

山东省烟台市莱阳市
东古城及姜家庄棚户区改造项目
专项债券项目实施方案

财政部门：莱阳市财政局

主管部门：莱阳市住房和城乡建设局

项目实施单位：莱阳市城市建设投资集团有限公司

2021 年 11 月



一、项目基本情况

（一）项目名称

莱阳市东古城及姜家庄棚户区改造项目

（二）项目单位

莱阳市城市建设投资集团有限公司

（三）项目规划审批

2016年6月8日，莱阳市发展和改革局出具《莱阳市城乡建设开发有限公司新建2016年棚户区（南关村、大寺街片区）改造项目申报核准的请示》（莱发改审【2016】9号）

2016年12月30日莱阳市住房和城乡建设管理局出具《建筑工程施工许可证》（莱建开字【2016】040号）

（四）项目规模与主要建设内容

该项目规划用地面积8.8公顷，建设用地面积6.87公顷，规划建筑总面积21.3万平方米，共规划18栋住宅楼1124套房屋，全部用于东古城及姜家庄村民的安置。

（五）项目建设期限

本项目预计工期为2018年12月至2023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）国家及当地政府现行政策、法规及有关设计规范；
- （2）国家发改委关于项目可行性研究报告内容和深度规定

要求；

- (3) 规划部门规划设计要求；
- (4) 项目建设单位的委托合同书；
- (5) 项目建设单位提供的有关资料；
- (6) 《中华人民共和国城乡规划法》；
- (7) 《中华人民共和国建筑法》；
- (8) 《中华人民共和国土地管理法》；
- (9) 《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》；
- (10) 《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发[2015]37 号）；
- (11) 《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》；
- (12) 《山东省人民政府关于贯彻国发〔2015〕37 号文件加快推进城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设的实施意见》（鲁政发[2015]23 号）；
- (13) 《山东省人民政府办公厅关于进一步加快城市和国有工矿棚户区改造工作的通知》；
- (14) 《山东省 2014-2017 年棚户区改造规划》；
- (15) 《山东省市政工程消耗量定额》、《山东省市政工程价目表》、《山东省市政工程费用表》；
- (16) 《山东省城市房屋拆迁管理条例》（山东省人民代表大会常务委员会公告第 88 号）；
- (17) 《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；

- (18) 国家、省、市有关法律、法规、政策、规定；
- (19) 《产业结构调整指导目录(2011 年)》(2013 年修正)；
- (20) 《建设项目经济评价方法与参数》(第三版)；
- (21) 《民用建筑设计通则》(GB50352-2005)；
- (22) 《城市居住区规划设计规范》(GB50180-1993)；
- (23) 《烟台市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
- (24) 《莱阳市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
- (25) 项目承建单位提供的有关基础资料、数据；
- (26) 改造工程规划图及规划设计说明书；
- (27) 项目单位提供的基础资料和数据。
- (28) 项目《可行性研究报告》。

2. 估算总额

本项目估算总投资 164,800.00 万元，建设投资 164,800.00 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。

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：

资金结构表

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	164,800.00	100.00%	
一、资本金	112,600.00	68.33%	
自有资金	112,600.00		
二、债务资金	52,200.00	31.67%	
专项债券	52,200.00		

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）项目土地出让价格及收入预测

（1）经查询莱阳市土地交易中心土地出让信息，参考莱阳市最近的土地交易价格，本次评价参考下列土地出让情况进行预测。具体如下表所示：

周边土地出让情况表：

项目	地块	可建设用地面积m²	中标总地价（元）	出让日期
1	蚬河路西、凤凰路南、贤龙东路北、清水路西	28,256.00	110,200,000.00	2021-10-15

（2）本项目地块参考上述土地出让情况进行预测。具体计算如下表：

本项目土地价格预测表：

项目	地块	可建设用地面积（m²）	基准地价（元/平方米）	地价（万元）
1	大寺街以东、蚬河路以西、壹号院以南东古城村	370,000.00	3,900.06	144,302.22

（3）土地出让收入预测

根据上述近期土地市场情况及本期项目出让区周边土地价格结

合土地价格增长率（莱阳市 2018-2020 年全市生产总值（GDP）同比增速按可比价格计算分别为 6.7%、3.5%、4.3%，近三年平均增速 4.83%，此次预测按照近三年单年度 GDP 增速与三年 GDP 增速均值孰低，计算土地价格的增长，即增速 3.5%。分别以 2019 年莱阳市 GDP 增速（3.5%）的 100%、90%和 80%为收益增长率）。现预测本期项目实现土地出让收入情况如下：

