

# 南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2018〕38号

---

## 市政府办公室关于印发《南通市贯彻落实国家海洋督察反馈意见整改方案》的通知

沿海各县（市）、区人民政府（管委会），市发改委、经信委、财政局、国土资源局、环保局、城乡建设局、水利局、海洋与渔业局、沿海办：

《南通市贯彻落实国家海洋督察反馈意见整改方案》已经十五届市政府第20次常务会议和十二届市委常委会第51次会议讨论通过。近期，自然资源部正式批复了《江苏省贯彻落实国家海洋督察反馈意见整改方案》。我市对照省整改方案对市整改方案进行了修改完善，现印发给你们，请认真组织整改，确保取得实

效。相关整改情况请于6月10日前报市海洋与渔业局。

南通市人民政府办公室

2018年4月28日

(此件公开发布)

# 南通市贯彻落实国家海洋督察 反馈意见整改方案

为坚决贯彻党中央、国务院关于生态文明建设和海洋强国建设的决策部署，切实把海洋生态文明建设贯彻到海洋开发和海洋管理的全过程，根据国家海洋督察反馈意见，特制定整改方案如下：

## 一、指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平总书记视察江苏重要讲话精神以及习近平总书记关于海洋强国建设的重要论述为指导，牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持“保护优先、适度开发、陆海统筹、节约利用”的原则，以抓好国家海洋督察整改为契机，全面增强依法用海意识，严格落实国家海域管理有关法律法规和政策制度，大力推进海洋资源环境整治修复，切实改善海洋生态环境，全面提升海洋事业发展水平，加快建设海洋强市。

## 二、基本原则

（一）坚持问题导向、分类处理原则。针对督察反馈意见，逐项梳理分析，科学分类推进。对能够立即解决的，立行立改；对需要阶段性推进的，立即着手、限时整改，确保在规定时间内取得阶段性成果；对需要长期整改的，集中力量攻坚，持续发力推进。

（二）坚持落实责任、分工协作原则。落实属地责任和主管

责任，构建一级抓一级、一级促一级的责任体系，做到层层有人抓，环环有人管，事事有人做。整改工作要市县上下联动、部门分工协作。

（三）坚持标本兼治、重在治本原则。各级政府和海洋部门对海洋督察反馈的问题要举一反三，不断规范和改进海洋管理工作。用海单位要增强依法用海意识，做到依法用海、科学用海、生态用海，坚决杜绝违法用海。

### 三、工作目标

（一）反馈问题整改到位。坚持问题导向，深入推进海洋督察反馈问题整改落实，强力解决突出问题，有效规范海洋开发和管理秩序。对国家海洋督察反馈意见指出的具体问题，实行整改“清单制”，逐项整改销号，坚决整改到位。

（二）工作水平明显提升。强化海域使用管理，全面落实围填海管控措施，提高围填海项目开发的质量和效率。加强海洋工程事中、事后监管，全面落实项目单位认真开展海洋环境跟踪监测和围填海项目验收监管。大力推进海洋生态环境和海岸线整治修复工作，确保2020年自然岸线保有率不低于36%。强化入海河流水污染综合整治，逐步改善入海河流和近岸海域环境质量。加大海洋执法监察工作力度，有效遏制违法违规用海行为。

（三）长效机制基本建立。以海洋督察专项督察意见书各项要求作为工作标尺，对督察整改中的经验做法进行总结提炼，逐步形成有利于集约利用资源和加强环境保护的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，形成全社会共同治理、共同保护、共同监管、共同受益的海洋生态环境保护工作格局。

#### 四、保障措施

（一）强化组织领导。市政府成立由主要领导任组长、分管领导任副组长、市相关部门及沿海各县（市）区负责同志为成员的国家海洋督察南通市整改工作领导小组，负责统筹推进、督促海洋督察反馈意见整改落实。沿海县（市）区、市有关部门要成立相应工作班子，主要领导亲自抓，分管领导具体负责，形成一级抓一级、一级带一级、层层抓落实的工作格局。

