

# 上海市奉贤区人民政府文件

沪奉府发〔2024〕14号

## 上海市奉贤区人民政府 关于印发《奉贤区关于2024年落实违法用地 综合整治行动的实施方案》的通知

各镇人民政府，街道办事处，海湾旅游区管委会，各有关部门：

现将《奉贤区关于2024年落实违法用地综合整治行动的实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

2024年5月30日

（此件公开发布）

# 奉贤区关于 2024 年落实违法用地综合整治行动的实施方案

围绕奉贤区违法用地综合整治三年行动工作方案（2024-2026）的总体目标和要求，为具体安排落实 2024 年奉贤区综合整治工作各项目标任务，制定本方案。

## 一、本区当年总体目标

为贯彻最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度，落实“上海 2035”总规，服务新型工业化，助力低效用地盘活和减量，助力打造蓝绿乡村底版，促进空间布局优化和产业用地绩效提升，以国土空间规划为引领，以高质量用地为导向，对产业类存量违法用地开展综合整治。我区存量违法用地整治任务总量 457 宗、4671 亩，2024 年-2026 年本区新一轮违法用地综合整治三年行动（以下简称“新三年行动”）需完成 2300 亩整治任务量，其中，2024 年的整治任务量为 714 亩。

## 二、整治地块基本情况

### （一）整治地块特点

综合整治内容是“三调”存量违法用地大清查数据库（以下简称“存量违法用地库”）中未经用地批准的产业类违法用地，包括工业仓储商服用途。其中，以下情形作为“新三年行动”的重点整治内容：

1. “两评估、一清单、一盘活”中产业用地综合绩效评估为 C

类（观察整改）、D类（整治退出）的违法用地，我区涉及此类整治面积约 1068 亩；

2. 不符合总体规划的违法用地，其中属于开发边界外和战略预留范围的违法用地优先整治，我区涉及此类整治面积约 1301 亩；

3. “二调”后“三调”前发生的违法用地，我区涉及此类整治面积约 99 亩；

4. 位于重点开发区域的违法用地，涉及我区的包括奉贤新城区域、大吴泾区域、战略预留区、土地整备引导区和生态网络面等范围内的违法用地。

经梳理排查，工矿仓储类违法用地 230 宗、2987 亩，其它经营性违法用地 154 宗、1343 亩，设施农用地违法用地 43 宗、90 亩，公益性设施违法用地 52 宗、132 亩，市政设施违法用地 13 宗、34 亩，住宅类违法用地宗 59 宗、85 亩。其中工矿仓储类违法用地企业多数位于工业园区内，当年由街镇、工业园区和村集体招商引资引进，或是由于政府动迁原因安置搬迁至此，签订协议后购买土地建造厂房，后续由于种种原因未能完善用地手续，造成违法用地。

## （二）整治计划安排

整治方式以规划为依据，以绩效为指引，按照“分类处置、盘整联动、有序推进”的原则，开展整治。

1. 拆除还地。存量违法用地按照“应拆尽拆”的原则落实整治，拆除非法占用土地上的建筑物和其他设施，恢复土地原状，交还土地所有权人或属地街镇。开发边界外不符合总体规划的违法用地，

纳入减量化任务，协同推进整治。

**2. 清退没收。**在拆除整治过程中，违法当事人拒不配合整治的，通过立案处罚、非诉执行程序推动整治，对符合总体规划的存量违法用地，清退违法当事人和使用人，没收非法占用土地上的建筑物和其他设施，交给属地街镇。

**3. 其他方式。**存量违法用地属于产业综合绩效高、事关民生公益等确有保留必要的，经属地街镇综合研判、集体决策同意后，结合区域盘活情况和地块具体情况，可通过包括申请依法合规完善手续等方式予以保留。

2024年我区的整治任务量为714亩，各街镇要按照制定的整治计划表全力推进实施，确保6月底前完成整治任务量30%、9月底前完成65%、12月10日前完成全年整治任务。

### 三、“新三年行动”计划总体安排

#### （一）总体推进思路

#### 1. 分解任务目标，逐地块确定整治方案

按照“新三年行动”本区完成2300亩整治任务的总体目标，根据各街镇存量违法用地库中产业类违法用地数据，确定各街镇“新三年行动”任务目标。各街镇要全面梳理分析存量违法用地实际情况，锁定整治地块，逐地块排定整治年份，明确整治方式。第一年全区应完成任务量714亩；第二年全区应完成任务量937亩；第三年全区应完成任务量700亩。

