

德州市乐陵市新城花园三期棚户区改造项目实施方案



项目单位：乐陵市城市资产经营建设投资有限公司

主管部门：乐陵市住房和城乡建设局

财政部门：乐陵市财政局



2026 年 6 月

一、项目基本情况

（一）项目名称

新城花园三期棚户区改造项目

（二）立项单位

项目立项单位名称：乐陵市城市资产经营建设投资有限公司

（三）项目规划审批

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新城花园三期棚户区改造项目可行性研究报告》；

2018年2月13日，乐陵市发展和改革局出具了《关于对乐陵市城市资产经营建设投资有限公司乐陵市新城花园三期棚户区改造项目的核准意见》，文号（乐发改投资〔2018〕14号）。

（四）项目规模与主要建设内容

本项目为新城花园三期棚户区改造项目，项目拟建地点位于乐陵市开元大道以南，富安街以西，创业大道以东，拟建设安置住房安置套数1926户，安置人数6163人。建设内容为23栋住宅楼（2栋11层、21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117666.7平方米（约176.5亩），总建筑面积352400平方米，其中住宅建筑面积228680平方米。

（五）项目建设计划及现状

项目建设周期2022年7月至2027年12月。项目已建设完成：东区：共计13栋单位，已全部封顶，地上二次结构施工完成50%，车库二次结构完成55%，主

楼屋面施工完成 70%。1#2#3#楼开始室内装饰和水电施工，准备进行外墙施工。

西区：共计 14 栋单体，11 栋主体已封顶，1 栋主体施工完成 60%，2 栋主体开始施工，1 栋准备开槽。二次结构施工整体完成 30%，车库主体整体完成 30%。

二、项目投资估算及资金筹措方案

（一）编制依据

- 1、山东省建筑工程综合定额。
- 2、山东省安装工程综合定额。
- 3、乐陵市材料预算价格。
- 4、当地类似工程的造价。
- 5、现行投资估算的有关规定。
- 6、当地相关取费标准。

（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

项目资金筹措包括项目单位自筹、发行专项债券方式。其中，项目单位自有资金 102,272.00 万元，项目已发行专项债券 15,000.00 万元，本期拟发行专项债券 3,000.00 万元，后续拟发行 22,000.00 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	142,272.00	100.00%	
一、资本金	102,272.00	71.88%	
（一）自有资金	102,272.00	71.88%	
（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）	40,000.00	28.12%	
（一）已发行专项债券	15,000.00	10.54%	
（二）本期拟发行专项债券	3,000.00	2.11%	
（三）后续拟发行专项债券	22,000.00	15.46%	
（四）银行融资			

3、项目总投资、资本金到位情况

项目总投资 142,272.00 万元，资本金到位 30,681.60 万元。

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 项目资金平衡测算表（单位：万元）

项目/年度	公式	合计	2022 年	2023 年	2024 年	2025 年	2026 年	2027 年
一、经营活动产生的现金	—							
经营活动收入	A	69,477.23					24,622.17	
经营活动支出	B	7,893.15					4,493.53	
支付的各项税费	C	-						
经营活动现金净流量	D=A-B-C	61,584.08	-	-	-	-	20,128.64	-
二、投资活动产生的现金	—							
建设成本支出	E	142,272.00	7,113.60	7,113.60	7,113.60	7,113.60	71,136.00	42,681.60
流动资金支出	F	-						
投资活动现金净流量	G=-E-F	-142,272.00	-7,113.60	-7,113.60	-7,113.60	-7,113.60	-71,136.00	-42,681.60
三、融资活动产生的现金	—	-						
资本金（自有资金）	H	102,272.00	10,227.20	5,113.60	5,113.60	10,227.20	10,227.20	61,363.20
专项债券	I	40,000.00			7,000.00		33,000.00	
银行借款	J	-						
偿还债券本金	K	40,000.00						
偿还银行借款本金	L	-						
支付债券利息	M	10,322.20			-	154.60	154.60	1,474.60
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	91,949.80	10,227.20	5,113.60	12,113.60	10,072.60	43,072.60	59,888.60
四、期初现金	P			3,113.60	1,113.60	6,113.60	9,072.60	1,137.84
期内现金变动	Q=D+G+O	11,261.88	3,113.60	-2,000.00	5,000.00	2,959.00	-7,934.76	17,207.00
五、期末现金	R=P+Q	11,261.88	3,113.60	1,113.60	6,113.60	9,072.60	1,137.84	18,344.84

