上海市宝山区规划和自然资源局
上海市宝山区农业农村委员会
上 海 市 宝 山 区 财 政 局 文件
上海市宝山区绿化和市容管理局
上 海 市 宝 山 区 水 务 局

宝规划资源〔2026〕2 号

关于印发《关于推进宝山区城镇开发边界外土地整理复垦工作的实施细则（试行）》的通知

各相关镇人民政府，区政府相关委、办、局：

为进一步加强和规范本区城镇开发边界外土地整理复垦工作，经区政府同意，现将《关于推进宝山区城镇开发边界外土地整理复垦工作的实施细则（试行）》印发给你们，请遵照执行。

上海市宝山区人民政府公报

（此页无正文）

上海市宝山区农业农村委员会　　上海市宝山区财政局

上海市宝山区绿化和市容管理局　　上海市宝山区水务局

上海市宝山区人民政府公报

上海市宝山区规划和自然资源局

2026 年 9 月 28 日

关于推进宝山区城镇开发边界外土地整理复垦工作的实施细则（试行）

为全面落实“宝山2035”总体规划，通过转变土地利用方式促进存量建设用地盘活利用，对我区城镇开发边界外土地整理复垦工作实行全过程、全覆盖监管，规范各环节流程以及资金管理、指标管理，根据《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》（沪府规〔2023〕12号）、《关于进一步完善低效建设用地减量化土地复垦项目管理工作流程的通知》（沪规划资源施〔2020〕424号）等相关规定，结合我区实际，特制定本实施细则。

一、适用范围

本实施细则适用于宝山区城镇开发边界外建设用地减量化及其他农用地[1]、未利用地[2]一般复垦行为。

二、职责分工

区规划资源局负责牵头组织实施土地整理复垦立项、验收、考核工作，及时做好项目档案整理归档工作。负责减量化年度任务的分解及下达并督促各镇按计划完成年度任务，负责新增建设用地计划指标管理，做好补贴资金申请和拨付。联合区财政局指导补贴资金及土地资源空间调剂费的使用，开展好年度绩效评价和资金使用监管等工作。

区财政局做好土地整理复垦补贴资金保障，会同区规划资源

[1] 其他农用地：指园地、林地、草地等非耕农用地。

[2] 未利用地：指农用地和建设用地以外土地，如荒草地、河流水面、湖泊水面。

上海市宝山区人民政府公报

局监管各镇、村补贴资金使用情况，并开展年度绩效评价工作，评价结果作为下一年度资金安排的重要依据。

区农业农村委负责对土地整理复垦项目的耕地质量管理相关工作进行指导。参与土地整理复垦地块立项、验收工作，并指导各镇、村落实新增耕地、园地的后期管护和组织耕种。

区绿化市容局参与土地整理复垦地块立项、验收工作，并指导各镇、村落实新增林地的后期管护和组织种林等工作。

区水务局参与土地整理复垦地块立项、验收工作。

区国资委协助推进城镇开发边界外市属国企、区属国企减量化工作。

区生态环境局负责对土壤污染状况调查、风险评估、风险管控和修复、效果评估等过程中相关工作的指导。

区经委根据城镇开发边界外企业的经济效益进行分类管理，科学指导各镇明确产业结构调整的重点和时序。

区应急局负责对城镇开发边界外工贸危化企业按照“分级分类”原则对区级重点监管单位根据年度执法计划开展安全生产检查或触发式检查，对各镇监管的工贸企业开展触发式检查，对企业及其有关人员违反安全生产相关法律法规的行为进行查处。

区教育局、区民政局、区建管委、区交通委配合土地整理复垦工作，依据职能做好土地整理复垦区域内的资产管理、实施推进等工作。

各镇人民政府是推进土地整理复垦工作及使用土地整理复垦补贴资金的责任主体和实施主体，负责潜力分析调查、年度任务落实及档案管理，并严格落实复垦地块后期管护。负责项目可行性研判，做好企业和农民的安置补偿，合法合规使用土地整理复

上海市宝山区人民政府公报

垦补贴资金。负责对复垦为耕地地块开展土壤检测及耕地质量相关工作，在符合作物生长规律的前提下，确保在年度国土变更调查时点前种植符合验收地类的作物。

三、工作程序

（一）潜力分析调查

由各镇委托专业测绘单位以最新年度国土变更调查为基础数据底版，结合郊野单元规划，重点聚焦生态复合单元、生态廊道、高压走廊、高速公路和高速铁路沿线区域，以镇为单位开展调查分析形成土地整理复垦潜力成果。潜力分析调查工作按照国土变更调查工作要求，原则上以三年为周期进行更新调查。

