

# 德州市平原县恩城镇西关片区棚改项目 实施方案

项目单位：平原恩州发展投资有限公司

主管部门：平原县恩城镇人民政府

财政部门：平原县财政局

二〇二五年三月

## 一、项目基本情况

### 1、项目名称

平原县恩城镇西关片区棚改项目

### 2、项目单位

项目单位名称：平原恩州发展投资有限公司，平原恩州发展投资有限公司，成立于2022年，位于山东省德州市，是一家以从事商务服务业为主的企业。企业注册资本500万人民币。

### 3、项目规划审批

2023年9月18日平原县行政审批服务局出具平审批核字〔2023〕1号《关于平原恩州发展投资有限公司平原县恩城镇西关片区棚改项目核准报告的批复》，同意项目建设。

### 4、项目主要内容

该项目规划占地面积25711.50 m<sup>2</sup>，总建筑面积43273.83 m<sup>2</sup>，其中地上建筑面积为42802.99 m<sup>2</sup>，地下建筑面积为470.84 m<sup>2</sup>。主要建设5栋11层住宅楼、3栋7层住宅楼及1栋服务中心及配套设施。配套基础设施建设，内容包括供水管网2.2公里；雨污分流管网1.5公里，供气管网1.4公里，供热管网1.5公里，道路8700平方米等配套设施。

## 5、项目建设期限

平原县恩城镇西关片区棚改项目预计工期为 2023 年 9 月至 2026 年 12 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）国家、省有关法律、法规及相关政策规定要求
- （2）《产业结构调整指导目录(2019 年本)》
- （3）《投资项目可行性研究指南》
- （4）《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）
- （5）《中华人民共和国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》
- （6）《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》国发〔2013〕25 号；
- （7）《中华人民共和国城乡规划法》（主席令第 74 号）
- （8）《国家新型城镇化规划(2021-2035 年)》
- （9）《山东省农村新型社区和新农村发展规划(2014-2030 年)》
- （10）《山东省农村新型社区和新农村发展规划(2014-2030 年)》
- （11）中共山东省委山东省人民政府《关于推进新型城镇化的意见》（鲁发〔2014〕9 号）
- （12）山东省委办公厅省政府办公厅《关于加强农村新型社

区建设 推进城镇化进程的意见》(鲁办发〔2013〕17 号)

(13) 山东省委办公厅省政府办公厅《关于转发省住房城乡建设厅 等部门<农村新型社区纳入城镇化管理标准(试行)>的通知》(鲁厅 字〔2013〕27 号)

(14) 《山东省农村新型社区建设技术导则(试行)》

(15) 其他相关法律、法规、政策、技术规范与标准等

(16) 项目建设单位提供的基础资料

(17) 平原县基础资料

## (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

平原县恩城镇西关片区棚改项目估算总投资 19,082.00 万元, 其中, 项目单位自有资金 3,882.00 万元, 本期拟发行专项债券 5,000.00 万元, 后续拟发行专项债券 10,200.00 万元。

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	19,082.00	100.00%	
一、资本金	3,882.00	20.34%	
(一) 自有资金	3,882.00	20.34%	
(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）	15,200.00	79.66%	
（一）已发行专项债券			
（二）本期拟发行专项债券	5,000.00	26.20%	
（三）后续拟发行专项债券	10,200.00	53.45%	

### 三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

#### （一）项目资金测算平衡表

本次发行山东省德州市平原县 2025 年棚户区改造项目  
（平原县恩城镇西关片区棚改项目）资金平衡如下：

表 2 项目资金平衡测算表（单位：万元）

项目/年度	公式	合计	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	74,058.50			28,413.70	
经营活动支出	B	22,897.15			8,553.63	
支付的各项税费	C	-				
经营活动现金净流量	D=A-B-C	51,161.35	-	-	19,860.07	-
二、投资活动产生的现金	—					
建设成本支出	E	18,702.00	500.00	1,000.00	10,000.00	7,202.00
流动资金支出	F	-				
投资活动现金净流量	G=-E-F	-18,702.00	-500.00	-1,000.00	-10,000.00	-7,202.00
三、融资活动产生的现金	—					
资本金（自有资金）	H	3,882.00	1,000.00	600.00	1,500.00	782.00
专项债券	I	15,200.00	-	-	8,000.00	7,200.00
银行借款	J	-				
偿还债券本金	K	15,200.00				
偿还银行借款本金	L	-				
支付债券利息	M	4,256.00	-	-	-	320.00
支付银行借款利息	N	-				
融资活动现金净	O=H+I+J-K-L-M-N	-374.00	1,000.00	600.00	9,500.00	7,662.00