续表

项目/年度	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				44,855.06		-
经营活动支出				3,399.62		-
支付的各项税费						
经营活动现金净流量	-	-	-	41,455.44	-	-
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	-	-	-	7,000.00	-	33,000.00
偿还银行借款本金						
支付债券利息	1,474.60	1,474.60	1,474.60	1,474.60	1,320.00	1,320.00
支付银行借款利息						
融资活动现金净流量	-1,474.60	-1,474.60	-1,474.60	-8,474.60	-1,320.00	-34,320.00
四、期初现金	18,344.84	16,870.24	15,395.64	13,921.04	46,901.88	45,581.88
期内现金变动	-1,474.60	-1,474.60	-1,474.60	32,980.84	-1,320.00	-34,320.00
五、期末现金	16,870.24	15,395.64	13,921.04	46,901.88	45,581.88	11,261.88

(二) 应付本息情况

1、专项债券

乐陵市新城花园三期棚户区改造项目 2024 年 4 月已发行专项债券 2,000.00 万元，债券期限为 7 年，利率为 2.38%；2024 年 8 月已发行专项债券 5,000.00 万元，债券期限为 7 年，利率为 2.14%；2026 年 6 月已发行专项债券 8,000.00 万元，债券期限为 7 年，假设利率为 4.00%；本期拟发行专项债券 3,000.00 万元，后续发行 22,000.00 万元。假设本期及后续发行的债券期限为 7 年，利率为 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。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
2024 年		7,000.00	-	7,000.00	2.13%-4%	-	-
2025 年	7,000.00			7,000.00	2.13%-4%	154.60	154.60
2026 年	7,000.00	33,000.00	-	40,000.00	2.13%-4%	154.60	154.60
2027 年	40,000.00			40,000.00	2.13%-4%	1,474.60	1,474.60
2028 年	40,000.00		-	40,000.00	2.13%-4%	1,474.60	1,474.60
2029 年	40,000.00		-	40,000.00	2.13%-4%	1,474.60	1,474.60
2030 年	40,000.00		-	40,000.00	2.13%-4%	1,474.60	1,474.60
2031 年	40,000.00		7,000.00	33,000.00	2.13%-4%	1,474.60	8,474.60
2032 年	33,000.00			33,000.00	2.13%-4%	1,320.00	1,320.00
2033 年	33,000.00		33,000.00	-	2.13%-4%	1,320.00	34,320.00
合计		40,000.00	40,000.00			10,322.20	50,322.20

(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 61,584.08 万元，融资本息合计 50,322.20 万元，项目净现金流覆盖融资本息的覆盖倍数为 1.22。

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）保证严格按照政府债券管理相关规定履行相应义务，确保政府专项债券资金专款专用。

专项债券收支纳入政府性基金预算管理，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

项目风险贯穿于项目建设和运营的全过程。参考本类项目的实施和运营状况，其风险主要有以下几种：

1、安全风险

本项目在建设过程中易造成危害的主要隐患部位有施工现场的电气线路、各种机电设备和起重设备、脚手架、混凝土搅拌机、变压器周围、各种坑、井、沟以及贮存易燃易爆器材的仓库等。

本项目建成投入使用后，无有毒有害物质产生，无高空、高温、高压和辐射、振动、噪声等危险性作业场所，主要隐患部位为楼宇内的电气线路、楼梯间通道等。需对可能产生的触电、火灾、坠落等伤害采取必要防范措施。

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；

未能制定有效的企业竞争策略，而导致企业在市场竞争中失败。

4、社会风险

预测的社会条件、社会环境发生变化，给项目建设和运营带来损失。

（二）与项目收益相关的风险

1.政策风险

本项目严格按照乐陵市的总体规划进行项目的规划建设，其建设符合广大人民群众的利益要求和当地社会经济发展的趋势。涉及到利益冲突的部分主要会集中在拆迁补偿方面，但是通过公平合理的拆迁方案设计可以很好地解决该矛盾，将风险化减至最小；同时项目与社会其他各方均无利益冲突，不会激起社会矛盾。因此本项目社会风险很小。

2.运营资金风险

项目拟由政府出资建设。项目投资较大，建设期较长，资金是否及时到位，对项目顺利建设显得尤为重要。资金风险是本项目建设的主要风险。

六、项目事前绩效评估

（一）项目概况

新城花园三期棚户区改造项目，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 3,000.00 万元用于项目建设，发债年限为 7 年。

