**关于《棚户区改造项目清算办法》-调整版**

**征求意见的函**

2016年版的《棚户区改造项目清算办法》及补充，明确了棚改清算范围以及计算方式，但制定的棚改清算方法不够全面，没有考虑到细节，不能够完全解决现实情况中的实际问题。例如计算小区内基础设施分摊时清算办法中没有明确回迁面积的计算方式、计算土地补偿时没有明确集体土地的补偿标准等。

2018年5月2日伊通满族自治县人民政府出具的［2018]32次《研究“圣一富苑”小区的清算有关问题》专题会议纪要中明确了回迁面积的计算方法，但未明确其他企业棚改清算时可参照执行，该专题会议纪要不能作为其他企业清算的依据。

为保证棚改清算工作有序推进，棚改清算办法更加严密，清算工作有据可依，故重新修订《棚户区改造项目清算办法》，做为县政府相关部门与企业实施棚改清算的依据。

现将重新修订《棚户区改造项目清算办法》向社会各界广泛征求意见建议，如有意见和建议可于2020年7月20日前反馈至县住房和城乡建设局棚户区改造办公室，逾期不反馈视为无意见。

伊通满族自治县棚户区改造办公室

2020年6月15日

《棚户区改造项目清算办法》-调整版

（征求意见稿）

**第一条** 对2007年以来在我县由开发企业按市场化运作方式实施的棚户区改造项目（目录附后）所享受的优惠政策和开发企业的投资进行全面清算，采取自愿的原则，原棚改合同已经履行完毕或开发企业以书面形式放弃清算的除外。

优惠政策的清算以吉林省人民政府及其组成部门制定的政策为依据确定具体项目享受棚改优惠政策的范围；投资的清算以公共道路、小区用地红线外以及小区内回迁面积所涉及的基础设施建安投资由政府承担、项目的其他投资由开发企业承担为原则进行。

【说明：该条文规定的是清算范围和清算原则。2016年清算办法的原文是“对棚改开发企业进行全面清算。清算范围既包括企业应享受政策部分，也包括企业不应承担的部分，多退少补”。2017年11月22日的县政府常务会议已经同意把开发企业自愿清算作为清算原则，而且开发企业也确有不要求清算的，所以本次修订明确了企业自愿的原则，同时明确了清算范围是优惠政策和项目投资】

**第二条** 实施棚户区改造的开发企业同意对项目进行清算的，与县政府棚改工作领导小组办公室（以下简称棚改办）签订清算协议，解除原棚改合同，互不承担违约责任，并同意按本办法进行清算，接受棚改办委托的第三方机构核算的结果。

【说明：该条文规定的是清算的启动及其启动后的后果。2016年清算办法的原条文是“与开发企业核算后，解除原棚改合同，互相不承担违约责任，退回相应保证金，政府收回开发权”，相对来说比较简单。本次修订明确了要求清算的企业必须与棚改办签订清算协议，签订清算协议后原棚改合同解除，政府方和开发企业互相不追究违约责任，清算时双方要遵循本清算办法，对政府方委托会计机构做出的清算核算结果，开发企业必须接受，否则会出现僵持不下的局面，影响清算进展】

**第三条** 棚改小区内基础设施建安投资的清算，回迁面积分摊小区内基础设施建安投资由政府承担；非回迁面积分摊小区内基础设施建安投资由开发企业承担。分摊比例分别按照回迁面积与非回迁面积所占该棚改小区总建筑面积的比例计算。

（一）回迁面积的计算

1.征拆有房屋产权证的房屋、水淹房、公房（产权归个人的房屋）以及有居委会或街道办事处相关证明的房屋，按照被拆迁房屋建筑面积的1.3倍计算回迁面积；

2.征拆国家机关、事业单位或者国有企业房屋的，按照被拆迁房屋的建筑面积计算回迁面积；

3.征拆合同中体现无照房、84年老房、背包、冷库和门洞等无法核定用途的和其他用途的房屋，按照被拆迁房屋的建筑面积计算回迁面积。

4.被拆迁房屋面积不足36㎡，且无其他居住房屋，有照房和无照房分别按1:1.3、1：1计算回迁面积后，不足36㎡的按36㎡计算。

被拆迁房屋的建筑面积以拆迁公司或征收经办中心备案的征拆合同中标注的建筑面积为准，开发企业与被拆迁（征收）人签订的主合同以外的附属（或补充）合同不在计算范围内，开发企业超过规定标准支付给被拆迁（征收）人的补偿不予结算。本条中计算的回迁面积不作为土地清算及其他事项的依据。

