

宝规〔2020〕008-政府办 003

宝鸡市人民政府办公室文件

宝政办发〔2020〕51 号

宝鸡市人民政府办公室 关于印发秦岭生态环境保护规划的通知

各县、区人民政府，市政府各工作部门、各直属机构：

《宝鸡市秦岭生态环境保护规划》已经 2020 年第 17 次市政府常务会议审议和市委审定通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

宝鸡市人民政府办公室

2020 年 9 月 30 日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室。

市监委，市法院，市检察院，各人民团体，各新闻单位。

宝鸡市人民政府办公室

2020 年 10 月 9 日印发

共印 100 份



宝鸡市秦岭生态环境保护规划

2020 年 9 月

目 录

前 言	1
第一章 规划背景	2
第一节 保护历程	2
第二节 保护范围	4
第三节 基本情况	4
第四节 发展基础	6
第五节 主要问题	7
第六节 重要机遇	8
第二章 总体要求	10
第一节 指导思想	10
第二节 基本原则	11
第三节 战略定位	12
第四节 规划目标	13
第三章 规划分区	15
第一节 核心保护区	16
第二节 重点保护区	17
第三节 一般保护区	18
第四节 勘界立标	19
第五节 国土空间管控	20
第四章 植被保护	21

第一节 封山育林与禁牧	21
第二节 营林造林	23
第三节 天然林保护	24
第四节 退耕还林还草	24
第五节 森林防火	25
第五章 水资源保护	26
第一节 水土保持	26
第二节 水源保护	28
第三节 重要水功能区划	30
第四节 流域治理	31
第六章 生物多样性保护	33
第一节 野生动植物保护	33
第二节 重点生态系统保护	34
第三节 湿地保护	35
第四节 林业有害生物防治	36
第五节 自然保护地体系建设	37
第七章 开发建设活动的生态环境保护	38
第一节 矿产资源开发	38
第二节 交通设施建设	40
第三节 城镇乡村建设	42
第四节 旅游开发建设	44

第八章 生态环境修复和治理	46
第一节 矿山地质环境.....	46
第二节 小水电.....	47
第三节 尾矿库.....	48
第四节 地质灾害.....	49
第五节 重金属污染.....	50
第九章 绿色发展	51
第一节 循环经济.....	51
第二节 特色农业.....	52
第三节 生态旅游.....	53
第四节 产业准入.....	54
第十章 保障和改善民生	54
第一节 巩固脱贫攻坚成果.....	54
第二节 实施乡村振兴战略.....	55
第三节 推进公共服务发展.....	56
第十一章 规划实施	57
第一节 保护职责.....	57
第二节 规划体系.....	57
第三节 制度和机制建设.....	58
第四节 资金投入.....	58
第五节 科技支撑.....	59

第十二章 监督管理 60

第一节 考核评估 60

第二节 网格监管 60

第三节 社会监督 61

第四节 宣传引导 61

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
的祖脉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。
秦岭宝鸡段长约 150 公里，宽约 90 公里，嘉陵江发源其中，域
内有秦岭主峰太白山，海拔 3771.2 米，是秦岭陕西段最高峰。
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”奋斗目标、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和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。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
面贯彻党中央、国务院决策部署，深入落实省委《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》）和 2020 年第十三次陕西省政府常务会议审议通过的
《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》（以下简称《总体规划》）

要求，修订《宝鸡市秦岭生态环境保护规划》（以下简称《保护规划》）。规划范围涉及岐山县、眉县、凤县、太白县、渭滨区、陈仓区 6 个县（区）和宝鸡高新区，共 31 个镇（街）226 个行政村（社区），总面积约 0.75 万平方公里，2019 年末常住人口 50 余万。《保护规划》是指导宝鸡市秦岭生态环境保护的纲领性文件，涉秦岭县（区）修订本行政区域《秦岭生态环境保护实施方案》，制定政策措施，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、中国地理的精神标识和自然标识，在我国自然生态环境和中华文化中具有不可替代的地位。秦岭宝鸡段不仅是宝鸡最重要的生态功能区和生态产品供给区，也是长江、黄河重要支流的水源涵养地，更是宝鸡经济社会可持续发展的重要生态安全屏障。

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，在中华文明的繁衍和发展中做出了不可替代的贡献。宝鸡是历史文化名城，

被誉为炎帝故里和周秦文化发祥地。宝鸡先民曾长期在秦岭北麓活动，创就了辉煌的青铜文化，诞生了影响中华民族三千多年的《周礼》《周易》《诗经》，演绎了“周公吐哺”“暗度陈仓”等历史典故。历史上，从秦汉到明清，人类对秦岭资源环境的过度消耗导致生态环境急剧恶化，直接影响到区域的经济社会发展与稳定。新中国成立以来，秦岭地区的森林、矿产、生物等资源为全国经济社会发展做出了重要贡献，但也造成秦岭地区生态环境破坏，自然灾害频发等问题。20世纪90年代末以来，秦岭生态环境问题逐渐得到重视。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，陕西省颁布实施《陕西省秦岭生态环境保护条例》，秦岭生态环境保护工作得到法律保障。2017年，宝鸡市编制《宝鸡市秦岭生态环境保护规划》，成立宝鸡市秦岭生态环境保护委员会。2018年，制定印发《中共宝鸡市委 宝鸡市人民政府关于贯彻落实〈中共陕西省委关于全面加强秦岭生态环境保护工作的决定〉的实施意见》，深刻汲取秦岭北麓西安境内违建别墅问题教训，全力整治乱搭乱建、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

宝鸡市秦岭保护范围（以下简称宝鸡秦岭范围）东、西、南以市界为界，北以秦岭山体坡底为界，含太白县、凤县全域和岐山县、眉县、渭滨区、陈仓区及宝鸡高新区部分区域（详见附件1 宝鸡市秦岭生态环境保护范围（暂行）和附图 1-8），位于东经 $106^{\circ} 24' 23''$ — $107^{\circ} 59' 44''$ ，北纬 $33^{\circ} 34' 54''$ — $34^{\circ} 24' 17''$ 范围内，总面积约 0.75 万平方公里，约占全省秦岭范围的 12.9%，占全市行政面积的 41.33%。宝鸡秦岭范围包含森林公园、湿地公园、自然保护区、风景名胜区、饮用水水源地保护区、文物保护单位等各类保护单元 44 个。

备注：宝鸡高新区管委会作为市政府派出机构，依法履行辖区内秦岭生态环境保护职责。

第三节 基本情况

地理区位重要。秦岭横贯我国中部，是亚热带季风气候与温带季风气候分界线，是湿润与半湿润地区分界线，是南北水系的分界线。宝鸡秦岭范围位于陕西秦岭西段，是陕西秦岭山地国家自然保护区的核心保护地，是高海拔山地集中分布区，是南北分界线的一部分，陈仓道、褒斜道等古道是中华民族长期以来南北融通廊道，至今仍发挥着沟通南北的作用。

生态功能突出。宝鸡秦岭范围水量充沛，温度适宜，年均降

水量为 610—780 毫米，年均温为 7.5—13.0℃。河流以秦岭为界，分属黄河、长江两大水系，多年平均径流量达 25.2 亿立方米。秦岭以北为黄河流域的渭河及其支流水系，以南为长江水系，主要以嘉陵江上游河段为主干。秦岭主脊南侧还分布着汉江水系的支流褒河、湑水河、红崖河等。域内森林密布，森林覆盖率达 72%。

自然景观独特。宝鸡秦岭范围经历了复杂的地质演变过程，地质构造复杂，地貌遗迹丰富，平均海拔在 1000 米以上，最高海拔达 3771.2 米，垂直地带性规律明显。秦岭北坡山麓短急，地形陡峭，又多峡谷，暖温带落叶阔叶林广布；南坡山麓缓长，坡势较缓，但是因河流多为横切背斜或向斜，故河流中上游也多峡谷，北亚热带落叶、常绿阔叶林混交分布。域内天台山风景名胜区、太白山、紫柏山、嘉陵江等自然保护区、森林公园、湿地公园广泛分布。

生物多样性丰富。秦岭的生物多样性复杂而丰富，是我国生物多样性富集区之一。宝鸡秦岭范围垂直带谱较为完整，野生高等植物多达 2750 余种，其中国家重点保护植物 9 种，省级重点保护植物 27 种；野生动物种类繁多，其中国家重点保护动物约 45 种，省级重点保护动物 34 种，大熊猫、金丝猴、羚牛、朱鹮“秦岭四宝”均有分布。

自然资源富集。宝鸡秦岭范围矿产资源丰富，潜在经济价值

巨大。金、铅、锌、镉、镓、石墨等矿产储量位居全省前列。经济林木保有量大，药材资源分布广泛。

历史文化悠久。宝鸡秦岭范围内有丰富的历史文化、红色文化、民俗文化等资源和人文景观，底蕴悠久深厚，关隘、古道、宗教遗绪、民俗传承等多有分布。其中包括大散关遗址、褒斜栈道遗址等省级文物保护单位 12 个。

第四节 发展基础

全市生态环境质量持续改善。2019 年，宝鸡市空气质量、渭河水环境质量位居关中城市第一；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进一步加强；秦岭植被覆盖总体好转，山水林田湖草系统保护统筹推进；生态文明创建全省领先，生态环境损害赔偿制度改革走在全省前列，被生态环境部列为全国 7 个政策法规基层联络点城市之一；镇街空气质量自动监测站在全省率先实现全覆盖；执法队伍建设、环境应急事件处置、“环保管家”服务试点、环保宣教等工作成效显著。

秦岭生态环境专项整治持续开展。全面落实中央决策部署和省委要求，立足实际，持续巩固和拓展专项整治成效，严防各类问题反弹回潮；以矿业权退出、小水电站整治、农家乐专项整治为重点，常态化开展联合执法检查 and 专项督查，破坏秦岭生态环

