

上海市崇明区人民政府文件

沪崇府发〔2017〕13号

上海市崇明区人民政府关于 促进本区农民向城镇集中居住的指导意见

各乡、镇人民政府，区政府各委、办、局，区各直属单位，在崇市属有关部门：

改革农村建房方式，促进农民集中居住，是深化崇明农村改革和统筹城乡发展的一项重要内容。通过推进农民向城镇集中居住，不仅能优化土地资源配置、集约节约土地、改善农村生产和农民生活环境，还能有效促进城镇化建设，加快城乡一体化发展，提高农民的生活水平。根据《关于促进本市农民向城镇集中居住的若干意见》（沪府〔2016〕39号）等有关文件精神，结合世界级生态岛建设要求和本区农民居住的现状实际，现就促进农民居住向城镇集中提出如下指导意见：

一、指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神和中央经济工作会议、中央城市工作会议、中央农村工作会议精神，按照市委、市政府关于推进“三个集中”的工作要求，充分尊重农民意愿，创新宅基地管理模式，积极引导农民居住向城镇集中，不断提高城镇基础设施和公共服务水平，促进土地集约节约利用，实现以人为核心的新型城镇化和城乡一体化发展。

二、基本原则

（一）农民自主，因地制宜。农民向城镇集中居住，不同于动迁征收，由农民自愿选择、自主决定。政府做好引导和服务，坚持一切从实际出发，避免“一刀切”“标准化”做法，充分考虑农民需求和政府承受能力，鼓励各乡镇结合自身优势和本地实际，制定推进农民集中居住的计划和实施方案。

（二）城乡统筹，规划先行。充分发挥规划的引领作用，结合本区城乡总体规划暨土地利用总体规划，统筹编制农民集中居住专项规划，全面构建更加科学合理的城乡规划体系。

（三）以人为本，长期坚持。考虑到农村现状条件、村风民俗的差异性以及农民建房需求的多样性，农民向城镇集中居住是一个相对较长的过程，要循序渐进，不定具体工作指标，让愿意集中居住的农民分享政策的红利。

三、工作目标

通过推进农民集中居住，为农民提供城镇化地区较为便利的基础设施和公共服务资源，改善农民居住条件 and 环境，让农民共

享改革和城镇化发展成果，整体提高农民生活质量和获得感。促进人口向崇南城镇带集聚，优化土地资源配置、集约节约利用土地，完善城乡空间布局，推动城镇化建设和城乡一体化发展。力争通过十年甚至更长时间的努力，使本区农民居住集中规模有明显提高，农村分散居住状况有明显改善，城镇化水平有明显提升。

四、推进模式

在农民原有身份不变的前提下，以户（以合法有效的农村宅基地使用证或建房批准文件计户）为单位，按照货币化置换、实物置换和异地集中建房三种模式推进农民居住集中。

（一）货币化置换模式

在农民家庭拥有一套商品住房的基础上，鼓励需翻建、新建住房的农户放弃原有宅基地购买城镇商品房或其它置业。对农户放弃的原有宅基地按照本区制定的标准进行货币化置换。

（二）实物置换模式

重点聚焦实际居住在“三高”沿线、生态敏感地区、环境整治地区的农民，优先推进纯农地区10户以下的自然村落，引导整区域农民向核心镇、新市镇、小集镇集中居住。

整区域是指单个项目涉及户数300户以上，或单个项目涉及区域面积500亩以上（其中宅基地复垦面积在200亩以上）。

（三）异地集中建房模式

在确定的核心镇、新市镇、小集镇镇区周边，选择区位条件较好、交通便利、基础设施和公共服务设施共享率高的区域，规划设置若干个农民集中居住区，鼓励需翻建、新建住房的农民向

规划确定的农民集中居住区集中，按照联排等方式分区域、统筹建筑风格自行建房。

对非农村集体经济组织成员户退出宅基地的，可进行货币补偿。

五、用地方式

（一）实物置换用地方式

在核心镇、新市镇国有建设用地上或通过征收土地的形式建设置换房。

（二）异地集中建房用地方式

在规划确定的农民集中居住区范围内，通过流转土地的形式落实建房用地，土地流转标准由各乡镇人民政府根据实际情况确定。农民集中居住区范围内原有宅基地农户也可选择集中居住形式。

六、面积标准

（一）实物置换面积标准

向核心镇、新市镇集中进行实物置换的农户，根据农户选择的实物置换区域，按照合法有效的原有宅基地面积的一定比例换购置换房，具体标准按照不同置换区域另行制定。

（二）异地集中建房面积标准

向农民集中居住区集中的农户，按照联排等方式分区域、统筹建筑风格自行建房，具体面积标准按照农村村民住房建设管理规定予以核定。

七、政策支持

（一）提供建房用地并落实相关配套设施和补偿资金

1. 对进行实物置换的项目，可按纳入区保障性住房建设计划的方式取得商品住宅用地。

2. 对在农民集中居住区内建房的农户，由政府提供建房用地并落实“五通一平”等前期配套设施。

3. 对选择货币化置换的农户，由集体经济组织提供一次性货币补偿，补偿标准为 7000 元/平方米（按合法有效的原宅基地面积计算）。对已获得宅基地批准文件但未建造住房的农户放弃宅基地权益的，补偿标准由各乡镇人民政府确定。

