

西安市鄠邑区秦岭生态环境保护 实施方案（修编）

西安市鄠邑区秦岭生态环境保护和综合执法局

二〇二四年一月

《西安市鄠邑区秦岭生态环境保护实施方案（修编）》

专家评审意见

受西安市高新区与鄠邑区行政托管关系变化影响，为更好地指导秦岭生态环境保护工作，西安市鄠邑区秦岭生态环境保护和综合执法局对原《鄠邑区秦岭生态环境保护实施方案》组织方案修编，并于2023年11月24日通过专家函审方式对方案修编成果进行技术审查。参审的专家有陕西省城乡规划设计研究院高级工程师简红阳、长安大学副教授井晓鹏和西安市城市规划设计研究院高级工程师张鹏。函审形成如下评审意见：

本规划方案技术路线清晰，目标明确，措施合理，内容全面，分析论证较充分，原则同意规划方案通过评审。并提出如下完善建议：

- 1、进一步加强与西安市国土空间总体规划、秦岭国家公园创建方案的衔接；
- 2、划分不同分区居民点的规模等级，明晰公服及市政基础设施配置的标准；
- 3、补充建筑风貌引导管控要求，细化古树名木及珍稀动物等相关保护要求；
- 4、核实近期重点建设项目清单内容，深化实施方案，强化规划的针对性和可操作性。

2023年11月24日

专家签名：



修改说明

一、进一步加强与西安市国土空间总体规划、秦岭国家公园创建方案的衔接。

进一步对接《西安市国土空间总体规划（2021-2035）》及《秦岭国家公园创建方案》编制内容，强化落实其对于鄠邑区秦岭生态保护区域内的秦岭保护、国土刚性管控、国家公园创建等内容。

二、划分不同分区居民点的规模等级，明晰公服及市政基础设施配置的标准。

根据鄠邑区国土空间总体规划对城乡居民点体系建构要求，针对鄠邑区秦岭生态保护区域内居民点划分等级，并明确相应的公服及市政基础设施配置要求。

三、补充建筑风貌引导管控要求，细化古树名木及珍稀动物等相关保护要求。

在建筑风貌引导方面进一步将鄠邑区秦岭生态保护区域内建筑划分为居住性和服务性两类，丰富建筑风格、形式、装饰、特征元素及夜光照明灯等方面的引导；依据省市秦岭保护规划要求，在植被保护方面中调整增加针对古树名木的调查评估、档案构建、管理制度及濒危保护等内容。

四、核实近期重点建设项目清单内容，深化实施方案，强化规划的针对性和可操作性。

会后重新与重点建筑项目涉及牵头责任单位进行对接，进一步核实项目的针对性和可操作性，以及相关信息的准确性。

目 录

第一章 总 则	1
一、 编制背景	1
二、 编制依据	2
三、 省市要求	5
四、 范围期限	13
第二章 基本情况	15
一、 现状概况	15
二、 成效与问题	26
第三章 总体要求	33
一、 指导思想	33
二、 基本原则	33
三、 规划目标	34
第四章 规划分区	37
一、 核心保护区	38
二、 重点保护区	40
三、 一般保护区	43
四、 建设控制地带	45
第五章 国土空间管控	48
一、 空间格局	48
二、 管控目标	49
三、 管控要求	51
四、 勘界立标	53
第六章 自然资源保护	55
一、 植被保护	55
二、 生物多样性保护	63
三、 自然保护地体系建设	70
四、 水资源保护	73

第七章 人文资源保护	79
一、历史遗迹保护.....	79
二、非物质文化遗产保护.....	83
三、宗教文物保护.....	84
第八章 建设活动的生态环境保护与管控.....	86
一、峪道保护.....	86
二、交通设施建设.....	89
三、城镇乡村建设.....	91
第九章 生态环境修复治理	103
一、山体植被修复.....	103
二、水环境生态修复.....	104
三、矿山地质环境治理.....	109
四、地质灾害防治.....	111
第十章 监测体系和智慧秦岭	115
一、建设概况.....	115
二、管控目标.....	115
三、管控内容.....	116
第十一章 实施保障措施	120
一、保护体系.....	120
二、保障措施.....	122
三、重点项目.....	125
附表1 鄢邑区秦岭生态环境保护区域涉及村庄列表	126
附表2 鄢邑区秦岭生态环境保护重点任务列表	131

第一章 总 则

一、编制背景

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。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。2015年2月，习近平总书记来陕考察时强调，秦岭是我国南北气候的分界线和重要的生态安全屏障，这样的自然生态美景，谁都不能破坏。2020年4月，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。2023年5月17日，总书记在听取陕西省委和省政府工作汇报时指出，要健全秦岭常态化长效化保护体制机制，完善监管体系，搞好动态排查整治，守护好我国中央水塔。

为深入贯彻落实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，陕西省委、省政府，西安市委、市政府全面推进秦岭保护法规、规划等制度建设，分别修订了《陕西省秦岭生态环境保护条例》（以下简称《省条例》）和《西安市秦岭生态环境保护条例》（以下简称《市条例》），对秦岭的生态环境保护提出更为严格的要求。其中，《市条例》明确提出“市秦岭生态环境保护委

员会应当结合国土空间规划要求，根据省秦岭生态环境保护总体规划，组织编制秦岭生态环境保护规划”，“相关区县秦岭生态环境保护委员会应当根据省秦岭生态环境保护总体规划、秦岭生态环境保护规划，组织有关部门制定秦岭生态环境保护实施方案，绘制本辖区秦岭生态环境保护规划分区保护详图”。

为落实陕西省、西安市关于秦岭保护规划的相关要求，持之以恒保护好鄠邑区秦岭生态环境，推进生态文明建设，促进人与自然和谐共生，根据《省条例》、《市条例》等法律法规和《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》、《西安市秦岭生态环境保护规划》，2022年鄠邑区编制完成《鄠邑区秦岭生态环境保护实施方案》，旨在为加强鄠邑区秦岭生态环境保护提供指导依据和实施纲领，为西安市建立健全市辖区纵向秦岭保护相关政策传导体系提供支撑，让秦岭更加宁静、和谐、美丽。

2023年，受西安市高新区与鄠邑区行政托管关系变化影响，原《鄠邑区秦岭生态环境保护实施方案》的保护范围发生变化，为更好地指导鄠邑区秦岭生态环境保护工作，特开展《鄠邑区秦岭生态环境保护实施方案》修编工作。

二、编制依据

(一) 主要依据

- (1)《陕西省秦岭生态环境保护条例》(2019年修订);
- (2)《西安市秦岭生态环境保护条例》(2020年修订);
- (3)《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》;

(4)《西安市秦岭生态环境保护规划》。

(二) 相关依据

1. 相关法律法规

- (1)《中华人民共和国环境保护法》(2014年修订);
- (2)《中华人民共和国水污染防治法》(2017年修订);
- (3)《中华人民共和国水土保持法》(2010年修订);
- (4)《中华人民共和国森林法》(2019年修订);
- (5)《中华人民共和国野生动物保护法》(2022年修订);
- (6)《中华人民共和国土地管理法》(2019年修订);
- (7)《中华人民共和国城乡规划法》(2019年修订);
- (8)《中华人民共和国森林法实施条例》(2018年修订);
- (9)《中华人民共和国自然保护区条例》(2017年修订);
- (10)《中华人民共和国陆生野生动物保护实施条例》(2016年修订);
- (11)《中华人民共和国野生植物保护条例》(2017年修订)。

2. 相关标准规范

- (1)《森林抚育规程》(GB/T15781-2015);
- (2)《生态公益林建设技术规程》(DG/TJ08-2058-2017);
- (3)《造林技术规程》(GB/T15776-2023);
- (4)《低效林改造技术规程》(LY/T1690-2017);
- (5)《防护林体系规划技术规程》(LY/T2827-2017);
- (6)《山水林田湖草生态保护修复工程指南》;

- (7)《矿山生态环境保护与恢复治理技术规范》(HJ 651-2013);
- (8)《陕西秦岭林区森林抚育技术规范》;
- (9)《封山（沙）育林技术规程》(GB/T 15163-2018)。

3. 相关文件

- (1) 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》的通知(厅字〔2017〕2号);
- (2) 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《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》的通知(中办发〔2019〕42号);
- (3)《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》(陕发〔2018〕28号);
- (4)中共西安市委秦岭生态环境保护管理委员会关于印发《西安市秦岭生态保护长效机制工作实施方案调整意见》的通知(市委秦管会发〔2020〕1号);
- (5)中共西安市委办公厅 西安市人民政府办公厅关于印发《秦岭范围内生态环境保护责任清单》的通知(市办字〔2020〕27号);
- (6)西安市人民政府办公厅关于印发《西安市秦岭北麓生态环境保护地域网格化管理实施办法》的通知(市政办发〔2019〕12号);
- (7)西安市自然资源和规划局印发《〈县区秦岭生态环境保护

实施方案>编制指引》;

(8) 中共西安市鄠邑区委机构编制委员会关于印发《西安市鄠邑区秦岭生态环境保护责任清单》的通知(鄠编发〔2023〕10号);

(9) 陕西省文化和旅游厅 陕西省发展和改革委员会 陕西省自然资源厅 陕西省生态环境厅 陕西省农业农村厅 陕西省市场监督管理局关于印发《陕西省秦岭地区农家乐管理办法》的通知(陕文旅发〔2021〕6号);

(10) 西安市文化和旅游局 西安市秦岭生态环境保护管理局关于印发《西安市秦岭生态保护区农家乐管理办法》的通知(市文旅发〔2021〕83号)。

4. 相关规划

(1)《全国主体功能区规划》;

(2)《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》;

(3)《陕西省主体功能区规划》;

(4)《西安市自然保护地整合优化预案》;

(5)《西安市鄠邑区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》。

三、省市要求

(一) 陕西省秦岭生态环境保护总体规划要求

《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》中确定秦岭的战略定位

为：我国重要生态安全屏障、我国中央水塔、“两山”理论重要实践区、中华文明重要象征。

1. 规划目标

——到 2025 年，以国家公园为主体的自然保护地体系基本建成。森林覆盖率稳定在 70%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 30%，饮用水水源水质达标率达到 100%，历史遗留矿山地质环境治理率达到 50%，新增水土流失治理面积超过 3000 平方公里。

——到 2035 年，秦岭范围自然保护地体系全面建成。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要，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。

2. 规划分区

《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》将秦岭划分为核心保护区、重点保护区和一般保护区。

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；

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、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；

一般保护区：除核心保护区、重点保护区以外的区域。

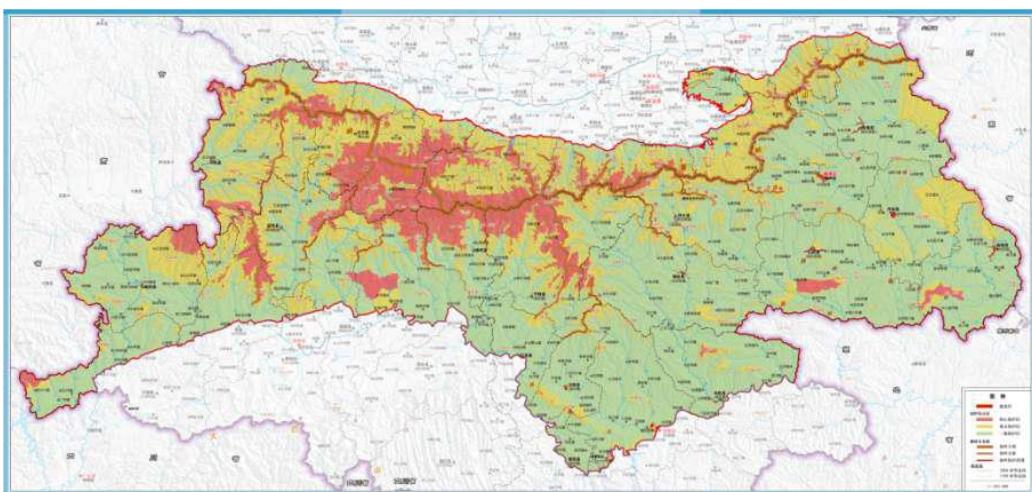


图 1-1 陕西省秦岭生态环境保护总体规划分区保护示意图

（二）西安市秦岭生态环境保护规划要求

1. 保护范围

《西安市秦岭生态环境保护规划》确定的西安市秦岭生态环境保护区域包括秦岭生态环境保护范围和建设控制地带两部分，范围以秦岭山体东、西、南以市界为界，北以周至县、鄠邑区、长安区

行政区域内省道 S107 以北 1 公里线—蓝田县行政区域内省道 S107 线—秦岭山体坡底线连线—临潼区、灞桥区行政区域内陕西洪庆山国家森林公园北边界—秦岭山体坡底线连线为界的区域，包括周至县、鄠邑区、长安区、蓝田县、灞桥区、临潼区部分行政区域，涉及 55 个镇、街道，1 个景区管理局，502 个行政村，总面积为 5903.83 平方公里，约占西安市行政区划面积的 54.91%，约占 6 个区县行政区划面积的 68.27%，现有人口 549883 人。

其中，西安市秦岭生态环境保护范围（以下简称秦岭范围）面积 5471.29 平方公里；秦岭范围外围划定的建设控制地带（以下简称建设控制地带）面积 432.54 平方公里。建设控制地带严格按照一般保护区管控要求进行管控。

2. 战略定位

- 我国重要的生态安全屏障；
- 我国的中央水塔；
- 中华文明的重要象征；
- “两山论”的重要实践区；
- 生态绿色示范城市重要支撑。

3. 规划目标

（1）总体目标

以守住秦岭自然生态安全边界、提升秦岭生态安全屏障质量、维护秦岭中央水塔功能、传承秦岭历史文化为目标，建成以国家公园为主体的自然保护地体系，建立政府主导、公众参与的生态环境

治理体系，使秦岭国土空间得到优化、生态系统质量和稳定性显著提升、生态安全屏障更加牢固、优质生态产品供给能力明显增强。

(2) 分期目标

到 2025 年，基本建立以国家公园为主体的自然保护地体系，初步构建生态廊道和生物多样性保护网络，重点生态功能区、生态环境敏感脆弱区域及重要的人文资源保护区域取得新成效，森林覆盖率达到 70.5%，森林保护面积比例达到 95%，湿地保护率达到 60%，野生动物重要栖息地面积保护率不低于 80%，饮用水水源水质达标率稳定在 100%，历史遗留矿山地质环境治理率达到 60%，生态系统质量和稳定性得到提高，生态环境保护长效机制全面建成，绿色发展方式和生活方式得到积极推行，绿色发展能力和生态产品供给能力逐步增强。

展望到 2035 年，建成秦岭特色的自然保护地体系，显著提高自然保护地管理效能，生态系统稳定性显著增强，生态环境质量明显改善，生态安全屏障作用充分发挥。秦岭优秀历史文化资源得到有效保护，优质产品供给能力能够满足人民群众对美好生活的需求，生态环境保护水平显著提高，保护能力显著提升。

表 1-1 西安市秦岭保护和控制范围内生态环境保护主要目标指标

序号	指标	指标值		指标属性
		2020 年	2025 年	
1	森林覆盖率（%）	70.23	≥70.5	预期性
2	森林保护面积占比（%）	89.23	≥95	预期性
3	生态保护红线面积（平方公里）	3727	≥3727	约束性
4	湿地保护率（%）	59.71	≥60	预期性
5	野生动物重要栖息地面积保护率（%）	78.31	≥80	预期性

序号	指标	指标值		指标属性
		2020年	2025年	
6	森林火灾受害率(%)	≤0.9	≤0.9	约束性
7	林业有害生物成灾率(%)	0.38	≤4	约束性
8	饮用水水源水质达标率(%)	100	100	约束性
9	水功能区达到或好于II类水体比例(%)	-	≥74.5	约束性
10	生活污水有效治理行政村比例(%)	55	≥65	预期性
11	历史遗留矿山地质环境治理率(%)	-	≥60	约束性

注：指标6、7为全市值，指标9、11现状值以市政府公布数据为准。

4. 空间格局

规划提出在秦岭生态保护区构建“一屏、一带、一山、六水、多点、联网”的生态保护新格局。

“一屏”即南部秦岭山地生态屏障，是秦岭生态环境保护区域中最具保护价值和保护必要性的区域，主要分布于南部山地，包含秦岭坡底线以南绝大部分区域。以自然保护为主，尽可能减少人为干扰，重点构建和完善以国家公园为主的自然保护地体系，稳步推进植被保护、生物多样性保护、水资源保护等，着力提升秦岭生态系统质量和稳定性，建设稳固的国家生态安全屏障。

“一带”即秦岭山前建设控制地带，是秦岭西安段人口最密集、村镇（街道）最集中、生产建设活动最频繁的区域，主要分布在107省道沿线。按《省条例》、《市条例》和国土空间规划要求，规范各类建设活动，严格控制各类建设活动空间范围和规模，加强建设活动的生态环境保护，保障秦岭生态功能不降低。

“一山”即骊山水土流失综合治理区，是秦岭生态环境保护区中相对独立的一个地理单元，与西安市关系紧密，且具有较高

的水土流失敏感性。重点开展水土流失综合治理和地质灾害防治，加强封育保护和封禁管护，实施严格的生产建设项目和活动管制，从源头上严控人为水土流失和生态破坏。

“六水”即灞河、浐河、沣河、潏河、涝河、黑河六条河流及其流域，是秦岭生态环境保护区域中的主要水源和水生生物栖息地，同时也是人们进出秦岭的主要通道。重点开展流域系统治理，实施水土流失治理、矿山地质环境修复、小水电站拆除及其生态修复等重点建设工程，恢复或重建流域生态环境。重视水源地保护和水生生物保护地的建设管理，持续做好环境质量监测和污染源控制工作。

“多点”即秦岭山地内的各类建设点，包括移民搬迁点、村镇（街道）驻地、植物园、动物园、人文资源点等。针对集中居住地，因地制宜选择乡土树种开展植树造林种草，恢复生态，改善居住地及周边生态环境。强化植物园、动物园等经营场所的秦岭保护责任，增强保护管理能力，提升保护管理水平。加强人文资源保护，传承发扬秦岭优秀的历史文化。

“联网”即由各级管护站点和监测点共同构成的管理网络。着力加强各级管护站、监测点的建设，完善基础设施，丰富监测手段，提高科技含量，层层落实责任，建立覆盖全域的“空天地”一体化的秦岭自然资源保护管理及生态环境综合监测网络，切实保护好秦岭的生态环境和自然资源。

5. 规划分区

《西安市秦岭生态环境保护规划》中将西安市秦岭生态环境保护区域划分为核心保护区、重点保护区、一般保护区、建设控制地带，实行全域保护和分区管控。

其中，核心保护区和重点保护区划分标准与陕西省一致；一般保护区范围由秦岭山体坡底线向北平均扩大 100 米划定，严于《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》划定范围；建设控制地带是西安市在《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》划定的秦岭范围基础上，在秦岭范围外围划定的建设控制地带，东、西以市界为界，南以秦岭范围北边界为界，北以周至县、鄠邑区、长安区行政区域内省道 S107 以北 1 公里线—蓝田县行政区域内省道 S107 连线为界的区域。

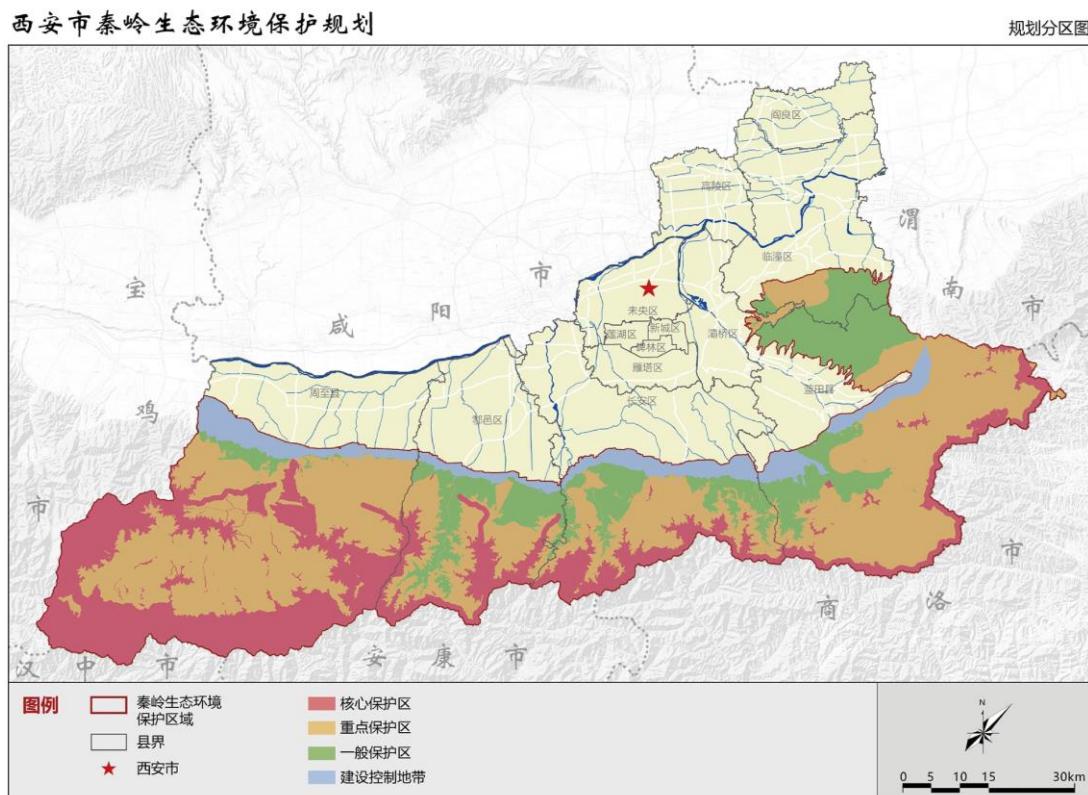


图 1-2 西安市秦岭生态环境保护规划分区图

四、范围期限

（一）保护范围

本次鄠邑区秦岭生态环境保护实施方案的适用范围为鄠邑区行政管辖范围内的秦岭生态环境保护区域，面积 782.07 平方公里¹，东、西、南分别至鄠邑区区界，北边界为 S107 省道以北 1 公里线，结合道路、河流、田埂、房屋外延边线、三调村庄用地边界等实际地标物划定，具体以勘界结果为准。

鄠邑区秦岭生态环境保护区域从西到东依次经过蒋村街道、玉蝉街道、余下街道²、石井街道、庞光街道、草堂街道和景区管理局，共涉及 47 个行政村（社区），现有村庄人口 4.81 万人。鄠邑区秦岭生态环境保护区域面积占西安市秦岭生态环境保护区域总面积的 13.25%，占到鄠邑区行政区划总面积的 61.12%。

鄠邑区秦岭生态环境保护区域包括秦岭生态环境保护范围（以下简称秦岭范围）和建设控制地带两部分，其中：

- 鄢邑区秦岭范围东、西、南分别至鄠邑区区界，北至秦岭山体坡底线以北约 100 米，现实际居住人口 3315 人，面积 732.68 平方公里，占西安市秦岭范围总面积的 13.39%；
- 鄢邑区建设控制地带范围东、西分别至鄠邑区区界，南至秦岭范围线，北至省道 S107 以北 1 公里线，现居住人口 4.48 万人，面积 49.39 平方公里，占西安市秦岭建设控制地带总面积的 11.42%。

¹ 含高新区目前暂未交还行政管辖权的 6.43 平方公里建设控制地带部分。

² 鄢邑区秦岭生态环境保护区域范围仅涉及余下街道极少量土地，不涉及居住人口。

鄠邑区秦岭生态环境保护区域涉及村庄情况列表详见附表 1。

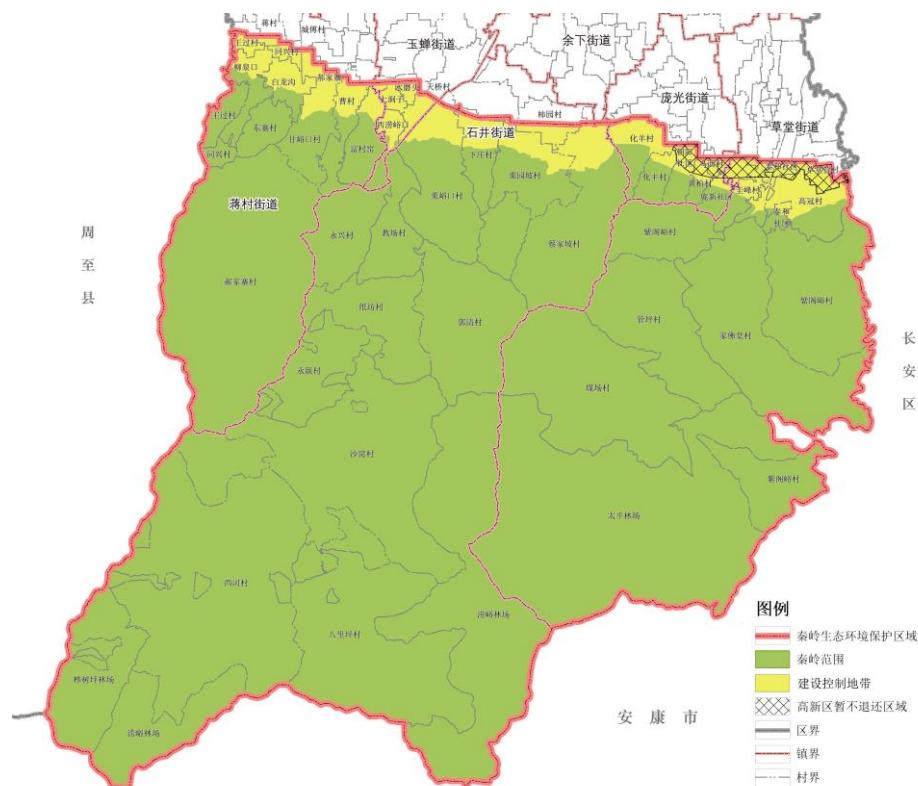


图 1-3 鄢邑区秦岭生态环境保护区域范围图

(二) 适用期限

鄠邑区秦岭生态环境保护实施方案的适用期限与《西安市秦岭生态环境保护规划》的规划期限一致。
实施方案适用期限为 2021 年-2025 年；

远期展望至 2035 年。

第二章 基本情况

一、现状概况

(一) 自然条件

1. 地形地貌

鄠邑区秦岭区域西起蒋村街道柳泉口村，东至草堂街道高冠村，东西长约 29 公里到 32 公里，南北宽约 19 公里到 35 公里，西部较宽，向东变窄。全区海拔在 500~3000 米之间，坡度多为 25° 以上，沟谷深险，流水侵蚀强烈，地势由西向东渐降，由南向北急倾。

2. 气候条件

鄠邑区属暖温带半湿润大陆性季风气候，四季分明。冬季雨雪稀少；春季冷暖不均；夏季天气炎热，降水集中，有时出现伏旱；秋季多阴雨天气，洪涝较多。鄠邑区多年平均气温为 10~12℃，平均年日照 1983 小时，无霜期 219 天。山区多年平均降雨量 800~900 毫米，水面蒸发量山区小于 800 毫米。降水分布由北向南逐渐增加，趋势明显。降水量年内分配不均，主要集中在 7~10 月。水、光、热等自然资源比较丰富。

3. 土壤结构

鄠邑区山区土壤多为残积、坡积母质，平原地区为次生黄土和黄土。山前冲洪积扇区为非石灰性黄善土，洪积扇上部为砾质主茬土；秦岭山区有林溶褐土、棕土壤、暗棕土壤、亚高山草甸土、原

