

附件 2-1

长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目  
专项债券项目事前绩效评估报告

项目主管部门：长春市双阳区住房和城乡建设局（公章）

2022 年 11 月 06 日

# 长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目事前绩效评估报告

## 一、基本情况

### 1、项目建设背景

#### (1) 宏观经济背景

全球经济格局深度调整，国际竞争更趋激烈。我国支撑发展的要素条件也在发生深刻变化，深层次矛盾凸显，正处于结构调整阵痛期、增长速度换挡期，到了爬坡过坎的紧要关口，经济下行压力依然较大。同时要看到，我国发展仍处在可以大有作为的重要战略机遇期，工业化、城镇化持续推进，区域发展回旋余地大，今后一个时期保持经济中高速增长有基础也有条件。我们必须防微虑远，趋利避害，一定要牢牢掌握发展的主动权。

2015 年国内生产总值增长 7.5%左右，居民消费价格涨幅控制在 3.5%左右，城镇新增就业 1000 万人以上，城镇登记失业率控制在 4.6% 以内，国际收支基本平衡，努力实现居民收入 and 经济发展同步。

做好今年政府工作，要以深化改革为强大动力，以调整结构为主攻方向，以改善民生为根本目的，统筹兼顾，突出重点，务求实效。

#### (2) 棚户区改造政策背景

##### ① 国家政策背景

棚户区改造是重大的民生工程和发展工程。2008 年至 2012 年，全国改造各类棚户区 1260 万户，有效改善了困难群众住房条件，缓解

了城市内部二元矛盾，提升了城镇综合承载能力，促进了经济增长与社会和谐。目前仍有部分群众居住在棚户区中。这些棚户区住房简陋，环境较差，安全隐患多，改造难度大。为进一步加大棚户区改造力度，让更多困难群众的住房条件早日得到改善，同时，有效拉动投资、消费需求，带动相关产业发展，推进以人为核心的新型城镇化建设，发挥助推经济实现持续健康发展和民生不断改善的积极效应，现提出以下意见：

总体要求。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。

多渠道筹措资金。要采取增加财政补助、加大银行信贷支持、吸引民间资本参与、扩大债券融资、企业和群众自筹等办法筹集资金。加大各级政府资金支持。中央加大对棚户区改造的补助，对财政困难地区予以倾斜。省级人民政府也要相应加大补助力度。市、区人民政府应切实加大棚户区改造的资金投入，可以从城市维护建设税、城镇公用事业附加、城市基础设施配套费、土地出让收入等渠道中，安排资金用于棚户区改造支出。各地区除上述资金渠道外，还可以从国有资本经营预算中适当安排部分资金用于国有企业棚户区改造。有条件的市、区可对棚户区改造工程给予贷款贴息。

加大信贷支持。各银行业金融机构要按照风险可控、商业可持续

原则，创新金融产品，改善金融服务，积极支持棚户区改造，增加棚户区改造信贷资金安排，向符合条件的棚户区改造工程提供贷款。各地区要建立健全棚户区改造贷款还款保障机制，积极吸引信贷资金支持。

## ②吉林省出台政策

2018年3月29日，吉林省住房和城乡建设厅吉林省财政厅下达2018年全省城市棚户区改造任务计划的通知，有关工作要求如下：

a、加快推进项目开工建设。各地要坚持早落实、早开工、早见效，加快推进棚户区改造进度。按照已经上报的棚户区改造项目，加快办理项目审批手续，全力推进项目落地、资金筹集、房屋征收征地、项目审批等工作；加快开工建设进度，严格掌握开工统计口径，确保实现“6月底开工率达到60%以上，9月底开工率达100%”的目标任务。

b、加快推进棚改贷款工作。各地要认真落实省政府《研究棚户区改造项目贷款有关问题》的专题会议纪要精神，依据2018年棚户区改造计划，加快办理项目相关审批手续，积极协调国开行、农发行及其他商业银行，加快贷款授信审批和发放进度，为棚户区改造提供资金保证。

