

上海市宝山区人民政府办公室文件

宝府办〔2022〕16号

上海市宝山区人民政府办公室转发 区规划资源局制订的《关于进一步规范和 完善减量化工作的实施细则》的通知

各镇人民政府，各街道办事处，区政府各委、办、局：

区规划资源局制订的《关于进一步规范和完善减量化工作的实施细则》已经区政府同意，现转发给你们，请认真按照执行。

2022年6月1日

关于进一步规范和完善减量化工作的 实施细则

根据“上海 2035”总规的总体目标和空间格局，为继续推动本区规划城市开发边界外低效建设用地减量化，严控建设用地总量，优化土地资源配置，保障建设用地需求，加快促进产业结构转型升级，改善城市生态环境，按照严控总量、优化结构、突出民生、保障发展的原则，结合我区实际工作开展情况，制订本实施细则。

一、目的和依据

严控建设用地总量，优化土地资源配置，保障建设用地需求，进一步规范减量化地块立项验收程序和布局结构，建立健全建设用地“增”与“减”之间的关联机制，做到建设用地减量与新增建设用地计划在时序、规模和布局上的增减联动，强化国土空间高质量利用，有序推进并完成年度建设用地减量目标。

二、适用范围

通过对规划城市开发边界外的现状零星农村建设用地、低效工业用地等进行拆除复垦后，实现量化的地块。主要涉及杨行镇、月浦镇、顾村镇、罗店镇、罗泾镇。

三、工作原则

空间统筹原则。牢固树立严控我区建设用地总量意识，严格按照“上海 2035”总体规划的总目标和空间格局，通过编制郊

野单元（村庄）规划，推动本区规划城市开发边界外低效建设用地减量化，切实落实规划空间布局。统筹农村地区土地利用和空间布局，明确建设用地减量化区域，统筹好减量化工作与产业结构调整、乡村振兴、生态环境整治、人口调控的关系，统筹好低效工业用地减量化与宅基地减量化、其他建设用地减量化的关系，确保有限的土地资源得到高质量利用。

重点突破原则。重点突破水源保护区、生态敏感区、生态廊道范围内以及高压走廊、高速公路和高速铁路沿线区域的低效建设用地减量，优先聚焦“198”区域，尤其是要加快推进生态廊道内的“198”地块腾退，加强与产业结构调整、环境综合治理、土地综合整治等工作的协同推进。

规范操作原则。实行减量化工作全过程、全流程、全覆盖的监管和监督，依法依规开展前期准备、申请立项、全面实施、申报验收、后期管护和档案管理工作，规范资金拨付、留存资金使用和土地指标管理，合规有序开展减量化工作。

四、职责分工

区规划资源局、区财政局、区农业农村委、区绿化市容局、区生态环境局、区经委、区应急局、区教育局、区民政局、区国资委、区建设管理委、区交通委、区水务局除负责减量化日常工作外，由相关职能部门共同组成减量化执法工作小组，定期开展执法行动，形成属地吹哨、部门报到、综合施策的联动机制，具体职责分工如下：

区规划资源局负责组织各镇郊野单元（村庄）规划编制工作，按照规划牵头组织实施减量化立项验收和考核工作，提供工作技术和指标管理、资金申请和拨付政策支撑，并督促各镇按计划完成减量化年度任务。由区规划资源局执法大队配合各镇并联合各相关职能部门开展定期执法行动，推动减量化工作。

区财政局负责减量化工作实施的资金保障工作，指导各镇减量化资金拨付和资金的规范使用，并对各镇、村减量化资金使用情况进行监管，同时全程参与减量化地块验收和考核工作。

区农业农村委全程参与减量化地块立项、验收和考核工作，并指导各镇落实新增耕地的后续管护和组织耕种等工作。同时配合开展联动执法工作。

区绿化市容局全程参与减量化地块立项、验收和考核工作，并指导各镇落实新增林地的后续管护和组织种林等工作。同时配合开展联动执法工作。

区生态环境局、区经委、区应急局负责对“198”区域工矿企业进行环境评估和安全检查，对不符合环评或安全要求的企业进行查处，对低效建设用地按照相关政策，提出产业结构调整建议。同时配合开展联动执法工作。

