



2019年松原市棚户区改造项目收益与融资 自求平衡方案

一、基本情况

松原市位于中国东北部，吉林省中西部，东经123°6'-126°11'，北纬43°59'-45°32'之间。地处黑龙江、内蒙古、吉林三省结合部，东南与长春市、四平市为邻，西部与白城市、内蒙古自治区接壤，北隔松花江、嫩江、拉林河与黑龙江相望。全市总人口280万，有汉、满、蒙、回、朝等31个民族。幅员面积2.2万平方公里，下辖宁江区、扶余县、前郭县、长岭县、乾安县与松原经济技术开发区、松原农业高新技术开发区和查干湖旅游经济开发区三个省级开发区。

“十三五”期间，松原市经济社会发展将按照省委、省政府“五大优势、五项举措、五大发展”决策部署，以新一轮振兴发展为主题，以建设吉林西部生态经济区为主线，倾力打造在全国有重要影响力的绿色产业城市和生态宜居城市。松原未来5年乃至今后一个较长时期将以“长吉图战略”西进为契机，打造独具特色、自然和谐、功能齐全、新兴产业繁荣的东北地区中心城市，成为吉林省西部生态经济区中的现代工业聚集区、人口转移的重要承载区。立足松原地处世界黄

金玉米带的资源优势和雄厚的农业产业基础，依托西部土地整理、哈达山水利枢纽、松原灌区等重点工程，抓住国家大力发展现代农业战略和一系列惠农支农政策机遇，在全省率先实现农业现代化，把松原打造成国家级现代化农业示范区。围绕油气开采化工产业、现代农业（含农畜产品加工业和食品工业）、特色旅游产业和商贸物流产业四大主导产业，全力打造“135”产业体系，即：打造油气开采（含页岩油开发）、石油化工和精细化工千亿级的产业集群；打造生物质资源综合利用、食品加工（含农畜产品加工）、生物医药和健康养生3个五百亿级的产业集群；打造特色旅游、商贸物流、信息服务和电子商务、化肥和生物肥、装备制造五个百亿级的产业集群。成为吉林省新一轮振兴发展的重要增长极。

2016—2018年，松原市分别实现一般公共预算收入20.75亿元、15.94亿元和14.58亿元，政府性基金收入分别为5.23亿元、6.53亿元和4.88亿元。

松原市 2016—2018 年财政经济数据

项目	2016年	2017年	2018年
地区生产总值（亿元）	1,651.7	1,372.51	1428.78
一般公共预算收入（亿元）	20.75	15.94	14.58
一般公共预算支出（亿元）	73.28	62.55	55.17
政府性基金收入（亿元）	5.23	6.53	4.88
其中：国有土地使用权出让收入（亿元）	4.24	5.22	3.64

政府性基金支出（亿元）	11.02	6.07	7.85
其中：国有土地使用权出让收入及对应专项债务收入安排的支出（亿元）	8.83	5.14	6.24

截止 2018 年末，松原市地方政府专项债务限额 5 亿元，专项债务余额 5 亿元，其中：5 年期 5 亿元，占比 100%。

二、债券情况

松原市本次拟发行棚改专项债券 16,100 万元，品种为记账式固定利率付息债券，全部为新增债券，期限为 7 年，利息按年支付，利率暂按 4.10% 测算，到期一次偿还本金。共涉及 2 个地块，具体包括卡伦村（二期）棚户区改造地块和二桥东侧（四期）棚户区改造地块。

三、项目概况

根据吉林省住房和城乡建设厅于 2019 年 3 月 21 日下发的《关于下达 2019 年城市棚户区改造项目计划的通知》（吉建保[2019]4 号），本期债券对应项目地块被纳入 2019 年吉林省 3.1139 万套城市棚户区改造项目计划。

（一）项目批复情况

1、卡伦村（二期）棚户区改造地块

2019 年 4 月 22 日，松原市发展和改革委员会作出《关于松原市 2019 年卡伦村二期棚改（城中村）建设项目可行性研究报告的批复》（松发改审批[2019]52 号），同意建设该项目；

