

济宁市嘉祥县
东顺花园棚户区改造项目二期工程
实施方案

项目单位：嘉祥城市建设集团有限公司

主管部门：嘉祥县住房和城乡建设局

财政部门：嘉祥县财政局

2024 年 1 月

一、项目基本情况

(一) 项目名称

嘉祥县东顺花园棚户区改造项目二期工程。

(二) 立项单位

本项目主管部门为嘉祥县住房和城乡建设局，立项单位为嘉祥城市建设集团有限公司。

(三) 项目规划审批

1. 2020 年 3 月 19 日山东省住房和城乡建设厅、山东省发展和改革委员会、山东省财政厅、山东省自然资源厅《关于公布调整 2020 年我省城镇棚户区改造开工计划任务的通知》(鲁建住字〔2020〕5 号)。

2. 2020 年 4 月 2 日济宁市住房和城乡建设局、济宁市发展和改革委员会、济宁市财政局、济宁市自然资源和规划局《关于公布调整 2020 年我市城镇棚户区改造开工计划任务的通知》(济建〔2020〕18 号)。

3. 2020 年 11 月 6 日取得《嘉祥县东顺花园棚户区改造项目二期工程建设项目备案证明》(项目代码: 2020-370829-70-03-127958)。

4. 2022 年 6 月 29 日取得嘉祥县行政审批服务局《嘉祥县东顺花园棚户区改造项目二期工程建设用地规划许可证》(地字第 370829202200054)。

5. 2022 年 7 月 28 日取得嘉祥县不动产登记中心出具的《不动产权权利证书》(鲁(2022)嘉祥县不动产权第 0014606

号)。

(四) 项目规模与主要建设内容

项目位于萌山路以西，兗兰路以南。建设用地面积 26,492.90 平方米，总建筑面积 78,838.00 平方米，其中：地上 62,628.00 平方米，地下 16,210.00 平方米。

(五) 项目建设期限

本项目预计建设期为 2022 年 9 月至 2024 年 12 月。

二、项目投资估算及资金筹措方案

(一) 编制依据

1. 山东省房地产开发管理条例；
2. 山东省安装工程价目表；
3. 山东省建筑工程综合定额；
4. 山东省安装工程综合定额；
5. 济宁市安置房建设相关政策；
6. 济宁地区材料预算价格；
7. 济宁地区类似工程造价；
8. 现行投资估算的有关规定。
9. 《嘉祥县东顺花园棚户区改造项目二期工程可行性研究报告》。

(二) 资金筹措方案

1. 资金筹措原则

(1) 通过自筹投入一定资本金，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。

2. 资金来源

本项目估算总投资 35,000.00 万元，其中，项目单位自有资金 17,500.00 万元，2023 年 5 月已发行专项债券 5,000.00 万元，本次拟发行专项债券 5,000.00 万元，后续 2024 年上半年拟发行专项债券 7,500.00 万元。预计后续发行债券金额不代表后续发行承诺。

表 1：项目资金来源情况

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	35,000.00	100.00%	
一、资本金	17,500.00	50.00%	
（一）自有资金	17,500.00	50.00%	
（二）专项债券			
1. 已发行专项债券			
2. 本期拟发行专项债券			
3. 后续拟发行专项债券			
二、债务资金（不含用作资本金部分）	17,500.00	50.00%	
（一）已发行专项债券	5,000.00	14.29%	
（二）本期拟发行专项债券	5,000.00	14.29%	
（三）后续拟发行专项债券	7,500.00	21.43%	
（四）银行融资			

三、项目预期现金流入、成本及融资平衡情况

（一）项目资金平衡测算表

表 2: 项目资金平衡测算表 (单位: 万元)

项目/内容	公式	合计	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年
一、经营活动产生的现金	—						
经营活动收入	A	41,851.11				7,204.90	
经营活动支出	B						
支付的各项税费	C						
经营活动现金流量	D=A-B-C	41,851.11				7,204.90	
二、投资活动产生的现金	—						
购建固定资产	E	35,000.00	2,370.00	8,130.00	24,500.00		
金融资产支出	F						
投资活动现金流量	G=E-F	-35,000.00	-2,370.00	-8,130.00	-24,500.00		
三、筹资活动产生的现金	—						
资本金(自有资金)	H	17,500.00	2,370.00	3,130.00	12,000.00		
专项借款	I	17,500.00		5,000.00	12,500.00		
银行借款	J						
偿还债券本金	K	17,500.00					
偿还银行借款本金	L						
支付债券利息	M	4,335.00				639.00	
支付银行借款利息	N						
筹资活动现金流量	O=H+I-J-K-L-M-N	13,166.00	2,370.00	8,130.00	24,500.00	-639.00	-639.00
四、期初现金	P						6,565.90
期末现金变动	Q=D+G+O	20,017.11				6,565.90	-639.00
五、期末现金	R=P+Q	20,017.11				6,565.90	5,926.90

(续)表 2: 项目资金平衡测算表 (单位: 万元)

