

福建省自然资源厅

福建省自然资源厅关于征求《关于加强 生态保护红线监管的实施意见 (征求意见稿)》意见的函

各设区市人民政府，平潭综合实验区管委会，省直各有关单位：

根据中共中央办公厅、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》以及自然资源部、生态环境部、国家林草局《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）有关要求，我厅草拟了《关于加强生态保护红线监管的实施意见（征求意见稿）》，现征求你们意见，请于3月6日（星期一）前以书面形式反馈我厅。

联系人：丁勤仙，0591-87665679

黄 钊，0591-87665677（传真同号）

附件：《关于加强生态保护红线监管的实施意见（征求意见稿）》



关于加强生态保护红线监管的实施意见

(征求意见稿)

各市、县（区）人民政府、平潭综合实验区管委会，省人民政府各部门、各直属机构：

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》、《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，进一步加强全省生态保护红线监督和管理，依据有关法律法规，结合我省实际，现提出如下实施意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神和习近平生态文明思想，按照“底线约束、规划引领、部门协同”的原则，统筹保护与发展，严格落实生态环境保护制度，守住自然生态安全边界，实现一条红线管控重要生态空间，确保生态功能不降低、性质不改变，维护全省生态安全，推动经济社会绿色低碳、高质量发展，促进人与自然和谐共生。

二、明确生态保护红线准入

（一）允许有限人为活动情形。生态保护红线内，除自然保护区核心保护区外的其他区域，在符合法律法规前提下，仅允许

以下对生态功能不造成破坏的 10 类有限人为活动（详见附件 1）。

（二）允许占用生态保护红线情形。上述允许的有限人为活动之外，确需占用生态保护红线的国家重大项目（详见附件 2）。

三、强化生态保护红线管控

（一）加强空间规划引导

生态保护红线在国土空间总体规划中统筹划定，一经划定严禁擅自调整，评估调整程序应按国家有关规定执行。涉及生态保护红线的专项规划、详细规划应结合生态保护红线类型、生态功能及管控要求，合理布局自然资源要素、规划建设项目，并提出控制和引导要求。

（二）严格人为活动管控

1. 生态保护红线内，自然保护区核心区原则上禁止人为活动；生态保护红线内，自然保护区核心区外，禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许规定的有限人为活动。

2. 生态保护红线内国家公园、自然保护区、风景名胜区等自然保护区、重要湿地、饮用水水源保护区等区域，依照现有法律法规执行。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或管理机构意见。

3. 有限人为活动中涉及新增建设用地的，在农用地转用、土地征收、海域使用权、无居民海岛开发利用时，应附政府出具的“符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见”（以下简称“有限人为活动认定意见”）。不涉及新增建设用地、用海用

岛审批的，不需办理有限人为活动认定意见。

4. 属占用生态保护红线的国家重大项目，应在农用地转用、土地征收报批、海域使用权、无居民海岛开发利用报批时，附省政府出具的“不可避让论证意见”。

5. 生态保护红线内允许开展的抢险救灾、保护管理、测绘调查、考古发掘、旅游宣教、文物保护等不涉及新增建设用地、用海用岛审批的其他有限人为活动，应由相关部门按照有关规定做好管理、评估、督促项目业主做好生态修复。

6. 涉及有限人为活动时禁止新增填海造地和新增围海，涉及利用无居民海岛的，原则上仅允许按照相关规定对海岛自然岸线、表面积、岛体、植被改变较小的轻度利用方式和原生利用方式。

（三）推行绿色生产生活方式

对原住民的种植、养殖，应引导发展生态农业，减少农药、饵料的使用，推广健康的农业技术；矿产勘查开采应符合绿色矿山建设规范要求，做到矿区环境生态化；线性基础设施修筑应科学选址，尽量采用隧道或桥梁方式，留出动物迁徙通道；对机动车辆、高铁、动车、航行船舶等，实行合理的限速、限航、低噪音、禁鸣、限排等管理；水生生物保护的水域，禁止过驳作业，合理选择航道养护方式，必要的航道疏浚活动应避开主要经济鱼类和珍稀保护动物活动的重要时期，确保水生生物安全。

