

21 夏海峰到宝
已研到宝
仲文研到宝
已研到宝
11.22

上海市宝山区规划和土地管理局文件

宝规土[2018]135 号

关于印发《关于推进宝山区乡村振兴做好 规划土地管理工作的实施意见》的通知

各镇人民政府，区政府各委、办、局：

《关于推进宝山区乡村振兴做好规划土地管理工作的
实施意见》现予以印发，请遵照执行。

宝山区规划和土地管理局

2018 年 11 月 20 日



关于推进宝山区乡村振兴做好规划土地管理工作的实施意见

为贯彻落实国家及上海市委、市政府对乡村振兴的工作要求，积极探索超大城市乡村振兴的空间规划和土地管理新模式、新方法，强化乡村振兴制度供给，现提出以下实施意见：

一、总体要求和基本原则

（一）总体要求

全面贯彻落实党的十九大、2018年中央农村工作会议，中央一号文件精神 and 市委、市政府，区委、区政府的总体部署，坚持生态优先、品质提升、品牌引领、城乡融合、高质量发展的总体要求，以支持农村产业持续发展、农村面貌持续改善、农民收入持续增长为主要任务，以创新乡村地区规划土地管理制度和政策为重点，努力提升乡村规划引领水平，提高土地资源利用效率，助力乡村振兴发展。

（二）基本原则

一是坚持规划引领。落实“宝山 2035”，完善空间规划体系，优化城乡空间布局，赋予规划适度弹性；规划引领下严格实施土地用途管制，确保各类用地规范、有序、统筹利用。

二是坚持高质量利用。加大乡村存量用地盘活力度，积极推进低效建设用地减量化，鼓励土地功能、空间的复合利用，加大乡村建设用地保障。

三是坚持绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山的

理念，落实节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，加强耕地和永久基本农田保护建设，保留保护村庄肌理和传统文脉，体现江南乡村特色和宝山地域特征。

四是坚持政策导向。依据区、镇总体规划暨土地利用总体规划，结合乡村振兴大调研，聚焦乡村发展的急难愁问题，不断完善城乡融合规划政策体系并有效贯彻执行。

二、强化规划引领，优化乡村布局形态

（三）加快总体规划编制，优化城乡规划格局

落实“上海 2035”，加快推进区、镇总体规划编制，2018 年底完成宝山区总体规划暨土地利用总体规划和月浦镇域总体规划编制，2020 年前实现新市镇总体规划暨土地利用总体规划全覆盖，形成镇村协调发展的乡村格局。合理确定开发边界外的建设用地规模，保障乡村发展规划空间，统筹安排乡村的生产、生活、生态用地。做好高质量的区总体规划和村庄布局规划，合理确定保留（保护）村、撤并村范围，严格控制规划撤并村范围内的个人建房，鼓励撤并村农民居住向城镇、保留（保护）村集中，重点聚焦“三高”沿线、生态敏感地区、环境整治地区以及纯农地区，优先推进纯农地区 30 户以下自然村农民的集中居住。

（四）完善乡村规划衔接，促进规划实施落地

坚持振兴战略超前预研、规划和建设精确匹配、规划设计高质高效的原则，简化规划层次，明晰规划界面，统一规划引导，按照上海市规划和国土资源管理局要求，合并编制郊野单元规划和村庄规划，实施规土融合、生产生活生态合

一的行动规划机制。发挥郊野单元（村庄）规划作为实施新市镇总体规划的“全镇域土地整治专项规划”的平台作用，统筹优化村庄建设的各类用地布局。按照郊野单元（村庄）规划设计规范、乡村风貌规划设计导则的要求，加快推进保留（保护）村的郊野单元（村庄）规划编制，深化村庄设计和实施落地。力争 2019 年底前，实现郊野单元（村庄）规划全覆盖。

三、盘活存量土地资源,保障落实用地指标

（五）加强用地支持，优先安排指标

保障符合规范的村级公益事业项目、农业设施项目、乡村产业项目、农民住房用地需求，在编制和实施年度用地计划时，根据各镇实际需求情况及项目成熟程度优先安排落实农村基础设施和公共服务项目用地指标，增加乡村医疗、养老、文化、教育等公共设施配套建设，提升和改善农民生活条件。

（六）建立造血机制，腾出用地空间

在符合规划、安全、环保要求的前提下，积极鼓励有效利用合法取得的工矿用地、农民宅基地、公共设施用地等存量集体建设用地，支持发展民宿民俗、创意办公、餐饮服务、农产品展销等休闲农业和乡村旅游服务设施，以及公共配套服务设施，盘活存量土地，提高土地使用功能和利用效益。

