

陕西省人民政府文件

陕政发〔2019〕7号

陕西省人民政府关于 印发青山保卫战行动方案的通知

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

现将《陕西省青山保卫战行动方案》印发给你们，请认真贯彻落实。

陕西省人民政府

2019年3月18日

（此件公开发布）（规范性文件：陕规〔2019〕7号）

陕西省青山保卫战行动方案

为深入贯彻落实习近平生态文明思想、习近平总书记关于秦岭生态环境保护的重要指示批示精神，深刻汲取秦岭北麓西安境内违建别墅问题教训，牢固树立绿水青山就是金山银山理念，统筹做好以秦岭为重点的各类山体生态环境保护、治理、修复、巩固工作，推动人与自然和谐共生，制订本方案。

一、工作原则和目标

（一）基本原则。

——保护优先，空间管控。坚持生态保护与资源开发相协调，把保护放在优先位置，牢固树立底线思维，形成以“三线一单”为核心的生态环境分区管控体系，防止造成新的生态破坏和环境安全问题。

——问题导向，分类指导。按照不同山体保护要求及生态系统特点，实行分类管理。聚焦生态环境保护突出问题，采取针对性保护措施，因地制宜开展山体修复。

——科学发展，统筹布局。坚持绿色发展理念，统筹生态环境保护和产业布局、城乡建设，推进产业生态化和生态产业化。

——健全机制，强化监管。建立健全生态环境保护机制，严格落实生态环境保护主体责任，建立生态环境监测与预警体系，

强化监管，规范各类资源开发利用和经济社会活动，依法严肃查处破坏生态环境的违法行为。

(二) 工作目标。

本行动方案中的青山，是指陕西省行政区域内的秦岭、陇山、大巴山、米仓山、黄龙山、白于山、子午岭、北山、黄河沿岸低山（陕西省青山分布图见附件1）等具有重要生态价值，有相对独立生态系统的山体。共涉及全省11个市、82个县（市、区），包括19个县（区）的全部区域以及63个县（市、区）的部分区域（陕西省青山行政区范围表见附件2），总面积9.42万平方公里，占全省国土面积的45.82%。

到2020年，完成生态保护红线勘界定标工作，健全生态保护红线监管制度，实现一条红线管控重要生态空间，确保青山区域生态保护红线面积不减少、性质不改变、功能不降低。青山区域矿山地质环境治理恢复面积达到3.8万亩，秦岭区域水土流失治理率达到60%以上，各类生态破坏行为有效遏制，生态系统有效保护，生态功能持续提升，生物多样性有效保障。

二、实施青山空间用途管控

(一) 划定并严守生态保护红线。

贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅关于划定并严守生态保护红线的若干意见》（厅字〔2017〕2号），按照应保尽保、应划尽划的原则，划定全省生态保护红线，制定全省生态保护红线管理制度。2019年，制订《陕西省生态保护红线勘界定标工

作方案》，全面完成秦岭北麓生态保护红线勘界定标试点工作，开展青山区域生态保护红线勘界定标工作。各市加快完善本行政区域的生态保护红线划定方案。2020 年底前，完成全省生态保护红线勘界定标工作。将生态保护红线落到地块，明确生态系统类型、主要生态功能，形成生态保护红线全省“一张图”。（省生态环境厅、省自然资源厅牵头，省发展改革委、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省林业局配合。以下各项任务均需各设区市政府负责落实，不再列出）

（二）编制“三线一单”。

开展区域空间生态环境评价，对区域空间的生态环境基础状况与功能属性进行系统评价，对区域经济社会发展和生态环境保护管理的各项制度要求进行统筹衔接，开展以生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线、生态环境准入清单（以下简称“三线一单”）为核心的生态环境分区管控体系研究，划定环境管控单元，尽快完成“三线一单”编制工作。（省生态环境厅牵头，省发展改革委、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省林业局、省统计局、省文物局、省气象局配合）

（三）建立生态环境监测评估体系。

整合利用遥感和地理信息系统等现代化监测手段，建立青山网格化、数字化、智能化生态环境监测评估体系。对生态系统环境质量进行评估，全面掌握生态环境动态变化，及时预警环境风

险，实现资源和信息共享。2020 年底前，建立生态保护红线监管信息平台，开展生态保护红线监测、预警与评估、考核。（省生态环境厅、省自然资源厅牵头，省财政厅、省水利厅、省农业农村厅、省林业局、省测绘地理信息局、省气象局、省秦岭办配合）

