自然资源部 国家发展和改革委员会关于贯彻落实《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》的实施意见

字号:小中大

发布来源：自然资源部发布时间：2019-09-12

沿海各省、自治区、直辖市自然资源主管部门、发展和改革委员会：

    近日，国务院印发了《关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》（国发〔2018〕24号,以下简称《通知》），对加强滨海湿地保护和严管严控围填海提出了明确要求。沿海各地要深入贯彻习近平生态文明思想，坚决落实党中央、国务院重要决策部署，切实加强围填海管控，现就实施《通知》提出以下意见。

    一、严控新增围填海，保障国家重大战略项目用海

    （一）完善围填海总量管控

    取消围填海地方年度计划指标，除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海项目审批。国家重大战略项目确需进行围 填海的，要加强总量管控，实施台账管理，合理安排年度围填海规模，强化生态保护修复，最大程度保护海洋生态环境。

    （二）严格新增围填海审批程序

    《通知》中党中央、国务院、中央军委确定的国家重大战略项目涉及围填海的，主要包括：（1）党中央、国务院、中央军委印发文件或规划中明确要求开展的重大项目，确需围填海的；（2）党中央、国务院、中央军委明确交办的需通过围填海建设的重大项目。此类项目由项目建设主体通过项目所在地省级人民政府向国家发展改革委、自然资源部报送作为国家重大战略项目开展围填海审核的材料，包括项目基本情况和立项依据、符合国家重大战略项目依据、海域使用申请、海域使用论证报告（包含生态保护修复方案）、利益相关者协调处置方案等。自然资源部按照严格管控、生态优先、集约节约的原则，对项目选址、围填海规模、生态影响等进行初步审核。经初步审核通过的，由国家发展改革委、自然资源部书面征求有关部门意见后，提出审核意见，按程序报国务院审批。

    省级人民政府为落实党中央、国务院、中央军委决策部署，提出的具有国家重大战略意义的围填海项目，主要包括：（1）列入经党中央、国务院、中央军委批准或同意的文件或规划的重大项目；（2）需报请党中央、国务院、中央军委审批核准的重大项目；（3）由党中央、国务院、中央军委交办的重大项目，省级人民政府提出需通过围填海建设的。此类项目由省级人民政府按照前款要求向国家发展改革委、自然资源部提出围填海申请并附相关材料。对于具有国家重大战略意义的项目，国家发展改革委商请自然资源部按照严格管控、生态优先、集约节约的原则，对围填海必要性、围填海规模、生态影响等提出初步审核意见；其他项目予以退回。经自然资源部初步审核，非确需围填海的，自然资源部商国家发展改革委予以退回；确需围填海的，由国家发展改革委、自然资源部在统筹年度总量管控、区域生态承载能力等前提下，书面征求有关部门意见后提出审核意见，审核通过的按程序报国务院审批。

    经国务院批准的新增围填海项目，由国家发展改革委、自然资源部函复申请单位，作为项目办理用海手续的依据。原则上，不再受理有关省级人民政府提出的涉及辽东湾、渤海湾、莱州湾、胶州湾等生态脆弱敏感、自净能力弱海域的围填海项目。禁止擅自征收、占用国家和地方重要湿地。

    新增围填海项目需要办理审批核准等手续的，依相关规定另行办理。

    （三）做好围填海项目管理的政策衔接

    《通知》下发前，已取得用海批复或签订海域使用权出让合同，但尚未办理不动产证书的围填海项目，各省（区、市）将项目用海批复文件或出让合同报自然资源部备案。《通知》下发前已受理，但未取得用海批复或未签订海域使用权出让合同的新增围填海项目，一律终止审批或出让程序。其中，属于国家重大战略项目的，按《通知》要求重新办理用海审批手续。2018年之前已安排但尚未核减的地方围填海计划指标一律作废。

    二、开展现状调查，加快处理围填海历史遗留问题

    （一）全面开展围填海现状调查

    自然资源部组织制定调查工作方案，由自然资源部各海区派出机构牵头组织、省级自然资源主管部门具体实施，充分利用土地变更调查、地理国情监测等已有成果，开展围填海现状调查，重点查明违法违规围填海、围而未填、填而未用情况，分析评价围填海总体规模、空间分布和开发利用现状，2018年12月底前形成全国围填海现状调查报告。