棚户区改造项目拆迁地块内的居民安置方式内容具体包括：新建棚改安置房和配套基础设施项目；购买普通商品房、二手房用于棚改安置房；货币安置。

本项目为长春市双阳区棚户区改造通阳路地块建设项目，本项目安置方式采用货币安置和购买回迁房相结合方式，符合国家和吉林省

的棚户区改造政策。2021年后政策发生变化，地方政府专项债券不再支持货币化安置，安置方式发生变化，更改为政府自建回迁房。

### （3）双阳区棚户区改造

为响应国务院的号召，切实推进长春市双阳区棚户区改造工作，长春市人民政府《长春市重点棚户区及危旧房改造和住房保障工作指挥部会议纪要》长棚危保〔2010〕7号；长春市市委及政府常务会议研究决定，会议审议通过了38个棚户区改造项目，拟拆除房屋面积339.13万平方米。以中央政策为指导，吉林省长春市人民政府也相继出台了一系列棚户区改造政策与计划，特别是双阳区人民政府相继批准了数块棚户区改造计划，本项目双阳区长清公路西地块棚户区改造就属于其中之一。

## 2、项目建设内容

本项目为长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目，本项目长清公路西地块占地面积约168万平方米，拟拆除房屋建筑面积约15万平方米，涉及拆迁居民约1004户。根据《双阳区城市总体规划》及双阳区棚户区改造计划，本实施方案中的地块为长清公路西地块。拆迁范围为东起长清公路、西至长双烟铁路、南至石溪河、北至变电所。

## 3、项目建设情况

本项目建设期4年，即2019年10月至2023年9月。项目目前正在建设中；

## 二、项目预算

### 1、项目预算构成

按照《建设项目经济评价方法与参考（第三版）》和《投资项目可行性研究指南》的规定，将本项目投资估算分为货币化安置费用、购买回迁房费用、新建回迁房部分、工程建设其他费用和建设期利息几部分进行估算。对棚户区改造安置补偿费用，依据以上的相关文件规定估算和长春市双阳区棚改办提供的摸底调查资料进行测算。

### 2、项目预算的测算依据

(1) 《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发[2013]25号）；

(2) 《吉林省人民政府关于印发加快推进全省城乡危房和各类棚户区改造工作实施方案的通知》（吉政发〔2013〕21号）；

(3) 《吉林省人民政府关于在全省开展城市危房和塌陷棚户区改造工作的实施意见》（吉政发〔2013〕22号）；

(4) 双阳区棚户区土地房屋征收补偿办法

(5) 建设单位提供的有关数据、资料。

### 3、项目预算标准

(1) 本项目拆除房屋建筑面积为 15 万m<sup>2</sup>。

(2) 本项目征收地块占地面积为 168 万m<sup>2</sup>。

(3) 本项目涉及居民户数 1004 户。

(4) 建设期 4 年，即 2019 年 10 月至 2023 年 9 月。

#### 4、项目总投资

本项目批复总投资估算为 116767.85 万元，

2019 年已货币补偿 55058.09 m<sup>2</sup>，补偿金额 12804.16 万元。

2020 年购买回迁房 43184.65 m<sup>2</sup>，共 488 套，总投资 20383.15 万元。

目前该地块剩余 51757.26 住宅尚未安置，由于政策变化，棚户区改造专项债不再支持货币化安置，因此本项目新建回迁房建筑面积 62108.71 m<sup>2</sup>进行安置，建设投资 49333.21 万元。

银行贷款建设期利息为 4,378.99 万元，专项债券建设期利息为 3,789.20 万元。由于专项债券利率调整，建设期利息由 3,789.20 万元减少至 2,747.06 万元，因此动态总投资由 116,767.85 万元调整为 115,725.71 万元。

### 三、评估内容

#### （一）项目建设的必要性、公益性、收益性

##### 1、必要性

（1）项目建设有利于完善城市功能提升城市形象、节约用地

项目建设符合国家及省市相关产业政策及地区发展规划。通过棚户区的改造，解决了居民的居住安全问题，改善居住环境，城市中一些脏、乱、差的死角得到了治理，在提高居民生活质量的同时，也改善了城市人居环境，提升了城市品位。双阳区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。实施双阳区长清公路西地块棚户区改造，可以完善该区域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。

通过棚户区的改造促进了城市存量土地的有效利用，节约了宝贵的土地资源，有利于政府更好地规划建设城市、经营城市，为城市的进一步发展奠定良好的基础。我国人多地少，耕地资源稀缺，又正处在工业化、城镇化快速发展时期，建设用地供需矛盾突出。为此国务院专门下发了国发（2008）3号《关于促进节约集约用地的通知》，省市也下发了相应的文件并采取了相应的措施，力求做到切实保护耕地，大力促进节约集约用地。棚户区改造工程的建设，不仅有利于土地利用效率的提高，同时工程通过由政府主导，统一规划、统一设计、统一建设，工程建设全过程采用公开招投标方式确定设计、勘察、施工、监理等单位，不仅提高了建筑质量的安全，而且充分考虑了居住小区的环境质量、基础设施条件、生活配套设施等多方面需求，改善了棚户区居民的居住条件。因此，该项目建设是十分必要的。

