浙江省加强滨海湿地保护

严格管控围填海实施方案

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《通知》）精神，进一步做好滨海湿地保护、围填海管控工作，结合我省实际，制定本方案。

一、总体要求

**（一）指导思想。**

全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚决贯彻党中央、国务院关于生态文明建设和海洋强国建设的决策部署，牢固树立绿水青山就是金山银山理念，聚焦海洋资源环境突出问题，加强滨海湿地保护，严格管控围填海，加快形成保护环境和节约资源的海洋治理格局，全面提升海洋生态文明建设水平，为扎实推进海洋强省建设提供保障。

**（二）主要目标。**

到2020年，全省围填海得到有效控制，过量围填海、破坏性开发活动得到全面遏制，围填海历史遗留问题得到妥善解决，滨海湿地保护、围填海节约集约利用和生态建设水平显著提升，沿海国土空间开发保护新格局全面形成。全省大陆自然岸线保有率不低于35%，海岛自然岸线保有率不低于78%，海岛现有砂质岸线长度不缩短，海岸线整治修复长度不低于300公里；海洋保护区面积达到管辖海域面积的11%以上；建成10个以上省级和国家级海洋生态建设示范区。

二、主要举措

**（一）严管严控新增围填海。**

1．强化围填海总量控制。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，根据自然资源部、国家发展改革委联合印发的《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》（自然资规〔2018〕5号）认定。禁止在重点海湾河口范围内的重要生态空间实施围填海，原则上不再受理生态脆弱敏感、自净能力弱的海域围填海项目。加强围填海总量管控，2017年之前已安排但未核减的围填海计划指标不再执行。经批准的新增围填海项目，项目所在地市、县（市、区）政府要按照边施工、边修复的要求，落实好生态保护修复工作，最大程度避免降低生态系统服务功能。（责任单位：省自然资源厅、省发展改革委，沿海各市、县〈市、区〉政府）

2．严格新增围填海审查程序。对党中央、国务院、中央军委确定的国家重大战略项目涉及围填海的和沿海各市、县（市、区）政府为贯彻落实党中央、国务院、中央军委决策部署而提出具有国家重大战略意义的围填海项目，由项目所在地县级自然资源部门受理，经县、市两级人民政府审查后报省自然资源厅和省发展改革委，并附上作为国家重大战略项目开展围填海审查的相关材料（包括项目基本情况、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、生态保护修复方案、利益相关者协调处置方案等）。省自然资源厅、省发展改革委会同有关部门按照严格管控、生态优先、集约节约的原则，对围填海必要性、围填海规模、生态影响等提出审查意见。审查通过的，由省政府报国家发展改革委、自然资源部审核。（责任单位：省自然资源厅、省发展改革委，沿海各市、县〈市、区〉政府）

3．坚决遏制新增违法围填海。沿海各市、县（市、区）要采取有效措施，坚决遏制新增违法围填海。对未经批准的新增围填海，由各级执法部门严肃查处，责令恢复海域原状，依法从重处罚；监管不到位的，依法追究有关人员责任。（责任单位：沿海各市、县〈市、区〉政府，省自然资源厅）

**（二）加快处理围填海历史遗留问题。**

1．妥善处置合法合规围填海项目。根据围填海工程进展情况，由沿海各市、县（市、区）政府监督指导海域使用权人进行分类处置。《通知》印发前已完成围填海的，由所在地市、县（市、区）政府负责监督指导海域使用权人，在符合国家产业政策的前提下节约集约利用，并参照《围填海项目生态保护修复方案编制技术指南（试行）》进行必要的生态修复，构建自然化、生态化的新海岸。《通知》印发前已批准但尚未完成围填海的，按照《建设项目用海面积控制指标（试行）》要求，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，由项目所在地市级政府参照相关技术导则组织开展生态影响分析、编制生态修复方案（可根据实际情况适当简化），经省自然资源厅审查通过并报省政府审核同意后实施，同时由省自然资源厅报自然资源部备案。（责任单位：沿海各市、县〈市、区〉政府，省自然资源厅）

2．依法处置违法违规围填海项目。对违法违规围填海项目，要依法依规严肃查处。沿海各市、县（市、区）政府依据《围填海项目生态评估技术指南（试行）》开展生态评估，科学确定围填海项目对生态环境的影响程度，提出生态损害赔偿和生态保护修复方案，并责成用海主体落实。对严重破坏海洋生态环境的项目，由市、县（市、区）政府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。对海洋生态环境无重大影响的项目，不得新增围填海面积，作为围填海历史遗留问题处理，按规定办理用海手续后加快节约集约利用。（责任单位：沿海各市、县〈市、区〉政府，省自然资源厅）

