

山东省潍坊市昌乐县
宝通片区棚户区改造项目实施方案



昌乐县城市建设投资开发有限公司



一、项目基本情况

（一）项目名称

昌乐县宝通片区棚户区改造项目

（二）项目单位

昌乐县城市建设投资开发有限公司

（三）项目单位简介

昌乐县城市建设投资开发有限公司成立于 2001 年 06 月 20 日，注册地位于山东省潍坊市昌乐县新昌路 1351 号城投大厦 18 楼，法定代表人为张杰。经营范围包括一般项目：土地整治服务；工程管理服务；土石方工程施工；土壤及场地修复装备制造；建筑用石加工；非居住房地产租赁；住房租赁；房地产经纪；房地产咨询；建筑材料销售；轻质建筑材料销售；自有资金投资的资产管理服务；以自有资金从事投资活动；建筑用钢筋产品销售许可项目：房地产开发经营；各类工程建设活动。

（四）项目规划审批

规划用地：项目已于 2020 年 3 月 25 日获取昌乐县自然资源和规划局出具的《关于昌乐县宝通片区棚户区改造项目用地和选址情况说明》

可行性研究报告批复：《关于昌乐县宝通片区棚户区改造项目可行性研究报告的批复》（乐行审投资〔2020〕12 号）

环境影响评价批复：项目已填报建设项目环境影响登记表

节能评估和审查意见：项目已填报不单独进行节能审查的固定

资产投资项目能耗说明和节能承诺

（五）项目规模与主要建设内容

该项目位于昌乐县站前街以南，故城街以东，总建筑面积 43000 平方米，其中，地上建筑面积 30000 平方米，地下建筑面积 13000 平方米。

（六）项目建设期限

该项目建设期为 3 年，于 2020 年 10 月份开工建设，到 2023 年 9 月全部竣工。

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)国家发改委投资司、建设部标准定额研究所编《建设项目经济评价方法与参数实用手册》;

(2)中国国际工程咨询公司编《投资项目经济咨询评估指南》;

(3)建筑工程按当地询价估列;

(4)投资估算主要依据《建设项目可行性研究》及《建设项目经济评价方法与参数》(第三版);

(5)基本预备费按工程费用和其他费用之和的 8%计列,涨价预备费按国家发改委计投资〔1999〕1340 号文件精神费率为 0%;

(6)按国家税务局国税发〔1999〕158 号文件精神,本项目固定资产投资方向调节税暂缓征收项目《可行性研究报告》。

2、估算总额

项目总投资估算为 22500 万元,其中工程建安费 9495 万元,配套工程建设费 1438 万元,其它费用 11567 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。

(3)采用银行贷款等其他融资方式。

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	22500.0	100.00%	
一、资本金	14000.0	62.22%	
自有资金	14000.0		
二、债务资金	8500.0	37.78%	
专项债券	8500.0		
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项目腾出土地的出让收入，可出让土地面积 54.49 亩，接近三年 GDP 平均增长率的 100% 计算土地价格增长，预计出让单价 411.00 万元/亩，假设本期债券募集资金投资项目改造地块土地自债券存续期第七年开始土地挂牌交易，土地全部于一年内出售完毕，假设本项目可出让土地拟于第七年底全部挂牌出让，则项目现金流情况如下：

表 2：收入估算表（金额单位：万元）

序号	项目	金额
一	土地出让金	22395.43
1	可出让土地面积（亩）	54.49
2	预计土地单价（万元/亩）	411.00
二	扣减项目合计	8164.66
1	农业土地开发资金	18.16
2	国有土地收益基金	1119.77
3	土地出让费用	447.91
4	教育资金	2192.94
5	农田水利建设资金	2192.94
6	城镇廉租住房保障资金	2192.94
三	用于资金平衡的土地收益	14230.77

(二) 运营成本预测

本项目总成本费用主要为利息支出。根据本项目资金筹措计划，拟申请专项债券资金合计 8500.00 万元，其中 2022 年 6 月发行 4000.00 万元，期限为 7 年；后期发行 4500.00 万元。假定 2022 年全部发行完毕，专项债券年利率为 4%，发行期限为 7 年，利息每年支付一次，最后一期利息随本金一起支付。债券存续期内应还本付息

情况如下表:

表 3: 专项债券还本付息测算表 (金额单位: 万元)

