

2022 年山东省济宁市嘉祥县
南关棚户区改造项目二期工程
专项债券项目实施方案



嘉祥城市建设集团有限公司

2022 年 1 月



一、项目基本情况

(一) 项目名称

嘉祥县南关棚户区改造项目二期工程。

(二) 项目单位

本项目实施单位为嘉祥城市建设集团有限公司，成立于1992年06月11日，注册地位于山东省济宁市嘉祥县机场路6号，法定代表人为闫华，注册资本10亿元，统一社会信用代码：9137082916628340X5。

(三) 项目规划审批

2019年3月28日山东省住房和城乡建设厅、山东省发展和改革委员会、山东省财政厅、山东省自然资源厅《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）。

2019年4月19日济宁市住房和城乡建设局、济宁市发展和改革委员会、济宁市财政局、济宁市自然资源和规划局《关于下达济宁市2019年棚户区改造任务（第一批）的通知》（济建〔2019〕2号）。

2018年11月27日取得《嘉祥县南关棚户区改造项目二期工程建设项目备案证明》（项目代码：2018-370829-70-03-061748）。

2020年5月18日取得《嘉祥县南关棚户区改造项目二期工程建设项目环境影响登记表》（备案号：202037082900000104）。

(四) 项目规模与主要建设内容

2019年4月19日济宁市住房和城乡建设局、济宁市发展和改革委员会、济宁市财政局、济宁市自然资源和规划局《关于下达济宁

市 2019 年棚户区改造任务（第一批）的通知》（济建〔2019〕2 号）
嘉祥县南关棚户区改造项目二期工程计划的改造量 660 户。

本项目建设地点位于济宁市嘉祥县，城南街以南，南关小学以东，南关面粉厂以西。本项目可拆迁土地面积 140,600.00 平方米，可出让土地面积 90,299.00 平方米，拆迁户数 660 户。新建项目总占地面积 50,301.00 平方米（约 75.45 亩），总建筑面积 96,460.00 平方米。包括住宅建筑面积 82,740.00 平方米，商业建筑面积 6,720.00 平方米，配套公建建筑面积 3,000.00 平方米，住宅架空层建筑面积 4,000.00 平方米（按照一半计算）。

（五）项目建设期限

本项目总工期为 3 年，建设期为 2020 年 6 月至 2022 年 6 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》；
- （2）《中华人民共和国建筑法》；
- （3）《中华人民共和国土地管理法》；
- （4）《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》；
- （5）《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》；
- （6）《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
- （7）《济宁市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》；
- （8）山东省《关于解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》；

(9)《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》;

(10)《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);

(11)《济宁市城市总体规划(2014年-2030年)》;

(12)《产业结构调整指导目录(2011年本)(2013修正)》;

(13)《建设项目经济评价方法与参数》(第三版);

(14)《投资项目可行性研究指南》;

(15)《民用建筑设计统一标准》(GB 50352-2005);

(16)《城市居住区规划设计规范》(GB50180-2018);

(17)《项目可行性研究报告》。

2. 估算总额

本项目总投资 30,000.00 万元,其中:工程费用 14,234.98 万元,工程其他费用 12,907.88 万元,基本预备费 1,357.14 万元,建设期利息 1,500.00 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:

表 1：资金结构表

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	30,000.00	100%	
一、资本金	14,000.00	46.67%	
自有资金	14,000.00		
二、债务资金	16,000.00	53.33%	
专项债券	16,000.00		
银行借款			

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土地出让收入。

该片区改造项目拆迁范围位于城南街以南，南关小学以东，南关面粉厂以西，拆迁土地面积 14.06 万平方米，可出让土地面积 90,299.00 平方米，根据土地价格预测数据，嘉祥县南关棚户区改造项目二期工程到期土地出让金 31,221.49 万元。

收入预测方法说明：选取参考地块时，本着土地用途性质一致、地块相邻的原则，参照周边相邻、相似地段的地块成交价 175.00 万元/亩，并以嘉祥县近三年 GDP 平均增速 4.63% 计算 2 年后及 7 年后的土地价格。

（二）运营成本预测

本项目总成本费用包括集体土地的社保费、土地出让业务费、农业土地开发基金、廉租房保证金、水利建设资金、教育资金等。

运营支出预测如下：

表 2：运营支出估算表（单位：万元）

序号	项目	单位	金额
1	集体土地的社保费	万元	203.18
2	土地出让业务费	万元	273.68
3	农业土地开发基金	万元	45.15
4	廉租房保证金	万元	1,336.53
5	水利建设资金	万元	2,004.79
6	教育资金	万元	1,336.53
合计			5,199.85

