

# 昆河地区棚户区（城中村）改造项目

## 可行性研究报告

编制单位：山东信源土地房地产资产评估  
咨询有限公司

日期：二〇一八年十一月

昆河地区棚户区（城中村）改造项目

编制单位：山东信源土地房地产资产评估咨询有限公司

审核人：李淑平 高级工程师

项目负责人：王芳 高级工程师



编制人员：张兆月 注册工程咨询师



赵杰 高级工程师

神英辉 注册工程咨询师



程 师

# 第1章 概 论

## 1.1 项目承办单位

包头市昆都仑区住房保障和房屋管理局

## 1.2 项目概况

昆都仑区昆河地区棚户区搬迁改造项目已列入了 2019 年度包头市棚户区改造项目计划。昆河地区棚户区（城中村）改造项目，项目区四至为，西至昆河、北至兵工路、东至民族西路、南至包兰铁路。主要是对 170 户棚户区居民进行拆迁改造，拆迁房屋建筑面积 34000 平方米，腾空土地面积 30909 平方米（46.361 亩）。项目区设计为小高层、电梯房，容积率 2.5。项目拆迁安置费用 6125 万元，其他费用 675 万元，合计 6800 万元。资金来源为资本金 3800 万元，发行债券 3000 万元。

## 1.3 编制依据及研究范围

（一）编制依据：

- （1）《城市居住区规划设计规范》
- （2）《包头市城市拆迁管理条例》
- （3）《城市居住区公共服务设施设置规定》
- （4）《住宅设计规范》
- （5）《住宅建筑设计标准》
- （6）《建筑工程交通设计及停车场设置标准》
- （7）《城市道路绿化规划及设计规范》

（8）《高层民用建筑设计防火规范》

（9）包头市发改委“十三五”规划

（10）项目单位提供的资料及数据

（二）研究范围：

本报告研究范围为：项目建设的必要性及可行性、环境保护、投资估算及资金筹措、经济效益评价、社会影响分析、社会稳定分析等方面的内容，并提出相应的对策和建议。

#### 1.4 咨询单位简况

山东信源土地房地产资产评估咨询有限公司成立于2008年，注册资金300万元，注册地址为济南市高新区新泺大街3003号宝威科技园3号楼304-308室。具备房地产评估壹级资质、土地评估A级资质、资产评估资质、工程咨询资质、测绘资质、土地登记代理资质、二手车评估、信用评估等资质。

经营范围包括房产、土地评估、资产评估、二手车评估、林权评估、海洋权益评估、矿产资源评估；企业征信；工程咨询；项目可行性研究报告；土地开发整理；不动产登记代理、不动产测绘；工程造价审计、财务审计；不动产中介服务；市场营销策划；商务信息咨询；企业营销策划；互联网信息服务；物业管理等。

我单位是中国土地估价师协会会员及山东省房地产协会会员单位、济南市政府拆迁专家评审委员会专家成员，是济南市土地局、济南市房管局、济南市住房公积金管理中心

指定评估机构之一，是省市多家金融机构及企事业单位的协议评估机构，是 2015 年、2016 年、2017 年连续荣获土地评估报告电子化备案优秀土地评估中介机构的优秀单位。

公司具有一流的专业技术团队，现有注册土地估价师 15 人，注册房地产估价师 16 人，注册工程咨询师 5 人，注册资产评估师 5 人，注册测绘师 9 人，二手车评估师 3 人，信用评估师 2 人等多方面专业人才。

## 第2章 项目提出的背景

### 2.1 国家土地储备制度的实施

#### 一、国家土地储备制度的建立

国土资源部、财政部、中国人民银行于2007年11月19日联合制定发布了《土地储备管理办法》(以下简称《办法》),对土地储备主体与工作环节进行了界定,起到了统一规范土地储备工作,完善土地储备制度的作用,以“完善土地储备制度,加强土地调控,规范土地市场运行,促进土地节约集约利用,提高建设用地保障能力”。《办法》第二、三条指出,土地储备是指市、县人民政府国土资源管理部门为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用目标,依法取得土地,进行前期开发、储存以备供应土地的行为。土地储备工作的具体实施,由土地储备机构承担。各地应根据调控土地市场的需要,合理确定储备土地规模。土地储备实行计划管理。市、县人民政府国土资源管理部门实施土地储备计划,应编制项目实施方案,经同级人民政府批准后,作为办理相关审批手续的依据。《办法》明确,储备土地必须符合规划、计划,优先储备闲置、空闲和低效利用的国有存量建设用地。

依据土地利用总体规划、城市规划的要求,土地储备机构通过征用、收购、置换、收回、转制等方式取得土地,直接或者对土地进行适度开发整理后储存起来的过程,土地储备工作重点为土地取得与收储。

## 二、土地储备法律原则

### 1、合法运作原则

合法运作原则是指土地储备制度地运作必须在实质上和形式上都符合法律法规地规定，不得在法律法规之外运行。当前，由于全国性统一的法律规范的缺位，各个实现土地储备制度的地方政府都是依照本地的地方性法规或地方规章运行；对于具体的制度及运作行为，尚有许多属于无章可循、无法可依的状态，如储备中心的法律地位及职权职责、纳入储备的土地范围、储备土地的出让方式等。因此，加快土地储备相关制度的立法，使其在法律规范范围内有序运作无疑意义重大。

### 2、资源优化配置原则

土地储备法律制度的构建须符合资源优化配置原则。土地资源的优化配置原则是指土地资源在生产和再生产过程中各个环节上的合理、有效的流动和配备。中国的社会主义市场经济，就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。由于中国实行土地所有权公有制度，因此，现实可供自由配置的只能是土地他物权，即土地用益物权和担保物权。在土地用益物权方面，应当重点抓土地用途管制和权利的自由流转，使土地效用达到最大限度的发挥；在土地担保物权方面，则着眼于担保主体及相关第三人权利义务的界清，以切实发挥土地在债权担保中的作用。土地储备制度在资源的优化配置上应当采用拍卖出让形式，减少、消灭协议

