

# 菏泽市成武县小桥社区保障安居工程项目

## 专项债券项目实施方案



成武县启明国有资产运营有限责任公司

2022年1月10日



## 一、项目基本情况

### （一）项目名称

成武县小桥社区保障安居工程项目

### （二）实施单位

实施单位：成武县启明国有资产运营有限责任公司

成武县启明国有资产运营有限责任公司成立于 2001 年 8 月 22 日，经过多年的发展积累，注册资本 5.53 亿元，成武县启明国有资产运营有限责任公司具有独立法人资格，股权结构：成武县财政局 40000 万元，国开发展基金有限公司 15300 万元。注册地址：成武县伯乐大街与吕台路交汇处。公司经营范围：国有资产的运营，城市基础设施建设，房地产开发，建筑施工，建材销售，土地储备，水利工程施工等。

公司现有员工 20 人，组织结构：董事会，成员 3 人，其中董事长 1 人，董事 2 人；监事会 5 人，主席 1 人，监事 4 人；总经理对董事会负责，下设 5 个部室，分别为办公室、综合部、财务部、风险部、工程管理部。公司实行法人治理结构，各项管理制度健全，并依照财会制度的规定，建立了健全的财务、会计制度；对投资项目进行风险控制和效益评价，实行规范严格的跟踪管理。

至 2019 年末，公司总资产 100.31 亿元，其中流动资产 85.44 亿元，在建工程 1.91 亿元，长期投资 2.65 亿元，固定资产 6.59 亿元，无形资产 3.72 亿元。负债 69.71 亿元，所有者权益 30.6 亿元。2019 年实现业务收入 29271.87 万元，实现净利润 21575.79 万元。

(三) 项目规划批复

2021 年 1 月 12 日，成武县发展和改革委员会《关于成武县小桥社区保障安居工程（2101-371723-04-01-549388）可行性研究报告的批复》（成发改审批【2021】9 号）。

2021 年 1 月 14 日，成武县行政审批服务局《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 37292420210114002 号）。

(四) 项目规模与主要建设内容

本项目位于湖心路以西，北关街以北，东鱼河以南地块，预计拆迁面积 450000.00 平方米，可腾空出让面积 382679.00 平方米。本项目为成武县小桥社区保障安居工程，总占地面积 67321.00 平方米，规划总建筑面积 211046.06 平方米，其中地上总建筑面积 203573.35 平方米，包括住宅建筑面积 183500.66 平方米，沿街商业建筑面积 14613.39 平方米，社区服务中心建筑面积 2430 平方米，幼儿园建筑面积 3029.30 平方米；地下储藏室面积 7472.71 平方米；

住宅（套）户数 1452 户，住宅套均面积 126.38 套，居住人数 4647 人，建筑密度 17.28%，住宅建筑平均层数 26 层，住宅建筑高度控制最大值 80m，停车位 1215 辆，绿地率 17.80%，容积率 3.0。具体如下：

表 1：项目主要建设指标一览表

| 序号 | 项目      | 计量单位 | 数量        |
|----|---------|------|-----------|
| 1  | 占地面积    | m2   | 67321.00  |
| 2  | 总建筑面积   | m2   | 211046.06 |
| 3  | 地上总建筑面积 | m2   | 203573.35 |
|    | 其中 住宅   | m2   | 183500.66 |

|    |             |         |    |          |
|----|-------------|---------|----|----------|
|    | 沿街商业        |         | m2 | 14613.39 |
|    | 社区服务中心      |         | m2 | 2430     |
|    | 幼儿园         |         | m2 | 3029.30  |
|    | 地下总建筑面积     |         | m2 | 7472.71  |
|    | 其中          | 地下储藏室面积 | m2 | 7472.71  |
| 4  | 住宅（套）户数     |         | 套  | 1452     |
| 5  | 住宅套均面积      |         | /套 | 126.38   |
| 6  | 居住人数        |         | 人  | 4647     |
| 7  | 建筑密度        |         | %  | 17.28    |
| 8  | 住宅建筑平均层数    |         | 层  | 26       |
| 9  | 住宅建筑高度控制最大值 |         | m  | 80       |
| 10 | 停车位         |         | 辆  | 1215     |
| 11 | 其中          | 住宅停车位   | /  | 1096     |
| 12 |             | 普通地面停车位 | %  | 283      |
| 13 |             | 地面立体停车位 | %  | 814      |
| 14 | 商业停车位       |         | 户  | 119      |
| 15 | 绿地率         |         | 个  | 17.80    |

