

上海市松江区规划和自然资源局 上海市松江区人力资源和社会保障局

松规划资源规〔2021〕1号

关于印发《上海市松江区关于切实保障农民 土地合法权益完善集体土地房屋征收制度 的实施意见（试行）》的通知

各镇人民政府、街道办事处、经开区，区政府有关部门：

为进一步贯彻落实新修订的《中华人民共和国土地管理法》、《关于落实〈中华人民共和国土地管理法〉完善本市征地工作的若干意见》（沪规划资源规〔2020〕2号）等法律法规及规范性文件的要求，完善我区集体土地房屋征收工作，深化农村土地制度改革，切实保障被征地农民合法权益，经区政府第135次常务会议审议通过，现将《松江区关于切实保障农民土地合法权益完善集体土地房屋征收制度的实施意见（试行）》印发给你们，请遵照执行。



上海市松江区规划和自然资源局办公室

2021年4月29日印发

上海市松江区关于切实保障农民土地合法权益 完善集体土地房屋征收制度的实施意见 (试行)

为认真贯彻落实《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》),根据《上海市征收集体土地房屋补偿暂行规定》(沪府发[2011]75号)、《关于落实〈中华人民共和国土地管理法〉完善征收工作的若干意见》(以下简称《若干意见》)(沪规划资源规[2020]2号)等文件精神,切实维护被征地农民合法土地权益,深化农村土地制度改革,完善集体土地房屋征收制度,建立健全公开透明、规范高效、公平合理的征收工作机制,完善城乡统筹均衡发展社会治理体系,有序推动社会经济高质量发展,结合实际,制定本实施意见。

一、全面落实土地征收制度改革

自2020年1月1日起,新修订的《土地管理法》正式实施,完善征地程序是国家土地征收制度改革的重要环节。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,严格落实土地制度改革坚守三条底线的要求,全面贯彻落实《土地管理法》第四十七条、第四十八条的规定,坚持以人民为中心的理念,把保障和维护被征地农民合法权益摆在优先位置,进一步规范完善听取被征地农民意愿、落实被征地人员就业和安置补偿、落实征地房屋补偿以及开展征地社会稳定风险评估等征地前期工作,加强和规范土地征收批后实施落地,切实提高征地农民土地补偿、房屋补偿和社会养老保障水平,

提升被征地农民的满意感、获得感、幸福感。

二、坚持依法有序实施土地征收

（一）坚持依法征收，保障公共利益。严格贯彻落实《土地管理法》规定，科学把握公共利益需要，在符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划、城乡建设规划等规划前提下，项目建设确需征收农民集体所有土地的，依照法律、法规规定程序，有序组织完成征地前期工作，方可向区人民政府申请拟征收集体土地。

（二）坚持民主规范，公开公正透明。土地征收过程中，应充分尊重农民意愿，及时向公众发布拟征地信息、征地补偿安置方案以及征收土地公告，主动接受社会监督，保证被征地农民集体知情权、参与权、表达权，广泛听取被征地对象意见建议，及时组织召开听证会，确保程序规范、过程公开、民主参与、结果透明。

（三）坚持公平补偿，维护农民权益。按照被征地农民原有生活不降低、长远生计有保障的要求，认真贯彻执行上海市征收集体土地关于人员就业与安置、土地征收补偿方面的标准，给予被征地农民公平合理补偿。征收农村村民住宅应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则给予公平合理补偿，采取切实措施保障农村村民居住权利和合法的住房财产权益。

（四）坚持审慎稳妥，创造和谐氛围。国家征收农民集

体土地事关农民切身利益，应当深入细致做好征地前期调查登记、稳定风险评估和政策宣传，坚决守住农民合法土地权益不受损的底线。以被征地农民利益为出发点和落脚点，审慎稳妥推进集体土地房屋征收，及时把征地矛盾纠纷化解在初始、解决在萌芽，积极创造和谐征地氛围。

三、认真把握土地征收关键环节

（一）扎实做好调查摸底。在取得《建设项目规划土地意见书》前，用地单位可以根据规划资源部门开具的《土地权属调查边界范围确认单》，开展房屋土地权属调查。同时，区征地事务机构可以会同相关镇政府、街道办事处或经开区管委会，对拟征地范围内的土地、地上附着物和房屋（宅基地）的面积、权属、种类、用途、数量等情况初步开展土地现状调查，扎实做好拟征地前准备工作。