本期项目土地出让收入预测表

单位：万元

项目	按 2019 年 GDP 增速 3.5%的 100%	按 2019 年 GDP 增速 3.5%的 90%	按 2019 年 GDP 增速 3.5%的 80%
期初	144,302.22	144,302.22	144,302.22
第一年	149,352.80	148,847.74	148,342.68
第二年	154,580.15	153,536.44	152,496.28
第三年	159,990.46	158,372.84	156,766.18
第四年	165,590.13	163,361.58	161,155.63
第五年	171,385.78	168,507.47	165,667.99

（4）土地出让收益测算

按自融资开始日起第 5 年全部完成土地挂牌交易，本期项目土地出让收益测算表如下：

单位：万元

序号	项目	按 GDP 增速 3.5%的 100%	按 GDP 增速 3.5%的 90%	按 GDP 增速 3.5%的 80%
一	出让土地回款	171,385.78	168,507.47	165,667.99
二	用于资金平衡土地出让 收益	113,842.04	111,927.97	110,039.71
1	土地出让收入	171,385.78	168,507.47	165,667.99
2	国有土地收益金（1*5%）	8,569.29	8,425.37	8,283.40
3	农业土地开发资金	185.00	185.00	185.00
4	教育资金（10%）	16,263.15	15,989.71	15,719.96
5	农田水利建设资金（10%）	16,263.15	15,989.71	15,719.96
6	廉租住房保障资金（10%）	16,263.15	15,989.71	15,719.96
7	用于资金平衡土地出让 收益（1-2-3-4-5-6）	113,842.04	111,927.97	110,039.71

（5）利息支出

根据本项目资金筹措计划，建设期拟发行地方政府专项债券 52,200.00 万元，其中原有专项债融资 42,800.00 万元、本次拟申请使用专项债券资金 9,400.00 万元，假设年利率 4.00%，期限 5 年，每年付息一次，到期一次偿还本金。

已发行债券 32,800.00 万元存续期应还本付息情况表

(金额单位：万元)

年度	期初本金余额	本期新增	本期偿还本金	期末本金余额	融资利率	应付利息	应付本息合计
2018 年		32,800.00		32,800.00	3.80%		
2019 年	32,800.00			32,800.00	3.80%	1,246.40	1,246.40
2020 年	32,800.00			32,800.00	3.80%	1,246.40	1,246.40
2021 年	32,800.00			32,800.00	3.80%	1,246.40	1,246.40
2022 年	32,800.00			32,800.00	3.80%	1,246.40	1,246.40
2023 年	32,800.00		32,800.00	-	3.80%	1,246.40	34,046.40
合计	——	32,800.00	32,800.00	——	——	6,232.00	39,032.00

已发行债券 10,000.00 万元存续期应还本付息情况表

(金额单位：万元)

年度	期初本金余额	本期新增	本期偿还本金	期末本金余额	融资利率	应付利息	应付本息合计
2020 年		10,000.00		10,000.00	3.42%		
2021 年	10,000.00			10,000.00	3.42%	342.00	342.00
2022 年	10,000.00			10,000.00	3.42%	342.00	342.00
2023 年	10,000.00			10,000.00	3.42%	342.00	342.00
2024 年	10,000.00			10,000.00	3.42%	342.00	342.00
2025 年	10,000.00			10,000.00	3.42%	342.00	342.00
2026 年	10,000.00			10,000.00	3.42%	342.00	342.00
2027 年	10,000.00		10,000.00	-	3.42%	342.00	10,342.00
合计	——	10,000.00	10,000.00	——	——	2,394.00	12,394.00

本次专项债券还本付息测算表 (金额单位：万元)

年度	期初本金 余额	本期新增	本期偿还 本金	期末本金 余额	融资 利率	应付利息	应付本息 合计
2022 年		9,400.00		9,400.00	4.00%	188.00	188.00
2023 年	9,400.00			9,400.00	4.00%	376.00	376.00
2024 年	9,400.00			9,400.00	4.00%	376.00	376.00
2025 年	9,400.00			9,400.00	4.00%	376.00	376.00
2026 年	9,400.00			9,400.00	4.00%	376.00	376.00
2027 年	9,400.00			9,400.00	4.00%	376.00	376.00
2028 年	9,400.00			9,400.00	4.00%	376.00	376.00
2029 年	9,400.00		9,400.00	-	4.00%	188.00	9,588.00
合计	——	9,400.00	9,400.00	——	——	2,632.00	12,032.00

