

# 宁远县国家重点生态功能区产业 准入负面清单编制说明

宁远县人民政府  
二〇二五年六月

# 目录

一、工作开展情况 .....	1
（一）工作背景 .....	1
（二）工作原则 .....	1
（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 .....	9
三、原产业准入负面清单自查评估情况 .....	13
（一）原产业准入负面清单实施情况 .....	13
（二）原负面清单实施成效 .....	15
（三）存在问题与困难 .....	16
（四）评估结论 .....	19
四、产业准入负面清单制定情况 .....	21
（一）编制依据 .....	21
（二）编制概况 .....	22
（三）较原清单优化调整情况 .....	39
五、意见与建议 .....	48

## 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）印发实施以来，为宁远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宁远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）》《永州市国土空间总体规划（2021—2035年）》《宁远县国土空间总体规划（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，制定宁远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。**基于宁远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，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，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，稳妥有序开展宁远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，摸清宁远县自然资源禀赋、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，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）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，技术单位马上成立项目工作组，深入县自然资源局、县发改局、县市场监督管理局和永州市生环局宁远分局等职能部门，开展实施情况调研和相关资料收集工作。

### 3.清单编制

根据《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》和3月19日省厅视频培训会的技术要求，技术单位梳理相关产业政策，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，结合宁远县自然资源禀赋，重新制定负面清单。截至目前，已完成宁远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）》关于宁远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柏家坪镇、禾亭镇、九疑瑶族乡（含九疑山林场）、冷水镇（含雾云山林场）、鲤溪镇、棉花坪瑶族乡、清水桥镇、仁和镇、水市镇（含水市水库）、桐木漯瑶族乡、湾井镇、五龙山瑶族乡（含洋塘林场）及中和镇（含白云山林场）13 个乡镇。重点生态功能区要创新生态保护模式，实施产业准入与禁止限制目录制度，提高生态系统服务功能，增强生态产品生产能力，确保生态安全，筑牢全省“一江一湖三山四水”和永州市“一廊三屏多单元”的生态保护格局。

#### 2.生态环境分区管控

根据《永州市生态环境局关于发布永州市生态环境分区管控更新成果（2023 版）的通知》（永环发〔2024〕31 号）文件要求，将宁远县分为 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 宁远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 <sup>2</sup> )
1	优先保护单元	ZH43112610001	九疑瑶族乡、湾井镇	416.97
2		ZH43112610002	鲤溪镇、桐木漯瑶族乡、五龙山瑶族乡	388.63
4	重点管控单元	ZH43112620001	东溪街道、舜陵街道、桐山街道、文庙街道	230.37
5	一般管控单元	ZH43112630001	柏家坪镇、保安镇、棉花坪瑶族乡、清水桥镇、仁和镇	458.36
6		ZH43112630002	水市镇、天堂镇、中和镇	618.23
7		ZH43112630003	禾亭镇、冷水镇、太平镇	382.60

（二）产业发展现状

宁远县近年来以“产业培塑”行动为抓手，围绕“一主一特”（新能源新材料为主导、轻工纺织为特色）产业体系，通过招商引资、科技创新、政策扶持等措施，推动产业集群化、智能化发展，成为湘南地区产业升级的标杆。以下是具体现状分析：

1.主导产业：新能源新材料（锂电）

**全产业链布局。**宁远县已形成锂电池材料生产、设备制造、终端应用的全链条产业体系，涵盖隔膜、正负极材料、电解液、电芯等核心环节。目前集聚了湖南锂都、盛远、匠芯等 80 余家企业，2024 年产值突破 70 亿元，同比增长 15.25%。

其中湖南锂都新材料作为链主企业，年产固态电解质隔膜 8 亿平方米、正极材料 1 万吨，并联合中南大学研发钠电池技术，订单排至 2025 年 9 月，预计全年产值超 10 亿元。此外电解液与电芯企业，如万氟科技年产电解液 10 万吨直供宁德时代，鑫锐新能源电芯日产能达 30 万支，覆盖储能、3C 数码等领域。

**集群化发展目标。**2025 年锂电产业目标产值突破百亿元，计划新增生产线 10 条，带动上下游企业形成“链式效应”，并跻身湖南省“一核一极三辅”锂电产业布局核心区。

## 2.特色产业：轻工纺织（高尔夫）

**全产业链覆盖。**轻工纺织产业以高尔夫球具制造为特色，形成球头、杆身、握把、球包等全产业链，现有企业 57 家，年产值达 20 亿元。其中汇盛鞋业通过“5G+工业互联网”改造，生产效率提升 70%，实现 AGV 智能运输和数字化管理。产品远销欧美，年出口额占全县制造业出口总量的 30%以上。

**智能化升级。**推广“两化融合”贯标和数字化转型，全县规模工业企业智能化覆盖率达 37%，新增智能工位 18 个。

## 3.现代农业与文旅产业

**农业提质增效。**粮食与烤烟：2024 年粮食种植面积 72.88 万亩，产量 32.68 万吨；烤烟种植 7.91 万亩，收购烟叶 19.31 万担，连续 12 年居全省第二。特色养殖：九嶷山兔年出栏 179.2 万只，工厂化循环水养殖、肉鸽等产业快速发展，带

动农村人均可支配收入达 22744 元。

**文旅融合升级。**成功申办第四届永州旅游发展大会，依托舜帝陵、九嶷山等文旅资源，打造研学、生态旅游品牌，2024 年游客量同比增长 18%，文旅综合收入突破 50 亿元。

#### 4.政策支持与创新生态

**“产业培塑”行动。**基金招商：设立 5 亿元聚能创新产业基金，2024 年新签约工业项目 30 个，引资 51.55 亿元，包括京东物流智慧园、智造产业园等。降本增效：通过“风光互补”“以量换价”等政策，为企业减少电费 2100 万元，提供融资 12.6 亿元。