境的突出问题得到有效遏制。

体制机制进一步健全完善。市、县（区）人民政府成立秦岭生态环境保护委员会及其办事机构，持续加大《条例》宣贯力度，制定印发《宝鸡市落实〈陕西省秦岭生态环境保护条例〉重点任务分工方案》，夯实 7 个涉秦岭县（区）属地管理责任，提高 23 个市级部门行业监管标准，确定网格 404 个，落实网格员 986 人，建成自然保护区、公路管网、水电站、矿产资源等视频监控系统 27 个、1300 个视频点数，信息化网格化监管机制不断健全，各级财政设立秦岭生态环境保护专户，资金投入力度持续加大。

第五节 主要问题

地质灾害存在隐患，水源涵养能力降低。宝鸡秦岭范围地质条件特殊，斜坡体易产生滑坡、崩塌，加之受降水、人为活动等影响，地质灾害隐患突出，生态环境相对失衡，涵养水源能力降低，河流水体径流总量减少，季节性河流增多，水资源可利用率下降。

生物多样性受到威胁，生态环境承载力脆弱。人为扰动破坏了野生动植物的生存环境，生物多样性受到威胁。多年的全面停伐仍然不能使天然林得到充分的休养生息，一些林下植物萌蘖困难，野生药用植物数量减少，珍稀物种与大型兽类栖息地呈破碎化，生存空间受到压缩。

生态保护任务艰巨，监管力量相对薄弱。宝鸡秦岭范围核心

保护区、重点保护区占比高达 78.7%以上，生态保护地域广、海拔落差大，长期资源开发造成的生态破坏较为严重，自然修复周期长、难度大，生态环境损害赔偿、生态保护补偿等政策体系尚不完善，资金短缺、技术装备落后等现实问题日益凸显。

区域产业结构单一，经济社会发展相对滞后。受发展环境制约，宝鸡秦岭范围的人均 GDP、人均地方财政收入和城乡居民收入低于全市平均水平；产业结构较为单一，主要依赖农业种植和采矿业在内的资源型产业，居民收入受农产品价格及大宗矿产品市场的影响较大，且可耕种的土地面积积极小，农业绩效不足；医疗、教育、社保等基本公共服务水平较低，基础设施配套水平低于全市其他地区。

生态环保意识尚待提高，对生态保护与经济发展统一性认识不足。有的县（区）党委、政府和部门贯彻落实习近平生态文明思想还有差距，对秦岭生态环境保护的重大意义认识不够充分；企业生态环境保护主体责任亟需进一步落实；公众自觉参与秦岭生态环境保护的意愿不强，对生态保护与经济发展的统一性认识程度不足，资源节约、环保低碳、绿色消费等新型的生产生活理念尚未全面形成。

第六节 重要机遇

生态文明建设是习近平新时代中国特色社会主义思想的重

要组成部分。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、山水林田湖草是生命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，抓好生态文明建设，让秦岭的美景永驻、青山常在、绿水长流。

党中央、国务院高度重视生态文明建设和生态环境保护。2015年9月，中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》，阐明了我国生态文明体制改革的指导思想和理念原则，提出要加快建立系统完整的生态文明制度体系，为生态文明领域改革做出了顶层设计。党的十九大指出，必须树牢和践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，像对待生命一样对待生态环境。国家加快建立国家公园体制建设等一系列政策措施为加强秦岭生态环境保护奠定了坚实基础，提供了重要指导。

陕西省委、省政府对秦岭生态环境保护做出明确部署。《条例》《总体规划》等法规、文件的出台，为加强秦岭生态环境保护提供了健全的法律保障和战略蓝图。全省坚决遏制秦岭地区“五乱”问题，持续巩固专项整治成效，加强山水林田湖草综合

治理，为秦岭生态环境保护明确了新目标，提供了方法论。

宝鸡市委、市政府把秦岭生态环境保护工作摆在突出位置。近年来，宝鸡市坚持把秦岭生态环境保护工作作为增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的重大政治任务和重要政治检验，深刻汲取秦岭北麓西安境内违建别墅问题教训，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念，统筹山水林田湖草系统治理，聚焦问题整改、注重标本兼治、健全长效机制、推进生态修复，不断增强做好秦岭生态环境保护工作的责任感和使命感，切实把“保护优先”的要求贯穿秦岭区域经济社会发展的全过程。

对秦岭良好生态环境的需求日益增强。随着习近平生态文明思想深入人心，全社会对良好生态环境需求意识不断增强。宝鸡秦岭范围自然景观独特、生态资源丰富、历史文化悠久，关注秦岭、走进秦岭、保护秦岭生态环境成为人民群众的共识，全社会广泛参与的工作机制不断健全，广大群众环保意识持续增强，为加强秦岭生态环境保护提供了良好的外部环境和舆论支持。

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，深入贯彻习近平生态文明思想，特别是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精神，坚决落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府要求，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，深刻汲取秦岭北麓西安境内违建别墅问题教训，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持保护优先、绿色发展，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，自觉当好秦岭生态卫士，持续巩固和拓展专项整治成效，确保方向不变、力度不减，扎实推动秦岭生态环境保护各项工作落实，让秦岭的美景永驻、青山常在、绿水长流。

第二节 基本原则

保护优先、绿色发展。牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念，遵循“保护优先、节约优先”的方针，坚持“统筹规划、科学利用、严格监管、公众参与”的原则，坚决摒弃依靠资源追求经济增长的惯性思维，严格落实产业准入清单制度，系统性推进生态修复，持续改善生态环境质量。以绿色、循环、低碳发展为途径，因地制宜地发展特色产业，深挖优势产业品牌效应，鼓励发展生态旅游，不断增强秦岭地区的经济社会可持续发展能力。

统筹规划、分步实施。秦岭地区开发建设活动应当遵循先规

划、后建设的原则，县（区）《秦岭生态环境保护实施方案》必须符合《条例》《总体规划》以及各类省级专项规划和本规划要求，同时做好与各类规划的相互衔接，逐步实现“多规合一”。

依法监管、夯实责任。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，清晰划分并夯实行业监管、属地管理责任，严查破坏秦岭生态环境的人和事，健全网格化信息化监管和联合执法机制，实现动态化监管、常态化整治。

政府主导、共同参与。充分发挥政府、企业、民间组织和个人等不同方面的积极性，夯实属地管理、行业监管和企业主体责任，加大资金投入、落实有力举措，依托秦岭生态环境保护研究中心和专家委员会，不断加强全局性、战略性问题研究，注重发挥广大干部职工的主动性和创造性，积极构建政府主导、多元主体参与的大保护工作格局。

第三节 战略定位

宝鸡重要生态安全屏障。宝鸡秦岭范围是宝鸡市最重要的生态功能区和生态产品的供给区，要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，探索生态文明建设有效路径。

我国中央水塔。宝鸡秦岭范围降水资源相对丰沛，是汉江上游、嘉陵江源区和渭河中游的主要水源补给区，更是关中最重要的水源地之一，要做好森林、河湖生态系统保护，提高森林植被有效覆盖率，不断提升秦岭水源涵养能力，加强嘉陵江、渭河主要支流等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。

“两山”理论重要实践区。宝鸡秦岭区域是新农业、新工业、新矿业、新旅游业发展的实验区和示范区，要以生态保护为前提，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，着力打造经济社会发展的“绿色引擎”。

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，宝鸡秦岭范围国土空间“三区三线”全面划定，

实现“多规合一”，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72%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37%，饮用水水源水质达标率达到100%，嘉陵江出市境断面水质达到相应标准，历史遗留矿山地质环境治理率达到70%以上。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提高。

到2035年，宝鸡秦岭范围自然保护地体系全面建成，规模和管理跻身全省前列。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。

秦岭生态环境保护主要指标

序号	指标	2019 年	2025 年	属性
生态保护				
1	森林覆盖率（%）	72	> 72	约束性
2	森林保护面积占比（%）	90	> 95	约束性
3	湿地保护率（%）	35.96	≥ 37	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（‰）	0.2	≤ 0.9	约束性
6	林业有害生物成灾率（‰）	1.87	≤ 1.87	约束性

修复治理				
7	水功能区达到好或好于Ⅱ类水体比例(%)	75	≥75	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(%) 空气质量优良天数	42.9	>57	预期性
10	城市生活污水集中处理率	96.96	≥97	预期性
11	县城生活污水集中处理率	92.91	≥93	预期性
12	历史遗留矿山地质环境治理率	69	≥70	约束性
绿色发展				
13	单位生产总值能耗降低率(%)	2.41	>4	预期性
14	服务业增加值占GDP比重(%)	34.7	>41	预期性
15	创建省级全域旅游示范区数量(个)	0	5	预期性
16	创建国家4A级旅游景区(省级旅游度假区)数量(个)	6	9	预期性
17	研究与实验发展经费投入强度(%)	1.6	≥2.5	预期性
民生福祉				
18	居民人均可支配收入年均增长率(%)	9.3	>8	预期性
19	劳动年龄人口平均受教育年限(年)	9.3	>9	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(%)	97	>98	预期性

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,将宝鸡

秦岭范围划分为核心保护区、重点保护区和一般保护区，实行分区保护（宝鸡市秦岭生态环境保护分区示意图见附图 1）。

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。涉及太白县、凤县、眉县、渭滨区 4 个县（区）和宝鸡高新区，面积约 0.24 万平方公里，占全市秦岭范围的 32%，占全市行政面积的 13.2%。

