

2022 年山东省德州市乐陵市
井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）
实施方案



乐陵市财政局



乐陵市住房和城乡建设局

乐陵市城市资产经营建设投资有限公司

2022 年 5 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）

（二）项目单位

乐陵市城市资产经营建设投资有限公司

（三）项目规划审批

2018年2月，山东省建鲁智华工程咨询研究院有限公司对该项目出具了《乐陵市城市资产经营建设投资有限公司井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）可行性研究报告》；2018年2月，乐陵市发展和改革局对该项目出具了《关于对乐陵市城市资产经营建设投资有限公司井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）的核准意见》。

（四）项目规模与主要建设内容

本项目为井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区），项目拟建地点位于乐陵市城投·龙泽苑南区以北，广源路以东，湖滨路以南，枣城南大街以西，拟建设安置住房规划户数为1664户，居住人口人数为5325人。建设内容为18栋住宅楼（6栋26层、12栋17层）、商业及配套公建、地下储藏室和车库等。安置区用地面积107933.3平方米（约161.9亩），总建筑面积315270.00平方米，其中住宅建筑面积200100.00平方米，商业及配套公建25730.00平方米，地下储藏室23170.00平方米，地下车库66270.00平方米；配套建设供水管道10.39千米、供气管道6.37千米、供暖管道8.04千米；绿化47927.20平方米及其它配套基础设施。

（四）项目建设期限

本项目建设期为2021年2月至2023年2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）《建设项目经济评价方法与参数》（第三版）；
- （2）《投资项目可行性研究指南》（试用版）；
- （3）《山东建筑安装工程消耗量定额》；
- （4）《山东省建筑工程费用定额》；
- （5）乐陵市关于开发项目当前的各项收费标准，建筑安装工程单位估价表，建筑工程造价有关文件规定，主要建筑材料市场行情，分析、确定该项目的投资费用。

2. 估算总额

该项目预计总投资为 116,928.00 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

项目所需资金拟通过两个渠道进行解决，一是申请债券资金 93500.00 万元，其余 23,428.00 万元由建设单位自筹解决。

表 1：资金结构表

资金结构	金额（万元）	占比	备注
估算总投资	116,928.00	100%	

一、资本金	23,428.00	20.04%	
自有资金	23,428.00	20.04%	
二、债务资金	93,500.00	79.96%	
专项债券	93,500.00		

三、项目预期收益、成本及融资平衡情况

（一）运营收入预测

根据土地价格预测数据，乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）土地到期出让金收入为 181,421.37 万元。假设该项目地块分批出让，2027 年出让 247.57 亩，2028 年出让 300 亩，根据土地价格预测数据，乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）出让土地到期出让金收入为 181,421.37 万元。按当时土地出让政策规定，扣除基本政策费用和政策性基金后，乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）土可用于资金平衡的土地收入为 147,196.77 万元（详见下表）表：

2027 年乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）土地出让金测算表

序号	项目	单位	合计
一	土地出让金回款等收入	万元	80,577.11
二	土地扣减项目	万元	14,946.72
1	基本政策成本	万元	1,982.90
2	政策性基金	万元	12,963.82
三	用于资金平衡土地相关收益	万元	65,630.39

2028 年乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）土地出让金测算表

序号	项目	单位	合计
一	土地出让金回款等收入	万元	100,844.26
二	土地扣减项目	万元	19,277.88
1	基本政策成本	万元	2,466.89
2	政策性基金	万元	16,810.99
三	用于资金平衡土地相关收益	万元	81,566.38

预计乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）土地挂牌在债券存续期内可以全部实现出让，预计土地出让收益

147,196.77 万元，对乐陵市棚户区改造项目总融资成本的覆盖倍数为 1.26，项目收益可以覆盖融资成本。

（二）运营成本预测

本项目总成本费用包括总投资 116928.00 万元和利息支出 22,927.10 万元。

乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）拟发行棚户区改造专项债 93,500.00 万元，本项目 2020 年发行棚改专项债券 2.8 亿元，利率为 3.25%，期限为 7 年；2021 年 10 月发行 17,000.00 万元，利率为 3.19%，期限为 7 年；2022 年 1 月发行 1.00 亿元，利率 2.83%，期限 7 年，本次计划发行 12,000.00 万元，剩余额度 26,500.00 万元假设于 2022 年发行完毕。假设已发行债券按照实际利率，本次及后续发行债券利率为 4%，期限为 7 年，综上所述，乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）债券应还本付息共计 116,427.10 万元（详见下表）。土地未出让前，该项目融资还本付息资金通过乐陵市土地出让收入安排。债券应还本付息情况如下：