#### 2. 综合施策，推动存量违法用地整治

各街镇要重点聚焦奉贤新城、新城绿环、生态走廊和战略预留区等重点区域，结合低效产业用地处置、乡村振兴、违法建筑治理等工作，综合运用各种手段，有力有效推进整治；要组织规划资源、城管执法、农业农村、生态环境、绿化市容、水务、税务、市场监管、应急消防等条线力量，开展联合执法，协同推进整治；要发挥公安、纪检监察、检察、法院等部门的作用，通过“行刑衔接”“行纪贯通”“政检协同”等机制，推进重难点地块处置。

区级违法用地综合整治协调机制成员单位要落实土地监管共同责任，发挥条线部门作用，合力推进整治。区规划资源局加强与市规划资源局的沟通协调，及时向市规划资源局反映整治过程中碰到的各类问题，向各属地街镇传达好相关工作要求和口径。运用社会信用体系，发挥发展改革、经信、科技、税务等部门作用，通过调整或取消政府资金补贴和税收优惠等措施，形成违法用地联合惩戒机制。

### 3. 严格整治验收标准

各属地政府要按照验收标准严格落实整治，坚决防止整治不到位的情况，杜绝弄虚作假现象。**对拆除类违法用地**，原则上应拆除覆土，恢复原地类。其中，规划为耕地的，应按照土地利用地类认定标准恢复为耕地，纳入年度变更调查予以确认。**对没收类违法用地**，应消除当事人对违法用地上建筑物和其他设施的占有和使用状态，由负责接收的政府（部门）完成财物交接。**对依法合规完善手续的违法用地**，应依法依规取得相应的土地批准文件。

对完成整治的违法用地，各街镇要及时向区规划资源局申请开展区级检查验收，区级检查验收通过后，在市规划资源局执法管理系统中销项。相关街镇要健全日常监管长效机制，加强对已整治地块的执法巡查，衔接好后续利用，坚决杜绝“反弹”“回潮”现象。

## （二）建立健全工作机制

### 1. 区级层面

继续发挥“区级违法用地综合整治协调机制”的作用，各成员单位根据职责分工协同推进相关工作。每年整治行动启动前，由分管区领导召集各成员单位开会，部署当年工作任务，明确工作要求。在整治推进过程中，由区规划资源局牵头召集相关成员单位就具体事项和问题开会研究。各成员单位的职责分工如下：

**区规划资源局**拟定本区违法用地综合整治三年行动工作方案（2024-2026），明确工作要求和政策口径，负责“新三年行动”的组织协调、检查督办和执法查处，并指导各街镇制定整治计划、落实整治等工作。

**区纪委监委**对于党员干部或者国家机关工作人员存在违纪行为的，严肃追究有关人员的党纪政纪责任。对违法用地综合整治工作推进不力、情节严重的责任单位主要领导和相关负责人进行警示约谈、诫勉谈话和问责。

**区发展改革委**负责整治清单内相关项目完善用地手续的立项工作；配合推进违法用地整治信用体系建设，研究做好违法用地项目主体和相关责任人依法依规失信惩戒工作。

**区经济委员会**负责对街镇上报的拟完善用地手续的产业类项目进行评估和综合研判；配合规划资源部门落实落后产能违法用地项目的调查摸底工作；指导和督促各街镇开展淘汰落后产能工作。

**公安局奉贤分局**推进本行政区域行政执法与刑事司法衔接机制建设；对有关部门采取的强制拆除工作中发生的阻碍国家机关工作人员依法执行职务的违法和涉嫌犯罪活动依法进行处置；对行政机关移送的涉嫌规划资源犯罪的案件依法及时受理和审查。

**区财政局**负责协调整治清单内相关违法用地项目政府资金补贴处置工作；保障违法用地综合整治工作相关经费。

**区生态环境局**做好生态环境准入的监督管理，对超过污染物排放标准，或者超过重点污染物排放总量控制指标的违法用地单位采取限制生产、停产整治等措施；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

