



•论坛•

关于自然保护地整合优化工作中几个关键问题的讨论与建议

崔国发*

北京林业大学生态与自然保护学院, 北京 100083

摘要: 自然保护地整合优化工作是建立以国家公园为主体的自然保护地体系的基础性工作, 是解决各类自然保护地各种矛盾冲突和历史遗留问题的重大历史性工作。我国自然保护地整合优化工作从2020年2月开始, 省级自然保护地整合优化预案逐步完善, 但最终形成一个具有科学性、合理性和可操作性的自然保护地整合优化预案还面临非常艰巨的任务。本文主要针对自然保护地分类分级分区、风景名胜区整合优化、生态保护红线衔接、永久基本农田调出等几个关键问题开展了系统分析和讨论, 认为: (1)以自然景观为主要风景资源和保护对象的风景名胜区, 可单独作为一个类别, 与自然保护区、自然公园并列; 主要风景资源是人文景观的风景区不宜列入自然保护地体系。(2)水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区、自然保护小区、野生动物重要栖息地的主要功能是自然保护, 应归类为自然保护区, 而不应归类为自然公园。(3)不应再新增“生态自然公园”类型; 不应把森林公园、地质公园、湿地公园等公园名称改为森林自然公园、地质自然公园、湿地自然公园。(4)如果自然保护区、自然公园、风景名胜区统一分为两级管理, 则应该是国家级、省级。国家级森林公园、国家级湿地公园、国家级草原公园等都不宜省略“级”字。(5)可参照国家公园管控区、功能区分层设置方法, 自然保护区、自然公园、风景名胜区等也可分层设置管控区、功能区。不应简单地把自然保护区核心区、缓冲区、实验区3个功能区直接转为核心保护区(即严格控制区)和一般控制区2个管控区。风景名胜区、自然公园不宜整体按一般控制区管理, 也可设置核心保护区(即严格控制区)。(6)应肯定以自然景观为主要风景资源和保护对象的风景名胜区在自然保护地体系中的分类地位和自然保护功能, 应一并纳入自然保护地整合优化预案中。(7)不宜把自然保护地整体划入生态保护红线, 而是把自然保护地内林地、草地、水域等土地利用类型中生态功能重要、生态环境敏感脆弱的“地块”划入生态保护红线。(8)自然保护地是一个地理单元, 也是生态空间、生产空间和生活空间的镶嵌体。永久基本农田是高质量耕地的“地块”, 保留在自然保护地内并不会改变其生产空间属性, 可不调出自然保护地。自然保护地法、国家公园法、自然保护区条例等的制修订宜充分考虑各类自然保护地发展历史和管理现状。

关键词: 自然保护地; 国家公园; 自然保护区; 风景名胜区; 自然公园; 整合优化

崔国发 (2023) 关于自然保护地整合优化工作中几个关键问题的讨论与建议. 生物多样性, 31, 22447. doi: 10.17520/biods.2022447.

Cui GF (2023) Discussion and suggestions on several key issues in the integration and optimization of protected areas. Biodiversity Science, 31, 22447. doi: 10.17520/biods.2022447.

Discussion and suggestions on several key issues in the integration and optimization of protected areas

Guofa Cui*

School of Ecology and Nature Conservation, Beijing Forestry University, Beijing 100083

ABSTRACT

Aims: The integration and optimization of protected areas represent fundamental endeavors aimed at establishing a comprehensive protected area system, with national parks as the central component. It also constitutes a significant historical initiative designed to address an array of conflicts in these protected areas and to rectify lingering historical problem. Since February 2020, the integration and optimization plan for consolidating and enhancing protected areas at

收稿日期: 2022-08-04; 接受日期: 2023-09-05

基金项目: 科技部第三次新疆综合科学考察课题(2021xjkk1206)

* 通讯作者 Author for correspondence. E-mail: fa6716@163.com

the provincial level has been gradually improved. However, the ultimate goal of crafting a well-considered, practical, and scientifically grounded strategy for the integration and optimization of protected areas remains a formidable challenge. This article proposes some suggestions for reference in the integration and optimization of protected areas.

Method: This paper provides comprehensive and systematic analysis and discussion of several pivotal issues, including the categories division, classification and zoning of protected areas, the integration and optimization of natural scenic areas, the connection of ecological conservation redlines, and the transfer out of permanent basic farmland.

