

自然资源部 国家发展改革委 财政部 国家林业和草原局 关于学习运用习近平生态文明思想“厦门实践”经验 深入推进新时期生态保护修复工作的意见

各省、自治区、直辖市、计划单列市及新疆生产建设兵团自然资源（海洋）、发展改革、财政、林业和草原主管部门：
习近平生态文明思想“厦门实践”是以高水平保护支撑高质量发展、实现人与自然和谐共生、建设美丽中国的典范。为贯彻落实党的二十大和二十届三中全会精神，学习运用“厦门实践”经验，深入推进新时期国土空间生态保护修复工作，提出以下意见。

一、深刻学习领会“厦门实践”蕴含的习近平生态文明思想真理力量和实践伟力

36年来，厦门市从筲箕湖综合治理起步，始终坚持人民至上、共建共享，坚持战略谋划、规划引领，坚持高位推动、依法治理，坚持陆海统筹、综合治理，坚持尊重自然、科学治理，坚持问题导向、一湾一策，坚持循序渐进、久久为功，从海域到流域再到全域开展生态保护修复，深入践行习近平生态文明思想，为实现高水平保护与高质量发展良性互动提供了宝贵经验。“厦门实践”是习近平新时代中国特色社会主义思想世界观和方法论的生动体现，蕴含着重要的理论价值、丰富的实践意义和令人瞩目的世界影响，对全面推进美丽中国建设、促进人与自然和谐共生具有重要示范意义。

各地要深入学习和运用“厦门实践”经验，以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想为指导，全面贯彻落实党的二十大、二十届二中、三中全会和全国生态环境保护大会精神，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主；着力构建从山顶到海洋的保护治理大格局，健全山水林田湖草沙一体化保护和系统治理机制，建设“大美自然”；建立健全源头保护和全过程修复治理相结合的工作机制，全方位、全地域、全过程、全要素统筹推进生态保护修复，提升生态系统多样性、稳定性、持续性；加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制，推动生态产品价值实现，以高水平保护支撑高质量发展，助力人与自然和谐共生的中国式现代化和美丽中国建设。

二、坚持规划引领，构建国家和地区生态安全格局

（一）严格保护陆海自然生态空间。全面落实《全国国土空间规划纲要（2021-2035年）》，加快编制实施各级国土空间规划，构筑国家和地区生态安全屏障体系，明确不同层级、不同地区生态保护修复目标任务、重点区域等。全面推进以国家公园为主体的自然保护地体系建设，坚决维护“三区三线”划定成果的严肃性，严守自然生态安全底线。健全自然生态空间用途管制制度，加强一般生态空间差别化用途管制。落实生态保护红线管理制度，因地制宜制定生态保护红线管控细则，开展生态保护红线监测和保护成效评估。自然资源开发利用应当避让自然保护地、重要栖息地等，保护关键、重要物种和自然遗迹；确实难以避让的，应当进行科学论证，采取营造功能替代性栖息地或修建生态廊道等补救措施，减少或降低对主要保护对象的影响。

（二）扎实推进生态保护修复规划有效实施。切实落实生态保护修复工作主体责任，扎实推进“三北”工程六期、重要生态系统保护和修复重大工程等生态保护修复规划实施，并纳入同级国土空间规划“一张图”管理。强化国土空间规划基础作用，聚焦“三区四带”国家生态安全屏障，统筹区域性生态安全关键地区，根据需要完善相关生态保护修复规划，系统谋划“十五五”及今后一个时期生态保护修复目标任务，并纳入同级国民经济和社会发展规划。鼓励相邻地区围绕跨界山脉、流域等完整自然地理单元，统筹考虑山上山下、地上地下、流域上下游和左右岸，联合编制实施跨区域生态保护修复规划。

（三）加快构筑科学合理的城乡生态格局。坚持“多规合一”，衔接《国土空间规划城市设计指南》有关要求，统筹生态保护修复与城市基础设施建设，保护修复城市原有山水格局，连通城乡生态廊道和网络，让城市望得见山、看得见水、记得住乡愁。结合低效用

地再开发，鼓励地上地下空间立体开发，拓展绿色生态空间。充分发挥全域土地综合整治平台作用，依据国土空间规划，以县域为统筹单元，以乡镇为基本实施单元，综合运用耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、农村集体经营性建设用地入市等政策工具，统筹推进农村地区农用地整理、建设用地整理、生态保护修复等，优化乡村土地利用格局，改善农村生态环境和人居环境，助力建设和美丽乡村。

三、坚持源头治理，强化自然资源开发利用全过程生态保护修复

（四）加强建设项目土地复垦全链条管理。加强建设项目用地全程监管，督促建设项目用地单位切实履行土地复垦法定义务，确保“谁损毁、谁复垦”。加强预防控制，优化能源、交通、水利等建设项目的建设流程和施工时序，减少土地损毁和生态破坏；对具备复垦条件的损毁土地，及时恢复原地类或达到可供利用的状态。推进土地复垦、生态修复与项目建设统一设计、统筹实施，实现“边建设、边复垦”。改进土地复垦方案编报审查制度，增加生态保护修复内容和措施，对建设占用导致重要栖息地碎片化但未明确修建生态廊道等生态保护修复措施的，不予通过方案审查。完善土地复垦费用预存和使用管理制度，确保足额预存、规范使用。

