

自然保护地整合优化主要问题与解决路径

——以银川市为例

沈乐尧

银川市规划编制研究中心

摘要：银川市在贯彻落实中央关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的决策部署、扎实推进自然保护地整合优化工作中发现，市域内原有各类自然保护地存在范围不清、交叉重叠、矛盾冲突等突出问题。整合优化利用最新基础数据，通过多方协调的工作方法，灵活解决各类矛盾问题，以满足国家明确的“保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变”要求。

关键词：自然保护地；整合优化；国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.22.021

自然保护地是生态建设的核心载体，在维护国家生态安全中居于首要地位。2019年6月，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》，明确要求建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护地体系^[1]。2020年年初，自然资源部、国家林业和草原局共同组织召开全国自然保护地整合优化、生态保护红线评估调整工作推进会，全面部署开展自然保护地整合优化工作。银川市按照国家和宁夏回族自治区有关要求，结合生态保护红线评估调整工作，统筹市域三区两县一市，加强区-市-县三级上下联动，积极开展自然保护地整合优化。在对市域范围内原有的自然保护区、湿地公园、沙漠公园、森林公园等各类自然保护地全面摸底调查基础上，深入分析原有各类自然保护地中存在的问题，以“保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变”为底线，按照“生态优先、应保尽保、科学评估、实事求是、统筹协调、做好衔接”的原则加以协调解决。

一、基本情况

银川市域范围内原划定生态保护红线面积为1615平方公里，其中，自然保护地面积约1445平方公里，占比达89%。通过去重、新增等方法整合优化后现有自然保护地19处，其中国家级9处，自治区级10处。包括自然保护区、森林公园、湿地公园、沙漠公园、地质公园、风景名胜区分6种类型。

二、存在的主要问题

银川市自然保护地整合优化工作开展时，发现由于原有各类自然保护地分属于不同层级、不同部门批准、设置和管理，其管理方式各不相同，管理手段也存在差异，造成了许多矛盾问题，经认真梳理分析，主要存在以下3种问题。

（一）部分自然保护地缺乏明确范围

受限于自然保护地设立时技术水平有限、测绘基础工作不扎实、上下衔接不充分、思想认识有偏差等因素，银川市某些自然保护地缺少准确的矢量范围数据，有的批准设立文件中只有总面积数据，有的四至等文字描述不够明晰，有的附图和实际边界有偏移、面积有误差，这些问题对自然保护地整合优化工作的开展造成了

极大的困难。例如，银川某国家级自然保护区，2015年国家林业局下发的批复面积数据与2016年在原环境保护部备案的矢量数据不一致，超出总体规划批复面积40平方公里。

（二）自然保护地之间交叉重叠

通过对有矢量边界范围的自然保护地进行叠加分析，银川市各类自然保护地之间存在5处重叠交叉，面积超过100平方公里，占自然保护地总面积的6%。这些重叠部分面积都有相应的批复文件依据，与缺乏明确范围的自然保护地类似，同样会造成落图困难。例如宁夏贺兰山自然保护区与宁夏贺兰山国家森林公园边界交叉重叠；灵武白芨滩国家级自然保护区与灵武白芨滩国家沙漠公园边界交叉重叠；沙湖自治区级自然保护区与沙湖自治区级风景名胜区分区范围重叠等。

（三）自然保护地与其他用地矛盾冲突

通过将有矢量边界范围的自然保护地与第三次国土调查阶段成果、原生态保护红线划定成果、永久基本农田划定成果、森林资源补充调查和林地确权数据、湿地产权确权调查数据、高分遥感影像以及城乡规划、专项规划等各类重要规划数据进行叠加分析，发现自然保护地内存在与城市建成区、产业园区、村庄、永久基本农田、耕地、集体人工商品林、采矿用地、重大基础设施项目用地等八大类用地矛盾冲突图斑。其中，与永久基本农田、人工商品林与自然保护地是主要冲突图斑。

三、各类问题的协调解决方法

（一）处理原则

1. 在不新增矛盾基础上确定边界

对于部分自然保护地缺乏明确边界范围的问题，银川市在摸清批复文件明确的大致范围基础上，以第三次国土调查阶段成果、各类空间性规划以及各专项现状调查数据为基础，以不新增用地矛盾为前提，结合高分遥感影像和历史资料将缺乏矢量范围边界的自然保护地落图落地。在落图过程中，充分利用资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果，科学确定自然保护地边界范围，尽可能将对生态保护极重要区和重要区划入自然保护地范围，确保自然保护地的生态功能和生态价值。

2. 按照国家政策要求协调矛盾冲突

对于自然保护地交叉重叠和矛盾冲突问题，需要先对交叉重叠的自然保护地进行去重和认定，将自然保护区功能分区由核心区、缓冲区、实验区转化为自然保护地核心保护区和一般控制区，将“三区”变“两区”，再根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果和“两区”范围，结合实际、科学判定永久基本农田、采矿用地、镇村等冲突区域是否调出。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》对协调三条控制线矛盾问题提出明确要求，其中许多要求也是协调自然

保护地矛盾冲突的重要依据。例如，文件明确需调整的永久基本农田、城市建成区、产业园区、村庄等按照“面积只增不减”的原则落实补划地块，确保自然保护地总面积不减少。文件还明确自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，一般控制区和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^[2]。

