

2022 年山东省日照市东港区日照街道片区 尧沟城中村棚户区改造项目 实施方案

日照市东港区财政局



日照市东港区住房和城乡建设局



新东港控股集团有限公司



2021 年 12 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目

（二）项目单位

新东港控股集团有限公司

（三）项目建设规模和主要建设内容

本项目为日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目，项目建设用地面积 23767.6 平方米（约 35.65 亩），总建筑面积 96200 平方米建设 2 栋 28 层框架结构住宅楼，1 栋 26 层框架结构住宅楼，配套建设 2~6 层框架结构居民配套公建。项目计算容积率建筑面积 71065 平方米，其中住宅楼 53200 平方米，居民配套 7570 平方米，办公配套 9195 平方米，公共服务设施 1100 平方米；不计容积率建筑面积 25135 平方米，其中地下储藏室 4435 平方米，地车库 20700 平方米，机动车停车位 580 个（地面停车位 81 个，地下停车位 499 个），非机动车停车位 995 个。该项目建筑容积率 2.99，建筑密度 24%，绿地率 30.0%。项目设计总居住户数 477 户，居住人口 1527 人。

（四）项目建设期

建设期 2018 年 7 月到 2022 年 12 月

（五）募集资金流向说明

2022 年山东省日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目专项债券的项目明细如下：

金额单位：人民币万元

项目名称	项目总投资	本次项目融资需求	棚户区改造计划批复文号
日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目	60,612.44	6,000.00	鲁建住字〔2016〕10号
小计	60,612.44	6,000.00	

山东省日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目的总投资 60,612.44 万元，拟通过发行专项债券融资 48,400.00 万元，其中已发行 2019 年专项债券 15,000.00 万元，本次拟申请资金 6,000.00 万元，剩余额度 27,400.00

万元于之后发行。

项目具体情况报告如下：

山东省日照市棚户区改造专项债券资金纳入政府性基金预算管理。债券资金将用于日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目，项目拟用资金 60,612.44 万元。募集资金拟使用规模情况如下：

金额单位：人民币万元

序号	名称	项目总投资	发行债券总规模	本期计划发行债券规模
1	日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目	60,612.44	48,400.00	6,000.00
	合计	60,612.44	48,400.00	6,000.00

二、项目融资计划

日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目总投资为 60,612.44 万元，项目资本金为 12,212.44 万元（资本金比率 20.15%），由东港区政府统筹安排，剩余资金 48,400.00 万元拟通过发行地方政府专项债券的方式筹集。

三、项目预期收益与融资平衡情况

（1）项目概况

本项目为日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目，项目建设用地面积 23767.6 平方米（约 35.65 亩），总建筑面积 96200 平方米建设 2 栋 28 层框架结构住宅楼，1 栋 26 层框架结构住宅楼，配套建设 2~6 层框架结构居民配套公建。项目计算容积率建筑面积 71065 平方米，其中住宅楼 53200 平方米，居民配套 7570 平方米，办公配套 9195 平方米，公共服务设施 1100 平方米；不计容积率建筑面积 25135 平方米，其中地下储藏室 4435 平方米，地下车库 20700 平方米，机动车停车位 580 个（地面停车位 81 个，地下停车位 499 个），非机动车停车位 995 个。该项目建筑容积率 2.99，建筑密度 24%，绿地率 30.0%。项目设计总居住户数 477 户，居住人口 1527 人。

