

北京市规划和自然资源委员会
北京市生态环境局
北京市园林绿化局
关于印发《关于进一步加强生态保护红线管理
工作的意见(试行)》的通知

京规自发〔2025〕295号

市规划自然资源委各相关分局,各相关区生态环境局、园林绿化局:

为贯彻落实《北京城市总体规划(2016年—2035年)》,维护首都生态安全,促进高质量发展,进一步加强我市生态保护红线管理,市规划自然资源委、市生态环境局、市园林绿化局联合制定《关于进一步加强生态保护红线管理工作的意见(试行)》,经市政府同意,现予印发施行。

特此通知。

北京市规划和自然资源委员会
北京市生态环境局
北京市园林绿化局

2025年10月17日

关于进一步加强生态保护红线管理 工作的意见(试行)

为贯彻落实《北京城市总体规划(2016年—2035年)》，维护首都生态安全，促进高质量发展，进一步加强我市生态保护红线管理，依据《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》(自然资发〔2022〕142号)等文件精神，制定本意见。

一、规范人为活动管理

(一)实行分区差别化管控

生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，国家有相关规定的除外；其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，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(附件1)。生态保护红线内自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域，依照相关法律法规执行。

(二)规范管控对生态功能不造成破坏的有限人为活动

涉及新增建设用地审批的有限人为活动，由市规划自然资源委、城市副中心管委会或相关区政府组织论证，经市规划自然资源委组织市级联合审查后，报请市政府出具“符合生态保护红线内允

许有限人为活动的认定意见”。

不涉及新增建设用地审批但需办理规划用地手续的有限人为活动,由市规划自然资源委、城市副中心管委会或相关区政府组织论证审查后,出具“符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见”。

不涉及新增建设用地审批且无需办理规划用地手续的有限人为活动,以及原住居民和其他合法权益主体修筑生产生活设施不新增现有建设用地和建筑规模、不改变现状用地性质的,上述2类情形可免于开展论证和认定,由相关行业主管部门和区政府按相关规定做好审批和监督管理,确保符合允许的有限人为活动类型和准入要求,并应采取必要措施,减少和降低对生态环境、景观风貌等的不利影响。

(三)规范占用生态保护红线的国家重大项目管理

确需占用生态保护红线的国家重大项目(附件2),由市规划自然资源委、城市副中心管委会或相关区政府组织论证,经市规划自然资源委组织市级联合审查后,报请市政府出具“不可避让生态保护红线的论证意见”。并应严格落实生态环境分区管控要求,依法开展环境影响评价。

(四)规范临时用地管理

生态保护红线内允许有限人为活动和国家重大项目占用生态保护红线涉及临时用地的,按照自然资源部、国家林业和草原局关于规范临时用地管理的有关要求,参照临时占用永久基本农田规

定办理,经审批后方可占用,并严格落实恢复责任。临时用地期满之日起一年内,临时用地使用人应将土地恢复为原地类,区级规划自然资源、园林绿化等相关部门应依法监督临时用地使用人履行恢复义务。

(五)稳妥有序处理历史遗留问题

对生态保护红线内需逐步有序退出的矿业权等,应按照尊重历史、实事求是的原则,结合实际制定退出计划,明确时序安排、补偿安置、生态修复等要求,确保生态安全和社会稳定。鼓励有条件的地方通过租赁、置换、赎买等方式,对人工商品林实行统一管护,并将重要生态区位的人工商品林按规定逐步转为公益林。零星分布的已有水电、风电、光伏设施,按照相关法律法规规定进行管理,严禁扩大现有规模与范围,项目到期后由建设单位负责做好生态修复。

二、严格审查程序

生态保护红线内允许的有限人为活动和国家重大项目占用生态保护红线需出具意见的,应严格按照以下程序办理。

(一)组织论证

用地预审和规划选址研究阶段,市级主责项目由市规划自然资源委或城市副中心管委会组织开展不可避让生态保护红线论证,区级主责项目由区级规划自然资源部门具体组织开展不可避让生态保护红线论证。编制节约集约用地论证分析专章或规划选址综合论证报告的,可不再单独编制不可避让生态保护红线论证

报告,相关论证内容纳入分析专章或综合论证报告;不涉及编制分析专章或综合论证报告的,应参照节约集约用地论证分析专章相关要求,编制不可避让生态保护红线论证报告。论证内容应包括建设依据和必要性、合理避让情况、符合管控规则的具体情形、空间布局和重叠面积,以及可能造成的生态环境影响和减缓生态环境影响的具体措施等。

