

前 言

秦岭和合南北、泽被天下，是我国的中央水塔，是中华民族的先祖和中华文化的重要象征。秦岭西起甘肃临洮，中贯陕西省南部，东抵河南鲁山，东西长约 1600 公里，南北宽约 300 公里，主峰太白山海拔 3771.2 米。秦岭陕西段东西长约 500 公里，南北宽约 150 公里，平均海拔 1000 米以上。保护好秦岭生态环境，对确保中华民族长盛不衰、实现“两个一百年”目标、实现可持续发展具有十分重大而深远的意义。

党的十八大以来，习近平总书记高度重视秦岭生态环境保护，多次作出重要指示批示。2020 年 4 月，习近平总书记来陕考察时强调，要把秦岭生态环境保护 and 修复工作摆上重要位置，履行好职责，当好秦岭生态卫士，让秦岭的美景永驻、青山常在、绿水长流。习近平总书记的重要讲话和重要指示批示，为秦岭生态环境保护工作指明了方向，提供了根本遵循。

为深入贯彻习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，全面落实党中央、国务院决策部署，认真落实省委《关于全面加强秦岭生态环境保护工作的决定》，根据省十三届人大常委会第十三次会议修订通过的《陕西省秦岭生态环境保护条例》（以下简称《条例》），修编《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》（以下

简称《总体规划》)。规划范围涉及西安、宝鸡、渭南、汉中、安康、商洛 6 市 39 个县(市、区),总面积 5.82 万平方公里,2019 年末常住人口 489 万。《总体规划》是指导陕西省秦岭生态环境保护的纲领性文件,是省级相关行政主管部门编制秦岭生态环境保护专项规划、设区市编制本行政区域秦岭生态环境保护规划,制定相关实施方案和政策措施、推进生态环境保护和修复的重要依据。规划期至 2025 年,展望至 2035 年。

第一章 规划背景

秦岭是我国南北气候的分界线和重要的生态安全屏障，具有调节气候、保持水土、涵养水源、维护生物多样性等诸多功能，是中华文明、中华地理的精神标识和自然标识，在我国自然生态环境中具有重要地位。

第一节 保护历程

秦岭是我国古人类和古文化的重要发祥地之一。在漫长的历史发展过程中，秦岭在提供生态屏障的同时，还哺育了中华文化。上古时期的炎帝、黄帝、伏羲等中华民族的先祖们曾长期在秦岭北麓活动，周秦汉唐等 13 个王朝先后在此建都，古丝绸之路从这里出发，《诗经》《史记》《汉书》等经典著作和汉字、造纸等伟大创造滥觞于此。春秋战国之前，秦岭植被保持着完整的原始状态。在之后的历朝历代，秦岭森林资源遭到不同程度的破坏，森林覆盖面积骤减。新中国成立以来，秦岭森林、矿产、生物等资源为全国经济社会发展做出重要贡献，但也造成秦岭林线升高、自然灾害频发等问题。改革开放以来，秦岭生态环境保护工作取得积极进展，1998 年陕西省全境停止天然林商品性采伐，秦岭生态环境逐步得到休养生息。2008 年 3 月 1 日，《陕西省秦岭生态环境保护条例》颁布实施，为秦岭生态环境保护提供了法

律遵循。2018年7月以来，省委、省政府深刻汲取秦岭北麓西安境内违建别墅问题教训，着力建立健全秦岭生态环境保护长效机制，下气力整治乱搭乱建、乱采乱挖、乱砍乱伐、乱排乱放、乱捕乱猎“五乱”问题，实施系统性保护和修复，秦岭生态环境质量持续好转，秦岭生态环境保护工作掀开新的篇章。

第二节 保护范围

陕西省秦岭保护范围（以下简称秦岭范围），是指秦岭山体东西以省界为界，南北以秦岭山体坡底为界的区域，位于东经105°29′18″—111°01′54″，北纬32°28′53″—34°32′23″范围内，包括商洛市全部行政区域和西安市、宝鸡市、渭南市、汉中市、安康市部分行政区域，涉及39个县（市、区）[13个县（区）全境和26个县（市、区）部分区域]，353个乡镇、街道，4000多个行政村[涉及乡（镇）、街道名单见附件1]，总面积5.82万平方公里，约占6个设区市行政区划面积的52%。

专栏1 秦岭生态环境保护范围

西安市	宝鸡市	渭南市	汉中市	安康市	商洛市
灞桥区*	渭滨区*	临渭区*	汉台区*	汉滨区*	商州区
临潼区*	陈仓区*	华州区*	城固县*	汉阴县*	洛南县
长安区*	岐山县*	华阴市*	洋县*	石泉县*	丹凤县
鄠邑区*	眉县*	潼关县*	西乡县*	宁陕县	商南县
蓝田县*	太白县		勉县*	紫阳县*	山阳县
周至县*	凤县		宁强县*	岚皋县*	镇安县
			略阳县	旬阳县*	柞水县
			留坝县		
			佛坪县		

注：1. 带*的县（市、区）为部分乡（镇）、街道。

2. 按照国家行政区划确定秦岭范围所涉及县（市、区），6个开发区（西安高新区、宝鸡高新区、安康高新区、安康瀛湖生态旅游区、安康恒口示范区、商洛高新区）未列入。6个开发区履行相应辖区内秦岭生态环境保护职责。

秦岭范围包含国家公园、自然保护区、饮用水水源保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园、文物保护单位等各类保护单元 510 余个。

第三节 基本情况

地理区位重要。秦岭地处中纬度季风区，横贯我国中部，以分水岭为界，北部属黄河水系，南部属长江水系。北坡陡峭，山高多峡，为暖温带半湿润季风气候，暖温带落叶阔叶林广泛分布。南坡缓长，丘陵遍布，为北亚热带季风性湿润气候，北亚热带落叶、常绿阔叶林混交分布。

自然景观独特。秦岭自古以来经历了复杂的地质演化过程，形成独特的山地生态系统和自然景观，地质构造复杂，地貌遗迹丰富，平均海拔 1000 米以上，最高海拔 3771.2 米，具有明显的自然景观垂直分异特征，太白山、华山等闻名遐迩，地质公园、风景名胜区众多。

生态功能突出。秦岭水量充沛，年均降水量约 820 毫米，多年平均水资源总量 192.5 亿立方米，为汉江、丹江、嘉陵江、伊洛河和渭河支流黑河、石头河等河流发源地，是国家南水北调中线工程重要水源涵养区，供水量占南水北调中线总调水量的

70%。森林密布，林业用地面积占总面积的80.4%，森林覆盖率69.65%。

生物资源丰富。秦岭孕育了丰富多样的动植物资源，有种子植物3800余种、鸟类418种、兽类112种，分别占全国总数的13%、29%、22.4%，120种动物和176种植物被列入国家和省级重点保护对象，是许多古老和孑遗生物的家园。大熊猫、金丝猴、羚牛、朱鹮并称“秦岭四宝”。

自然资源富集。秦岭有30种矿产资源保有储量列全国前十位，钼、镍、钒、重晶石、石灰石等资源蕴藏丰富。有丹参、杜仲、绞股蓝等中药材600余种，是我国重要的“天然药库”和“中药材之乡”。

历史文化悠久。秦岭范围内有丰厚的历史文化、红色文化、民俗文化资源和人文景观，底蕴悠久深厚，全国重点文物保护单位32个，省级文物保护单位172个，4A级以上旅游景区38个。

第四节 发展基础

生态环境质量持续改善。蓝天、碧水、净土、青山保卫战持续开展，山水林田湖草系统保护统筹推进，矿山生态环境修复治理有序实施，秦岭植被覆盖总体好转，环境污染逐年降低，生态环境质量综合指数显著提高，秦岭生态环境陕西段综合指数在2018—2019年达到最优，其优良等级面积占比首次超过96%。

“五乱”问题整治成效明显。扎实开展秦岭北麓西安境内违建别墅问题专项整治，依法拆除违建别墅 1185 栋，举一反三拆除西安市外其他 5 市违建别墅 202 栋。开展“五乱”问题排查督查，整治乱搭乱建问题 4171 个，查处乱砍乱伐案件 326 起，严厉打击乱采乱挖行为，退出矿业权 170 个，整治乱排乱放问题 624 个，开展打击整治破坏秦岭野生动物资源违法犯罪专项行动，侦办乱捕乱猎案件 274 起，拆除、关闭农家乐 1591 户，整改提升 2568 户，损害秦岭生态环境问题得到有效遏制。

野生动植物保护效果显著。秦岭野生动植物种群规模持续恢复，大熊猫由最少时的 109 只增加到 345 只，增幅全国最高，野外种群密度居全国之首。朱鹮种群数量由 7 只发展到 4100 余只，被称为“世界拯救濒危物种的成功典范”。羚牛数量近 5000 头，金丝猴数量超过 5000 只。划定各类自然保护地 116 个、153.45 万公顷，大熊猫国家公园陕西管理局挂牌成立，保护体系日趋完善。

水源地保护持续加强。南水北调中线工程重要水源涵养区保护力度不断加大，饮用水水源地环境保护专项行动和水电站核查整治深入开展，退出、拆除水电站 22 座，河长制、湖长制全面落实，小流域综合治理、塬面保护等工程加快实施，坡耕地水土流失整治不断推进，汉江、丹江水质稳定保持优。

体制机制进一步健全。省委出台《关于全面加强秦岭生态环境保护工作的决定》，每年 7 月 15 日召开全省秦岭生态环境保护

大会，省人大常委会修订施行《陕西省秦岭生态环境保护条例》，省、市、县成立秦岭生态环境保护委员会及其办事机构，信息化网格化监管体系和平台不断健全，各级财政设立秦岭生态环境保护专项资金，资金投入持续增加。

第五节 主要问题

山地灾害相对严重。秦岭地貌类型多样、地质背景复杂、土壤抗蚀性差，暴雨频繁、河水暴涨暴落，径流变化波动大，年水土流失量达 0.84 亿吨，浅山区域土壤侵蚀模数超过 2500 吨/平方公里·年，山体滑坡、山洪泥石流、洪涝灾害时有发生。

生态环境相对脆弱。受不合理的人为活动影响，环境质量下降、生态系统功能退化、水资源可利用率降低等问题依然存在。由于有害生物威胁，天然林减少、林分变差，森林整体质量不高。野生动物栖息地碎片化严重，野生药用植物数量减少。

生态修复任务艰巨。长期的资源开发对秦岭生态环境造成较大破坏，乱堆废石、废物、弃渣易引发泥石流等次生灾害，部分有色金属矿山选矿废水乱排造成水体和土壤污染，一些露天采石采矿活动损毁矿区地形地貌景观和植被，生态环境损害赔偿、生态保护补偿、生态产品价值实现等政策体系不够健全。

经济发展相对滞后。秦岭范围大多属于秦巴山集中连片贫困地区和川陕革命老区，贫困县虽已全部摘帽，但发展基础依然比

较薄弱，人均国内生产总值、地方财政收入和城乡居民收入均低于全省平均水平，医疗、教育、文化、社保等基本公共服务仍有短板，城镇污水、垃圾处理能力不高，发展与保护矛盾突出。

生态保护意识尚需提高。有的地方党委、政府贯彻落实习近平生态文明思想还有差距，对秦岭生态环境的重大意义认识还不够充分，企业生态环境保护主体责任有待进一步落实，群众传统生活方式和消费观念尚未根本转变，节水节能、绿色消费、垃圾分类、绿色出行等行为还没有形成自觉。