**数字基建赋能。**建成永州南部算力中心，降低企业数字化成本 45%，5G 基站达每万人 15.3 个，支撑“智赋万企”行动。推动“智改数转”，制造业数字化转型标杆企业数量居全省二类县区首位。

宁远县通过“一主一特”产业定位、全链条布局和政策创新，已形成以锂电为核心、多产业协同的发展格局，正加速向湘南经济强县迈进。

### （三）产业发展规划

根据永州市及宁远县最新发展规划和产业布局思路，锚定湘西南对接粤港澳大湾区的前沿阵地、大湘南重要交通枢纽、九嶷舜文化名城、大湘南重要中心城市的发展目标，结合“十四五”期间已取得的成果，在新的产业准入负面清单

实施周期内，特别是“十五五”期间，宁远县产业发展将围绕以下五大方向规划。

### 1.构建“一主一特”现代化产业体系

**新能源新材料（锂电）主导产业。**依托现有 117 家锂电企业，聚焦固态电池隔膜、正极材料等关键技术，推进湖南锂都产业园二期建设，目标 2030 年形成百亿级锂电产业集群。深化与湖南稀土新材料产业园合作，推动独居石综合利用技术突破，扩大技术优势，进一步巩固产业在新能源领域的核心地位。

**轻工纺织（高尔夫用品）特色产业。**建设宁远高尔夫运动装备产业园三期，形成涵盖球头、球杆、球包的全产业链，目标 2030 年总产值突破 500 亿元，带动就业超 1 万人。推广“5G+工业互联网”标杆工厂模式，推动企业智能化改造，如汇盛鞋业等企业生产效率提升 30%以上。

### 2.文旅康养产业全域升级

**打造九嶷山国际文旅品牌。**以九嶷山创建国家 5A 级景区为核心，推进热气球观光、马家村沙洲岛度假区等十大文旅项目，目标 2030 年旅游总收入突破 100 亿元。深化“文旅+节庆”融合，持续举办全球湘商祭舜大典、马拉松赛等活动，提升“舜德文化”国际影响力。

**发展生态康养新业态。**通过生态资源整合、政策规划引导、文旅融合创新，依托九嶷山为核心的生态康养产业体

系，深化与大湾区合作，完善康养服务链，目标成为湘南地区乃至全国知名的生态康养目的地。

### 3. 现代农业与乡村振兴深度融合

**粮食与特色农业提质增效。**巩固全省第二大烤烟生产基地地位，推进 7.3 万亩高标准农田建设，目标 2030 年粮食总产量稳定在 33 万吨以上。壮大九疑山兔、工厂化循环水养殖等特色产业，培育年产值超 10 亿元的农业龙头企业 5 家，打造“印象九嶷”区域公用品牌。

**农村改革与生态价值转化。**深化农村宅基地改革试点，推广“闲置宅基地六种盘活模式”，目标 2030 年村集体经济收入超 50 万元的行政村占比达 30%。开展林业碳汇交易试点，开发 24.7 万亩可交易碳汇资源，推动生态产品价值向经济价值转化。

### 4. 区域协同与开放枢纽建设

**打造永州南部经济轴心。**依托广清永高铁（勘察设计阶段）和邵永铁路建设，联动粤港澳大湾区，建设京东物流供应链基地，目标 2030 年物流年吞吐量超 50 万吨。深化“湘商回归”工程，重点引进智能装备、生物医药项目，设立 10 亿元产业引导基金，优化“舜（顺）心办”营商环境品牌。

**跨省文旅经济圈共建。**依托《贺州、清远、永州三省（区）三市跨区域民族文化旅游合作框架协议》，推出“湘桂始祖文化走廊”品牌，深化“文旅+教育”模式，持续加强农文

旅跨区域协作，助力乡村振兴提质增效。

## 5.创新驱动与绿色发展

**科技赋能产业升级。**建设永州南部算力中心，推动“智赋万企”行动，目标 2030 年新增省级以上创新平台 10 个，高新技术企业突破 100 家。投资 5.2 亿元建设宁远绿色能源新材料研究院，突破氢能制备、低镉水稻种植等关键技术。

**碳达峰碳中和行动。**实施能源绿色转型，目标 2030 年非化石能源消费占比达 45%，单位 GDP 能耗下降 15%，建成全省首个零碳示范园区。

## 6.政策创新与生态安全保障

**政策创新。**延续“链长制”，对锂电、文旅等产业给予 50%研发补贴，设立乡村振兴教研融合基地，年均培养技术人才 500 人。

**生态安全保障。**加强湘江源头生态保护，完成历史遗留矿山修复工程，建设南岭生物多样性保护区。

通过以上规划，预计到 2030 年宁远县 GDP 将突破 500 亿元，产业结构优化为 10:45:45，全面实现从“山区县”向“湘南区域增长极”的跨越升级。

### 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

宁远县地处南岭山地森林及生物多样性国家重点生态功能区，生态良好，资源丰富，全县森林覆盖率高，是湖南首个获得“中国气候宜居县”国家气候标志的县级行政区。宁远经济和社会发展主要依托现代农业、新型工业和旅游业等，负面清单的编制符合宁远县的资源要素禀赋和经济、社会发展实际，有利于保护和改善生态环境，保障生态产品的供给，推动宁远县“全力打造永州南部经济发展轴区域中心城市”战略目标，积极探索绿色、低碳、循环发展路径，促进经济发展与资源环境相协调的基本途径，不断提高经济发展质量、效益和水平。

宁远县原负面清单涉及农、林、牧、渔业、采矿业和制造业三大门类，涵盖了宁远现有一般产业和规划发展产业。为确保原负面清单得到有效贯彻实施，成立了宁远县国家重点生态功能区产业准入负面清单实施领导小组，并明确了相关部门的工作职责。对于限制类产业，负面清单要求部分产业严禁在生态保护红线划定区域内开发建设，如其他农业、羊的饲养、内陆捕捞、土砂石开采等；部分产业必须进入循环经济工业园区管理，如颜料制造、密封用填料及类似品制造、专用化学产品制造等。对于禁止类产业，负面清单里的产业属于现有产业的，禁止新建、改扩建，并在三年内逐步

