

附件 4:

奉贤区 2020 年度国有自然资源资产专项报告

——2021 年 12 月 8 日在上海市奉贤区第五届人民代表大会

常务委员会第五十五次会议上

奉贤区规划和自然资源局

为贯彻落实《上海市人民政府关于建立本市国有资产报告工作机制的通知》（沪府发〔2018〕23 号）以及《关于开展本市 2021 年国有资产报告工作的通知》（沪财资〔2021〕5 号）的有关要求，现将 2020 年度本区国有自然资源保护利用情况报告如下：

一、 国有自然资源基本情况

（一）土地资源。本区土地资源总面积为 72,068.1 平公顷（按国家审定零米线调整数据取得），其中湿地 876.3 公顷、耕地 21,333.19 公顷、种植园用地 2,152.8 公顷、林地 9,210.53 公顷、草地 1,658.9 公顷、商服用地 1,590.27 公顷、工矿用地 7,200.51 公顷、住宅用地 7,582.59 公顷、公共管理与公共服务用地 2,049.47 公顷、特殊用地 469.95 公顷、交通运输用地 5,237.64 公顷、水域及水利设施用地 10,242.84 公顷、其他土地 2,463.11 公顷（含农转用预留地）。数据来源为 2020 年度变更一上报部（中间成果）数据与批文梳理数据叠加，土地利用现状分类为《第三次全国国土调查工作分类》。

2020 年度我区储备土地面积共 1,558.24 公顷（含临港和市化工

区), 其中区单独储备 706.96 公顷、市区联合储备 652.69 公顷、临港储备 4.32 公顷、市化工区储备 194.27 公顷。

(二) 林地和森林资源。根据区绿容部门数据。奉贤区 2020 年林地总面积达 12,981.40 公顷, 其中: 乔木林地面积 9,568.53 公顷, 占 73.71%; 特殊灌木林地面积 1,258.53 公顷, 占 9.69%; 一般灌木林地面积 404.56 公顷, 占 3.12%; 竹林地面积 193.08 公顷, 占 1.49%; 疏林地面积 0.09 公顷, 占 0.00%; 未成林造林地面积 1,556.61 公顷, 占 11.99%。2020 年森林面积达 11,020.14 公顷, 其中乔木林地面积 9,568.53 公顷, 特殊灌木林地面积 1,258.53 公顷, 竹林地面积 193.08 公顷, 森林覆盖率为 16.03%。与 2019 年相比, 2020 年全区林地面积由 11,917.07 公顷增加至 12,981.40 公顷, 净增加 1,064.33 公顷; 森林面积由 10,184.16 公顷增加至 11,020.14 公顷, 净增加 835.98 公顷; 森林覆盖率由 14.82% 增加至 16.03%, 增加 1.21 个百分点。

(三) 湿地资源。根据区绿容部门数据。至 2020 年底, 奉贤区湿地保有量 9,485.25 公顷, 湿地总面积 11,274.53 公顷, 其中受保护湿地面积为 756.99 公顷, 主要的保护形式为海湾国家森林公园、奉贤申亚狗獾重要栖息地等, 湿地保护率为 6.71%。

(四) 淡水资源。根据区水务部门数据。我区现有河道 4,041 条段、3,099.16 公里河道, 其中市管河道 3 条、39.56 公里; 区管河道 78 条段、355.98 公里; 镇管河道 242 条段、775.49 公里; 村管河道 3,572 条段、1,820.51 公里; 其他河道 146 条段、107.62 公里; 区管湖泊 1 个, 全区总水面积 55.1089 平方公里, 水面率 8.02%, 同比去年增长 0.23%。

(五) 海洋资源。根据区水务部门数据。内水和管辖海域面积约 67,716 公顷（其中已确权海域面积 557.57 公顷）、海岸线总长度 36.7 公里。近岸海域平均水深 7-8 米，海水水质环境总体较稳定。

