

东营市
东营区 2025 年城镇老旧小区改造项目
实施方案

项目单位：东营区城市发展投资集团有限公司

主管部门：东营市东营区住房和城乡建设局

财政部门：东营区财政局

2025 年 6 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

东营区 2025 年城镇老旧小区改造项目

（二）立项单位

项目立项单位名称：东营区城市发展投资集团有限公司。

东营区城市发展投资集团有限公司成立于 2017 年 05 月 02 日，注册地位于山东省东营市东营区庐山路 1188 号，法定代表人为盖举福。经营范围包括国家政策允许范围内及政府授权范围内的国有资产运营；土地综合开发治理；房地产开发；城市重点项目与基础设施建设；房屋租赁；物业服务；园林绿化；旅游开发；工程管理服务。（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）东营区城市发展投资集团有限公司对外投资 11 家公司。

（三）项目规划审批

2025 年 2 月 21 日，东营区 2025 年城镇老旧小区改造项目在山东省投资项目在线审批监管平台完成备案，立项代码：2502-370502-89-01-206321，总投资金额 21000.00 万元。

（四）项目规模与主要建设内容

项目计划对 44 个小区进行改造，其中文汇街道 19 个小区，黄河路街道 12 个小区，辛店街道 13 个小区，涉及居民 6072 户，219 栋楼，建筑面积 697101 平方米。主要改造内

容有供电改造，楼宇门更换，楼道内粉刷，停车位规划，道闸加装，路面维修，飞线入地，楼顶防水，监控安装，外墙保温，路灯安装，充电桩建设等。

（五）项目建设期限

本项目计划工期 2025 年 5 月-2025 年 12 月。

二、项目投资估算及资金筹措方案

（一）编制依据

- 1、国家计委、建设部颁布的《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；
- 2、《中华人民共和国预算法》；
- 3、《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155 号）；
- 4、《财政部关于试点发展项目收益与融资自求平衡的地方政府专项债券品种的通知》（财预〔2017〕89 号）；
- 5、《国务院办公厅关于印发地方政府性债务风险应急处置预案的通知》（国办函〔2016〕88 号）；
- 6、《产业结构调整指导目录》（2024 年本）；
- 7、《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》；
- 8、《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》；
- 9、《东营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》；

10、《政府核准的投资项目目录》（2016 年本）；

11、项目承办单位提供的其他资料。

（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 21000.00 万元，其中，项目单位自有资金 13700.00 万元，本期拟发行专项债券 5000.00 万元，后续拟发行专项债券 2300 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	21000.00	100.00%	
一、资本金	13700.00	65.24%	
（一）自有资金	13700.00	65.24%	
（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）	7300.00	34.76%	
（一）已发行专项债券			
（二）本期拟发行专项债券	5000.00	23.81%	
（三）后续拟发行专项债券	2300.00	10.95%	
（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 项目资金测算平衡表 (单位: 万元)

项目/年度	公式	合计	2025 年	2026 年	2027 年	2028 年	2029 年	2030 年	2031 年
一、经营活动产生的现金	—								
经营活动收入	A	24,503.10		1,633.54	1,633.54	1,633.54	1,633.54	1,633.54	1,633.54
经营活动支出	B	4,027.90		216.55	223.05	229.74	236.63	243.74	251.06
支付的各项税费	C	2,895.66		208.23	206.11	203.93	201.68	199.37	196.99
经营活动现金净流量	D=A-B-C	17,579.54		1,208.76	1,204.38	1,199.87	1,195.23	1,190.43	1,185.49
二、投资活动产生的现金	—								
建设成本支出	E	20,588.40	20,895.00	-306.60					
流动资金支出	F								
投资活动现金净流量	G=-E-F	-20,588.40	-20,895.00	306.60					
三、融资活动产生的现金	—								
资本金 (自有资金)	H	13,700.00	13,700.00						
专项债券	I	7,300.00	7,300.00						
银行借款	J								
偿还债券本金	K	7,300.00							
偿还银行借款本金	L								
支付债券利息	M	4,599.00	105.00	306.60	306.60	306.60	306.60	306.60	306.60
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	9,101.00	20,895.00	-306.60	-306.60	-306.60	-306.60	-306.60	-306.60
四、期初现金	P				1,208.76	2,106.54	2,999.81	3,888.44	4,772.27
期内现金变动	Q=D+G+O	6,092.14		1,208.76	897.78	893.27	888.63	883.83	878.89
五、期末现金	R=P+Q	6,092.14		1,208.76	2,106.54	2,999.81	3,888.44	4,772.27	5,651.16

(续表)