出让方式，使土地使用权出让真正走向市场化、规范化。

### 3、可持续发展原则

可持续发展是在人类面临科技进步与生态环境恶化、贫富差距日益拉大这两大社会失衡的背景下而产生的一种新型的发展观，其核心思想在于要求人类以最高的智力水平和泛爱的责任感去准确处理人与自然、人与人之间的关系，并在作出每一个行为与抉择时，不仅要考虑本代人的利益平衡，而且要考虑到代际人的利益平衡，从而实现自然资源、人文资源在现在与将来的高效、持续发展。土地储备制度应当遵循可持续发展原则，在土地的收购、储备与使用权移转过程中，应当充分考虑土地资源的长远规划与短期利用的矛盾，考虑基于土地的社会经济长远发展与资源消耗的协调，避免盲目放地等政府短期行为。

### 4、土地使用权竞争性出让原则

土地储备中心收购土地之后，一方面需要进行土地的储备，以对土地资源和社会经济进行宏观调控；另一方面，须对其储备的土地进行使用权的有偿出让，以实现土地资源的价值。在土地使用权的出让过程中，应当坚持竞争性出让原则，严格控制非竞争性出让即协议出让的数量。市场是资源配置的调节器，在完全的市场经济下，各个主体通过竞争这一法则实现优胜劣汰。因此，让资源同有优势、有实力的投资者配置，是市场经济的要义，让最有实力的开发商得到最好土地的最公平的方法即是竞争。与拍卖、招标、挂牌等

竞争性方式出让土地，较之协议出让既有实现土地资源优化配置与国有资产保值增值之效，又可减少暗箱操作，抑制腐败现象的产生。

## 5、社会效益优先原则

社会效益优先原则是指在土地储备制度的整个运作流程及其价值取向上，当出现政府利益、个人利益与社会公共利益不一致的情形时，应当优先考虑社会效益。土地储备制度的运行应当遵循社会效益优先原则，这是其实现国家宏观调控职能和资源优化配置的前提，也是实现土地资源可持续性发展的保障。所谓的社会效益，是指符合整个社会、社区的民众的根本利益的、可增进其福利的一种权利与利益分配状态。社会效益追根到底是人权的利益化，或称利益化了的社会民众整体的生存权、发展权。其在本质上是民生问题。政府在进行土地收购时，应当在符合城市整体规划的前提下，不得侵犯被收购者及相关市场主体的合法权益；在获得土地收益之后，对盈余资金的投向应当有严格的用途管制，尽量往公共设施建设、社会保障、环境保护等涉及社会公益性的方面倾斜。

## 2.2 棚户区改造的实施

### 一、政策的支持

棚户区改造是中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生工程。中国从2009年开始，对中国国内煤炭采空区、林场、农垦及华侨农场中棚户区进

行大规模改造。

2012年9月25日，时任中共中央政治局常委、国务院副总理李克强在中国资源型城市与独立工矿区可持续发展及棚户区改造工作座谈会上强调，要加快资源型城市可持续发展，推动独立工矿区转型，加大棚户区改造力度。

2014年，中国国务院办公厅印发《关于进一步加强棚户区改造工作的通知》，部署有效解决棚户区改造中的困难和问题，推进改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村。

2018年10月8日，李克强总理在国务院常务会议上强调，“棚改是重大民生工程，也是发展工程。”“这项工作对改善住房困难群众居住条件、补上发展短板、扩大有效需求等发挥了重要作用，可以说‘一举多得’。棚改要更好体现住房居住属性，要切实把这件好事办好。”

## 二、实施过程中优化规划

### 1、完善安置住房选点布局

中国棚户区改造安置住房实行原地和异地建设相结合，以原地安置为主，优先考虑就近安置；异地安置的，要充分考虑居民就业、就医、就学、出行等需要，在土地利用总体规划和城市总体规划确定的建设用地范围内，安排在交通便利、配套设施齐全地段。市、县人民政府应当结合棚户区改造规划、城市规划、产业发展和群众生产生活需要，科学合理确定安置住房布局。要统筹中心城区改造和新城新区建设，推动居住与商业、办公、生态空间、交通站点的空间融

合及综合开发利用，提高城镇建设用地效率。鼓励国有林区（林场）、垦区（农场）棚户区改造在场部集中安置，促进国有林区、垦区小城镇建设。

## 2、改进配套设施规划布局

配套设施应与中国棚户区改造安置住房同步规划、同步报批、同步建设、同步交付使用。编制城市基础设施建设规划，应做好与棚户区改造规划的衔接，同步规划安置住房小区的城市道路以及公共交通、供水、供电、供气、供热、通讯、污水与垃圾处理等市政基础设施建设。安置住房小区商业、教育、医疗卫生等公共服务设施，配建水平必须与居住人口规模相适应，具体配建项目和建设标准，应遵循《城市居住区规划设计规范》要求，并符合当地棚户区改造公共服务设施配套标准的具体规定。

## 2.3 包头市棚户区改造工作

2017 年全市城市棚户区改造开工建设 27246 套，其中，直接货币补偿 23732 户，回购安置房 2144 套，新建安置房 1370 套，开工率达到 100%，货币化安置比例占 95%，与 27246 户棚户区安置居民签订征收补偿协议，协议签订率 100%，完成投资约 119 亿元。

2018 年，全市棚户区（城中村）改造任务 10896 套；棚改安置房基本建成任务 5231 套；公租房分配任务 1655 套；城镇住房保障家庭租赁补贴发放任务 484 户。

全市各地区统筹利用自有资金、财政补贴资金和银行贷

款，发挥杠杆作用，合理引导居民选择纯货币化安置方式和购买区域库存商品房安置方式，采取目标任务与干部考核相挂钩等大量扎实有效的工作举措，圆满完成年度新开工建设任务。

## 第3章 项目建设必要性

### 3.1 项目区的现状

本项目所涉及的区域由于建设较早，设计水平较低，大部分居民住宅是上世纪八、九十年代建设的，多采用砖木结构或砖混结构。其户型单一、松散、陈旧，缺乏统一规划，凌乱无序，建筑质量参差不齐，风格迥异，居民住宅建设布局混乱，突出表现为：