成本预测方法说明：

1. 集体土地的社保费

根据山东省土地征收管理办法规定，集体土地的社保费=1.5 万元/亩；

2. 土地出让业务费

根据济政发〔2005〕14 号规定，土地出让业务费=（土地出让总金额-收储成本）*2%；

3. 农业土地开发资金

根据鲁财综〔2004〕110 号规定，农业土地开发资金按 5 元/平方米；

4. 廉租住房保障资金

根据财综〔2007〕53 号规定，廉租住房保障资金=（土地出让总金额-收储成本-农业开发资金-土地出让业务费）*10%；

5. 水利建设资金

根据规定，水利建设资金=（土地出让总金额-收储成本-农业开

发资金-土地出让业务费)*15%;

6. 教育资金

根据财综〔2011〕62号规定,教育资金=(土地出让总金额-收储成本-农业开发资金-土地出让业务费)*10%;

7. 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16,000.00万元。前期已发行债券13,000.00万元,其中2021年5月已发行债券5,000.00万元,期限为7年,利率为3.3%;2021年10月已发行债券8,000.00万元,期限为7年,利率为3.25%。本期发行债券3,000.00万元。假设未发行债券期限为7年,利率为4.00%,每年付息,到期一次偿还本金,该债券还本付息共19,815.00万元。本项目还本付息预测如下:

表3: 专项债券还本付息测算表(金额单位: 万元)

年度	期初本金余额	本期新增	本期偿还本金	期末本金余额	应付利息	应付本息合计
2021年		13,000.00		13,000.00		
2022年	13,000.00	3,000.00		16,000.00	425.00	425.00
2023年	16,000.00			16,000.00	545.00	545.00
2024年	16,000.00			16,000.00	545.00	545.00
2025年	16,000.00			16,000.00	545.00	545.00
2026年	16,000.00			16,000.00	545.00	545.00
2027年	16,000.00			16,000.00	545.00	545.00
2028年	16,000.00		13,000.00	3,000.00	545.00	13,545.00
2029年	3,000.00		3,000.00		120.00	3,120.00
合计		16,000.00	16,000.00		3,815.00	19,815.00

(三) 项目运营损益表

项目运营损益表见表 4。

表 4：项目运营损益表（单位：万元）

序号	项目	2022 年拟出让土地	2028 年拟出让土地	合计
一	土地出让总金额	5,189.91	26,031.59	31,221.49
1	土地面积（平方米）	18,059.80	72,239.20	90,299.00
2	地价均价（出让年度, 万元/亩）	2,873.69	3,603.47	0.00
二	土地扣减项目	657.23	4,542.63	5,199.86
1	集体土地的社保费	40.64	162.54	203.18
2	土地出让业务费	33.65	240.03	273.68
3	农业土地开发基金	9.03	36.12	45.15
4	廉租房保证金	163.98	1,172.55	1,336.53
5	水利建设资金	245.96	1,758.83	2,004.79
6	教育资金	163.98	1,172.55	1,336.53
三	用于资金平衡土地收益	4,532.68	21,488.96	26,021.64

(四) 项目资金测算平衡表

项目资金测算平衡表见表 5。

表 5：项目资金测算平衡表（单位：万元）

项目	接近三年 GDP 平均增速 4.63% 的 100%	接近三年 GDP 平均增速 4.63% 的 90%	接近三年 GDP 平均增速 4.63% 的 80%
嘉祥县南关棚户区改造项目二期工程	26,021.64	25,485.57	24,962.97

(五) 其他需要说明的事项

1. 本项目已于 2021 年发行政府专项债券 13,000.00 万元，假设剩余政府专项债券全部于 2022 年发行成功，期限 7 年，每年付息，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。

(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。通过对土地出让收入以及相关营运成本、税费的估算，测算得出本项目可用于资金平衡的项目息前净现金流量为 26,021.64 万元，融资本息合计为 19,815.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.31 倍。

表 6：现金流覆盖倍数表（金额单位：万元）

融资方式	借贷本息支付			项目收益
	本金	利息	本息合计	
专项债券	16,000.00	3,815.00	19,815.00	
银行借款				
融资合计	16,000.00	3,815.00	19,815.00	26,021.64
覆盖倍数				1.31

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，接受财政等部门的监督和管理，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）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. 自然风险

