

2022年山东省（德州市乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区））实施方案



主管部门：乐陵市住房和城乡建设局



实施单位：乐陵市城市资产经营建设投资有限公司



一、项目基本情况

（一）项目名称

乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）

（二）项目单位

乐陵市城市资产经营建设投资有限公司

（三）项目规划审批

2018年2月，取得山东省建鲁智华工程咨询研究院有限公司乐陵市出具的乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）可行性研究报告，2018年2月取得乐陵市发展和改革局出具的关于对乐陵市城市资产经营建设投资有限公司乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）的核准意见，乐发改投资〔2018〕15号。

（四）项目规模与主要建设内容

本项目为井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区），项目拟建地点位于乐陵市城投·龙泽苑南区以北，广源路以东，湖滨路以南，枣城南大街以西，拟建设安置住房规划户数为1664户，居住人口人数为5325人。建设内容为18栋住宅楼（6栋26层、12栋17层）、商业及配套公建、地下储藏室和车库等。安置区用地面积107933.3平方米（约161.9亩），总建筑面积315270.00平方米，其中住宅建筑面积200100.00平方米，商业及配套公建25730.00平方米，地下储藏室23170.00平方米，地下车库66270.00平方米；配套建设供水管道10.39千米、供气管道6.37千米、供暖管道8.04千米；绿化47927.20平方米及其它配套基础设施。

（五）项目建设期限

该项目建设期为 2 年，即 2018 年 2 月开始项目前期准备工作，预计 2020 年 1 月竣工验收。

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、《产业结构调整指导目录（2011 年本）（修正）
- 2、《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》；
- 3、《中华人民共和国城市房地产管理法》
- 4、《城市房地产开发经营管理条例》；

2. 估算总额

该项目总投资估算为 116,928.00 万元，其中建设投资 102399.04 万元，建设期利息 3666.86 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：

表 1：资金结构表

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	116,928.00	100.00%	
一、资本金	23,428.00	20.04%	
自有资金	23,428.00		
二、债务资金	93,500.00	79.96%	
专项债券	93,500.00		

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腾空土地出让收入。乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）预计总投资为 116,928.00 万元，项目资本金为 23,428.00 万元（资本金比率 20.04%），由乐陵市政府统筹安排，剩余资金 93,500.00 万元通过政府拟通过发行政府专项债券，其中拟使用本期棚户区改造专项债券 10,000.00 万元。假设该项目地块分批出让，2027 年出让 247.57 亩，2028 年出让 300 亩，根据土地价格预测数据，乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）出让土地到期出让金收入为 181,421.37 万元。按当时土地出让政策规定，扣除基本政策费用和政策性基金后，乐陵市井家五期棚户区改造项目可用于资金平衡的土地收入为 147,196.77 万元，详见下表：

序号	项目	单位	合计
一	土地出让金回款等收入	万元	80,577.11

二	土地扣减项目	万元	14,946.72
1	基本政策成本	万元	1,982.90
2	政策性基金	万元	12,963.82
三	用于资金平衡土地相关收益	万元	65,630.39

乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）土地出

让金测算表

序号	项目	单位	合计
一	土地出让金回款等收入	万元	100,844.26
二	土地扣减项目	万元	19,277.88
1	基本政策成本	万元	2,466.89
2	政策性基金	万元	16,810.99
三	用于资金平衡土地相关收益	万元	81,566.38

本项目 2020 年发行棚改专项债券 2.8 亿元，利率为 3.25%，期限为 7 年，2021 年 10 月发行 17,000.00 万元，利率为 3.19%，期限为 7 年，发行人拟就上述棚改项目继续发行 4.85 亿元（本次拟发行 1 亿元，剩余 3.85 亿元假设一年内发行完毕）。假设该 4.85 亿元发行债券票面利率为 4.00%，期限为 7 年期，在债券存续期内，按年支付债券利息，到期一次性偿还本金，前期已发行的债券到期后由地方政府安排政府性基金收入偿还，债券应还本付息情况如下：

表 3：专项债券还本付息测算表（金额单位：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	当年偿还利息	当年偿还本息和
2020 年	-	28,000.00			-	-
2021 年	28,000.00	17,000.00		45,000.00	910.00	910.00
2022 年	45,000.00	48,500.00		93,500.00	1,452.30	1,452.30
2023 年	93,500.00			93,500.00	3,392.30	3,392.30
2024 年	93,500.00			93,500.00	3,392.30	3,392.30
2025 年	93,500.00			93,500.00	3,392.30	3,392.30
2026 年	93,500.00			93,500.00	3,392.30	3,392.30
2027 年	65,500.00		28,000.00	65,500.00	3,392.30	31,392.30
2028 年	65,500.00		17,000.00	48,500.00	2,482.30	19,482.30
2029 年	48,500.00		48,500.00		1,940.00	50,440.00
合计		93,500.00	93,500.00		23,746.10	117,246.10