第六节 重要机遇

习近平总书记高度重视生态文明建设。习近平总书记反复强调生态兴则文明兴，生态衰则文明衰，提出坚持人与自然和谐共生、绿水青山就是金山银山、良好生态环境是最普惠的民生福祉、山水林田湖草是命运共同体等一系列新理念新思想新战略，推动生态环境保护发生了历史性、转折性、全局性变化。特别是习近平总书记对秦岭生态环境保护高度重视，多次作出重要指示批示，要求我们履行好职责，当好秦岭生态卫士，让秦岭的美景永驻、青山常在、绿水长流，持之以恒地有效地加以保护，为秦岭生态环境保护提供了根本遵循。

党中央、国务院对生态文明建设作出一系列战略部署。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，深刻总结人类文明

发展规律，将生态文明建设纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局。新时代推进西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展、推动长江经济带高质量发展、全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划等国家战略均把秦岭作为重要区域，为加强秦岭生态环境保护工作提供了战略机遇。

全省各级党委政府不断加大秦岭生态环境保护力度。近年来，全省各级党委政府深入学习贯彻习近平生态文明思想，全面落实党中央、国务院决策部署，严格执行《条例》，进一步巩固秦岭北麓西安境内违建别墅问题专项整治成效，积极实施天然林保护、水土保持、植被恢复、矿山环境修复治理等重大工程建设，不断强化秦岭保护属地责任，推动秦岭生态环境质量持续好转，为秦岭生态环境保护提供了现实基础。

广大群众保护秦岭生态环境的自觉性积极性日益增强。随着习近平生态文明思想不断深入人心，全社会生态环境保护意识不断增强，关注秦岭、走进秦岭、保护秦岭生态环境成为人民群众的热切期盼，加强秦岭生态环境保护能更好的满足人民群众对美好生活的需要，为秦岭生态环境保护提供了坚实的社会支持。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，认真落实习近平生态文明思想，深入贯彻习近平总书记关于秦岭生态环境保护的重要讲话和重要指示批示，深刻汲取秦岭北麓西安境内违建别墅问题教训，落实党中央、国务院决策部署，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持新发展理念，坚持保护优先、绿色发展，坚持人与自然和谐共生，统筹山水林田湖草一体化保护和修复，优化国土空间开发格局，增强秦岭生态系统稳定性，提升秦岭生态系统功能，自觉当好秦岭生态卫士，持之以恒地有效地保护国家生态安全屏障，让秦岭的美景永驻、青山常在、绿水长流。

第二节 基本原则

——坚持保护优先。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，尊重自然、顺应自然、保护自然，像保护眼睛一样保护秦岭生态环境，像对待生命一样对待秦岭生态环境，依法依规对各

类开发建设活动实行强制性、全过程监管，充分发挥大自然的自我修复功能，避免人类对秦岭生态环境的过度干预。

——坚持统筹规划。秦岭范围开发建设活动应遵循先规划、后建设原则，涉及秦岭的各类区域规划、专项规划应当符合《条例》和《总体规划》的要求。秦岭生态环境保护各专项规划应当依法进行规划环境影响评价，各专项规划之间应当相互衔接，逐步实行“多规合一”。

——坚持严格监管。扎实推进主体功能区建设，确定城镇、农业、生态空间布局，划定落实城镇开发边界、永久基本农田和生态保护红线，落地秦岭保护规划分区范围及管控要求，清晰划分并夯实各方各级责任，健全网格化信息化监管和联合执法机制，实现动态监管全覆盖，违规行为零容忍。

——坚持绿色发展。全面推进资源节约集约和循环利用，淘汰高污染、高耗能、高排放落后产能，鼓励发展绿色循环经济，推广示范工程和先进技术应用，推进以生态产业化和产业生态化为主体的生态经济体系，走绿色、可持续的高质量发展之路。

——坚持共同参与。充分发挥政府、企业、民间组织和个人等各方积极性，严格落实企业主体责任和政府监管责任，加大资金投入，提高群众生态保护意识，组织动员全社会当好秦岭生态卫士，推进形成政府主导、多元主体参与的秦岭生态环境保护长效机制。

第三节 战略定位

——我国重要生态安全屏障。充分发挥秦岭调节气候、保持水土、涵养水源、维护生物多样性等诸多功能，遵循自然生态原理，着力促进秦岭生态系统良性有序循环，加快构建坚实稳固、支撑有力的国家生态安全屏障，探索全国重要生态功能区生态文明建设有效路径。

——我国中央水塔。加强森林、河湖生态系统保护，提高森林植被有效覆盖率，继续实施天然林保护、退耕还林还草等工程，不断提升秦岭水源涵养能力。加强秦岭范围渭河、汉江、嘉陵江、伊洛河等主要河流的保护和治理、修复，保障河湖生态流量，推进水资源集约节约利用，稳步提升水质，确保“一泓清水永续北上”。

——“两山”理论重要实践区。以生态保护为前提，优化调整区域经济生产力布局，守住秦岭生态功能区保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线，发展清洁生产，推进绿色发展。实施生态产品价值实现试点，探索绿水青山转化为金山银山的有效路径。

——中华文明重要象征。依托秦岭文化资源富集的独特优势，深入挖掘时代价值和人文精神，加大文化遗存保护力度，弘

扬中华优秀传统文化、革命文化、生态文化，守护中华民族祖脉，全面增强秦岭文化在中国乃至世界的影响力，为坚定文化自信作出秦岭贡献。

第四节 规划目标

——到 2025 年，秦岭范围国土空间“三区三线”全面划定，实现“多规合一”，以国家公园为主体的自然保护地体系基本建成，主体功能区战略和制度全面落地。生态功能水平不断提升，森林覆盖率稳定在 70% 以上，野生动物重要栖息地面积保护率超过 65%，湿地保护率超过 30%，饮用水水源水质达标率达到 100%，汉江、丹江出省境断面水质达到国家要求，历史遗留矿山地质环境治理率达到 50%，新增水土流失治理面积超过 3000 平方公里。经济社会发展水平和区域可持续发展能力稳步提升，公共服务能力、基础设施建设、资源集约节约利用水平大幅提高。

——到 2035 年，秦岭范围自然保护地体系全面建成，规模和管理达到全国先进水平。秦岭生态系统稳定性显著增强，生态系统质量明显改善，自然生态系统基本实现良性循环，生态安全屏障作用充分发挥。绿色生产生活方式全面形成，优质生态产品供给能力基本满足人民群众对美好生活的需求，生态文明建设达到较高水平，秦岭生态环境更加宁静、和谐、美丽。

专栏2 秦岭生态环境保护主要指标

指 标		2019 年	2025 年	属性
生态保护				
1	森林覆盖率 (%)	69.65	>70	约束性
2	森林保护面积占比 (%)	70	>95	约束性
3	湿地保护率 (%)	28.39	≥30	预期性
4	野生动物重要栖息地面积保护率 (%)	60	≥65	预期性
5	森林火灾受害率 (‰)	0.9	≤0.9	约束性
6	林业有害生物成灾率 (‰)	4.6	≤4.5	约束性
修复治理				
7	水功能区达到或好于Ⅱ类水体比例 (%) ^①	—	≥74.5	约束性
8	饮用水水源水质达标率 (%)	100	100	约束性
9	空气质量优良率大于 80% 的县 (市、区) 占比 (%)	66.7	>69	预期性
10	城市生活污水集中处理率	93.22	>95	预期性
11	县城生活污水集中处理率	86.75	>88	预期性
12	历史遗留矿山地质环境治理率 ^②	—	≥50	约束性
绿色发展				
13	单位生产总值能耗降低率 (%) *	3.7	>4	预期性
14	服务业增加值占 GDP 比重 (%) *	43.7	>45	预期性
15	创建省级全域旅游示范区数量 (个)	2	≥20	预期性
16	创建国家 4A 级旅游景区 (省级旅游度假区) 数量 (个)	79	≥99	预期性
17	研究与试验发展经费投入强度 (%)	2.18 ^③	≥2.5	预期性
民生福祉				
18	居民人均可支配收入年均增长率 (%) *	9	>7	预期性
19	劳动年龄人口平均受教育年限 (年)	13.04 ^④	>14	预期性
20	人均预期寿命 (岁)	77.37	>78	预期性
21	学前三年教育毛入学率 (%)	92.48	>96	预期性

注：带*为汉中、安康、商洛3市平均值，①②2019年值以省政府公布数据为准，③为2018年值，④为2017年值，10、11、17、19、20、21为全省值，其余为秦岭范围值。

第三章 规划分区

基于秦岭范围生态环境的垂直分异特征，统筹考虑气候的相似性、保护单元的连通性、生态功能的一致性和生态问题的突出性，按照海拔高度、主梁支脉、自然保护地分布等要素，划分为核心保护区、重点保护区和一般保护区，实行分区保护（秦岭生态环境保护规划分区保护示意图见附件2）。

第一节 核心保护区

——区域范围。核心保护区主要包括海拔2000米以上区域，秦岭山系主梁两侧各1000米以内、主要支脉两侧各500米以内的区域；国家公园、自然保护区的核心保护区，世界遗产；饮用水水源一级保护区；自然保护区一般控制区中珍稀濒危野生动物栖息地与其他重要生态功能区集中连片，需要整体性、系统性保护的区域，国土空间规划确定的城镇开发边界范围除外（核心保护区示意图见附件3）。涉及36个县，51个乡镇（镇）、街道，140多个行政村，常住人口13万左右，面积约0.81万平方公里，占秦岭范围总面积的14%。设区市行政区域内核心保护区范围由市级划定。

——保护要求。核心保护区内山高谷深、水源富集，人类活

动微弱。天然植被基本处于原始状态，生态环境良好，生态系统比较单一，抗干扰能力差，具有较高的科学研究和自然生态价值，对于保持秦岭生态环境的系统性、整体性、原真性至关重要。除《条例》另有规定外，核心保护区不得进行与生态保护、科学研究无关的活动。法律、行政法规对核心保护区管理有相关规定的，依照相关规定执行。

——重点任务。推进水源涵养和生物多样性保护，保持野生动植物物种和种群平衡，增强森林防火和林业有害生物防治预警能力，减少地质灾害的发生。引导居民逐步有序迁出，逐渐实现污染物“零排放”。依法组织现有不符合管理要求的建设项目限期退出。

第二节 重点保护区

——区域范围。重点保护区主要包括海拔 1500 米至 2000 米之间的区域；国家公园、自然保护区的一般控制区，饮用水水源二级保护区；国家级和省级风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园等自然公园的重要功能区，植物园、水利风景区；水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区（点）、野生动物重要栖息地，国有天然林分布区，重要湿地，重要的大中型水库、天然湖泊；全国重点文物保护单位、省级文物保护单位，核心保护区、国土空间规划确定的城镇开发边界范围除外（重点保护区示

意图见附件4)。涉及38个县，330个乡镇（镇）、街道，560多个行政村，常住人口39万左右，面积约1.76万平方公里，占秦岭范围总面积的30%。设区市行政区域内重点保护区范围由市级划定。

——保护要求。重点保护区内生物多样性集中，原始森林和野生珍稀动植物资源丰富，是自然保护区、森林公园、风景名胜区等各类保护区集中区，也是国家南水北调中线工程和黄河流域渭河水系的主要水源涵养区，自然生态环境容易遭受破坏，对于秦岭科学保护和合理利用十分关键。除《条例》另有规定外，重点保护区不得进行与其保护功能不相符的开发建设活动，依法禁止房地产开发，禁止新建水电站，禁止新建、扩建、异地重建宗教活动场所，禁止勘探、开发矿产资源和开山采石，严格执行重点保护区产业准入清单制度。法律、行政法规对重点保护区管理有相关规定的，依照相关规定执行。