退出市场，如：造林和更新、其他黑色金属矿采选和其他常用有色金属矿采选；对于拟发展产业，一律禁止新建，如棉印染精加工、毛染整精加工和丝印染精加工。全县严格遵守负面清单提出的开发管制要求，完善与负面清单实施相适应的审批清单、监管机制和激励惩戒办法，严把项目准入关，严格对申报项目进行审批、核准、备案，严禁不符合负面清单要求的项目建设实施，按时完成现有企业关停并转、改造升级、进园入区等工作。在历次中央、省环保督察中，取缔、关停了一批环保不达标、环境污染严重的企业和项目，有效地保护了生态环境，提高了人民群众的环保意识。

原负面清单正式下文实施后，宁远县制定了相关的配套政策，出台了《宁远县防范化解重大生态环境风险隐患“利剑”行动方案》、《宁远县大气污染防治攻坚行动计划》、《宁远县湘江保护和治理三年行动计划（2019-2021年）》、《宁远县畜禽养殖污染防治规划（2021-2025年）》等一系列政策文件。成立了宁远县生态环境质量考核工作领导小组，由市生环局宁远分局牵头，组织县发改、财政、自然资源、住建、水利、林业等部门积极开展生态环境质量绩效考核评估。严格按照资金管理办法对下拨宁远县国家重点生态功能区中央财政转移支付资金进行有效分配和管理，专款用于全县环境保护和污染治理项目建设。下一步宁远县将进一步明确产业发展政策导向、细化产业准入、完善产业空间布局、



完善和强化产业退出机制、加强产业发展的生态功能评估、建立产业发展的监管与监测体系、加强产业发展信息化体系建设。

## （二）原负面清单实施成效

据统计，宁远县现有注册企业 12835 家，产业涉及国民经济 18 门类 82 大类 294 中类 594 小类。

涉及原负面清单禁止类的 3 门类 6 大类 11 中类 11 小类的企业 21 家，其中 A0220 造林和更新产业 20 家，A0919 其他常用有色金属矿采选 1 家。经核实，造林和更新产业企业均严格按照禁止类管控要求，造林和更新产业未对生物质能源林定向培育与产业化，原有生物质能源林已予以取缔，退林还湿、还耕、还牧；其他常用有色金属矿采选企业为 2024 年新成立企业，位于宁远县桐山街道，非重点生态功能区。

涉及限制类 3 门类 5 大类 6 中类 13 小类的企业 302 家，其中 A0190 其他农业产业 222 家，A0314 羊的饲养产业 25 家，A0422 内陆捕捞产业 2 家，B1011 石灰石、石膏开采产业 11 家，B1012 建筑装饰用石开采 6 家，B1019 粘土及其他土砂石开采产业 36 家。

经核实，上述均严格按照限制类管控要求：其他农业产业均未在生态保护红线划定区域内开发建设农产品基地；羊的饲养产业均未采用放养方式，且未在生态保护红线划定区域内建设；内陆捕捞产业均未在冷江河、九嶷河、仁江河、

春水河等河流电鱼、药鱼、炸鱼和储运、保鲜、加工与综合利用等违法行为，且未在生态保护红线划定区域内建设；石灰石、石膏开采产业、建筑装饰用石开采、粘土及其他土砂石开采产业均未在生态保护红线划定区域内开采，且企业生产工艺和环保设施已完成升级改造，清洁生产水平要达到Ⅱ级（GB/T43329-2023），对企业节能减排各项指标量化评估考核，实行一票否决。

### （三）存在问题与困难

宁远县在重点生态功能区建设方面取得一定成绩的同时，但依然面临一些问题和困难。

#### （一）职责分工有待进一步明确

宁远县针对原产业准入负面清单中的各项产业及管控措施建立多个专项工作及工作专门小组，同时主体功能区规划已经融合至国土空间规划。但是各级行政部门难以形成合力推进产业准入负面清单的落地，对于主体功能区、国土空间规划的落地造成了一定限制，对于县级进行负面清单常态化监督和管控工作的推进造成一定困难。

产生上述问题的根本原因是宁远县对于原产业准入负面清单的管控权利、责任分散在自然资源、发展改革、农业农村、林业、生态环境保护等多个行政部门中，暂无成体系的常态化负面清单监督考核机制，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。

## （二）负面清单与县域发展规划衔接不足

根据宁远县建设永州南部经济发展轴区域中心城市，加快壮大“一主一特”产业战略目标，踔厉发展高尔夫用品特色产业。但原负面清单中“C1713 棉印染精加工”、“C1723 毛染整精加工”、“C1743 丝印染精加工”、“C1752 化纤织物染整精加工”均被设置为禁止类，对产业长远发展存在一定负面影响，且上述产业本就属于国家《产业指导目录》中的“鼓励类”，故建议将上述产业调出禁止类，纳入限制类清单。同时为保证相关企业生产工艺、环保设施及节能减排等清洁生产水平要达到Ⅱ级（GB/T43329-2023），建议相关企业全部进入园区管理，对各企业节能减排各项指标量化评估考核，实行一票否决。

## （三）区域协调性不足

负面清单应以区域功能定位和生态环境状况为基础，既要避免对不同区域“一刀切”，又要避免相同或相似区域“不一致”。但目前同一重点生态功能区范围内不同县域之间，或资源要素禀赋条件相近的县域之间仍存在协调性问题。例如，同处南岭山地森林及生物多样性生态功能区，永州宁远县将造林和更新列为禁止类产业，但永州双牌县、株洲炎陵县和郴州桂东县将其列为限制类产业；永州宁远县将其他黑色金属矿采选列为禁止类产业，但郴州宜章县、桂东县仍将其列为限制类产业；永州宁远县、郴州桂东县等多数县市将

