


《河南秦岭东段洛河流域山水林田湖 草沙一体化保护和修复工程项目管理 办法》解读

河南省自然资源厅生态修复处

李向阳

2024年3月24日



■ 2022年9月19日，我厅会同财政厅、生态环境厅、农业农村厅、水利厅和林业局联合印发了《河南秦岭东段洛河流域山水林田湖草沙一体化保护和修复工程项目管理办法》（豫自然资发[2022]49号）（以下简称《办法》），从**组织管理、项目实施、竣工验收、资金管理、监督管理**等方面做出了详细规定。

组织管理

- ▶ 建立“政府主导、部门协同、上下联动、公众参与”的共同责任机制。
- ▶ 参考南太行工程管理模式，秦岭东段洛河生态保护修复项目各级职能定位是：
 - ▶ 省级：项目组织单位，省自然资源厅、省财政厅、省生态环境厅联合开展整体验收。
 - ▶ 市级：项目组织实施单位，负责初验。
 - ▶ 县级：项目承担单位，负责自验。

组织管理

- ▶ **特别强调：**
- ▶ 严格单位工程招标采购程序，中标单位不得转包或违法分包。招投标工作完成后10个工作日内，市级领导小组办公室应将中标通知书等相关文书报省级领导小组办公室备案。
- ▶ 一项目承担单位应根据工程规模、投资等确定项目参建单位（含勘查、设计、施工、监理）相应行业的资质等级要求。

组织管理

➤ 自然恢复：

➤ 《山水林田湖草生态保护修复工程指南（试行）》规定了生态保护修复的四种技术模式：保护保育、自然恢复、辅助再生、生态重建。

➤ 自然恢复适用于轻度受损、恢复力强的生态系统，主要采取切断污染源、禁止不当放牧和过度猎捕、封山育林、保证生态流量等消除胁迫因子的方式，加强保护措施，促进生态系统自然恢复。

组织管理

➤ 自然恢复：

➤ 2021年12月28日，省自然资源厅印发了《关于规范开展以自然恢复方式进行历史遗留废弃矿山生态修复的意见》（豫自然资发〔2021〕65号），规定我省历史遗留废弃矿山生态自然修复工作程序，即县级自然资源部门组织专家评估，县级人民政府门户网站公示，市级自然资源部门备案，省厅汇总。

➤ 在项目实施过程中，要根据生态环境不同损毁情况，采取合理的修复模式。纳入项目治理区的自然恢复部分，应当有适当的生态保护措施。

项目实施

- 总体要求：
- 一突出生态功能定位，结合地域流域特征，细化《实施方案》的总体目标、绩效指标。
- 一科学合理，防止景观化和过度工程化。要充分考虑治理后产生的新增耕地、林地和退出的建设用地等指标的利用问题，及时验收入库。

项目实施

- ▶ 勘查设计：
 - ▶ 一要统筹实施农用地、未利用地、闲散集体建设用地整理，要将增减挂钩、新增耕地指标等内容纳入工程设计，通过生态保护修复产生的耕地和建设用地等指标能够入库能够使用。
 - ▶ 一县级领导小组负责勘查设计招标，市级领导小组负责勘查设计评审、批复，报省领导小组备案。

