

城步苗族自治县国家重点生态功能
区产业准入负面清单编制说明
(征求意见稿)

城步苗族自治县人民政府

二〇二五年四月

目录

一、工作开展情况	1
（一）工作背景	1
（二）工作原则	2
（三）工作内容	3
（四）工作进展	4
二、县域生态环境及产业发展情况	6
（一）生态环境现状	6
（二）产业发展现状	7
（三）产业发展规划	10
三、原产业准入负面清单自查评估情况	14
（一）原产业准入负面清单实施情况	14
（二）原负面清单实施成效	23
（三）评估结论	24
四、产业准入负面清单制定情况	26
（一）编制依据	26
（二）编制概况	27
（三）较原清单优化调整情况	40
五、意见与建议	42

一、工作开展情况

（一）工作背景

重点生态功能区产业准入负面清单制度是落实主体功能区战略的重要配套制度。《湖南省新增 19 个国家重点生态功能区产业准入负面清单（试行）》（湘发改规划〔2018〕972 号）印发实施以来，为城步苗族自治县（以下简称“城步县”）国家重点生态功能区的产业结构调整、生态环境改善、空间格局优化等发挥了重要作用。目前该规范性文件已到期失效，有必要重新制定发布城步县国家重点生态功能区产业准入负面清单。为贯彻落实《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18 号）、《中共湖南省委湖南省人民政府印发〈关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见〉的通知》（湘发〔2020〕9 号）等文件要求，更好推动主体功能区战略制度落地实施，根据《湖南省国土空间规划（2021—2035 年）》、《邵阳市国土空间规划（2021—2035 年）》、《城步苗族自治县国土空间规划（2021—2035 年）》和湖南省自然资源厅关于印发《湖南省重新制定国家重点生态功能区产业准入负面清单工作方案》的通知（湘自资发〔2025〕4 号）等有关要求，结合县域实际情况，制定城步县国家重点生态功能区产业准入负面清单。

（二）工作原则

国家重点生态功能区产业准入负面清单分为限制类和禁止类两种管控类型，通过明确各类型管控产业门类并提出相应管控要求，逐步约束和引导重点生态功能区县市区产业转型发展。

一是生态优先，绿色发展。践行绿水青山就是金山银山理念，守牢生态保护红线等红线底线，通过制定实施产业准入负面清单，有效管控禁止类和限制类产业，优化重点生态功能区产业结构和空间布局，推进生态产业化和产业生态化。

二是实事求是，统筹协调。基于城步县重点生态功能区自然资源禀赋、经济社会发展等情况，统筹考虑产业发展现状与趋势，协调解决原产业准入负面清单实施过程中存在的突出问题，全面衔接省、市有关产业和生态环境政策，注重区域统筹，发挥比较优势，因地制宜制定产业准入负面清单。

三是规划引领，精准管控。贯彻落实省、市、县“十四五”规划及相关产业专项规划，充分衔接省、市、县“十五五”规划，落实各级国土空间总体规划要求，在城步县制定产业准入负面清单。充分衔接市县国土空间总体规划确定的乡镇主体功能定位，以主体功能定位为重点生态功能区的乡镇为产业准入负面清单实施单元，对

县域实行差异化管控，防止全域“一刀切”。

四是分工协作，上下联动。在县人民政府领导下，县级有关单位依据职责分工，做好产业准入负面清单重新制定工作的指导、意见征求和实施监督工作。落实县自然资源局牵头，成立县国家重点生态功能区产业准入负面清单编制工作领导小组，稳妥有序组织开展城步县产业准入负面清单制定工作。

（三）工作内容

一是梳理相关规定和最新产业政策。全面梳理《产业结构调整指导目录(2024年本)》《市场准入负面清单(2022年版)》《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录(2024年本)》和《湖南省人民政府关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》(湘政发〔2020〕12号)等国、省相关政策及地方相关规划、政策等，摸清城步县自然资源禀赋、产业发展等实际情况。

二是开展原负面清单实施评估。在2023年完成的全省国家重点生态功能区产业准入负面清单实施评估工作基础上，结合国、省最新政策与相关要求，进一步深入分析负面清单实施中的问题及原因，提出解决措施。

三是重新制定负面清单。以原负面清单为基础，结合国、省最新政策要求，在全面分析矛盾冲突的基础上，统筹发展和安全，采用政策导向情况、生态安全情况、产业

资源情况、调整建议情况等评价指标，对县域相关产业发展的合理性进行分项评估，综合分析得出产业准入负面清单评价结果，提出产业准入负面清单管控类型与管控要求，以质量效益为先导，突出县域特色，注重产业差异化布局，形成国家重点生态功能区产业准入负面清单并充分征求有关方面意见。

（四）工作进展

1.工作部署

自《湖南省重新制定国家重点生态功能区产业准入负面清单工作方案》印发以来，县委县政府高度重视，马上组织召开专题会议并明确了由县自然资源局牵头，县级各职能部门协同配合，成立县国家重点生态功能区产业准入负面清单编制工作领导小组，全面启动重新制定产业准入负面清单工作。同时，确定了技术承担单位为湖南省第二测绘院，并要求技术单位立即组织技术力量进场，开展资料搜集，实地调研，原负面清单实施意见征求，自然资源禀赋梳理等前期工作。

2.前期工作

县自然资源局在2023年完成的全省国家重点生态功能区产业准入负面清单实施评估工作基础上，梳理了自《湖南省新增19个国家重点生态功能区产业准入负面清单（试行）》（湘发改规划〔2018〕972号）印发实施以

来的相关工作情况，形成了产业准入负面清单工作总结报告，并向县级各职能部门发出征求意见函，要求各单位根据自身职能职责和产业发展情况，认真梳理原负面清单实施情况，并对重新制定负面清单提出书面建议或意见。同时，省第二测绘院马上成立专家团队，深入县自然资源局、县发改局、县农业农村局和邵阳市生环局城步分局等职能部门，开展实施情况调研和相关资料收集工作。

3.清单编制

根据“湘自资发〔2025〕4号文”和3月19日省厅视频培训会的技术要求，省第二测绘院梳理相关产业政策，开展原负面清单实施评估，并根据各职能部门反馈的建议和意见，结合城步县自然资源禀赋，重新制定负面清单。截止目前，已完成城步县国家重点生态功能区产业准入负面清单及其编制说明的初步成果，并提交市级审查。

二、县域生态环境及产业发展情况

（一）生态环境现状

1.主体功能分区

落实《湖南省国土空间规划（2021—2035年）》关于城步县国家级重点生态功能区定位，结合资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果，细化乡镇主体功能分区，合理划分农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区，进一步完善配套政策，实施国土空间资源的差异化配置。