自然风险是指由于自然因素的不确定性对项目实施过程造成的影响，自然风险因素主要包括：火灾风险、风暴风险、洪水风险、雪灾风险、气温风险。

2. 技术风险

技术风险是指由于科学技术的进步、技术结构以及相关变量的变动给项目可能带来的损失。包括：建筑施工技术和工艺革新的风险、建筑设计变动或计算失误的风险、设备故障或损坏的风险、建筑生产力因素短缺风险、施工事故风险。

3. 社会稳定风险

社会风险因素主要是指由于人文社会环境因素的变化对项目的影 响。风险因素主要有城市规划风险、区域发展风险、公众干预风险、住户干预风险、治安风险。

（二）与项目收益相关的风险

1. 拆迁补偿工作风险

由于拆迁涉及群众的切身利益，加上群众对拆迁的政策缺乏理解，因此在征地拆迁问题上群众往往会与政府站在对立面，以各种形式抵制拆迁，这种负面情绪一经积累有可能演变为激烈的抵制行动，从而影响社会稳定。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

项目名称：嘉祥县南关棚户区改造项目二期工程。

实施单位：嘉祥城市建设集团有限公司。

本次拟申请专项债券 1.6 亿元用于棚户区改造项目建设，预计发行债券年限为 7 年。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

（1）发展规划的符合性

①符合国家十三五发展规划的要求

《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中第三十四章、建设和谐宜居城市中指出：基本完成城镇棚户区和危房改造任务。将棚户区改造与城市更新、产业转型升级更好结合起来，加快推进集中成片棚户区和城中村改造，有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房改造，棚户区改造政策覆盖全国重点镇。完善配套设施，加强工程质量监管。

健全住房供应体系提出：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。

推动城乡协调发展提出：推动新型城镇化和新农村建设协调发展，提升县域经济支撑辐射能力，促进公共资源在城乡间均衡配置，拓展农村广阔发展空间，形成城乡共同发展新格局。全面改善农村生产生活条件。科学规划村镇建设、农田保护、村落分布、生态涵

养等空间布局。

②符合山东省“十三五”发展规划的要求

《山东省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中第四十九章、完善社会保障制度提出：强化保障性住房建设。统筹城乡居民住房多样化需求，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。

③符合济宁市“十三五”发展规划的要求

《中共济宁市委关于制定济宁市国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出：推进以人为核心的新型城镇化。深化户籍制度改革，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口进城落户，提高户籍人口城镇化率。完善居住、就业、教育、文化、医疗、社保等公共服务体系。健全财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制。开展老旧小区综合整治，加大棚户区改造力度，疏解老城空间。稳步推进国家和省级新型城镇化综合试点。提升城市发展品质，加大城市景观及河岸开发、生态园林、公共空间等建设力度，传承城市文脉和肌理，推进老城有机更新，建设精致城市，

展现城市特色风貌。坚持以人为本、源头治理、权责一致、协调创新的原则，构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制。综合施策促进房地产业持续健康发展。

（2）符合国家产业政策

2013年2月16日，国家发改委发布《产业结构调整指导目录（2011年本）（2013修正）》，其中，本项目符合第一类中鼓励类，第三十七、1、保障性住房建设与管理的要求，属于鼓励类项目。

（3）棚改实施购买安置和纯货币化安置，是消化过量房源，节省社会建设成本的新路径

2016年3月21日全国棚户区改造工作电视电话会议中，中共中央政治局常委、国务院副总理张高丽强调，要进一步提高棚改货币化安置比例，商品住房库存量大的地方，货币化安置比例应更高一些，一线城市和部分二线城市可以因地制宜。

2015年末，全国商品房待售面积71,853.00万平方米，比去年11月末增加2217万平方米，其中住宅待售面积增加1,155.00万平方米。另一方面则是，2016年山东棚户区改造任务量包括903个项目、469674套，融资建设成本压力依然巨大。在这种特殊的背景下，打通存量房与棚改的需求更易实现。地方政府回购存量商品房源或是居民自由支配补偿款采购住房，不仅可有效降低配套投资压力，实现低成本、高效率安置，也将进一步减小地方房地产库存压力，促进房地产行业健康发展。

2、项目实施的公益性

(1)有助于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,是进一步加快改善民生的重大举措

城市和国有工矿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)有助于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,是推进城市协调、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) 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。

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。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。

3、项目实施的收益性

本项目经济效益指标来自于可行性研究报告，该片区改造项目拆迁范围位于城南街以南，南关小学以东，南关面粉厂以西，拆迁土地面积 14.06 万平方米，可出让土地面积 90,299.00 平方米，拆