——重点任务。进一步提升对自然生态系统和重要物种栖息地的保护，维护区域生态平衡，实现野生动植物的良性循环和永续利用。落实退耕还林、封山育林、退耕禁牧等措施，增强水土保持能力。推进天然林保护、湿地保护、长防林建设，提高水源涵养功能。依法严厉打击乱捕乱猎等违法犯罪活动。依法组织矿业权等限期退出，加大生态环境修复治理力度。依法组织水电站限期退出、拆除，恢复生态。编制实用性村庄规划，推广沼气、太阳能等清洁能源应用，统一规划建设生活垃

圾、污水等处理设施。

第三节 一般保护区

——区域范围。一般保护区指除核心保护区、重点保护区以外的区域。涉及 39 个县（市、区），335 个乡镇、街道，3500 多个行政村，常住人口 430 多万，面积约 3.25 万平方公里，占秦岭范围总面积的 56%。设区市行政区域内一般保护区范围由市级划定。

——保护要求。一般保护区内自然地理条件相对较好，人口密集、交通发达、产业集中，具有一定的发展空间，是资源环境承载能力相对较强的地区，主要承担实现经济社会高质量发展、促进人与自然和谐共生的功能。区域内各类生产、生活和建设活动应当严格执行《条例》和相关法规、规划的规定，严格执行一般保护区产业准入清单制度。

——重点任务。牢固树立“共抓大保护、不搞大开发”理念，持续推进生态破坏和环境污染的修复治理，稳步提高森林植被覆盖率，加快小流域综合治理，提高水源涵养能力。秦岭主梁以北的一般保护区开山采石企业限期退出。依法取得采矿许可证等相关审批手续的矿产资源开发企业，应当按照绿色矿山标准进行建设、开采，采用先进工艺技术和措施，提高资源综合利用率，减少对水体和生态环境的损害，实现废水、废气、重金属等

污染物达标排放，固体废弃物按规定处理处置。淘汰高污染、高耗能、高排放落后产能，鼓励发展绿色循环经济，发展以生态旅游为重点的现代服务业，发展生态农业、有机农业，加快经济结构调整和产业优化升级。综合提升城乡给排水、公厕、道路、电网、污水垃圾处理、水源地保护等基础设施水平。提高地质灾害、气象灾害风险预警水平和崩塌、滑坡、泥石流、山洪等自然灾害的避险撤离能力。

第四节 勘界立标

省秦岭生态环境保护委员会制定公布秦岭生态环境保护标志、标牌、界桩设置标准和办法，设区市按照要求设置核心保护区、重点保护区和一般保护区的保护标志、标牌、界桩。2020年底前，设区市选择1个县（市、区）实施勘界立标试点。到2025年，根据自然保护地整合归并优化成果，完成秦岭范围核心保护区、重点保护区和一般保护区勘界立标（6市秦岭生态环境保护规划分区保护示意图见附件5）。依法依规对自然保护地范围和区划实施调整时，秦岭核心保护区、重点保护区、一般保护区范围与勘界立标也做相应调整。

结合河流、植被等自然地理边界，村庄、耕地等经济社会边界，确定秦岭范围核心保护区、重点保护区、一般保护区空间实体边界，与生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界和文物

保护边界等做好衔接，保持生态系统、经济社会基本单元完整性，建立秦岭范围矢量数据库。

界桩在核心保护区、重点保护区、一般保护区边界线设置，参照边界地形地貌因地制宜布设，在重要转向点选择性设置，在自然地形不明显、人为活动较多的地段适当加密。标牌在路口、村庄周边及其他人为活动集中的地点等重要地段（部位）设立。

第五节 国土空间管控

发挥国土空间规划在秦岭生态环境保护中的基础性作用，按照中央办公厅、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》要求，开展资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价，确定城镇、农村、生态空间布局，划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，与秦岭核心保护区域、重点保护区范围有效衔接。

——划定并严守生态保护红线。生态保护红线是生态环境安全的底线。秦岭范围分区保护规定与生态保护红线有关规定不一致的，按照从严管理的原则执行。

——从严管控城镇开发边界。城镇开发边界是在一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设、以城镇功能为主的区域边界，涉及城市、建制镇以及各类开发区等。秦岭范围城镇开发边界内区域均属于一般保护区，依法依规划定城镇开发边

界，防止无序蔓延。

——守住永久基本农田控制线。永久基本农田是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。依据耕地分布、耕地质量、粮食作物种植、土壤污染等现状，在严守耕地红线的基础上，按照一定比例，将达到质量要求的耕地依法划入。

第四章 植被保护

第一节 封山育林与禁牧

以保护植物自然繁殖生长为主要手段，辅以人工手段，加大对具有天然下种或萌蘖能力的疏林、无立木林地、宜林地、灌丛的管制力度，恢复自然生态系统。

封山育林、禁牧范围包括列入国家天然林保护、长江防护林、退耕还林、水土保持等重点生态工程范围内的公益林，坡度在46度以上的有林地，秦岭山系主梁两侧各1000米及其主要支脉两侧各500米以内的有林地，郁闭度 <0.4 的低质低效林地，分布有重点保护树种的地块以及人工造林难度大、且有一定数量母树分布的无林地。封山育林、禁牧区应明确区域四至、封育期限，设置界桩、围栏和标牌，并向社会公布。加强封育管护，配备专业护林人员，对管护困难的封育区要在山口、沟口及交通要塞设立卡哨、围栏。

严禁对列入国家天然林保护工程范围内的天然林进行商业性采伐，禁止采伐坡度在 46 度以上、秦岭山系主梁两侧各 1000 米及其主要支脉两侧各 500 米以内的森林，国家公园、自然保护区的林木禁止采伐，国家和省人民政府划定的公益林只能进行抚育和更新性质的采伐，因科学研究、林业有害生物防治、森林防火、抢险救灾需要采伐的除外。严格控制商品林采伐皆伐面积，伐育同步规划实施。封山育林、禁牧区域内禁止开垦、采石、采砂、取土，禁止采脂、割漆、剥皮、挖根及其他毁林行为，禁止放养牛、羊等食草动物，禁止损坏、擅自移动界桩、围栏和标牌，以及法律、法规禁止的其他行为。

第二节 营林造林

对海拔 2000 米以下宜林的疏林地、海拔 1800 米以下集中连片且人工造林有难度的宜林荒山荒地和灌丛地、不具备封山条件的疏林地，实施飞播造林。提高造林技术标准，选用优质种苗，加强抚育管理，及时补植补造（播），提高成活率和保存率。在低山丘陵区域，通过天然林保护、退耕还林、长江防护林等林业重点工程，建设集中连片的人工林，实现“见缝插绿”。在生态破坏区、脆弱区、退化区和荒化区，坚持封、造、退、抚并举，分类实施生态修复。对区内郁闭度 ≥ 0.4 的有林地、未成林造林地（包括未成林封育地）、覆盖率较大的灌木林地，实施人工管

护。通过人工林集约栽培、现有林改培、抚育及补植补造等措施，营造工业原料林、珍稀树种和大径材等优质高效多功能森林，逐步建立国家储备林制度。

做好重点区域增绿工作，加快汉江、丹江等河流绿化步伐，建设护岸林，抓好直观坡面绿化，合理搭配树种，提升绿化美化效果。对库区周围的荒山荒坡，实行退耕还林、荒山造林，营造乔灌草结合的复层水源涵养林。加强交通沿线、产业园区绿化，抓好沿山道路两旁、田间地头绿化，推动树种合理配置，形成大面积的绿色生态保护空间和连接各个生态空间的绿色廊道。创新全民义务植树尽责形式，创建森林景观特色的美丽乡村。

第三节 天然林保护

坚持保护优先、科学修复的原则，不断提升秦岭林区管护能力。开展人工造林、封山育林、飞播造林、森林抚育等措施，使秦岭天然林得到全面有效保护。到 2025 年，健全天然林保护修复制度体系，林分质量逐步提高，森林资源稳步增加，森林生态功能不断增强。到 2035 年，天然林面积保有量稳步提升，质量实现根本好转，天然林生态系统得到有效恢复、生物多样性得到科学保护、生态承载力显著提高，为美丽陕西目标实现提供有力支撑。

专栏 3 天然林保护重点工程

完善天然林管护制度。禁止毁林开垦以及其他破坏天然林的行为，严格控制天然林地转为其他用途，除国防建设、国家重大工程项目建设特殊需要外，禁止占用重点区域的天然林地。

天然林管护能力建设。完善天然林管护体系，健全天然林管护制度，规范国有林业局（场）和乡（镇）管护站（点）管理。加强天然林保护信息化建设，提高管护效率和应急处理能力。

第四节 退耕还林还草

禁止在秦岭范围 25 度以上陡坡地开垦种植农作物，鼓励在秦岭 25 度以下的坡耕地进行退耕还林还草，形成新的生态空间，从源头上减少水土流失，保护植被，增加森林碳汇。退耕还林还草范围，由县级以上人民政府划定并公告。

已在禁垦的陡坡地范围内开垦种植农作物的，由县级以上人民政府制定退耕还林还草计划，采用经济补贴、政策激励等措施，组织农村土地承包经营权人退耕还林还草，确保农民利益不受损。退耕还林还草后，由县级以上自然资源行政主管部门会同林业、农业农村行政主管部门依法对土地用途和权属登记予以变更。禁止在项目实施范围内复耕和从事滥采、乱挖等破坏地表植被的活动。

坚持依法、自愿、有偿原则，支持采取转包、转让、互换、出租、入股等形式，将退耕还林还草地向专业大户、家庭林场、龙头企业、专业合作社、股份制林场等新型经营主体流转，发展

适度规模经营。

第五节 森林草原防火

建立森林草原防火责任制，编制森林草原火灾应急预案，划定责任区，落实防火责任，加强敏感地区火灾和气候变化监测，完善森林草原防火监测预警、应急、扑救、指挥、保障体系建设，县级以上应急管理、林业行政主管部门建立协作机制，做好森林草原防火工作。到 2025 年，森林火灾受害率控制在 0.9% 以内。

强化源头治理，加大防火宣传，做到宣传不留盲区、教育不留盲点。加强群防群治，发动群众积极主动参与森林管护，开展火险期交互巡查活动，排查火灾隐患。做好林火阻隔系统、防火道路网建设，选择生长快、适应性强、耐火性好、萌芽力高的防火树种，营造生物防火林带，降低重特大森林火灾发生率。

推进保障能力建设，加强森林草原防火信息化工作，完善瞭望塔、林火视频监控系统，推进森林草原防火通信和信息指挥系统建设，提升综合指挥调度和业务管理水平。提高专业防火队伍消防实战能力，实现秦岭重点区域县级行政单位队伍专业化、标准化，提升综合灭火能力。加强防灭火物资储备。

做好火灾险情处置，发生森林草原火灾险情时，当地人民政府和县级以上应急管理、林业行政主管部门应当立即采取相应的

扑救措施，按照有关规定逐级上报，并根据国家森林火灾等级划分标准启动相应的救援机制。

第五章 水资源保护

第一节 水土保持

坚持预防为主、防治结合，划定水土流失重点防治区，严格控制生产建设活动。以封育保护和自然恢复为主，实施水土流失综合防治工程，遏制水土流失，改善生态环境。建立健全水土保持预防监督体系和水土流失监测网络。