2019 年 5 月 29 日，卡伦村二期项目完成环境影响登记表

备案，备案号为 20192207000100000014；

2、二桥东侧（四期）棚户区改造地块

2019 年 4 月 22 日，松原市发展和改革委员会作出《关于松原市 2019 年二桥东侧（四期）棚改（城中村）建设项目可行性研究报告的批复》（松发改审批[2019]50 号），同意建设该项目；

2019 年 4 月 29 日，二桥东（四期）项目完成环境影响登记表备案，备案号为 201922070200000059；

2019 年 5 月 9 日，松原市规划局核发《建设用地规划许可证》（地字第松 ZY019-010 号），该许可证载明，二桥东（四期）项目符合城乡规划要求；

2019 年 6 月 26 日，松原市自然资源局核发《建设用地批准书》（松原市[2019]自然资建字第 LY068 号），该批准书载明，二桥东（四期）项目建设用地业经有权机关批准，准予使用土地，批准书有效期自 2019 年 6 月至 2022 年 6 月；

2019 年 8 月 5 日，松原市自然资源局核发《建设工程规划许可证》（建字第松 GZ019-025 号），该许可证载明，二桥东（四期）项目建设工程符合城乡规划要求。

（二）项目改造原因

城市棚户区改造是重大的民生工程和发展工程。实施城市棚户区改造，是改善民生的重大举措，有利于改善棚户区群众的居住条件和生活环境，提高生活质量；有利于完善市

政基础设施和公共服务设施，拓展城市发展空间，增强城市服务功能，提升城市品位，重塑城市形象；有利于新旧城区功能互补，协调发展。

卡伦村（二期）棚户区改造地块和二桥东侧（四期）地块内建筑建设年代久远，相应的市政基础配套不完善，区块内房屋较为老旧，部分房屋破损严重已经属于危房。不完善的配套设施、破损老旧程度较大的住房以及较为脏乱的居住环境已经严重影响着当地居民的日常生活和生命财产安全。

本项目作为城市棚户区改造建设项目，其核心目标是解决项目内原有居民的住房困难问题，改善居住环境，提高生活质量。以棚户区及保障性住房建设为依托，建设配套设施完善、交通快捷、生态环境优美的现代化住宅小区。通过优质的住房、良好的周边环境、完善的生活配套设施，解决棚户区居民的迁出安置问题、满足城市低收入群体的住房需求，对拉动区域经济增长、进一步完善城市的综合服务体系，健全经济辐射功能，为区域经济的可持续发展、维持社会安定、建设和谐社会起到积极作用。

（三）项目建设内容

松原市本次棚户区（城中村）改造项目共征收居民住房 1,912 套，征收总建筑面积 15.3 万 m²，征收总土地面积 76.45 万 m²。项目建设期预计为 3 年，即 2019 年 3 月--2022 年 2 月。各地块具体情况如下：

1、卡伦村（二期）棚户区改造地块

卡伦村（二期）棚改地块东至电厂西街，西至和谐大街，南至郭尔罗斯大路，北至松原大路。本地块共征收居民房屋总套数 800 套，征收居民房屋总建筑面积 6.4 万 m²，征收总土地面积 31.25 万 m²。新建回迁安置居民住宅 560 套，组织居民购买商品房 192 套，纯货币补偿 48 套。

本项目安置区总占地面积 12.6 万 m²，其中新建安置小区总占地面积 4.23 万 m²，红线内小区配套及道路用地 8.37 万 m²。新建安置区总建筑面积 9.81 万 m²。

本项目腾空土地面积 31.25 万 m²，腾空可出让土地面积 18.65 万 m²，规划用地为住宅用地。

2、二桥东侧（四期）棚户区改造地块

二桥东侧（四期）棚户区改造地块东至规划路（现为菜地），西至二桥，南至滨江大道，北至扶余大路。本地块共征收棚户区居民房屋 1,112 套，征收总建筑面积 8.9 万 m²，征收总土地面积 45.2 万 m²。居民安置方式分为回迁新建安置、购买商品房安置和纯货币化补偿，其中新建安置居民住宅 539 套，组织居民购买商品房 467 套，纯货币补偿 106 套。