### （五）项目建设期限

本项目建设期 24 个月，预计工期为 2021 年 2 月至 2023 年 1 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） 《中华人民共和国城乡规划法》2008 年 1 月 1 日起施行；
- （2） 《中华人民共和国建筑法》（2019 修正）；
- （3） 《中华人民共和国土地管理法》（2019 修正）；
- （4） 《中华人民共和国城市房地产管理法》（2009 修正）；

(5) 《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》国办发〔2011〕45号；

(6) 《山东省国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》；

(7) 《菏泽市国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》；

(8) 《关于公布2019年我省城镇棚户区改造等计划任务的通知》

鲁建住字〔2019〕6号；

(9) 《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）；

(10) 《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》；

(11) 《产业结构调整指导目录（2019年）（修正）》；

(12) 《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；

(13) 《投资项目可行性研究指南》（试用版）；

(14) 项目承建单位提供的有关基础资料、数据；

## 2. 估算总额

经初步估算，项目预计总投资82523.64万元，其中：工程费用56076.96万元，工程建设其他费用21422.58万元，预备费用5024.10万元。

## （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。

(3) 采取第2项未能募集部分，由公司采用自筹、银行贷款等其他

融资方式，确保项目稳步推进。

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为项目资本金 33,023.64 万元，计划发行地方政府专项债券筹集 49,500.00 万元。具体如下：

表 2：资金结构表

| 资金结构   | 金额（万元）    | 占比      | 备注 |
|--------|-----------|---------|----|
| 估算总投资  | 82,523.64 | 100.00% |    |
| 一、资本金  | 33,023.64 | 40.02%  |    |
| 自有资金   | 33,009.64 |         |    |
| 二、债务资金 | 49,500.00 | 59.98%  |    |
| 专项债券   | 49,500.00 |         |    |

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）项目收益及现金流入预测

1、土地出让价格预测

查询中国土地市场网，选取近年项目拟腾空地块附近出让的住宅、商业地块 6 宗，本次评价参考上述 6 宗土地出让情况进行预测。具体如下表所示

表 3：项目附近土地出让情况表

| 序号 | 地块       | 出让日期      | 位置             | 出让面积<br>(m <sup>2</sup> ) | 容积率 | 建筑面积<br>(m <sup>2</sup> ) | 成交价格<br>(万元) | 楼面地价<br>(元/m <sup>2</sup> ) |
|----|----------|-----------|----------------|---------------------------|-----|---------------------------|--------------|-----------------------------|
| 1  | S2009903 | 2021-6-17 | 伯乐大街与吕台路交叉口东南角 | 9,679.00                  | 1   | 9,679.00                  | 2,202.00     | 2,275.03                    |
| 2  | C2021-25 | 2021-7-5  | 永昌路与文亭路交叉口西南角  | 67,797.00                 | 1   | 67,797.00                 | 13,220.00    | 1,949.94                    |
| 3  | C2021-26 | 2021-7-5  | 永昌路与伯乐大街交叉口西北角 | 42,713.00                 | 1   | 42,713.00                 | 8,330.00     | 1,950.23                    |
| 4  | C2021-28 | 2021-8-13 | 永顺路与滨湖大街交叉口东南角 | 22,417.00                 | 1   | 22,417.00                 | 5,051.00     | 2,253.20                    |
| 5  | S211101A | 2021-9-6  | 先农坛街与仪凤路交叉口东北角 | 64,141.00                 | 1   | 64,141.00                 | 12,664.00    | 1,974.40                    |
| 6  | C2021-36 | 2021-9-8  | 滨湖路与湖路交叉口西北角   | 7,609.00                  | 1   | 7,609.00                  | 1,507.00     | 1,980.55                    |