（二）任务分解及下达

根据市规划资源局生态复合单元工作要求及下达的减量化年度任务，区规划资源局结合各镇减量化潜力成果及上一年度完成情况形成年度计划，报区委、区政府审议通过后，将当年度减量化任务分解下达至各镇。其中，上一年度超额完成减量化立项及验收年度任务的，超额完成部分可结转至当年度；上一年度未完成年度减量化任务的，未完成部分顺延至当年度；年度任务下达时应充分考虑各镇上一年度立项面积撤销情况。

（三）立项阶段

1.材料筹备及申报

立项前，各镇应委托专业测绘单位对土地整理复垦地块范围进行勘测，并结合相关规划、复垦前土地权属（用地批文、房地产权证等）、周边条件、复垦后地类等情况编制可行性研究报告。各镇向区规划资源局申报立项时，须提交立项申请、立项地块明细表、土地整理复垦可行性研究报告、村集体经济组织意见、项

上海市宝山区人民政府公报

目涉水说明、项目拟复垦范围矢量图形、土地权属证明、国有土地权利人意向协议等材料。

2.区级征询

区规划资源局通过行政协助系统向区农业农村委、区绿化市容局及区水务局征询土地整理复垦项目意见，相关单位需在7个工作日内回复意见。

3.完成立项

区级征询完成后，区规划资源局结合征询意见，对符合立项要求的项目5个工作日内批准立项。

（四）实施阶段

1.资产评估

涉及企业或个人的资产补偿评估工作，由各镇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应如实反映地面建筑和设备明细情况。

2.工程采购

各镇负责组织实施土地整理复垦工程的采购工作，具体参照《宝山区财政投资小型工程采购操作管理办法》（宝财业务〔2021〕34号）、《上海市政府集中采购目录及标准》等相关规定执行，其中工程预算在20万元（含）至100万元（不含）的小型建设工程，各镇面向社会公开组织开展采购活动；工程预算在100万元（含）至400万元（不含）的小型建设工程项目，各镇可采用竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源等非招标方式进行采购；工程预算在400万元（含）以上（施工单项合同估算价≥400万元）的小型建设工程项目，各镇必须采用公开招标方式进行采购。

3.项目施工

上海市宝山区人民政府公报

各镇对项目进度和质量负总责，要加强施工监理，严格遵守上海市建筑垃圾处理管理相关规定，绝不允许发生建筑垃圾回填、硬地覆土、污染环境等违规问题，确保复垦质量。

4.拆平认定

减量化项目拆平后（即建筑物、构筑物已拆除），各镇应及时向区规划资源局提交拆平认定申请，区规划资源局现场核实后上报市规划资源局，经确认后计入各镇当年度完成任务量内。

5.土壤污染状况调查

针对拟复垦为耕地的土地整理复垦项目，各镇在验收申报前，按照《土壤污染防治法》《补充耕地质量验收办法》等相关要求，实施土壤污染状况调查、农业生产符合性评价以及耕地质量等级初评，并出具调查报告。

（五）验收阶段

1.镇级自验

各镇根据立项地类在项目竣工后组织开展自验，并委托专业测绘单位制作地类现状预报告提交区规划资源局。减量化项目由各镇同步落实用地批文调整或撤销、产证注销等相关手续。

2.区级验收

对预报告中反映的问题完成整改后，由镇政府向区规划资源局申请区级验收。区规划资源局牵头组织区农业农村委、区绿化市容局、区水务局等部门联合开展区级外业核查。对符合验收标准[3]的项目，由区规划资源局通过行政协助系统征询区农业农村委、区绿化市容局、区水务局后形成验收意见。对不符合验收标准的

[3] 以市规划资源局最新要求为准。（2026年市级外业标准：耕地需达到翻耕起垄或出绿状态，林地需达到现状推土或种植苗木状态，园地及草地均需达到现状已种植状态。后续若市级要求更新，区规划资源局应及时告知各镇。）