（二）小区内总建筑面积按照国土资源局或规划部门出具的规划验收平面图中实测面积作为依据。

（三）分摊小区内基础设施建安投资的范围

1.小区规划用地红线内被拆迁房屋面积均参与小区内基础设施建安投资分摊，公共道路上和小区用地红线外的占路房屋面积除外；

2.小区内企业配建廉租房的面积不计入小区内基础设施建安投资分摊。

（四）小区内的基础设施范围以及小区内的基础设施投资金额的认定

1.小区内的基础设施包括小区内的道路、室外供水、供电、排水、污水、通讯、路灯路牌、园林绿化、物业用房等设施。

2.参与清算的小区，小区内的基础设施设计文件、施工管理资料、质量验收、结算报告等手续齐全的项目，由开发企业报第三方造价机构进行造价审核后确定建安投资的金额。手续不全，但已投入使用的，由第三方机构进行造价鉴定，按照鉴定价格确定建安投资金额。

【说明：本条规定的是棚改小区内基础设施造价分摊的原则和具体计算方式。2016年清算办法第三条规定“按照我省棚改相关政策，小区内的基础设施建设应区别对待。回迁户部分的公共设施建设可由政府承担，商业开发部分的基础设施建设应由开发企业承担。具体清算办法为按比例划分。在清算过程中，基础设施建设具体工程量手续齐全的，报财政局预决算审查中心审核，按审核结果计算。手续不全的，由有资质的中介机构进行评估认定（包括供热、供水、道路、绿化、供电、上水、下水、公共部分征收土地的相关配套费和建设费等）”。在清算过程中，对回迁面积的认定出现争议，本次修订做出了明确规定。关于回迁面积的结算标准，当年的补偿政策是“拆一还一”，但实际拆迁中开发企业都是超标准支付补偿才能签订协议，另外在拆迁变为征收后补偿标准明显提高，而且清算原则中确定的是对开发企业的拆迁成本不计算利息，所以为尽量体现公平原则，按照征收补偿中的补偿+奖励的标准与开发企业进行结算比较切合实际，并能被多数开发企业接受，故本次修订中对有照房屋、水淹房、公产房及有相关证明的房屋按照拆迁建筑面积的1.3倍计算，作为分摊小区内基础设施建安投资的回迁面积。对于公共道路和小区用地红线以外的被拆迁房屋，拆迁成本均由政府承担，这部分回迁面积不计入分摊小区基础设施建安投资的面积。

在清算过程中，有开发企业提出项目配建的廉租房应该计入分摊小区基础设施建安成本的“回迁面积”。配建廉租房是吉林省建设厅《廉租住房配建实施办法》规定的开发企业必须履行的义务，而且2018年11月19日县政府常务会议纪要第十一条规定“我县配建廉租房的建设成本由1900元/㎡调整至2200元/㎡”。既然政府已经按建设成本支付了廉租房的价款，廉租房不应计入分摊小区内基础设施建安成本】

**第四条** 公共道路和小区用地红线外的地上物征拆补偿成本以及道路修建的建安成本由政府承担，承担范围和标准根据本办法确定。

（一）公共道路以及小区用地红线外范围，以土地行政主管部门出具的土地使用证边界为准。

（二）公共道路和小区用地红线外地上物征拆成本计算

1.由自然资源局（规划部门）与拆迁公司或征收经办中心共同出具公共道路和小区用地红线外占路拆迁房屋平面图，确定占路被拆房屋所有权人及房屋面积，占路房屋回迁面积按照本办法第三条第（一）项规定进行计算。

2.公共道路和小区用地红线外占路房屋由第三方评估机构按照被拆迁房屋拆迁位置的房屋单价进行评估，评估基准日为2016年6月30日。

3.政府承担的征拆成本的计算：占路房屋回迁面积\*拆迁位置的房屋单价。

（三）公共道路和小区用地红线外土地补偿成本计算

1.集体土地的补偿成本计算

公共道路和小区用地红线外占用集体土地的，由土地行政主管部门出具占地面积的书面认定，由集体土地所在村委会出具开发企业支付集体土地征收补偿付款证明，经清算机构审核确认后按县政府规定的城郊集体土地补偿标准（130元/平方米）进行计算，作为政府承担的征拆成本。开发企业超标准支付的集体土地补偿在清算中不予确认。

