

陕西省自然资源厅 陕西省生态环境厅 陕西省林业局关于加强生态保护红线管理 的通知（试行）

陕自然资规〔2023〕2号

各设区市人民政府，韩城市人民政府，杨凌示范区管委会，省级有关部门：

为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》（厅字〔2019〕48号）精神和《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）要求，加强生态保护红线管理，严守生态安全边界，经省政府同意，现就有关事项通知如下。

一、加强人为活动管控

（一）规范有限人为活动准入

生态保护红线内自然保护地核心保护区外，禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许以下对生态功能不造成破坏的有限人为活动。



1. 管护巡护、保护执法、科学研究、调查监测、测绘导航、防灾减灾救灾、军事国防、疫情防控、应急救援等活动及相关的必要设施修筑。

2. 原住居民和其他合法权益主体，允许在不扩大现有建设用地、耕地、水产养殖规模和放牧强度的前提下，开展种植、放牧、捕捞、养殖等活动，修筑生产生活设施。

3. 经依法批准的考古调查勘探发掘、古生物化石调查发掘、标本采集和文物保护（工程）等活动。

4. 按规定对人工商品林进行抚育采伐，或以提升森林质量、优化栖息地、建设生物防火隔离带等为目的的树种更新，依法开展的竹林采伐经营。

5. 不破坏生态功能的适度参观旅游、科普宣教及符合相关规划的配套性服务设施和相关的必要公共设施建设及维护。

6. 必须且无法避让、符合县级以上国土空间规划的线性基础设施、通讯和防洪、供水、水文设施建设和船舶航行、航道疏浚清淤等活动；已有的合法水利、交通运输等设施运行维护改造。

7. 地质调查与矿产资源勘查开采。包括：基础地质调查和战略性矿产资源远景调查等公益性工作；铀矿勘查开采活动，可办理矿业权登记；已依法设立的油气探矿权继续勘查活动，可办理探矿权延续变更（不含扩大勘查区块范围）、保留、注销，当发现可供开采油气资源并探明储量时，可将开采拟占用的地表范围

依照国家相关规定调出生态保护红线；已依法设立的油气采矿权不扩大用地范围，继续开采，可办理采矿权延续、变更（不含扩大矿区范围）、注销；已依法设立的矿泉水和地热采矿权，在不超出已经核定的生产规模、不新增生产设施的前提下继续开采，可办理采矿权延续，变更（不含扩大矿区范围）、注销；已依法设立和新立铬、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、（中）重稀土矿等战略性矿产探矿权开展勘查活动，可办理探矿权登记，因国家战略需要开展开采活动的，可办理采矿权登记。上述勘查开采活动，应落实减缓生态环境影响措施，严格执行绿色勘查、开采及矿山环境生态修复相关要求。

8. 依据县级以上国土空间规划和生态保护修复专项规划开展的生态修复。

9. 法律法规规定允许的其他人为活动。

生态保护红线内自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域，依照法律法规执行。生态保护红线内允许的有限人为活动涉及上述区域的，应当征求相关主管部门意见，涉及自然保护区的，应征求林业主管部门或自然保护区管理机构意见。

（二）加强有限人为活动管理

1. 有限人为活动不涉及新增建设用地审批的，应严格控制活动强度和规模，避免对生态功能造成破坏。其中，无具体建设活动的，由相关部门按规定做好管理；有具体建设活动的，由建设

活动所在地县级政府组织自然资源、生态环境、林业等主管部门进行审查，对符合要求的，形成认定意见，明确建设活动符合生态保护红线内允许有限人为活动要求，作为有关部门做好建设活动管理的依据和办理有关手续的要件。原住居民和其他合法权益主体在不扩大现有建设用地范围和规模前提下修筑生活设施的，可免于审查。

2. 有限人为活动涉及新增建设用地审批的，在建设项目用地预审时，由建设项目所在地市、县级政府逐级组织自然资源、生态环境、林业等主管部门开展论证。符合要求的，由市、县分别提出初步认定意见，并明确“建设活动符合生态保护红线内允许有限人为活动要求”初步认定意见纳入预审材料中，同时逐级向省政府提出出具认定意见的申请。申请材料包括：①请示文件；②市、县级政府出具的符合允许有限人为活动的初步认定意见；③市、县级政府组织的专家论证有关材料。包括论证报告、专家意见等；④法律法规规定的其他材料。省自然资源厅按照省政府批办意见组织开展审查，并根据实际情况征求省生态环境厅、省林业局以及其他省级相关部门意见。符合要求的，报请省政府出具认定意见，明确“建设活动符合生态保护红线内允许有限人为活动要求”。省政府的认定意见在报批农用地转用和土地征收时，作为要件纳入用地报批材料中。

（三）妥善有序处理生态保护红线内的历史遗留问题

1. 对生态保护红线内需逐步有序退出的矿业权等，由市级政府按照尊重历史、实事求是的原则，结合实际制定退出实施方案，明确时序安排、补偿安置、生态修复等要求，确保生态安全和社会稳定，退出实施方案报省政府备案。