年度	期初余额	本期新增	本期减少	期末余额	付息合计	还本付息合计
2022 年		8500.00		8500.00	-	-
2023 年	8500.00			8500.00	340.00	340.00
2024 年	8500.00			8500.00	340.00	340.00
2025 年	8500.00			8500.00	340.00	340.00
2026 年	8500.00			8500.00	340.00	340.00
2027 年	8500.00			8500.00	340.00	340.00
2028 年	8500.00			8500.00	340.00	340.00
2029 年	8500.00		8500.00	-	340.00	8840.00
合计		8500.00	8500.00		2380.00	10880.00

(三) 其他需要说明的事项

1、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。

(四) 小结

本项目收入主要是项目腾空土地出让收入、政府用于偿还专项债券指定地块收入, 项目建设资金包含项目资本金及融资资金。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 14230.77 万元, 融资本息合计为 10880.00 万元, 项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.31 倍。

表 4: 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	8500.0	2380.00	10880.0	
银行借款				
融资合计	8500.0	2380.00	10880.0	14230.77
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、技术风险

项目采用技术的先进性、可靠性、适用性和可行性与预测方案发生重大变化，导致工程问题。

2、资金风险

项目资金来源的可靠性、充足性和及时性不能保证，导致项目工期拖延甚至被迫终止；由于工程量预计不足或设备、材料价格上升导致投资增加。

3、组织管理风险

由于项目组织结构不当、管理机制不完善等因素，导致项目不能按期建成。

4、外部协作条件风险

交通运输、供水、供电等外部配套设施发生重大变化，给项目建设和运营带来困难。

（二）与项目收益相关的风险

1、收益达不到预期风险

从财务分析中的敏感性分析计算表可知，销售收入的变化对项目收益较为敏感，如果市场供需态势发生较大变化，需求减少，将会对项目的收益带来一定风险。

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及运营效益。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

1、项目名称

昌乐县宝通片区棚户区改造项目

2、项目单位

昌乐县城市建设投资开发有限公司

3、项目单位简介

昌乐县城市建设投资开发有限公司成立于 2001 年 06 月 20 日，注册地位于山东省潍坊市昌乐县新昌路 1351 号城投大厦 18 楼，法定代表人为张杰。经营范围包括一般项目：土地整治服务；工程管理服务；土石方工程施工；土壤及场地修复装备制造；建筑用石加工；非居住房地产租赁；住房租赁；房地产经纪；房地产咨询；建筑材料销售；轻质建筑材料销售；自有资金投资的资产管理服务；以自有资金从事投资活动；建筑用钢筋产品销售许可项目：房地产开发经营；各类工程建设活动。

4、项目规模与主要建设内容

建设保障性安居工程 216 套。项目总占地面积 20 亩，总建筑面积 43000 平方米，其中，地上建筑面积 30000 平方米，地下建筑面积 13000 平方米。

5、项目建设期限

本项目建设期 3 年，预计工期为 2020 年 10 月至 2023 年 9 月。

（二）评估内容

1、项目实施的必要性

(1) 符合国家产业政策

项目的建设符合国家发改委颁布的《产业结构调整指导目录（2019 年本）》中第一类“鼓励类”第四十二项“其他服务业”第 1 条“保障性住房建设与管理”中有关保障性住房建设的相关规定，属于国家鼓励发展项目。

(2) 项目的建设符合国家及地方的相关发展规划

国务院《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》中指出，住房问题是重要的民生问题，按照全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的目标要求，把解决城市（包括县城）低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住房制度改革的重要内容，作为政府公共服务的一项重要职责。加大昌乐县棚户区改造力度，为改善村民的生活居住条件，加快农村城市化进程具有重要意义。

《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。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。

《山东省国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中指出：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。

《潍坊市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中指出：健康发展房地产业。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度，完善和落实房地产调控措施，防范化解市场风险，建立房地产长效机制。鼓励物业企业延长产业链条，打造智慧物业。培育和发展住房租赁市场，完善长租房政策。改革完善住房公积金制度，健全缴存使用管理和运营机制。推行精益建造、绿色施工、全面创优，全面提升房地产品质，积极探索产业发展与绿色发展深度融合，大力发展装配式建筑，开展全装修成品住宅试点建设。