始土等，随高度的增加不断变化。

（二）水资源

鄠邑区多年平均地表水资源量为 28947 万立方米，多年平均地下水资源量为 19815 万立方米，地下水与地表水之间重复计算量为 19043 万立方米，水资源总量为 29719 万立方米。其中，秦岭山区水资源总量为 18949 万立方米。鄠邑区秦岭山区水质整体较好，甘峪水库水质丰、平、枯水期水质均达III类要求，水质良好。

1. 河流水系

鄠邑区有大小河流 36 条及过境河 2 条，共计 38 条。其中集水面积大于 100 平方公里的河流有涝河、太平河；集水面积 30~100 平方公里的河流有高冠河、甘河、新河等，均属渭河水系。区内水系可分为西部涝河，中部新河，东南部太平河以及高冠河共四大河流，其分布全区、贯穿南北，为平原地下水形成补给水网，河流总长 380.23 公里，其中山区内河流长 202.34 公里。山区内河流，河窄坡陡，水流湍急；出山后，河道比降变缓，河床宽浅，河岸线多变。

鄠邑区已开展了全区中小河流整治工作，对秦岭山体范围内的涝河、潭峪河等河流积极开展河道综合治理，结合秦岭“五乱”专项整治，积极开展河道违建查处工作，河流治理工作成效显著。

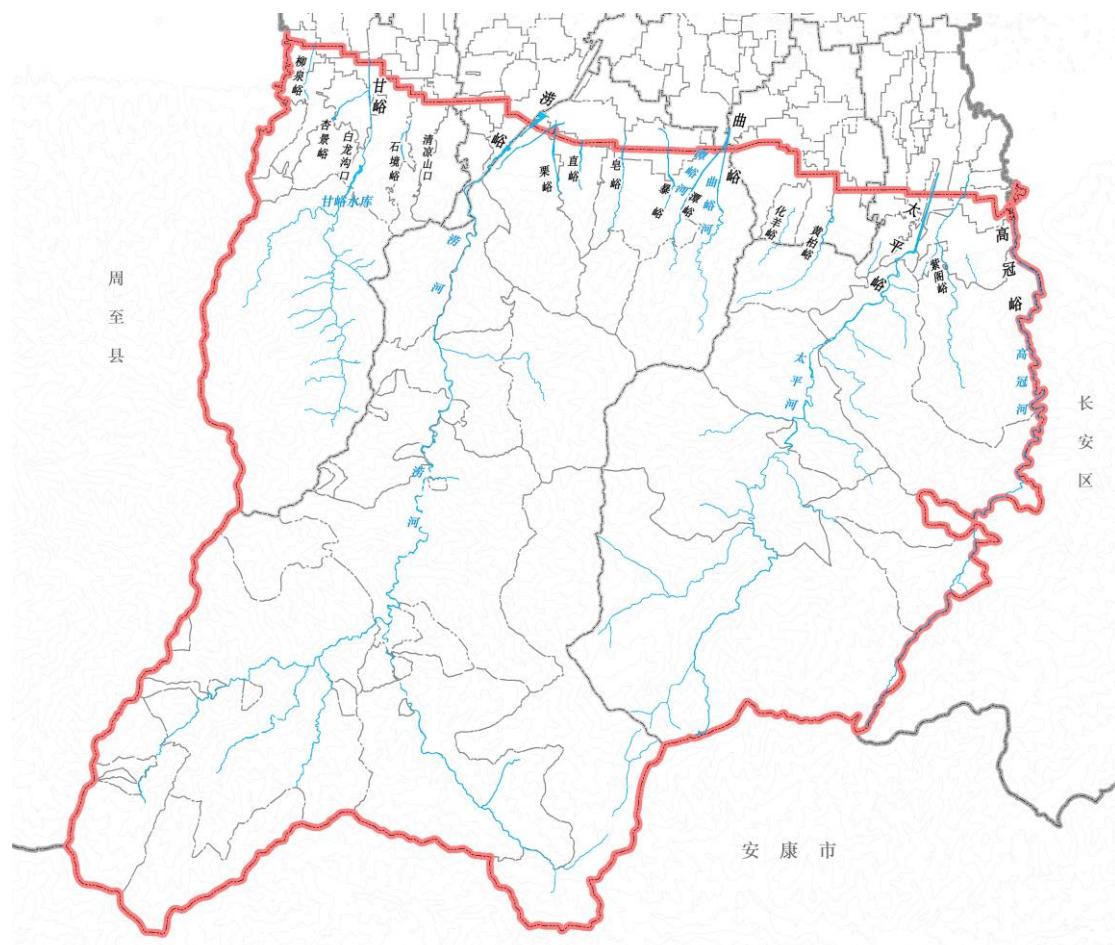


图 2-1 鄢邑区秦岭生态环境保护区域范围内河流分布图

表 2-1 鄢邑区秦岭生态环境保护区域主要河流基本情况表

河流名	支流级别名			河长 (km)	比降 (‰)	面积 (km ²)			多年平均年径流量 (m ³)
	岸别	一级	二级			山区	平原	合计	
涝河	右	南庙沟		7.9	124.8	14.3		14.3	607.8
	左	头道峡		18.7	51	111.3		111.3	4674.6
	右	西涝河		13	74.1	27.8		27.8	1167.6
	右	大庄坪		9.2	83.7	19.9		19.9	835.8
	右	东流水		9.8	98.7	32.2		32.2	1304.1
	右	黑岔河		5.2	180.8	11.5		11.5	437
	右	石岔河		11.4	101.4	31.4		31.4	1099
	右	栗峪河		9.1	88.2	8.4	2	10.4	193.6
	右	皂峪河		12.8	52.8	8	3.5	11.5	219.5
	左	甘河		47.4	13.7	87.4	53.12	140.5	2689.5
	左		甘峪河	10.4	89.1	69.1	13.1	82.2	1964.3
	左		小耿河	26.4	7.7	3.5	8.6	12.1	162.7
	左		柳泉沟	24.3	8.4	4.3	20.3	24.6	296.4
	涝河			82.8		450.8	212.2	663	14600

河流名	支流级别名			河长 (km)	比降 (%)	面积 (km ²)			多年平 均年径 流量 (m ³)
	岸别	一级	二级			山区	平原	合计	
新河	左	潭峪河		22.8		10	15.6	25.6	423.4
	右	曲峪河		9.33	19.9	15.4	2.2	17.6	346.5
	右	黄柏峪		21.45		7.6	16.2	23.8	366.4
		新河		40	8.5	37.7	50	87.7	1297.9
	左	黄羊坝		8.7	171.1	23.1		23.1	1039.5
太平河	右	石公岔		5.8	140.2	11.8		11.8	495.6
	左	西寺沟		8.4	96.7	26.1		26.1	913.5
	右	三桥沟		7.1	125.4	12.6		12.6	441
		太平河		44.5	19.1	171.7	42.3	214	7931.8
高冠河				36.1	35.3	47.2		47.2	2026.9

(1) 潼河水系：潼河系渭河一级支流，发源于秦岭梁的静峪脑，全长 82 公里，总平均比降 9.5‰，流域面积 665 平方公里，多年平均径流量 1.46 亿立方米，山区集水面积 346 平方公里。潼河出山后又汇纳了西至白马河，东至暴峪的 12 个山峪内小河流，北流汇入渭河。甘河为潼河一大支流，渭河二级支流，发源于秦岭北麓首阳山，主要支流有东、西甘峪河、小耿峪、柳泉沟等 20 余条。甘峪河流域总面积 140.5 平方公里，河道最大汇流长度 47.4 公里，汇流河道平均比降 13.7‰。甘峪河从甘峪口出山后，流经蒋村、祖庵、甘峪河、涝店等地，在涝店街道西宝公路桥北汇入潼河。

(2) 新河水系：新河系渭河一级支流，其上游主河为曲峪河和潭峪河，分别发源于秦岭山脉北坡的郭家山和玛瑙山。新河全长 40 公里，平均比降 8.5‰，流域面积 87.7 平方公里，多年平均径流量 1297.9 万立方米，山区集水面积 37.76 平方公里。曲峪河和潭峪河在山区沟长约为 10 公里左右，集水面积亦均为 10 平方公里左右，

年平均径流量分别为 325 万立方米和 387 万立方米。曲峪河在蔡家坡改道入潭峪河，在马家河北两河归一，至五竹街道韩旗寨以北与蚰蜒河、沙河相汇为新河，向北流入渭河。

(3) 太平河水系：太平河系沣河一级支流，渭河二级支流，发源于秦岭的静峪脑，全长为 44.5 公里，平均比降 19.1‰，流域面积 214 平方公里，多年平均径流量 7931.8 万立方米，山区集水面积 179.01 平方公里。

(4) 高冠河水系：高冠河系沣河一级支流，渭河二级支流，发源于秦岭梁，是鄠邑区与长安区的界河，在鄠邑区境内长 36.1 公里，平均比降 35.3‰，流域面积 47.2 平方公里，多年平均径流量 2026.9 万立方米，集水面积 158 平方公里，最大洪水量 154 立方米/秒。

2. 水源工程

鄠邑区秦岭范围内有两处水源工程，分别为甘峪水库和蔡家坡水库。

甘峪水库位于蒋村街道甘峪口村，属于小 I 型水库，水库总库容 401.53 万立方米，兴利库容 226.77 万立方米，水库坝址以上流域面积 68.5 平方公里。该水库原是以农灌为主的水利枢纽，2000 年后成为西安市黑河引水工程水源地之一，每年向黑河引水工程供水 500 万立方米左右，水源保护区总面积为 68.5 平方公里。此外，甘峪水库还兼有防洪、灌溉的任务，是一座以城乡生活供水、农灌为主的水利枢纽。

蔡家坡水库位于石井街道蔡家坡村南，是以农灌为主的小II型水库，坝址控制流域面积 11.93 平方公里，总库容 14 万立方米，农田灌溉面积为 0.1 万亩。

表 6-1 鄢邑区秦岭生态环境保护区域涉及水库工程

水库名称	水库类型	总库容	兴利库容	功能
甘峪水库	小 I 型	401.53	292.00	生活、农灌
蔡家坡水库	小 II 型	14.00	2.00	农灌

(三) 森林植被

鄢邑区秦岭范围内生态环境主要由复杂巨大的森林生态系统支撑，以乔木林地为主，以及少量的灌木林地、草本植物及部分草地。

鄢邑区秦岭生态环境保护区域范围内共有林地 69897.77 公顷，其中有林地 57535.33 公顷，占林地面积的 82.31%；疏林地 215.08 公顷，占林地面积的 0.31%；灌木林地 10393.21 公顷，占林地面积的 14.87%；未成林地 177.53 公顷，占林地面积的 0.25%；苗圃地 117.05 公顷，占林地面积的 0.17%；无立木林地 824.89 公顷，占林地面积的 1.18%；其他地类 634.68 公顷，占林地面积的 0.91%。

鄢邑区秦岭生态环境保护区域范围内森林面积 57581.78 公顷，其中天然林面积 51715.02 公顷，占林地总面积的 89.81%；人工林面积 5866.76 公顷，占森林总面积的 10.19%，其中有林地面积 5820.31 公顷，国家特别规定灌木林面积 46.45 公顷。按森林类别分，鄢邑区秦岭生态环境保护区域范围内公益林地面积为 59563.07 公顷，商品林地面积为 10334.71 公顷，分别占全区林地面积的 85.21% 和 14.79%。

（四）生物多样性

1. 植物多样性

鄠邑区秦岭范围植物资源丰富，各类植物资源有千余种。区内分布维管植物 130 科 555 属 1383 种，蕨类植物 11 科 23 属 51 种，裸子植物 5 科 11 属 21 种，被子植物 114 科 521 属 1311 种。其中栽培种 217 种，有国家一级重点保护野生植物 3 种，国家二级重点保护野生植物 14 种，陕西省重点保护野生植物 16 种。其中，药材类 340 多种，药用价值和产量大的有菖蒲、猪苓、贝母、五味子、首乌等 17 种；纤维类有罗布麻、马蔺等 10 种；油料类有松籽、柏籽等 11 种；淀粉类有橡籽、葛根、蕨根等 6 种；化工原料类有橡壳、漆树等 12 种；干鲜果类有中华猕猴桃、柿子、软枣、野桃等 16 种；花卉类有牡丹、杜鹃、野蔷薇、野菊花等 15 种；作物近缘野生品种有野生大豆 3 种，野生三粒两型豆 1 种，野生豌豆 7 种，野扁豆 1 种，野生麻类 1 种，野生油菜 1 种；牧草类有禾本科植物 12 种，豆科植物 8 种，菊科植物 5 种。

2. 动物多样性

鄠邑区分布有陆生脊椎动物 31 目 105 科 315 属 462 种。其中，两栖动物 2 目 6 科 9 属 9 种，爬行动物 2 目 8 科 21 属 28 种，鸟类 19 目 69 科 200 属 362 种，哺乳动物 8 目 22 科 53 属 63 种。列入国家 I 级重点保护野生动物 14 种，哺乳动物 6 种，分别是川金丝猴、秦岭羚牛、豹、林麝、金猫和豺；鸟类 8 种，分别是朱鹮、大鸨、黑鹳、东方白鹳、白冠长尾雉、秃鹫、金雕、黄胸鹀；国家 II 级重

点保护野生动物 71 种，哺乳动物 9 种，分别是黑熊、中华鬣羚、中华斑羚、毛冠鹿、黄喉貂、狼、赤狐、猕猴和豹猫；鸟类 59 种主要是血雉、红腹角雉、勺鸡、红腹锦鸡、鸿雁、大天鹅、鸳鸯、斑头秋沙鸭、黑颈䴙䴘、鸊嘴鹬、白腰杓鹬、大杓鹬、白琵鹭、赤腹鹰、雀鹰、白尾鹞、黑鸢、普通鳽、鹗等；两栖动物 2 种，分别为山溪鲵和大鲵；爬行动物 1 种，为乌龟；国家三有保护动物(有重要生态、科学、社会价值的陆生野生动物)266 种，哺乳动物 20 种，主要有花面狸、亚洲狗獾、猪獾、黄鼬、黄腹鼬、小鹿、狗、岩松鼠等；鸟类 213 种，主要有环颈雉、灰雁、赤麻鸭、鹊鸭、山斑鸠、灰斑鸠。珠颈斑鸠等；两栖动物 7 种，分别为中华蟾蜍、秦岭雨蛙、中国林蛙、黑斑侧褶蛙、隆肛蛙、泽陆蛙、棘腹蛙；爬行动物 26 种，主要有中华鳖、无蹼壁虎、黄纹石龙子、蓝尾石龙子、秦岭滑蜥、丽斑麻蜥、北草蜥等。陕西省重点保护野生动物有 31 种，哺乳动物 6 种，分别为亚洲狗獾、猪獾、花面狸、小鹿、狍和复齿鼯鼠；鸟类 15 种，分别为短嘴豆雁、翘鼻麻鸭、罗纹鸭、绿头鸭、斑嘴鸭、赤嘴潜鸭、白眼潜鸭、彩鹬、绿鹭、草鹭、中白鹭、寿带、灰头灰雀、酒红朱雀和黄喉鹀；两栖动物 3 种，分别为秦岭雨蛙、中国林蛙和隆肛蛙；爬行动物 7 种，分别为中华鳖、秦岭滑蜥、王锦蛇、玉斑锦蛇、黑眉锦蛇、秦岭腹链蛇和白头蝰。

(五) 人文资源

1. 人文古迹

鄠邑区秦岭范围内文物保护单位 64 处。其中全国重点文物保护

单位 2 处，分别为敬德塔和化羊庙东岳献殿，分别位于紫阁峪内和化羊村；省级重点文物保护单位 2 处，分别为化羊庙和五凤遗址，分别位于化羊村和五凤村；市级文物保护单位 1 处，为唐旗寨八仙庙；县级重点文物保护单位 6 处，分别为弥陀寺石佛造像、青一村石刻、增修大悲禅院碑、望仙坪石刻、清凉山三清殿、凝灵塔；其他一般文物点 53 处，包括紫阁寺遗址、水崖栈道遗址、紫阁峪摩崖石刻群、西坡无量洞摩崖石刻、煤场黄龙寺址、木口子栈道遗址、煤场伍秉章墓、煤场王氏墓、家佛堂玉皇楼址、家佛堂茅棚遗址、八亩场大定寺址、西寺沟崇云寺遗址、管坪宋大德墓、化丰金峰寺遗址、化东观音庙、化丰观音庙、化中农业学大寨建设样板楼、三化供销社旧址、黄柏峪水库。

2. 旅游资源

鄠邑区秦岭范围内重点景区及景点资源众多，其中秦岭范围内分布有西安朱雀国家级森林自然公园、陕西太平国家级森林自然公园、金龙峡水利风景名胜区、高冠瀑布景区等生态旅游资源。其中，西安朱雀国家级森林自然公园、陕西太平国家级森林自然公园均为 4A 级景区，是秦岭西安段较为知名的旅游景区。此外，区内分布有民宿、农家乐 375 户，旅游服务业支撑较好。

（六）社会经济

1. 人口分布情况

鄠邑区实际行政管辖的秦岭生态环境保护区域范围涉及 47 个行政村（社区）行政区域，其中 39 个行政村（社区）涉及有乡村人

口，实际共居住人口 4.81 万人，城傅村、王坊村、念庄村、余下村、石井村、庞新社区、西园社区、逍遥园社区 8 个行政村（社区）不涉及村庄人口。

鄠邑区秦岭生态环境保护区域内共涉及的 4.81 万人中，秦岭范围内分布 3315 人，建设控制地带范围内分布 4.48 万人。根据实地调研走访，秦岭范围内分布的现状人口中，大多数为两栖人口，即：非旅游旺季居住在山外，旅游季则居住在山内，以经营农家乐为主；另有部分人口系在山上有养殖生产活动，偶尔回山内居住，大部分时间居住在山下；还有一小部分为老年原住人口，因年龄偏大以及故土情结不愿搬迁。目前该部分人口对秦岭的生态环境影响主要为经营农家乐所导致的生活垃圾排放和污水排放等潜在问题。

表 2-2 鄢邑区秦岭生态环境保护区域内实际居住人口统计表

街道名称	涉及人口行政村（社区）数量（个）	实际居住人口（人）		
		小计	秦岭范围人口	建控地带人口
蒋村街道	10	11274	622	10652
玉蝉街道	4	4560	0	4560
石井街道	5	13424	0	13424
庞光街道	3	5620	0	5620
草堂街道	4	8428	0	8428
景区管理局	13	4803	2693	2110
总计	39	48109	3315	44794

注：表中人口数据为实地调研的实际居住人口。

2. 产业经济

2022 年，鄠邑区实现地区生产总值 341.27 亿元，同比增长 20.8%。第一产业增加值 33.46 亿元，同比增长 4.7%；第二产业增加值 199.22 亿元，同比增长 41.9%；第三产业增加值 108.59 亿元，同比增长 2.2%。生产总值三次产业比例结构为

9.8:58.4:31.8。全区农业生产总体平稳，农林牧渔业总产值 59.36 亿元，同比增长 5.6%，全区农林牧渔业增加值 36.41 亿元，同比增长 4.7%。其中：农业 26.16 亿元，林业 1.00 亿元，牧业 6.20 亿元，渔业 0.10 亿元，农林牧渔服务业 2.95 亿元。全年接待游客 1874.55 万人次，旅游业总收入 58.22 亿元。

鄠邑区秦岭范围内以生态保护为主，现状产业以森林公园、农家乐等少量生态旅游为主；建设控制地带范围内以农业生产种植、乡村旅游等为主。

（七）峪道分布

以秦岭范围内峪道的历史记载、自然资源条件、人文资源状况、基础服务设施分布等因素为参照，鄠邑区行政区范围内共包括 20 条主要峪道。

表 2-3 鄢邑区秦岭生态环境保护区域内峪道一览表

序号	峪道名称	沿线涉及村庄	长度（公里）
1	柳泉峪	柳泉口村	1.34
2	杏景峪	白龙村	0.80
3	白龙沟口	白龙村	0.70
4	甘峪	甘峪口村	1.32
5	石镜峪	马峪沟	1.09
6	清凉山口	线家坡	0.66
7	涝峪	土门子、教场村、永兴村、纸坊村、沙窝子	37.28
8	栗峪	栗峪口	0.89
9	直峪	直峪口	0.80
10	皂峪	栗园坡村	2.35
11	暴峪	栗园坡村	0.84
12	潭峪	潭峪口村、西王庄	2.77
13	曲峪	蔡家坡村	7.29
14	黄柏峪	黄柏村	6.07
15	太平峪	太平口、家佛堂、管坪村、八亩场、煤场村	13.73
16	紫阁峪	郝家庄、紫阁峪村	7.15
17	高冠峪	高冠村、紫阁峪村、家佛堂村	21.64
18	化羊峪	化羊村	3.05

序号	峪道名称	沿线涉及村庄	长度（公里）
19	神水峪	郝家庄	1.00
20	烧柴峪	化羊村	0.62

注：表中峪道长度均以各峪道峪口为起点。

鄠邑区秦岭保护区域内的 20 条峪道中，2 条峪道与自然保护地相交，涉及 4 个自然保护地，包含大熊猫国家公园、陕西涝峪羚牛省级自然保护区、西安朱雀国家级森林自然公园和陕西太平国家级森林自然公园。

表 2-4 鄢邑区秦岭范围峪道与自然保护地的关系表

序号	峪道名称	自然保护地名称	级别	类型
1	涝峪	陕西涝峪羚牛省级自然保护区	省级	自然保护区
2		西安朱雀国家级森林自然公园	国家级	自然公园
3		大熊猫国家公园	国家级	国家公园
4	太平峪	陕西太平国家级森林自然公园	国家级	自然公园

鄠邑区秦岭生态环境保护区域内峪道沿线涉及金龙峡风景区、万花山瀑布、高冠瀑布、陕西太平国家级森林自然公园、西安朱雀国家级森林自然公园等景点。

表 2-5 鄢邑区秦岭生态环境保护区域内峪道沿线景点一览表

序号	峪道名称	景点名称	通达性	类型
1	曲峪	金龙峡风景区	通达	自然景观
2	太平峪	万花山瀑布	通达	自然景观
3		陕西太平国家级森林自然公园	通达	自然景观
4	涝峪	西安朱雀国家级森林自然公园	通达	自然景观
5	高冠峪	高冠瀑布景区	通达	自然景观

二、成效与问题

（一）保护成效

1. 大力推进植树造林和森林防灾，生态环境质量稳步提升

鄠邑区绿化造林工作成效显著，“十三五”期间全区累计育苗总面积 81280 亩，林地面积从 69897.2 公顷增加到 69897.77 公顷，秦

岭范围内森林覆盖率达到 72.64%。“大绿围村”工程建设成效明显，在全区 175 个项目村栽植各类绿化苗木 68.2 万株；完成水源涵养林保护工程 851.5 亩绿化建设任务，栽植油松、侧柏等苗木 12 万株；完成“三化一片林”绿色家园建设绿化面积 3130 亩，栽植各类苗木 5.2 万株。

同时，鄠邑区深入开展林业病虫害防治和森林防火工作。累计组织林业病虫害培训会议 50 场，培训 2650 人次，开展集中宣传活动 10 次；针对美国白蛾疫情，统防统喷防治作业 53 个村，喷防面积 2.2 万亩，防治喷防机器 158 台，病虫害防治成效显著，第三阶段至今未发现幼虫网幕，已达到基本拔除目标；针对松材线虫病，清除寄主植物油松 2476 株，累计完成打孔注药 8200 瓶，防治松树 6310 株，防治面积 31 亩，人工释放花绒寄甲 6 万头，成功实现鄠邑区松材线虫病疫区摘帽。并采取多种措施，严格火源管控，加大隐患排查力度，强化防火保障，今年以来全区未发生较大以上森林火灾，确保了林区的安全稳定。

2. 全面落实各项生态修复措施，生态系统得到有效保护

一是全部退出鄠邑区秦岭范围内的 14 个探矿权和采矿权。历史遗留矿山中，完成了涝峪天汇石灰岩矿、涝峪甘岔沟石灰岩矿和黄柏峪建筑石料矿的地质灾害治理和生态修复工作；完成了郭清沟口石岔沟石灰石矿、涝峪郭清铅锌矿、郭清石墨矿的地质环境治理工作。

二是全面退出了区内分布的 7 座小水电站，其中 6 座已完成拆

除治理工作，1座已关停退出；

三是针对各类违建拆除点位，积极开展生态复绿，累计完成生态复绿 1410.6 亩，累计栽植乔木 130167 株，竹子 700 株，灌木 14121 株，麦冬草 82850 窝，蕙兰 2300 窝，播撒草籽 192456 平方米。

四是完成北坡浅山直观坡面的绿化修复工程。在鄠邑区秦岭北坡浅山面至第一层山脊线的上部坡面营造生态景观林、中下部营造经济林，绿化造林面积 273.5 公顷，其中防护林 92.08 公顷、经济林 181.4 公顷。生态林树种以油松、五角枫和栓皮栎为主，经济林以核桃、板栗、李、杏为主，同时配套道路和灌溉设施。

表 2-7 鄢邑区秦岭范围内小水电站整治情况列表

序号	水电站名字	位置	整治情况
1	八里坪水电站	景区管理局八里坪村	已拆除完成
2	西河一级水电站	景区管理局黑沟滩	已拆除完成
3	西河二级水电站	景区管理局黑沟滩	已拆除完成
4	鄠邑区东流水一级水电站	永联村对角岔沟口下游	已拆除完成
5	鄠邑区解放军水电站	纸坊村下游 2 公里处	已关停退出
6	西安市涝峪水电站	景区管理局纸坊村口	已拆除完成
7	鄠邑区东流水以电代燃料电站	景区管理局沙窝村	已拆除完成

3. 持续强化秦岭专项整治强度，各类违法行为得到有效遏制

2018 年秦岭北麓违建专项整治期间，鄠邑区对涉及村庄进行拉网式排查，累计排查点位 18238 个，对区内涉及“55+2”违建项目类的 13 个项目全部拆除整治到位，累计拆除各类违建 551 栋 771 套 268132 平方米，复绿面积 1226.9 亩，土地收储 3962.6 亩。专项整治后，鄠邑区印发《西安市鄠邑区加快推进秦岭北麓违建专项整治后续工作方案》，扎实开展秦岭违建后续整治工作，完成太平万花山

酒店等 47 宗近 5 万平米违建的拆除、垃圾拉运和复耕复绿工作。

为巩固和强化秦岭专项整治成效，鄠邑区实施常态化秦岭“五乱”专项整治工作，持续强化整治力度。秦岭北麓违建整治以来，乱搭乱建方面，累计拆除各类违建 64.7 万余平方米；乱排乱放方面，对全区 390 户农家乐的全面摸底，完成农家乐专项整治工作，整改规范秦岭生态环境保护区内民宿、农家乐 390 户，整改到位 311 户，取缔 78 户，拆除 1 户，目前区内秦岭北麓沿线农村生活垃圾集中收集处理率达 100%；乱采乱挖方面，2014 年底，鄠邑区共有矿山 14 个，经过秦岭北麓矿山整治，14 个矿山已先后关闭退出；乱砍乱伐、乱捕乱猎方面，开展打击整治破坏秦岭野生动植物资源违法犯罪专项行动，制定了重点以清网、清套、清夹工作的林区巡查制度。设置固定检查点位 36 处，流动检查站点位 26 个，对破坏秦岭资源违法犯罪形成了有力震慑。

4. 实施鄠邑区智慧秦岭建设，智慧管山取得重大突破

2021 年鄠邑区着手建设西安市鄠邑区智慧秦岭，建设内容包括：鄠邑区秦岭生态环境保护总站、秦岭违建警示教育中心、秦岭保护智慧管控中心和秦岭生态环境保护研究中心（所）。

