

# 湖南省生态保护红线评估 技术方案

湖南省自然资源厅 湖南省生态环境厅

二〇一九年七月

# 目 录

一、总体要求.....	1
(一) 工作目标.....	1
(二) 工作任务.....	1
(三) 工作原则.....	2
二、评估内容.....	2
三、技术要求.....	3
(一) 政策依据.....	3
(二) 数学基础.....	4
(三) 资料收集分析.....	4
四、工作流程.....	5
五、工作内容.....	6
(一) 内业评估.....	7
(二) 市县自查.....	9
(三) 省级核实.....	10
六、成果要求.....	10
(一) 自查报告.....	10
(二) 图件.....	10
(三) 矢量数据.....	10
七、组织实施.....	10
(一) 组织模式.....	11
(二) 任务分工.....	11
(三) 进度计划.....	12

# 湖南省生态保护红线评估技术方案

为深入贯彻习近平生态文明思想，按照加快推进生态文明建设的总要求，紧紧围绕生态文明建设先行区和生态强省建设的战略定位，根据《自然资源部办公厅 生态环境部办公厅关于开展生态保护红线评估工作的函》（自然资办函〔2019〕1125号）工作部署，结合全省实际，制定本技术方案。

## 一、总体要求

### （一）工作目标

深入贯彻落实习近平生态文明思想，按照“多规合一”“划管结合”的总体思路，依据统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的有关要求，对全省生态保护红线划定情况进行评估，以现有成果为基础，重点识别存在的矛盾冲突，提出优化调整方案，报国家审核。

### （二）工作任务

依照国家统一要求，通过开展内业评估、实地踏勘、专家审查等工作，梳理、核实生态保护红线划定时采用的基础数据真实准确性、划定界线的合理性、应划尽划情况、矛盾冲突情况，提出生态保护红线优化调整方案，确保生态保护红线成果权威、科学、可执行。

### **（三）工作原则**

**保护优先、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和制度，重点评估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。

**科学客观、实事求是。**统筹考虑自然生态整体性和系统性开展科学评估；充分利用各类客观的调查数据，形成统一的工作底数和底图。

**从严从紧、调优调好。**充分尊重现有划定成果，严格按照有关要求对存在的矛盾冲突、划定界线不合理、采用的基础数据不准确、应划未划等情况进行分析、识别，在科学评估的基础上将生态保护红线调优调好，原则上各市州、县市区生态保护红线面积不减少、功能不降低、性质不改变。

**协调配合、共同推进。**自然资源、生态环境等部门应在当地党委政府的统一协调领导下，通力配合、共同推进。要结合城镇开发边界划定、永久基本农田划定成果核实和储备区划定、建立自然保护地体系等，上下联动、区域协调，在国土空间规划中统筹落地。

## **二、评估内容**

**（一）基础数据真实准确。**梳理生态保护红线划定时采用的国土调查、地理国情普查、遥感影像、物种调查等基础数据情况，确保采用的数据图件成果真实可靠。

**（二）划定界线的合理性。**分析生态保护红线划定结果

与山脉、河流等自然地貌单位边界的一致性，做到图、数、实地一致。

**（三）应划尽划情况。**按照生态保护红线划定技术指南要求，梳理生态功能极重要、生态环境极敏感脆弱区域，以及其他具有重要生态功能、潜在重要生态价值、有必要实施严格保护的区域等应划尽划情况，没有划入的说明原因。

**（四）矛盾冲突情况。**核实生态保护红线区域内永久基本农田、耕地、人工商品林、林粮间作、基本草原、承包草原、镇村、重大基础设施工程、合法矿业权、战略性矿产资源区域、国家规划矿区等情况，分析生态保护红线与其他重要控制线交叉冲突情况。

### **三、技术要求**

#### **（一）政策依据**

1. 中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见
2. 中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见
3. 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
4. 中共中央办公厅 国务院办公厅关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见
5. 生态保护红线划定指南
6. 自然资源部办公厅 生态环境部办公厅关于开展生态

保护红线评估工作的函

7. 《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南（试行）》

8. 湖南省人民政府关于印发《湖南省生态保护红线》的通知

9. 湖南省人民政府关于印发《湖南省主体功能区规划》的通知

10. 《湖南省土地利用总体规划（2006-2020年）（2017年修订版）》

## **（二）数学基础**

大地基准：采用 2000 国家大地坐标系（CGCS2000）。

高程基准：采用 1985 国家高程基准。

投影方式：采用高斯-克吕格投影；数据按 3°分带。

计量单位：长度单位采用米（m），保留两位小数；面积计算单位采用平方米（m<sup>2</sup>），保留两位小数；面积统计汇总单位采用平方公里（km<sup>2</sup>），保留四位小数。