（二）其他需要说明的事项

1. 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。

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。

（三）小结

本项目收入主要是土地出让收入，项目建设资金包含项目资本金及融资资金。通过对土地出让收入的估算，测算得出本项目可用于资金平衡的收益覆盖项目融资本息为：

现金流覆盖倍数表-莱阳市东古城及姜家庄棚户区改造项目

（金额单位：万元）

增速	项目收益	专项债券本息支付			本息覆盖倍数
		本金	利息	本息合计	
按 GDP 增速 3.5%的 100%	113,842.04	52,200.00	11,258.00	63,458.00	1.79
按 GDP 增速 3.5%的 90%	111,927.97	52,200.00	11,258.00	63,458.00	1.76
按 GDP 增速 3.5%的 80%	110,039.71	52,200.00	11,258.00	63,458.00	1.73

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

安全事故风险：建筑施工过程由于露天及高处作业多，现场交叉作业环节多，施工条件受自然环境影响大，场内人员流动性大，存在一定的安全事故风险。

（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，特别是日常检查、养护、大修和安全等方面的管理存在一定的风险，项目管理部门的运营管理水平直接关系到项目投入运营后的正常安全运营、抢险救灾及运营效益。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

莱阳市东古城及姜家庄棚户区改造项目，项目主管部门为莱阳市住房和城乡建设局，实施单位为莱阳市城市建设投资集团有限公司，本次拟申请专项债券9,400.00万元用于莱阳市东古城及姜家庄棚户区改造项目建设，年限为7年。

（二）评估内容

1、立项必要性

该项指标总分15分，得分15分。具体细化为项目实施必要性、项目实施公益性、项目实施收益性共三个二级指标，主要说明项目实施是否具有现实需求、需求是否迫切；是否具有公共性，是否属于公共财政支持范围；是否有确定的服务对象或受益对象。

项目实施必要性：分值5分，实际得分5分。

随着城市化的发展，“城中村”的存在已严重阻碍了城市化的进程，对城市发展极为不利，莱阳市内棚户区房屋多为20世纪七八十年代建设，住宅布局杂乱无章，房屋密度大采光和通风性能差；居民生活环境较差，区域内基本没有绿化、休闲场所；棚户区道路狭窄，基础设施建设滞后给水、排水等基础设施老化且存在不同程度的损坏，使本来质量较差的房屋更加无法居住，给居民的生产、生活造成严重影响。莱阳市棚户区问题突出，改造建设势在必行。

项目实施公益性：分值5分，实际得分5分。

本项目作为莱阳市重点改造片区，项目的实施一方面将改变莱阳市核心城区被棚户区占据的现状，提升城市整体形象；另一方面，

居民居住条件将得到有效改善，项目腾出的可建设用地能够为当地经济发展提供有利的土地资源；此外，项目能够消化当地现有住宅存量资产，有效带动当地房地产市场发展。

项目实施的收益性：分值 5 分，实际得分 5 分。

本项目建设具有良好的社会效益，通过项目建设可使莱阳市中心城区居民的生活质量和环境得到改善，建设场址具有良好的交通区位优势，外部供水、供电、供燃气、供热等基础设施条件良好，通过项目建设有助于更好地推动土地集约化、持续化、规模化经营管理，对促进莱阳市的城市化进程和现代化建设，提升区域的形象有着重要影响。

2、项目投入经济性

该项指标总分 20 分，得分 20 分。具体细化为项目建设的投资合规性、项目成熟度、项目预测合理性共三个二级指标，主要说明项目投入产出比是否合理，项目投入资源及成本是否与预期产出及效果相匹配，成本控制措施是否科学有效等。各项评估得分如下：

项目建设的投资合规性：分值 4 分，实际得分 4 分。

莱阳市东古城及姜家庄棚户区改造项目，通过专家评审建设方案和施工图设计阶段，确定项目预算 164,800.00 万元。

评估认为，项目单位预算成本结构和资金投入经济性分析充足，提供了具体预算分配明细和成本测算资料，投入成本合理，成本测算依据充分。

项目成熟度：分值 4 分，实际得分 4 分。

项目通过对东古城片区、姜家庄片区进行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。本项目建成后可以为当地经济发展提供有利的土地资源；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。评估认为，项目投入资源与预期产出相匹配。

项目预测合理性：分值 12 分，实际得分 12 分。

预算测算阶段，莱阳市东古城及姜家庄棚户区改造项目通过专家论证方式，确定预算金额，一定程度上控制了项目投入成本。预算执行阶段，将采用政府采购的方式采购招标，通过财政造价评审的控制价使得采购成本低于预算金额。

评估认为，项目单位采取了一定的成本控制措施，在一定程度上控制了项目成本。

3、绩效目标合理性

该项指标总分 30 分，得分 28 分，具体细化为债券需求合理性、项目偿债计划可行性、偿债风险点、应对措施有效性四个二级指标，主要说明项目是否根据债券到期情况、债券市场状况等因素，科学安排债券发行；覆盖项目融资本息额是否匹配；项目运营损益是否满足债券还本付息额；项目现金流与债券还本付息满足度；应对措施是否可行、有效。各项评估得分如下：