重点生态功能区主要包括丹口镇、五团镇、长安营镇、白毛坪镇、威溪乡、兰蓉乡和汀坪乡7个乡镇。主要承担水源涵养、水土保持和生物多样性维护等重要生态功能，关系全省或较大范围区域的生态安全，需要在国土空间开发中限制大规模高强度工业化城镇化开发，以保持并提高生态产品供给能力，筑牢全省“一江一湖三山四水”和城步县“一园多点、一水多带、一轴多廊”的生态保护格局。

2.生态环境分区管控

根据《邵阳市生态环境局关于发布邵阳市生态环境分区管控更新成果（2023版）的通知》（邵市生环函〔2024〕66号）文件要求，将城步县分为6个环境管控单元，并从空间布局约束、污染物排放管控、环境风险防控和资源开发效率要求4个方面落实具体的管控要求。环境管控单元

分区具体见下表。

表 2-1 城步县环境管控单元分区表

序号	类型	环境管控单元编号	涉及乡镇	单元面积 (Km ²)
1	优先保护单元	ZH43052910001	茅坪镇、儒林镇、汀坪乡	667.61
2		ZH43052910002	丹口镇、长安营镇	713.41
3		ZH43052910003	金紫乡、威溪乡、西岩镇	352.77
4		ZH43052910004	白毛坪镇、兰蓉乡	511.49
5		ZH43052910005	五团镇	196.03
5	重点管控单元	ZH43052920001	蒋坊乡、茅坪镇、儒林镇、汀坪乡	145.71

(二) 产业发展现状

城步苗族自治县立足生态资源禀赋，以“五香产业”（奶香、竹香、茶香、菜香、果香）为核心，构建了特色鲜明的现代农业体系，并延伸发展生态旅游、苗医药等新兴产业，形成了多产业协同发展的格局。

1.传统农业向现代化转型

奶业全链条发展。城步依托南山牧场 23 万亩草山资源，形成“南牛北羊”产业布局。南山牧业发展奶牛养殖，建成 16 个标准化牧场和机械化挤奶站，年奶产量 3.5 万吨；犏牧牧业专注奶山羊产业，通过“公司+农户+合作社”模式带动 2000 余人就业，并开发 AI 专家系统提升养殖效率。奶业年综合产值达 6 亿元。产品覆盖液态奶、奶粉等全系列，南山牧业乳制品畅销全国，犏牧羊奶粉通过智能化生产保障品质。

竹产业精深加工。全县竹林面积 41 万亩，通过 17 家竹木加工企业实现“全竹利用”。湖南南山金竹生态科技公司开发竹制餐具、牙刷手柄等环保产品，年消耗南竹 400 万根，产值 1.5 亿元。竹笋加工企业推出 30 余种罐头及休闲食品，产品销往北上广等地。

茶产业品牌化升级。城步峒茶、青钱柳茶获国家地理标志认证，种植面积达 3 万余亩。通过产学研合作（如湖南省茶叶研究所）提升技术，培育 50 家专业合作社，年产值 1.2 亿元，带动 4600 户增收。峒茶在国内外茶展屡获大奖，产品远销日本、法国等地。

2. 特色果蔬与延季蔬菜

高山果蔬规模化种植。利用高海拔气候优势，发展“夏延后”蔬菜（西红柿、辣椒等），种植面积 10.8 万亩，年产值 11.8 亿元。引进以色列滴灌技术和生物有机肥，实现精准化管理。水果产业以红美人柑橘、苗香梨、秋月梨为主，种植面积超 2000 亩，年产值超 32 亿元。冷链仓储设施（如商务部支持的 3 万吨冷库）延长销售周期，助农增收。

蜂蜜产业国际化拓展。城步蜂蜜入选全国名特优新农产品名录，年采蜜量 15 万公斤，开发“蜂舞南山”系列产品。高端雪花蜜售价达 3960 元/公斤，出口美国、日本等地，2024 年前 10 个月创汇 70 万美元。

3. 新兴产业崛起

苗医药传承与产业化。全县中药材种植面积 1.5 万亩，培育 3 家加工企业，年产值 2000 万元。通过职业中专课程培训、名苗医评选等活动推动人才传承，开发苗医药特色疗法（如苗药三伏贴），入选“中国苗医苗药之乡”培育计划。

生态旅游与民族文化融合。依托南山牧场、白云湖等生态资源发展旅游业，打造“六月六”山歌节等节庆 IP，吸引游客体验苗绣、吊脚楼等文化。苗绣等非遗与现代设计结合，形成文创产业链，带动乡村经济。

4.政策与科技赋能

政策支持。出台《“十四五”一特两辅特色主导产业发展规划》，商务部定点帮扶 41 个项目（如冷链物流、电商平台），累计投入 1.5 亿元，带动 1.2 万人就业。

科技驱动。与湖南农业大学、华中科技大学合作研发智能养殖系统、液体有机肥等技术，建成冷链仓储、电商物流园，推动农产品电商销售额 6.7 亿元

5.产业融合与社会效益

城步通过“党支部+合作社+农户”模式整合资源，2024 年预计农林牧渔业总产值 29.5 亿元，农产品加工业产值 154.1 亿元，带动近 5 万人增收。特色产业的集群效应显著，形成“土特产+科技+生态”的乡村振兴路径。

城步的产业发展不仅实现了资源高效利用，更通过品牌化、国际化战略将“苗乡特产”推向世界，成为湖南省特色农业与生态经济协同发展的典范。

（三）产业发展规划

城步苗族自治县依托生态资源禀赋和产业基础，提出以“五香产业”为核心、新兴产业协同发展的规划路径，旨在构建现代化产业体系，推动经济高质量发展。

1. 巩固提升传统优势产业

奶业全产业链升级。以南山牧场和彝牧公司为核心，打造“牧草种植—养殖—研发—加工—销售”的全产业链。规划建设标准化牧场、乳粉奶源基地及智能化加工体系，目标“十五五”期间奶业综合产值突破 10 亿元。通过“公司+农户+合作社”模式扩大养殖规模，推广奶山羊 AI 专家系统提升效率，并推动乳制品品牌国际化（如南山牧业学生奶、中老年奶粉等）。

竹产业精深加工与“以竹代塑”战略。依托 41 万亩竹林资源，构建“竹材初加工—半成品—精深加工—品牌渠道”全链体系。重点发展环保竹制餐具、竹工艺品等产品，扩大竹笋加工品类至 30 余种休闲食品，目标年产值达 1.5 亿元以上。通过引进 2-3 家竹制品加工企业，打造中西部竹制品综合开发示范基地，并拓展国际市场订单。

