

上海市人民政府文件

沪府发〔2022〕2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

各区人民政府，市政府各委、办、局：

推进农民相对集中居住，是实现上海“农业强、农村美、农民富”乡村振兴目标的必由之路，是切实改善农民生活居住条件和乡村风貌的重大举措，也是落实上海2035城市总体规划的重要途径和抓手。市政府《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》（沪府规〔2019〕21号，以下简称“21号文”）实施以来，市和相关区镇通力协作、攻坚克难，农民相对集中居住工作进展情况良好、成效显现。为扩大成果，加快进程，现就进一步支持农民相对集中居住工作提出如下实施意见：

一、明确总体要求

“十四五”期间，农民相对集中居住工作要继续坚持引导进城

镇集中为主,平移集中、货币化退出等多种方式并存,聚焦“三高两区”重点推进,支持鼓励以街镇为单位成片整建制推进。要进一步坚持政府引导与扩大农民参与相结合,积极探索可持续、各方可承受、激励兼容的机制和政策;进一步推动市、区财政加大投入力度与增强规划土地支持政策创新相结合,积极盘活土地资源、激发区镇发展动力;进一步推动农民相对集中居住工作与乡村产业兴旺相结合,通过农民相对集中居住腾出空间,为引入大企业、大项目创造条件,带动乡村产业发展,促进集体经济发展和农民生活水平持续提升。

农民相对集中居住工作具体分成两阶段实施。第一阶段为,到2022年末,按照21号文明确的2022年既定目标,保持基本政策稳定和各方预期稳定,确保按照主要节点目标完成5万户农户实现相对集中居住任务;第二阶段为,2023—2025年,结合市政府要求和各区实际,合理确定年度目标任务,基本完成“三高两区”范围内有意愿农户的相对集中居住任务。

二、增加市级资金投入

(一)实施市级奖补政策。在21号文明确的市级资金补贴政策基础上,对按时完成2019—2022年市级核定目标的区,以2019—2022年累计完成户数为基数,市级财政按照进城镇集中居住(含货币化退出)每户7万元、平移集中居住每户1.5万元标准给予奖补。奖补资金在项目方案批复后预拨80%,其余部分将根据农户签约、安置基地开工建设等情况再结算拨付。对未完成总量任务的区,不给予奖补资金(已预拨的资金予以追回)。奖补资金主要用于农民安置房或集中居住点的基础设施配套,具体由各

区统筹安排。

(二)对货币化退出给予市级资金补贴。支持多元化安置方式,鼓励各相关区引导农民以货币化补偿的方式,退出宅基地,促进土地集约节约利用。对宅基地货币化退出项目,市级财政依据市推进机构出具的项目实施方案和规划资源部门出具的减量化项目验收等批复文件,给予市级资金补贴,由各相关区统筹使用。其中,对宅基地使用人合法取得的宅基地(包括农转居的非农户),按照自愿原则实行货币化退出的,市级财政参照进城镇集中居住资金政策标准,给予差别化的按户定额补贴和土地出让金返补。对房屋继承户按照自愿原则实行货币化退出的,市级财政给予40万元/亩的节地补贴。对崇明区货币化退出,按照市政府确定的口径执行,不叠加享受市级奖补政策。

(三)用足用好土地出让收入支持乡村振兴政策。贯彻落实党中央、国务院关于调整完善土地出让收入使用范围、提高农业农村投入比例的总体部署,根据全市当年度土地出让收入按照不低于8%的比例用于农业农村的要求,集中支持乡村振兴重点任务。各相关区要充分用好政策,将土地出让收入用于农业农村的增量部分优先用于农民相对集中居住项目及其配套工程。同时,要用足用好市级新城专项资金支持政策及其他重点区域专项政策,抓紧排摸政策适用范围内的农民相对集中居住任务量,制定推进计划,做好资金统筹安排。其中,每年市级新城专项资金中不少于50%的部分,相关区要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,力争在“十四五”期间,基本解决新城及其他重点区域范围内农民相对集中居

住问题。

三、强化规划土地支持

(一)优化农民安置地块选址。鼓励各相关区利用新城规划居住用地作为农民安置地块。在建设用地总量不突破的前提下,可以通过郊野单元村庄规划调整,在全区范围内统筹优化农民安置地块选址,在紧贴原开发边界的非集建区域内增加安置住宅地块,地块开发强度可参照开发边界内强度控制要求进行设定,对应在部分纯农镇等开发边界内,调减安置用地,实现总量平衡。在满足地区风貌整体管控和公共服务设施配套容量的前提下,安置地块容积率经论证后可以提高至2.5(容积率有特殊规定的区和街镇除外)。

(二)优化平移集中点选址。优化深化平移集中居住点选址方案,确保规模适中、选址合理、配套完善、布局优化。平移集中项目选址应依据规划,避让永久基本农田,确需占用少量市管储备地块的,应按规定严格落实“先补后占”。

(三)给予土地周转指标保障。农民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,所需指标应保尽保,周转期限最多可至5年。

(四)探索实施宅基地减量土地指标奖励政策。对按时完成市级核定目标的区,给予宅基地减量土地指标奖励,具体为按照减少宅基地面积的10%给予净增建设用地指标奖励。奖励指标仅用于农民集中安置及其配套基础设施、公共服务等相关建设。

