松江区人民政府文件

沪松府规〔2019〕18号

上海市松江区人民政府
关于印发《松江区关于推进农民相对集中居住的实施意见（试行）》的通知

各镇、街道办事处，区政府各部门：

《松江区关于推进农民相对集中居住的实施意见（试行）》已经8月6日第81次区政府常务会议审议通过，现印发你们，请遵照执行。

上海市松江区人民政府

2019年8月31日

松江区关于推进农民相对集中居住的实施意见

（试行）

为更好地实施乡村振兴战略，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，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）和《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）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”。

2.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。

3.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2022年，约5000户农民实现相对集中居住。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

本区自2000年初根据市委市政府三个集中的总体要求，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约1万余户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了积极作用。立足前期基础，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

各镇按照沪府规〔2019〕21号文件相关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镇集建区内国有土地建设的高层安置房。

1.规划和土地

（1）优化安置地块的规划选址。各镇按照沪府规〔2019〕21号文件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。

（2）实施跨镇增减挂钩项目。区规划资源部门指导协调具备条件的浦南镇和浦北镇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。

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定额补贴。编制和实施增减挂钩项目所涉及节余建设用地，市级土地出让收入按400万元/亩的基数计算返补。

（2）区级资金补贴标准。区级财政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）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；对一年内完成验收的项目可享受“快拆快验”奖补资金支持。浦北各镇通过实施本镇增减挂钩项目资金自求平衡。

（3）集中居住安置房地块土地出让金返还。为缓解各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沪府规〔2019〕21号相关要求执行。

（4）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增减挂钩方案审批通过后，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）实物安置面积。各镇应明晰推进本轮进镇上楼集中居住和原有征地动拆迁模式的性质区别，合理确定农民进镇上楼集中居住的实物安置面积，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，但实物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。

(二)农村平移集中居住

参照泖港镇黄桥村宅基地改革试点项目，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）优先安排平移集中点用地。各镇按照沪府规〔2019〕21号文件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优先考虑农村平移集中居住点的布局和用地。

（2）建立跨村土地补偿机制。以镇为主体，采取土地产权调换或镇级集体预征村级集体土地给予经济补偿；涉及到农民土地承包经营权的，可在所有权保持不变情况下，以本区统一标准结算流转费。

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；对一年内完成验收的项目可享受“快拆快验”奖补资金支持。

（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整理复垦立项审批通过后，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获取市区两级资金补贴。在市区两级补贴资金测算基础上，结合项目成本研究制定农户节地补贴标准。农户节地补贴标准本区建议不超过区政府确定的标准。

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、沪府规〔2019〕21号文件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，可获得合理补偿，农户节房补贴标准本区建议不超过区政府确定的标准。

(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本区建议不超过农户的补偿标准。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。

自愿退出宅基地的农户和非农户，有偿退出后原则上应采用市场化方式购买商品房，按市级支持政策可再购买1套突破限购。对其中确有需要解决住房需求的，经镇人民政府综合评判后，可在本镇或跨镇以市场价和成本价之间的中间价购买国有土地建设的高层安置房（以不超过80平方米中套为主）1套。对其中确有留村需求的，经本村集体经济组织同意，可以允许采用成本价购买（应考虑土地、基建配套等综合成本）由村集体统一建造符合风貌要求的乡村公寓1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。

（四）原址翻建及多元安置

对规划确定的保留点内的符合条件的农户，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号令中关于原址翻建的政策要求及面积标准开展个人原址翻建或在保

留点插建，能满足本市本区节地率相关要求的可参照平移享受相关补贴支持，具体可由各镇结合减量化资金统筹安排并制定细则。

鼓励支持各镇在进城镇集中居住、农村平移集中居住和宅基地有偿退出之外，结合实际积极探索包括集体土地上楼安置、养老安置、租赁安置、产业用房安置等多元模式。

三、相关配套支持

(一)水电气等配套工程收费优惠

对经区级推进机构认定的农民相对集中居住项目，涉及电力、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。加强与配套企业研究协商，对农村平移集中居住项目配套工程给予优惠。燃气等民生工程的规划与建设原则上应当同步配套到农民相对集中居住项目区。

(二)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，相关资金政策予以支持，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。

(三)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。

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管委，办公室主任为区建管委行政主要领导，副主任为区规划资源局、区农业农村委、区建管委的分管领导。领导小组办公室常态化统筹推进农民相对集中居住工作，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；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；区发改委负责政策研究和制订；区财政局统筹区级涉农建设资金支持农民相对集中居住项目建设，按规定落实资金预算主体；区房管局、区交通委、区绿化市容局、区水务局等其他有关部门按照各自职责，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。各镇应优先重点推进30户以下的零散宅基地拔点减量，制定年度工作计划和项目实施方案。各镇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

制定农民相对集中居住考核管理办法，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。

本意见自2019年9月30日起实施，有效期至2021年9月30日。

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

上海市松江区人民政府办公室　　2019年9月15日印发