本项目安置区占地总面积 7.42 万 m²，新建安置小区总规划占地面积 5.1 万 m²，其中新建小区占地面积 4.44 万 m²，规划红线退线占地面积 0.66 万 m²；红线内小区道路等配套设施占地面积 2.32 万 m²。新建小区规划总建筑面积 13.74 万

m²。

本项目腾空土地面积 45.2 万 m²，未来可出让土地面积 37.78 万 m²，规划用地为住宅用地。

松原市棚户区改造专项债券募投项目概况

序号	地块	四至范围	项目概况	投资计划	项目实施方
1	卡伦村（二期）棚户区改造地块	东至电厂西街，西至和谐大街，南至郭尔罗斯大路，北至松原大路	征收棚户区居民 800 套，征收总建筑面积 6.4 万 m ² ，征收土地面积 31.25 万 m ²	76,859.41 万元	松原市住房和城乡建设局
2	二桥东侧（四期）地块	东至规划路（现为菜地），西至二桥，南至滨江大道，北至扶余大路	征收棚户区居民 1,112 套，征收总建筑面积 8.9 万 m ² ，征收土地面积 45.2 万 m ²	111,243.94 万元	松原市住房和城乡建设局

四、经济社会效益分析

（一）经济效益分析

推进各类棚户区改造，既能改善民生，又是扩大内需的一项重要举措。棚户区改造产业关联度高，带动力强，不仅能够增加投资，而且能够带动消费，可以有效消化钢铁、建材、家电等上下游产能和产品。

本项目为棚户区改造项目，本项目能为松原市财政带来的收入主要为腾空土地出让金。本次项目预计净地出让面积为 56.43 万 m²。

依据相关规定，根据 2019 年松原市城区基准地价表测算出土地出让金估算价格，本项目的建设及运营能达到盈亏平

衡。该项目财务盈利能力强，远高于设定的行业基准值；财务净现值远大于零。投资本项目能取得很高的投资回报效益，项目可行。

（二）社会效益分析

1、项目对社会的影响分析

本项目为松原市 2019 年棚户区改造（城中村）项目，项目的建设 and 实施对本区域的经济和社会发展将会产生较大的影响。

（1）项目的实施对当地居民的影响

本项目的建设实施，不仅能够彻底改变现有棚户区居民的居住条件和居住环境，极大的满足其居住需求，也有效增加棚户区家庭的财产性收入，提高居民生活水平，是建设和谐社会的有力举措。

（2）对区域经济的影响

1) 直接影响。项目建设所需的大部分建筑材料和运输设备将由本地区供应，这将给建筑业和设备制造业带来一定的发展机遇，以此增加地方财政收入，通过棚户区改造，能节约集体土地，大幅提升土地利用价值，有效拉动经济发展。

2) 间接影响。本项目的实施也将带动松原市房地产开发投资，保证建筑业稳步发展，提升商业、装饰、装修等行业业绩，创造大量就业岗位。

3) 区域经济与本项目的适应性。随着改革开放的深入发

展，招商引资力度的加大，加上振兴东北老工业基地政策的稳定实施，松原市的经济发展已经进入了一个加速上升的阶段。经济的发展带动城建事业的发展，同时城建事业的发展又能够促进地方经济的进一步发展。

2、项目与所在地互适性分析

(1) 不同的利益群体对项目的态度及参与程度

1) 棚户居民是本项目的直接受益者，项目建成后将彻底改变其居住条件和居住环境，极大的满足其居住需求。

2) 社会经济。项目的建设将促进地方经济的发展，缩小与省内外发达城区经济水平的差距，有利于民族团结和经济稳定，符合国家产业政策，项目所在地的社会环境、人文条件适应项目的建设与可持续发展。

3) 地方政府。项目的实施得到了地方政府相关部门的积极支持，对需要地方提供的交通、电力、通信和供（排）水等基础设施条件给予了积极的支持和配合，项目的建成将极大地改变城区面貌。

(2) 该项目与区域社会环境的适应性

一个城区的面貌不仅体现了其经济发展水平，还体现了一种社会环境文化。棚户区改造完成后，提高了人民的生活质量水平、进一步地完善了城区道路路网及区政系统、使区域城区面貌焕然一新，对营造优美、和谐的社会环境具有重要意义。

