

济宁市嘉祥县  
萌山南棚户区改造项目二期（东城花园）工程  
实施方案

项目单位：嘉祥城市建设集团有限公司  
主管部门：嘉祥县住房和城乡建设局  
财政部门：嘉祥县财政局

2025 年 11 月



## 一、项目基本情况

### （一）项目名称

嘉祥县萌山南棚户区改造项目二期（东城花园）工程。

### （二）立项单位

项目立项主体名称：嘉祥城市建设集团有限公司。

### （三）项目规划审批

1.2020年3月19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《关于公布调整2020年我省城镇棚户区改造开工计划任务的通知》（鲁建住字〔2020〕5号）。

2.2020年4月2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《关于公布调整2020年我市城镇棚户区改造开工计划任务的通知》（济建〔2020〕18号）。

3.2020年11月6日取得《山东省建设项目备案证明》（项目代码为2020-370829-70-03-127968）。

4.2023年11月13日取得嘉祥县行政审批服务局《嘉祥县萌山南棚户区改造项目二期（东城花园）工程建设工程规划许可证》（建字第370829202300060号）、2024年1月8日取得嘉祥县行政审批服务局《嘉祥县萌山南棚户区改造项目二期（东城花园）工程建设工程规划许可证》（建字第3708292024GG0001473号）。

5.2024年3月5日取得嘉祥县行政审批服务局《嘉祥县



萌山南棚户区改造项目二期（东城花园）工程建筑工程施工许可证》（编号为：370829202403050101号）。

#### （四）项目规模与主要建设内容

项目位于萌山路以东，兗兰路以北。项目占地面积 40,141.05 m<sup>2</sup>，总建筑面积 109,699.35 m<sup>2</sup>。其中地上 92,658.13 m<sup>2</sup>，地下 17,041.22 m<sup>2</sup>。容积率 2.31。

#### （五）项目建设期限

本项目预计工期为 2022 年 3 月至 2025 年 12 月。

## 二、项目投资估算及资金筹措方案

### （一）编制依据

- 1.山东省房地产开发管理条例；
- 2.山东省安装工程价目表；
- 3.山东省建筑工程综合定额；
- 4.山东省安装工程综合定额；
- 5.济宁市安置房建设相关政策；
- 6.济宁地区材料预算价格；
- 7.济宁地区类似工程造价；
- 8.现行投资估算的有关规定。；
- 9.《嘉祥县萌山南棚户区改造项目二期（东城花园）工程可行性研究报告》。

### （二）资金筹措方案

#### 1. 资金筹措原则

- （1）通过自筹投入一定资本金，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

本项目估算总投资 40,000.00 万元，其中，项目单位自有资金 20,000.00 万元，已发行专项债券 15,000.00 万元，本次拟发行专项债券 860.00 万元，后续拟发行专项债券 4,140.00 万元。预计后续发行债券金额不代表后续发行承诺。

表 1：项目资金来源情况

资金来源	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	40,000.00	100%	
一、资本金	20,000.00	50.00%	
（一）自有资金	20,000.00	50.00%	
（二）专项债券			
1、已发行专项债券			
2、本期拟发行专项债券			
3、后续拟发行专项债券			
二、债务资金（不含用作资本金部分）	20,000.00	50.00%	
（一）已发行专项债券	15,000.00	37.50%	
（二）本期拟发行专项债券	860.00	2.15%	
（三）后续拟发行专项债券	4,140.00	10.35%	
（四）银行融资			

## 三、项目预期现金流入、成本及融资平衡情况

### （一）项目资金测算平衡表



表 2: 项目资金平衡测算表 (单位: 万元)