2.占用出让土地的补偿成本计算

公共道路和小区用地红线外占用出让土地的，按照拆迁时点土地的评估价据实结算。

（四）公共道路和小区用地红线外公共基础设施建安成本的计算

公共道路和小区用地红线外的公共基础设施由开发企业建设的，建安成本以第三方造价机构审核或鉴定的结果为准，由政府承担。

【说明：本条规定的是公共道路和小区用地红线以外的公共用地所发生的征拆成本和建安成本的结算标准与计算方式。2016年的清算办法规定的不够具体，对公共道路使用集体土地的征拆成本没有规定。在实际清算中，库仑大路的建设也在清算范围内，而库仑大路所占用的土地大部分是集体土地，对该部分征拆成本是按每平方米130元的政府定价执行，还是按照开发企业向公建单位供地的收费标准每平方米519元执行，或是按开发企业实际支付的补偿成本计算，产生争议。考虑到集体土地征收的补偿标准由县级人民政府确定是法律所规定的，以及清算的基本原则是对开发企业超标准补偿不予认定，所以本次修订是按照政府确定的集体土地征收补偿标准计算土地征收成本。

对于公共用地占用拆迁房屋的面积由规划部门使用专业技术手段确认更为准确，故规定由规划部门根据依法签订的补偿合同出具相关图表，再认定占用的实际面积。

对于公共用地征拆房屋的成本，是按照拆迁房屋的位置评估价格还是按回迁房屋的位置评估价格，原棚改办法中没有明确，为了切合实际，本次修订的意见是，按照被拆迁房屋拆迁位置的房屋单价评估价格。

对于评估基准日，棚改清算开始于2016年，原清算办法确定的评估基准日是2016年6月30日，为保持政策的连续性、稳定性，本次修订仍将2016年6月30日作为相关评估的基准日】

**第五条** 棚改项目的可研编制、规划、设计、勘查等前期费用和投入资金的利息不在清算范围内，政府不予分担。

**【**说明：本条是新增加的条文。在实际清算中，有开发企业提出由政府分摊小区建设的前期费用。因为清算的原则是政府承担小区内回迁面积所分摊的基础设施建安成本和公共用地的征拆成本、公共设施的建安成本，小区建设的前期费用不应该由政府承担。

棚改清算的基本原因是国家取消拆迁政策，实行征收政策。在拆迁的政策背景下，开发企业应该承担棚改成本，而在征收政策的背景下进行清算，对原由企业承担的部分成本投资虽然归政府承担了，但政府不应该承担该部分投资的利息，所以本条规定开发企业投资的利息不在清算范围内，政府不予承担**】**

**第六条** 进行清算的棚改项目，开发企业建设的公共道路及小区内基础设施投入使用超过两年的不再验收，视为合格；签订清算协议时投入使用未超过两年的由相关单位组织验收。

对视为合格或已经验收合格的公共道路等基础设施，由政府相关主管部门按市政基础设施进行管理。

【说明：受历史条件的限制，棚改企业建设的公共道路等基础设施，大部分没有履行验收程序，就已经投入使用。根据相关法律规定，对未经验收投入使用的建设工程视为合格。为了明确公共设施的管理职责，本办法新增规定，投入使用超过两年（即超过质量保证期的）的不再履行验收程序，视为合格，由市政管理部门进行管理】

**第七条** 本办法中所涉及的评估机构、造价机构、会计师事务所等第三方机构，由棚改办在住建局和财政局备选库内选定。

【说明：本条是新增的条文。在清算中，由专业机构提供服务，可以提高工作效率，保证工作结果的准确性。在选择服务机构时，应根据政府采购的相关规定进行。为了提高工作效率规定服务机构由棚改办选择】

**第八条** 开发企业已签订棚改合同但未实施拆迁或者未完成拆迁就中止，且棚改合同约定的履行期间已经届满放弃开发的，出具相关放弃开发承诺，政府可组织清算，采取“一事一议”的方式予以解决。

【说明：本条规定的是“半拉子”棚改拆迁项目的处理方式。2016年清算办法第九条规定“开发企业拆迁部分房屋后放弃开发的，出具相关放弃开发的承诺，政府可组织清算，按新征收政策核算价款。企业多支付的政府不予承担，然后解除合同，政府重新挂牌”，按新征收政策无法核算价款，本次修订进行了修改，针对此类问题，采取“一事一议”的方式予以解决，例如紫御公馆及伊水蓝湾项目依据政府专题会议予以清算】

