

新疆航迪律师事务所

奇台县 2018 年棚户区改造项目

法律
意
见
书

二〇一八年七月

名 称：奇台县 2018 年棚户区改造项目法律意见书

目建设单位：奇台县住房和城乡建设局

委托单位：奇台县住房和城乡建设局项目

负 责 人：刘文生（拆迁办主任）

目 录

- 1、概 况
- 2、法律意见书依据
- 3、法律意见

概 况

一、项目概况

项目名称：奇台县 2018 年棚户区改造项目

承办单位：奇台县住房和城乡建设局

项目主管单位：奇台县住房和城乡建设局；

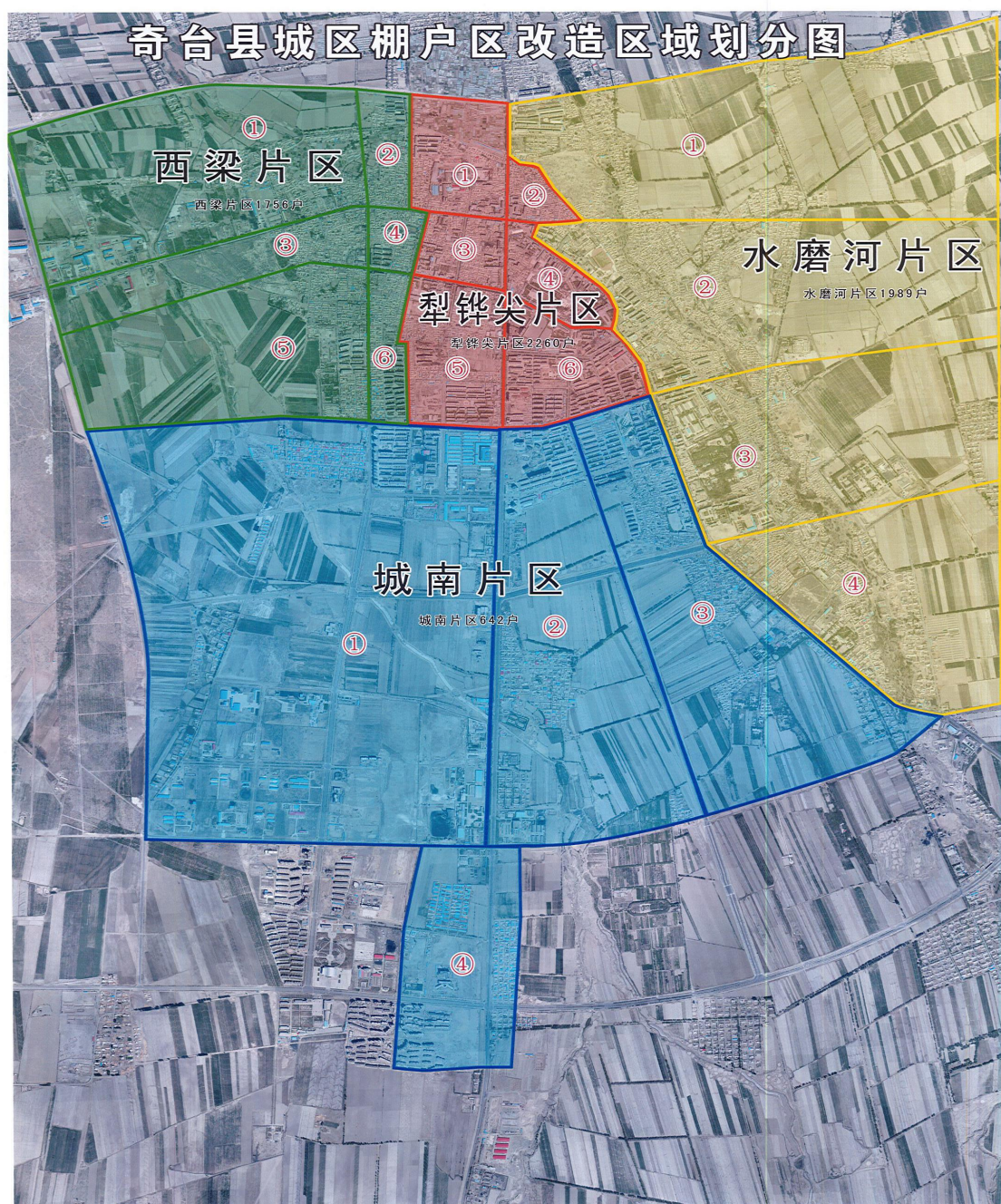
项目性质：改建；

改造地点及规模：

本次棚户区改造位于昌吉州奇台县。共涉及 6 个片区，各改造片区位置详见下图及表 1-1。



奇台县城棚户区改造区域划分图



棚改片区信息一览表

序号	棚改片区	四至	拆迁建筑建成时间	拆迁土地性质	拆迁建筑产权
1	犁铧尖片区	东至县幼儿园，南至健康路，西至领秀花园，北至顺城巷	1985 年	国有土地	有产权证
2	水磨河片区	东至文化路，南至北京路，西至东大桥，北至水磨河西岸	1985 年	国有土地	有产权证
3	西梁片区	东至团结北路，南至健康西路，西至马王庙一巷，北至西关街	1985 年	国有土地	有产权证
4	城南片区	东至上海南路，南至迎宾大道，西至北京路，北至东关街	1985 年	国有土地	有产权证
5	老奇台镇	南至政府，北至北园子，东至虹桥路，西至博物馆	1985 年	国有土地	有产权证
6	碧流河镇	东至皇宫四队，南至中心校，西至碧流河河坝，北至猪场	1985 年	国有土地	有产权证

项目建设内容及规模

奇台县棚户区分改造总占地面积 516898.04 m²（约 775.35 亩），征迁户数 737 户，人数 2950 人。（1）院落面积 117067.03 m²（约 244.33 亩）（2）拆迁房屋总建筑面积 399830.93 m²（约 531.02 亩）

房屋征迁规模及内容详见表

棚户区改造规模及内容

序号	棚改片区	棚改片区红线面积(m ²)	院落面积(m ²)	征迁房屋建筑面积(m ²)	房屋结构			征迁户数	征迁人数
					砖混结构	砖木结构	土木结构		
1	西梁片区	77643	26811	50832	40699.44	6855.03	3277.53	141.75	567
2	水磨河片区	75372	15074	60298	28244.18	17508.7	14545.035	196.75	787
3	犁铧尖片区	77027.05	18513.53	58513.52	33332.51	19504.51	5676.5	174.25	697
4	城南片区	156467	26334	130133	68302	40750.63	21080.37	149.67	598.67
5	吉布库镇	69762	10021	59741	37253.75	12384.25	10103	32.5	130
