

松江区人民政府文件

沪松府〔2022〕44号

上海市松江区人民政府关于 印发《松江区关于进一步统筹城乡高质量发展 推进农民相对集中居住的实施意见》的通知

各镇人民政府、街道办事处、区政府各部门：

经区政府第4次常务会议审议通过，现将《松江区关于进一步统筹城乡高质量发展 推进农民相对集中居住的实施意见》印发给你们，请认真遵照执行。



2022年3月15日

松江区关于进一步统筹城乡高质量发展 推进农民相对集中居住的实施意见

为更好地落实乡村振兴战略，统筹城乡高质量发展，切实改善本区农民生活居住条件和乡村风貌，扎实推进浦南绿色发展实践区建设，统筹推进浦南浦北均衡发展。按照《上海市人民政府关于进一步支持农民相对集中居住工作的实施意见》（沪府发〔2022〕2号，以下简称《意见》）等文件精神，结合本区实际，就进一步推进本区农民相对集中居住工作提出如下意见：

一、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十九大、十九届历次全会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，秉持新发展理念，按照农业农村优先发展的要求，落实本市2035总体规划、乡村振兴战略规划和实施方案，按照本区乡村振兴战略要求以及区委区政府工作部署，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。顺应农民意愿，积极鼓励、正确引导农民相对集中居住，让更多农民共享城镇化地区和农民集中居住社区更好的基础设施和公共服务资源，切实改善农民居住环境，加快形成政府积极引导、农民主动参与的工作新局面。

2. 农业农村优先发展。强化精准制度创新和有效制度供给，在农民集中居住规划和土地、资金支持等方面加大投入力度，加强政策聚焦，促进本区农民“节地保障得实惠”。

3. 注重市区镇协力推进。严格落实市级工作要求，充分用好市级支持政策，建立完善区级工作机制，加强区级统筹推进，发挥好街镇推进落实主体责任，形成市区镇三级推进合力。

4. 激发农村农民内生动力。引导农民形成对相对集中居住的合理预期，充分尊重农民意愿，完善集体经济组织内部民主决策程序，切实保障农民实现宅基地权益的自主选择权。

（三）工作目标

到“十四五”末，完成农民实现相对集中居住数量不少于10000户，其中到2022年不少于5000户（力争6100户）。全区整体上以进城镇集中居住为主，户数占75%左右。按照与地方财政承受力相匹配的原则，各镇采用与当地实际情况和农民意愿相符合的推进模式。

重点聚焦高速公路、高铁和高压线沿线、生态敏感区和环境综合整治区“三高两区”，优先完成“三高”地区集中居住

工作；优先实施乡村振兴示范村以及规划农村居民点范围外 30 户以下的零散宅基地。

二、推进模式和支持政策

利用增减挂钩、土地整治、小城镇发展改革试点等项目有序推进农民宅基地置换进镇上楼集中居住，为推进农民相对集中居住发挥积极作用。结合各镇实际，在充分尊重农民意愿的基础上，采取进城镇集中居住、农村平移集中居住、宅基地有偿退出等多种模式推进农民相对集中居住工作。

（一）进城镇集中居住

各镇按照《意见》要求优化本镇上楼安置办法，编制和实施增减挂钩项目。农户拆除原有宅基地房屋后置换到本区集建区内国有土地建设的高层安置房。

1. 规划和空间

（1）优化安置地块的规划选址。各镇按照《意见》相关要求通过调整用地性质、提高容积率、增加开发边界等举措优先保障农民集中安置用地。区房管部门统筹协调大居和其他区级安置房源供给。

（2）实施跨镇增减挂钩项目。具备条件的浦南镇和浦北镇在充分论证项目可行性后，可向区规划资源部门申请共同编制跨镇增减挂钩项目实施规划，探索建立区域统筹利益平衡机制。本镇镇域内集中居住项目可不再编制报批增减挂钩实施规划，

拆旧地块和建新地块位置及规模等主要控制要素可纳入集中居住项目实施方案。

(3) 周转指标保障。进城镇集中居住安置地块涉及农转用的，可参照增减挂钩政策，申请使用市级周转指标。由区规划资源部门做好台账管理，周转期限最多可至 5 年。

2. 资金支持

(1) 资金补贴标准。市级财政按市政府确定的标准给予定额补贴。区级资金对浦南地区按区政府确定的标准给予定额补贴。浦南各镇实施跨镇增减挂钩项目，可按照《松江区关于进一步加强集建区外现状建设用地减量化工作管理办法》（沪松府〔2019〕176号）及相关规定实施指标收储和结算，通过减量化通道享受区级减量化补贴。浦北各镇通过实施本镇增减挂钩项目资金自求平衡。

(2) 集中居住安置房地块土地出让金返还。为缓解各镇（石湖荡镇、新浜镇、泖港镇、叶榭镇、车墩镇、佘山镇）安置房项目建设资金压力，对集中居住安置房建设地块计取的区级土地出让净收益全额返补至项目所在镇。安置地块土地出让价款缴纳按照《意见》相关要求执行，可根据土地减量化情况，以集中进镇上楼为主的镇，再增加 60 万元/户的补贴。