3．制定围填海历史遗留问题处理方案。沿海各市政府要根据经自然资源部审核同意的围填海现状调查成果，结合2017年围填海专项督察情况，组织自然资源、发展改革等部门编制围填海历史遗留问题处理方案，提出年度处置目标，原则上于2019年5月底报省自然资源厅，同时全面启动围填海历史遗留问题生态评估和生态修复方案编制工作。省自然资源厅会同省发展改革委等有关部门制定全省围填海历史遗留问题处理方案，经省政府批准后，力争于2019年6月底前报自然资源部备案，并抄报国家发展改革委。沿海各市、县（市、区）政府要严格限制将房地产开发、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列入围填海历史遗留问题清单，未列入围填海历史遗留问题清单的，原则上不予办理及转报项目用海审批事项。（责任单位：省自然资源厅，沿海各市、县〈市、区〉政府）

4．明确围填海历史遗留问题处理方案编制要求。沿海各市政府编制的围填海历史遗留问题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，重点保障国家或省级重大战略项目、重要基础设施项目、公益性项目及战略性新兴产业项目。要按照生态优先原则，合理安排区块用途，明确生产、生活、生态三类空间比例，对于集中连片或相邻的，原则上单个生态评估单元内绿地、水系等生态空间占比应达到25%以上，基础设施等生活空间占比应达到15%以上；对于单独、分散或面积较小的，按照《建设项目用海面积控制指标（试行）》执行。沿海各市政府要于每年12月底前将本行政区域内的围填海历史遗留问题年度处理情况及下一年度处置计划报省自然资源厅，年度处置计划应按照保障重点项目的要求明确优先排序。省自然资源厅综合分析上一年度全省处置情况，统筹平衡后下达沿海各市的年度处置计划，年度处置计划实行总量控制，可在市域范围内统筹调剂。沿海各市因资源禀赋差异、功能区划限制、生态空间约束等原因，确需调整年度处置计划总量的，应报经省自然资源厅同意。未完成年度处置计划的，由省自然资源厅对各市自然资源部门年度考核酌情予以扣分。（责任单位：沿海各市、县〈市、区〉政府，省自然资源厅）

5．规范围填海历史遗留问题用海审批。对于全省围填海历史遗留问题处理方案报自然资源部备案之前，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建设项目，沿海各市政府应加快处理，成熟一个、处置一个，确保尽快落地。沿海各市政府要按照《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》（自然资规〔2018〕7号）规定，组织编制围填海历史遗留问题区域的生态评估报告和生态修复方案（集中连片或相邻的，可根据实际情况，实施整体评估并编制整体生态修复方案），形成具体处理方案，报省自然资源厅审查、省政府同意后，由省自然资源厅报自然资源部备案。围填海历史遗留问题具体处理方案仅涉及单个项目且需报国务院审批的，可将具体处理方案与项目用海申请一并报送；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，按新增围填海审批程序办理。全省围填海历史遗留问题处理方案报自然资源部备案后，纳入处理方案项目的用海审批权限依照《海域使用管理法》及国务院有关文件规定执行。报国务院批准的项目用海，按照自然资源部、国家发展改革委联合印发的《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》（自然资规〔2018〕5号）规定报送审批。报省政府批准的项目用海，由项目建设主体或县级自然资源主管部门按现行审批程序上报围填海申请或出让方案，由县（市、区）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，报省自然资源厅审核、省政府批准。沿海各地要严禁化整为零、分散报批围填海项目。（责任单位：沿海各市、县〈市、区〉政府，省自然资源厅）

**（三）加强海洋生态保护修复。**

1．严守海洋生态红线。实施最严格的海洋生态红线保护和管控制度，强化生态保护红线刚性约束，各类开发利用活动必须符合海洋生态红线管控要求。沿海市、县（市、区）要按照海洋生态红线区管控要求，认真开展排查，全面清理非法占用红线区的围填海项目，并根据国家相关要求，将重点海湾河口范围内的重要生态空间划定成果纳入生态红线严格管控。（责任单位：省自然资源厅，沿海各市、县〈市、区〉政府）