茶产业品牌化与科技赋能。推进“城步峒茶”、“青钱柳茶”地理标志品牌建设，联合湖南省茶叶研究所提升种植技术，规划新扩茶园至3万亩以上。通过培育市级茶叶龙头企业、筹建峒茶产业发展研究院，推动产品出口至日本、法国等地，目标年产值1.2亿元。

2. 培育壮大新兴产业

新能源产业集群化。以风、光电为核心，推进城步威溪风电场、光伏发电等项目，目标2030年新能源产值达10亿元。引入大唐华银、国电等企业打造省级新能源示范基地，并发展装配式建筑、绿色数字化建造等关联产业。

大健康与苗医药产业化。规划中药材种植基地6万亩，建立5个种植片区，培育1-2家加工企业（年产值500万元以上）。推动苗医药与现代康养结合，开发苗药三伏贴等特色疗法，建设南山国际康养小镇，打造中医药健康养老产业集群。

生态文旅融合工程。以南山国家公园为核心，整合苗绣、吊脚楼等民族文化资源，开发红色教育游、数字幻游剧场等新业态。推进巫江夜游、南山蒙古包度假区等12个文旅项目，目标通过“六月六山歌节”等节庆IP，提升文旅收入占比。

3. 区域协同与产业融合

湘西南桂北经济协作区建设。主动承接沿海产业转移，重点引入现代物流、生物医药、新一代信息技术等产业。通过城龙高速等交通网络对接桂北市场，升级商贸物流园、冷链物流枢纽，构建“农产品+电商+物流”体系。

城乡产业联动发展。以县城儒林镇为核心，茅坪镇（工业）、西岩镇（商贸物流）、长安营镇（奶业+旅游）等差异化分工，形成“1+3+5+X”城镇化结构。通过易地搬迁安置区与产业园“两区共建”，促进城乡资源互补。

4.科技与政策赋能

创新驱动战略。布局省级科研平台（如犇牧企业技术中心），推动奶业、竹制品等领域关键技术攻关。实施“智赋万企”行动，培育4家规模工业企业、2家省级专精特新企业，研发投入增长12%。

政策与资金支持。落实《“十四五”一特两辅产业发展规划》，通过商务部定点帮扶项目（如冷链物流、电商平台）投入1.5亿元。设立科技金融支持机制，扩大知识产权质押融资，发放知识价值信用贷款超1000万元。

5.可持续发展路径

生态优先与集约用地。严守生态红线，推广液体生物有机肥、滴灌技术等绿色农业模式。实施建设用地“严控增量、盘活存量”策略，促进产业园区与生态保护区协调发展。

乡村振兴与农民增收。通过“党支部+合作社+农户”模

式整合资源，目标带动 5 万人增收。发展高山延季蔬菜 20 万亩、“红美人”柑橘 1 万亩，建设 3 万吨冷链仓储延长销售周期，提升农产品附加值。

城步县产业规划以“生态+特色+科技”为核心逻辑，通过全产业链升级、区域协同和数字化赋能，构建“五香产业引领、新能源与大健康双轮驱动、文旅融合增值”的现代化产业体系。预计到 2030 年，全县农林牧渔业总产值突破 50 亿元，农产品加工业产值超 200 亿元，成为湘西南特色农业与生态经济协同发展的示范标杆。

三、原产业准入负面清单自查评估情况

（一）原产业准入负面清单实施情况

自负面清单实施以来，城步县人民政府认真贯彻落实省市人民政府一系列重大决策部署，积极推进产业发展，经过多年不懈努力，在牢牢把握国家重要先进制造业高地建设、新一轮西部大开发、湘南湘西承接产业转移示范区建设、五个“100”工程纵深推进等重大战略机遇，以发展生态工业、绿色工业为目标，着力推动奶制品深加工倍增工程、竹制品深加工提升工程、果蔬茶深加工创优工程、生物医药和新能源产业培育工程、新一代信息技术产业融合发展工程，提升产业现代化水平。

1. 农业

强化农业污染源控制，推动绿色农业发展。引领全县农业生产方式转变；严格农药、化肥、饲料管控，加强种植业面源污染综合防控和畜禽禁养区退养后续管理，整体推进畜禽粪污资源化利用，深入开展农药化肥减量行动；推进农用地土壤污染管控和修复利用；加强农村生活污水治理，逐步消除农村黑臭水体。

严守耕地保护红线，增强耕地质量建设。落实最严格的耕地保护制度，严守耕地保护红线，坚持藏粮于地、藏粮于技，坚决遏制耕地抛荒和“非农化”、基本农田“非粮化”；开展耕地质量提升，大力推进高标准农田建设、旱改水、土

地综合整治等工程，加强县内现有耕地质量建设，完善农业基础设施，并深入挖掘耕地后备资源潜力，拓展农业空间。

2.林业

始终紧紧盯住违反城步县林业产业准入负面清单的违法事项，结合中央环保督查，开展了一系列专项整治行动。严格落实管控清单，严格造林和更新、林木育种和育苗、木竹林产品采运、采集的管控要求，严把产业准入门槛，严守审批关，加强事前、事中、事后监督和执法检查，自清单发布后无一起违禁事件发生。

3.畜牧业

优化养殖产业布局，控制农业面源污染，保障生态环境，科学化定禁养区、限养区、适养区，科学布局规模养殖场和养殖小区，促进养殖业健康发展。

禁养区：包括饮用水水源一级保护区和二级保护区。

管控要求：禁养区内禁止建设畜禽养殖场、养殖小区。

禁养区内现有不符合要求的养殖场、养殖小区应在规定时限内依法关停或搬迁。限养区禁养区域向外延申 500 米内范围区域。国道、省道、铁路等交通主干道沿线两边外延 500 米范围内的区域。小二型以上水库正常蓄水位以上山脊线内 500 米陆域。集市、居民集中居住区、医院、学校周边 500 米范围区域。

在一定区域内限定畜禽养殖数量，禁止新建规模畜禽养殖场的区域。限养区内严格控制畜禽养殖总量，不得新建、扩建有污染物排放的养殖场，对已经存在的养殖业要压缩产能减少饲养量，依法进行必要的结构调整，积极推广农牧结合、资源利用等畜禽养殖污染生态化治理模式。

