

淄博市文昌湖区莲花山城边村棚户区改造项目 (一期) 实施方案

财政部门：淄博文昌湖省级旅游度假区

管理委员会财政局

主管部门：淄博市周村区萌水镇人民政府

实施单位：淄博文昌湖国有资产经营有限公司

编制时间：2022 年 06 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

莲花山城边村棚户区改造项目（一期）

（二）项目单位

本项目承办单位是淄博文昌湖国有资产经营有限公司。

淄博文昌湖国有资产经营有限公司成立于2011年5月23日，公司地址位于淄博市周村区萌水镇防汛路1号，法定代表人为高金磊。公司注册资本肆亿玖仟陆佰壹拾伍万元，经营范围包括受政府委托的国有资产经营管理；城乡基础设施建设；建筑材料、钢材、五金交电、装潢材料销售；农业新技术引进、实验和推广；花卉苗木种植、培育、销售（不含种子）；园林绿化工程施工；房屋租赁；场地租赁。（依法须经批准的项目，经相关部门批准后方可开展经营活动）。

（三）项目规划审批

2018年11月27日文昌湖省级旅游度假区经济发展局出具《关于对莲花山城边村棚户区改造项目（一期）项目建议书的批复》（淄文昌项审〔2018〕6号）；

2018年2月12日淄博文昌湖省级旅游度假区安全生产监管和环境保护局《关于对莲花山城边村棚户区改造项目（一期）环境影响报告表的审批意见》（淄文环报告表〔2018〕15号）。

（四）项目规模与主要建设内容

序号	项目名称	单	工程量
1	新型社区规划用地面积	公	14.0
2	总建筑面积	m ²	291000
3	公建建筑面积	m ²	12400

序号	项目名称	单	工程量
4	新型社区住宅建筑面积	m ²	173300
5	新型社区地下储藏室	m ²	34000
6	新型社区地下车库	m ²	71300
7	容积率		1.33
8	绿化率		35
9	新型社区户数	套	1364
10	新型社区楼座数	座	25
11	新型社区单元数	个	63
12	安装太阳能	台	1364
13	安装电梯	部	63

（五）项目建设期限

项目建设期自 2019 年 3 月至 2023 年 9 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）项目承办单位关于编制本项目可研报告的委托书；
- （2）国家发展改革委员会、建设部《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；
- （3）《投资项目可行性研究指南》（试用版）；
- （4）《中华人民共和国土地管理法》（2019 年版）；
- （5）《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发[2013]25 号）；
- （6）《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》

(国办发[2014]36号)；

(7)《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)；

(8)《山东省人民政府关于加快推进农村住房建设与危房改造的意见》(鲁政发〔2009〕17号)；

(9)《山东省棚户区改造融资计划实施方案》(鲁政办字[2014]87号)；

(10)《关于做好政府专项债券发行及项目配套融资工作的实施意见》(鲁财债[2019]50号)；

(11)山东省农村新型社区和新农村发展规划(2014-2030)；

(12)《淄博市人民政府办公厅关于印发淄博市棚户区改造工作实施方案的通知》(淄政办发〔2014〕90号)；

(13)《文昌湖旅游度假区萌水镇、商家镇总体规划》(2015-2030)规划；

(14)《文昌湖旅游度假区萌水镇原驻地控制性详细规划》；

(15)省、市、区建设工程收费依据和收费标准；

(16)建设单位提供的经济技术资料；

2. 估算总额

项目拆迁5个村，总投资108828万元，其中：前期费用2940万元，实物安置费用89755万元，工程建设其他费用1212万元，管理费用2820.00万元，基本预备费4841.6万元，建设期利息6000万元。

(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	108828	100%	
一、资本金	59028	54.24%	
自有资金	59028		
二、债务资金	49800	45.76%	
专项债券	49800		已申请 38000 万元
银行借款			

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）项目预期收入测算

莲花山城边村棚户区改造项目（一期）预期收入为土地出让收入。参考淄博市文昌湖区周边市场价格，本次评价本着谨慎性原则，按照以下情景进行测算。

淄博文昌湖国有资产经营有限公司莲花山城边村棚户区改造项目（一期）指定地块还款来源为前坡村、后坡村、仁和村、戴家村 4 个村地块国有土地出让收益，共可腾空土地 872 亩（已经扣除安装用地 210 亩）。淄博市自然资源和规划局文昌湖省级旅游度假区分局提供的资料：