成武县小桥社区保障安居工程项目涉及湖心路以西，北关街以北，东鱼河以南地块，根据地块的具体情况对出让土地楼面价格进行预测。具体情况如下表：

表 4：项目地块土地楼面价格预测表

| 序号 | 地块名称     | 出让面积 (m <sup>2</sup> ) | 建筑面积 (m <sup>2</sup> ) | 成交价格 (万元) | 楼面地价 (元/m <sup>2</sup> ) | 权重系数 | 权重金额 (元/m <sup>2</sup> ) | 修正系数 | 修正金额 (元/m <sup>2</sup> ) |
|----|----------|------------------------|------------------------|-----------|--------------------------|------|--------------------------|------|--------------------------|
| 1  | S2009903 | 9,679.00               | 9,679.00               | 2,202.00  | 2,275.03                 | 0.15 | 341.25                   | 1    | 341.25                   |
| 2  | C2021-25 | 67,797.00              | 67,797.00              | 13,220.00 | 1,949.94                 | 0.15 | 292.49                   | 1    | 292.49                   |
| 3  | C2021-26 | 42,713.00              | 42,713.00              | 8,330.00  | 1,950.23                 | 0.15 | 292.53                   | 1    | 292.53                   |
| 4  | C2021-28 | 22,417.00              | 22,417.00              | 5,051.00  | 2,253.20                 | 0.20 | 450.64                   | 1    | 450.64                   |
| 5  | S211101A | 64,141.00              | 64,141.00              | 12,664.00 | 1,974.40                 | 0.20 | 394.88                   | 1    | 394.88                   |
| 6  | C2021-36 | 7,609.00               | 7,609.00               | 1,507.00  | 1,980.55                 | 0.15 | 297.08                   | 1    | 297.08                   |
|    | 综合楼面价格   |                        |                        |           |                          | 1.00 |                          |      | 2,068.87                 |

根据上述土地市场情况表及出让地块周边土地价格预测表相关计算，选取土地价格增速为菏泽市 2019 年至 2021 年按照可比价格计算的 GDP 平均增长速度 6.83%的 80%，现预测相应地块土地出让楼面价格如下：

表 5：以 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83%的 80%计算自融资开始日起第三年土地综合楼面地价预测表

| 年份  | 2019 年至 2021 年 GDP 平均增速 6.83%的 80%（元/m²） |
|-----|------------------------------------------|
| 第一年 | 2,181.91                                 |
| 第二年 | 2,301.13                                 |
| 第三年 | 2,426.87                                 |
| 第四年 | 2,559.47                                 |
| 第五年 | 2,699.32                                 |
| 第六年 | 2,846.81                                 |
| 第七年 | 3,002.36                                 |

2、土地出让收入预测

根据 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83%的 80%计算自融资开始日起第 7 年土地综合楼面地价预测表，预测可实现土地出让收入情况如下：

表 6：2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83%的 80%计算土地出让收入预测表

| 项目名称            | 2019 年至 2021 年 GDP 平均增速 6.83%的 80%（万元） |
|-----------------|----------------------------------------|
| 成武县小桥社区保障安居工程项目 | 84,639.28                              |

3、土地出让收益预测

假设相应地块自融资开始日第三年开始挂牌出让，并在一年内全部出让，以2019年至2021年GDP平均增长速度6.83%的80%计算土地价格增长，假设自融资开始日第三年实现土地出让现金流入，考虑农业土地开发资金、国家土地收益基金、土地出让业务费等扣除项目，可用于资金平衡土地相关收益情况如下：

表 7：按以2019年至2021年GDP平均增长速度6.83%的80%计算土地价格增长的情况下的土地出让收益

| 金额单位：人民币万元 |              |            |
|------------|--------------|------------|
| 序号         | 项目           | 小桥项目       |
| 一          | 土地出让收入       | 114,894.04 |
| 二          | 土地出让金扣除项目    | 30,254.76  |
| 1          | 国家土地收益基金     | 5,744.70   |
| 2          | 土地出让业务费      | 2,297.88   |
| 3          | 农业土地开发资金     | 191.34     |
| 4          | 失地农民社保资金     | 861.02     |
|            | 教育资金         | 10,579.91  |
|            | 农田水利建设资金     | 10,579.91  |
| 三          | 用于资金平衡土地相关收益 | 84,639.28  |

(二) 项目融资还本付息情况

小桥社区保障安居工程拟申请发行项目债券资金 49,500.00 万元，票面利率为 4.0%，融资期限 7 年，在债券存续期每年支付一次利息，最后一期还本付息。自发行之日起二十年债券存续期债券应还本付息情况如下：