（2）项目预期收益情况

日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目总投资为 60,612.44 万元，项目资本金为 12,212.44 万元（资本金比率 20.15%），由东港区政府统筹安排，剩余资金 48,400.00 万元拟通过发行地方政府专项债券的方式筹集。该项目拟使用本期棚户区改造专项债券募集资金 6,000.00 万元。根据日照市东港区推进城中村改造工程总指挥部办公室 2022 年 1 月 11 日出具的《日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目腾空地块出让计划情况说明》，截止 2022 年 1 月 11 日，日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目腾空地块位于（四至范围） 山东西路以南、和阳路以东、丹阳路以西、海曲西路以北，土地等级为 商服三级、住宅四级，规划用途为 商住用地。总的腾空土地 238.07 亩。出让计划为：2024 年出让 72.86 亩，2029 年出让 165.21 亩。假设日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目在债券存续期内开始土地挂牌交易，分别以预计 GDP 增速的比例计算土地价格的增长（5.77%），债券存续期实际成交情况、土地挂牌交易的现金流入，考虑四项基本政策成本、政府收益、政策性基金和可返还政府收益的情况，可用于资金平衡土地相关收益根据土地价格预测数据（如下表），日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目已出让土地和土地到期出让金等收入为 173,766.20 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，日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目可用于资金平衡的土地出让等收入为 128,229.02 万元（详见下表）

最近 3 年土地出让情况

序号	出让年份	宗地号	土地等级	位置	竞得单位	土地出让面积（平）	土地出让收入（万元）	单价（万元/平）	出让用途（仅限住宅、商业）
1	2019	2019A-65、 2019A-66	2 级	滨州路以北、尧州路以西/莒州路以北、尧州路以西	日照新东港置业有限公司	88,589.60	69,000.00	0.78	住宅
2	2020	2019A-43	2 级	城阳路以东、高新一路以北、高新二路以南	山东裕盛置业有限公司	26,711.60	21,500.00	0.80	住宅

3	2020	2019A-67、 2019A-139	2 级	济南路以 南、艳阳路 以西/济南 路以南、艳 阳路以东	日照华 悦置业 有限公 司	106,838.00	70,700.00	0.66	住宅
4	2020	2020A-13	2 级	海曲路以 北、临沂路 以西	日照日 光房地 产开发 有限公 司	21,692.00	27,050.00	1.25	住宅
5	2020	2020A-22	2 级	福海路以 南、东关南 路以东	日照亿 鼎房地 产开发 有限公 司	38,682.60	38,800.00	1.00	住宅
6	2021	2020A-74	2 级	日照路以 西、西海路 以南	日照市 海洋房 地产开 发有限 公司	24,305.50	30,000.00	1.23	住宅
7	2021	2020A-45	2 级	海曲路以 北、东关北 路以西	日照一 达房地 产开发 有限公 司	11,979.70	14,250.00	1.19	住宅
合计						318,799.00	271,300.00	0.85	

项目土地出让金测算表

金额单位：人民币万元

序号	项目	金额
一	土地出让金回款等收入	173,766.20
二	土地扣减项目	45,537.18
1	基本政策成本	3,997.58
2	政策性基金	41,539.60
三	用于资金平衡土地相关收益	128,229.02

(3) 项目融资平衡情况

日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目已发行 2019 年专项债券 15,000.00 万元，实际发行利率 3.16%，发行期限 5 年；此次拟发行棚户区改造专项债券 6,000.00 万元，后续发行 27,400.00 万元，共计发行 48,400.00 万元。假设债券期限 7 年，利率约为 4.00%，债券应还本付息 60,122.00 万元。土地未

出让前，该项目融资还本付息资金通过东港区土地出让收入安排。

项目融资还本付息情况表

金额单位：人民币万元

年度	期初本金 余额	本期新增 本金	本期偿 还本金	期末本金 余额	当年偿 还利息	当年还本付息 合计
2019		15,000.00		15,000.00		-
2020	15,000.00			15,000.00	474.00	474.00
2021	15,000.00			15,000.00	474.00	474.00
2022	15,000.00	33,400.00		48,400.00	474.00	474.00
2023	48,400.00			48,400.00	1,810.00	1,810.00
2024	48,400.00		15,000.00	33,400.00	1,810.00	16,810.00
2025	33,400.00			33,400.00	1,336.00	1,336.00
2026	33,400.00			33,400.00	1,336.00	1,336.00
2027	33,400.00			33,400.00	1,336.00	1,336.00
2028	33,400.00			33,400.00	1,336.00	1,336.00
2029	33,400.00		33,400.00	-	1,336.00	34,736.00
合计		48,400.00	48,400.00		11,722.00	60,122.00