Results: The following suggestions may be valuable: (1) Scenic areas featuring natural landscapes as their main scenic resources and protected objects should constitute a distinct category, separate from nature reserves and natural parks; Scenic areas whose main scenic resources are cultural landscapes should not be included from the protected areas system. (2) The main function of aquatic germplasm resources reserve, wild plant original habitat reserve, mini nature reserve, and important habitats of wild animals are nature preservation, categorizing them as nature reserves rather than natural parks. (3) The type of “ecological natural park” should not be introduced. The names of natural parks such as forest parks, geological parks, and wetland parks, should not be changed to forest natural parks, geological natural parks, or wetland natural parks. (4) In cases where nature reserves, natural parks, and scenic areas are divided into two levels of management, these levels should be national and provincial. The term “level” should not be omitted in names like national forest parks, national wetland parks, national grassland parks, etc. (5) Drawing inspiration from the tiered setup method of control areas and functional areas of national park, nature reserves, natural parks, scenic areas, etc., can also adopt a tiered approach from control areas and functional areas. The three functional areas of core area, buffer area and experimental area of nature reserve should not be simplified into two control areas: core protection area and general control area. Scenic areas and natural parks should not be managed as a single general control area, but core protection areas (i.e., strictly controlled areas) can also be established. (6) The classification status and nature protection function of scenic areas with natural landscape as the main scenic resources and protected subjects in the protected areas system should be acknowledged and included in the protected areas integration and optimization plan. (7) It is not appropriate to encompass the entire protected area within the ecological conservation redline. Instead, it is more suitable to include the “land plots” with significant ecological functions and sensitive and fragile eco-environment in the forest land, grassland, water areas, and other land types in the protected area into the ecological conservation redline. (8) The protected area represents a geographical unit and a mosaic of ecological space, production space and living space. Permanent basic farmland is a “plot” of high-quality cultivated land, and its production space attribute remains unchanged if it is retained within the protected area. Therefore, it cannot be removed from the protected area.

Conclusion: The approval of the integration and optimization plan for natural reserves, as well as the revision of the Protected Areas Law, National Parks Law, and Nature Reserve Regulations, should take into thorough account the development history and management status of various types of natural reserves.

Key words: protected area; national park; nature reserve; scenic area; natural park; integration and optimization

自然保护区整合优化工作是建立以国家公园为主体的自然保护区体系的基础性工作,是解决各类自然保护区各种矛盾冲突和历史遗留问题的重大历史性工作。2019年6月中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于建立以国家公园为主体的自然保护区体系的指导意见》(以下简称《自然保护区体系指导意见》),提出的总目标之一是到2025年完成自然保护区整合归并优化。近年来各级自然保护区主管部门及工作专班做了巨量工作,省级自然保护区整合优化预案逐步得到完善。但是,自然保护区整合优化是一项极其复杂的系统工程,面临诸多历史遗留问题、多重矛盾冲突和多方利益诉求。同时,风景名胜区体系整体保留、整合优化的自然保护区划入生态保护红线、永久基本农田优先划定等

要求给自然保护区整合优化工作带来巨大影响。现在看来,形成一个具有科学性、合理性和可操作性的自然保护区整合优化方案还面临非常艰巨的挑战。本着尊重历史、着眼未来、实事求是的原则,笔者针对几个关键问题提出一些思考和建议。

1 自然保护区分类和定名

1.1 自然保护区分类问题

《自然保护区体系指导意见》提出,我国将自然保护区按生态价值和保护强度高低依次分为3类,即国家公园、自然保护区、自然公园;对自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、冰川公园、草原公园、沙漠公园、草原风景区、水产种质资源保护区、野生植物原生境保

保护区(点)、自然保护小区、野生动物重要栖息地等15个类型自然保护地进行归类,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;同时明确“各地区各部门不得自行设立新的自然保护地类型”。

关于自然保护地体系15个类型中的水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区(点)、自然保护小区、野生动物重要栖息地,它们的主导功能是自然保护,属于广义自然保护区范畴,可考虑划入自然保护区类别。特别是自然保护小区,2001年12月21日原国家林业局组织启动实施的《全国野生动植物保护及自然保护区建设工程总体规划(2001-2050)》,将其作为自然保护区的补充,明确了其生态地位和建设目标。自然保护小区主要功能是保护生态环境,并不是为了游憩休闲。

