

名称	自然资源部办公厅关于加强国土空间生态修复项目规范实施和监督管理的通知		
索引号	000019174/2023-00015	主题	国土空间生态修复
发文字号	自然资办发〔2023〕10号	发布机构	自然资源部办公厅
生成日期	2023年03月02日	体裁	通知
实施日期		废止日期	

自然资源部办公厅关于加强国土空间生态修复项目规范实施和监督管理的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局，上海市海洋局、山东省海洋局、广西壮族自治区海洋局、大连市海洋发展局、青岛市海洋发展局，部有关直属单位，有关派出机构，部机关有关司局：

为贯彻落实党中央、国务院关于生态保护修复的决策部署，深入推进国土空间生态修复工作，针对一些地方生态修复项目实施中存在的前期工作不扎实、监督管理不到位、进度滞后、实施不规范等问题，现就加强各级财政资金支持并由自然资源部门牵头组织实施的国土空间生态修复项目规范实施和监督管理，提出如下要求。

一、扎实做好项目前期工作

做好项目前期工作，提高项目成熟度，是确保项目设立科学合理、项目实施顺利有效的前提和基础。对涉及中央和地方预算内资金支持的生态修复项目，应按照预算内投资项目管理有关规定，做好项目建议、可行性研究、初步设计等前期工作。对中央和地方财政转移支付资金支持的生态修复项目，应按照本通知要求，结合本地实际做好项目前期各阶段工作，并落实项目储备库建设相关要求。

(一) 科学提出项目建议。各地要依据国土空间规划及生态保护修复相关规划，针对本地区生态保护修复存在的突出问题，提出生态修复项目建议，科学分析论证并明确项目实施的必要性、主要实施内容、实施范围及规模、投资匡算、资金筹措以及生态效益、社会效益、经济效益等。其中，涉及中央财政转移支付资金支持的项目，已列入《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021-2035年）》和国家级相关专项规划、行动计划的，视为已同意项目建议；涉及地方各级财政资金支持的项目，已纳入本级国土空间规划“一张图”和生态修复相关规划的，视为已同意项目建议。

(二) 深化项目可行性研究。各地要扎实开展实地踏勘、调查评价、问题识别等，就修复模式、技术措施、实施保障等深入研究。涉及权属和利益调整的，项目组织实施单位要与利益相关方协商并达成一致意见；涉及相关行政许可事项的，要分析评估项目获得行政许可的可行性。在此基础上，按照《国土空间生态保护修复工程实施方案编制规程》（TD/T1068-2022）等技术规范要求编制实施方案，并至少达到可行性研究深度，按有关规定报批。各地审查批准实施方案，要将项目成熟度作为重要审查内容，必要时可请有关方面提供支撑材料。经批准的实施方案作为确立项目的依据。

(三) 扎实开展项目工程设计。各地应依据实施方案及相关批复文件，按照有关技术规范，组织开展工程设计，明确各子项目具体实施范围、内容、规模、措施、标准等，编制投资概算，细化资金使用和

绩效目标等。对于实施范围和规模较小、期限较短的项目，实施方案已达到工程设计深度的，可不再另行开展工程设计。工程设计（或达到工程设计深度的实施方案）按规定程序报有关部门审查同意后，作为项目建设的依据。

（四）强化项目评估论证。各地要加强项目前期工作各环节专家论证和公众参与，鼓励引入专业机构开展第三方技术评估论证，对项目技术可行性、措施科学性、经济合理性以及生态效益、社会效益、经济效益等做出全面分析论证，为项目决策提供支撑。

（五）规范完成开工前其他相关工作。各地要规范完成开工前的各项准备工作，确保预算一经下达，即能实际执行，形成实物工作量。其中，涉及用地（林、草）、用海（岛）以及需要开展环境影响评价等的，应在开工前按相关规定完成审批手续。对在规定开工时间前不能完成相关准备工作的，要抓紧组织整改。开工前准备工作情况和问题整改情况要与项目资金安排挂钩。对涉及中央财政转移支付资金支持的项目，还应符合项目申报和实施等有关要求。