流量						
四、期初现金	P	201,335.14	-	500.00	100.00	19,460.07
期内现金变动	Q=D+G+O	32,085.35	500.00	-400.00	19,360.07	460.00
五、期末现金	R=P+Q	32,085.35	500.00	100.00	19,460.07	19,920.07

续表

项目/年度	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年	2032 年	2033 年
一、经营活动产生的现金							
经营活动收入					45,644.80		
经营活动支出					14,343.53		
支付的各项税费							
经营活动现金净流量	-	-	-	-	31,301.28	-	-
二、投资活动产生的现金							
建设成本支出							
流动资金支出							
投资活动现金净流量	-	-	-	-	-	-	-
三、融资活动产生的现金							
资本金（自有资金）							
专项债券							
银行借款							
偿还债券本金		-	-	-	-	8,000.00	7,200.00
偿还银行借款本金							
支付债券利息	608.00	608.00	608.00	608.00	608.00	608.00	288.00
支付银行借款利息							
融资活动现金净流量	-608.00	-608.00	-608.00	-608.00	-608.00	-8,608.00	-7,488.00
四、期初现金	19,920.07	19,312.07	18,704.07	18,096.07	17,488.07	48,181.35	39,573.35
期内现金变	-608.00	-608.00	-608.00	-608.00	30,693.28	-8,608.00	-7,488.00

动							
五、期末现金	19,312.07	18,704.07	18,096.07	17,488.07	48,181.35	39,573.35	32,085.35

## （二）应付本息情况

本项目本期拟发行专项债券 5,000.00 万元，假设债券期限 7 年，利率 4.00%；后续拟发行专项债券 10,200.00 万元，假设债券期限 7 年，利率 4.00%，在债券存续期每年支付债券利息，到期一次性偿还本金。

综述专项债券还本付息情况如下。

表 3 本项目专项债券还本付息情况（单位：万元）

年度	期初本金 余额	本期增加 金额	本期偿还 金额	期末本金 余额	融资利 率	应付利息	还本付息 合计
2025	-	8,000.00		8,000.00	4.00%	-	-
2026	8,000.00	7,200.00		15,200.00	4.00%	320.00	320.00
2027	15,200.00			15,200.00	4.00%	608.00	608.00
2028	15,200.00		-	15,200.00	4.00%	608.00	608.00
2029	15,200.00		-	15,200.00	4.00%	608.00	608.00
2030	15,200.00		-	15,200.00	4.00%	608.00	608.00
2031	15,200.00		-	15,200.00	4.00%	608.00	608.00
2032	15,200.00		8,000.00	7,200.00	4.00%	608.00	8,608.00
2033	7,200.00		7,200.00	-	4.00%	288.00	7,488.00
合计		15,200.00	15,200.00			4,256.00	19,456.00

## （三）本息覆盖倍数

本次发行山东省德州市平原县 2025 年棚户区改造项目（平原县恩城镇西关片区棚改项目）本息覆盖倍数如下：

表 4 本息覆盖倍数

融资方式	借贷本息支付			项目净现金流入
	本金	利息	本息合计	
本次发行债券	5,000.00	1,400.00	6,400.00	51,161.35

已发行债券				
后续拟发行债券	10,200.00	2,856.00	13,056.00	
银行贷款				
融资合计	15,200.00	4,256.00	19,456.00	
覆盖倍数	2.63			

#### 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

任何建设项目,都应对建设过程中可能产生的风险有充分的估计,建设单位应作出应对的预案准备,采取有力措施进行防范和化解。一般而言,项目的建设风险来自两个方面:

##### 1、技术风险

主要指工程建设技术不先进、技术采用不合理引起的工程问题造成的损失。

##### 2、工程风险

指工程地质条件、水文地质条件和工程设计本身发生重



大变化，导致工程量增加、投资增加、工期拖长所造成的损失。从本项目各项建设内容来看，各建筑单体及其使用用途属于通用的民用建筑工程，工程建设无特殊的技术要求；从已知的工程地质勘探结果和邻近场地建设情况看，本项目场址范围无不良地质构造，适合项目各项工程建设。因此，其建设风险较低。