## （2）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。

提出棚户区全面改造是重大的宏观决策。当前宏观经济正在恢复增长，棚户区改造是重大的扩大内需举措，是将促进经济发展与改善民生的有机结合，是真正有效的有质量的扩大内需转变增长方式的工程之一。城市和国有工矿棚户区改造，在扩大投资的同时，通过安置

房的配售，还能扩大住房的消费，对相关产业都有重要的拉动作用。所以，总的来说，推进城市和国有工矿棚户区改造有利于稳定人心，稳定社会，稳定经济，促进发展。

### （3）本项目建设是维护稳定、构建“和谐社会”的必要条件

构建社会主义和谐社会已经逐步成为全党全社会的共识。构建“和谐社会”，必须从解决城乡发展的“二元结构”入手，围绕“统筹城乡发展、统筹社会经济发展”的核心思想，在提高经济发展总量水平的同时，保障对社会各项事业的投入，使社会公共服务保持与经济发展同步提高的水平。

无论是发达国家还是发展中国家，都存在一定比例人群住房困难问题，也是发展中的一个共性问题，对我国来说，更是一个难点问题。在计划经济向市场经济过渡时期，各种矛盾交织出现，特别是在当前收入分配多元化时期，如果不能很好地解决低收入家庭住房问题，就有可能影响社会稳定。当前，房屋拆迁上访问题比较突出，究其根源主要还是住房保障体制和科学有效的房地产市场管理机制没有完全建立起来，也综合反映出低收入群体住房困难问题还没有得到很好解决。因此，从社会稳定和保障群众最基本的居住利益的角度出发，必须把解决棚户区拆迁后的居民回迁问题作为维护稳定的重要任务抓紧抓好。如果该项目得以实施，不仅改善了棚户区居民的住房问题，还将为建立和谐社会，以人为本，关心民生，维护社会稳定，使住房困难群体、低收入家庭能享受国家相关优惠政策，提高居住和生活质量，共享改革发展成果做出巨大贡献。因此项目建设具有十分重要意义，项目建

设是必要的。

(4) 本项目的建设有利于改变城市面貌，促进经济的发展

随着棚户区的改造、拆除，原棚户区居民搬进了配套设施完善、环境优美的居住小区。棚户区改造大大改善了双阳区中低收入和困难群体的居住环境，提高了他们的生活质量。

根据双阳市“十四五”规划，立足现有产业基础，进一步优化产业结构，以创新驱动为“推手”，重点发展休闲文旅产业、现代装备制造业、大健康产业、环保建材产业和现代大农业，形成以“一核心四主导”为引领的产业体系布局。因此项目建设具有十分重要意义，项目建设是必要的。

## 2、公益性

该项目的建设可带来以下公益效益：

(1) 环境的改变：高起点、高标准进行棚户区改造规划和建设，实现居住与商业办公兼容，各种市政配套设施齐全，绿化、净化、美化均达到人居要求。

(2) 住房条件的改变：旧房换成采光充足、通风良好、结构合理，水、电、气、有线电视等居住配套设施齐全的新房。

(3) 房产价值的改变：居民住宅转变为证件齐全的新房。

(4) 居民个人收入的改变：棚户区改造后将成为功能齐全的综合区域，蕴含着巨大商机，将会给安置在该区域内的居民提供就业岗位，同时为居民从事第三产业提供良好的区位优势，居民收入将得到提高。

由于环境的改变、住房条件的改变、区域优势及房产价值的提升、居住人群层次的提高，将会使居民的生活习惯、文化层次和经营方式得到改变，从而使居民的经济收入、文明程度、生活质量得到提高。

本项目具有明显的公益性特征。

### 3、收益性

本项目为长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目，给双阳区财政带来收入主要为项目腾空土地出让金，通过周边市场调研，长清公路西地块的土地预计 2021 年居住用地出让单价为 2,500.00 元/m<sup>2</sup>，商业用地出让单价为 3,000.00 元/m<sup>2</sup>。