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，逐渐实现生活污染物“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。涉及岐山县、太白县、凤县、眉县、渭滨区、陈仓区 6 个县（区）和宝鸡高新区，面积约 0.35 万平方公里，占全市秦岭面积的 46.7%，占全市行政面积的 19.3%。

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

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。落实封山禁牧、退化林修复等措施，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。涉及岐山县、太白县、凤县、眉县、渭滨区、陈仓区 6 个县（区）和宝鸡高新区，面积约 0.16 万平方公里，占全市秦岭面积的 21.3%，占全市行政面积的 8.83%。

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。一般保护区各类生产、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

市人民政府按照陕西省秦岭生态环境保护委员会制定公布的秦岭生态环境保护标志、标牌、界桩设置标准和办法，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。其中，眉县作为勘界立标试点县，于 2020 年底完成勘界立标（眉县试验段）试点工作，其他涉秦岭县（区）根据自然保护地整合归并优化成果到 2025 年完成勘界立标工作。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。按照《陕西省秦岭生态保护红线评估调整工作实施方案》要求，宝鸡秦岭范围核心保护区、重点保护区全部划入生态保护红线，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

以乡土树种恢复为基础，保护植物的自然繁殖生长为主，辅

以人工干预，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，加大管制力度，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，加快嘉陵江、清姜河等河流绿化步伐，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，集中连片建设森林，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，全面贯彻执行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，秦岭天然林面积保有量稳步提升，质量彻底得到保证，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，为美丽宝鸡目标实现提供有力支撑。

专栏 1 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。严格落实天然林管护体系和管护制度，规范国有林业局（场）和镇管护站（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。包括天保工程森林管护项目、天保工程公益林建设项目。

第四节 退耕还林还草

禁止在宝鸡秦岭范围 25 度以上陡坡地开垦种植农作物，鼓励在 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 森林防火

建立森林防火责任制，编制森林火灾应急预案，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，加强森林防火信息化工作，完善瞭望塔、林火视频监控系统，推进森林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，发生森林火灾险情时，属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

确定宝鸡秦岭范围水土流失重点防治区，严格控制生产建设活动，采用以近自然防治措施为主，实施水土流失综合防治工程，遏止水土流失，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，以水土流失重点治理区的小流域为基本单元，坚持山水林田路村综合治理，加强重点治理区的水土流失与

面源污染综合防治。

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，最大限度地提高水源区植被覆盖度，提升林地的固土保水能力。对 25 度以上坡耕地和 15—25 度重要水源坡耕地要逐步退耕还林，5—25 度的坡耕地应当采取修建水平梯田、坡面水系整治、蓄水保土等水土保持措施，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。加强矿区水土流失专项治理，落实矿区地表植被保护措施，最大限度减少地面扰动和破坏地下水系。

严格实行生产建设项目的水土保持方案申报审批制度，实行水土保持设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。加强建设项目事中事后监管，有效控制水土流失。

专栏 2 水土保持工程建设重点

坡耕地综合整治：在宝鸡市秦岭地区实施水土流失治理、小型水利水保工程，并配套田间道路、排灌沟渠、蓄水池窖等。

太白县水保生态工程：太白县石沟流域综合治理工程，主要完成治理水土流失面积 20 平方公里，建设水土保持林及经济林，封禁网围栏及封禁标志牌建设。塘口清洁小流域综合治理工程，完成治理任务 6.52 平方公里。咀头街小流域综合治理工程，完成治理任务 10 平方公里。

眉县水保生态工程：汤峪镇芋园沟水土保持示范园工程等，完成治理任务 2 平方公里。

凤县水保生态工程：嘉陵江源头水土保持工程、车道河中上游段水环境综合治理工程、长坪水土保持工程等，完成治理任务 5.71 平方公里。

第二节 水源保护

实施最严格水质监管措施，确保嘉陵江出市境断面水质和石头河、清姜河、石沟河饮用水断面水质标准。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，落实水资源管理责任。到 2025 年，宝鸡秦岭范围用水效率达到并保持全省先进水平。

以宝鸡秦岭范围及周边地区可持续发展为根本出发点，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、以排污许可制为核心的流域水环境质量目标管理，保护地面植物和水生野生动物，切断威胁公共卫生安全的疫情隐患。

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。

在宝鸡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》和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，饮用水水源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。各涉及县（区）人民政府依法在嘉一清饮用水水源地、石头河水库饮用水水源地、白石铺饮用水水源地和太白县石沟河饮用水水源地保护区设置标牌、界桩。禁止在一级饮用水水源地保护区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。限期关闭二级饮用水水源地保护区内的直接排污口，坚决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，稳步推进水源地保护区内移民搬迁。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。加强水源地水质监测能力建设，逐步建设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，完善饮用水源地监测管理体系。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。

专栏 3 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。

水资源保护工程：完善江河水量、水质监测体系，实施河道网络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警，提升监测能力和管理水平。主要实施清姜河水源地保护项目、石沟河水源地专项资金项目、白石铺水源地保护专项资金项目、石头河水源地保护项目、凤县县城第二污水处理系统工程、凤县污水处理厂和凤州处理污水厂提标改造工程。

第三节 重要水功能区划

宝鸡秦岭范围划分水功能区 4 个，区划河长 131.6 公里，其

中渭河区 2 个，嘉陵江区 2 个；属于源头水保护区 3 个。到 2025 年，水功能区达到并维持Ⅱ类水体比例保持在 75%，秦岭北麓宝鸡段峪口出水水质达到Ⅲ类及以上水质标准；重要江河湖泊水功能区全部达标。

加强湖泊水体保护，强化水功能区监督管理，对嘉陵江等江河源头水保护区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。从严核定水域纳污容量，实行排污许可制，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水质达标评价体系，加强水功能区水质状况监测。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 4 水功能区划及水质目标

分区	一级功能区	代表河长 (km)	目标水质
渭 河	清姜河源头水保护区	21.0	Ⅲ
	石头河太白源头水保护区	34.6	Ⅱ
嘉陵江	凤县源头水保护区	60.0	Ⅱ
	凤县保留区	10.0	Ⅱ

第四节 流域治理

宝鸡秦岭范围严格执行重点水污染物排放总量控制制度，市、县（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。排污单位应按实施方案规定排放污染物，实现污染物排放浓度和主要污染物排放总量“双达标”。

实施以改善水质为主要目标的水污染防治和河道整治工程，严格控制在秦岭一般保护区内的河道岸线安排工业项目（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。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综合整治和规范化管理，设置标识牌和缓冲堰板等；对未经审批登记的非法排污口，坚决予以取缔、封堵；对饮用水源保护区、自然保护区等的入河排污口要全部拆除关闭。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，推进流域水生态敏感区、脆弱区、重要生境和生态功能受损河湖的生态修复。因地制宜实施河湖水系连通工程，加强农村河道堰塘整治，提高水利工程的使用功能和效率，改善农村人居环境和河流生态。

推进流域综合治理，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、淤地坝、拦渣坝等变形监测和除险加固，开展山洪灾害防治，完善监测预警系统和群测群防体系，着力消

除安全隐患。完善水文监测站网体系，提高自动化监测水平。

专栏 5 流域治理重点工程

推进江河水生态修复。实施重要水系连通工程，开展重点流域水生态修复，保障河流生态水量，提高水生态系统功能。主要实施眉县红河向杨家河水库调水项目、凤县黄牛河小流域综合项目等。

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，完善水文监测网体系。主要实施太白县中曲河黄牛河靖口镇段防洪项目等。

第六章 生物多样性保护

第一节 野生动植物保护

提高宝鸡秦岭范围生态系统稳定性和物种多样化，实施野生动植物资源普查、专项调查，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。以自然保护区群和生态廊道建设为基础，保持和恢复野生动植物物种及种群平衡，确保自然生态系统和重要物种栖息地的完整性与连通性。

组织开展陆生野生动物重要栖息地认定工作，设置保护设施和标志，构建起“自然、多彩、连通”的生态廊道。开展珍稀动物保护宣传工作。

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 6 野生动植物保护工作

野生动植物保护工作：组织调查、监测和评估，建立秦岭野生动植物及其栖息地、保护地档案。开展中央财政珍稀濒危野生动植物保护资金项目，建设野生动植物保护监测系统及野生动物疫源疫病监测防控能力提升项目。

大熊猫国家公园建设：配合实施大熊猫国家公园陕西秦岭区自然保护地森林防火网络体系建设项目、保护设施建设项目、社区共管项目、竹林建群种保护和恢复项目。

水产种质资源保护工作：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，利用气象预报预测、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。完善大熊猫、金丝猴、羚牛、朱鹮、大鲵、细鳞鲑等珍稀动物监测手段，加强红豆杉、独叶草等珍稀植物种群的区域保护，促使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、生物多样性保护数据库，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。

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，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 7 湿地保护重点工程

加大湿地保护力度：通过勘界立标和社区共管等措施，严格落实湿地保护制度。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。实施中央财政湿地保护与恢复项目、中央财政湿地和自然保护区补助项目、中央财政湿地补助资金项目、凤县嘉陵江湿地公园科研监测项目。

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，重点预防松材线虫病、美国白蛾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 1.87‰ 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。市、县（区）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、美国白蛾快速蔓延态势。

专栏 8 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，健全市应急防控体系，对接省应急防控体系，完善道路检疫检查站等检疫封锁体系。

林业有害生物应急保障建设：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。组织开展自然保护区、自然公园、风景名胜区等其他自然保护地确权登记工作，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。

配合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 9 自然保护地体系建设重点工程

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：推动秦岭区域自然保护地整合优化，开展生物多样性本底、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