轮胎制造列为禁止类产业，但永州蓝山县仅将其列为限制类产业。上述区域协调性问题，尤其是同一省份内，同类型生态功能区，不同市州之间（甚至同一市州内）的不一致性通常很难察觉，可能会导致同类型生态功能区清单管理、执法等标准不一的问题，影响全省或区域整体生态功能保护效果。

#### （四）管控标准缺失或不统一

限制类产业的管控标准缺失或不统一，限制类产业中对制造业的管控标准缺失。国家对制造业的要求是在工业园内布局，多数县域在制定产业准入负面清单过程中，对限制类制造业均提出“生产工艺、清洁生产水平须达到国内先进水平”等原则性要求，但实施过程中对入园产业的生产规模、环保设施等均缺少更加明确的管控标准和实施细则，导致部分产业园区污水处理厂、固体废物处置场等环保基础设施建设滞后等问题。此外，不同生态功能区的县域，甚至同一功能区内的不同县域，对同一限制类产业的管控标准不统一。以南岭山地森林及生物多样性生态功能区为例，位于该功能区内同属永州市行政区划内的宁远县、蓝山县均将其他农业列为限制类产业，但管控要求不同。宁远县管控要求“1、严禁在生态保护红线划定区域内开发建设农产品基地；2、县域内主要开发建设优质高效农业示范基地、休闲观光农业基地等。”；蓝山县则要求“限制转基因农作物大面积种植”。造成实施管控要求不一致的主要原因是，目前负面清单制度

的配套政策体系仍不完善，尤其是财政支撑不足以及因目前的绩效考评、财政转移支付政策等导致的负向激励作用，直接影响地方政府实施负面清单制度的执行能力。

#### （五）缺乏动态跟踪监管

负面清单是与区域经济社会发展紧密相关的开发系统，如何结合负面清单管理实践中出现的问题及区域生态环境变化、产业结构调整升级等情况进行动态更新响应，成为当前迫切需要解决的问题。而目前来看，原负面清单仍为静态的、固定的，且制定和实施过程中存在诸多问题，负面清单的动态跟踪、监督、反馈机制仍不健全，导致地方政府对原有清单形成路径依赖，工作固态化，不利于区域绿色转型发展。产生上述问题的根本原因是目前对负面清单制定原则中对不符合功能定位的产业较难统一科学量化，因此各地常常立足于自身经济发展实际需求和制度实施的可操作性来制定，难免导致各自为政、统筹协调性不足等问题。

#### （四）评估结论

综合以上评价内容，宁远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宁远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“373 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，生态文明价值观不断增强，进一步筑牢了生态安全屏障。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。因此宁远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. 《永州市国土空间总体规划(2021—2035年)》；

15. 《宁远县国土空间总体规划(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，调研摸清宁远县自然资源禀赋、产业发展等实际情况，宁远县现有41项产业与水源涵养型生态功能类型的政策导向与生态安全有冲突，详见表4-2。通过充分征求县级各职能部门意见，现对宁远县产业准入负面清单评价如下，详见表4-3。

表 4-2 宁远县现有产业分析评价表

序号	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)	建议主导生态功能类型	企业数量
1	A 农、林、牧、渔业	02 林业	024 木材和竹材采运	0241 木材采运	水源涵养型	8
2				0242 竹材采运	水源涵养型	2
3			025 林产品采集	0251 木竹材林产品采集	水源涵养型	1
4		03 畜牧业	031 牲畜饲养	0311 牛的饲养	水源涵养型	117
5				0313 猪的饲养	水源涵养型	183
6				0314 羊的饲养	水源涵养型	25
7			032 家禽饲养	0321 鸡的饲养	水源涵养型	50

序号	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)	建议主导生态功能类型	企业数量
8				0322 鸭的饲养	水源涵养型	24
9				0323 鹅的饲养	水源涵养型	2
10			033 狩猎和捕捉动物	0330 狩猎和捕捉动物	水源涵养型	6
11	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	水源涵养型	1
12		10 非金属矿采选业	101 土砂石开采	1011 石灰石、石膏开采	水源涵养型	11
13				1012 建筑装饰用石开采	水源涵养型	6
14				1019 粘土及其他土砂石开采	水源涵养型	36
15	C 制造业	13 农副食品加工业	135 屠宰及肉类加工	1351 牲畜屠宰	水源涵养型	3
16		15 酒、饮料和精制茶制造业	151 酒的制造	1512 白酒制造	水源涵养型	6
17		19 皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业	191 皮革鞣制加工	1910 皮革鞣制加工	水源涵养型	1
18		20 木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	201 木材加工	2011 锯材加工	水源涵养型	14
19				2019 其他木材加工	水源涵养型	33
20		22 造纸和纸制品业	222 造纸	2221 机制纸及纸板制造	水源涵养型	2
21				2223 加工纸制造	水源涵养型	1
22			223 纸制品制造	2231 纸和纸板容器制造	水源涵养型	4
23				2239 其他纸制品制造	水源涵养型	16
24		26 化学原料和化学制品制造业	263 农药制造	2632 生物化学农药及微生物农药制造	水源涵养型	1
25			264 涂料、油墨、颜料及类似产品制造	2641 涂料制造	水源涵养型	3

