

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2026〕11号

上海市人民政府办公厅印发《关于促进城镇开发边界外规划非保留村发展的若干意见》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各相关单位：

《关于促进城镇开发边界外规划非保留村发展的若干意见》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2026年6月30日

（此件公开发布）

关于促进城镇开发边界外 规划非保留村发展的若干意见

为促进我市城镇开发边界外规划非保留村(以下简称“非保留村”)发展,提高农村基础设施完备度、公共服务便利度、人居环境舒适度,更好满足非保留村农民居住和生产生活需求,促进乡村全面振兴,提出以下意见。

一、优化村庄布局

各涉农区在“上海 2035”总体规划确定的总体空间格局、城镇空间体系及建设用地总规模控制要求下,结合总体规划实施评估成果,统筹考虑现状特征、城乡融合、重大战略产业布局、特色村落风貌及生态空间保育等要素,结合区域实际需求,在尊重农民意愿基础上,经评估后优化村庄类型,制定村庄布局优化实施方案,合理确定保留村与非保留村的数量和规模。各涉农区结合村庄布局优化方案,同步按郊野单元村庄规划专项编制要求,形成规划图则,于 2026 年 12 月底前由区政府审批后,报市规划资源局纳入全市国土空间基础信息平台实施统一管理。(责任单位:各涉农区、市规划资源局、市农业农村委)

二、加强实施计划统筹

各涉农区应以镇(乡)为基本单元,在已制定的村庄布局优化方案基础上,全面摸清非保留村的空间范围、农户户数与宅基地底数,综合考虑区级财力、项目可行性及农民改善居住条件的紧迫程度,科学编制非保留村近期(5年内)、中期(5—10年)、远期(10年以上)实施计划,合理确定撤并规模与时序,形成“十五五”期间可操作的非保留村实施计划。实施计划编制时应重点考虑受新三高两区、新邻避设施、乡村建设、重大工程影响的村庄,并统筹低效建设用地减量化、“小散”园区整治和农民相对集中居住等工作安排。非保留村实施计划经区政府认定后,报市农业农村委、市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市发展改革委联合审查备案。(责任单位:各涉农区、市农业农村委、市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市发展改革委)

三、合理满足居住需求

列入近期撤并计划的非保留村,应成片、整区域推进农民相对集中居住;经认定属于危险房屋的,优先纳入集中居住实施计划;对尚不具备安置条件的,须落实临时安置措施。列入中、远期撤并计划的非保留村,对于经认定属于危险房屋的,鼓励纳入农民相对集中居住,实现上楼、货币化退出或者在规划平移集中归并点(X点)实施易地新建;探索农村集中式住宅建设模式(多层、高层);若无规划明确的平移集中归并点,允许农户参照市政府相关管理规

定,在符合乡村风貌管控要求的前提下实施翻建。对合法持有宅基地房屋的非农户,可以自主选择改善居住条件,对于经认定属于危险房屋的,按规定实施修缮;有条件的村,可以通过建设公租房予以安置,或以货币化补偿方式自行解决居住需求。各区、镇(乡)政府要严格执行危险房屋认定程序,对于经认定属于危险房屋的,应及时消除危险因素;强化对修缮、翻建、易地新建实施的全过程监督管理;对平移归并点要加强功能配套、景观环境、乡村风貌与建筑品质等方面的整体设计与管控。(责任单位:各涉农区、市住房城乡建设管理委、市农业农村委、市发展改革委、市规划资源局、市财政局)

四、简化建房审批程序

在符合节约集约用地导向且不增加耕地和永久基本农田占用情况下,对用地面积不变但需调整地块边界和位置的合法宅基地,采取图则更新方式纳入国土空间规划“一张图”管理。完善宅基地审批与建房规划许可联审联办机制,优化镇(乡)政府受理、审查、批准和许可流程,实行一窗受理材料、多部门内部联动限时审批、一次性发放乡村建设规划许可证。(责任单位:各涉农区、市农业农村委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委)

五、提高宜居宜业基础保障能力

加强非保留村基础性、普惠性、兜底性公共基础设施建设。对

列入近期撤并计划的非保留村,提升公共服务设施保基本能力。对列入中、远期撤并计划的非保留村,聚焦“房、田、水、路、林、村”六大要素,提升人居环境,推进乡村一体化综合管护;盘活利用非保留村存量资源,保障乡村产业发展需求;提升乡村运营管理水平,强化产业联农带农作用。将有条件的中、远期撤并计划内的非保留村,纳入宜居宜业和美乡村片区建设范围,推动乡村产业引育,推进乡村社区生活圈建设,实现公共服务在服务内容、质量和便利程度上的均等化,构建与现代生活相适配的乡村生活空间。(责任单位:市农业农村委、市规划资源局、市财政局、市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市交通委、市水务局、市绿化市容局、各涉农区)

六、提升乡村治理能力

加强党建引领,建强非保留村“两委”班子特别是带头人队伍。在乡村治理积分制全覆盖的基础上,通过民主程序将非保留村治理重点难点纳入积分体系,推动建立长效运行工作机制。深化农村精神文明建设,推进移风易俗,充分发挥村民自治作用,多渠道引导村民参与乡村建设发展。(责任单位:市委组织部、市委社会工作部、市农业农村委、各涉农区)

市各相关部门、各涉农区要尊重农民意愿,发挥农民主体作用。市各相关部门要加强联动,强化对区级工作的督促指导,对非

保留村规划优化调整、撤并时序安排、土地指标落实、资金支持等方面予以政策倾斜。各涉农区要落实主体责任,形成市级指导、区级统筹、镇级实施的工作合力。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2026 年 6 月 30 日印发