(六) 生态环境资源。2020 年，奉贤区空气质量 AQI 优良率为 87%，PM2.5 平均浓度为 30 微克/立方米，比去年同期（32 微克/立方米）低了 2 微克/立方米。水环境质量比上年同期轻微改善，区域内主要河道综合污染指数平均为 0.77，综合污染指数下降 16.0%；区域内市级考核断面综合污染指数为 0.75，综合水质指数下降 13.0%；区级河道监测断面综合污染指数 0.79，综合水质指数下降 15.0%。18 个清洁水国考、市考断面全部达到考核要求，其中国考金汇港-钱桥断面水质达到 III 类水标准，其余 17 个市级考核断面达到 III 类的有 13 个，IV 类的 4 个。下一步，区生态环境部门将着重关注生态环境保护修复工作，加大生态环境损害赔偿力度，扩大生态损害赔偿权利人代表范围，扩大排查线索范围，真正做到应赔尽赔。按照市级要求建立联络员制度，定期召开例会，做好沟通协调工作。按照财政部等 9 部门出台的《生态环境损害赔偿资金管理办法》，赔偿资金纳入非税收入，由赔偿权利人指定部门执收，建立损害赔偿资金管理制度。根据生态环境部门数据。

(七) 有关说明。土地资源数据来源于 2020 年度变更一上报部（中间成果）数据与批文梳理数据叠加。林地、森林、湿地等数据来源于管理部门现状情况数据。因认定口径不同存在现状数据与土地利用规划数据不一致的现象，如在湿地认定上，规划资源局年度变更湿地为内陆滩涂和沿海滩涂，面积 876.3 公顷，行业管理部门认定的范围比

较大包含沿海滩涂、人工养殖坑塘、内河等，面积 11,274.53 公顷，两者相差 10,398.23 公顷；在林地认定上，规划资源局年度变更只看林地的郁密度，面积 9,210.53 公顷，而行业管理部门的林地不仅看林地的郁密度，在种类认定上还包含木本类的经济果林，面积 12,981.40 公顷，两者相差 3,770.87 公顷。

二、国有自然资源管理工作与成效

（一）在优化国土开发格局、实现土地节约集约利用方面，坚持规划引领，推进城市品质再升级，强化资源保障，形成自然资源领域制度框架，推进资源利用更高效。

一是积极配合新片区国土空间规划编制。抢抓新片区设立的战略机遇期，配合完成先行启动区永久基本农田调整方案、自贸区范围内永久基本农田划示及奉贤范围的用地规模、规划人口、开发边界调整核实等工作，新片区总规通过市规委全会、市政府常务会、市委常委会审议，已根据程序提请市政府上报国务院；聚焦轨交站点周边开发区域、聚焦提升区域活力和文化影响、聚焦改善公共服务、聚焦产业提质增效等重点地区重点项目的规划调整，推进城市品质再升级。

二是加强对新增用地的管理。加强土地计划执行，聚焦高质量产业准入标准制定，明确产业类型、投入产出、税收、就业、产业能级等产业项目绩效准入要求；完善全要素产业用地标准；实行标准化的产业项目审批，在出让前按照产业准入标准和土地全要素管理标准，审定产业建筑方案，完成相关评价工作，形成标准化的土地供应方案、全生命周期管理要求和土地出让合同文本，在土地出让后，企业按照建设工程审改程序办理建设审批手续。

三是加大存量土地盘活力度。建立健全土地全生命周期监管体系，通过促开工通知等多种方式有效减少闲置土地产生。2020年度我区涉及闲置土地10幅，总用地面积324亩。全年已完成处置8幅，土地面积293亩。同时，优化历史遗留用地处置方式，制定分类处置操作，全年共收储171幅地块，面积4,226亩；22幅经区委规划资源委员会审议通过，可办理土地出让手续，面积806亩。继续开展低效集体建设用地减量化，全年完成减量化验收建设用地面积约193公顷（含历年立项的减量化项目）。

四是加快形成自然资源领域制度框架。顺利完成自然资源管理部门机构改革，在不增加内设机构数量和不增加人员编制的前提下，管理模式由原先按业务类型进行职能划分的“分段管理”，调整为按照项目用地类型进行划分的“垂直管理”，实现规划资源服务“一门进、一门出、一门清”，实现“多证合一”，提升审批速度。2020年完成多例五证齐发项目，完成首例六证齐发项目，实现首例“验登合一”项目，实现首例“先租后让”项目等等。