项目/年度	公式	合计	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年
一、经营活动产生的现金	—						
经营活动收入	A	54,960.61					8,966.60
经营活动支出	B	9,026.45					1,070.02
支付的各项税费	C						
经营活动现金净流量	D=A-B-C	45,934.16					7,896.57
二、投资活动产生的现金	—						
建设成本支出	E	40,000.00	1,000.00	9,000.00	8,000.00	22,000.00	
流动资金支出	F						
投资活动现金净流量	G=E-F	-40,000.00	-1,000.00	-9,000.00	-8,000.00	-22,000.00	
三、融资活动产生的现金	—						
资本金 (自有资金)	H	20,000.00	1,000.00	9,000.00		10,000.00	
专项债券	I	20,000.00			8,000.00	12,000.00	
银行借款	J						
偿还债券本金	K	20,000.00					
偿还银行借款本金	L						
支付债券利息	M	3,343.80					501.80
支付银行借款利息	N						
融资活动现金净流量	O=H+I+J-K-L-M-N	16,656.20	1,000.00	9,000.00	8,000.00	22,000.00	-501.80
四、期初现金	P						
期内现金变动	Q=D+G+O	22,590.36					7,394.77
五、期末现金	R=P+Q	22,590.36					7,394.77



(续)表2: 项目资金平衡测算表(单位: 万元)

项目/年度	公式	2027年	2028年	2029年	2030年	2031年	2032年
一、经营活动产生的现金	—						
经营活动收入	A					45,994.01	
经营活动支出	B					7,956.42	
支付的各项税费	C						
经营活动现金净流量	D=A-B-C					38,037.59	
二、投资活动产生的现金	—						
建设成本支出	E						
流动资金支出	F						
投资活动现金净流量	G=E-F						
三、融资活动产生的现金	—						
资本金(自有资金)	H						
专项债券	I						
银行借款	J					8,000.00	12,000.00
偿还债券本金	K						
偿还银行借款本金	L						
支付债券利息	M	501.80	501.80	501.80	501.80	501.80	333.00
支付银行借款利息	N						
融资活动现金净流量	O=H+I+J-K-L-M-N	-501.80	-501.80	-501.80	-501.80	-8,501.80	-12,333.00
四、期初现金	P	7,394.77	6,892.97	6,391.17	5,889.37	5,387.57	34,923.36
期内现金变动	Q=D+G+O	-501.80	-501.80	-501.80	-501.80	29,535.79	-12,333.00
五、期末现金	R=P+Q	6,892.97	6,391.17	5,889.37	5,387.57	34,923.36	22,590.36

注: 运营期利息支出列示在“三、融资活动产生的现金”。建设期利息由建设期项目资本金支付, 包含在“二、投资活动产生的现金---建设成本支出”中。



(二) 应付本息情况

本项目 2024 年 10 月已发行专项债券 8,000.00 万元、期限为 7 年、利率为 2.11%，2025 年 10 月已发行专项债券 7,000.00 万元、期限为 7 年、利率为 1.90%。本期拟发行专项债券 860.00 万元，后续拟发行专项债券 4,140.00 万元（预计后续发行债券金额不代表后续发行承诺），假设债券期限为 7 年、利率为 4.00%，在债券存续期每年支付一次债券利息，到期一次性偿还本金。专项债券还本付息情况如下。

表 3：专项债券还本付息测算表（单位：万元）

债券存续期	期初本金余额	本期增加金额	本期偿还金额	期末本金余额	应付利息	还本付息合计
2024 年		8,000.00		8,000.00		
2025 年	8,000.00	12,000.00		20,000.00	168.80	168.80
2026 年	20,000.00			20,000.00	501.80	501.80
2027 年	20,000.00			20,000.00	501.80	501.80
2028 年	20,000.00			20,000.00	501.80	501.80
2029 年	20,000.00			20,000.00	501.80	501.80
2030 年	20,000.00			20,000.00	501.80	501.80
2031 年	20,000.00		8,000.00	12,000.00	501.80	8,501.80
2032 年	12,000.00		12,000.00		333.00	12,333.00
合计		20,000.00	20,000.00		3,512.60	23,512.60