在水土流失严重区域开展以小流域为单元的山水田林路村综合治理，加强坡面、河沟道及村庄等重点治理区的水土流失与面源污染综合防治。到 2025 年，新增水土流失治理面积 3000 平方公里。

以水源涵养林、水土保持林、护岸林为重点，加快中幼林抚育、低效林改造、混交林培育和国家储备林基地建设，优化林分结构，提高林分质量，提高水源区的固土保水能力。县级以上水行政主管部门应当采取坡面整治、沟道防护、水土保持林草（包括生态林、经济林、种草）、疏溪固堤、治塘筑堰等措施，减少水土流失。

在秦岭范围禁垦坡度以下、5 度以上的坡地种植农作物的，

应当采取修建水平梯田、坡面水系整治、蓄水保土耕作等水土保持措施；植树造林、抚育幼林、种植中药材的，应当采取水土保持措施，防止水土流失。

严禁乱砍乱伐和陡坡开荒，禁止在河流两岸，铁路、公路和重要旅游线路两侧直观可视范围内，进行露天开采石材石料等非金属矿产资源的行爲。采矿企业应优化采矿工艺标准，严格执行开采工艺，最大限度减少地面扰动和破坏地下水系。推进秦岭北麓峪口水土保持综合治理。

严格生产建设项目水土保持方案申报审批，水土保持设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。强化建设项目事中事后监管，有效控制水土流失。

第二节 水源保护

实施最严格水质监管措施，确保汉江、丹江出省境断面水质达到国家要求，主要入库河流水质符合水功能区要求。落实最严格的水资源管理制度，实施用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污控制，以及各级政府水资源管理责任和考核“四项制度”，到2025年，秦岭范围用水效率达到并保持省内先进水平。

实施以控制单元为基础的水环境质量目标管理。依据主体功能区规划、水功能区和行政区划，划定陆域控制单元，建立流

域、水生态控制区、水环境控制单元三级分区体系。实施以控制单元为空间基础、以断面水质为管理目标的流域水环境质量目标管理。加快推进引汉济渭及其输配水工程建设。

深化“河长制”“湖长制”，进一步完善河湖健康保障体系和管理机制，维护河湖健康生命，实现河湖功能永续利用。加强河道岸线管控，在秦岭的河道、湖泊管理范围内，禁止围河（湖）造田、挖田造湖，违规修建房屋等建筑物（构筑物）、存放物料，擅自搭建旅游、渔业设施；禁止堆放、倾倒、掩埋、排放污染水体的物体，禁止其他危害河岸堤防安全及影响行洪安全的行为。

在秦岭范围调度水资源，建设水电站、水库等水工程，应当符合《条例》《总体规划》、秦岭水资源保护利用专项规划，明确保护范围，保障江河的合理流量和湖泊、地下水的合理水位，维护生态平衡。建设和运营涉河蓄水、拦水工程设施，应当保证生态基流量，采取修建过鱼设施等措施，消除或者减少对水生野生动物的不利影响。健全水资源保护监测体系，提高监督管理信息化水平，加强水资源保护监管。

保证饮用水水源安全，依法设立饮用水水源保护区，保护区分为一级保护区、二级保护区。必要时，可以在饮用水水源保护区外围划定一定的区域作为准保护区。饮用水水源保护区由所在地县级以上人民政府设置标牌、界桩。在一级保护区范围内，禁止建设与供水设施和保护水源无关的项目，关闭污水排放口，搬迁工业企业，清除工业废渣和生活垃圾。限期关闭二级保护区内

的直接排污口，取缔严重污染水质的网箱养殖、农家乐、旅游垂钓等活动，禁止新建、改建、扩建向水域排放污染物的建设项目，稳步推进水源保护区内移民搬迁。国家、地方供水工程水源涵养地和其他饮用水地表水、地下水的水源一级保护区、二级保护区、准保护区的管理，按照国家和本省饮用水水源保护的有关规定从严执行，确保供水达标达质。

制定饮用水水源地突发事件应急预案，对于水源地上游或周边分布有采矿、化工等污染性企业及临近交通干线的，应在水源保护区建设截污坝、截污沟（渠）、隔离墩（墙）等风险防范设施，并符合饮用水水源地达标建设要求。完善饮用水水源地监测管理体系，健全水源地水质自动监测体系和自动化信息传输、储存和公开系统。加强饮用水源监管执法检查，落实水源区范围潜在危险污染源排查全覆盖，

禁止使用不符合国家规定防污条件的运载工具，运载油类、粪便等污染物和有毒、有害物质通过饮用水地表水水源保护区。禁止运输危险化学品的车辆通过饮用水地表水水源保护区；确需通过的，应当采取有效安全防护措施，依法报公安机关办理有关手续，并通知饮用水水源保护区管理机构。省人民政府应当组织公安、交通运输等行政主管部门、铁路运输企业，规划危险化学品运输专用线路或者改变运输方式，避免和减少对饮用水地表水水源的危害。

专栏4 水源保护重点工程

综合整治黑臭水体。建立秦岭范围黑臭水体清单，采取控源截污、垃圾清理、清淤疏浚、生态修复等措施，加大综合治理力度，改善水体环境和质量。

开展地下水污染防治。加强城镇环保基础设施建设和改造，建立地下水污染防治分区体系，划定地下水污染保护区、防控区及治理区，全面打好污染防治攻坚战，保障地下水安全。

水资源保护监管能力建设。完善江河水量、水质监测体系，实施河道网格化和信息化管理建设，落实饮用水水源地环境风险防范和应急预案，提升监测能力和管理水平。

第三节 水功能区划

秦岭范围划分水功能区 55 个，其中渭河区 8 个、伊洛河区 3 个、嘉陵江区 15 个、汉江区 21 个、丹江区 8 个；属于源头水保护区的 19 个。到 2025 年，水功能区达到或好于 II 类水体比例超过 74.5%，秦岭北麓“72 峪”峪口出水水质达到 III 类及以上水质标准。

加强湖泊水体保护。对嘉陵江等江河源头及现状水质达到或优于 III 类的江河湖库开展生态环境安全评估，制定实施生态环境保护方案，落实控制单元治污责任，从严控制污染物排放量。到 2025 年，重要江河湖泊水功能区水质全部达标。

落实最严格水资源管理制度，强化水功能区监督管理，以水功能区为控制单元，以断面水质为管理目标，从严核定水域纳污容量，落实排污许可制，严格控制入河排污总量。建立健全水功能区分级分类监督管理体系和水功能区水质达标评价体系，加强秦岭水质状况监测。监测指标超过水功能区划标准的，应当依法

采取治理措施。

专栏 5 秦岭范围水功能区划及 2025 年水质目标

分区	一级功能区	二级功能区	代表河长 (km)	现状 水质	目标 水质	
渭河	清姜河宝鸡源头水保护区		21.0		Ⅲ	
	石头河太白源头水保护区		34.6		Ⅱ	
	黑河周至源头水保护区		76.0	Ⅱ	Ⅱ	
	涝河鄠邑区源头水保护区		35.0		Ⅱ	
	泔河西安源头水保护区		30.3		Ⅱ	
	漓河长安源头水保护区		18.7		Ⅱ	
	漓河长安源头水保护区		23.0		Ⅱ	
	灞河蓝田源头水保护区		35.2		Ⅱ	
伊洛河	伊洛河洛南源头水保护区		48.6		Ⅲ	
	伊洛河洛南开发利用区	伊洛河洛南	43.1		Ⅲ	
	伊洛河陕豫缓冲区		16.6		Ⅲ	
嘉陵江	嘉陵江凤县源头水保护区		60.0	Ⅱ	Ⅱ	
	嘉陵江凤县保留区		18.0	Ⅱ	Ⅱ	
	西汉水甘陕缓冲区		5.6		Ⅱ	
	嘉陵江略阳（上段）保留区		83.8		Ⅱ	
	嘉陵江略阳开发利用区	嘉陵江略阳饮用水源区		11.3	Ⅲ	Ⅱ
		嘉陵江略阳城关工、农业用水区		7.2	Ⅲ	Ⅲ
	嘉陵江略阳（下段）保留区		86.5	Ⅲ	Ⅱ	
	嘉陵江陕、川缓冲区		8.8		Ⅱ	
	旺峪河凤县源头水保护区		56.8		Ⅱ	
	青泥河略阳保护区		18.0		Ⅱ	
	西汉水甘陕缓冲区		5.6		Ⅱ	
	西汉水略阳保留区		23		Ⅱ	
	金家河略阳源头水保护区		27.4		Ⅱ	
	八渡河略阳开发利用区	八渡河略阳工、农业用水区		7.5		Ⅲ
	八渡河略阳源头水保护区			35.9		Ⅱ
广坪河宁强水保护区			25.0	Ⅱ	Ⅱ	

分区	一级功能区	二级功能区	代表河长 (km)	现状 水质	目标 水质
汉 江	沮河略阳源头水保护区		107.0		II
	沮河勉县保留区		17.0		II
	褒河留坝县自然保护区		111.0		II
	褒河汉中开发利用区	褒河汉中汉台饮用、农业 用水区	27.0		III
	褒河汉中保留区		37.5		II
	湑水河城固县自然保护区		142.5		II
	湑水河城固开发利用区	湑水河城固工、农业用水区	15.0		III
	傥水河洋县保留区		43.6		II
	傥水河洋县开发利用区	傥水河洋县饮用、农业用 水区	11.0		III
	子午河佛坪宁陕自然保护区		131.8		II
	子午河石泉西乡保留区		22.0		II
	恒河安康源头水保护区		99.0		II
	恒河安康开发利用区	安康城关农业用水区	10.0		III
	月河汉阴源头水保护区		20.5		II
	月河汉阴开发利用区	汉阴饮用、农业用水区	13.5		III
	月河汉阴保留区		57.0		II
	月河安康开发利用区	安康城关工农业用水区	22.0	III	III
	旬河旬、镇、柞源头水保护区		104.0		II
	旬河镇安、旬阳保留区		101.0		II
	乾佑河柞水、镇安保留区		140.0		II
金钱河山阳县保留区		185.0		II	
丹 江	丹江商州源头水保护区		12.0	II	II
	丹江商州保留区		52.0	III	II
	丹江商州开发利用区	丹江商州城关工、农业用 水区	21.5	III	III
	丹江商州、丹凤保留区		51.0	II	II
	丹江丹凤开发利用区	丹江丹凤工、农业用水区	7.0	III	III
	丹江丹凤、商南保留区		75.0		II
	丹江陕、豫缓冲区		25.0	II	II
	滔河商南源头水保护区		51.0		II

第四节 流域治理

以汉丹江综合整治和小流域治理为重点，严格执行重点水污染物排放总量控制制度。设区市、县（市、区）生态环境行政主管部门，应当根据上级人民政府下达的重点水污染物排放总量控制指标，拟定本行政区域重点水污染物排放总量控制实施方案，并报上一级生态环境行政主管部门备案。排污单位应当达标排放并符合排放总量控制要求。

实施以改善水质为主要目标的河道整治工程，严格控制在秦岭一般保护区内的河道岸线安排工业（含能源）项目，经批准必须建设的，优先安排河道流域治理，确保河道安全和水质达标。开展入河湖排污口综合整治和规范化管理，落实入河湖排污口登记、审批和监督管理制度。对现有登记的入河湖排污口进行规范化标准化改造，设置标识牌、缓冲堰板等；对未经过审批登记的非法排污口，应当全部取缔、封堵；对饮用水水源保护区、自然保护区等的入河排污口应当全部拆除关闭。提高工业废水回用率。