其中，鄠邑区秦岭生态环境保护智慧管控中心是鄠邑区智慧管山的关键。其综合运用大数据、智慧化的手段，整合鄠邑区秦岭生态环境保护区域范围内生态保护数据、林业数据、河流水系、峪口峪道、建/构筑物、气象、灾害、地形等综合地理信息，利用一张电子沙盘图管控，静态、动态两态结合，人防、物防、技防三防并

举，遥感监测、固化比对、实时监控、动态巡查四大功能联动，实现“五乱”清零、峪口峪道管理、森林防火、村民建房管控、生物保护监测以及灾害防治等多项功能，从而达到全覆盖、立体化、智慧化管护秦岭。

鄠邑区已建成秦岭智慧综合管理应用平台，通过接入各类实时前端信息，将逐步实现天上卫星遥感影像监测、空中无人机巡航、地面视频监控和网格员巡查的“天空地”全方位管护秦岭模式。通过“一站三中心”的建设，鄠邑区的智慧管山进程和技术平台推进取得了突破进展，在陕西省秦岭北麓沿线各区县中起到了积极的示范带头作用。

5. 发布“秦鄂卫”秦岭保护公益志愿活动品牌并上线运行“守鄂秦岭”公益志愿服务系统

2023年5月4日，鄠邑区发布“秦鄂卫”秦岭保护公益志愿活动品牌并上线运行“守鄂秦岭”公益志愿服务系统。以鄠邑区秦岭保护公益志愿联盟为基础，团结公益志愿者、应急救援、户外团队、退役军人等各方力量，整合部门、沿山街道、社会团体等各类资源，主打“我和网格员同巡山”“秦岭峪口我值守”“清洁秦岭”“峪口峪道认领”“秦岭小小讲解员”“我为秦岭植棵树”“大美秦岭我记录”“秦岭科普大讲堂”“大手拉小手一起护秦岭”“重要节日在秦岭”等十大类活动，推动秦岭保护志愿服务的全民化、常态化、品牌化。同时，与西安电子科技大学联手打造的“守鄂秦岭”公益志愿服务系统，全流程为鄠邑区秦岭保护公益

志愿活动提供服务，有利于不断壮大志愿力量，形成秦岭保护强大合力。

自鄠邑区秦岭保护公益志愿联盟成立以来，各类志愿队伍积极加入，共有 58 家企事业单位和高校加入秦岭保护公益志愿联盟，共开展“我和网格员同巡山”“秦岭峪口我值守”“清洁秦岭”“我为秦岭植棵树”等志愿化活动 168 期，参与人数 5271 人次，共捡拾垃圾 2280 余袋。自鄠邑区启动秦岭保护金秋志愿季公益活动以来，已组织 25 支志愿队伍、1437 人，在太平峪、涝峪、神水峪、云际寺等 9 个重点区域，持续开展“清洁秦岭”“秦岭峪口我值守”等活动 37 期，共捡拾垃圾 540 余编织袋、扫防火码 3000 余辆车、发放宣传单 350 余份。此外，鄠邑区的秦岭保护志愿化工作受到中省市主流媒体广泛关注，先后被《中国环境报》等媒体报道 40 余次。

（二）存在问题

1. 旅游发展与生态保护矛盾突出

相较于秦岭西安段其他区县，鄠邑区秦岭段的旅游基础条件优越，旅游产业基础良好，旅游建设投资高涨，旅游发展与生态保护之间的矛盾也较为突出。目前鄠邑区实际管辖的秦岭范围内，分布有陕西太平国家级森林自然公园和西安朱雀国家级森林自然公园两个 4A 级景区，以及金龙峡水利风景区、阿姑泉牡丹苑、清凉山、高冠瀑布等多个旅游景点，涉及太平峪、曲峪、高冠峪等多个峪道，是西安市居民周末休闲旅游的主要旅游目的地，旅游吸引力突出，旅游发展势头强劲。但旅游发展必然带来旅游人群对生态环境的污

染、干扰、破坏等潜在风险与威胁，因此，需要以生态保护优先为原则，对区域绿色产业发展进行有序管控，做好生态资源环境保护，以保护优先为原则综合统筹区域旅游资源。

2. 生物生境保护有待精准化完善

鄠邑区是西安市秦岭段重要的生物多样性承载区，涉及大熊猫、羚牛、大鲵、林麝、豹、血雉、青羊等多个国家保护类野生动物物种，分布有大熊猫国家公园、陕西涝峪羚牛省级自然保护区两处生物多样性自然保护区以及甘峪河秦岭细鳞鲑国家级水产种质资源保护区一处水产种质保护区，生物多样性地位突出、作用明显。但目前对区域内生物生境、生物迁徙廊道等现状情况的调查、监测仍不到位，生物廊道建设尚属空白，需要尽快开展精准化、科学化的生物生境保护建设。

3. 管理职能体系有待进一步理顺

鄠邑区秦岭生态环境保护区域范围内涉及的管理主体相对复杂，涉及景区管理局、涝峪林场、太平林场、大熊猫国家公园宁太管理分局等机构、单位。在对秦岭保护的属地管理工作中，涉及陕西省林业局、鄠邑区相关街道以及景区管理局等多个职能机构，需要进一步理清与省林业局各林场及大熊猫国家公园宁太管理局之间的职能分工、与景区管理局之间的权限分割等问题，尽快形成分工明确、有序协作的管理职能体系。

第三章 总体要求

一、指导思想

以习近平生态文明思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中全会精神，认真落实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，以西安市秦岭生态环境保护规划为总体纲领，从区县层面具体实施操作角度着手，落实省、市关于秦岭生态保护的相关要求，细化优化生态环境保护规划分区，严格落实分区管控制度。构建森林植被、生物多样性、水资源、峪道、人文资源等保护路径，明确流域治理、矿山治理、灾害防治、人居环境提升等整治重点，形成职责明晰、保治并举、重点突出的实施方案，切实落实省市秦岭保护要求，为开展鄠邑区秦岭生态环境保护提供指导纲领和实施依据，切实提升鄠邑区段秦岭的生态环境质量和生态系统功能。

二、基本原则

1. 生态优先、保护为本

以生态环境保护优先为根本原则，全面落实保护要求，开展鄠邑区秦岭生态环境保护区域的森林植被、生物资源、生物廊道等生态环境保护，严守生态保护红线。遵循自然生态系统演替规律，以自然恢复为主，人工修复为辅，开展迹地生态修复、植被修复等生态修复工作，恢复提升生态系统质量，提升生态环境品质。

2. 遵循上位、面向实操

以《省条例》和《市条例》为根本指导和要求，面向区县层面实际操作，落实省市秦岭生态环境保护规划的相关要求，重点就规划分区、生态保护、生态修复、民生保障以及实施机制、保障措施等内容进行落实，形成具有实操性的实施方案。

3. 多元统筹，科学发展

秦岭生态环境保护规划涉及森林植被、人居环境、农业生产、文化旅游、灾害安全等多个方面，需要多元统筹考虑，综合协调发展，在生态保护优先的基础上，统筹考虑公益事业、基础设施、粮食安全等问题，形成多元统筹、协同发展的科学发展路径。

4. 规划引领，强化治理

坚持统筹规划、系统设计、分段实施的原则，遵循《省条例》和《市条例》的规定，充分衔接各类区域规划、专项规划，统筹规划秦岭自然资源保护、人文资源保护、生态环境修复治理等，科学确定生态保护修复目标，合理布局工程项目。坚持系统观念，统筹山水林田湖草系统治理，因地制宜、实事求是，科学推进一体化生态保护和修复，增强生态保护修复效果，保护秦岭生态环境。

三、规划目标

围绕《西安市秦岭生态环境保护规划》中提出的“守住秦岭自然生态安全边界、提升秦岭生态安全屏障质量、维护秦岭中央水塔功能、传承秦岭历史文化”总体目标要求，构建自然保护地体系，建立政府主导、公众参与的生态环境治理体系，使秦岭国土空间得

到优化、生态系统质量和稳定性显著提升、生态安全屏障更加牢固、优质生态产品供给能力明显增强，全力打造成为智慧管山全国样板。

到 2025 年，基本建立以国家公园为主体的自然保护地体系，构建大熊猫重要生物生态廊道，四个自然保护地、高生态敏感区、高生态风险区、地质灾害易发区等重要区域的生态系统得到有效修复。生态环境质量大幅提升，森林覆盖率达到 72.7%，饮用水水源水质达标率稳定在 100%，农村水源地全面划定并实施保护，历史遗留矿山地质环境治理率达到 75%以上，生态系统质量和稳定性得到提高，生态环境保护长效机制全面建成，绿色发展方式和生活方式得到积极推行，绿色发展能力和生态产品供给能力逐步增强。秦岭生态环境保护“一站三中心”全面建成并投入使用，秦岭生态保护三级保护站全部建设完成，建成智慧管山全国样板。

展望 2035 年，建成秦岭特色的自然保护地体系，显著提高自然保护地管理效能，生态系统稳定性显著增强，生态环境质量明显改善，生态安全屏障作用充分发挥。秦岭优秀历史文化资源得到有效保护，优质产品供给能力能够满足人民群众对美好生活的需求，生态环境保护水平显著提高，保护能力显著提升。

表 3-1 鄢邑区秦岭生态保护目标指标体系

序号	指标	2020 年	2025 年	属性
1	森林覆盖率（%）	72.64	≥72.7	预期性
2	森林保护面积占比（%）	84	≥95	预期性
3	生态保护红线面积[暂行]（平方公里）	245	≥245	约束性
4	湿地保护率（%）	-	≥60	预期性
5	野生动物重要栖息地面积保护率（%）	-	≥80	预期性
6	森林火灾受害率（‰）	-	≤0.9	约束性

序号	指标	2020年	2025年	属性
7	林业有害生物成灾率(%)	3.5	≤4	约束性
8	饮用水水源水质达标率(%)	100	100	约束性
9	水功能区达到或好于II类水体比例(%)	-	≥74.5	约束性
10	生活污水有效治理行政村比例(%)	61.23	≥80	预期性
11	历史遗留矿山地质环境治理率(%)	62.5	≥75	约束性

注：表内所有指标均为鄠邑区段秦岭生态环境保护区域范围指标。

第四章 规划分区

根据《西安市秦岭生态环境保护规划》，鄠邑区秦岭生态环境保护区域总面积为 78206.50 公顷，其中秦岭范围 73267.59 公顷，占鄠邑区秦岭生态环境保护区域总面积的 93.69%；建设控制地带 4938.91 公顷，占鄠邑区秦岭生态环境保护区域总面积的 6.31%，详见表 4-1。

表 4-1 鄢邑区秦岭生态环境保护分区³

规划分区		面积 (公顷)	占秦岭范围 比例	占秦岭保护 区域比例
秦岭 范围	核心保护区	19014.77	25.95%	24.31%
	重点保护区	32075.55	43.78%	41.02%
	一般保护区	22177.27	30.27%	28.36%
	小计	73267.59	100.00%	93.69%
建设控制地带		4938.91	—	6.31%
秦岭生态环境保护区域		78206.50	—	100.00%

根据《市条例》规定，秦岭范围内禁止下列活动：①房地产开发；②开山采石；③新建宗教活动场所；④新建、扩建经营性公墓；⑤新建高尔夫球场；⑥法律、法规禁止的其他活动。秦岭山体坡底以上区域，除实施能源、交通、水利、国防等重大基础设施建设和战略性矿产资源勘查项目外，还禁止下列活动：①勘查、开采矿产资源；②扩建、异地重建宗教活动场所；③新建水电站；④新

³ 上文中“表 4-1 鄢邑区秦岭生态环境保护分区”的几何计算方法与《西安市秦岭生态环境保护规划》保持一致，而与《西安市国土空间总体规划(2021-2035 年)》一致的椭球计算方法结果如下：

规划分区		面积 (公顷)	占秦岭范围比例	占秦岭保护区域比例
秦岭范 围	核心保护区	19013.53	25.95%	24.31%
	重点保护区	32073.40	43.78%	41.02%
	一般保护区	22175.61	30.27%	28.36%
	小计	73262.54	100.00%	93.69%
建设控制地带		4938.53	—	6.31%
秦岭生态环境保护区域		78201.07	—	100.00%

建宾馆、招待所、培训中心、疗养院、度假山庄；⑤削山造地、挖地造湖。

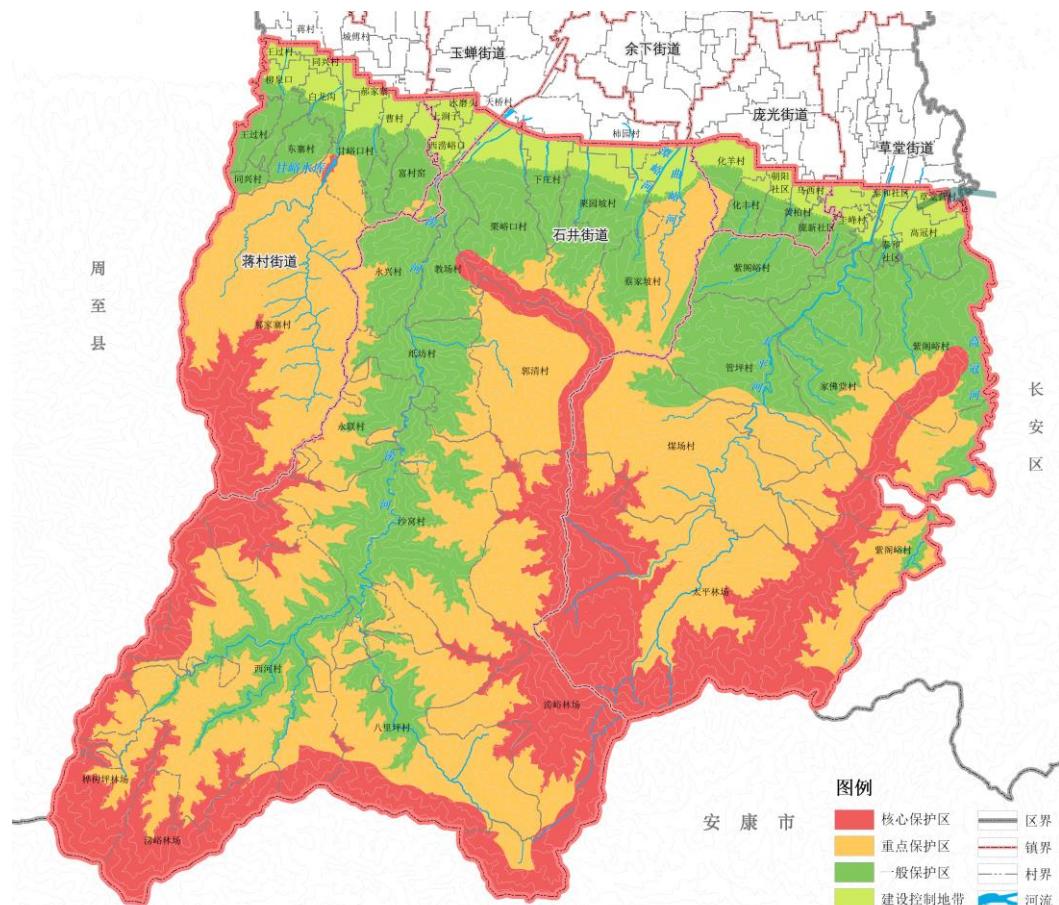


图 4-1 鄢邑区秦岭生态环境保护规划分区图

一、核心保护区

(一) 区域范围

根据西安市秦岭生态环境保护条例，秦岭范围内下列区域划定为核心保护区：

1. 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；
2. 国家公园、自然保护区的核心保护区，世界遗产；
3. 饮用水水源一级保护区；

4. 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。

鄠邑区秦岭生态环境核心保护区范围 19014.77 公顷，占鄠邑区秦岭范围的 25.95%，占鄠邑区秦岭生态环境保护区域的 24.31%，涉及八里坪村、紫阁峪村、煤场村等 14 个村庄行政区域。

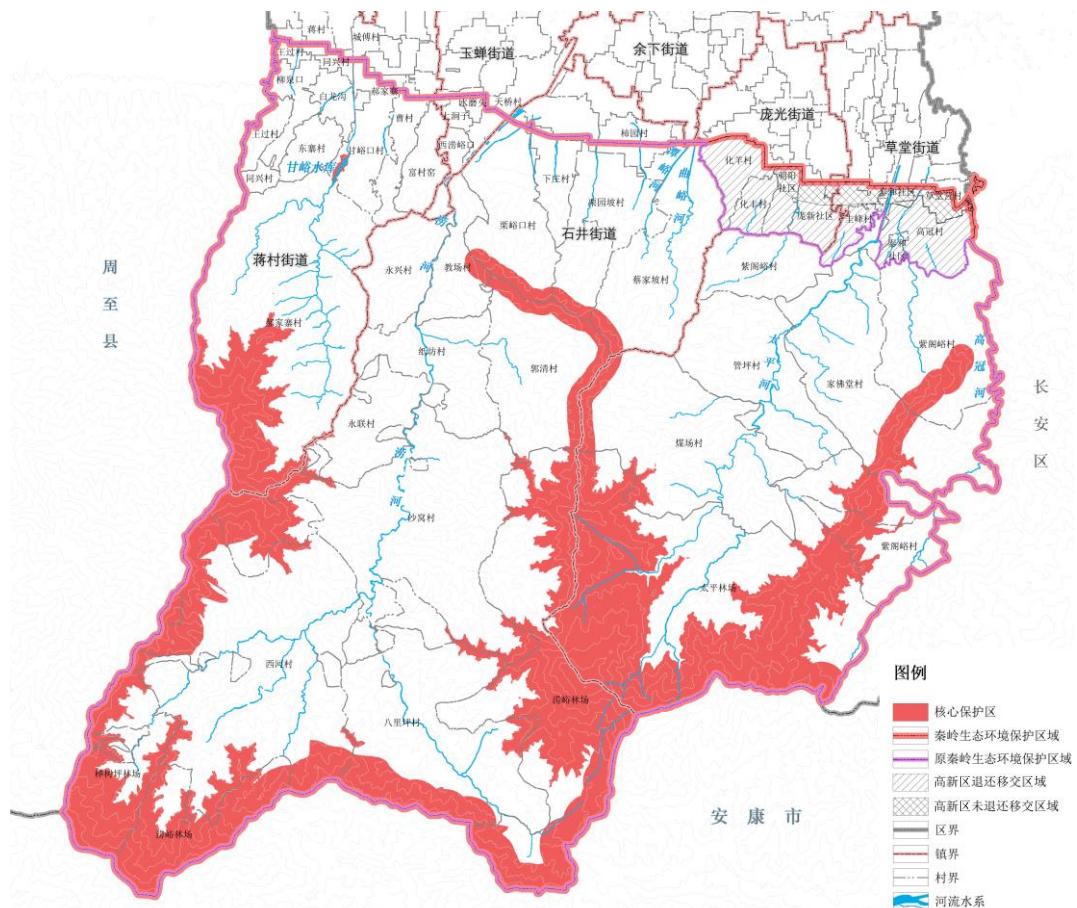


图 4-2 鄢邑区秦岭核心保护区分布示意图

(二) 保护要求

1. 开展全方位的生态功能保护活动，除实施能源、交通、水利、国防等重大基础设施建设和战略性矿产资源勘查项目，严禁开展与生态保护、科学研究无关的活动。

2. 严格控制人为因素对自然生态和自然文化遗产原真性、完整性的影响。

3. 各类科学研究活动应报相关职能部门审批，在市秦岭生态环境保护管理局备案。

4. 法律、法规另有规定的，依照相关规定执行。

（三）重点任务

1. 划定生态保护红线，整合优化自然保护地，强化国土空间用途管制，减少人类活动对秦岭自然空间的干扰。

2. 推进生物多样性保护，强化野生动植物资源及重要生态系统保护，保持野生动植物物种和种群平衡。

3. 加强植被保护，增强森林防火和林业有害生物防治预警能力。

4. 加强水源保护，依法组织矿业权限期退出。

5. 优先实施生态移民搬迁，引导居民和企业有序迁出。已经实施移民搬迁的，原有建筑物、构筑物应当拆除，恢复生态。已经实施企业搬迁的，应按照规定程序，征求所属管理部门意见后依据管理要求，予以拆除，恢复生态。

二、重点保护区

（一）区域范围

根据西安市秦岭生态环境保护条例，秦岭范围内下列区域，除核心保护区、国土空间规划确定的城镇开发边界范围外，划为重点保护区：

1. 海拔 1500 米至 2000 米之间的区域；

2. 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；

3. 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；
4. 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；
5. 全国重点文物保护单位、省级文物保护单位。

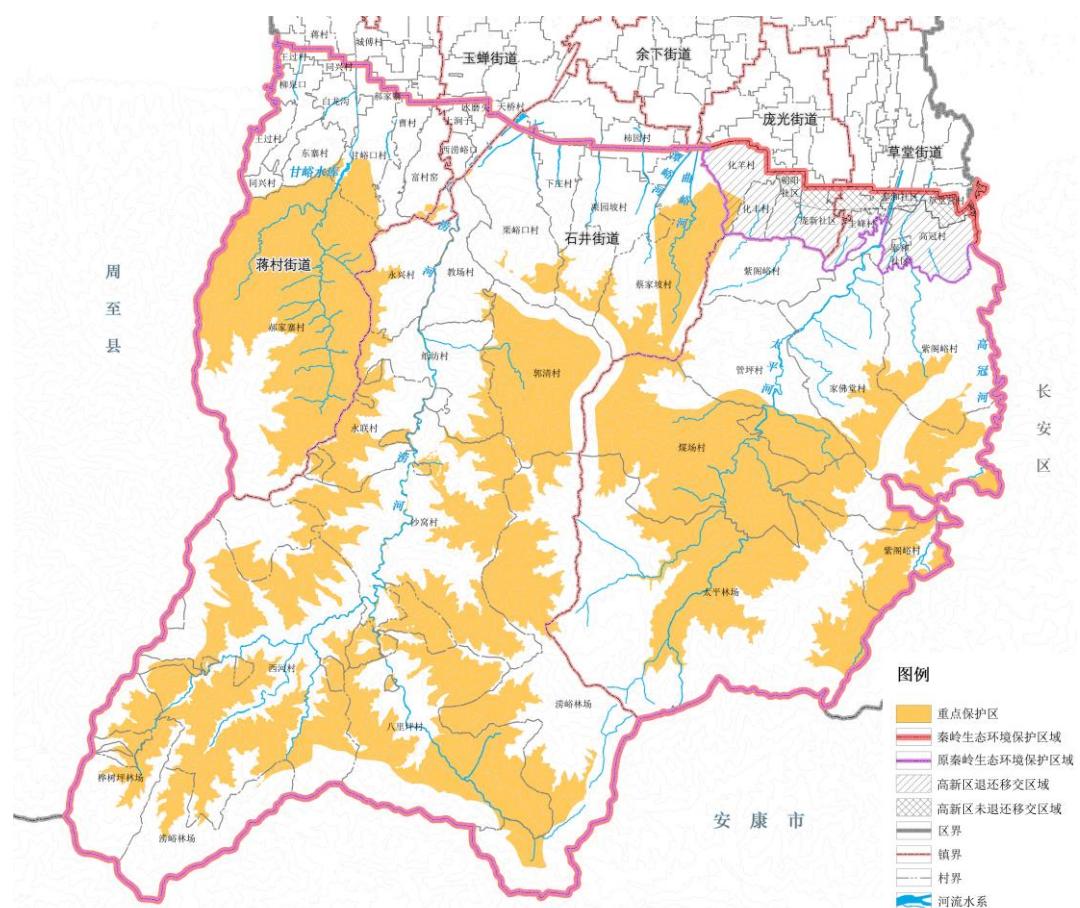


图 4-3 鄢邑区秦岭重点保护区分布示意图

鄢邑区秦岭生态环境重点保护区范围 32075.55 公顷，占鄢邑区秦岭范围的 43.78%，占鄢邑区秦岭生态环境保护区域的 41.02%。涉及甘峪口村、郭清村、蔡家坡村等 27 个村庄行政区域，实际居住村庄人口 643 人。

（二）保护要求

1. 重点实施以植被、水源地和生物多样性保护为主的活动，开展植树造林、退耕还林、封山育林或其他生态修复活动，恢复植被，维护生物多样性。
2. 严格执行产业准入清单制度，除实施能源、交通、水利、国防等重大基础设施建设和战略性矿产资源勘查项目外，不得进行与重点保护区功能不相符的建设活动。
3. 建设项目选址选线要避让野生动物迁徙洄游通道，无法避让的，应采取修建野生动物通道、过鱼设施等措施，消除或者减少对野生动物的不利影响。
4. 法律、法规另有规定的，依照相关规定执行。

（三）重点任务

1. 加强对重要生态系统的保护，强化野生动物栖息地等重要生态功能区的保护，因地制宜修建生态廊道，维护区域生态平衡。
2. 推进天然林保护、湿地保护，落实植树造林、退耕还林、封山育林、退耕禁牧等措施，提高水源涵养、水土保持能力。开展中幼林抚育、低效林改造等，精准提升森林质量。
3. 加强森林防火、林业有害生物防控能力建设。依法严厉打击私挖乱采、乱捕滥猎等违法犯罪活动。
4. 依法组织矿业权限期退出，加大生态环境修复治理力度。
5. 逐步实施生态移民搬迁，将重点保护区内的居民、企业有计划、有步骤地迁出。已经实施移民搬迁的，原有建筑物、构筑物应

当拆除，恢复生态。已经实施企业搬迁的，应按照规定程序，征求所属管理部门意见后依据管理要求，予以拆除，恢复生态。

三、一般保护区

(一) 区域范围

根据《西安市秦岭生态环境保护规划》，西安市确定的秦岭生态环境一般保护区在陕西省确定的一般保护区基础上，由秦岭山体坡底线向北平均扩大约 100 米，严于陕西省划定标准。

鄠邑区秦岭生态环境一般保护区面积 22177.27 公顷，占鄠邑区秦岭范围的 30.27%，占鄠邑区秦岭生态环境保护区域的 28.36%，涉及同兴村、栗峪口村、太平口村等 35 个村庄行政区域，实际居住村庄人口 2672 人。