（四）妥善处理历史遗留问题

生态保护红线经国务院批准后，对生态保护红线内已有的不符合准入要求的人为活动、矿业权和建设项目，市、县政府应遵

循“尊重历史、实事求是、依法处理、逐步解决”的原则进行管理，结合实际制定退出计划，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。

四、严格建设项目审批

（一）“有限人为活动认定意见”办理要求

1. 审批权限属国家的用地用海用岛

（1）由项目所在地设区市自然资源主管部门向省自然资源厅提出办理“有限人为活动认定意见”申请，附设区市政府向省政府请示文（具体参照附件3），附论证报告（含专家意见）（提纲见附件5）。

（2）省自然资源厅在收到申请材料后，征求省生态环境、林业等相关部门意见，形成审查意见报省政府审定。

（3）省政府出具符合允许有限人为活动的认定意见，作为用地用海报批的必备材料。

2. 审批权限属省市县政府的用地用海用岛

由省政府委托设区市政府出具“有限人为活动认定意见”，具体办理流程由设区市政府自行制定。“有限人为活动认定意见”应在办理农用地转用、土地征收、海域使用权、无居民海岛开发利用之前出具，同步抄报省政府，抄送相关厅局。

（二）“不可避让论证意见”办理要求

1. 由项目所在地设区市自然资源主管部门向省自然资源厅提出办理“不可避让论证意见”申请，附设区市政府向省政府请示文（具体参照附件4），以及论证报告（含专家意见）（具体参照附

件 5)。

2. 省自然资源厅组织专家和相关省直部门开展重大项目占用生态保护红线不可避免性论证，论证通过后出具不可避免论证审查意见报省政府。

3. 省政府出具“不可避免论证意见”，作为用地用海报批的必备材料。

涉及新增填海造地、新增用岛的，由项目所在地市政府编制生态保护红线调整方案，对生态保护红线调整前后的变化情况进行说明和图示，由省政府连同“不可避免论证意见”，随海域使用权、无居民海岛开发利用申请一并报国务院。

(三) 论证事项办理要求

1. 除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建设规模前提下修筑住房的情形外，其余涉及生态保护红线的建设行为，均需由项目业主编制论证报告，并由自然资源部门组织开展专家论证。

2. 生态保护红线论证应在项目预审、选址阶段开展。涉及有限人为活动的项目，由县级自然资源部门组织论证；跨行政区域的项目，由共同上级自然资源部门组织论证（跨设区市的，由设区市自然资源部门分别组织论证）；涉及占用生态保护红线的项目，由省级自然资源部门组织论证。

3. 生态保护红线论证可与现行规划选址论证、海域论证、节地评价、基本农田踏勘论证等合并开展。涉及多个论证事项且论证层级不一致的，由多个论证事项中最高层级的自然资源部门统

一组织论证。

（四）其他事项

1. 设区市政府的“有限人为活动初步认定意见”和“不可避免初审意见”应在用地用海用岛报批前出具。

2. 项目涉及使用林地、林木采伐的，在预审、选址阶段，应征求具有审批权限的林业主管部门意见，建设项目涉及风景名胜区等自然保护地和使用林地、林木采伐的其他程序按照有关法律法规规定办理。

3. 临时用地原则上应避让自然保护地、重要湿地、重要野生动物栖息地、重点保护野生植物集中分布区及迁徙和洄游通道等重要生态空间，尽量少占或不占生态保护红线；确实无法避让的，必须逐步恢复生态功能，确保生态功能不降低。红线内涉及临时用地的，按照临时占用永久基本农田的有关规定办理，由市级自然资源主管部门审批。

五、保障措施

（一）压实主体责任

各级政府要切实担负起严守生态保护红线的主体责任，牢固树立底线意识，将生态保护红线作为相关综合决策的重要依据和前提条件。要强化领导，层层压实生态保护红线的监管责任，做到守土有责、守土尽责。要强化国土空间用途管制，严禁在生态保护红线内开展不符合管控要求的各类人为活动。