（五）加强生产矿山生态保护修复全流程监管。加强矿产资源开发利用规划管控，严格开发利用条件，并将生态保护修复要求体现在矿业权出让合同签订、采矿权登记、开采过程管理、闭坑管理等各环节，压实矿山企业主体责任，确保“谁破坏、谁治理”。优化矿山开采方式和开采设计，督促露天开采类矿山落实剥-采-排-复一体化工艺。完善矿区生态修复方案编报审查制度，推动生态修复方案与矿产资源开发利用方案、矿山开采设计等紧密衔接、统筹实施、严格落实，切实做到“边开采、边修复”。加强矿山地质环境治理恢复基金监管，健全完善监管细则，提高资金使用效益。鼓励有条件地区引导将相邻矿山企业基金统筹用于矿区生态环境集中连片综合治理，提升矿区土地复垦利用价值和整体生态治理水平。切实发挥矿业权人勘查开采信息管理制度的约束作用，加强对矿山企业生态保护修复义务履行情况的监督检查，依法依规加大失信联合惩戒力度。

（六）加强项目用海用岛各环节生态保护修复。严格管控新增围填海和新增用岛，切实加强用海用岛项目生态修复事前论证和事中事后监管，督促落实生态保护修复义务。经依法批准的用海或用岛项目，应明确有针对性的生态保护修复措施和促进生态化使用的措施。建立大陆自然岸线占用与修复平衡制度，新增建设项目涉及占用自然岸线的，项目建设单位应修复形成相应数量的生态恢复岸线，鼓励先修后占，确保项目所在市（或省管县）大陆自然岸线保有率不降低。海岸线修复措施要与项目主体工程同步设计、同步实施，修复成果按有关规定认定。

四、坚持系统治理，全方位推进山水林田湖草沙一体化保护修复

（七）强化自然生态系统整体保护修复。以国家重点生态功能区、生态保护红线、自然保护地等为重点，结合重要生态廊道保护建设，综合考虑生态系统的完整性、自然地理的连续性等，针对“三区四带”特别是重要山脉、大江大河等存在的突出生态问题，统筹山水林田湖草沙系统治理，协同推进“三北”工程、重要生态系统保护和修复重大工程、山水林田湖草沙一体化保护和修复工程（简称“中国山水工程”）等重大项目实施，筑牢国家生态安全屏障。鼓励各地针对事关地区生态安全突出问题，因地制宜实施区域性重点生态工程。

（八）推动历史遗留废弃矿山综合治理。以矿产资源集中开发区等为重点，持续加强矿山生态修复政策、技术和资金保障，推动有条件地区加快实现存量任务“清零”。统筹兼顾矿内矿外、地上地下、生产生态等状况，整体考虑区域内矿产资源开发造成的土地挖损、压占、塌陷等问题，按规定整合运用各类政策和资金渠道，协同推进矿区生态修复、采煤沉陷区综合治理、采矿废弃地盘活利用、矸石及尾矿等生态化利用、后期产业植入等，促进资源节约集约循环利用和产业转型升级，恢复区域生态系统功能。

（九）加强海洋生态系统协同治理。坚持陆海统筹、河海联动，促进陆域、流域、河口、湾区的联动治理。以海湾为基本单元，“一湾一策”协同推进近岸海域污染防治、生态保护修复、岸滩环境整治、海岸带生态减灾等，强化自然岸线、滨海湿地、无居民海岛、重要海洋生态廊道和典型海洋生态系统保护修复，加强互花米草、浒苔绿潮等联防联控，不断提升红树林等重要海洋生态系统质量和

稳定性。建设生态、安全、健康的“蓝色海湾”、“和美海岛”、“美丽岸滩”，不断拓展亲海空间，促进人海和谐。

（十）巩固提升生态系统碳汇能力。助力实施碳达峰碳中和战略，有序落实生态系统碳汇能力巩固提升实施方案，因地制宜开展试点探索，逐步构建陆海生态系统碳汇监测评估、计量核算体系，开展固碳增汇技术研发、方法学研究。支持符合条件的生态系统碳汇项目通过全国温室气体自愿减排交易获取相应收益，鼓励地方丰富生态系统碳汇产品，推进生态系统碳汇交易。

五、坚持科学治理，提升生态保护修复基础支撑能力

（十一）开展自然生态状况监测评价预警。开展数量、质量、生态“三位一体”自然资源调查监测，掌握陆海自然生态家底。统筹实施全国采矿损毁土地状况调查，纳入自然资源调查监测体系并动态更新。深化海洋生态预警监测体系建设，提升海洋观测监测能力。实施全国自然生态资源监测评价预警工程，整合、优化和新建一批现代化自然生态资源综合监测站网，开展生态保护红线、重点生态功能区和重要区域流域海域生态监测评价，逐步建成生态安全风险监测预警体系，防范重大生态风险。建立并实施国家生态保护修复公报、海洋生态监测预警公报制度。