序号	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)	建议主导生态功能类型	企业数量
26		27 医药制造业	273 中药饮片加工	2730 中药饮片加工	水源涵养型	4
27			277 卫生材料及医药用品制造	2770 卫生材料及医药用品制造	水源涵养型	2
28		29 橡胶和塑料制品业	292 塑料制品业	2922 塑料板、管、型材制造	水源涵养型	7
29				2926 塑料包装箱及容器制造	水源涵养型	1
30				2927 日用塑料制品制造	水源涵养型	8
31		30 非金属矿物制品业	301 水泥、石灰和石膏制造	3011 水泥制造	水源涵养型	5
32			303 砖瓦、石材等建筑材料制造	3031 粘土砖瓦及建筑砌块制造	水源涵养型	18
33			307 陶瓷制品制造	3071 建筑陶瓷制品制造	水源涵养型	1
34		31 黑色金属冶炼和压延加工业	313 钢压延加工	3130 钢压延加工	水源涵养型	2
35		32 有色金属冶炼和压延加工业	321 常用有色金属冶炼	3212 铅锌冶炼	水源涵养型	1
36				3216 铝冶炼	水源涵养型	1
37		33 金属制品业	339 铸造及其他金属制品制造	3391 黑色金属铸造	水源涵养型	1
38	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	4411 火力发电	水源涵养型	4
39				4413 水力发电	水源涵养型	28
40				4415 风力发电	水源涵养型	10
41				4416 太阳能发电	水源涵养型	79

表 4-3 宁远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	019 其他农业	0190 其他农业	现有一般产业	不允许	不符合	丰富	否	继续保留型
2	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	031 畜牧饲养	0314 羊的饲养	现有一般产业	不允许	不符合	一般	否	继续保留型
3	限制类	A 农、林、牧、渔业	04 渔业	042 水产捕捞	0422 内陆捕捞	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
4	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	丰富	是	继续保留型
5	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	丰富	是	继续保留型
6	限制类	B 采矿业	10 非金属矿采选业	101 土砂石开采	1019 粘土及其他土砂石开采	现有一般产业	不允许	不符合	丰富	是	继续保留型
7	限制类	C 制造业	26 化学原料和化学制品制造业	264 涂料、油墨、颜料及类似产品制造	2643 颜料制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	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	C 制造业	26 化学原料和化学制品制造业	264 涂料、油墨、颜料及类似产品制造	2645 密封用填料及类似品制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
9	限制类	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
10	限制类	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	2663 林产化学产品制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
11	限制类	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	2665 环境污染处理专用药剂材料制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
12	限制类	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	2666 动物胶制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
13	限制类	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	2669 其他专用化学产品制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
14	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	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
15	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	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型

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	
						产业					
16	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	稀少	是	调入清单型
17	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	031 牲畜饲养	0311 牛的饲养	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
18	限制类	A 农、林、牧、渔业	03 畜牧业	031 牲畜饲养	0313 猪的饲养	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
19	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	稀少	是	调入清单型
20	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	稀少	是	调入清单型
21	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	稀少	是	调入清单型
22	限制类	C 制造业	13 农副食品加工业	135 屠宰及肉类加工	1351 牲畜屠宰	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型

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	
23	限制类	C 制造业	15 酒、饮料和精制茶制造业	151 酒的制造	1512 白酒制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
24	限制类	C 制造业	20 木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	201 木材加工	2011 锯材加工	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
25	限制类	C 制造业	20 木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	201 木材加工	2019 其他木材加工	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
26	限制类	C 制造业	26 化学原料和化学制品制造业	263 农药制造	2632 生物化学农药及微生物农药制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
27	限制类	C 制造业	26 化学原料和化学制品制造业	264 涂料、油墨、颜料及类似产品制造	2641 涂料制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
28	限制类	C 制造业	27 医药制造业	273 中药饮片加工	2730 中药饮片加工	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
29	限制类	C 制造业	27 医药制造业	277 卫生材料及医药用品制造	2770 卫生材料及医药用品制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型

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	
30	限制类	C 制造业	29 橡胶和塑料制品业	292 塑料制品业	2922 塑料板、管、型材制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
31	限制类	C 制造业	29 橡胶和塑料制品业	292 塑料制品业	2926 塑料包装箱及容器制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
32	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	稀少	是	调入清单型
33	限制类	C 制造业	33 金属制品业	339 铸造及其他金属制品制造	3391 黑色金属铸造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
34	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	4413 水力发电	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
35	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 风力发电	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型

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	
36	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	4416 太阳能发电	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
1	禁止类	A 农、林、牧、渔业	02 林业	022 造林和更新	0220 造林和更新	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
2	禁止类	B 采矿业	08 黑色金属矿采选业	089 其他黑色金属矿采选	0890 其他黑色金属矿采选	拟发展产业	允许	符合	一般	是	调整类别型
3	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	现有一般产业	允许	符合	一般	是	调整类别型
4	禁止类	C 制造业	17 纺织业	171 棉纺织及印染精加工	1713 棉印染精加工	拟发展产业	允许	符合	一般	是	调整类别型
5	禁止类	C 制造业	17 纺织业	172 毛纺织及染整精加工	1723 毛染整精加工	拟发展产业	允许	符合	一般	是	调整类别型
6	禁止类	C 制造业	17 纺织业	174 丝绢纺织及印染精加工	1743 丝印染精加工	拟发展产业	允许	符合	一般	是	调整类别型

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	
7	禁止类	C 制造业	17 纺织业	175 化纤织造及印染精加工	1752 化纤织物染整精加工	拟发展产业	允许	符合	一般	是	调整类别型
8	禁止类	C 制造业	26 化学原料和化学制品制造业	263 农药制造	2631 化学农药制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
9	禁止类	C 制造业	26 化学原料和化学制品制造业	264 涂料、油墨、颜料及类似产品制造	2644 染料制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
10	禁止类	C 制造业	26 化学原料和化学制品制造业	267 炸药、火工及焰火产品制造	2672 焰火、鞭炮产品制造	拟发展产业	不允许	不符合	稀少	否	继续保留型
11	禁止类	C 制造业	29 橡胶和塑料制品业	291 橡胶制品业	2911 轮胎制造	拟发展产业	允许	符合	一般	是	调整类别型
12	禁止类	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	稀少	是	调入清单型
13	禁止类	C 制造业	19 皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业	191 皮革鞣制加工	1910 皮革鞣制加工	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型