适养区：除禁养区、限养区以外，满足环境容量适合畜禽养殖的区域。适养区原则上作为畜禽养殖可养区，在适养区内从事畜禽养殖的建设项目，应当遵守国家有关建设项目环境保护管理的有关规定，开展环境影响评价，其畜禽排泄物综合利用及污染治理设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。

4.渔业

对城步县禁渔范围、禁渔期做出了科学合理的安排。禁止大中型水库电鱼、毒鱼、炸鱼和非法捕捞。

城步县规范禁捕天然水域垂钓行为，休闲垂钓应“一人一杆、一线、一钩（单钩）”，禁止“一人多杆、多线多钩、长线多钩、单线多钩”等方式；禁止利用船艇、排筏以及其它水上漂浮物进行垂钓；禁止使用各类探鱼设备和视频装置进行垂钓；禁止使用含有毒有害物质的钓饵、窝料和添加剂及鱼虾类活体水生生物饵料进行垂钓；误捕误钓小于最低可捕标准的幼体及禁捕品种鳊鱼、鮰鱼，必须及时放回原水体

（外来物种除外）；严禁休闲垂钓渔获物上市交易，有交易行为的视同非法捕捞。

5.采矿业

严格采石（砂）取土场使用林地监督管理。县自然资源、林业等主管部门加强对采石（砂）场、取土场的监管，对全县范围内所有采石（砂）场进行全面清查，对已经批准且位于本规划禁止范围内使用林地的采石（砂）取土场，应当依法退回。

严厉打击采石（砂）取土场非法侵占林地行为。县林业、自然资源等主管部门要建立日常巡查机制，畅通信息沟通渠道，采取卫星遥感等技术手段，及时发现未经批准和超界采石（砂）取土等非法侵占林地行为以及不恢复林业生产条件的行为。对发现的采石（砂）取土场非法侵占林地行为，要依法予以处罚，达到刑事立案标准的，要及时移送森林公安机关依法办理。

严格落实采石（砂）取土场林地恢复治理责任。对于采石（砂）取土场，不管是办临时还是永久占用林地手续，要按照“谁开采、谁治理、谁恢复”的原则，把落实恢复林业生产条件贯穿项目实施全过程，确保开采一块，治理一块，恢复一块。

城步县人民政府成立城步县集中整治非法采矿破坏生态环境专项行动工作领导小组，具体负责全县专项整治行动

的组织、协调、调度、督办、考评，按照“整顿一批，取缔关闭一批”的总体要求，通过集中整治、规范各类生产行为，达到如下开展专项集中打击，惩处违法犯罪，取缔非法开采，切实规范矿业（开采点）的无序开采；强化部门协作与责任落实，严厉打击破坏耕地、林地、环境等行为，增强保护意识，促进植被恢复；合理规划布局，扶持合法企业，建立巡查、监管长效机制，确保非法企业（开采点）的关闭与退出平稳有序，建立符合产业政策、规模开发适度、资源利用集约的矿产资源开发秩序等目标。积极推进土地综合整治和生态修复，将矿山生态修复内容纳入《城步县国土空间总体规划（2021-2035年）》。有序推进矿山达到省绿色矿山建设标准；新设和改扩建（整合、调整）、停产矿山及技改煤矿，按绿色矿山标准进行规划、建设，正式投产、复产和技改完成并通过验收一年之日起三个月内完成自评报告并申报省级绿色矿山。

结合矿山整合及转型升级要求，加强矿山开采的整合利用，引导小型、零散矿山逐步退出，并实施生态绿地，减少矿山开采对环境的破坏；对整合后的矿山，实施绿色矿山整治，防治矿山地质灾害，按照边开采、边恢复、边治理的原则，对矿山开采过程中产生地质灾害、土地破坏等问题，及时采取有效措施进行治理，推动绿色矿山建设转型升级；加大闭坑矿山、废弃矿山生态环境治理力度，将矿山生态环境

治理恢复与矿山公园建设、生态建设相结合；结合地方发展诉求，开展工矿废弃地调整再利用。

规范新建矿山生态保护准入要求,采矿权范围、工业广场、排土场、废石堆场、尾砂库、井筒等矿业活动及影响区，不得占用生态红线、各类自然保护地、城镇规划区和水源保护区。与生态廊道、铁路、高速公路、国道、省道、县道、民房、重要河流、堤坝、军事设施等应保持一定的安全距离。矿山开采应尽量避免对矿区水资源、水环境造成破坏，抽排废水达标排放率达 100%。开采应尽量避免对矿区土地资源、土石环境造成破坏，露天开采不得占用基本农田，地下开采不得破坏基本农田，废石、矸石、废土排放不得影响土石环境，地下开采废气必需达标排放。

矿山开采应采取有效措施避免产生矿山地质灾害。露天开采避免产生高陡边坡；地下开采避免造成采空区地面变形或岩溶塌陷、滑坡、泥石流等地质灾害。应建立环境问题监测与地质灾害应急预警机制，及时呈报监测的类型、频率、手段等数据。同时应符合其他法律法规规定的有关要求。矿山企业是矿山生态保护修复的责任主体，应按照“边生产、边修复、边治理”的要求，承担矿山地质环境保护、治理、恢复和监测责任，履行相关义务。

建立矿业权有序退出长效机制,采矿权人主动申请注销采矿权的，依法依规关闭退出。已设合法采矿权，由于公共

利益需要、产业政策调整原因需要退出的，按相关规定协商退出。已设采矿权未达到最低开采规模、安全生产、生态保护、最低“三率”指标等要求，以及采用国家明令淘汰采选技术方法的，责令限期整改，整改后仍未达到要求的，依法淘汰退出。

6.制造业

精简审批环节。在《湖南省工程建设项目审批工作指南》的基础上，进一步研究精减审批事项和条件，减少保留事项的前置条件。合并审批事项，按照方便企业和群众办事的原则，进一步协调工程建设项目审批权限，除重大项目和特殊项目外，对同类项目不同部门审批层级存在差异的审批事项，各部门要积极推动审批层级一体化，切实做到“哪一层级立项、项目后续报批所有手续就在哪一层级完成”。进一步转变管理方式，对能够用征求相关部门意见方式替代的审批事项，调整为政府内部协作事项；进一步调整审批时序，地震安全性评价在工程设计前完成即可，其他评估评价和取水许可等事项在开工前完成即可；进一步优化市政公用服务办理环节，将供水、供电、燃气、热力、排水、通信等市政公用基础设施报装提前到开工前办理，在工程施工阶段完成相关设施建设，竣工验收后直接办理接入事宜。市政公用服务单位依据审查合格的施工图等办理报装手续，不得要求建设单位重复委托相应市政专业图纸设计机构设计。社会投资项目