区教育局、区民政局、区国资委、区建设管理委、区交通委、区水务局配合减量化工作，依据职能做好减量化区域内的资产管理、实施推进等工作。同时配合开展联动执法工作。

各镇人民政府是减量化工作的责任主体和实施主体，负责

减量化区域现状调查、郊野单元（村庄）规划编制和减量化任务的落实，制定相关搬迁补偿安置方案并做好减量化地区相关企业和农民的安置补偿，对减量化复垦地块进行土壤检测，并负责对地块后续利用和监管。同时根据减量化地块的具体情况，定期牵头开展执法行动，推动减量化工作。

五、具体工作流程

（一）前期准备阶段

1.潜力分析调查

以全国第三次土地利用调查为基础数据底版，结合郊野单元（村庄）规划具体情况，开展各镇减量化地块潜力分析，由各镇委托专业技术单位通过现状勘察、产能分析、权属调查等各类调查分析后形成潜力调查成果报告，按照“低效优先、违法优先、无证优先”原则，确定减量化可实施地块并最终镇为单位，形成图表成果作为减量化的工作手册和底图，厘清家底，为后续减量化工作提供数据支撑和决策依据。潜力分析调查工作按照国土变更调查工作的要求，按年度进行更新调查。相关经费由各镇在下达的减量化资金中统筹落实。

2.建立储备库

根据潜力分析成果，区规划资源局对可实施减量化地块建立储备库，并会同各镇根据各地块实施的难易程度、规划开发时序、重点区域等情况，排出三年实施计划。

3.任务分解

根据市规划资源局下达的年度任务，结合各镇排出的三年实施计划，将当年度减量化任务分解下达至各镇。

（二）立项阶段

在申报减量化项目立项阶段，各镇应在可行性研究报告（实施方案）中，依据相关规划、复垦前土地用途、周边条件等情况，明确减量化地块后续用途，按照拟作为“耕地”和“非耕地”两类，分别申请减量化项目立项。

1.建设用地拟复垦为耕地项目

在可行性研究报告（实施方案）中明确后续用途为耕地的减量化项目，按照要求提交立项材料后由区规划资源局批准立项。在项目批准立项后，应将立项批文抄送区农业农村委，同时提供拟复垦耕地范围。

2.建设用地拟复垦为非耕地项目

在可行性研究报告（实施方案）中明确后续用途为非耕地的减量化项目，按照要求提交立项材料后由区规划资源局批准立项。在项目批准立项后，应将立项批文抄送区绿化市容局，同时提供拟复垦非耕地范围。

3.非建设用地项目拟复垦为耕地项目

在可行性研究报告（实施方案）中明确后续用途确定为耕地的非建设用地项目，在项目批准立项后，应将立项批文抄送区农业农村委，同时提供拟复垦为耕地的项目范围。

项目立项后，原则上不予调整。若确因个别企业动拆迁、

涉诉等特殊原因必须调整的，由各镇报区规划资源局研究决定。

（三）实施阶段

1.资产评估

涉及企业或个人的资产补偿费用评估工作由各镇组织实施，自行委托第三方评估机构开展评估，评估机构出具的评估报告，如实反映地面建筑和设备明细情况，发生费用由各镇承担。区规划资源局做好评估工作的监管。

2.施工单位招投标

各镇负责减量化工作施工单位的招投标，具体参照《宝山区财政投资小型建设工程项目管理办法》执行。对100万元以上的项目通过政府采购进行公开招标，发生费用由各镇承担。

3.工程质量和进度把控

各镇对项目进度和质量负总责，要加强施工监理，绝不允许发生建筑垃圾回填、硬地复土等违规问题，确保复垦耕地质量。

4.土壤污染状况调查工作

针对拟复垦为耕地的项目，各镇在验收前，按照《土壤污染防治法》要求，实施土壤污染状况调查。根据相关技术规范开展调查监测和取样检测，对检测结果进行综合分析评估，出具拟复垦地块的土壤污染状况调查报告，发生费用由各镇承担。调查报告反馈区农业农村委，同时抄送区生态环境局和区规划资源局。