## **（三）资料收集分析**

1. 最新遥感影像数据。采用第三次国土调查国家下发 1:5000 遥感影像。主要用于评估生态保护红线划定界线的合理性以及矛盾冲突情况。

2. 最新土地利用现状数据。主要用于评估生态保护红线划定界线的合理性以及矛盾冲突情况。

3. 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价成果。为评估区域的生态功能重要性、生态环境敏感性提供参考。

4. 各类自然保护地范围。主要用于评估生态保护红线的应划尽划情况以及划定界线的合理性。

5. 生态保护红线划定采用的基础数据、过程及成果矢量数据。主要用于核查生态保护红线基础数据的真实准确性，确保采用的数据图件成果真实可靠。

6. 全省永久基本农田数据。主要用于识别生态保护红线与永久基本农田的矛盾冲突情况。

7. 合法矿业权、战略性矿产资源区域、国家规划矿区范围。主要用于评估生态保护红线与其矛盾冲突情况。

8. 城镇开发边界。主要用于评估生态保护红线与城镇开发边界的矛盾冲突情况。

9. 自然资源调查成果。主要用于评估生态保护红线划定界线的合理性。

10. 其他相关规划成果。主要用于评估生态保护红线与其矛盾冲突情况。

注：数据格式为 2000 国家大地坐标系矢量数据。

#### **四、工作流程**

**(一) 内业评估。**省自然资源厅、省生态环境厅组织省第二测绘院、省国土资源规划院、省环境保护科学研究院、省环境监测中心站、省洞庭湖生态环境监测中心等技术单位

制定有关技术方案，进行内业评估，找出矛盾冲突地块，并于7月23日前将矛盾冲突地块下发市县。

**（二）市县自查。**市县以下发矛盾冲突地块为重点，通过实地踏勘等方式进行评估。同时，市县也可以自行组织进行内业评估，提出下发矛盾冲突地块以外的问题地块，通过实地踏勘等方式进行评估。经科学评估，结合资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价成果，按照生态保护红线管控要求，市县提出优化调整建议。各市州自然资源主管部门会同生态环境部门汇总辖区内县市区优化调整建议，于7月25日前统一报送省自然资源厅。

**（三）省级核实。**省自然资源厅汇总各地上报的优化调整建议后，会同省生态环境厅进行核实，必要时开展实地踏勘，确保调整建议符合生态安全格局和生态保护红线管控要求，做到应划尽划、科学合理。7月底前完成省级核实工作。核实后，省自然资源厅会同省生态环境厅组织有关部门、专家审查会，对核实结果进行进一步把关。之后，省自然资源厅会同省生态环境厅形成全省评估报告和优化调整建议，报省政府审核同意。

**（四）上报成果。**全省评估报告和优化调整建议经省政府审核同意后，分别上报自然资源部、生态环境部。

## **五、工作内容**

## （一）内业评估

### 1. 核查数据真实准确性

**核查基础数据的真实准确性。**对照《生态保护红线划定指南》的相关要求，核实生态保护红线划定时采用基础数据的真实性和准确性，主要包括：数据种类是否齐全，数据来源是否可靠；数据精度（比例尺或分辨率）是否符合要求；数据时效性（如土地利用现状数据是否为最新成果、遥感影像数据与实际情况是否存在偏差）；数据坐标系是否统一；数据处理过程是否科学合理等。

