

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2025〕8号

上海市人民政府办公厅转发 市规划资源局、市海洋局制订的 《关于进一步加强本市生态保护红线内有限 人为活动和重大项目占用管理的实施意见》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

市规划资源局、市海洋局制订的《关于进一步加强本市生态保护红线内有限人为活动和重大项目占用管理的实施意见》已经市政府同意，现转发给你们，请按照执行。

2025年4月10日

（此件公开发布）

关于进一步加强本市生态保护红线内 有限人为活动和重大项目占用管理的实施意见

为贯彻落实《中共中央办公厅 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》《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)》(以下简称《通知》)等有关规定,加强本市生态保护红线内有限人为活动和重大项目占用管理,制定本实施意见。

一、严格有限人为活动准入

生态保护红线内自然保护地核心保护区内,原则上禁止人为活动;生态保护红线内自然保护地核心保护区外,禁止开发性、生产性建设活动,在符合法律法规的前提下,仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。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、自然公园、重要湿地等区域,应当同时符合有关法律法规规定。

二、规范有限人为活动管理

(一)涉及新增建设用地(或用海用岛)审批的有限人为活动。确定用地、用海用岛范围后,在报批农用地转用、土地征收、海域使用权、无居民海岛开发利用时,由涉及的区政府或市级行业主管部门组织开展论证,提出初步意见后,向市规划资源局(涉及用海用岛审批的向市海洋局)提出申请,申请材料包括申请文件、允许有

限人为活动论证报告(附专家评审意见)、法律法规规定的其他材料。市规划资源局(或市海洋局)组织审查,征求市生态环境局、市农业农村委、市林业局等部门意见。符合要求的,由市规划资源局(或市海洋局)报市政府同意后,出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见。

(二)同时涉及新增建设用地、用海用岛审批的有限人为活动。确定用地、用海用岛范围后,在报批农用地转用、土地征收、海域使用权、无居民海岛开发利用时,由涉及的区政府或市级行业主管部门组织开展论证,提出初步意见后,分别向市规划资源局、市海洋局提出申请,申请材料包括申请文件、允许有限人为活动论证报告(附专家评审意见)、法律法规规定的其他材料。市规划资源局会同市海洋局组织审查,征求市生态环境局、市农业农村委、市林业局等部门意见。符合要求的,由市规划资源局、市海洋局联合报市政府同意后,共同出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见。

(三)不涉及新增建设用地、用海用岛审批,但有具体建设活动且涉及办理建设工程规划选址、规划许可手续的有限人为活动。涉及现状既有用地范围内的建设工程,或现状既有设施修缮更新的,由实施主体向生态保护红线所在地的区规划资源部门提出申请,申请材料包括申请文件、允许有限人为活动论证报告(附专家评审意见)、法律法规规定的其他材料。区规划资源部门组织审查,征求区生态环境、农业农村、林业、海洋等部门意见。符合要求

的,由区规划资源部门报区政府同意后,出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见。

涉及新建架空线,开挖施工法建设的地下工程,或地下工程的安全出口、通风口等附属设施的,在办理建设工程规划许可手续时,由涉及的区政府或市级行业主管部门组织开展论证,提出初步意见后,向市规划资源局提出申请,申请材料包括申请文件、允许有限人为活动论证报告(附专家评审意见)、法律法规规定的其他材料。市规划资源局组织审查,征求市生态环境局、市农业农村委、市林业局、市海洋局等部门意见。符合要求的,由市规划资源局报市政府同意后,出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见。

(四)不涉及新增建设用地、用海用岛审批,有具体建设活动但不涉及办理建设工程规划选址、规划许可手续的有限人为活动。由实施主体向生态保护红线所在地的区级行业主管部门提出申请,申请材料包括申请文件、允许有限人为活动论证报告(附专家评审意见)、法律法规规定的其他材料。区级行业主管部门组织审查,征求区规划资源、生态环境、农业农村、林业、海洋等部门意见。符合要求的,由区级行业主管部门报区政府同意后,出具符合生态保护红线内允许有限人为活动的认定意见。