初步设计审批调整为规划设计方案审批环节的内部协作事项。

制定并实施区域评估细则，在各类开发区、工业园区和其他有条件的区域，推行由政府统一组织对压覆重要矿产资源、节能评估、环境影响评价、节能评价、地质灾害危险性评估、地震安全性评价、水资源论证、水土保持方案、取水许可、洪水影响评价、重大工程气候可行性论证、建设项目安全预评价等评估评价事项实行区域评估。实行区域评估的，政府相关部门应在土地出让或划拨前，告知建设单位相关建设要求。

7.电力业

电力项目严格落实管控清单，严格按照政府新一轮农网改造的要求落实，所有项目都经省能源局、省电力公司的可研、设计批复后方能依法开工建设，所有发电项目都来自规划库，选址尽量避开生态保护红线和永久基本农田保护线，严守审批关，加强事前、事中、事后监督，自清单发布后无一起违禁事件发生。

8.房地产业

城步县分区规划用途，城镇集中发展，城镇发展区主要分布在中心城区、县城、开发园区及镇区。城镇发展区内可以进行城镇开发和集中建设，实行“详细规划+规划许可”

的管制方式，按照城镇集中建设区、城镇弹性发展区、特别用途区进行分类管理。

按照居住区用地规划布局，严格准入房地产项目。一是在符合县城总体空间布局的前提下，根据现状情况，采取分散与集中布置相结合，实行房地产项目规模化，集中成组成团，居住用地布局与就业岗位同步协调平衡，重视因地制宜的组织生活就业，集中紧凑地组织房地产项目用地据点式开发，禁止成片蔓延式扩张，按照居民生活的不同层次要求，分级配置各级公共服务设施，使生活居住功能明确、建设有序、方便生活、便于管理。二是综合考虑县城总体用地布局，根据居民的不同消费层次和房地产开发等影响因素，规划结合地形和绿化，现采用居住小区居住组团布局模式，并在新一轮国土空间规划编制中，将采用居住街坊、五分钟生活圈、十分钟生活圈、十五分钟生活圈居住区分级布局，改善整体居住环境，打造生态山水城市的高质量居住环境。

严格项目审批。在项目落地与审批时，新建居住房严格实行“统一规划、合理布局、因地制宜、综合开发、配套建设”的原则，要求新开发居住用地要以建设设施完善、环境优美、各具特色的现代化居住园区和居住小区为目标，对现有居住用地通过整治，形成综合性居住片区，逐步改善其居住环境；在房地产开发项目审批过程中，严格禁止在非建设

用地上新建、改扩建房，同时加大执法力度，严把执法关，规范建房秩序。

9.公共设施管理业

自清单发布后无一起破坏生态环境，或在生态脆弱地区布局的旅游景区新建。

（二）原负面清单实施成效

据统计，城步县现有注册企业 4448 家，产业涉及国民经济 18 门类 76 大类 231 中类 419 小类。

1.限制类产业

原负面清单中涉及限制类 6 门类 12 大类 27 中类 43 小类的企业共计 996 家，其中 A0111 稻谷种植产业 108 家，A0122 油类种植产业 16 家，A0123 薯类种植产业 1 家，A0141 蔬菜种植产业 228 家，A0142 食用菌种植产业 8 家，A0152 葡萄种植产业 22 家，A0153 柑橘类种植产业 7 家，A0169 茶及其他饮料作物种植产业 23 家，A0190 其他农业产业 45 家，A0211 林木育种产业 10 家，A0212 林木育苗产业 16 家，A0220 造林和更新产业 14 家，A0241 木材采运产业 8 家，A0311 牛的饲养产业 105 家，A0313 猪的饲养产业 63 家，A0314 羊的饲养产业 92 家，A0321 鸡的饲养产业 71 家，A0322 鸭的饲养产业 12 家，A0323 鹅的饲养产业 3 家，A0412 内陆养殖产业 79 家，B1011 石灰石、石膏开采产业 6 家，B1012 建筑装饰用石开采产业 4 家，B1019 粘土及其他砂石开采产

业 8 家，C2110 木质家具制造产业 3 家，C3011 水泥制造产业 2 家，C3031 粘土砖瓦及建筑砌块制造产业 6 家，D4415 太阳能发电产业 9 家，K7010 房地产开发经营产业 27 家。

经调查核实，上述企业均严格按照限制类管控要求生产经营，特别是南山国家公园体制试点区范围内的原有企业已经全部关停。企业生产工艺和环保设施升级改造，清洁生产水平要达到国内先进水平。

2.禁止类产业

涉及原负面清单禁止类的 2 门类 4 大类 4 中类 4 小类的企业 3 家，均为 C2221 机制纸及纸板制。经核实，上述企业严格按照管控要求，非新建企业，均为 2018 年“972 号文”印发实施前已注册企业。详见表 3-1。

表 3-1 涉及原负面清单禁止类企业名录

行业代码	企业名称
C2221	城步苗族自治县银河纸业有限责任公司
C2221	城步苗族自治县文华造纸厂（普通合伙）
C2221	湖南绿能生物精炼科技有限公司

（三）评估结论

综合以上评价内容，城步县原国家重点生态功能区产业准入负面清单符合国家法律法规及相关技术标准要求，各行业执行情况符合城步县现有国家重点生态功能区产业准入负面清单要求。自 2018 年“972 号文”印发实施以来，各职能部门严格实施，生态环境得到有效保护及恢复国土空间保护开发格局得到优化，生态安全屏障进一步筑牢，生态环境

质量持续改善，民众生态文明价值观不断增强，进一步筑牢了当地生态安全屏障。产业高质量发展，项目准入更加严格，产业结构得到优化，工业提质转型加快，现代服务业繁荣兴盛，农业农村进入新发展阶段。因此城步县原产业准入负面清单自查评估结果为：良好。

四、产业准入负面清单制定情况

（一）编制依据

1. 《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）；
2. 《产业结构调整指导目录（2024年本）》；
3. 《市场准入负面清单（2022年版）》；
4. 《长江经济带发展负面清单指南（试行，2022年版）》；
5. 《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024年本）》；
6. 《中共中央办公厅国务院办公厅关于加强生态环境分区管控的意见》（2024年3月6日）；
7. 《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》（发改规划〔2016〕2205号）；
8. 湖南省自然资源厅关于印发《湖南省重新制定国家重点生态功能区产业准入负面清单工作方案》的通知（湘自资发〔2025〕4号）；
9. 《中共湖南省委湖南省人民政府印发〈关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见〉的通知》（湘发〔2020〕9号）；
10. 《湖南省国土空间规划（2021—2035年）》；
11. 《湖南省人民政府关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》（湘政发〔2020〕12号）；