**梳理收集资料齐全性。**梳理全省国家级和省级禁止开发区域以及其他具有重要生态功能、潜在重要生态价值、有必要实施严格保护的区域清单，核查收集资料是否齐全。

**核查成果数据一致性。**核实生态保护红线划定技术报告、图件、登记表、台账数据库等成果数据的一致性，保证图、数、实地一致。

### 2. 分析划定界线的合理性

根据《生态保护红线划定指南》的要求，本次评估工作主要就以下四种情形，分析划定界线的合理性。

#### （1）与自然边界的一致性

将生态保护红线与土地利用数据、最新遥感影像数据和地理国情普查数据等林线、流域范围进行匹配分析。

#### （2）与各类保护地边界的一致性

根据“保护地名称”字段提取生态保护红线范围内的自然保护地界线，与收集的各类可明确边界的自然保护地进行匹配分析。

### （3）与江河、湖库等岸线边界的一致性

将生态保护红线与土地利用数据中水域及水利设施用地（河流水面、湖泊水面、水库水面）等地类图斑边界进行匹配分析。

### （4）与明确地块边界的一致性

将生态保护红线与其所覆盖的土地利用数据地类图斑边界进行匹配分析。

将匹配分析的不套合地块纳入矛盾冲突地块。

## 3. 梳理应划尽划情况

市、县对本地区应划尽划情况进行梳理、评估，如存在应划未划情况，提出补划建议，省级汇总、核实后提出全省补划方案。

## 4. 识别矛盾冲突情况

将现有生态保护红线与各类规划及管理数据衔接，核实生态保护红线区域内永久基本农田、耕地、人工商品林、林粮间作、基本草原、承包草原、镇村、重大基础设施工程、合法矿业权、战略性矿产资源区域、国家规划矿区等情况，梳理生态保护红线与其他重要控制线交叉冲突情况，识别现有生态保护红线存在的矛盾冲突，提取上述重叠区域纳入矛

盾冲突地块。

## 5. 下发矛盾冲突地块

根据内业评估结果，将整理的问题地块下发至各县市区（见附件1）。

### （二）市县自查

1. 内业比对。以下发的矛盾冲突地块为重点，运用最新土地利用现状及遥感影像数据，与生态保护红线划定成果进行逐地块比对。对于比对分析出的下发地块以外的问题地块也一并进行梳理汇总。

注：要特别注意对已建、在建基础设施等重大建设项目，以及有明确布局落位或选线走向的拟建基础设施等重大建设项目进行重点比对，注意结合城镇开发边界划定、永久基本农田划定成果核实和储备区划定等工作进行比对。

2. 踏勘论证。采取实地踏勘等方式，对下发的矛盾冲突地块和自行发现的问题地块进行重点论证，分析原因。

3. 优化调整。结合资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价成果，按照生态保护红线评估调整管控要求（见附件2），提出优化调整建议（见附件3）。优化调整建议应包括调出地块、调入地块，要有地块编号、面积、范围矢量数据、调整理由、佐证资料（影像图、实地照片、有关建设资料等相关证明材料等）。

4. 汇交上报。各市州自然资源主管部门会同生态环境

部门收集、汇总辖区内县市区优化调整建议，并以市州为单位统一上报省自然资源厅。

### **（三）省级核实**

省自然资源厅汇总各地上报的优化调整建议后，会同省生态环境厅进行核实，必要时开展实地踏勘，确保调整建议符合生态安全格局和生态保护红线管控要求，做到应划尽划、科学合理。

## **五、成果要求**

生态保护红线评估成果主要包括生态保护红线评估自查报告、图件和矢量数据。

### **（一）自查报告**

生态保护红线评估自查报告，具体格式及内容按照国家要求执行。市县不需要编制自查报告。

### **（二）图件**

生态保护红线图件比例尺为 1:5 万，主要包括：

1. 生态保护红线分布图（调整前）
2. 生态保护红线分布图（调整后）
3. 生态保护红线调整图

市县不需要编制图件。

### **（三）矢量数据**

采用 mdb 格式。

## **六、组织实施**

## （一）组织模式

省自然资源厅、省生态环境厅会同省林业局负责具体组织实施全省生态保护红线评估工作，采用内外业结合的组织模式，按照内业评估、市县自查、省级核实的流程推进。省自然资源厅、省生态环境厅负责全省评估工作总体部署，组织协调有关部门及技术支撑单位，统筹时序安排和成果要求，参与实地调研评估。省林业局负责自然保护区评估调整工作。

省第二测绘院为全省生态保护红线评估工作技术牵头单位，会同省国土资源规划院、省环境保护科学研究院、省农林工业勘察设计研究总院、省国土资源信息中心、省环境监测中心站、省洞庭湖生态环境监测中心开展评估技术工作。

## （二）任务分工

省第二测绘院负责牵头制定评估技术方案、收集整理全省生态保护红线划定成果及过程数据，统一内业评估技术标准，负责 7 个市州（益阳市、常德市、娄底市、邵阳市、张家界市、湘西自治州、怀化市，共 26235.94km<sup>2</sup>）的内业评估（包含划定界线合理性和矛盾冲突情况）和省级核实以及全省数据汇总，编制全省自查报告。

