

上海市人民政府文件

沪府规〔2019〕21号

上海市人民政府关于切实改善 本市农民生活居住条件和乡村风貌 进一步推进农民相对集中居住的若干意见

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为更好地实施乡村振兴战略，推动郊区乡村成为提升上海城市能级和核心竞争力的战略空间，打造上海现代化国际大都市的亮点和美丽上海的底色，现就切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌，进一步推进农民相对集中居住工作提出如下实施意见：

一、明确指导思想、基本原则和工作目标

(一) 指导思想

全面贯彻党的十九大和中央农村工作会议精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，践行新发展理念，按照农业农

村优先发展的要求,落实上海 2035 总体规划,实施《上海市乡村振兴战略规划(2018—2022 年)》和《上海市乡村振兴战略实施方案(2018—2022 年)》,在充分尊重农民意愿的基础上,进一步加大政策支持力度,鼓励和引导农民相对集中居住,节约集约土地资源,切实改善农民生活居住条件和乡村风貌,不断增强农民群众的获得感、幸福感、安全感。

(二)基本原则

1.坚持以人为本。通过引导农民相对集中居住,让更多农民共享城镇化地区和农村集中居住社区更好的基础设施和公共服务资源,促进土地资源集约节约利用。

2.加大支持力度。在农民集中居住规划空间和土地指标落实、市与区资金支持和项目融资等方面,加强政策聚焦。

3.落实主体责任。注重市、区统筹,落实各涉农区主体责任,建立完善工作机制,强化对区级工作的督促考核,形成市、区共同推进农民相对集中居住的合力。

4.尊重农民意愿。引导农民形成对相对集中居住的合理预期,发挥农民主体作用,完善集体经济组织内部民主决策程序,履行必要的契约承诺,切实保障农民实现宅基地权益的自主选择权;加强分类指导,把握好工作力度和节奏。

(三)工作目标

到 2022 年,约 5 万户农民实现相对集中居住。推进重点为,高速公路、高铁、高压线沿线,生态敏感区,环境综合整治区,以及

规划农村居民点范围外的分散居住户。

二、实施进城城镇集中居住支持政策

(一) 规划和土地

1. 优化安置地块规划选址。各涉农区要优先保障农民集中安置用地, 将安置地块优先布局在城镇化地区、大型居住社区和周边现状为建设用地的地块, 安置地块要满足基本公共服务、交通和生活便利等条件, 同时考虑安置区域的适度规模以降低配套成本。相关安置地块一旦锁定, 纳入刚性管控, 若涉及重大规划调整, 优先保障安置地块。在坚持合理安置标准、满足区域配套和环境风貌要求的基础上, 对已规划的集中居住项目地块, 经论证后可适度提高容积率, 涉及容积率调整的项目, 可按照简易程序办理。在优先利用规划新增住宅用地的基础上, 允许各涉农区适度调整规划建设用地结构, 可将原规划商办用地调整为农民集中居住项目用地, 容积率可不变。允许各涉农区通过规划调整, 适当增加开发边界范围, 将镇区周边集体建设用地定向用于建设农民集中居住安置房。

2. 增加土地指标管理弹性。进一步提高增减挂钩的灵活性, 延长增减挂钩周期至 5 年, 用于农民集中居住安置项目的土地周转指标由市级保障。使用低效建设用地减量化形成的建设用地指标办理新地块农转用征收手续的, 可免缴新增建设用地土地有偿使用费和耕地开垦费。挂钩建新地块优先纳入经营性用地出让计划。

3.农民进城镇集中安置地块土地出让起始价,按照拟出让地块所在区域同类用地基准地价的70%确定,安置地块可采取定向方式出让。经约定,安置地块土地出让价款可分期缴纳,首次缴纳比例不得低于50%,最迟在两年内全部缴清。

(二)资金支持

1.市级土地出让金返补。按照本市城乡建设用地增减挂钩政策的农民进城镇集中居住项目所涉节余建设用地,市级土地出让收入按照每亩400万元的基数计算返补。

2.市级财政资金补贴。市级财政根据市住房城乡建设管理委牵头的市级推进机构(以下简称“市级推进机构”)批复的农民进城镇集中居住项目实施方案确定的总规模,按照市政府确定的标准给予定额补贴。补贴资金可用于项目配套设施建设和贷款贴息等,由各涉农区统筹使用。

3.市级补贴资金预拨。为减轻各涉农区推进农民进城镇集中居住项目启动阶段的资金压力,项目实施方案获得批复后,即拨付市级财政资金补贴和市级土地出让金返补总额的80%;项目竣工验收后,拨付剩余20%的市级财政资金补贴;土地出让完成后,拨付剩余20%的市级土地出让金返补。