长清公路西地块预计用于项目资金平衡的土地出让收入（万元）174,693.47 万元（按照 GDP 增速 3.50%），融资本息为 82,652.27 万元。

该项目具有较强的收益性。

## （二）项目建设投资合规性与项目成熟度

### 1、建设投资合规性

项目总投资 115,725.71 万元。资金来源为申请地方政府专项债券、申请银行贷款及财政预算资金；其中：长春市双阳区棚户区改造专项债券 45,000.00 万元；申请银行贷款 20,000.00 万元；财政预算资金 50,725.71 万元。截止到 2018 年 6 月末，全区生产总值预计实现 105 亿元，同比增长 8.5%，完成全年计划的 38.5%。全口径财政收入、本级财政收入分别完成 7.87 亿元、3.01 亿元，完成全年预算的 54.3%、75.3%。工业经济稳中推进，第三产业活力增强。项目建设期 2019 年 10 月至 2022 年 9 月。

#### （1）资金来源渠道符合规定、资金筹措程序科学规范

为全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真落实党中央、国务院决策部署，加大逆周期调节力度，加大对重点领域和薄弱环节的支持力度，增加有效投资、优化经济结构、稳定总需求，保持经济持续健康发展，中央领导鼓励地方政府发行专项债券。

根据《国务院关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》国发〔2019〕26 号文件，本单位按照固定资产投资项目最低资本金比例申请专项债券资金。

### 2. 项目成熟度

#### （1）项目已经取得的相关批件

该项目已取得土地批复、建设项目用地预审和选址意见书、项目可行性研究报告批复、立项批复和初步设计评审报告等前期手续。

(2) 正在办理的相关批件

该项目正在办理国有土地划拨决定书、建设用地规划许可证、《建设工程规划许可证》和《建筑工程施工许可证》。

(3) 尚未取得的相关批件及计划取得时间

无尚未取得的相关批件及计划取得时间。

(4) 相关配套的基础设施是否完善或推进程度

该项目市政配套基础配套设施已基本完善。

(5) 项目计划开工时间

该项目于 2019 年 10 月开工建设。

(6) 预计年能完成的工程部分及工作总量

本项目建设期 4 年，即 2019 年 10 月至 2023 年 9 月。具体实施进度如下：

2019 年 10 月，完成项目可研编制及评估论证工作；

2019 年 11 月~2023 年 8 月，完成项目的拆迁及安置工作；

2023 年 9 月，安置完毕，总结汇报工作。

因此，该项目属于成熟度较高的项目。

### （三）项目资金来源和到位可行性

#### 1、资金来源

长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目总投资为115,725.71万元,2019年已取得银行贷款2亿元,占总投资的17.28%,2019年已取得棚改专项债券13,000.00万元,2022年已取得专项债券12,900.00万元,2023年拟申请专项债券19,100.00万元,专项债券资金占总投资比例38.89%;地方财政资金为50,725.71万元,占总投资比例43.83%。该项目资金来源为申请长春市双阳区棚户区改造专项债券、申请银行贷款及财政预算资金。本次申请的双阳开发区财政预算资金与已设立的地方政府专项债券资金使用方向或者用途无重叠或交叉。

根据项目单位提供的相关资料,该项目总投资拟采取专项债券、申请银行贷款及财政预算资金。本项目还款资金来源为长春市双阳区人民政府长春市双阳区棚户区改造专项债券,通过出让项目腾空土地出让金获得。因此,在项目还款期长春市双阳区政府每年安排相应财政资金用于归还本项目贷款本息是完全切实可行,有保障的。

## 2、到位可行性

筹资活动是该项目生产经营活动的起点。本次筹集资金的主要目的，是为了长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目，为棚户区居民的居住创造良好空间条件，改善生活环境。本次筹资必然会增加按期还本付息的筹资负担，由于单位资金利润率和债券利息率都具有不确定性（都可能提高或降低），从而使得单位资金利润率可能高于或低于债券利息率。在市场经济条件下，由于市场行情的瞬息万变，企业之间的竞争日益激烈，都可能导致决策失误，管理措施失当，从而使得筹集资金的使用效益具有很大的不确定性，因此本单位具有一定的筹资风险。但项目单位将通过建立起严格的资金管理制度、财务管理制度，严格资金的使用与审批；加强成本控制，完善信誉体系的建立和健全；建立有效的财务风险预警系统和财务监管机制来实现财务风险的预警与规避。本次资金投向已经过行业专家及专业机构进行充分的可行性论证，项目实施后会进一步提高项目企业的经济效益和社会效益。

本次募集资金投资项目从项目开始筹划到交付使用将有一定的周期，涉及的环节也较多，如果投资管理不善，突破预算，可能影响投资项目不能如期完成，或因出现一些不可抗力的意外事件或某个环节出现问题，也有可能影响投资项目的如期实现，这就势必影响整个项目的实施规划。