（二）强化部门协同

各职能部门要在当地党委和政府的统一领导下，各司其职、

密切配合，形成合力，共守生态保护红线。自然资源主管部门要严格国土空间规划实施监督和用途管制；生态环境主管部门要做好生态环境监督工作；林业主管部门要重点抓好自然保护地的监督管理；发改、经信、住建、交通、水利、海洋渔业、农业农村、文化和旅游、应急等部门应按照各自职能，做好生态保护红线内相关有限人为活动的管理，积极引导建设项目优化选址，尽量避免生态保护红线。

（三）完善生态保护补偿机制

建立健全市场化、多元化的生态保护经济补偿制度。逐步健全以生态环境要素为实施对象的分类补偿制度；完善综合补偿机制，按照生态空间功能，实施纵向补偿与横向补偿协调推进的生态保护补偿制度，促进生态受益地区与保护地区利益共享。加大各级财政支持，将涉及生态保护红线的补偿经费纳入本级政府财政预算。实行补偿资金发放与生态保护责任的落实相挂钩。

（三）强化实施监督管理

生态保护红线划定成果应纳入国土空间规划“一张图”和生态保护红线监测监管平台，作为国土空间规划实施监督和用途管制的重要依据，并及时向社会公众、各级各部门进行成果共享和公开，接受公众监督。省级自然资源主管部门应结合生态保护红线实施评估工作，定期或不定期对有限人为活动符合性的认定情况进行检查抽查，对不按要求进行认定或存在弄虚作假情形的，由其上级自然资源主管部门进行通报批评，情节严重的，应撤销相应行政审批行为。

（四）加大违法违规行为处置力度

对生态保护红线内发生的违法违规用地用海用岛行为，各级自然资源、海洋、农业农村等主管部门按职责依据相关法律法规从重处罚。破坏生态环境、破坏森林草原湿地或违反自然保护区、风景名胜区管理规定，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。对自然保护区内进行非法开矿、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。涉嫌违法犯罪的，依法移送司法机关处理。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。

- 附件：
1. 生态保护红线内允许开展的有限人为活动；
 2. 允许占用生态保护红线的国家重大项目范围；
 3. **市人民政府关于报请出具**等建设项目符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见的请示（样式）
 4. **市人民政府关于报请出具**建设项目占用生态保护红线不可避免的认定意见的请示（样式）
 5. 生态保护红线内建设项目论证报告（提纲）

附件 1

生态保护红线内允许开展的有限人为活动

序号	项目类型
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、 <u>应急抢险救援</u> 、军事国防、疫情防控等活动。
2	原住居民和其他合法权益主体在不扩大现有建设用地、用海用岛、耕地、水产养殖规模和放牧强度， <u>不破坏生态环境的前提下</u> ，允许开展种植、放牧、捕捞、养殖（不包括投礁型海洋牧场、围海养殖）等活动，允许建设 <u>供电、供水、供气、通信、广电、交通、水利、码头、污水处理等生产生活设施</u> 。
3	经依法批准的考古调查发掘、古生物化石调查发掘、标本采集和文物保护活动。
4	按规定对 <u>林木</u> 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、 <u>安全防护、有害生物防治</u> 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、符合相关规划的配套性服务设施，以及 <u>疫情防控、公共卫生、污水处理、垃圾储运，供电、供气、供水、供暖、通讯，广电、标识标志牌、观景台、管理用房、道路（含索道）、生态停车场、简易休憩休息设施，安全防护、应急避难、医疗救护、电子监控等必要的公共设施建设及维护</u> 。
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（潮）、供水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、锚地升级改造、 <u>经批准采取隧道或桥梁等方式（地面或水面无修筑设施）穿越或跨越的线性基础设施</u> 。包括： <u>公路、铁路、堤坝、桥梁、隧道，电缆，油气、供水、供热设施，航道基础设施以及输变电、通讯基站、塔基、雷达监测点、广电发射台等点状附属设施</u> 。
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，可办理矿业权登记；已依法设立的油气