（二）在林地和森林资源方面，积极开展植树造林，加强执法监督，不断提高管理水平。

奉贤区以一般生态公益林建设和生态廊道建设为抓手，积极开展植树造林，超额完成市级下达的造林任务；认真核查新造林、迁移项目的成活率及保存率，督促相关单位补种林木或恢复林地面积，确保林地面积不少，林木质量达标；积极开展森林抚育，按照突出重点、兼顾一般的要求，对集中连片、规模较大的重点林地进行重点抚育有条件的逐步向市民开放；以森林督查专项行动为契机，及时制定行动

工作方案，排摸各大片林、防护林及辖区内各主要道路、河道通道林等林地小班，加强林业执法监督，提高森林资源管理水平。2020年林地净增面积1,064.33公顷；森林面积净增835.98公顷；森林覆盖率净增1.21个百分点，《奉贤区林地保护利用规划（2010—2020年）》（国家版）中规划目标已经超额完成。

（三）在湿地资源保护方面，积极保护宣传，编制湿地保护规划，建立湿地生态补偿考核机制。

一是积极开展湿地保护宣传。2020年以“湿地与生物多样性：湿地滋润生命”为主题，开展世界湿地日的宣传工作，宣传活动以强调宣传湿地类型、功能、相关法规和保护湿地的重要意义为重点，提高全民湿地保护的自觉性为宗旨，形成爱护湿地、保护湿地的良好氛围为目的，营造良好的湿地保护舆论氛围。

二是依规推进湿地保护工程。为保障湿地保护事业有序发展，完善湿地保护管理体系，明确职责权限，规范行为准则，区绿容局携手上海市园林科学规划研究院共同推进编制《奉贤区湿地资源保护规划》，目前《奉贤区湿地资源保护规划》成果已进入专家评审阶段。同时按照湿地规划要求，进一步加大湿地资源监测和保护管理力度，积极推进湿地公园建设试点和小微湿地生态修复工作，维护湿地生态系统的稳定性，提高湿地生态服务功能。重点维护修复好杭州湾北岸湿地生态系统。

三是开展湿地生态补偿工作考核机制。根据《上海市湿地生态补偿工作考核办法（试行）》（沪绿容〔2017〕373号）文件精神，及时开展本区湿地生态补偿工作的考核工作，着重开展湿地、国家森林公园

园等生态区域的保护与管理，加强湿地生态修复和湿地保护宣传，提升保护区域内的基本公共服务。

（四）在淡水资源保护方面，持续攻坚河湖治理，压实责任，强化治河管河能力建设。

紧紧围绕“到 2020 年底基本消除劣 V 类水体”的总体目标，不断深化落实河长制湖长制工作。2020 年，以河道综合整治、农村生活污水处理、雨污混接改造等措施，持续攻坚消除劣 V 类水体及水质断面达标工作，完成 343 条劣 V 类水体整治，432 个水质考核断面平均水质全部达标，基本完成消劣任务，水环境治理取得显著成效；落实李强书记关于河湖长制“巡、盯、管、督”四项工作要求，河湖长效管理不断加强；通过持续实施“河长考试”、创新开展“河长述职”、试点启动“河长+检察长”、组织举办“河长培训”、引导全民“共治共建”、做强做实治水“神经末梢”等创新方式，提升河湖治理能力和责任。

（五）在海洋资源保护方面，认真开展海域巡查工作，积极推进生态修复工程，启动全国海洋灾害风险普查工作。

2020 年，开展“碧海 2020”海洋生态环境保护专项执法行动，对海洋海岸工程建设项目、船舶及其有关作业活动污染防治、陆源污染物排放污染防治、海洋生态系统保护等开展海域内专项执法；积极推进围填海历史遗留问题处置工作，对我区围填海图斑整改进行了专项跟踪，完成南竹港图斑整治工作；根据全国海洋灾害风险普查工作安排，按照自然资源部海洋预警监测司要求，启动全国海洋灾害风险普查工作，组织海洋工作科、海塘管理所等单位相关人员参加普查工作培训，为后期海洋灾害风险普查工作打牢基础。