禁止在核心保护区、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（区）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（区）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（区）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（区）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（区）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体系，统筹推进公路、铁路等交通方式融合发展，推动通道资源集约利用，实现交通与生态环境保护高质量发展。通过强化在建交通项目建设中工程环保措施应用，最大限度降低施工对生态环境的影响。公路、铁路等交通设施建设，应当符合秦岭生态环境保护要求，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。新建的公路、铁路，要同步建设必要的环境应急设施。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。养护单位对已建成的在用公路、铁路，需要进行维护、养护作业的，应在《公路安全保护条例》《铁路安全管理条例》分别明确的公路建筑控制区、铁路安全保护区内作业，并依法做好作业过程中的生态环境保护工作。

加强道路两侧补绿、植绿、护绿，按照法律法规要求取料、堆料，并对取料场、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。交通设施投入使用后三个月内，应当对施工现场及其附属设施进行清理拆除，并及时恢复植被。

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。

提倡绿色交通方式，结合城市公共设施建设，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，鼓励居民在适宜的步行范围内解决生活基本需求。

第三节 城镇乡村建设

加强国土空间规划的约束作用，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，因地制宜统筹城乡发展。

位于秦岭范围的县城，按照国土空间规划，结合用地条件、环境承载能力等要素，突出土地集约节约利用，推进省级重点示范镇、文化旅游名镇和特色小城镇、避暑旅游小镇、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。秦岭城镇乡村建筑物及环境设施的设计和建设，应当突出品质，提升特色，与当地生态环境相协调，并体现地域文化特点。完善城乡生活污水处理、生活垃圾无害化处理、供排水等公共设施。在人口相对集中的村庄，应当组织推广使用太阳能等清洁能源，统一规划建设生活垃圾处理、污水排放等设施，进一步提高城市建筑垃圾资源化综合利用水平。到 2025 年，县城生活污水集中处理率达到 93%以上，城市生活污水集中处理率达 97%以上。

实施生态移民搬迁。县级以上人民政府应当根据经济社会发展状况和秦岭生态环境保护的需要，科学组织移民搬迁，确定移

民安置点，做好移民搬迁安置工作，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。

实施农村人居环境整治。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。实施农村人居环境整治提升行动，推进农村危房改造、饮水安全、电网改造升级、信息化建设、村庄道路硬化、亮化、绿化工程和农村卫生厕所工程，实现农村环境综合整治全覆盖。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。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。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。

推进农业清洁生产。加强农业面源污染防治，加快转变农业发展方式，持续推进化肥农药减量增效行动、秸秆饲料化、肥料化、基料化综合利用。推进畜禽养殖污染防治，统筹考虑环境承载能力及畜禽养殖污染防治要求，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和生态健康养殖。

严格控制秦岭范围房地产开发，在秦岭核心保护区、重点保

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当符合《条例》和秦岭生态环境保护规划等要求，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。

进入秦岭旅游的人员，应当遵守有关森林保护等法律法规、景区管理规定和游客文明行为规范，爱护旅游资源，提倡垃圾减量、垃圾自带，保护生态环境。不得乱砍滥挖、非法捕鱼狩猎、非法野外使用明火、随意丢弃废弃物以及其他破坏秦岭生态环境

的行为。

乡村旅游应当由县（区）人民政府统一规划，合理布局，治污系统达标运行，环境风险有效管控。乡村旅游经营集中的地方，县（区）、镇人民政府，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，开展农家乐（民宿）评星评级创建工作。

第八章 生态环境修复和治理

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、宜藤则藤等措施，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恢复责任或者治理修复不符合要求等行为。监督矿产资源开发企业采用生物、工程、技术等措施，加强矿山环境保护与恢复治理。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 10 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划分为矿山地质环境重点治理区、一般治理区，建立矿山地质环境修复与治理示范点。

建立市县二级地质环境动态监测体系：加强矿区地质灾害监测、地形地貌景观破坏及有色金属矿山选矿废水潜在影响区域水体及土壤污染监测。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，对影响水生动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起的地质灾害，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查、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、地质灾害智能识别中心以及监测预警会商平台建设，提升宝鸡秦岭范围地质灾害防御能力。

第五节 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，建立部门联合监督体系。建立涉重点重金属预警和事故应急体系，完善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

根据发展基础和资源环境承载能力，严格落实产业准入清单制度，立足资源禀赋和区域特色，实现企业循环式生产、园区循环式发展、产业循环式组合。依托凤州现代科技产业园区、凤县留凤关循环经济园区和新兴产业园区等循环经济产业园，以机械加工、产业物流、新能源、新材料、有机农特产品加工、现代中药材加工、金属及非金属深加工等为发展重点实现秦岭地区产业园区化聚集化发展格局。

依托宝鸡秦岭范围生态、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，积极打造清洁能源、先进制造、文化旅游、生物医药、养老健康、健康食品等循环经济产业链。

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。

第二节 特色农业

推进农业供给侧结构性改革，探索适合宝鸡秦岭范围自然条件和经济发展要求的生态农业模式。重点加强生态农业及高科技农业产业链的布局，加快农业产业结构调整，利用规模化与深加工技术提升秦岭特色农业价值。促进农产品向优势产区集中，建成若干特色农产品产业带和生态农业产业链。提升生态农业发展水平与规划分区生态优势的适应程度，逐步形成秦岭生态功能区标志性的生态农业品牌。将生态环境的优势与生态农业发展实质性相结合。

支持发展绿色食品和有机农产品。推动太白县、凤县、渭滨区、陈仓区等县（区）秦岭中蜂养殖；做大做强秦岭北麓猕猴桃和城郊时令杂果两大水果产业带。建设“秦岭高山绿色有机蔬菜、区域特色蔬菜”两大生产基地。

加强中药材种质资源保护，建设濒危稀缺中药材培育基地。依托相关企业，科学论证，结合国家林下经济示范基地建设，重点开展天麻、猪苓、重楼等药材的种植；结合天然林保护工程和退耕还林，在太白县、凤县、眉县建设厚朴、杜仲、山茱萸等品种的种植基地，形成3—5个中药材生态基地。继续支持龙头企业做大做强，着力培育一批产业带动能力强、品牌效应显著的农业产业群，围绕优势特色产业加快发展农产品加工业，建设一批区域集聚的农产品加工园区和物流园区，将宝鸡秦岭地区建成西部重要的农产品精深加工基地。

第三节 生态旅游

以陕西省建设世界知名生态旅游目的地为统揽，以宝鸡建设区域文化中心和全国旅游休闲度假中心为目标，以创建全域旅游示范市为载体，坚持生态旅游理念，推动形成绿色旅游消费方式，通过旅游体制机制创新、旅游产业整合发展、旅游公共服务优化、发展成果共享等措施，协同推动生态旅游高质量发展和生态环境高水平保护。

依托风景名胜区、自然公园、历史文化名镇名村等资源，以保护生态环境、传承西府民俗、弘扬红色文化为目标，发展自然观光游、休闲度假游、乡村体验游、历史人文游、红色精品游，建设绿化、标识、游憩、驿站等公共服务系统，不断提升生态旅游建设水平，实现人与自然和谐共生。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。

以建设太白山国家级（温泉）旅游度假区为引领，倾力打造“一廊二区三园”的景观格局。加大与国家川陕革命老区振兴规划、长征国家文化公园和国家藏羌彝文化走廊的项目对接，加快凤县长征文化公园、航天精神文化区、古羌文化园建设，创建一批全国爱国主义教育基地和国家级文化产业示范基地。依托姜炎文化和天台山炎帝史迹区资源，弘扬华夏文明，展示以鸡峰山景区自然风光为亮点的天台山国家级风景名胜区。围绕“点线带片、联动全城，做强做好一核多点、提升优化一带两线两区”（县城

核心、小镇多点、沿姜眉公路产业集聚带、沿省道 S220、S221 形成两风景线、东南片区控制生态保护区、北部低山运动片区) 总体空间总体布局，加快推进太白县全域景区化、景区品牌化、产业融合化的旅游新业态。

第四节 产业准入

严格执行全省重点保护区、一般保护区产业准入清单制度。

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“八个一批”总体要求，围绕“两不愁

三保障”目标，严格落实“四个不摘”要求。深入落实宝鸡市《提高脱贫质量巩固脱贫成果持续推进十大提升行动》，重点开展产业、就业创业脱贫路径，深入推进区域特色现代产业健康发展，进一步提高产业抗风险能力，筑牢贫困群众产业增收基础。提高就业培训的针对性、实效性，拓展就业创业渠道，巩固就业脱贫工作成果，建立就业创业长效机制，实现稳定增收。全面落实易地搬迁安居乐业、教育扶贫阳光助学、健康扶贫贴心惠民、兜底保障织网暖心、扶贫资产规范管理、金融扶贫持续跟进、基础设施共管共享、组织领导长效推进的提升行动。

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。积极打造“太白高山蔬菜”“眉县猕猴桃”“凤县花椒”等特色农产品品牌；构建现代农业产业体系，鼓励龙头企业、专业合作社等新兴经营主体与农户联合，推进“互联网+农产品”经营模式；因地制宜发展生态旅游，夯实乡村振兴基石。推广绿色生产、生活方式，建立健全生态治理机制，完善农村公共服务体系，培育多元化文化载体，完善现代乡村治理体系，扎实推进乡村振兴。

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

大力提升秦岭地区公共服务水平，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖。优先发展教育事业，推进秦岭地区义务教育均衡发展。到2025年，学前三年教育毛入园率达到98%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；围绕区域产业特色和人才需求，优化职业教育与人才培养。完善秦岭地区基层医院卫生服务体系，加强以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设。发挥中医药资源优势，实施民族中医药传承和创新人才工程。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。推进县及县以下劳动就业和社会保障服务设施建设，推动大众创业，万众创新。进一步落实各项社会保障制度，完善养老、低保、优抚等机制体制。

