自然资源部关于进一步明确围填海历史遗留问题处理有关要求的通知

字号:小中大

发布来源：自然资源部网站发布时间：2019-09-12

沿海各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，各海区派出机构：

      为贯彻落实《国务院关于加强滨海湿地保护 严格管控围填海的通知》(国发〔2018〕24号，以下简称“国务院24号文”)，加快处理围填海历史遗留问题，促进海洋资源严格保护、有效修复和集约利用，现就围填海历史遗留处理工作有关要求明确如下。

      一、基本原则

      一是坚持生态优先、集约利用。对围填海工程开展生态评估，提出合理可行的生态修复措施，最大程度降低对海洋水动力和生物多样性等影响。将集约利用原则贯彻始终，最大限度控制填海面积，提升海域海岸线资源利用效率。

      二是坚持分类施策、分步实施。充分考虑不同历史阶段和地区差异，针对具体围填海工程的实际情况，因地制宜，分类处置，最大限度减少企业和政府已经形成的围填海工程总成本损耗。在2019年6月底地方围填海历史遗留问题处理方案备案之前的过渡阶段，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，成熟一个、处置一个，加快办理用海手续。

      三是坚持依法依规、积极稳妥。涉及围填海历史遗留问题的项目用海审批权限，依照《海域使用管理法》及国务院有关文件执行。加快开发利用闲置或低效利用围填海区域的同时，应确保建设项目符合国家产业政策，能够切实形成有效投资，防止产生新的“历史遗留问题”。

      二、妥善处理已取得海域使用权但未利用的围填海项目

      国务院24号文下发前已完成围填海的，省级自然资源主管部门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。确需继续围填海的，由省级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，实施过程中应依法保障海域使用权人的合法权益。具体要求如下：

      （一）加快开发利用。对闲置或低效利用的围填海区域，参照《建设项目用海面积控制指标(试行)》和空间准入政策及相关行业用地标准要求，结合当地土地利用总体规划、城乡规划优化用海方案设计，统筹安排生产、生活和生态空间，严格限制围填海用于房地产开发、低水平重复建设旅游休闲娱乐项目及污染海洋生态环境的项目，提升海域海岸线资源利用效率。

      （二）进行必要的生态修复。结合项目围填海实际情况和生态保护目标要求或措施要求，参照《围填海项目生态保护修复方案编制技术指南(试行)》中提出的修 复措施，由省级自然资源主管部门监督指导海域使用权人开展围填海工程生态建设，修复受损生境，提升新形成岸线的公众开放程度和景观生态效果，构建自然化、生态化的新海岸。

      （三）最大限度控制填海面积。对尚未完成围填海的，按照《建设项目用海面积控制指标(试行)》有关要求，充分体现生态用海理念，优化围填海平面设计，尽可能减少岸线资源的占用，科学合理确定围填海面积。其中围填海项目在海洋生态保护红线区域内的，原则上应中止，确无法中止的，拟从事的开发利用活动必须符合红线管控要求。

      三、依法处置未取得海域使用权的围填海项目

      在2019年6月底地方围填海历史遗留问题处理方案报自然资源部备案之前，规划建设近期和中期重大投资项目的已填海成陆区域，各省（区、市）要根据国务院24号文规定组织开展生态评估，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。涉及违法违规用海的，应当依法依规严肃查处。具体工作程序和要求如下：

      （一)开展生态评估和生态保护修复方案编制。国务院24号文规定,省级人民政府负责组织有关地方人民政府开展生态评估。省级自然资源主管部门要根据省政府要求，依照《自然资源部办公厅关于印发〈围填海项目生态评估指南（试行）〉等技术指南的通知》（自然资办发〔2018〕36号），组织有关市县自然资源主管部门，编制围填海历史遗留问题区域的生态评估报告和生态保护修复方案，并组织进行专家评审。集中连片或相邻的围填海工程根据实际情况，实施整体评估并编制整体生态修复方案。

