

# 上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源乡〔2021〕496号

## 关于印发《关于上海市推进乡村振兴战略 加强规划资源管理的实施意见》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为深入推进乡村振兴战略，全面实施《上海市城市总体规划（2017—2035年）》、《上海市乡村振兴“十四五”规划》，进一步加强乡村地区规划资源管理，我局会同相关部门研究制定了《关于上海市推进乡村振兴战略加强规划资源管理的实施意见》。经市政府同意，现予印发，请遵照执行。

上海市规划和自然资源局  
2021年12月20日

# 关于上海市推进乡村振兴战略 加强规划资源管理的实施意见

乡村是超大城市的稀缺资源，是城市核心功能的重要承载地，是提升城市能级和核心竞争力的战略空间。为深入推进乡村振兴战略，全面实施《上海市城市总体规划（2017—2035年）》、《上海市乡村振兴“十四五”规划》，按照《中共上海市委 上海市人民政府关于建立上海市国土空间规划体系并监督实施的意见》（沪委发〔2020〕13号）等要求，现就本市推进乡村振兴战略加强规划资源管理提出实施意见如下：

## 一、明确总体要求和基本原则

**（一）总体要求。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持生态优先、底线约束、城乡融合、品质提升的总体要求，全面履行自然资源管理“两统一”核心职责，坚持“规划统筹优化、土地底线管控、全地类用途管制、行动计划保障”的路径，不断优化国土空间格局，协调各类乡村建设行动，提高土地资源利用效率，凸显农业农村的经济、生态、美学价值，保障乡村地区生产、生活、生态融合发展的需要，助推乡村全面振兴。

## （二）基本原则

**加强规划引领。**坚持总体管控和行动导向，按需编制郊野单

元村庄规划，统筹优化国土空间布局，切实保护耕地和永久基本农田，落实国土空间用途管制，系统谋划近期行动计划。

**强化行动保障。**协调开展国土空间开发利用和生态保护修复活动，持续推进建设用地减量化，促进耕地和永久基本农田集中连片，充分尊重农民意愿，有序推进农民相对集中居住，统筹开展生态环境建设，优化配置乡村产业用地空间。

**坚持品质提升。**面向未来，优化公共服务设施、生产服务设施和基础设施配置，构建乡村社区生活圈。加强村庄设计引导，挖掘乡村传统建筑元素，传承江南文化内核，保护乡村自然风貌，提升乡村环境质量和空间品质。

**确保规范高效。**坚持分类管理和规范高效，推进农村土地制度改革，深化乡村建设项目审批制度改革，完善市、区、镇管理机制，加强政策有效供给和管理协同。

## 二、强化规划支撑，统筹国土空间利用格局

**(三)加强乡村规划编制。**加快编制镇级国土空间总体规划，统筹城镇和乡村发展，明确总体发展目标、核心指标和空间布局，合理优化村庄布局。按需编制郊野单元村庄规划，详细落实国土空间总体规划，协调各类专项规划，统筹安排各类用地布局，为国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设工程项目规划许可和各类乡村建设工程项目等提供法定依据，指导乡村风貌设计。在总体空间指标平衡前提下，按建设行动编制或修改郊野单元村庄规划，落实规划用地和空间准入要求。合理设定规划

弹性控制指标，分类优化规划管理程序。

**(四) 提升村庄设计水平。**加强乡村设计总体风貌引导，延续乡村自然环境肌理，保存乡村传统记忆，挖掘乡村传统建筑元素，保护乡村自然水系，加强乡村建设生态化、低碳化设计。要引入高水平设计力量支撑，通过公开方案征集、设计竞赛等方式加强多方多专业设计力量参与，探索建立乡村责任规划师制度，落实乡村建筑师制度，搭建乡村规划实施平台，切实提高乡村建设品质。全域土地综合整治区域、乡村振兴示范村、农民集中居住点、绿色田园先行片区应开展村庄设计，规划保留村、村庄重点区域可按需开展村庄设计。

### 三、规范管理秩序，加强国土空间开发保护

**(五) 严格保护耕地和生态红线。**严格落实耕地和生态保护制度，坚守150万亩永久基本农田底线和202万亩耕地保护空间，加强耕地保护精细化管理，落实耕地保护责任制。大力开展全域土地综合整治，加强高标准农田建设，聚焦土地整备引导区，有效增加补充耕地数量，提升耕地质量，促进耕地和永久基本农田集中连片，优化调整永久基本农田布局，协同开展农、林、水生态环境建设，开展生态保护和修复、生态系统质量提升活动，严守生态保护红线。

**(六) 全面实施国土空间用途管制。**加强规划引领、计划管理、空间准入、用途转用和监管监测，实施乡村地区全域、全要

素、全过程用途管制。针对乡村地区各类自然资源要素和国土空间利用活动，严格依据国土空间规划和用途管制规则依法办理相关手续，健全用途转用规则，优化用途转用程序，加强地类变更管理。按照第三次全国国土调查分类标准，对规划确定的占地小于100平方米的厕所、供电、供气、通讯、垃圾储运、污水处理等零星小微公共服务设施、以及为观景提供便利的观光台、栈道（宽度不超过2米）等非永久性附属设施，可以按照原地类管理，加强规划管控。