**区农业农村委**指导各街镇加强设施农业用地手续审核办理，督促各街镇相关单位做好违法用地整改工作。

**区水务局**依法实施水行政执法和海洋行政执法，查处违法行为。

**区应急局**结合全国安全生产排查专项行动，对共同整治对象，共同落实推进整治。

**区市场监管局**按照规划资源等主管部门意见，配合做好市场监管领域有关工作。对营业场所涉及违法用地的，不予办理营业执照；对已办理营业执照的，责令限期改正，逾期不改正的，根据相关法律法规依法予以处罚；对经营性项目存在虚假广告、价格收费违法

违规等行为的，依法予以查处。

**区绿化市容局**对位于自然保护区、生态廊道、林地、城市绿化用地等范围内相关设施改变用途的，督促指导有关单位落实整改。

**区城管执法局**指导并督办职责范围内的违法建筑拆除工作。

**区税务局**负责对整治清单内违法用地项目调整或取消相关税收优惠政策。

**区拆违办**指导、协调全区违法建筑拆除工作；指导督促各街镇对违法建设行为的查处工作；指导各街镇推进城市网格化综合管理，督促有关部门对违法建筑的发现和处置工作；结合全区存量违法建筑治理专项行动，共同督促各街镇落实推进整治工作。

**各街镇**是违法用地综合整治三年行动的责任主体，对本区域“新三年行动”工作负总责。要对照区协调机制建立本区域“新三年行动”工作组织机构，结合实际研究制定实施意见和具体措施，履行属地管理职责，明确整治清单，依法依规推进整治。

## 2. 区规划资源局内部层面

区规划资源局内部建立违法用地综合整治协调机制（以下简称“区局内部协调机制”），执法大队、产业科、市政乡村科、规划科、减量化专班、法规科、登记科等科室、单位为成员部门，与区政府和市局内部协调机制建立双向对接。局内各部门主要任务和分工如下：

**执法大队**牵头组织推进违法用地综合整治行动；明确具体的整治目标和要求；对各街镇整治计划安排和落实推进整治进行跟踪和

指导；对各街镇整治推进情况开展检查、督办；对违法当事人拒不配合整治的，依法进行立案查处。

**产业科**负责确定并及时更新涉及产业类存量违法用地的产业综合绩效评估结果。指导各街镇落实产业类项目依法合规完善手续。

**市政乡村科**负责指导各街镇落实涉农项目依法合规完善手续。

**规划科**负责指导各街镇落实规划编制或调整等工作。

**减量化专班**负责开发边界外不符合总体规划的存量违法用地减量化计划编制和实施推动。

**法规科**负责指导在整治和案件查处过程中的具体法律问题。

**登记科**负责指导恢复耕地的标准，将整治恢复为耕地的地块纳入年度变更调查予以确认。

同步建立例会制度，对违法用地综合整治进行部署、推进和总结，具体包括：

**年度工作会议**由区政府召开。年初动员会部署当年的综合整治任务；年底总结会总结全年综合整治的情况和成果。

**月度例会**由区规划资源局牵头召开，了解各街镇具体整治进度，明确下一阶段整治要求，交流经验做法，协调整治中的难点、堵点问题。

### **3. 街镇级层面**

各街镇负责计划部署整治行动，对照区级层面建立健全街镇级违法用地综合整治协调机制，整合各条线资源和力量，对接低效产业用地处置、违法建筑治理等专项行动，推进落实整治。

### （三）具体工作任务及安排

#### 1. 部署专项行动

区规划资源局先行下发整治任务。各街镇对任务进行细化分解，以整治地块为单位形成“新三年行动”整治计划。

“新三年行动”工作方案报区政府同意后，召开全区动员会，全面启动整治行动。

各街镇在镇级层面召集相关村居和条线部门开会动员，在全镇层面提高认识、统一思想，明确责任分工。时间节点：（2024年4月底）

#### 2. 制定“新三年行动”整治计划

各街镇摸清存量违法用地库中数据底数，锁定整治地块，并按照第一年各街镇应完成的分解任务量制定整治计划。以整治地块为单位编制整治计划清单，具体包括地块基本信息、整治时间、整治方式、整治属地责任主体等要素内容。第一年以“拆除还地”方式整治清单中，应以不符合总体规划、位于重点开发区域、产业综合绩效为C类和D类的违法用地为主。以“依法合规完善手续”方式实施整治的地块，可跨年做计划，第一年任务计划中要安排此类项目，2024年底前启动立项和规划编制、调整程序。