迁户数 660 户，根据土地价格预测数据，嘉祥县南关棚户区改造项目二期工程到期土地出让金预计 31,221.49 万元，可用于资金平衡土地收益为 26,021.64 万元。

4、项目投资合规性

本项目前期经过了集体决策，并进行了可行性论证和研究。

本项目的实施计划基本完整、可行、合理，具备明确的项目范围和项目内容，具备明确的项目组织及分工。

5、项目成熟度

通过工程分析，该项目的选址合理，项目实施进度安排合理，工程设计和功能要求规范，消防、环保和劳动卫生符合有关规范要求。因此从项目实施角度分析，该项目的实施是比较成熟的。

6、项目资金来源和到位可行性

项目总投资 30,000.00 万元，综合考虑各方情况，确定该项目申请专项债 16,000.00 万元，项目资本金为 14,000.00 万元，资金来源渠道及筹措程序合规。除项目自有资金外，通过发行专项债筹集，资金支持方式科学，到位可行性强。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

该片区改造项目拆迁范围位于城南街以南，南关小学以东，南关面粉厂以西，拆迁土地面积 14.06 万平方米，可出让土地面积 90,299.00 平方米。本项目预测土地收益数据时，本着地块相邻、规划用途相同的原则，选取参考地块，并考虑国民经济增长，采用嘉祥县近三年 GDP 平均增速 4.63% 计算 2 年后及 7 年后的拟出让土地的

价格。

按照相关法律法规等文件规定，根据腾空拟出让土地的性质，扣除集体土地社保费、土地出让业务费、农业土地开发基金、廉租房保证金、水利建设资金、教育资金等政策性基金。

8、债券资金需求合理性

本项目总投资共计 30,000.00 万元，项目资本金为 14,000.00 万元，该项目资金缺口为 16,000.00 万元，根据本项目的投资需求，结合县财政实际财力情况，拟申请政府专项债券 16,000.00 万元，债券期限为 7 年。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

房地产投资的成功在很大程度上依赖于对风险的认识和管理。及早地发现或预测到这些风险并能及时地采取有效措施，化解或缓和、减轻、控制这些风险。项目控制风险的方式包括三项措施：

(1) 通过加快进度来回避风险

首先，开发经营周期越长，项目建成以后的经济形势就越难预测。其次，开发经营周期越长，项目建成以后的政策形势也越难预测。所以回避房地产开发经营风险的办法是加快完成开发项目。项目预计建设周期为 3 年，建议采取提高项目前期的速度、利用法律手段，来保证工作的顺利进行、采用招投标的办法和建设单位签订具有法律效力的承包合同，以保证资金的充分供应，与建筑材料等物资供应商签订施工材料供应合同。这样可避免主要因素的影响。

(2) 通过市场调查来降低风险

项目通过周密的房地产市场调查，获得了尽可能多的信息。获得的有关投资环境和投资项目的市场信息越多，公司决策层作出的决策就越精确，从而能进行正确的科学的决策，包括投资项目的选择、区位的选择、时机的选择、融资的方式选择等等。这样就能把不确定性降低到最低限度，较好地控制项目投资过程中的风险。

(3) 通过加强管理来回避风险

良好的项目管理是重要的保证。从投资开发来看，项目全过程的投资、进度和质量是重点。建议公司聘请有经验的房地产专家进行指导和培训，这样就可以有效地减少经营费用、提高收益水平，进而降低并控制风险。

10、绩效目标合理性

国家发改委发布的《产业结构调整指导目录》(2011 年本，2013 年修正)，将第三十七项其他服务业第 1 条“保障性住房建设与管理”列为鼓励发展的建设项目。该项目绩效目标符合国家政策发展的要求，绩效指标明确合理、细化量化，可衡量；指标值合理，可考核。

(三) 评估结论

嘉祥县南关棚户区改造项目二期工程收益 26,021.64 万元，项目债券本息合计 19,815.00 万元，本息覆盖倍数为 1.31，符合政府专项债券发行要求；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。本项目建设符合嘉祥县城市总体规划的要求，项目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

施条件良好，为项目建设提供了有利的建设条件。项目的建设规模、建设方案、环境保护、消防安全、实施进度安排、项目组织与管理、投资估算和资金筹措方案是可行的。项目建设具有良好的社会效益，对当地居民的居住环境和居住质量的提高具有积极的重要作用，对促进嘉祥县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。项目实施以后，可实现拆迁土地面积 140,600.00 平方米，可出让土地面积 90,299.00 平方米，拆迁户数 660 户。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。