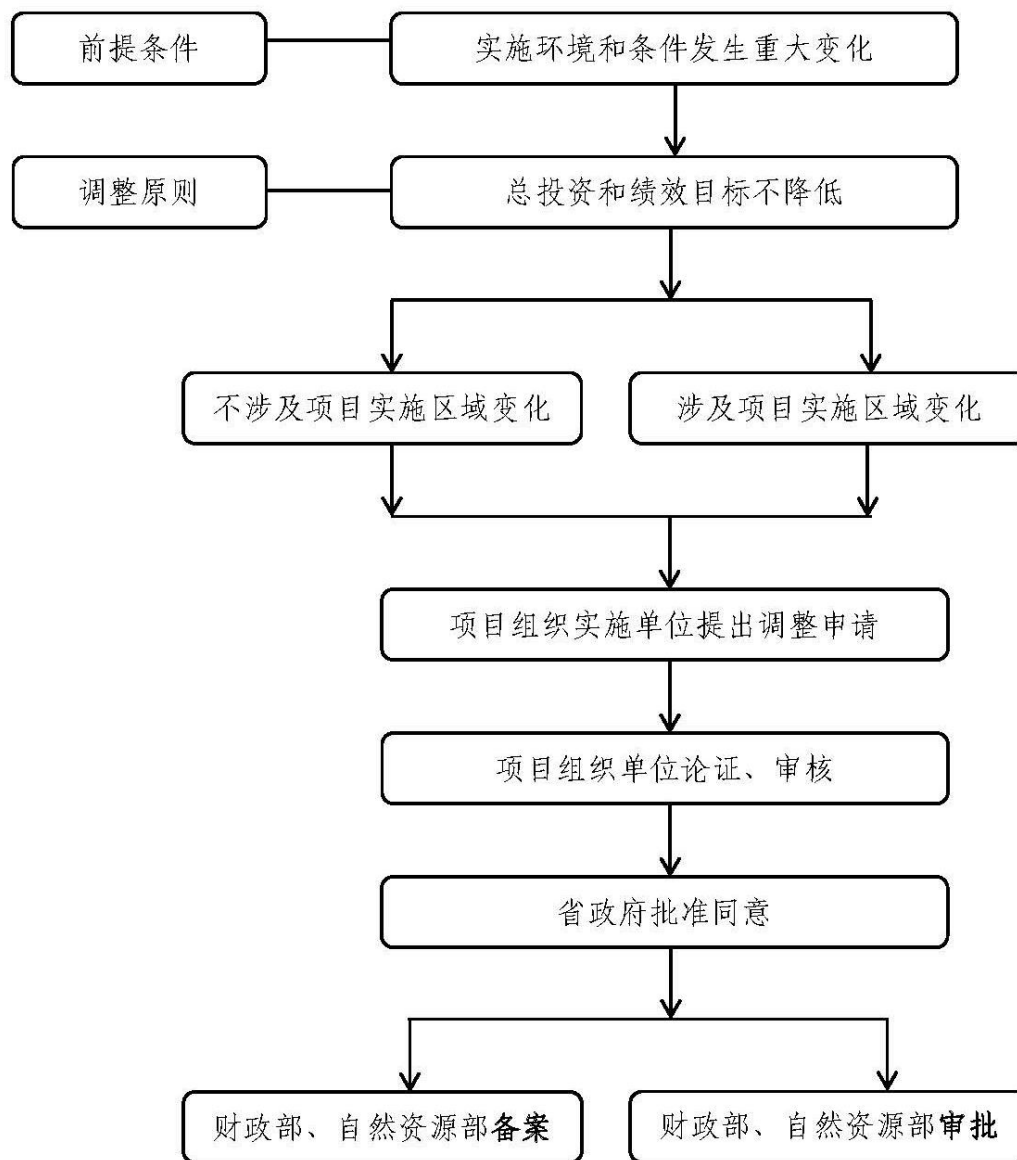
项目实施

调整要求：

- 一严格按照《实施方案》和批复的勘查设计执行，原则上不得调整。
- 一确需调整的，应按原审批流程从严审查，坚持绩效目标不降低的原则，经市级领导小组审查同意后，报省级领导小组办公室备案。
- 一涉及调整单位工程实施位置或绩效目标的，应报省级领导小组批准，并报财政部、自然资源部备案。

《实施方案》调整程序：

【《重点生态保护修复治理资金管理办法》第九条】



竣工验收

➤ 验收程序：

- 自下而上，按照县级自验、市级初验、省级总验的顺序，逐级验收。
- 子项目承担单位应及时组织参建单位按照《山水林田湖草生态保护修复工程指南（试行）》等要求编制勘查设计、监理、评估、竣工等总结报告、财务决算报告，邀请有关专家根据行业规范开展自验，并形成子项目自验报告。
- 勘查设计、施工、监理等单位应及时进行子项目的内验及评定。