金额单位：人民币万元

| 年度    | 期初本金<br>金额 | 本期新增<br>本金 | 本期偿还<br>本金 | 期末本金<br>余额 | 融资<br>利率 | 应付利息      | 还本付息<br>合计 |
|-------|------------|------------|------------|------------|----------|-----------|------------|
| 第 1 年 |            | 49,500.00  |            | 49,500.00  | 4.00%    | 1,980.00  | 1,980.00   |
| 第 2 年 | 49,500.00  |            |            | 49,500.00  | 4.00%    | 1,980.00  | 1,980.00   |
| 第 3 年 | 49,500.00  |            |            | 49,500.00  | 4.00%    | 1,980.00  | 1,980.00   |
| 第 4 年 | 49,500.00  |            |            | 49,500.00  | 4.00%    | 1,980.00  | 1,980.00   |
| 第 5 年 | 49,500.00  |            |            | 49,500.00  | 4.00%    | 1,980.00  | 1,980.00   |
| 第 6 年 | 49,500.00  |            |            | 49,500.00  | 4.00%    | 1,980.00  | 1,980.00   |
| 第 7 年 | 49,500.00  |            | 49,500.00  | 0.00       | 4.00%    | 1,980.00  | 51,480.00  |
| 合计    |            | 49,500.00  | 49,500.00  |            |          | 13,860.00 | 63,360.00  |

(三) 项目预期收益与融资自求平衡情况预测

本期债券募投项目收益为土地挂牌交易产生的现金流入，土地为挂牌交易前需支付的资金利息由项目建设金支付，项目建设金包括项目资本金及债券资金。通过对近年项目周边地块成交情况等查询，预期土地出让收入对应的政府性基金收入偿还融资本息情况为：假设自融资开始日起第三年开始土地挂牌交易，且于 1 年内全部出让完毕，以 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83%的 80%计算土地价格的增长的情况下，成武县小桥社区保障安居工程项目本息覆盖倍数如下：

| 项目         | 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 5.6% |
|------------|--------------------------------|
| 小桥社区保障安居工程 | 1.34                           |

表 8：2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83%的 80%计算土地价格的增长的情况下的本息覆盖倍数

| 金额单位：人民币万元 |           |           |           |           |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 年度         | 借款本息支付    |           |           | 项目收益      |
|            | 本金        | 利息        | 本息合计      |           |
| 2022 年     |           | 1,980.00  | 1,980.00  |           |
| 2023 年     |           | 1,980.00  | 1,980.00  |           |
| 2024 年     |           | 1,980.00  | 1,980.00  |           |
| 2025 年     |           | 1,980.00  | 1,980.00  |           |
| 2026 年     |           | 1,980.00  | 1,980.00  |           |
| 2027 年     |           | 1,980.00  | 1,980.00  |           |
| 2028 年     | 49,500.00 | 1,980.00  | 51,480.00 |           |
| 合计         | 49,500.00 | 13,860.00 | 63,360.00 | 84,639.28 |
| 本息覆盖倍数     | 1.34      |           |           |           |

经过上述测算，在相关预测假设前提下，按 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83%的 80%计算土地价格的增长的情况下，本息覆盖倍数为 1.34，预期土地出让收入对应政府性基金收入能够合理保证偿还融资本息，实现项目收益和融资自求平衡。

（四）其他需要说明的事项

假设本次专项债券于 2022 年 1 月发行成功，期限 70 年，每年付息一次，到期一次偿还本金。

1. 项目收入、成本、收益测算仅考虑债券存续期间，其后的经营期

限未纳入测算期间。

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。

(五) 项目收益与融资自求平衡情况

本项目主要偿债来源是土地出让收益，项目建设资金来源于项目资本金及发债募集资金。通过对土地出让收益、项目融资还本付息情况估算，测算按 2019 年至 2021 年 GDP 平均增长速度 6.83% 的 80% 计算土地价格的增长的情况下，本息覆盖倍数为 1.34，预期土地出让收入对应政府性基金收入能够合理保证偿还融资本息，实现项目收益和融资自求平衡。综合以上分析，项目各项偿债能力分析指标均符合要求，具备偿债能力，能够保证在偿还期内还清所有融资。

表 9：现金流覆盖倍数表（金额单位：万元）

| 融资方式 | 还本付息支出    |           |           | 项目收益      |
|------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|      | 本金        | 利息        | 本息合计      |           |
| 专项债券 | 49,500.00 | 13,860.00 | 63,360.00 | 84,639.28 |
| 覆盖倍数 | 1.34      |           |           |           |

