

松江区叶榭镇人民政府

叶府规〔2022〕1号

签发人：火光

关于印发《叶榭镇关于进一步推进农民相对集中居住工作的实施意见》的通知

各村、居民区、直属公司、事业单位,机关各部门:

《叶榭镇关于进一步推进农民相对集中居住工作的实施意见》已经审核通过,现予以印发,请结合工作实际,认真抓好贯彻执行。



叶榭镇关于进一步推进农民相对集中居住工作的实施意见

为了更好地实施乡村振兴战略，切实改善本镇农村农民生活居住条件和乡村风貌，有力有序有效落实松江区关于推进农民相对集中居住的工作要求，按照《上海市农村村民住房建设管理办法》（上海市人民政府 2019 年第 16 号令）、《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）、《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）以及《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》（沪松府〔2022〕44 号）和《关于加快推进集建区外现状建设用地减量化工作的补充规定》（沪松府〔2021〕102 号）等文件精神，结合本镇实际及 2019-2021 年开展农民相对集中居住工作试点的情况，现就进一步推进本镇农民相对集中居住工作制定如下意见：

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，落实本市 2035 总体规划、乡村振兴战略规划，按照镇党委、政府工作部署以及本镇乡村振兴战略要求，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. 依法保障农民权益。坚持以村民自主选择、自愿参与为导向，充分尊重群众意愿，发挥农民群众的参与性和主观能动性，妥善处理好集中居住过程中涉及土地权属调整关系，依法保障农民和农村集体经济组织的权益。

2. 统筹规划分步推进。按照相关规划要求，统筹推进分步实施，积极稳妥有序开展。对涉及“三高两区”等符合优先条件、农村宅基地资格权无争议、无宅基地权益纠纷、积极参与集中居住的农户予以实施。建立健全相关配套细则，逐步解决本镇宅基地建房涉及的历史遗留问题。

3. 集约节约利用土地。积极探索跨村统筹、布局优化、多元推进等方式，努力提高土地利用效率，节约土地、减量用地，优化土地利用结构和布局，促进农民相对集中居住稳步推进，实现乡村可持续发展。

（三）工作目标

按照区委、区政府制定的任务目标计划，依据郊野单元村庄规划，结合本镇2019-2021年农民集中居住工作实践经验和试点情况，通过宅基地平移归并、进镇上楼、有偿退出等多元

化模式，组团式、捆绑式重点优先推进“三高两区”、沿线沿路、“工夹居”等撤并区内零星分散居住的宅基地。到2025年计划累计实现2500户以上的农民相对集中居住。

二、推进模式和支持政策

（一）进镇上楼集中居住

按照沪府规〔2019〕21号和沪府发〔2022〕2号文件相关要求，优化本镇上楼安置办法，科学编制实施方案。在保留农户身份不变的前提下，以户为单位，自主申请并经镇审核同意，农户原有宅基地房屋置换到城镇安置社区集中居住。

1. 申请条件

（1）对于合法合规取得宅基地使用权的农户，可自愿申请进城镇安置社区集中居住，并自愿放弃宅基地建房资格。对于宅基地存在违法用地、违章建筑等情况的，须自行完成整改后方可申请。村经济合作社同步与农户签订承包土地流转协议，农户所占自留地流转，什边田收回，委托集体经济组织统一经营。

（2）对于已享受过房屋动迁、搬迁补偿安置、住房货币补贴、福利分房、保障性住房等住房保障政策的农户，不予受理申请。

（3）具有独立宅基地使用证的“老人房”，不可单独申请，原则上须与子女并户后提出申请。

（4）对于“三高两区”（高速公路、高铁和高压线、生态

敏感区)和环境综合整治区)和“工夹居”内的农户、宅基地房屋经本市专业机构鉴定危险等级属于C级或D级且经核实确属居住和使用存在安全隐患的农户、受市政基础设施项目严重影响的农户以及规划撤并村内的农户，原则上应以埭为单位，予以优先安排，组团式整体有序推进。