假设乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）在本期债券存续期第7年开始土地挂牌交易，并于一年内出售完毕全部土地，预计土地出让收入对总融资成本的覆盖倍数为1.26，项目收益可以覆盖融资成本，保障程度较高。

表 4：项目资金测算平衡表

年度	融资本息支付			项目收益
	本金	利息	本息合计	
2019 年	-	-	-	
2020 年	-	-	-	-
2021 年	-	910.00	910.00	-
2022 年	-	1,452.30	1,452.30	-
2023 年	-	3,392.30	3,392.30	-
2024 年	-	3,392.30	3,392.30	-
2025 年	-	3,392.30	3,392.30	-
2026 年	-	3,392.30	3,392.30	-
2027 年	28,000.00	3,392.30	31,392.30	65,630.39
2028 年	17,000.00	2,482.30	19,482.30	81,566.38
2029 年	48,500.00	1,940.00	50,440.00	
小计	45,000.00	21,806.10	66,806.10	147,196.78
融资本息	-	-	-	
合计	93,500.00	23,746.10	117,246.10	147,196.78
本息覆盖倍数				1.26

（四）其他需要说明的事项

1. 土地未出让前，该项目融资还本付息资金通过乐陵市土地出让收入安排。

2. 计算土地价格的增速，按照乐陵市 2020 年、2019 年、2018 年三年平均 GDP 增速与乐陵市 2020 年 GDP 增速中孰低确定乐陵市 GDP 目标增长率为 4.1%。

3. 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

本项目收入主要是腾空土地出让收入，预计乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）未出让土地挂牌在债券存续期内可以全部实现出让，预计土地出让收益 147,196.78 万元，对乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）总融资成本的覆盖倍数为 1.26，项目收益可以覆盖融资成本，资金无法偿还风险较低。

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

任何建设项目，都应对建设过程中可能产生的风险有充分的估计，投资单位和建设单位都应作出应对的预案准备，采取有力措施进行防范和化解。一般而言，项目的建设风险来自两个方面：

1、技术风险

主要指工程建设技术不先进、技术采用不合理引起的工程问题造成的损失。

2、工程风险

指工程地质条件、水文地质条件和工程设计本身发生重大变化，导致工程量增加、投资增加、工期拖长所造成的损失。从本项目各项建设内容来看，各建筑单体及其使用用途基本上属通用的民用建筑工程，工程建设无特殊的技术要求；从已知的工程地质勘探结果和邻近场地建设情况看，本项目场址范围无不良地质构造，适合项目各项工程建设。因此，其建设风险较低。

降低项目建设风险的措施是：加强与规划、设计单位联系，降低因双方沟通不及时或不力造成的设计频繁变更；对规划设计方案进行专家评审，及时发现问题；加强项目管理，健全招投标制度，优中选优，精心组织承包方施工；加强与施工承包方的协调沟通，帮助其提高工作效率；加强监理工作；健全工程监督机制与责任机制，杜绝因责任心不强或谋私动机引起的材料不合格现象。

(二) 与项目收益相关的风险

1. 市场风险

市场风险主要是项目运营后来自于市场变化的风险。包括市场需求下降、成本上升或价格下跌等因素。这些因素的变化会最终导致项目营运利润下降，从而达不到预期的投资目标。但从本项目财务分析所作现金流量分析、盈亏平衡分析和敏感性分析结果看，项目有较好的财务预期收益率，且有较强的抗风险能力。

从项目本身财务分析结果，结合乐陵市当地经济发展趋势等现状等多方面因素分析，项目市场风险较低。

化解可能存在和出现的市场风险的主要措施：

1) 建立一支强有力的营销队伍，在继续稳定现有客户群的基础上，努力拓展新的业务领域和客户；

2) 减低运营成本，在保持收入增长的情况下，不断降低项目运营成本费用开支，提高利润水平

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

乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区），实施单位为乐陵市城市资产经营建设投资有限公司，本次拟申请专项债

券 10,000.00 万元用于项目建设，发债年限为 7 年。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

（1）该项目符合国家产业政策要求

该项目符合不属于中华人民共和国国家发展和改革委员会《产业结构调整指导目录（2019 年本）》中“限制类”和“鼓励类”，因此本项目属于“允许类”项目，符合国家产业政策。

