

“三区变两区”后自然公园有限人为活动空间度量探索

潘丽

贵州省城乡规划设计研究院

摘要：中共中央办公厅国务院办公厅连续印发两个《指导意见》，后自然资源部和国家林草局在进一步深化《指导意见》后也发布《关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期工作的函》，逐步明确以国家公园为主体的自然保护地体系施行“三区变两区”的分级管控要求。自然公园按一般控制区管理，根据各类自然公园现有的规范、规则、办法等，通过分析提出自然公园里有限人为活动空间，并细化“适度的参观旅游”项目类别，供下一步自然公园制定相关规则规范参考。

关键词：自然公园；一般控制区；人为活动；适度；参观旅游

2019年6月15日，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》（中办发〔2019〕42号），《指导意见》指出自然保护地是我国生态建设的核心载体，建立以国家公园为主体的自然保护地体系是贯彻习总书记生态文明思想的重大举措。对现有各类自然保护地开展综合评价，按照保护区域的自然属性、生态价值和管理目标进行梳理调整和归类，逐步形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地分类系统。《指导意见》同时明确自然保护地实行差别化管控，国家公园和自然保护区实行分区管控，原则上核心保护区内禁止人为活动，一般控制区内限制人为活动；自然公园原则上按一般控制区管理，限制人为活动。

2019年10月24日，中共中央办公厅 国务院办公厅又印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》（厅字〔2019〕48号），《指导意见》指出对自然保护地进行调整优化，评估调整后的自然保护地应划入生态保护红线。生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止开发性、生产性建设活动，在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

2020年2月10日，自然资源部和国家林草局进一步落实两个《指导意见》，发布《关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期工作的函》，指出自然公园根据资源禀赋和自然特征设立，原森林、湿地、地质、海洋、沙漠公园以及以自然公园景观为主要保护对象的原风景名胜区经科学评估后转为自然公园。水产种质资源保护区、自然保护小区、野生动物重要栖息地纳入自然公园管理。自然公园名称统一规范为“（风景、森林、湿地、地质、海洋、沙漠、草原、冰川）自然公园”。自然公园统一按一般控制区管理，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动；核心保护区允许开展的活动。零星的原住居民在不扩大现有建设用地和耕地规模前提下，允许修缮生产生活设施，保留生活必需种植、放牧、捕捞、养殖等活动。自然资源、生态环境监测和执法，包括水文水资源监测和涉水违法事件的查处等，灾害风险监测、灾害防治活动。经依法批准的非破坏性科学研究监测、标本采集。经依法批准的考古调查发掘和文物保护活动。适度的参观旅游及相关的必要公共设施建设。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建设、防洪和供水设施建设与运行维护；已有的合法水利、交通运输等设施运行和维护。战略性矿产资源基础地质调查和矿产远景调查等公益性工作；已依法设立的油气采矿权不在扩大生产区遇范围，以及矿泉水、地热采矿权在不扩大生产规划、不新增生产设施的条件下，继续开采活动；其他

矿业权停止勘查开采活动。确实难以避让的军事设施建设项目及重大军事演习活动。

通过以上国务院及国家相关部门制定的相关文件政策解读，可以很明确的是现有的风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、水产种质资源保护区等均划入自然公园，统一按照一般控制区进行管理，该区域主要允许开展的是不破坏生态功能的国计民生工程的有限人为活动。根据划入前各类型自然公园的功能定位及人类参与程度，均是可以开展适量的参观旅游活动。风景名胜区是目前自然公园体系里现有法律法规最健全完善的类型，风景名胜区坚持保护与利用并重，不仅包括自然景观和人文景观的保护内容，还包括游览服务设施、游赏安排、基础设施建设、游览交通体系等资源利用方面的安排。而森林公园、湿地公园、地质公园、水产种质资源保护区也比较一致，均围绕资源的保护与利用进行，均可有适量的人为活动参与其中，现进一步对比分析现行规程下各类自然公园的各个功能区人为活动正负面清单情况。

众所周知，自然界的资源空间组合状态较多，有独立成景的，有集中连片的，也有不同资源相邻的。自然公园中各类主要资源对象需要得到有效保护，划入最需严格保护的功能板块，随着资源分布其保护强度也随之降低，多以圈层式进行递减。如风景名胜区的一级保护区、森林公园的核心景观区和生态保育区、湿地公园的保育区和恢复重建区、地质公园的地质遗迹景观区、水产种质资源保护区的核心区等，可称为核心层，该层基本只进行不影响主要资源的必要游赏、科研、监测活动，以保护为主，开发次之。其次为风景名胜区的二级保护区、森林公园的一般游憩区、湿地公园的宣教展示区、地质公园的科普教育和自然生态区及人文景观区、水产种质资源保护区的实验区等，可称为中间层，该层可进行一定量的为旅游、科教服务的建设活动，但对其规模、体量等大多有限制，不得影响周围生态环境。最后为风景名胜区的三级保护区、森林公园的管理服务区、湿地公园的合理利用区、地质公园的综合服务区等，可称为外圈层，该层可进行的人为活动范畴较广，只要与自然公园主体功能相符的基本可以设置。