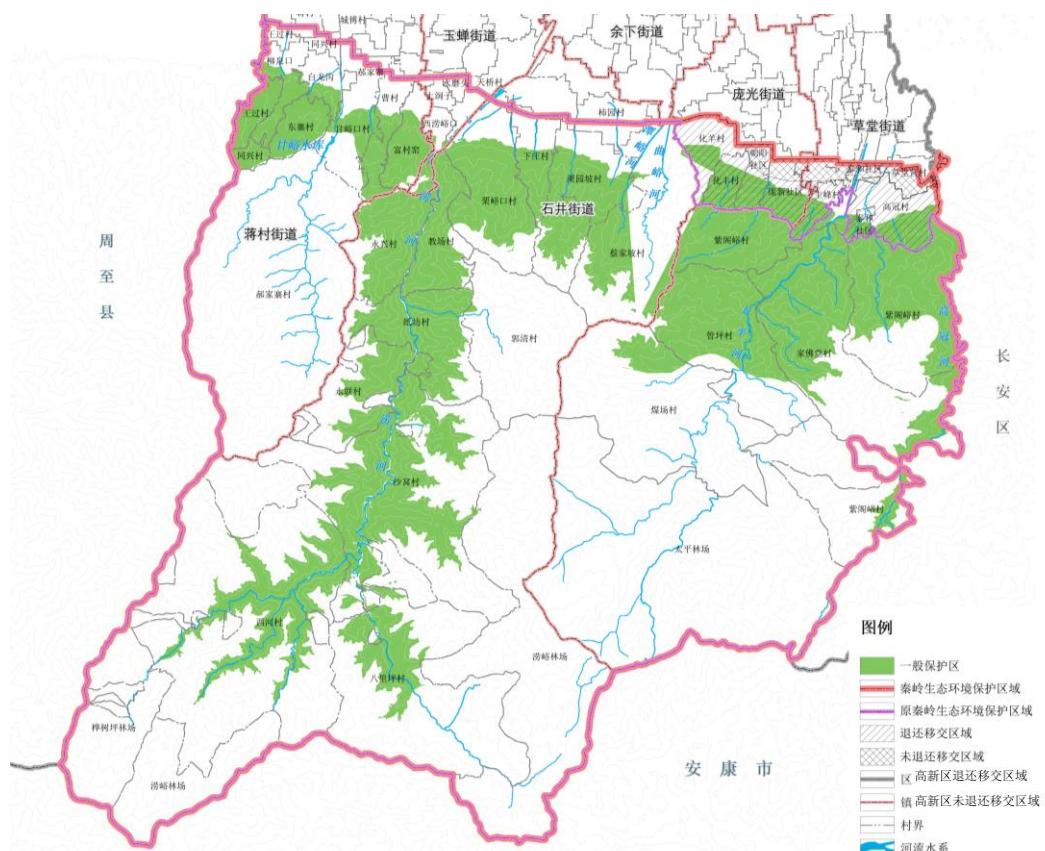


图 4-4 鄢邑区秦岭一般保护区分布示意图

（二）保护要求

1. 一般保护区内以增加绿化面积，发展生态农业、生态旅游为主，从严控制产业准入。
2. 严格控制建设活动的空间范围、规模和体量，限制建筑的高度和密度。除国家、省重大项目和能源、交通、水利、国防等重大基础设施建设，以及规划布局的教育、医疗、村镇污水垃圾处理设施、秦岭保护修复配套设施等民生项目、环保项目、生态项目、农业项目外，不得进行其他开发建设。
3. 村庄建设应以不破坏秦岭北麓生态环境，不影响景观效果为前提，符合有关法律法规要求和实用性村庄规划。
4. 法律、法规另有规定的，依照相关规定执行。

（三）重点任务

1. 加大植被保护力度，开展中幼林抚育、低效林改造等，精准提升森林质量。
2. 加强森林防火、林业有害生物防控能力建设。依法严厉打击私挖乱采、乱捕滥猎等违法犯罪活动。
3. 推进小流域综合治理，提高水源涵养能力。依法组织小水电站限期退出、拆除，恢复生态。
4. 街道办事处组织编制实用性村庄规划，报区人民政府批准后公布实施。
5. 推广太阳能等清洁能源应用，统一规划建设垃圾分类处理、污水排放等公共基础设施。

四、建设控制地带

(一) 区域范围

鄠邑区秦岭范围外划定的建设控制地带东、西均以区界为界，南以秦岭范围为界，北以省道 S107 以北 1 公里线为界，面积 4938.91 公顷，占鄠邑区秦岭生态环境保护区域的 6.31%，涉及白龙村、下庄村、水磨头村、高冠村、化羊村等 34 个村庄行政区域，现有人口 4.48 万人。

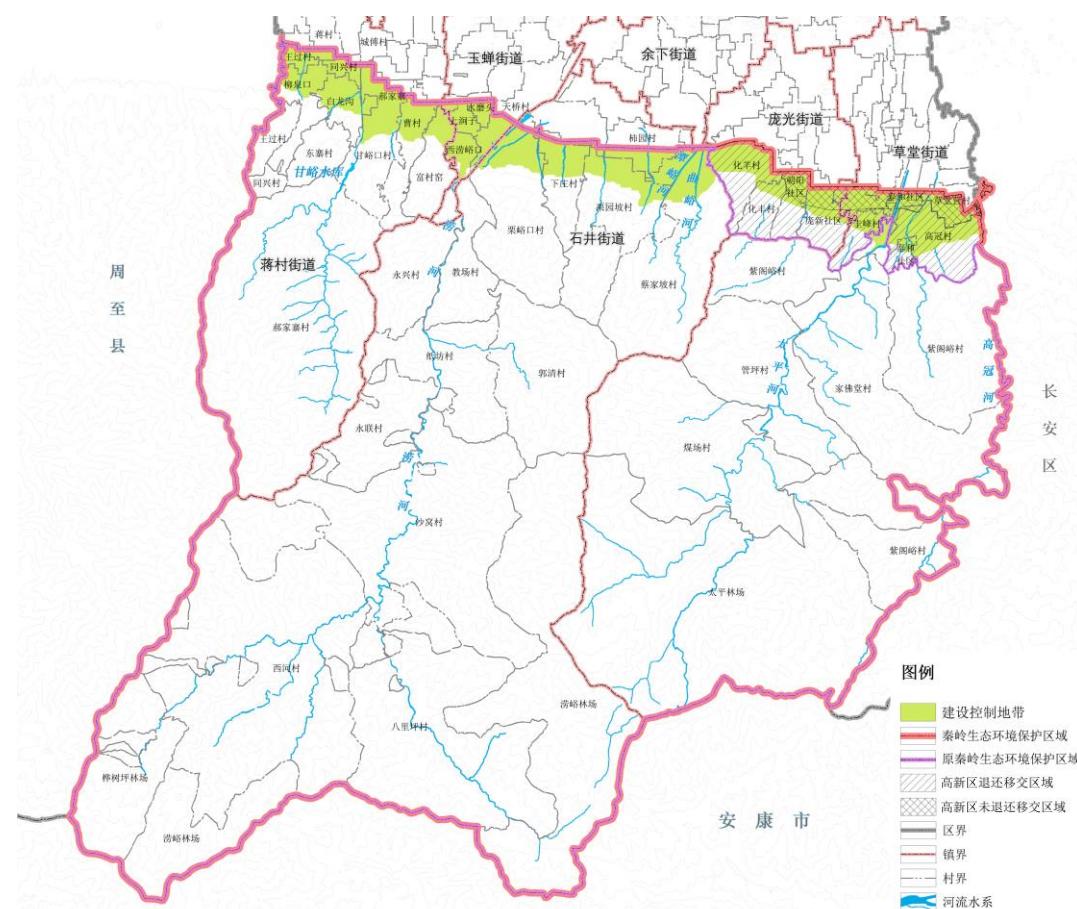


图 4-5 鄂邑区建设控制地带分布示意图

(二) 保护要求

建设控制地带实施全面保护策略，执行以下管控要求：

1. 严格执行法律、法规和省、市人民政府对建设活动的限制要

求，各类建设活动应符合省秦岭生态环境保护总体规划、国土空间规划的要求，依法采取相应的生态环境保护措施，保障秦岭生态功能不降低。

2. 严格控制建设活动的空间范围和规模，除国家、省重大项目和能源、交通、水利、国防等重大基础设施建设，以及规划布局的教育、医疗、村镇污水垃圾处理设施、秦岭保护修复配套设施等民生项目、环保项目、生态项目、农业项目外，不得进行其他开发建设。

3. 严格控制建筑的高度和密度，国家、省重大项目涉及控制性指标调整的，应编制设计方案（含高限审查），经市规划委员会审查、市政府审议通过后，相关部门依法审批。

4. 村庄建设应以不破坏秦岭北麓生态环境，不影响景观效果为前提，符合有关法律法规要求和实用性村庄规划。

5. 法律、法规另有规定的，依照规定执行。

（三）重点任务

1. 强化国土空间用途管制，落实生态红线保护、永久基本农田保护、城镇开发限制等空间管控边界，减少人类活动对生态、农业空间的占扰。

2. 街道办事处组织编制实用性村庄规划，报区人民政府批准后公布实施。

3. 推广沼气、太阳能等清洁能源应用，统一规划建设生活垃圾分类处理、污水排放处理设施等。

4. 加快推动绿色低碳发展，开展绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行、绿色建筑等绿色生活创建行动。
5. 提升村镇绿地管护能力，提高村镇绿化水平和公共休闲绿地质量，改善村镇生态环境质量。

第五章 国土空间管控

一、空间格局

构建“两核、五廊、多点”的生态空间格局。

“两核”是指以大熊猫国家公园鄠邑区部分，以及西安朱雀国家级森林自然公园、陕西太平国家级森林自然公园片区为依托，作为鄠邑区秦岭保护核心重点，形成鄠邑区秦岭保护的重要生态功能核；

“五廊”是指依托西部甘峪河、涝河，中部新河（曲峪河、潭峪河汇入新河），东部太平河、高冠河等五条河流，建设生态廊道，为野生动物迁徙提供通道，形成沟通重要生态节点的生物联系和迁移纽带。

“多点”是指以八里坪村、纸坊村、煤场村、家佛堂村、栗峪口村、高冠村等区内重点村庄为依托，着力开展乡村人居环境提升，减少秦岭生态环境污染源，改善山区人居环境。

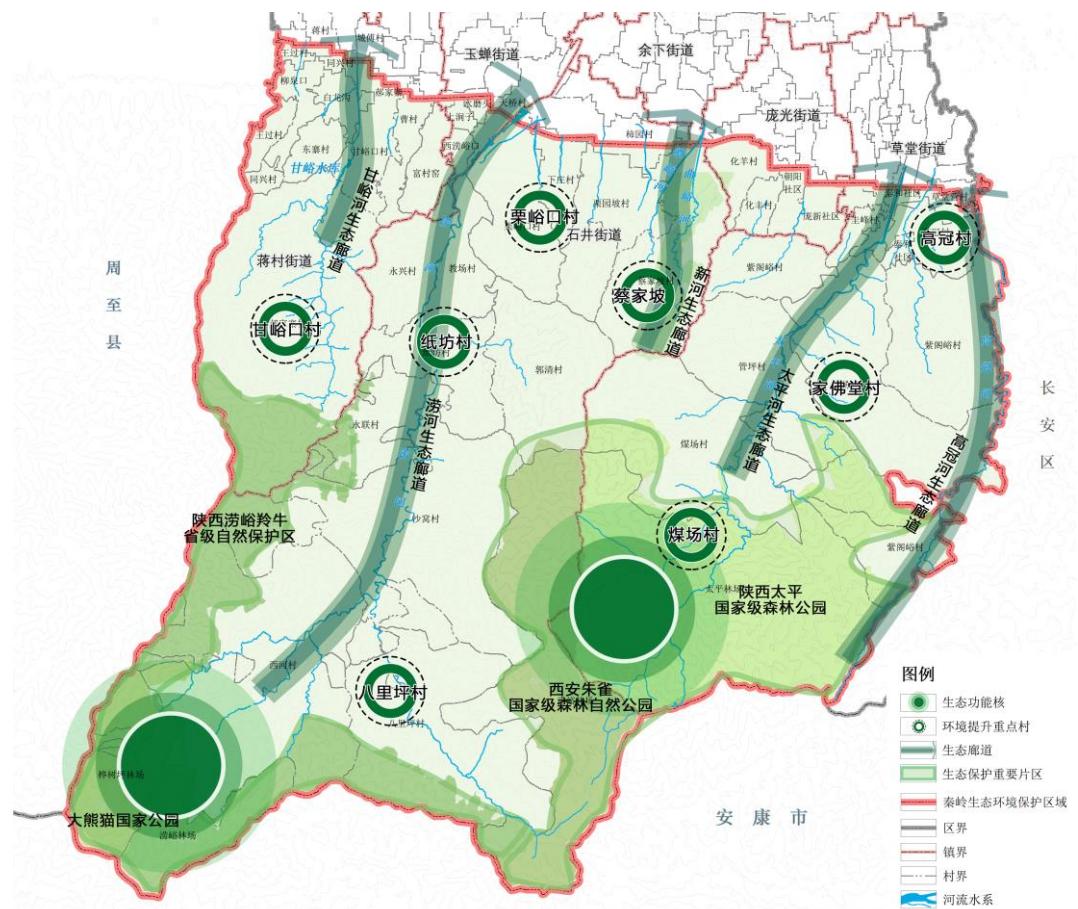


图 5-1 鄢邑区秦岭生态环境格局示意图

二、管控目标

发挥国土空间规划在秦岭生态环境保护中的基础性作用，加强鄠邑区秦岭生态环境保护实施方案与西安市国土空间总体规划、鄠邑区国土空间规划的充分衔接，将本方案作为鄠邑区国土空间规划编制的重要前置专项内容，对方案中涉及的重要结论、建议和内容，在鄠邑区国土空间规划中予以反映和承接。

一是严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，确保三条控制线不交叉、不重叠，与《西安市秦岭生态环境保护规划》《西安市国土空间总体规划（2021-2035）》保持一致。

坚持底线管控原则，在资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性评价的基础上，落实最严格的生态环境保护制度、耕地保护制度和节约用地制度，确保三条控制线不交叉、不重叠。根据鄠邑区国土规划确定的最终三条控制线划定方案，严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线的用途管控工作。落实《西安市国土空间总体规划（2021-2035 年）》三线划定成果。

二是结合鄠邑区秦岭生态环境保护规划分区方案，开展全域国土空间规划用途区划定，并贯彻秦岭保护分区管控要求。

在鄠邑区国土空间规划的全域规划用途分区中，充分对接鄠邑区秦岭生态保护规划分区方案，将核心保护区优先纳入生态保护区，将重点保护区、一般保护区优先纳入生态控制区，建设控制地带以农业发展为主。对一般保护区内的现状村庄以控制和限制为主，对建设控制地带内现状村庄加强建设管控。将秦岭生态环境保护规划分区的管制要求，尤其是禁止类的强制要求，纳入对应用途功能区的管制要求中，从严管控。

三是充分考虑鄠邑区秦岭生态环境保护中基础设施建设的空间诉求，在国土空间规划中预留建设用地指标。

为保障未来鄠邑区秦岭生态环境保护各项生态保护监测设施以及市政基础设施的顺利落地，应确保秦岭生态环境保护涉及的必要生态工程设施和基础设施（保护站、驿站、森林防火物资储备库、污水处理站等）建设所需用地空间在鄠邑区国土空间规划的建设用地指标和空间布局中予以预留。用地面积不超过 100 平方米的厕

所、污水处理、垃圾储运、供电、供气、通讯、森林防火设施、保护站、峪口管理站房、驿站、智慧管控设施等零星公共服务和基础设施项目，在符合国土空间规划用途管制及秦岭生态环境保护要求的前提下，可免于办理规划许可手续，给予规划豁免权，并按规定向资源规划部门及时报备。

四是紧密衔接秦岭国家公园创建方案，落位自然保护地体系建设要求。

明确秦岭国家公园创建范围，保障其范围划入生态保护红线，按照国家公园、生态保护红线相关法律法规及政策，对核心保护区和一般控制区进行差别化管控，设立更加科学完备的保护管理机制。确保国家公园是保护地的最高形式，属于全国主体功能区规划中的禁止开发区域，保护更严、范围更大，保护手段也更加整体化、系统化。同时以此为基础，整合交叉重合的自然保护地，构建更加合理的保护体系。

三、管控要求

（一）严守生态保护红线

将秦岭生态环境保护区域内水源涵养、生物多样性维护、水土保持等生态功能极重要及极敏感区域，以及具有维护区域生态格局完整和潜在重要生态价值的区域，划入生态保护红线。未经依法批准，严禁擅自占用，随意改变用途。列入生态保护红线正面清单的有限人为活动，必须坚持生态优先，避免对生态功能造成破坏。对现存不符合生态保护红线管控要求的人为活动，应按照尊重历史、

实事求是的原则，逐步有序退出。涉及落实国家重大战略，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和公共服务设施等建设项目，应充分论证，说明占用生态保护红线的必要性、减缓环境影响和补偿措施，经有关部门批准后方可实施。

（二）严格开展永久基本农田管理

开展秦岭生态环境保护区域内永久基本农田核实整改，对不能实现水土保持的 25 度以上的陡坡耕地、重要水源地 15-25 度的坡耕地、移民搬迁后确实无法耕种的耕地等，应结合生态退耕逐步有序退出。鼓励在秦岭地区发展生态农业，减少化肥农药施用，降低农业面源污染。严禁违规占用耕地绿化造林、挖湖造景等行为。

（三）规范城镇开发边界管理

贯彻落实习近平生态文明思想和以人民为中心的发展思想，推动形成绿色发展方式和生活方式，以现状街道和“双评价”为基础，科学划定城镇开发边界。强化城镇开发边界的刚性约束作用，严格管控农村居民点建设，各类建设应避让森林、河流、湖泊、山川等范围以及地质灾害风险区、蓄泄洪区等不适宜建设区域，不得违法违规侵占河道、湖面、滩地。禁止房地产开发，禁止有污染的工业项目建设；禁止勘探、开发矿产资源和开山采石，禁止新建水电站；禁止新建、扩建、异地重建宗教活动场所，禁止新建、扩建经营性公墓，禁止新建宾馆、招待所、培训中心、疗养院、度假山庄和高尔夫球场，禁止削山造地和挖地造湖。

四、勘界立标

勘界立标工作以《省条例》《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》《市条例》《西安市秦岭生态环境保护规划》为依据，按照《陕西省秦岭生态环境保护勘界立标办法（试行）》《陕西省秦岭生态环境保护标志、标牌、界桩设置标准（试行）》相关原则及要求，充分兼顾国土空间规划、自然保护地整合归并优化及现有的各类规划，形成清晰明了的秦岭保护规划分区和建设控制地带界线，确保规划分区和建设控制地带功能不降低、面积不减少、性质不改变，以保持生态系统完整性、稳定性为准则，在重要拐点、重点地段（部位）等关键点设立界桩，在交通要道、人为活动集中地的醒目位置竖立标牌，合理布设实体界桩和电子界桩，使核心保护区、重点保护区、一般保护区和建设控制地带界线精准落地，并将有关信息登记入库，建立鄠邑区秦岭勘界立标数据库，编制鄠邑区秦岭勘界立标相关文档、成果图件和元数据，形成详实、可靠、权威的勘界立标成果，进一步推动秦岭生态环境保护规范化建设和精细化管理，逐渐改善秦岭生态系统服务功能，形成鄠邑区结构合理、格局稳定、人与自然和谐发展的秦岭生态空间保护体系，为鄠邑区秦岭生态环境保护体系建设和长效管理奠定基础，实现鄠邑区秦岭美景永驻、青山常在、绿水长流。

鄠邑区人民政府应对细化后的秦岭生态环境保护规划分区和建设控制地带界线数据开展论证，确保界线成果合法合规、准确规范，保护功能不降低、面积不减少、性质不改变。论证通过后提交

西安市人民政府审核，审核通过后开展勘界立标工作。待勘界立标工作结束后，区人民政府应对勘界立标成果进行检查，检查合格后报请西安市人民政府验收，市人民政府具体组织实施对各区县的勘界报告、文档资料、图件及数据库等勘界成果的验收工作，并实地勘验，形成验收意见，出具验收结论。验收通过后将相关成果报陕西省秦岭生态环境保护委员会备案。

第六章 自然资源保护

一、植被保护

秦岭生态保护实施期间，全面加大森林保护力度，提高森林覆盖率。到 2025 年，鄠邑区秦岭生态环境保护区域范围内实现封山育林管理范围 55600 公顷，封山禁牧管理范围 68600 公顷，天然商品林保护范围 5566.81 公顷；秦岭保护区森林覆盖率达到 72.7%，森林保护面积达 95%以上，森林火灾受害率控制在 0.9%以内。

（一）构建四级林地保护机制，实施林地分级保护

由区秦岭保护局（区林业局）负责，实施全区林地四级保护机制。根据不同区域生态环境的脆弱性、生态区位的重要性以及林地生产力等相关因子，对全区林地进行系统评价定级，划定为四个保护等级，对不同等级林地制定相应的保护管理措施，实行分级保护。根据国家林业和草原局《关于开展林草湿数据与第三次全国国土调查数据对接融合和国家级公益林优化工作的通知》（林资发〔2021〕53 号）相关精神要求，到 2025 年林地建设成效保持与《通知》要求一致。

一级保护林地包括部分国家级公益林地和省级公益林地，主要涉及景区管理局、太平林场、涝峪林场等区域，按照陕西省林业局《陕西省国家级公益林优化工作方案》相关要求进行优化调整。保护区内实行全面封禁保护，禁止一切生产性经营活动，禁止改变林地用途。尽量使其保持自然状态，遵循自然演替规律，实行严格保

护。

二级保护林地包括一级保护林地外的国家级公益林地、国家森林公园，即陕西太平国家级森林自然公园、西安朱雀国家级森林自然公园，主要涉及蒋村街道、景区管理局、太平林场、涝峪林场。针对该区域实施局部封禁管护，鼓励和引导抚育性管理，改善林分质量和森林健康状况，禁止商业性采伐。除必需的工程建设占用外，不得以其它任何方式改变林地用途，禁止建设工程占用林地，其它地类严格控制。对于已破坏区域利用自然力进行生态修复，科学采取人工造林、人工促进天然更新或封山育林等措施增加森林植被，提升生态功能。

三级保护林地包括除一、二级保护林地以外的重点公益林地、一般公益林地、风景林，以及本次规划的重点商品林培育基地。针对该区域严格控制征占用林地，适度保障能源、交通、水利等基础设施和城乡建设用地，从严控制商业性经营设施建设用地，限制勘查、开采矿藏和其它项目用地。对重点商品林地实行集约经营、定向培育。对公益林地在确保生态系统健康和活力不受威胁或损害的前提下，允许适度经营和更新采伐。对生态区位重要的省级公益林地，生态优先，严格保护。对重点商品林地不得随意改变林地用途，严格控制林地占用征用。经营坚持谁造谁有、合造共有、市场配置、规范流转、持续发展的原则。对营造林要按照因地制宜、适地适树、良种壮苗、科学栽植、速生丰产的原则规划和实施，提高林木的经营质量和效益，促进鄠邑区林业产业发展。

四级保护林地包括未纳入上述一、二、三级保护范围的各类林地，主要为一般商品林地。主要涉及景区管理局、石井街道、蒋村街道等地区。针对该区域严格控制林地非法转用和逆转，限制采石取土等用地。推行集约经营、农林复合经营，在法律允许的范围内合理安排各类生产活动，最大限度地挖掘林地生产力。依法控制林地征用占用，限制破坏性土地开发。围绕重点商品林地布局，充分发挥重点商品林地示范带动作用，积极引导企业与公民参与商品林营造和开发建设，在不改变林地用途的条件下鼓励人工商品林及林地使用权进行抵押或入股、合作、合资进行流转。开展林业生态循环试验，合理提升林地生产力，提高林业产业收入。

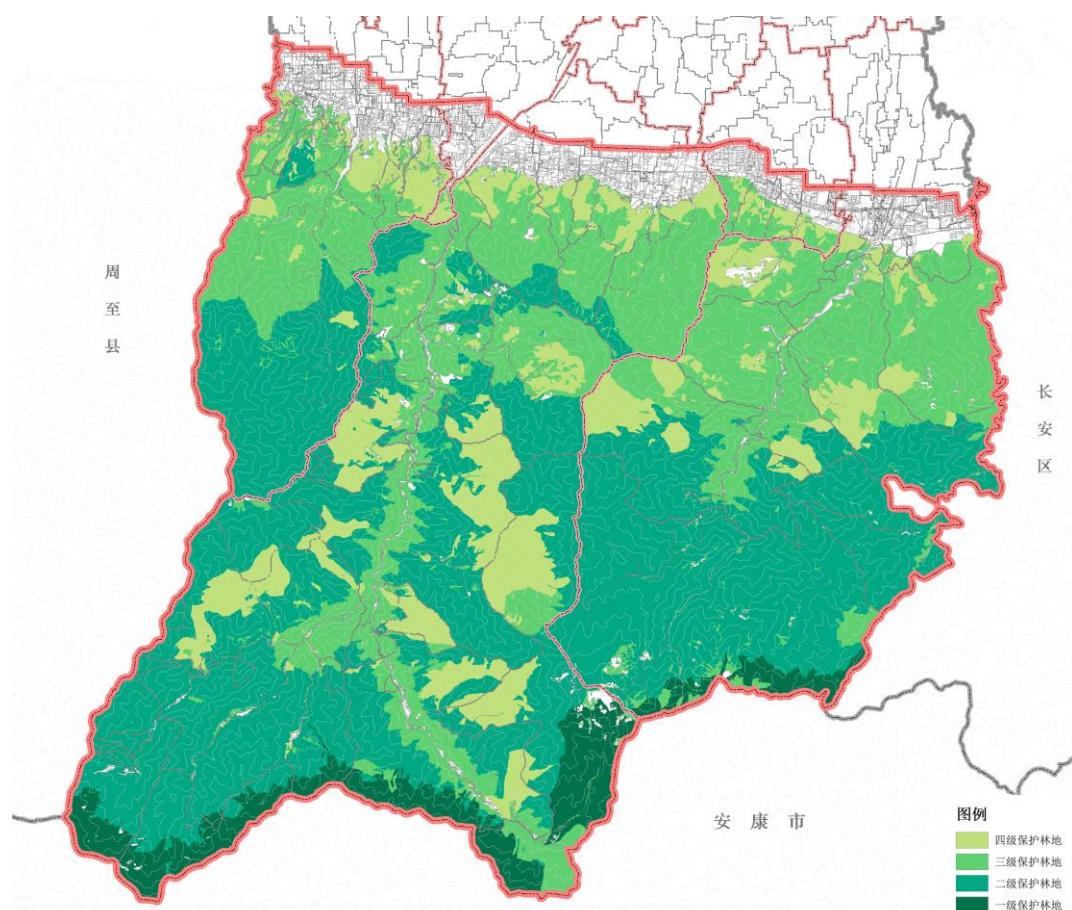


图 6-1 鄢邑区秦岭范围林地保护等级划分示意图

（二）有序开展封山育林和禁牧，严格落实保护规定

《西安市秦岭生态环境保护规划》要求核心保护区中的林地、草地采取长期封禁，重点保护区中的公益林地和一般保护区中的重点公益林地采取全面封禁；未纳入上述范围的具有天然更新能力的非乔木林地、有望培育成乔木的灌木林地或不适用于人工造林的高山、陡坡、水土流失严重地段等其他封禁范围地块采取半封和轮封方式；核心保护区与重点保护区全部范围、其他分区处于封育期内的林地和退耕还林（草）地、其他分区未处于封育期的幼龄林，以及法律、法规规定的其他禁牧区域实行禁牧。

1. 保护目标

到 2025 年，鄠邑区秦岭生态环境保护区域内实现封山育林管理范围达到 55600 公顷，禁牧面积达到 68600 公顷。

2. 总体要求

由区秦岭保护局（区林业局）负责，对核心保护区与重点保护区实行全封，并发布相关的封禁条文和禁牧要求；对有一定目的树种、生长良好、林木覆盖度较大的区域实行半封，具体针对其中生态敏感性及重要性较强的区域实施封禁，其余区域在节假日或气候适宜时段开放，并限制人为活动规模。由设立的秦岭生态保护站进行监督管理；对当地群众生产、生活等有困难的非生态脆弱区实行轮封，划定满足标准的非生态脆弱区，针对不同的分区实行交替封禁。由分区涉及的村委会负责监督管理。

3. 组织机制

按照《西安市秦岭生态环境保护规划》中明确的封山育林管理范围和禁牧范围标准，由区秦岭保护局（区林业局）牵头，会同各街道（景区管理局）等相关部门，组建封育和禁牧监督小组，并科学划定监督管理范围及权责，明确各保护等级、重点区域及节点的负责部门、负责人及监管人员。

4. 具体方案

由区秦岭保护局（区林业局）及各街道（景区管理局）等相关职能部门根据封育标准，确定各封育地块范围四至、期限及其管控权责，组建管理小组，安排相关事项的主管及负责人员。

明确封育区域四至、封育期限，根据实际需要设置封育提示标牌、界桩。一般保护区按 100 公顷设置 1 块标牌标准设置，核心区与重点保护区在主要山口、沟口、主要交通路口等人员活动地段按需设置。标志牌需明确禁止及限制活动区域、禁止行为内容、处罚条例及管理权责人或部门。