莲花山城边村棚户区改造项目（一期）项目可腾空土地面积约

872 亩，可出让土地面积约 872 亩，其中仁和村腾空土地约 392 亩，范围为姜萌路以东、庆淄路以西、淄河大道以南、范阳河以北；戴家村腾空土地约 141 亩，范围为防汛路以东、庆淄路以西、淄河大道以南、S102 以北；前坡村腾空土地约 215 亩，范围为防汛路以西、S102 以北；后碑坡村腾空土地约 124 亩，范围为防汛路以西、S102 以北。

上述地块中仁和村腾空土地规划用途为商务用地，容积率为 1.5；戴家村腾空土地规划用途为科研用地，容积率为 1.5；前坡村腾空土地规划用途为住宅用地，容积率为 1.7；后碑坡村腾空土地规划用途为住宅用地，容积率为 1.7。上述腾空土地均用于平衡莲花山城边村棚户区改造项目（一期）项目。

上述 872 亩土地，计划出让时间为 2026 年之前。

（二）土地收益及现金流入预测：

（1）土地出让价格预测

依据山东省淄博市文昌湖区自然资源和规划局的土地交易信息，并查询淄博市文昌湖区公开土地交易信息，选取项目周边地块 10 宗，参考此 10 宗土地出让的平均价格进行预测。具体如下表：

宗地编号	位置	用途	面积 (亩)	成交日期	成交价(万元)
2019(增量)-文 003 号	桃花山北路以南、正阳路以西、正阳西路以东	商务金融、娱乐康体	173.013	2019/9/2	17,241.00
2019(增量)-文 002 号	文昌湖省级旅游度假区正阳路以东、桃花山路以北、桃花山北路以南	商务用地、教育科研用地	79.89	2019/10/21	6,795.00
2019(增量)-文 001 号	环湖东路以东、萌山纵一路以西	商业用地、公园绿地	14.2245	2020/1/20	1,987.00
2019(增量)-文 012 号	桃花山路以南、迎宾中路以东、湖畔二路、环湖西路以北	商业用地、医疗卫生用地、绿地	246.081	2020/11/26	27,932.00

宗地编号	位置	用途	面积 (亩)	成交日期	成交价(万元)
2020(增量)- 文 003	文昌湖旅游度假区迎宾 中路以东、环湖西路以 西、南二路以南	商业用地、公 园绿地	166.425	2020/12/ 24	23,311.00
2019(增量)- 文 004 号	文昌湖旅游度假区正阳 西路以东、迎宾中路以 西、生态博览园以南	二类居住用地	201.415 5	2019/9/2	40,404.00
2019 (增 量)-文 005 号	文昌湖旅游度假区正阳 路以东、文昌大道以北、 秀水河路以南、正阳东一 路以西	二类居住用地	86.568	2019/9/2	17,251.00
2019(增量)- 文 006 号	文昌湖旅游度假区正阳 东二路以西正阳东一路 以东、文昌大道以北、秀 水河路以南	二类居住用地	84.5835	2019/9/2	16,855.00
2019(增量)- 文 011 号	文昌湖旅游度假区正阳 西路以东、迎宾中路以 西、迎宾二路以北	二类居住用地	116.061	2020/2/1 7	24,110.00
2020 (增 量)-文 006	文昌湖旅游度假区正阳 西路以南、汇龙河路以 西、太师北路以北	二类居住用地	199.482	2020/12/ 24	51,507.00

(2) 土地出让收入预测

根据上表 10 宗土地出让价格预测，文昌湖区居住用地出让价格为 218.17 万元/亩，商务金融、娱乐康体等其他土地出让价格为 113.69 万元/亩，预计 2022 年到 2025 年出让土地。根据拆迁地块性质，预测出让土地收入具体如下表：

单位：万元

序号	项目	地块一	地块二	地块三	地块四	合计
一	出让土地回款	44,565. 60	16,029. 97	46,907. 19	27,053. 45	134,556.2 1
二	用于资金平衡土地相关收益	42,337. 32	15,228. 47	44,561. 83	25,700. 78	127,828.4 0
1	土地出让收入	44,565. 60	16,029. 97	46,907. 19	27,053. 45	134,556.2 1