6	半截沟镇	60627	20313.5	40313.5	23437.83	13437.83	3437.83	42.5	170
	合计	516898.04	117067.03	399830.93	231269.71	110440.95	58120.27	737.42	2949.67

投资估算及资金筹措

投资估算：

项目总投资 25000.0 万元，其中：

拆迁部分费用 343.72 万元，占项目总投资的 1.37%；新

建市政工程费用 6766.88，占项目总投资的 27.07%；

货币补偿部分费用 16176.34 万元，占项目总投资的 64.71%；其他费用 418.97 万元，占项目总投资的 1.68%；

基本预备费 1294.11，占项目总投资的 5.18%。

资金筹措：申请中央补助资金和棚改专项债券资金。

项目建设期限：2 年（2018 年-2020 年）

二、法律意见编制依据

- （1）《中华人民共和国土地管理法》
- （2）《中华人民共和国城乡规划法》
- （3）《中华人民共和国城市房地产管理法》
- （4）《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》
- （5）《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》
- （6）《新疆维吾尔自治区棚户区(危旧房)改造规划(2014 年-2020 年)》
- （7）《奇台县城市总体规划（2013—2030 年）》
- （8）《奇台县棚户区改造规划（2013-2020）》
- （9）《奇台县住房保障“十三五”规划（2016-2020 年）》

项目建设的背景及必要性

国家及自治区政策要求推进棚户区改造工作：

近年来，国务院就低收入家庭住房保障和解决棚户区居民住房问题，做出了一系列决策部署。《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发[2013]25 号），以下简称《意见》提出“要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”。这充分体现了国家对棚户区改造工作的高度关注，对解决棚户区居民住房问题的深切关怀，体现了棚户区改造的重要性。加快棚户区改造对于构建和谐社会、切实解决民生问题有着重大意义。

奇台县棚户区改造现状：

自 2010—2016 年实施棚户区改造以来，奇台县已征迁棚户区改造户数如下：犁铧尖片区 832 户、水磨河片区 827 户、西梁片区 952 户、城南片区 471 户、吉布库镇 130 户、半截沟镇 182 户、老奇台镇 100 户、碧流河镇 104 户，共计 3598 户。棚户区的改造工程极大地改善了县城区的生态环境、居民居住环境、为奇台县争创“国家卫生文明县城”目标的实现奠定了良好的基础，同时也为广大棚户区居民谋福利，是一项惠民工程。