降低项目建设风险的措施是：加强与规划、设计单位联系，降低因双方沟通不及时或不力造成的设计频繁变更；对规划设计方案进行专家评审，及时发现问题；加强项目管理，健全招投标制度，优中选优，精心组织承包方施工；加强与施工承包方的协调沟通，帮助其提高工作效率；加强监理工作；健全工程监督机制与责任机制，杜绝因责任心不强或谋私动机引起的材料不合格现象。

## **（二）与项目收益相关的风险**

### **1、市场风险**

市场风险主要是项目运营后来自于市场变化的风险。包括市场需求下降、成本上升或价格下跌等因素。这些因素的变化会最终导致项目营运利润下降，从而达不到预期的投资目标。但从本项目财务分析所作现金流量分析、盈亏平衡分析和敏感性分析结果看，项目有较好的财务预期收益率，且有较强的抗风险能力。

从项目本身财务分析结果，结合平原县当地经济发展趋势等多方面因素分析，项目市场风险较低。

化解可能存在和出现的市场风险的主要措施：

减低运营成本，在保持收入增长的情况下，不断降低项目运营成本费用开支，提高利润水平

## 2、运营成本增加风险

项目建成后的运营管理，特别是日常检查和安全等方面的管理存在一定的风险，项目管理部门的运营管理水平直接关系到项目投入运营后的正常安全运营、抢险救灾及运营效益。

# 六、事前项目绩效评估报告

## （一）项目概况

平原县恩城镇西关片区棚改项目主管单位为平原县住房和城乡建设局，建设单位为平原恩州发展投资有限公司，本次申请专项债券 5,000.00 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）符合国家相关政策

为了推动城市棚户区改造，国家下发了一系列文件：中华人民共和国住房和城乡建设部、中华人民共和国国家发展和改革委员会、中华人民共和国财政部、中华人民共和国国土资源部、中国人民银行，《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》建保〔2009〕295号、《中央补助城市棚户区改造专项资金管理办法》、《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》、《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发【2013】25号文）

的通知，财综〔2010〕46号等。在这些文件中，提出了要大力加快棚户区改造进度，服务低收入居民，改善城市低收入家庭居住条件，提高生活水平，体现社会主义新中国共同富裕的社会主义好政策。

在加快推进集中成片城市棚户区改造的基础上，各地区要逐步将其他棚户区、城中村改造，统一纳入城市棚户区改造范围，稳步、有序推进。市、县人民政府应结合当地实际，合理界定城市棚户区具体改造范围。禁止将因城市道路拓展、历史街区保护、文物修缮等带来的房屋拆迁改造项目纳入城市棚户区改造范围。城市棚户区改造可采取拆除新建、改建(扩建、翻建)等多种方式。要加快城镇旧住宅区综合整治，加强环境综合整治和房屋维修改造，完善使用功能和配套设施。在改造中可建设一定数量的租赁型保障房，统筹用于符合条件的保障家庭。

根据国家《产业结构调整指导目录(2019年本)》，本项目属于第一类：鼓励类，第四十二项：其他服务业中的第1条“保障性住房建设与管理”，项目的建设符合国家产业政策。

## (2) 符合国家及山东省国民经济和社会发展规划

《中华人民共和国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》中指出：完善住房市场体系和住房保障体系。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居、职住平衡。坚持因地制宜、

多策并举， 夯实城市政府主体责任， 稳定地价、房价 和预期。建立住房和土地联动机制，加强房地产金融调控， 发挥住房 税收调节作用， 支持合理自住需求，遏制投资投机性需求。加快培育 和发展住房租赁市场， 有效盘活存量住房资源， 有力有序扩大城市租 赁住房供给， 完善长租房政策， 逐步使租购住房在享受公共服务上具 有同等权利。加快住房租赁法规建设，加强租赁市场监管， 保障承租 人和出租人合法权益。有效增加保障性住房供给， 完善住房保障基础 性制度和支持政策。以人口流入多、房价高的城市为重点， 扩大保障 性租赁住房供给， 着力解决困难群体和新市民住房问题。单列租赁住 房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设 租赁住房， 支持将非住宅房屋改建为保障性租赁住房。完善土地出让收入分配机制， 加大财税、金融支持力度。因地制宜发展共有产权住房。处理好基本保障和非基本保障的关系， 完善住房保障方式， 健全 保障对象、准入门槛、退出管理等政策。改革完善住房公积金制度， 健全缴存、使用、管理和运行机制。