（二）专题部署落实。各县（市）区要专题部署海洋督察整改工作，严格对照整改方案和具体问题整改措施清单，逐条对照，认真落实，逐项销号，确保在规定时间内按要求整改到位。

（三）压实工作责任。市政府将海洋督察问题整改列为年度重点工作任务。各县（市）区政府（管委会）要切实履行整改工作的主体责任，市相关部门要认真履行整改工作的牵头责任（任务分工中的第一个单位为牵头单位），定期督促、检查推进。要严肃进行责任追究，对省政府明确要求追责的，逐一厘清责任，问责处理到位。

附件：国家海洋督察反馈意见涉及南通的具体问题及整改措施清单

# 国家海洋督察反馈意见涉及南通的具体问题及 整改措施清单

一、江苏省海洋与渔业局经江苏省政府批准，下发了《关于同意南通陆海统筹综合改革试验区试行部分省级管理权限的批复》，将试验区内10公顷以下填海项目的海域使用审批权限授权至南通市人民政府，该文件违背了《国务院办公厅关于沿海省、自治区、直辖市审批项目用海有关问题的通知》中填海审批权不得下放的规定。2012年以来，南通市人民政府依据该文件审批了海堤护岸及综合整治工程、南通滨海园区外语城景观绿化工程、南通滨海园区旅游商品市场、南通滨海园区渔业文化广场项目、启东市蒿枝渔港公共码头工程、海上大功率风机塔筒、单位桩、导管架生产组装基地项目、江苏天成年产2.5万吨鸡蛋深加工项目、海安县老坝港滨海新区污水处理厂工程（一期0.5万m<sup>3</sup>/d）、通州湾示范区长江口生态站、如东洋口港临港工业区排涝闸工程、通州湾腰沙开发建设项目管理基地围堰吹填工程、南通市通州湾江海联运开发示范区临港污水处理厂一期工程、小鲜蛋蛋制品加工项目、通州湾示范区林海福地一期项目等14宗用海项目，涉及填海面积81.2903公顷。（省整改任务第一项）

责任单位：市海洋与渔业局，海安县人民政府、如东县人民政府、启东市人民政府、通州湾示范区管委会

整改时限：立行立改

整改目标：严格按照规定的审批权限审批项目用海

整改措施：

1. 配合省海洋与渔业局做好整改工作，将已批准的围填海项目审批档案全部移交省海洋与渔业局。

2. 严格执行法律法规和国家规定的审批权限。

二、南通市在海岸线向海一侧海域内发放土地证84本，面积1904.3818公顷。其中，南通市组织编制的县乡级土地利用总体规划，将海安县部分海域纳入土地管理范围，并获省政府批准，发放土地证30本，涉及海域面积109.93公顷。（省整改任务第六项）

责任单位：海安县人民政府、如东县人民政府、启东市人民政府、通州湾示范区管委会，市国土局

整改时限：立行立改，长期坚持。

整改目标：严格按照依法划定的海岸线进行海域和土地权属管理，杜绝类似情况再次发生。

整改措施：

（一）对纳入海域管理区域内项目用海，严格按照《中华人民共和国海域使用管理法》、《江苏省海域使用管理条例》等相关法律法规管理。

（二）按照不动产统一登记要求，依法换发不动产权证书。

三、海岸线整治修复进展缓慢。省政府对三个沿海市的海洋

功能区划批复中分别要求各市至2020年的海岸线整治修复长度合计251.3公里，与国务院批准的全省海岸线整治修复长度不少于300公里的目标相差48.7公里。（省整改任务第七项）