（二）发布拟征地告知书。镇政府、街道办事处、经开区管委会、区土地储备中心、相关部门等用地单位应当持《建设项目规划土地意见书》以及《房屋土地权属调查报告》等文件向区人民政府申请拟征收农民集体土地。

拟征收土地范围应当依据《建设项目规划土地意见书》明确的用地边界确定。市政线性工程可以依据《建设项目规划土地意见书》或经批准的建设项目设计方案明确的用地边界确定拟征地范围。实施征地过程中，局部设计方案经市、区规划资源部门批复优化调整的，对方案局部调整所涉及的

用地范围和集体组织，应当再次开展拟征地告知。设计方案涉及重大调整的，再次办理《建设项目规划土地意见书》后，应当重新申请拟征收集体土地。

受区人民政府委托，区征地事务机构负责受理审核，并自受理之日起3个工作日内在市区两级征地信息公开专栏发布《拟征地告知书》，同时在拟征收土地所在的街镇和村、村民小组范围内张贴《拟征地告知书》，公告期不少于10日。

（三）征地信息共享与土地现状调查。《拟征地告知书》发布后，区规划资源部门应在拟征地公告期内分别向区市场监督管理部门、被征地集体经济组织所属街镇（园区）发出暂停工商营业登记、暂停新改扩建房屋的通知，向区人力资源和社会保障部门告知拟征收土地范围、集体农用地面积和所属村组等内容，实现征地信息互通。拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告期内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。

区征地事务机构负责组织开展土地、地上附着物和房屋现状调查、登记和结果公示，在前期调查摸底的基础上，会同相关街镇（园区）和村（居）委员会在《拟征地告知书》发布后，对拟征收土地、地上附着物、宅基地和地上房屋的面积、权属、种类、数量、用途等初步土地现状调查结果进行审核，与拟征收土地所有权人、使用权人共同确认调查结果，及时组织登记并在拟征地范围内予以公示。拟征收土地、

地上附着物、宅基地和地上房屋的调查登记结果应同时向被征地对象公布。

（四）规范开展房屋补偿评估。拟征地范围涉及地上房屋补偿的，《拟征地告知书》发布后，区征地事务机构应当¹在市规划资源部门网站发布《估价机构报名通知》，不少于5个工作日。镇政府、街道办事处或经开区管委会负责组织宅基地使用人或者房屋所有人按照《上海市征收集体土地房屋补偿评估管理规定》（沪规划资源规〔2019〕3号），坚持公开公平公正原则，协商选定评估机构，协商不成的采取投票、摇号或抽签等方式公开选定评估机构，并在拟征地范围内予以公告，规范开展被征地房屋补偿评估。可建未建房屋建筑面积认定时点为《拟征地告知书》发布之日。

（五）同步公告补偿安置方案。依据拟征地现状调查结果，镇政府、街道办事处或经开区管委会根据区规划资源部门和区人力资源和社会保障部门要求拟定《被征地人员就业和保障方案》和《征地房屋补偿方案（初步）》，区征地事务机构根据相关法律法规和街镇（园区）拟定的《征地房屋补偿方案（初步）》，拟定《征地补偿安置方案》和《征地房屋补偿方案》。上述三个方案制定完成后，区征地事务机构、镇政府、街道办事处或经开区管委会等相关部门应在拟征地所在的街镇和村、村民小组范围内同时张贴《征地补偿安置方案公告》、《征地房屋补偿方案公告》、《被征地人员就业和

保障方案公告》，公告期不少于 30 日。各街镇（园区）应落实专人与区征地事务机构做好公告张贴工作衔接，规范公告张贴存档记录，保证征地补偿方案公告的一致性、协同性、整体性。

（六）广泛听取农民意见诉求。补偿安置方案公告期内，区征地事务机构和相关街镇（园区）应安排专人充分听取集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见，通过电话、网络以及书面文字等各种渠道广泛收集建议和诉求，并分别形成意见收集情况说明。

公告期结束后，街镇（园区）应牵头组织梳理汇总被征地对象反映意见，根据需要组织核实调查并形成书面意见。经梳理核实，多数被征地集体经济组织成员认为《征地补偿安置方案》、《征地房屋补偿方案》、《被征地人员就业和保障方案》不符合法律、法规规定的，应当向区人民政府有关部门申请组织听证。无需听证的，应当将被征地对象反馈意见调查核实情况向区人民政府有关部门备案。