12. 《湖南省国家重点生态功能区产业准入负面清单》
(湘发改规划〔2018〕373号)；

13. 《湖南省新增 19 个国家重点生态功能区产业准入
负面清单(试行)》(湘发改规划〔2018〕972号)；

14.《邵阳市国土空间规划(2021—2035年)》；

15.《城步苗族自治县国土空间规划(2021—2035年)》；

16. 其他国家、省与地方性政策文件。

(二) 编制概况

国家重点生态功能区产业准入负面清单分为限制类和禁止类两种管控类型。其中，限制类产业主要指不符合主体功能定位，工艺技术落后，不符合国家、省行业准入条件和规定，不利于资源节约集约利用、生态环保、产业结构优化升级，需要督促加快改造的生产能力、工艺技术、装备及产品。禁止类产业主要指不符合主体功能定位和有关法律法规规定，严重浪费资源、污染环境、不具备安全生产条件，产品质量低于国家规定或行业规定的最低标准等需要淘汰的落后工艺技术、装备及产品。

1. 管控重点

主要针对《国民经济行业分类》(GB/T4754-2017)中的第一产业(指农、林、牧、渔业)、第二产业(指采矿业，制造业，电力、热力、燃气及水生产和供应业，建筑业)、第三产业(指批发和零售业，房地产业，科学研究和技术服

务业，水利、环境和公共设施管理业），共9大产业门类，并将现有产业和具有区域资源要素禀赋的规划发展产业作为负面清单的管控重点。由国家规划布局的产业，如核力发电、航空运输业、跨流域调水工程等，不列入产业准入负面清单。县人民政府应依据《国民经济行业分类》（GB/T4754-2017）对产业类型进行规范，细化至小类，并注明分类代码，提高针对性和可操作性。

2.管控要求

产业准入负面清单制定应以《产业结构调整指导目录（2024年本）》（以下简称《指导目录》）为基础，结合各县市区所处国家重点生态功能区的发展方向和开发管制原则，统筹考虑法规政策要求、自然资源禀赋、产业发展实际等，充分衔接《市场准入负面清单（2022年版）》《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024年本）》《湖南省人民政府关于实施“三线一单”生态环境分区管控的意见》等，提出限制、禁止产业类型及管控要求，遵循以下原则。

（1）产业准入负面清单管控要求不低于《指导目录》

列入禁止类产业有：《指导目录》中淘汰类；《指导目录》中限制类，且与所处重点生态功能区主体功能定位和发展方向不相符合的产业；《指导目录》中鼓励类，但在本行政区不具备资源要素禀赋，且与所处重点生态功能区主体功能定位和发展方向不相符合的产业。管控要求为：列入禁止

类产业涉及的项目禁止新建、改扩建，现有企业提出关闭时限要求。列入限制类产业有：《指导目录》中限制类；《指导目录》中鼓励类，在本行政区具备一定资源要素禀赋，但与所处重点生态功能区主体功能定位和发展方向不相符合的产业。管控要求为：对于列入限制类产业的现有企业，提出生产工艺和环保设施升级改造，清洁生产水平提升，未入园的企业进入园区的管控要求；对于列入限制类产业的新建、改扩建，提出规模和生产工艺（应优于《指导目录》）、布局（应进入现有的、完成生态型改造的产业园区）、清洁生产水平（应达到国内先进水平）等管控要求。

（2）产业准入负面清单管控类型原则上应与原产业准入负面清单管控类型保持一致，属于国家战略性矿产等确需调整的，应严格组织论证并说明理由。

（3）与《指导目录》中限制类、淘汰类要求一致的，所涉及的产业不再在产业准入负面清单中重复列出。

3.综合评判体系和标准

从生态安全维护与经济社会发展两个维度，共设置政策导向情况、生态安全情况、产业资源情况、调整建议情况四项评价指标，对县域相关产业发展的合理性进行评估，综合叠加分析得出产业准入负面清单评价结果。各地可根据实际需要，合理减少或增加评价指标，提高科学性与可操作性。

（1）四项评价指标

政策导向情况。将相关产业与国省相关法律法规、产业政策、生态环境政策及地方性规划与政策有关要求进行比对，评估产业设置、工艺、环保等方面是否符合政策导向，评价结论为允许或不允许。

生态安全情况。一方面，应用资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果对产业所在县域的主导生态功能进行评价，区分形成水源涵养、水土保持、防风固沙和生物多样性维护等不同生态功能类型，然后对产业发展方向与主体生态功能的匹配度进行评价。另一方面，对相关产业发展对县域大气环境、水环境、土壤环境、森林环境、生物多样性等生态环境指标的影响效果进行评价。综合评价产业发展是否符合生态安全要求，评价结论为符合或不符合。

产业资源情况。将相关产业与国省产业发展战略、规划以及产业生产工艺有关标准、地方经济发展形势进行比对，并从是否属于国家或全省战略性部署或规划的产业、是否为地方支柱产业、产业生产工艺和环保设施是否满足国家标准要求三方面对产业资源的存在情况进行综合评价，评价结论为丰富、一般或稀少。

调整建议情况。全面收集市县有关单位、相关领域专家及利益主体对于产业准入负面清单的调整建议，综合评价调整建议的合规性与合理性，评价结论为是或否。

（2）综合评判

将各指标评价结论进行叠加分析，并分别对应形成继续保留型、调整类别型、优化规则型、调出清单型与调入清单型 5 类评估结果，详见表 4-1。

表 4-1 评价指标综合评判

政策导向	生态安全	产业资源	调整建议	评价结果
不允许	符合	丰富或一般	是/否	继续保留型
不允许	符合	稀少		
不允许	不符合	丰富或一般		
不允许	不符合	稀少		
允许	不符合	稀少		
允许	符合	丰富或一般	是	调整类别型
允许	符合	稀少		优化规则型
允许	不符合	丰富或一般		
允许	不符合	稀少		
允许	符合	丰富或一般		调出清单型
不允许	不符合	稀少		调入清单型

