

《生态保护红线评估调整技术规范》
(征求意见稿)
编制说明



目录

一、工作概况	1
(一) 任务来源	1
(二) 起草单位	1
(三) 主要工作过程	2
二、评估调整工作原则	2
三、标准编制的主要内容	3
(一) 标准主要内容	3
(二) 有关说明	3
四、主要实验（或验证）情况分析	4
五、征求意见情况	5
六、产业化情况，推广运用论证和预期达到的经济效益情况	6
七、知识产权说明	7
八、采标情况	7
九、与现行相关法律法规、规章及现行有效标准的协调性	7
十、重大分歧意见的处理经过和依据	7
十一、标准性质的建议说明（推荐性标准还是强制性标准）	7
十二、贯彻标准的要求、措施和建议	7
十三、废止现行相关标准的建议	7
十四、其他应予说明的事项	7

一、工作概况

（一）任务来源

2017 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，全面启动了生态保护红线划定工作。2018 年初，京津冀 3 省（市）、长江经济带 11 省（市）和宁夏回族自治区共 15 个省份完成生态保护红线划定工作。2019 年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》，作为三条控制线之一，生态保护红线成为保障和维护我国生态安全的底线和生命线。而统筹划定落实三条控制线、构建全国统一的国土空间规划“一张图”，需要解决三条控制线范围不准、边界不清、交叉重叠等问题。为此，在此前工作基础上，自然资源部牵头对已经划定的 15 个省份生态保护红线进行了评估调整，对其他 16 个省份开展了生态保护红线划定工作。

我省生态保护红线的划定工作始于 2016 年，至 2021 年基本划定落实。但因时间跨度长，部门参与广，导致争议多，划定难度大，划定的技术要求和工作方案经历了多次调整后基本成熟定型，时至今日还未制定相关标准规范，随着时间推移和相关基础数据的更新，特别是社会普遍对生态保护红线的基本定义、内涵、划定原则、技术标准及实施管理办法还比较模糊，若再不及时研究制定、宣传培训及推动实施相关标准规范，将会影响对多年来之不易成果的进一步实施与实践应用，影响进一步推动我省生态文明建设和经济社会高质量发展，因此生态保护红线相关标准规范的制定刻不容缓。

根据 2022 年 5 月 17 日《省市场监督管理局关于下达 2022 年地方标准计划的通知》（陕市监函〔2022〕380 号）文件通知，我院申报的《陕西省生态保护红线评估调整技术标准》等 5 项地方标准制订项目已正式获省级批准立项。《陕西省生态保护红线评估调整技术规范》的制定可规范我省生态保护红线定期优化调整的相关技术要求，便于及时更新成果数据，更好地支撑各级国土空间总体规划、详细规划和相关专项规划的编制及国土空间规划“一张图”实施监督信息系统建设及相关监管实施。

（二）起草单位

本标准由陕西省国土空间勘测规划院牵头，与陕西天润科技股份有限公司共

同起草。

（三）主要工作过程

1、前期准备阶段（2022 年 5 月—2022 年 11 月）

制定实施方案，落实责任分工和经费保障，全面启动标准编制工作，并对各地方标准制定负责人和详细工作人员进行业务培训和技术指导，为规范编制奠定了非常好的工作基础；

2、标准编制阶段（2022 年 12 月-2023 年 6 月）

开展调查研究、安排试点验证、完成草案编制等具体标准研究工作，完成地方标准征求意见稿和地方标准征求意见稿编制说明，联合相关单位合作完成等方式开展相关工作，并按时保质完成工作；

3、完善修改阶段（2023 年 7 月-2023 年 12 月）

根据标准涉及范围，向有关行政主管部门、企业事业组织、社会团体、消费者组织和教育、科研机构等利益相关方广泛、充分地征求意见和建议，将收回的意见归纳、汇总后及时进一步修改完善。