竣工验收

- 申请总体验收应提交材料：
- ①总体验收申请；
- ②各市总结报告，总结报告附件包括勘查设计及相关批准文件、过程管理文件、方案、变更批复；初验报告、工程总结报告、竣工报告、监理报告、决算报告、审计报告；照片集、工作视频短片等影像资料。

竣工验收

- 移交管护：
- 总体验收通过后，市级领导小组办公室按照“谁使用、谁管护”的原则，及时向县级项目承担单位进行移交并落实管护工作；办理移交手续时，应当签订工程管护协议，明确管护主体、管护措施、管护资金，落实管护责任。
- 总体验收未通过的，应于**30日**内完成整改，并重新申请验收。

资金管理

- 资金使用范围：
- 根据三部办公厅联合印发的《关于组织申报“十四五”期间第二批山水林田湖草沙一体化保护和修复工程项目的通知》和《重点生态保护修复治理资金管理办法》第六条要求，《办法》第二十八条规定了禁止使用中央财政资金开展生态保护修复范围。

资金管理

- 中央财政资金不得安排用于以下方面支出：
- 有明确修复责任主体的项目；
- 生态受益范围地域性较强、属于地方财政事权的项目；
- 不符合自然保护地、生态保护红线等国家管控要求的项目；
- 涉及审计、督察发现问题未有效整改的项目；
- 生态保护修复主体功能不突出，整体性、系统性、协调性不强的项目；

资金管理

- 中央财政资金不得安排用于以下方面支出：
- 生态修复效果存在较大不确定性，工程措施对生态系统造成新的破坏可能性较大，工程技术不完善等条件不成熟的项目；
- 公园、广场、雕塑等旅游设施与景观工程建设项目；
- 忽视生态系统内在机理和自身恢复能力，工程措施人工干预过多的项目；
- 华而不实的“盆景”工程等。

资金管理

➤ 资金支付：

➤ 一资金拨付进度与项目实施进度相匹配。项目承担单位应根据合同约定和工程实施进度向财政部门提出资金拨付申请，财政部门审核通过后应及时向项目承建单位拨付资金。

➤ 一县级财政部门要按照批准的《实施方案》确定的资金规模和年度投资计划合理安排资金，确保地方应安排资金及时足额到位。

➤ 特别强调：

➤ 资金要及时足额支付到位，不得让施工单位大量垫付资金。

资金管理

- 资金监管：
- 一在资金执行到位后，县级自然资源主管部门应在7个工作日内填报“河南省自然资源资金监测监管系统”。
- 一实行财政资金专项调度。
- 一省级领导小组将及时开展绩效评价，并通报评价结果。

资金管理

- 社会资本：
- 按照《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发〔2021〕40号）和《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）等要求，依法依规引入社会资本开展历史遗留废弃矿山生态保护修复工作。

资金管理

- 社会资本：
- 县级自然资源部门组织编制的矿山生态修复方案和土石料利用方案，经县级人民政府同意，报市级自然资源部门审查批准。市级自然资源部门审批前应组织专家评审，并征求生态环境、应急、林业等部门意见。
- 地方政府组织实施的历史遗留废弃矿山生态修复，新产生的多余土石料，由县级人民政府纳入公共资源交易平台，公开竞价销售并严格计量管理，投资主体与施工企业不得自主销售，严格实施收支两条线管理，销售收益全部用于本地生态修复。涉及社会投资主体承担修复工程的，要保障其合理收益。

监督管理

- ▶ **项目实施方面：**项目实施过程严重偏离施工进度计划、工程质量不合格、因资金拨付不及时等导致绩效目标无法完成的，责令责任单位限期整改，逾期未整改到位的，将追究责任单位和有关人员的责任。
- ▶ **资金使用方面：**对擅自变更设计或预算、严重违反建设程序、工程质量不符合要求或骗取、截留、挤占、挪用资金的，情节轻微的给予通报批评、责令限期整改；涉嫌违纪的，交由纪检监察机关处理；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