(5)符合条件自愿申请进镇上楼的农户，需在签订进镇安置协议后3个月内腾退原宅基地。

2. 安置房源

按照镇总规、集建区控详规划，通过现有安置房源、规划建设安置基地或者协调区属房源等三种渠道，并视安置基地建设情况和房源情况统筹安排。安置房型应充分考虑农民生活习惯和居住偏好，结合容积率、建筑密度等各项管控指标合理制定房型标准。

3. 安置标准及相关补偿

(1)农户“建新”安置面积标准。以家庭户内人数计算，按照4人及4人以下户不超过180平方米，人口超过4人的每增加1人可增加20平方米的安置面积【计户人数标准：①本镇农业户口；②有资格权并领取本市《独生子女父母光荣证》(或独生子女证)的独生子女按照2人计算；③户口暂时迁出的现役军人、武警、在校学生、服刑人员可以计入；④2001年1月1日以后出生，父母至少一方为农业户口的集体经济组织成员，其本人城镇居民户口地址以及生产、生活在本村的人员，可以

计入户内；⑤因本区土地置换保障政策原因已登记为非农户籍同时在本镇农村产权制度改革基准日确定拥有土地份额的人员可以计入户内；⑥农户内在本市他处已计入批准建房用地人数的人员或因宅基地征收拆迁已享受补偿安置的人员不得计入用地人数；⑦2021年12月31日前（含12月31日）户籍在本村的可以计入安置人数。2021年12月31日前（含12月31日）户籍在本村，但在签约日期前死亡或迁出人员，不计入户内安置人数。签约日期前有新生儿人口落户于本村，且满足父母一方为农业户口的，可计入安置人数】。

（2）农户宅基地建筑面积核定。原则上以原审批合法有效建筑面积为基础，综合农户建房审批材料及宅基地使用证记载内容，比对房屋现状情况予以核定。若相关记载材料不完善的，结合本镇农民建房审批政策进行核定。原则上计算标准为：①一层正屋56平方米，二层正屋56平方米，小屋32平方米，合计144平方米。②涉及农民宅基地厢房和卫生间的面积，每户一层认定不超8平方米，二层认定不超16平方米，对小于8平方米的按实际面积计算（合法审批面积内包含厕所的不再享受本条款的面积补贴）。③合计后的建筑面积超过（含）176平方米的按176平方米计算。特殊情况由相关部门集体讨论“一事一议”认定。

（3）进镇上楼安置房屋结算方式。①核定建筑面积大于“建新”安置面积标准的部分以1000元/平方米标准予以补偿。

②实际安置面积超出经核定的农户宅基地建筑面积，超出部分面积按安置房建设成本价（2022年暂按12040元/平方米计算，往后年度根据实际视情调整）由农户自行承担。楼层差价具体以安置方案规定执行。③实际安置面积少于经核定的农户宅基地建筑面积，结余部分面积按安置房建设成本价（2022年暂按12040元/平方米计算，往后年度根据实际视情调整）给予农户货币化补偿。因分家产生的增加户不享受安置面积不足部分货币化补偿。④因房型搭配需要实际安置面积超出进镇上楼“建新”安置面积标准的，超出部分面积由农户按安置房交房时市场价购置，购置面积不得超过20平方米。⑤农户实际安置面积以安置房发证面积为准，相关差额部分最终以审计为准进行结算。

（4）进镇上楼农户宅基地相关补偿标准。①对原宅基地房屋残值进行评估后予以一次性封顶式货币化补偿，其中对经核定的农户宅基地建筑面积不高于800元/平方米，对核减的宅基地建筑面积不高于200元/平方米。②附属物、构筑物及青苗、绿化等自行完成搬迁，不予补偿。③农户应在签约参加上楼后3个月内将宅基地房屋腾退还给集体经济组织，在外过渡期间给予农户租房补贴。过渡租房补贴以经核定的农户宅基地建筑面积*8元/平方米每月予以补助。补贴从腾房之日起至交房之日止。超过3年的补贴标准适当增加。