2. 鼓励有条件的地方通过租赁、置换、赎买等方式，取得生态保护红线内的人工商品林所有权或者经营权，实施统一管护，按规定逐步将其调整为公益林。

3. 零星分布的已有水电、风电、光伏设施按照相关法律法规规定进行管理，严禁扩大现有规模与范围，项目到期后由建设单位负责做好生态修复。

二、严格生态保护红线占用审批

生态保护红线内允许有限人为活动之外，确需占用生态保护红线的国家重大项目，按照以下要求办理用地审批。

（一）国家重大项目范围。党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目。中央军委及其有关部门批准的军事国防项目。国家级规划（指国务院及其有关部门正式颁布）明确的交通、水利项目。国家级规划明确的电网项目，国家级规划明确的且符合国家产业政策的能源矿产勘查开采、油气管线、水电、核电项目。为贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，国务院投资主管部门或国务院投资主管部门会同有关部门确认的交通、能源、水利等基础设施项目。按照国家重大

项目用地保障工作机制要求，国家发展改革委会同有关部门确认的需中央加大建设用地保障力度，确实难以避让的国家重大项目。

（二）办理程序。确需占用生态保护红线的国家重大项目上报自然资源部进行用地预审，在建设项目用地报批前，由项目所在地市级政府组织自然资源、生态环境、林业等主管部门进行初步论证，严格审查项目的相应层级文件、规划和方案等依据，符合要求的，形成不可避让生态保护红线的初步论证意见，并向省政府提出出具不可避让论证意见的申请。申请材料包括：①请示文件；②市级政府出具的不可避让初步论证意见；③市级政府组织的专家论证有关材料。包括论证报告、专家意见等；④法律法规规定的其他材料。省自然资源厅按照省政府批办意见，组织专家论证后（可视情况组织踏勘），根据实际情况征求省生态环境厅、省林业局以及其他省级相关部门意见。符合要求的，提请省政府出具不可避让论证意见。省政府的不可避让论证意见在报批农用地转用和土地征收时，作为要件纳入用地报批材料中。

占用生态保护红线的国家重大项目，应严格落实生态环境分区管控要求，依法开展环境影响评价。

三、加强临时用地管理

生态保护红线内允许有限人为活动和国家重大项目占用生态保护红线涉及临时用地的，按照自然资源部关于规范临时用地管理的有关要求，参照临时占用永久基本农田规定依法办理。在

不修建永久性建（构）筑物，能恢复植被和生态功能前提下，土地使用者按法定程序申请临时用地，建设期间采取有效措施减缓对生态环境的影响，使用结束后严格落实恢复责任。

四、严格生态保护红线监管

（一）加强分工协同。各级政府要按照党中央、国务院和省委、省政府要求切实肩负严守生态保护红线的主体责任，健全生态保护红线监管部门协调机制，分工协同形成合力，高标准抓好生态保护红线监管工作。自然资源主管部门严格国土空间用途管制实施监督；生态环境主管部门严格生态环境监督；林业主管部门严格自然保护地的监督管理。发展改革、住房建设、交通运输、水利、农业农村、文化旅游、文物、应急等主管部门按照各自职能，做好生态保护红线内相关有限人为活动的管理。

（二）严格执法监督。对生态保护红线内发生的违法违规用地行为，自然资源主管部门按职责依据相关法律法规规定从重处罚。破坏生态环境、破坏森林草原湿地或违反自然保护地、风景名胜區管理规定，由生态环境、林业主管部门按职责依据相关法律法规从重处罚。对自然保护地内进行非法开矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏的违法行为移交生态环境保护综合行政执法部门。造成生态环境损害的，按照《生态环境损害赔偿管理规定》，依法开展生态环境损害赔偿工作。各级权责部门应对于上述违法违规行爲责令责任人实施生态保护修复工程并针对实施修复的



成效进行评估。

(三)严格调整程序。生态保护红线一经划定,未经批准,严禁擅自调整。确需调整的,根据资源环境承载能力监测、生态保护重要性评价和国土空间规划实施“五年一评估”情况,由省政府组织编制生态保护红线局部调整方案,纳入国土空间规划修改方案报国务院批准。自然保护地边界发生调整的,省自然资源厅依据批准文件,对生态保护红线作相应调整;已依法设立的油气探矿权拟转采矿权的,省自然资源厅会同相关部门明确开采拟占用地表范围,并对生态保护红线作相应调整。生态保护红线调整成果及时纳入国土空间规划“一张图”,并与生态保护红线生态环境监督平台实现信息共享。

本通知自印发之日起试行,有效期2年。试行期间法律法规和国家政策另有规定的,从其规定。

陕西省自然资源厅 陕西省生态环境厅

陕西省林业局

2023年5月15日