海岸线整治修复推进不力。截至目前，仅完成海岸线整治修复长度162.51公里，离2020年完成海岸线整治修复目标尚有较大差距。（省整改任务第八项）

责任单位：沿海县（市）区政府（管委会），市海洋与渔业局，市财政局

整改时限：立行立改

整改目标：力争到2020年完成省下达的海岸线整治修复任务。

整改措施：

（一）根据省、市政府明确的海岸线整治修复任务，各地编制和实施海岸线整治修复2018-2020年行动计划，建立整治修复项目库，并明确责任主体和完成时限。

（二）统筹海域使用金返还资金、财政资金及社会资本等用于海岸线整治修复。

四、自然岸线保有率接近红线。江苏省现有自然岸线保有率约28%，实现国家要求的到2020年自然岸线保有率不低于35%的目标存在压力。（省整改任务第九项）

责任单位：沿海县（市）区政府（管委会），市海洋与渔业局

整改时限：立行立改

整改目标：确保到2020年我市自然岸线保有率不低于36%的目标。

整改措施：

（一）严格执行国家、省《海岸线保护与利用规划》及相关政策，认真落实严格保护岸段、限制开发岸段、优化利用岸段管理要求。

（二）项目审批机关加大占用自然岸线项目用海审查力度，建立占用自然岸线“占补平衡”机制，严格控制占用自然岸线开发利用活动。

（三）建立海岸线常态化动态监视监测制度，及时掌握自然岸线变化动态。

五、围填海存在大量闲置现象。江苏省围填海项目填而不建、填而不用现象比较突出。2012年至2017年，江苏省单宗填海项目确权用海面积2328.05公顷，实际落户项目面积495.44公顷，开发利用率为21.28%。（省整改任务第十项）

责任单位：沿海县（市）区政府（管委会），市发改委、市海洋与渔业局

整改时限：立行立改，长期坚持。

整改目标：全面提高围填海开发利用质量和效率。

整改措施：

（一）沿海各县（市）区政府（管委会）督促业主单位制定开发利用计划，加快闲置围填海项目开发利用，确保到2020年本

地区围填海项目开发利用率明显提高。

（二）加大已围填海域范围内公共基础设施配套建设力度，为项目落户提前做好准备。积极组织招商引资活动，力争更多的优质项目落户建设。

（三）对长期闲置又无力开发利用的围填海项目，探索由地方政府进行收储。

六、南通市通州湾腰沙开发建设项目管理基地围堰吹填工程，2015年3月取得海域使用权证书，2015年8月缴纳海域使用金。南通如东洋口港临港工业区排涝闸工程海域使用权发证时间为2015年3月30日，海域使用金缴纳时间为2015年4月10日。（省整改任务第十五项）

责任单位：市海洋与渔业局

整改时限：立行立改

整改目标：规范不动产权证书核发，杜绝再次发生类似问题。

整改措施：

（一）核实情况，找出问题原因。

（二）严格执行《中华人民共和国海域使用管理法》、《关于加强海域使用金征收管理的通知》、《江苏省海域使用金征收管理办法》，坚决杜绝此类问题再次发生。

（三）规范工作流程，落实审查责任，加强发证管理。

七、在报送的170个填海项目中，未开展海洋环境影响跟踪监测的有106个，未落实海洋生态补偿的有52个占比分别达

62.35%和30.59%。（省整改任务第十六项）

在南通市的92个填海项目中，未开展海洋环境影响跟踪监测的有77个，未落实海洋生态补偿的有18个。（省整改任务第十七项）

责任单位：沿海县（市）区政府（管委会），市海洋与渔业局

整改时限：立行立改，长期坚持。

整改目标：监督已建、在建海洋工程建设项目落实环境影响评价报告和审批意见提出的跟踪监测及海洋生态补偿要求，杜绝类似情况再次发生。

整改措施：

（一）加强海洋工程环境保护事中事后监管，严格落实海洋工程海洋环境保护监管责任、监管内容和监管措施。沿海各县（市）区政府（管委会）督促业主单位2018年6月底前制定跟踪监测计划，扎实开展海洋环境跟踪监测。

