设置合理的质量控制点，对质量进行全面有效的监督管理。抓好工程中主要材料和主要设备的质量控制，严把建筑材料设备进场验收环节。在每道工序完成后，要按照规范及设计图纸要求组织设计、监理、建设和施工等单位对工序进行质量验收，尤其是对隐蔽工程的验收，不放过任何可能影响施工质量环节。

②项目收益相关风险及应对措施

项目收益相关风险见五、（二）。

应对措施：

针对该风险，本期债券将严格按照《地方政府专项债券预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《财政部 住房城乡建设部关于印发〈试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法〉的通知》（财预〔2018〕28号）的规定，将专项债券收入、支出、还本、付息等纳入政府性基金预算管理，土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现时，在专项债务限额内，

通过申请新一期专项债券进行周转偿还。

10. 绩效目标合理性

(1) 项目产出指标定量与定性相结合，科学、合理。

项目产出数量目标明确，完整反映拟建设项目内容；项目产出质量指标分别就建筑工程质量设定指标，均要求达到国家技术标准要求的合格标准，符合国家规定；项目产出时效符合项目进度计划；项目成本指标符合基本建设工程成本管理要求。

(2) 项目效益指标具有项目个性化，设定合理。

社会效益旨在提高群众居民居住条件，指标难以量化，设定为定性指标。为确保上述社会效益持续影响，一方面需要保障服务对象及时分配入住，促进经济社会稳定协调发展。

(3) 满意度指标覆盖全部服务对象，指标值设定合理。

项目主要面对城镇低收入家庭及老旧小区回迁安置户，从两个维度设定满意度指标，有利于全面考核服务对象的满意度。

表 10：项目总体绩效目标表

一级指标	二级指标	指标内容	指标值
产出指标	数量指标	建筑面积（万平方米）	≥25.06
	质量指标	建筑工程验收质量	合格
	时效指标	项目按期完工	2023 年 6 月
	成本指标	项目总投资	≤58641 万元
效益指标	经济指标	促进区域经济发展	有效提升
	社会效益指标	群众居住条件是否改善	是
		拆迁安置住房分配率	100%

一级指标	二级指标	指标内容	指标值
满意度指标	服务对象满意度	城镇低收入住房困难家庭满意度	$\geq 90\%$
		棚户区改造被拆迁居民满意度	$\geq 90\%$

11. 其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

（三）评估结论

牡丹区万福河片区棚户区改造二期项目的项目收益 5.16 亿元，项目债券本息合计 3.61 亿元，本息覆盖倍数为 1.43，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。项目建成后能改善城市中低收入群体的生活条件，还可以使用好部分城市存量建设用地，促进房地产业健康发展。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。但该项目在绩效目标设置方面仍有提升空间，项目风险及应对措施仍需进一步完善。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。