

两会办理答复意见

建议或提案号：第 0703142 号

承办科室意见：

川表 2023年4月3日

分管领导批示：

牛群

2023年4月3日

主要领导审批：

2023年4月4日

承办人员：曾艳波

校对人员：

对区七届人大三次会议 第 0703142 号代表建议的答复

办理结果：已经解决

公开属性：主动公开·全文

徐生贵代表：

您提出的“关于充分调动农村农民翻修（建）房屋的积极性加快新农村建设步伐的建议”的书面意见收悉，我委会同区规划资源局、区建管委和浦江镇人民政府会办单位，重点针对大治河以南一带六村区域的平移归并点选址、基础设施配置、风貌引导、农民房

屋翻建及奖补政策等方面进行了研究，现将具体办理情况答复如下：

浦江镇大治河以南地区作为“一江一河”（黄浦江、大治河）的结合部区域，区位优势非常特殊，作为一片待开发的热土，更堪称一块良好的“大衣料子”，成为了一块极具发展潜力的“宝地”。大治河以南区域又是闵行6个村保留保护村（全区共10个）的集聚之地，当之无愧成为闵行乡村振兴和示范村创建的重要战场。针对大治河南区域，将重点聚焦“产业优先、风貌协调、集群创建”理念，按照“一带六村”即一条保留带，六村齐振兴的发展格局，以浦江之畔：仓廩永丰、正道之义、光辉长继、秀外‘汇’中、智汇江南、才汇东方为6个村的形象定位，以及“一次规划、分步实施、先易后难、以点带面”的实施策略，通过产业联动、人文联动、生态联动、城乡联动，着力推进大治河南部乡村振兴示范带建设。按照市级创建任务要求，闵行从2021年开始将按照每年一个村的创建节奏推进乡村振兴示范村创建工作，争取5年内完成6个村的创建任务。

截至目前，汇中村已完成第四批市级乡村振兴示范村创建工作，经过近2年的创建，汇中村村庄风貌全面优化、基础设施全面升级、产业发展成效显现、治理效能明显提升、农民增收逐年提升，为一带六村示范片区创建做出了典型示范。汇东村已启动第五批示范村创建工作，重点围绕局部上楼和部分房屋更新改造、区域联动打造片林经济、特色农业、乡村版“一网通办”、吸引投资打造萌宠产业等方面来体现乡村振兴二十字总要求。

一、针对尽快落实农民建房平移点的规划选址的问题

根据《上海市闵行区村庄布局规划（2017-2035）》（沪规划资源乡〔2019〕334号），区村庄布局规划明确了“E+X+Y”规划布局，其中E为城镇集中安置区，X为农村集中归并点，Y为农村保留居住点，并在《上海市闵行区浦江新市镇（含浦锦街道）郊野单元（村庄）规划（2017-2035年）》（闵府〔2019〕183号）、《大治河市级生态走廊与近郊绿环（闵行区浦江镇段）专项规划》（沪府规划〔2020〕220号）对安置农居点用地进行了落图。浦江新市镇开发边界外的农民建房规划选址应符合已批郊村规划、大治河专项规划的相关管控要求。

为了认真贯彻中央关于实施田水路林村综合整治，创新制度供给和机制保障，发挥资源整合优势，促进空间复合利用，积极破解自然资源瓶颈，优化乡村生产、生活、生态空间布局，全面提升新时代超大城市乡村发展能级和人居环境品质，助推乡村全面振兴，加快形成城乡融合发展新格局的工作要求，上海市重点聚焦乡村振兴示范村、农村人居环境整治、生态清洁小流域、农民相对集中居住成片推进等重点区域，在每个涉农区启动并开展1个全域土地综合整治试点，旨在统筹推进农用地整理、建设用地整理、生态保护修复和各类乡村建设行动，推动耕地和永久基本农田集中连片和质量提高、空间格局进一步优化、人居环境进一步优化、产业融合发

展水平进一步提升。闵行区大治河南全域土地综合整治试点就是其中之一，这将对大治河“一带六村”的发展是非常难得的机遇。此次试点由上海城测行牵头编制方案，方案内容重点突出郊村规划深化、全域村庄设计、农用地整理、分类开展集中居住、实施生态保护、产业融合发展等多方面。

乡村振兴工作村宅作为非常重要的核心要素，大治河南 6 个村共 2550 户（不含已上楼），30 户以下占比约 30%，总体建筑以 90 年前后的砖混结构建筑和 2000 年以后新建的小洋房或别墅为主。为了全面改善村庄风貌和形态，试点工作将分类开展集中居住作为非常重要的内容，设计方案根据区位条件、翻建情况、农户意愿等现状实际和科学规划愿景，在大治河以南 6 个保留保护村共设置了 8 个平移集中居住归并点，涉及集中归并户数约 1791 户（含近期计划推进 833 户和远期计划 958 户），和原地保留翻建 258 户。目前，浦江镇已对永丰村、正义村、光继村、汇南村和汇东村分别开展了村民代表大会和意愿征询工作，村民平移意愿较强，其中永丰村平移意愿达 81%，后续将按照最新的规划逐渐推进永丰村的农民平移集中居住建房等工作。