4、报批备案阶段（2024 年 1 月-2024 年 6 月）

经上级部门审查通过后，完成报批备案、印刷归档等工作。

二、评估调整工作原则

本标准编制工作依据标准化管理的有关要求，在相关国家标准、行业标准、地方标准等文件的基础上，对生态保护红线评估调整一般要求做出了规范，具体原则如下：

1、科学评估，突出重点。以维护生态功能、保障国家生态安全为导向，落实主体功能区战略，重点评估前期生态保护红线划定存在的矛盾冲突以及与其他控制线交叉重叠情况。

2、应划尽划，实事求是。统筹考虑自然生态整体性和系统性开展成果评估；充分利用各类最新基础数据，采用第三次国土调查成果，根据功能合理性进行统一核定。

3、统筹协调，协同推进。树立底线意识，严格工作程序，强化责任担当，省级组织、市级主抓、县级协同、上下联动、区域协调，结合国土空间规划编制、自然保护地范围及功能分区优化调整、永久基本农田核实整改，协同推进评估调

整工作。

4、分批分类，有序调整。统筹考虑经济社会发展与生态环境保护，对原生态保护红线评估识别的各类矛盾冲突与问题，根据主次难易的程度，分批分类建立生态保护红线评估调整清单，有序妥善处理解决。

三、标准编制的主要内容

（一）标准主要内容

本文件适用于陕西省生态保护红线评估调整工作的使用，规定了生态保护红线评估调整的工作原则、工作程序、工作组织、人员配备、工作方法、评估调整内容、成果数据库制作和成果提交等内容和要求。如后续国家有关生态保护红线政策有变化的，适时修订本文件。

（二）有关说明

本标准共包括 14 部分：前言、范围、规范性引用文件、术语和定义、工作原则、工作程序、工作组织、人员配备、评估调整方法、评估调整内容、成果数据库制作和成果提交、附录、参考文献。

1.前言

明确本标准的提出和归口单位、起草单位、解释权归属及其他相关信息。

2.范围

指出本标准适用于陕西省生态保护红线评估调整工作。

3.规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

4.术语和定义

本标准界定了生态保护红线术语的定义。

5.工作原则

明确生态保护红线评估调整的工作原则。

6.工作程序

明确工作程序包括内容。

7.工作组织

明确工作组织包括部门合作、专家领衔、科学决策等内容。

8.人员配备

明确人员构成和人员培训内容。

9.评估调整方法

主要收集生态保护红线评估调整相关数据，分析数据准确性、边界一致性、应划尽划与矛盾冲突等情况，并进行数据处理与实地踏勘。

10.评估调整内容

对评估调整内容包括的应划尽划、矛盾冲突、边界一致性和细碎图斑作出了规定。

11.成果数据库制作

对评估调整成果数据库制作相关过程进行了描述。

12.成果提交

对数据库使用的坐标系统、高程基准和数据格式作出了规定；对成果提交所涉及的数据成果和资料成果进行了描述。

13.附录

引用和规范了评估调整规则、技术报告大纲以及表格样式和图件名称。

14.参考文献

提供了本标准编写参照的各类文件。

四、主要实验（或验证）情况分析

通过自然资源部 2019-2021 重大业务项目《陕西省生态保护红线评估调整项目》（项目标号：ZX2019-11-31）的支撑，形成了以省级为主体、市县为单元，具备陕西典型区域特点的生态保护红线评估调整技术体系，基于此完成了《陕西省生态保护红线评估调整工作的调研报告》，并先后编写了《陕西省生态保护红线评估调整工作实施方案》《陕西省生态保护红线评估调整细则（试行）》《生态保护红线划定成果审核要点》，同时为了更好地划定及严守我省生态保护红线，维护国家生态安全，标准化技术指导和规范我省生态保护红线划定及监管，已申请将《陕西省生态保护红线数据库建设及质量检查技术标准》《陕西省生态保护红线评估调整技术规范》和《陕西省生态保护红线监管实施标准规范》等系列地方标准的制定列入陕西省自然资源标准化委员会自然资源调查监测评价与国土空间规划专业组 2022 年工作计划。

应用本技术体系划定的陕西省生态保护红线，已将秦巴山地和黄土高原具有

特殊重要生态功能、必须强制性严格保护区域纳入了生态保护红线，保障了秦巴山地生物多样性维护与水源涵养功能、黄土高原丘陵沟壑区水土保持功能。将减少向长江、黄河干流的泥沙输送，为国家南水北调中线工程提供良好的水源。将加强珍稀动植物资源与生物多样性的保护。使国土生态空间得到优化和有效保护，生态功能保持稳定，国家和区域生态安全格局更加完善；将促进产业转型和经济增长方式转变，促使人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应，提升区域资源环境承载能力，使生态产品供给能力和生态系统服务功能得到保障，促进经济社会的可持续发展，产生巨大的社会效益。