(二)联合审查

涉及新增建设用地审批的有限人为活动,以及国家重大项目占用的,城市副中心管委会主责项目由城市副中心管委会组织审查和专家评审,形成初步意见函送市规划自然资源委;其他市级主责项目由市规划自然资源委组织专家评审;区级主责项目由区级规划自然资源部门具体组织区级生态环境、园林绿化等相关部门进行审查和专家评审,区政府形成初步意见函送市规划自然资源委。

市规划自然资源委组织开展市级联合审查,并书面征求市生态环境局、市园林绿化局等相关部门意见,形成综合意见后上报市政府。上报材料应包括:请示文件(含综合意见内容)、论证材料、城市副中心管委会或相关区政府公函、市级部门意见、专家意见等。

不涉及新增建设用地审批的有限人为活动,市级主责项目由市规划自然资源委或城市副中心管委会组织市级联合审查和专家评审;区级主责项目由区级规划自然资源部门具体组织区级生态环境、园林绿化等相关部门联合审查和专家评审。

其中,涉及自然保护区、饮用水水源保护区等重要区域的,行业主管部门应重点审查是否符合相关法律法规和政策要求;涉及相关行业领域设施建设的,行业主管部门应对建设必要性、法规政策符合性、准入类型准确性等予以重点审查。

(三)出具意见

涉及新增建设用地审批的有限人为活动,由市政府出具“符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见”,并作为建设项目报批农用地转用、土地征收时的附件。

占用生态保护红线的国家重大项目,按规定由自然资源部进行用地预审后,报国务院批准。报批农用地转用、土地征收时,附市政府出具的“不可避让生态保护红线的论证意见”。

不涉及新增建设用地审批的有限人为活动,市级主责项目由市规划自然资源委或城市副中心管委会出具“符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见”,区级主责项目由区政府出具“符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见”,并作为设计方案审查的依据。

上述意见中应包含符合生态保护红线内允许有限人为活动情况或占用的必要性、节约集约和减缓生态环境影响措施。

三、严格生态保护红线监管

(一)加强规划传导

生态保护红线是国土空间规划中的重要管控边界。要充分发挥生态保护红线对于国土空间用途管制的底线作用,在各级各类

国土空间规划中严格落实管理要求,在分区规划、乡镇国土空间规划、街区控规等国土空间规划中严格传导、精准落图。

(二)强化数据共享

将生态保护红线纳入国土空间规划“一张图”,并与相关部门做好信息共享,作为国土空间规划实施监督、生态环境监督的重要内容和国土空间用途管制的重要依据。

(三)严格调整程序

生态保护红线一经划定,未经批准,严禁擅自调整。结合资源环境承载能力监测、生态保护重要性评价、国土空间规划实施评估、自然保护地边界变化等情形确需调整优化的,应按国家相关要求履行程序,经批准后更新国土空间规划“一张图”。

(四)夯实监管责任

各级人民政府对本行政区域内生态保护红线划定和管理工作负总责,要切实履行好严守生态保护红线的主体责任,将生态保护红线作为相关综合决策的重要依据和前提条件,强化监督管理。各级有关部门要按照职责分工,加强全链条监督管理。规划自然资源部门严格国土空间用途管制实施监督,生态环境部门严格生态环境监督,园林绿化部门重点抓好自然保护地的监督管理。发展改革、经济和信息化、公安、民政、住房城乡建设、城市管理、交通、水务、农业农村、文化和旅游、应急、广播电视、文物、地震、气象等部门,依职责落实好生态保护红线管理要求,加强对本行业本领域人为活动的监管,共守生态保护红线。

(五)加大监管力度

规划自然资源部门会同生态环境、园林绿化等相关部门,强化对生态保护红线实施情况的监督检查,生态保护红线批准后发生的违法违规用地行为,相关职能部门依职责按照相关法律法规规定从重处罚。处理情况在用地报批报件材料中专门说明。破坏生态环境、破坏森林草原湿地或违反自然保护区、风景名胜区管理规定,由生态环境、园林绿化部门按职责依照《环境保护法》《水污染防治法》《森林法》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等法律法规从重处罚。对自然保护区内进行非法采矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏的违法行为移交生态环境保护综合行政执法部门。造成生态环境损害的,由相关职能部门依法开展生态环境损害赔偿工作。