2．加强滨海湿地保护。沿海各级政府及滨海湿地主管部门要切实做好候鸟栖息地、红树林分布区等重要湿地的保护与修复，全面强化海洋自然保护区、海洋特别保护区等各类自然保护地的管理，健全管理机制，提高管护能力，严格实施保护区总体规划，坚决杜绝未批先建、非法养殖等行为。大力推进海洋生态建设示范区创建，形成各具特色的海洋生态建设发展模式。加大海洋自然保护地执法监管力度，开展专项检查，全面清理违法违规开发利用活动。（责任单位：省林业局、省自然资源厅、省生态环境厅、省农业农村厅，沿海各市、县〈市、区〉政府）

3．推进海洋生态整治修复。坚持自然恢复为主、人工恢复为辅，围绕滨海湿地、沙滩、海湾、海岛四类典型生态系统开展生态保护与修复，提升海洋生态系统质量和稳定性。加大财政支持力度，积极推进海岸线三年整治修复行动和“蓝色海湾”“生态岛礁”“南红北柳”工程。支持通过退围还海、退养还滩、退耕还湿等方式，逐步修复已经破坏的滨海湿地，拓展群众亲海空间。（责任单位：省自然资源厅、省生态环境厅、省财政厅、省林业局，沿海各市、县〈市、区〉政府）

**（四）全面提升沿海空间监管能力。**

1．健全调查监测体系。各级自然资源部门要结合第三次全国国土调查，对滨海湿地进行逐块调查，对湿地保护、利用、权属、生态状况及功能等进行准确评价和分析，全面掌握滨海湿地保护与利用情况。要开展滩涂资源专项调查，摸清滩涂资源现状和开发潜力，掌握后备资源储备状况，进一步完善动态监视监测体系，加强围填海及海岸线监视监测，及时掌握自然岸线的动态变化。要推进海洋空间要素保护与利用保障基本数据整理和更新调查工作，建设海洋基础数据平台，为围填海历史遗留问题开展生态评估和海域使用论证提供基础数据保障，工作所需经费由各级财政予以保障。（责任单位：省自然资源厅、省财政厅、省水利厅、省林业局，沿海各市、县〈市、区〉政府）

2．严格空间用途管制。坚持陆海统筹，将滨海湿地保护纳入国土空间规划统一安排。加强多规融合，编制海岸带综合保护与利用总体规划。强化沿海国土空间用途管制，严格限制在生态脆弱敏感、自净能力弱的海域实施围填海行为，严禁国家产业政策淘汰类、限制类项目在滨海湿地布局。（责任单位：省自然资源厅、省发展改革委、省生态环境厅，沿海各市、县〈市、区〉政府）

3．强化执法监督检查。省自然资源厅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，压实地方政府主体责任。沿海各市、县（市、区）政府要加快国家围填海专项督察发现问题整改工作，挂账督办，跟踪问效，切实防止相关问题反弹。各级执法部门要加大执法力度，严厉查处未批先用、少批多用、擅自改变用途等违法违规行为，对不履行《通知》要求、顶风违法的围填海项目，依法从重处罚。（责任单位：沿海各市、县〈市、区〉政府，省自然资源厅）

三、保障措施

**（一）加强组织领导。**沿海各市、县（市、区）政府是加强滨海湿地保护、严格围填海管控的责任主体，其主要负责人是本行政区域第一责任人。要切实增强使命感和责任感，加强组织领导，制定实施方案，细化分解目标任务，扎实做好各项工作。

**（二）明确部门责任。**省级有关部门要切实担负起保护修复与合理利用海域资源的责任，明确分工，各司其职，相互配合，加强沟通，统筹各方力量，加大保护和管控力度，确保将围填海管控工作落到实处。

**（三）加强动态监管。**沿海各地要建立健全早发现、早制止、严查处的监管工作机制，充分利用卫星遥感、无人机航拍、现场核查等手段，强化围填海监视监测，及时发现违法违规围填海。各级自然资源部门要加强事中事后监管，动态掌握依法审批的围填海施工进展，确保项目用海符合批复要求、生态保护修复责任得到落实。

**（四）强化舆论宣传。**沿海各地要充分运用各类传统媒体和新媒体，广泛宣传加强滨海湿地保护、严格管控围填海的重要意义，及时总结宣传各地好的经验和做法，加强舆论引导和监督，及时回应社会关切，提高广大群众保护滨海湿地的意识，形成全社会共同参与、共同保护的良好氛围。