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

1. 项目建设前期风险主要集中在初步设计方案、设计概算、施工招投标环节。项目前期设计水平限制考虑不周全，设计输入沟通不充分，导致初步设计方案不完善，未及时发现建设漏项和设计差错；设计概算中工程量计算的多算、重算，工程量清单的漏项等，采用的定额水平、人材机等基础价格的不合理；工程设备规格、数量、配置与配套设计或工艺要求不匹配，造成设备的增减，价格偏差性等；概算费用构成编制的不完整或深度不够等造成建设阶段投资预算不准确，施工企业对工程成本控制的不重视，项目实施的合同条款不明造成工程索赔等都会产生投资风险。

2. 工程项目进度风险的影响因素有审批周期长，设计和招投标等相关工作不及时，压缩工程建设工期；项目设计时考虑不周，各专业配合不足，造成施工过程中的方案调整或设计变更多，或设计变更方案滞后；施工单位人员不足（或不稳定），施工组织不合理，材料供应不及时，工程施工各工序难以全面铺开；与设计方、施工方、监理方的协调不足，或公司内各技术管理人员间协调与配合不充分；材料、设备的性能和工艺要求的特殊性不能及时到货，或设备到货后的配套设施与原设计不匹配的调整；复杂的工程地质或风沙、雨雪天气等自然因素，导致工程进度拖延不能按

计划时点验收，延期投产造成收入延迟取得。

3. 工程质量风险主要影响因素有项目设计方案缺陷；项目建设过程中对监理单位、施工单位监管不到位，施工单位的偷工减料；工程质量不满足质量验收规范或材料、设备采购不满足工程的质量要求；建设过程中的施工方、监理方、设计方质量意识淡薄等现象，导致工程质量不合格造成安全事故或直接经济损失；工程后期复位纠偏、加固补强等补救措施和返工所产生的经济损失及工期拖延；永久性缺陷对工程建成后使用者造成的使用不便等。

## （二）与项目收益相关的风险

土地出让收益达不到预期风险。项目偿债来源是土地出让收益。国家及地方现行的法律法规、监管、财政、经济状况或国家宏观调控政策的变化会导致对未来土地出让计划和出让收入的判断不准确、项目进度以及项目整体现金流测算等重要环节出现判断偏差。整体现金流测算出现偏差将导致项目可行性分析不能及时纠偏，项目资金投入和现金流入不能平衡的结果。

# 六、事前项目绩效评估报告

## （一）项目概况

成武县小桥社区保障安居工程项目，项目主管部门为成武县启明国有资产运营有限责任公司，项目实施单位为成武县启明国有资产运营有限责任公司。本次拟申请专项债券2,000.00万元用于成武县小桥社区保障安居工程项目建设，年限为7年（含建设期）。

## （二）评估内容

### 1. 项目实施的必要性

（1）项目的建设是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，进一步加快改善民生的重大举措。

保障安居工程面向城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员供应，单套建筑面积以 40 平方米左右的小户型为主，满足基本居住需要。实施保障安居工程，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，保障安居工程是一项保障民生、改善民生、发展民生的惠民工程，是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）项目的建设是带动城市基础设施建设，盘活土地资源，实现土地集约利用。

保障安居工程可以带动城市基础设施建设，从而带动周边地块盘活，有利于城市的总体规划，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）项目的建设是促进经济社会协调发展、维护社会和谐稳定的有效途径。

加快建设保障性安居工程，还为今后扩大消费创造了有利条件。加快建设保障性住房，大力推进廉租房建设、棚户区改造、农村危房改造和实施游牧民定居工程，都是改善城乡居民消费环境和条件的有效举措，都将有利于城乡居民特别是低收入居民扩大消费。

综上所述，项目的建设符合各级建设发展规划的要求，是其精神和发展原则的具体贯彻和落实，是一项实实在在的利民工程，项目的建设十分必要。

## 2. 项目实施的公益性

(1) 项目的建设是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，进一步加快改善民生的重大举措。

城市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) 项目的建设是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，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，有利于城市的总体规划，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）项目的建设是促进经济社会协调发展的有效途径。

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。对市民来说，这就是最大的幸福。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。

### （4）棚户区改造是完善城市功能、加快推进城镇化进程的客观要求。

棚户区安全隐患突出，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，提升城市品位；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；可以改变城市基础设施条件，