上海市宝山区人民政府公报

项目，各镇完成整改后再次申请区级验收。

3.市级外业

项目通过区级验收并完成土壤污染状况调查[4]后，区规划资源局提交市级外业申请，由市确权登记中心委派第三方调查机构开展外业调查，发生费用由各镇承担。原则上同一项目不得申请市级外业调查二次重测。如确需重测，各镇需向区规划资源局提供纸质盖章情况说明，并经区规划资源局认定后开展相关工作。

4.验收确认

项目经市级外业调查完成土地整理复垦面积核定后，由各镇提出验收确认申请，提交包括镇验收确认申请、项目竣工报告、复垦后现场影像、土地分类流向表、用地批文调整或撤销、产证注销等材料。区规划资源局审核后核发验收批复。

5.审计审价

土地整理复垦项目核发验收批复后，各镇应及时委托第三方机构进行审计审价工作。

6.档案管理

区规划资源局在项目验收并完成资金拨付后应及时做好档案整理及归档工作。各镇按照相关要求做好档案归档管理工作。

（六）后期管护

土地整理复垦项目核发验收批复后，根据《关于加强土地整理复垦项目后期管护工作的通知》（宝规划资源施〔2024〕1号）文件要求，各镇应根据验收地类明确管护责任主体，签订管护协议后及时移交。各镇应督促管护责任主体严格履行管护职责。项目复垦后原则上五年内不得办理建设用地审批手续，如发生违法

[4] 仅计划复垦为耕地的土地整理复垦项目需完成土壤污染状况调查。

上海市宝山区人民政府公报

占用行为，应纳入土地执法，并依法依规予以查处。同时，各镇要严防新增耕地撂荒、乱堆乱放渣土等问题，切实保障地块安全利用。

四、土地整理复垦补贴资金管理

（一）补贴资金安排

区规划资源局编制年度部门预算时同步编制土地整理复垦补贴资金预算，按照部门预算申报流程一并上报。区财政局根据土地出让金收入、耕地开垦费及土地资源空间调剂费收缴等情况，安排土地整理复垦项目补贴资金。

（二）补贴资金标准

根据现状地类情况对土地整理复垦项目实行差别化补贴标准。具体如下:

1.通过国有建设用地、宅基地减量化获得新增建设用地计划指标的，按照160万元/亩给予补贴;

2.通过集体建设用地减量化获得新增建设用地计划指标的，按照120万元/亩给予补贴;

3.一般复垦及因重大工程带拆形成净地减量化的，按照40万元/亩给予补贴;

所有减量化获得的新增建设用地计划指标由区政府统一收购、统筹管理。

（三）补贴资金申请与拨付

各镇向区规划资源局提交补贴资金申请材料，区规划资源局初审后，将符合资金补贴的项目填报专款经费用款申请表，报区财政局复核，区财政局审核后将资金纳入区规划资源局部门预算，区规划资源局将资金拨付至各镇。

各镇与企业签订补偿协议后，可申请50%首笔补贴资金。对复

上海市金山区人民政府公报

垦为耕地的项目，经土壤污染状况调查符合耕种条件并完成市级外业调查成果确认的，各镇可申请30%补贴资金；完成核发验收批复并经审计审价后，各镇可申请20%尾款补贴资金。对复垦为非耕地的项目，核发验收批复并经审计审价后，各镇可申请剩余50%尾款补贴资金。

对于一般复垦及净地减量化项目，核发验收批复并经审计审价后，各镇申请全款补贴资金。

项目拆平后，须在两年内完成验收，超过规定时限未能完成验收的，原则上将不再拨付未拨付补贴资金，已拨付的补贴资金由区规划资源局负责收回，同时区规划资源局及时做好项目到期提示工作。若项目因法律诉讼、重大工程施工等情况无法按时验收，由镇政府报区规划资源局、区财政局共同研究确定是否具备拨款资格。

对确因实施困难等原因无法实施的减量化项目，由各镇提出申请，经区规划资源局审核同意后，可撤销立项，若涉及已拨付的补贴资金由区财政局会同区规划资源局进行清算收回。

（四）补贴资金使用

土地整理复垦补贴资金应专项用于减量化、一般复垦项目实施，包括潜力分析调查、编制项目可行性研究报告、资产评估、拆迁补偿、施工、土壤检测、耕地质量、农田基础设施建设、外业测绘、审计审价等，留存资金可以用于农民社保、镇村基础设施和公用设施建设等土地整理复垦及农村发展相关的支出，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。