- 1) 部分地区住宅朝向不一、住宅间距不等；
- 2) 公共设施投入不足，给排水、电等不配套，道路、街道存在过窄和不畅通现象，亟待完善整合；
- 3) 公共服务设施不配套，商业店铺不成规模，商品门类和数量严重不足，服务水平较低；
- 4) 受当时经济和技术条件限制建筑质量普遍低，抗震性能低；
- 5) 部分住宅因年久失修已成危房，给人民群众的生命安全带来了威胁。

此外，区域建设缺少规划，土地没有得到有效、合理的利用。区域内布局零乱，各住宅用地建设大小不一，公共绿地严重短缺且不成体系，大多数“边角”空间没有得到有效利用，脏乱差严重，缺少为居民所使用的游憩、活动、交流公共场所。

## 3.2 项目提出的必要性

### 1、项目建设符合国家产业政策要求

在《产业结构调整指导目录（2011年本）》（国家发改委第40号令）中将第三十七条“其他服务业”中的“1、保障性住房建设与管理”列为鼓励类项目。

该项目从事保障性住房建设，属于国家鼓励发展的项目，所开发建设的住房将主要用于满足拆迁、回迁的中低收入群众的住房困难，提高生活质量，改善生活环境，并且项目在规划建设中还采用太阳能热利用，有效的节约当地能源。因此，该项目符合国家的产业政策。

### 2、完善基础设施，提高土地利用价值，促进社会稳定。

本项目所涉及区域现有建筑多为上世纪八、九十年代建筑，房屋破损严重，多数空置，生活配套设施差，不通天然气，区域经济发展滞后，区内居民收入低，低保户比重高，社会治安不稳定等诸多问题，这些问题既影响了城市形象，又未能将土地的资源价值体现出来。通过实施本项目，促进项目区道路工程改造实施，形成快速、便捷的连接外部交通的城市干道，并完善给排水、供电、供气、通讯等基础设施，为城市建设创造良好的条件，同时通过拆迁改造，采取有效的安置补偿措施，该地区居民在改善居住条件的同时还能得到一定的经济补偿，棚户区改造开发后，吸引其他区域的人群入住，对促进该地区的餐饮、休闲、小区配套服务等三产业起到良好的促进作用，提供大量的就业岗位，有利于该地

区的下岗人员、失业人员的安置，对社会环境稳定起到较好的作用。

### 3、项目建设是满足居民不断提高的生活质量水平的需要。

随着我国经济的快速发展，人民收入水平的不断提高，对生活质量的要求也与日俱增，其中居住及环境质量的改善和提高是提高生活质量和生活水平最主要的内容。项目的建设有利于区内基础设施的完善和居民生活水平的提高，有利于人民群众生产环境、生活环境和生活质量的改善和提高，有利于人民精神生活的健康发展，有利于提高政府的形象，增强对党和政府的向心力。

### 4、提高安全标准，满足城市景观需要。

编制城市规划符合城市防火、防爆、抗震、防洪、防泥石流等要求。在可能发生强烈地震和严重洪水灾害的地区，在规划中采取相应的抗震、防洪措施；特别注意高层建设的防火防风问题等。城市规划是一门综合艺术，按照美的规律来安排城市的各种物质要素，以构成城市的整体美，给人以美的感受，避免“城市视觉污染”。做到自然景观和人文景观的协调，建筑格调与环境风貌的协调。城市规划需要通过建筑布局、密度、层高、空间和造型等方面的干预，体现城市的精神和气质，满足生态的要求。

综上所述，项目建设是十分必要的。

## 第4章 房地产市场行情预测

### 4.1 国内房地产市场发展趋势

#### 一、房地产调控将继续

随着调控政策的持续，房价总体呈现稳中趋降走势，故2018年楼市将相对疲弱，预计在2017年商品房销量创下历史新高后，2018年销量将出现负增长，从而带来房地产投资增速的回落。在防范发生系统性金融风险的底线思维下，房产税出台的概率仍不大，2018年不大可能进入人大立法程序。

未来房地产调控的目标，一是平稳房价，住有所居；二是多渠道提高住房供给。一二线仍有大量住房刚需尚未满足，三四线仍有大量的棚户区需要改造，许多农业人口还有进城购房需求，在一定程度上可推动房地产市场健康发展，同时也适度拉动总需求。

预计租赁住房制度将进一步做实，如选取一二线城市土地财政依赖度低的城市试点，一二线城市总体住宅供地面积有望提升，随着决策层开始大力推动房地产供给侧改革，一是占比30%以上的租赁住房建设得以保证，二是正常商品住宅土地供应力度值得期待，从而继续拉动一二线房地产投资。

持续的棚改货币化安置支撑三四线楼市，未来3年每年仍能带来2.3亿平米的去库存规模，从而为三四线楼市平稳提供有效支撑。

## 二、楼市调控将更加精准化

房地产一向是政府稳经济的利器，但又是一把双刃剑。一二线城市的高房价和三四线城市的高库存，以及房企和居民杠杆率的高企，仿若高悬的达摩克利斯之剑，成为经济运行的隐患。

自 2016 年第四季度以来，政府出台了更加精细化的调控政策，并初见成效。针对一二线房价已处高位的困境，从需求层面着手的政策，即限购限贷的冰冻之术，基本遏制住了房价上涨的势头。在供给端，通过实行差异化的信贷政策，推动三四线城市的房地产库存持续走低。

前期财政强刺激对总需求的拉动效应正在逐渐减弱，基建投资增长乏力，制造业投资动力不足，经济下行压力逐渐增大。供给侧改革的持续推进，也需要总需求扩张政策予以配合。

向前看，经济增速底线尚存。2020 年 GDP 翻番是十三五规划经济增长的底线，未来三年 GDP 增速维持 6.3% 以上是必然之举。房地产调控的政策定力面临较大的挑战。以前房地产调控多从需求侧入手，之后将更加注重从供给端着力。十九大报告强调，“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”，指明了房地产供给侧改革的总方向。