（二）严格落实海洋生态补偿制度。2018年6月底前所有经审批的在建、已建用海项目签订生态补偿协议，并组织实施。

八、围填海项目竣工验收监管不力。江苏省上报的166个围填海项目中，办理填海竣工验收手续的仅有45个，占比为27.11%。（省整改任务第二十一项）

责任单位：沿海县（市）区政府（管委会），市海洋与渔业局

整改时限：立行立改，长期坚持。

整改目标：严格围填海项目竣工验收监管，杜绝类似问题再次发生。

整改措施：

（一）落实“谁执法、谁普法”工作机制，加大海洋法律法规宣传力度，提高业主单位依法用海法律意识。

（二）加大对围填海项目跟踪监测和后评估工作。

（三）沿海县（市）区人民政府海洋部门督促辖区内业主单位依法申请围填海项目竣工验收，实现依申请竣工验收100%完成验收。

九、地方水利等管理部门、单位擅自在沿海主海堤和入海河口海域直接利用滩涂进行水产养殖或将滩涂发包给个人进行养殖，涉及137宗养殖用海，合计约1933.33公顷。（省整改任务第二十三项）

责任单位：市水利局，如东县人民政府、启东市人民政府、通州湾示范区管委会

整改时限：立行立改，长期坚持。

整改目标：严格落实海域使用管理制度，杜绝类似情况再次发生。

整改措施：

（一）由相关县（市）区政府（管委会）进行调查处理，符合追责情形的，依法依规追责。

（二）依据海域使用和水利工程管理法律法规，对符合海域

确权条件的，依法办理用海手续；不符合海域确权条件的，依法收回。

（三）市水利局加强工作指导与监督。

十、江苏省有184宗用海存在未批先建、边批边建情况。南通市107宗、连云港市48宗、盐城市29宗用海存在未批先填、边批边填情况。（省整改任务第二十六项）

责任单位：沿海县（市）区政府（管委会），市海洋与渔业局  
整改时限：立行立改，长期坚持。

整改目标：加强事先预防与事中事后监管，严厉查处未批先建、边批边建违法行为。

整改措施：

（一）落实“谁执法、谁普法”工作机制，深入开展海洋法制宣传，提高业主单位依法用海法律意识。

（二）对107宗用海项目进行深入排查，符合立案条件的即时立案查处，已经立案的尽快调查终结。

（三）加大执法巡查力度，及时发现问题、遏制问题，把违法用海消除在萌芽状态。深入开展“海盾”专项执法行动，严厉查处“三边”工程。

（四）加强海域使用动态监视监测疑点疑区排查。

十一、南通市通州湾江海联动开发示范区内，部分围填海项目未取得海域使用权证书就开工建设，2012年以来先后发现有33起违法用海行为。（省整改任务第二十七项）

责任单位：通州湾示范区管委会

整改时限：立行立改，长期坚持。

整改目标：加强事先预防与事中事后监管，严厉查处未批先建、边批边建违法行为。

整改措施：

（一）通州湾示范区管委会进行调查处理。

（二）落实“谁执法、谁普法”工作机制，深入开展海洋法制宣传，提高业主单位依法用海法律意识。

（三）对违法用海项目进行深入排查，符合立案条件的即时立案查处，已经立案的尽快调查终结。

（四）加大执法巡查力度，及时发现问题、遏制问题，把违法用海消除在萌芽状态。严厉查处“三边”工程。

（五）加强海域使用动态监视监测疑点疑区排查。

十二、江苏省全省查处的101宗非法围填海案件中有81宗至今未恢复海域原状，存在以罚代管现象。（省整改任务第三十三项）

责任单位：沿海县（市）区政府（管委会），市海洋与渔业局

整改时限：立行立改，长期坚持。

整改目标：加强事先预防与事中事后监管，认真履行法律规定。

整改措施：

（一）落实“谁执法、谁普法”工作机制，深入开展海洋法

制宣传，提高业主单位依法用海法律意识。

（二）对非法填海案件进行梳理，区别情况，分类处理。符合国家产业政策和海洋功能区划、生态红线保护规划的项目，指导业主单位依法履行审批手续；对具备条件的，依法责令恢复原状；对不能取得合法用海手续又未恢复海域原状的，依法申请强制执行。

