

2019 年度长沙市本级政府棚户区改造 专项债券资金支出项目 绩效评价报告

为加强财政支出管理，切实提高政府债券资金使用效益，进一步落实监管责任，根据《中华人民共和国预算法》《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（中发〔2018〕34号）、财政部《地方政府专项债务预算管理办法》（财预〔2016〕155号）、《中共湖南省委办公厅 湖南省人民政府办公厅关于全面实施预算绩效管理的实施意见》（湘办发〔2019〕10号）和《长沙市财政局关于开展2020年财政重点绩效评价工作的通知》（长财绩〔2020〕2号）等文件精神，长沙市财政局绩效评价工作组于2020年5月至7月对长沙市城市人居环境局（以下简称“市人居环境局”）主管的2019年度长沙市本级政府（不含湘江新区、高新区及县市转贷专项债，下同）棚户区改造专项债券（以下简称“棚改专项债”）资金项目实施了绩效评价。

一、评价实施情况

本次评价以评价对象的相关法规政策文件资料为依据，综合棚户区改造专项债券资金管理办法等为基础，评价采取指标体系法，坚持定性分析与定量分析、全面评价与核查、现场调查与综合分析相结合。从项目立项、组织实施管理、专项债券

发行、资金使用、项目建设、专项收益与还本付息等方面，根据预定的评价指标体系对 245,000.00 万元棚改专项债资金的 13 个项目进行现场评价，综合各项目的评价情况得出整体评价结论。

二、项目基本情况

（一）政策背景

棚户区改造是我国政府为改造城镇危旧住房、改善困难家庭住房条件而推出的一项民心工程，同时棚户区改造也是推动经济和社会发展的的重要举措。棚户区改造工作受到中央政府的高度重视，也相应出台了一系列优惠政策支持和推动棚户区改造工作顺利进行。2013 年 7 月《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25 号）正式发布，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”；明确指出各地要将城中村的改造纳入城市棚户区改造的范围。2014 年 8 月国务院印发《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》（国办发〔2014〕36 号），2015 年 6 月 30 日国务院印发《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》（国发〔2015〕37 号），上述文件强调以改善群众住房条件为出发点和落脚点，突出稳增长、惠民生，明确工作责任，创新体制机制，强化政策落实，加大

城镇棚户区 and 城乡危房改造力度，加快配套基础设施建设，扩大有效投资，推动经济社会和谐发展。2018年3月1日，财政部与住房城乡建设部印发《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》（财预〔2018〕28号），为完善地方政府专项债券管理，规范棚户区改造融资行为，坚决遏制地方政府隐性债务增量，2018年在棚户区改造领域开展试点，有序推进试点发行地方政府棚户区改造专项债券工作，探索建立棚户区改造专项债券与项目资产、收益相对应的制度，发挥政府规范适度举债改善群众住房条件的积极作用。

2014年2月湖南省人民政府印发《关于加快全省棚户区改造工作的实施意见》（湘政发〔2013〕41号），2014年9月15日长沙市人民政府发布《关于全面加快棚户区改造工作的意见》（长政发〔2014〕38号），文件强调以党的十八大和十八届三中全会精神为指导，全面贯彻落实现委十二届全体（扩大）会议精神，以改善群众居住条件为出发点和落脚点，结合提质历史文化街区、打通城市交通节点、改造危旧房屋、完善基础设施配套，全面加快棚户区改造，使居民条件明显改善，城市品质人居环境质量全面提高和不断提升，加快长沙现代化进程。

（二）立项情况

为切实改善群众住房条件，有序推进全市棚户区改造，规范棚户区改造专项债券资金管理，提高资金使用效益，遏制隐性债务增量，防范债务风险。2019年5月27日，长沙市财政局

长沙市城市人居环境局印发《长沙市棚户区改造专项债券资金管理暂行办法》（长财建〔2019〕7号）。按照湖南省财政厅《关于下达2019年地方政府新增债务限额的通知》（湘财预〔2019〕109号）以及其他相关要求，由项目单位申报，经市人居环境局和市财政局审核确认，报市领导审批同意（一期未单独签呈），2019年市本级政府共发行三期棚改专项债，涉及13个棚户区改造项目，其中存量棚改项目11个，新项目2个。棚户区改造项目均已取得市发改委立项批复，棚改专项债券项目预期收益与融资平衡方案经湖南华辉会计师事务所有限责任公司审计并出具专项报告，由上海建纬（长沙）律师事务所出具法律意见书。

（三）绩效目标

根据可行性研究报告和预期收益与融资平衡方案，本次评价的13个棚户区改造项目总投资2,046,878.86万元，项目占地总面积6008.37亩，共征收（改造）16874户（其中：征收12198户，改扩翻建4676户），征收（改造）总建筑面积183.18万 m^2 （其中：征收129.33万 m^2 ，改扩翻建53.85万 m^2 ）；完成后预期可出让土地面积约3250.04亩，预期总收益约3,100,612.72万元。根据《湖南省住房和城乡建设厅等六部门关于下达2019年保障性安居工程建设计划任务的通知》（湘建保〔2019〕17号）《湖南省住房和城乡建设厅等六部门关于调整2019年部分城镇棚户区改造项目的通知》（湘建保函〔2019〕237号），调整后13个棚户区改造项目2019年度的计划任务为征收（改造）1310

户,均为货币安置,征收总建筑面积 25.88 万 m²(不含改造面积)。

各项目具体建设内容与绩效目标情况如下表:

| 序号 | 项目名称 | 项目建设内容 | 总目标/年度绩效目标 |
|----|-------------------|---|---|
| 1 | 南湖片区鼓风机厂周边地块棚改项目 | 项目占地面积 65 亩,共征收房屋 180 户总建筑面积 15,619.14 m ² ,其中:住宅 165 户,商业门面 12 户,其他建筑 3 户。建设期限 5 年。 | 1.总目标:预期出让土地面积 65 亩,预期总收益 176,864.45 万元;切实解决区域内居民的生活及居住问题,将原来脏乱差的大体环境变成环境幽雅、全新建筑造型、功能齐全、配套完善的新社区。 2.年度目标:未明确。 |
| 2 | 五里牌肉联厂及周边棚改项目(一期) | 项目占地面积 45 亩,共征收房屋 225 户,总建筑面积 50,662.56 m ² 。建设期限 3 年。 | 1.总目标:预期出让土地面积 34 亩,预期总收益 95,738.59 万元;带来区域房地产业、商业、餐饮业、社区服务业、公共服务业等城市产业的发展,从而为当地居民带来大量的就业岗位。 2.年度目标:支付五里牌肉联厂拆迁尾款。 |
| 3 | 芙蓉区蔡锷中路两厢棚户区改造项目 | 项目征收(改造)占地面积 295 亩,以有机更新方式实施,项目改造共涉及 4548 户,其中:修复修缮及立面改造共 2821 户,建筑面积约 329,424.14 m ² ;共征收房屋 1727 户,总建筑面积 125,476.26 m ² 。建设期限 3 年。 | 1.总目标:预期出让土地面积 120 亩,预期总收益 498,836.88 万元;改善该区域范围内的城市基础设施条件,修缮和恢复建筑风貌,提升长沙的城市品位。 2.年度目标:征收户数 201 户,征收面积 16,000 m ² 。 |
| 4 | 东风路汽电地块棚改项目 | 项目征收(改造)占地面积 62 亩,棚改部分征收 1322 户,总建筑面积 64,918 m ² ,对保留建筑进行修复修缮 30 户总建筑面积 2,202 m ² ;棚改配套部分征收 75 户,总建筑面积 11,100 m ² 。建设期限 3 年。 | 1.总目标:预期出让土地面积 62 亩,预期总收益 143,668.35 万元;修缮和恢复建筑风貌、改善居住条件、完善基础设施等。 2.年度目标:征收户数 24 户,征收面积 1560 m ² 。 |
| 5 | 望麓园及两厢地块棚改项目 | 项目占地面积 34.5 亩,征收约 810 户,总建筑面积约 55,352.46 m ² ,修复修缮 11 户,总建筑面积 4,003.5 m ² 。建设期限 4 年。 | 1.总目标:预期出让土地面积 34.5 亩,预期总收益 113,587.22 万元;修缮和恢复建筑风貌、改善居住条件、完善基础设施等。 2.年度目标:征收户数 115 户,征收面积 6900 m ² 。 |

| 序号 | 项目名称 | 项目建设内容 | 总目标/年度绩效目标 |
|----|-----------------------|---|--|
| 6 | 高铁会展新城会展片区城中村改造项目（一期） | 完成高铁会展新城会展片区城中村改造，总面积约 4710 亩的征拆工作，征拆 710 户，总建筑面积约 323,000 m ² 。建设期限 3 年。 | 1.总目标：预期出让土地面积 2418.7 亩，预期总收益 557,121.84 万元；加快城中村改造，促进经济发展，改善投资环境。 2.年度目标：征收户数 400 户，征收面积 182000 m ² 。 |
| 7 | 西文庙坪周边零星地块棚户区改造项目 | 项目征收（改造）占地面积 343.54 亩，其中征收部分占地面积 161.3 亩，征收约 1406 户，总建筑面积约 110,696.93 m ² ；有机改造 182.24 亩，改造共涉及 1814 户，房屋修缮 177,629 m ² ，屋面翻盖 25,206 m ² 。建设期限 4 年。 | 1.总目标：可出让土地面积 161.3 亩，预期总收益 572,224.52 万元；恢复长沙旧住宅区传统文化风貌，改善当地居民生活环境，增添长沙旅游亮点。 2.年度目标：征收户数 245 户，征收面积 22400 m ² 。 |
| 8 | 劳动广场及周边零星地块棚户区改造项目 | 项目占地面积 65.8 亩，征收约 773 户，总建筑面积约 56,800 m ² 。建设期限 5 年。 | 1.总目标：预期出让土地面积 53.80 亩，预期总收益 189,653.11 万元；改变周围环境提升区域形象拉动经济增长。 2.年度目标：征收户数 70 户，征收面积 9700 m ² 。 |
| 9 | 碧湘街周边地块棚户区改造项目 | 项目征收（改造）占地面积 184.9 亩，共涉及征收（改造）3588 户，总建筑面积 293,500 m ² ；建设期限 5 年。 | 1.总目标：预期出让土地面积 99.7 亩、预期总收益约 389,780.09 万元；改变周围环境提升区域形象拉动经济增长。 2.年度目标：征收户数 60 户，征收面积 7300 m ² 。 |
| 10 | 牛角塘村城中村改造项目 | 完成牛角塘城中村五宗地块约 109 亩的征拆工作，征收 221 户总建筑面积 77,350 m ² 。建设期限 3 年。 | 1.总目标：预期出让土地面积 109 亩，预期总收益 93,905.88 万元；加快城中村改造，促进经济发展，改善投资环境。 2.年度目标：完成 S13 和 S21 地块入户调查，发布征地公告。 |
| 11 | 王公塘、长钢片区地块棚改项目 | 项目占地面积 37.5 亩，征收约 574 户，总建筑面积约 47,290.43 m ² 。建设期限 3 年。 | 1.总目标：预期出让土地面积 34 亩，预期总收益 77,684.31 万元；改善该片区居民居住环境，提高土地使用率。 2.年度目标：一期 36 户清零，二期完成入户查。 |

| 序号 | 项目名称 | 项目建设内容 | 总目标/年度绩效目标 |
|----|---------------------------|--|---|
| 12 | 省机械施工公司片区棚改项目 | 项目占地面积 38.04 亩，征收 511 户总建筑面积约 34,294.46 m ² 。建设期限 3 年。 | 1.总目标：预期出让土地面积 38.04 亩，预期总收益 73,466.40 万元；改善该片区居民居住环境，提高土地使用率。 2.年度目标：征收户数 180 户，征收面积 12056 m ² 。 |
| 13 | 湘雅路口（花鸟虫鱼市场）地块棚户区改造项目（一期） | 项目占地面积 20.09 亩，共征收房屋 71 户（私房 64 户，单位 6 家，长房直管公房 1 户），总建筑面积 25482 m ² 。建设期限 2 年。 | 1.总目标：预期出让土地面积 20 亩，预期总收益 118,081.08 万元；改变区域内市容环境脏、乱、差，消防、治安等安全隐患突出的现状；推进城市停车设施建设，缓解湘雅医院停车难的问题。 2.年度目标：征收户数 15 户，征收面积 900 m ² 。 |