五、征求意见情况

该标准草稿在陕西省国土空间勘测规划院进行意见征求，共收到 11 条有效意见，意见汇总及采纳情况见表 5-1。

表5-1 意见汇总及采纳情况

序号	标准章条及原标准内容	修改意见	提出单位	意见处理
1	封面	在《标准》标题后应明确是工作组讨论稿，还是征求意见稿。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
2	引言	建议删去“引言”，因为依据的三个文件除了《陕西省生态保护红线评估调整细则（试行）》外，《陕西省生态保护红线评估调整工作实施方案》《陕西省生态保护红线划定技术报告》均属工作阶段性资料，直接作为依据，显得不充分。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
3	2 规范性引用文件	引用文件中只列出正文中引用到的国家、行业、陕西省地方标准，其他文件为参考文件不应列在本章。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳
4	4.1 目的	标准条文中无需表述目的。	陕西省国土空间勘测规划院	已采纳

5	4.2 原则	章标题改成 4 评估调整原则，内容应精简，删除无关表述，以各条标题为核心进行表述。	陕西省国土空间 勘测规划院	已采纳
6	5.1.2 部门合作	部门合作的内涵未体现，建议重新组织语言进行表述。	陕西省国土空间 勘测规划院	已采纳
7	5.2 组织原则	建议删除。	陕西省国土空间 勘测规划院	已采纳
8	6.1 工作准备	“6.1 工作准备”与“6.2 前期准备”内容有交叉。	陕西省国土空间 勘测规划院	已采纳，重新设置条标题，梳理表述层次和内容
9	7 工作手段和技术要求	内容表述过于繁琐。	陕西省国土空间 勘测规划院	已采纳，按照逻辑梳理，重新设计结构，规范表述
10	7.10.4 矛盾冲突处理	1.建议对内容进行压缩，只提原则性要求，具体细节要求可列到附录中。 2.生态保护红线内除自然保护区核心区外其它区“一条中的...参照山地丘陵 1 公顷左右、平原 3 公顷左右的标准调出自然保护区，可不划入生态保护红线，具体标准由地方结合实际确定”，其中的“具体标准由地方结合实际确定”应删去或改变说法（如果陕西不同市县还有特例，可具体提出要求，不能再给出其他标准要求）。类似的“其它人工商品林，可以参照 5 公顷左右的标准调出自然保护区，不划入生态保护红线，具体标准由地方结合实际确定”，也可同步修改。	陕西省国土空间 勘测规划院	已采纳，增加附录
11	8 管理办法	建议删除，不属于红线评估的内容，属于红线管理的内容，和本标准关系不大。	陕西省国土空间 勘测规划院	已采纳

六、产业化情况，推广运用论证和预期达到的经济效益情况

1、开展生态保护红线调整评估工作，划定并落实生态保护红线有助于增强经济社会可持续发展能力。划定生态保护红线，引导人口分布、经济布局与资源环境承载能力相适应，促进各类资源集约节约利用，对于增强我国经济社会可持

续发展的生态支持能力具有极为重要的意义。

2、本标准具有公正性、合理性和科学性，预计可产生巨大的社会效益和经济效益。

七、知识产权说明

本标准知识产权归研制单位所有，本标准没有知识产权争议。

八、采标情况

无。

九、与现行相关法律法规、规章及现行有效标准的协调性

2020年11月25日，生态环境部批准发布了《生态保护红线监管技术规范基础调查（试行）》等七项标准，为国家环境保护标准，旨在指导和规范生态保护红线监管工作，但生态保护红线的划定特别是评估调整工作为自然资源部牵头新开展的重大业务工作，截至目前，国内外并没有生态保护红线评估调整相关技术标准的制修订发布。因此本标准与现行的国家相关法律法规和强制性标准不冲突。

十、重大分歧意见的处理经过和依据

无重大意见分歧。

十一、标准性质的建议说明（推荐性标准还是强制性标准）

建议为推荐性标准。

十二、贯彻标准的要求、措施和建议

建议标准发布后，按照相关要求，加强宣传、培训和示范推广，推动该标准的贯彻实施。

十三、废止现行相关标准的建议

无。

十四、其他应予说明的事项

无。