二、针对平移归并点开展基础设施建设的问题

为了全面推进农民相对集中居住，进一步提升农民平移集中归并的积极性和主动性，一带六村全域土地综合整治方案中对基础设施及公建配套进行了科学合理配置。

一是共享打造 15 分钟生活圈，围绕 6 个保留保护村的集中归并点，方案高标准配置了多个农村综合型公共服务设施，通过整合公共服务资源，采取现状存量建筑和新建公服中心相结合的方式打造一站式公共服务体系，包括下楼集中办公、村民会所、养老设施、智慧乡村平台、乡村图书室、老年活动室、社区康养中心、健康休闲步道、正义辉展蔬果服务中心等，将全面提升社区综合服务能力和村民被服务水平。

二是构建“快达慢游、融景互通”路网格局，针对大治河南农村道路环通性不足、部分路段现状狭窄、断头路多宽度不一等现状问题，规划方案明确提升横向道路等级，构建两横六纵快速路网体系，聚焦产业、居住、发展、文化四大片区，打造三环慢游体系，强化六村联动发展。从近期重点推进项目看，重点围绕永丰村示范村创建工作，推进“四纵两横”和“三环漫游”建设，重点打造丰南路、永南路之间路段联通和局部拓宽。

三是落实污水和天然气管网布局，结合道路建设同步开展天然气管道和污水管网铺设，满足居民生活及周边产业天然气使用需求以及排污需求，作为农民享受城市化配套服务的基本条件，让本地村民能够有获得感和感受度。

三、针对风貌引导打造地方特色村庄的问题

区建管委作为行业主管部门，根据《上海市农村村民住房建设

管理办法》(沪府令 16 号),明确将为浦江镇农村建筑风貌的引导以及村民建房的建筑活动提供监督与指导工作。同时,根据《关于建立上海市乡村建筑师名录的实施意见》(沪住建规范〔2021〕2 号),做好乡村设计师推荐工作,助力浦江镇乡村风貌和村民建房水平的提高。目前,负责方案深化设计的单位将结合大治河以南村庄风貌特征和现状建筑形态,为村民提供多套房型图纸,在房屋翻建过程中要将从风貌、用途、成本等因素和自住、出租不同用途进行方案推荐。建房审批及过程监管将严格按照市政府第 16 号及区镇相关操作细则文件执行。

四、针对放宽村民建房高度规定的问题

根据市政府第 16 号令,闵行制定下发了《闵行区农村村民住房建设管理实施细则》(闵府委规〔2020〕5 号),文件第二十九条第一款及第三十三条第一款明确规定:①农户建房的用地面积规定:6 人户及 6 人以上户的宅基地面积不超过 160 平方米、建筑占地面积不超过 100 平方米;5 人户及 5 人以下户的宅基地面积不超过 140 平方米、建筑占地面积不超过 90 平方米。各街镇可以结合本镇(街道)实际和结合农民相对集中居住相关工作,根据户内人数情况制定细则,确定宅基地面积、建筑占地面积和建筑面积等具体标准,报区规划资源局和区农业农村委审核通过后备案。②高度标准规定:村镇规划对农户建房的间距、层数和高度标准有规定的区域,按照村镇规划执行。村镇规划尚未编制完成或者虽已编制完成但对农户建房的间距、层数和高度标准未作规定的区域,间距、层数由镇政府

按照实际情况确定，房屋檐口高度不得超过 10 米，屋脊高度不得超过 13 米。

据浦江镇反馈建房工作情况，一是**翻建规定**，自 2016 年以来采取镇级翻建备案方式，允许镇域内对于鉴定后危险等级达到 C 级或 D 级的农户房屋进行翻建，并且制定了翻建相关要求。二是**建房情况**，据统计到目前为止，原鲁汇地区在整个浦江镇范围内翻建率处于一个较高的水平，尤其是大治南各村，某些生产小组内农户翻建率已经到 80%以上。三是**高度控制**，镇里反馈建筑高度因国家对于建筑类有明确的技术规范，高于 1.2 米需计算建筑面积，故我镇民房的翻建二层屋顶墙体控制在 1.2 米以下，以达到不超原批准的合法面积。

2023 年 2 月 20 日浦江镇人民政府出台《浦江镇农村村民住房建设管理实施细则》（闵浦府〔2023〕13 号），文件明确规定：①**适用范围**，适用于浦江镇保留保护村，即永丰村、正义村、光继村、汇中村、汇南村、汇东村、革新村内农民集体所有土地上的农村村民新建、改建、扩建和翻建住房及其管理。②**高度规定**，房屋屋顶采用坡屋顶建筑结构的，坡屋面的坡度不得大于 45 度，房屋顶层上楼面至房屋檐口之间的垂直距离不超过 1.2 米，平房的地基地坪到檐口的高度不超过 3.2 米。③**面积标准规定**，建房人数从 1 人到 6 人及以上，规定建筑面积 60 平方米-240 平方米（见图例）。