三、开展青山生态环境专项整治

（一）秦岭生态环境专项整治。

在巩固秦岭北麓西安境内违建别墅专项整治成果的基础上，坚持以西安为重点，秦岭其他 5 市全覆盖的原则，彻底完成专项整治后续工作，突出抓好“五乱”问题整治。积极稳妥推进已拆除别墅覆土植绿还耕，抓紧完善土地回收和其他项目手续。组织开展秦岭区域“五乱”问题整治。秦岭 6 市要严格落实主体责任，夯实县（市、区）政府属地责任，建立生态环境突出问题整治工作台账，实行问题销号管理，切实做到责任明确、监管到位、查处有力、收到实效。

着力解决乱搭乱建问题，严肃查处未批先建、非法占地、批小建大等各类违规建设，严肃查处违规供地、批建分离、擅自改变土地用途等行为，严禁在禁止开发区、限制开发区进行各类房地产项目开发、新建（扩建）宗教活动场所等；着力解决乱砍乱伐问题，严肃查处侵占林地、毁林毁草、破坏植被、乱挖野生植物等违法行为，规范木材及其制品运输经营活动；着力解决乱采乱挖问题，严厉打击非法采矿、越界采矿和破坏性采矿等活动，严肃查处在河道、自然保护区、饮用水水源保护地等区域非法采

砂、取石、取土、开垦等行为，严禁在禁止开发区和限制开发区新批采矿权和探矿权；着力解决乱排乱放问题，夯实企业污染治理主体责任，完善城乡生活污水、垃圾处理设施，坚决防止违法占地堆放沙土弃渣、畜禽养殖粪便露天堆放等现象；着力解决乱捕乱猎问题，严厉打击非法猎捕、杀害、贩运野生动物及非法销售野生动物及其制品等犯罪行为，加强对涉及野生动物及其产品加工利用的餐饮、酒店等场所的管理。

针对专项整治后续工作和“五乱”问题整治，秦岭6市和省级各相关部门要制订专项工作方案。省级各相关部门要加强协同配合，形成整治工作合力，督促指导秦岭6市按期完成问题整治。省、市、县每年对秦岭生态环境分别组织至少1次联合检查。同时，围绕矿产资源开发、违规建设、饮用水水源地保护、小水电站退出、宗教场所、墓园管理等重点领域，每年选择1—2个突出问题开展专项督查，并适时开展“回头看”，坚决防止违法违规反弹回潮。2019年6月底前，专项整治后续工作全面完成，“五乱”问题全面整治到位，秦岭区域生态环境保护工作持续加强。2020年底前，秦岭禁止开发区、限制开发区内矿业权、小水电站有序退出，矿山修复和尾矿库治理有序推进，宗教场所、旅游景点、农家乐等常态化管理工作全面加强，秦岭生态环境得到全面恢复。（省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省应急厅、省林业局、省秦岭办按职责分工牵头负责，省公安厅、省民宗委、省民政厅、省农业农村

厅、省文化和旅游厅、省卫生健康委、省市场监管局配合)

(二) 自然保护区专项整治。

禁止在自然保护区内进行开矿、开垦、挖沙、采石等法律法规明令禁止的活动，对在核心区和缓冲区内违法开展的水（风）电、房地产、旅游开发等活动，要立即予以关停或关闭，限期拆除，并实施生态恢复。对于实验区内未批先建、批建不符的项目，要责令停止建设或使用，并恢复原状。对违法排放污染物和影响生态环境的项目，要责令限期整改，整改后仍不达标，要坚决依法关停或关闭。在自然保护区组织参观、旅游活动的，必须按照批准的方案进行，并加强管理。进入自然保护区参观旅游的单位和个人，应当服从保护区管理机构的管理。严禁开设与自然保护区保护方向不一致的参观、旅游项目。认真排查、依法依规推进“绿盾”自然保护区监督检查专项行动排查问题整改，逐步解决人类活动规模扩大、非生态空间扩展等问题。（省林业局牵头，省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省秦岭办配合）

(三) 建设项目专项整治。

以保护区矿业权退出、小水电站整治、旅游开发为重点，开展建设项目专项整治。全面核实保护区范围，明确拐点坐标，实现保护区范围坐标数据共享。清理保护区内矿业权，停止保护区内矿产资源勘查开采活动，建立保护区矿业权退出机制，成熟一

个退出一个，力争早退，2020年前完成有序退出。

在秦岭禁止开发区、限制开发区，各类自然保护区等生态敏感区及划定的生态红线内全面禁止新的小水电开发。对自然保护区核心区、缓冲区及秦岭禁止开发区、限制开发区内已建成的小水电站，原则上2020年底前完成退出拆除和生态恢复。秦岭及各级各类自然保护区实验区内保留运行的小水电站，2019年6月底前全面完成生态改造，保障生态流量下泄，促进水生态环境持续改善。