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	
14	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	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
15	禁止类	C 制造业	22 造纸和纸制品业	222 造纸	2223 加工纸制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
16	禁止类	C 制造业	22 造纸和纸制品业	223 纸制品制造	2231 纸和纸板容器制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
17	禁止类	C 制造业	22 造纸和纸制品业	223 纸制品制造	2239 其他纸制品制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
18	禁止类	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	稀少	是	调入清单型
19	禁止类	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	稀少	是	调入清单型
20	禁止类	C 制造业	30 非金属矿物制品业	307 陶瓷制品制造	3071 建筑陶瓷制品制造	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型

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	
21	禁止类	C 制造业	31 黑色金属冶炼和压延加工业	313 钢压延加工	3130 钢压延加工	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
22	禁止类	C 制造业	32 有色金属冶炼和压延加工业	321 常用有色金属冶炼	3212 铅锌冶炼	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
23	禁止类	C 制造业	32 有色金属冶炼和压延加工业	321 常用有色金属冶炼	3216 铝冶炼	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型
24	禁止类	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	4411 火力发电	现有一般产业	不允许	不符合	稀少	是	调入清单型



### （三）较原清单优化调整情况

根据综合评判结果，共分析评价限制类 36 项，其中继续保留型 13 项，调入清单型 23 项；禁止类 24 项，其中继续保留型 7 项，调整类别型 4 项，调入清单型 13 项。

#### 调整类别型：

C1713 棉印染精加工、C1723 毛染整精加工、C1743 丝印染精加工、C1752 化纤织物染整精加工，原管控要求为“禁止新建”。上述产业在《产业结构调整指导目录（2024 年本）》中为鼓励类，生态安全隐患小，且随着宁远高尔夫运动装备产业园已经初具规模，作为宁远县“一主一特”产业体系中的“特”，纺织精加工产业的配套入园符合县域经济发展需求。故建议将该项纳入限制类管理，并将管控要求细化为“1、要进入循环经济工业园区管理；2、企业生产工艺和环保设施要升级改造，清洁生产水平达到Ⅱ级（GB/T43329-2023）；3、对各企业节能减排各项指标量化评估考核，不达标的一票否决”。

#### 调入清单型：

根据宁远县水源涵养型国家重点生态功能区定位，建议将 A0241 木材采运等 23 个产业纳入限制类，A0330 狩猎和捕捉动物等 13 个产业纳入禁止类。详见表 4-4。

表 4-4 宁远县较原清单优化调整情况表

序号	小类（代码及名称）	管控类型	管控要求	依据
1	0241 木材采运	限制类	1.禁止林地非保护性采伐和生态公益林商业性采伐。 2.禁止天然林商业性采伐，不得将天然林改造为人工林。 3.水源涵养林、水土保持林、公益林等防护林不得采取除抚育、更新和低质低效林改造性质以外的采伐方式。	1.中共中央办公厅国务院办公厅印发《天然林保护修复制度方案》（2019 年） （七）建立天然林休养生息制度。全面停止天然林商业性采伐。 2.《国家林业和草原局关于加强“十四五”期间林木采伐管理的通知》（林资发〔2021〕112 号） 继续全面停止天然林商业性采伐，严格控制天然林皆伐改造不得将天然林改造为人工林。 3.《中华人民共和国水土保持法》 第二十二条林木采伐应当采用合理方式，严格控制皆伐；对水源涵养林、水土保持林、防风固沙林等防护林只能进行抚育和更新性质的采伐；对采伐区和集材道应当采取防止水土流失的措施，并在采伐后及时更新造林。
2	0242 竹材采运	限制类		
3	0251 木竹材林产品采集	限制类		
4	0311 牛的饲养	限制类	1.划定畜禽养殖禁养区、限养区、适养区。 2.结合“三区”划定方案提出管控要求。禁养区内严禁新建、扩建、改建各类畜禽规模养殖场；禁养区内现有的畜禽养殖场限期实现限时搬迁或关闭。限养区内禁止新建、改建、扩建各类畜禽养殖场，现有的畜禽养殖场要通过治理污染，各类污染物达标排放，并根据城镇发展实际，逐步实施关停。适养区内新建、扩建畜禽养殖场必须符合城镇环保规划、土地利用规划和“三区”划定方案，而且布局合理，选址适当。	1.湖南省人民政府办公厅关于印发《湖南省畜禽规模养殖污染防治规定》的通知（湘政办发〔2022〕46 号） 第十三条新建、改建、扩建畜禽养殖场应符合畜牧业发展规划、畜禽养殖污染防治规划，满足动物防疫条例，进行环境影响评价，实施雨污分流，建设与养殖规模相匹配的畜禽养殖粪污处理与资源化利用设施并确保正常运行。 未建设畜禽养殖粪污处理与资源化利用设施、自建的设施不合格或者未委托满足相关环保要求的第三方单位代为处理或利用的，畜禽养殖