（5）关于一宅两户。对一户宅基地中兄弟之间符合分户及

“建新”条件的，为解决历史遗留问题，安置总面积在本款第（1）条基础上增加 70 平方米的额外安置面积，额外安置面积农户需承担建设成本价的 35%。

（二）农村平移集中居住

按照市政府 16 号令及沪府规〔2019〕21 号文件要求，鼓励、引导符合宅基地申请条件的农户，向规划确定的农村平移集中居住点自愿申请平移建房。

1. 申请条件

（1）农户平移建房资格。符合下列条件之一的集体经济组织成员，以户为单位，一户一宅，可以依法申请建设宅基地住房：①实行家庭联产承包责任制以来享有土地承包经营权，属本村农业户口且生产生活在本村的（2021 年 12 月 31 日前（含 12 月 31 日）且至今户籍在本镇各村的具备宅基地资格权的农户）；②属本市农业户口，且因合法的婚姻、收养关系户口迁入本村的；③属本市农业户口，且根据国家移民政策户口迁入本村的；④法律、法规规定的其他情形。

具有以下情况之一的原则上不予受理：①享受过集体建房、农民进镇建房、住房货币补贴、福利分房、保障性住房、动迁安置补偿等住房保障政策的；②将原有宅基地住房出售、赠予他人的，或未经有关部门许可将原住房改为经营性场所的；③拥有多处宅基地的；④存在违法占地或违法建房尚未处理结案的；⑤离婚户对宅基地及住房权益未处置完毕的；⑥离婚户一

方曾自愿放弃法定应得婚姻房产权利，现以无房为由申请的；
⑦父母已有一处宅基地房屋，其子女为独立户籍和单身户籍的；
⑧户内服刑或劳教已随本户享受过建房政策，服刑后不愿合居的；
⑨其他法律法规规定的限制条件。

(2) 优先原则。宅基地所属的户口本上具有二个农业户籍及以上的农户先行，着重优先解决“三高两区”涉及的农户。原则上应以埭为单位，组团式整体有序推进。

(3) 一户一宅原则。具有独立宅基地使用证的“老人房”，不可单独申请，原则上须与子女并户后提出申请。

(4) 计户原则。本轮农民集中居住以合法有效的宅基地使用证、房屋产权证、建房批准文件计户，并与现状房屋相符，门牌号和户口本不单独作计户依据。

(5) 计户人数标准同上楼安置条款中的口径。

(6) 符合条件申请平移建房的农户，需在签订平移安置协议起3个月内腾退原宅基地。村经济合作社同步与农户签订承包土地流转协议，农户所占自留地流转，什边田收回，委托集体经济组织统一经营。

2. 建房去向

按照镇总规、郊野单元村庄规划，平移集中居住点尽量布局于贴近城镇化地区或交通便捷、现有公共配套设施较为完善的区域。通过村内和跨村平移集中居住点统筹确保农民集中居住用地需求。本村内规划有平移集中居住点的，原则上村内平

移；本村内未规划有平移集中居住点的，原则上就近跨村平移。确有原因需跨区域的，依申请一事一议。

3. 建房标准

(1) 农户平移建房应遵循节约集约用地原则。按照市和区文件相关要求，新申请平移建房的农户，5人及5人以下户的宅基地使用面积不超过140平方米、建筑占地面积不超过90平方米；6人及6人以上户的宅基地使用面积不超过160平方米、建筑占地面积不超过100平方米。

(2) 加强农村平移集中居住点建房风貌管控。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。各村应优化项目方案设计，提高村民建房宜居标准，并努力做到“六个统一”，即：统一规划布局、统一建筑设计、统一房屋式样、统一地坪标层高、统一围墙式样、统一外观色彩。