序号	项目	地块一	地块二	地块三	地块四	合计
2	国有土地收益基金(1*5%)	2,228.28	801.50	2,345.36	1,352.67	6,727.81
3	用于资金平衡土地相关收益(1-2)	42,337.32	15,228.47	44,561.83	25,700.78	127,828.40

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。

（三）项目预期成本测算

（1）项目建设成本

项目总投资 108828 万元，截止到 2020 年建设投资 10882.80 万元，2021 年建设投资 33531.20 万元，2022 年建设投资 64414 万元。

（2）发行费

项目债券发行费用为债券发行金额的 0.1%。

（3）债券利息

该项目于 2021 年山东省政府专项债券（十一期）融资 10000 万元，利率 3.39%，期限 7 年；2021 年山东省政府专项债券（三十三期）融资 5000 万元，年利率 3.06%，期限 7 年；2021 年山东省政府专项债券（四十七期）融资 5000 万元，年利率 3.19%，期限 7 年；2021 年山东省政府专项债券（五十七期）融资 6000 万元，年利率 3.13%，期限 7 年；2022 年山东省政府专项债券（十期）融资 12000 万元，年利率 3.02%，期限 7 年；本期拟发行专项债券 11800 万元，期限 7 年，年利率按照 3.70% 计算。根据债券发行计划及利率计算每年财务费用。专项债券一年付息一次，到期一次偿还本金。

本项目债券利息总体支出如下表所示：

单位：万元

年份	已发行债券利息	本期拟发行债券利息	利息合计
2022 年	839.30	-	839.30
2023 年	1,201.70	436.60	1,638.30
2024 年	1,201.70	436.60	1,638.30
2025 年	1,201.70	436.60	1,638.30
2026 年	1,201.70	436.60	1,638.30
2027 年	1,201.70	436.60	1,638.30
2028 年	1,201.70	436.60	1,638.30
2029 年	362.40	436.60	799.00
合计	8,411.90	3,056.20	11,468.10

(四) 项目融资平衡情况测算

项目名称	拟发行额度(期限 7 年)	已发行额度	净现金流入测算	债券本息测算	本息覆盖倍数
莲花山城边村棚户区改造项目(一期)	49,800.00	38,000.00	127,828.40	61,268.10	2.09

莲花山城边村棚户区改造项目(一期)拟发行额度 49800 万元,其中 2021 年已发行专项债券 26000 万元,2022 年已发行专项债券 12000 万元,本期拟发行 11800 万元。

本息保障倍数能够进一步说明项目本身产生的资金流是否充足,保障程度大小。根据前述对项目未来数据的合理预测,在全部债券存续期内,共可产生用于还本付息金额的净现金流入 127,828.40 万元,能够覆盖债券本息金额 61,268.10 万元,债务本息偿付保障倍数 2.09 倍。用于还本付息资金的充足性能够得到保障。

(五) 项目现金流量表

序号	项目	小计	截至 2020 年	2021 年	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年
1	现金流入	236,456.40	15,000.00	46,000.00	89,965.32	15,228.47	44,561.83	25,700.78	-			
1.1	土地出让收入	127,828.40			42,337.32	15,228.47	44,561.83	25,700.78				
1.2	融资活动现金收入	49,800.00		26,000.00	23,800.00							
1.3	资本金投入	58,828.00	15,000.00	20,000.00	23,828.00							
1.4	其他资金	-										
2	现金流出	170,145.90	10,882.80	33,557.20	65,277.10	1,638.30	1,638.30	1,638.30	1,638.30	1,638.30	27,638.30	24,599.00
2.1	建设投资	108,828.00	10,882.80	33,531.20	64,414.00							
2.2	融资活动现金流出	61,317.9	-	26.00	863.10	1,638.30	1,638.30	1,638.30	1,638.30	1,638.30	27,638.30	24,599.00

(六) 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。根据前述对项目未来数据的合理预测，在全部债券存续期内，共可产生用于还本付息金额的净现金流入 127,828.40 万元，能够覆盖债券本息金额 61,268.10 万元，债务本息偿付保障倍数 2.09 倍。用于还本付息资金的充足性能够得到保障。