债券需求合理性：分值 8 分，实际得分 8 分。

莱阳市城市建设投资集团有限公司根据债券到期情况、债券市场状况等因素，合理安排债券发行。

项目偿债计划可行性：分值 8 分，实际得分 8 分。

本次项目以土地出让的方式用以补偿项目的融资成本，偿债能力较好，项目具有较强的偿债能力。

偿债风险点：分值 6 分，得分 6 分。

通过对土地出让收入的估算，测算本项目收入可以满足债券还本付息额，且满足度较高。

应对措施有效性：分值 8 分，得分 6 分。

本次项目从项目实施准备、配套资金筹集、技术获得、勘察设计、设备订货、施工准备等方面，对项目过程进行控制，采用政府采购招投标方式，确定施工和监理中标单位，使人员、机械数量、施工组织管理等方面得到保障。

但对项目前期管理工作不够重视，不考虑投资风险，缺乏做好评定项目风险及提高经济效益的主动性。因此，针对于项目前期管理投资的独立性、客观性、公正性不足的问题，一方面要进一步改革和完善现行经济管理体制。制定切实落实防范、化解风险的应对措施。

4、筹资合规性

该项指标总分 35 分，得分 31 分。具体细化为筹资合规性、财政投入能力、筹资风险可控性共三个二级指标，主要说明项目资金来源渠道、筹措程序是否合规，财权与事权是否匹配，财政投入方式是否合理，筹资风险是否可控，应对措施是否可行等。各项评估得分如下：

筹资合规性：分值 14 分，实际得分 12 分。

项目资金来源于财政拨款，渠道合规，筹资方式合规；但资金筹措程序没有进行科学规范相关论证，未提供相应科学论证资料。

财政投入能力：分值 12 分，实际得分 12 分。

该项目财政资金支持方式科学合理，财政资金配套方式和筹措能力科学合理，未出现与其他部门项目资金重复投入的现象。

筹资风险可控性：分值 9 分，实际得分 7 分。

该项目申报资料中对筹资风险认识不够全面，未针对预期风险确定相应的应对措施。

5、总体结论

项目符合国家、省、市宏观政策，具备现实需求，属于公共财政投入范围。但项目也存在对前期管理工作不够重视，缺乏做好评定项目风险及提高经济效益的主动性及对筹资风险认识不够全面，且未针对预期风险确定相应的应对措施。

经专家评议，该项目总体评估得分 94.00 分，评估结论为“予以支持”，暂不进行预算调整，建议由财政部门审核后，确定具体支持金额。

（三）评估结论

莱阳市东古城及姜家庄棚户区改造项目本息覆盖倍数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。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。

附件 1:

2022 年山东省烟台市莱阳市东古城及姜家庄棚改项目安置区

事前绩效评估指标评分表

一级指标	二级指标	评价要点	分值	得分
立项必要性 (15 分)	项目实施必要性	是否具有现实需求、需求是否迫切；	5	5
	项目实施公益性	是否具有公共性，是否属于公共财政支持范围；	5	5
	项目实施收益性	是否有确定的服务对象或受益对象；	5	5
投入经济性 (20 分)	项目建设投资合规性	投入成本是否合理，成本测算依据是否充分；	4	4
	项目成熟度	项目投入资源及成本是否与预期产出及效果相匹配；	4	4
	项目预测合理性	项目收入预算是否合理、贴合实际；	4	4
		项目是否采取相关成本控制措施，成本控制措施是否有效；	4	4
		项目收益，项目风险评定及偿债能力分析；	4	4
绩效目标合理性(30 分)	债券需求合理性	是否根据债券到期情况、债券市场状况等因素，科学安排债券发行；	8	8
	项目偿债计划可行性	覆盖项目融资本息额是否匹配；	8	8
	偿债风险点	项目运营损益是否满足债券还本付息额；	3	3
		项目现金流与债券还本付息满足度；	3	3
	应对措施有效性	应对措施是否可行、有效；	8	6
筹资合规性 (35 分)	筹资合规性	资金来源渠道是否符合相关规定；	6	6
		资金筹措程序是否科学规范，是否经过相关论证，论证资料是否齐全；	4	2
		资金筹措是否体现权责对等，财权和事权是否匹配	4	4
	财政投入能力	市区财政资金配套方式和承受能力是否科学合理；	4	4
		各级财政部门和其他部门是否有类似项目资金重复投入；	4	4
		财政资金支持方式是否科学合理	4	4
	筹资风险可控性	对筹资风险认识是否全面。	4	2
		是否针对预期风险设定应对措施。	5	5
合计			100	94