序号	小类（代码及名称）	管控类型	管控要求	依据
			<p>3.坚持以草定畜，合理利用草原，不得超过草原行政主管部门核定的载畜量，保持草畜平衡。</p> <p>4.严禁在天然林地和生态公益林中的有林地上建设规模化生猪养殖场。</p>	<p>场不得投入生产或使用。</p> <p>2.《国家林业和草原局办公室关于生猪养殖使用林地有关问题的通知》（办资字〔2019〕163号） 森林关系国家的生态安全，严禁在天然林地、生态公益林中的有林地上进行规模化生猪养殖，生猪养殖应尽量利用原有养殖场地。</p> <p>3.《中华人民共和国草原法》 第三十三条草原承包经营者应当合理利用草原，不得超过草原行政主管部门核定的载畜量；草原承包经营者应当采取种植和储备饲草饲料、增加饲草饲料供应量、调剂处理牲畜、优化畜群结构、提高出栏率等措施，保持草畜平衡。</p>
5	0313 猪的饲养	限制类	<p>1.划定畜禽养殖禁养区、限养区、适养区。</p> <p>2.结合“三区”划定方案提出管控要求。禁养区内严禁新建、扩建、改建各类畜禽规模养殖场；禁养区内现有的畜禽养殖场限期实现限时搬迁或关闭。限养区内禁止新建、改建、扩建各类畜禽养殖场，现有的畜禽养殖场要通过治理污染，各类污染物达标排放，并根据城镇发展实际，逐步实施关停。</p> <p>适养区内新建、扩建畜禽养殖场必须符合城镇环保规划、土地利用规划和“三区”划定方案，而且布局合理，选址适当。</p> <p>3.坚持以草定畜，合理利用草原，不得超过草原行政主管部门核定的载畜量，保持草畜平衡。</p> <p>4.严禁在天然林地和生态公益林中的有林地上建设规模化生猪养殖场。</p>	<p>1.湖南省人民政府办公厅关于印发《湖南省畜禽规模养殖污染防治规定》的通知（湘政办发〔2022〕46号） 第十三条新建、改建、扩建畜禽养殖场应符合畜牧业发展规划、畜禽养殖污染防治规划，满足动物防疫条例，进行环境影响评价，实施雨污分流，建设与养殖规模相匹配的畜禽养殖粪污处理与资源化利用设施并确保正常运行。</p> <p>未建设畜禽养殖粪污处理与资源化利用设施、自建的设施不合格或者未委托满足相关环保要求的第三方单位代为处理或利用的，畜禽养殖场不得投入生产或使用。</p>
6	0321 鸡的饲养	限制类		<p>2.《国家林业和草原局办公室关于生猪养殖使用林地有关问题的通知》（办资字〔2019〕163号） 森林关系国家的生态安全，严禁在天然林地、生态公益林中的有林地</p>
7	0322 鸭的饲养	限制类		
8	0323 鹅的饲养	限制类		

序号	小类（代码及名称）	管控类型	管控要求	依据
				<p>上进行规模化生猪养殖，生猪养殖应当尽量利用原有养殖场地。</p> <p>3.《中华人民共和国草原法》 第三十三条草原承包经营者应当合理利用草原，不得超过草原行政主管部门核定的载畜量；草原承包经营者应当采取种植和储备饲草饲料、增加饲草饲料供应量、调剂处理牲畜、优化畜群结构、提高出栏率等措施，保持草畜平衡。</p>
9	1351 牲畜屠宰	限制类	<p>1.新建屠宰项目规模不得小于年屠宰生猪 15 万头或肉牛 1 万头或肉羊 15 万只或活禽 1000 万只（少数民族地区除外）。</p> <p>2.新建项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求不得低于国内先进水平。现有项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求未达到国内先进水平的，应逐步升级改造或关停。</p>	<p>《产业结构调整指导目录（2024 年本）》限制类： 年屠宰生猪 15 万头及以下、肉牛 1 万头及以下、肉羊 15 万只及以下、活禽 1000 万只及以下的屠宰建设项目（少数民族地区除外）。</p>
10	1512 白酒制造	限制类	<p>1.新建项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求不得低于国内先进水平。</p> <p>2.现有项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求未达到国内先进水平的，应逐步升级改造或关停。</p>	
11	2011 锯材加工	限制类	<p>1.禁止以优质林木为原料的一次性木制品与木制包装的生产和使用以及木竹加工综合利用率偏低的木竹加工项目。</p> <p>2.新建项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求不得低于国内先进水平。现有项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求未达到国内先进水平的，应逐步升级改造或关停。</p>	<p>《产业结构调整指导目录（2024 年本）》限制类： 6. 以优质林木为原料的一次性木制品与木制包装的生产和使用以及木竹加工综合利用率偏低的木竹加工项目。</p>
12	2019 其他木材加工	限制类		

序号	小类（代码及名称）	管控类型	管控要求	依据
13	2632 生物化学农药及微生物农药制造	限制类	1.距离长江湖南段和洞庭湖、湘江、资江、沅江、澧水干流岸线 1 公里范围内，严禁新建、扩建化工园区、化工生产项目。 2.对距离长江湖南段和洞庭湖、湘江、资江、沅江、澧水干流岸线 1 公里范围内的化工生产企业开展风险评估，关闭退出落后产能和安全环保不达标的化工生产企业。	1.湖南省发展和改革委员会关于加强“两高”项目节能审查的通知（湘发改环资〔2022〕163 号） 对经论证不符合产业规划、产业政策、“三线一单”、规划环评、产能置换、煤炭和能源消费减量替代以及污染物排放区域削减等要求的，企业投资项目不得核准;政府投资项目不得审批;备案项目要撤销备案。
14	2641 涂料制造	限制类	3.新建项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求不得低于国内先进水平。现有项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求未达到国内先进水平的，应逐步升级改造或关停。	2.湖南省人民政府办公厅关于印发《湖南省沿江化工企业搬迁改造实施方案》的通知（湘政办发〔2020〕11 号） 二、目标任务 （一）我省沿江岸线 1 公里范围内，严禁新建、扩建化工园区、化工生产项目；严禁现有合规化工园区在沿江岸线 1 公里范围内靠江扩建；安全环保达标的化工生产企业因生产需要可向背江一面逐步搬迁。
15	2730 中药饮片加工	限制类	1.禁止使用氯氟烃（CFCs）作为气雾剂、推进剂、抛射剂或分散剂的医药用品生产工艺。 2.新建项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求不得低于国内先进水平。现有项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求未达到国内先进水平的，应逐步升级改造或关停。	1.《产业结构调整指导目录（2024 年本）》淘汰类： 7. 使用氯氟烃（CFCs）作为气雾剂、推进剂、抛射剂或分散剂的医药用品生产工艺（根据国家履行国际公约总体计划要求进行淘汰）
16	2770 卫生材料及医药用品制造	限制类		