**（七）加强国土资源利用保障。**加强建设用地总量控制和流量保障，实施乡村地区各类国土资源利用计划联动管理。持续推进低效建设用地减量，引导建设用地减量化指标优先保障农村一二三产业融合发展和基础公共服务设施等项目，各涉农区年度建设用地减量化指标用于乡村振兴项目比例应不低于5%，纳入乡村振兴考核。保障农村村民住宅建设用地指标需求，农民相对集中居住项目确实存在用地指标落实困难的，可申请减量化周转指标，周期最长不超过5年。对农民相对集中居住节余指标专账管理，各区应将节余指标优先用于经营性地块开发，使用节余指标的土地和用于农民集中安置的土地，优先纳入土地储备计划和土地供应计划。

**（八）规范设施农业用地管理。**促进现代农业健康发展，加强设施农用地总量控制、布局优化和分类管理，存量设施农用地不再使用的，应恢复原用途或复垦达到耕种条件。设施农业项

项目规模和选址要强化规划引领，科学合理安排项目中各类用地布局，优先避让永久基本农田，尽量少占或不占耕地。在满足乡村风貌保护、区域建筑高度控制等前提下，鼓励设施农业项目建设多层建筑。简化设施农业用地审批程序，依据相关规定办理审批手续，严格过程监管和日常监管，确保农地农用。

**(九) 优化建设用地配置。**在符合国土空间规划、建筑质量安全的前提下，有序盘活乡村房地资源，鼓励对依法登记的宅基地房屋等进行复合利用，发展乡村民宿、农产品初加工、电子商务等乡村产业。规划保留的现状建设用地，可通过规划重新设定土地用途和开发强度，依法实施转型利用。引导乡村产业在镇域范围内统筹布局，向镇区和村庄建设边界内集聚，对于利用特定区域农业、自然环境、历史人文等优势资源，开展农产品初加工、发展休闲农业和乡村旅游等必需的配套设施建设，可在不占用永久基本农田和生态保护红线、不突破建设用地指标等约束条件、不破坏生态环境和乡村风貌的前提下，可以在村庄建设边界外安排少量建设用地，实行比例和面积控制，依法办理农用地转用手。根据乡村产业特点和用地特征，乡村建设项目可以按照建筑占地合理确定建设用地边界，实施“点状”布局，实施建筑总规模控制，因地制宜解决停车、绿化、安全空间配置要求。

**(十) 明晰土地利用路径。**农村村民建房、公共服务设施、以及集体经济组织自办或以土地使用权入股、联营等方式与其他单位共办乡村产业项目的，可以依法使用集体建设用地。按照国

家统一部署，经规划确定为工业、商业等经营性用途，符合产业准入和生态保护要求并依法登记的集体经营性建设用地，可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人在一定年限内有偿使用，优先支持集体经营性建设用地建设保障性租赁住房。

**(十一)深化审批改革。**加快推进乡村建设项目“多审合一”、“多证合一”审批制度改革，合并办理用地预审和选址意见，合并办理乡村建设规划许可和建设用地许可、建设用地批准书。涉及农用地转用审批手续的，探索合并办理农用地转用和供地审批事项。提高乡村振兴项目乡村建设规划许可证办理效率，建立乡村振兴重点项目绿色通道，列入工程建设项目库，提前开展规划土地技术服务，统筹各类专业设计，做深规划设计方案，做细建设工程设计，涉及修改郊野单元村庄规划的可同步编制规划调整方案。

#### 四、强化保障措施，夯实国土空间管理支撑

**(十二)统一确权登记。**落实自然资源统一确权登记法治化、规范化、标准化和信息化要求，实行水域、森林、滩涂等自然资源统一确权登记，明确权利主体和责任主体，完善全类型不动产登记技术路径，健全确权登记制度体系，严格登记成果管理，加强登记成果应用。抓紧开展房地一体权籍调查，稳步推进农村宅基地登记，夯实乡村地区自然资源资产管理的产权基础。

**(十三)严格监督执法。**健全国土空间用途监测监管机制，逐级压实国土空间用途管制责任，确保部门协同、上下联动、措

施有力。强化规划实施评估、地类变化监测和各类国土空间开发利用全过程监管，严控新增违法违规用地。加大执法力度，对于未按国土空间用途管制要求实施等情况，及时责令限期整改，依法严肃查处并严格追究责任。加强各类违法用地整治力度，大力开展农村乱占耕地建房专项整治和历史违法用地专项整治，逐步消除存量违法用地。严格禁止违法违规买卖宅基地，严禁下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆。

公开属性：主动公开信息