

自然生态空间用途管制办法（试行）

第一章 总 则

第一条 为加强自然生态空间保护，推进自然资源管理体制改革的，促进生态文明建设，按照《生态文明体制改革总体方案》要求，制定本办法。

第二条 本办法所称自然生态空间（以下简称生态空间），是指具有自然属性、以提供生态产品或生态服务为主导功能的国土空间，涵盖需要保护和合理利用的森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等。

本办法所称生态保护红线，是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域，是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域，以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。

第三条 凡涉及生态空间的城乡建设、工农业生产、资源开发利用和整治修复活动，都必须遵守本办法。鉴于海洋国土空间的特殊性，海洋生态空间用途管制相关规定另行制定。

第四条 生态空间用途管制，坚持生态优先、区域统筹、分级分类、协同共治的原则，并与生态保护红线制度和自然资源管理体制要求相衔接。

第五条 国家对生态空间依法实行区域准入和用途转用许可制度，严格控制各类开发利用活动对生态空间的占用和扰动，确保依法保护的生态空间面积不减少，生态功能不降低，生态服务保障能力逐渐提高。

第六条 国土资源、发展改革、环境保护、城乡规划主管部门会同水利、农业、林业、海洋等部门，依据有关法律法规，在各自职责范围内对生态空间进行管理，落实用途管制的要求。

第七条 市县级及以上地方人民政府在系统开展资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上，确定城镇、农业、生态空间，划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界，科学合理编制空间规划，作为生态空间用途管制的依据。

第二章 生态空间布局与用途确定

第八条 各级空间规划要综合考虑主体功能定位、空间开发需求、资源环境承载能力和粮食安全，明确本辖区内生态空间保护目标与布局。

国家级、省级空间规划，应明确全国和省域内生态空间保护目标、总体格局和重点区域。市县级空间规划进一步明确生态空间用途分区和管制要求。

第九条 国家在土地、森林、草原、湿地、水域、岸线、海洋和生态环境等调查标准基础上，制定调查评价标准，以全国土地调查成果、自然资源专项调查和地理国情普查成果为基础，按照统一调查时点和标准，确定生态空间用途、权属和分布。

第十条 按照保护需要和开发利用要求，将生态保护红线落实到地块，明确用途，并通过自然资源统一确权登记予以明确，设定统一规范的标识标牌。

第十一条 市县级人民政府应通过组织编制中心城区和乡镇级土地利用总体规划等其他涉及空间开发、利用、保护、整治的规划，落实空间规划要求，对生态空间用途与管制措施进行细化。

第三章 用途管控

第十二条 生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理。严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途，严格禁止任何单位和个人擅自占用和改变用地性质，鼓励按照规划开展维护、修复和提升生态功能的活动。因国家重大战略资源勘查需要，在不影响主体功能定位的前提下，经依法批准后予以安排。

生态保护红线外的生态空间，原则上按限制开发区域的要求进行管理。按照生态空间用途分区，依法制定区域准入条件，明确允许、限制、禁止的产业和项目类型清单，根据空间规划确定的开发强度，提出城乡建设、工农业生产、矿产开发、旅游康体等活动的规模、强度、布局和环境保护等方面的要求，由同级人民政府予以公示。

第十三条 从严控制生态空间转为城镇空间和农业空间，禁止生态保护红线内空间违法转为城镇空间和农业空间。加强对农业空间转为生态空间的监督管理，未经国务院批准，禁止将永久基本农田转为城镇空间。鼓励城镇空间和符合国家生态退耕条件的农业空间转为生态空间。

生态空间与城镇空间、农业空间的相互转化利用，应按照资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，根据功能变化状况，依法由有批准权的人民政府进行修改调整。

第十四条 禁止新增建设占用生态保护红线，确因国家重大基础设施、重大民生保障项目建设等无法避让的，由省级人民政府组织论证，提出调整方案，经环境保护部、

国家发展改革委会同有关部门提出审核意见后，报经国务院批准。生态保护红线内的原有居住用地和其他建设用地，不得随意扩建和改建。

严格控制新增建设占用生态保护红线外的生态空间。符合区域准入条件的建设项目，涉及占用生态空间中的林地、草原等，按有关法律法规规定办理；涉及占用生态空间中其他未作明确规定的用地，应当加强论证和管理。