（二）项目绩效目标

本项目为新城花园三期棚户区改造项目，项目拟建地点位于乐陵市开元大道以南，富安街以西，创业大道以东，拟建设安置住房安置套数 1926 户，安置人数 6163 人。建设内容为 23 栋住宅楼（2 栋 11 层、21 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 117666.7 平方米（约 176.5 亩），总建筑面积 352400 平方米，其中住宅建筑面积 228680 平方米。2026 年项目绩效目标为：东区完善二次结构及屋面施工，进行装饰装修施工和外立面施工。西区：完善主体结构施工，进行二次结构及室内装饰装修施工。

（三）事前绩效评估内容

1、项目实施的必要性

（1）符合国家产业政策

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。

（2）符合当地国民经济和社会发展规划

《2017 年德州市政府工作报告》中提出，推进新型城镇化。深化户籍制度改革，完成 12.1 万人市民化目标。全面推广武城县城镇化试点经验，探索“两区同建”农村居民就地市民化路径。以全域眼光完善城镇规划体系，推进交通设施、产业布局一体化，积极培育中小城市和特色小镇。实施棚户区改造 46495 户，提高货币化安置比例。改造农村危房 3000 户，新建改造农村公路 1200 公里，进一步缩小城乡差距。

《2018 年德州两会：政府工作报告》指出： 努力提高社会保障能力。加快住房保障建设，中心城区老旧小区改造三年攻坚任务要全部完成，6 万套棚户区改造要全面开工，农村危房改造做到应改尽改。坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位，保持房地产市场健康平稳运行，坚决防止房价过快增长，坚决打击房

地产领域的欺诈行为，坚决维护广大老百姓的切身利益。做好城乡低保、特困人员保障工作，构建制度化、规范化、程序化的幸福救助体系。

棚户区大都是基础设施严重不配套的平房、简易房、危险房集中区域，建设年代久远，房屋破旧，低矮潮湿，拥挤不堪，环境脏乱，排水不畅，安全隐患大，居民生活极为不便，加快改造刻不容缓。实施棚户区改造还有利于改善城市面貌，提高城市品位，使基础设施更加完备，城市整体功能进一步完善，也会使城市土地实现集约高效利用。同时，有利于增强城市吸引力，提高城市综合实力、核心竞争力。

（4）是有效扩大内需的客观需要

项目建设涉及的消费领域广大，在项目建设过程中，政府的一定量投资，就能带动多倍的人民群众投资和其他社会资金的投入，产生巨大的投资拉动效应，带动钢铁、水泥、玻璃、煤炭、建材等一系列产业的振兴，以及家电、运输、通讯等行业的繁荣。此外，项目的建设能够同时拉动文化、卫生、教育以及家电等消费需求。

（5）项目的建设是保障和改善民生的重大举措

棚户区简易结构房屋较多，建筑密度较大，房屋使用年限较长，房屋质量较差，使用功能不全，基础设施简陋。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，是保障和改善民生的重大举措，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。

（6）项目的建设是完善城市功能、加快推进城镇化进程的客观要求

棚户区安全隐患突出，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，增强城市承载能力，提升城市品位；有利于优化土地资源配置和集约利用土地，加快推进城镇化进程；可以改变城市基础设施条件，完善城市功能，改善地区原先落后的环境面貌，提升文明和谐社区的创建水平。

（7）项目的建设是提升城市形象的迫切要求

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。本项目改造区域的建筑物大部分建于七十年代，低矮破旧，羊肠小道崎岖不平，地势低洼，与兴隆街、开元路高差达到 1.5 米，在雨季经常因排水不畅造成内涝，严重影响当地居民的生活质量与安全。同时根据城市规划要将乐陵市建成旧城文化旅游区，近年对古建筑文庙的修缮，该区域严重影响城市景观。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。

鉴于以上情况，提出本项目的建设。

2、项目实施的公益性

推进保障性安居工程建设，是党中央、国务院为推动科学发展、加快转变经济发展方式、保障和改善民生采取的重大举措。对于区域市民而言，保障性安居工程直接关系人民群众生命财产安全和住房困难家庭居住条件的改善，关系经济发展与社会和谐稳定的大局，涉及面广、公益性强、社会影响大。实施保障性安居工程，是推动社会发展、加快转变经济发展方式的具体实践，具有重大的现实

