

川沙新镇土地管理办法解读

《办法》分为总则、组织机构、土地管理、附则共四章十五条。

第一章 总则

本章共三条，对实施意见的立法目的和依据、适用范围等作了规定。

第一条（目的和依据）

为进一步加强新镇党委、政府对土地管理工作的领导，加强土地管理，维护土地的社会主义公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地切实保护耕地，促进社会经济的可持续、高质量发展，根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》、《上海市实施〈中华人民共和国土地管理法〉的办法》等法律、法规、规章以及上级有关土地管理政策，结合川沙新镇实际，制定本办法。

【解读】 本条是关于立法目的和依据的规定。

第二条（适用范围）

川沙新镇镇域内土地的保护、开发、利用及其监督管理，适用本办法。

【解读】 本条是关于适用范围的定义。

第三条（基本原则）

坚持在新镇党委的领导下，党政领导齐抓共管，按照十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策，坚持科学规划、城乡统筹，集约高效、合理配置，生态友好、绿色低碳，坚持改革驱动、创新引领，强化土地资源对经济社会发展的基础保障作用。按照“谁所有谁负责，谁使用谁管理”的原则，压实土地管理责任，对土地管理中严重的失察失职行为追究责任。

【解读】 本条是土地管理办法的基本原则。

第二章 组织架构

本章共两条，对组织架构和部门单位职责作了规定。

第四条（组织架构）

成立土地管理工作领导小组。由新镇党委书记、镇长任组长，分管副镇长任常务副组长。规建办、经发办、农发办、计财办、城运办、监察办、各社区、土地所、司法所、派出所、城建中心、城管中队、城运中心、经发中心、城投公司、投资中心、园区公司、农投公司为成员单位。领导小组下设办公室，由分管副镇长兼任办公室主任，办公室设在规建办。

建立土地管理联席会议制度。由领导小组组长、常务副组长主持召开土地管理工作会议。会议审议和决定土地管理的重要事项、年度工作计划、有关管理制度及其他管理方面

的重要工作。

【解读】 本条是关于成立土地管理工作领导小组及建立土地管理联席会议制度的规定。

第五条（部门单位职责）

规建办：负责土地管理工作领导小组办公室日常事务；负责土地管理重大事项的及时报告并提出工作建议，经联席会议决定后贯彻落实；负责国土空间规划，推进国土空间管制规则贯彻落实、监督检查、建章立制、政策宣传工作；所辖土地、项目符合审批备案条件的申请审批备案；负责临建审批；负责宅基地管理；负责征地项目的全过程推进跟踪；负责土地减量化从立项到验收的相关工作；每年年底，规建办应提前告知村居次年开发计划；负责联系协调土地管理相关单位和部门；牵头梳理镇域内所有土地的状况，形成完备的土地管理数据库和档案，及时对数据库进行更新维护。负责指导城建中心、城投公司在土地管理方面的工作。

农发办：负责镇域内耕地和永久基本农田质量保护，高标准农田建设，生态林、公益林种植土地的管理；落实涉农涉耕行为国土空间用途管制工作，督促属地村委落实耕种责任及严禁抛荒。负责各类镇保土地、农用地、减量化土地的后续耕作工作；耕地非粮化地块后续种粮工作；农地非农化后续种植工作；设施农用地备案工作；新增补划农用地后续

耕作工作；排灌设施的统筹管理；指导土地经营管理工作；所辖土地、项目符合审批备案条件的申请审批备案；负责指导指导投资中心、经发中心、农投公司在土地管理方面的工作；督促指导各村在农用地管理方面的工作。

城运办：受理各办、土地所、村（居）报送的土地违法线索的处置，对符合立案条件的予以协调行政执法。负责中小河道整治底泥消纳处置、农村装修垃圾临时堆点的管理；负责牵头落实卫片图斑以及各类不符合国土空间用途管制规则的违法违规行为的处置、协调执法工作。负责指导城运中心对土地类投诉的分类处置；

经发办：负责对“低效使用”产业用地的监督管理工作；指导园区公司土地管理方面的工作。

平安办：负责土地类信访件的分流处置，协调派出所对重大、复杂的违法用地案件的联合执法。

计财办：负责土地管理必要经费落实保障。

监察办：监督检查各单位、部门及其工作人员对土地管理法律法规和相关制度的执行情况。受理违法违规行为的举报，结合土地管理领域问题线索，对违反土地管理法律法规、在土地管理工作中履行主体责任不到位的责任单位、责任人进行追责问责。

司法所：对土地管理提出法律方面的意见和建议，为土地管理工作做好法律支撑。

派出所：对重大、复杂的违法用地案件，会同相关职能部门联合执法，并提供相应的执法保障，协调区公安局做好涉及行刑对接的土地违法行为。

城管中队：负责镇域土地日常执法；做好镇域内违法用地、违法建（构）筑物的行政执法工作，组织实施卫片图斑以及各类不符合国土空间用途管制规则的违法违规行为的处置、执法工作。