《山东省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》中指出：强化城市载体功能。优化城市空间布局， 统筹地 上地下空间利用，建立功能混用、立体开发、公交导向的集约紧凑型 发展模式。实施城市更新行动，加快老旧小区、街区、厂区和城中村 改造。增加绿化节点和公共开敞空间，新建住宅推广街区制。完善城 市综

合交通体系，加强城市停车场、公交站点和充电、加氢、加气等设施建设。建设海绵城市，完善城市防洪排涝设施体系，建设城市水循环系统。建设韧性城市，增强公共设施和建筑应对自然灾害能力，强化应急避难功能。加强社区养老、托育、医疗、体育、文化等服务设施建设，推动“15分钟生活圈”全覆盖。建立成本合理、期限匹配、多元可持续的城市建设融资机制；完善住房保障体系。坚持房子是用来住的不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让人民群众住有所居。坚持因城施策，夯实城市政府主体责任，稳定地价、房价和预期。培育发展住房租赁市场，有效盘活存量住房资源，有力有序扩大城市租赁住房供给，完善长租房政策，逐步使租购住房在享受公共服务上具有同等权利。增加保障性住房供给，有效解决困难群体和新市民住房问题。单列租赁住房用地计划，探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房，支持将非住宅房屋改建保障性租赁住房。改革完善住房公积金制度，健全缴存使用管理和运营机制。

### （3）符合改善居民居住条件和环境的要求

棚户区改造是重大的民生工程和发展工程。有利于改善困难群众住房条件，缓解城市内部二元矛盾，提升城镇综合承载能力，促进了经济增长与社会和谐。同时，有效拉动投资、消费需求，带动相关产业发展，推进以人为核心的新型城镇化建设，发挥助推经济实现持续健康发展和民生不断改善的积极效应。

1、进一步改善群众居住环境，提高群众生活水平，增强群众文明意识，促使群众和谐向上，保障群众同享城市改革发展和文明进步成果，积极建设文明和谐片区。

2、进一步推进德州市城市化发展，增强城市生机与活力，不断提高城市知名度和竞争力。

3、进一步解决居民生活环境低劣的问题，促进城市的全面和谐发展。

4、进一步深化经济体制改革，集约、节约利用土地，盘活土地使用效益，拓宽经济发展空间，提高居民经济收入。

5、进一步深化社会公共管理体制改革，完善社会公共管理职能，优化社会公共管理方式，解决居民的居住、出行、医疗、教育、社保等保障问题。

（4）对带动投资和消费，促进经济社会协调发展具有重要意义

中央和山东省均把加快保障性安居工程建设作为保增长、保民生、保稳定的重要措施。该项目的实施既可以有力地拉动建筑业、建材业、交通运输业等相关产业的发展，为调整产业结构、扩大内需，保增长、解决社会就业与再就业也作出了积极的贡献，又可以发展社区公共服务，加强社会管理，推进平安社区建设，对推动经济社会协调发展的意义重大。

（5）是节约用地，培育长效城市产业的迫切需要

当前，国家出台了一系列的土地调控政策，提出要大

力节约土地 等有效资源。启动本项目建设， 能盘活片区存量土地， 改旧村， 建高楼， 提升容积率， 实现了土地的节约集约利用。同时，通过该区域土地开发可刺激建筑、现代商贸服务等行业的发展， 培育新的经济增长 点和新型特色产业。

综上所述， 该项目符合国家产业政策， 建成后将进一步改善居民 的住房条件， 实现城市土地资源的优化配置。经济效益、社会效益显著， 其建设是非常必要的。。

## 2、项目实施的公益性

### （1）促进城市经济发展

根据平原县棚户区改造规划要求，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，平原县在推进城市化、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

域的现况，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，扣除基本政策费用和政策性基金后，该项目可用于资金平衡的土地出让等收入为 51,161.35 万元。

## 4、项目合规性

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，项目列入平原县



政府重点工作，项目具备开工条件。

#### 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。本项目土地出让价格充分参考了当地市场的承受能力，符合当前平原县土地腾空市场现状。

（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 2025 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不大于 80%的要求，本息覆盖倍数为 2.63 倍，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

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。平原县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，进一步推进棚户区事业改革发展，满足平原县城镇棚户区改造公租房保障计划任务的要求。

（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平原县的棚户区居民，以及平原县整体经济发展。

（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，平原县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。

### （三）评估结论

该项目可用于资金平衡的土地出让收入为 51,161.35 万元，融资本息合计为 19,456.00 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 2.63 倍，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。项目建成后将完善城市居住功能，有利于推动平原县社会经济的发展。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。