(3) 项目的建设符合加快城镇化进程的战略需要

“加快城镇化进程”，这是解决“三农”问题的一项战略性决策。中国社会现在面临的一个主要矛盾是城乡失衡，城市化滞后于工业化。目前，我国的 GDP 中，二、三产业创造的价值占 85%以上，工业发展已到了中期阶段，但城市化率还处在初级阶段。要通过改革，使城市向农民开放，农村富裕劳动力向非农业和城镇转移。这是增加农民收入，解决农村问题的根本出路。目前，我国经济持续发展，工农业商品供应充足，市场经济体制已经基本建立，城镇的基础设施也有了很大进展，各方面的条件都逐渐具备，加快城镇化步伐的时机成熟。因此，改善城市棚户区居民居住条件，建设功能齐全、配套设施完善的居民生活新社区是推进城镇化进程的有效途径。

本项目的建设是城市化建设的必然要求。随着昌乐县城市化进程的加快，住房问题已经成为现代城市的主要社会问题之一。房改广泛施行后，单位公房已经逐渐淡出人们视线。目前，购买商品房是市民解决住房问题的主要途径，可房价一直不断上升，毫无下降趋势，中低收入群体、刚毕业大学生及外来务工人员已距离买房愿望越来越遥远，因此需要多层次的住房体系。

（4）项目的建设是当前构建和谐社会、建设和谐社会的需要

拆迁是社会生产力发展的必然结果，是人们群众日益增长的物质文化需要和城市自身发展的需要。随着改革开放的不断深入和城市建设步伐的加快，城市规模不断扩大，对土地的需求也日益增加。但是，土地的供应不是无限的，城市规模的扩大也有其合理的范围。因此，在城市建设过程中，对棚户区进行改造，就成了扩大土地及

房屋供应量，改善城市面貌的一个重要手段。在棚户区改造的过程中，拆迁是一项重要的工作，通过对原有建筑物、设施进行拆迁，对存量土地进行整理、开发，既增加了房屋供应量，又改善了城市人居环境和市容市貌，提升了城市形象。

本项目计划由政府主导拆迁，制定了合理的拆迁补偿方案，理顺了国家利益与个体利益的关系，补偿安置计划充分考虑了被拆迁人的利益，解决了被拆迁人的后顾之忧，体现了“民心、民意”，对于维护社会安定，创建和谐社会有积极的意义。

（5）项目社会效益显著

项目的建设有利于拉动投资和消费，进而促进经济增长。实施居民住房建设，有利于拉动投资和消费，有利于加速房地产业发展，进而促进经济增长。从投资方面来讲，一般情况下，房地产投入每增长 10 个百分点，GDP 就增长 0.5 到 0.6 个百分点。可以看出，开展居民住房建设、激活房地产市场对启动内需、拉动经济增长的作用是十分明显的。实施昌乐县居民住房改造建设，对经济发展的贡献将是相当大的。再从消费方面来讲，住房消费是最大的消费，而且全部是居民个人消费。同时，由于房地产业具有生产的地域性和消费的本地化特点，这对于促进本地投资和消费的增长以及经济发展，是其他行业无法与之相比的。所以，通过居民住房改造建设项目，将会极大地增强城市经济活力。

综上所述，本项目通过棚户区改造可解决项目区目前居民居住问题，为城镇居民创造良好的居住条件，有利于改善昌乐县的投资

环境，也有利于社会的稳定和发展，对昌乐县经济的发展，对促进两个文明的建设和社会的安定，将发挥重要的作用，因此，本项目的建设是必要的。

2、项目实施的公益性

本项目建设符合国家产业政策，符合“十四五”规划，项目的建成有效地整合了土地，增强了城市功能，推进了城市可持续发展，对促进当地的和谐社会的建设，具有十分重要的现实意义。

3、项目实施的收益性

项目建成后，可实现土地出让收益 14230.77 万元。

4、项目投资合规性

项目总投资估算为 22500 万元，其中工程建安费 9495 万元，配套工程建设费 1438 万元，其它费用 11567 万元。

项目投资按照《建设项目经济评价方法与参数实用手册》、《投资项目经济咨询评估指南》、《建设项目可行性研究》及《建设项目经济评价方法与参数》(第三版)及国家财政部税务局相关标准要求，结合潍坊当地造价标准进行估算，项目投入资源与成本与预期产出基本匹配，投资合规合理。