加强河湖水生态修复与治理，严格河湖生态空间管控，划定河湖管理和保护范围，加强河湖水域岸线保护。综合运用河道治理、清淤疏浚、自然修复、截污治污等措施，推进生态敏感区、生态脆弱区、重要生境和生态功能受损河湖的生态修复。以自然

河湖水系、调蓄工程为依托，因地制宜实施河湖水系连通工程。加强农村河道堰塘整治，改善农村人居环境和河流生态。

推进中小河流治理，提升生态治理水平和山洪灾害防治减灾能力。实施病险水库除险加固，消除病险水库隐患。开展山洪灾害防治，完善山洪灾害监测预警系统和群测群防体系。完善水文监测站网体系，提高自动化监测水平。

专栏6 流域治理重点工程

推进江河水生生态修复。实施重要水系连通工程，开展重点流域水生生态修复，保障河流生态水量，提高水生生态系统功能。

建设防洪工程。实施主要支流及中小河流防洪治理，病险水库除险加固，山洪沟治理，完善水文监测站网体系。

第六章 生物多样性保护

第一节 野生动植物保护

实施野生动植物资源普查、专项调查，调整重点保护陆生野生动植物名录，建立野生植物资源档案，加强秦岭珍稀野生动植物和古树名木群落保护。围绕植物物种的收集、引种驯化、栽培利用，开展组织培养、基因保存等植物多样性迁地保护研究。

组织开展野生动物及其栖息地状况调查、监测和评估，建立健全野生动物及其栖息地档案。在栖息地设置保护设施和标志，构建起“自然、多彩、连通”的生态廊道。开展珍稀动物繁殖、

疾病防治以及遗传多样性的研究与异地抢救保护工作。

坚决打击非法猎杀秦岭野生动物的违法犯罪行为，教育引导群众拒食野生动物，增强社会各方保护野生动物的自觉性，保障生物多样性。加强外来入侵物种危害性的公众教育，提高保护和防范意识。

专栏7 野生动植物保护重点工程

珍稀濒危野生动植物资源收集基地建设。设立秦岭国家植物园秦岭珍稀濒危野生植物种质资源收集区和秦岭种质资源繁育专区。依托西北农林科技大学、西北大学等科研优势，建设秦岭野生植物种质资源组织培育中心和秦岭重要生物种群基因库。

野生动植物保护基地建设。定期组织调查、监测和评估，建立秦岭野生动物及其栖息地、保护地档案。围绕植物物种的收集、引种驯化、栽培利用，开展组织培养、基因保存等植物多样性迁地保护研究。

国家级水产种质资源保护区建设。加大对秦岭范围国家级水产种质资源保护区投入，加强永久性界碑、救护中心、监测站等基础保护设施建设。开展水生生物资源养护、生态修复等工程，实施水生野生动物增殖放流工作。

第二节 重点生态系统保护

森林生态系统保护，加快保护区基础设施与保护能力建设，对破坏区森林生态系统进行修复治理，恢复退化生态系统的功能，努力维护现有各类生态系统功能。加强对森林生态系统水源与植被的动态监测和有害生物的预测预报及防治。利用卫星遥感宏观动态监测森林植被长势，利用气象预测预报、人工影响天气等科技手段，为森林生态系统保护提供基础支撑。

生物物种多样性保护，建设以自然保护区和森林公园为主体的物种保护体系，大熊猫、金丝猴、羚牛、朱鹮、大鲵、细鳞鲑、川陕哲罗鲑，以及红豆杉、独叶草、华山新麦草等珍稀动植物种群数量稳中有升，栖息地质量保持稳定。发展完善自然保护区群，构筑适宜的生态廊道，保证重要物种基因交流。建立珍稀物种抢救繁育基地和迁地保护基地，提高迁地保护科技水平。采取就地保护措施，建立珍稀植物保护小区。采集种子、枝条、生命幼体，进行人工库存保护，打造珍稀植物及种质资源重要保护基地。加大水生动物资源保护力度，做好增殖放流等工作。

生物遗传多样性保护，发挥秦岭大熊猫研究中心（省珍稀野生动物救护基地）、汉中朱鹮国家级自然保护区和秦岭野生动物园等在珍稀濒危野生动物迁地保护中的作用，加强生物遗传多样性保护。

第三节 湿地保护

全面开展湿地保护，对自然湿地和具有重要生态价值的人工湿地，实行优先保护和修复，对生态地位重要或遭受严重破坏的自然湿地实施抢救性保护，加快推进已批建湿地类型自然保护地建设力度。开展退化湿地生态恢复、栖息地恢复等工程建设，逐步改善湿地生态状况。到 2025 年，逐步提高湿地保护管理能力和水平，湿地生态系统和重要湿地物种栖息地环境得到改善，秦

岭湿地保护成效初显。到 2035 年，建立健全政府主导、社会参与、联合共管的湿地保护长效机制，逐步形成较为完善的湿地保护管理、科研和监测体系。

专栏 8 湿地保护重点工程

加大湿地保护力度。禁止在湿地开垦、填埋或者排干湿地，永久性截断湿地水源，挖沙、采矿，倾倒有毒有害物质、废弃物、垃圾，破坏野生动物栖息地和迁徙通道、鱼类洄游通道，滥采滥捕野生动植物，引进外来物种，擅自放牧、捕捞、取土、取水、排污、放生和其他破坏湿地及其生态功能的活动。

健全湿地保护制度。结合秦岭湿地资源现状，采取湿地自然保护区、湿地公园、湿地保护小区等方式保护湿地，健全湿地保护管理机构和管理制度，完善湿地保护体系，加强湿地保护。

实施退化湿地恢复。在重要生态区域探索建设具有综合功能和示范意义的小微湿地。对受损退化湿地、濒危物种栖息地的关键区域，采取栖息地恢复、地形整理等措施，恢复河流湿地地貌和植被，修复受损湿地生态系统，维护生物多样性。

第四节 林业有害生物防治

加大林业有害生物、外来物种防控力度，重点防控松材线虫病等重大生态安全风险，减少林木损失。到 2025 年，林业有害生物成灾率控制在 4.5‰ 以内。

经省农业农村、林业行政主管部门确定为植物检疫对象的，应当依法划定疫区和保护区，采取封锁、消灭等措施，防止植物检疫对象传出、传入。对可能造成疫情蔓延的染疫植物，应当及时清除。县级以上农业农村、林业行政主管部门和海关应当加强对病虫害、有害生物的监测和检疫，及时通报相关信息，依法采

取措施做好防护工作，防止病虫害、有害生物的侵入和蔓延。加强对秦岭范围松材线虫病检疫监管基础设施建设，提高各级对松材线虫病的检疫监管、检验鉴定和除害处理能力，遏止松材线虫病快速蔓延态势。

专栏9 林业有害生物防治重点工程

林业有害生物预警指挥体系建设。建设林业有害生物监测预警系统，林业有害生物防控指挥系统，健全省、市应急防控体系，完善道路检疫检查站等检疫封锁体系。

林业有害生物应急队伍建设。组建应急防治队伍，加大应急防治设备、药剂储备。定期开展防治技能培训和应急演练，提高林业有害生物灾害防控能力。

第五节 自然保护地体系建设

到2025年，初步建立以国家公园为主体的自然保护地体系，自然保护地设置重叠、边界不清、多头管理、权责不明等问题基本解决。开展秦岭国家公园建设前期工作。对未纳入国家公园、自然保护地的重要保护价值区域，因地制宜，加强保护。积极推动华山世界自然遗产、自然与文化双遗产申报工作。

组织开展自然保护区、自然公园等其他自然保护地确权登记工作。通过确权登记，明确自然保护地范围内各类自然资源的数量、质量、种类、分布等自然状况，所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体以及权利内容等权属状况。

建设大熊猫国家公园陕西片区，扩大大熊猫野生种群数量和

栖息地范围。通过植被恢复、道路优化、生态搬迁、生态移民等措施对受损、退化、破碎化的栖息地进行恢复改造，实施抚育间伐并栽种大熊猫栖息地乡土树种、恢复大熊猫喜食竹种等措施，对大熊猫栖息地中存在的集中连片的人工林进行改造，使其逐步恢复成为适宜大熊猫生存的自然生态系统。

专栏 10 自然保护地体系建设重点工程

全面启动秦岭国家公园前期建设。将秦岭范围生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的生态核心区域纳入秦岭国家公园，推进秦岭生态系统的原真性和完整性保护。

提升自然保护区综合保护能力。完善野生动物疫源疫病监测防控体系，开展极度濒危野生动物和极小种群野生植物拯救保护，提升综合保护能力，逐步建立自然保护区“天地一体化”动态监测体系。

优化观测网络。立足问题导向和监管需求，突出重要生态系统类型和重点关注物种，优化调整生物多样性观测网络，设置观测样地，开展长期观测，关注物种、种群及其环境变化状况和趋势。

开展生物多样性状况调查与评估。开展秦岭区域生物多样性本底、分布、动态变化和威胁因素调查，对分布格局特征、保护状况与保护成效定期综合评估，提出生物多样性保护对策建议。

第七章 开发建设活动的生态环境保护

第一节 矿产资源开发

禁止核心保护区、重点保护区勘探、开发矿产资源和开山采石，禁止在秦岭主梁以北的秦岭范围内开山采石。已取得矿业权的企业和现有采石企业，由县级以上人民政府依法组织限期退出。

秦岭核心保护区内已有矿业权，一律停止勘探、开采活动。探矿权、采矿权范围全部在核心保护区内需关闭退出的矿业权，由县级人民政府发布关闭公告，自然资源行政主管部门按审批权限于2020年底前办理勘查许可证或采矿许可证注销登记手续；探矿权、采矿权范围部分在核心保护区内可扣减避让的矿业权，自然资源行政主管部门按审批权限于2020年底前办理勘查许可证或采矿许可证变更（扣减面积）登记手续。

重点保护区内已有探矿权一律停止勘探活动，探矿权人不得在秦岭重点保护区进行设计和勘探施工。已施工工程应当及时封堵、填埋，进行覆土复绿等恢复治理。探矿权范围全部在重点保护区内需关闭退出，部分在重点保护区内可扣减避让的于2020年底前办理勘查许可证变更（扣减面积）登记手续。重点保护区内已有采矿权，采矿权人应及时办理扣减避让或注销登记手续。开采标高部分在重点保护区可扣减避让的，由县级人民政府督促采矿权人主动申请扣减避让，自然资源行政主管部门按审批权限于2020年底前办理采矿许可证变更手续；开采标高全部在重点保护区无法扣减需关闭退出的，由县级人民政府发布关闭公告，自然资源行政主管部门按审批权限于2020年底前办理采矿许可证注销登记手续。部分范围在重点保护区内的开采矿山，凡2020年底前仍未调整到位的或因地形地表等原因无法扣减调整的，不再办理采矿权登记手续，并由县级人民政府予以关闭退出。

在一般保护区新建、扩建、改建矿产资源开采项目和秦岭主梁以南的一般保护区开山采石，应当符合《条例》《总体规划》和秦岭矿产资源开发专项规划等的要求，进行环境影响评价，依法办理审批手续。一般保护区内，依法取得勘查、采矿许可证等相关审批手续的矿业权人，应当按照绿色勘查有关要求和绿色矿山建设标准开展作业，必须采用先进工艺技术和措施，提高资源综合利用率，减少对山体、水体和植被等的损害。