关于矿山生态修复的几个重要文件

- 一、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）
- 二、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（自然资办发[2023]10号）
- 三、关于在矿山生态修复项目实施中严守土石料利用政策底线的通知（征求意见稿）（2024. 2. 22）

一、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）

➤ 合理利用废弃矿山土石料

➤ 对地方政府组织实施的历史遗留露天开采类矿山的修复，因削坡减荷、消除地质灾害隐患等修复工程新产生的土石料及原地遗留的土石料，可以无偿用于本修复工程；确有剩余的，可对外进行销售，由县级人民政府纳入公共资源交易平台，销售收益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。土石料利用方案和矿山生态修复方案要在科学评估论证基础上，按“一矿一策”原则同步编制，经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。

➤ 该文件有效期5年。2019年12月17日-2024年12月17日

几个关键点

- 1. 适用矿山：历史遗留露天矿山；地方政府组织实施
- 2. 土石料：因削坡减荷、消除地质灾害隐患等修复工程新产生的土石料及原地遗留的土石料
- 3. 处置的土石料：用于本修复工程后剩余的
- 4. 处置主体：县政府公共资源交易平台
- 5. 编制方案：土石料利用方案、矿山生态修复方案
- 6. 审批程序：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。

二、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（自然资办发〔2023〕10号）

（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。

几个关键点

- 1. 适用矿山：历史遗留露天矿山；县级以上政府组织实施；责任人灭失
- 2. 土石料：因削坡减荷、消除地质灾害隐患等修复工程新产生的土石料及原地遗留的土石料
- 3. 处置的土石料：用于本修复工程后剩余的
- 4. 处置主体、原则及收益：县政府公共资源交易平台；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
- 5. 编制方案：土石料利用方案、矿山生态修复方案；方案原则上期限不超过3年；方案经县政府同意
- 6. 审批程序：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

自然资源部国土空间生态修复司关于征求《关于在矿山生态修复项目实施中严守土石料利用政策底线的通知（征求意见稿）》

2024. 2. 22

- ▶ 主要解决的问题：一些地方出现的政策把握不准确监督管理不到位等问题，实施生态修复项目过程中过度采挖、违规销售土石料，影响了矿产资源管理秩序和生态修复行业健康发展。为强化管理、严守底线、堵塞漏洞，自然资源部拟就矿山生态修复项目合理利用土石料出台文件，明确具体要求。

几个关键点

- 1. 厘清修复项目与后续资源开发利用管理边界。
- 统一规划、接续实施、分别立项。
- 2. 严格土石料利用政策适用范围。
- 对于经批准设立的建设项目动用砂石料、非砂石类生产矿山在其矿区范围内产生砂石料等情形中涉及对外销售的，按照《自然资源部关于规范和完善砂石开采管理的通知》（自然资发〔2023〕57号）等相关规定执行。
- 3. 土石料利用(含原地遗留及新产生)情况在矿山生态修复方案中专章说明。（不再编制专门的土石料利用方案）

几个关键点

- 4. 细化修复项目工程设计：削坡减荷、危岩清理等专项工程施工期限原则上不得超过6个月；对于地质条件复杂、施工难度大的，经严格论证后可适当延长专项工程施工期限，但最长不得超过9个月。
- 5. 规范土石料处置程序：项目承担单位、施工单位、监理单位等直接利益相关方不得参与所承担修复项目剩余土石料的竞拍。
- 6. 严格矿山生态修复方案报批程序：报省级自然资源主管部门备案。（在原报批程序的基础上的增加项）

几个关键点

- 7. 明确土石料利用审查要求：
- 市级自然资源主管部门组织专家，对县级上报的矿山生态修复方案及工程设计进行审查，出具技术审查结论。
- 就项目性质、土石料利用与整体修复目标及修复措施的衔接度、项目资金平衡情况、外运销售及收益处置的合法合规性等重点内容进行审核，出具审核意见。
- 技术审查结论和审核意见一并对外公示，公示期存在异议的，应当核实并提出处理意见。经批准的矿山生态修复方案及其工程设计，要及时在县级人民政府门户网站公开，同时还要在项目施工现场设置公告栏公开项目基本情况等，接受社会监督。