未来房地产调控的目标，一是平稳房价，住有所居；二

是多渠道提高住房供给。一二线仍有大量住房刚需尚未满足，三四线仍有大量的棚户区需要改造，许多农民还有进城需求，推动房地产市场健康发展的同时，也拉动了总需求。

## 2.2 包头市行情分析

### 一、包头市概况

包头是内蒙古自治区下辖地级市、拥有地方立法权的较大的市，是内蒙古的制造业、工业中心及最大城市，呼包银经济带、呼包鄂城市群的中心城市。是中国重要的基础工业基地和全球轻稀土产业中心，被誉称“草原钢城”、“稀土之都”。

包头地处环渤海经济圈和沿黄经济带的腹地，位于蒙古高原的南端，华北地区北部、内蒙古中部，南濒黄河，阴山山脉横贯该市中部，形成北部高原、中部山地、南部平原三个地形区域。包头是连接华北和西北的重要枢纽，是中国、内蒙古对外开放的重点发展地区，中国大陆铁路交通枢纽城市之一。

包头是沟通北方草原游牧文化与中原农耕文化之间的交通要冲，公元前 307 年，赵武灵王在包头地区设九原郡。包头是蒙古语“包克图”的谐音，意为“有鹿的地方”，所以又有鹿城之称，居住着蒙古族、汉族、回族、满族、达斡尔、鄂伦春等 31 个民族。

2015 年 11 月，列为第二批国家新型城镇化综合试点地区。2017 年 6 月 21 日，国务院对包头市城市总体规划做出

批复。2017年，包头市复查确认继续保留全国文明城市荣誉称号。2017年被确定为中小企业知识产权战略推进工程试点城市。中国地级市全面小康指数排名第40。入选国家健康城市建设试点城市。

## 二、包头市人口与经济状况

包头是一座典型的移民城市，从古至今经历了数次大规模人口迁徙。除了世居的蒙古族以外，其他民族主要来自华北和东北及周边盟市。全市常住人口276.6万人，包头市区人口226.8万人。2016年末全市常住总人口285.8万人，比上年末增加2.9万人，其中城镇人口237.1万人，乡村人口48.7万人。常住人口城镇化率达到83.0%，较上年末提高0.3个百分点。

2017年全市生产总值按可比价格计算比上年增长5.5%。其中，第一产业增加值增长3.6%，第二产业增加值增长4.5%，第三产业增加值增长6.5%。三次产业增加值占全市生产总值的比重分别为3.2%、41.1%和55.7%。全市人均生产总值比上年增长4.6%。

全年居民消费价格总水平比上年上涨1.6%。八大类商品及服务价格呈“六升一降一平”的态势。其中，食品烟酒价格与上年持平；生活用品及服务价格下降0.2%；医疗保健价格上涨10.3%，涨幅最高。

全年城镇新增就业4.3万人，其中城镇失业人员再就业0.7万人。年末城镇登记失业率为3.87%。

全年一般公共预算收入 137.6 亿元，按可比口径计算比上年增长 6.1%。其中，税收收入 99.2 亿元，非税收入 38.4 亿元。全年一般公共预算支出 330.3 亿元，按可比口径计算比上年增长 7.1%。其中民生支出 264.7 亿元，占到一般公共预算支出的 80.1%。

2016 年地方财政总收入为 326.8 亿元，比上年增长 10.6%。其中，公共财政预算收入 185.8 亿元，增长 14.8%。2017 年中国地级市全面小康指数排名第 40。

### 三、包头市房地产行情分析

截至 2018 年 8 月底，全市有房地产开发项目 109 个，建设规模 2457 万平方米、计划投资总额为 940.27 亿元、施工面积 1530.49 万平方米。其中，新开工项目 12 个，建设规模 281 万平方米，施工面积 18.70 万平方米；续建项目 97 个，建设规模 2176 万平方米、施工面积 1511.79 万平方米。全市正在进行的房屋征收项目 22 个，总征收面积 173.35 万平方米。

#### 房地产交易市场情况

##### 1、新建商品房供应情况

2018 年 1-8 月，全市上市商品房项目 75 个，批准预售商品房 22287 套、面积 257.13 万平方米，同比分别增长 83.80%、81.65%，其中：新建商品住房 19206 套、面积 216.61 万平方米，同比分别增长 84.71%、73.98%；新建商品非住房 3081 套、面积 40.52 万平方米，同比分别增长 78.30%、

137.65%。

## 2、新建商品房销售情况

2018年1-8月，新建商品房累计销售25038套、面积293.04万平方米、金额191.06亿元，同比分别增长11.52%、19.06%、42.65%，其中：新建商品住房累计销售20020套、面积242.70万平方米、金额146.49亿元，同比分别增长11.15%、14.31%、34.64%；新建商品非住房累计销售5018套、面积50.34万平方米、金额44.57亿元，同比分别增长13.04%、48.89%、77.29%。

## 3、新建商品房屋库存情况

截至2018年8月底，可售商品房60929套、面积682.56万平方米，库存面积较2017年底减少0.14%，去化周期为18个月，处于合理区间。其中：可售商品住房29523套、面积373.27万平方米，库存面积较2017年底增长2.04%；可售商品非住房31406套、面积309.29万平方米，库存面积较2017年底减少2.66%。

## 4、新建商品住房房价情况

通过内蒙古商品房网上销售系统统计，2018年1-8月，全市新建商品住房房价中位数为6000元/平方米；市五区新建商品住房房价中位数为6348元/平方米。根据国家统计局公布的70个大中城市住宅价格指数，2018年1-8月份我市新建商品住宅定基价格指数（以2015年为基期）为107.9，由高到低排70个大中城市第69位，排名靠后，涨幅较小。

2018年1-8月，我市新建商品住宅同比价格指数为107.8，由高到低排70个大中城市第14位。2017年我市城镇居民人均住房面积为37.7平方米，按照反映房价是否符合当地居民承受能力的指标，2017年我市商品住房房价收入比为4.35，处于4-6的合理区间。

#### 5、二手房成交情况

2018年1-8月，二手房累计成交20835套、面积182.82万平方米，同比分别增长12.01%、16.14%，其中：二手住房累计成交20055套、面积165.93万平方米，同比分别增长11.77%、10.17%；二手非住房累计成交780套、面积16.89万平方米，同比分别增长18.54%、148.64%。