鼓励各地根据生态保护需要和规划，结合土地综合整治、工矿废弃地复垦利用、矿山环境恢复治理等各类工程实施，因地制宜促进生态空间内建设用地逐步有序退出。

第十五条 禁止农业开发占用生态保护红线内的生态空间，生态保护红线内已有的农业用地，建立逐步退出机制，恢复生态用途。

严格限制农业开发占用生态保护红线外的生态空间，符合条件的农业开发项目，须依法由市县及以上地方人民政府统筹安排。生态保护红线外的耕地，除符合国家生态退耕条件，并纳入国家生态退耕总体安排，或因国家重大生态工程建设需要外，不得随意转用。

第十六条 有序引导生态空间用途之间的相互转变，鼓励向有利于生态功能提升的方向转变，严格禁止不符合生态保护要求或有损生态功能的相互转换。

科学规划、统筹安排荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原等生态脆弱地区的生态建设，因各类生态建设规划和工程需要调整用途的，依照有关法律法规办理转用审批手续。

第十七条 在不改变利用方式的前提下，依据资源环境承载能力，对依法保护的生态空间实行承载力控制，防止过度垦殖、放牧、采伐、取水、渔猎、旅游等对生态功能造成损害，确保自然生态系统的稳定。

第四章 维护修复

第十八条 按照尊重规律、因地制宜的原则，明确采取休禁措施的区域规模、布局、时序安排，促进区域生态系统自我恢复和生态空间休养生息。

第十九条 实施生态修复重大工程，分区分类开展受损生态空间的修复。

集体土地所有者、土地使用单位和个人应认真履行有关法定义务，及时恢复因不合理建设开发、矿产开采、农业开垦等破坏的生态空间。

第二十条 树立山水林田湖是一个生命共同体的理念，组织制定和实施生态空间改造提升计划，提升生态斑块的生态功能和服务价值，建立和完善生态廊道，提高生态空

间的完整性和连通性。制定激励政策，鼓励集体土地所有者、土地使用单位和个人，按照土地用途，改造提升生态空间的生态功能和生态服务价值。

第五章 实施保障

第二十一条 国家建立自然资源统一确权登记制度，推动建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，促进生态空间有效保护。

第二十二条 市县级及以上地方人民政府有关行政主管部门按照各自职责，对生态空间进行管理，同时加强部门协同，实现生态空间的统筹管理和保护。

第二十三条 国家鼓励地方采取协议管护等方式，对生态保护红线进行有效保护。确有需要的，可采取土地征收方式予以保护。

采取协议管护方式的，由有关部门或相应管护机构与生态空间的相关土地权利人签订协议，明确双方权利义务，约定管护和违约责任。鼓励建立土地使用信用制度，对于没有履行管护协议的行为，记入当事人用地信用档案，强化用地监管和检查。

第二十四条 市县级及以上地方人民政府应当建立健全生态保护补偿长效机制和多渠道增加生态建设投入机制，采取资金补助、技术扶持等措施，加强对生态空间保护的补偿。

国家鼓励地区间建立横向生态保护补偿机制，引导生态受益地区与保护地区之间、流域下游与上游之间，通过资金补助、产业转移、移民安置、人才培养、共建园区等方式实施补偿，共同分担生态保护任务。

第二十五条 市县级及以上地方人民政府应当采取措施，确保本行政区域依法保护的生态空间面积不减少、功能不降低、生态服务保障能力逐渐提高。生态空间保护目标完成情况纳入领导干部自然资源资产离任审计，对自然生态损害责任实行终身追究。

市县级人民政府、乡（镇）人民政府、农村集体经济组织或者村民委员会之间，应逐级签订生态保护红线保护责任书，责任书履行情况纳入生态文明建设目标评价考核体系。

第二十六条 结合各地现有工作基础、区域差异和发展阶段，并与国家生态文明试验区、生态保护红线划定、空间规划改革试点、自然资源统一确权登记试点等工作相衔接，在试点地区省、市、县不同层级开展生态空间用途管制试点，总结经验，完善制度。