4. 建房补贴

(1) 本镇对平移建房农户给予节地补贴。节地补贴标准为3000元/平方米(节地面积=经核定的农户宅基地使用面积-新申请平移建房的宅基地使用面积)。

(2) 本镇对平移建房农户在其核定的建新建筑面积内扣除可选的最大建筑面积后，多余面积给予节房补贴。节房补贴标准为2000元/平方米(节房面积=核定的建新建筑面积-实际可新建建筑面积)。可选最大但未选最大房型产生的多余面积视为

自行放弃，不予补偿。农户宅基地建筑面积核定标准同上楼安置条款中的口径，对核减的宅基地建筑面积以 1000 元/平方米的标准予以补偿。

(3) 农户宅基地使用面积核定。原则上以农户持有的原宅基地使用证建房批准文件记载为依据（结合镇规资所、区档案局校对）核定农户宅基地使用面积。特殊情况明确如下：①对于历史成因导致宅基地使用面积应批未批的农户，本着合理保障农户权益的原则，按照市政府 16 号令文件要求，核定 5 人及 5 人以下户的宅基地使用面积不超过 140 平方米；核定 6 人及 6 人以上户的宅基地使用范围面积不超过 160 平方米。②对历史成因导致宅基地使用面积已建多批的农户，本着合理保障农户权益的原则，原则上以 1992 年版《上海市农村个人住房建设管理办法》的要求，核定 5 人及 5 人以下户的宅基地使用面积不得超过 180 平方米；核定 6 人及 6 人以上户的宅基地使用面积不得超过 200 平方米。对核减的宅基地使用面积以 1000 元/平方米的标准予以补偿。③对宅基地未批多建的使用面积不予核定。

(4) 其他补贴。①农户按照约定在签约后 3 个月内腾退宅基地，本镇给予速拆奖励 2 万元。②在外过渡期间本镇给予租房补贴，以经核定的农户宅基地建筑面积*8 元/平方米每月为标准，补贴从腾房之日起至交房之日止。③采用政府提供图纸、符合本村乡村风貌建设导则的农户，本镇给予风貌补贴 3 万元。

④本镇另设置人居环境保持奖 1 万元。

(5) 资金拨付流程。①取得《乡村建设规划许可证》后，支付农户节房节地补贴资金总额的 40%；建房竣工验收合格后，支付农户节房节地补贴资金总额剩下的 60%。②腾退原宅基地完成地上物拆除后 2 周内，支付农户速拆奖。③完成交房后 1 个月内，支付风貌补贴。④农户搬入新房后保持建筑物及四周无违建等情况，满一年后经考核通过后予以支付人居环境保持奖。

(6) 关于一宅两户。一宅两户兄弟之间都已成家且通过公安机关合法分户或未分户但经镇审核通过后，实际长期日常生活居住于本村，无其他宅基地的：①双农户（兄弟家庭内分别具有 2 个以上农业户口，父母不得单独分户计算）在本镇规划的宅基地集体建设用地总量控制允许以及平移项目建设方案设计满足需求的前提下，协商一致后可以共同选择平移建房“一宅两户”，申请共用一证，经审核后新建平移房屋建筑面积及占地面积可根据人口实际情况按照相关规定予以适当放宽。仅享受一次风貌奖、速拆奖和人居环境保持奖补贴，且无节地、节房补贴。双农户也可选择进镇上楼（参照上楼安置标准）或货币退出。②非双农户只可选择进镇上楼（参照上楼安置标准）或货币退出。③兄弟合证中，一方因家庭实际居住困难在本村集体经济组织内流转取得宅基地的（该宅基地属一户一宅，且未享受动迁福利分房、留旧房等住房保障政策性待遇），符合相关资格和条件的也可选择平移、上楼或货币退出；另一方在原