二、强化项目实施管理

（一）建立并落实实施管理制度。各地要加强项目实施过程的监督和指导，明确项目实施和管理责任主体，强化实施管理。要结合本地实际，按有关规定建立并落实项目法人制、招标投标制、监理制、合同管理制、验收制等制度，确保项目实施规范有序。要探索开展监测评价和适应性管理，研判项目实施中出现的生态问题及潜在生态风险，对可能导致偏离生态修复目标或造成新的生态问题的修复措施，及时予以

纠正。其中，对中央和地方预算内资金支持的项目，按照预算内投资项目管理有关规定执行。

(二) 规范实施方案调整。对中央财政转移支付资金支持项目，确有必要调整实施方案的，按照资金管理办法等相关规定分类处置；拟对实施区域、实施内容、绩效目标等作出重大调整的，拟调整区域、实施内容等涉及的工程应立即停工，待实施方案及工程设计按照有关规定批准或备案后再行实施，不得边审批、边施工。对地方财政转移支付资金支持项目，各地应参照上述原则要求，对实施方案调整作出具体规定。

(三) 规范开展验收。各级自然资源主管部门应按照“谁立项、谁验收”原则，依据《国土空间生态保护修复工程验收规范》(TD/T 1069-2022)等标准，针对各类国土空间生态修复项目特点，分级分类规范开展项目验收。对于设置子项目的，应在子项目完成验收基础上，开展整体验收；划分生态保护修复单元的，在整体验收中应开展单元评估。中央财政转移支付资金支持的项目，由省级相关部门负责组织整体验收。项目验收涉及地类变更的，按规定先纳入年度国土变更调查(按照国土变更调查有关规定，通过日常变更机制随时上报申请地类核查)，验收意见涉及地类变化数据以变更调查结果为准；涉及不动产产权变化的，依法依规办理不动产登记。

(四) 做好后期管护。项目验收前，可提前确定后期管护责任单位并参与项目竣工验收。项目验收通过后，项目组织实施单位要按照工程管理职责和受益情况等，与管护责任单位签订管护协议，明确管护内容、管护措施、管护周期和资金来源等。各地可根据项目特点和实际

需要，开展实施效果监测评估。鼓励引入专业机构作为第三方开展项目实施效果评估。

三、严格遵守法律法规

(一) 严守永久基本农田保护红线和生态保护红线。要严格遵守耕地和永久基本农田保护、生态保护相关法律法规规定，严格落实《自然资源部 农业农村部 国家林业和草原局关于严格耕地用途管制有关问题的通知》（自然资发〔2021〕166号）、《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）等要求。实施生态修复项目过程中，不得擅自调整耕地和永久基本农田布局，不得损毁耕地，不得违反生态保护红线管控规则。

(二) 严明资源利用政策边界。准确把握《自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》（自然资规〔2019〕6号）有关要求，属于县级（含）以上地方人民政府组织实施、责任人灭失的历史遗留露天开采类矿山生态修复项目，方可适用有关合理利用废弃矿山土石料政策，并按照“一矿一策”要求，在科学评估论证基础上同步编制土石料利用方案和矿山生态修复方案，方案确定的实施期限原则上不超过3年，方案经县级人民政府同意，由县级自然资源主管部门报市级自然资源主管部门审查同意后实施；凡涉及剩余废弃土石料对外销售的，由县级人民政府组织纳入公共资源交易平台进行销售，不得由项目承担单位、施工单位或个人直接销售，销售所得收益纳入本级人民政府

财政账户，全部用于本地区生态修复，涉及社会投资主体承担修复工程的应保障其合理收益。

(三) 严格用海用岛规定。严禁借海洋生态保护修复之名，变相实施、造成事实性填（围）海或人工促淤。在海岛修复项目中，严禁实施各类违反法律法规规定的采石、挖海砂、采伐林木等破坏无居民海岛的行为，严格限制填海连岛、严重改变海岛自然地形地貌等对生态环境有较大影响的用岛活动。涉及滩涂高程或湿地微地貌改造的（含沙滩补沙、植被种植等），不得将潮间带、潮下带改造为潮上带。实施生态保护修复项目，不得违背自然规律，采用人工干预方式建设人造沙滩；不得改变自然岸线的海岸形态和生态功能；人工岸线生态化建设应尽量达到生态恢复岸线的认定标准。