第六章 监测评估

第二十七条 国土资源部、国家发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部会同有关部门，在现有工作基础上，整合建设国家生态空间动态监管信息平台，充分利用陆海观测卫星和各类地面监测站点开展全天候监测，及时掌握生态空间变化情况，建立信息共享机制，并定期向社会公布。建立常态化资源环境承载能力监测预警机制，对超过或接近承载能力的地区，实行预警和限制性措施。

第二十八条 地方人民政府应定期开展专项督查和绩效评估，监督生态空间保护目标、措施落实和相关法律法规、政策的贯彻执行。

市县级人民政府应当建立生态空间保护监督检查制度，定期组织有关行政主管部门对生态空间保护情况进行联合检查，对本行政区域内发生的破坏生态空间的行为，及时责令相关责任主体纠正、整改。

第二十九条 地方各级人民政府应健全生态保护的公众参与和信息公开机制，充分发挥社会舆论和公众的监督作用。加强宣传、教育和科普，提高公众生态意识，形成崇尚生态文明的社会氛围。

第七章 附则

第三十条 本办法先行在试点地区（见附件）实施；自印发之日起施行。

附件

自然生态空间用途管制试点方案

根据中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》，为积极稳妥推进覆盖全部自然生态空间的用途管制制度，以点带面探索自然生态空间用途管制方法，形成可复制、可推广的自然生态空间用途管控经验，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，

深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持尊重自然顺应自然保护自然、发展和保护相统一、绿水青山就是金山银山、自然价值和自然资本、空间均衡、山水林田湖是一个生命共同体等理念，以改善生态环境质量、推动绿色发展为目标，以体制创新、制度供给、模式探索为重点，开展自然生态空间用途管制试点工作，将顶层设计与地方实践相结合，建立健全覆盖全部自然生态空间的用途管制制度体系，推进生态文明领域国家治理体系和治理能力现代化。

（二）基本原则。

坚持统筹兼顾。综合考虑省级层面宏观管控和市县层面微观管理的双重需求，加强上下联动；做好各相关改革措施间的衔接，强化部门协作，形成改革整体合力。

坚持改革创新。鼓励试点地区因地制宜，结合本地实际大胆探索，允许试错、包容失败、及时纠错。

坚持利于推广。坚持实施导向、好用管用，立足服务国家大局，尽快形成可操作、能监管，可复制、能推广的改革成果。

（三）总体目标。通过试验探索，推动自然生态空间用途管制制度取得重要进展，形成若干可操作、有效管用的制度成果；试点地区率先建成覆盖全部自然生态空间的用途管制制度体系，资源利用水平大幅提高、生态环境质量持续改善、发展质量和效益明显提升。

二、试点任务

（一）开展调查评价。各试点地区要在土地、森林、草原、湿地、水域、岸线、海洋和生态环境等调查标准基础上，建立调查评价标准，以全国土地调查成果、自然资源专项调查和地理国情普查成果为基础，确定各类自然生态空间的用途、权属和分布等情况，建立数据共享机制，为自然生态空间的规划布局、确权登记和用途管制奠定基础。

（二）划定保护范围。按照生态保护红线划定技术规范，科学划定生态保护红线。以生态保护红线、永久基本农田和城市开发边界为依据和主要内容，综合考虑主体功能定位、空间开发需求、资源环境承载能力和粮食安全，编制空间规划，明确本辖区内自然生态空间保护要求，统筹确定自然生态空间的保护目标与布局。

（三）制定准入条件。按照生态主导功能和生态保护类型，分类制定生态功能类型区的

区域准入条件，开展资源环境承载力评价，确定允许的开发强度，明确允许、限制、禁止的产业和项目类型清单，提出城乡建设、工农业生产、矿产开发、旅游康体等活动的规模、强度、布局和环境保护等方面的限额要求。