镇政府对土地整理复垦补贴资金使用负有监管责任，应完善财务管理和内控制度，重大项目须经镇政府“三重一大”集体决

上海市宝山区人民政府公报

策，确保补贴资金使用的安全性、合规性和效益性。

区规划资源局、区财政局加强对土地整理复垦补贴资金的监督管理，委托第三方专业机构开展土地整理复垦补贴资金绩效评价。

五、新增建设用地计划指标管理

（一）获得途径

本区范围内通过减量化整理复垦为农用地或未利用地后可获得新增建设用地计划指标，用于占用农用地和未利用地的各类建设用地项目办理农转用审批。一般复垦项目不产生新增建设用地计划指标，仅产生新增耕地。土地整理复垦项目产生的新增耕地，按照市、区耕地占补平衡相关政策予以执行。

（二）指标需求安排

每年年初，区规划资源局会同区发改委、区农业农村委、区土地储备中心及相关街镇（园区），根据土地储备计划、政府投资计划及项目重要性梳理形成新增建设用地计划指标年度需求情况，报区委、区政府审议通过后，由区规划资源局配置指标，办理农转用审批。

（三）土地资源空间调剂费标准

建设项目在办理农转用审批过程中使用的新增建设用地计划指标通过减量化获得，为平衡减量化资金投入，应缴纳土地资源空间调剂费。以占用新增建设用地面积为计算基数，区规划资源局根据项目类型按不同标准收取土地资源空间调剂费。具体如下:

1.“六类”经营性项目：有减量化任务的北部五镇的“六类”经营性项目收取 200 万元/亩；没有减量化任务的街镇园区的“六类”经营性项目收取 300 万元/亩。

2.产业项目：工业类项目免缴土地资源空间调剂费。研发类

上海市宝山区人民政府公报

项目收取80万元/亩，有减量化任务的北部五镇，完成上年度减量化验收任务且在验收完成量50%以内的，按40万元/亩收取。

3.动迁安置房、租赁住房项目：收取50万元/亩。

4.市重大工程项目：根据市级项目管理办法及相关工作口径，市重大工程项目免缴土地资源空间调剂费。

5.市政公建项目：区、镇投资计划内项目收取50万元/亩，由项目建设主体或征地前期开发主体负责缴纳并计入土地前期开发成本或项目总投资额内。

6.乡村项目：由村负责投资建设的乡村项目，收取25万元/亩。

7.特殊项目：由所属镇向区政府提出免缴申请，经区委、区政府决策同意后可免缴土地资源空间调剂费。

（四）土地资源空间调剂费用途

区规划资源局收取土地资源空间调剂费后，每年年底统一上缴至区财政局，可专款用于土地整理复垦补贴资金、永久基本农田和耕地保护以及相关的农业支出（包括永久基本农田和耕地保护空间划定和年度调整优化、永久基本农田和耕地保护标识桩的设立和后期维护、耕地后备资源现状及权属调查、新增复垦地块的农田基础设施建设等），但不得用于工资、福利发放及办公经费等与土地整理复垦、耕地与永久基本农田保护工作无关的支出。

六、减量化工作奖励措施

（一）新增建设用地计划指标奖励

对当年度完成减量化考核任务的镇，按照其年度实际完成任务量10%奖励新增建设用地计划指标,用于镇域内项目免缴土地资源空间调剂费，原则上一年内用完。跨镇使用奖励指标的项目，经区规划资源局同意，涉及镇以不低于土地资源空间调剂费标准

上海市宝山区人民政府公报

签订有偿使用协议书，支付费用后由区规划资源局办理项目农转用审批手续，并专账记录。

（二）土地资源空间调剂费减免

为鼓励各镇推进减量化工作，同时促进乡村振兴发展，上年度及当年度完成减量化任务的村，在新增建设用地计划指标使用量不突破该村减量化完成量的前提下，其三年内负责投资建设的乡村项目免缴土地资源空间调剂费。

（三）优先安排用地指标

对于上年度或当年度超额完成减量化任务的镇，可优先安排新增建设用地计划指标，办理农转用审批。

七、施行日期

本实施细则自公布之日起30日后施行，有效期至2028年10月28日（自施行之日起2年）。本实施细则内提及政策文件要求如若更新，以最新版为准。《关于进一步规范和完善减量化工作的实施细则》（宝府办〔2022〕16号）同时废止。

上海市宝山区人民政府公报

抄报：区政府

上海市宝山区规划和自然资源局　　2026年9月28日印发