房地业的产发展主要是依靠地方环境特点加上经济人口的支撑。从以上情况可以看出包头市经济发展良好，人口不断的增加，房地产市场活跃，在目前房地产市场调控的条件下，未来几年包头市房地产将会平稳发展，不会出现大起大落，市场价格将会保持在目前水平上略有提高。

## 第5章 拆迁与三通一平组织实施

### 5.1 工程招投标方式与管理

该拆迁项目属于社会公共建设和公益事业项目，根据《中华人民共和国招标投标法》和国家七部委第30号《工程建设项目施工招标投标办法》的有关规定，本项目必须进行公开招标。通过招投标的方式，有效保护国家利益、社会公共利益和招标、投标当事人的合法权益。

#### 一、招标依据

(1) 《中华人民共和国招标投标法》

(2) 国家发改委第3号《工程建设项目招标范围和规模标准规定》

(3) 国家发改委第9号《工程建设项目可行性研究报告增加招标内容和核准招标事项暂行规定》

#### 二、招标范围

根据《中华人民共和国招标投标法》第三条规定必须进行招投标的项目有三类：

1、大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公共安全的项目；

2、全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；

3、使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。

拆迁属关系社会公共利益的公用事业项目，依据《招标投标法》的规定必须进行招投标。因此，本项目须采用招投标方式进行。

### 三、招标组织形式

招标的范围为三通一平，面向社会全部进行公开招标。  
委托给有资质的招标代理机构办理。

### 四、投标程序

根据建设项目规模和设计的要求，在招投标过程中必须遵守如下程序：

1、项目经上级部门批复同意后，项目承办单位在指定的媒体上发布招标公告。

2、在招标文件开始发出之日起 30 日内，具有程度投标项目能力的法人或其它组织都可以投标。投标人少于 3 个投标单位，应当重新进行招标。投标文件应当对招标文件提出的实质性要求和条件作出响应，招标项目属于建筑施工的，招标文件的内容包括拟派出的机械设备，该项目不接受联合招标。

3、开标时由项目委托招标单位主持，邀请所有投标人参加，由招标人委托公证机构建成并公证。投标人的投标应符合下列条件之一：能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准或能满足招标文件的实质性要求，并且经评审的价格合理。

4、评标按照《中华人民共和国招标投标法》的规定和程序进行。

5、中标人确定后，招标人向中标人发出中标通知书，该通知书具有法律效力，若中标人放弃中标项目，应当承担法律责任。自中标通知书发出 30 日之内，按照招标文件，

项目承办单位和中标人签订书面合同，同时，中标人不得向他人转让中标项目，不得将中标项目肢解后分别让他人转让。

## 5.2 环境保护措施

该项目实施过程中主要的环境影响有噪声、扬尘、建筑垃圾以及对交通的影响。

### 1、噪声污染防治措施

施工期噪声主要来源于施工机械，如推土机、挖掘机、载重汽车、搅拌机、振捣器等。虽然施工噪声仅在施工期的土建施工阶段产生，随着施工的结束而消失，但由于噪声较强，且日夜连续工作，将会对周围声学环境产生严重影响，极易引起人们的反感，所以必须重视对施工期噪声的控制。距声源不同距离处的噪声值见下表。

## 预测距声源不同距离处的噪声值

单位：dB（A）

序号	设备名称	声功率级	不同距离处的噪声值								
			5m	10m	20m	40m	60m	80m	100m	150m	200m
1	翻斗车	106	84	78	72	66	63	60	58	55	52
2	装载车	106	84	78	72	66	63	60	58	55	52
3	推土机	116	94	88	82	76	73	70	68	65	62
4	挖掘机	108	86	80	74	68	65	62	60	57	54
5	打桩机	136	114	108	102	96	93	90	88	85	82
6	混凝土搅拌车	110	88	82	76	70	67	64	62	59	56
7	振捣棒	101	79	73	67	61	58	55	53	50	47
8	电锯	111	89	83	77	71	68	65	63	60	57
9	吊车	103	81	75	69	63	60	57	55	52	49
10	工程钻机	96	74	68	62	56	53	50	48	45	42
11	平地机	106	84	78	72	66	63	60	58	55	52
12	移动式空压机	109	87	81	75	69	66	64	61	58	55

为了减轻施工噪声对环境的影响，拟采取以下措施：

(1)合理安排工期，控制夜间噪声，不得在夜间进行路面夯实或其它高噪声的作业。如因连续作业确需在夜间施工的，应在开工前报当地环保部门批准，并公告居民，以便取得谅解，并尽可能集中时间缩短施工期。

(2)应选用低噪声的施工机械及施工工艺，从根本上降低源强。同时要加强检查、维护和保养机械设备，保持润滑，紧固各部件，减少运行震动噪声。整体设备应安放稳固，并与地面保持良好接触，有条件的应使用减振机座，降低噪声。

(3)合理安排高噪声设备的使用时间，同时要选择设备放置的位置，注意使用自然条件减噪，以把施工期的噪声影响减至最小。施工现场尽量避免产生可控制的噪声，严禁车辆进出工地时鸣笛，严禁抛扔钢管等。

(4)减少施工交通噪声：由于施工期间交通运输对环境影响较大，应尽量减少夜间运输量，限制大型载重车的车速，靠近居民区附近时应限速，对运输车辆定期维修、养护，减少或杜绝鸣笛，合理安排运输路线。

## 2、施工扬尘污染防治措施

工程施工中沟渠挖出的泥土堆在路旁，旱季风致扬尘和机械扬尘导致沿线尘土飞扬，影响附近居民和工厂。为了减少工程扬尘对周围环境的影响，建议施工过程中应采取以下措施：

(1)工程承包者应按照弃土处理计划，即使运走弃土，并

在装运的过程中不要超载，装土车沿途不洒落，同时车辆应限速行驶。车辆驶出工地前应将轮子的泥土去除干净，防止沿程弃土满地，影响环境整洁。

(2)现场施工中，建筑材料的堆放应定点、定位，并采取防尘措施，设置挡风板。

(3)施工中遇到连续的晴好天气又起风的情况下，对弃土表面洒上一些水、防止扬尘。

(4)施工者应对工地门前的道路环境实行保洁制度，一旦有弃土、建材洒落应及时清扫。

### 3、建筑垃圾处理措施

在本项目施工建设过程中，建筑物的拆迁将产生大量的建筑垃圾，拟采取以下措施：

(1)应考虑用于市政与规划部门指定的建设工程基础填方或洼地填筑进行消纳。剩余部分垃圾可运送至市垃圾填埋场进行填埋。垃圾的外运车辆应加盖篷布，尽量减少沿路遗洒，影响环境。

