

上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2019〕12号

上海市人民政府办公厅关于 印发《上海市加强滨海湿地保护 严格管控围填海实施方案》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市加强滨海湿地保护 严格管控围填海实施方案》印发给你们，请认真按照执行。

2019年7月31日

（此件公开发布）

上海市加强滨海湿地保护 严格管控围填海实施方案

为全面贯彻《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),进一步提高滨海湿地保护水平,严格管控围填海活动,结合上海实际,制定本实施方案。

一、总体要求

(一)指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神,认真贯彻落实党中央、国务院关于海洋强国战略和生态文明建设的重要决策部署,牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,坚持生态优先、绿色发展,坚持最严格的生态环境保护制度,加强陆海统筹与综合治理,着力构筑新时代上海发展的战略优势,全面提升城市能级和核心竞争力,实现海洋资源严格保护、有效修复、集约利用,不断增强城市吸引力、创造力、竞争力,加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

(二)总体目标

加快建设绿色可持续的海洋生态环境,严守海洋生态保护红线,提升海洋生态系统功能。同时,围填海管控制度得到严格落实,围填海历史遗留问题得到妥善解决。

二、重点任务

(一)严控新增围填海

1. 严格新增围填海审批

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本市为落实党中央、国务院、中央军委决策部署而提出的具有国家重大战略意义的围填海项目,由项目建设主体向市海洋局报送围填海申请材料(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)。市海洋局会同市发展改革委等有关部门按照“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、生态影响等提出初步审查意见。确需围填海的,由市海洋局、市发展改革委报市政府,由市政府报国家发展改革委、自然资源部审核。除上述国家重大战略项目外,本市全面停止新增围填海项目审批。(责任单位:市海洋局、市发展改革委及相关部门)

2. 坚决制止新增违法围填海

沿海各区要充分利用海域海岛动态监管系统等技术手段,强化围填海监视监测,及时发现违法违规围填海,采取有效措施,制止新增违法违规围填海。对未经批准的新增围填海,由海洋行政主管部门责令恢复海域原状,依法从重处罚。(责任单位:市、区海洋局)

(二) 稳妥处理围填海历史遗留问题

1. 全面开展围填海现状调查

根据国家统一部署,按照自然资源部印发的《全国围填海现状调查工作方案》和《围填海现状调查技术规程》,由市海洋局会同市

发展改革委等有关部门在本市海域范围内开展围填海现状调查，全面查清围填海的规划依据、审批状态、用海主体、用海面积、利用现状等信息，重点查明违法违规围填海和围而不填、填而不用情况，准确掌握本市实际填海面积、围海面积等数据，分析评价围填海总体规模、空间分布和开发利用现状。按照国家规定，形成本市围填海现状调查报告和历史遗留问题清单，上报自然资源部。（责任单位：市海洋局、市发展改革委）

2. 制定围填海历史遗留问题处理方案

围填海现状调查成果经自然资源部审定并反馈后，由市海洋局结合 2017 年围填海国家专项督察情况，组织沿海各区政府、市发展改革委、市规划资源局等部门编制围填海历史遗留问题处理方案，经市政府批准后，报自然资源部备案。市海洋局和市发展改革委定期检查、督办围填海历史遗留问题处理情况，并于每年 11 月底前形成当年围填海历史遗留问题处理情况报告，经市政府同意后，于 12 月底前上报自然资源部和国家发展改革委。（责任单位：市海洋局、市发展改革委、市规划资源局、沿海各区政府）

3. 妥善处置合法合规围填海项目

根据围填海工程进展情况，由沿海各区政府监督指导海域使用权人进行分类处置。已完成围填海但未开发利用的，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。尚未完成围填海的，海域使用权人编制生态评估报告和必要的生态保护修复方案，由沿海各区政府组织开展生态评估，根据评估结论最大限度控制围填海面积，同时进行必要的生态修复。确需继续

围填的,经市政府同意后,报自然资源部备案。(责任单位:沿海各区政府、市海洋局)

4.依法处置违法违规围填海项目

由市海洋局会同沿海各区政府依法依规严格处置违法违规围填海项目。沿海各区政府根据海洋功能区划以及围填海生态评估技术指南组织开展生态评估,科学评价违法违规围填海项目对海洋生态环境的实际影响。(责任单位:市海洋局、沿海各区政府)

对严重破坏海洋生态环境的围填海项目,坚决予以拆除。对海洋生态环境无重大影响的围填海项目,沿海各区政府提出生态损害赔偿和生态保护修复方案,并责成用海主体予以落实。已完成围填海的依法办理用海手续;未完成围填海的不得扩大围填海面积,并按照有关规定限期整改,依法办理用海手续。(责任单位:沿海各区政府)