（2）构建和谐社会与促进社会稳定的需要

在棚户区改造工作中制定和实施了扶持政策等措施，使大多数低保户或低保边缘户脱贫，开始过上富裕的生活。过去困扰当地政府的集中于棚户区的各种治安等社会问题也随之得到解决，广大棚户区居民搬入宽敞明亮的新居后，不仅住得起，还住得好、住得稳。使改革开放的成果真正惠及到广大低收入群众，缩小了贫富差距，促进了社会和谐和稳定发展。一是因地制宜，根据广大居民的不同情况，制定和落实各项优惠政策。为了使各项优惠政策得到落实，棚户区改造的全过程都实行阳光操作。二是积极创造多种形式增加就业机会，改善贫困居民的收入状况。棚户区改造中通过两种途径解决困难家庭的就业问题，在新建的住宅小区中，通过建设配套的小区物业管理，扶持发展社区服务业，创造就业机会，充分利用棚户区改造腾出的土地，通过新建房产和商业街等形式，安排棚户区援助对象就业或再就业。就业人口的增加，大大改善了这些贫困家庭的收入状况，增强了他们对未来生活的信心。

缓解了社会矛盾，促进了和谐社会建设。棚户区改造的住房安置政策使大多数棚户区居民脱贫，改善了社会治安环境。棚户区改造的住房安置政策大大增加了贫困家庭的财富。使得某些有仇恨心理的人逐渐改变了态度，社会治安状况逐渐好转。城市棚户区居住着 70%的城市低保户或低保边缘户家庭，曾是城市各种社会问题所引发事件的明显多发区。而棚户区改造改变了他们的生活态度和精神状态，治安案件明显下降，促进了社会的稳定。

（3）优化住房供应结构，形成多层次住房保障体系

将棚户区改造与建立多层次住房保障制度结合起来，在棚户区改造的过程中，建设了大量的回迁安置房、廉租房和经济适用房等小户型和低价住宅。有效缓解了住房供应结构矛盾，并稳定了当地的房价。廉租房是为了解决特困家庭的住房问题，针对特困家庭的具体情况建造的。同时通过对棚户区改造腾出来的土地进行优化配置，还为当地提供了大量的建设经济适用房和中小户型商品房用地，有效地改善了当地住房的供应结构。在有效启动棚户区改造的城市，住房价格的上涨幅度普遍很小。房价的稳定，促进了房地产市场的健康稳定发展，有效地解决了居民购房难问题，实现了居民消费结构的合理化。

（4）集约节约土地，促进经济社会可持续发展的需要

通过棚户区改造，不仅集约节约了土地，还有效地拉动了国民经济的发展，客观上有利于资源节约型、环境友好型社会建设。我国正处于工业化和城镇化快速发展时期，基本建设有着良好的发展

机遇。但也要看到，由于它要消耗大量的资源能源，继续发展受到制约。目前许多城市在土地利用中还存在着粗放和浪费现象。“节地”作为“四节一环保”的重要内涵，对城市经济社会健康有序和可持续发展具有重要影响。棚户区多数属城市土地利用效率较低的区域，同时还是影响周边土地乃至整个城市功能和价值的一个症结。通过棚户区改造，利用腾出的土地，建设中小户型的保障性和商品房，提高了土地的使用价值，使稀缺的土地资源得以有效利用，集约节约了土地。棚户区改造还极大地改善了城市面貌与配套设施建设，使原有棚户区土地和周边建设用地升值，促进了当地经济社会的全面发展。

2、项目实施的公益性

(1) 促进城市经济发展

根据乐陵市棚户区改造规划要求，近期内将进行本项目实施，通过项目实施进一步改善人民群众生活环境，提升城市形象，推动城市的科学和谐发展，并可充分利用城市土地，优化城市空间布局，加快城市化进程，促进该市经济发展和社会进步。

(2) 提升城市形象

近年来，乐陵市在推进城市化、加快房地产开发进程中，建成了一批特色鲜明、设施完善、环境优美的现代化居民住宅小区，对于改善居民居住条件、提升城市形象起到了重要作用。该项目所涉及棚户区严重影响城市景观，影响了土地的再开发利用。在项目区域内，存在大量低矮危旧平房（主房及附属房），因建设时间长、

利用率低而破旧不堪,同时由于部分棚户区与主要道路高差达到 1.5 米,在雨季经常因排水不畅而造成内涝,对居民的生活造成极大的影响,该区域的现况,既影响了区内居民的生产、生活,又制约了城市整体环境质量的改善和提升,并影响到区域经济的长远发展。城市作为一个有机整体,各个区域、整体环境必须统筹兼顾、相互协调,才能促进城市形象的提升。