表 5：专项债券还本付息测算表（金额单位：万元）

年度	期初本金金额	本期新增本金	本期偿还本金	期末本金余额	当年偿还利息	当年偿还本息和
2020 年	-	28,000.00		28,000.00		-
2021 年	28,000.00	17,000.00		45,000.00	910.00	910.00
2022 年	45,000.00	48,500.00		93,500.00	1,452.30	1,452.30
2023 年	93,500.00		-	93,500.00	3,275.30	3,275.30
2024 年	93,500.00		-	93,500.00	3,275.30	3,275.30
2025 年	93,500.00			93,500.00	3,275.30	3,275.30
2026 年	93,500.00		-	93,500.00	3,275.30	3,275.30
2027 年	93,500.00		28,000.00	65,500.00	3,275.30	31,275.30
2028 年	65,500.00		17,000.00	48,500.00	2,365.30	19,365.30
2029 年	48,500.00		48,500.00	-	1,823.00	50,323.00
合计		93,500.00	93,500.00		22,927.10	116,427.10

（三）其他需要说明的事项

1. 假设本次专项债券发行成功，期限 7 年，每年付息一次，到期一次偿还本金。

2. 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

本项目收入主要是土地出让费收入，项目建设资金包含项目资本金及融资资金。通过对安置房建设成本、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 147,196.78 万元，融资本息合计为 116,427.10 万元，项目收益覆盖项目融资本息总额倍数达到 1.26 倍。

表：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	93,500.00	22,927.10	116,427.10	147,196.78
覆盖倍数				1.26

四、专项债券使用与项目收入缴库安排

乐陵市城市资产经营建设投资有限公司保证严格按照《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，乐陵市城市资产经营建设投资有限公司以本方

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

鉴于项目目前准备阶段和实施过程中尚有很多不确定问题存在，诸如项目改造设计方案有待进一步深化、项目施工进度尚未制定详细计划等均将影响项目的建设工期。而整个工程总体管理水平也将影响到项目本身的工期，如果整个工程总体管理效率不高、协调不力，也将制约着项目的建设进程。

1. 工期风险

项目改造设计方案和施工复杂程度设计的质量水平将是影响项目施工工期的重要因素，设计问题所造成的施工变更也将是延长施工工期的重要因素。项目前期准备工作的进展是否顺利，将是影响项目按期开工的主要因素。

2. 质量风险

项目管理水平的高低将决定着项目实施的质量控制能力，是项目实施的至关重要的环节。如果项目管理不利，势必造成项目实施出现人力、技术、时间、资金的低效使用和运转，由此必将导致项目建设实施过程中各个工作阶段和环节出现质量问题，最终使项目建设达不到所要求的质量标准。

设计任务书的要求深度和未来设施使用的具体要求的明确程度，除设计过程主观上的差错外，是影响项目设计质量的主要影响因素。若项目设计任务书中应明确的技术和具体使用要求未能明确，或留待施工期间现场协调明确的问题过多，这不但使设计留下许多空白和不

确定因素，也增加了施工期间的变更和调整的内容，由此必将导致施工费用增加、工期延长，也将导致质量问题的产生。

另外，在设计条件明确的情况下，工程设计本身的质量控制也将影响项目的建设质量。若选择的设计机构没有严格的质量控制手段，在工程设计中出现计算错误、图纸表达错误、系统设计不匹配等问题较多，则施工质量控制的再严格也是没有意义的，项目最终质量是不可能保证的。施工企业的施工质量管理水平和技术手段能力，也是项目实施保证最终质量的关键。若施工企业的技术水平不高、装备和施工手段落后、没有健全的质量管理体系，对采购的建材、设备没有严格的检验手段和验收制度，那么，项目的建设质量是无法保证的。

在当前实行的工程建设监理制度下，选择好的工程建设监理机构是不可或缺的重要环节。若选择的监理机构不能得到有效监管，其自身技术能力和管理水平不适应项目需要，也将对项目建设质量产生不利影响。

（二）与项目收益相关的风险

1. 工期达不到预期风险

项目总工期 25 个月，但在实施过程中，诸多时间因素不可控，如土地办理时间、手续审批时间、施工过程中不可预见的各种情况及采暖季大气环保停工要求等。

2. 大宗材料价格上涨成本增加风险

项目建设期跨度达 3 年，大宗材料价格受国内产能、国际政策影响较大，价格呈上涨趋势，且价格最高点及持续时间无法预测，造成成本增加。

六、事前项目绩效评估报告

（一）项目概况

乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）项目，实施单位为乐陵市城市资产经营建设投资有限公司，本次拟申请专项债券 1.20 亿元用于该项目建设，年限为 7 年。

（二）评估内容

1、立项必要性

（1）符合国家产业政策

A. 该项目属于《产业结构调整指导目录（2011 年本）（修正）》中鼓励类第三十七项“其他服务业”第 1 条“保障性住房建设与管理”和第 4 条“城乡社区基础服务设施及综合服务网点建设”，是国家产业结构调整鼓励类建设项目。

B. 为了推动城市棚户区改造，国家下发了一系列文件：《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》和关于印发《中央补助城市棚户区改造专项资金管理办法》的通知（财综〔2010〕46 号）、《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25 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，体现社会主义共同富裕的社会主义好政策。