省国土资源规划院负责承担 7 个市州（长沙市、株洲市、湘潭市、衡阳市、岳阳市、郴州市、永州市，共 16610.27km<sup>2</sup>）

的内业评估（包含划定界线合理性和矛盾冲突情况）和省级核实。

省环境保护科学研究院会同省环境监测中心站、省洞庭湖生态环境监测中心负责提供全省生态保护红线划定方案、技术报告、划定过程和成果矢量数据及图件，核实生态保护红线成果图、表、报告数据的一致性。

省农林工业勘察设计研究总院负责提供全省各类自然保护地的矢量数据和相关资料，配合做好生态保护红线评估其他相关技术工作。

省国土资源信息中心负责统筹和提供评估工作所需基础数据，下发数据并配合做好全省调整完善数据的汇交工作。

### （三）进度计划

表 1 评估工作进度计划表

序号	工作内容	具体内容	时间安排	承担单位
1	制定技术方案		7月14日	省第二测绘院
2	召开专题会议	研究部署相关工作，讨论工作方案、技术方案	7月15日	省自然资源厅
3	下发通知		7月16日	省自然资源厅、省生态环境厅
4	内业核查	核查基础数据的真实准确性	7月18日	省环境保护科学研究院
		梳理应划尽划情况	7月22日	
		分析划定界限的合理性、识别矛盾冲突情况	7月22日	省第二测绘院、省国土资源规划院
3	问题地块下发		7月23日	省第二测绘院、省国土资源规划院

序号	工作内容	具体内容	时间安排	承担单位
4	向省政府专题汇报内业核查初步结果		7月25日	省自然资源厅、省生态环境厅
5	市县自查		7月25日	市人民政府
6	省级核实		7月30日	省第二测绘院、省国土资源规划院
7	部门、专家审查会		8月上旬	省自然资源厅、省生态环境厅
8	形成评估报告和调整建议		8月上旬	省自然资源厅、省生态环境厅
9	报省政府审查		8月上旬	省自然资源厅、省生态环境厅

附件 1

## 生态保护红线评估矛盾冲突地块下发表

县市区	序号	行政区划名称	行政区划代码	矛盾冲突地块 编号	矛盾冲突 地块类型	范围（矢量 数据名称）
合计						

注：矛盾冲突类型包括与基本农田冲突、与矿冲突、与耕地冲突、与村镇冲突等。

## 生态保护红线评估调整管控要求

### 一、调整规则

一是将生态功能极重要、生态环境极敏感脆弱区域，以及目前虽不能确定但具有潜在重要生态价值的区域划入生态保护红线。二是将自然保护地划入生态保护红线，与生态保护红线管控要求存在冲突的，由林草局先行进行评估，调整后全部划入生态保护红线；自然保护地发生调整的，生态保护红线相应调整。三是目前已划入自然保护地核心保护区内的永久基本农田、镇村、矿业权逐步有序退出；在自然保护地一般控制区内的永久基本农田、镇村、矿业权，按照开发服从保护的原则，根据对生态功能造成的影响，确定是否退出，对生态功能造成明显影响的，逐步有序退出，不造成明显影响的，相应调整一般控制区范围。四是自然保护地外，对生态功能不造成明显影响的，不划入生态保护红线，包括：集中连片耕地；合法矿业权，全国矿产资源规划中确定的国家规划矿区、战略性矿产储量规模在中型及以上且已纳入规划的矿产地；人工商品林、镇村、依法取得使用权的海域、依法取得权属的无居民海岛。五是协调三条控制线交叉重叠问题，生态保护红线要保证生态功能的系统性和完整性，永久基本农田要保证适度合理的规模和稳定性，城镇开发边界

要避让重要生态功能、不占或少占永久基本农田。

## 二、管控要求

生态保护红线内严格禁止开发性、生产性建设活动，原则上自然保护区核心保护区内禁止人为活动，其他区域在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动：零星的原住民在不扩大现有建设用地和耕地规模前提下，修缮生产生活设施，保留生活必须的少量种植、放牧、捕捞、养殖；因国家重大能源资源安全需要开展的战略性能源资源勘查、公益性自然资源调查和地质勘查；自然资源、生态环境监测和执法，灾害防治和应急抢险活动；经依法批准进行的非破坏性科学研究观测、标本采集；经依法批准的考古调查发掘和文物保护活动；不破坏生态功能的适度参观旅游和自然公园内必要的公共设施建设；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建设、堤防防洪和供水设施建设；重要生态修复工程。

附件 3

## 县（市、区）生态保护红线评估优化调整建议

调整类型	序号	行政区划名称	行政区划代码	地块编号	调整理由	范围（矢量数据名称）	佐证资料
调出							
调入							
合计							