意义和深远的历史影响。

（1）保障性安居工程具有社会效益

首先，项目通过建设保障性安居工程，既可以增加住房有效供应，分流商品住房市场需求，还可以稳定群众住房消费预期，对市场起到“镇静剂”的作用，有利于管理好通胀预期，把经济平稳较快发展的好势头保持下去。其次，项目的建设直接对乐陵市居住环境、文化环境、市政设施等产生巨大影响，不断提高乐陵市人民群众生活水平和质量，是保障和改善民生、促进社会和谐稳定的必然要求。项目的建设顺民意、解民忧，有利于纾缓群众困难，调节收入分配关系，使人民共享发展成果，有利于体现公平正义，化解社会矛盾，促进社会和谐稳定。

（2）保障性安居工程具有精神效益

首先，群众与政府齐心合力是社会主义现代化建设的关键，本项目的建设进一步增强了群众对政府的信任。保障性安居工程的实施，居民乔迁新居，实现了政府对于这部分社会群体的承诺，是一个树立政府形象的民心工程，增加了群众对于政府工作的信任，起到了良好的宣传效应，也为政府其他工作的开展奠定了良好的群众基础。其次，项目加强了群众的自信和对城市发展建设自觉参与的热情。项目的实施改造，改变了当地居民的生活环境，消除了其社会剥夺感，逐步改变了其对于自己及城市发展的看法，强化自身行为与城市发展的链接性，对人生的规划以及城市发展充满了信心。

综上所述，项目的建设对经济平稳发展、居住环境改善、文化氛围提升、政府形象宣传都有非常积极的影响，为当地的经济与社会发展奠定良好的基础，促进文化社会和谐发展，对构建和谐社会，具有很大的社会效益。

3、项目实施的收益性

项目建成后，考虑四项基本政策成本、政府收益、政策性基金和可返还政府收益的情况，可用于资金平衡土地相关收益合计为 61,584.08 万元，收益性良好。

4、项目建设投资合规性

2018 年 2 月 13 日，乐陵市发展和改革局出具了《关于对乐陵市城市资产经营建设投资有限公司乐陵市新城花园三期棚户区改造项目的核准意见》，文号（乐发改投资〔2018〕14 号）

5、项目成熟度

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新城花园三期棚户区改造项目可行性研究报告》；

2018 年 2 月 13 日，乐陵市发展和改革局出具了《关于对乐陵市城市资产经营建设投资有限公司乐陵市新城花园三期棚户区改造项目的核准意见》，文号（乐发改投资〔2018〕14 号）。

6、项目资金来源和到位可行性

项目投入至少 20%的资本金，保证项目顺利开工及后续融资的可能。同时发行政府专项债券向社会筹资等其他融资方式保证项目投资合规。本项目总投资 142,272 万元，其中资本金 102,272.00 万元（占比 71.88%），专项债券 40,000.00 万元（占比 28.12%），资金到位可行。项目结合实际情况，本项目业主单位根据国家有关规定确定项目资金来源，合理合法。

7、项目收入、成本、收益预测合理性

（1）收入预测的合理性。本项目收费标准充分参考了当地市场的承受能力，

符合当前乐陵市土地腾空市场现状。

(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

本项目总投资 142,272 万元，其中资本金 102,272.00 万元（占比 71.88%），专项债券 40,000.00 万元（占比 28.12%）。债券资金安排符合《德州市政策和项目预算事前绩效评估管理暂行办法》规定，符合申请资金要求。

项目自身可以产生部分收益，但总体收益较少，如果采用银行贷款方式，资金成本较高，运行风险高，满足贷款偿还需要比较困难。经过测算，项目收益可以满足发行债券本息偿还覆盖需要。项目需求债券资金数额符合相关政策。

本项目债券属于债券申请领域中的“保障性安居工程”类，没有列入“负面清单”，符合本次申请债券的有关规定。

9、项目偿债计划可行性和偿债风险点

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。乐陵市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。

严格遵守国家有关规定，形成了各有分工、相互配合、互相制约、互相监督的统一运作模式，保证了各项工作的安全、稳健、高效运行。

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，进一步推进棚户区改造事业改革发展，满足乐陵市市场发展的需要。

（2）与部门长期规划目标、工作目标一致。

（3）项目受益群体定位准确。该项目受益群体定位为乐陵市的棚户区居民，以及乐陵市整体经济发展。

（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，乐陵市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。

（四）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 61,584.08 万元，融资本息合计 50,322.20 万元，项目本息覆盖倍数为 1.22，符合专项债发行要求；项目可以通过自筹、发行专项债券方式完成资金筹措，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。