三、项目资金情况

（一）债券项目资金总额及组成

2019 年度市本级政府共发行三期棚改专项债，涉及 13 个棚户区改造项目，共发行棚改专项债资金总额 245,000.00 万元。

（二）债券资金安排和到位情况

长沙市财政局分别以（长财预〔2019〕79 号）、《关于下达 2019 年第二批棚改专项债的通知》（长财资环指〔2019〕6 号）和《关于下达 2019 年第三批棚改专项债的通知》（长财资环指〔2019〕5 号）下达棚改专项债资金 203,500.00 万元、6,500.00 万元和 35,000.00 万元。三期棚改专项债券资金总额为 245,000.00 万元，截至 2020 年 4 月 30 日止，已全部拨付到位，其中：长沙市棚改投资有限责任公司 128,800.00 万元（由子公司负责实施具体项目）、长沙市交通投资控股集团有限公司

50,000.00 万元、长沙市南湖新城建设开发有限责任公司 13,500.00 万元、长沙城投机场迁建投资开发有限责任公司 8,500.00 万元、长沙城投国际会展中心投资开发有限责任公司 44,200.00 万元。

(三) 债券资金使用情况

依据对棚改专项债项目相关实施单位资金财务核算资料的现场检查核对，资金使用基本合规，专项债券资金主要为项目征拆补偿直接支出，具体内容、对象、用途等事项明确、清晰。截至 2020 年 4 月 30 日止，以棚改项目单位支出口径统计 13 个项目的棚改专项债资金累计使用金额为 167,450.80 万元；延伸检查，已支付到项目具体支出内容的金额为 119,057.28 万元（其中：拆迁补偿款 105,901.77 万元、耕地指标款 9,805.91 万元、购房补贴 915.00 万元、税费支出 2,434.60 万元）。具体情况列表如下：

金额单位：万元

| 序号 | 项目名称 | 实际到位金额 | 实际已使用金额 | 剩余金额 | 执行率 | 债券资金利息收入金额 |
|----|-------------------|-----------|-----------|-----------|---------|------------|
| 1 | 南湖片区鼓风机厂周边地块棚改项目 | 13,500.00 | - | 13,500.00 | 0.00% | 7.61 |
| 2 | 五里牌肉联厂及周边棚改项目（一期） | 7,000.00 | 7,000.00 | - | 100.00% | 10.87 |
| 3 | 芙蓉区蔡锷中路两厢棚户区改造项目 | 48,100.00 | 31,211.16 | 16,888.84 | 64.89% | 109.93 |
| 4 | 东风路汽电地块棚改项目 | 2,100.00 | 375.00 | 1,725.00 | 17.86% | 23.89 |
| 5 | 望麓园及两厢地块棚改项目 | 2,100.00 | - | 2,100.00 | 0.00% | 28.55 |

| 序号 | 项目名称 | 实际到位金额 | 实际已使用金额 | 剩余金额 | 执行率 | 债券资金利息收入金额 |
|----|---------------------------|------------|------------|------------|--------|------------|
| 6 | 高铁会展新城会展片区城中村改造项目（一期） | 44,200.00 | 24,363.86 | 19,836.14 | 55.12% | 350.80 |
| 7 | 西文庙坪周边零星地块棚户区改造项目 | 22,000.00 | 1,924.11 | 20,075.89 | 8.75% | 62.75 |
| 8 | 劳动广场及周边零星地块棚户区改造项目 | 15,000.00 | 3,049.75 | 11,950.25 | 20.33% | 105.60 |
| 9 | 碧湘街周边地块棚户区改造项目 | 8,500.00 | 4,274.83 | 4,225.17 | 50.29% | 15.85 |
| 10 | 牛角塘村城中村改造项目 | 8,500.00 | - | 8,500.00 | 0.00% | 17.08 |
| 11 | 王公塘、长钢片区地块棚改项目 | 13,400.00 | 2,776.90 | 10,623.10 | 20.72% | 44.33 |
| 12 | 省机械施工公司片区棚改项目 | 10,600.00 | 10,162.29 | 437.71 | 95.87% | 6.80 |
| 13 | 湘雅路口（花鸟虫鱼市场）地块棚户区改造项目（一期） | 50,000.00 | 33,919.38 | 16,080.62 | 67.84% | 287.17 |
| 合计 | | 245,000.00 | 119,057.28 | 125,942.72 | 48.59% | 1,071.23 |

（四）债券资金管理情况

依据项目现场评价情况，项目单位均建立了财务管理制度，明确了资金支付的审批程序，除南湖片区鼓风机厂周边地块棚改项目因层级划分，其实施单位长沙市南湖新城建设开发有限公司应市政府要求转型并入长沙市城市建设投资公司，导致资金未按《长沙市棚户区改造专项债券资金管理暂行办法》拨付与使用外，其他举债单位收到长沙市财政局的专项债券资金之后，在5个工作日内转入了项目具体实施单位设立的“双控户”管理。本次评价未发现资金占用、挤占挪用等现象，做到了专

款专用、专项核算。

（五）债券资金还本付息情况

13 个棚改专项债项目资金借贷期限分别为 5-7 年，到期一次归还本金，年利率分别为 3.26%-3.81%，每半年结算利息一次。2020 年上半年应支付利息 5,694.90 万元，各项目实施单位实际已于 2020 年 4 月 28 日前将 5,694.90 万元缴入长沙市财政局指定账户，资金来源于其他收入，未使用棚改专项债资金支付利息。