四、完善土地供应，提高土地资源利用效率

（七）规范集体建设用地供应，保障农村基础设施落地
对符合村庄规划的农民建房、农村公共服务及配套设施

等项目，纳入土地利用年度计划，依法办理使用集体土地供地审批手续；涉及占用农用地的，优先办理农用地转用审批手续和后续使用供地审批手续。

（八）规范休闲农业和乡村旅游项目供应，支持农村产业发展

对符合规划的休闲农业和乡村旅游项目建立差别化土地供应政策。符合《划拨用地目录》的，以划拨方式供应国有建设用地。经营性项目使用国有建设用地的，原则上应挂钩减量化用地指标，通过公开招拍挂出让方式予以供地；但对经区政府集体决策同意的项目，可定向挂牌出让给农村集体经济组织。经依法批准，农村集体经济组织可使用本集体经济组织所有的集体建设用地建设休闲农业和乡村旅游相关设施。严格禁止利用设施农用地开展休闲农业和乡村旅游服务设施建设。

（九）处理历史遗留用地，保障项目合法合规使用

未办理合法用地手续的现状农村公共服务设施、休闲农业和乡村旅游设施等历史遗留用地，符合村庄规划和专项规划；在完成相关处置，经报区政府集体决策同意，落实用地指标后，可补办用地手续。

五、规范设施农用地管理，促进设施农业健康有序发展

（十）完善设施农用地备案管理

对于农业生产过程中所需各类生产设施、附属设施用地，以及从事规模化粮食生产所必需的配套设施用地，在纳入设施农用地布局规划的前提下，按照《关于进一步完善设

施农用地管理支持设施农业健康发展的通知》（沪规土资综规〔2016〕227号）办理设施农用地备案手续，原则上一次备案时间最长不超过五年。各镇人民政府应充分发挥设施农用地监管主体作用，严格依据土地用途不改变、用地规模不改变、建设形态不改变“三不变”的要求，监督经营者建设经营，落实土地复垦责任，巡查、督促并纠正各类违规行为，发现问题及时报区规划土地局及区农委。对直接为农业生产服务的建筑占地面积不大于40平方米的小型灌溉泵站、建筑占地面积不大于60平方米的小型排涝泵站以及林地管护设施项目参照设施农用地管理。

（十一）规范设施农业占用永久基本农田管理

设施农用地原则上不得占用永久基本农田，对从事规模化粮食生产涉及的配套设施及设施菜田，若选址确实无法避让永久基本农田的，由区规划土地局会同区农委就项目的选址合理性和基本农田补划潜力组织论证，确需占用的，必须统筹补划同等数量质量的永久基本农田，确保永久基本农田面积总量不减少，质量不降低。各类畜禽养殖、水产养殖、工厂化作物栽培等设施建设禁止占用永久基本农田。

六、加强乡村风貌引导，保护农村地区文脉

（十二）坚持规划引领，加强农村地区风貌保护机制

针对历史发展形成的宝山村庄现状自然格局、历史民居、人居环境和历史文脉，从保护延续自然风貌特征和挖掘弘扬传统文化特色的角度出发，制定乡村风貌规划和建设导则。并通过村庄规划、美丽乡村建设方案和宅基地改造建设

方案等分类分层落实风貌规划建设导则的要求，具体指导建设和实施，提升乡村田、林、水、路、民宅的整体风貌水平和建筑质量与功能。加强乡村建设管理和规划队伍建设，试点推进规划师、建筑师服务镇村发展的工作机制。

七、大力推进土地整治，助力品质乡村发展

（十三）大力推动生态建设，优化乡村生态基底

充分发挥农村地区生态优势，在全区重点生态区域、生态环廊等开展生态型土地整治，实施生态系统保护和修复工程，对水林田湖草生命共同体进行系统修复、综合治理，协调生态保护与经济的关系，严守生态保护红线，筑牢乡村绿色基底。

（十四）推进低效用地减量化，优化空间开发格局

严格控制建设用地总量，统筹推进乡村地区低效建设用地减量，清理腾退污染、低效、零散建设用地改善区域环境，结合无违村居建设，改善农民住房、基础设施、公共设施等；持续优化乡村建设用地结构，为扶持传统特色农业及培育新产业新业态等提供用地保障和承载空间。

八、强化执法监督，规范农村地区用地行为

（十五）加强执法监督，保障依法合规用地

加大乡村地区“五违四必”整治和自然资源执法监察力度，建立共同责任机制。严格乡村集体经营性用地改变用途的监督管理，严格禁止整宗或部分改变用途，用于商品房或私人会馆。严格落实建设用地总量控制和低效建设用地减量化工作，加强郊野单元（村庄）规划备案评估和建设用地总

量动态监控。

本实施意见自 2018 年 11 月 20 日起施行,有效期至 2020 年 12 月 31 日。

宝山区规划和土地管理局

2018 年 11 月 20 日

上海市宝山区规划和土地管理局 2018 年 11 月 20 日印发