项目/年度	2032 年	2033 年	2034 年	2035 年	2036 年	2037 年	2038 年	2039 年	2040 年
一、经营活动产生的现金									
经营活动收入	1,633.54	1,633.54	1,633.54	1,633.54	1,633.54	1,633.54	1,633.54	1,633.54	1,633.54
经营活动支出	258.59	266.35	274.34	282.58	291.05	299.79	308.78	318.05	327.60
支付的各项税费	194.53	192.00	189.40	186.72	183.95	181.11	178.18	175.16	198.30
经营活动现金净流量	1,180.42	1,175.19	1,169.80	1,164.24	1,158.54	1,152.64	1,146.58	1,140.33	1,107.64
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									7,300.00
偿还银行借款本金									
支付债券利息	306.60	306.60	306.60	306.60	306.60	306.60	306.60	306.60	201.60
支付银行借款利息									
融资活动现金净流量	-306.60	-306.60	-306.60	-306.60	-306.60	-306.60	-306.60	-306.60	-7,501.60
四、期初现金	5,651.16	6,524.98	7,393.57	8,256.77	9,114.41	9,966.35	10,812.39	11,652.37	12,486.10
期内现金变动	873.82	868.59	863.20	857.64	851.94	846.04	839.98	833.73	-6,393.96
五、期末现金	6,524.98	7,393.57	8,256.77	9,114.41	9,966.35	10,812.39	11,652.37	12,486.10	6,092.14

（二）应付本息情况

1、专项债券

本期拟发行专项债券 5000.00 万元，假设债券期限为 15 年，利率为 4.20%；后期拟发行专项债券 2300.00 万元，假设债券期限为 15 年，利率为 4.20%。在债券存续期每半年支付债券利息，到期一次性偿还本金。专项债券还本付息情况如下。

表 3 本项目专项债券还本付息情况（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	融资利率	应付利息	还本付息合计
2025 年	0.00	7300.00		7300.00	4.20%	105.00	105.00
2026 年	7300.00	0.00		7300.00	4.20%	306.60	306.60
2027 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2028 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2029 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2030 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2031 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2032 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2033 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2034 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2035 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2036 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2037 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2038 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2039 年	7300.00			7300.00	4.20%	306.60	306.60
2040 年	7300.00		7300.00	0.00	4.20%	201.60	7501.60
合计		7300.00	7300.00			4599.00	11899.00

（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 17,579.54 万元，融资本息合计 11899.00 万元，项目净现金流覆盖融资本

息的覆盖倍数为 1.48。

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）自然环境与施工条件的风险：项目工程贯穿春夏秋冬四季，雨天是工期滞后的主要因素，对雨天带来的工期滞后，应合理的调整施工作业时间、夜间加班来保证工程的质量和工期节点。夜班作业是施工期间的工作制度，不是突击行为，项目部管理人员坚持现场带班，坚守施工现场。各项工艺、工序严格做好夜间施工记录。夜间作业人比较疲惫，容易出现不安全因素。

(2) 施工方风险：施工现场的情况千变万化，若承包单位的施工方案不恰当、计划不周详、管理不完善、解决问题不及时等，都会影响工程项目的施工进度。因此，在工程投标阶段对组织机构及管理模式进行详细的规划，结合目前流行的、先进的管理模式及组织机构，组织精干、高效、富有创造力及充满活力的专业化管理团队。项目任职的主要管理人员和施工人员均具有丰富的工程施工经验，并均具有类似工程的管理和施工经验。

(3) 设计单位与供应商风险：由于原设计有问题需要修改，或由于业主提出了新的要求等原因造成设计图纸质量问题；施工过程需要的材料、构配件、机具和设备等不能按期运抵施工现场或运抵后发现不符合有关标准的要求，都会影响施工进度。

(4) 工程事故风险：工程事故是在工程施工中指能够对人造成伤亡或对物造成突发性损害的因素。常见工程危险因素有高处坠落、物体打击、起重伤害、坍塌、机械伤害、触电、车辆伤害、中毒和窒息、火灾等。

(二) 与项目收益相关的风险

(1) 工期变化产生的风险：拖延项目工期的因素非常多，如勘测资料的详细程度、设计方案的稳定、项目业主的组织管

理水平、资金到位情况、承建商的施工技术及管理水平等等，从国内已建工程的实际情况来看，要实现项目预定的工期目标有一定的难度。项目建设期每年的利息额较大，如果工期拖延，工程投资将增加，并且工期拖延将影响项目的现金流入，使项目净收益减少。

（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、养护、大修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。

（3）利率波动风险：在本专项债券存续期内，国际、国内宏观经济环境的变化，国家经济政策变动等因素会引起债务资本市场利率的波动，市场利率波动将会对本项目的财务成本产生影响，进而影响项目综合投资收益的平衡。