根据巡护难度、干扰强度等，配备专业护林人员，开展日常巡护。制定巡护路线串接区域内生态重要节点及脆弱点，明确巡护管理权责及处罚权力；对管护困难的封育区在山口、沟口及交通要塞设卡哨，明确区内限制及禁止行为、管理权责及处罚规则。

针对列入国家天然林保护工程范围内的天然林，以及核心区、国家公园、自然保护区的林木，国家和省人民政府划定的公益林进行定期实时航拍监控，掌握实时动态，明确禁止和限制采伐事项；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、禁牧区域内严格执行相关林木采伐管理规定和森林采伐限额制度。除非必要情况，采伐核心保护区、国家公园、自然保护区的林木，国家和省人民政府划定的公益林只能进行抚育和更新采伐。封山育林区和禁牧区内禁止开垦、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。

（三）开展天然林保护修复工程，加强森林抚育管护

1. 保护目标

到 2025 年，鄠邑区秦岭生态环境保护区域内天然商品林面积达到 5566.81 公顷，落实天然商品林的保护补助，确保发放到权益主体；鄠邑区秦岭生态环境保护区域中核心保护区、重点保护区内森林保护面积比例达 95%以上。

2. 实施内容

由区秦岭保护局（区林业局）负责，编制天然林保护修复实施方案，进一步明确森林保护工作计划，加强森林资源管护、公益林建设和森林培育，加快宜林荒山荒地造林，开展中幼林抚育，对天然林和其它森林实行全面管护。

建立天然林用途管护制度。全面停止天然林商业性采伐。对纳入保护重点区域的天然林，除森林病虫害防治、森林防火等维护天然林生态系统健康的必要措施外，禁止其他一切生产经营活动。开展天然林抚育作业的，必须编制作业设计，经区秦岭保护局（区林

业局)审查批准后实施。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，禁止占用保护重点区域的天然林地。

加强天然林管护能力建设。规范国有林场和管护站(点)管理，结合各级保护站建设，加强森林管护站点的基础设施，改善管护人员办公和生活条件，提高管护人员能力。提升鄠邑区秦岭智慧管控手段，健全天然林防火监测预警体系，加强天然林有害生物监测、预报、防治工作。

完善天然林资源保护工程补助政策。进一步完善政策性社会性支出、停伐及相关改革奖励等补助政策。参照生态公益林生态补偿标准，落实天然商品林的保护补助，并发放到权益主体。

(四) 加强森林防火建设，开展古树名木群落保护

由区森林防灭火指挥部办公室牵头，紧密协同联系相关街道，坚持预防为主、科学扑救、分区施策、标本兼治的原则，编制森林火灾应急预案，划定责任区，落实防火责任。加强森林防火宣传、监测预警、资源管护、林火阻隔、专业扑火队伍、配套设施建设，提升装备现代化水平，完善森林防火应急、扑救、指挥、保障体系，综合利用卫星等各类监测手段，提高主动掌握火情能力，建立健全市、区县应急管理和林业局的协作机制，切实做好森林防火工作。依托鄠邑区秦岭智慧管控技术手段，构建森林防火预警预测体系。严格落实森林火灾预防，确保到2025年，森林火灾受害率控制在0.9%以内。

建立健全森林防火领导责任制。严格按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管”和属地管理的要求，沿山涉林村党支部书记、村主任作为第一责任人，负责本辖区内林区防火工作，建立护林小组，严格落实村两委干部带班防火巡查制度、护林员包片巡山制度、防火值班制度。沿山涉林村做好防火值班、巡逻检查等森林防火有关工作，对因责任不明、任务不清、措施不力而引起森林火灾的，要给予严肃处理。

加强防火宣传，提高各级重视度。沿山街道、景区管理局、涉林村要采取会议标语、专栏等多种形式，加强森林防火宣传，重点宣传森林防火的重要性和危害性、相关法律法规、森林火灾扑救常识等。

加强防火队伍和基础设施建设。成立街道（景区管理局）森林防火领导小组，森林防火领导小组负责研究部署森林防火工作，领导小组由沿山街道（景区管理局）主管领导任组长、分管领导为副组长，涉林行政村党支部书记、村主任、村治保主任及相关部门工作人员为成员。办公室设在沿山街道（景区管理局）林业站，在春节、清明等重大节假日及防火警戒期内，沿山街道（景区管理局）、涉林行政村森林防火实行 24 小时值班，保持信息畅通。加强森林防火应急道路和基础设施建设，在森林管护重点区域修缮防火道路、建设蓄水池等。定期清理防火隔离带和林下可燃物，建设森林防火物资储备库及森林防火义务扑火队，重点林区硬化防火通道、建设蓄水池等基础设施。

持续组织开展古树名木资源普查、监测和评估，实施濒危古树的抢救复壮，建立健全的古树名木资源档案，设置相应标识和智能化监控系统，健全保护巡查管理制度，大力开展科普宣传教育，提高广大城乡群众保护意识。针对濒危古树名木，建立抢救繁育机构和迁地保护基地，提高迁地保护科技水平；采集种子、枝条、生命幼体，进行人工库存保护，打造濒危古树名木及种质资源重要保护基地。

根据不同古树的受损情况，制定科学的复壮和修复保护方案，扩展古树名木的生长空间，保护和恢复其生长环境；持续加大保护古树名木宣传力度，完善古树名木资源库，发放“电子身份证”，实现“静态+动态”智慧化管理。进一步落实好管护责任，及时总结经验和做法，加强合作交流，带动企业和个人参与到古树名木资源保护中来。

二、生物多样性保护

生物多样性是生物及其环境形成的生态复合体以及与此相关的各种生态过程的综合，包括动物、植物、微生物和它们所拥有的基因以及它们与其生存环境形成的复杂的生态系统。

区秦岭保护局负责陆生野生动植物方面具体工作，区农业农村局负责水生野生动植物方面具体工作，生物多样性保护应由市生态环境局鄠邑分局统筹协调并牵头组织。结合自然保护地整合优化方案的实施推进，全面提高生物多样性保护力度，补充生物多样性监测、建设的空白。

到 2025 年，生物多样性保护监管工作管理体系趋近成熟，完成生物多样性监管体系及动态信息化平台的搭建，生物迁徙廊道、生物种质保育等工作取得良好成效，大熊猫、秦岭羚牛、大鲵、秦岭细鳞鲑、红豆杉等珍稀动植物种群数量稳中有升，栖息地质量保持稳定，野生动物重要栖息地面积保护率不低于 80%，珍稀濒危野生动植物种群稳中有升。

（一）摸清自身生物本底，明确重点保护物种

根据《省条例》第三十八条，西安市生态环境局鄠邑分局应加强鄠邑区秦岭生态环境保护区域的生物多样性保护的组织协调工作，会同林业、农业农村等相关部门，加强鄠邑区秦岭生态环境保护区域的生物多样性保护的组织协调工作，对秦岭野生动物及栖息地、野生植物及其生长环境状况进行调查、监测和评估。

针对葡萄等农业种植作物，紧紧围绕种业振兴重点任务，聚焦资源保护、育种创新、测试评价和良种繁育四大环节，布局建设一批原生境保护点。在种质资源保护方面，以葡萄等种质资源为重点，打造具有先进水平的种质资源保护利用体系；在育种创新方面，以大型表型鉴定平台、分子育种平台等为重点，打造具有先进水平的基础性、前沿性研究和商业化育种体系，支持创新型企业发展；在测试评价方面，以葡萄等种质资源为重点，全面提升设施装备条件和品种测试(测定)能力；在良种繁育方面，以葡萄等良种基地为重点，打造国家农作物、畜禽和水产良种生产基地，有效保障良种供应，全面提升良种化水平。

针对目前鄠邑区生物保护现状调查的空缺，尽快开展区内生物多样性普查工作。了解珍稀濒危野生植物物种及种群资源、生境变化趋势，开展全面的野生植物资源普查，建立珍稀、特有、经济价值高的野生植物资源档案。开展外来植物摸底调查、评估，及时掌握外来植物现状和趋势，做好预测和防止生态入侵灾难发生。

在生物多样性普查的基础上，在目前已知的秦岭羚牛、秦岭细鳞鲑、大鲵、红豆杉等重要物种的基础上，增补需重点开展保护和种质监测的物种类型，明确区生物多样性保护的重点。进行生物多样性调查监测技能培训，通过培训确保本底调查及监测质量，为今后开展生物多样性保护工作提供人才队伍。到 2025 年，由生态环境鄠邑分局牵头，开展生物多样性的监测、数据收集管理分析、报告等工作，建设生物多样性数据综合管理平台，实现对生物多样性的实施监测和管理。

（二）开展重要物种保护，科学引导物种有序迁移

由生态环境、林业、水务、农业农村等物种保护相关部门，按照各自职责开展鄠邑区秦岭生物多样性保护工作，建立珍稀濒危及极小种群物种保护小区，开展珍稀植物繁殖、遗传多样性的研究与抢救保护工作。在珍稀植物极小种群分布地建立保护小区和保护点，加强人工繁育研究和保护力度，扩大种群。围绕物种收集、引种驯化，科学引导动植物迁移，提高生物系统活力和物种多样性。加强迁地保护园圃及科普教育基地建设，建设秦岭珍稀野生大型真菌的人工驯化基地，开展秦岭道地中药材、食药用菌、芳香植物等

生物多样性产品的示范转化，建设秦岭珍稀濒危野生植物种质资源繁育专区。同时，构建外来有害物种评估及预警体系，防止动植物入侵灾难的发生。

（三）构建生物廊道，提高生境质量

针对大熊猫国家公园等珍稀物种集聚区域，结合珍稀野生动物分布情况，衔接相邻或相隔的动物栖息环境，开展属地生物迁徙廊道建设。

结合大熊猫等珍稀野生动物的区域移动、生活及迁徙线路，构建多条生物廊道，将相邻的动物栖息环境或与之隔离的其它生境相连，从而减小生境破碎化对生物多样性的威胁。以区内主要河流峪道为主，针对野生动物生活、移动或迁移路径中公路、铁路、水渠等大型人为建筑，设置路上式、路下式等衔接通道，并针对河流、溪涧等铺设自然石块，搭建生物廊道迁徙踏脚石，沿山脉沟谷形成多条生物廊道，促进廊道内及廊道之间的野生动物迁徙廊道，达到连接破碎生境、防止种群隔离和保护生物多样性的目的。

（四）加强湿地保护，编制湿地保护规划

由区秦岭保护局（区林业局）牵头会同水务、农业农村相关部门，开展湿地野生动植物多样性保护工程。通过野生动植物保护宣传与制度建设、有害生物的监测和防治、野生动物疫源疫病监控、湿地生物栖息地恢复等，保护湿地野生动植物安全，保障良好的野生动植物栖息地生态环境，维护野生动植物种类和数量稳定性，维持湿地范围内的生物多样性。

加速落实湿地分级保护建设工程。依据《西安市秦岭湿地保护专项规划》划定涝河湿地核心保护区、重点保护区、一般保护区和产业准入清单，制定分级管控措施，实行全方位保护，保障湿地生态环境安全；实行名录管理，勘界立标，划定范围和界限，设置保护标识牌，明确湿地名称、类型、保护级别和管理责任单位；除国家、省、市重大民生工程、基础保障工程、城市空间发展规划等建设工程和与湿地有关的科考研究外，禁止其他开发性建设活动，任何单位和个人不得擅自开垦、占用或者改变湿地用途。特需建设项目建设需按湿地有关程序进行报批。

开展河道疏浚与堤防修复工程。在河道堵塞和堰塞河段，按照一定的纵向坡比清淤疏浚，提升防洪泄洪能力；河流堤岸受损地段采取砌石、网石、水泥预制板+生物镶嵌技术恢复堤防生态环境，提高堤岸防护能力。

开展退化湿地生态修复与治理工程。开展涝河流域的采砂（采矿）、洪泛区等受损湿地生态修复工作，采用拦水隔离、营造地形、基质恢复措施，改善河床湿地生态基质，栽植耐水亲水植物恢复湿地生态环境，恢复和改善湿地生态环境质量，提升湿地生态功能。

按照省市湿地保护补偿有关政策要求，执行省市湿地保护补偿办法。逐步完善湿地保护制度，完善区湿地保护机构，优化湿地保护人力配置，积极引进专业技术人才，提高管理人员技能水平。积极与科研院所及相关研究机构合作，构建多处观测站点及湿地资源动态管理平台，提供动态监测数据报告。

推进可持续利用示范建设工程。积极落实湿地社区共建体系及生态旅游示范建设工程。积极开展社区共建，充分调动和发挥当地政府和群众湿地保护的积极性，建立常规的社区共建机构，配备人员和办公场所。协调人民群众生产生活与湿地保护的关系，扶持社区发展经济和公益事业。大力开发鄠邑区湿地文化旅游产品和生态旅游示范工程建设，对促进区域文化旅游和经济发展具有重要作用。

建立湿地生态保护补偿机制。实行财政湿地生态补偿制度，遵循“谁开发、谁保护、谁受益、谁补偿”的原则，按照西安市湿地保护补偿办法和湿地生态补偿清单要求，确定“补偿对象”、“补偿标准”、“补偿范围”，明确工作程序、风险评估等内容，用于湿地保护及恢复和利益受损群体的生态补偿。通过财政投入，对湿地规划范围内因保护湿地而受到直接经济损失的相关利益方给予适当补偿。

（五）强化林业有害生物防治，维护自然生态系统健康稳定

由森林病虫害防治站主要负责病虫害的重点防控区和重点预防区的疫情监测普查和预防工作，以及针对疫情的除治清零工作。保证到 2025 年鄠邑区秦岭生态环境保护区域内林业有害生物受害率控制在 4% 以内。

加紧松材线虫防控与治理。强化对疫木及松树枯死木的除治和清理。针对景区管理局管坪村西角峪疫点及其周边区域进行除治清理，伐除疫木除害处理率和处理合格率达到 100%。对疫点 500 米

范围内的松树寄主均视作疫木予以处置；对疫点边缘向外延伸 2000 米范围内的病死松树、疑似感病木、衰弱木、天牛、华山松大小蠹危害木等寄主植物进行择伐作业，全面清除。对春、秋季普查发现的松树枯死木进行除治清理。建立健全疫情监测普查三级监测网络，做到普查、监测、监控、预警全覆盖，加强鄂邑区所有松林松材线虫病疫情监测普查，及时完成月巡查与春秋季节普查，监测普查覆盖率 100%，异常枯死松树取样鉴定率达 100%，实行月报和零报告制度。实施道路检疫封锁，严禁疫区松科苗木、松木及其制品流入，依法打击违规调运和非法利用疫木行为，对运入本辖区的松类植物及其产品检疫复检率达 100%。开展媒介昆虫松褐天牛虫情监测，对密度较大人工油松林采取药物喷洒、天敌预防等措施进行防治。

积极开展华山松大小蠹的监测与防治工作。对涝峪林场、太平林场和景区管理局等疫情预发区开展病虫害调查，摸清危害情况和枯死、濒死木数量，并提出防治计划，按照程序清除危害严重的濒死松树。开展生物防治，清理悬挂的人工鸟巢，利用大山雀、杜鹃、小啄木鸟等鸟类进行生物防治。开展打孔注药防治试验，区森防站负责组织针对疫情预发区，开展打孔注药防治试验技术研究，筛选相适应且可行有效防治技术，为大面积防治提供技术支撑。加快除治清理重点林区的华山松大小蠹虫害（源）木，针对太平生态林场和涝峪生态林场利用生态效益补偿资金实施虫源木的采伐清理。

强化有害生物、外来物种防控技术措施。提高基层森防站建设水平，补充和完善基础设施，加强必要的应急防治设备、药剂储备。全面加强防治检疫机构队伍建设，组建专群结合的应急防治队伍，定期开展防治技能培训和应急演练，提高应急响应和处置能力。推广无公害防治、生态调控等绿色防控技术。

严格加大检疫执法力度。针对重点防治区，全面加强疫木源头除治、疫情传播阻击、违法违规加工利用和非法调运疫木及其制品行为查处，严防死守疫情扩散。严厉查处各类违法调运苗木案件。

（六）建立长效生物多样性保护管理体系

由西安市生态环境局鄠邑分局牵头会同林业、水务、农业农村等相关部门，结合秦岭专项整治，打击治理野生动物捕猎行为，针对破坏野生动植物的违法行为开展专项治理活动；建立鄠邑区秦岭生物多样性保护名录，明确名录保护要求；建立各基层野生动植物监测和保护管理点，配置专职人员，完善生物多样性的队伍建设。

三、自然保护地体系建设

根据西安市鄠邑区自然保护地整合优化预案，鄠邑区秦岭范围内自然保护地数量为4处，分别为大熊猫国家公园（局部）、陕西滂峪羚牛省级自然保护区（拟新建）、陕西太平国家级森林自然公园和西安朱雀国家级森林自然公园。此外，鄠邑区秦岭范围内分布有甘峪河秦岭细鳞鲑国家级水产种质资源保护区（主要保护对象为秦岭细鳞鲑，其他保护对象包括岷县高原鳅、多鳞铲颌鱼、山溪鲵、大

鲵、水獭、中国林蛙等); 以及陕西终南山国家级地质公园, 是秦岭山系地质科学的研究的天然实验室和旅游观光的博物馆, 典型地质遗迹众多, 地质演化历史悠长, 地壳构造运动强烈复杂, 地层出露齐全, 岩浆活动频繁, 变质类型多样, 矿产资源丰富, 为中国大地地质构造典型的具有代表性的大陆造山带。

根据西安市自然保护地优化整合方案, 鄢邑区内将形成以大熊猫国家公园为主体, 以陕西滂峪羚牛省级自然保护区、西安朱雀国家级森林自然公园、陕西太平国家级森林自然公园等为重点的自然保护地体系, 并将甘峪河秦岭细鳞鲑国家级水产种质资源保护区和陕西终南山国家级地质公园作为拓展内容共同纳入体系建设, 最终形成“1+1+2+2”的鄢邑区自然保护地体系, 其中国家公园、自然保护区、自然公园、地质公园及水产种质资源保护区中涉及本实施方案内的建设任务期限与其各自的园区建设期限保持一致。

(一) 落实省市自然保护地体系, 加大保护地建设力度

鄢邑区涉及 1 处国家公园——大熊猫国家公园, 1 处自然保护区——滂峪羚牛省级自然保护区, 2 处自然公园——陕西太平国家级森林自然公园和西安朱雀国家级森林自然公园。

根据《西安市秦岭生态环境保护规划》, 鄢邑区应按照国家公园“管理局-省级管理局-管理分局-保护站”的四级管理机构体系要求, 积极配合省级和市级管理部门开展国家公园资源调查、确权登记和勘界立标。实施自然生态系统保护修复、生态廊道建设。积极开展科普宣传教育。

明确大熊猫国家公园宁太管理分局桦树坪保护站、区秦岭保护局（区林业局）相关直属单位与区秦岭保护局的管理职责，建立联动管理体制，确保大熊猫国家公园的顺利运转。

由农业农村局牵头，布设细鳞鲑水产种质资源保护区的标志界碑，加强保护区内救护中心、监测站等基础保护设施建设；按国家确定的秦岭区域野生动物重要栖息地进行勘界立标，警示宣传生物多样性保护重要性，防止人类违法活动。

明确陕西终南山国家级地质公园内人为活动限制规定。公园范围内，禁止可能损害地质地貌、破坏地质遗迹完整性的行为。禁止与国家地质公园保护和建设方向要求不协调的工程建设活动，确实不能避开地质公园园区的国家重点建设项目，项目建设单位需提交地质遗迹保护可行性论证报告，经国土资源部批准后方可动工。

在保护地内建立秦岭生物多样性信息化系统化数据平台，对已有的秦岭生物多样性调查、研究资料进行收集、整合，建立数据共享机制。按照以就地保护为主，迁徙保护为辅的原则，建立日常巡护制度，观察记录自然保护地内生物多样性和生态系统结构、过程、功能及其干扰活动，并建立档案，搭建巡护信息化管理平台。

健全管护站等自然保护区保护管理机构，建立专业的管理队伍。科学编制或修编自然保护区总体规划，并严格落实总体规划。加强野外管护巡护、应急防灾救灾、科研宣教、自然体验、疫源疫病防控和有害生物防治等基础保护设施建设，提高保护管理能力。

(二) 完善甘峪河秦岭细鳞鲑国家级水产种质资源保护区建设

由区农业农村局负责，加强甘峪河秦岭细鳞鲑国家级水产种质资源保护区建设。制定水产种质资源保护区具体管理制度；设置和维护水产种质资源保护区界碑、标志物及有关保护设施；开展水生生物资源及其生存环境的调查监测、资源养护和生态修复等工作；救护伤病、搁浅、误捕的保护物种；开展水产种质资源保护的宣传教育；依法开展渔政执法工作；依法调查处理影响保护区功能的事件，及时向渔业行政主管部门报告重大事项。

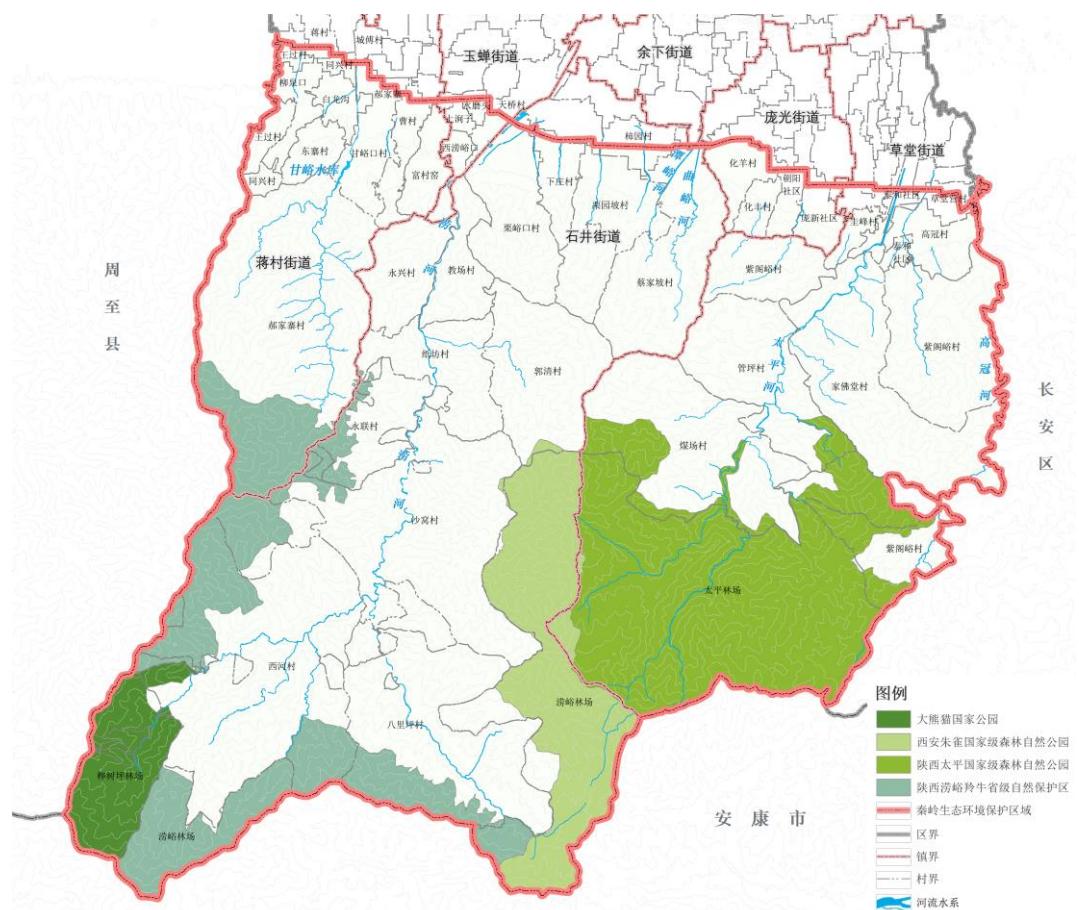


图 6-2 鄢邑区秦岭范围自然保护地整合优化图

四、水资源保护

由区水务局会同西安市生态环境局鄢邑分局开展区内水资源保

护。对接鄠邑区水资源保护相关规划，到 2025 年，水土流失治理率达到 60%，饮用水水源水质达标率稳定在 100%，所有峪口出水水质达到 III 类及以上水质标准，主要河流（环境）功能区水质达标率达到 100%。

（一）加强河流源头水土流失预防和水源涵养区水土保持治理

重点加强涝河源头水土流失预防，加强封育保护和封禁管护，建设保护界碑 40 座，建设宣传标牌 30 块，建设网格围栏 70 公里。实施严格的生产建设项目和活动管制，坚决保护原生态、原地貌植被，禁止毁林开荒和开垦草地等行为，从源头上严控人为水土流失和生态破坏。建立巡查管护制度，每个街道配备至少一名巡查管护人员，确保水土保持设施安全有效。

重点开展甘峪水库一级保护区及其上游汇水区、水源涵养区的水土保持治理工作，按照生态清洁小流域标准防治水土流失。禁止陡坡地开垦和种植，因地制宜营造水源涵养林。到 2025 年水源地一级保护区内水土流失治理面积达到 160 公顷，上游汇水区内治理面积达到 1400 公顷。

（二）重点开展甘峪水库整治，加强水源保护地分级管控

2020 年西安市鄠邑区人民政府办公室印发了《关于<2020 年秦岭北麓鄠邑段饮用水水源保护实施方案>的通知》。由西安市生态环境局鄠邑分局和区水务局牵头，对鄠邑区甘峪水库开展了相应的环境治理。目前已设立甘峪水库水源保护区标志牌 35 块，其中，水源保护区界标 18 块、交通警示牌 2 块、宣传牌 15 块；建立水源保护

区标志牌管理台账；一级保护区围网已全部建设完成，共设立围网 2000 米。根据鄠邑区水源地禁养区划定结果，落实 2.94 平方公里的禁养管制。

1. 落实甘峪水库分级管控

(1) 一级保护区管控

①由西安市生态环境局鄠邑分局和区水务局牵头，按照《西安市鄠邑区人民政府办公室关于印发<2020 年秦岭北麓鄠邑段饮用水水源保护实施方案>的通知》中明确的各部门职责，制定有关文件，对一级保护区内的土地管理实行统一管理，避免用地纠纷；②禁止一切与供水设施和保护水源无关的建设项目。③对甘峪水库一级保护区实行全封闭管理。结合水源地保护区管理现状，与甘峪水库管理站一起，以入山道路为界，利用隔离网对水源一级保护区实行全封闭管理（隔离网长度约 2 公里，其中库区东岸已建有隔离网 200 米），并在一级保护区河岸两侧设置醒目的标志牌，警示游客保护饮用水水源地，防止游客进入水源地一级保护区内。④严禁采用渗坑、渗井等向地下排污、垃圾处理、放牧、捕渔、航运及非法开采或超采地下水的行为活动，坚决关闭污水排放口，搬迁全部工业企业，清除全部工业废渣和生活垃圾。⑤甘峪水库水源地保护区的工作人员，要定期对一级保护区水域内的水面漂浮物、杂物等开展清除打捞工作；对一级保护区陆域范围内的垃圾等固体废弃物进行及时的清扫、清运，确保水源水质安全。