有宅基地上核减相应面积份额，且符合相关资格和条件的也可选择平移、上楼或货币退出。

(7) 针对本村户籍的农户，虽拥有宅基地平移资格权但不愿意参与平移建房的，可借鉴松江区黄桥村模式探索实施整户迁入村内集体建设的多层公寓居住（具体办法另行制定）。

(8) 探索实施易地自建房模式，参与易地自建房项目未达到综合节地率要求的平移农户，不享受节地节房补贴、租房补贴、速拆奖和人居环境保持奖。

5. 跨村平移

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，由所在村按规定办理土地所有权变更方式操作。也可以采取经济补偿方式操作，标准为跨村平移后由原农户所在村合作社向新建平移归并点的村合作社每年按照每亩 350 公斤稻谷折算价（面积按经审批的实施方案为准）支付土地流转费。涉及到农民土地承包经营权益的，按照“确权确利”的方式结算流转费给农户。涉及镇保土地的由涉及村合作社与镇经联社按上述标准结算（土地流转亩数：在该归并点户均使用面积*平移户数）。

6. 建房监管

加强和规范农户平移建房管理。农户建房应选择具有相应专业能力的施工队伍，与施工队伍签订建房协议，并约定质量和安全责任。镇政府落实质量安全专管人员或者委托符合条件

的第三方机构实施质量和安全监督。房屋建造完成后 15 日内，相关部门组织人员进行项目验收，通过验收后方可交房。农户平移建房监管具体参照附件 2《叶榭镇村民建房监管工作规程》执行。

（三）宅基地自愿有偿退出

自愿选择货币补偿退出宅基地的签约户，根据不同类型，给予下列补偿。补偿资金在农户腾退宅基地后 2 个月内支付。

1. 对拥有宅基地房屋的资格权户，在提供已有自住房产产权证明的前提下，按照经核定的农户宅基地使用面积，可享受 8000 元/平方米补贴标准的一次性货币化补偿。

2. 对因政策变化丧失资格权的非资格权户，在提供已有自住房产产权证明的前提下，按照经核定的农户宅基地使用面积，可享受 7500 元/平方米补贴标准的一次性货币化补偿。

3. 对合法继承、非本村集体经济组织成员的非资格权户以及通过买卖方式取得宅基地房屋且自愿退出的外来户，在提供已有自住房产产权证明的前提下，按照经核定的农户宅基地使用面积，可享受 5000 元/平方米补贴标准的一次性货币化补偿。

以上三种货币补偿退出形式中对涉及核减的宅基地使用面积以 1000 元/平方米的标准予以补偿。同时可享受 5 万元/户叠加给予一次性速签、速搬奖励。

4. 对于自愿有偿退出的房屋所有权人，在签订协议、宅基地房屋腾退后，其不得再向农村集体经济组织或镇政府申请其

他安置补偿要求。

（四）关于留旧房等历史遗留问题处置

规范留旧房屋处置。参加平移或上楼的农户，必须坚持一户一宅原则，妥善处理好拥有的其他宅基地及留旧房屋，退出后方可提出平移或上楼申请。处理标准按经核定后的建筑面积一律以不高于 800 元/平方米房屋残值予以货币化补偿。

（五）关于房屋翻建及危旧房屋修缮

本着以解决本镇村民住房困难、改善住房条件、保障居住安全为重点，在符合郊野单元村庄规划、国土空间用途管制和有利于农村环境改善的前提下，引导村民集中居住为主，规范房屋翻建及危旧房屋修缮。对原址内含违法用地、违法建筑等情况的，按照相关规定完成整改后，方可予以申请翻建或修缮。本镇将按照上级相关文件要求另行制定《叶榭镇农村村民宅基地房屋管理实施细则》。

1. 对规划确定的保留点内的拥有宅基地房屋、符合资格权条件的农户，在符合村庄规划设计和乡村风貌管控要求的前提下，按照市政府第 16 号令中关于房屋翻建的政策要求及面积标准，经镇相关部门审批后，允许开展房屋翻建。