在形成“新三年行动”整治计划清单的基础上，区规划资源局要深度参与并指导各街镇编制整治计划清单，按照市规划资源局的工作要求对上报计划的合理性和可行性进行认真审核。（时间节点：2024年4月底）

### **3. 建立整治推进机制**

(1) 建立月度案例报送机制。每月各街镇结合整治推进情况形成案例，包括已完成整治的案例，需市规划资源局研究相关政策和路径的案例，其他推进有难度的案例。区规划资源局主动与各街镇对接整治情况，收集相关案例，上报市规划资源局。(时间节点：2024年5月)

(2) 建立季度报告制度。每季度最后一个月15日前各街镇向区规划资源局提交季度工作报告，包括整治进展、整治难点、下一步整治计划等。区规划资源局汇总各街镇情况，形成全区季度整治情况、重点推进事项、经验做法、典型案例等，上报市规划资源局。(时间节点：2024年6月)

(3) 重点整治地块跟踪督办。对各街镇重点推进整治的项目及进度落后街镇的项目，区规划资源局采用“项目化”推进方式，实施跟踪督办，按月对接推进情况，审核阶段目标完成情况，着力解决推进中的难点、堵点问题，确保完成整治目标。(时间节点：全年)

### **4. 加强考核督办**

三年行动考核采取“过程考核+年终考核”的方式开展。根据月度排名情况，对整治推进不利的街镇进行督办；对中期考核排名末尾的街镇开展约谈；对年度考核不合格的街镇进行问责。(时间节点：全年)

### **5. 验收上报整治成果**

各街镇严格按照验收标准完成整治，经区级内外业核查验收后，

通过市规划资源局执法管理系统上报违法整治成果，包括“拆除还地”的现场举证照片、完善手续项目的土地批准文件等。市规划资源局对上报整治结果进行审核并销项。（时间节点：全年）

## 6. 形成年度工作总结

各街镇开展年度工作总结分析报区政府，区政府形成年度总结报告，并专报市政府。（时间节点：2024年12月）

## 四、推进方式

### （一）加强组织保障，压实工作责任

各街镇是承担存量违法用地综合整治主体责任，要在辖区层面提高认识、统一思想，形成合力推进整治工作。相关街镇要严格落实属地管理责任，进一步提高政治站位，坚决扛稳扛牢耕地保护的政治责任，把“新三年行动”作为拓展区域发展空间、加强规划实施、提高土地利用绩效、促进城乡高质量发展的重要抓手。

### （二）加强协同配合，增强整治力量

与全区存量违法建筑治理专项行动、全国安全生产排查专项行动对接，对共同整治对象，加强协同配合，相互借力，联合执法，共同落实推进整治。与产业用地“两评估、一清单、一盘活”专项行动对接，形成通过依法合规完善手续等方式盘活利用的政策和路径。

### （三）加强考核督办，确保进度目标

采取“过程考核+年终考核”的方式对“新三年行动”开展考核。过程考核紧盯整治进度，对“早行动、早完成”予以激励；年终考

核聚焦年度目标完成情况，结合部署推进情况、长效机制建立情况，进行整体评定。考核结果纳入年度镇级党委政府耕地保护责任考核、守住土地底线考核。

#### （四）加强实施保障，有序推进整治

存量违法用地发生时间早、情形复杂，整治工作应避免简单化、“一刀切”。在整治过程中，各街镇要制定详细的整治实施方案，安排好财力承担整治成本等费用，对可能影响社会稳定的事项，进行系统分析、科学评估，制定风险应对策略和实施预案，审慎稳妥推进整治工作。区规划资源局要积极对接市规划资源局，加强政策研究和案例指导，分类明确政策口径，完善整治路径。

#### （五）加强媒体宣传，形成正向引导

用好公众号、报刊、电视台等媒体，加大对“新三年行动”的宣传力度，形成正确的社会舆论导向，助力整治推进。对违法用地情节恶劣、严重阻碍整治推进的案例，主动向社会曝光，对当事人形成舆论压力，倒逼当事人配合整治工作。对违法用地综合整治成效，积极做正向报道，形成社会共识。

