

情况专报

2020-24

上海市绿化和市容管理局关于 本市生态廊道建设国有土地上 企业生态退出机制的专报

龚正市长、陈寅常务副市长、汤志平副市长：

自 2018 年 3 月《关于进一步推进本市生态廊道建设的若干意见》（沪府办〔2018〕15 号）实施以来，在市领导的高度重视下，在市相关部门大力支持下，在各区政府共同努

力下，本市重点生态廊道建设取得了阶段性成果。但同时，仍然存在土地腾退难度大、特别是国有土地上企业腾退困难的问题。按照市领导要求，我局会同市相关部门开展专项调研，形成了《关于本市生态廊道建设国有土地上企业生态退出机制的调研报告》。

根据10月12日陈寅常务副市长、汤志平副市长召开的专题会议精神，会后我局又多次会同相关部门进一步深入研究，细化了本市生态廊道建设国有土地上企业生态退出的相关机制。有关情况建议提交市政府常务会讨论审议。

特此专报。

- 附件：1. 建议列席部门
2. 关于本市生态廊道建设国有土地上企业生态退出机制的情况汇报
3. 本市国有土地上企业生态退出的讲话提纲

上海市绿化和市容管理局

2020年3月24日

（联系人：张莹萍，联系方式：18916879062）

附件 1

建议列席单位

市绿化市容局、市发展改革委、市经信委、市国资委、市规划资源局、市住建委、市重大办、市交通委、市生态环境局、市房管局、市财政局、市税务局、市司法局、浦东新区、嘉定区、宝山区、闵行区、松江区、奉贤区、青浦区、金山区、崇明区。

关于本市生态廊道建设国有土地上企业生态退出机制的情况汇报

2018年3月，市政府办公厅印发《关于进一步推进本市生态廊道建设的若干意见》（沪府办〔2018〕15号），市政府召开全市生态廊道建设工作会议，正式部署推进。在市领导的高度重视下，在市相关部门大力支持下，在各区政府共同努力下，本市重点生态廊道建设取得了阶段性成果。但同时，仍然存在土地腾退难度大、特别是国有土地上企业腾退困难等突出问题。对此，按照市领导要求，我局会同市相关部门开展专项调研，形成了《关于本市生态廊道建设国有土地上企业生态退出机制的调研报告》。10月12日，陈寅常务副市长、汤志平副市长召开专题会议，按照会议要求，我局会同相关部门又进行了研究完善，形成汇报稿。现将相关情况汇报如下：

一、调研基本情况

为进一步做好本市生态廊道范围内企业腾退工作，市住建委（市房管局）会同我局对闵行、奉贤区重点生态廊道内企业情况开展调研，目前闵行区吴淞江生态廊道一期项目已实施，两区剩余生态廊道范围内还需腾退的国有土地上企业

共有 41 家，其中，央企 6 家，市属国企 15 家，主要分布在黄浦江和吴淞江沿线。

以闵行区吴淞江生态廊道一期项目（274 亩）为例，2017 年完成立项，已完成清拆腾地。范围内共涉及企业 23 家，其中，集体用地企业 18 家，国有用地企业 5 家。根据评估公司初步补偿估价报告，平均集体用地企业 60 万元/亩（均为无证，属“五违四必”清拆地块）；市属国企 485 万元/亩，其中，电气集团和钢管厂属于国有工业用地，为 220 万元/亩，供销社、木材联合经营部和闵行区国资办地块属于国有商业用地，为 520 万元/亩，另增加 10 万元/亩复垦工程费。总费用预估 30106.5 万元。

此外，闵行区吴淞江生态廊道剩余范围内还需动迁土地 612.06 亩，涉及企业 23 家：其中，国有土地面积 323.33 亩、企业 9 家，其余均为集体土地。闵行区黄浦江生态廊道内需动迁企业 992 亩，涉及国有土地 972 亩，企业 13 家：其中，央企 6 家，面积 112.9 亩；市属国有企业 3 家，面积 185.7 亩；外企 1 家，面积 189.4 亩；民营企业 3 家，面积 483.9 亩。另有集体土地面积 20 亩。

奉贤区黄浦江生态廊道内共涉及庄行镇和西渡街道两个街镇，其中庄行镇段减量化任务 841 亩，涉及 6 家企业，土地性质皆为国有、划拨（持绿证）；黄浦江西渡街道段减量化任务 1112 亩，共 22 家企业，其中土地性质为国有、划

拨（持绿证）的有 13 家，涉及面积约 945 亩，土地性质为集体、使用（持红证）的有 5 家，涉及面积约 92 亩，土地性质为集体、违法的有 4 家，涉及面积约 75 亩。持绿证企业动迁成本一般在 200-300 万元/亩，仅靠减量化奖补政策无法进行动迁。

其他各区“198”减量地块多为区属国有企业、集体企业、民企等。如嘉定区梳理重点生态廊道范围内减量化企业近 100 家，总面积近 2000 亩，有证企业动迁成本在 250-300 万/亩；金山区涉及减量化企业 13 家，面积约 300 亩，动迁成本在 200-250 万/亩；浦东新区上报前期腾地困难企业约 12 家，面积约 350 亩，企业开价 400-500 万/亩。

二、企业腾地存在的问题

1、实施房屋征收路径不清晰

由于生态廊道项目在农用地上实施，不核发《建设用地规划许可证》，各区目前无法按照《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（市政府第 71 号令）采用征收形式动迁企业，普遍采用协议方式与企业进行协商谈判。由于缺乏相关行政强制措施，区政府与企业的谈判常常因为补偿标准差异太大而破裂，导致无法腾地。如闵行区华漕镇部分企业不愿按照《实施细则》的补偿标准，要求根据资产评估报告进行补偿，要价都在 400-500 万/亩，而当地标准厂房的评估为 150-160 万/亩，差异巨大。