现有矿山企业不得采用国家明令淘汰的落后工艺、技术和设备；已建成项目采用淘汰的落后工艺、技术和设备的，必须加快升级改造，由县级以上人民政府依照管理权限责令限期改造、停产或者关闭。新建矿山必须按照绿色矿山标准进行建设。到2025年，大中型矿山的绿色矿山建设率达到60%以上，小型矿山按照绿色矿山标准进行规范管理。到2035年，绿色勘查新体系基本建立，绿色矿山格局基本形成，矿业高质量发展取得成效。

第二节 交通设施建设

按照绿色生态理念，科学布局综合交通运输网络，统筹推进公路、铁路、水路等交通方式融合发展，推动通道资源集约利用，实现交通与秦岭生态环境保护高质量发展。公路、铁路等交通设施建设，应当符合《总体规划》要求，统筹规划，生态选

线、科学选址，优先采取桥隧等工程技术措施，绿色施工避免高强度、大面积开挖，减少对山体、饮用水水源、植被等生态环境的破坏。在建交通项目建设应强化环保措施应用，最大限度降低施工对生态环境的影响。加强道路两侧补绿、植绿、护绿，对取料场、废弃物堆放场进行有效治理和综合利用，不得向河道、湖泊、水库等水体倾倒废弃物。加强秦岭范围公共交通站点、非机动车道建设，积极推广新能源公共交通运输工具，鼓励居民绿色出行。

交通设施建设过程中，要落实环境影响评价文件提出的各项生态环境保护措施，不占或者少占林地耕地，对建设周期长、生态环境影响大的建设工程实行工程环境监理。设施建设时应当采取措施，保护秦岭生物多样性和水源涵养功能。封闭式道路建设应当根据野生动物的生活习性、迁移规律，采取修建野生动物通道等措施，消除或者减少对野生动物的不利影响，避免形成新的生态孤岛。经过重点保护野生动物活动区域的已建成道路改建、扩建时，其设计、施工方案中应当包含设置野生动物通道、交通减速设施及警示标志的内容。

第三节 城镇乡村建设

按照规划控制、基础先行、功能配套、生态友好的原则，统筹推进城乡基础设施、公共服务设施建设，严控新增用地，合理

绿地布局，突出地域文化特色，因地制宜推进城镇乡村发展。引导秦岭范围县城集约发展，结合用地条件、环境承载能力等要素，通过控制疏解、重点培育等方式加强生态保护和环境修复，合理疏导人口转移。有序建设特色小城镇，突出集约节约利用土地，体现地域文化特色，推进省级重点示范镇、文化旅游名镇和特色小镇、避暑旅游小镇、气候康养旅游小镇等建设，引导和促进人口、产业、公共资源等要素向特色集镇集聚。加强城乡生活污水处理、生活垃圾无害化处理、供排水等公共设施建设，到2025年，城市生活污水集中处理率超过95%，县城生活污水集中处理率超过88%。在人口相对集中的村庄推广使用沼气、太阳能等清洁能源，统一规划建设生活垃圾处理、污水排放等设施。

做好移民搬迁安置工作，科学组织移民搬迁，确定移民安置点，采取优先实施生态搬迁等措施，引导核心保护区内的居民有序迁出。已经实施移民搬迁的，原有建筑物、构筑物应当限期拆除，恢复生态。实现人与自然和谐发展。

立足村庄自然生态资源、环境条件和发展基础，建成一批宜居宜游美丽乡村。推进农村危房改造、饮水安全、电网改造升级、信息化建设和村庄道路硬化、亮化、绿化工程，实现农村环境综合整治全覆盖。推进移风易俗、文明进步，提高农村文明程度。历史文化名镇名村和传统村落中的建筑维护和修缮应当按照相关规划的要求实施，保持其传统格局、历史风貌和空间尺度。

严格控制秦岭范围房地产开发，在秦岭核心保护区、重点保护区禁止房地产开发，在一般保护区进行房地产等各类建设活动，要符合《条例》、国土空间规划、秦岭生态环境保护规划和控制性详细规划等的要求，依法办理审批手续。

在核心保护区、重点保护区禁止新建、扩建、异地重建宗教活动场所。在宗教活动场所内改建或者新建建筑物，在寺观教堂内修建大型露天宗教造像，在一般保护区新建、扩建、异地重建宗教活动场所，应当符合《条例》和秦岭生态环境保护规划、国土空间规划等的要求，并依法办理审批手续。

在文物保护单位保护范围内，不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业，因特殊情况需要进行的，必须严格按照规定报批，并确保文物保护单位的安全。在文物保护单位的建设控制地带内实施建设工程，应严格按照《文物保护法》有关规定执行。

秦岭范围建设的殡葬设施，应当按照节地生态、保护环境的原则统一规划，并符合《条例》和国土空间规划等的要求，依法办理审批手续。

第四节 旅游开发建设

秦岭的旅游景区要适度利用生态资源，明确最大承载量，科学规划、合理设计、总体布局，实现建筑风格、体量与当地生态

环境相协调。旅游景区规划要突出生态旅游，符合《条例》和秦岭生态环境保护规划、省秦岭旅游专项规划等的要求，依法报有关行政主管部门批准。在秦岭范围依法批准的旅游景区开展生态旅游、建设旅游项目，应当严格执行批准的旅游景区规划，景区管理机构应当制定旅游景区生态环境保护方案，报批准其设立的人民政府审定后组织实施。景区建设、运营应当推广使用环保材料和运输工具，避免和减少对生态环境造成不利影响。

秦岭旅游景区、景点管理机构要加强公共卫生管理，实施景区、景点污水、垃圾处理工程，对产生的生活垃圾实行分类收集、统一清运、集中处置；对产生的生活污水进行无害化处理，保证污水达标排放；禁止随意弃置和排放生活垃圾、污水；优先使用清洁能源，旅游观光车及其他服务设施应符合环境保护要求。对自然生态环境和自然景观有损害的旅游景点和设施，由县级以上人民政府责令限期整改、关闭或者拆除。旅游基础设施建设应符合《条例》和秦岭生态环境保护规划等的要求，并依法办理审批手续。在旅游景区规划建设索道、滑道、滑雪（草）场等项目的，应当依法进行环境影响评价，报省人民政府审定后，依法办理审批手续。

乡村旅游应当由县（市、区）政府统一规划，合理布局。乡村旅游经营集中的地方，县（市、区）、乡（镇）政府，街道办事处和村（居）民委员会应当加强乡村旅游厕所、垃圾容器、垃圾集中处理场所等环境卫生基础设施建设和改造，对生活垃圾和

污水统一处置。

加强农家乐规范化管理，规范审批手续，按照规定设置生活垃圾、污水收集处理装置，不得随意排放。规划建设农家乐（民宿）要依托原有村落、自有房屋条件，符合《条例》和国土空间规划、秦岭生态环境保护规划、乡村规划等相关规划要求。规划建设沿山公路两侧的农家乐（民宿），应尽量控制在交通便利、人口较集中的村镇周围，其污染防治纳入村镇环境整治进行统一建设。鼓励具备条件地区发展农家乐（民宿）集群式旅游村，突出区域、地域特色，开展“星级农家乐（民宿）”创建工作。

第八章 生态环境修复治理

第一节 矿山地质环境

按照“保证安全功能、突出生态功能、兼顾景观功能”原则，采取宜林则林、宜草则草、宜藤植藤等措施，综合治理矿产资源开发、削山采石等造成的生态破坏和环境污染，恢复区域整体生态功能。

全面落实恢复治理责任，自然资源、生态环境行政主管部门指导督促企业编制并实施矿山地质环境保护与土地复垦、生态环境恢复治理方案，严肃查处不履行生态环境治理修复责任或者治理修复不符合要求等行为。无法确定责任人的，由县级以上人民

政府指定相关行政主管部门负责矿山环境污染治理和生态修复。

加快推进历史遗留矿山地质环境恢复治理，倡导“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”模式，推进矿山生态修复，确保到 2025 年历史遗留矿山地质环境治理率达到 50%。

专栏 11 矿山地质环境修复与治理重点工程

实施分区分类治理。按照“区内相似、区间有异”原则，结合秦岭生态环境保护要求和相关功能区划，按照矿业开发强度、地质环境影响程度将秦岭范围按照核心保护区、重点保护区、一般保护区分类进行矿山地质环境治理，建立矿山地质环境修复与治理示范点。

建立动态监测体系。建立省市县三级地质环境动态监测体系，加强矿区地质灾害监测、地形地貌景观破坏监测，到 2025 年，实现矿山地质环境动态监测体系全覆盖。

第二节 小水电站

在核心保护区、重点保护区内禁止新建水电站。一般保护区原则上不再新建小水电站项目。

核心保护区内已建成或者在建的水电站，由县级以上人民政府依法组织限期退出、拆除，恢复生态。重点保护区内已建成或者在建的水电站，由县级以上人民政府依法组织限期整治或者退出、拆除，恢复生态。2020 年底前，按照“能退尽退、能拆尽拆、能改尽改”的原则，完成秦岭范围水电站退出、拆除和整治工作具体方案，报省政府批准后实施，确保不出现秦岭生态环境

保护风险点。

分类推进小水电站整治，对违规建设的小水电站项目坚决取缔或退出、拆除，恢复生态；对保留的项目，造成河流脱流的，应当通过改建或新建生态流量泄放设施、调整调度运行方式等措施，保证河流正常生态需水要求，对影响水生生物洄游繁殖的应当补建水生生物洄游通道和远程监管设施。

第三节 尾矿库

全面排查在用、停用、废弃及闭库后再利用的尾矿库，督促企业开展尾矿库环境风险和安全隐患排查治理，编制尾矿库环境应急和安全生产应急预案。强化尾矿库源头监管，确保尾矿库总量“只减不增”。加强尾矿库安全监督管理，组织联合巡查和隐患排查，深入开展尾矿库重大事故隐患治理，关闭不具备安全生产条件的尾矿库。到 2025 年，闭库销号一批无主库和长期停用尾矿库。到 2035 年，推动尾矿库安全生产管控体系有效运转，尾矿库本质安全水平得到显著提升。

矿产资源开发企业对尾矿库安全终身负责，按照“谁开发，谁治理”的原则，严格落实矿产资源开发企业安全生产、环境保护主体责任，提高建设标准，排查治理安全隐患和环境风险，确保尾矿库安全运行。对已解散或者关闭、破产的矿产资源开发企业尾矿库的管理，由矿产资源开发企业的出资人或者其上级主管

单位负责；无法确定责任人的，由县级以上人民政府指定管理单位负责。

鼓励尾矿综合利用，以矿山企业为主体实施固体废弃物资源化综合利用示范工程，提高固体废弃物资源化利用率，减少污染物排放。

第四节 地质灾害

开展秦岭范围地质灾害调查与评价，摸清秦岭范围崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害发育地带和数量，科学分析降水等致灾因素，有计划地进行重点县城、城镇地质灾害评估，完成地质灾害易发区和重点防治区划定。根据秦岭地质环境变化情况，适时组织开展重点区域地质灾害补充调查。

因自然因素造成的地质灾害，确需治理的，由县级以上国土资源行政主管部门组织实施，所需治理经费由县级以上人民政府按照国家有关规定列入财政预算。因工程建设等人为活动引发的地质灾害，由责任单位承担治理责任，并负担地质灾害治理工程所需的勘察、设计、施工、监理、维护等费用。