序号	项目类型
	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，发现可供开采油气资源并探明储量时，经有关主管部门同意并严格控制开采区域范围后，可依法办理采矿权；已依法设立油气采矿权不扩大用地用海范围，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、地热采矿权，在不超过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；已依法设立和新立的铬、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、（中）重稀土矿等战略性矿产可办理探矿权登记，因国家战略需要开展开采活动的，可办理采矿权登记。
8	依据县级以上国土空间规划及生态保护修复专项规划在 <u>森林、湿地、河流、湖泊、海洋、矿山等领域开展的生态保护、修复和治理工程</u> ； <u>因病虫害、外来物种入侵、维持主要保护对象生存环境等特殊情况，经批准开展的重要生态修复工程、物种重引入、增殖放流，病害动植物清理等人工干预措施</u> ； <u>其他纳入生态保护修复专项规划的重要生态修复工程</u> 。
9	根据我国相关法律法规和与邻国签署的国界管理制度协定（条约）开展的边境通视道清理及界务工程的修建、维护和拆除工作。
10	法律法规规定允许的其他人为活动。

备注：1. “_”在国家有关文件的规定细化增加内容；

2. 开展上述有限人为活动时禁止新增围填海，涉及利用无居民海岛的，原则上仅允许按照相关规定对海岛自然岸线、表面积、岛体、植被改变较小的轻度利用方式和原生利用方式。

附件 2

允许占用生态保护红线的国家重大项目类型

序号	项目类型
1	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。
2	中央军委及其有关部门批准的军事国防项目。
3	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。
4	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。
5	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。
6	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。

附件 3

****市人民政府关于报请出具**等建设项目符合 生态保护红线内允许有限人为 活动的认定意见的请示**

(样式)

省政府：

根据自然资源部 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）和省有关要求，我市对**等建设项目进行初步审查，经研究，**等建设项目符合国土空间规划，属生态保护红线内无法避让，且对生态功能不造成破坏的有限人为活动情形，现提请出具“符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见”。

妥否，请示。

附：论证报告（含专家论证意见）

****市人民政府**

年 月 日

附件 4

****市人民政府关于报请出具**建设项目占用 生态保护红线内不可避免让认定意见的请示**

(样式)

省政府:

根据自然资源部 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)和省有关要求,我市对**建设项目进行初步审查,经审核论证,**建设项目符合国土空间规划(不符合规划的,应符合在编的国土空间规划),属无法避让、可占用生态保护红线的国家重大建设项目情形,现提请出具“占用生态保护红线不可避免让认定意见”。

妥否,请示。

附:论证报告(含专家论证意见)

****市人民政府**

年 月 日

生态保护红线内建设项目 论 证 报 告

(提纲)

一、基本情况

阐述项目名称、性质、建设依据、建设意义、是否符合国家产业政策和土地供应政策。重点说明项目是否属于符合占用（穿越）生态保护红线的重大建设项目情形范围。

二、符合规划情况

1. 重点阐述该项目是否符合国土空间规划（土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划、或在编的国土空间规划），是否符合用途管制要求。

2. 对不符合现行规划的，应承诺项目涉及的用地用海用岛符合在编的国土空间规划，涉及用地用海范围将纳入国土空间规划“一张图”管理。

三、不可避让论证情况

（一）占用生态保护红线情况。阐述项目建设具体地点，用地用海用岛总面积，涉及占用生态保护红线情况（名称、类型、位置、分区、面积），涉及自然保护地、饮用水水源保护区等情况（对涉及上述区域的，还需说明相关主管部门意见）。

（二）选址方案比选结论。从涉及红线的面积、用地形式（永

久占地和临时用地)、施工工艺、现状地类、动植物资源、主要保护对象分布以及对生态系统及生态功能的影响、节约集约用地等方面进行方案比选，充分论证项目占用（穿越）生态保护红线的不可避免性。

四、生态环境影响及减缓影响措施

（一）分析对生态环境造成的影响。结合项目施工和运营阶段，分别说明项目对生态保护红线的影响、可能存在的问题

（二）减缓生态影响采取的措施。从项目建设的全流程提出防护措施、工程措施、补偿措施、监管措施等内容。

五、论证结论

简述专家论证开展情况及结论。明确项目是否属于文件规定的允许占用（穿越）生态保护红线的国家重大项目情形，穿越或占用生态保护红线的是否确实不可避免，阐述项目建设对生态环境的影响，是否采取减缓生态环境影响措施，明确是否同意上报。

附：专家论证意见。

福建省自然资源厅

年 月 日