（十二）提升生态修复科学实施水平。遵循生态系统内在机理和演替规律，以提高生态系统自我调节、自我发展演化能力和提升生物多样性保护水平为目的，坚持以自然恢复为主、人工修复为辅，坚持问题导向和目标导向，因地因时制宜，分区分类施策。制定分区分类生态修复技术导则，推广保护保育、自然恢复、辅助再生、生态重建等先进模式和技术；推广运用近自然恢复理念、基于生态系统的解决方案（EbS）和基于自然的解决方案（NbS）等；制定乡土物种推荐名录，优先使用本地物种，审慎使用外来物种；鼓励表层土和本地植被就地用于土壤重构、植被重建，促进生态系统自然恢复。开展生态修复适应性管理，加强生态修复过程中动态监测和风险评估，对可能导致偏离保护修复目标或者对生态系统造成新破坏的措施技术等，适时优化调整。

（十三）强化科技支撑体系建设。充分发挥专家智库在政府决策中的作用，加强人才队伍建设，培育造就一批生态修复领域高水平领军人才。加强与高校、科研院所、企业合作，加大重大问题研究、技术研发及成果转化等力度，建设一批创新平台，不断提升生态保护修复技术支撑能力。加快国家、行业、地方、团体等各级各类生态保护修复标准研制与应用，健全从生态问题诊断、修复技术、监测监管到成效评估、适应性管理的全链条技术标准体系，持续推广生态修复创新适用技术。

六、坚持规范治理，健全生态保护修复长效机制

（十四）健全项目管理制度。建立健全覆盖生态保护修复项目立项、实施、验收、监测评价、成效评估、后期管护全生命周期管理制度。优化生态修复工程涉及临时用地（林、草）用海审批流程。加强项目实施负面事项管理，严守耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线，严明资源利用政策边界，严格用海用岛规定，严格资金使用管理。

（十五）完善生态保护修复用地政策。探索完善生态保护修复促进耕地、园地、林地、湿地等布局优化的土地置换政策，允许复垦修复新增的农用地按规定认定地类后，用于占补平衡。全面落实耕地占补平衡、城乡建设用地增减挂钩、采矿项目新增用地与复垦修复存量采矿用地相挂钩等政策；支持地方开展红树林营造和现有红树林修复等工作，继续实施红树林造林新增建设用地计划指标奖励；支持地方在互花米草清除后的区域依法依规开展生态养殖等合理利用活动。生态修复新增的林地、草地、湿地指标，可在少数省份探索开展省域内有偿流转试点。

（十六）建立健全多元化投入机制。切实落实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相关要求，按照“谁修复、谁受益”的原则，细化配套政策，落实激励机制。积极发挥中央生态环保转移支付资金、中央预算内投资等中央财政资金引领带动作用，用好各类金融机构资金，探索资源导向型可持续发展模式，支持和引导社会资本参与生态修复项目建设。健全生态保护补偿机制。完善重点生态功能区转移支付政策，对生态保护红线覆盖比例较高地区予以倾斜支持。建立健全流域横向生态保护补偿机制，积极推动区域间生态保护合作，加快形成“成本共担、合作共治、效益共享”的保护格局。

（十七）推动生态产品价值实现。积极倡导“生态修复+生态产业”融合发展，建立健全生态产品价值实现机制。持续提升自然资源

生态产品供给能力，推动建立生态产品价值实现技术体系和支撑机制，形成一系列可复制、可推广的典型模式，加快绿水青山转化为金山银山。

七、坚持久久为功，推动生态保护修复不断迈上新台阶

（十八）坚持党的领导和全民参与。按照党中央、国务院关于生态文明建设的总体部署和安排，推动建立党委领导、政府主导、部门协同的工作机制，加强资金统筹，强化队伍建设，形成工作合力。坚持因地制宜、量力而行、循序渐进、久久为功，一张蓝图绘到底。建立健全生态保护修复评价指标体系，推动纳入领导干部自然资源资产离任审计等考核体系。加强生态文明建设宣传教育，动员全社会力量参与生态保护修复，共享生态文明建设成果。

（十九）坚持依法治理和严格监督。加强生态保护修复相关法律法规制修订研究，不断健全法律制度。结合实际推动生态保护修复地方立法工作，提高生态保护修复法治保障水平。加大督察执法力度，严防生态修复中的形象工程、伪修复、破坏生态等行为，严肃查处生态修复中违反耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线等管控要求行为，以及各类以生态建设名义违法采矿等行为。推动行政执法与刑事司法、检察公益诉讼衔接机制发挥作用，共同打击违法犯罪行为。

（二十）深度参与全球生态治理。以“中国山水工程”入选联合国首批十大“世界生态恢复旗舰项目”为契机，加强生态保护修复国际交流合作，积极响应联合国“生态系统恢复十年”、“海洋十年”等国际倡议。发挥全球滨海论坛、基于自然的解决方案亚洲中心等国际合作平台作用，讲好生态治理中国故事，贡献中国智慧和方案。

自然资源部 国家发展改革委 财政部 国家林业和草原局
2024年8月8日