全面排查各类旅游项目及其配套设施，整治未批先建、以旅游名义实施的其他开发项目等问题，指导景区（景点）完善环境保护基础设施，对已建成旅游景区（景点）进行规范管理。对秦岭禁止开发区内的农家乐（民宿）依法拆除、恢复生态；对限制开发区和适度开发区内的农家乐（民宿），完善相关经营手续，并对旅游服务等级进行复核。强化属地管理，建立农家乐（民宿）长效管理机制。

严格执行有关法律法规和政策规定，按照“整顿规范一批、完善备案一批、淘汰关闭一批”的原则，重点整治“未批先建”“未验先投”等违法建设项目。对不符合各类规划选址要求，不符合“三线一单”管理要求、不符合生态环境管理要求、不符合产业发展政策要求或行业准入条件的建设项目，依法依规进行清理整治或实施关闭淘汰。

（省自然资源厅、省水利厅、省文化和旅游厅按职责分工牵

头负责，省工业和信息化厅、省公安厅、省财政厅、省生态环境厅、省国资委、省市场监管局、省林业局、省秦岭办配合)

加强尾矿库安全监管，建立尾矿库监管台账。严格落实尾矿库安全生产管理各项规定，对存在重大隐患的尾矿库，监督企业立即停止使用，实施隐患整改治理，及时对危库、险库、病库进行整治，并落实跟踪销号管理措施。开展尾矿库环境风险评估，制定应急预案，全面防范、消除环境隐患。(省应急厅、省生态环境厅牵头，省发展改革委、省自然资源厅、省水利厅、省气象局配合)

四、加快生态修复与治理

(一) 开展生态环境修复试点示范。

按照“突出重点、试点先行、逐步推进”的原则，遵循整体性、系统性原则及其生态系统内在规律，各市根据实际，按照“一山一方案”，以县(市、区)为单位试点开展水土流失治理、地质环境治理恢复、生物多样性保护、生态保护修复试点示范，促进青山生态环境全面改善。(省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省林业局牵头，省财政厅、省农业农村厅配合)

(二) 加快损毁矿山生态修复。

大力推进绿色矿山建设，重点针对矿产资源开发造成的损毁山体进行修复。按照“谁破坏、谁治理”的原则，落实矿山企业地质环境、生态环境治理恢复和绿色矿山创建的主体责任。督导企业“边开采、边治理”，对受损矿山的生态环境进行修复治理。

对生态环境造成损害的，按照《陕西省生态环境损害赔偿制度改革实施方案》相关规定进行赔偿。责任主体灭失的历史遗留矿山地质环境治理恢复责任主体为地方政府。加强矿渣堆积区、生产矿山煤炭沉陷区和历史遗留矿山煤炭沉陷区地质环境治理恢复和生态保护修复治理，消除地质灾害和环境隐患，逐步恢复生态功能。（省发展改革委、省自然资源厅、省生态环境厅牵头，省财政厅、省林业局配合）

（三）强化水土保持及水生态修复。

加强白于山生态脆弱区、渭北旱塬水土流失严重区和陕北长城沿线风沙区退耕还林还草工作。坚决实行封山禁牧。实施水土保持工程项目，陕北地区以淤地坝建设为重点，以国家水土保持重点建设工程、省级水土保持补偿费使用项目为支撑，实施黄河粗泥沙集中来源区拦沙工程，加快能源开发区和多沙粗沙区水土流失治理。关中地区以秦岭北麓小流域建设为重点，对历史文化名峪进行重点治理。加快渭河流域及关中水系恢复水土保持综合治理。陕南地区以清洁小流域建设工程为核心，以丹江口库区及上游水土保持工程等项目为支撑，加大清洁型小流域治理力度。加强河道挖沙治理及水生态修复，实施河湖连通工程，开展水系生态林带建设，增强河道自然净化能力。（省水利厅牵头，省生态环境厅、省林业局配合）

（四）有效促进生物多样性保护。

建立以国家公园为主体的自然保护地体系，推进国家公园建

设，加强大熊猫国家公园陕西秦岭区引领作用，加大对大熊猫、朱鹮、金丝猴、羚牛、林麝、褐马鸡等珍稀野生动物及其栖息地和珙桐、红豆杉等珍稀濒危植物的保护力度。积极开展野生动物人工驯养繁殖、野外放生和种质资源保护利用。加强湿地恢复与保护，对自然湿地实行优先保护和修复。加快天然林保护工程、三北防护林五期工程、长江防护林三期工程、新一轮退耕还林（还草）工程、京津风沙源治理二期工程等五大工程建设步伐，提高青山植被覆盖面积。确保森林资源安全，加强森林防火与病虫害防治，做好野生动物疫源疫病监测防控体系建设。加强林业执法，严格林地、林木、林权管理。（省林业局牵头，省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省农业农村厅配合）