目前建设业主在本项目的还款资金来源主要为通过棚改获得的商住土地出让净收益，一旦土地出让未能如期实现或市场价格出现较大波动，将直接影响棚改实施和贷款的偿还。

本项目配置土地出让收入额与业主在棚改投入直接相关。由于各年投入资金的不均衡，导致每年可供出让的土地面积不尽相同，项目业主各年土地出让收入额具有较大的不确定性。

综上，资金支持方式科学合理，筹资风险可控，筹措资金能够及时到位，保障项目顺利开展。

#### **（四）项目收入、成本、收益预测合理性**

##### **1、项目收入**

根据 2021 年 10 月由长春中孚投资咨询有限责任公司（以下简称“中孚公司”）出具的《长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目可行性研究报告》获得项目的收益和成本测算。本项目为长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目，项目腾出总面积 83.2593 万平方米，项目给双阳区财政带来收入主要为项目腾空土地出让金，通过周边市场调研，长清公路西地块的土地按照平均价 2400 元/平方米。

长清公路西地块已于 2020 年实现土地出让 14.7535 万 m<sup>2</sup>，预计 2024 年还将出让土地 68.5058 万 m<sup>2</sup>。在综合考虑本地区的土地基准地价、前 1 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，以长春市双阳区 GDP 增速 3.5% 计算土地出让净收入，上述项目可用于资金平衡的土地出让收益为 174,693.47 万元。

项目单位按照《建设项目经济评价方法与参考（第三版）》和《投资项目可行性研究报告指南》的规定，将本项目投资估算分为货币化安置费用、购买回迁房费用、新建回迁房部分、工程建设其他费用和建设期利息几部分进行估算。对棚户区改造安置补偿费用，依据以上的相关文件规定估算和长春市双阳区棚改办提供的摸底调查资料进行测算。

在信息瞬息万变的现代社会，国家政策、行业环境等诸多因素的变化，增加了市场的不确定性，能否把握市场脉搏，抢占市场先机并如期占领市场份额，存在较大的风险。市场方面主要指产品价格、竞争力等，项目的产品与市场同类产品对比价格适中，质量高，技术先进，单位能耗低，具有较强的竞争力。项目对市场的适应性较强；融资方面指项目实施所需资金，从公司近几年的经营情况看具有一定的融资能力。

## 2. 项目容易受到政策，市场环境的影响

收入的来源存在很多不确定性，项目存续期长且容易受到国家政策的影响，由于本项目为租金收入很容易受到市场整体经济环境的影响，但项目单位已开始签订意向租赁合作协议来尽可能减少此风险。

## 3. 项目收益在项目存续期内的总体情况

该项目计划于 2019 年开工，工期四年，竣工时间 2023 年 9 月。该地块项目总投资估算为 115,725.71 万元，其中：建设投资 108,599.66 万元，银行借款利息 4,378.99 万元，债券利息 2,747.06 万元。预计 2024 年出让土地，按 2019 年 GDP 增速 3.5% 计算预计收益为 174,693.47 万元。预计未来收入计算的本息覆盖倍数为 2.11。

#### 4、项目成本

该项目成本主要包括土地费用、前期工程费用、基础设施建设费、建筑按照工程费、公共配套设施建设费、开发期间税费、基本预备费和开发费用等。

为合理控制成本，项目单位在施工期，制定能源管理措施和制度，防止能源无谓消耗，应对进场施工人员加强节能宣传，强化节能意识，应对施工设备制定和工程施工特点相符合的能源指标和标准，严格控制能源消耗。能源储存地要安全防护，防止能源损失，应合理安排施工秩序，做好施工设备的管理和调度。

在运行期，对各种能源耗设备运行制定相应的能源管理措施和制度，降低能耗，对各种管理人员和工作人员进行节能培训，强化燃料管理，要合理安排机组调度，充分利用水力条件，发挥水利资源的最大效应。

综上，项目收入测算充分、项目收益稳定，不易受到政策及市场环境影响。成本控制措施有效，预测科学合理。

## （五）债券资金需求合理性

资金来源为长春市双阳区棚户区改造专项债券、申请银行贷款及财政预算资金；其中：2019年已取得银行贷款2亿元，2019年已取得棚改专项债券13,000.00万元，2022年已取得专项债券12,900.00万元，2023年拟申请专项债券19,100.00万元，专项债券资金占总投资比例38.89%；财政预算资金为50,725.71万元，占总投资比例43.83%。