四、项目实施情况

（一）项目组织情况

13 个棚改专项债项目，由各项目实施单位负责项目申报立项、可研编制、项目实施与核算管理，由市或区县征收办发布补偿实施方案及支付单位的征收补偿款，由项目指挥部负责具体的征收拆迁工作和对个人征收补偿款的支付，项目完成后再统一据实结算。截至 2020 年 4 月 30 日止，除五里牌肉联厂及周边棚改项目（一期）征收补偿工作已全部清零完工并取得市征收办审核意见外，其他项目均未完工，其中南湖片区鼓风机厂周边地块棚改项目与牛角塘村城中村改造项目为新项目，仅发布征收第一公告。各项目具体组织实施情况如下表：

| 序号 | 项目名称 | 组织实施情况 |
|----|------------------|--|
| 1 | 南湖片区鼓风机厂周边地块棚改项目 | 于 2020 年 4 月 29 日发布征收第一公告，计划于 6 月底前完成五公告发布，通过模拟征收及公告征收相结合的方式，预计 2021 年 12 月完成腾地收回。 |

| 序号 | 项目名称 | 组织实施情况 |
|----|-----------------------------------|---|
| 2 | 五里牌肉联厂及 周边棚改项目 (一期) | 目前已全部完成征收补偿工作，并取得征收办审核意见。 |
| 3 | 芙蓉区蔡锷中 路两厢棚户区 改造项目 | 目前完成征收私房 1598 户、单位 43 户。共计 11.19 万 m ² (合法建筑面积 10.17 万 m ² 、未登记建筑认定面积 1.02 万 m ²)，尚有 2907 户未完成征收改造。 |
| 4 | 东风路汽电地 块棚改项目 | 项目分两期实施，项目一期共 25 户，于 2018 年 12 月启动，目前私房已经全部腾房清零，尚有 1 户单位房尚未签约。项目二期目前尚未开始实施。 |
| 5 | 望麓园及两厢 地块棚改项目 | 项目实施包括征收和修缮修复(含有机更新)两部分，征收部分，一期于 2018 年 10 月启动，目前已经有 115 户私房签约腾房，剩余 2 户公房、2 家单位未签约；修缮修复(含有机更新)部分，于 2019 年 11 月完成招投标，目前尚在施工中。 |
| 6 | 高铁会展新城 会展片区城中 村改造项目(一 期) | 项目总体分为七期，目前在进行第一期拆建工作，一期总征收面积约 4710 亩，征拆 710 户总建筑面积约 323,000 m ² 。于 2019 年 1 月启动，目前已经完成 488 户签约，其余征拆工作正在实施，预计 2020 年 8 月可以完成拆迁工作。 |
| 7 | 西文庙坪周边 零星地块棚户 区改造项目 | 项目于 2017 年 11 月发布 A1-A5 地块的征收五公告，占地面积约 120 亩，涉及房屋 1327 户，其中私房 844 户、单位约 33 家，自管产 76 户、公房 376 户，建筑面积约 11.07 万 m ² 。后根据长沙市城市有机更新要求，采取意愿征收的方式实施征收，启动 B1 地块、B2 地块(一期)征收工作。其中：B1 地块占地面积约 14.1 亩，涉及征收私房 7 户，公房 21 户，目前仅剩 2 户公房未签；B2 地块(一期)占地面积约 188.48 亩，涉及征收独栋私房 180 户，已全部完成签约工作，有机更新尚在进行中。 |
| 8 | 劳动广场及周 边零星地块棚 户区改造项目 | 项目分两期实施，一期占地面积约 49.5 亩(含澳洲公司 12 亩出让地)，涉及私房 311 户、单位 14 家、直管公房 32 户，于 2017 年 11 月 2 日发布征收五公告启动征收工作，截至目前已完成全部补偿协议的签订。二期尚未开工。 |
| 9 | 碧湘街周边地 块棚户区改造 项目 | 项目分两期实施，一期占地面积约 36.7 亩，于 2015 年 4 月 15 日发布征收五公告启动征收工作，截至目前已完成清零扫尾；项目二期征收腾地共涉及 9 个地块(S1 至 S8 及 S10)，于 2016 年 12 月 16 日发布征收五公告，截至目前共计签约 540 户，其中私房 433 户、单位 19 家、自管产 33 户、公房 55 户，签约率 70.22%，预计 2021 年底完成征收腾地。 |

| 序号 | 项目名称 | 组织实施情况 |
|----|---------------------------|--|
| 10 | 牛角塘村城中村改造项目 | 目前已成立征拆指挥部、召开征拆动员大会，于2020年4月20日发布了项目一期拟征地公告，正在开展入户调查、社会风险评估等工作。 |
| 11 | 王公塘、长钢片区地块棚改项目 | 项目分三期实施，项目一期共36户，2019年9月启动签约，实现当年签约当年清零；二期194户于2020年4月15日发布三公告；三期暂未启动。 |
| 12 | 省机械施工公司片区棚改项目 | 项目分两个地块实施，东四楼地块，共56户，于2018年9月启动签约，当年签约清零。西地块分三期实施，一期共150户，于2019年8月启动签约，目前已签约腾房清零；二期共148户，于2020年3月启动签约，5月28日签约清零；三期共157户，目前已发三公告。 |
| 13 | 湘雅路口（花鸟虫鱼市场）地块棚户区改造项目（一期） | 项目征收范围内涉及被征收户71户（私房64户，单位6家，长房直管公房1户），目前已全部签约并支付了全部私房征收补偿款、棚改安置补贴，尚余部分单位征收补偿款未支付。 |

（二）项目管理情况

成立了由市长任组长，分管副市长任副组长，各区县（市）人民政府、市直相关部门任成员的市安居工程和棚户区改造工作领导小组（以下简称“长沙市安居棚改领导小组”），负责全市棚改工作的总调度和推进。市人居环境局内设棚户区和城中村改造管理处、老旧小区和危旧房改造管理处、历史文化名城保护管理处等，负责统筹棚改城改、老旧小区改造、城市有机更新等棚改工作的组织监管。建立了市委书记不定期调度、市长每两个月调度、分管副市长日常调度相结合的工作机制，每半年组织一次项目现场观摩会，解决项目难题，部署安排工作，推动棚改进度。

依据项目现场评价收集的相关资料情况，各项目实施单位在收到棚改专项债后未再单独制订资金使用计划及征收任务实

施方案等，2019年度计划任务参照《湖南省住房和城乡建设厅等六部门关于下达2019年保障性安居工程建设计划任务的通知》（湘建保〔2019〕17号）、《湖南省住房和城乡建设厅等六部门关于调整2019年部分城镇棚户区改造项目的通知》（湘建保函〔2019〕237号）执行。根据《湖南省推进保障性安居工程建设联席会议办公室关于2019年1-12月全省保障性安居工程有关情况的通报》以及市人居环境局《全市棚户区改造工作情况的汇报》，2019年度实际完成征收（改造）1,310户，均为货币安置，征收（改造）总建筑面积49.16万m²（包括改造面积）。