(2)生活垃圾要定点堆放，严禁混入建筑垃圾当中，并及时运送至环卫部门指定地点进行处理，避免对周围环境造成的不良影响。

(3)工程承包单位应对施工人员加强教育，不随意乱丢废弃物，保证工人工作环境卫生质量。

### 4、交通及基础设施影响防治措施

(1)由于工程施工作业，在某一段时期内，土、石、砂料

的运输车辆可能急剧增加。如果调度不当，可能影响交通运输的畅通，因此应当加强交通的管理和调度。

(2)运输车辆如果超载或被覆不当，途中常会撒落土、石、砂料，若不及时清除，将造成路面损坏，而且天气干燥时会造成路面扬尘，遇雨会造成水土流失。因此，要求加强对司机及装卸工人的环境保护教育和环境监理，并派人员负责撒落物料的清除。

## 第6章 投资估算与资金筹措

### 6.1 投资估算

根据《昆区 2019 年昆河地区棚户区搬迁改造项目征拆的决定》和《昆区 2019 年昆河地区棚户区搬迁改造项目征拆补偿方案》，昆河地区棚户区（城中村）改造项目，项目区四至为，西至昆河、北至兵工路、东至民族西路、南至包兰铁路。主要是对 170 户棚户区居民进行拆迁改造，拆迁房屋建筑面积 34000 平方米，腾空土地面积 30909 平方米。项目拆迁安置费用 6125 万元，其他费用 675 万元，合计 6800 万元。拆迁安置费用主要是征地拆迁补偿费及安置费用，征地拆迁补偿费主要是对申报人的土地、建（构）筑物及附着物建（构）物及附着物是指在土地上建造的一切建筑物（如房屋及附属物等）补偿金，构筑物（如水塔、桥梁等）及其他地上物（如花草树木、铺设的电缆等）。本项目中拆迁安置费包括房屋征收费、征地费、测绘费、评估费、渣土清运费、预备费、工作经费等费用。详见表 6-1。其他费用是债券融资利息费用。

表 6-1

## 2019 年昆河地区棚户区改造项目 征拆费用概算表

序号	名称		面积	单价	金额（万元）	备注	
1	测绘费		34000	0.5	1.7	每建筑平米约 0.5 元	
2	评估费		34000	4	13.6	每建筑平米约 4 元	
3	渣土清运费		34000	20	68	每建筑平米约 20 元	
4	房屋征收费用	集体	居民	2000	2000	400	框架结构
			居民	7400	1750	1295	砖混结构
			居民	15000	1032	1548	砖木结构
			居民	9600	576	552.96	土木结构
		砂石路沿街商铺	13538	720	974.74	每平方米每月补偿不超过 20 元，补偿期限最长不超过 3 年	
5	征地费	集体土地	30909	225000	1035	每亩 22.5 万元	
6	工作经费	集体土地	30909	10000	46	集体土地每亩 1 万元	
小计（1 至 6）					5935		
7	法律服务费				11.87	律师及后期诉讼费用按征拆成本总和 0.2%	
8	预备费				178.05	按上述征拆成本总和的 3%	
合计					6125		

## 6.2 资金筹措

根据项目实施进度安排，该项目开发建设周期为 5 年，第一年为拆迁，其余时间为建设及配套完善。

### 1、资本金筹措

本项目自筹资本金为 3800 万元（占总投资的 55%），全部用于本项目。

### 2、债务资本筹措

本项目债务资金约 3000 万元，全部用于本项目的建设，通过社会发行债券融资解决，按年计息，年利率 4.5%（债券发行费计入利率中）计算，本金及利息拟用土地出让金进行偿还。

本项目债务资金偿还情况如下表所示：

表 6-2

## 债务资金清偿表

年度	期初本金 余额	当年新增 本金	当年偿还 本金	期末本金 余额	当年偿还 利息	当年还本 付息合计
2019 年	0	3000	0	3000	135	135
2020 年	3000	0	0	3000	135	135
2021 年	3000	0	0	3000	135	135
2022 年	3000	0	0	3000	135	135
2023 年	3000	0	3000	0	135	3135
本息合计					675	3675

## 第 7 章 财务评价

### 7.1 土地使用权出让金估算

本项目汇总了 2017 年、2018 年包头市昆区住宅用土地出让情况，见下表。

表 7-1

表 7-1 昆区住宅用地成交价格表

成交年份	竞得人	辖区	地块位置	用途	净用地面积 (亩)	成交单价 (万元/亩)	成交总价款 (万元)
2017	太原富力城房地产开发有限公司	昆区	昆区民族东路西、兵工大道南	居住	73.2	278.18	20363.08
2017	包头保成房地产开发有限公司	昆区	昆区南部丰盈道以西	居住兼容商业	39.06	218.03	8516.08
2017	包头市鑫海置业有限责任公司	昆区	昆区昆工路以南、三八路以东、南排道以西、昆工南路以北	居住兼容商业	78.57	213.81	16798.91
2018	上海新城万嘉房地产有限公司	昆区	昆区稀土大街以南、丰盈路以东、沼园西路以北、林荫南路以西	居住兼容商业	254.20	251.17	63847.43
2018	广州富力地产股份有限公司	昆区	兵工路以南、兵工南路以北、昆北东路以东、民族东路以西	居住	53	540	28620

从上表可以看出昆区住宅用地成效价格大都 200 万元/亩以上，且 2018 年平均每亩出让价格高于 2017 年。本项目与表格最后一个项目（该项目昆区政府纯利润为 378 万/亩）位置极其接近，同为昆区北部区。本项目区位置优越，原本就是居住区，人气旺盛，设计为小高层，容积率将达到 2.5 以上，本项目保守估计最低成交价格将会超过 300 万元/亩。