3、社会评价结论

综上所述，本项目建设，符合国家方针政策，是一项意义重大、影响深远的公共项目，对改善低收入居民社会水平、加快城市建设、增强城市吸引力、增加招商引资力度均有促进作用，是深受当地政府、人民群众欢迎的好项目，其社会效益是较大的。

五、项目投资估算及资金筹措方案

(一) 项目总投资

项目估算总投资 188,103.35 万元，包括征收费用 40,274.44 万元，工程费用 129,386.42 万元，基本预备费 5,950.31 万元，其他费用 12,492.18 万元。

项目总投资综合考虑了拟改造区域的土地收储成本、房屋建筑、附属物价值等因素进行综合评估。

项目估算投资情况表

单位：万元

序号	内容	金额	备注
1	征收费用	40,274.44	
2	工程费用	129,386.42	
3	基本预备费	5,950.31	
4	其他费用	12,492.18	
	合计	188,103.35	

(二) 资金筹措方案

本项目总投资为 188,103.35 万元，其中预算安排 172,003.35 万元，占 91.44%；棚户区改造专项债券资金 16,100 万元，占 8.56%，其中：2019 年拟发行棚户区改造专项债券筹资 16,100 万元。

六、项目预期收益、支出及资金平衡情况

（一）预期收益

本项目预计在 2023-2026 年进行土地出让，预计出让土地面积 56.43 万平方米。在综合考虑本地区的土地基准地价、前 3 年的土地收储平均成本、地块的区位、地上物、居住人员等情况后，分别以 2019 年本地区预期 GDP 增速 5% 的 100%、90%、80% 的比例测算出让年份土地价格，上述项目可用于资金平衡的土地出让收益分别为 40,689.44 万元、39,787.54 万元、38,902.26 万元。具体详见下表：

松原市棚户区改造项目收益测算表

序号	项目	单位	按2019年GDP 增速的100% 预计地价	按2019年GDP 增速的90%预 计地价	按2019年GDP 增速的80%预 计地价
一	出让土地收入	万元	41,087.27	40,185.38	39,300.09
1	可出让土地面积	万平方米	56.43	56.43	56.43
2	平均地价	元/平方米	728.11	712.13	696.44
二	土地扣减项目	万元	397.83	397.83	397.83
3	政策性成本	万元	397.83	397.83	397.83
三	其他收益	万元	-	-	-

四	可用于资金平衡的相关收益	万元	40,689.44	39,787.54	38,902.26
---	--------------	----	-----------	-----------	-----------

(二) 项目融资成本测算

按照上述项目募集资金计划，本次棚改项目预计发行棚户区改造专项债券 1.61 亿元，假设债券期限 7 年，利率 4.10%，债券还本付息支出明细详见下表：

2019 年松原市棚户区改造专项债券融资成本情况表

单位：万元

年度	期初本金	本期增加本金	债券本息偿付情况			
			本期偿付本金	利率	本期偿付利息	小计
2019 年		16,100				
2020 年	16,100			4.10%	660.10	660.10
2021 年	16,100			4.10%	660.10	660.10
2022 年	16,100			4.10%	660.10	660.10
2023 年	16,100			4.10%	660.10	660.10
2024 年	16,100			4.10%	660.10	660.10
2025 年	16,100			4.10%	660.10	660.10
2026 年	16,100		16,100	4.10%	660.10	660.10
合计		16,100	16,100		4,620.70	20,720.70

(三) 项目收益与融资自求平衡情况

根据上述分别测算的可用于土地平衡的收益 40,689.44 万元、39,787.54 万元、38,902.26 万元，可得本次棚改项目的本息覆盖倍数分别为 1.96 倍、1.92 倍、1.88 倍。具体情况如下：

表一：按 GDP 增速 100%比例计算情况表

单位：万元

年度	债券支付本息情况			项目收益情况	
	本金	利息	小计	土地相关收益	其他收益
2019年					
2020年		660.10	660.10		
2021年		660.10	660.10		
2022年		660.10	660.10		
2023年		660.10	660.10	27,617.48	
2024年		660.10	660.10	4,144.61	
2025年		660.10	660.10	4,353.83	
2026年	16,100	660.10	16,760.10	4,573.51	
合计	16,100	4,620.70	20,720.70	40,689.43	
覆盖倍数				1.96	