(2) 二级保护区管控

①不准新建、扩建向水体排放污染物的建设项目。如农家乐、别墅等，禁止向水域倾倒垃圾、粪便及其它废弃物，若必须处理垃圾的，应先经相关部门对水源地做影响评估报告，具体情况依评估进行；②对已有的农家乐，强制其建立餐饮废水、生活废水的集中处理设施，对出租用于游客烧烤、野炊的空地，设立垃圾箱、警示牌，要集中收集处理生活垃圾、废水，严格限制其排污量；③原有排污口必须消减污水排放量，分散居住的村民要修建分散式的污水处理工程或改进生活方式，如修建分散式的污水沉淀池、化粪池等对分散的生活污水进行处理，降低其污染强度，做到达标排放；④禁止新建、改建、扩建向水域排放污染物的建设项目，逐步实施水源保护区内移民搬迁计划；⑤二级保护区内的果园、菜园应实施无公害绿色农业工程，提倡使用有机肥料，杜绝或减少使用化肥和农药，以避免灌溉尾水、化肥、农药等随着地表径流直接入河；⑥运输有毒有害物质、油类、粪便的车辆不准进入保护区，必须进入者应事先申请并经有关部门批准、登记，并设置防渗、防溢、防漏设施。⑦建设植被隔离带，防治面源污染。在河道周边建设 5-10 米的植被隔离带，减少水土流失，植树种草护坡，降低外界污染物直接流入水体。同时，制定使用有机肥料补贴政策，积极发展生态种植项目。

（3）准保护区管控

①禁止新建、扩建排污口，对污染物实施总量控制，保证保护区内水质满足规定水质标准。严格控制旅游业发展规模，禁止破坏

水源涵养林、护岸林以及与水源保护相关的植被，禁止建设规模化畜禽养殖项目，禁止建设工业等污染类项目；禁止运输剧毒物品、危险化学品的车辆进入保护区。②保护区内的耕地实施生态种植项目，制定使用有机肥料补贴政策，提倡使用有机肥料，杜绝或减少使用化肥和农药，积极发展无公害绿色农业工程；同时对果林实施保护工程措施，建设科学合理的退水系统，减少灌溉尾水直接入河。③直接或间接向水域排放废水，必须符合国家及地方规定的废水排放标准。当排放总量不能保证保护区内水质满足规定的标准时，必须削减排污负荷。④其他与二级保护区相似的污染源要求按照二级保护区的工程措施进行改进和处理。

2. 加强农村水源地保护区划定以及饮用水安全管控

目前鄠邑区已完成 4 个实际供水人口在 10000 人或日供水在 1000 吨以上农村水源地的保护区划定工作。到 2025 年，由西安市生态环境局鄠邑分局和区水务局牵头，进一步完善农村水源地保护工作，针对不达标水源地，持续开展水源地综合整治，确保人民群众饮水安全。

（三）加强水功能区监督管理，严格落实水资源管理制度

落实最严格水资源管理制度。以水功能区为控制单元，从严核定水域纳污容量，落实排污许可制，严格控制入河排污总量。实施用水总量和用水效率控制，优先满足城乡居民生活用水，合理安排工业、农业和服务业用水，实现水资源可持续利用。加强用水单位用水需求和过程管理，提高计划用水管理规范化精细化水平。

建立健全水功能区分级分类监督管理体系和水功能区水质达标评价体系。目前鄠邑区纳入陕西省水功能区划的河流主要为涝河，根据陕西省水功能区划要求，涝河源头至出山口段的水质要求为Ⅱ类水质，涝河出山口至涝店段的水质要求为Ⅲ类水质，涝店至涝河入渭口段的水质要求为Ⅳ类水质。规划期内严格按照陕西省水功能区划要求，开展涝河流域各区段的水质管控。

对于未纳入水功能区划的河流实行水污染物排放总量控制制度。重点水污染物排放不得超过国家规定的排放总量控制指标；重点水污染物之外的其他水污染物排放不得超过省定的排放总量控制指标。

第七章 人文资源保护

一、历史遗迹保护

(一) 历史遗迹保护

全面整合秦岭规划范围内文物古迹资源，完善秦岭历史文化遗产保护体系，强化历史文化遗迹的整体保护与保护性利用。建立健全历史文化遗迹保护机制，重点加强定级遗址遗迹的保护，推进历史遗迹的摸查核定，提升秦岭历史文化遗存品质。

(二) 保护对象

鄠邑区秦岭生态环境保护区域范围内主要保护对象包括历史遗迹、古道两类，其中历史遗迹共计 64 处，包括全国重点文物保护单位 2 处，省级重点文物保护单位 2 处，市级文物保护单位 1 处，县级重点文物保护单位 6 处，一般文物点 53 处；古道包括甘峪、皂峪、杏景峪、清凉山口、涝峪、黄柏峪、太平峪、石镜峪共计 8 条。

表 7-1 鄢邑区秦岭范围历史遗迹统计表

级别	数量	内容
国家级	2	敬德塔、化羊庙东岳献殿
省级	2	化羊庙(头天门、戏楼)、五凤遗址
市级	1	唐旗寨八仙庙
县级	6	弥陀寺石佛造像、青一石刻、增修大悲禅院碑、望仙坪石刻、清凉山三清殿、凝灵塔
一般文物点	53	紫阁寺遗址、水崖栈道遗址、紫阁峪摩崖石刻群、西坡无量洞摩崖石刻、煤场黄龙寺址、木口子栈道遗址、煤场伍秉章墓、煤场王氏墓、家佛堂玉皇楼址、家佛堂茅棚遗址、八亩场大定寺址、西寺沟崇云寺遗址、管坪宋大德墓、北石槽宋大贵墓、煤场封仙潭栈道遗址、煤场阴长沟堡址、管坪皇甫氏墓、三桥峪老碗沟摩崖石刻、三桥峪摩崖石刻、三桥峪王氏山庄四至摩崖石刻、太平渠枢纽、管坪寺址、家佛堂三魁庙、家佛堂观音庙遗址、太平口关帝庙、甘峪口水库、五泉可汗墓、甘峪口戏楼、曹村堡址、宋村庙址、家佛堂西

级别	数量	内容
		天门遗址、西河观音山栈道遗址、纸坊水电站、八里坪观音山栈道遗址、八里坪观音庙遗址、九华山汤隍庙遗址、东岭广福禅院摩崖石刻、阿姑泉娘娘庙遗址、三桥峪橡山石洞、三桥峪橡山石门楼、崇真观碑、三桥峪万花山摩崖石刻、李家岩栈桥遗址、李家岩兴隆寺塔园遗址、李家岩浮修摩崖石刻、李家岩筛子潭摩崖石刻、李家岩摩崖石刻群、化丰金峰寺遗址、化东观音庙、化丰观音庙、化中农业学大寨建设样板楼、化中三化供销社旧址、黄柏峪水库

（三）保护责任主体

由区文化旅游局牵头，负责摸清秦岭生态环境保护区域内历史遗迹的现状情况，并负责历史遗迹的监督、管理及保护工作。区民宗局配合，做好秦岭生态环境保护区域内宗教活动场所历史遗迹的管理和保护工作。

（四）保护要求

1. 总体要求

秦岭生态环境保护区域内的各级文物保护单位应按照市级文物保护规划，划定保护范围和建设控制范围，按照《中华人民共和国文物保护法》、《陕西省文物保护条例》、《西安历史文化名城保护条例》等法律法规的要求进行保护和管理。对列入秦岭人文资源保护名录的历史遗迹应当整体保护，保持其传统格局、历史风貌和空间尺度。不得改变与其相互依存的自然景观和环境，维护历史文化遗产的真实性、完整性。对破坏严重的文化遗迹，应进行保护性修复。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，必须严格按规定报批，确保文物保护单位的安全。在文物保护单位的建设控制范围内实施建设工程，不得破坏文物保护单位的历史风貌。

2. 历史遗迹保护

将鄂邑区人文资源划定分为核心保护级、重点保护级和一般保护级三个等级。

(1) 核心保护级

本次规划实施方案共涉及核心保护级人文资源 4 处，其中 2 处为国家级文保单位、2 处为省级文保单位。

保护要求：实施保护之前的状态不被破坏；历史上经过修缮、改建、重建后留存的有价值的状态以及能够体现重要历史因素的残毁状态不被破坏。对核心人文资源整体价值、价值载体及其周边环境等体现其价值的各个要素均要加以保护。使用的保护技术有利于核心人文资源长期保存，所有新采用的材料和工艺均应进行前期实验，行之有效的，对人文资源长期保护无害、无碍，方可使用。及时认识并消除核心人文资源周边可能引发灾害的危险因素，预防灾害发生，制定应急预案，并对管理人员进行应急预案培训。

(2) 重点保护级

本次规划实施方案共涉及重点保护级人文资源 7 处，其中 1 处为市级文保单位、6 处为县级文保单位。

保护要求：重点保护人文资源在保护其现状不被破坏基础上对受损的部位进行及时修复，尽量还原其原有状态。尊重和保护与重点人文资源直接相关的文化传统，尊重在整个历史进程中产生和被赋予的价值。开发和利用重点人文保护资源应消除人为活动对人文资源及其环境产生的消极影响。重点人文资源日常保护不应进行过

多干预，无重大危险的部分应尽量维持原状，附加的保护手段只在最必要的时候使用。

(3) 一般保护级

本次规划实施方案共涉及一般保护级人文资源 53 处。

保护要求：一般保护级别的人文资源需要相关部门重视该级人文资源保护价值，防止其因疏忽保护而逐步消失。按相关保护准则使用保护技术需正确把握审美标准，在保护其本身和周边环境基础上，不应重建已不存在的建筑。考古工作应注意保护实物遗存。针对一般保护级的非物质文化遗产，加以传承和开发，鼓励其走出本地市场。

3. 古道保护

鄂邑区古道线路划分为一级古道线路、二级古道线路和三级古道线路三级，实行分级分类管理。

①一级古道线路包括甘峪、黄柏峪两条，其古道线路应严格限制开发、严禁侵占，保留历史风貌，若涉及水源保护地、生态脆弱区、矿山恢复治理区等区域环境修复的，应由行政主管部门严格依法依规办理审批手续。禁止侵占重点保护级古道线路，可进行保护性开发，但应尊重历史风貌，若涉及保护利用等区域则由行政主管部门严格依法依规办理审批手续。

②二级古道线路包括皂峪、杏景峪、清凉山口、石镜峪四条，其古道线路禁止侵占，可进行保护性开发，但应尊重历史风貌，若涉及保护利用等区域则由上级行政主管部门严格依法依规办理相应

审批手续。

③三级古道线路包括涝峪、太平峪两条，其古道线路可进行法律法规允许范围内的开发利用，但需手续齐全、并接受监管。

二、非物质文化遗产保护

（一）保护目标

结合文化旅游发展契机，利用节日活动、展览、观摩、培训、专业性研讨等形式，建立非遗活化、传承教育、文化链接等多种非遗保护形式，促进非物质文化遗产的传承，增强非物质文化遗产的影响力。

（二）保护对象

鄠邑区秦岭生态环境保护区域范围内共有非物质文化遗产 3 种，均为省级非物质文化遗产。

表 7-2 鄢邑区秦岭范围非物质文化遗产现状统计表

序号	非物质文化遗产名称	类型	保护级别
1	蒋村正月民俗活动	民俗文化	省级
2	鄠邑区社火	民俗文化	省级
3	关中事酒酿造技艺	手工技艺	省级

（三）保护责任主体

由区文化旅游局牵头，构建多元化非遗传承路径，推动非物质文化遗产保护。

（四）保护要求

非物质文化遗产代表性项目集中、特色鲜明、形式和内涵保持完整的特定区域，可以设立文化生态保护区，制定专项保护规划，报经本级人民政府批准后，实行区域性整体保护。对濒临消失的非物质文化遗产代表性项目应当制定抢救性保护方案。组织建立非物

质文化遗产传承基地，招收、培养后继人才。推进非物质文化遗产展示、传习、陈列等场所和示范基地建设。建立非物质文化遗产档案及相关数据库。

三、宗教文物保护

（一）保护目标

评估鄠邑区秦岭保护范围内宗教文物的文化价值与地位，建立健全宗教文物保护体制机制，提升秦岭范围内文化软实力。

（二）保护对象

重点对鄠邑区秦岭生态环境保护区域内的敬德塔、金峰寺等开展宗教文物保护。

（三）保护责任主体

由区文化旅游局牵头，具体负责鄠邑区秦岭生态保护区域内宗教文物的保护管理工作。由区民宗局牵头，具体负责鄠邑区秦岭生态保护区域内相关宗教活动的规范管理工作。

（四）保护要求

到 2025 年，针对敬德塔古建筑本体进行建筑质量评估，开展必要的工程加固，并明确其紫线保护范围和外围控制地带，完成对区内重要宗教文物的普查、定级以及保护修缮，形成鄠邑区宗教文物文保名录。宗教文物保护及修缮的原则为强化建筑本体及其所处环境对原有历史风貌的高度还原，尽量保证其原真性，修复所用建材原料、颜色颜料及室内外装饰等应与原有建筑风貌及空间环境保持一致；将保护点周边反映文化特色的周围地形、地貌、建筑物、植

物等具有标识性的环境特征纳入保护范畴。

针对宗教文物保护点，明确保护修缮负责人及监管人，明确权责范围，设置定时或定期监控系统，将相关管控权责信息及监控信息录入监管平台，提高保护点的监管力度和保护工作的公开性。

第八章 建设活动的生态环境保护与管控

一、峪道保护

鄠邑区秦岭范围内峪道保护应坚持保护优先原则，严格控制人为因素对自然生态和自然文化遗产原真性、完整性的干扰和影响，通过分类管控，明确各类峪道的保护要求和保护强度。根据不同保护强度，在峪道约束或引导人为活动，保护峪道沿线各类资源，突出秦岭自然特性和文化内涵，建成以严格保护为主、科学利用为辅的秦岭峪道保护管理体系。

峪道保护对象包括自然资源、人文资源和交通功能。其中，自然资源重点保护自然生态系统的完整性和连续性、自然风景资源的景观价值；人文资源重点保护历史文化的原真性和完整性、乡土文化体验的连续性；交通功能重点要保障道路的通畅性、人身安全、游览体验。

（一）构建 3+13+4 的“三色”分类峪道管理体系

《西安市秦岭生态环境保护规划》对辖域内峪道开展分类管控：一类峪道为峪口限制型，均为尽端式峪道，涉及鄠邑区的有杏景峪、栗峪、皂峪、潭峪、曲峪、黄柏峪、甘峪；二类峪道为全线管控型，均为尽端式峪道，涉及鄠邑区的有柳泉峪、白龙沟口、石镜峪、太平峪、紫阁峪、高冠峪；三类峪道为贯通管理型，均为贯穿秦岭生态环境保护区域的峪道，涉及鄠邑区的有涝峪。

2020 年鄠邑区率先提出并实行沿山峪口峪道“三色”管理制

度，并已在秦岭智慧管控中心中运行落地，红色峪道在峪口处设置电子围栏，如有人类活动闯入即可响应电子报警，实施动态监控；黄色、绿色峪口在峪口设置闸机，动态监测峪道内人流量，以监测峪道合理的人类活动强度。鄠邑区“三色”管理制度在西安市秦岭沿线区县中起到了良好地示范效应。

本次实施方案按照应保尽保、尊重实际为原则，综合考虑峪道与秦岭保护区的空间关系、生态破坏情况及人居强度高低，延续鄠邑区规定的“三色”分类管控体系：

一类为红色管控峪道，对主要穿越核心保护区或涉及水源保护地、生态脆弱区域、重要生态修复区，但不涉及重要区域交通、大量长期居住人口的 3 个峪道，实施禁止出入，分别为：甘峪、栗峪和黄柏峪。

二类为黄色管控峪道，对沿线涉及 A 级旅游景区或人文资源类景区、沿线有村民长期居住的 13 个峪道，实施管控出入，分别为：潭峪、皂峪、石镜峪、清凉山口、白龙沟口、杏景峪、柳泉峪、直峪、暴峪、紫阁峪、化羊峪、神水峪和烧柴峪。

三类为绿色管控峪道，对涉及大型旅游景区、重要区域交通廊道或沿线有大量村民长期居住的 4 个峪道，实行正常出入，人流密集时段实行分时段分类型的有序出入管控，分别为：涝峪、太平峪、曲峪和高冠峪。

表 8-1 鄢邑区峪道分类管理表

分类类别	数量	管控力度	峪口名称
一类峪道	3	禁止出入	甘峪、栗峪、黄柏峪
二类峪道	13	管控出入	潭峪、皂峪、石镜峪、清凉山口、白龙沟口、杏

分类类别	数量	管控力度	峪口名称
			景峪、柳泉峪、直峪、暴峪、紫阁峪、化羊峪、神水峪、烧柴峪
三类峪道	4	正常出入	涝峪、太平峪、曲峪、高冠峪

（二）加强峪道保护设施建设，实施峪口峪道整治提升工程

1. 全面开展峪道标识系统建设

在峪口、自然保护地、主要景区、停留点、路况复杂处、地质灾害高发路段、核心保护区边界，以及沿线需要标识的其他位置布置定位标识和警示标识等标识牌。到 2025 年，建设完成一类和三类峪道的标识系统，完成资源较好的二类峪道的标识系统。

2. 实施峪口峪道整治提升工程

2025 年实施完成 20 条峪道的环境整治提升工程。重点针对峪口门户区、特色景观区、景区门户等片区进行重点打造和提升，针对峪道特色分段制定景观提升方案。对接秦岭北麓整体景观导向，在标识牌、建筑风格、岸线景观等方面，与秦岭北麓沿线景观意向保持一致，同时凸显各峪道自身特点。在峪口峪道及公园景区入口营造标志性节点，打造具有序列感的门户空间；清理大型广告牌，拆除峪口建筑打开路口及道路节点，增加视觉纵深；结合生活及景区节点设置集散广场，服务村民及游客。

3. 结合峪口峪道完善驿站服务设施

结合峪口峪道布设完善秦岭绿道体系，对接国土空间规划预留相应建设空间指标。环山路沿线目前已建有绿道体系，到 2025 年重点结合峪道补充完善支线绿道体系，并配套系统性驿站服务设施载体。

依据国家《绿道规划设计导则》的相关要求，计划沿涝河、太平河两岸，依托既有道路单侧建设两条滨水绿道支线（郊野型），并配置相应的服务设施。结合绿道体系布局，在有条件的重要峪口配套重点驿站及较大型生态停车场，其余驿站选址优先在峪道内沿线50米范围内的搬迁村庄或聚居点中，优先利用搬迁村庄及其他村庄现有建筑物改造为服务驿站，尽量减少新建，禁止占用基本农田。

二、交通设施建设

按照绿色生态理念，遵循先规划、后建设的原则，科学布局综合交通运输网络，生态选址、科学选址，统筹推进公路、铁路等交通方式融合发展，尽可能利用现有基础扩能改造，避免对重要自然景观和生态系统的分割。推动通道资源集约利用，实现交通与秦岭生态环境保护高质量发展。

（一）严格履行项目建设管控程序

新建、改建或扩建公路、铁路等交通设施建设应符合《省条例》、《市条例》和国土空间规划要求，报发改、自然资源及生态环境等部门审批后建设。建设项目开工前，应当依照有关法律、法规，进行环境影响评价、地质灾害危险性评估，编制实施水土保持等生态保护和恢复治理方案，办理节能评估和审查等手续。建设项目环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的，建设单位不得开工建设。建设项目应当依照有关法律、法规，配套建设水土保持、污染防治等环境保护设施和地质灾害治理工程，并与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。

（二）优先采取绿色工程技术措施避免规模化生态破坏

交通设施规划应尽可能利用现有基础扩能改造，优先采取桥隧模式，推行绿色施工，避免高强度、大面积开挖，减少对自然景观和生态环境的破坏。交通设施建设应当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。交通设施建设时应当采取合理措施，尽可能将对山体、土壤、植被和河流水系的影响降到最低，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等内容。

（三）加强施工场地生态环境保护与恢复

交通设施建设时施工单位应当加强在道路两侧补绿、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，施工产生的弃渣、弃土和其他废弃物应当回收利用或者运输到指定地点消纳，不得向耕地、林地、河道、水库、湖泊等法律、法规禁止倾倒、堆放的地点倾倒、堆放。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，恢复植被。公路、铁路的规划、建设、养护及管理，按照法律法规的规定执行。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，应当依法做好作业过程中的生态环境保护工作。

三、城镇乡村建设

加强鄠邑区秦岭生态环境保护区域内城镇乡村基础设施和公共服务设施建设，有序推进生态移民搬迁，到 2025 年，秦岭生态环境保护区域内生活污水有效治理行政村比例不低于 80%；核心区和重点保护区内村庄生活垃圾就地无害化处理率达到 100%；一般保护区和建设控制地带内村庄生活垃圾无害化处理率不低于 80%；秦岭生态环境保护区域内厕所全部达到无害化卫生厕所标准。

衔接鄠邑区国土空间总体规划乡村居民点体系建设内容，以鄠邑区秦岭生态环境保护区域内建设控制地带的城乡居民点为主要引导对象，将其划分为城镇居住区以及中心村、特色村和一般村四个等级，并按照秦岭保护要求和生活服务需求，针对城镇居住区和中心村布局完善的公共服务和市政基础设施，针对一般保护区和重点保护区乡村居民点维持满足基本生活及生产需求的设施布局。

（一）设施建设

鄠邑区秦岭生态环境保护区域的街办（景区管理局）遵循区划控制、基础先行、功能配套、生态友好的原则，严格按《省条例》、《市条例》和国土空间规划要求，统筹推进生活污水处理、生活垃圾无害化处理、给排水等公共设施和服务设施建设。

针对秦岭范围内现状三千余人口两栖生活带来的生态环境影响，重点山区内居民聚集点的污水处理设施和垃圾处理设施进行完

善和补充，确保秦岭范围内人居点的垃圾处理达标和污水排放达标，最大限度减少秦岭范围内现状人口对生态环境的负面影响。

1. 公共服务设施

结合迁村并点、移民搬迁等趋势，进行现状教育资源、医疗资源的梳理和整合，对于居住户数小于 30 户的组团不考虑补增学校、卫生室。对于大型居民点聚居区根据实际生源情况、常住居民人数，完善提升教育和医疗设施，避免公共服务设施的重复、低效布设。

对于已空置的闲置公共服务设施用地，应积极盘活，作为乡村养老、停车、文化活动等公用设施的存量用地供给区，针对山区人口外流实际，提高存量公共服务设施的供给效能。

2. 污水处理设施

目前鄠邑区已对秦岭北麓沿线村庄污水处理工作进行了部署，由区水务局和西安市生态环境局鄠邑分局共同推进。高新区托管的沿山村庄已全部建成污水处理设施并投运。其中：

生态环境局牵头的 10 个村子中，甘峪口、王过村、东寨村已纳入 2020 年省级专项资金实施的 8 个整治范围内，由建设集团进行代建，目前工程建设部分已全面完工。富村窑村已建成沼气池，基本实现生活污水有效治理；郭清村、永联村、永兴村、西河村、沙窝村、教场村等 6 个行政村常住人口数量较少，人员居住过于分散，通过户厕改革等方式生活污水资源化利用率均已超过 60%，基本达到农村生活污水治理标准，不再建设专项污水处理设施。

由区水务局牵头对 22 个行政村采取集中式污水处理模式进行处理。其中，八里坪村、管坪村、柳泉口村、同兴村、白龙村、栗园坡村、蔡家坡村、下庄村、栗峪口村、家佛堂等 10 个村子已基本完成管线和站点建设；其余 12 个村庄的管网和污水处理设施等仍在建设中。

到 2025 年，区水务局负责的 22 个村庄的污水处理设施和管网全部建成；西安市生态环境局鄠邑分局负责的甘峪口、王过、东寨 3 个行政村污水处理设施全部建成投运，富村窑村的沼气池污水处理能力进一步提升。

由西安市生态环境局鄠邑分局对沿山村庄的农水污水处理情况进行督查和监管。

3. 环卫设施

由区城管局牵头负责开展秦岭生态环境保护区域范围内设施村庄的环卫一体化推进工作，将公厕管理、果皮箱更新、厨余垃圾转运等工作纳入环卫一体化。加强对区内农家乐厨余垃圾的处理管控。

到 2025 年，由区城管局牵头，在秦岭生态环境保护范围内涉及村庄布置垃圾分类收集亭，并由第三方进行统一转运，逐步实现秦岭范围内人居点生活垃圾分类收集，确保农村生活垃圾无害化收集率达到 100%，所涉及农村行政村垃圾得到有效处置率达到 100%。

由区城管局牵头，整体提升村庄卫生条件，各村公共活动区域文化体育活动广场、开放式绿地广场、旅游景点等人流聚集的公共

场所至少保证有 1 处公共厕所，共设置公共厕所 48 处。所有公厕全部实现水冲制，基本消除旱厕。对于布局分散、经济欠发达、交通不便，距离街道驻地周边 20 公里以外的偏远村庄可以实行旱厕改造。用地面积不超过 100 平方米的厕所、污水处理、垃圾储运、供电、供气、通讯等零星公共服务及基础设施项目，在符合国土空间规划用途管制及秦岭生态环境保护要求的前提下，可免于办理乡村建设规划许可手续，按规定向区资源规划部门及时报备。

由区农业农村局牵头，逐步改造鄠邑区秦岭范围内涉及的农村人居点户厕改造，在上、下水设施完备的地区，宜建节水型水冲式厕所，例如双翁漏斗式厕所等；在上、下水设施不完备的地区，可因地制宜地建卫生厕所和无害化卫生厕所，例如三格化粪池厕所、三联式沼气池厕所、双坑交替式厕所等。保证规划区内厕所全部达到无害化卫生厕所标准。

（二）村庄规划与建设管控

规划区内已有郝家寨、同兴村、柳泉口村、白龙沟村、水磨头村、管坪村、家佛堂村、太平口村、蔡家坡、栗峪口、栗园坡 11 个村庄建成美丽宜居示范村。示范村的绿化覆盖率均在 30% 以上，街道、巷道、学校、河流、渠道等公共用地基本绿化。其余村庄中，部分村庄绿化覆盖率不足 30%，绿地系统缺乏整体规划，且未建设公共休闲绿地，宅旁、水旁、村旁、路旁绿化未成规模，空地较多。村庄门户景观有待进一步提升。

1. 村庄规划

依据鄠邑区秦岭保护工作要求，由西安市自然资源和规划局鄠邑分局和相关街道办事处对辖域内村庄编制符合《西安市村镇规划管理条例》及有关法律法规的实用性村庄规划。由西安市自然资源和规划局鄠邑分局牵头会同西安市生态环境局鄠邑分局、区住建局、区农业农村局、区乡村振兴局等对涉及秦岭核心保护区和重点保护区的村庄编制生态移民搬迁规划，从规划设计层面有效推进鄠邑区秦岭保护工作。

通过对乡土文化、历史传承、自然气质的元素提取，明确秦岭建筑风貌的改造导向，突出传统风格特色，强调建筑色彩与环境的统一与协调。

2. 危房改建

由区住建局牵头，会同西安市自然资源和规划局鄠邑分局、西安市生态环境局鄠邑分局、区农业农村局、区城管局和区乡村振兴局根据鄠邑区实际情况，对符合经审批的实用性村庄规划的房屋修缮、原址翻建等建设活动进行监管。其中：核心保护区村庄内被认定为危房的，由村集体向街道办事处提出申请，经研究同意后，可进行房屋修缮，禁止扩建、新建。重点保护区村庄内被认定为 D 级危房的原住居民住房，在符合相关规定前提下，由街道办事处批准后，可进行原址翻建，但层数应控制在 2 层以下（含 2 层），屋顶檐口至地面高度控制在 6.6 米以内，坡屋顶应从檐口起坡，坡顶不超过 2.5 米；一般保护区和建设控制地带内村民自建住宅层数应控制在 3 层以下（含 3 层），屋顶檐口至地面高度控制在 10 米以内，