海洋生态保护修复项目中的海堤（含镇压层）、突堤、离岸堤（含潜堤）、栈桥、围堰（含临时围堰）等构筑物建设，人工鱼礁、牡蛎附着礁等礁体投放、清淤疏浚及其他涉及持续使用特定海域的排他性工程措施用海，在实施前应当依法依规办理海域使用审批手续或临时海域使用手续；海洋生态保护修复项目中不足三个月的临时围堰可办理临时海域使用手续；涉及在无居民海岛上开展建筑物或设施建设等开发利用活动的，应当依法依规办理无居民海岛开发利用审批手续。需要种植植被、互花米草清理、进行沙滩人工补沙等无构筑物、建筑物或设施建设的非排他性用海活动，以及拆除养殖池、构筑物等不足三个月的临时施工行为工程措施，依法依规无需办理海域使用审批手续、临时海域使用手续或无居民海岛开发利用审批手续。

(四) 严格资金使用管理。对中央和地方财政转移支付资金支持的项目，各地自然资源部门要按照中央与地方财政事权和支出责任划分，配合财政部门做好项目资金下达、执行工作。中央财政资金支持范围要符合资金管理办法等相关规定；各级自然资源主管部门应按照《自然资源资金监测监管工作规程》等有关要求，配合财政部门做好中央转移支付资金支持项目资金的全流程监测监管，跟踪掌握项目资金及绩效目标执行情况，督促按要求抓好项目建设进度，加强对信息化监测监管成果的应用；省级自然资源主管部门应配合有关部门制定省级生态修复项目资金管理办法，有条件的可结合当地实际探索编制生态修复项目预算标准，提高项目资金使用效益。对骗取、挤占、截留、挪用项目资金等行为，依法依规追究责任。

四、加强项目实施保障

(一) 完善管理机制。各省（区、市）要根据实际，制定本地区国土空间生态修复项目管理办法，完善项目管理制度，明确各环节管理要求。中央财政转移支付资金支持的生态修复项目实行省负总责、市县实施的责任机制，承担项目的地方应建立政府领导、部门合作、社会参与的工作机制，明确牵头单位，做好任务分工，统筹推进项目实施。

(二) 强化日常监管。各地要充分利用遥感、测绘、地质调查等技术手段，对生态修复项目实施进度、效果等进行监督管理。依托国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督系统，融合资金监管系统，因地制宜探索完善国土空间生态修复项目监管体系。要坚持先规划、后实施，严格防范以生态修复名义违法采矿、破坏耕地。要

高度重视生态修复项目施工安全，不得“边报批、边设计、边施工”，不得不顾安全盲目赶工期、抢进度。

(三) 建立问责机制。各地要加大监督问责力度，依法严肃查处，责令限期整改，探索建立失信惩戒机制，压实项目勘察、设计、施工、监理等单位和人员责任。对生态修复中的形式主义、形象工程、虚假修复等行为，要及时通报和曝光；对造成严重损失、出现严重社会负面影响的，要依法追究相关单位和人员责任。对以生态修复名义违法采矿、破坏耕地、违规销售采出矿产资源或者超出批准的项目范围采挖矿产资源等违法行为的，要移交执法机构调查处理。部将视情综合运用执法、检查、约谈、通报等方式开展监督。

(四) 加强社会监督。各地要建立健全项目公示制度，利用当地广播、电视、报纸、政府网站等，按规定公开生态修复项目基本信息及设计、施工、监理等单位信息，接受社会监督。加强生态保护修复科普宣传教育，营造良好社会氛围。

自然资源部办公厅

2023年3月2日