土地所：开展土地管理相关法律法规的宣传指导工作；负责地籍更新、权籍梳理、地籍管理等基础性工作；协助开展土地日常巡查，配合相关部门对违法用地行为进行调查；协助镇政府做好用地服务、耕地保护、减量化立项、验收等工作。

城建中心：负责减量化土地的复垦；牵头做好土地征收期间的土地管理工作（国土发布征收令、集土发布征房公告后到拆除工程结束），并做好移交工作，协助规建办做好土地管理相关工作。

经发中心：负责村级土地租赁管理。

城运中心：负责土地类投诉举报的分流处置；土地管理平台的建设和维护。

城投公司：负责拆除工程结束后的带征、储备土地（经济园区规划范围除外）的日常管理；负责闲置国有建设用地的管理（经济园区规划范围除外），受镇政府委托做好用地

前期工作。

投资中心：负责镇级集体建设用地管理。

农投公司：负责镇级流转土地的管理；对验收合格后的土地（含国有）做好和村的分类经营管理，并办好相关移交手续；对减量化土地复垦过程负责全程质量监管，对土壤检测不达标、不适宜耕种的土地进行修复。

园区公司：负责经济园区规划范围内，出让、租赁土地的管理；拆除工程结束后带征、储备土地、未供地的国有建设用地的管理；拆违后土地的管理。

各社区：督导区域内村（居）开展土地管理工作，加强村居土地管理考核，协助相关部门做好区域内的土地违法事项的处置。

村（居）委会：对村（居）所辖范围落实日常巡查和管理主体责任，书记为第一责任人。加强村级土地租赁管理；发现土地违法行为，应第一时间制止和报告相关职能部门，配合开展处置执法，督促所辖企业、个人履行土地管理、保护使用、耕作种植、河道、林地管理职责。受委托管理征而未拆土地、村级建设用地、土地换保障、减量化或拆违复垦后移交到村（居）土地（含国土）的管理；负责未办理农转用手续的土地、宅基地和公益性设施用地、其他集体农用地和未利用地的管理，禁止抛荒和非农占用，并严格按照地类进行耕种。对城市开发边界内的土地，租赁土地需征询规建

办意见，每年年底，规建办提前告知村居次年开发计划，村居应加强管理，对列入次年开发计划的土地不得租赁、严禁抢种。

【解读】 本条是关于各部门指导、协调、监督职责的规定。本条规定规建办履行日常指导和监督管理职责，承担起土地监督管理的重任，不断加强土地管理体系建设，创新土地监督管理模式，促进土地规范合法利用。规定了农发办、城运办、经发办、平安办、计财办、监察办、司法所、派出所、城管中队、土地所、各社区村居等单位职责，确保土地合法利用，规范管理。

第三章 土地管理

本章共九条，对土地管理、耕地保护、奖惩制度等作了规定。

第六条（管理主体）

川沙新镇镇域内的土地按集体土地和国有土地分类管理。

（一）集体土地

1、集体建设用地

（1）宅基地和村级公益性设施用地由属地村管理。

（2）经营性用地：①镇级的由投资中心管理，旅游度假区周边地块按合同执行。②村级的由属地村管理。

2、集体农用地

(1) 土地换保障的土地由属地村管理。

(2) 征收期间（发布征房公告到拆除工程结束）的土地由城建中心管理，所在村协助做好管理工作。拆除工程结束后储备地块移交城投公司管理，其他地块移交建设单位管理。

(3) 未完成农转用的土地由属地村管理（征收期间除外）。

(4) 减量化后的土地：①镇级流转土地由农投公司管理。②其余土地由属地村管理。

(5) 一般农用地：①镇级流转土地由农投公司管理。②生态林、公益林土地由农发办管理。③其他由属地村管理。

3、未利用地：河道及其他未利用地由属地村管理。

（二）国有土地

1、国有建设用地

(1) 已供应的土地由权属单位管理。供而未用的土地原则上不超过1年。

(2) 未供应的土地：①发布征收令前的土地由属地村（居）管理。②发布征收令后到拆除工程结束期间由城建中心管理。所在村居协助做好管理工作。③拆除工程结束后储备地块移交城投公司管理，其他地块移交建设单位管理。经济园区规划范围由园区公司管理。

(3) 带征地：①征而未拆的带征地委托属地村（居）管理。②其他带征地由城投公司管理，经济园区规划范围由园

区公司管理。

(4) 闲置国有建设用地：

属地村（居）移交的闲置国有建设用地由城投公司管理。未移交的由属地村（居）管理。

2、国有农用地

(1) 减量化的土地复垦后移交农投公司或者属地村及时规范种植和管理，农发办应加强指导。

(2) 一般农用地（含外环生态林带）由权属单位管理。

【解读】 本条是关于集体土地和国有土地权属单位的规定。

本条规定了集体建设用地、集体农用地、未利用地、国有建设用地、国有农用地在各类土地状况下的管理主体。

第七条（数字化管理）

推动土地数字化管理，由城运中心负责土地管理平台和智能巡查 APP 的建设和维护，由规建办负责建立智慧巡查管理体系，牵头梳理镇域内所有土地的状况，形成完备的土地管理数据库和档案，及时对数据库进行更新维护。社区、村居通过土地管理平台、智能巡查 APP 实现新镇土地全覆盖定期巡查、上报，由城运办一口受理，转相关部门单位处置。