    （二）制定围填海历史遗留问题处理方案

    各省（区、市）根据围填海现状调查结果，结合2017年开展的围填海专项督察情况，于2018年12月底前形成围填海历史遗留问题清单，2019年6月底前制定围填海历史遗留问题处理方案，并报自然资源部备案，抄报国家发展改革委。处理方案应当明确总体目标、年度目标、产业准入、生态修复、违法查处、责任追究、任务分工、保障措施等内容。未列入围填海历史遗留问题清单的，原则上不予办理项目用海审批手续。在2019年6月底各省（区、市）围填海历史遗留问题处理方案备案之前，选址在已填海区域且对海洋生态环境无重大影响的近期和中期投资建设项目，应予以加快处理，确保尽快落地。每年12月底前，各省（区、市）自然资源主管部门和发展改革部门要将经省级人民政府同意的围填海历史遗留问题年度处理情况上报自然资源部和国家发展改革委。

    （三）妥善处置合法合规围填海项目

    《通知》下发前已完成围填海的，各省（区、市）自然资源主管部门要监督指导海域使用权人在符合国家产业政策的前提下集约节约利用，并进行必要的生态修复。已批准且尚未完成围填海的，最大限度控制围填海面积，并进行必要的生态修复，提升湿地生态功能。确需继续围填的，由各省（区、市）自然资源主管部门报省级人民政府审核同意后实施，并报自然资源部备案。

    （四）依法处置违法违规围填海项目

    各省（区、市）要依法依规组织严肃查处违法违规围填海项目，组织市、县两级人民政府开展生态评估，科学评价对海洋生态环境的影响，明确生态损害赔偿和生态修复的目标和要求，责成用海主体做好处置工作。

    围填海项目严重破坏海洋生态环境的，应责成用海主体限期拆除。未能限期拆除的，应依法予以强制拆除，并由用海主体承担费用。围填海项目对海洋生态环境无重大影响的，不得新增围填海面积，加快集约节约利用。

    （五）规范围填海历史遗留问题的项目用海审批

    涉及围填海历史遗留问题的项目用海，要优化海域审批流程，简化海域使用论证内容，提高审批效率，用海审批权限依照《海域使用管理法》及国务院有关文件执行。报国务院批准的项目用海，由项目建设主体通过项目所在地省级人民政府向自然资源部上报围填海申请，省级人民政府出具审查意见并附生态评估工作和相关处置工作情况报告等材料，经自然资源部审核并报国务院批准后，由自然资源部办理项目用海批复手续。报省级人民政府批准的项目用海，各省（区、市）将项目用海批复文件报自然资源部备案。严禁各地化整为零、分散审批围填海项目。

    三、提升监管能力，全面落实严控围填海政策

    （一）明确围填海监管责任

    自然资源部会同国家发展改革委和有关部门建立部省协调联动机制，协同推进滨海湿地保护和围填海管控工作。自然资源部各海区派出机构要充分发挥技术优势和监管作用，加强队伍建设，提升监管能力，健全围填海监管体系。各省（区、市）要根据《通知》要求切实履行加强滨海湿地保护、严格管控围填海的主体责任，政府主要负责人是本行政区域第一责任人。各省（区、市）自然资源主管部门要根据《通知》精神，切实加强本行政区域围填海监管。

    （二）严格围填海监管

    充分利用卫星遥感监测手段，建立“早发现、早制止、严查处”监管工作机制。整合建立海域海岛动态监管系统，充分利用卫星遥感、无人机航拍等技术手段，强化围填海监视监测，及时发现违法违规围填海，各海区派出机构要及时组织地方开展现场核查。切实加强围填海事中事后监管，各级自然资源主管部门要动态掌握围填海施工进展，确保项目用海符合批复要求，落实用海主体的生态保护修复责任。

    各级自然资源主管部门要加强与执法机构的协同配合，通过定期检查、随机抽查等方式，严厉查处未批先用、少批多用、擅自改变用途或位置等违法违规行为，对重大违法用海案件挂牌督办，依法追究相关单位和个人的法律责任。对于不履行《通知》要求、顶风违法的围填海项目，一律从重处罚。

    （三）强化围填海专项督察

    自然资源部将围填海管控情况作为自然资源督察重点，定期或不定期对沿海地方进行专项督察，督促地方整改落实，加大督察问责力度，压实地方政府主体责任，抓好首轮围填海专项督察发现问题的整改工作，确保整改和问责到位。针对整改不力的，进行警示约谈，并追究相关人员责任，确保国家严控围填海政策落到实处。

自然资源部 国家发展和改革委员会

2018年12月20日