第十一章 规划实施

第一节 保护职责

宝鸡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，涉秦岭各县（区）人民政府和宝鸡高新区管委会对本行政区域内秦岭生态环境保护工作负属地责任，镇政府做好辖区内秦岭生态环境保护相关工作。市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。

市、县（区）秦岭生态环境保护委员会负责本级秦岭生态环境保护的统筹规划、综合协调和监督检查工作，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。

市、县（区）秦岭生态环境保护委员会成员单位依法履行工作职责，充分发挥联席会议制度作用，强化部门间的横向联系、秦岭办系统间的纵向联动，构建大保护工作格局。围绕专项整治、地质环境修复、长效机制建设等方面，共同推进重点工作落实，积极争取中央和省级政策资金支持，共同维护国家重要生态安全屏障。

第二节 规划体系

涉秦岭各县（区）应将秦岭生态环境保护纳入国民经济和社会发展规划，根据省、市秦岭生态环境保护规划要求，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 制度和机制建设

将秦岭生态环境保护工作纳入政府国民经济“十四五”规划纲要，进一步加大对秦岭生态环境保护工作的支持力度。加快推进政府职能转变，完善信息公开制度，建立健全公众参与、专家咨询、风险评估、合法性审查和集体讨论决定的决策程序。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。

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，建立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，争取生态保护和修复资金支持力度。

第四节 资金投入

市、县（区）人民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，建立多元化投融资机制（非对外开放的太白县除外），拓展秦岭生态环境保护资金捐助、资助方式。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，市、县（区）纳入年度财政预算予以保障。

第五节 科技支撑

立足秦岭生态环境保护的实际需求，支持秦岭绿色科学技术研发，重点聚焦流域水资源及水环境保护、生物多样性保护、土壤和地下水污染治理与修复、农村面源污染治理、矿山生态恢复治理、地质灾害预警、绿色制造、环境智能化监测等领域。加强本土环保技术人才的培养，打造高水平科研创新团队。

加强产学研用相结合，支持科研院所和高校开展秦岭生态环境保护基础科学与应用科学研究，积极引导企业与科研机构加强合作，鼓励科研机构、企业、环保组织合作共建重点实验室、环保智库、工程技术研究中心等科技创新平台，推动环保技术研发、科技成果转移转化和推广应用。

第十二章 监督管理

第一节 考核评估

抓好年度目标责任考核，突出差异化考核，科学设置考核指标体系，加强考核结果运用，激励引导涉秦岭县（区）和市级有关部门落实保护责任。实行自然资源资产离任审计和生态环境损害责任终身追究制度。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，继续完善秦岭生态环境保护信息化网格化监管平台，健全市县镇村四级网格体系，推进“天地一体”监测，定期开展业务培训和技术指导，严格落实网格员人员调整、日常巡查、激励奖惩等制度，市县两级财政部门为建设专业化的网格员队伍提供必要的资金保障。

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，打造专业化网格员队伍，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，倒逼问题整改、推动工作落实。

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》《保护规划》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，激励全市干部群众当好“秦岭生态卫士”。

利用植树节、地球日、生物多样性日、世界环境日、法制宣传日等重要节点，持续开展“秦岭环保志愿行动”、秦岭生态环境保护法律法规宣讲培训等活动，推进秦岭生态环境保护进机关、

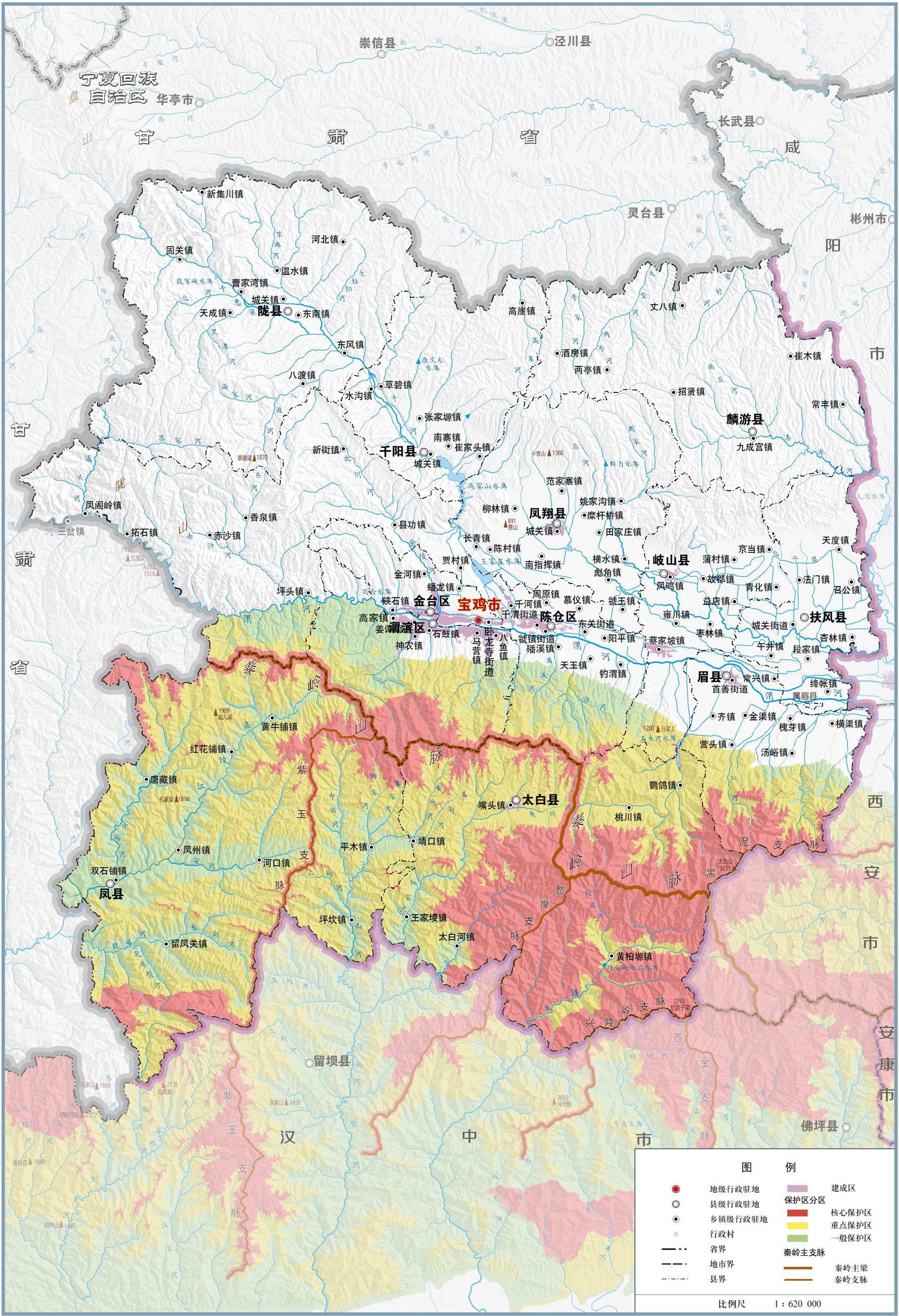
进单位、进社区、进村组、进课堂。充分利用报刊、广播电视、网络媒体等平台，创新宣传手段，提高秦岭生态环境保护成效的社会认可度，积极营造全社会爱秦岭、护秦岭的良好风气。