因此，债券资金需求量与项目建设周期、分年工作量匹配。

### 1、债券资金还本付息方式的合理性

据悉，很多投资决策机构和决策者在使用“投入产出比”时，把它的含义理解为“项目投入资金与产出资金之比，即项目投入1个单位资金能产出多少单位资金”。其数量常用“1:N”的形式表达，N值越大，经济效果越好。按照这种理解，“投入产出比”是反映项目投资经济效果的静态指标。但是，在实际使用时有以下问题必须界定。

#### （1）“投入”和“投出”的含义

通常人们所说的“投入”，是指资金、人力、土地、资源等生产要素的投入。而这里是指项目的投资总额（包括固定资产投资和流动资金）的静态值。

“产出”的含义更为复杂。一种观点认为，“产出”是指项目投入运行后获得的产值或销售收入；另种观点认为，“产出”是指项目投入运行后获得的净收益。如利润、利税、增加值、净现金流量等。按照“投入产出比”的原始含义。既然“投入”是指投资额，是净资金，

那么与之相比较的“产出”也应当是净收益。在净收益指标中能体现项目对全社会贡献的指标是增加值。增加值可从两个角度计算，即生产法和分配法。

用生产法计算：增加值=总产值-中间物耗

式中：中间物耗是指生产中消耗的各种外购物资价值和向外部支付的劳务费及借款利息。用分配法计算：增加值=折旧费+工资+利润+税金

由此可见，增加值反映了对本企业和对全社会的全部贡献。所以，从投资宏观控制部门的角度看，“产出”采用增加值指标是合适的。对于企业或私人投资，“产出”可采用利润指标。如果“产出”采用产值或销售收入指标，则产出中包含了一些重复计算价值，对于耗用原材料量大的项目，重复计算价值比新创造价值大得多，使计算出的“投入产出比”很大，但经济效益却很低。

## (2) 投入与产出的计算期

投入的计算期是指项目的建设期（或改造期），这一点没有疑义。而产出的计算期也有两种观点。一种观点认为，“产出”计为项目投产后达到正常产量时的一年收益或净收益；另一种观点认为，“产出”应计为项目全部运行寿命期内收益或净收益的总和。显然后一种观念是符合“投入产出比”内涵的。因为不同项目的运行寿命有长有短，只用一年的收益或净收益是不能表明其收益水平的。

综上所述“投入产出比”中的“投入”是指项目全部静态投资额，“产出”是指项目全部运行寿命期内各年增加值的总和。根据该方法

测算项目单位的投入产出比符合债券资金需求。

## （六）项目偿债计划可行性和偿债风险点

### 1、偿债计划明确性

还款资金来源为长春市双阳区人民政府长春市双阳区棚户区改造专项债券，通过出让项目腾空土地出让金获得。根据项目单位提供的相关资料，项目单位详细测算了项目收益和项目投资情况，并制定了偿还债券本息明细表。

### 2、偿债计划可行性

#### （1）偿债计划完整、可行

长春市双阳区本次拟发行长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目专项债券 19,100.00 万元，品种为记账式固定利率付息债券，全部为新增债券，期限均为 10 年，利息按半年支付，债券存续期后 5 年等额偿还本金，利率暂按 4.20% 测算。

本项目 2019 年已发行专项债券 13,000.00 万元，品种为记账式固定利率付息债券，为新增债券，期限为 10 年，利息按半年支付，到期后一次性偿还本金，利率 3.41%。

本项目 2022 年已发行专项债券 12,900.00 万元，品种为记账式固定利率付息债券，全部为新增债券，期限均为 10 年，利息按半年支付，债券存续期后 5 年等额偿还本金，利率 2.96%。

本项目 2023 年计划发行专项债券 19,100.00 万元，品种为记账式固定利率付息债券，全部为新增债券，期限均为 10 年，利息按半年支

付，债券存续期后 5 年等额偿还本金，利率暂按 4.20% 测算。

在项目单位对项目收益预测及其所依据的各项假设前提下，以长春市双阳区 GDP 增速 3.5% 计算可用于资金平衡的土地出让净收益为 174,693.47 万元，本息覆盖倍数为 2.11，收益状况良好，还款能力有保障，可以实现项目收益与融资自求平衡。

## （2）偿债计划是否经过前期论证

根据中孚公司出具的《长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目可行性研究报告》，中孚公司依据相关财税制度、法规、政策，通过现行市场价格进行预测项目收益和项目支出情况。通过事实论证、对比论证、类比论证等方法制定了完整、可行的偿债计划。