完善城市功能，改善地区原先落后的环境面貌，提升文明和谐社区的创建水平。

(1) 棚户区改造是促进经济社会协调发展、维护本区社会和谐稳定的有效途径。

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。

### 3. 项目实施的收益性

本项目主要偿债来源是土地出让收益，项目建设资金来源于项目资本金及发债募集资金。假设自融资开始日起第三年开始土地挂牌交易，且于1年内全部出让完毕，以2019年至2021年GDP平均增长速度6.83%的80%计算土地价格的增長的情况下，调整使用债券资金项目本息覆盖倍数分别为1.34。预期土地出让收入对应政府性基金收入能够合理保证偿还融资本息，实现项目收益和融资自求平衡。

综合以上分析，项目各项偿债能力分析指标均符合要求，具备偿债能力，能够保证在偿还期内还清所有融资。

### 4. 项目建设投资合规性

(1) 项目符合国家产业政策。本项目的建设符合《产业结构调整指导目录（2019年本）》中第一类“鼓励类”四十二、其他服务业，1、保障性住房建设与管理，本项目建设符合国家产业政策。

## (2) 项目符合发展规划。

### ①项目的建设符合《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》

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》第三十章为健全住房供应体系，指出构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，优化住房供需结构，稳步提高居民住房水平，更好保障住有所居。

其一，要求完善购租并举的住房制度；以解决城镇新居民住房需求为主要出发点，以建立购租并举的住房制度为主要方向，深化住房制度改革。对无力购买住房的居民特别是非户籍人口，支持其租房居住，对其中符合条件的困难家庭给予货币化租金补助。把公租房扩大到非户籍人口，实现公租房货币化。研究完善公务人员住房政策。其二，促进房地产市场健康发展；优化住房供给结构，促进市场供需平衡，保持房地产市场平稳运行。在住房供求关系紧张地区适度增加用地规模。在商品房库存较大地区，稳步化解房地产库存，扩大住房有效需求，提高棚户区改造货币化安置比例。积极发展住房租赁市场，鼓励自然人和各类机构投资者购买库存商品房，扩大租赁市场房源，鼓励发展以住房租赁为主营业务的专业化企业。促进房地产业兼并重组，提高产业集中度，开展房地产投资信托基金试点。发展旅游地产、养老地产、文化地产等新业态。加快推进住宅产业化，提升住宅综合品质。

其三；提高住房保障水平；将居住证持有人纳入城镇住房保障范围。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。成武县小桥社区保障安居工程符合构建以政府为主提供基本保障、以市场为主满足多层次需求的住房供应体系，因此符合《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》。

②项目的建设符合《山东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》。

《山东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》第四十九章完善社会保障制度，指出强化保障性住房建设，统筹城乡居民多样化需求，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。项目建设符合《山东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》强化保障性住房建设的要求。

③项目的建设符合《菏泽市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》。

《菏泽市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》第五章 繁荣发展服务业 促进经济结构优化升级，第二节 扶持生活性服务业中指出房

地产业：落实国家稳定住房消费的信贷和税收政策，进一步改进住房金融服务方式。加大住房公积金贷款力度，放宽提取条件，提高服务水平。统筹优化住房规模与结构，推进房地产片区综合开发，多渠道、多方式消化库存商品房。培育和发展房产租赁市场，健全完善实物配租和租赁补贴并重的住房保障机制。

项目建设有助于完善菏泽市住房保障机制，促进菏泽市房地产业的健康发展，有利于社会的和谐稳定。

④符合《成武县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016-2020年）》。

《成武县国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要（2016-2020年）》优化提升老城区指出：以功能完善为重点，促进新型城镇化再上新台阶。坚持“伯乐故里、湖畔绿城”的城市定位，加强“一心四区”建设，加快棚户区改造，推进城乡一体化发展，着力构建以县城为中心、小城镇为纽带、新型农村社区为基础的现代城镇化体系。到2020年，全县常住人口、户籍人口城镇化率分别达到50%、30%。

推进城市建设。在稳妥实施老城区开发的同时，以改善群众居住条件为目标，积极推进棚户区改造，充分利用货币化安置政策，大力去库存，盘活开发资金，促进房地产业健康发展，着力打造一批高档精品商住小区和智慧城市综合体。“十三五”期间改造1万户以上。规范完善物业管理，所有新建小区物业管理达到三星级服务标准。