五、建立完善长效保护机制

（一）落实管理责任。

各市、县、区政府对本行政区域内青山保卫战负总责，主要负责同志是第一责任人。各市政府是本行政区域内青山保卫战的责任主体，县级政府是实施主体。班子成员按照“一岗双责”要求，对分管领域的青山保卫战工作负领导和监管责任。相关部门对职责范围内的青山保卫战工作负领导责任。各市要结合实际制订本行政区青山保卫战具体实施方案，确定目标任务、细化工作措施，建立完善政府统一领导、部门分工协作、齐抓共管的青山保卫战工作机制，确保青山保卫战各项任务按期完成。各市实施方案于2019年4月10日前报省政府，同时抄送省发展改革委、

省自然资源厅、省生态环境厅。(各市、县、区政府负责)

(二) 健全资金保障机制。

省、市、县三级要加大对青山生态环境治理修复和环境监管的资金投入力度。充分利用现有财政政策，提高财政资金使用效益。各市、县、区要进一步加大资金整合统筹力度，创新财政资金使用方式，有效发挥财政资金引导撬动作用，保障青山保卫战资金投入。(省财政厅牵头，省发展改革委、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业农村厅、省林业局配合)

(三) 完善执法督查机制。

按照机构改革统一部署，整合生态环境保护执法职能，统筹执法资源和执法力量，建立生态环境保护综合执法队伍。强化生态环境保护综合执法体系和能力建设，建立青山生态环境保护常态化执法检查工作机制，完善排查、交办、核查、约谈、专项督察监管机制。加快突出环境问题整改，坚决制止和惩处破坏青山生态环境的行为，对违法违规的单位和个人，依法依规严肃查处，涉嫌犯罪的移送司法机关。(省生态环境厅牵头，省公安厅、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业农村厅、省林业局、省秦岭办配合)

(四) 强化考核问责机制。

将青山生态环境保护工作纳入全省污染防治攻坚战目标责任考核体系和生态环境保护督察内容，对各市政府及省级各相关部

门工作任务完成情况进行考核和督察。坚持党政同责、一岗双责、失职问责、终身追责的原则，对监管不力、责任落实不到位，以及不作为、慢作为、乱作为的单位和个人，依法依规追责问责。推进自然资源负债表编制工作，严格执行领导干部自然资源资产离任审计制度。（省生态环境厅牵头，省发展改革委、省自然资源厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农业农村厅、省文化和旅游厅、省审计厅、省林业局、省统计局配合）

（五）加强宣传教育。

大力宣传习近平生态文明思想和党中央、国务院关于生态文明建设的决策部署，充分宣传保护青山生态环境的重要性，营造全社会关心青山、保护青山的浓厚氛围。普及生态环境法律法规和政策规定，提高公众对青山生态环境的保护意识、法治意识和责任意识，引导全社会积极参与青山生态环境保护。强化舆论监督，及时通报、曝光突出环境问题，推动工作落实和问题整改。（省发展改革委、省自然资源厅、省生态环境厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省林业局等部门按职责分工负责）

附件：1. 陕西省青山分布图

2. 陕西省青山行政区范围表

附件 1

陕西省青山分布图

陕西省青山行政区划范围表

西安市	宝鸡市	咸阳市	铜川市	渭南市	延安市	榆林市	汉中市	安康市	商洛市	韩城市
周至县* 鄠邑区* 长安区* 临潼区* 蓝田县* 灞桥区* 雁塔区*	陈仓区* 金台区* 渭滨区* 岐山县* 眉 县* 凤 县 太白县 陇 县 千阳县* 凤翔县* 麟游县* 扶风县*	彬州市* 旬邑县* 淳化县* 永寿县*	印台区* 耀州区* 王益区* 宜君县*	临渭区* 华州区* 华阴市* 潼关县* 澄城县* 合阳县*	安塞区* 志丹县* 甘泉县* 富 县* 宜川县* 吴起县 延川县* 洛川县* 延长县* 黄陵县* 黄龙县*	定边县 靖边县* 米脂县* 清涧县* 绥德县* 神木市* 府谷县* 佳 县* 吴堡县	汉台区* 南郑区* 城固县* 洋 县* 西乡县* 勉 县* 宁强县* 略阳县 镇巴县 留坝县 佛坪县	汉滨区* 宁陕县 石泉县* 汉阴县* 旬阳县* 白河县* 紫阳县* 岚皋县* 平利县* 镇坪县*	商州区 柞水县 镇安县 山阳县 洛南县 丹凤县 商南县	韩城市*

注：带* 的县（市、区）为部分乡镇在青山区域内，具体的乡镇名单各市须在本市的青山保卫战实施方案中明确

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。

省监委，省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。

国务院各有关部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2019年3月20日印发

共印 1000 份