(三)安置房型

充分考虑农民生活习惯和居住偏好,对农民进城镇集中居住安置房,允许各涉农区结合实际,合理制定房型标准。

(四)相关税费

对进城镇集中居住分配的农民安置房,纳入各涉农区区属征收安置房建设计划,可享受和征收安置房一样的税费减免政策。

三、实施农村平移集中居住支持政策

(一)规划和土地

1.优先安排平移集中点用地。各涉农区、乡镇(街道)政府要在各自总体规划中,优先考虑农村平移集中居住点的布局和用地。对布局规划确定的平移集中居住点,若涉及占用耕地的,由各区占补平衡;郊野单元(村庄)规划明确的村庄用地范围调整(宅基地归并平移等),允许通过永久基本农田布局优化予以落地。

2.明晰宅基地跨村平移集中归并路径。支持各涉农区、乡镇(街道)探索多种宅基地跨村平移集中归并方式。对具有建房资格的农户,允许在镇域范围内按照规划跨村平移集中归并。平移集中居住点可采取土地产权调换或者经济补偿方式操作,并按照规定办理土地所有权变更。

(二)资金支持

1.基础设施配套补贴。市、区财政对规划确定的平移集中居住点基础设施配套项目进行补贴,资金由市、区共同承担。其中,市级财政根据市级推进机构批复的农民平移集中居住项目实施方案确定的总规模和市政府确定的标准,给予项目补贴。

2.减量化节地补贴。实施农村宅基地平移集中的项目,原则上,总的宅基地用地规模节地率不得少于25%。对市级推进机构批复的农民平移集中居住项目,宅基地拆旧面积核减建新面积后,

减量部分按照市政府确定的标准给予资金补贴。

(三)风貌管控

加强对农村平移集中居住点建房风貌的管控,保持乡村风貌和建筑肌理。各涉农区要根据《上海市郊野乡村风貌规划设计和建设导则》《上海市村民住房方案图集》要求,结合实际,因地制宜开展农村平移集中点风貌和建筑设计,实行乡村规划师和乡村建筑师制度,提供风貌统一的农房设计图纸,引导农村村民住房建设,体现上海江南水乡传统建筑元素风貌,提升乡村风貌和农房建筑设计水平。推进农村平移集中点建房统一规划、统一设计、自主联合建设,对不符合本市乡村风貌建设导则的不予批准,不予享受基础设施配套补贴和节地政策补贴。

四、降低农民相对集中居住项目成本

(一)水电气等配套工程收费优惠

对经市级推进机构认定的农民相对集中居住项目涉及的电力、通讯、有线电视、给排水和燃气等配套工程,按照动迁安置房配套工程收费标准执行。鼓励各涉农区与配套企业协商,对农村平移集中居住过程中农民建房或者委托建房的配套工程费给予减免。

(二)统筹安排涉农建设资金和项目

对农民进城镇集中居住的社区和农村平移集中居住点,优先安排和整合市、区两级涉农建设资金,统筹实施“四好农村路”、河道整治、生活污水、村庄改造等基础设施建设和环境整治项目,纳

入当年项目安排,相关市级资金政策予以支持,以降低农民集中居住项目基础设施和配套建设成本,增强农民集中居住社区的吸引力。

(三)支持农民相对集中居住项目融资和建设

鼓励政策性银行对农民相对集中居住项目给予融资支持。对农民相对集中居住项目贷款,可参照基准贷款利率执行。鼓励市属国企参与农民相对集中居住项目建设,鼓励公用设施配套企业给予农民相对集中居住项目以优惠支持,相关绩效纳入国企工作考核。

五、规范安置面积和建房标准

(一)进城镇集中居住的实物安置面积

各涉农区要合理确定农民进城镇集中居住的实物安置面积,实物安置面积按照4人及4人以下户不超过180平方米,人口超过4人的,可按照每人20平方米标准增加建筑面积。允许各涉农区结合实际,确定安置房套型面积,但实物安置面积最多不得超过规定上限20平方米。

(二)农村平移集中的建房标准

1.农村村民建房应遵循节约集约用地原则。其中,宅基地面积按照5人及5人以下户不超过140平方米、6人及6人以上户不超过160平方米执行;房屋建筑占地面积按照5人及5人以下户不超过90平方米、6人及6人以上户不超过100平方米执行。农村村民建房檐口高度不得超过10米,屋脊高度不得超过13米,层