(三) 本息覆盖倍数

本项目可用于资金平衡的息前净现金流为 45,934.16 万元，融资本息合计为 23,512.60 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.95 倍。



## 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）保证严格按照政府债券管理相关规定履行相应义务，确保政府专项债券资金专款专用。

专项债券收支纳入政府性基金预算管理，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. 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、治安风险。



## （二）与项目收益相关的风险

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

项目名称为嘉祥县萌山南棚户区改造项目二期（东城花园）工程，立项单位为嘉祥城市建设集团有限公司。本项目拟发行专项债券 20,000.00 万元，本期拟发行专项债券 860.00 万元。

### （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的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。完善配套基础设施，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。

## 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

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. 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，通过对收



入以及相关营运成本的估算，测算得出本项目可用于资金平衡的息前净现金流量能够覆盖融资本息，因此本项目实施的收益性可观。

#### 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，2020年11月6日，山东省建设项目备案证明，项目代码为2020-370829-70-03-127968。本项目符合国家及地方发展规划。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。因此本项目建设投资满足合规性。

#### 5. 项目成熟度

通过工程分析，本项目的选址合理，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，本项目的实施是比较成熟的。

#### 6. 项目资金来源和到位可行性

本项目资本金20,000.00万元，占总投资50.00%，为项目单位自有资金；发行专项债券筹资20,000.00万元，占总投资50.00%。资金来源渠道及筹措程序合规。项目总投资为40,000.00万元，但未直接通过申请财政现有资金的渠道获取，而是主要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



该项目拆迁范围位于萌山路以东，充兰路以北，萌山以南。该片区改造项目拆迁土地面积 148,374.92 平方米，可出让土地面积 108,233.87 平方米。本项目预测土地收益数据时，本着土地用途性质一致、地块相邻的原则，选取参考地块，并考虑国民经济增长，采用嘉祥县 2025 年发行时近三年 GDP 平均增速 5.10%与 2025 年嘉祥县 GDP 目标增速 6.00%孰低原则计算土地出让收入。

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

项目总投资为 40,000.00 万元，资本金 20,000.00 万元，占总投资 50.00%，为项目单位自有资金；发行专项债券筹资 20,000.00 万元，占总投资 50.00%，项目资本金不低于项目总投资的 20%，因此债券资金需求合理。

#### 9. 项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

本项目收入为土地出让收入，本项目预测土地收益数据时，本着土地用途性质一致、地块相邻的原则，选取参考地块，并考虑国民经济增长，采用嘉祥县 2025 年发行时近三年 GDP 平均增速 5.10%与 2025 年嘉祥县 GDP 目标增速 6.00%孰低原则计算土地出让收入，通过测算本期覆盖倍数及收益平衡抗压测试，项目偿债计划可行。



本工程项目投资大、耗用资源较多，并且项目建成后经营收入受到宏观经济及市场的影响，若未能按计划实现收入将导致不能偿还到期债券本息。

若某一年度内，上述假设条件未能满足，导致相关收益不能按进度足额到位，出现债务还本付息资金短缺，项目实施单位拟通过增加项目资本金方式进行弥补，确保项目顺利实施。

## 10. 绩效目标合理性

### （1）目标明确

项目绩效目标设定明确，与部门单位的职责和中长期规划目标、年度工作目标一致，项目受益群体定位准确，绩效目标和指标设置与项目高度相关。

### （2）目标合理

项目绩效目标与项目预计解决的问题相匹配，绩效目标与现实需求匹配，绩效目标具有一定的前瞻性和挑战性。绩效指标已经细化、量化，指标值设置合理。

### （三）评估结论

本项目可用于资金平衡的项目的息前净现金流量为 45,934.16 万元，融资本息合计为 23,512.60 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.95 倍，符合专项债发行要求；项目可以通过自筹、发行专项债券等方式完成资金筹措，为本项目提供足够的资金支持，保证本项目的顺利施工。总的来说，本项目绩效目标明确，可实施性较强，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。