表二：按 GDP 增速 90%比例计算情况表

单位：万元

年度	债券支付本息情况			项目收益情况	
	本金	利息	小计	土地相关收益	其他收益
2019年					
2020年		660.10	660.10		
2021年		660.10	660.10		
2022年		660.10	660.10		
2023年		660.10	660.10	27,089.92	
2024年		660.10	660.10	4,045.93	
2025年		660.10	660.10	4,229.78	
2026年	16,100	660.10	16,760.10	4,421.92	
合计	16,100	4,620.70	20,720.70	39,787.55	
覆盖倍数				1.92	

表三：按 GDP 增速 80%比例计算情况表

单位：万元

年度	债券支付本息情况			项目收益情况	
	本金	利息	小计	土地相关收益	其他收益
2019年					
2020年		660.10	660.10		
2021年		660.10	660.10		
2022年		660.10	660.10		
2023年		660.10	660.10	26,569.87	
2024年		660.10	660.10	3,949.11	
2025年		660.10	660.10	4,108.67	
2026年	16,100	660.10	16,760.10	4,274.61	
合计	16,100	4,620.70	20,720.70	38,902.26	
覆盖倍数				1.88	

七、潜在影响项目收益和融资平衡情况的风险评估

（一）财务风险及控制措施

财务风险：由于项目建设周期较长，投资金额大，建设过程中受市场因素，人工成本及材料成本价格大幅上涨，将导致建设成本大幅增加，实际建设成本超出预算。

风险控制措施：一是优化施工方案，合理安排工期；二是做好招投标工作，选择信誉良好、资质等级高的施工单位；三是认真复核工程量，对建安工程采取固定总价合同，控制建设成本；四是建立投资成本分析制度，定期开展成本分析，杜绝不合理支出。

（二）管理风险及控制措施

管理风险：主要包括项目实施过程中存在的安全、质量

及工期延期的风险。

风险控制措施：提高安全防范的管理并梳理安全管理的责任意识，检查施工企业是否具备成套安全施工管理的运行体系，对工程施工进行全程、全面的动态安全管理，根据棚户区的具体环境，对工程的各个环节制定有效的约束和控制，切实落实好工程的安全责任，确保安全管理与生存同步，以保障和促进工程施工的顺利进行，尽量避免各类施工事故的发生，保障施工人员、周围民众的人身安全；加强对施工单位安全、质量工作的资金投入，发挥监理人员在安全及质量方面的监督管理作用；政府相关部门积极配合，做好前期征拆、整改工作，同时建设单位合理规划和安排工期，确保工程顺利完成。

（三）项目收益风险及控制措施

项目收益风险：项目实施过程中可能出现因项目所涉储备土地未能按计划进行出让、土地出让收入暂时难以实现的风险。

应对措施：财政部门和项目实施部门按制度执行监督检查，确保项目资金专款专用，努力提高项目资金管理效率。自然资源部门加强对本期土地储备项目的监督与管理，保障储备土地按期上市供应，确保项目收益与融资平衡。

（四）市场风险及控制措施

市场风险：在债券发行期内，如遇债券市场利率上涨，

增加项目的财务成本，有可能影响项目投资收益平衡。

风险控制措施：合理安排项目资本金到位的时间，积极争取项目国家专项补助资金的及时到位，选择合适的债券发行窗口，降低债券发行利率，控制项目融资成本。

八、主管部门责任

松原市住房和城乡建设局负责按照棚户区改造工作要求并根据棚户区改造任务、成本等因素，建立本地区试点发行棚户区改造专项债券项目库，做好入库棚改项目的规划期限、投资计划、收益和融资平衡方案、预期收入等测算，做好试点发行棚户区改造专项债券年度项目库与政府债务管理系统的衔接，配合做好棚改专项债券发行各项准备工作，加强对项目实施情况的监控，并统筹协调相关部门保障项目建设进度，如期实现专项收入。

松原市财政局负责按照政府债务管理要求并根据本级试点发行棚改专项债券项目，以及本级专项债务风险、政府性基金收入等因素，复核本地区试点发行棚改专项债券需求，做好棚改专项债券额度管理、预算管理、发行准备、资金使用监管等工作。