附件 1

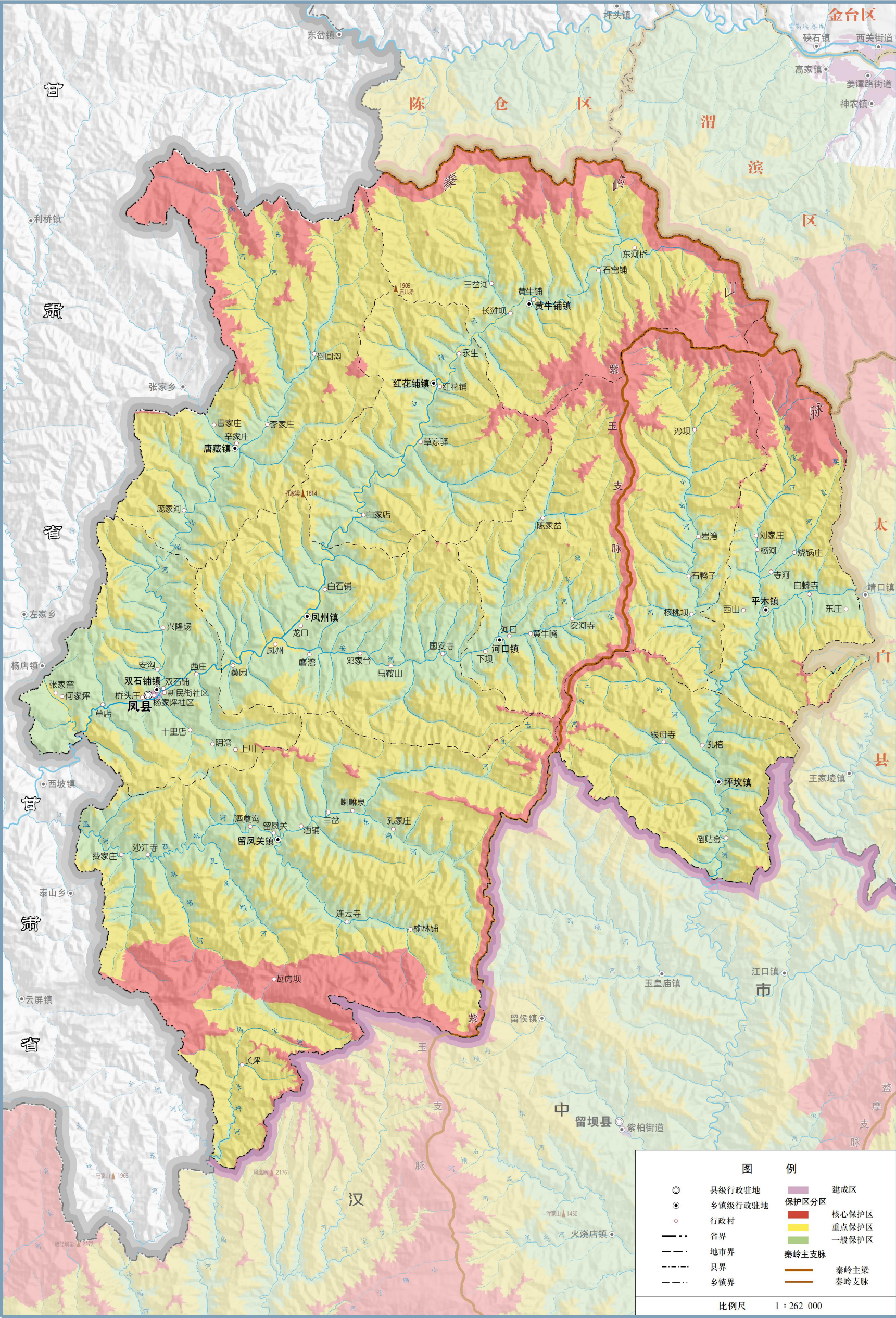
宝鸡市秦岭生态环境保护范围（暂行）

县 区	涉及范围
岐山县	蔡家坡镇： 曹家村、四原村、郑西村、洪沟村、落星堡村。
眉 县	横渠镇： 石马寺村、红祥村、万家塬村、西寨村； 汤峪镇： 汤峪村、羊讲村、楼观塬村、钟吕坪村、新联村； 齐 镇： 斜峪关村、南寨村； 营头镇： 红河谷村、万霞村、营头村、新河村。
凤 县	凤州镇： 龙口社区、凤州村、白石铺村、龙口村、桑园村、国安寺村、马鞍山村、邓家台村、磨湾村； 河口镇： 下坝村、河口村、黄牛咀村、安河寺村、陈家岔村、石鸭子村、核桃坝村、岩湾村、沙坝村； 红花铺镇： 永生村、红花铺村、白家店村、草凉驿村； 黄牛铺镇： 东河桥村、石窑铺村、黄牛铺村、长滩坝村、三岔河村； 留凤关镇： 长坪村、榆林铺村、孔家庄村、留凤关村、瓦房坝村、连云寺村、酒铺村、三岔村、沙江寺村、酒奠沟村、喇嘛泉村、费家庄村； 坪坎镇： 坪坎村、孔棺村、银母寺村、倒贴金村； 唐藏镇： 辛家庄村、李家庄村、曹家庄村、庞家河村、倒回沟村； 平木镇： 东庄村、白蟒寺村、平木村、西山村、寺河村、烧锅庄村、杨河村、刘家庄村； 双石铺镇： 上川村、阴湾村、十里店村、张家窑村、何家坪村、草店村、桥头庄村、兴隆场村、安沟村、西庄村、双石铺村、新建路社区、新民街社区、杨家坪社区。
太白县	咀头镇： 塘口村、拐里村、凉峪村、黄凤山村、咀头街村、李家沟村、红星村、七里川村、方才关村、梅湾村、沪家塬村、强里川村、白云村； 鸚鵡镇： 马耳山村、寺院村、流沙崖村、鸚鵡街村、柴胡山村、梁家山村、瓦窑坡村、火烧滩村、龙窝村、高码头村、六家村； 桃川镇： 灵丹庙村、白杨塬村、杨下村、枣园村、杜家庄村、魁星楼村； 靖口镇： 水蒿川村、大地岭村、石沟村、关上街村、凉水泉村、散军塬村； 太白河镇： 东青村、兴隆村； 黄柏塬镇： 黄柏塬村、二郎坝村、皂角湾村； 王家陵镇： 中明村、元坝子村、和平村。

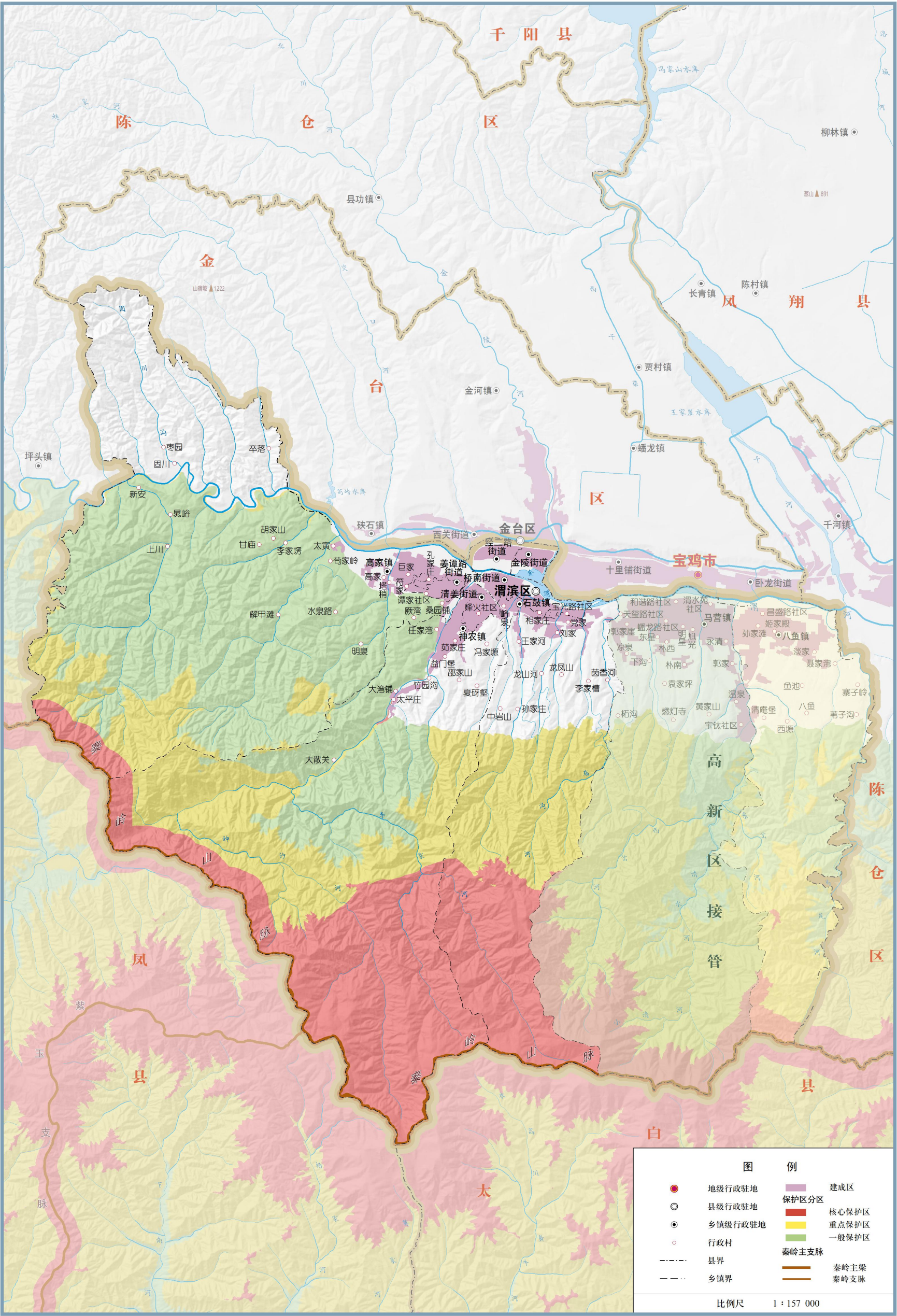
渭滨区	神农镇：竹园沟村、益门堡村、太平庄村、大湾铺村、大散关村、夏研壑村、邵家山村、任家湾村； 石鼓镇：茵香河村、中岩山村、龙山河村、孙家庄村、龙凤山村、李家槽村、王家河村； 高家镇：厥湾村、明泉村、水泉路村、太寅村、苟家岭村、解家滩村、新安村、晁峪村、上川村、李家塬村、甘庙村。
陈仓区	坪头镇：营头村、大坪村、码头村、南山村、林光村； 拓石镇：仙龙村。
宝鸡高新区	钓渭镇：高崖村、张家村、北村、南村、颀头村、莫家洼村、西崖村、东崖村、朱家滩村、谭庄村、东阳村、红星村、东洼村； 天王镇：毛家沟村、八庙村、孙李沟村、曹家沟村、钓鱼台村、小塬村、关尔下村、十二盘村； 礄溪镇：潘家湾村、三联村、任家山村、姜家塬村、新并村、祁家沟村、闫张村、刘家山村、三合村、礄溪河村、新站村、杨家店村、张家塬村、韩家塬村； 八鱼镇：姬家殿村、寨子岭村、淡家村、苇子沟村、八鱼村、鱼池村、清庵堡村、聂家湾村、孙家滩村、西塬村； 马营镇：温泉村、郭家村、永清村、黄家山村、燃灯寺村、袁家坪村、朴南村、朴西村、旭光村、明星村、东星村、郭家崖村、凉泉村、下沟村、柘沟村。