5、项目成熟度

项目目前已取得规划、立项、环评、节能等前期批复要件，建设条件完善成熟。

6、项目资金来源和到位可行性

项目总投资 22500.0 万元，其中申请专项债券 8500.0 万元，建

设单位自筹 14000.0 万元，项目已取得资金证明文件，资金来源有保障。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

本项目预期收入主要来源于项目腾空土地出让收入、政府用于偿还专项债券指定地块收入，收入合计为 14230.77 万元。

项目土地出让定价参考当地同期土地出让价，在考虑项目建设成本确定，保障项目收益及还款需求的情况下，收益预测较为合理。详见第三章“项目运营收益预测”。

8、债券资金需求合理性

项目总投资 22500.0 万元，其中申请债券 8500 万元，项目申请债券比例为 37.78%，符合债券发行要求。

项目资金结构表

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	22500.0	100.00%	
一、资本金	14000.0	62.22%	
自有资金	14000.0		
二、债务资金	8500.0	37.78%	
专项债券	8500.0		
银行借款			

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

（1）项目偿债计划可行性

项目拟发行地方政府专项债券 8500 万元，其中 2022 年 6 月发行 4000.00 万元，期限为 7 年；后期发行 4500.00 万元。假定 2022 年全部发行完毕，专项债券年利率为 4%，发行期限为 7 年，利息每年支付一次，最后一期利息随本金一起支付。经评估分析，项目偿

债备付率为 1.31，偿债能力充足，偿债计划可行。

（2）偿债风险点

该项目为棚户区改造项目，项目前期已明确项目腾空土地出让收入、政府用于偿还专项债券指定地块收入，项目偿债风险较低。

10、绩效目标合理性

（1）目标明确性

评价要点：①绩效目标设定是否明确；②与部门长期规划目标、年度工作目标是否一致；③项目受益群体定位是否准确；④绩效目标和指标设置是否与项目高度相关。

本项目绩效目标申报表中经济效益指标均有设置，项目建设过程中所需的建材、设备将带动相关行业的发展，同时，项目的建设将明显改善当地投资环境，也能实现一定的税收，对区域经济起到一定的促进作用。

（2）目标合理性

评价要点：①绩效目标与项目预计解决的问题是否匹配；②绩效目标与现实需求是否匹配；③绩效目标是否具有一定的前瞻性和挑战性；④绩效指标是否细化、量化，指标值是否合理。

通过查看预算项目申报表发现大部分绩效目标设置符合实际、合理可行，与上述要求相符。

11、评估的相关建议

（1）建立科学合理的绩效目标。绩效目标设定应符合指向明确、细化量化、合理可行、相应匹配四个要素，确保绩效目标具有可操

作性、实效性。如效益指标的经济效益未设置。

(2) 加强项目成本控制，如预算有增减，应严格按程序调整预算，提高预算管理水平，推进预算管理科学化，规范化，切实提高资金使用效益。

(3) 项目实施过程中严格执行相关内部控制制度，做到流程的合法合规；对于不切合实际的相关制度，从实际出发加以完善。质量控制、跟踪管理制度不健全，应尽快完善，以便检查相关制度执行的有效性。

12、其他需要纳入事前绩效评估的事项

实施棚户区改造是昌乐县委、县政府加快城镇化进程、推进经济增长的重要措施，是完善城市功能的客观要求。项目的建设能够促进昌乐县发展，改善城市面貌、提升居民生活幸福感，促进当地经济的发展，最终实现社会效益和环境效益的结合，构建人与自然的和谐空间，实现城市的可持续发展的目标。

(三) 评估结论

昌乐县宝通片区棚户区改造项目债券存续期可还款收益14230.77万元，项目债券本息合计10880.00万元，本息覆盖倍数为1.31，符合专项债发行要求。项目的建设有利于改善市容市貌，提高城市品位，促进经济发展。将立足于城市总体规划，着眼于城市长远发展，科学谋划城市建设，使城市基础设施更加完备，城市整体功能进一步完善，增强城市吸引力，同时有利于集约、高效利用土地，促进城市规模有序发展。

但本项目在绩效目标细化、项目退出清理调整机制、项目全过程制度建设、筹资风险应对措施等方面存在一定不足。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。