项目/年度	公式	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年
一、经营活动产生的现金流量	—					
经营活动收入	A				34,646.21	
经营活动支出	B					
变化的各项税费	C					
经营活动现金流量净额	D=A-B-C				34,646.21	
二、投资活动产生的现金流量	—					
建设成本支出	E					
流动资金支出	F					
投资活动现金流量净额	G=E-F					
三、融资活动产生的现金流量	—					
资金 (如有前欠)	H					
专项债券	I					
银行借款	J					
偿还债券本金	K				5,000.00	12,500.00
偿还银行贷款本金	L					
支付债券利息	M	639.00	639.00	639.00	639.00	500.00
支付银行贷款利息	N					
融资活动现金流量净额	O=H+I+J-K-L-M-N	-639.00	-639.00	-639.00	-5,639.00	13,000.00
四、期初现金	P	5,926.90	5,287.90	4,648.90	4,009.90	33,017.11
期末现金变动	Q=D+O	-639.00	-639.00	-639.00	29,007.21	-13,000.00
五、期末现金	R=P+Q	5,287.90	4,648.90	4,009.90	33,017.11	20,017.11

注: 运营期利息支出列示在“三、融资活动产生的现金流量”、建设期利息由建设期项目资本金支付, 包含在“二、投资活动产生的现金流量—建设成本支出”中。

(二) 应付本息情况

本项目 2023 年 5 月已发行专项债券 5,000.00 万元、利率 2.78%、期限 7 年，本期拟发行专项债券 5,000.00 万元，后续 2024 年上半年拟发行专项债券 7,500.00 万元（预计后续发行债券金额不代表后续发行承诺），假设债券期限为 7 年、利率为 4.00%，在债券存续期每年支付一次债券利息，到期一次性偿还本金。专项债券还本付息情况如下：

表 3：本项目专项债券还本付息情况（单位：万元）

债券存续期	期初本金余额	本期增加本金	本期偿还本金	期末本金余额	应付利息	应付本息合计
2023 年		5,000.00		5,000.00		
2024 年	5,000.00	12,500.00		17,500.00	139.00	139.00
2025 年	17,500.00			17,500.00	639.00	639.00
2026 年	17,500.00			17,500.00	639.00	639.00
2027 年	17,500.00			17,500.00	639.00	639.00
2028 年	17,500.00			17,500.00	639.00	639.00
2029 年	17,500.00			17,500.00	639.00	639.00
2030 年	17,500.00		5,000.00	12,500.00	639.00	5,639.00
2031 年	12,500.00		12,500.00		500.00	13,000.00
合计		17,500.00	17,500.00		4,473.00	21,973.00

注：已发行专项债券利率为 2.78%，本期拟发行专项债券及后续 2024 年上半年拟发行专项债券利率预计为 4.00%。

(三) 本息覆盖倍数

本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 41,851.11 万元，融资本息合计为 21,973.00 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.90 倍。

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）保证严格按照政府债券管理相关规定履行相应义务，确保政府专项债券资金专款专用。

专项债券收支纳入政府性基金预算管理，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.自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对项目实施过程造成的影响，自然风险因素主要包括：火灾风险、风暴风险、洪水风险、雪灾风险、气温风险。

2.技术风险

技术风险是指由于科学技术的进步、技术结构以及相关变量的变动给项目可能带来的损失。包括：建筑施工技术和工艺革新的风险、建筑设计变动或计算失误的风险、设备故障或损坏的风险、建筑生产力因素短缺风险、施工事故风险。

3.社会稳定风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对项目的影 响。风险因素主要有城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、住户干预风险、治安风险。

（二）与项目收益相关的风险

1. 拆迁补偿工作风险

由于拆迁涉及群众的切身利益，加上群众对拆迁的政策缺乏理解，因此在征地拆迁问题上群众往往会与政府站在对立面，以各种形式抵制拆迁，这种负面情绪一经积累有可能演变为激烈的抵制行动，从而影响社会稳定。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

项目名称：嘉祥县东顺花园棚户区改造项目二期工程。

立项单位：嘉祥城市建设集团有限公司。

（二）评估内容

1. 项目实施的必要性

（1）符合国家十三五发展规划的要求

《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中第三十四章、建设和谐宜居城市中指出：基本完成城镇棚户区和危房改造任务。将棚户区改造与城市更新、产业转型升级更好结合起来，加快推进集中成片棚户区和城中村改造，有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房改造，棚户区改造政策覆盖全国重点镇。完善配套基础设施，加强工程质量监管。

健全住房供应体系提出：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。

推动城乡协调发展提出：推动新型城镇化和新农村建设协调发展，提升县域经济支撑辐射能力，促进公共资源在城乡间均衡配置，拓展农村广阔发展空间，形成城乡共同发展新格局。全面改善农村生产生活条件。科学规划村镇建设、农田保护、村落分布、生态涵养等空间布局。

（2）符合山东省“十三五”发展规划的要求

《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中第四十九章、完善社会保障制度提出：强化保障性住房建设。统筹城乡居民住房多样化需求，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。

（3）符合济宁市“十三五”发展规划的要求

《中共济宁市委关于制定济宁市国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出：推进以人为核心的新型城镇化。深化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生