六、项目事前绩效评估

（一）项目概况

东营区 2025 年城镇老旧小区改造项目项目主管部门为东营市东营区住房和城乡建设局，项目单位为东营区城市发展投资集团有限公司，本次拟申请专项债券 0.50 亿元用于项目建设。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

（1）本项目的建设符合国家产业政策

本项目不属于《产业结构调整指导目录（2024 年本）》鼓励类和限制类项目，属于国家允许类项目，符合国家产业政策。

（2）项目的建设符合国家、山东省、东营市经济社会发展规划的要求

《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》指出：转变城市发展方式。按照资源环境承载能力合理确定城市规模和空间结构，统筹安排城市建设、产业发展、生态涵养、基础设施和公共服务。推行功能复合、立体开发、公交导向的集约紧凑型发展模式，统筹地上地下空间利用，增加绿化节点和公共开敞空间，新建住宅推广街区制。推行城市设计和风貌管控，落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针，加强新建高层建筑管控。加快推进城市更新，改造提升老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区功能，推进老旧楼宇改造，积极扩建新建停车场、充电桩。

《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》指出：全面提升城市品质。坚持“人民城市人民建，人民城市为人民”，转变城市发展理念，统筹规划建设，创新治理模式，完善服务功能，建设新型城市。拓展城市发展空间。加强战略留白空间管理，实施总量控制和动态优化，为城市发展留机遇、留弹性、留空间。合理布局蓝绿空间，完善城市生态绿地和廊道系统，恢复城市山体、水体、岸线、废弃地等自然生态，健全多层次城市公园体系，打造公园城市。加强城市设计和风貌管控，落实适用、经济、绿色、美观的新时期建筑方针，加强高层建筑管控。深入挖掘城市文化内涵，提升历史文化名城保护与管理水平，彰显独具魅力的城市品牌、城市精神。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。

提高城市治理水平.坚持党建引领、重心下移、科技赋能,推动城市治理科学化、精细化、智能化.提高城市风险防控能力,深入开展风险排查治理,建立城市运行安全评估机制,绘制“城市风险点分布图”,发布城市安全白皮书.充分发挥社区党组织领导作用,搭建沟通议事平台与矛盾纠纷多元化解平台,利用“互联网+共建共治共享”等线上线下手段,健全完善社区长效管理服务机制.推动资源、管理、服务向街道社区下沉,构建专职化、专业化社区工作队伍,提高城乡社区精细化、精准化服务能力,推广“街乡吹哨、部门报到”等基层管理机制经验。加强物业服务监管,提高物业服务覆盖率和标准化水平,探索社区居委会、业委会和物业公司协同治理,建设现代社区。

《东营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》指出：优化城乡空间格局。顺应人口转移趋势，适应资源环境承载能力要求，统筹安排城镇生产、生活空间，加强行政区划管理，构建“一心、两翼”的全域城乡空间格局。强化交通干线、水系等轴线功能，构筑区域东西协同发展轴和“一心、两翼”南北联动发展轴，推动各板块融合互动发展。沿轴线集聚生产要素，形成全市良好发展格局。——一心：东城、西城、垦利、黄三角农高区等构成中部都市核心，按照“中心城区+卫星城”架构，建立“一主一副一次三组团

多片区”发展格局，优化总体设计，科学定位城市成长坐标，推进各组团生态间隔、快速连接、协同发展。东城为主中心，强化高端平台打造，建设全市政治经济文化中心。西城为副中心，深化油地校融合，推进城市更新，实现老城迸发新活力，新区彰显新魅力。垦利为次中心，以中心城区的理念和标准进行规划建设管理，凸显黄河文化和农业景观本底特色，建设生态、文化、宜居的复合型中心。黄三角农高区、东营临港临空产业区、东营高新技术产业开发区等为特色片区，突出高端产业培育，发展产城融合经济体系，建设城郊型、体验型功能区，加快融入中心城区发展。

老旧小区改造是实施城市更新行动的重要内容，从公开的“十四五”期间城市更新计划来看，老旧小区改造是发力重点，具有从投资端和消费端拉动内需的双重效应，是实现让发展更有质量，让人民群众更有获得感、幸福感、安全感的务实举措。

东营区 2025 年城镇老旧小区改造项目的实施，改善居民居住条件，构建共享共治社区治理体系，让人民群众生活更方便、更舒心、更美好；项目的实施，使老旧小区变成信息化、智能化、便利化、环境优美的现代社区，使老旧小区居民有更大的获得感和幸福感；项目的实施，在全面提升城市品质、提升城市功能、促进经济发展、改善居民生活质量等方面都具有