## （3）偿债风险点及应对措施

### 1. 财务风险

本次筹集资金的主要目的，是为了长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目新建回迁房。本次筹资必然会增加按期还本付息的筹资负担，由于单位资金利润率和债券利息率都具有不确定性（都可能提高或降低），从而使得单位资金利润率可能高于或低于债券利息率。在市场经济条件下，由于市场行情的瞬息万变，行业之间的竞争日益激烈，都可能导致决策失误，管理措施失当，从而使得筹集资金的使用效益具有很大的不确定性，因此本单位具有一定的财务风险。

为规范项目单位财务工作，加强会计核算与内部监督，提高财政资金使用效益，负责项目的计划、财务、物资宏观管理、建设工程的检查验收、资金的到位、配套使用情况等，并定期向棚户区改造建设

领导小组汇报项目的实施进展情况。严格执行国家有关建设资金的管理办法，专户管理、专款专用，并由专人管理，严格执行财务管理制度，确保管好用好各项建设资金。项目建成后，资产管理由项目投资方制定相应的管理办法。

## 2. 工程建设风险

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，诸如项目建设用地的地质详勘、初步设计等未全部完工，项目施工进度详细计划时间可能变动等情况；此外，项目管理手段和效率也会影响项目本身的工期。能够产生项目工程质量问题的原因主要来自于项目管理水平、设计任务书的条件深度、设计质量和施工企业的质量管理水平、技术手段和能力，也来自于工期紧张可能造成的非正常施工操作，以及取决于项目所需各种材料的品质保证。

因此应把好设计、施工、监理等队伍选择的各个环节，所有的合作和服务关系均按市场经济条件下依法签订的合约加以控制，建立违约赔偿制度，从而将质量风险因素降到最小程度。在正常情况，该风险程度影响程度为一般。

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。施工企业的施工质量管理水平和技术能力，也是保证项目实施最终质量的关键。在当前实行的施工监理制度下，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。项目实施中除应组织优秀的项目管理部进

行项目建设的全过程管理外，还应建立对项目管理部有效的监管及工作机制，包括选择相对固定有实践经验和管理能力的人员和队伍。可以委托有经验丰富的招标代理机构招标选择建设监理机构等。所有的合作和服务关系，均按依法签订的合约加以控制，建立违约赔偿制度，将工程质量风险影响因素降到最小程度。

### 3. 市场风险

市场风险是竞争性项目遇到的主要风险，本项目主要面临在产业定位、项目定位、经济社会发展预测，以及租赁者租赁意愿预测与实际发生较大偏离，影响项目的盈利能力。周边区域办公和商业环境缺乏，随着城市的扩容，对办公和商业空间的需求越来越大，市场风险较小。

### 4. 就业风险

新入住居民能否找到合适的岗位、收入能否与现状持平或高于现状，将直接影响被拆迁居民的切实利益，若不能得到妥善解决，也将带来社会风险。针对就业风险，积极搭建再就业平台，为被搬迁居民提供更多的就业岗位。

### 5. 拆迁风险

项目涉及面价较大，人数较多，因此存在一定的拆迁风险。为将拆迁风险降到最低，项目单位制定了拆迁补偿原则。首先，加强制度建设，规范征地补偿安置，加强征地拆迁管理等系列切实有效的工作方法，从制度上规范征地程序要求和操作行为。其次，强化监督检查，对征地程序执行和政策落实进行全面监督，防控风险、遏制贪腐行为。

最后，注重教育管理，做到疏而不漏，不仅让百姓过得安康，更能让拆迁工作人员的安全得到更好的保障。

#### （4）过程控制有效性

##### 1. 组织机构健全、职责分工明确

为贯彻落实国家住房和城乡建设部和国家发展和改革委员会《吉林省人民政府关于印发加快推进全省城乡危房和各类棚户区改造工作实施方案的通知》（吉政发[2013]21号）文件精神，确保本工程实施的顺利进行，成立项目领导小组，加强领导小组对各项行动计划实施目标化管理，明确各部门和单位职责，确保本工程的顺利实施。

本项目由长春市双阳区住房和城乡建设局负责组织实施。为加快全区棚户区改造建设步伐，经区人民政府研究，决定成立领导小组负责制定全市棚户区改造工作规划，指导全区棚户区改造建设工作，协调处理棚户区建设中的重大问题。