继续保留型。对于已纳入原产业准入负面清单，政策导向评价结论为不允许，或生态安全评价结论为不符合且产业资源情况稀少的产业，继续保留实施负面清单管控。

调整类别型。对于政策导向评价结论为允许，且生态安全与产业资源评价结论分别为符合、有（指丰富或一般，下同）的产业，可调整管控类型或调出产业准入负面清单。

优化规则型。对于政策导向评价结论为允许，但生态安全或产业资源评价结论为不符合、稀少的产业，可优化管控规则。

调出清单型。对于政策导向评价结论为允许，且生态安全与产业资源评价结论分别为符合、有的产业，可调整管控类型或调出产业准入负面清单。

调入清单型。对于未纳入原产业准入负面清单，但政策导向、生态安全、产业资源评价结论分别为不允许、不符合、稀少的产业，调整纳入产业准入负面清单管控。

4.综合评判结果

通过全面梳理国、省、市相关政策及规划，调研摸清城步县自然资源禀赋、产业发展等实际情况，并充分征求县级各职能部门意见，现对城步县产业准入负面清单评价如下，详见表 4-2。

表 4-2 城步苗族自治县国家重点生态功能区产业准入负面清单评价结果表

序号	类别	门类（代码及名称）	大类（代码及名称）	中类（代码及名称）	小类（代码及名称）	产业存在状况	评价因子				评价结果
							政策导向	生态安全	产业资源	调整建议	
1	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	011 谷物种植	0111 稻谷种植	现有主导产业	不允许	符合	丰富	否	继续保留型
2	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	012 豆类种植	0121 豆类种植	现有一般产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型
3	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	012 豆类种植	0122 油类种植	现有一般产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型
4	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	012 豆类种植	0123 薯类种植	现有一般产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型
5	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	013 棉、麻、糖、烟草种植	0131 棉花种植	现有一般产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型
6	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	013 棉、麻、糖、烟草种植	0134 烟草种植	现有一般产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型
7	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	014 蔬菜、食用菌及园艺作物种植	0141 蔬菜种植	现有一般产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型

序号	类别	门类（代码及名称）	大类（代码及名称）	中类（代码及名称）	小类（代码及名称）	产业存在状况	评价因子				评价结果
							政策导向	生态安全	产业资源	调整建议	
8	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	014 蔬菜、食用菌及园艺作物种植	0142 食用菌种植	现有一般产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型
9	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	015 水果种植	0152 葡萄种植	现有主导产业	不允许	符合	丰富	否	继续保留型
10	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	015 水果种植	0153 柑橘类种植	现有主导产业	不允许	符合	丰富	否	继续保留型
11	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	016 坚果、含油果、香料和饮料作物种植	0169 茶及其他饮料作物种植	现有主导产业	不允许	符合	丰富	否	继续保留型
12	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	017 中药材种植	0170 中药材种植	现有主导产业	不允许	符合	丰富	否	继续保留型
13	限制类	A 农、林、牧、渔业	01 农业	019 其他农业	0190 其他农业	现有一般产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型
14	限制类	A 农、林、牧、渔业	02 林业	021 林木育种和育苗	0211 林木育种	现有主导产业	不允许	符合	丰富	否	继续保留型
15	限制类	A 农、林、牧、渔业	02 林业	021 林木育种和育苗	0212 林木育苗	现有主导	不允许	符合	丰富	否	继续保留型

序号	类别	门类（代码及名称）	大类（代码及名称）	中类（代码及名称）	小类（代码及名称）	产业存在状况	评价因子				评价结果
							政策导向	生态安全	产业资源	调整建议	
						产业					
16	限制类	A 农、林、牧、渔业	02 林业	022 造林和更新	0220 造林和更新	现有主导产业	不允许	符合	丰富	否	继续保留型
17	限制类	A 农、林、牧、渔业	02 林业	024 木材和竹材采运	0241 木材采运	现有主导产业	不允许	不符合	丰富	否	继续保留型
18	限制类	A 农、林、牧、渔业	02 林业	024 木材和竹材采运	0242 竹材采运	现有一般产业	不允许	不符合	丰富	否	继续保留型
19	限制类	A 农、林、牧、渔业	02 林业	025 林产品采集	0251 木竹材林产品采集	现有一般产业	不允许	不符合	丰富	否	继续保留型
20	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	031 牲畜饲养	0311 牛的饲养	现有主导产业	不允许	不符合	丰富	否	继续保留型
21	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	031 牲畜饲养	0313 猪的饲养	现有主导产业	不允许	不符合	丰富	否	继续保留型
22	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	031 牲畜饲养	0314 羊的饲养	现有主导产业	不允许	不符合	丰富	否	继续保留型

序号	类别	门类（代码及名称）	大类（代码及名称）	中类（代码及名称）	小类（代码及名称）	产业存在状况	评价因子				评价结果
							政策导向	生态安全	产业资源	调整建议	
23	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	032 家禽饲养	0321 鸡的饲养	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
24	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	032 家禽饲养	0322 鸭的饲养	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
25	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	032 家禽饲养	0323 鹅的饲养	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
26	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	033 狩猎和捕捉动物	0330 狩猎和捕捉动物	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
27	限制类	A 农、林、牧、渔业	04 渔业	041 水产养殖	0412 内陆养殖	规划发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
28	限制类	A 农、林、牧、渔业	04 渔业	042 水产捕捞	0422 内陆捕捞	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
29	限制类	B 采矿业	10 非金属矿采选业	101 土砂石开采	1011 石灰石、石膏开采	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
30	限制类	B 采矿业	10 非金属矿采选业	101 土砂石开采	1012 建筑装饰用石开采	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型

序号	类别	门类（代码及名称）	大类（代码及名称）	中类（代码及名称）	小类（代码及名称）	产业存在状况	评价因子				评价结果
							政策导向	生态安全	产业资源	调整建议	
						产业					
31	限制类	B 采矿业	10 非金属矿采选业	101 土砂石开采	1019 粘土及其他砂石开采	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
32	限制类	C 制造业	20 木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	203 木制品制造	2033 地板制造	现有主导产业	不允许	不符合	丰富	否	继续保留型
33	限制类	C 制造业	21 家具制造业	211 木质家具制造	2110 木质家具制造	现有主导产业	不允许	不符合	丰富	否	继续保留型
34	限制类	C 制造业	21 家具制造业	212 竹、藤家具制造	2120 竹、藤家具制造	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
35	限制类	C 制造业	29 橡胶和塑料制品业	292 塑料制品业	2927 日用塑料制品制造	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
36	限制类	C 制造业	30 非金属矿物制品业	301 水泥、石灰和石膏制造	3011 水泥制造	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
37	限制类	C 制造业	30 非金属矿物制品业	303 砖瓦、石材等建筑材料制造	3031 粘土砖瓦及建筑砌块制造	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型