(3) 补贴资金拨付流程。进城镇集中居住项目实施方案经市级推进机构审批通过后，各镇可申请拨付市区两级补贴资金总额的 30%。进城镇集中居住项目在拆旧区减量化立项后，各镇

可再申请拨付市区两级补贴资金总额的 50%。其余资金待项目验收后下达。

3. 安置标准

(1) 房屋安置面积。合理确定农民进镇上楼集中居住的房屋安置面积，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（计户人数标准按照市政府 16 号令及《松江区关于加强农村宅基地管理的指导意见》执行）。各镇结合实际确定安置房套型面积，但房屋安置面积最多不得超过规定上限 20 平方米。实物超标准安置部分将不享受市级补贴，允许各镇结合实际，通过货币化、股权等方式保障农户合法权益。

(2) 安置房型。充分考虑农民生活习惯和居住偏好，对农民进镇集中居住安置房，结合区域实际合理制定房型标准。

(3) 多元安置。在确保自住需求的基础上，镇政府通过现有安置房源、规划安置基地或者调整规划商办用地等途径，解决农户向本镇集中居住。对于确实无安置空间的，可研究利用大居房源或会同区相关职能部门形成安置方案，经区政府同意后实施。

(二) 农村平移集中居住

符合市政府 16 号令宅基地申请条件的农户允许集中平移归并到规划确定的农村新社区居住点，形成“新江南田园”风貌的农村平移集中居住新社区。

在本村平移归并的基础上，各镇按照郊野单元村庄规划要求，探索推进宅基地跨村平移集中归并路径。

1. 规划和土地

（1）优化平移集中点布局。各镇按照《意见》相关要求通过耕地占补镇级平衡、基本农田布局优化等举措做好平移集中居住点的布局和用地，尽量贴近城镇化地区和现有配套设施较为完善的区域。规划中涉及永久基本农田或确需占用少量市管储备地块的，应按照《关于本市实施国土空间用途管制加强耕地保护的若干意见》（沪府办规〔2020〕19号）的要求，落实规划先补后占的手续。

（2）建立跨村土地补偿机制。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，具体由区农业农村委、区规划资源局会同相关镇指导和协商解决。涉及到农民土地承包经营权益权的，按照本区“确权确利”的方式结算流转费给农户。

2. 资金支持

（1）市级资金补贴标准。市级财政按市政府确定的标准，给予基础设施配套补贴。实施农村宅基地平移集中且节地率不少于25%的项目，减量部分按市政府确定的标准给予资金补贴。

（2）区级资金补贴标准。区级财政按区政府确定的标准，给予基础设施配套补贴。各镇按照区级减量化政策对净贡献的“双指标”享受减量化补贴。

(3) 补贴资金拨付流程。农村平移集中居住项目实施方案经市级推进机构审批通过后，各镇可申请拨付市区两级补贴资金总额的 30%。农村平移集中居住项目拆旧区在拆旧区减量化立项后，各镇可再申请拨付市区两级补贴资金总额的 50%。其余资金待项目验收后下达。

3. 建房标准

农村村民建房应遵循节约集约用地原则。5 人及 5 人以下户的房屋建筑占地面积不超过 90 平方米；6 人及 6 人以上户的房屋建筑占地面积不超过 100 平方米。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，层数不超过 3 层，并取消农业辅房。各镇优化集中居住项目方案设计，进一步推进土地集约节约利用，提高村民建房宜居标准。

4. 农户补贴

各镇结合实际细化完善农户节地奖补办法细则，保障农民合法权益。各镇应详细测算项目综合节地面积以作为申请获取市区两级资金补贴的依据。在市区两级补贴资金测算基础上，结合项目成本研究制定本镇农户节地补贴标准。

5. 风貌管控

加强农村平移集中居住点建房风貌管控。按照市政府第 16 号令、《意见》及本市本区乡村风貌建设导则等相关文件要求，结合各镇实际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，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、兼顾可再生能源开发利用。采用政府提供的图纸符合本市本区乡村风貌建设导则的农户可以获得风貌补贴，对不符合的不予批准，不享受相关政策补贴。为促进形成更好的乡村风貌建筑形态，农户放弃部分按本区相关规定可取得的建筑面积，可获得所在镇合理补偿。

（三）宅基地有偿退出

自愿退出宅基地的农户和非农户（关于农户和非农户的界定按照市政府 16 号令及《松江区关于加强农村宅基地管理的指导意见》执行），可享受市、区、镇三级相关补贴并叠加房屋残值评估价值。在满足具有 1 套自住房屋的前提下，对于自愿退出宅基地的农户本区建议以区政府确定的标准为基础，按照批准的宅基地面积进行一次性货币补偿。对于自愿退出宅基地的非农户补偿建议不超过对农户的补偿标准。各镇结合实际探索宅基地退出的管理和引导，科学合理制定相关标准，房屋残值补偿原则上各镇承担。