2. 位于规划确定撤并区域的拥有宅基地房屋的农户或位于规划确定的保留点内拥有宅基地房屋的非资格权户，且近期无安置计划、房屋属危旧涉及居住安全的（经本市专业机构鉴定危险等级属 C 级或 D 级，不能保证居住和使用安全的），经镇相

关部门审批后，在符合风貌管控要求的前提下，可通过房屋修缮或加固等方式以提升房屋安全系数保障居住安全。

三、相关责任明确

1. 诚信履约保证金及相关违约责任。参加本镇进镇上楼或农村平移集中居住的，按照当年度推进计划方案，通过镇级审核，二次公示无异议后的申请户需缴纳每户 3 万元诚信履约保证金至所属村委会项目专户（该保证金于农户腾退原宅基地房屋后退回）。若出现违约情况，立即剔除出本镇集中居住计划序列，经村民代表大会表决后公示并取消该户当年度荣誉评选资格（保留计入诚信档案权利），所在村在第二年集中居住计划额度中予以减半。

2. 已签约并选择一项相对集中居住政策，但未按合同约定期限腾退宅基地的，镇政府将按照非法占用土地予以处置。

3. 以修缮名义实际拆除原有房屋，改变原有建筑形态和面积的，一律按违法建筑由镇政府组织处理后，重新进行建房审核。如无建房资格的，按镇宅基地有偿退出相关政策执行，其原有地上建筑物不再补偿。

4. 未依法取得乡村建设规划许可证或者未按照乡村建设规划许可证的规定进行建设的，由镇人民政府依据《中华人民共和国城乡规划法》的有关规定，责令停止建设、限期改正；逾期不改正的，可以拆除。

5. 村民委员会和相关责任人由于审核把关不严或日常监管

不严造成违法行为发生的，依法追究相关责任。

四、加强组织保障

（一）强化镇级统筹领导

成立叶榭镇农民相对集中居住工作领导小组，镇党委政府主要领导担任组长，分管城建副镇长担任常务副组长，相关职能部门、单位、村党政主要负责人作为组员。领导小组下设农民相对集中居住工作办公室，办公室设于住房保障办合署办公。确保我镇农民相对集中居住按照既定要求和目标积极稳妥推进。各部门职责分工见附件1《关于明确叶榭镇农民相对集中居住工作领导小组职责分工的通知》。

（二）落实各村主体责任

按照农民相对集中居住总体工作要求，明确各村为本村推进农民相对集中居住工作主体单位，村书记为第一责任人。各村应以埭为单位，有序推进本村农民相对集中居住工作，制定年度工作计划和项目实施方案。充分发挥村民民主自治作用，依托村民自治组织和村规民约，促进农村基层土地管理的民主决策、自我管理、自我监督。对于村庄规划编制、农民建房资格认定、建房和安置面积标准等相关事项，应由村集体经“三重一大”讨论决策后报送镇审核。

（三）实施目标责任考核监督

围绕农民集中居住总体目标要求，明确目标责任，细化目标任务，按年度制定农民相对集中居住工作计划，加强各项指

标管控，严把操作审批环节，加强建设施工管理，将农民相对集中居住工作纳入各村年度目标责任制考核和各村领导干部政绩绩效评价。

（四）加强档案管理

各部门、村应按照档案工作规章制度，做好档案管理工作，涉及农民相对集中居住工作资料做到一户一档，对所保存的档案严格按照规定整理和保管。涉及审批部门与村委会应当对申请审批材料及批复予以保存，同时做好农户反馈。

本意见由叶榭镇人民政府负责解释。实施过程中如遇上级政策调整的，将适时进行修订。

本意见自发布之日起施行，有效期至2025年12月31日。

本意见未述及的情形，本着公平公正原则，采取“一事一议”方式评审决定。