完善社会福利制度。统筹推进扶老、助残、救孤、济困、优抚等福利事业发展，逐步拓展社会福利保障范围，推动由补缺型向适度普惠型转变。

统筹城乡居民住房多样化需求，建设公租房、廉住房，加强棚户区、城中村和农村危房改造，着力解决城镇基本住房问题和农村住房安全问题。到“十三五”末，全县城镇职工基本医疗保险覆盖面达到 95%以上，城乡居民医疗保险覆盖面达到 98%以上。全县建立养老金 100%社会化发放的机关事业单位养老保险体系，企业养老保险参保职工人数达到 4.1 万人，城乡居民养老保险人数达到 33.7 万人。

本项目为成武县小桥社区保障安居工程，项目的建设符合成武县大力推进新型城镇化，统筹城乡协调发展的具体要求，项目建成后可以带动城市基础设施建设，从而带动周边地块盘活，有利于城市的总体规划，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。

综上所述，项目的建设符合发展规划的要求，是其精神和发展原则的具体贯彻和落实，是一项实实在在的利民工程。

## 5. 项目成熟度

项目可行性研究报告、立项批复手续已完成，项目选址等手续已办理完，项目具有一定的成熟度。

(1) 2021 年 1 月 12 日，成武县发展和改革委员会《关于成武县小桥社区保障安居工程（2101-371723-04-01-549388）可行性研究报告的批复》（发改审批【2021】9 号）。

(2) 2021 年 1 月 14 日，成武县行政审批服务局《建设项目用地预审与选址意见书》（用字第 37292420210114002 号）。

## 6. 项目资金来源和到位可行性

项目总投资 82,523.64 万元，发行专项债券募集资金 49,500.00 万元，

资本金 33,023.64 万元，资金筹集到位可行性强。

项目实施单位成武县启明国有资产运营有限责任公司，承诺资本金和自筹资金足额到位。成武县启明国有资产运营有限责任公司成立于 2001 年 8 月 22 日，经过多年的发展积累，注册资本 5.53 亿元，成武县启明国有资产运营有限责任公司具有独立法人资格，股权结构：成武县财政局 40000 万元，国开发展基金有限公司 15300 万元。至 2019 年末，公司总资产 100.31 亿元，其中流动资产 85.44 亿元，在建工程 1.91 亿元，长期投资 2.65 亿元，固定资产 6.59 亿元，无形资产 3.72 亿元。负债 69.71 亿元，所有者权益 30.6 亿元。2019 年实现业务收入 29271.87 万元，实现净利润 21575.79 万元。资金实力较为充足，有能力通过前期累计盈余资金、建设期运营结余资金、集团化融资等方式保障资金及时到位。

## 7. 项目收入、成本、收益预测合理性

项目收入、成本预测采取科学、谨慎的原则开展，项目收益预测合理。

成武小桥社区保障安居工程未来收益的关键是拟腾空土地的出让收益。通过查询中国土地市场网，选取腾空地块附近出让的住宅、商业地块作为参考，选取可比地块 6 个，并综合考虑容积率、出让时间等因素进行调整，确定腾空地块的预计成交楼面地价。综合考虑近 3 年菏泽市可比价格 GDP 增长率，确定 6.83% 的 80% 作为增长率预测未来成交地价。综合考虑地块出让的预期时间，结合项目建设时间等因素，确定在第 7 年完成土地出让，利用土地出让收益偿还债券本息。

## 8. 债券资金需求合理性

依据《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》要求，基础设

施项目维持 20%不变，社会民生等领域的补短板基础设施项目，在投资回报机制明确、收益可靠、风险可控的前提下，可以适当降低项目最低资本金比例，但下调不得超过 5 个百分点。项目自筹资金超过 30%，因项目属于公益性项目，银行融资贷款利率高于地方政府专项债券发行利率。因此，项目发行债券募集资金方式更有优势，综合考虑，当前债券资金需求合理。

## 9. 项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

### (1) 项目偿债计划可行。

按照当前偿债计划，地方政府债券项目运营期可用于偿债资金足以支付每年利息，到期还本时经营现金较为充裕。项目收益与融资本息总额的覆盖倍数达到 1.34，即能保障项目项目还本付息，又避免过多资金闲置。