符合听证条件的，区人民政府根据实际情况，召集区政法委、区农委、区司法局、街镇（园区）、区征地事务机构以及村委会、村民代表等召开听证会，根据法律、法规和听证情况，研究是否调整完善方案，经区人民政府集体决策研究同意确需修改方案的，区征地事务机构、镇政府、街道办事处以及经开区管委会等有关部门应当修改方案并再次公

告。

（七）开展征地社会稳定风险评估。为预防和减少征地引发的社会矛盾，《拟征地告知书》发布后，区人民政府授权镇政府、街道办事处或经开区管委会按照《关于开展征地社会稳定风险评估工作的指导意见》（沪规划资源施〔2020〕130号），结合建设项目工程、生态环境影响、补偿安置标准、农民意见诉求以及组织听证等情况按照以下两种方式组织实施社会稳定风险评估：

1. 简易评估程序。征地范围内已经形成净地、矛盾不突出的，由街镇（园区）自行组织开展调查、摸底、核实，组织召集综治、纪检、司法、动迁、社保、规划资源所等部门研究论证后，形成社会稳定风险评估报告。根据社会稳定风险评估结果组织召开专家评审，形成评审意见。街镇（园区）认为不需要组织评审的，可不组织评审。

2. 一般评估程序。征地范围内尚未形成净地并涉及房屋补偿等问题，应当坚持评审结合原则，街镇（园区）完成社会稳定风险评估工作后，应会同区规划资源、区人力资源和社会保障、区政法委、区信访、区司法等部门进行区级联合评审，矛盾纠纷特别突出的，应邀请市级专家参加评审工作。

各街镇（园区）可以委托专业机构参照《上海市重点建设项目社会稳定风险评估报告评价指南》开展征地社会稳定风险评估和评审，确定风险等级。根据评估结果和评审意见，

相关街镇(园区)应当形成化解矛盾、降低风险的对策方案,报送区政法委备案。经评估评审,征地项目社会稳定风险等级达到 A 级的,须由街镇(园区)报请区人民政府批准同意后继续实施征地报批。

征地范围涉及多个街镇(园区),由街镇(园区)负责开展本行政区域范围内的社会稳定风险评估和评审。征地社会稳定风险评估工作结束后,相关街镇(园区)应当将风险评估评审报告一并送区规划资源部门审核。

各街镇(园区)应当在《征地补偿安置方案》、《征地房屋补偿方案》和《被征地人员就业和保障方案》报区人民政府批准前,完成征地社会稳定风险评估工作。

(八)批准审核补偿安置方案。区规划资源部门应将《征地补偿安置方案》、《征地房屋补偿方案》以及街镇(园区)组织形成的《征地社会稳定风险评估评审报告》一并报送区人民政府批准。各街镇(园区)应将《被征地人员就业和保障方案》同步报送区人民政府批准,并附上项目工程可行性研究报告批复。

拟征地范围内尚未形成净地并涉及集体土地地上房屋补偿的,区规划资源部门、镇政府、街道办事处或经开区管委会将有关安置补偿方案报送区人民政府批准前,应提交区司法行政管理部门进行合法性审查。同时,被征地集体经济组织所属街镇(园区)应牵头提请区人民政府常务会议集体

讨论，经研究同意后，区规划资源部门、相关街镇（园区）方可继续执行补偿方案审核报批程序。

《征地补偿安置方案》、《征地房屋补偿方案》经区人民政府批准后，区规划资源部门应当在5个工作日内，在拟征地范围内公布《征地补偿安置方案批准告知书》、《征地房屋补偿方案批准告知书》。

用地单位与区征地事务机构签订附生效条件的征地补偿费用支付协议、附生效条件的征地房屋补偿费用支付协议；用地单位与镇政府、街道办事处或经开区管委会签订附生效条件的被征地人员落实社会保障费用支付协议。同时，各街镇（园区）应将相关被征地人员就业安置补偿费用支付协议送至区人力资源和社会保障部门备案。