(3) 扩大就业渠道, 容纳劳动力

本项目除满足棚户区改造涉及居民回迁要求,还可带动社区内及周边商业、饮食、文化、娱乐等相关行业增加就业人员。

(4) 带动当地商业、饮食、文化、娱乐、运输等相关产业发展

通过本项目建设使过去相对分散居住的居民集中社区内,由于人口密度增加,加之腾出土地再新上一些项目增加部分人群,必将增加项目区消费需求,从而带动商业、饮食、文化、娱乐、交通运输等相关产业发展。

3、项目实施的收益性

项目建成后,扣除基本政策费用和政策性基金后,乐陵市井家五期棚户区改造项目(城投·龙泽苑北区)可用于资金平衡的土地出让等收入为 147,196.78 万元。

4、项目投资合规性

符合国家产业政策。该项目不属于国家发改委《产业结构调整指导目录(2019)》中鼓励类、限制类和淘汰类之列,属于允许类项目,因此该项目的建设符合国家产业政策。

5、项目成熟度

目前项目已经完成可行性研究报告编制，项目立项、环评、施工许可等手续，项目资本资金筹措到位，项目列入临县政府重点工作，项目已经具备开工条件。

6、项目资金来源和到位可行性

本项目所需资金为县财政资金及申请专项债券资金，该项目已列入当地政府工作计划，且政府财政能力可支持本项目的建设。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

(1) 收入预测的合理性。本项目收费标准充分参考了当地市场的承受能力，符合当前乐陵市土地腾空市场现状。

(2) 成本预测的合理性。本项目充分考虑到当地物价及同类项目的实际运营情况，并参照国家发展改革委、建设部颁发的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）规定的原则和要求对项目运行成本费用进行核算，成本的预测较为准确合理。

(3) 收益观测的合理性。本项目严格按照《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）等规定，测算项目收益，收益测算过程例规。本项目在债券存续期限内项目收益能够覆盖本息。

8、债券资金需求合理性

本项目债券属于合 2022 年债券申请领域中的“保障性安居工程”类，没有列入“负面清单”，申请债券占总投资的比重为 80.00%，本息覆盖倍数为 1.26，符合本次申请债券的有关规定。

9、项目偿债计划可行和偿债风险点及应对措施

项目组织机构健全，目前已按要求设置专门机构对项目进行管理，分工基本明确。乐陵市财政局负责预算审核、资金筹集、拨付及监管，各单位职责分工明确，且本项目具有一定的收益，完全可以支持本项目的正常运营及债券本息的支付。

10、绩效目标合理性

(1) 绩效目标设定明确。本项目绩效目标设定明确，即通过该项目的实施，提供棚改改革发展，满足乐陵市市场发展的需要。

(2) 与部门长期规划目标、工作目标一致。

《德州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》“第七篇 优化城镇发展布局 推进新型城镇化建设”“第二十四章 优化城镇空间布局”中提出：“提升功能首位度。明确市本级与四区的权责边界，强化四区同城意识，一张蓝图、一本规划、一同建设、一体推进。以城市更新提升城市居住功能，有序推进“城中村”、老旧小区、老旧街区、老旧厂区改造，持续加大城镇棚户区改造工作力度，扎实推进住房保障体系建设，确保棚户区、危房、城市边界和功能区内村庄全部改造完毕。”

(3) 项目受益群体定位准确。该项目受益群体定位为乐陵市的棚户区居民，以及乐陵市整体经济发展。

(4) 绩效目标和指标设置与项目高度相关。该项目绩效目标为进一步推进全县经济发展，满足棚户区居民对居住环境的需要，相关指标设置均与该项目高度相关。

(5) 绩效目标具有一定的前瞻性和挑战性。今后一段时间，乐

陵市的住房需求趋势还会进一步加剧，因此，该项目的建设规模充分考虑到这一情况，并留有一定的发展空间。同时本项目需要的资金量比较大，对地方财政有一定的压力，且工期较紧，如期完成具有一定的挑战性。

11、其他需要纳入事前绩效评估的事项

建议设立指向明确、合理可行、细化量化的绩效目标，围绕绩效目标制定具体工作计划，合理安排人员、资金，发挥绩效目标的导向作用，待项目建成后对绩效目标实现程度进行客观全面的衡量和评价。使得政府部门清楚掌握项目建设实际效果，发现其决策弊端，进而后续做出更加科学合理的规划设计，充分发挥执政效能，取得人民群众的信任和肯定。

（三）评估结论

德州市乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）土地出让收入为 147,196.78 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.26 倍，符合专项债发行要求；项目可以以相较银行贷款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。项目建成后将完善城市居住功能，有利于推动乐陵市社会经济的发展。随着项目的实施运营将带动项目区域运输业、商品、物流等多个行业的发展，促进国民经济发展，为区域经济发展做出贡献。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。