第四章 相关标准

第二十五条（用地面积及建筑面积标准）

农户建房的用地面积和建筑面积按照下列规定计算：

建房人数（户）	宅基地面积 m ²	建筑占地面积 m ²	建筑面积 m ²
1 人	不超过 100	不超过 60	不超过 60
2 人	不超过 100	不超过 60	不超过 120
3-4 人	不超过 140	不超过 90	不超过 180
5 人	不超过 140	不超过 90	不超过 225
6 人及 6 人以上	不超过 160	不超过 100	不超过 240

对于宅基地原址翻建、易地新建的，相关标准按照上述规定执行。

五、针对村民建房进行适当奖补的问题

一是闵行区现行示范村创建及平移建房奖补政策，闵行区前几批市级乡村振兴示范村创建区级资金政策按照《关于推进农民相对集中居住的政策意见》（闵府规发〔2019〕5 号）执行，文件中明确了平移集中居住区级资金来源和奖补规定，具体描述为：①**针对平移建房补贴**：根据原宅基地有证有效建筑面积和建筑造价按实核定总价（不超过 2000 元/平方米），在扣除农户自负 20%部分后，其余 80%部分扣除市补贴资金后由区、镇两级财政按照 6:4 的比例分担。②**针对基础设施补贴**：对规划确定的平移集中居住点，其基础设施配套项目经区农业农村委会同相关职能部门会审，并由区发改委立项的，所需资金扣除市财政补贴资金后不足部分，由区、镇两级财政 6:4 比例分摊。③**针对原有政策渠道补贴**：对已纳入市、去级基

基础设施建设项目，所需资金按照原有的市、区、镇分摊政策执行。

二是全市各区支撑政策对比，从市乡村振兴办获悉，全市各区的乡村振兴示范创建区级奖补政策存在差异，各区主要采取定额奖补方式，如：宝山区（2500 万/村）、松江区（2000 万/村）、青浦区（青东 2000 万/村、青西 3000 万/村）、金山区（2000 万/村）、嘉定区（1000 万）、浦东新区（区级条线部门优先认领并落实资金后，区级奖励 320 万/村）等，闵行区采取区镇 6:4 比例分担方式予以奖补，按照投入 8000 万/村测算，区级奖补资金体量闵行投入全市排名前列。

三是建房奖补政策可以镇级政策适当叠加，在现有区级奖补政策基础上，各镇在创建示范村过程中，可结合自身财力和实际情况予以政策叠加，更大程度吸引百姓配合和支持房屋翻建及村庄风貌提升，更好的创成特色亮点的乡村振兴示范村。据了解，马桥镇在平移建房中，村民在享受原有建房奖补政策基础上，镇级层面针对原房屋的装修费用予以了适当补偿；汇中村示范村创建的民房翻建过程中，针对原地翻建类农户，因无法享受区级建房奖补，浦江镇给予村民 500 元/平方米的风貌奖补资金（按照 200 平方米测算约 10 万元奖励）。

对于翻建房屋奖励措施，农户自建房属于农户个人财产，翻建也由个人出资建造，目前没有政策依据，对于翻建验收合格的农户需资金奖励的政策支撑。针对农民相对集中居住工作中平移建房农

户进行风貌奖补，只是政府给予的一种引导和鼓励的政策，为了激励村民跟随示范村创建步伐同步改善生活居住条件，不具有全区面上推开和全域农民翻建房屋奖补的普适性。

大治河以南保留保护村的未来发展很大程度上要依托全域土地综合整治试点的建设，此项工作作为全市的重点工作，目前区规划资源局正在抓紧牵头落实，将统筹推进农用地整理、建设用地整理、产业发展布局、共建配套升级、生态保护修复和各类乡村建设活动。预计年中形成总体方案并获市级批复。在实现空间整理和优化布局的基础上，将积极导入社会资本多措并举发展乡村特色产业，提振大治河以南区域集体经济发展，不断提升村民获得感、幸福感，早日实现“乡村颜值更美丽，产业发展更兴旺、农民生活更幸福”的美好愿景。

感谢徐生贵代表对我区乡村振兴及农民房屋翻修等工作的关心和所提出的宝贵意见，后续我委将会同各会办单位共同推动大治河以南土地全域综合整治工作和民房建设政策的落实落地，也希望徐生贵代表持续关注农村发展和多为闵行实施乡村振兴战略工作献计献策。

上海市闵行区农业农村委员会

2023年3月30日



承办单位通讯地址：闵行区沪闵路 6558 号区农业农村委

邮政编码：201199

联系人姓名：曾艳波

电话：64124424

说明：

1、承办单位在答复文稿的右上角注明**办理结果**的具体分类：

人大建议办理结果分为四类：已经解决、正在解决、计划解决、留作参考；政协提案办理结果分为三类：解决或采纳、列入计划拟解决、留作参考。

2、公开属性若为“主动公开”的，应明确属于“全文公开”或“摘要公开”，如“主动公开·全文”。