货币化退出补贴参照上楼补贴（节地率 100%）的标准执行，其中市级财政给予 40 万元/亩的节地补贴，基础设施配套补贴与上楼补贴一致，区级财政按 1: 1 配套。

非农户不愿退出宅基地房屋的，各镇结合实际对其翻改建活动作出必要限定，积极鼓励和引导其退出宅基地。确实鉴定为危房影响生产生活的，由镇政府统筹制定修缮政策，确保农

民人身财产安全，对已纳入区房管部门农村低收入户危房改造计划的优先安排，并按相关规定享受政府补贴。

三、相关配套支持

（一）市级奖补配套

在《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》（沪府规〔2019〕21号）明确的市级资金补贴政策基础上，对按时完成2019-2022年目标户数的，市级财政按进城镇集中居住每户7万元、平移集中居住每户1.5万元的标准予以奖补。区级财政按1:1比例配套，不计入区级新增补贴中。

（二）加快新城范围集中居住推进进度

用好用足市级新城专项资金支持政策，抓紧推进新城范围内的农民相对集中居住任务量。我区每年收到的市级新城专项资金中不少于50%的部分，用于完成新城范围内的农民相对集中居住、“198”区域减量化以及“城中村”改造等乡村振兴任务。

（三）统筹安排区级涉农建设资金和项目

加快推进本区农村人居环境综合整治，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，相关政策予以支持，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。

（四）公用设施配套工程收费优惠

按照纳入本市农民相对集中居住工作任务计划、安置地块位于郊野单元村庄规划明确的平移集中居住点、且获得市级推进机构批复的农村平移集中居住项目，公用设施配套工程成本优惠，按照《关于降低本市农民相对集中居住平移项目公用设施配套工程成本的实施细则》（沪发改地区〔2021〕10号）执行。

（五）支持以镇为单位成片推进

对有意愿以镇为单位成片推进农民相对集中居住的，支持整区域推进、成片实施，按镇明确工作目标、制定工作方案。优先选择区位条件好、基层积极性较高、农民集中居留意愿较强、有大项目带动的镇，统筹考虑改善镇区基础设施、生态环境、产业生态、服务功能。对基础较好、有条件改造提升的撤制镇，可研究推进“二次开发”。

（六）支持农民相对集中居住项目融资和建设

研究政策性银行对农民相对集中居住项目给予融资支持政策，对农民相对集中居住项目贷款可参照基准贷款利率执行。引导区属国企参与农民相对集中居住项目建设，研究引导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政策，相关绩效纳入国企工作考核。研究通过专项债等形式支持集中居住工作。

四、加强组织领导

（一）强化区级统筹领导

成立区级集中居住工作推进领导小组，由区长任组长、分管建设和农业的副区长任副组长。领导小组办公室设在区建设管理委，办公室主任为区建设管理委行政主要领导，领导小组成员为区政府办公室、区发展改革委、区农业农村委、区财政局、区规划资源局、区住房保障房屋管理局的主要领导。领导小组办公室常态化统筹推进农民相对集中居住工作，统筹上楼和平移安置户数比例，做好目标任务分解下达、年度计划制定、项目方案审核及项目实施推进等工作。区规划资源局负责区内村民建房的规划、用地管理，加快平移归并点以完成搬迁农户产证办理相关工作；区农业农村委负责区内宅基地使用的具体管理，协调推进相关工作；区发展改革委负责政策研究和制订；区财政局负责资金筹措，做好集中居住工作资金保障；区住房保障房屋管理局负责统筹协调市、区两级用于上楼安置的房源；区政府办公室负责督查相关工作执行情况，协同实施本办法意见。

（二）发挥各镇主体责任

各镇要按照乡村振兴战略领导责任制，建立完善镇级农民相对集中居住工作推进机制，强化镇党委镇政府推进主体责任。各镇应因地制宜，制定年度工作计划和项目实施方案，结合地方实际建立完善跨村土地补偿机制。充分发挥农民自治作用，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，应先交集体经济组织讨论决策，再报送区镇审核。

（三）实施目标责任考核监督

形成农民相对集中居住考核管理机制，将农民相对集中居住纳入区政府重点工作，将农民集中居住安置房建设纳入区政府重大工程，建立月上报、季通报、年考核的督查制度。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镇领导干部政绩绩效评价，对工作落实不力的街镇领导进行通报约谈。

“十四五”期间，以2022年为节点分为两个阶段。第一阶段按照2019-2022年不少于5000户的目标任务，于2023年开展考核评价工作。第二阶段按照到2025年不少于10000户的目标任务，于次年开展考核评价工作，确保集中居住工作延续稳定。

抄送：区委办公室，区人大常委会办公室，区政协办公室，区纪委监委，区法院，区检察院，区群团。

上海市松江区人民政府办公室

2022年3月16日印发