假设日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目在本期债券存续期内土地挂牌交易，预计土地出让收入对总融资成本的覆盖倍数为 2.13，项目收益可以覆盖融资成本，保障程度较高。

四、项目本息覆盖倍数

项目本息覆盖倍数情况表

金额单位：人民币万元

年度	借贷本息支付			项目收益
	本金	利息	本息合计	
2020		474.00	474.00	
2021		474.00	474.00	
2022		474.00	474.00	
2023		1,810.00	1,810.00	
2024	15,000.00	1,810.00	16,810.00	34,114.03
2025		1,336.00	1,336.00	
2026		1,336.00	1,336.00	
2027		1,336.00	1,336.00	
2028		1,336.00	1,336.00	
2029	33,400.00	1,336.00	34,736.00	94,114.99
小计	48,400.00	11,722.00	60,122.00	128,229.02

贷款本息				
合计	48,400.00	11,722.00	60,122.00	128,229.02
本息覆盖倍数	2.13			

预计日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目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 128,229.02 万元，对日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目总融资成本的覆盖倍数为 2.13，项目收益可以覆盖融资成本，资金无法偿还风险较低。

五、潜在影响项目收益和融资平衡结果的各种风险评估

（一）潜在的风险因素

投资风险主要表现资金风险、项目不能如期完工等原因造成的投资超支风险。资金风险体现于项目资本金未能及时到位，本项目资本金 12,212.44 万元，如资本金不能及时到位，可能影响项目整体施工进度。超支风险是指项目在建设期间的费用（包括设备安装、调试费用）超过了预计的费用。工程变更、工期拖延、通货膨胀、利率波动、以及环境和技术方面产生的问题都是造成此风险的原因。特别是某些设计工作也归投资人负责实施的项目，投资人往往通过先保守设计后 优化设计的办法加大工程造价，或在项目实施过程中随意修改设计来增加投资，从中获取利润，给项目带来投资超支风险。

（二）风险防范

设计阶段的投资控制是整个项目建设过程中最关键的阶段。为了避免投资人操纵设计人员，采取保守设计，待施工时又变更设计，从中牟利。在项目实施过程中推行设计监理、设计技术审查，施工阶段从严把好设计变更关。

在工程建设中，要求施工单位制定合理的施工组织计划，与施工单位约定工期、投资控制等事项，建立违约赔偿责任。同时，对于资本金到位情况进行严格的外部审查，建立三方审计机制。在设计、施工过程中加强管理，确保工程质量，防止因工程质量问题导致投资增加的风险。

对于在合同包干范围以外的诸如搬迁、绿化、景观以及其他无法包干的项目，其造价就需通过现场签证来确定。业主应对此类项目作过程跟踪控制，严格控制工程变更，避免总投资超支情况的发生，确保造价不突破相应的概算审批值。

同时，特别关注资产安全。加强资金使用监管，确保专项债券资金专款专用，严禁用于棚户区改造以外的项目，任何单位和个人不得截留、挤占和挪用，不得用于经常性支出。加强项目建设进度监管，确保棚改项目及时完工，安置房如期交付村民。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目，实施单位为新东港控股集团有限公司，本次拟申请专项债券 6,000.00 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、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

根据东港区改造规划要求，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，东港区在推进城市化、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，该区域的现状，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，考虑四项基本政策成本、政府收益、政策性基金和可返还政府收益的情况，可用于资金平衡土地相关收益合计为 128,229.02 万元。

4、项目建设投资合规性

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，符合当前东港区土地腾空市场现状。

（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 79.85%，本息覆盖倍数为 2.13，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。东港区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，提供棚户区基础设施为一体的服务，进一步推进棚户区改造事业改革发展，满足东港区市场发展的需要。

(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东港区的棚户区居民，以及东港区整体经济发展。

(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，东港区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

该项目土地出让收入 173,766.20 万元，扣除基本政策费用和政策性基金后，日照市东港区日照街道片区尧沟城中村棚户区改造项目可用于资金平衡的土地

出让等收入为 128,229.02 万元，融资本息合计为 60,122.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 2.13 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，有利于推动东港区社会经济的发展。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。