      （二）按要求报送具体处理方案。省级自然资源主管部门报经省级人民政府同意后，将围填海历史遗留问题区域的具体处理方案及相关附件报自然资源部备案。处理方案内容主要包括：①生态评估结论；②生态保护修复目标、措施和实施计划；③历史遗留问题成因；④区域内拟建项目基本情况或区域开发利用计划，符合海洋功能区划情况以及与土地利用总体规划、城乡规划衔接情况，明确区块功能定位、拟建项目分布等，并附平面布置图；⑤违法违规用海查处情况或查处工作安排；⑥海域使用权审批出让工作安排等。相关附件包括：①拟建项目清单或区域开发利用计划（平面布置图）；②生态评估报告和生态保护修复方案及其专家评审意见。

      （三）进行完整性、合规性和一致性审查。自然资源部对地方报送的处理方案等材料审查，重点审查：报送材料是否齐全；生态评估结论和生态保护修复方案是否按照自然资源部印发的技术要求编制；生态保护修复方案是否与生态评估结论衔接一致；拟建项目是否符合产业政策要求；违法行为的处罚决定是否执行或查处安排是否可行。符合国务院24号文及有关要求的，由自然资源部函复省级自然资源主管部门，明确审查意见及监管要求。涉及违法违规用海的，各省（区、市）要根据国务院24号文规定，依法依规组织严肃查处。

      （四）办理用海手续。已经纳入通过审查的围填海历史遗留问题区域具体处理方案的项目，属于国务院审批权限的，建设项目主体通过项目所在地省级人民政府向自然资源部提出用海申请，具体可由省级自然资源主管部门报经省级人民政府同意后转报；属于地方审批权限的项目，根据《海域使用管理法》规定，由省级人民政府依法依规开展海域使用权审批、出让工作。省级自然资源主管部门及时将项目用海批复文件或海域使用权出让合同报自然资源部备案。

围填海历史遗留问题区域涉及单个建设项目且需报国务院审批的，省级自然资源主管部门组织开展生态评估并编制生态保护修复方案，报经省级人民政府同意后可将处理方案与项目用海申请一并报送。

      海域使用论证报告可适当简化，重点对项目用海必要性、面积合理性、海域开发利用协调性等进行论证，明确项目的生态修复措施。已完成生态评估和生态保护修复方案编制的，直接引用相关报告结论。

      在海洋生态保护红线区域内，未取得海域使用权的围填海项目，不予办理手续；围填海后拟从事的开发利用活动必须符合红线管控要求，同时不得扩大现有生产生活规模，鼓励逐步有序退出。

      （五）组织开展生态修复。有关市县自然资源主管部门要配合地方人民政府，依照备案的生态保护修复方案，按照“谁破坏、谁修复”的原则，组织开展生态修复；集中连片或相邻的围填海工程根据实际情况，可以组织开展整体生态修复。经评估严重破坏海洋生态环境的围填海，应责成违法用海主体坚决予以拆除。

      四、有关要求

      （一）切实厘清责任。根据国务院24号文规定，各沿海省（自治区、直辖市）是加强滨海湿地保护、严格管控围填海的责任主体。省级自然资源主管部门要按照省级人民政府的要求，做好生态评估、生态修复、集约利用、分类处置和监管等相关工作；自然资源部海区派出机构要建立健全围填海监管体系，加强对地方围填海历史遗留问题处理工作情况以及报国务院批准围填海项目的监管，重点加强对闲置围填海开发利用、违法用海查处、生态保护修复和拆除等情况的监管，并定期向自然资源部报送监管情况。

      （二）严禁弄虚作假。不得以虚假项目名义办理用海手续，避免造成新的闲置问题。单个围填海项目同时涉及历史遗留问题和新增围填海造地的，应严格按照国务院24号文及实施意见规定的新增围填海造地项目用海申请审批程序办理。

本通知有效期3年，自印发之日起施行。

自然资源部

2018年12月27日