重要意义。

2.项目实施的公益性

项目的实施，有助于提升居民生活质量；促进社会和谐稳定；推动城市更新和发展；解决居民急难愁盼问题，项目的实施改善了居民的生活环境，还促进城市的可持续发展和社会的和谐稳定。

项目建成为加强东营区精神文明建设，丰富人民群众文化生活，构建和谐平安社会起到积极作用。项目的建成帮助一大批老旧小区居民改善了居住条件和生活环境，解决了群众急难愁盼问题，对促进东营区的经济腾飞起到积极的作用，有利于经济持续稳定的向前发展。

3.项目实施的收益性

本项目预期收入主要来源于充电桩服务收入等。通过对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的息前净现金流量为 17,579.54 万元，融资本息合计为 11899.00 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.48，能够满足偿债要求。

4.项目建设投资合规性

筹资合规性：（1）该项目资金来源渠道为建设单位自有资金、专项债券，符合相关规定；（2）资金筹措程序科学规

范，论证资料齐全；（3）资金筹措体现了权责对等，财权和事权匹配。

财政投入能力：（1）各级财政资金配套方式和承受能力科学合理；（2）各级财政部门和其他部门无类似项目资金重复投入；（3）财政资金支持方式科学合理。

筹资风险可控性：（1）对筹资风险认识全面；（2）有针对预期风险设定应对的措施；（3）应对措施可行、有效。

财政投入可行性：（1）财政支持方式合理；（2）符合预算法、政府债务管理等相关规定；（3）筹资规模合理。

资金分配合理性：（1）资金分配依据合理，具有或符合相关政策、测算标准或定额标准；（2）资金分配结果与政策目标、政策内容相匹配。

投资情况合规性：本项目总投资为 21000.00 万元，项目来源为项目建设单位自筹 13700.00 万元，自有资金占项目总投资的 65.24%，满足国家规定的建设项目资本金不得小于 20% 的规定，符合政策要求。

5.项目成熟度

项目已完成立项，项目代码：2502-370502-89-01-206321。

6.项目资金来源和到位可行性

本项目总投资为 21000.00 万元，项目来源为项目单位自

筹 13700.00 万元。自有资金占项目总投资的 65.24%，满足国家规定的建设项目资本金不得小于 20% 的规定，符合政策要求。本项目属于地方政府专项债券支持项目。

7.项目收入、成本、收益预测合理性

根据建设单位收入来源情况汇报拟通过在建设期公司可获得的营业收入等，收入的测算根据类似项目、东营区当地的实际收费价格进行测算，成本预测按照近期运营数据及日常管理人员等进行测算，预测基本合理。

8.债券资金需求合理性

本着债券资金“逐次到位”、“按需发放”、“精准保障”、“债券资金拨付与库款支出进度的衔接匹配”的原则，合理确定债券资金需求。经测算，该项目本次申请债券资金与投资支出进度相匹配，需求合理。

9.项目偿债计划可行性和偿债风险点

（1）项目偿债计划

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，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。

项目偿债计划可行性强。根据本项目资金测算平衡情况，①期末累计现金结存额大于零；②专项债券资金当年可使用完毕；③现金流与专项债券期限相匹配。

（2）偿债风险

①经营风险：若项目投入运营后的收益未能达到预测值，将影响项目整体收益，对债券还本付息产生影响。

②资金风险：本项目资金为上级资金和地方资金配套，通过综合分析，本项目资金有保证，风险较小。

③财务风险：项目财务风险主要表现在账款回收周期与偿债周期存在时间差问题，如管理不善，后期可能存在现金流不一致现象。

（3）偿债风险的应对措施

①偿债专项小组人员安排

在本次债券发行前成立偿债专项小组，专项小组自本期债券发行日起履行职责，全面负责本期债券存续期的各项事务，在兑付日执行相关兑付工作，并视需要在本期债券兑付完成后执行后续相关工作。

②建立财务预警分析指标体系，防范财务风险

建立财务预警系统是非常有必要的，在建立短期财务预警系统的同时，还要建立长期财务预警系统，对其中获利能力、偿债能力、经济效率、发展前景进行综合性的剖析，防范财务风险。

③管理风险

预防因管理不善造成的运营受阻、各部门不能协调发展等问题。应健全并严格执行管理机制和奖惩制度，为公司创造更多的利益。

10.绩效目标合理性

本项目处于项目建设期，绩效目标以项目建设进展及项目建成投产后预期还款收益测算作为绩效目标确定，目标即考虑了项目建设的进度及必要条件，也考虑了项目建成投产后还款资金来源需满足专项债券资金还款来源，同时，也根据项目具有公益性的特点确定了项目的社会满意度，绩效目标合理。

（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17,579.54万元，融资本息合计为11899.00万元，项目本息覆盖倍数为1.48，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。