实施棚户区改造，是履行政府职能的必然要求。

从世界各国和地区的经验来看，仅仅依靠市场机制难以有效解决低收入家庭住房问题，这就需要政府提供保障和支持。棚户

区大多在城市边缘，基础设施条件比较差，商业开发价值低，更加需要政府发挥社会管理和公共服务职能。

解决棚户区居民住房问题，是进一步密切党群关系的需要

棚户区居民绝大多数是低收入困难群体，低保户和低保边缘户的比例非常高，这些家庭普遍经济困难，仅仅依靠自身力量无法从根本上解决住房问题。在目前新疆跨越式发展的背景下，各方面矛盾较多，如果不能很好地解决这些问题，就有可能影响社会稳定。通过棚户区改造，不仅解决了困难群众的住房问题，使老百姓得到了实惠，而且锻炼了队伍，使广大党员干部了解了群众疾苦，增强了群众观念；也使群众了解了干部，提高了党和政府在群众中的威信，进一步密切了党群关系和干群关系，增强了社会凝聚力，促进了社会和谐发展。

项目的实施是维护社会稳定的需要

大部分棚户区居民的生活非常困难。棚户区房屋建筑面积小、标准低，居住人口密度大，目前几乎全是危房；区内普遍没有排水、供暖、供气设施，卫生条件极差。屋子里到处是水泥填补的痕迹，威胁着群众的生命安全。恶劣的生活条件使棚户区孕育着深刻的社会矛盾，成为极易发生群体冲突的地区，在城市的转型中，影响着社会的稳定。由于维权的目标和手段常常脱节，所以矛盾的互动往往采取激化甚至尖锐、恶性冲突的方式，具有倾向激化、诉诸冲突的趋势。因此，奇台县的棚户区改造既是维护社会政治大局稳定、建设和谐奇台县的需要，也是改善民生、创建宜居城市的需要。

项目建设是满足城市规划要求，发挥综合开发效益的需要

根据国务院《关于加强城市建设工作的通知》精神，城市要

实行“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”，这样可克服分散投资、分散征地、分散建设的混乱现象，有计划的提高城市建设中综合开发的比例。城市综合开发有利于实行统一征地拆迁、统一规划、统一建设、统一管理，做到工业建筑与民用建筑，房屋与市政公用及电力、通讯、文教、卫生、服务等设施配套建设，达到“开发一片、建成一片、收益一片”。所以，综合开发是实施城市规划和最大限度发挥综合开发效益的重要保证。本项目建设是依据奇台县城市规划要求，棚户居民迁出后，对棚户区进行统一规划，提高城市综合开发的能力，实现土地效益增收。

美化城市，挖潜增效，改善居民生活环境，提升城市整体形象

本项目棚户区改造范围为：

序号	棚改片区	四至	拆迁建筑 建成时间	拆迁土地 性质	拆迁建筑 产权
1	犁铧尖片区	东至县幼儿园，南至健康路，西至领秀花园，北至顺城巷	1985 年	国有土地	有产权证
2	水磨河片区	东至文化路，南至北京路，西至东大桥，北至水磨河西岸	1985 年	国有土地	有产权证
3	西梁片区	东至团结北路，南至健康西路，西至马王庙一巷，北至西关街	1985 年	国有土地	有产权证
4	城南片区	东至上海南路，南至迎宾大道，西至北京路，北至东关街	1985 年	国有土地	有产权证
5	半截沟镇	东至松溪路，南至南山半行，西至迎宾路，北至商市场	1985 年	国有土地	有产权证
6	碧流河镇	东至皇宫四队，南至中心校，西至碧流河河坝，北至猪场	1985 年	国有土地	有产权证

建设年代久远，房屋结构老化严重，已经不满足现阶段社会经济发展对居住条件的要求，影响奇台县城市总体面貌，不符合奇台县城市发展规划。为了改善棚户区低收入家庭住房条件，提高生活水平和生活质量，体现社会主义共同富裕的优越性，项目的建设不仅能提高城市低收入居民的居住条件，更能推动奇台县的城镇化建设，提升城市的整体形象。

项目建设的可行性

国家及自治区相关棚户区改造的政策支持

棚户区改造是建设和谐社会的重要内容，是顺民意、得民心、惠民生的重要举措，对棚户区进行改造，可以有效解决城市棚户区居民住房困难、改善群众生产生活条件，提高棚户区居民的生活水平，促进社会稳定。国家为了加快城市棚户区改造，特别制定了《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）的文件，对于参与城市集中连片棚户区改造的开发建设单位可以享受一定的优惠政策。

自治区政府也制定了《关于进一步做好棚户区改造货币补偿安置工作的通知》，旨在推动城市棚户区的改造。因此，项目的建设得到了国家及自治区政府的强有力的支持。从政策保障方面是完全可行的。