### (2) 偿债风险点

#### ①项目建设相关风险及应对措施

##### 项目建设相关风险见五、（一）

##### 应对措施：

建立项目管理机构，完善企业管理制度，对规范项目管理进行详细、全面地约束，增强管理人员风险意识，提高项目管理风险的预见性，有效规避建设风险。

一是加强工程投资控制，工程设计阶段是决定投资控制目标的关键阶段，加强对初步设计、设计概算的审核。保证工程建设投资构成的完整性、合理性，根据项目总进度计划编制项目投资计划。重视工程量清单的审核及招标控制价的编制，选择合理的合同计价方式。

二是促进工程进度管理，项目建设前期加强可行性研究报告和初步设

计的审核工作，要求设计进度节点，提前组织工程、设备招标投标工作，施工前对设计图纸组织相关单位进行详细审核，减少工程实施过程中的变更。加强对设计、施工、监理单位的监督管理，严格控制进度计划中关键线路上关键工序的工期，适时进行计划调整，严格处理工程延误，及时采取纠偏措施督促和优化投入资源保证里程碑计划节点；定期将工程的进展情况进行梳理。

三是严抓工程质量管理，按照计划、实施、检查、处置的循环控制原理。以事前控制为基础，事中控制为重点，降低工程的质量风险。加强勘察设计阶段设计质量控制，建立健全的项目质量、技术管理制度，设立项目监理机构。施工前要求施工单位编制质量计划，审核并设置合理的质量控制点，对质量进行全面有效的监督管理。抓好工程中主要材料和主要设备的质量控制，严把建筑材料设备进场验收环节。在每道工序完成后，要按照规范及设计图纸要求组织设计、监理、建设和施工等单位对工序进行质量验收，尤其是对隐蔽工程的验收，不放过任何可能影响施工质量环节。

## ②项目收益相关风险及应对措施

项目收益相关风险见五、（二）。

应对措施：

针对该风险，本期债券将严格按照《地方政府专项债券预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《财政部 住房城乡建设部关于印发〈试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法〉的通知》（财预〔2018〕28号）的规定，将专项债券收入、支出、还本、付息等纳入政府性基金预算管理，

土地未能按计划出让、土地出让收入暂时难以实现时，在专项债务限额内，通过申请新一期专项债券进行周转偿还。

10. 绩效目标合理性

(1) 项目产出指标定量与定性相结合，科学、合理。

项目产出数量目标明确，完整反映拟建设项目内容；项目产出质量指标分别就建筑工程质量设定指标，均要求达到国家技术标准要求的合格标准，符合国家规定；项目产出时效符合项目进度计划；项目成本指标符合基本建设工程成本管理要求。

(2) 项目效益指标具有项目个性化，设定合理。

社会效益旨在提高群众居民居住条件，指标难以量化，设定为定性指标。为确保上述社会效益持续影响，一方面需要保障服务对象及时分配入住，促进经济社会稳定协调发展。

(3) 满意度指标覆盖全部服务对象，指标值设定合理。

项目主要面对城镇低收入家庭及老旧小区回迁安置户，从两个维度设定满意度指标，有利于全面考核服务对象的满意度。

表 10：项目总体绩效目标表

| 一级指标 | 二级指标   | 指标内容       | 指标值          |
|------|--------|------------|--------------|
| 产出指标 | 数量指标   | 建筑面积（万平方米） | ≥21.10       |
|      | 质量指标   | 建筑工程验收质量   | 合格           |
|      | 时效指标   | 项目按期完工     | 2023 年 1 月   |
|      | 成本指标   | 项目总投资      | ≤82523.64 万元 |
| 效益指标 | 经济指标   | 促进区域经济发展   | 有效提升         |
|      | 社会效益指标 | 群众居住条件是否改善 | 是            |

| 一级指标  | 二级指标    | 指标内容           | 指标值  |
|-------|---------|----------------|------|
|       |         | 拆迁安置住房分配率      | 100% |
| 满意度指标 | 服务对象满意度 | 城镇低收入住房困难家庭满意度 | ≥90% |
|       |         | 棚户区改造被拆迁居民满意度  | ≥90% |

11. 其他需要纳入事前绩效评估的事项

无。

(三) 评估结论

成武县小桥社区保障安居工程项目的项目收益 8.46 亿元，项目债券本息合计 6.33 亿元，本息覆盖倍数为 1.34，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。项目建成后能改善城市中低收入群体的生活条件，还可以使用好部分城市存量建设用地，促进房地产业健康发展。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。但该项目在绩效目标设置方面仍有提升空间，项目风险及应对措施仍需进一步完善。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。