5. 审计审价工作

各镇在完成自验后，应及时委托第三方机构进行审计审价工作。审计审价机构从区审计局备选库中选择，发生费用由各镇承担。

（四）验收阶段

验收按照“镇级自验、区级验收、外业调查、面积核定、地类确认”的程序进行。

1. 镇级自验

项目工程竣工后由各镇政府组织开展自验，并落实原产证注销、违法用地处置等相关手续，形成相关资料（如违法用地处置意见书等）。各镇应在做好自验工作的基础上，再对下一步工作向区规划资源局提出申请。

2. 区级验收

区规划资源局牵头组织区财政局、区绿化市容局、区农业农村委、区水务局等部门开展联合验收，确认新增建设用地面积，同时对耕地质量、配套设施、立项资金使用等情况进行检查。

3. 外业测绘

由有资质的土地调查机构开展外业调查，出具调查技术报告书，经市确权登记中心数据审核与处理后，进行地类预变更工作，发生费用由各镇承担。

4. 分类验收确认

申报验收项目应根据分类立项情况，结合拟复垦为耕地项目土壤污染状况调查报告结果确定减量化地块后续用途，按照后续用途将地块分为“确认为非耕地的农用地或未利用地”“确认为耕地”两类，分别申请减量化项目验收确认工作。

（1）建设用地确认为非耕地的农用地或未利用地项目

在镇级自验合格、完成减量化面积核定后，由镇政府提出申请，在通过区联合验收后核发项目验收批文。

（2）建设用地确认为耕地项目

镇级自验合格且符合耕地土壤质量有关要求的地块，在完成减量化面积核定后，由镇政府提出申请，通过区联合验收后核发项目验收批文和新增耕地确认书，区规划资源局抄送区农业农村委，同时提供项目地类变更调查技术报告。

（3）非建设用地项目确认为耕地项目

拟确认为耕地的非建设用地项目，与建设用地确认为耕地项目确认流程相同，此类项目按照规定不得获取新增建设用地指标，仅获取耕地占补平衡指标。

六、减量化指标管理

（一）适用范围

土地指标包括新增建设用地指标和耕地占补平衡指标。新增建设用地指标是本区范围内通过建设用地减量化整理复垦为农用地或未利用地后获得；耕地占补平衡指标是通过一般整理复垦、建设用地减量化整理复垦为耕地后获得。凡占用农用地

和未利用地的各类建设用地项目，均需配置土地指标。

（二）指标使用

建设项目使用新增建设用地指标的，以占用新增建设用地面积为计算基数，根据项目类型按不同标准收取指标费：

1.有减量化任务的北部五镇的“六类”经营性用地收取 200 万元/亩；没有减量化任务的街镇（园区）的“六类”经营性用地收取 300 万元/亩；

2.产业用地收取 100 万元/亩，市、区重点产业项目通过一事一议方式经区委、区政府集体决策，可予以减免；

3.除“六类”经营性用地和产业用地以外的建设项目（包括动迁安置房、租赁住房、市政公建项目、新农村项目等）收取 50 万元/亩；

4.对有减量化任务的北部五镇，由镇或村投资的建设项目（以区发展改革委立项为准）在其年度减量化验收确认量内的可减半收取，即 25 万元/亩。

建设项目使用耕地占补平衡指标的，以占用耕地面积为计算基数，根据沪发改价督〔2015〕8号、沪发改价督〔2018〕4号收取耕地开垦费，占用耕地的按 8 万元/亩收取；占用永久基本农田的按 16 万元/亩收取。