活的农业转移人口进城落户，提高户籍人口城镇化率。完善居住、就业、教育、文化、医疗、社保等公共服务体系。健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。开展老旧小区综合整治，加大棚户区改造力度，疏解老城空间。稳步推进国家和省级新型城镇化综合试点。提升城市发展品质，加大城市景观及河岸开发、生态园林、公共空间等建设力度，传承城市文脉和肌理，推进老城有机更新，建设精致城市，展现城市特色风貌。坚持以人为本、源头治理、权责一致、协调创新的原则，构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制。综合施策促进房地产业持续健康发展。

2. 项目实施的公益性

(1)有助于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，是进一步加快改善民生的重大举措。

城市和国有工矿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) 有助于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, 是推进城市协调、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) 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。

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。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。

3. 项目实施的收益性

本项目经济效益指标来自于可行性研究报告，本棚户区改造项目拆迁范围位于尧兰路以南，建民小区以东，萌山路以西，火车站以北。拆迁土地面积 119,826.70 平方米，可出让土地面积 93,333.80 平方米。根据土地价格预测数据，本项目可用于资金平衡土地收益为 41,851.11 万元。

4. 项目投资合规性

本项目前期经过了集体决策，并进行了可行性论证和研究。

本项目的实施计划基本完整、可行、合理，具备明确的项目范围和项目内容，具备明确的项目组织及分工。

5. 项目成熟度

通过工程分析，该项目的选址合理，项目实施进度安排合理，工程设计和功能要求规范，消防、环保和劳动卫生符合有关规范要求。因此从项目实施角度分析，该项目的实施是比较成熟的。

6. 项目资金来源和到位可行性

项目总体投资额 35,000.00 万元，综合考虑各方情况，确定该项目申请专项债 17,500.00 万元，项目资本金为 17,500.00 万元，资金来源渠道及筹措程序合规。除项目自有资金外，通过发行专项债筹集，资金支持方式科学，到位可行性强。

7. 项目收入、成本、收益预测合理性

本棚户区改造项目拆迁范围位于兗兰路以南,建民小区以东，萌山路以西，火车站以北。拆迁土地面积 119,826.70 平方米，可出让土地面积 93,333.80 平方米。本项目预测土地收益数据时，本着土地用途性质一致、地块相邻的原则，选取参考地块，并考虑国民经济增长，采用嘉祥县 2023 年发行时近三年 GDP 平均增速 5.30%与 2023 年嘉祥县 GDP 目标增速 6.50%孰低原则计算 2 年后、7 年后的土地价格。按照相关法律法规等文件规定，根据腾空拟出让土地的性质，扣除集体土地社保费、土地出让业务费、农业土地开发基金、廉租房保证金、水利建设资金、教育资金等政策性基金。

8. 债券资金需求合理性

本项目总投资共计 35,000.00 万元，项目资本金为

17,500.00 万元，该项目资金缺口为 17,500.00 万元，根据本项目的投资需求，结合县财政实际财力情况，拟申请政府专项债券 17,500.00 万元，债券期限为 7 年。

9. 项目偿债计划可行性和偿债风险点

房地产投资的成功在很大程度上依赖于对风险的认识和管理。及早地发现或预测到这些风险并能及时地采取有效措施，化解或缓和、减轻、控制这些风险。项目控制风险的方式包括三项措施：

（1）通过加快进度来回避风险

首先，开发经营周期越长，项目建成以后的经济形势就越难预测。其次，开发经营周期越长，项目建成以后的政策形势也越难预测。所以回避房地产开发经营风险的办法是加快完成开发项目。项目预计建设周期为 27 个月，建议采取提高项目前期的速度、利用法律手段，来保证工作的顺利进行、采用招投标的办法和建设单位签订具有法律效力的承包合同，以保证资金的充分供应，与建筑材料等物资供应商签订施工材料供应合同。这样可避免主要因素的影响。

（2）通过市场调查来降低风险

项目通过周密的房地产市场调查，获得了尽可能多的信息。获得的有关投资环境和投资项目的市场信息越多，公司决策层作出的决策就越精确，从而能进行正确的科学的决策，包括投资项目的选择、区位的选择、时机的选择、融资的方式选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好地

控制项目投资过程中的风险。

（3）通过加强管理来回避风险

良好的项目管理是重要的保证。从投资开发来看，项目全过程的投资、进度和质量是重点。建议公司聘请有经验的房地产专家进行指导和培训，这样就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. 绩效目标合理性

国家发改委发布的《产业结构调整指导目录》（2011 年本，2013 年修正），将第三十七项其他服务业第 1 条“保障性住房建设与管理”列为鼓励发展的建设项目。该项目绩效目标符合国家政策发展的要求，绩效指标明确合理、细化量化，可衡量；指标值合理，可考核。

（三）评估结论

本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 41,851.11 万元，融资本息合计为 21,973.00 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.90 倍，符合专项债发行要求；项目可以通过自筹、发行专项债券等方式完成资金筹措，为本项目提供足够的资金支持，保证本项目的顺利施工。总的来说，本项目绩效目标明确，可实施性较强，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。