从上表可以看出昆区住宅用地成效价格大都 200 万元/亩以上，而且价格不断提高，本项目区位置优越，原本就是居住区，人气旺盛，设计为小高层，容积率将达到 2.5 以上，最低估算成交价格将会超过 300 万元/亩。

本项目取 300 万元/亩，本项目土地面积 46.361 亩，可取得 13908 万元土地使用权出让金。

表 7-2

## 分年度预计收入情况表

表 7-2 分年度预计收入情况表

收入类别			分年度预计收入情况				
			2019 年	2020 年	2021 年	2022 年	2023 年
合计	土地出让价款	其他专项收入					
13908	13908	0	-	13908	0	0	0

### 7.2 盈利能力分析

本项目拆迁成本合计 6800 万元。资金来源为资本金 3800 万元，发行债券 3000 万元。债券付息费用 675 万元，还本付息合计 3675 万元。

盈利能力分析：

开发毛收入=13908 万元

开发毛利润=13908-6800+1224=8332 万元

开发净利润=13908-6800=7108 万元

成本毛利率=8332/6800=122.5%

$$\text{成本净利率} = (13908 - 6800) / 6800 = 104.5\%$$

$$\text{资本金收益率} = (13908 - 6800) / 3800 = 187.0\%$$

$$\text{总收益对总投资的覆盖保障倍数} = 13908 / 6800 = 2.05$$

$$\text{总收益对债券本息覆盖倍数} = 13908 / 3675 = 3.78$$

### 7.3 不确定性分析

根据本项目的特点出让收入和拆迁成本两个指标对本项产生影响。盈亏平衡分析如下。

当其他条件不变，当出让收入下降 51.1% 时，项目接近盈亏平衡点，即项目利润为 0；也可以说，当拆迁成本上升达到 104.5% 时，就可以达到盈亏平衡。

通过分析本项目抗财务风险能力很强。

### 7.4 财务评价

本项目通过财务分析可得出，本项目盈利能力强，抗风险能力也很强，满足发行债券的要求，可以实现自主的财务平衡。

经测算，项目总收益对总投资的覆盖保障倍数以及对发行债券本息覆盖倍数均大于 2 (分别为 2.05 和 3.78)，符合 1.1 倍以上的申报要求。

## 第8章 社会影响分析

社会评价是分析拟建项目对当地社会的影响和当地社会条件对项目的适应性和可接受程度，评价项目的社会可行性。项目的社会评价主要包括项目对社会的影响分析、项目与所在地互适性分析、社会风险分析三大方面内容。

### 8.1 社会影响效果分析

#### 一、项目对社会经济的影响

项目建成后，对促进地方经济和国民经济的发展具有积极的推动作用。同时可有效带动第三产业的发展及其他行业（如运输业、服务业）的发展，繁荣了服务业，促进了第三产业的发展。

#### 二、项目对社会环境方面的影响

项目建设过程中，将会有一些噪声等对环境造成一定的影响，只要在项目建设初期予以高度重视，优化设计，尤其是绿化等方面的设计，是不会造成环境影响的，另外本项目已从建设环境等方面进行了充分考虑，故不会对社会环境造成危害。

### 8.2 社会适应性分析

#### 一、项目利益群体对项目的态度及参与程度

##### 1、项目受益人

本项目受益人群体主要是当地政府和被拆迁人。项目的建设为当地政府带来可观的财政收入，还带来税收增加。被

拆迁人告别了原来的破旧房屋和脏乱差的环境。故受益人群体对项目肯定是支持的。

## 2、项目受影响人

本项目的受害人群体主要确定为在周围居住或生活的群体。在项目的建设和运营过程中，只要严格执行国家有关的废水、噪声等方面的污染物排放标准加强管理，这部分群体是可以接受项目建设的。

## 3、其他利益相关者

该项目的其他利益相关者群体确定为建设单位、设计单位、咨询单位、施工单位及国家和地方政府这一群体，该项目符合国家和地方政府的产业结构调整政策，对带动地方经济的发展起着积极的作用，故政府对本项目是积极支持的；建设单位是直接受益者，对项目的态度无疑也持积极态度；设计单位、咨询单位、施工单位由于本项目的建设，它们会因承担相应的工作而取得一定报酬，它们对项目的态度肯定会是积极的。

## 二、各级组织对项目的态度及参与程度

该项目不仅提升了包头市的城市景观，增加了城市的竞争实力，而且增加了地方财政收入，为创建和谐社会做出贡献。因此各级政府及相关组织是非常支持该项目建设。

## 三、地区文化状况对项目的适应程度

该项目建成后，能够与当地的区域文化相协调，并能够促进区域文化的发展。

## 第9章 社会稳定风险分析

### 9.1 社会稳定风险内涵

社会稳定风险，广义上是指一种导致社会冲突，危及社会稳定和社会秩序的可能性，是一类基础性、深层次、结构性的潜在危害因素，对社会的安全运行和健康发展会构成严重的威胁。一旦这种可能性变成现实性，社会风险就会转变成公共危机。广义的社会风险是一个抽象的概念，它涵盖了生态环境领域、政治领域、经济领域、社会领域和文化领域的各种风险因素。在狭义上，社会风险是指由于所得分配不均、发生天灾、政府施政对抗、结社群斗、失业人口增加造成社会不安、宗教纠纷、社会各阶级对立、社会发生内争等社会因素引起的风险，仅指社会领域的风险。

### 9.2 征地拆迁引发的社会稳定风险内涵及其成因

征地拆迁引发的社会稳定风险，即政府在执行征地拆迁决策、实施征地拆迁的过程中给人民群众的生活、生产、生命、财产等与其切实利益相关的各个方面造成的负面影响和损失的可能性。不同历史年代之间、不同区域之间、不同征地性质之间的不同补偿标准和方式，有可能导致群众对比甚至盲目攀比，造成误解，产生不公平感等。因城市征地拆迁需要而迁出原居住地的被拆迁人，在理论上被称之为“引致移民”，又称之为非自愿移民。与主动移民不同，引致移民的被动性本身即具有一种无奈与悲壮的色彩。为了公共利益的需要