四、项目风险分析

(一) 与项目建设或运营有关的风险

1. 项目建设风险：如果发生供电、交通、排水、通讯、消防、环保等市政基础配套设施不完善，可能导致项目不能按期完工。

2. 项目运营风险：如果发生政策调整或者项目运营方经营不善，可能导致项目收益不能达到预期。

(二) 影响融资平衡结果的风险

1. 利率波动风险

在债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化和国家经济政策变动等因素，会引起资本市场利率的波动，进而对本项目的财务成本产生影响，可能会影响项目收益与融资平衡。

2. 流动性风险

债券市场资金的供需状况和投资者的投资偏好变化，可能影响本次发行债券的流动性，可能存在转让时无法找到交易对手而流动性不足的风险。

(三) 项目风险管理措施

1. 《中华人民共和国预算法》第三十五条第五款规定，国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制

度。《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》(国发[2014]43号)第四条第(二)点“建立债务风险应急处置机制”规定,各级政府要制定应急处置预案,建立责任追究机制。经山东省人民政府批准,山东省人民政府办公厅印发《山东省政府性债务风险应急处置预案》,建立山东省政府债务应急处置机制,提前防范财政金融风险。

2. 加强项目财务管理,保持合理的资产负债比例,并提高资金使用效率。

3. 在项目建设过程中,项目实施单位要对项目设计单位、监理单位、施工方、材料设备供应商等单位进行严格管控。

五、事前项目绩效评估报告

(一) 项目概况

莲花山城边村棚户区改造项目(一期)位于淄博市文昌湖省级旅游度假区萌山镇, 102 省道以北, 防汛路以西, 莲花山路从项目区域中间穿过。腾空土地四至范围:仁和村旧村腾空土地位于文昌湖区, 西至庆淄路, 北至防汛路, 南至范阳河, 其中商务用地 392 亩;戴家村旧村腾空土地位于文昌湖区, 东至戴安路, 北至防汛路, 南至皇姑顶路, 其中科研用地 141 亩;前坡村旧村腾空土地位于文昌湖区, 西至莲花山北路, 东至防汛路, 南至杨荫路, 其中住宅用地 215 亩;后碑坡村旧村腾空土地位于文昌湖区, 西至莲花山西路, 东至莲花山北路, 其中住宅用地 124 亩。本项目主要建设村民安置用房及及相关配套物业工程, 用于安置前坡村、后坡村、新韩村、仁和村、戴家村 5 个村整体搬迁。项目(一期)规划总用地面积 14 公顷, 总建筑面积 29.1 万平方米, 其中地上住宅建筑面积 17.33 万平方米。项目建设期自 2019 年 3 月至 2023 年 9 月。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

老旧村落居住现状环境较差、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，提升区域形象；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；可以改变区域基础设施条件，完善城市功能，改善区域落后的环境面貌，为文明和谐社区的创建做出贡献。

2、项目实施的公益性

棚户区相对于周边区域发展状况看，其房屋简易结构房屋较多、房屋使用年限较长、房屋质量较差、使用功能不全、基础设施简陋。棚户区中低收入家庭比例高，收入来源单一。在我国勤政为民的政策背景下，民生工程显得尤为重要，实施棚户区改造，是保障和改善民生的重大举措，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。

3、项目实施的收益性

根据萌水镇商家镇总体规划（2015-2030 年）及《淄博市人民政府关于萌水镇商家镇总体规划（2015-2030 年）的批复》淄政字（2017）102 号文件，该项目大部分旧村腾空土地计划于 2026 年整体出让，规划用途为住宅用地、商务用地、科研用地等。扣除安置用地 210 亩，预计可用腾空土地 872 亩。根据淄博市自然资源和规划局文昌湖省级旅游度假区分局提供相关资料及文昌湖区公开土地交易信息，住宅用地价格为 218.17 万元/亩，商务金融、娱乐康体等其他土地出让价格为 113.69 万元/亩，872 亩土地预计出让总收益 127,828.40 万元。

4、项目投资合规性

本项目属于《产业结构调整指导目录》（2019 年本）中“鼓励类”第四十二项“其他服务业”中第 1 条“保障性住房建设与管理”，符合国家产业政策规定，属国家鼓励类项目。

本项目符合《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》（国办发〔2014〕36 号）等相关政策的要求，是贯彻落实国家“推进以人为核心的新型城镇化发展”思路的重要举措。