序号	类别	门类（代码及名称）	大类（代码及名称）	中类（代码及名称）	小类（代码及名称）	产业存在状况	评价因子				评价结果
							政策导向	生态安全	产业资源	调整建议	
38	限制类	D 电力、热力、燃气及水生产和供应业	44 电力、热力生产和供应业	441 电力生产	4412 水力发电	拟发展产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
39	限制类	D 电力、热力、燃气及水生产和供应业	44 电力、热力生产和供应业	441 电力生产	4414 风力发电	拟发展产业	不允许	符合	丰富	否	继续保留型
40	限制类	D 电力、热力、燃气及水生产和供应业	44 电力、热力生产和供应业	441 电力生产	4415 太阳能发电	现有一般产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型
41	限制类	K 房地产业	70 房地产业	701 房地产开发经营	7010 房地产开发经营	现有一般产业	允许	不符合	一般	是	优化规则型
42	限制类	N 水利、环境和公共设施管理业	78 公共设施管理业	785 公园和游览景区管理	7852 游览景区管理	拟发展产业	不允许	符合	一般	否	继续保留型
1	禁止类	B 采矿业	09 有色金属矿采选业	091 常用有色金属矿采选	0919 其他常用有色金属矿采选	拟发展产业	不允许	不符合	丰富	是	继续保留型
2	禁止类	C 制造业	22 造纸和纸制品业	222 造纸	2221 机制纸及纸板制造	现有一般产业	允许	符合	丰富	是	调出清单型

序号	类别	门类（代码及名称）	大类（代码及名称）	中类（代码及名称）	小类（代码及名称）	产业存在状况	评价因子				评价结果
							政策导向	生态安全	产业资源	调整建议	
3	禁止类	C 制造业	26 化学原料和化学制品制造业	266 专用化学产品制造	2662 专项化学用品制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
4	禁止类	C 制造业	31 黑色金属冶炼和压延加工业	315 铁合金冶炼	3150 铁合金冶炼	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型

（三）较原清单优化调整情况

根据综合评判结果，原负面清单限制类总计 42 项，其中继续保留型 41 项，优化规则型 1 项；禁止类总计 4 项，其中继续保留型 3 项，调出清单型 1 项。

1.调整类别型

C2221 机制纸及纸板制造，原管控要求均为“禁止新建”。根据国家《加快“以竹代塑”发展三年行动计划》和省政府《关于加快竹产业高质量发展的意见》等一系列政策，明确将竹浆造纸作为重点发展方向，鼓励竹浆造纸技术创新和绿色生产模式，推动林纸一体化发展和资源循环政策，支持企业建立原料林基地以降低对外依赖。邵阳市作为“中国竹乡”，已将城步县纳入竹产业核心发展区，故建议将该产业调出负面清单。

2.优化规则型

K7010 房地产开发经营，原管控要求为“1. 房地产开发项目必须在现有城镇总体规划建设用地范围内集中布局、据点式开发，禁止成片蔓延式扩张。2. 禁止高档别墅类房地产开发项目。3. 禁止在林地、草地上新建、改扩建房地产开发项目”。根据《关于促进房地产业健康发展的指导意见》，国家明确提出“优化住房供应结构，增加中高端商品住房供给，包括别墅产品”，故在符合国土空间规划和严格控制密度、容积率的前提下，适当发展生态、绿色、智能的

乡村别墅项目，符合乡村振兴战略和特色文旅的发展需求。故建议将原管控要求“1. 房地产开发项目必须在现有城镇总体规划建设用地范围内集中布局、据点式开发，禁止成片蔓延式扩张。2. 禁止在生态林地、草地上新建、改扩建房地产开发项目”，在保证生态安全的前提下，更好的支撑经济社会发展需求。

五、意见与建议

为适应政府职能转变和经济体制改革要求，采用重点生态功能区产业准入负面清单管理模式是未来趋势，对目前正在探索的几种管理模式需要进一步整合提升，特别应该重视以下几方面问题。

一是明确责任分工。机构改革后，重点生态功能区产业准入负面清单是国土空间规划的重要制度，但关于重点生态功能区产业准入负面清单的职责分工尚未明确，建议县级人民政府探索重点生态功能区产业准入负面清单的职责分工，省级人民政府明确各级政府、各职能部门在产业准入负面清单中的权利、责任，出台相关政策、法规规范考核、管理，以便于产业准入负面清单后续管理工作的推进。

二是坚持目标导向和问题导向。对具有重要生态环境功能的单元，应该重点阐明其功能和目标，并据此编制负面清单，禁止或限制不符合功能定位和环境目标的人类活动。对生态破坏和环境污染比较严重的单元，应该首先厘清目前存在的主要环境问题，根据问题编制负面清单，通过对不当人类活动的限制来解决问题、提升质量。

三是加大政策扶持和完善补偿机制。建议中央、省级财政进一步对国家重点生态功能区的财政、投资、生态补偿等政策支持，制定生态功能区转移支付差别化政策，加大对少数民族落后地区生态功能转移支付力度，及时制定出台生态

补偿领域政策法规，建立具有可操作性的生态补偿机制。

四是明确准入标准。市场准入属于“一次”准入，环境准入属于“二次”准入，主要作用是引导产业布局及其环保要求与区域资源环境条件相匹配。除了规定哪些空间不能开发之外，更要告诉市场主体进入特定空间需要满足什么资源环境要求。因此，产业准入标准必须明确，特别是污染物排放水平、清洁生产水平、资源利用效率等应尽量量化，通过明确的标准来过滤掉那些不符合要求的产业。

五是定期评估和动态更新。产业准入负面清单目前还处于探索期和建设期，对存在的问题要及时调整，不断增强其实用性。比如，准入单元的尺度是否合适，负面清单与产业政策是否协调，与其他环境管理制度之间是否衔接等都需要在实践过程中不断磨合、优化。此外，国土空间的开发与保护战略、规划等也在不断调整。因此，产业准入负面清单需要定期评估，动态更新。

六是纳入自然资源信息管理平台。既然市场准入负面清单与空间政策单元存在一一对应关系，就需要纳入相应的自然资源信息平台，具备空间查询和空间分析功能。基于这一平台，自然资源部门可根据拟建项目特点快速判断是否符合环境准入负面清单要求，从而提高环境管理效率。同时，基于这一平台，还可实时监控产业布局与环境质量之间的关系，及时对清单做出调整。

综上，城步县应继续严格按照重新制定的《城步县国家重点生态功能区产业准入负面清单》及国家相关产业准入规定要求执行到位，确保全县生态系统健康稳定，实现生态环境与经济发展共同进步。