(六)促进公众参与

各相关部门依职责发布生态保护红线相关信息,加大政策宣传力度,多层次、多渠道、多方式开展宣传工作,提升公众生态保护意识,畅通监督举报渠道。

本文自印发之日起试行,有效期 5 年。在此期间法律法规和上位文件有新规定的,从其规定。

附件:1. 生态保护红线内自然保护区核心区外允许有限人为活动准入清单

2. 占用生态保护红线的国家重大项目范围

生态保护红线内自然保护地核心保护区外允许 有限人为活动准入清单

生态保护红线内自然保护地核心保护区外仅允许开展以下对生态功能不造成破坏的有限人为活动：

1. 管护巡护、保护执法、科学研究、调查监测、测绘导航、防灾减灾救灾、军事国防、疫情防控等活动及相关的必要设施修筑。包括人员、车辆、仪器设备、装备等进入开展相关活动，生态环境、水文、气象等监测站点及其附属设施建设等。

2. 常住居民和其他合法权益主体，允许在不扩大现有建设用地、耕地、水产养殖规模和放牧强度（符合草畜平衡管理规定）的前提下，开展种植、放牧、捕捞、养殖等活动，修筑生产生活设施。包括：常住居民住宅，教育、医疗、文化、体育、社会福利设施、农村公益性墓地等公共服务设施，供水、排水、供电、供气、供暖、道路交通、通信、广播电视、污水处理、垃圾收集、公厕等基础设施的建设、维护和改造。

3. 经依法批准的考古调查、勘探、发掘，古生物化石调查发掘、标本采集和文物保护活动，包括文物保养维护、抢险加固、修缮、保护性设施建设、迁移等工程。

4. 按规定对人工商品林进行抚育采伐，或以提升森林质量、优

化栖息地、建设生物防火隔离带等为目的的植树造林、森林抚育、林分改造、封山育林等活动。

5. 不破坏生态功能的适度参观旅游、科普宣教及符合相关规划的配套性服务设施和相关的必要公共设施建设及维护。包括：防护设施、警示标识、休憩服务设施、观景平台等配套设施，安全防护、医疗救护、应急避难等公共设施，供水、供电、供热、供气、通讯、广播电视、道路交通（含步道、栈道、生态停车场等）、污水处理、垃圾收集、厕所等基础设施，以及相关法规允许建设的其他设施。

6. 必须且无法避让、符合区级以上国土空间规划的线性基础设施、通讯和防洪、供水设施建设和船舶航行、航道疏浚清淤等活动；已有的合法水利、交通运输等设施运行维护改造。包括：公路、铁路、城市轨道、堤坝、桥梁、隧道，供水、排水、供电、通信、供热管线等基础设施，河道、湖泊堤防加固、综合治理等活动。

7. 地质调查与矿产资源勘查开采。包括：基础地质调查和战略性矿产资源远景调查等公益性工作；铀矿勘查开采活动，可办理矿业权登记；已依法设立的油气探矿权继续勘查活动，可办理探矿权延续、变更（不含扩大勘查区块范围）、保留、注销，当发现可供开采油气资源并探明储量时，可将开采拟占用的地表范围依照国家相关规定调出生态保护红线；已依法设立的油气采矿权不扩大用地范围，继续开采，可办理采矿权延续、变更（不含扩大矿区范围）、注销；已依法设立的矿泉水和地热采矿权，在不超出已经核定的生产规模、不新增生产设施的前提下继续开采，可办理采矿权延续、

变更(不含扩大矿区范围)、注销;已依法设立和新立铬、铜、镍、锂、钴、锆、钾盐、(中)重稀土矿等战略性矿产探矿权开展勘查活动,可办理探矿权登记,因国家战略需要开展开采活动的,可办理采矿权登记。上述勘查开采活动,应落实减缓生态环境影响措施,严格执行绿色勘查、开采及矿山环境生态修复相关要求。

8. 依据区级以上国土空间规划和生态保护修复专项规划开展的生态修复。包括山水林田湖草沙一体化保护修复、森林湿地生态系统保护修复、水源涵养修复、生态清洁小流域建设、水土流失综合治理、矿山生态修复、拆违腾退用地生态修复、生物多样性保护与网络修复等。

9. 法律法规规定允许的其他人为活动。

占用生态保护红线的国家重大项目范围

1. 党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目。

2. 中央军委及其有关部门批准的军事国防项目。

3. 国家级规划(指国务院及其有关部门正式颁布)明确的交通、水利项目。

4. 国家级规划明确的电网项目,国家级规划明确的且符合国家产业政策的能源矿产勘查开采、油气管线、水电、核电项目。

5. 为贯彻落实党中央、国务院重大决策部署,国务院投资主管部门或国务院投资主管部门会同有关部门确认的交通、能源、水利等基础设施项目。

6. 按照国家重大项目用地保障工作机制要求,国家发展改革委会同有关部门确认的需中央加大建设用地保障力度,确实难以避让的国家重大项目。