(五)支持各区以街镇为单位成片推进。对有意愿以街镇为单位推进农民相对集中居住的,支持整区域推进、成片实施,按照街

镇明确工作目标,制订工作方案,研究专项支持方案。优先选择区位条件较好、基层积极性较高、农民相对集中居住意愿较强、有大项目带动的街镇,统筹考虑改善街镇基础设施、生态环境、产业生态、服务功能,支持激活撤制镇资源,对基础较好、有条件改造提升的撤制镇,鼓励实施“二次开发”。

(六)鼓励各区盘活利用存量房源。对区属征收安置住房,由各相关区负责建设、供应与使用的统筹管理,鼓励优先用于农民相对集中居住安置。各相关区农民相对集中居住项目确需借用区域内大居市属保障性住房房源的,按照“先借后还”的原则,与市大居办协商一致,并安排后续等量房源返还。

四、提高全过程审批效率

(一)简化增减挂钩程序及加快土地入市节奏。对已明确节余指标挂钩的经营性地块,允许各相关区在全区统筹的基础上,适度调整规划建设用地结构,可视情将原规划商办用地调整为住宅用地(含商品住宅用地),挂钩地块和安置地块出让收入均不计入全区土地出让收入年度调控额度。支持各相关区加快做好农民安置地块出让前期准备,优先列入土地供应计划。每年年初各区向市规划资源局提交当年拟优先出让和规划用途调整地块的申请,经认定程序后实施。允许各区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农民相对集中居住项目实施方案。允许各区将相关节余指标与已列入当年出让计划的地块挂钩,并申请土地出让金返还的80%部分预拨。市级财政根据市规划资源局出具的项目实施前后地类平衡表及出让金确认单,予以资金结算。

(二)优化审批程序。全面贯彻国家“放管服”改革和上海优化营商环境工作的部署,各相关区结合实际,因地制宜优化农民相对集中居住项目审批程序,切实加快项目实施进度,各环节立项审批程序原则上在各自受理后20个工作日内完成(不含评估、公示等时间)。对进城镇集中的农民安置房建设项目,纳入区重大工程推进,适用与征收安置房一致的投资审批程序。对平移集中及其配套工程项目,加强区级部门间沟通协作,提高项目立项、规划土地、施工许可等全过程审批效率。

五、引导社会力量共同参与

(一)降低项目配套和建设成本。获得市级批复的平移集中项目,由市推进机构向供水、供电、供气企业提供项目开发主体清单。供水、供电、供气企业按照工程定额和工程量,据实计算配套工程费用,经第三方审价机构审核后,对清单内的相关开发主体统一按九折收费。合理确定平移集中点规模,通过增加平移集中户数,分摊基础设施建设投入,降低配套设施户均成本。对进城镇集中居住项目,各相关区可通过委托第三方机构实施成本审核或委托企业参与等方式,加强成本控制。

(二)多渠道降低融资成本。积极争取政府专项债券对农民相对集中居住工作的支持,引导各相关区加大政府专项债券申报和使用力度。发挥“三农”工作领域政策性银行的牵头作用,积极引入更多有意愿的金融机构对农民相对集中居住项目提供融资支持。因地制宜设计优化项目融资方案,鼓励将优质产业项目与农民相对集中居住项目捆绑,采用安排专项信贷额度、实行优惠信贷政策等方式,予以信贷支持。

(三)发挥市场机制作用探索模式创新。鼓励各相关区将农民相对集中居住工作与促进乡村产业兴旺相结合,利用节余土地指标和乡村资源禀赋,探索“政府搭台、企业主导、农民参与”的多元合作模式。鼓励各相关区用好乡村振兴基金,放大财政资金杠杆效应,引入更多国有资本及社会资本积极、有序、合规、深度参与支持农民相对集中居住工作,投向与农民相对集中居住相关的基础设施改善、商业配套建设、乡村资源整合和村民创收增收等领域,提供投资、融资、建设以及运营服务,促进农村一二三产业融合发展,激活乡村发展新动能。

六、落实保障措施

(一)建立工作考核评价机制。为激励各相关区加大对农民相对集中居住工作的推进力度,确保全市农民相对集中居住工作目标全面完成,建立农民相对集中居住工作考核评价机制。市推进机构负责制定相关考核评价办法,并确定全市总目标及各区目标任务。市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市财政局、市农业农村委、市规划资源局组成工作考核评价小组,负责开展考核评价工作,综合考虑各相关区目标任务完成情况及工作绩效等因素,形成考核结果,并按照程序报批后,作为实施市级奖补政策的依据。“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5万户的总目标分解核定各相关区目标任务,于2023年上半年开展考核评价工作;第二阶段,结合“十四五”规划和各相关区实际,明确2023—2025年农民相对集中居住全市目标总量和各相关区分年度目标任务,于次年上半年开展考核评价工作,确保农民相对集中居住工作的延续性。

(二)鼓励各相关区因地制宜、持续推进。各相关区履行工作主体责任,让农民相对集中居住工作惠及更多农民群众。立足保持工作的可持续性和可承受力,支持各相关区结合自身实际,按照“与当地财政承受力相匹配”的原则,对农民相对集中居住项目合理设定建设标准,加强方案审核,强化成本控制。同时,鼓励各相关区发挥农民主体作用,引导农民承担农民相对集中居住部分成本,形成合理的政策梯度和成本分摊机制。在充分尊重农民意愿和保障农民利益的前提下,积极探索多种途径、多种方式推进农民相对集中居住,切实改善农民居住条件和农村风貌。对各相关区推进过程中面临的特殊情况及相关事项,由市推进机构牵头,会同市相关部门专题研究,并对符合条件的项目进行认定,经市政府同意后给予政策支持。

2022年1月15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,市纪委监委,市高院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2022年1月18日印发