2009 年国家发展和改革委员会、住建部等五部委联合发文《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》，明确指出：（1）城市和国有工矿棚户区改造是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。(2)城市 and 国有工矿棚户区改造是完善城市功能的客观要求。城市 and 国有工矿棚户区安全隐患突出，严重影响群众生命财产安全，与城市现代化建设很不协调。实施棚户区改造，完善配套市政设施和公共服务设施，有利于改善城市环境，集约利用土地，推进城镇化健康发展。(3)城市 and 国有工矿棚户区改造是促进经济社会协调发展的有效途径。实施棚户区改造，既可以带动社会投资，促进居民消费，扩大社会就业，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，是扩内需、惠民生、保稳定的重要结合点。

C.《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》(国发〔2013〕25 号)中指出：“以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，适应城镇化发展的需要，以改善群众住房条件作为出发点和落脚点，加快推进各类棚户区改造，重点推进资源枯竭型城市及独立工矿棚户区、三线企业集中地区的棚户区改造，稳步实施城中村改造。2013 年至 2017 年改造各类棚户区 1000 万户，使居民住房条件明显改善，基础设施和公共服务设施建设水平不断提高”。“2013 年至 2017 年五年改造城市棚户区 800 万户，其中，2013 年改造 232 万户。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”。

2、项目实施的公益性

本项目的建设可进一步改善人民群众的生活环境，推动项目区科

学和谐发展，合理利用土地，优化空间布局，促进全市经济发展和社会进步，其经济效益和社会效益十分显著，主要表现在：一是合理利用农村土地近期内将进行本项目建设。由于项目区地理位置优越，周围环境良好，配套条件齐全，土地升值空间巨大；二是改善农村环境质量目前城市主要街路和中心地区的城市环境大为改善，市容环境整洁干净。但村庄的住宅建设以自发性为主，建筑缺乏统一规划，建筑质量参差不齐，村庄用地没有得到合理的安排，建设用地浪费，道路未形成系统，道路尘土飞扬、下雨泥泞不堪，垃圾遍地、污水横流，严重威胁生活在这里的群众的身体健康，必须通过大规模改造来改善农村环境；三是促进城市经济发展根据乐陵市棚户区改造规划要求，近期内将进行本项目建设，通过项目建设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；四提升城市形象近年来，乐陵市在推进城市化、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。该区域周边大面积的棚户区严重影响城市景观，影响了土地的再开发利用。在该区域内，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；五扩大就业渠道，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；六是带动当地商业、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

本项目收益主要包括土地出让收入，项目建设资金包括资本金和地方政府专项债券。

4、项目投资合规性

2018年2月，乐陵市发展和改革局对该项目出具了《关于对乐陵市城市资产经营建设投资有限公司井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）的核准意见》。

5、项目成熟度

2018年2月，山东省建鲁智华工程咨询研究院有限公司对该项目出具了《乐陵市城市资产经营建设投资有限公司井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）可行性研究报告》；2018年2月，乐陵市发展和改革局对该项目出具了《关于对乐陵市城市资产经营建设投资有限公司井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）的核准意见》。

6、项目资金来源和到位可行性

（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。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

根据可研报告，本项目收入、成本、收益预测合理。

8、债券资金需求合理性

根据可研报告，本项目债券资金需求合理。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点及应对措施

项目在未来的经营期内，因存在招商、经营、财务等诸多方面的不确定性因素，项目未来的经营存在风险是必然的。项目经营所面临的风险主要有：

(1) 政策风险

项目未来的经营状况将受到政府政策导向、发展规划等因素的影响，由于可能的政策调整，对于园区的经营产生明显影响，造成整个园区经营状况发生变化。由于本项目是国家当前允许发展的行业，在正常情况下，该风险程度较小。

(2) 运营管理风险

对项目经营而言，常常由于管理层对市场的判断和决策失误导致经营困难产生的经营管理风险。在正常情况下，该风险程度较大。

建议项目加强内部成本管理，建立科学高效的成本控制体系，严格控制预算外支出，努力降低成本。在条件许可的情况下，在项目设计和设备选型过程中要从未来经营角度进行投资控制，处理好一次购置成本与维修费用的关系，以及考虑未来维护技术的难度。同时，尽早做好设施及设备的维护管理培训工作，避免由于人为操作和维护不当造成的不必要损失。

10、绩效目标合理性

项目申报单位在申请乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）项目项目预算时，按照要求填写了《项目支出绩效目标申报表》（2022 年度），主要从数量指标、质量指标、时效指标和成本指标等方面设置了产出指标，从社会效益、经济效益、可持续影响、社会或公众满意度等方面设置效益指标。本项目长期目标为。年度目标为积极组织项目实施，落实各项计划，完成项目规划设计、基础建设等工作。在整个项目建设过程中要抓住规划设计、基础建设等多个环节，统筹安排、科学协调各项内容，力求快速、优质地搞好项目建设。经论证，绩效目标设置与项目预计需要解决的问题相匹配，绩效目标有着一定的现实需求，绩效指标值设置合理，基本做到了量化、细化。

（三）评估结论

乐陵市井家五期棚户区改造项目（城投·龙泽苑北区）项目收益 147,196.78 万元，项目债券本息合计 116,427.10 万元，本息覆盖倍数为 1.26，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。项目建成后能将取得生态、社会“双赢”的显著效益，同时对当地国民经济和和社会发展以及生态环境保护都有极为重要的示范推广作用。但该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。