坡屋顶应从檐口起坡，坡顶不超过 2.5 米。重点保护区和一般保护区内的村庄公益性服务设施建设原则上应控制在 3 层以下（含 3 层），屋顶檐口至地面高度控制在 10.8 米以内，坡屋顶应从檐口起坡，坡顶不超过 2.5 米。秦岭生态环境保护区域内的村庄各类建设原则上应严格执行以上管控要求；确因功能要求突破以上标准要求的，应由区政府组织专家进行高度审查，以不破坏秦岭视线通廊为前提，最高不超过 15 米。

3. 绿化美化

由区住建局牵头，会同西安市自然资源和规划局鄠邑分局、西安市生态环境局鄠邑分局、区农业农村局、区城管局，根据鄠邑区实际情况，结合村庄发展规模和发展需求，确立鄠邑区人居环境提升重点，以整体提升改造与控制引导相结合，加强村庄生态绿化空间建设，提升乡村生态品质。

规划期内对主要道路沿线林带进行林相改造和景观提升，进一步提升绿化品质。严格绿化道路红线内的防护林带，对沿线可绿化区域，包括灌木林地、乔木林地、其他林地、和竹林地根据实际情况补齐断带，优化林木密度，选用景观价值高的适生乡土树种进行更新改造，合理搭配乔灌结构，清除影响道路安全的枝冠。

根据村庄实际情况，确定美丽宜居村庄建设内容。绿化覆盖率达到 30% 的村庄，以制定落实管护制度为重点，加强现有树木的修剪管护，努力提高绿化美化效果；绿化覆盖率为 25%-30% 的村庄，采取多种绿化模式，制定村庄道路、渠道、广场等公共区域的绿化方

案，采取提供绿化苗木、加强技术指导等方式，进一步提升村庄绿化美化效果；绿化覆盖率低于 25%的村庄，编制绿化美化实施方案，积极落实造林绿化建设资金，严格按实施方案组织施工，确保绿化美化工作迅速见效。

保证每个村庄至少建成 1 处能满足村民游憩需求的休闲绿地，建设模式可选择小型公园、乡村生态园、郊野公园等，休闲绿地的绿化以冠幅大、遮荫好的高大乔木为主，增加景观树种及乡土珍贵树种，适当配置花、灌、草，提高绿化品位和档次，营造良好的生产、生活环境。

4. 建筑环境美化

秦岭生态环境保护区域内村庄建筑风貌、高度、体量、形式、材质、色彩均宜与传统风貌相互协调。

(1) 村庄总体空间风貌

对秦岭范围内已破坏的山体，采用绿化种植、坡面整理等各种方式，保护山体的完整性和景观的统一性。新建建筑屋顶提倡采用坡屋顶或进行屋顶绿化，建筑材质宜结合秦岭特点就地取材，充分利用石、砂、瓦、木等材料。

(2) 建筑风貌

主体建筑风格：充分结合秦岭区域自然性的特征，尽量减少建筑对自然环境的人为影响，建筑风格可划分为居住建筑和服务建筑，居住建筑主要表现为现代形式或后现代形式，服务建筑结合不同的服务对象和建设环境进行调整完善。风景名胜区、历史文化名

镇名村、传统村落等保护范围内的居民点应当符合相关规划要求。

建筑形式：建筑应以自然为主、建筑为辅的原则突出建筑的自然性，居住建筑要尽量将建筑的人为性降到最低，创造出建筑与自然相融合的景象；服务建筑可以适当增加少量特殊样式，丰富建筑空间的趣味性。

建筑材质：以低碳环保的现代材料为主，如木材，混凝土等材料。

建筑装饰：大多应为小体量的建筑，居住建筑应尽量减少装饰；服务建筑装饰上应结合建筑服务对象、环境特点进行局部装饰。

特征元素：居住建筑尽量保持现代地域与现代简约并存；服务建筑可以是适当植入多元且符合地域特色的建筑设计元素。

建筑夜间照明：居住建筑应将光污染降到最低，可采用有色光源照明，建议使用内透光照明和泛光照明；服务建筑为保证可识别性，允许适当增加部分标识性的夜间照明设施。

(3) 建筑色彩

居住建筑：居住建筑从现有较为合理的建筑色彩中提取建筑主体颜色来制定该区域居住建筑的主体色彩。建议以中式传统的白色、青灰色为主，形成明快的色调基础。局部采用浅蓝色透明玻璃和赭石色的仿木点缀，与其他色彩协调统一，与周边环境形成很好的呼应。

商业建筑：由于秦岭所独有的生态景观敏感因素，商业区建筑

高度需有所限制，整体建筑高度都相对较为低矮。建筑的体量较小且体型也都较为别致。沿街商业的色彩选择上要体现传统民俗文化和生态文化，以传统的深灰色、白色为主，局部采用深褐色、赭石仿木设计，与自然环境融为一体。

行政办公建筑：作为秦岭周边的办公建筑，建筑体量不宜过于高大，以免造成太大压抑感，在色彩选择上应选择明度较高的赭红色、灰白色和阳光色系的偏黄灰色为主色调，以浅蓝色、灰绿色为点缀。建议设计屋顶绿化，大面积点缀绿色。

文化娱乐建筑：文化娱乐建筑形式丰富，色彩应遵循自然生态风貌区的色彩引导。建议采用浅灰色系或土黄色系为主色调，立面搭配明快的蓝灰色、黄灰色、灰绿色，建筑实墙部分及屋面建议采用大面积绿化，在凸显绿色色调的基础上，强调建筑的生态特征。

教育科研建筑：教育建筑应更能体现青春进步的气息，在与秦岭基础色调相协调的基础上，可以结合教育建筑所需的不同空间需求，设计不一样的色彩与其对应。以大面积生态系的浅绿、原木色、暖灰色为主体，部分重点区域可以结合活力的浅蓝色、亮黄色系来体现其特殊性。

旅游建筑：旅游建筑首要条件就是需要与周边环境融为一体，不能对周边美景造成压抑感。建筑以接近自然石材、木材和植物的灰色、木色、绿色为主。以浅蓝色、亮黄色为点缀。建筑屋顶建议采用绿色植被覆盖，既融入了环境，建筑本身也是一种景观建筑。



图 8-1 建筑风貌改造意向图

运用牌楼、石碑、雕塑小品等，设置经济合理的村庄门户特色景观。在村庄出入口建设小型公园、绿地广场等，设置村庄简介标志牌，彰显生态人文景观。绿化以乡土乔木树种为主搭配灌木，形成有宽度、有厚度、不断档的绿化生态带。

（四）加强农村产业准入及管控

由区发改委和区农业农村局牵头，加强农村产业准入及管控。秦岭生态环境保护区域内的村庄产业应符合《省条例》、《市条例》和国土空间规划要求，从严控制产业准入。重点保护区、一般保护区严格执行产业准入清单制度。建设控制地带内鼓励发展绿色循环经济，发展生态农业、有机农业，推进以生态产业化和产业生态化为主体的生态经济体系。

由西安市自然资源和规划局鄠邑分局牵头，会同西安市生态环境局鄠邑分局、区农业农村局，强化设施农用地管控。秦岭生态环境保护区域内的设施农业用地应符合中央、陕西省相关规定以及《省条例》、《市条例》和国土空间规划要求。核心保护区内不得审批新建设施农用地，已建成的设施农业用地应逐步退出。重点保护区和一般保护区内设施农业用地应符合中央、省、市《关于设施农业用地管理有关问题的通知》的相关规定，并征求发改、自然资源

和生态环境保护部门的意见，严格界定设施农业用地范围，合理确定设施农业用地规模，规范设施农业用地管理，明确设施农业用地使用，加强设施农业用地监管。

（五）移民搬迁和示范点

规划期间大力实施乡村振兴战略，遵循“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求，积极引导生态移民搬迁，继续开展美丽宜居示范村建设，并不断巩固美丽宜居示范村建设成果，提升示范村的绿化质量和品质，完善配套基础设施建设。

由西安市自然资源和规划局鄠邑分局牵头，会同西安市生态环境局鄠邑分局、区住建局、区农业农村局、区乡村振兴局等，科学推进移民搬迁工作。优先实施核心保护区生态移民搬迁，引导居民和企业有序迁出。对于重点保护区内的村庄，根据原住居民数量、人为活动水平等因素进行环境影响评估，经评估村庄内人为活动对生态环境存在明显影响的村庄，由区人民政府组织编制生态移民搬迁规划，报西安市人民政府批准后组织实施，将重点保护区内的居民、企业有计划、有步骤地迁出。实施移民搬迁前应做好村庄近远期衔接问题，依照实际情况采取局部迁建或整村迁建方式；应以地质灾害评估、环境影响评估、水土保持评估等为依据，科学选址，鼓励向村庄所在街道的集中移民安置区搬迁，对实施搬迁后的旧村应限期恢复生态，采用人工造林措施，开展生态修复，确保实现移民迁出一片、生态恢复一片的目标，实现人与自然和谐发展。

积极打造美丽宜居示范村。鼓励秦岭生态环境保护区域内的街

道积极创建文化旅游名镇和特色小镇等，合理规划各街道的绿地布局，突出地域文化特色，推进城镇高质量发展。立足于村庄的自然生态资源、环境条件和发展基础，创建一批美丽乡村、美丽宜居示范村和森林乡村。至 2025 年，保证区内建成美丽宜居示范村不少于 13 个，有效推动区域高质量发展。

第九章 生态环境修复治理

一、山体植被修复

由区秦岭保护局（区林业局）负责，按照自然修复为主、人工促进恢复相结合的原则，科学编制森林经营方案，积极实施国家和省级林业重点生态工程，加大植被保护与恢复专项投入，因地制宜、分类施策地采取人工造林、森林抚育等措施，修复退化脆弱环境。到 2025 年，完成幼龄林抚育管护 200 公顷，中龄林抚育管护 50 公顷，退化林修复 1500 公顷。

（一）全面推进造林绿化工程，增加人工造林规模

由区秦岭保护局（区林业局）牵头，各街道参与配合，坚持尊重自然规律、宜林则林、宜草则草的原则，持续推进造林绿化工程。对目前区内分布的宜林荒山荒地进行人工造林。

（二）积极开展森林抚育，提高森林质量

区秦岭保护局（区林业局）牵头，制定天然林资源保护修复实施方案，根据林分生长年限、郁闭度、林木生长状况有序安排森林抚育。实施天然林资源保护修复工程，进一步加强森林资源管护和森林培育，开展中幼龄林抚育，对天然林和其它森林实行全面管护。

以促进森林生态系统健康发展和森林资源总量持续增长为方向，基于林分生长现状、预期实现功能和培育目标，因地制宜采取抚育和改造措施开展森林抚育提质工作，改善林木生长环境，提高林

地产出质量。

二、水环境生态修复

由区水务局牵头，其他相关部门配合，到 2025 年，全面完成主要河流生态治理，河湖流域管理现代化水平不断提升，水资源和水生态环境安全保障能力显著提高，实现流域生态经济高质量发展。

（一）以四大流域为单元，开展河道整治

1. 开展河湖划界，明确河道保护范围

由区水务局负责，开展鄠邑区秦岭生态环境保护范围内的河道保护工作。依据《水利部关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》等对河道管理范围和河道保护范围进行建设活动管控。

表 9-1 鄢邑区秦岭范围内河道管理范围和河道保护范围要求

序号	名称	位置	管理范围	保护范围
1	太平河	山内段	以设计洪水位为外边线	管理范围外延线外延 10m
		平原段	由河道堤顶外延 28m	
2	涝河	山内段	以设计洪水位为外边线	管理范围外延线外延 10m
		平原段	由堤外坡脚线外延 30m	管理范围外延线外延 2m
3	杨家庄河	山内段	以设计洪水位为外边线	管理范围外延线外延 10m
4	高冠河	山内段	以设计洪水位为外边线	管理范围外延线外延 10m
		平原段	由河道堤顶外延 28m	
5	新河	山内段	以设计洪水位为外边线	管理范围外延线外延 10m
		平原段	由堤外坡脚线外延 10m	
6	甘峪河	山内段	以设计洪水位为外边线	管理范围外延线外延 10m
		平原段	由堤外坡脚线外延 15m	

2. 加强河道环境治理管理，严禁河道违建行为

由区水务局牵头开展河道治理工作。明确河道管理审批事项。在河道管理范围内，临时占用河道、湖泊管理范围内滩地、水面，修建越堤路、过河便桥、码头，打井、钻探，穿堤埋设管线，在河

道滩地开采矿产资源，进行考古发掘，开发旅游资源等生产建设活动，必须报经区水务部门批准；涉及其他部门的，由区水务部门会同有关部门批准。

由区水务局牵头深入推行“河长制”，加强河道沿线管理和执法监管，明确河道严禁行为。

由西安市生态环境局鄠邑分局牵头，加强河道排污治理工作，开展入河湖排污口综合整治和规范化管理，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规范化标准化改造，设置标识牌、缓冲堰板等；对未经过审批登记的非法排污口，应当全部取缔、封堵；对饮用水水源保护区、自然保护区等的入河排污口应当全部拆除关闭。

3. 积极开展自然河道恢复，构建自然流淌河流

由区水务局会同林业、农业农村等相关部门开展自然河道恢复，通过近自然人工修复措施促进河道水生态系统恢复，构建健康、完整、稳定的河道水生态系统。实施疏溪固堤 22 公里，配置生物过滤带 5 公里、水草沟 3 公里。

4. 完善小型水保设施建设，优化峪口水源系统

由区水务局牵头，会同区相关部门在甘峪、涝峪等上游有大中型水源地的峪口区域开展水保设施整治，在坡面平缓处修建涝池，拦蓄径流，在河道内实施疏溪固堤和修建塘坝、谷坊等小型水保工程，恢复水生态环境，实现良性循环。新建涝池 18 座，新建塘坝 8 座，修复涝池 2 座，修建谷坊 56 座。

（二）全面推进水岸绿化，构建两岸碧绿的自然景象

鄠邑区秦岭范围内主要河流峪口以上大部分为自然驳岸，以水源涵养、生态保护为主，在不影响行洪安全和河床稳定的前提下，尽可能采用近自然模式开展水岸绿化。

到 2025 年，建成“水清岸绿、生态健康”的水环境体系，建成多层次、高标准的护堤林带，构建水清岸绿、生态健康的水环境体系。由区水务局牵头，完成 35 公顷自然水岸绿化工作。

在河道两侧及塘库周边，结合自然生态，引导一般河流沿岸自然植被恢复；在较大河岸或设有防洪设施的水域岸边，选择耐水性较强的树种栽植，补植缺绿、少绿的地段，改造林相单调、林木生长不良的地段，布设植物缓冲带，清理河道垃圾，加强对河道沿岸滩地、湿地、林带等组成的水域生态系统的保护，以控制土壤侵蚀，改善河湖水质，维护河道及塘库周边生态平衡。选择绿化根系发达、防护功能强大的乡土树种，结合优质速生用材、经济树种。注意保护已有的多种灌草植被，因地制宜地设计绿化带宽度，形成景观效果突出的近自然水岸森林。

严禁违规在河渠两侧、水库周边占用耕地及永久基本农田超标准建设绿色通道。水利工程建设用地范围内的绿化用地应严格按照有关规定办理建设用地审批手续，其中涉及占用耕地的必须做到占补平衡。

（三）加强重要区域水土流失整治，提高水生态稳定性

鄠邑区近年来不断加大水生态修复力度，依据《全域旅游治水碧水

兴城西安市河湖水系保护治理三年行动方案（2019—2021）》，积极开展水生态环境修复，水生态不断改善。

到2025年，鄠邑区秦岭范围内水土流失治理率达到60%以上，初步建成与秦岭地区经济社会发展相适应的水土流失综合防治体系，全面遏制秦岭地区各类破坏水土保持设施的行为，重点治理地区生态实现良性循环。

1. 保护河流水库水生态

由区水务局负责，禁止侵占湿地等水源涵养空间，已侵占的要限期予以恢复。强化水源涵养林建设与保护，加强滨河（湖）带生态建设，在河道两侧建设植被缓冲带和隔离带。

由区农业农村局负责，加大水生野生动植物类自然保护区和水产种质资源保护区的保护力度，开展珍稀濒危水生生物和重要水产种质资源保护，提高水生生物多样性。

2. 小流域综合治理

以鄠邑区小流域为治理单元，以山、水、田、林、路、村水土流失综合治理为基础，以坡改梯优化结构和高效利用以及植被建设为重点，建立具有水土保持兼具高效生态经济功能的小流域综合治理模式。主要采取营造水保林、发展经果林、封禁和配套建设生产道路、排水沟渠、塘坝涝池、谷坊和疏溪固堤等方式，建立水土保持兼具高效生态经济功能的小流域综合治理模式。在近村、近路、近河道及便于生产耕作的缓坡耕地上建设水平梯田，配套生产道路及排水沟，便于农业生产；在陡坡耕地及荒草地上布设水土保持

林，增加林地面积，提高植被覆盖，减轻水土流失；在缓坡耕地上栽植经济果林，增加农民收入；在郁闭度较低的疏幼林地，选择补植与其相应的适生树种，加强封禁管理，提高林草覆盖率；在沟道修建谷坊和疏溪固堤。到 2025 年，完成小流域综合治理面积 5000 公顷。

3. 生态清洁小流域示范工作

由区水务局负责生态清洁小流域示范工作。在重要水源地和人类活动频繁的峪口实施生态清洁小流域示范工程，建设“生态修复、综合治理、生态农业、生态保护”四道防线。到 2025 年完成 450 公顷生态清洁小流域示范。

4. 水土保持工作

由区水务局负责鄂邑区水土保持工作。对水体流失区采用“渗、蓄、滞、净、用、排”及“拦、护、止、固”等水土保持措施进行治理，达到“蓄水、保土、抑尘、生态宜居”四大目标。针对浅山地区应以退耕还林为主，适当建设高标准梯田，改变农业耕作方式，大力开展经济果林带，严格控制不合理的生产建设项目。深山地区采取退耕还林、封山育林、生态修复、生态移民等措施，严格控制生产建设活动，达到“涵养水源、恢复生态功能、保护生态环境”的目的。针对低山丘陵强度侵蚀沟坡兼治区，以小流域为单元，实施“山、水、田、林、路”综合治理，抓流域两头坡面综合治理示范点，带动流域中心区域大力营造水土保持林，实施生态修复等治理措施。

三、矿山地质环境治理

鄠邑区自 2008 年开始逐步退出秦岭山体范围内采矿区和探矿权，区内 14 个探矿权和采矿权已全部退出，目前 8 个历史遗留矿山情况如下（包含于以上 14 个矿权内）：

露天开采矿山中，涝峪天汇石灰岩矿和涝峪甘岔沟石灰岩矿由西安市自然资源和规划局鄠邑分局负责开展了两矿合一特大型地质灾害治理工程，目前该工程已完工。由区秦岭保护局（区林业局）牵头实施的涝峪甘岔沟石灰岩矿绿化植被修复工作已完成。黄柏峪建筑石料矿由西安市自然资源和规划局鄠邑分局开展并完成了地质环境治理工程，由区秦岭保护局开展并完成了生态修复工作，但受自然气候影响，需要动态关注黄柏峪矿山的地质灾害治理工作。

硐采矿山中，郭清沟口石岔沟石灰石矿、涝峪郭清铅锌矿、郭清石墨矿、涝峪教场石灰岩矿和东流水铜矿由西安市自然资源和规划局鄠邑分局负责均已完成地质环境治理工程，仅部分地区由于草籽播撒效果不佳，有待进一步优化。

规划实施期间，由西安市自然资源和规划局鄠邑分局作为牵头单位，负责对黄柏峪露天矿区的地质环境进行动态监测，动态开展地质环境治理。完成矿山地质环境治理的矿山后续生态修复以自然修复为主。到 2025 年，建成 1-2 个矿山治理示范点，重点区域矿山地质环境恢复和综合治理取得明显成效，矿山环境改善效果显著，实现秦岭矿山地质环境动态监测体系全覆盖，矿山治理率达 75% 以上。

表 9-2 鄢邑区秦岭遗留矿山治理情况

序号	矿山名称	开采方式	地理坐标	矿山类型	矿权退出情况	修复治理方式	进度	任务
1	涝峪天汇石灰岩矿	露采	E108° 31' 54.783" N33° 57' 2.179"	历史遗留、无主	已退出	地质灾害治理及生态修复治理	已完成	——
2	涝峪甘岔沟石灰岩矿	露采	E108° 31' 41.835" N33° 57' 2.041"	历史遗留、无主	已退出			
3	郭清沟口石岔沟石灰石矿	硐采	E108° 31' 37.330" N33° 57' 46.100"	历史遗留、无主	已退出	地质环境治理	已完成	进一步对草籽播散效果不佳处进行优化补种
4	涝峪郭清铅锌矿	硐采	E108° 34' 28.591" N33° 57' 45.345"	政策关闭、有主	已退出	地质环境治理	已完成	进一步对草籽播散效果不佳处进行优化补种
5	郭清石墨矿	硐采	E108° 34' 19.471" N33° 57' 41.384"	政策关闭、无主	已退出			
6	黄柏峪建筑石料矿	露采	E108° 39' 33.984" N33° 59' 12.942"	政策关闭、有主	已退出	地质灾害治理及生态修复治理	已完成	结合地灾情况动态开展地质灾害后续治理
7	户县涝峪教场石灰岩矿	硐采	E108° 31' 18.729" N33° 59' 29.013"	政策关闭、无主	已退出	地质环境治理	已完成	——
8	涝峪东流水铜矿	硐采	E108° 34' 17.210" N33° 53' 14.920"	政策关闭、有主	已退出	地质环境治理	已完成	进一步对草籽播散效果不佳处进行优化补种

四、地质灾害防治

鄠邑区秦岭山前老洪积扇区上部、太平峪和涝峪沟主川道分布有两个地质断裂带，是全区的地质灾害高易发区，秦岭山前老洪积扇区中部、太平峪和涝峪沟支沟和主川道高山区为地质灾害中易发区。

由西安市自然资源和规划局鄠邑分局负责，开展地质灾害隐患点的普适型监测预警装备布设，为地质灾害预警信息提供更加准确的研判依据。进一步提高地质灾害监测预警水平，健全地质灾害隐患点认定和退出机制；加大地质灾害隐患点的治理力度，全面提升地质灾害综合防治能力，提高地质灾害防治管理水平，最大限度地避免或减轻地质灾害给人民生命财产造成的损失，促进人和地质环境和谐发展。

（一）分区分类开展地质灾害防治

根据《西安市地质灾害防治“十四五”规划》及鄠邑区地质灾害易发程度分区评价结果，对接鄠邑区地质灾害调查情况，将全区划分为地质灾害重点防治区、次重点防治区和一般防治区：

1. 重点防治区（I）

重点防治区地质环境条件差，地质灾害密集发育，鄠邑区重点防治区总面积 21.4 平方公里，灾害发育共 11 处，其中滑坡 4 处，崩塌 5 处，泥石流 2 处，主要分布于景区管理局、蒋村街道、石井街道、和玉蝉街道，主要涉及家佛堂村、煤场村、管坪村、紫阁峪村、纸坊村、郭清村、永联村、太平口村、柳泉口、曹村、富村窑

村、郝家寨村、白龙沟村、栗峪口村、下庄村、栗园坡村、蔡家坡村、西涝峪口村等。

2. 次重点防治区（II）

次重点防治区地质环境条件较差，地质灾害较发育，鄠邑区次重点防治区总面积 95.57 平方公里，地质灾害点共 16 处，其中滑坡灾害 6 处，崩塌灾害 8 处，泥石流灾害 2 处，主要分布于景区管理局、蒋村街道、石井街道和玉蝉街道。

3. 一般防治区（III）

鄠邑区一般防治区总面积 987.69 平方公里，发育崩塌 1 处，泥石流 1 处，主要分布于景区管理局、蒋村街道、石井街道和玉蝉街道，区内地质灾害发育弱。

按轻重缓急，根据地质灾害分区，分期、分批实施地质灾害隐患点治理。对于周围居民较少，稳定性良好，且设有监测站点的地质灾害隐患点，采取自然修复的方式进行地灾修复与防治；对于周围居民较多，且无法治理区域，结合乡村振兴、生态移民、新农村建设等工程，实施搬迁避让措施。综合整治，有序推进，确保整治后不再遭受地质灾害威胁。

（二）完善调查评价体系建设

1. 开展地质灾害风险调查评价

在地质灾害详细调查的基础上，开展地质灾害隐患调查，以隐患识别和风险评价为重点，以实施地灾风险管控、减轻灾害风险为目标，充分利用技术手段和三维数字高程模型等地理信息资源，查

明风险底数。到 2025 年完成鄂邑区蒋村街道、石井街道（景区管理局）的 1:1 万重点城镇地质灾害风险调查评价，进一步查明地质环境条件、地质灾害状况，对威胁城镇的危重隐患点进行工程勘查，开展风险评估。

2. 地质灾害“三查”工作和应急调查

加强地质灾害“三查”和应急调查。鄂邑区政府汛前积极组织开展地质灾害隐患排查，逐级落实防灾责任；汛中要针对降雨区域进行地质灾害检查，发现险情及时妥善处置；汛后要及时组织开展核查，掌握隐患点动态，调整防治工作重点。

充分发挥救灾技术支撑队伍的作用，开展地质灾害应急调查，分析灾险情现状、成因、发展趋势和防治措施，为政府提供决策依据，全力配合应急主管部门做好突发地灾应急工作，最大限度降低灾害造成的损失，对地质灾害“三查”工作中新发现的地质灾害隐患点进行调查认定，及时纳入防治体系。

3. 开展重点区域地质灾害评估

开展辖区内威胁学校、景点、景区、峪口等人员聚集区的地质灾害隐患点综合评价，提出可行的治理措施或搬迁避让方案。

（三）完善监测预警体系

1. 继续加强群测群防体系建设

到 2025 年在现有地质灾害群测群防隐患点基础上开展群测群防网络体系的动态更新，完成隐患点核销与新增工作。

加大群测群防员培训力度和装备建设，推广应用专业化监测手

段，提升群测群防水平，加强原有隐患点的核销与新增隐患点的认定工作，始终保持地质灾害群测群防覆盖。

2. 继续完善专业自动化监测体系

对全区隐患点实现专业自动化监测，监测预警设备建设达到“四有”，即：有相对位移监测、有自动雨量监测、有裂缝报警器、有监测桩，实现监测数据采集、传输、分析和预警自动化的目的，大力开展普适型监测预警装备布设，在隐患点普适型监测预警装备布设的基础上，达到全覆盖，努力提升地质灾害自动化监测水平。

3. 完善地质灾害气象预报预警体系

完善地质灾害气象预报预警运行体系，继续加强资源规划部门和气象部门的合作，不断提高地质灾害气象预报预警的精细化水平。针对各级地质灾害防治责任人、群测群防员、受威胁群众和相关部门、街道（景区管理局），采取电话、手机短信、微信等多种通讯预警手段开展地质灾害预报预警。建立以街道为对象，区资源规划、气象、水利等多部门联合的监测预警信息共享平台和短时临近预警应急联动机制。

第十章 监测体系和智慧秦岭

一、建设概况

鄠邑区智慧秦岭建设一直走在西安市沿山各区县的前列。为深入贯彻落实习近平总书记来陕考察重要讲话精神，全面落实省市关于秦岭生态环境保护的工作要求，“履行保护职责，当好秦岭卫士”，西安市鄠邑区人民政府先后印发了《西安市鄠邑区秦岭北麓生态环境保护地域网格化管理实施方案》和《西安市鄠邑区人民政府关于进一步加强秦岭生态环境保护整合设立秦岭生态环境保护站的通知》，将全区秦岭北麓生态环境保护网格层级分为三级网格体系，并在全区实行三级保护站分级管理体制，发挥总站组织、指挥督查、协调的领导作用，发挥分站巡查、发现、上报及时处置的基础作用，以夯实秦岭北麓生态环境保护层级管理责任。为进一步提高鄠邑区秦岭网格化监管的信息化水平，2021年鄠邑区着手开展智慧秦岭管控建设。鄠邑区秦岭监测体系和智慧秦岭建设，主要围绕鄠邑区秦岭智慧管控中心系统开展。