**第九条** 进行清算的棚改项目，对回迁面积部分应享受税费减免、土地出让金返还或划拨用地等优惠政策；对非回迁面积部分已经享受的税费减免、土地出让金免收或返还、补贴、补助、奖励等优惠政策进行清理和结算。清算后，应由开发企业返还给政府的资金优先抵偿根据清算结果政府应该支付给开发企业的征拆补偿、公共道路和基础设施建安投资、棚改保证金等费用；开发企业尚欠部分由棚改办代表县政府依法清收，收回后上缴财政。

税务部门应根据《吉林省人民政府关于县（市）城市棚户区改造指导意见》（吉政发[2007]5号）的规定，对企业实际缴纳的税金予以区分认定，对应予免征而实际已经征收的税金抵扣政府分摊的征拆成本和建安投资；对不应减免而实际减免的税金由开发企业补缴，但免交滞纳金。

【说明：我县2007年基于市场化运作方式制定的棚改优惠政策，在税费减免方面超出了国家和省级部门的规定，比如伊政发[2007]7号文件第六条规定，在城市棚户区改造项目范围内进行拆迁的，免征拆迁契税。吉林省人民政府吉政发[2007]5号文件，《吉林省人民政府关于县（市）城市棚户区改造的指导意见》规定“县（市）城市棚户区改造项目给予地方税收优惠政策照顾。对符合条件的项目，以划拨方式取得土地使用权的不征契税；棚户区居民因拆迁而重新承受普通住房的，免征契税。”其中只规定免征划拨方式取得土地使用权和被拆迁居民取得普通回迁房屋的免征契税，而没有“**拆迁契税**”的概念，所以本次修订清算办法，在本条中明确优惠政策的清算以省政府或其组成部门的政策规定为准，与开发企业按照“多退少补”的方式进行结算。

对于清算出来的开发企业应该补缴的税金，是由于政府制定政策的偏差所致，不是开发企业故意拖欠税款，所以应予补交的税款不应承担滞纳金。

对于企业应该向政府交纳的款项首先冲抵政府应该向其支付的征拆成本、公共设施建安成本等费用，冲抵后仍应补交的资金由棚改办代表政府进行催收，按照收支两条线的规定，收回的款项缴入财政账户】

**第十条** 棚改清算由棚改办委托第三方机构进行核算，审计局结合单位实际情况对棚改清算工作可采取直接介入或者第三方出具的清算报告予以复核。开发企业对清算结果予以书面确认后，政府应该支付给开发企业的资金可优先抵扣开发企业欠缴的税款、农民工工资以及本项目所欠的土地出让金和行政事业性收费欠费，财政局根据棚改办与开发企业签订的清算结果确认文件将相应款项拨付给相关部门。对政府应该拨付给开发企业的资金，由县棚改办申请县财政局根据实际情况予以拨付。

**【**说明：本条是与第九条向对应的条文，第九条规定了企业应付给政府的款项的支付路径，本条规定了清算结果确认后，政府应该给付开发企业的资金的支付路径。对政府应该支付给企业的款项首先冲抵开发企业的欠税、行政事业性收费欠费、土地出让金、民工工资等，其余资金按照财政的资金安排情况经棚改办申请后拨付给开发企业。这样规定可以缓解财政的支付压力。**】**

**第十一条** 县棚改办作为县政府棚户区改造的工作部门，负责对棚户区改造项目清算工作的组织、协调、指导和实施；县财政局、审计局、自然资源局、税务局、住房和城乡建设局等部门在各自的职责范围内提供相关数据并协助推进棚改项目清算工作。

**【**说明：本条文是新增条文，规定了各相关部门在棚改清算工作中的职责，棚改办应该担负主导责任，其他有业务关系的部门必须配合棚改办的工作。**】**

**第十二条** 本办法经县政府常务会议和县委常委会通过后施行，2016年7月29日县政府常务会议通过的《棚户区改造项目清算办法》及2017年11月22日通过的补充规定与本办法不一致的不再执行。正在清算中的棚改项目适用本办法。

本办法由棚改办负责解释，实际清算中遇到本办法未规定的新情况、新问题由县政府采取“一事一议”的方式予以解决。

【说明：本条是本办法实施效力的规定。本办法由棚改办根据县政府的授权起草，县政府按行政规范性文件的制发程序论证、审核、征求意见后，经常务会讨论通过后发布施行。在执行过程授权棚改办对条文释义进行贯彻说明，对未规定的新情况采取一事一议的方式决定处理方法】