要，他们失去土地，拆迁时不得不离开家园，失去原有的生存空间，去适应一个新的未知环境。

引发征地拆迁社会稳定风险的原因，分析如下：

### 1、征地拆迁的强制性

在我国，征地拆迁基本上由政府行为而不是市场行为，由政府发布公告、组织与实施，政府行为常带有一定的强制性，这样做利于保证工程建设进度要求。土地征收在对农民进行合理补偿的前提下进行，不以农民自愿和同意为条件。其产生的负面作用也是不容忽视的。

### 2、补偿补偿不足

土地的价值具有很强的区域性，不同的区位土地价值相差显著。随着城市化的演进和城市的不断扩张，“惜地”思想普遍，要价和附带条件越来越高。

### 3、补偿安置中的社会保障力度不够

居民的基本生活、基本医疗等生存性的需要应该得到尊重和保护，政府是责任主体，有关保险机构是实施主体，但是社会保险需要资金的投入。所以如果没有筹集足够的资金或者资金被挪用，被征地拆迁农民的社会保障措施将会落空。另外，失业人口数量的增加，缺乏失业保险和就业培训，可能诱发社会不稳定因素。

### 4、征地拆迁带来的破坏性

当人们居住土被征用、被迫迁移时，其原有的生产系统将遭受破坏，有收益房屋和其它有收益的生产资料将会丧失，个别收入来源减少；教育和医疗保健等福利设施及服务

短期内将有可能恶化；社会关系网解体。这种破坏性将影响区域内的社会经济发展，影响被拆迁人的生产生活水平的提高。

#### 5、补偿不公平等其它原因

不同历史年代之间、不同区域之间、不同征地性质之间的不同补偿标准和方式，有可能导致群众相互对比甚至盲目攀比，造成误解，产生不公平感。另外，政府征地程序不到位、粗暴施工、村集体使用和分配补偿费不当等都可能诱发社会稳定风险。

### 9.3 本项目社会稳定风险内容及其评价

首先根据专家经验和民意调研结果确定每类风险因素的权重  $W$ ，取值范围为 $[0, 1]$ ， $W$  取值越大表示某类风险在所有风险中的重要性越大。其次确定风险可能性大小的等级值  $C$ ，将风险划分为 5 个等级（很小、较小、中等、较大、很大），等级值  $C$  按风险可能性由小至大分别取值为 0.2，0.4，0.6，0.8，1.0。然后将每类风险因素的权重与等级值相乘，求出该类风险因素的得分（即  $CW$ ），把各类风险的得分加总求和即得到综合风险的分值，即  $CW$ 。综合风险的分值越高，说明项目的风险越大。一般而言，综合风险分值为 0.2~0.4 时，表示该项目风险低，有引发个体矛盾冲突的可能；分值为 0.41~0.7 时，表示该项目风险中等，有引发一般性群体性事件的可能；分值为 0.71~1.0 时，表示该项目风险高，有引发大规模群体性事件的可能。本项目综合风险值求取见下表。

表 9-1

## 综合风险值求取表

风险类别	风险权重	风险发生的可能性 (C)					C W
		很小 0.2	较小 0.4	中等 0.6	较大 0.8	很大 1.0	
项目合法性、合理性 遭质疑的风险	0.15				√		0.12
项目可能造成环境 破坏的风险	0.15	√					0.03
群众抵制征地拆迁 的风险	0.20	√					0.04
群众对生活环境变 化的不适风险	0.10		√				0.04
群众对生活保障担 忧的风险	0.20	√					0.04
项目可能引发社会 矛盾的风险	0.20		√				0.08
综合风险							0.35

从表中可看出，本项目可能引发的不利于社会稳定的综合风险值为 0.35，风险程度低，意味着项目实施过程中出现群体性事件的可能性不大，但不排除会发生个体矛盾冲突的可能。本稳定风险分析不能代替稳定风险评估报告，根据需要决定是否做社会稳定风险评估报告。

## 第 10 章 研究结论与建议

### 10.1 可行性研究结论

一、棚户区改造对社会和棚户区居民有重要的意义，建设是可行且十分必要。

实施棚户区改造的根本目的是改善群众的居住条件，兼顾完善城市功能、改善城市环境。对社会和棚户区居民有重要的意义。

1、棚户区改造可以有效地解决低收入家庭的住房困难，体现社会公平、公正；

2、棚户区改造可以提升和完善城市功能，改善城区落后面貌；

3、棚户区改造可以优化配置土地资源，促进土地合理利用；

4、棚户区改造可以增加社会就业，促进地区的产业结构调整；

5、棚户区改造可以密切党与居民群众的感情，促进社会和谐。

经分析项目环境影响较小且可控，社会适应性好，社会稳定风险小，项目建设是可行且十分必要的。

### 二、经济分析结论

该项目预计土地出让收入为 13908 万元,拆迁成本合计(总投资)6800 万元,资本金3800 万元,发行债券 3000 万元,

债券付息费用675万元，申请棚改专项债券本息为3675万元。通过财务分析可得出，本项目盈利能力强，抗风险能力也很强，满足发行债券的要求，可以实现自主的财务平衡。

经测算，项目土地出让收入与申请的债券本息比值为3.78，符合土地出让收入覆盖申请的债券本息 1.1 倍以上的要求；项目土地出让收入与项目总投资比值为 2，同时符合土地出让收入覆盖项目总投资 1.1 倍的要求。

## 10.2 建议

要坚持以人民为中心的发展思想，更好体现住房居住属性。

一是按照政府工作报告确定的新的三年棚改计划，督促加快开工进度，加大配套基础设施建设，严格工程质量安全监管，保证分配公平，确保按时完成全年棚改任务。

二是严格把好棚改范围和标准，坚持将老城区内脏乱差的棚户区 and 国有工矿区、林区、垦区棚户区作为改造重点。因地制宜调整完善棚改货币化安置政策。

三是要严格评估财政承受能力，科学确定棚改任务。

四是要把握好社会稳定工作，控制好拆迁成本，做到公平公正，群众思想工作要做足，让群众满意，让政府放心。