序号	小类（代码及名称）	管控类型	管控要求	依据
17	2922 塑料板、管、型材制造	限制类	1.距离长江湖南段和洞庭湖、湘江、资江、沅江、澧水干流岸线 1 公里范围内，严禁新建、扩建化工园区、化工生产项目。	1.湖南省人民政府办公厅关于印发《湖南省沿江化工企业搬迁改造实施方案》的通知（湘政办发〔2020〕11 号） 二、目标任务 （一）我省沿江岸线 1 公里范围内，严禁新建、扩建化工园区、化工生产项目；严禁现有合规化工园区在沿江岸线 1 公里范围内靠江扩建；安全环保达标的化工生产企业因生产需要可向背江一面逐步搬迁。
18	2926 塑料包装箱及容器制造	限制类	2.对距离长江湖南段和洞庭湖、湘江、资江、沅江、澧水干流岸线 1 公里范围内的化工生产企业开展风险评估，关闭退出落后产能和安全环保不达标的化工生产企业。 3.新建项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求不得低于国内先进水平。现有项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求未达到国内先进水平的，应逐步升级改造或关停	
19	2927 日用塑料制品制造	限制类		
20	3391 黑色金属铸造	限制类	1.新建项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求不得低于国内先进水平。 2.现有项目生产工艺、清洁生产水平、污染物排放要求未达到国内先进水平的，应逐步升级改造或关停。	
21	4413 水力发电	限制类	1.禁止占用永久基本农田、基本草原、I级保护林地，新建、扩建光伏发电项目；禁止占用耕地建设光伏方阵；禁止占用河道、湖泊、水库建设光伏电站、风力发电等项目。 2.禁止在滩涂、沼泽等湿地上建设光伏发电项目。 3.禁止占用生态保护红线、自然保护地、自然遗产地、国家	1.《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024 年本）》 二、限制类 1.在滩涂、沼泽等湿地上建设光伏发电项目。 三、禁止类 （四）占用永久基本农田、基本草原、I级保护林地和东北内蒙古重

序号	小类（代码及名称）	管控类型	管控要求	依据
22	4415 风力发电	限制类	公园、自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园、鸟类主要迁徙通道和迁徙地等建设风力发电项目。 4.在湖泊周边、水库库汉建设风电项目的，要科学论证，严格管控，不得布设在具有防洪、供水功能和水生态、水环境保护需求的区域，不得妨碍行洪通畅，不得危害水库大坝和堤防等水利设施安全，不得影响河势稳定和航运安全。 5.现有项目必须按照国家和省生态环境保护政策、产业政策有关要求完成生态修复、水土保持与环境治理。	点国有林区，新建、扩建光伏发电项目；占用耕地建设光伏方阵；占用河道、湖泊、水库建设光伏电站、风力发电等项目。 《风电场工程场址选择技术规范》（NBT10639-2021） 4.0.13.应避开生态保护红线、自然保护地、自然遗产地、国家公园、自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园、鸟类主要迁徙通道和迁徙地等区域。 2.《水利部关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》（水河湖〔2022〕216号） （五）严格管控各类水域岸线利用行为。河湖管理范围内的岸线整治修复、生态廊道建设、滩地生态治理、公共体育设施、渔业养殖设施、航运设施、航道整治工程、造（修、拆）船项目、文体活动等，依法按照洪水影响评价类审批或河道管理范围内特定活动审批事项办理许可手续。严禁以风雨廊桥等名义在河湖管理范围内开发建设房屋。城市建设和发展不得占用河道滩地。光伏电站、风力发电等项目不得在河道、湖泊、水库内建设。在湖泊周边、水库库汉建设光伏、风电项目的，要科学论证，严格管控，不得布设在具有防洪、供水功能和水生态、水环境保护需求的区域，不得妨碍行洪通畅，不得危害水库大坝和堤防等水利设施安全，不得影响河势稳定和航运安全。各省（自治区、直辖市）可结合实际依法依规对各类水域岸线利用行为作出具体规定。
23	4416 太阳能发电	限制类		

序号	小类（代码及名称）	管控类型	管控要求	依据
24	0330 狩猎和捕捉动物	禁止类	1.禁止猎捕野生动物，不得开展妨碍野生动物生息繁衍的活动，维护生物多样性和生态平衡。	
25	1910 皮革鞣制加工	禁止类	禁止新建、改扩建。现有企业在 2027 年 12 月 31 日前关停。	
26	2221 机制纸及纸板制造	禁止类	禁止新建、改扩建。现有企业在 2027 年 12 月 31 日前关停。	国家统计局网站 2016 年 9 月 9 日发布高耗水产业名录
27	2223 加工纸制造	禁止类		
28	2231 纸和纸板容器制造	禁止类		
29	2239 其他纸制品制造	禁止类		
30	3011 水泥制造	禁止类	禁止新建、改扩建。现有企业在 2027 年 12 月 31 日前关停。	《湖南省“两高”项目管理目录》（湘发改环资〔2021〕968 号）、国家统计局网站 2016 年 9 月 9 日发布高耗水产业名录
31	3031 粘	禁		



序号	小类（代码及名称）	管控类型	管控要求	依据
	土砖瓦及建筑砌块制造	止类		
32	3071 建筑陶瓷制品制造	禁止类		
33	3130 钢压延加工	禁止类	禁止新建、改扩建。现有企业在 2027 年 12 月 31 日前关停。	国家统计局网站 2016 年 9 月 9 日发布高耗水产业名录
34	3212 铅锌冶炼	禁止类	禁止新建、改扩建。现有企业在 2027 年 12 月 31 日前关停。	《湖南省“两高”项目管理目录》（湘发改环资〔2021〕968 号）、国家统计局网站 2016 年 9 月 9 日发布高耗水产业名录
35	3216 铝冶炼	禁止类		
36	4411 火力发电	禁止类	禁止新建、改扩建。现有企业在 2027 年 12 月 31 日前关停。	《湖南省“两高”项目管理目录》（湘发改环资〔2021〕968 号）、国家统计局网站 2016 年 9 月 9 日发布高耗水产业名录

## 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，宁远县应继续严格按照重新制定的《宁远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。