（四）落实空间用途。根据保护需要和开发利用要求，依据空间规划确定的自然生态空间保护目标与布局，确定用途管制要求，落实到地块，并予以公告。

（五）制定转用规则。整合现有各类用途转用制度，分别针对生态空间向城镇空间、农业空间的转变，生态空间内建设用地、农业用地管控，以及生态空间内部用途之间的相互转换，区分生态保护红线内外，制定差别化转用审批流程，探索建立用途转用许可制度。

（六）创新管护模式。依托自然资源统一确权登记，建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。探索土地征收和协议管护等管理模式。探索建立生态保护补偿长效机制和多渠道增加生态建设投入机制。在分类管理基础上，探索建立部门协同管理机制。

（七）做好效果评估。试点地区要定期对任务完成情况开展自评估，每季度报送工作进展情况。省级国土资源、发展改革、环境保护、城乡规划行政主管部门会同相关部门做好督导和效果评估，及时总结推广试行有效的举措和做法，对试点过程中发现的问题和实践证明不可行的举措，要及时调整，提出相关建议。

三、试点区域

综合考虑各地现有工作基础、区域差异和发展阶段等因素，并与正在开展的国家生态文明试验区、生态保护红线、空间规划、自然资源统一确权登记等改革（试点）相衔接，在福建、江西、河南、海南、贵州、青海等6省各选择2-3个市县开展试点工作，6省可根据需要，适当增加试点市县数量。

四、预期成果

试点市县应提交以下成果：

（一）工作报告。试点工作报告主要内容包括：1.基本情况；2.工作过程；3.工作成效与认识；4.存在的主要问题；5.下一步工作安排与建议；6.其它。要做到内容翔实具体，数据准确可靠。

（二）技术报告。梳理试点过程中涉及的调查评价、红线划定、落实用途等技术要求，形成技术报告。

（三）自然生态空间用途管制实施细则。梳理转用许可审批流程，从审批权限、申报要求、审查原则、审查内容、审批程序等方面，明确转用许可具体办法，形成《自然生态空间用途管制实施细则》。

（四）自然生态空间用途管制制度建议。提出自然生态空间用途管制的制度改革建议，形成相应的“一套办法”。包括工作组织、工作方式、技术路径、协作机制、保障措施、体制机制改革建议等，形成可借鉴、易推广的工作模式和技术途径。

五、时间安排

试点周期自 2017 年 3 月到 2018 年 12 月，2019 年上半年对试点进行评估研究。具体分为 3 个阶段：

（一）准备阶段（2017.03~2017.06）。试点省和试点地方人民政府根据试点任务要求，开展自然生态空间调查评价基础资料的收集整理和整合工作，分别编制试点方案，由国土资源部、国家发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部等部门组织论证。

（二）实施阶段（2017.06~2018.12）。按照《自然生态空间用途管制办法（试行）》要求，开展试点工作。

（三）评估阶段（2019.01~2019.06）。试点省和试点地区提交试点成果，并提出修订完善自然生态空间用途管制办法的建议，由国土资源部、国家发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部等部门共同进行评估验收。

在开展试点的基础上，针对自然生态空间用途管制试点报告及修订建议，完善自然生态空间用途管制办法。

六、保障措施

（一）加强组织实施。成立自然生态空间用途管制试点工作领导小组，由国土资源部、发展改革委、财政部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部、农业部、林业局、海洋局、测绘地信局等有关人员组成，加强统筹协调，指导支持地方开展试点工作。成立自然生态空间用途管制专家咨询组，提供有关理论、政策咨询。试点地区人民政府成立试点工作组织协调机构，建立沟通协商机制。相关部门要积极支持和配合试点工作，参与有关问题研究，提供空间用途管制制度建立所需要的各类资料，并保障工作经费。试点地区所在省人民政府及有关部门要加强领导与协调。

（二）做好指导支持。试点期间，有关部门要及时赴试点地区指导调研，协调解决试点过程中遇到的问题。各试点地区在试点过程中发现的重要问题和成功做法，应及时报告。