五、制度的建设与执行

（一）资金管理方面

为规范棚改专项债资金的使用及管理，长沙市财政局 长沙市城市人居环境局印发了《长沙市棚户区改造专项债券资金管理暂行办法》（长财建〔2019〕7号），对棚改专项债的举借、债券拨付与使用、债券还本付息等做出了规定。项目实施过程中，除南湖片区鼓风机厂周边地块棚改项目因改制未在规定时间内一次性拨付至项目单位“双控账户”外，其他各项规定基本得到了执行。

（二）项目管理方面

为全面规范和加快棚户区改造，长沙市安居棚改领导小组相继颁布了《长沙市棚户区改造安置补贴审批操作细则》《长沙市市级统筹棚改项目成本结算办法（试行）》《长沙市市级

统筹棚改项目资产管理办法（试行）》《关于做好长沙市定向限价商品住房资格审核工作的意见》《长沙市 2019 年棚户区改造考评办法》等文件，就棚户区改造补贴的申请条件、审核及发放程序；项目的结算条件、范围以及运用、资产核算归集以及资产处置监管；项目的考评内容、程序和方式、考评组织与结果应用等方面进行了相关规定。项目实施过程中，市人居环境局对棚户区改造项目实施情况按月份汇总通报，并对 2019 年度中心城区棚改项目实施情况进行了年度考评。现场评价的各个项目实施单位也制定了各项具体制度，相关制度规定基本得到了执行。

六、项目主要效益情况

（一）改善居民生活环境，提升城市整体形象

本次评价的 13 个棚改专项债项目，其中 11 个项目位于长沙市的中心地带或老城区，项目总占地面积约 1,189.37 亩。项目区域由于城市规划滞后，违法违章建筑较集中，房屋密度高，“一线天”“握手楼”“贴面楼”等影响城市美观；基础设施不完善，各种管线杂乱无章，排水排污不畅，卫生条件较差；街巷狭窄、拥挤，存在消防隐患，威胁群众的生命财产安全等。项目的实施，将对片区内 10129 户总建筑面积约 71.24 万 m² 的私人住宅进行整体征收，并按新的规划进行建设；对 4676 户总建筑面积约 53.85 万 m² 的原建筑进行改扩改建，在改善片区内居民生活环境的同时，大大提升了长沙市的整体形象。如芙蓉区蔡锷中路两

厢棚户区改造项目征收（改造）占地面积 295 亩，以有机更新方式实施，项目征收（改造）共涉及 4548 户，其中：征收房屋 1727 户总建筑面积约 12.55 万 m²，修复修缮及立面改造共 2821 户总建筑面积约 32.94 万 m²。根据规划，征收后可出让面积为 120 亩，规划主要为中心商务区建设，打造高端 CBD 中心；改造占地面积约 175 亩，以现有建筑形态为原形，参照长沙老照片，重点打造文运街和宝南街，采用麻石和青灰砖等材料恢复历史街巷风貌，重构十处文化景点；配套新建电力、给排水、弱电、燃气入户等市政工程，完善小区消防、绿化、亮化等配套设施，建设地下停车场 4.9 万 m²，建设小区道路 4 万 m²，建设公厕、垃圾站 5 座，对公共区域地面进行硬化（砼），从整体上提升了区域的人居环境、核心竞争力和整体形象。

（二）提高片区土地利用率，推动区域投资及经济增长

根据初步统计，13 个棚改专项债项目完工后预期共计可出让土地面积约 3250.04 亩，按新的片区容积率调整规划，项目未来经营性开发建设面积增加，将积极推动区域的投资建设，促进区域经济的快速增长。如：1.湘雅路口（花鸟虫鱼市场）地块棚户区改造项目（一期），根据《企业投资项目备案告知承诺信息表》，该地块将开发建设“湘雅路公共停车综合体”项目，项目规划总建筑面积约 15.7 万 m²，是原有建筑面积的约 4 倍，预计相关投资总额达 220,000 万元。2.高铁会展新城会展片区城中村改造项目（一期）所处的高铁会展新城会展片区，根据城

市设计与片区土地规划，总剩余可用地面积约 38650 亩，除完善基础设施需用地(含榨山港湿地公园 6000 亩)约 20000 亩外，可开发经营性用地面积约 18650 亩(占比 49%)，高铁会展新城会展片区域城中村改造项目(一期)集中成片征收 4710 亩，完成后出让土地面积达 2418.70 亩(占比 52%)，可开发经营性用地面积占比提高 3%，实现了片区节约集约用地。根据初步规划及测算，片区一级开发及重点项目投入就达 8,500,000.00 万元，其中基础设施投入 3,060,000.00 万元，会展中心、会议中心及星级酒店等重点项目投入 1,200,000.00 万元。通过片区改造，借助会展与高铁的双重驱动，构建分区合理、交通便捷、环境优美的城市副中心复合功能区，可加快招商引资，促进高铁会展新城经济的快速增长。

(三)“有机棚改”焕发老城活力，促进全市文旅业融合发展

近年来，长沙的棚户区改造工作，创新推动“四增两减”“市级统筹”“有机棚改”、货币化安置工作经验，形成了棚改“长沙模式”。“有机棚改”是长沙城市总体规划建设中重要的一部分，芙蓉区蔡锷中路两厢棚户区改造项目、西文庙坪周边零星地块棚户区改造项目、东风路汽电地块棚改项目和望麓园及两厢地块棚改项目等 4 个项目通过“有机棚改”模式实施，使老城“更新”再起芳华，“老城不老、风韵更新”。如西文庙坪周边零星地块棚户区改造项目实施过程中，按历史地段规划的要求，围绕“学官”门正街进行保护改造，保留老街的格局不变，保存历史文脉，

实现旧城改造与历史文化保护的有机结合。截至目前，共修复修缮房屋 1674 栋，改造街巷 1.32 万米，铺设各类管线 19.31 万米（含给排水、强弱电、燃气、消防等），改造或新增路灯 374 盏，新建（改建）垃圾站、公厕 37 座，打造空间和景观节点 36 处，保护修缮文物建筑、历史建筑或历史遗存 7 处。项目改造完成后，老街将蜕变为融古旧与现代于一体的历史街区，从学宫门正街到南墙湾古巷内，老长沙文化气韵在这里将得以延续，形成以文化为“魂”，以旅游为载体，以商业为引擎，文、商、旅共生共荣的经济生态圈，成为长沙的“城市客厅”及来长游客的打卡之地，进一步促进全市文化旅游业的融合发展。