3. 结合实际对边界进行优化和补缺

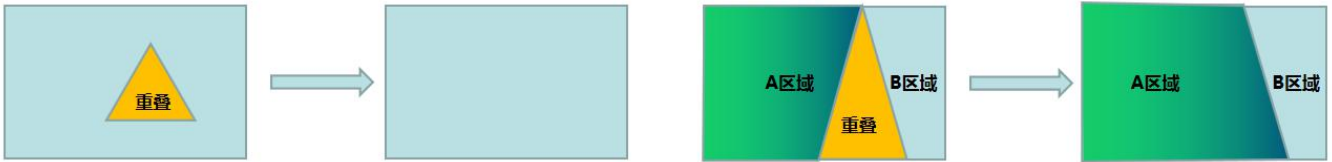
对保护空缺区在相关联的生态区域进行补缺，保证生态功能完整性；结合实际、解决矛盾、优化自然保护地范围及功能区；按照黄河流域生态保护和高质量发展要求，对已收回的黄河河滩地进行评估，将生态功能重要区域补划入自然保护地，确保自然保护地矛盾冲突区

有调出、经评价的新的生态功能区有调入。

(二) 具体方法

1. 范围去重

通过自然生态系统、自然资源禀赋基础研究和保护现状对比分析，以自然资源价值评估为依据，将交叉重叠的自然保护地进行整合。一类重叠是完全包含关系，即将“小”并入“大”。例如，宁夏贺兰山国家森林公园全部位于宁夏贺兰山国家级自然保护区范围内，故将贺兰山国家森林公园归并宁夏贺兰山国家级自然保护区。同理，将沙湖自治区级风景名胜区归并沙湖自治区级自然保护区；将银川黄河自治区级湿地公园并入宁夏银川黄河外滩国家湿地自然公园。另一类重叠是部分交叉，例如银川珍珠湖自治区级湿地自然公园与宁夏鹤泉湖国家湿地自然公园有交叉重叠，将重叠区域归并到级



范围去重示意图

别更高的自然保护地。

2. 处理冲突图斑

按照“科学评价、尊重历史、有效管控、生态优先、面积不减、便于落地”的原则，对银川市各类自然保护地内现存的城市建成区、村庄，以及各类自然保护地设立前批复的产业园区、耕地、集体人工商品林、矿业权、重大基础设施项目用地等各类用地矛盾冲突图斑逐一分析，确定调出图斑，并摸底补划区域，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

3. 科学补划

结合资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果，一是将市域范围内重新评估后具有生态保护价值、生物多样性保护价值的区域补划，二是将为了保持生态系统完整性、保持自然保护地不破碎，将自然保护地不连续区域补充划入自然保护地。例如，通过资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价结果及第三次国土调查阶段成果，发现市域内海子井地区芦苇成群、鸟类栖息繁殖且拥有丰富湿地资源，拟划入自然保护地、新设为宁东海子井自治区级湿地公园。此外，将黄河两岸滩涂湿地、河流湿地、沼泽湿地等补充到黄河周边的湿地自然公园中，保持其生态功能的系统性、连通性和完整性。

4. 确定分区

按照“自然保护区原核心区和原缓冲区转为自然保护区核心保护区，自然保护区原实验区以及自然公园转为一般控制区”的大原则^[3]，结合每一个自然保护区实际，细化分区，做好“三区”变“两区”工作。

四、自然保护地整合优化结果

经整合优化，自然保护地类型包括自然保护区、湿地自然公园、沙漠自然公园、森林自然公园、风景自然公园5个类型，包含森林生态系统、草原生态系统、荒漠生态系统、湿地生态系统四种自然生态系统。划定2国家级自然保护区和1自治区级自然保护区，分别是宁夏贺兰山国家级自然保护区、宁夏白芨滩国家级自然保

护区和沙湖自治区级自然保护区；划定国家级和自治区及自然公园16个，整合优化后自然保护地面积不减少。

整合优化工作完成后，还需进一步明晰管控细则，以指导基层落实自然保护地保护要求。这项工作关键是要对生态功能不造成破坏的有限8类人为活动进行清晰明确的界定，例如不破坏生态功能的适度参观旅游活动的中“适度”如何界定，可以建设的“相关的必要公共设施建设”的相关准入清单以及规模比例。又如，原有的风景名胜区被划入自然保护地后，需进一步明确风景名胜自然公园与风景名胜区管控有何不同。

五、结语与展望

有效解决现有自然保护地之间交叉重叠，能提高自然保护地管理效力，解决管理权责不清等问题，有利于系统保护森林和湿地生态系统，保护自然景观，保护生物多样性，巩固生态安全屏障，也是践行生态文明思想的重要举措。银川市认真贯彻落实中央有关要求，扎实推进自然保护地整合优化工作，协调解决了自然保护地内各类矛盾问题，形成银川市自然保护地整合优化方案，并且将整合优化后的自然保护地全部纳入了生态保护红线评估调整方案，为银川市建立以国土公园为主体的自然保护地体系打下了坚实的基础。未来，银川市将在此基础上，积极推进国家公园规划建设试点，按照国家公园建立标准和程序，努力将贺兰山国家级自然保护区创建为贺兰山国家公园，开展贺兰山国家公园建设前期研究评估，深入分析评估其维护生物多样性和防风固沙的重要生态功能，以贺兰山国家公园创建推动银川市自然保护地体系建设工作再上新台阶。

参考文献

[1] 《中共中央办公厅国务院办公厅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》。

[2] 《中共中央办公厅国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》。

[3] 《自然资源部国家林业和草原局关于做好自然保护区范围及功能分区优化调整前期有关工作的函》。