二、管控目标

立足鄠邑区秦岭生态环境保护三级网格体系，围绕每级网格职责，充分利用地理信息、卫星定位、无线通信等技术手段，建设鄠邑区秦岭生态环境保护电子沙盘系统，实现业务全流程的数字化管理，提升巡查工作效率，夯实各层级责任，“以技防带动人防”，将

各类破坏秦岭生态环境的问题“发现在萌芽，解决在初始”，实现“山青、水净、坡绿”的目标。

建立西安秦岭森林资源动态监测、生物多样性保护、湿地资源动态监测、水土保持动态监测、生态修复治理动态监测、人为活动动态监测等多个业务应用子平台，实现业务应用与数据采集的深度融合，为保护管理单位及研究机构提供可靠、便捷的信息依据，提升决策管理能力，促进秦岭生态环境全面保护。

三、管控内容

1. 基础数据

鄠邑区秦岭生态环境保护智慧管控平台拥有的数据包括鄠邑区秦岭生态环境保护区域基础地理信息数据、国土空间三条红线数据（阶段数据）、生态环境保护专题数据、自然资源现状数据、自然资源管理数据、秦岭峪口峪道、建筑物/构筑物、“五乱”问题数据、特色旅游信息、水源地信息、秦岭违建信息、三调成果、网格员巡护等网络数据。

2. 管控内容

“智慧秦岭管理系统按照“1个平台+N个业务应用”模式搭建。

（1）管理平台

感知监控模块。以遥感、5G、云计算、大数据、人工智能等新一代信息技术为支撑，借助物联网、移动互联网等技术构建智能设备统一接口，对接已有的秦岭生态环境保护网络管理系统、雪亮工

程系统等，补充设置生态监测站点，整合为感知监控模块，最大限度规避传感器技术和通信网络技术瓶颈，不断收集自然资源、生态环境、人为活动等方面的数据，推动实现多维度、全天候、全覆盖的监管监测工作目标。

大数据模块。通过数据共享的方式与陕西省秦岭生态环境保护相关数据平台建设数据交换。整合西安市秦岭生物多样性、湿地资源、森林资源等相关调查数据，以及感知监控平台收集的数据，建立开放式秦岭大数据模块。大数据模块的数据类别为自然资源大数据、生态环境大数据、生物多样性大数据等。根据各数据的空间属性将其整合到西安市秦岭地理空间框架中，并借助可视化技术形成便于管理和使用的大数据可视化系统。基于“三线”和“三生空间”的框架基础，结合秦岭生态环境保护区域规划分区等，将大数据平台内容整合为“一张蓝图”，实现秦岭地理信息数据应用及展示。

智能管理模块。按照可靠性、先进性、扩展性、易管理性、易维护性、安全性等原则，运用导航通讯、云技术、大数据、物联网、VR、手机APP、大屏幕显示等新一代信息技术，以秦岭大数据为基础，建设集自然资源保护、智能管理、智能服务和应急反应等智能信息系统一体化的西安市智慧秦岭指挥中心和生态监测中心。

（2）业务应用

按照标准数据接口，开发利用平台数据，对接国家、陕西省已有平台，建立西安秦岭森林资源动态监测、生物多样性保护、湿地

资源动态监测、水土保持动态监测、生态修复治理动态监测、人为活动动态监测等多个业务应用子平台，实现业务应用于数据采集的深度融合，为保护管理单位及研究机构提供可靠、便捷的信息依据，提升决策管理能力，促进秦岭生态环境全面保护。

3. 电子沙盘

鄠邑区秦岭智慧管控中心以鄠邑区秦岭生态环境保护电子沙盘综合展示系统为展示系统，利用高清影像数据、高精度高程数据形成真实、自然、直观的三维场景，在此之上叠加保护区各类专题数据，提供地图浏览、影像比对、数据采集、空间分析等功能，为保护区内的违建别墅、保护站、网格及网格员、构筑物/建筑物、峪口峪道等专题内容的管理提供信息化工具支撑；利用无人机获取的高分辨率影像，对土地利用动态变化、重点环境问题的整治情况等工作进行定期监督检查，最终为政府部门决策提供技术支撑。

系统集成的数据涉密，保密处理后形成互联网版本数据，作为秦保工作的数据基础。电子沙盘系统建设“秦保概况”、“违建别墅整治管理”、“保护站信息管理”、“构筑物/建筑物管理”、“峪口峪道信息管理”、“网格及网格员管理”、“通用功能”七个功能模块。配套研发手机端移动巡查 APP，实现网格员与系统的互联互通。主要功能模块的核心建设内容如下。

（1）违建别墅整治管理

将鄠邑区秦岭段内违建别墅的位置信息展示在地图上，可以查看别墅的详细信息；提供多期遥感影像的分屏比对，可查看、比对违

建别墅的多个时期的状况。

(2) 保护站信息管理

综合展示保护站的相关信息，在地图上展示保护站的地理位置和责任范围，同时整合保护站的管理信息，包括保护站级别、负责人信息等。

(3) 构筑物/建筑物管理

将鄠邑区秦岭段范围内的建筑物/构筑物的准确位置信息标注在地图上，同时整合建筑物/构筑物的现场照片、户主信息、建筑结构、建设时间、建设面积、用地性质等调查信息，供管理人员随时查看。通过对无人机航拍多期影像动态监测，及时发现违建。

(4) 峪口峪道信息管理

综合展示秦岭鄠邑段峪口峪道的相关信息，包括峪口峪道位置和基本情况，将鄠邑区秦岭段 20 个峪口上图展示。

除上述 4 类数据外，沙盘系统还纳入了林业数据、森林资源、地质灾害防治等四大类 22 项三万余条数据。综合展示鄠邑区地质灾害的相关信息，在地图上展示 33 个地质灾害点的位置、治理照片等防治信息；整合病虫害防治、古树名木等林业数据，展示重大林业有害生物风险区，包括有 16 个美国白蛾风险区，21 个松材线虫病风险区，12 个封锁检疫检查站等。

第十一章 实施保障措施

一、保护体系

(一) 保护管理设施

1. 保护站

构建鄠邑区秦岭生态环境保护的完整保护体系，是鄠邑区秦岭生态环境保护实施方案落地实施的根本保障。构建鄠邑区秦岭生态环境保护体系涉及保护机构、人员、设施、物资、经费等各个方面，同时也涉及组织机制、制度要求等多个维度，建议在目前既有的管理机制基础上进行调整，构建“1+6+55+N”的管理机构体系，即以鄠邑区秦岭生态环境保护总站（一级站）为核心，依托街道形成6个二级保护分站，建设55个三级保护分站，并依托网格员、护林员、志愿者、救援队员、街道（村）干部队伍等组成N个流动站，制定相关建设要求，落实人员、设施、物资、经费等，切实保障保护体系的构建。

鄠邑区着手建设西安市鄠邑区秦岭生态环境保护“一站三中心”选址于太平峪口，占地面积约17亩，由市自然资源局鄠邑分局结合此次国土空间规划编制，预留其建设用地指标，解决其建设用地手续问题。

2. 峪口峪道管理站

在保护站的基础上，结合各主要峪口峪道布设管理站，配建站房、闸机等，配专人值守，规划共建设26个峪口峪道管理站。

表 11-1 鄢邑区峪口峪道管理站列表

序号	峪道	管理站数量	管理站名称	性质
1	太平峪（绿）	1	太平峪管理站	政府自建
2	黄柏峪（红）	1	黄柏峪管理站	单位自管
3	曲峪（绿）	1	曲峪管理站	单位自管
4	谭峪（黄）	1	谭峪管理站	政府自建
5	暴峪（黄）	1	暴峪管理站	单位自管
6	皂峪（黄）	1	皂峪管理站	政府自建
7	直峪（黄）	1	直峪管理站	政府自建
8	栗峪（红）	1	栗峪管理站	政府自建
9	涝峪（绿）	5	潭庙管理站、纸房管理站、西河管理站、八里坪管理站、朱雀公园西管理站	政府自建
10	石镜峪（黄）	2	五凤管理站、石镜峪管理站	政府自建
11	清凉山（黄）	1	清凉山管理站	政府自建
12	甘峪（红）	2	甘峪管理站、望仙坪管理站	政府自建
13	白龙沟（黄）	1	白龙管理站	政府自建
14	杏景峪（黄）	1	杏景峪管理站	政府自建
15	柳泉峪（黄）	1	柳泉管理站	政府自建
16	高冠峪（绿）	1	高冠峪管理站	单位自管
17	紫阁峪（黄）	1	紫阁峪管理站	政府自建
18	神水峪（黄）	1	神水峪管理站	政府自建
19	化羊峪（黄）	1	化羊峪管理站	政府自建
20	烧柴峪（黄）	1	烧柴峪管理站	政府自建

（二）保护管理机制

鄢邑区秦岭智慧管控中心以高清遥感影像数据、高精度高程数据等基础地理信息数据形成真实、直观的秦岭三维场景，对鄢邑区秦岭生态环境保护区域范围内违建别墅整治和构筑（建）筑物等信息进行立体展示并监督管理；利用每季度一次无人机遥感影像，进行人机协作比对，同时将森林防火功能融入；在秦岭保护区内建立并接入各类视频监控，实现人员及车辆的实时管控；建立智慧管控中心与网格员的有效互动，实时掌握网格员的巡查位置、巡护轨迹、回传照片视频等相关信息，对发现回传的问题调度处置并现场“回访”；对接省、市“网格化”监管平台，实现资源共享、问题联办，

进一步强化综合监管能力，从而及时有效发现并处置“五乱”现象。

衔接网格化管理机制，对接市-区/县-街道（管理局）-村四级网格化管理方式，以保护站为基础，结合网格化管理的纵横交错的管理机制，形成长效的秦岭保护工作模式。全面推行网格化管护，打造“秦岭卫士”的鄠邑秦保网格品牌，将网格员、护林员、救援队员、街道村干部等全部作为秦岭保护流动站，纳入网格员队伍，网格员携带移动终端开展日常巡护，对违反秦岭保护条例的各类行为，实地发现并在前端及时通过电话、图片、视频等方式上报智慧管控中心后台查处，实现每宗案件进入智慧管控中心平台，后台根据数据分析，形成上报、整改、回访、销号全链条闭环。

积极将各类云数据平台接入鄠邑区智慧管控中心，形成鄠邑区秦岭保护智慧管理云平台。将秦岭区域生态环境等各类数据、信息不断向智慧管控中心汇集，打造大数据、云计算的一张图电子沙盘综合管理应用平台，各类前端与智慧管控中心实时互动，从而“天空地”全方位管护秦岭，提升秦岭生态环境保护水平，让秦岭美景常驻、青山常在、绿水长流。

二、保障措施

1. 组织领导

在鄠邑区秦岭生态环境保护管理委员会的基础上，将鄠邑区秦岭山体及建设控制地带范围内涉及的各街道以及相关景区、重要企业、园区等单位纳入，建立沿山街道与部门之间、部门与部门之

间、部门与执法单位之间的沟通联络、信息共享机制，形成条块结合、职责分明的保护机制。

要严格依法行政，按照《省条例》、《市条例》、《陕西省秦岭生态环境保护总体规划》、《西安市秦岭生态环境保护规划》等要求，各部门齐抓共管，各负其责、各尽其职，形成合力，扎实做好秦岭生态环境保护工作。

2. 制度建设

各街道应依据《市条例》，强化秦岭生态环境保护监管和执法，建立健全监督责任追究制度。严格落实国土空间用途管制、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。

鄠邑区秦岭保护局应建立完善公众参与秦岭生态环境保护工作机制，健全信息强制性披露等制度，引导社会监督，完善公众监督和举报反馈机制，为秦岭生态环境保护和修复工作保驾护航。

3. 资金投入

区财政应设立秦岭生态环境保护专项资金，按照秦岭保护项目的紧迫性和必要性分年度纳入财政预算。承担秦岭生态环境保护职能的部门要做到：一、积极向上争取秦岭生态环境保护相关资金；二、积极引导社会组织、企业、个人对秦岭生态环境保护的资助，拓展秦岭生态环境保护资金筹措渠道。

4. 科技支撑

依托秦岭生态环境保护研究中心（所），积极联合国内外科研院所、研究单位共同开展水资源及流域水环境保护、生物多样性保

护、重金属污染治理、矿山生态恢复治理、地质灾害预警等重大科技研究，建立健全科研平台和基地，促进科技成果应用，提高秦岭生态环境保护的科技含量，提升秦岭生态环境保护能力和管理水平。加大先进技术和科技手段在秦岭生态环境保护工作中的应用力度，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，为秦岭生态环境保护科学决策提供依据。

5. 人才培养

鄠邑区应积极引进秦岭生态环境保护工作急需的管理和技术人才，建设高素质、专业化的管理和技术团队。做好秦岭生态环境保护人才队伍建设，充分利用媒体、网站等各种形式，加强人员培训，提高业务能力和管理水平。通过互联网远程教育等现代化、高科技手段，积极开展岗位业务培训，实现秦岭生态环境保护管理人员和技术人员继续教育全覆盖。鼓励律师、法律服务志愿者，对环境公益诉讼提供法律服务。

6. 宣传教育

加强自然生态国情宣传和秦岭生态环境保护法治教育，将国家公园、自然保护区、各类自然公园、植物园等作为宣传秦岭生态环境保护条例、解读秦岭生态环境保护总体规划、普及秦岭生态环境保护知识的重要场所，依托植树节、世界水日、世界环境日、国际生物多样性日、国际湿地日等活动开展主题宣传，提高公众保护秦

岭生态环境的积极性。积极开展秦岭生态环境保护进机关、进单位、进社区、进乡村、进课堂等活动，持续推动秦岭环保志愿行动等公益志愿活动，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，共同营造全社会爱秦岭、护秦岭的良好氛围。

7. 用地保障

西安市自然资源和规划局鄠邑分局应在优先保障生态环境安全的前提下，优先保障鄠邑区秦岭生态环境保护重点项目用地，对于用地规模较小的秦岭生态环境保护相关设施积极探讨规划豁免等政策支持，确保秦岭生态环境保护相关设施的顺利落地。

鄠邑区应根据重点项目具体情况，由西安市生态环境局鄠邑分局组织项目环保评价论证，由区发改委依据项目环保评价立项，由西安市自然资源和规划局鄠邑分局组织土地报批，并由西安市生态环境局鄠邑分局、西安市自然资源和规划局鄠邑分局、区住建局及区秦岭保护局共同监管项目建设。

三、重点项目

根据《西安市鄠邑区秦岭范围内生态环境保护责任清单》，对接鄠邑区“十四五”规划，结合自然资源保护、人文资源保护、生态治理修复、绿色发展等重要专项任务，梳理形成 30 项重点项目，详见附表 2。

附表 1 鄂邑区秦岭生态环境保护区域涉及村庄列表

街办	村庄数量	行政村	涉及村域面积 (ha)			村域统计人口		涉及村庄实际居住人口					备注	
			核心区	重点保护区	一般保护区	建设控制地带	公安局户籍人口	七普	总计	秦岭范围人口			建控地带人口	
										小计	核心	重点	一般	
蒋村街道	13	城傅村	0	0	0	1.79	1807	1580	0	0	0	0	0	*
		蒋村	0	0	0	41.29	4854	4567	370	0	0	0	370	**
		王过村	0	5.79	274.38	105.94	1761	1431	22	22	0	0	22	0
		王坊村	0	0	0	0.36	867	740	0	0	0	0	0	*
		同兴村	0	8.81	133.45	94.03	867	1067	1067	0	0	0	1067	-
		念庄村	0	0	0	6.44	1095	1038	0	0	0	0	0	*
		甘峪口村	31.49	259.11	246.16	126.01	1207	1071	1071	13	0	0	13	1058
		郝家寨村	1536.88	4950.81	2.35	189.5	2193	2000	2000	64	0	64	0	1936
		曹村	0	10.15	297.35	182.69	1856	1851	1851	38	0	0	38	1813
		富村窑村	0	22.35	409.22	114.32	1481	1405	1405	378	0	0	378	1027
		东寨村	0	14.89	408.85	0	1532	1486	38	38	0	0	38	0
														**

附表1 鄂邑区秦岭生态环境保护区域涉及村庄列表

街办	村庄数量	行政村	涉及村域面积 (ha)			村域统计人口		涉及村庄实际居住人口				备注			
			核心保护区	重点保护区	一般保护区	建设控制地带	公安局户籍人口	七普	总计	秦岭范围人口					
										常住人口	小计	核心	重点	一般	
		柳泉口村	0	6.98	281.51	178.51	1832	1574	1574	69	0	0	69	1505	-
		白龙沟村	0	0	115.76	237.32	1998	1876	1876	0	0	0	0	1876	-
玉蝉街道	4	天桥村	0	0	2.73	147.36	2382	2302	1000	0	0	0	0	1000	-
		西涝峪口村	0	27.1	98.59	140.47	1523	1140	1140	0	0	0	0	1140	-
		水磨头村	0	0	0	97.23	1546	1370	1370	0	0	0	0	1370	-
		上涧子村	0	0	0	104.55	1384	1050	1050	0	0	0	0	1050	-
余下街道	1	余下村	0	0	0	1.49	-	-	0	0	0	0	0	0	*
石井街道	6	石井村	0	0	0	30.22	4075	3918	0	0	0	0	0	0	*
		柿园村	0	0	0	172.93	4883	4715	566	0	0	0	0	566	**
		下庄村	0	1.71	301.45	242.69	2811	2961	2961	0	0	0	0	2961	-
		栗园坡村	91.15	200.17	1065.08	302.82	3172	3486	3486	0	0	0	0	3486	-

附表 1 鄂邑区秦岭生态环境保护区域涉及村庄列表

街办	村庄数量	行政村	涉及村域面积 (ha)				村域统计人口		涉及村庄实际居住人口				备注		
			核心保护区	重点保护区	一般保护区	建设控制地带	公安局户籍人口	七普	总计	秦岭范围人口			建控地带人口		
								常住人口		小计	核心	重点			
		蔡家坡村	116.99	1357.79	654.31	376.64	3726	3630	3630	0	0	0	3630	-	
		栗峪口村	192.12	139.29	1101.23	301.11	2993	2781	2781	0	0	0	2781	-	
庞光街道	2	朝阳社区	0	0	145.24	143.93	-	170	170	0	0	0	170	**	
		庞新社区	0	0	220.64	165.33	-	0	0	0	0	0	0	*	
草堂街道	4	泰和社区	0	0	73.95	271.87	-	200	200	0	0	0	200	**	
		西园社区	0	0	0	19.09	-	0	0	0	0	0	0	*	
		逍遥园社区	0	0	0	2.21	-	0	0	0	0	0	0	*	
		草堂营村	0	0	0	199.6	-	4100	4100	0	0	0	4100	**	
景区管理局	17	八里坪村	937.76	2460.93	792.85	0	721	695	695	695	0	402	293	0	-
		管坪村	0	757.64	1609.57	0	598	645	645	283	0	81	202	362	-
		纸坊村	0	357.84	1165.55	0	455	445	131	131	0	0	131	0	**
		永联村	31.07	546.15	614.85	0	267	270	17	17	0	0	17	0	**

附表1 鄂邑区秦岭生态环境保护区域涉及村庄列表

街办	村庄数量	行政村	涉及村域面积 (ha)			村域统计人口		涉及村庄实际居住人口				备注			
			核心保护区	重点保护区	一般保护区	建设控制地带	公安局户籍人口	七普	总计	秦岭范围人口					
								常住人口		小计	核心	重点	一般		
		永兴村	0	201.69	903.58	0	240	246	6	6	0	0	6	0	**
		郭清村	496.96	1844.77	11.85	0	569	583	386	20	0	20	0	366	**
		紫阁峪村	601.11	1131.06	2963.66	0	763	760	592	6	0	0	6	586	**
		教场村	67.13	57.98	768.04	0	368	368	368	368	0	0	368	0	-
		沙窝村	295.89	2087.98	2395.63	0	522	526	51	51	0	0	51	0	**
		西河村	1582.89	3524.65	1657.74	0	646	631	384	384	0	0	384	0	**
		家佛堂村	322.44	1047.01	2145.27	0	725	725	725	640	0	0	640	85	-
		太平口村	0	0	65.94	54.31	531	523	523	0	0	0	0	523	-
		煤场村	324.84	3217.04	290.07	0	353	350	280	92	0	76	16	188	**
		化羊村	0	70.86	119.52	312.03	-	4900	4900	0	0	0	0	4900	-
		化丰村	0	1.1	229.18	56.71	-	550	550	0	0	0	0	550	-
		圭峰村	0	0	132.52	128.22	-	1420	1420	0	0	0	0	1420	-
		高冠村	0	0	304.78	389.9	-	2708	2708	0	0	0	0	2708	-

附表 1 鄂邑区秦岭生态环境保护区域涉及村庄列表

街办	村庄数量	行政村	涉及村域面积 (ha)				村域统计人口		涉及村庄实际居住人口					备注	
			核心保护区	重点保护区	一般保护区	建设控制地带	公安局户籍人口	七普	总计	秦岭范围人口			建控地带人口		
								常住人口		小计	核心	重点	一般		
林场	3	涝峪林场	5549.8	3707.92	174.42	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		宁西桦树坪林场	1206.5	503.75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
		太平林场	5629.75	3552.23	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
合计	47	-	19014.77	32075.55	22177.27	4938.91	-	69854	48109	3315	0	643	2672	44794	-

注：

- 1、户籍人口为公安部门统计口径数据，常住人口为第七次人口普查数据，实际居住人口为实际调研人口数据；
- 2、余下村、城傅村、王坊村、念庄村、石井村、庞新社区、西园社区、逍遥园社区8个行政村及社区不涉及村庄人口；
- 3、永联村、永兴村、教场村、东寨村、沙窝村已实施村庄搬迁，但目前仍有部分老年人口不愿搬迁留在山区内。
- 4、备注栏*表示该村庄不涉及秦岭保护区域内常住人口；**表示该村庄涉及秦岭保护区域内部分村域人口。

附表2 鄢邑区秦岭生态环境保护重点任务列表

序号	任务内容	牵头责任单位	实施期限	实施目标	备注
1	完善区、街道、村三级网格化保护体系	区秦岭保护局 (区林业局)	2021-2025	构建完善的区秦岭保护实施体系	-
2	鄢邑区秦岭生态环境保护“一站三中心”建成并投运	区秦岭保护局 (区林业局)	2021-2025	打造西安市秦岭沿线智慧管山示范地	-
3	建设森林防火物资储备库、森林防火半专业队营房、重点林区防火通道和森林防火基础设施建设	区秦岭保护局 (区林业局)	2021-2025	构建完善的森林防火设施体系	《市规划》要求
4	病虫害重点防控区的疫情监测普查、预防、疫情除治工作	区秦岭保护局 (区林业局)	2021-2025	林业有害生物受害率控制在4%以内	《市规划》要求
5	完成西安市下达的封山育林和人工造林补植任务	区秦岭保护局 (区林业局)	2021-2025	封山育林管理范围达到55000公顷；禁牧管理范围达到68000公顷	《市规划》要求
6	实施天然林生态保护工程	区秦岭保护局 (区林业局)	2021-2025	天然商品林保护范围达到5509.6公顷；核心保护区、重点保护区内森林保护面积比例达95%以上	《市规划》要求
7	开展秦岭野生动物植物本底调查	区秦岭保护局 (区林业局)	2021-2025	补充摸清秦岭生物多样性实际	《市规划》要求
8	组织实施峪口峪道综合治理工程	区秦岭保护局 (区林业局)	2021-2025	提升峪口峪道环境品质	《市规划》要求
9	编制相关村庄实用性规划	西安市自然资源和规划局鄢邑分局	2021-2025	对涉及秦岭保护核心区和重点保护区的村庄编制生态移民搬迁规划，从规划设计层面有效推进鄢邑区秦岭保护工作	《市规划》要求
10	制定村庄搬迁计划	西安市自然资源和规划局鄢邑分局	2021-2025	实现移民迁出一片、生态恢复一片的目标，实现人与自然和谐发展	《市规划》要求

附表2 鄢邑区秦岭生态环境保护重点任务列表

序号	任务内容	牵头责任单位	实施期限	实施目标	备注
		区分局			
11	完成涝峪教场石灰岩矿矿山地质环境治理工程	西安市自然资源和规划局鄢邑分局	2021-2025	建成1-2个矿山治理示范点，重点区域取得明显成效，实现秦岭矿山地质环境动态监测体系全覆盖，矿山治理率达75%以上	《市规划》要求
12	完成涝峪东流水铜矿矿山地质环境治理工程				
13	甘峪口、王过、东寨3个行政村污水处理设施全部建成投运，富村窑村的沼气池污水处理能力进一步提升	西安市生态环境局鄢邑分局 区水务局	2021-2025	生活污水有效治理行政村比例不低于80%	《市规划》要求
14	落实划定水源保护地内禁养区	西安市生态环境局鄢邑分局 区农业农村局	2021-2025	落实2.94平方公里的禁养管制	-
15	完成河湖划界规划，落实河道保护范围	区水务局	2021-2025	全面完成主要河流生态治理	-
16	开展水土保持工程	区水务局	2021-2025	水土流失治理率达到60%	《市规划》要求
17	所牵头的22个行政村的集中式污水处理设施全部建成	区水务局	2021-2025	生活污水有效治理行政村比例不低于80%	
18	实施鄢邑区秦岭美丽乡村建设，开展村庄绿化美化提升工程	区住建局	2021-2025	确立鄢邑区人居环境提升重点，以整体提升改造与控制引导相结合，加强村庄生态绿化空间建设，提升乡村生态品质，有效推动山区乡村人居点高质量发展，建设美丽宜居示范村	《市规划》要求
20	建立健全森林防灭火领导责任制，加强森林防火宣传	区应急管理局	2021-2025	森林火灾受害率控制在0.9%以内	《市规划》要求
21	敬德塔建筑修缮加固及周边风貌提升	区文化旅游局	2021-2025	针对敬德塔内古建筑进行建筑质量评估，开展必要的工程加固，并明确其紫线保护范围和外围控制地带	-
22	属地景区旅游环境容量预测及限容方案	区文化旅游局	2021-2025	确保景区旅游合理容量控制	-

附表2 鄢邑区秦岭生态环境保护重点任务列表

序号	任务内容	牵头责任单位	实施期限	实施目标	备注
23	补测文物单位2000坐标地理信息，并纳入秦岭智慧管控中心	区文化旅游局	2021-2025	补充摸清地区文物保护单位精确位置	-
24	划定重要文保资源的保护范围	区文化旅游局	2021-2025	补充文物保护空间管控要求	《市规划》要求
25	开展未定级文物单位评估评级	区文化旅游局	2021-2025	明确未定级文物下一步保护等级要求	《市规划》要求
26	开展农户户厕改造	区农业农村局	2021-2025	厕所全部达到无害化卫生厕所标准	《市规划》要求
27	开展细鳞鲑水产种质保护区的界碑、标志牌等设施建设	区农业农村局	2021-2025	加强细鳞鲑水产种质保护区的保护力度	-
28	改建安全隐患桥梁	区交通局	2021-2025	规避道路桥梁灾害隐患	-
29	设置垃圾分类宣传栏，开展果壳箱建设	区城管局	2021-2025	核心区和重点保护区内村庄生活垃圾就地无害化处理率达到100%；一般保护区和建设控制地带内村庄生活垃圾无害化处理率不低于80%	-
30	开展农村公厕改造	区城管局	2021-2025	厕所全部达到无害化卫生厕所标准	《市规划》要求

注：备注栏的《市规划》即：《西安市秦岭生态环境保护规划》。