完善秦岭范围地质灾害综合防治体系，加强地质灾害专业监测能力建设，建立地质灾害监测网络和预警信息系统，加快推进地质灾害大数据中心、智能识别中心、监测预警会商平台建设，提升秦岭范围地质灾害防御能力。

第五节 农村环境

加强农村环境治理，推进新一轮农村环境综合整治，建设健康、宜居、美丽家园。完善农村生活垃圾“户分类、村收集、镇转运、县处理”模式，鼓励就地资源化利用。以秦岭北麓、汉江沿岸为重点，加快推进重点镇污水垃圾设施建设，积极推进城镇污水、垃圾处理设施和服务向农村延伸。实施“厕所革命”，开展农村厕所无害化改造，因地制宜合理选择上下水冲式、三格化粪池式、双瓮式、漏斗式改厕模式，同步实施粪污有效治理，健全改厕长效管护机制和监督管理制度，加快实现农村无害化卫生厕所全覆盖。持续推进秸秆饲料化、肥料化、基料化综合利用。

加强农业面源污染防治，实施化肥减量化行动，集成推广配方施肥、水稻侧深施肥、玉米种肥同播、小麦一次性施肥等施肥技术和新型肥料产品，不断提高肥料利用率，建立化肥减量增效试点。鼓励开展秸秆还田、种植绿肥、增施有机肥和生物菌肥，合理调整施肥结构，引导农民积极施用农家肥。积极推进农药减量和农膜回收利用。加快绿色防控技术推广，提升防控装备水平，有效提升病虫害防治组织化程度和科学化水平。按照农牧结合、种养平衡的原则，科学规划布局畜禽养殖，推行标准化规模养殖，配套建设粪便污水贮存、处理、利用设施，因地制宜推广畜禽粪污综合利用技术模式，规范和引导畜禽养殖场做好废弃物

资源化利用，进行健康生态养殖。

第六节 重金属污染

加快淘汰不符合国家产业政策的有色金属矿产资源开采、选矿、冶炼企业，责令关停污染物排放强度大、污染物排放长期超标、经限期治理后仍不达标的企业。鼓励企业使用清洁生产先进技术，提高资源利用率，减少重金属污染物的产生和排放。推进重金属污染防治、土壤修复示范工程，解决有色金属采选及冶炼产生的固体废弃物污染历史遗留问题。

加强企业重金属自动监测体系建设，建立部门联合监管体系。建立涉重点重金属预警和事故应急体系，完善重金属污染人体健康监测和报告制度。

第九章 绿色发展

第一节 循环经济

根据秦岭发展基础和资源环境承载能力，在严格保护的前提下，有序发展循环经济，促进资源综合利用，推动企业循环式生产、园区循环式发展、产业循环式组合，形成以汉中、安康、商洛循环经济产业核心聚集区为主体，以主导产业明晰、服务功能完善、环保要求达标的特色循环经济园区为支撑的绿色循环发展

新格局。

淘汰高污染、高耗能、高排放落后产能，搞好园区和重点企
业循环化改造，推进节能减排技术系统集成应用，加强再生资源
回收、加工、利用，切实减少污染物排放。严格园区产业准入条
件，加强环境保护监管，严格履行同时设计、同时施工、同时投
产使用制度，确保循环经济园区废水、废气和固体废弃物处理稳
定达标。

依托秦岭生态、区位、资源优势，积极承接环境友好型产业
转移，推进先进工艺技术应用，构建清洁能源、先进制造、文化
旅游、生物医药、养老健康、富硒食品等循环经济产业链。

第二节 特色农业

顺应个性化、高端化消费新趋势，推进农业供给侧结构性改革，
探索适合秦岭范围自然条件和经济发展要求的生态农业模式，扩
大绿色、生态、健康、安全农产品供给。加快绿色食品、有机农
产品和农产品地理标志认证。

促进农产品向优势产区集中，加强茶叶、食用菌、核桃、蓝莓、
板栗、魔芋、家畜家禽等的规模化种植养殖，推进标准化生产
和深加工，建成若干特色农产品产业带。依托秦岭北麓沿山路
周边生态环境资源和基础设施优势，积极发展生态型休闲农业。
利用秦岭优越的气候和植物资源条件，发展花卉种苗产业。

推进中药材产业基地建设，发展天麻、杜仲、元胡、山茱萸、西洋参、大黄、附子、银杏、黄姜、绞股蓝、丹参、五味子、连翘、黄芩、猪苓等道地药材规模化种植和精深加工，在重点药材产区建立中药产业园区，完善中药材仓储、物流、交易体系，形成地区性集聚辐射效应，促进中药材产业提质增效和药农持续增收。

第三节 生态旅游

坚持生态旅游理念，建立健全严格的绿色旅游标准和认证体系，加大“中华民族祖脉”形象宣传力度，推动形成绿色旅游消费方式，协同推动生态旅游高质量发展和生态环境高水平保护，到 2025 年基本建成世界知名生态旅游目的地，成为美丽中国山岳典范。

以创建全域旅游示范省为载体，推动旅游体制机制创新、旅游产业融合发展、旅游公共服务优化、发展成果共建共享，培育秦岭北麓、秦岭南麓、秦巴腹地、汉江生态经济带、丹江生态城镇群五大生态旅游风景道，重点建设绿化、标识、游憩、驿站等系统，促进生态环境保护形成串珠式组团。依托自然公园、森林康养基地、历史文化名镇名村等，加强高 A 级景区和旅游基础设施建设。积极推进“国家气候标志”创建。加快实施“互联网+旅游”行动计划，推进智慧旅游发展。严格依照规划建设旅游项

目、开展生态旅游活动，制定实施旅游景区生态环境保护方案。加强红色旅游基础设施建设，开发一批精品红色旅游项目、红色教育基地，形成秦岭红色旅游精品产品体系。

第四节 产业准入

根据国家和全省主体功能区规划、自然保护区体系等要求，结合秦岭规划分区保护的重点任务，依据产业结构调整指导目录、全国市场准入负面清单、生态环境保护准入清单、绿色产业指导目录，充分衔接国家重点生态功能区县产业准入负面清单，制定重点保护区、一般保护区产业准入清单。产业准入清单由省政府批准后公布实施。

鼓励绿色循环、节能环保、有机农业、生态旅游、健康养老等产业发展，加大高耗能、高排放重点行业落后产能淘汰力度，禁止高污染、高环境风险等行业进入，推进建立以生态产业化和产业生态化为主体的生态经济体系。

按照产业准入清单的要求，严格建设项目审批，落实生态环境保护责任，加强事中事后监管。动态监控产业清单制度落实情况，科学分析各类产业发展行为对秦岭生态系统变化造成的影响，及时完善产业准入清单制度。

第十章 保障和改善民生

第一节 巩固脱贫攻坚成果

按照“六个精准”和“五个一批”总体要求，围绕“两不愁三保障”目标，严格落实“四个不摘”要求，推进川陕革命老区振兴发展，聚焦深度贫困地区，落实精准帮扶措施，如期实现秦巴山区集中连片贫困地区脱贫攻坚目标，持续巩固脱贫攻坚成果，建立解决相对贫困问题长效机制。

因地制宜发展区域特色产业，将更多脱贫户嵌入产业发展链条，建立更加稳定的利益联结机制。推广“山上兴产业、山下建社区、社区办工厂”发展模式，壮大村集体经济，建设扶贫车间、培育就业扶贫基地，加大就业技能和实用技术培训，促进多元化创业就业。积极发展电商经济，加大产销对接，激活消费扶贫潜力。统筹落实社会兜底保障。

持续加大农村安全饮水工程、农村电网升级改造投入力度，持续提高通讯光纤和宽带覆盖率。扎实推进易地扶贫搬迁后续扶持，做好移民安置点基础设施、公共服务、产业配套和社区治理等工作，促进群众融入社区生活。探索实施宜居搬迁工程，深入实施新以工代赈工程。

第二节 实施乡村振兴战略

按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，加快推进乡村振兴战略落地落实。因地制宜发展茶叶、核桃、食用菌等特色产业，支持“汉中仙毫”“安康富硒”“商洛核桃”和“柞水木耳”“太白高山蔬菜”“眉县猕猴桃”“凤县花椒”“镇安板栗”“洋县黑米”等知名品牌建设，鼓励龙头企业、专业合作社、家庭农场等新型经营主体与农户建立紧密的利益联结关系，推进“互联网+农产品”销售体系建设。

推进农村人居环境整治，到2025年实现秦岭村庄污水和生活垃圾得到有效治理。充分保护乡村原始生态文化、古建筑群等历史遗迹，保留乡村特色，保护传承乡村传统文化，完善村规民约，引导农村社会风气良好发展。鼓励广大农村居民积极参与乡村治理，强化乡村振兴人才支撑，构建自治、法治、德治“三治结合”的治理体系。加强职业技能培训，引导农民工返乡创业、就地就近就业，深化苏陕、津陕对口协作，大力推广“社区+工厂”“社区+景区”“社区+园区”等就业模式，鼓励新型农业经营主体延长产业链、增加附加值。

第三节 推进公共服务发展

优先发展教育事业，积极扶持普惠性民办幼儿园发展，到

2025年学前三年教育毛入园率达到96%以上。改善义务教育薄弱学校基本办学条件，落实农村义务教育学生营养改善计划，推进义务教育均衡发展。围绕秦岭特色产业发展，加快发展职业教育，优化人才培养。提升公共卫生服务水平，加强和完善突发公共卫生事件卫生应急体系，推进疾病预防控制体系建设，加强基层医疗卫生服务能力建设。发挥秦岭中医药资源优势，大力支持中医药和医药事业发展。健全公共文化基础设施，加强秦岭历史文化名城、名镇、名村保护，促进陕南民歌、陕南戏曲的保护和传承。加强就业和社会保障，鼓励退役军人、返乡农民工在秦岭生态环境保护等领域创业就业，实施高校毕业生创业引领计划。健全社会养老服务体系 and 城乡社区服务体系，鼓励社会力量办养老设施，发展社区和居家养老。

第十一章 规划实施

第一节 保护职责

省政府对秦岭生态环境保护工作负总责，设区市人民政府对本行政区域内秦岭生态环境保护工作负主体责任，县（市、区）政府对本行政区域内秦岭生态环境保护工作负属地责任，乡（镇）政府、街道办事处做好辖区内秦岭生态环境保护相关工作。省级有关部门各负其责，协同配合，共同做好秦岭生态环境保护工作。

省秦岭生态环境保护委员会负责秦岭生态环境保护的统筹规划、综合协调和监督检查工作。各级秦岭生态环境保护委员会办事机构，负责协调、指导、监督、检查同级秦岭生态环境保护委员会工作部署的落实情况。

加强秦岭生态环境保护省际协调合作，围绕生态环境、产业布局、水资源保护等重点方面，共同推进重点工作，共同争取国家政策资金支持，共同维护国家重要生态安全屏障。

第二节 规划体系

围绕贯彻落实《总体规划》，组织编制污染防治、水资源保护利用、水土保持、天然林保护、湿地保护、生物多样性保护、矿产资源开发、旅游等专项规划，加强专项规划之间相互衔接，逐步实现“多规合一”。