七、减量化补贴资金管理

（一）补贴标准

对减量化复垦产生的土地指标，根据现状地类情况实行差

别化补贴标准。具体如下：

1.对通过国有建设用地（现状）减量化获得新增建设用地指标或耕地占补平衡指标的，按照 160 万元/亩给予补贴。

2.对通过宅基地（现状）减量化获得新增建设用地指标或耕地占补平衡指标的，按照 160 万元/亩给予补贴。

3.对通过集体建设用地（现状）减量化获得新增建设用地指标或耕地占补平衡指标的，按照 120 万元/亩给予补贴。

4.对非建设用地项目确认为耕地获得耕地占补平衡指标的，按照 40 万元/亩给予补贴。

所有减量化获得的新增建设用地指标和耕地占补平衡指标按照标准给予补贴后，由区政府统一收购、统筹管理。

（二）预算安排

按照区财政年度预算编制要求，区规划资源局根据当年度减量化项目立项和实施情况以及减量化资金使用情况，结合市规划资源局下达计划情况，编制下一年度的补贴资金预算报区财政局，经区相关程序批准后，由区财政局安排减量化补贴资金预算，保障减量化工作推进。

（三）资金申请与拨付

减量化地块完成立项后，各镇可申请 40% 的首笔资金。申请首笔资金时，由区规划资源局和区财政局会同各镇梳理立项项目的实施难易度，并参考上年度各镇减量化地块实施情况和资金拨付情况，确认申请首笔资金需提交的材料齐全后，确定

首笔资金。

减量化地块完成验收并经审计审价后，各镇可申请剩余60%的尾款资金。申请尾款资金时，由区规划资源和区财政局会同各镇梳理上年度未完成验收项目和40%首笔资金下达及当年验收项目的具体情况进行清算，确认申请尾款资金需提交的材料齐全后，确定尾款资金。

减量化资金实行资金拨付预申请制度，各镇按照项目实施进度，及时上报区规划资源局进行资金预申请。区规划资源局根据各镇上报的预申请资金情况进行审核汇总后报区财政局，由区财政局将资金预拨至区规划资源局。区规划资源局根据各镇减量化项目实施情况，及时将资金下拨至各镇。为加快推进减量化实施进度，对当年立项减量化项目，在二季度前完成验收的项目，可一次性申请项目的首笔和尾款资金，全面提高年度减量化资金预算的执行率，保障减量化项目资金需求，缓解各镇减量化资金压力。

（四）资金使用范围

减量化资金除用于减量化项目搬迁补偿外，留存资金可以用于农民社保、农村发展、镇村基础设施和公用设施建设以及扶持集体经济发展建立新的“造血机制”等，但不得用于行政村工作人员工资、福利发放及办公经费开支。各镇对减量化资金负有监管责任，并根据各镇实际情况制订减量化资金使用管理办法，重大项目须经所在镇政府“三重一大”集体决策，确保资

金使用的安全性、合规性和效益性。

八、减量化工作奖惩措施

(一) 资金方面

对于超额完成减量化任务的镇，超额部分在原来补偿标准基础上再增加 50 万元/亩的减量化补贴奖励。

对于未完成任务的镇，缺口部分由未完成减量化任务的镇按照 50 万元/亩补足，用于奖补超额完成减量化任务的镇。

(二) 指标使用方面

对于超额完成减量化任务的镇，优先落实新增建设用地及耕地占补平衡指标。

对于符合减量化条件但不配合的镇或有减量化潜力空间但拒绝承担减量化任务的镇，暂停或核减其镇域范围内双指标使用。

(三) 规划土地工作方面

对于超额完成减量化任务的镇，优先编制相关规划，办理农转用审批、建设用地供应及建设项目相关行政许可手续。

对于符合减量化条件但不配合的镇或有减量化潜力空间但拒绝承担减量化任务的镇，暂停规划编制及调整、暂停办理农转用、建设用地供应及建设项目相关行政许可手续。

九、施行日期

本实施细则自印发之日起施行，有效期五年，由区规划资源局负责解释。《上海市宝山区规划和土地管理局、上海市宝山

区农业委员会、上海市宝山区财政局、上海市宝山区水务局关于印发<宝山区新一轮集建区外现状建设用地减量化及土地复垦实施办法>的通知》（宝规土〔2019〕19号）同时废止。

上海市宝山区规划和自然资源局

2022年3月18日

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，
区检察院，区各人民团体，区各集团公司。

上海市宝山区人民政府办公室

2022年6月1日印发