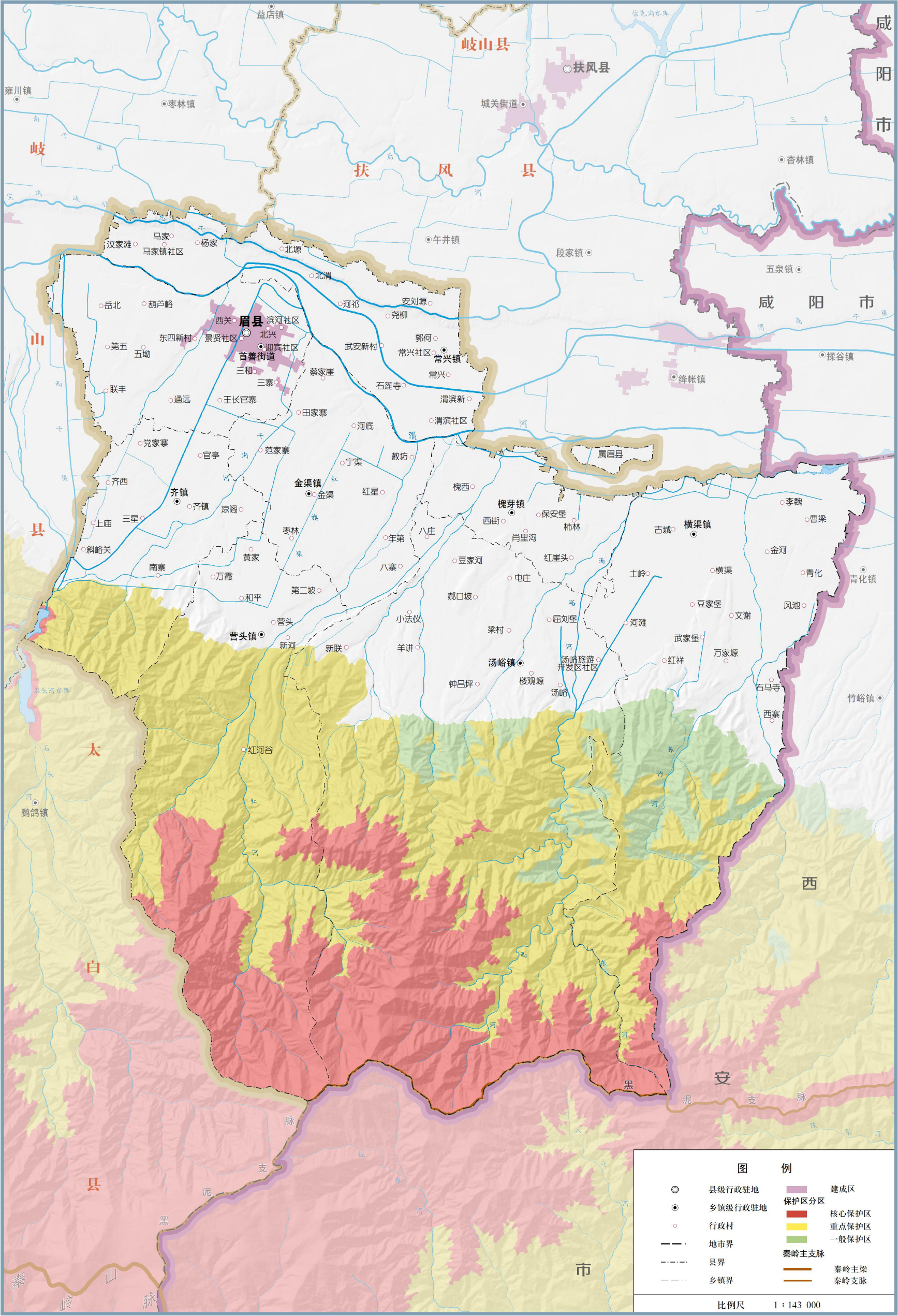
附图 1 宝鸡市秦岭生态环境保护分区示意图



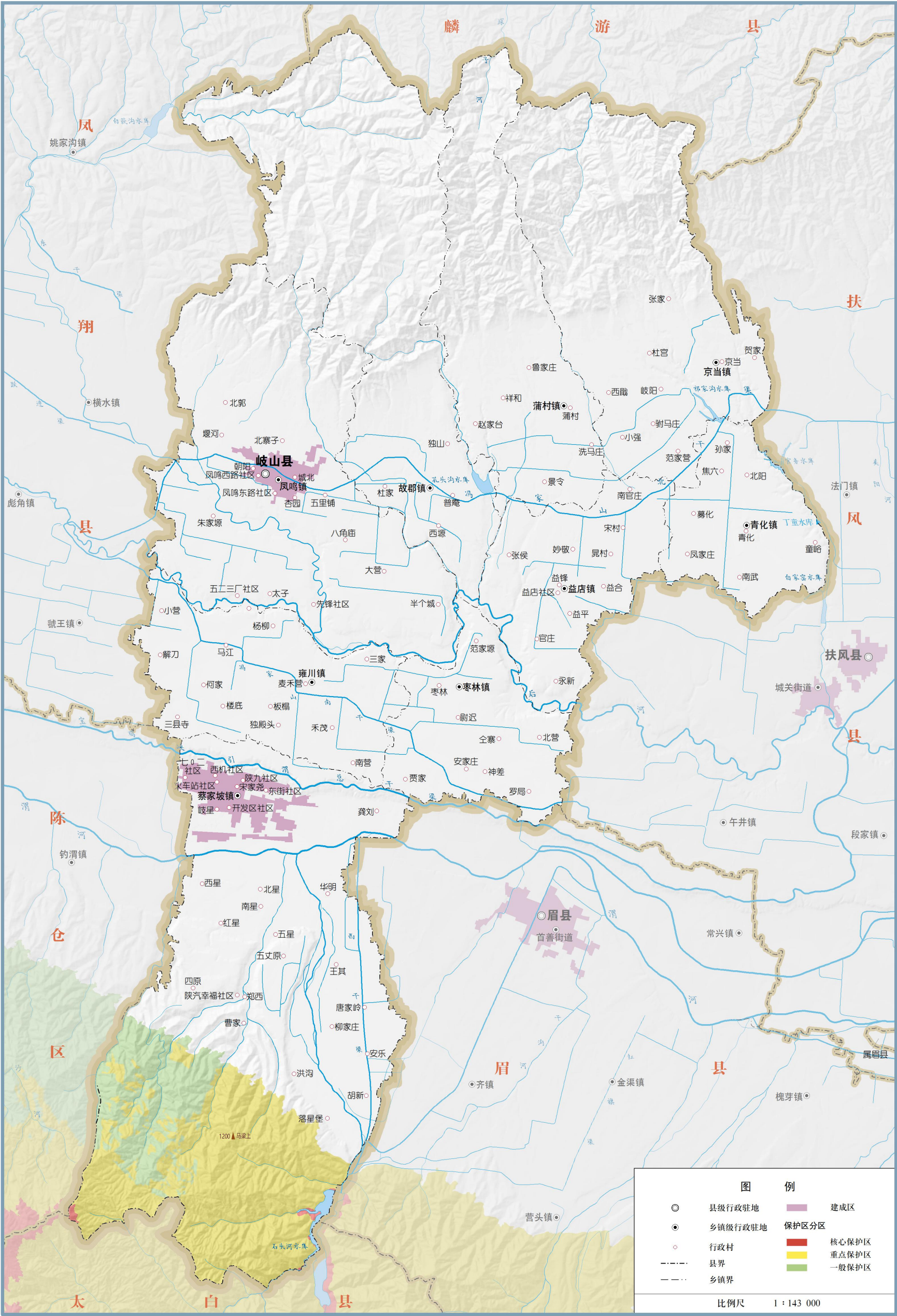
附图 2 凤县秦岭生态环境保护分区示意图



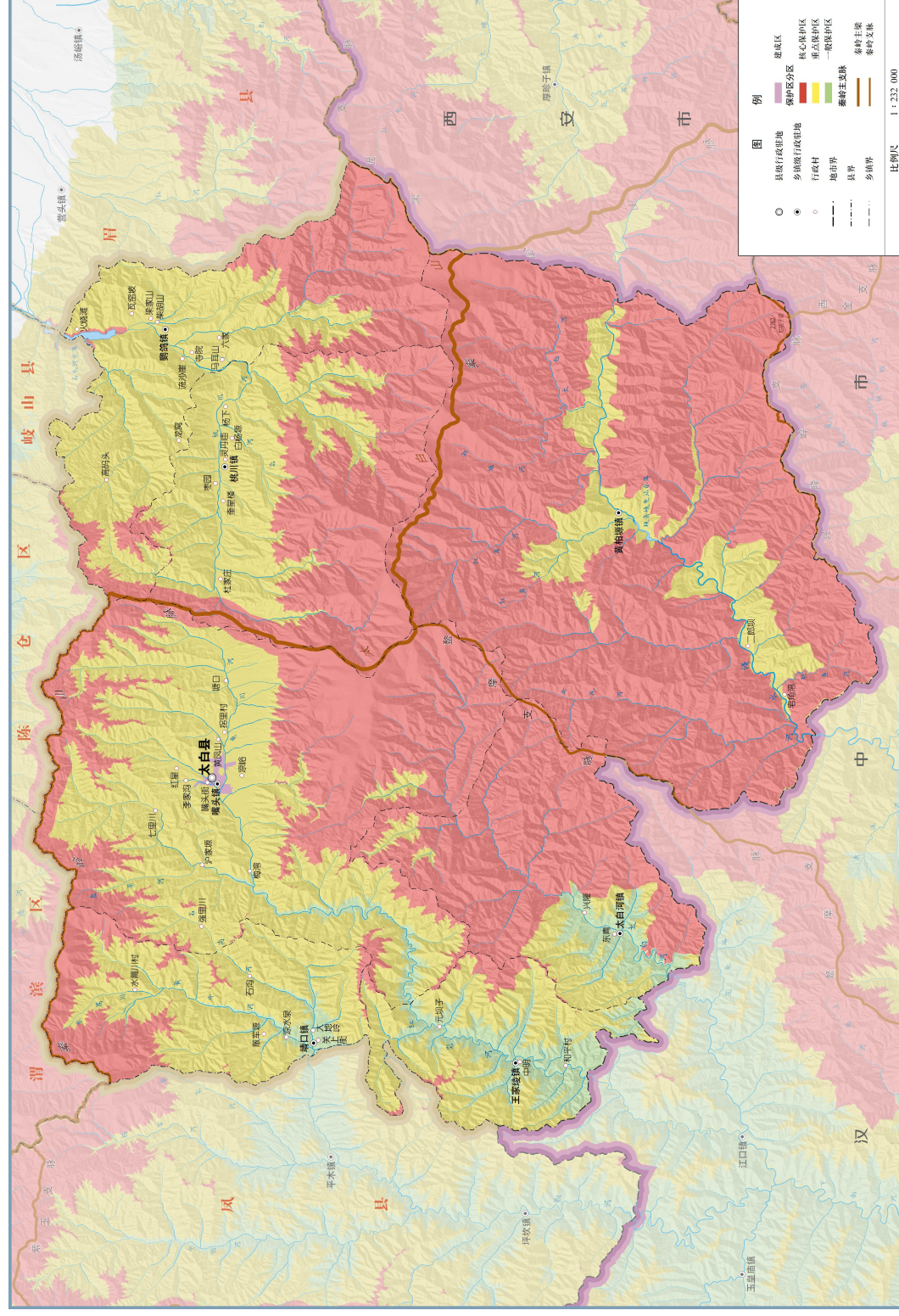
附图 3 渭滨区秦岭生态环境保护分区示意图