（六）在生态环境保护方面，通过开展立功竞赛和污染防治攻坚战，引导全社会共同参与自然资源生态环境建设。

为继续打好打赢污染防治攻坚战，加快建设“水天一色”美丽奉贤，重点围绕污染防治攻坚战9大攻坚行动、第七轮环保三年行动计划、“水、气、土”专项行动、金山地区（奉贤区域）综合整治等重点工作，以立功竞赛活动为载体，在生态环境保护和建设领域勇于担当、敢于破难、开拓进取，构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，力争以扎实的举措，实现“奉贤美、奉贤强”的发展目标。

2020年“水天一色”工程重点项目清单涉及六大专项工作组65项年度任务，各重点任务均已全面启动。通过基层上报、评估筛选、专家评审和区府、区委常委会议审议后，共评选出299个奖项，其中：综合奖8个；特色单项奖10项，共115个团队（集体）；优秀个人奖12项，共176人。在“六五环境日”期间，对评选项目、先进团队和个人，进行微信微博巡展。主要包含污染防治攻坚战“九大专项”、第七轮环保三年行动、新一轮金山地区生态环境综合整治、水污染防治、清洁空气行动计划、土污染防治等工作。

下一步，将持续对立功竞赛活动中涌现出的典型事例、先进集体和优秀个人及时进行宣传，发挥先进典型的引领示范，以点带面鼓励全区各行各业对标看齐，进一步深化绿色生态理念，全民行动建设“水天一色”美丽奉贤。

三、国有自然资源管理中存在问题

2020年，全区自然资源保护工作取得了一定成效，在自然资源数

量和质量上有较大增长。但是，在自然资源保护中还是存在问题。在土地资源管理方面，新增林地和水面率的考核要求导致种林和开河与耕地保护之间的矛盾凸显。低效集体建设用地减量化工作推进难度在持续加大，减量的空间在缩小。

在林地管理方面，一是林地体量小而分散，林业生产和配套基础设施薄弱，森林覆盖率低。虽然经近几年大规模造林绿化，森林覆盖率已达到 16.03%，但在上海市 9 个郊区单位中仍然居后，森林资源总量仍严重不足。二是林地征占用较多，林地稳定性差。随着城乡建设快速发展，公路修建和河道整治等市区重大建设项目占用林地难以避免，加之相当部分林地是农用地上的经济果林与临时苗圃地，易受农业种植结构调整的影响，林地稳定性差。三是部分生态公益林养护不到位，森林质量亟待提升。由于台风等自然因素以及周边居民活动影响，部分林分林木长势差，森林群落结构简单，森林生态效益低。

在湿地资源管理方面，随着工农业生产的发展和城市建设的扩大，工业废水、废渣、生活污水、化肥和农药等有害物质被排放到湿地，不仅破坏湿地内的生物多样性平衡，而且对地表水、地下水及土壤环境都造成了影响。同时，近年来，一是随着杭州湾沿线滩涂湿地受侵蚀作用，湿地外边界水深-6 米线向内缩进，导致浅海水域减少；二是由于辖区内人工养殖塘转变为农田或建设用地，湿地面积有所减少。

在水资源保护方面，虽然近几年来通过老旧小区雨污混接改造、企业雨污分流排查改造等措施，雨污混接情况得到了明显改善，但是，部分区域管网复杂、改造困难，雨污水管道混接、错接的情况还没有完全消除，对河道水质造成一定影响。