本项目符合《淄博市人民政府办公厅关于印发淄博市棚户区改造工作实施方案的通知》（淄政办发〔2014〕90 号）对于棚户区改造方面的相关要求。

5、项目成熟度

莲花山城边村棚户区改造项目（一期）项目于 2019 年开工建设，被列入 2018 年山东省棚户区改造任务，立项、规划、土地、施工许可等手续齐全，并于 2021 年发行专项债券 2.6 亿元，于 2022 年发行专项债券 1.2 亿元，属于专项债券续发项目，项目成熟度高。

6、项目资金来源和到位可行性

该项目预计总投资额 108828 万元，其中项目资本金比例为 54.24%，即项目资本金 59028 万元，剩余 49800 万元通过发行政府专项债券的方式筹集，其中 2021 年已发行专项债券 26000 万元，2022 年已发行专项债券 12000 万元，本次拟发行专项债券 11800 万元。该项目资金来源渠道符合相关规定，筹措措施科学规范，资金筹措与使用覆盖项目所有内容，体现了权责对等原则，在现行财政体制下财权事权完全匹配。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

依据山东省淄博市文昌湖区自然资源和规划局的土地交易信息，并查询淄博市文昌湖区公开土地交易信息，选取项目周边地块 10 宗，参考此 10 宗土地出让的平均价格进行预测，文昌湖区居住用地出让价格为 218.17 万元/亩，商务金融、娱乐康体等其他土地出让价格为 113.69 万元/亩，项目完成后可腾空土地 872 亩，预计 2022 年到 2025 年出让土地，项目实现收入 127,828.40 万元，收入预测合理。

莲花山城边村棚户区改造项目（一期）总投资 108828 万元，项目资本金 59028 万元，比例 54.24%，剩余 49800 万元通过发行政府专项债券的方式筹集，其中 2021 年已发行专项债券 26000 万元；2022 年已发行专项债券 12000 万元，本次拟申请专项债券 11800 万元，本息合计 61,268.10 万元，成本支出预测合理。

8、债券资金需求合理性

根据前述对项目未来数据的合理预测，在全部债券存续期内，共产生用于还本付息金额的净现金流入 127,828.40 万元，能够覆盖债券本息金额 61,268.10 万元，债务本息偿付保障倍数 2.09 倍。用于还本付息资金的充足性能够得到保障，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

该项目债务规模科学合理，符合政府财政投入能力水平，项目资金支付在项目单位、财政、金融机构间进行实时、有效的监督，财政资金支付方式安全、科学、合理，项目偿债计划可行。

项目偿债的主要风险点：

项目建设风险：如果发生供电、交通、排水、通讯、消防、环保等市政基础配套设施不完善，可能导致项目不能按期完工。

项目运营风险：如果发生政策调整或者项目运营方经营不善，可

能导致项目收益不能达到预期。

应对措施：

一是建立债务风险应急处置机制，提前防范财政金融风险。二是加强项目财务管理，保持合理的资产负债比例，并提高资金使用效率。三是在项目建设过程中，项目实施单位要对项目设计单位、监理单位、施工方、材料设备供应商等单位进行严格管控。

10、绩效目标合理性

该项目长期目标为：项目按照统一规划、集约用地、规模开发、配套建设的要求，推动农民居住由分散向集中转变、平房向楼房转变、村庄向社区转变，促进人口向城镇集中、产业向园区集中、耕地向规模经营集中。

该项目年度目标为：该项目 2022 年计划 1-21#楼基本达到竣工验收条件，且质量全部合格，计划本年度完成产值约 1.5 亿元。

该项目绩效目标设定明确，与项目内容高度相关。

通过查阅项目目标，该项目绩效目标与预计解决的问题及现实需求相匹配，且具有一定前瞻性和挑战性，指标值细化、可量化，设置合理。

11、其他需要纳入事前绩效评估的事项

无

（三）评估结论

莲花山城边村棚户区改造项目（一期）用于资金平衡土地收益 127,828.40 万元，债券本息金额 61,268.10 万元，本息覆盖倍数为 2.09，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。项目建成后能推动农村经济走集约化、产业化，有利于启动农村市场，有利于加快农村人口的传统观念和生活方式的转变。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。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。