（四）改善居民住房条件，拉动内需去除存量商品住房

根据《长沙市棚户区改造安置补贴审批操作细则》，符合条件的长沙市居民购买商品住房，可按 15 万元/户的标准享受购房补贴。根据市人居环境局审核的相关数据资料，截至目前，13 个棚改专项债项目已经通过资格审核的征收户为 2083 户，已经领取购房补贴的 1489 户（其中 2019 年 61 户），平均每户按 105 m²、单价 8000 元/m² 计算，去除存量商品住房约 15.6 万 m²，销售额可达 124,800 万元。不仅有效地解决了低收入家庭的住房条件，也积极拉动了内需，促进了住房经济的发展。

（五）化解社会矛盾，有效推进和谐社会的建设

本次评价的 13 个棚改专项债项目总投资达 2,046,878.86 万元，一是项目实施建设过程中需要雇佣劳动力及购买大量的建

材，增加了区域内居民的就业与收入机会，缓解就业压力；二是项目建成后，将带来区域房地产业、商业、餐饮业、社区服务业、公共服务业等城市产业的发展，提升了长沙城市品味，改善了投资环境，有效推进和谐社会的建设。如湘雅路口（花鸟虫鱼市场）地块棚户区改造项目（一期），片区内建筑密度大，公共空间少，公共配套设施严重缺乏，道路交通拥堵，人车混行，安全事故隐患大，社会矛盾突出。按新的城市控规，项目完成后将增加公共绿地、公共广场空间、公共停车场等配套设施，增加支路网的建设。特别是土地挂牌将附带地下停车场建设条件，建成后停车位总数将达 2000 个，其中为省卫健委配套建设 200 个，为湘雅医院配套建设 800 个。项目的建设将大大缓解湘雅医院和省卫健委等公共服务单位周边交通拥堵和停车难的问题，化解社会矛盾；同时，配套投资还会推动医护养老产业的发展。

七、存在的问题

（一）部分棚改专项债项目资金需求论证不充分

部分棚改专项债项目单位在申报时，对项目的实施计划与资金需求论证不充分，造成 24,100 万元债券资金“趴账”未使用。南湖片区鼓风机厂周边地块棚改项目和牛角塘村城中村改造项目，虽然已列入国家和省棚户区改造项目，但 2019 年经调整后并无任务指标。截至 2020 年 4 月 30 日，上述两个项目尚未启动征收签约工作，导致债券发行后合计 22,000 万元资金闲置。

其中：南湖片区鼓风机厂周边地块棚改项目，系其建设单位长沙市南湖新城建设开发有限公司于2019年11月应市政府要求转型并入长沙市城市建设投资公司，公司领导变动调整，导致项目征收工作处于暂停状态；牛角塘村城中村改造项目受机构改革、绿心总规修编等方面影响，项目绿心准入手续办理进展困难，导致项目用地无法完成农用地转征手续及林地使用手续办理。另外，望麓园及两厢地块棚改项目由于对实施进度与资金需求预计不足，项目修缮修复和有机更新部分的实施进度达不到合同约定的付款条件，也导致2,100万元专项资金闲置。

（二）部分项目风险估计不足

一是个别项目预期收益估算过高。第一期棚改专项债项目由于债券额度下达到申报发行过程，时间较为紧迫，在编制预期收益与融资平衡方案时，其预期收益参考项目周边近期用途相同地块的出让价，以长沙市2019年前三年平均GDP增长速度与2019年预期增长速度孰低进行调整，以项目占地面积测算。个别项目单位在进行测算时，未考虑各项目地块规控差异、有机更新导致实际出让面积较项目占地面积减少的因素，项目预期收益估算过高。西文庙坪周边地块棚改项目受全国棚改政策影响，变更为有机更新项目，实际出让面积将大大减少，根据片区改造方案，有机更新部分最终可运营的房屋约615栋，建筑面积约28839 m²，而该部分改造累计已经投资173,000万元，估计还需投资53,000万元，有机更新部分预计租金收入将难以

完全覆盖全部投入成本，将导致整个项目实际收益与方案预期 572,224.52 万元可能产生差异。二是个别项目专项债融资占总投资比例过高，融资结构不合理。如湘雅路口（花鸟虫鱼市场）地块棚户区改造项目（一期）实际为扩大范围立项实施的棚改项目，根据可行性研究报告，项目计划总投资 70,000 万元，其中自有资金 20,000 万元，棚改专项债券投资 50,000 万元，专项债资金占总投资的 71.43%。根据长沙市发展和改革委员会《关于下达长沙市 2020 年重大项目投资计划的通知》，该地块实际将由棚改实施单位长沙市交通投资控股集团有限公司的子公司-置业公司，开发“湘雅路公共停车综合体”项目，项目投资总额达 130,000 万元，该项目公益性和社会影响大，但投资回收期长，运营风险较高。三是部分项目建设周期延后或拖期，导致总投资特别是财务成本增加。资金来源主要为债务融资的项目，可能导致债务本息偿还风险。本次评价的 13 个项目中，有西文庙坪周边零星地块棚户区改造项目（可研批复为起止时间为 2015 年 10 月~2018 年 9 月，实际于 2017 年 3 月开工，尚未完工）、劳动广场及周边零星地块棚户区改造项目（可研批复为起止时间为 2014 年 12 月~2017 年 11 月，实际于 2017 年 3 月开工，尚未完工）、碧湘街周边地块棚户区改造项目（可研批复为起止时间为 2014 年 12 月~2017 年 11 月，实际于 2014 年 12 月开工，尚未完工）和蔡锷中路两厢棚改项目等 9 个项目的实际开工时间（发布第一公告）晚于计划时间，由于棚改项目的特殊性，