十三、江苏省海洋与渔业局查处的如东县交通运输局未取得海域使用权建设江苏省临海高等级公路如东段五标工程案，指定当事人将罚款1924.56万元缴至如东县罚没款专户，未缴入省财政。（省整改任务第三十四项）

责任单位：如东县人民政府

整改时限：2018年5月底

整改目标：认真履行执法专款专户规定，杜绝类似情况再次发生。

整改措施：

（一）由省海洋与渔业局进行调查处理，符合追责情形的，依法依规追责。

（二）按规定将罚款缴至省财政罚没款专用账户。

（三）加强培训，提高执法人员依法办案意识和能力素质，杜绝此类现象再次发生。

十四、启东市海洋与渔业局查处的启东圆陀角旅游度假区管委会非法占用海域建设新湖圆陀角旅游度假区项目案，罚款

2899.4625万元最终入库该市海洋行政事业性收费收入。（省整改任务第三十六项）

责任单位：启东市人民政府

整改时限：2018年5月底

整改目标：认真履行执法专款专户规定，杜绝类似情况再次发生。

整改措施：

（一）启东市人民政府进行调查处理，符合追责情形的，依法依规追责。

（二）按规定将罚款缴至罚没款专用账户。

（三）加强培训，提高执法人员依法办案意识和能力素质，杜绝此类现象再次发生。

十五、海门市海洋与渔业局在办理张承松非法围填海案中，违规指定案件会审会主持人担任听证会主持人。（省整改任务第三十八项）

责任单位：海门市人民政府

整改时限：立行立改

整改目标：严格执行行政处罚法律法规，杜绝类似情形再次发生。

整改措施：

（一）非法填海海域依法拆除、恢复原状。

（二）加强培训，提高执法人员依法办案意识和能力素质，

杜绝此类现象再次发生。

十六、海门市海洋与渔业局查处的张承松非法围填海案，当事人只缴纳少部分罚款，余款约66万一直未依法收缴到位。（省整改任务第三十九项）

责任单位：海门市人民政府

整改时限：立行立改

整改目标：严格执行行政处罚法律法规，杜绝类似情形再次发生。

整改措施：

（一）海门市人民政府进行调查处理，符合追责情形的，依法依规追责。

（二）非法填海海域依法拆除、恢复原状；对未收缴罚款事项，追缴到位。

（三）加强培训，提高执法人员依法办案意识和能力素质，杜绝此类现象再次发生。

十七、江苏省陆源入海污染物占海洋污染物总量的85%以上。部分入海河口近岸海域海洋功能区水质不达标。2012年以来，灌河、王港河和栟茶河的河口附近海域海水水质常年处于劣四类或四类，长期达不到海洋功能区水质的要求。江苏省三个国家级海洋特别保护区水质2012年以来，均超一类海水水质，未达到海洋功能区一类水质的要求。（省整改任务第四十项）

责任单位：市环保局、市水利局、市海洋与渔业局，如东县、

海门市人民政府

整改时限：立行立改，长期坚持。

整改目标：到2020年南通近岸海域水质优良（一、二类）比例不低于41%。

整改措施：

（一）认真落实国家《水污染防治行动计划》、《近岸海域污染防治方案》和江苏省《“十三五”近岸海域水污染防治规划》、《关于加强近岸海域污染防治工作的意见》等要求，坚持陆海统筹、源头管控、综合治理，以控制陆源污染物为重点，加强近岸海域污染防治，确保到2020年近岸海域水质优良（一、二类）比例不低于41%。