几个关键点

- 8. 有下列情形之一的，认定为违法采矿行为：
 - ①超出政策适用范围采挖并对外销售土石料或其他矿产资源的；
 - ②未按规定履行矿山生态修复项目立项程序，采挖并对外销售土石料或其他矿产资源的；
 - ③经批准的历史遗留废弃矿山生态修复项目实施过程中，超出批准范围和规模采挖并擅自对外销售土石料及其他矿产资源的；
 - ④经批准的历史遗留废弃矿山生态修复项目实施过程中，剩余土石料未纳入公共资源交易平台体系对外销售、未严格执行“收支两条线”的。

几个关键点

- 9. 有下列情形之一的，认定为违规利用土石料行为：
- ①经批准的历史遗留废弃矿山生态修复项目，涉及土石料自用或对外销售但未规范履行方案及其工程设计审查程序 and 要求的；
- ②经批准的历史遗留废弃矿山生态修复项目实施过程中，土石料虽按规定渠道对外销售、但超出方案及其工程设计规定数量的。

几个关键点

- 10. 严肃查处整改违法违规行为。
- 各级自然资源主管部门对涉嫌违法采矿、违规利用土石料等行为，要组织调查核实，查证属实的要及时制止，对违法采矿问题严肃查处，对违规利用土石料问题纠正整改。涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任；涉嫌职务违纪违法的，移送纪检监察机关处理。国家自然资源督察机构要将以生态修复等各类名义违法采矿、破坏生态问题列为重要工作内容。部将针对违法违规问题突出地区，综合运用公开通报、集中约谈、挂牌督办等手段，督促问题整改到位。

项目负面清单

一、中央资金支持的山水项目负面清单

- 1. 已有中央财政资金支持渠道的项目，不得重复申报。
- 2. 有明确责任主体的项目。
- 3. 生态受益范围地域性较强、属于地方财政事权的项目。
- 4. 不符合自然保护区、生态保护红线等国家管控要求的项目。
- 5. 涉及审计、督察发现问题未有效整改的项目。
- 6. 生态保护修复主体功能不突出，整体性、系统性、协调性不强的项目。
- 7. 生态修复效果存在较大不确定性，工程措施对生态系统造成新的破坏可能性较大，工程技术不完善等条件不成熟的项目。



项目负面清单

- 8. 公园、广场、雕塑等旅游设施和景观工程建设项目；
- 9. 忽视生态系统内在机理和自身恢复能力，工程措施人工干预过多的项目。
- 10. 华而不实的“盆景”工程等。

项目负面清单

二、历史遗留废弃矿山示范工程负面清单

- 1. 不符合自然保护地、生态保护红线、耕地保护红线等国家管控要求的项目。
- 2. 有明确修复责任主体的项目。
- 3. 已有中央财政资金支持的项目。
- 4. 公园、广场、雕塑等旅游设施，以及“盆景”工程等景观工程建设。
- 5. 涉及审计、督查发现问题未有效整改的项目。
- 6. 项目总投资低于5亿。
- 7. 申报项目区域不在自然资源部历史遗留废弃矿山图斑库。
- 8. 治理面积少于10平方公里。
- 9. 以往实施的历史遗留废弃矿山示范工程项目中央财政资金执行率低于60%的。

项目负面清单

- ▶ 三、中央资金支持的历史遗留矿山生态修复项目负面清单
- ▶ 1. 有明确治理责任主体，不属于政府治理责任的项目。
- ▶ 2. 项目实施内容存在不符合法律法规等规定，工程实施区域选择不符合国土空间规划和国家政策导向的项目。
- ▶ 3. 前期工作不扎实、生态问题诊断不准，未完成可行性研究报告批复、成熟度不高的项目。
- ▶ 4. 资金保障措施不到位、地方筹资渠道不明确、难以落实，或未明确后期管护资金来源、后期管护难以保障的项目。
- ▶ 5. 已有其他中央财政资金渠道支持、或已完工的项目。
- ▶ 6. 其他相关文件规定不予支持的项目。



谢谢！