建设周期延后或拖期均会增加征收成本。如蔡锷中路两厢棚改项目（专项债资金 48,100 万元）根据批复计划起止时间为 2015 年 11 月~2018 年 10 月，建设期 3 年，总投资估算为 246,905.50 万元；项目实际于 2016 年 9 月动工，根据征收补偿方案资金预算为 353,896.72 万元；截至 2020 年 4 月 30 日，已完成私房 1598 户、单位 43 户的征收，总建筑面积约 11.19 万 m²，累计已投资支出 395,248.15 万元，尚有 2907 户未完成改造（征收）。已投资支出资金来源中，主要为银行借款，借款及债券合计占总筹资额的 99.34%，每延期一个月的应计利息就达 1,456.31 万元，将给项目实施单位造成巨大的资金压力。

（三）个别清零项目土地出让与回笼资金较慢

截至 2020 年 4 月 30 日，13 个项目仅五里牌肉联厂及周边棚改项目（一期）已清零完工，并于 2019 年 7 月 18 日办理竣工验收，于 2019 年 10 月 30 日由长沙市城市房屋征收和补偿办公室出具《关于芙蓉区五里牌肉联厂及周边棚改区改造项目国有土地上房屋征收补偿费用的审核意见》（长征审〔2019〕37 号），已办理项目成本结算。但根据长沙市自然资源和规划局《关于湘湖、火车站周边地区控垵 Z07-C17 地块（五里牌肉联厂棚改项目）规划修改专家论证会纪要》（长资规纪〔2019〕330 号），该地块的控规修改审批还需修改完善论证报告，征求市人居环境局、市教育局、市交警支队、市林业局和芙蓉区政府等职能部门的意见。由于相关手续尚未完成，该地块截至 2020

年4月30日还不能办理挂牌出让手续，造成回笼资金时间无法预计。

（四）部分项目债券资金使用效益发挥不佳

各项目征拆指挥部因拆迁工作推进困难，加上受新冠肺炎疫情影响，大部债券项目实施进度滞后。由于征拆补偿款按实施进度支付，征收进度较慢，导致各环节滞留债券资金余额大，未充分发挥专项债资金的使用效益，增加了项目资金沉淀成本。截至2020年4月30日，从各棚改项目单位拨付至市征收办、县土储中心及指挥部等单位的资金支出为167,450.80万元，实际支付到征收对象及项目其他相关成本的金额为119,057.28万元，仅占棚改专项债发行总额的48.59%。滞留在各环节的资金达125,942.72万元，占棚改专项债发行总额的51.41%。其中：留存于各棚改项目单位77,549.20万元、市征收办27,318.23万元、市自然资源和规划局4,701.32万元、长沙市土地储备中心232.39万元、长沙县土地储备中心9,734.61万元、各项目指挥部6,406.97万元。

（五）部分债券资金存款利率低利息收益少

南湖片区鼓风机厂周边地块棚改项目、省机械施工公司片区棚改项目、芙蓉区蔡锷中路两厢棚户区改造等8个项目的债券资金，未与存放开户银行签订协议存款协议，存放的债券资金均按照银行的活期存款利率计算利息，未将债券资金存储管理效益最大化。根据8个项目资金使用进度及结存余额，按照

其他已签订协议存款项目中最低的协议存款利率 1.495%与活期存款利率 0.3%的差异测算，减少利息收益约 1,125.44 万元。

（六）债券资金存款利息收入未上缴国库

经统计汇总，截至 2020 年 4 月 30 日止，各棚改项目专项债沉淀资金累计产生利息收入 1,071.23 万元，各棚改项目单位未将上述利息收入及时上缴国库。不符合《财政部关于印发〈财政专户管理办法〉的通知》（财库〔2013〕46 号）第二十九条“财政专户资金保值增值管理取得的收益（包括活期存款利息），除按照资金管理规定纳入本金统一核算或已指定用途外，应按规定上缴国库单一账户”之规定。

（七）项目单位债券资金绩效管理意识薄弱

各棚改项目单位仅根据项目立项及可研批复，笼统地将建设内容和经济技术指标确定为项目总产出目标。对下达的新增专项债资金未制定具体的实施方案，也未申报清晰、细化、量化和可衡量的项目年度绩效目标，以主管部门确定的任务作为年度考核依据，无法细化评价项目具体实施管理情况。另外，根据各棚改项目单位提交的自评价报告，大部分缺乏支撑佐证材料，内容不够具体、完整。

（八）个别项目实施管理欠规范，监管督查有待完善

一是个别拆迁项目补偿超标准。经审计署长沙特派办审计取证，湘雅路口（花鸟虫鱼市场）地块棚户区改造项目（一期）将长沙明睿永康投资咨询有限公司一栋 5 层建筑面积 4672.5 m²

的工业厂房，按商业地产标准签订征收补偿协议，约定补偿总额 8,408.50 万元，导致需多支付补偿支出 4,657.88 万元，目前已累计支付 4,000 万元，审计发现后已暂停付款。二是**监管督查有待完善**。市人居环境局、棚改公司等主管部门及单位对完成年度下达任务很重视，但对项目实施的整体情况缺乏有效监管。本次评价的 13 个棚改专项债项目，项目实施单位均未能提供市人居环境局、棚改公司等主管部门及单位对项目实施进度、质量、环保和安全生产等进行督查的结论与整改通知。三是**征拆政策宣传还有待加强，调查问卷反馈满意度不高**。西文庙坪周边零星地块棚户区改造项目与劳动广场及周边零星地块棚户区改造项目，临近湘江及步行街等繁华地段，地理位置优越。部分拆迁户对拆迁补偿款期望较高，对实际补偿金额不满意，导致调查问卷反馈时，有被征收户故意反映对拆迁工作不满意。其中：西文庙坪周边零星地块棚户区改造项目调查 20 户，对“您了解该项目的相关政策吗”回复“否”的有 5 户，对“您知道项目实施单位进行了相关宣传和公示吗”回复“不知道”的有 3 户；劳动广场及周边零星地块棚户区改造项目调查 18 户，对“您对项目的相关建设实施情况是否满意”回复“一般”的 11 户，对“您对项目拆迁安置工作的评价是否满意”回复“一般”的 13 户、“不满意的”1 户。