（九）组织签订补偿安置协议。支付协议签订完成后，区征地事务机构会同相关街镇（园区）依据区人民政府相关批准文件和支付协议，与拟征收土地的所有权人、宅基地使用权人或者房屋所有权人签订附生效条件的征地补偿安置协议和征地房屋补偿协议。区征地事务机构可以委托专业机构具体实施集体土地房屋补偿协议签订工作。个别确实难以达成协议的，在报批征收土地时应如实说明情况。

（十）申请报批农转用手续。用地单位应当持区人民政府关于被征地人员就业和保障方案、征地补偿安置方案以及征地房屋补偿方案的批准文件，《征地补偿安置协议》、《征

地房屋补偿协议》等资料向区规划资源部门申请办理农用地转用和土地征收报批手续。区规划资源部门在报批前，应当核对拟征范围与《建设项目规划土地意见书》或者经批准的建设项目设计方案明确的用地边界是否一致。若发生不一致，应当补充开展征地前期工作。涉及征地房屋补偿的，街镇（园区）应当提供征地房屋补偿协议签订情况说明。区人民政府批准同意后，向市人民政府申请办理农用地转用和土地征收。

（十一）土地征收批后实施。土地征收经依法批准后，区人民政府在征收土地所在街镇和村、村民小组范围内张贴《征收土地公告》，公告期不得少于 10 日，同时在市区两级征地信息公开专栏予以公布。区征地事务机构、街镇（园区）按照公告生效的补偿费用支付协议、补偿安置协议、房屋补偿协议认真执行。对个别难以达成房屋补偿协议，需要作出责令交地决定的，由区规划资源部门按照《上海市征地房屋补偿争议协调和处理试行办法》（沪规土资规[2017]1 号）牵头组织开展争议调处。

区规划资源部门应及时将征地批准文件送区人力资源社会保障部门。镇政府、街道办事处或经开区管委会应当根据征地批文中的征地范围和面积，已经公告被征地人数计算方法确定被征地人员总数。征地前被征地单位集体农用地面积由规划资源所协助提供，征地前被征地单位中年满 16 周岁的农业人数由公安派出所协助提供。被征地人员名单经村

民会议或村民小组会议讨论决定，报镇政府、街道办事处或经开区管委会备案，由属地公安派出所确认。

用地单位应当向区人力资源和社会保障部门申请核定落实就业和保障的人数及人员分类情况，确定落实就业和保障的被征地人数以征地批文印发日期为准。区人力资源和社会保障部门应将核定结果报市社会保险事业管理中心备案，并将《被征地人员就业和社会保障备案证明》提供给区规划资源部门。

（十二）落实补偿安置协议和征地结案。落实《征地补偿安置方案》以《征地补偿安置协议》履行完毕为准。落实《征地房屋补偿方案》以《征地房屋补偿协议》履行完毕为准。若作出责令交地决定后，被补偿人在法定期限内未提出复议或诉讼，则视作《征地房屋补偿协议》履行完毕；若被补偿人提起复议或诉讼，待复议决定或司法裁判文书生效视为《征地房屋补偿协议》履行完毕。

相关补偿安置协议履行到位后，区征地事务机构、街镇（园区）应分别完成征地补偿安置结案、征地房屋补偿结案。市政线性工程建设项目在确保工程相对完整的前提下，可结合集体土地征收补偿完成情况，分段开展土地征收结案。

（十三）补偿标准。征地片区综合地价、青苗补偿标准、财物补偿标准、被征地人员社会保障费用等，按照《上海市征收集体土地补偿标准（2020）》（沪规划资源规[2020]20号）有关规定执行。

四、加强部门协同落实落细责任

（一）区人民政府是统一组织实施土地征收前期工作的主体。组织发布《拟征地告知书》、《征收土地公告》，组织有关机构开展征地社会稳定风险评估和补偿安置方案听证，依法依规审核批准《征地补偿安置方案》、《征地房屋补偿方案》、《被征地人员就业和保障方案》。切实做好土地征收前期工作，切实保障被征地农民合法土地权益，在区委区政府统一领导下，按照“区负总责、街镇为主、部门协作、各司其职”的原则，各街镇（园区）、各相关单位认真抓好新《土地管理法》及《若干意见》的贯彻落实，加强紧密协作与联系沟通，主动跨前做好土地征收前期各环节工作的顺利过渡与平稳衔接。