附件：1. 奉贤区违法用地综合整治三年行动（2024-2026）任务量分解表

2. 2024年重点整治地块“项目化”推进表

附件 1

## 奉贤区违法用地综合整治三年行动（2024-2026）任务量分解表

面积单位：亩

街镇	产业类 存量违法用地		整治重点类型				重点开发区域					2024-2026 年任务量 图斑面积	分年度任务量图斑面积			
			C类	D类	开发边界 外不符合 规划	二调后 三调前	大吴泾	奉贤 新城	土地整备 引导区	生态 网络面	战略 预留区		2024年	2025年	2026年	
	图斑 面积	个 数	图斑 面积	图斑 面积	图斑 面积	图斑 面积	图斑 面积	图斑 面积	图斑 面积	图斑 面积	图斑 面积					
青村镇	1145.10	77	261.40	35.14	173.75	14.21	0.00	0.00	106.57	397.91	0.00	574	172	230	172	
柘林镇	819.01	76	58.51	42.10	169.04	15.28	0.00	0.00	114.82	9.06	0.00	410	125	160	125	
奉城镇	老奉城	759.67	72	213.73	9.39	229.05	4.45	0.00	0.00	151.53	22.60	0.00	380	115	150	115
	头桥	544.41	59	128.02	12.72	228.06	10.86	0.00	0.00	100.90	22.44	0.00	274	82	110	82
南桥镇	267.52	52	52.43	5.80	49.17	11.72	0.00	27.37	29.75	0.00	25.99	130	40	50	40	
金汇镇	469.19	45	48.91	83.88	138.93	7.65	296.61	0.00	98.61	352.79	0.00	235	70	95	70	
庄行镇	308.50	38	32.60	5.61	117.55	14.46	0.00	0.00	200.91	168.98	81.50	157	46	65	46	
西渡街道	330.90	26	41.07	36.33	78.36	8.92	330.90	3.14	187.85	299.81	0.00	165	50	65	50	
金海街道	19.09	8	0.84	0.00	4.21	6.00	0.00	19.09	0.00	0.00	0.00	19	10	9	0	
海湾镇	7.54	4	0.00	0.00	5.68	5.68	0.00	0.00	1.85	0.00	0.00	7.54	4	3.54	0	
总计	4670.94	457	837.50	230.98	1193.79	99.23	627.50	49.60	992.80	1273.59	107.49	2351.54	714	937.54	700	

备注：1. 整治重点类型中，C类和D类、开发边界外不符合规划、二调后三调前的违法用地数据互有重叠。

2. 重点开发区域中，大吴泾和奉贤新城、土地整备引导区、生态网络面、战略预留区的违法用地数据互有重叠。

3. 整治重点类型和重点开发区域的违法用地数据互有重叠。

## 附件 2

## 2024 年重点整治地块“项目化”推进表

一、地块基本信息				
行政区		街镇（园区）		村
地块面积		现状地类		
“三调”地类			“二调”地	
项目名称				
具体地址				
使用用途				
当事人	（此处填写占用建设主体）	实际使用人		
规划情况	<input type="checkbox"/> 开发边界内 <input type="checkbox"/> 开发边界外		<input type="checkbox"/> 符合总体规划 <input type="checkbox"/> 不符合总体规划	
产业综合绩效 （可复选）	<input type="checkbox"/> A	<input type="checkbox"/> B	<input type="checkbox"/> C	<input checked="" type="checkbox"/> D
违法发生时间	<input type="checkbox"/> “二调”前		<input type="checkbox"/> “二调”后“三调”前	
是否位于 重点区域	<input type="checkbox"/> 是，重点区域为_____ <input type="checkbox"/> 否			
现场情况描述：				
现场照片：				

## 二、任务安排

区级推进 负责人		属地政府推进 负责人		
总队跟踪推进 负责人		项目整治完成 时间		
主要推进责任单位	(此处填写一个单位)	协同配合推进单位	(此处填写多个单位)	
序号	具体任务	安排时间	区级验收情况	总队审核情况

## 三、难点、堵点问题解决

序号	问题	发生时间	原因分析	解决过程	解决 路径	落实情况

#### 四、项目整治成果

项目整治成果：

现场照片：

验收情况：

区级推进  
负责人

属地推进  
负责人

总队跟踪推进  
负责人

整治经验总结：

---

上海市奉贤区人民政府办公室

2024年6月3日印发

---