八、相关建议

（一）夯实基础，做好债券发行工作

由于债券发行对时限要求高，通常要在规定期限内完成项目立项、一案两书等资料的编制工作，进行债券发行条件评估。因此，充分、务实的基础工作是保障。一是**及早建立项目库**。主管部门应进一步完善棚改专项债项目的立项管理，细化棚改专项债项目的立项范围和条件要求，及早建立项目储备库，为财政部门债券项目库建设打好基础。二是**科学论证，精准编制平衡方案**。项目单位要重视项目预期收益与融资平衡方案的编制，充分论证，确保真实准确。在进行收益测算时，应以谨慎性和稳健性为原则，测算项目收益的最悲观估计，并采用敏感性分析，分析可能出现的不同情况下（如土地规划调整）的项目收益变化，判断其是否还满足融资与收益自求平衡。在进行投资估算时，根据稳健性原则，适当考虑计入一定比例的不可预见费，测算各项资金当年的到位额亦留有一定余地。三是**规范发行申报**。项目单位应科学合理制订项目实施计划和资金需求计划，提高债券资金使用率，充分发挥资金的使用效益，规范项目单位专项债的发行申报。

（二）加强项目风险管控，防止偿付风险

针对个别项目存在的政策变更、筹资结构不合理、延期或拖期等方面的问题与风险，建议相应项目单位进一步加强风险识别、风险评估，提出相应的风险应对措施。针对土地控规调整情况，项目单位应厘清政策的刚性约束，结合实际情况，制订详细、具体的本息偿还计划，防止偿付风险；针对专项债占

总投资比例较高的项目，建议项目单位制订筹融资预案，适当提高其他筹资比例，降低政策变动风险；针对实施进度滞后的项目，各责任单位要加快项目建设进度，尽早实现项目运营收益，形成稳定的现金流入。根据各项目建设周期及收益情况，应强化债券履约还款管理，增强政府对外公信力。同时，根据已审批的收益与融资平衡方案，加强项目的实施监控，及时修正可能产生的偏差，最大限度地盘活棚改项目，在规定时限内使资金及早回笼，有效管控各类风险，确保棚改专项债本息按约偿付。

（三）完善项目联动管理，保障项目顺利实施

本着“市级统筹，压实责任”的原则，进一步明确责任主体，完善棚改项目的联动管理。建议项目主管部门与各项目实施单位签订责任状，不仅对项目年度目标任务进行考核，同时将项目的整个建设周期及成本效益管理等全部纳入考核范围。一是**完善监管措施**。各主管部门应加大项目调度，细化监管措施，形成有督查必有结论，有问题必有整改反馈，并建立约谈和追责机制。对湘雅路口（花鸟虫鱼市场）地块棚户区改造项目（一期）实施单位超标准补偿的款项，应停止支付，并收回已超付的 249.38 万元资金。二是**建立联动机制**。各主管部门进一步完善联动机制，开辟绿色通道，简化工作程序。以问题为导向，以落实责任为抓手，创新方式推动项目的实施，特别是已清零项目的规控调整，加快已完工项目地块的挂牌入市工作，实现

债券项目和资金的深度融合，切实提高债券资金使用效益。三是**加强政策与实施宣传**。主管部门应充分利用“互联网”建立和完善网络管理系统，为棚改居民提供征收、购房、补偿、查询等多项辅助信息化惠民服务；项目单位在“互联网”主流媒体上跟进报道宣传，让棚改居民随时了解棚改政策及实施情况，为棚改征收营造良好环境，提高征拆户的满意度，推动棚改项目实施进度。

（四）规范债券资金存储，提高资金使用效益

一是**与存款银行协商签订存款协议**。棚改专项债资金体量较大，监管要求高，对目前尚未与银行签订存款协议的 8 个棚改项目，建议项目实施单位采取公开、透明方式选取服务质量优、协议利率高的存款银行，与之签订存款协议，确保债券资金收益最大化。二是**定期清理上缴债券存款利息收入**。截至 2020 年 4 月 30 日，棚改专项债项目沉淀资金累计产生存款利息收入 1,071.23 万元，根据《财政部关于印发〈财政专户管理办法〉的通知》（财库〔2013〕46 号）第二十九条“财政专户资金保值增值管理取得的收益（包括活期存款利息），除按照资金管理规定纳入本金统一核算或已指定用途外，应按规定上缴国库单一账户”之规定，建议各项目实施单位及时清理上缴国库，并且今后按季度与财政部门结算，定期将专项债资金产生的存款利息上缴国库。三是**强化资金使用计划与监督管理**。棚改项目单位应完善棚改专项债资金使用计划，并向主管部门报备，财政部

门和项目主管部门要进一步加大对债券资金的监督检查力度，紧盯债券资金使用，加强跟踪问效，切实提高资金使用效益，坚决杜绝资金沉淀浪费。根据李克强总理 2020 年 7 月 15 日主持召开的国务院常务会议精神，建议对确需调整资金用途的项目，原则上要于 9 月底前完成并按程序报备。

（五）构建债券项目绩效管理体系，强化评价结果应用

构建全方位、全过程的棚改专项债预算绩效管理体系。各项目单位应严格按照《长沙市市级预算部门（单位）整体支出和项目支出绩效管理办法（试行）》等文件要求，在新增棚改专项债项目中明确绩效目标申报，开展绩效目标审核，强调成本效益，硬化责任约束，实现棚改专项债务预算和绩效管理一体化，着力提高棚改专项债务资金使用效益。进一步强化评价结果的应用，推动形成“谁干事谁花钱，谁花钱谁担责”的权责机制，建议将本次绩效评价结果报市政府批准后，作为下次棚改专项债券资金分配的重要依据。

九、评价结论

长沙市本级政府 2019 年度棚户区改造专项债券资金支出项目，基本按照相关规定要求实施和管理，各棚改单位基本建立了资金、项目管理制度，较好地完成了湖南省住房和城乡建设厅等六部门下达的 2019 年度计划任务。但也存在部分棚改专项债项目资金需求论证不充分、项目风险估计不足、各环节滞留资金余额较大、债券资金使用效益发挥不佳、债券资金存款利

息收入未上缴国库等问题。按照项目立项、绩效目标、债券安排、资金管理、组织实施、项目产出、项目效益七个方面的指标体系进行总体评价，棚户区改造专项债券资金支出项目加权综合评价得分 81.50 分，评价等次为良。

长沙市财政局绩效评价工作组

2020 年 8 月 7 日