数不得超过3层，并取消农业辅房。

2.对原合法发证面积超过现有规定建筑面积标准的，宅基地面积和建筑占地面积按照上述规定执行，与原合法面积之间的差额部分以货币化方式补偿。

（三）多元安置方式

1.对进城镇集中居住，在确保自住需求的基础上，可结合产业用房、股权安置、养老安置以及货币补偿等多元化方式，保障农村村民宅基地财产权益。鼓励各涉农区通过加强公共服务，减少农户实物安置面积量。

2.鼓励各涉农区采用货币补偿方式，引导农民自愿退出宅基地，退出后可以购买1套自住商品房。对合法合规取得宅基地并自愿有偿退出的农户，各涉农区可参照农民进城镇集中居住的补贴标准，给予货币化补偿。

六、加强农村村民建房管理

（一）强化规划管控

按照各涉农区新市镇总体规划、村庄布局规划和郊野单元（村庄）规划，严格控制规划农村居民点范围以外农房新建、改建和翻建。

（二）加强宅基地审批管理

坚持“一户一宅，节约集约利用”，具有宅基地资格权的农户，可依法申请和使用宅基地。宅基地资格权按照本地区“农业户籍+农村集体经济组织成员”确定，具有宅基地资格权的农户以户

为单位申请宅基地,申请建房用地的人数计算,按照本市农村村民住房建设管理有关规定执行。相关部门要按照法律法规,依申请依法审批,并加强建房管理。

(三)分类建房

对有宅基地资格权且位于规划农村居民点范围内的农户,在符合村庄设计和乡村风貌管控要求的前提下,允许实行翻建、改建。对有宅基地资格权但位于规划农村居民点范围以外的农户,引导其选择进城镇集中居住,或到规划确定的农民集中居住点实施平移集中建房,并严格执行宅基地用地规模和建房标准。对符合分户条件的农户,采取多种方式保障其居住权。对无宅基地资格权的非农户翻建、改建住房作出必要限定,采取进城镇集中居住或者货币补偿方式引导其退出宅基地。

(四)村民自治

按照村民委员会组织法规定,充分发挥村民自治作用,建立健全农村土地管理议事决策机制、民主监督机制和矛盾纠纷调处机制等,促进农村基层土地管理的民主决策、自我管理、自我监督。依托村民自治组织和乡规民约,对村庄规划编制、农民建房资格认定、分户建房申请、建房和安置面积标准等相关事项,须先经集体经济组织讨论决策,再报送区、乡镇(街道)审核。

七、落实工作要求

(一)完善工作推进机制

1.由市住房城乡建设管理委牵头推进本市农民相对集中居住

工作,增加市绿化市容局、市水务局、市地方金融监管局等部门作为市级推进机构成员单位。按照优化、高效、精简的要求,建立农民相对集中居住项目实施方案“一口受理、并联审批、一次下达”的审批流程,构建牵头部门抓统筹、职能部门共同支持的工作机制。

2.各涉农区要按照乡村振兴战略领导责任制,区委、区政府负总责,乡镇(街道)抓落实,各涉农区主要领导为推进本区农民相对集中居住的第一责任人。建立完善区级农民相对集中居住工作推进机制,明确责任部门,制定年度工作计划和项目实施方案,强化工作落实,强化考核监督。

3.各涉农区土地减量化腾出的空间,要优先保障农民进城镇集中居住项目。要优化农民集中居住地块的选址,切实承担地块周边基础设施和公共服务设施的建设任务。相关土地增值收益,主要用于所在镇域的基础设施改造和完善。

4.各涉农区要充分利用商品住房配建、大型居住区区属房源,作为农民集中居住安置用房,优先保障高龄、适婚、无房户的首套安置房需求。鼓励盘活大型居住区已供应、未使用的存量房源,用作农民集中居住安置用房。

(二)实施目标责任考核监督

1.将推进农民相对集中居住工作纳入乡村振兴年度目标责任制考核和涉农区领导干部绩效考核,考核重点为农民相对集中居住地块规划落实、土地指标保障和资金投入、农村村民建房管理等情况。对工作落实不力的区进行通报约谈。

2.建立农民相对集中居住常态化督查机制,将农民相对集中居住纳入市政府重点工作,将农民集中居住安置房建设纳入本市重大工程,建立月上报、季通报、年考核的督查制度。

3.建立涉农区推进农民集中居住工作与土地利用审批挂钩机制,对农民相对集中居住工作推进不力或者出现违法建房、土地违法案件未销号结案的,暂停一般项目用地审批。

本意见自 2019 年 5 月 5 日起实施。2016 年 4 月 20 日市政府印发的《关于促进本市农民向城镇集中居住的若干意见》(沪府〔2016〕39 号)同时废止。

2019 年 5 月 5 日

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监察委，
市高法院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2019年5月5日印发