设区市根据《总体规划》，组织编制本行政区域内秦岭生态环境保护规划，绘制本行政区域内秦岭生态环境保护规划分区保护图。县（市、区）依据省、设区市规划要求，制定秦岭生态环境保护实施方案，绘制本行政区域内秦岭生态环境保护规划分区保护详图。

第三节 制度建设

开展秦岭资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评

价，挖掘秦岭生态产品市场价值，推行生态产品价值评估、市场交易等试点，推动建立健全秦岭生态产品价值实现机制，支持商洛市积极争取秦岭生态产品价值实现试点。

认真落实《生态环境损害赔偿制度改革方案》《陕西省生态环境损害赔偿制度改革实施方案》，全面实施生态环境损害赔偿制度，依法开展秦岭生态环境损害赔偿工作，做到应赔尽赔。

建立健全生态保护补偿机制，加大财政转移支付力度，对秦岭生态环境保护地区给予生态保护补偿，推进生态环境受益地区与生态保护地区、流域下游与上游之间建立横向补偿关系，争取国家对南水北调中线水源地生态保护和修复资金支持力度。

第四节 资金投入

省级部门和市、县政府要依法统筹相关资金，增加资金投入，创新支持方式，用好涉及生态环境保护、基础设施建设、产业发展等有关专项资金。争取国家政策和资金支持，因地制宜发展对生态环境有益的特色产业，改善当地人民群众生产生活条件。

用好秦岭生态环境保护专项资金，推进水源涵养、水资源保护、水土保持、生物多样性保护、植被恢复、矿山环境治理等有关秦岭生态环境保护 and 生态系统监测、维护、修复及其综合管理工作，省市县纳入年度财政预算予以保障。建立多元化投融资机

制，拓展秦岭生态环境保护资金捐助、资助方式，鼓励国外资金、社会组织和个人捐助、资助秦岭生态环境保护工作，通过开发信托产品、金融衍生产品等方式引导社会资金投入，支持绿色金融发展。

用好国家南水北调水源地支持政策，加强与受水区域协作，通过资金补助、产业转移、人才培养、园区共建等多种方式，加大水源涵养地生态补偿力度。

第五节 科技支撑

开展水资源及流域水环境保护、生物多样性保护、重金属污染、矿山生态恢复治理、地质灾害预警等重大科技攻关，加快突破一批关键核心技术，促进科技成果应用，提高环境治理水平。

加大先进科技手段在秦岭生态环境保护工作中的应用力度，开展生态修复型人工影响天气技术应用，合理开发空中云水资源，对自然灾害及其有关要素进行实时监测，确保预警响应效果。

第十二章 监督管理

第一节 考核评估

继续实施秦岭生态环境保护工作年度目标责任考核，科学设置考核指标体系，激励引导设区市和省级有关部门落实保护责

任，强化工作举措。构建统一的秦岭生态状况评估体系，建立秦岭范围生态环境保护状况监测网络，开展秦岭生态环境系统功能、生物多样性状况、生态保护监管等监测评估，发布秦岭生态状况监测评估报告。

第二节 网格监管

按照“两图叠加、两防结合、四级联动、一个平台、共享共用”的原则，优化秦岭范围网格区域划分，增强信息化网格化监管系统功能，提升卫片发现异常问题线索能力，加强无人机等必要的监测设备配备，做到早发现、早处置。整合生态环境监督网格员、护林员、巡河员等行业监管力量，完善网格员人员调整、日常巡查、激励奖惩等制度，利用5G通信、人工智能、大数据、卫星遥感、视频监控和地理信息系统（GIS）等技术，建设统一底图、数据共享、天地一体、上下协同的“数字秦岭”系统，建立宏观调控、评价客观、立体监测、动态调整的生态文明评估体系。

第三节 社会监督

畅通秦岭生态环境保护举报渠道，公布投诉、举报联系方式，完善公众监督和举报反馈机制，方便公众监督。

依法对破坏、污染秦岭生态环境的行为，开展公益诉讼等活

动。强化舆论监督，及时曝光破坏秦岭生态环境问题、突发环境事件、环境违法行为。

第四节 宣传引导

将国家公园、自然保护区、各类自然公园等作为学习贯彻习近平生态文明思想、宣传《条例》、解读《总体规划》和普及秦岭生态环境保护知识的重要阵地，提高保护秦岭生态环境的自觉意识。开展秦岭生态环境保护进机关、进单位、进社区、进课堂等活动，共同营造保护秦岭的良好氛围。充分利用报刊、广播电视、网络媒体等平台，创新宣传手段，提高秦岭生态环境保护成效的社会认可度，积极营造全社会爱秦岭、护秦岭的良好风气。

持续开展秦岭环保志愿行动等公益志愿活动，利用“六五环境日”“爱鸟周”“国际生物多样性日”“世界野生动植物日”“国际湿地日”等开展各类宣传活动，提高群众生态环境保护意识，激励全省干部群众当好“秦岭生态卫士”。

- 附件：1. 秦岭生态环境保护总体规划范围
2. 秦岭生态环境保护规划分区保护示意图
3. 核心保护区示意图
4. 重点保护区示意图
5. 设区市秦岭生态环境保护规划分区保护示意图

秦岭生态环境保护总体规划范围

名称	区县名称	范围	涉及乡（镇）、街道
西安	灞桥区、临潼区、蓝田县、长安区、周至县	部分	灞桥区洪庆街道、秦陵街道、铁炉街道、小金街道、仁宗街道、斜口街道、穆寨街道、骊山街道、太乙宫街道、子午街道、东大街街道、王莽街道、深镇街道、引杨庄街道；鄠邑区石井镇、庞光街道、草堂街道、蒋村镇、玉蝉街道、景区管理局；蓝田县葛牌镇、小寨镇、鞏川镇、汤峪镇、蓝峪镇、焦岱镇、前卫镇、蓝关街道、九间房镇、普化镇、灞源镇、玉山镇、三里镇、洩湖镇、厚镇镇、华胥镇、三官庙镇；周至县板房子镇、王家河镇、厚畛子镇、陈河镇、骆峪镇、集贤镇、马召镇、九峰镇、楼观镇、广济镇、翠峰镇、竹峪镇
宝鸡	太白县、凤县	全部	太白县鹦鸽镇、咀头镇、桃川镇、太白河镇、王家垭、靖口镇、黄柏塬镇；凤县凤州镇、河口镇、红花铺镇、黄牛铺镇、留凤关镇、坪坎镇、唐藏镇、平木镇、双石铺镇
	渭滨区、陈仓区、岐山县、眉县	部分	渭滨区石鼓镇、八鱼镇、马营镇、神农镇、高家镇；陈仓区钓渭镇、天王镇、磻溪镇、坪头镇、拓石镇；岐山县蔡家坡镇；眉县营头镇、汤峪镇、横渠镇、齐镇

名称	区县名称	范围	涉及乡(镇)、街道
渭南	临渭区、华州区、华阴市、潼关县	部分	临渭区桥南镇、阳郭镇；华州区金堆镇、高塘镇、大明镇、杏林镇、瓜坡镇、莲花寺镇、柳枝镇；华阴市罗敷镇、华山镇、孟塬镇、岳庙街道；潼关县城关街道、大要镇、桐峪镇
汉中	略阳县、留坝县、佛坪县	全部	略阳县横现河街道、兴州街道、徐家坪镇、马蹄湾镇、乐素河镇、金家河镇、接官亭镇、黑河镇、郭河镇、观音寺镇、仙台坝镇、硃口驿镇、五龙洞镇、两河口镇、白水江镇、西淮坝镇；留坝县柴柏街道、江口镇、玉皇庙镇、武侯镇、火烧店镇、武关镇、马道镇、青桥驿镇；佛坪县袁家庄街道、长角坝镇、西岔河镇、大河坝镇、陈家坝镇、石墩河镇、岳坝镇
	汉台区、城固县、洋县、西乡县、勉县、宁强县	部分	汉台区宗营镇、汉王镇、武乡镇、河东店镇；城固县原公镇、老庄镇、桔园镇、双溪镇、小河镇；洋县黄家营镇、黄安镇、谢村镇、黄金峡镇、洋州街道、马畅镇、戚氏街道、桑溪镇、龙亭镇、纸坊街道、金水镇、槐树关镇、溢水镇、八里关镇、关帝镇、茅坪镇、华阳镇；西乡县茶镇、午镇；勉县定军山镇、新铺镇、褒城镇、老道寺镇、周家山镇、武侯镇、茶店镇、新街子镇、同沟寺镇、长沟河镇、张家河镇；宁强县广坪镇、青木川镇、安乐河镇、燕子砭镇、阳平关镇、太阳岭镇、巨亭镇、大安镇、代家坝镇

名称	区县名称	范围	涉及乡(镇)、街道
	宁陕县	全部	宁陕县城关镇、筒车湾镇、江口回族镇、广货街镇、皇冠镇、龙王镇、太山庙镇、四亩地镇、梅子镇、新场镇、金川镇
安康	汉滨区、汉阴县、岚皋县、石泉县、旬阳县	部分	汉滨区大竹园镇、瀛湖镇、吉河镇、流水镇、洪山镇、江北街道、牛蹄镇、石梯镇、关庙镇、五里镇、建民街道、恒口镇、谭坝镇、早阳镇、沈坝镇、汉河镇、茨沟镇、紫荆镇、叶坪镇、中原镇；汉阴县双乳镇、漩涡镇、汉阳镇、蒲溪镇、城关镇、洞池镇、平梁镇、观音河镇、双河口镇、铁佛寺镇；石泉县喜河镇、后柳镇、洞池镇、中池镇、曾溪镇、城关镇、云雾山镇、双安镇、汉王镇；岚皋县大河镇、紫阳镇、高坪镇、城关镇、焕古溪镇、双安镇、甘溪镇、岚皋镇、道河镇；旬阳县吕河镇、段家河镇、棕溪镇、城关镇、关口镇、构元镇、蜀河镇、麻坪镇、白柳镇、赵湾镇、仙河镇、双河镇、桐木镇、红河镇、小河镇、仁河口镇
商洛	商州区、商南县、柞水县、丹凤县、镇安县、洛南县、山阳县	全部	商州区城关街道、大赵峪街道、陈堰街道、刘湾街道、夜村镇、沙河子镇、城峪镇、金陵寺镇、板桥镇、北宽坪镇、黑山镇、杨斜镇、麻街镇、牧护关镇、大荆镇、四皓镇、高耀镇、洛源镇、灵口镇、保安镇、永丰镇、闫村镇、三岔河镇；洛南县城关街道、三要镇、高驹镇、商洛镇、寺坪镇、麻坪镇、石门镇、石坡镇、寺耳镇、古城镇、巡检镇；丹凤县峪铺镇、武关镇、赵川镇、竹林关镇、蔡川镇、康岭镇、商南县城子镇、富水镇、湘河镇、过风楼镇、竹楼镇、试马镇、清油河镇、十里坪镇、金丝峡镇、青山镇；山阳县城关街道、十里街道、高坝店镇、天竺山镇、两岭镇、中河口镇、银花镇、户家塬镇、铁厂镇、大坪镇、延坪镇、漫川关镇、王阎镇、西照川镇、板岩镇、小河口镇、回龙镇、青龙镇、柴坪镇、达仁镇、木王镇、茅坪回族镇、杨地镇；镇安县回龙镇、高峰镇、柞水镇、乾佑镇、营盘镇、下梁镇、小岭镇、凤凰镇、杏坪镇、月河镇；柞水县曹坪镇、瓦房口镇

陕西省秦岭生态环境保护总体规划

2020年7月