##### 政府部门组织机构及职责

①财政部门负责建立健全政府购买服务制度，会同有关部门制定政府购买服务指导性目录，监督、指导各类购买主体依法开展购买服务工作，做好政府购买服务的预算安排、资金管理、监督检查和绩效评价工作。

②机构编制部门负责界定机关事业单位职能，明确政府与社会、市场等之间的职能界限，制定政府转移职能目录，明确政府职能转移事项。

③民政部门负责社会组织的培育，开展行业协会、学会、中介机构等非盈利组织、社团的清理和“去行政化”、“去垄断化”工作，加强社会组织管理。核实承接主体的资质及相关条件，汇总编制具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录。

④工商部门负责确认承接政府购买服务企业是否具备法人资格和经营资格，并且根据职能依法对承接政府购买服务企业进行监管。

⑤监察部门负责对政府购买服务工作进行监督，参与政府购买服务绩效评价。

⑥审计部门负责对政府购买服务资金的使用情况进行审计监督，参与政府购买服务绩效评价。

⑦购买主体负责购买服务项目的组织实施，对社会力量提供的服务进行跟踪监督，在项目完成后组织考核绩效评估和验收。

## 2. 实施单位各项业务和财务管理制度健全

工程实行项目法人责任制，建设过程中执行工程招标制、工程监理及合同管理制度等，并对工程管理实行“五统一”，即统一领导、统一规划、统一设计、统一施工、统一质量要求。

按照国家和地方有关文件的通知，严格按照专账核算、专款专用，严格管理。财政局对专项资金的使用和管理情况进行监督检查，发现问题及时纠正。对违反专项资金使用规定，截流、挪用或造成资金损失的单位或个人，依照《财政违法行为处罚处分条例》以及有关法律、行政法规的规定处理。

建立质量责任制度，对项目建设任务、质量实行项目负责人追踪责任制。加大管理力度，严格施工合同，严格质量标准，加强督促检查。

## （七）绩效目标合理性

### 1、绩效目标明确性

#### （1）绩效目标设定明确

绩效目标是被评价对象计划在一定期限内达到的产出和效果，是预算编审、调整和监督项目执行以及开展绩效评价的主要依据。项目单位的绩效目标设定明确，主要包括了以下内容：

预期产出，包括提供的公共产品和服务的数量；

预期效果，包括经济效益、社会效益、环境效益和可持续影响等；

服务对象或项目受益人满意程度；

达到预期产出所需要的成本资源；

衡量预期产出、预期效果和服务对象满意程度的绩效指标；

#### （2）绩效目标与部门长期规划、年度工作目标是否一致

项目单位设置的绩效目标符合项目单位长期计划，并与年度工作目标一致。

#### （3）绩效目标与政策、项目内容高度相关

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，加强地方政府专项债券项目资金绩效管理，提高专项债券资金使用效益，有效防范政府债务风险，根据《中华人民共和国预算法》、《中华人民共和国预算法实施条例》、《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》、《国

务院关于进一步深化预算管理制度改革的意见》等法律法规及有关规  
定，财政部制定了财预〔2021〕61号《地方政府专项债券项目资金绩  
效管理办法》。项目单位编制的绩效目标申报表中设置的绩效目标与  
上述政策和项目内容高度相关，可以使用。

## 2、绩效目标合理性

### （1）绩效目标与申报预算的资金量匹配

项目单位提供的《专项债券项目事前绩效评估绩效目标申报表》  
中设定的新增专项债券规模 59000.00 万元，其中 2019 年已取得专项  
债券 13000.00 万元，2022 年已取得专项债券 12,900.00 万元，计划  
在 2023 年申请专项债券 19,100.00 万元，预计 2023 年进行预算的申  
报。

### （2）绩效指标可细化、量化

绩效目标的设定，需要综合考虑项目建成后，所要达到的经济效  
益、社会效益、生态效益及服务对象满意度等方面，所以项目单位绩  
效指标的设置，也分为经济效益、社会效益、生态效益及服务对象满  
意度等类型指标。其中，经济效益指标又包括产出指标、质量指标、  
成本指标和时效指标等。通过对比《长春市双阳区棚户区改造长清公  
路西地块建设项目可行性研究报告》相关内容，项目单位设置的绩效  
指标可细化、量化。

### （3）绩效指标值合理、可考核

通过对比《长春市双阳区棚户区改造长清公路西地块建设项目  
可行性研究报告》相关内容，本单位设置的绩效指标可细化、量化。

#### 四、其他需要说明的内容

无。

附件：专项债券项目事前绩效评估绩效目标申报表