在《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》中提出加快推进自然保护地相关法律法规和制度建设，推动制定出台自然保护地法，研究提出各类自然公园的相关管理规定。国家公园体系建立后的自然公园均按一般控制区管理，不再分设等级的管控强度，根据自然资源部和国家林草局发布的《关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期工作的函》，一般控制区的管控强度较原自然公园各类法规更为严格，定性为仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，进一步加大了对自然公园的保护力度，为守住生态保护红线、构建国家生态安全屏障筑牢根基。自然公园在未来自然保护地体系中一定有自己的角色担当，是建立人与自然和谐相处的纽带与桥梁。“三区三线”的划定不是将人与自然（生态）相隔绝，而是构建人类命运共同体的和谐关系。我国社会的主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，在自然公园里可以进行适度的参观旅游及相关的必要公共设施建设，就延续并满足了人们寄情山水、科宣教育、运动健身的美好愿望。

本人从事规划10余年，又有两年行业行政主管部门工作经历，综合分析《风景名胜区总体规划标准》《国家级森林公园总体规划规范》《国家湿地公园总体规划导则》等自然公园

自然公园人为活动正面清单表

类型	功能分区	正面清单	负面清单
风景名胜区	一级保护区	必需的直接为风景游赏服务的相关设施	严禁建设与风景游赏和保护无关的设施，不得安排旅宿床位，减少居民点、居民数量与建设
	二级保护区	可以安排直接为风景游赏服务的相关设施	严格限制与风景游赏无关的建设，严格限制居民点的加建、扩建，应限制游览性交通以外的机动车辆进入本区
	三级保护区	可以安排旅宿设施和城乡建设内容	区内建设应控制建设功能、建设强度、建筑高度和形式等，与景观环境相协调
森林公园	核心景观区	必要的保护、解说、游览、休憩和安全、环卫、景区管护站等设施	不得建设住宿、餐饮、购物、娱乐等设施
	生态保育区	以生态保护修复为主	基本不进行开发建设、不对游客开放
	一般游憩区	可有少量旅游公路、停车场、宣教设施、娱乐设施、景区管护站及小规模的餐饮点、购物亭等。	无具体明确
	管理服务区	可设置入口管理区、游客中心、停车场和一定数量的住宿、餐饮、购物、娱乐等接待服务设施，以及必要的管理和职工生活用房。	无具体明确
湿地公园	保育区	开展保护、监测、科学研究等必需的保护管理活动	不得进行任何与湿地生态系统保护和管理无关的其他活动
	恢复重建区	开展培育和恢复湿地的相关活动	无具体明确
	宣教展示区	开展以生态展示、科普教育为主的宣教活动	无具体明确
	合理利用区	开展不损害湿地生态系统功能的生态体验及管理服务活动。	湿地公园内尽量不规划饮食、住宿和大型娱乐等设施。严禁在湿地公园内规划房地产开发项目、工业项目、高尔夫球场、城镇建设和其他企事业单位用地、有碍景观的农业生产用地等破坏湿地的建设项目。
地质公园	地质遗迹景观区	可划分为特级保护区（点）、一级保护区、二级保护区和三级保护区；特级保护区是地质公园内的核心保护区域，只允许经过批准的科研、管理人员进入开展保护和科研活动；一级保护区可以安置必要的游赏步道和相关设施，但必须与景观环境协调，要控制游客数量；二级、三级保护区属一般保护区，允许设立少量地学旅游服务设施，但必须限制与地学景观游赏无关的建筑，各项建设与设施应与景观环境协调。	可划分为特级保护区（点）、一级保护区、二级保护区和三级保护区；特级保护区是地质公园内的核心保护区域，不允许观光游客进入，不得设立任何建筑设施；一级保护区严禁机动车辆进入；二级、三级保护区属一般保护区，允许设立少量地学旅游服务设施，但必须限制与地学景观游赏无关的建筑，各项建设与设施应与景观环境协调。地质遗迹景观区不得进行任何与保护功能不相符的工程建设活动；不得进行矿产资源勘查、开发活动；不得设立宾馆、招待所、培训中心、疗养院等大型服务设施。
	科普教育区	可以设置公园博物馆、科普电影馆（影视厅）、地质科普广场、青少年科普教育基地、科普培训基地等	无具体明确
	自然生态区	无具体明确	无具体明确
	人文景观区	无具体明确	无具体明确
	综合服务区	可发展与旅游产业相关的服务业，控制其他产业。	不允许发展污染环境、破坏景观的产业
	居民点保留区	无具体明确	无具体明确
水产种质资源保护区	核心区	重点保护	无具体明确
	实验区	可开展水生生物资源增殖、科学研究	无具体明确

相关法规及政策文件，提出一般控制区适度旅游项目类别，仅供下一步自然公园制定相关规则规范参考。主要包括审美欣赏类：观光、揽胜、摄影、写生、仿古、鉴赏、品评、写作、创作；野外游憩类：散步、郊游、徒步、缆车、登山、攀岩、露营、探险、探洞、漂流、速降、骑奴、自驾游、观光小火车；科技教育类：考察、观测、科普科考、采集、宣传、纪念、文博展览、寻根回归；娱乐休闲类：游戏娱乐、拓展训练、演艺、茶饮、水上活动、垂钓、冰雪活动、草地活动、沙地活动；运动健身类：健身、体育运动、马拉松、其他体智技能运

动；休养保健类：度假、休养、疗养、温泉浴、海水浴、泥沙浴、森林浴；其他类：民俗节庆、社交聚会、购物商贸、劳作体验。

参考文献

[1]胡文友,秦勤,徐碧华.山区高速公路建设项目的景观影响评价研究[J].公路,2006(2):93-95.
 [2]王晓俊.美国风景资源管理系统及其方法[J].自然资源学报,1993(10):371-375.