（二）结合“河长制”、黑臭水体整治和“263”专项整治，切实改善入海河流水质。

（三）认真落实《江苏省海洋生态红线保护规划（2016~2020年）》管理要求，加大海洋特别保护区海洋环境保护监管力度，禁止在海洋特别保护区的重点保护区实施与保护无关的工程建设活动，禁止在海洋特别保护区的预留区实施改变自然生态条件的生产活动和任何形式的工程建设活动。

十八、对《水污染防治行动计划》考核范围内的北凌河、拼茶运河、掘苴河、通吕运河、通启运河5条入海河流进行现场采样监测，结果显示5条入海河流均为劣V类，主要超标因子为总氮。2017年全省59条入海河流劣V类水质比例为80%，与2014年

相比，北凌新河、栟茶河、掘苴河、通吕河13条入海河流水质由非劣Ⅴ类变为劣Ⅴ类，水质呈进一步恶化趋势。（省整改任务第四十一项）

责任单位：市环保局、市沿海办、市水利局、市海洋与渔业局，沿海县（市）区政府（管委会）

整改时限：2020年底

整改目标：到2020年主要入海河流水质进一步改善，基本消除劣Ⅴ类，达到国家《水污染防治行动计划》考核要求。

整改措施：

（一）组织主要入海河流水质监测，及时发布监测信息。

（二）市河长办督促指导沿海各地落实“河长制”要求，明确各级河长工作职责，强化入海河流及排洪泄洪沟渠管理，提升入海河流水质。

（三）市环保局组织沿海县（市）区人民政府（管委会）、市相关部门针对劣Ⅴ类入海河流，2018年6月底前逐条编制（修订）重污染入海河流环境综合整治方案，统筹推进工业、农业、生活污染治理，加快主要入海河流水质改善，到2020年基本消除劣Ⅴ类。

十九、江苏省环保部门仅以审批登记的25个入海排污口作为监管对象，根据江苏沿岸实地摸底排查结果，已经发现有338个各类陆源入海污染源，包括入海直排口59个、污水海洋处置工程排放口7个、排涝泄洪口83个、入海河流61条。（省整改任务第

四十二项)

责任单位：市环保局、市城乡建设局、市水利局、市海洋与渔业局，沿海县（市）区政府（管委会）

整改时限：2018年底

整改目标：建立入海污染源清单，2018年底前完成非法及设置不合理入海排污口整治工作。

整改措施：

（一）2018年6月底前，市环保局会同市相关部门组织沿海各县（市）区开展入海污染源排查，对照国家环保部门确定的分类规范，建立入海污染源清单。市环保局、海洋与渔业局、城乡建设局、水利局等部门分别加强对入海排污口、养殖排水口、生活污水处理设施排放口、排涝泄洪口清理整治的监督和指导。

（二）沿海县（市）区政府（管委会）加强对入海污染源日常管理，针对非法和设置不合理入海排污口制定、完善整改方案，确保2018年12月底前完成非法及设置不合理入海排污口整治工作，逾期未完成整治任务的，坚决予以关闭。

（三）严格按照相关法律法规要求，规范入海排污口设置。

二十、连云港赣榆县云通污水处理厂、盐城大丰港石化新材料产业园联合水务污水处理厂、南通如东县凯发新泉污水处理厂化学需氧量排放浓度均超标。（省整改任务第四十三项）

责任单位：如东县人民政府，市环保局、市经信委、市城乡建设局、市海洋与渔业局

整改时限：2018年6月底，长期坚持。

整改目标：如东县凯发新泉污水处理厂达标排放

整改措施：

（一）如东县人民政府组织查处通报的超标排污问题，进一步加强监管。

（二）如东县要支持、引导企业开展技术改造、清洁生产，减少工业废水排放量。督促污水处理厂提标改造升级，完善尾水排放在线监测监控设施，确保尾水达标排放。

（三）市环保局会同市经信委、市城乡建设局加强对如东县沿海经济开发区工业、生活污水处理设施建设、运行管理监督检查，严肃查处违法、超标超量排污行为。