4. 对选择货币化置换的农村集体经济组织成员户，另按异地集中建房模式户均基础设施配套费标准进行奖励。

5. 鼓励非农村集体经济组织成员户退出现状宅基地，补偿标准为 7000 元/平方米（按合法有效的原宅基地面积计算）。鼓励继承房屋的公民退出现状宅基地，可按低于 7000 元/平方米的标准补偿，补偿标准由各乡镇人民政府确定。

（二）整合项目建设资金扶持集中居住区建设

各乡镇、各区级有关职能部门要加强对接，创新工作思路，积极集聚各类政策资源，支持农民集中居住工作。要整合建设用地减量化、新农村建设、水利建设等项目建设和各类惠农资金，优先投放到农民集中居住区建设。

（三）实行基础设施优先配套

重点支持农民集中居住区完善农村基础设施和公共服务场所建设，卫生、教育、公交、道路、通讯、有线电视、文体设施等城乡公共基础设施建设项目要优先向农民集中居住区整合聚焦。

八、组织领导

（一）建立健全工作机制

成立区级推进农民集中居住工作领导小组，由区政府主要领

导任组长，相关分管领导任副组长，领导小组下设办公室，办公室设在区规划土地局。区发展改革委、区农委（农办）、区建设管理委、区交通委、公安崇明分局、区人力资源社会保障局、区民政局、区财政局、区规划土地局、区住房保障房屋管理局、区水务局等相关部门作为成员单位，按照各自职能，开辟绿色通道，主动服务，积极支持，共同推进农民集中居住各项工作。

（二）明确责任分工

区发展改革委负责农村居民人口发展规划研究，协调推进城乡基础教育、文化体育、医疗卫生等社会事业的平衡发展，协调乡镇做好农民集中居住区域基础设施建设和管理维护。

区农委（农办）负责指导农民集中居住区内农用地流转。土地承包权、使用权、经营权的变更确认。农村集体经济组织成员的界定。指导农村集体经济组织的调整及权益分配。统筹美丽乡村建设、农业发展专项资金等政策资源与农民集中居住工作的衔接。

区建设管理委牵头负责农民集中居住相关配套政策的研究和制定等工作，跟踪调研评估实施情况，研究相应干部绩效考核办法。

区交通委负责农村地区道路建设资源统筹管理，指导乡镇做好农民集中居住区外围交通道路设施配套建设和管护。合理增设和调整优化公交线路站点，方便农民集中居住区居民出行。

公安崇明分局负责实施农民集中居住后的户籍管理和对新建房屋的门弄号编订等工作。

区人力资源社会保障局负责实施农民集中居住后相关人员的就业指导和被征地人员的社会保障等工作。

区民政局负责实施农村集中居住后的村居组织管理等工作。

区财政局负责整合建设用地减量化、新农村建设、水利建设等项目建设和各类惠农、补贴资金，专款专用，保障和管理农村集中居住推进过程中的资金使用等工作。

区审计局加大对农民集中居住工作涉及资金使用情况的审计。

区规划土地局负责结合本区总体规划暨土地利用总体规划，编制全区村庄布点规划，在此基础上，编制农民集中居住专项规划。指导乡镇编制农民集中居住区布点规划和规划集中居住区建设方案。做好农民集中居住区内农民建房的规划和用地审批。研究形成具有崇明本土特色的房型和建筑风格的农民建房图集，指导乡镇做好建筑风格引导工作。牵头推进退出宅基地的整理复垦，并负责原宅基地退出复垦后的土地权属确认。

区住房保障房屋管理局负责探索建立农民集中居住区小区管理新模式。

区水务局负责农民集中居住区供水方案的编制和实施过程中的行业指导。统筹开展农村生活污水处理项目建设和行业管理。做好镇村级河道治理的政策、资金协调和项目监督管理，改善建成区水环境面貌。完善土地复垦后的农田水利设施。

区监察局强化工作推进的监督，杜绝和纠正各类损害农民权益的行为。

区社建办要对农民集中居住区的各项社会建设情况进行定期调研，指导乡镇及有关村委会探索和完善相关社会管理模式。

各乡镇应结合本指导意见和各乡镇实际，研究制定适合本乡镇的农民集中居住的工作计划和实施方案，编制本乡镇农民集中居住区布点规划、深化规划集中居住区建设方案、制定农民集中

居住工作计划等。按照市、区农民建房有关规定落实建房用地和“五通一平”等前期配套，做好农民集中居住区农民自建房的组织实施和建设管理，组织实施实物安置农户的安置等工作。切实加强居民搬迁后原宅基地的管理，加强搬迁居民房屋的清拆管理，做到搬后即拆、拆后即管，杜绝外来人员非法占据土地和地上物等情况的发生。

以上未提及但在农村集中居住过程中可能涉及的单位，应结合自身职责做好相关管理和服务工作。

（三）组织实施

各乡镇是推进本地区农民集中居住的实施主体，要充分尊重农民意愿，广泛深入地宣传推进农民集中居住的重要意义，充分调动广大农民参与集中居住的积极性和主动性。要加强组织领导，由乡镇主要领导牵头，明确责任部门，统筹协调好农民集中居住建设工作。

各乡镇农民集中居住的工作计划和实施方案须报经区政府常务会议审议通过后方可组织实施。

2017 年 2 月 22 日

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区人民法院，
区人民检察院，区各人民团体。

上海市崇明区人民政府办公室

2017 年 2 月 24 日印发