(五)不涉及新增建设用地、用海用岛审批,且无具体建设活动的有限人为活动。涉及救灾抢险、保护管理、测绘调查、考古发掘、旅游宣教、文物保护等有限人为活动的,实施主体应当及时告知区

生态环境部门,各区政府及自然保护地管理机构按照相关规定严格监督管理,无需开展有限人为活动认定。

(六)其他事项。上述有限人为活动涉及自然保护地的,须征求市绿化市容部门意见;涉及临时用地的,按照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,严格落实恢复责任。跨区的有限人为活动,原则上由市级行业主管部门提出申请。在专项规划阶段已开展允许有限人为活动论证,并报市政府同意后取得认定意见的,项目实施阶段若无变化则无需重复论证。报国务院审批的用海用岛项目涉及有限人为活动的认定程序参照本实施意见第二条第(一)(二)款执行。

三、从严审批重大项目占用

上述生态保护红线内允许有限人为活动之外,仅允许国家重大项目占用生态保护红线。占用生态保护红线的国家重大项目,必须符合《通知》中明确的项目范围,并按照以下要求办理用地、用海用岛审批。

(一)占用生态保护红线(不含新增填海造地和新增用岛)。在用地预审阶段,实施主体编制节约集约用地论证分析专章,说明占用生态保护红线的必要性、节约集约和减缓生态环境影响措施;市规划资源局征求市生态环境局、市农业农村委、市林业局、市海洋局等部门意见,组织相关专家严格审查节约集约用地论证分析专章,在审查意见中明确项目是否属于允许占用生态保护红线的国家重大项目范围、是否不可避让生态保护红线;审查通过后,报自

然资源部办理用地预审。在用地报批阶段,市规划资源局可视情况组织踏勘或再次征求市生态环境局、市农业农村委、市林业局、市海洋局等部门意见,出具不可避让生态保护红线的审核意见,随建设用地请示文件报市政府审核。请示材料包括申请文件、节约集约用地论证分析专章、市级相关部门及专家评审意见、法律法规规定的其他材料。在用地审批阶段,由市政府基于国土空间规划“一张图”和用途管制要求出具生态保护红线不可避让论证意见,将建设项目农用地转用和土地征收报国务院批准。

不涉及新增填海造地、新增用岛但确需在生态保护红线内实施的国家重大用海项目占用生态保护红线的,由市海洋局会同市规划资源局、市生态环境局、市农业农村委、市林业局等部门严格审查,参照上述程序执行。

(二)确需在生态保护红线内实施新增填海造地、新增用岛。在用海预审阶段,由实施主体提出申请,经市海洋局组织论证审查后,按程序办理用海预审。在用海报批阶段,市海洋局组织审查,出具不可避让生态保护红线的审核意见,市海洋局、市规划资源局会同有关部门同步组织编制生态保护红线调整方案,报市政府审核。在用海审批阶段,由市政府出具生态保护红线不可避让论证意见,将生态保护红线调整方案随海域使用权、无居民海岛开发利用申请一并报国务院批准。

(三)其他事项。占用生态保护红线的国家重大项目,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;涉及自然保

护地的,须征求市绿化市容局意见;涉及临时用地的,按照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,严格落实恢复责任。在专项规划阶段已开展不可避让论证,并报市政府同意后取得认定意见的,项目实施阶段若无变化则无需重复论证。