运作方式可行

本项目采用“政府主导、政策支持、企业开发、市场运作、社会参与”的指导思想进行运作。通过土地的转让来盘活资金。项目运作有先例，因此，运作方式方面上看是可行的。

资金有保障

本项目已纳入自治区 2014-2020 年棚户区改造规划，项目的建设得到自治区和昌吉州政府的大力支持，并已将项目列入建设计划、安排资金投入。本项目的建设资金通过申请中央补助资金和棚改专项债券资金等措施解决。由此可见，本项目建设资金在各方面的支持下是有保障的。

项目区现状及市场分析

项目区现状

奇台县棚户区改造总占地面积 516898.04 m²（约 775.35 亩），征迁户数 737 户，人数 2950 人。（1）院落面积 117067.03 m²（约 244.33 亩）（2）拆迁房屋总建筑面积 399830.93 m²（约 531.02 亩）项目区存在的问题主要有：

（1）土地使用性质较为单一，用地布局凌乱，缺乏绿地、现状建筑密度高、容积率低，土地利用率低下。

（2）有大量流动人口入住，居民成分复杂，一些外来人口租住在棚户区，造成居住人口复杂、居住环境复杂，社会治安隐患突出。

（3）居住环境脏、乱、差。棚户区大多无街道亮化、照明设施。生活污水、垃圾随意倾倒、丢弃，缺少公共休闲空间。

（4）道路网系统不健全，道路狭窄，不成系统，路面质量差。

（5）房屋权属模糊，棚户区多为自建房，产权不明晰，临时建筑、私自乱搭乱建建筑较多，且过于密集，建筑质量较差。

（6）缺乏配套公共服务设施、基础设施。城市公共服务设施、基础设施多配套在中心区，外围棚户区缺乏公共服务设施的配套和基础设施的辐射。

（7）无市政基础设施，公共服务设施匮乏，环境卫生状况差，严重影响城市面貌。

奇台县近三年商品房交易情况统计表

年份	存量房交易			新建商品房		
	套数	面积（m ² ）	成交金额（万元）	套数	面积（m ² ）	成交金额（万元）

2014	966	99070.74	33188.70	1565	170457.01	57103.10
2015	1183	108038.88	34572.44	1061	106871.22	34198.79
2016	762	80284.32	24888.14	2414	250221.47	77568.65

奇台县近三年商品房交易情况统计表

年份	2014 年	2015 年	2016 年
商品住宅销售均价 (元/m ²)	3350	3200	3100

由上表可知，奇台县近三年房地产成交量和销售单价基本趋于平稳，一方面是国家调控的原因，另一方面，奇台县增加保障房供给，满足了一部分中低收入市民的住房需求，也平抑了商品房的需求和价格的上涨。

奇台县存量房现状情况

根据奇台县建设局提供的数据，截至 2016 年 9 月，奇台县商品房住宅库存量约 50.16 万 m²，结合近三年交易情况，预测去库存周期约为 28 个月。

奇台县经济、财政、产业发展情况

2018 年一季度，完成地区生产总值 16.36 亿元，增长 7.6%，其中：一产 1.43 亿元，增长 5.2%；二产 6.39 亿元，增长 10.2%；三产 8.53 亿元，增长 5.6%。一二三产比为 8.8: 39.1: 52.1。完成社会消费品零售总额 9.77 亿元，增长 7.3%。

针对经济下行压力，奇台县结合实际制定了《奇台县贯彻落实区州应对经济下行压力措施做好当前经济工作行动方案》，制定 10 个方面 55 条措施抓好自治区 50 条、自治州 38 条应对经济下行压力措施的贯彻落实，每项具体

工作都有分管常委和副县长作为牵头县领导，由主要责任单位作为牵头单位，同时各牵头单位进一步细化分解工作任务，确保责任落实到人、措施如期见效。同时，要加大招商引资力度，积极巩固深化奇台县招商成果，在落实国家和区州相关产业发展优惠政策的基础上，落实好该县已出台的在纺织产业发展、物流业发展等方面的优惠政策，加快制定出台在发展总部经济、电子商务、房地产业发展等方面的优惠政策，带动提升产业发展水平，促进财政增收。

奇台县今后将紧盯重点项目、民生项目不放松，通过发展第三产业，形成新的经济增长点，确保完成州党委、州人民政府年初制定的各项目标任务。

（以上数据及资料由奇台县拆迁办和县住建局提供）

三、结论意见：

根据已收到的奇台县拆迁办和县住建局提供的电子版情况说明和数据材料，综上所述，本所律师认为：

（1）本次核查项目符合奇台县城市总体规划，符合土地利用总体规划以及棚户区改造安置房建设相关法律、法规的规定。

（2）本次核查项目符合财政部、住房和城乡建设部关于《试点发行地方政府棚户区改造专项债券管理办法》的相关规定。



本《法律意见书》共 13 页，本页为本法律意见书最后一页。

本《法律意见书》的出具日为 2018 年 7 月 25 日。