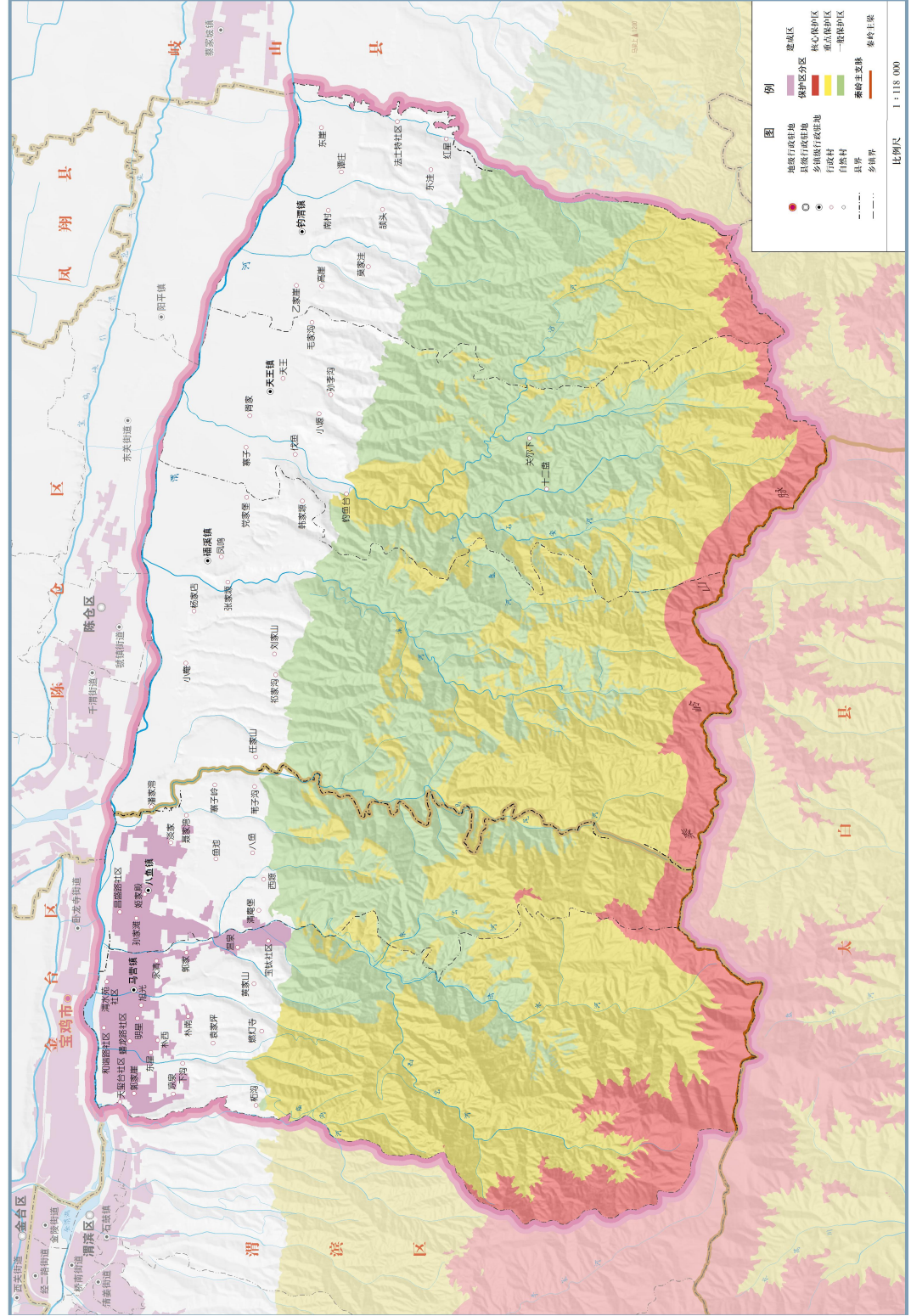
附图 4 眉县秦岭生态环境保护分区示意图



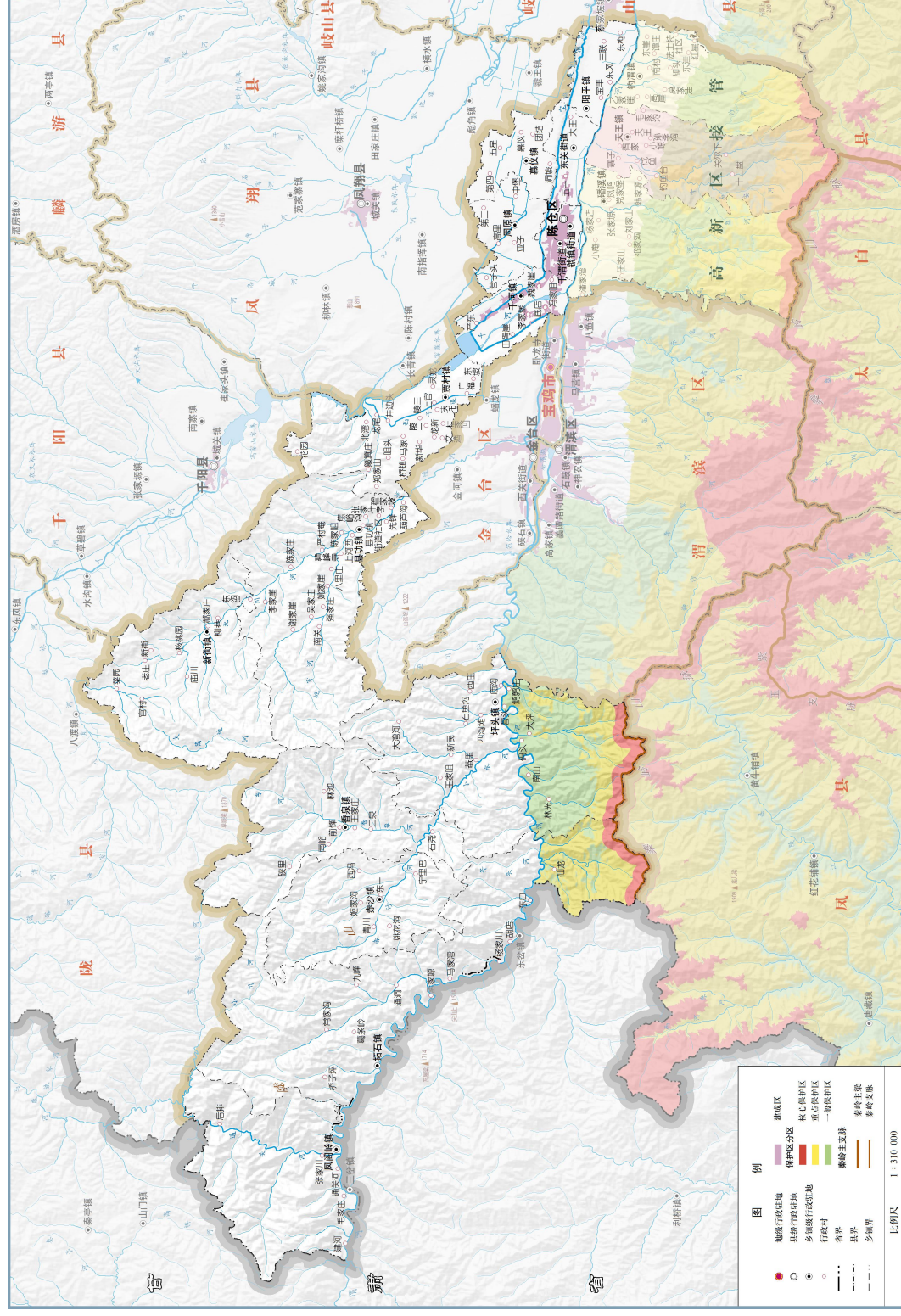
附图 5 岐山县秦岭生态环境保护分区示意图



附图 6 太白县秦岭生态环境保护分区示意图



附图 7 宝鸡高新区秦岭生态环境保护分区示意图



附图 8 陈仓区秦岭生态环境保护分区示意图