2、市属国企、央企谈判协商难度大

央企和市属国企层级高，下属公司推托无决策权，导致区、镇无沟通渠道，谈判协商难度大。此外，本市建设用地实施减量化，对腾退企业普遍采用货币补偿，但实际谈判过程中，大多数企业希望实物补偿，另给岸线和土地置换，对于资金的补偿诉求不强烈，区、镇难以满足其置换条件导致谈判破裂。

3、各区财政压力大

生态廊道建设属于非盈利项目，“198”用地的清退复垦，市里补贴虽然由 20 万/亩提高到 45 万/亩，但与实际补偿成本差距仍较大，如奉贤区针对持国有土地房地产权证企业的动迁成本一般在 200-300 万元/亩，各区普遍反映财政压力加大。同时，由于各区目前无法按照《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（市政府第 71 号令）采用征收形式动迁企业，目前的协议动迁不符合享受税收优惠政策的相关规定，进一步加剧了动迁成本。

三、相关建议

为加快生态廊道建设，按照陈寅常务副市长、汤志平副市长专题会议精神，市住建委、市绿化市容局会同相关部门进一步细化了关于本市生态廊道建设国有土地上企业生态退出的相关机制，主要包括：

1、明确生态廊道内国有土地上企业退出路径

由于生态廊道建设的时限需求和公益性特征，对其范围

内国有土地上的非住房屋腾退方式可采取协议腾退，也可实施房屋征收。

2、确定国有用地上企业退出的适用对象和范围

按照有关规定对企业实施协议腾退的，由各区林业主管部门在上报生态廊道项目实施方案同时，提出生态廊道范围内腾退的企业清单及腾退范围并报市绿化市容局，市绿化市容局会同市发改委、市经信委、市规划资源局、市生态环境局审核并予以确定。对生态廊道项目范围内企业需要实施房屋征收的，依据市政府第 71 号令相关规定执行。

3、建立国有土地上企业统一腾退标准

对生态廊道范围内国有土地上企业协议腾退标准按照市政府第 71 号令房屋征收相关标准执行，与房屋征收方式保持一致性，确保生态廊道国有土地上企业统一的腾地标准。

4、加强保障措施

生态廊道建设符合重大公共利益需要，政府各部门应制定相关政策保障措施。涉及企业腾退，市税务、市规划资源局应加强信息共享、制定实施细则，使企业能够按照规定享受相关税收政策。市政府相关权威部门应发文明确因生态廊道建设（公共利益），依法收回相关企业房地产，按区列明收回企业的名称、不动产权证号、土地房屋的面积、补偿合同（协议）签订日期、补偿金额等明细信息，将相关内容传递至税务机关，享受相关税收政策。国资监管机构在对国有

企业考核中予以统筹考虑。

5、确保生态廊道内国有土地上企业减量化后实施造林

对于生态廊道规划范围内拟实施协议腾地或征收的国有土地，应同步开展“198”减量化立项工作，取得土地权属后加快完成清拆和复垦验收，获得相应的新增建设用地计划和耕地占补平衡指标后，按照《关于明确本市“十三五”生态廊道建设有关要求的通知》（沪发改地区[2018]3号）要求实施生态修复工程，享受减量化政策。

6、明确各方责任

生态廊道实施范围内企业腾退工作责任主体是各区政府，市级相关部门协同配合做好相关工作。

本市国有土地上企业生态退出的讲话提纲

市长

2020年3月*日

生态廊道建设是本市“十三五”重要的生态工程，市政府纳入重大工程予以推进。生态廊道造林既不同于以往造林工程，规划范围内大量需要清退的“198”工业用地，动迁腾地困难；也不同于在建设用地上开展的建设工程，土地复垦为农用地后按规划实施造林。以往土地管理的操作流程不能适用于生态廊道项目，规划范围内“198”用地政府如何收回，征收还是协议？配套的税收政策能否适用？适用的程序如何细化？都需要各职能部门仔细研究。

市绿化市容局在前期调研的基础上，听取了各部门的意见，大家一致认为生态廊道建设是政府组织实施的环境和资源保护公共事业，符合市政府71号令房屋征收范围，市司法局也认可法律上位依据，因此，我原则同意市绿化市容局提出的相关工作建议。下面，我再强调三点意见：

一要以敢为人先的创新精神解决问题。协调推进要创新，在实际操作过程中，碰到的问题一定比预想的要多、要复杂，一个项目实施下来涉及到诸多职能部门，现有的各部门的管理机制不一定能全部覆盖，但只要上位法律依据明确，市职能部门就要创新管理路径，设计管理流程，做好协助配合，

帮助具体实施部门走通程序，解决问题。

二要以责无旁贷的使命感勇于担当。当前，各职能部门的具体职责已明确，市区两级推进平台已组建，实施的配套政策已落实到位，生态廊道的建设任务已分解到区。各区政府是生态廊道建设的责任主体，要总牵头、负总责，主动协调和平衡区内各部门的关系。各部门必须以实施任务为中心，勇于承担责任，提高站位，以大局为重，而不能以维护部门利益为由，互相推诿扯皮，消极应对，错失良机。

三要以时不我待的紧迫感加速推进。从当前的进度来看，市级重点生态廊道内仍有大量土地由于动迁腾地等问题实施困难。现在已经是“十三五”的最后一年，市级相关部门要加大对生态廊道项目的支持力度，重点聚焦廊道内“198”减量地块清退，加快复垦验收，腾出造林地块，倒排时间节点，全力推进，确保年度任务如期完成，确保十三五建设目标全面达成。