（二）区规划资源局是集体土地房屋征收行政主管部门，指导和监督区征地事务机构（即区建设用地和土地整理事务中心）具体实施集体土地征收工作。负责组织发布《征地补偿安置方案公告》和《征地房屋补偿方案公告》，并将方案报送区人民政府批准。负责视情况组织召开征地房屋补偿方案听证会，负责牵头组织开展征地房屋补偿争议调处，同时根据工作需要，指导各街镇（园区）组织开展征地社会稳定风险评估。区征地事务机构负责具体实施《拟征地告知书》和《征收土地公告》发布工作，会同街镇（园区）拟定《征地补偿安置方案》和《征地房屋补偿方案》，并发布公告，

按照规定办理土地征收结案、房屋征收结案。

（三）区人力资源和社会保障局是落实被征地人员就业和社会保障的行政主管部门，负责指导和监督各街镇（园区）开展相关工作。根据工作需要，指导各街镇（园区）组织开展征地社会稳定风险评估。

（四）各镇人民政府、街道办事处和经开区管委会负责组织落实土地征收前期组织协调和申请报批。经区人民政府授权，负责牵头组织开展征地社会稳定风险评估评审。负责制定《被征地人员就业和保障方案》并发布公告。方案公告结束后，负责将《被征地人员就业和保障方案》报请区人民政府批准。负责初步拟定《征地房屋补偿方案》报区征地事务机构审核。负责组织梳理汇总被征地集体经济组织成员对《征地补偿安置方案》、《征地房屋补偿方案》、《被征地人员就业和保障方案》的意见诉求并开展调查核实，按照相关规定向区有关部门提出组织听证申请。

（五）**区重大办**等区级项目建设协调机构应积极发挥统筹协调作用，指导各街镇（园区）加强与规划资源、人社、建设、交通、公安等部门沟通协调，积极推进解决征地中的复杂疑难问题。**区公安部门**应积极协助做好被征地人员农业户籍身份核实和户籍信息变更登记。**区农业农村部门**应积极指导做好被征地人员甄别和土地承包经营权人权益保障。**区医疗保障部门**应积极配合做好被征地人员社会医疗保障。**区**

政法委、信访、司法等部门应积极协助各街镇（园区）做好征地社会稳定风险评估评审。对风险等级较高、矛盾问题复杂的征地项目，区政法委等部门应加强指导相关街镇（园区）做好征地维稳风险预案，列入区综合治理维稳工作重点，努力化解矛盾风险，维护征地农民合理诉求，保持涉农地区社会治理秩序总体稳定。

五、健全机制强化保障支撑

（一）统一思想，加强领导。各单位各部门要高度重视集体土地征收工作，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，切实抓好土地征地制度改革起步开局，加强对征地报批工作组织领导，围绕“一个目标、三大举措”中心工作，切实增强深化土地征收制度改革的紧迫感责任感，有力保障基础设施建设、重点项目、民生工程和乡村振兴建设项目用地，持续推进全区经济社会又好又快发展。

（二）加强协作，健全机制。各街镇（园区）要落实属地管理责任，做好上下左右各方组织协调，区规划资源、区人社等部门根据各自职责加强指导各街镇（园区）认真组织落实被征地人员就业和补偿安置、征地补偿安置和征地房屋补偿安置等工作。建立完善区集体土地征收协同机制，各街镇（园区）、相关单位应分别明确专门分管负责同志和征地工作联络员，加强各部门间日常工作沟通，形成工作合力，强化工作统筹，有序规范推进实施土地征收报批。

（三）完善支撑，强化保障。一是完善配套措施支撑，根据土地征收报批程序优化调整，各街镇（园区）应积极研究制定征地报批前期工作具体流程，加强和规范征地报批组织协调、联络对接以及组卷报批等前期工作。区人民政府有关部门根据本《实施意见》进一步细化组织听证、争议调处的工作程序。**二是**加大财政资金支持，各街镇（园区）可以委托专业机构开展征地社会稳定风险评估评审，应安排专项资金保障征地工作顺利开展。

六、实施起止时间

本实施意见自 2021 年 6 月 1 日起施行，有效期为两年。2020 年 1 月 1 日至本实施意见生效前申请征收农民集体所有土地的，参照本实施意见。

2019 年 12 月 31 日以前已经发布《拟征地告知书》的，按照本市集体土地征收原相关规定执行。