【解读】 本条是推动数字化管理的规定。

本条规定建立智能巡查管理体系，数字化实现数据 APP 全覆盖，创新土地监督管理模式，提升巡查管理效率，高效完善土地管理网。

第八条 （规划引领）

细化落实国土空间开发保护要求，统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，按照划定的永久基本农田、生态保护红线和城镇开发边界落实严格管控，发挥国土空间规划在土地开发利用中的战略引领作用。

【解读】 本条是土地规划引领的规定。

本条规定对永农、生态保护红线、城镇开发边界的严格管控，强化规划在土地开发中的引领作用。

第九条 （耕地保护）

对耕地实行特殊保护，严守耕地保护红线。耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产。严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地。符合国家及本市国土空间用途管制的有关规定，将耕地转为林地、草地、园地等其他农用地的，应当优先使用难以长期稳定利用的耕地。

禁止占用永久基本农田发展林果业、挖塘养鱼，以及建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破坏耕作层的种植业设施。

非农业建设必须节约使用土地，可以利用荒地的，不得占用耕地；可以利用劣地的，不得占用好地。

禁止闲置、荒芜耕地，禁止占用耕地建坟或者擅自在耕地上建房、取土、修路，以及向耕地倾倒垃圾、渣土等废弃物。

【解读】 本条是关于耕地保护的规定。

本条规定了严守耕地保护红线、优先粮食作物生产、禁止破坏永农、禁止破坏耕地、不得抛荒闲置。

第十条（规划范围外闲置宅基地村民住房的利用）

鼓励闲置宅基地和闲置村民住房的盘活利用。

农村集体经济组织及其成员，可以在符合国土空间规划、用途管制要求，尊重农村村民意愿的前提下，经依法办理相关手续后，利用闲置宅基地和闲置村民住房发展乡村民宿、乡村旅游等乡村产业。

【解读】 本条是关于鼓励规划范围外闲置宅基地和闲置村民住房的盘活利用的规定。

第十一条（日常管理）

各相关部门和单位要按照各自的职责落实土地管理责任，组织力量加强巡查监管，防止发生违法用地、违法建筑、私自占用乱种植等情况的发生，土地移交应填报移交单清单式移交。

减量化或拆违后复垦的土地以看护为主，因土壤检测不达标需进行土壤修复的土地，报区规划资源局和区生态环境局备案后，可建绿篱圈围并种植临时绿化，临时绿化不宜种植名贵和大型树木。在按规划用途供应土地前，未经审批不得修建建筑物、构筑物和其他设施，不得实施地面固（硬）

化，不得堆物，不得影响市容环境和居民日常生活。

【解读】 本条是关于日常管理、组织巡查、土地移交和减量化或拆违后复垦的土地使用的规定。

第十二条（巡查、发现和处置）

建立“多层次、网格化、立体化”的土地巡查、发现机制。

各村是土地巡查的第一责任人，组建村、组巡查队伍，设置土地管理专管员；城管中队是土地执法的镇级责任人，对发现的线索及时调查处置，依法责令整改；城运中心受理市民对土地管理投诉分流至相关部门单位处置；土地所是土地巡查的监督人，对巡查、监督、卫片信息比对中发现的情况及时向城运办反馈。

所有涉及土地管理方面的投诉举报和巡查中发现的问题由城运办一口受理，转相关部门单位处置。

土地管理领导小组办公室每季度末对土地巡查和发现的情况进行统计上报。

【解读】 本条是关于土地巡查、发现和处置的规定。

本条规定了土地巡查监督的各级责任人，建立“多层次、网格化、立体化”的土地巡查、发现机制。

第十三条（经营管理）

镇各单位和各村管理的土地，如发生土地租赁行为，需

明确经营的用途、期限和费用等内容，租赁合同按照镇合同管理相关规定执行。租赁合同签订主体和见证部门对出租的土地负有共同监管的职责，各相关土地管理主体应将土地或其上房屋的租赁情况每季度报送相关职能部门。

【解读】 本条是关于土地租赁等经营管理的规定。

第十四条（奖惩和问责）

土地管理领导小组办公室对各村建立土地分类管理评分制度，年度评分结果计入各村年度考核。对城投公司、投资中心、园区公司、农投公司进行土地管理年度绩效考核。

对相关职能部门、单位和各村（居）的土地管理工作，由监察办进行监督检查，对不认真或不正确履行职责的行为进行督查和问责。涉嫌土地违法违纪案件，及时查证查处，符合立案条件的，移交相关部门处理。

【解读】 本条是关于土地奖惩和问责、年度考核机制的规定。

第四章 附则

本章共 1 条，对实施时间和有效期作了规定。

第十五条（实施日期）

本办法自 2023 年 10 月 20 日起实施。有效期 5 年。

本办法由川沙新镇人民政府解释。

【解读】 本条是关于实施日期和有效期的规定。