四、强化落实监管机制

(一) **夯实监管责任。**各有关部门、单位应严格落实生态保护红线监管主体责任,做好涉及的生态保护红线内允许有限人为活动的相关监管工作,引导建设项目合理避让生态保护红线,并配合做好允许有限人为活动认定和不可避让论证相关工作。规划资源部门要严格国土空间用途管制实施监督;海洋部门要严格生态保护红线内用海用岛监督和海域海岛、海岸线等保护利用管理;生态环境部门要严格生态环境监督;林业部门要严格自然保护地监督管理;农业农村部门负责组织协调生态保护红线内渔业水域、农用地、水生野生动植物等物种资源的监测、保护和监督管理;发展改革部门负责将生态保护红线的保护和监管纳入国民经济和社会发展规划;财政部门负责指导和监管纳入地方政府预算的生态保护红线监管及补偿资金的使用。

(二) **妥善处理历史遗留问题。**生态保护红线内既有的不符合准入规定需逐步有序退出的人为活动和建设项目,由所在区政府按照尊重历史、实事求是、依法依规、逐步解决原则进行管理,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。鼓励有条件的区政府通过租赁、置换、回购等方式,对人工商品林实行统一管护,将重要生态区位等符合生态公益林区划界定条件的人工商品林,按照规定程序逐步将其调整为生态公益林。对零星分布的既有水电、风电、光伏、海洋能设施,按照相关法律法规规定进行管理,严禁扩大现有规模和范围,项目到期后由建设单位负责做好生态修复。

(三)严格执法监督。加强生态保护红线日常监管和对生态保护红线内违法违规行为的执法监督,涉及违法违规用地用海用岛用林、破坏生态保护相关设施的,依法依规进行查处;涉嫌构成犯罪的,依法依规移送司法机关处理;造成自然资源、生态环境损害的,依法依规追究其损害赔偿责任。

附件:生态保护红线内允许的有限人为活动

上海市规划和自然资源局

上海市海洋局

2025年4月7日

附件

生态保护红线内允许的有限人为活动

一、管护巡护、保护执法、科学研究、测绘导航、防灾减灾救灾、军事国防、疫情防控等活动,水文气象及水土保持监测、地质及海洋灾害调查评价、海洋观测预报等调查监测活动,以及相关的必要设施修筑。

二、原住居民和其他合法权益主体,允许在不扩大现有建设用地、用海用岛、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(不包括投礁型海洋牧场、围海养殖)等活动,修筑生产生活设施。

三、经依法批准的考古调查发掘、古生物化石调查发掘、标本采集和文物保护活动。

四、符合森林经营方案或规划的有关要求,依法开展公益林和商品林抚育、低质低效林改造,或以提升森林质量、优化栖息地、建设生物防火隔离带为目的的树种更新。

五、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。前述配套性服务设施和必要公共设施主要包括:交通(含步道、栈道等)、通信、污水处理、垃圾储运、公共卫生、标识标志牌、旅游咨询站(亭)、生态停车场、索道、缆车、简易休憩休息设施、安全防护、应急

避难、医疗救护、电子监控等必要旅游配套设施建设及维护。

六、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。主要包括：公路、铁路、航道、轨道、桥梁、隧道、防波堤、码头、围堰、电缆、光缆、油气、供热、防洪、供水、输变电、通信基站、广电发射台，河道、湖泊治理及其堤坝、岸坡加固，水库除险加固、清淤扩容及维修养护，船舶航行、航道疏浚清淤等工程设施运行维护改造。

七、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或海域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用海范围，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。

八、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。主要包括：造林绿化、防护林建设、森林灾害综合治理、古树名木和珍贵树木保护；有害生物和外来物种入侵防治；矿山生态修复；流域环境保护治理、水土保持、国土综合整治、植被恢复、湿地恢复、生物多样性维护、水源涵养、水系连通、生态廊道等综合治理修复；岸线整治修复；国土空间规划和生态保护修复专项规划确定的其他生态修复活动。

九、法律法规规定允许的其他人为活动。

开展上述活动时禁止新增填海造地和新增围海。上述活动涉及利用无居民海岛的，原则上仅允许按照相关规定对海岛自然岸线、表面积、岛体、植被改变轻微的低影响利用方式。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2025年4月11日印发