四、国有自然资源保护工作重点

（一）坚持规划引领、加强土地资源管理。一是聚焦新城建设，把握新一轮新城发展重大战略机遇，立足“新片区西部门户、南上海城市中心、长三角活力新城”发展目标，对照“一意象、双枢纽、多名园，独立、无边界、遇见未来”发展目标，着力建设未来之城，通过“三新三地”，打造青春之城，推动奉贤新城高质量发展；二是聚焦资源管理，每年编制包括用地指标配置、储备、征收及出让的“四位一体”工作计划，以减量化为基础，以精准储备、精准征收为重点，加快推动土地出让效率，并通过倒排时间节点，加强四个计划之间的衔接，提升计划的精准性和可实施性；三是强化国土空间用途管制，通过编制十四五期间造林规划、中小河道建设计划等方式，科学安排种林和开河计划，严格避让基本农田，加强对一般耕地的保护。积极开展土地整理复垦工作，严格基本农田退出补划管理，做到基本农田数量不减少、质量不降低，坚守粮食安全的底线。四是在审批改革上，持续优化营商环境，通过推行“无科层”审批，进一步扩大独任制和“一审一核”事项范围，把行政审批改革作为推进政府职能转变的突破口，改善工作环节，形成事前规范、事中指导、事后监督的新机制。

（二）加强林地和森林资源管理。在今后的工作中将采取更为有效的措施来保障全区林地面积的稳步增长。一是在大规模开展国土绿化的同时，严格管控林地；二是加大森防和森林资源保护宣传力度，持续开展养护质量考核；三是多方位多举措增强林地监测保护力度，确保森林资源又快又好地增长。

（三）加强湿地资源管理。积极组织各街镇林业站和各监测站点，

加强辖区内沿海边滩等重点湿地区域日常巡护，积极预防和打击非法破坏湿地野生动植物及围垦侵占、捕捞、放牧、挖沙和排污等破坏湿地资源的违法行为。进一步完善湿地资源的公共事件应对机制，并结合本区实际情况，加强组织领导、实行报告制度、部门配合等方面工作，以确保在发生公共事件后林业部门能准确履行职责。

（四）加强淡水资源管理。在持续推进中小河道整治和长效管理基础上，开展金汇港、浦南运河等骨干河道整治，推进生态清洁小流域示范单元创建，进一步改善河网结构，加强日常水资源调度管理，实现区域水系通、连、畅、活，提高水功能区达标率。

（五）加强海洋资源管理。做好入海河口、海洋工程区、海洋红线区等敏感环境目标的日常监视监管工作；提高海岸线执法巡查力度，及时发现和纠正污染等破坏海洋环境行为，强化对各类用海活动和海洋生态环境的监管力度；加强管辖海域内海洋环境及突发事件的监视监测，建立完善海洋防灾减灾工作机制和海洋灾害应急处置体系，组织协调海洋灾害应急处置工作；加强涉海新闻宣传报道，通过开展海洋宣传日、海洋节庆等活动，以多种形式宣传海洋法规政策，增强沿海居民、涉海单位依法用海、保护海洋环境的意识。

（六）加强生态资源保护。推进“水、气、土”三大污染防治攻坚战。打好“碧水”保卫战：强化水环境整治力度，坚持水岸联动、治本治源，采用控源截污、沟通水系等措施，对我区涉及的18个国考、市考地表水水质断面进行跟踪，及时指导属地结合“河湖长”工作要求，开展水环境治理，确保断面水质稳定达标；打好蓝天保卫战：改善区域空气质量，完成新一轮清洁空气行动计划年度任务，聚焦“两

个协同”（PM2.5和臭氧的协同控制、二氧化碳和大气污染物的协同减排），实现“三个治污”（精准治污、科学治污、依法治污）；打好净土保卫战：依托“一网统管”信息化平台，严格落实出让、划拨等建设用地土壤污染状况调查评审和备案工作，加快推进污染地块治理修复，建立污染地块安全利用率定期核算机制。结合排污许可证管理持续推进土壤污染重点监管企业落实自行监测制度和隐患排查制度。

下一步，将持续围绕“水天一色”污染防治攻坚战、督查整改、环保三年行动计划等专项行动，突出大气、水、土壤污染防治三大领域，强化绿色发展、生态保护与修复，以主力军的姿态全力提升区域环境质量。

以上汇报，请予审议

附件：（1）国有自然资源资产情况表

（2）国有自然资源资产配置和收益情况表