(三)加强海洋生态保护与修复

1.严守生态保护红线

严格执行生态保护红线,守住本市生态安全底线,切实落实保护责任。实施海岸线分类保护制度,禁止损害生态功能的开发建设活动占用自然岸线。确保海洋红线面积不减少、性质不改变、生态功能不降低。(责任单位:市生态环境局、市海洋局、市发展改革委、市规划资源局、市交通委、市绿化市容局、沿海各区政府)

2.完善滨海湿地管理体系

按照《上海市湿地保护修复制度实施方案》的要求,加强各级湿地保护管理机构的能力建设,落实各项措施,夯实保护基础。对

国家和上海市重要滨海湿地,通过设立海洋自然保护区、海洋特别保护区或者湿地公园等形式加强保护。加大滨海湿地执法监管力度,开展专项检查,全面清理违法违规开发利用活动。(责任单位:市绿化市容局、市生态环境局、市海洋局、沿海各区政府)

3. 强化生态整治修复

坚持自然恢复为主,与人工修复相结合的方式,优先对集中连片、破碎化严重、功能退化的湿地进行修复和综合整治。编制上海市湿地保护规划和湿地修复工程实施规划。积极推进“蓝色海湾”“南红北柳”“生态岛礁”等重大海洋生态修复工程,建立项目库,做好项目储备,实施滨海湿地修复和综合整治,逐步提升滨海湿地生态功能。(责任单位:市绿化市容局、市海洋局、市发展改革委、沿海各区政府)

(四) 提升滨海湿地监管能力

1. 健全调查监测体系

根据全国湿地技术标准,结合第三次全国土地调查,对包括滨海湿地在内的全市湿地进行逐地块调查,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,并建立相应的动态监测系统。加强部门间湿地监测评价协调工作,健全试点监测数据共享制度。加强围填海动态监视监测,完善市、区两级围填海疑点疑区核查制度,每季度实施一次全覆盖的海岸线巡查。(责任单位:市绿化市容局、市海洋局、市规划资源局、沿海各区政府)

2. 完善湿地用途监管机制

坚持陆海统筹,将滨海湿地保护纳入国土空间规划进行统一

安排,加强国土空间用途管制。按照主体功能区定位确定各类湿地功能,实施负面清单管理。在科学论证和保护的前提下合理利用一般湿地,禁止擅自征收、占用国家和上海市重要湿地。建立和完善涉及湿地相关资源的用途管理制度,进一步细化、明确征收、占用湿地的审批要求。经批准征收、占用湿地并转为其他用途的,由用地单位负责恢复或重建与所占湿地面积和质量相当的湿地,确保湿地面积不减少,质量不下降。合理设立湿地相关资源利用的强度和时限,避免湿地利用行为对湿地生态要素、生态过程、生态服务功能的破坏。(责任单位:市规划资源局、市绿化市容局、市海洋局)

3. 落实国家海洋督察整改要求

坚持问题导向,对国家海洋督察提出的问题严肃整改,实施清单制管理,细化明确整改责任、目标、期限和具体措施,逐项整改,逐个销号,确保条条有整改、事事有着落。进一步规范海域使用行政审批,强化事前预防和事中事后监管,提高依法管海能力和水平,建立健全海洋生态保护与修复、围填海管控长效机制,巩固海洋督察反馈问题整改成果,杜绝问题反弹。(责任单位:市海洋局及相关部门、沿海各区政府)

三、组织保障

(一) 强化组织领导

市海洋局、市发展改革委、市规划资源局、市交通委、市绿化市容局等有关部门要强化围填海管控意识,明确分工,落实责任,形成管理合力。市海洋局要切实担负保护修复与合理利用海洋资源

的责任,完善工作协调机制,统筹各方面力量,实现调查、监视、监测信息的共享,并建立违法行为查处协调配合机制,切实落实保护和管控要求,确保完成各项重点任务。

(二)强化地方责任

沿海各区政府是加强滨海湿地保护、严格管控围填海的责任主体,沿海各区政府主要负责人是本行政区域第一责任人,要深刻认识滨海湿地保护、严格管控围填海的重要性和紧迫性,切实增强使命感和责任感,细化分解目标任务,依法分类处置围填海历史遗留问题,加大海洋生态保护和修复力度。

(三)强化制度保障

市海洋局要会同市司法局加快研究《上海市海域使用管理办法》的修订工作,通过地方立法,严格围填海管控、海岸线保护和利用,完善海域使用审批程序。市生态环境局要会同市海洋局建立健全海洋生态环境调查、评估、修复以及修复效果评估等制度。

(四)强化公众参与

各级政府及其相关部门要通过多种形式,及时宣传报道滨海湿地保护、严格管控围填海的政策措施和取得的成效,加强舆论引导和监督,主动回应社会关注的热点问题,提升公众海洋生态环境保护意识,促进公众共同参与、共同保护,营造良好的氛围。

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市监察委,市高法院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2019年8月2日印发