国家级风景名胜区设立和“总体规划”由国务院审批,国家级风景名胜区“详细规划”由国务院风景名胜区主管部门审批。而国家级自然保护区设立由国务院审批,国家级自然保护区总体规划由国务院自然保护区主管部门审批。同时,违反《风景名胜区条例》(2016年修订版)最高罚款100万元,而违反《中华人民共和国自然保护区条例》(2017年修订版)最高罚款是1万元。从总体规划审批部门和违规处罚来看,风景名胜区保护强度不低于自然保护区。森林公园、湿地公园等自然公园目前都没有专门的条例,其保护强度显然低于风景名胜区、自然保护区。因此,应遵循“按照同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则”整合优化风景名胜区;不宜把以自然景观为主要保护对象的风景区转为自然公园。众所周知,黄山、泰山、衡山、镜泊湖等国家级风景名胜区不仅拥有自然景观、人文景观等风景资源,而且发挥着重要的自然保护功能。很多国家级风景名胜区具备“自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集”等特征,国民认同度高。风景名胜区的历史文化地位、自然保护地位、经济社会地位都很重要,故可考虑把以自然景观为主要风景资源和保护对象的风景区单独作为一类,与自然保护区、自然公园并列。森林公园、地质公园、海洋公园、湿地公园、沙漠公园、草原公园等归类为自然公园,这点不存在争议;冰川公园、草原风景区这两

个类型目前尚不存在,可考虑建立冰川公园。

1.2 自然保护地定名问题

自然保护地定名也需遵循“各地区各部门不得自行设立新的自然保护地类型”的原则。如果将以自然景观为主要保护对象的风景区转为自然公园,或将自然公园名称统一为(风景、森林、湿地、地质、海洋、沙漠、草原、冰川等)自然公园,其更改后的名称与《自然保护地体系指导意见》中15个类型自然保护地的名称不匹配。我国1982年设立第一批风景名胜区、森林公园,自此以后陆续设立了地质公园、湿地公园、海洋公园等,自然保护地管理行业、社会各界及广大群众都已经熟知了这些名称,任意更改名称将造成混乱。把风景名胜区改为“风景自然公园”匪夷所思,把森林公园、湿地公园、海洋公园等改为“森林自然公园”“湿地自然公园”“海洋自然公园”更是画蛇添足的做法,词语搭配也不通顺。森林公园、湿地公园、海洋公园等是自然公园类别中的类型,人们很容易理解和接受。

另外,在各类自然保护地命名中,国家级自然保护地的“级”字常常被省掉。笔者认为,除了国家公园可以省略“级”字外,国家级森林公园、国家级湿地公园、国家级草原公园等都不应省略“级”字,避免干扰社会各界和广大群众对国家公园的理解。

2 自然保护地分级与定级

2.1 自然保护地分级问题

2019年前,不同类型的自然保护地归属不同的行政部门,分级数量并不一致。自然保护区分为国家级、省级、市级和县级4个级别。风景名胜区划分为国家级、省级2个级别。森林公园分为国家级、省级、市县级3个级别。地质公园、湿地公园、水产种质资源保护区等分为国家级、省级2个级别。《自然保护地分类分级》(LY/T 3291-2021)规定“自然保护地实行两级设立、分级管理,分为国家级、地方级2个管理层级”。但是,这个“地方级”是不明确的,地方政府还有4个级别,即省级政府(含自治区、直辖市)、市级政府(含地级市、自治州、行政公署等)、县级政府(含县级市、自治县、旗、自治旗等)、乡级政府(含民族乡、镇、苏木等)。因此,如果把自然保护地管理层级定为两级,应该是国家级、省级。但取消市级、县级自然保护区的做法目

前存在很大争议。另外，还需进一步明确“市县级森林公园”如何处理，是升级为省级还是不再保留？

2.2 不同类型自然保护地整合后定级问题

建立自然保护地体系基础工作就是整合交叉重叠的自然保护地，解决自然保护地交叉、空间重叠的问题，“按照同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则进行整合”。当国家级和省级自然保护区与风景名胜区、地质公园、森林公园、海洋公园、湿地公园、冰川公园、草原公园、沙漠公园、草原风景区、水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区(点)、自然保护小区、野生动物重要栖息地等各类自然保护地交叉重叠时，如果保留国家级和省级自然保护区，而将无明确保护对象、无重要保护价值的省级自然保护区经评估后转为自然公园，这就存在两个问题：一是国家级风景名胜区、国家级森林公园、国家级地质公园等与省级自然保护区交叉重叠时，如果保留省级自然保护区，则明显违背了“同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则”；二是从总体规划审批、违规处罚等方面来看，似乎风景名胜区管控强度还高于自然保护区，国家级风景名胜区和省级自然保护区交叉重叠时如果保留省级自然保护区显然是不合理的，也缺乏可操作性。比如黄山国家级风景名胜区、泰山国家级风景名胜区、九寨沟国家级风景名胜区、张家界国家级森林公园等显然比同域交叉重叠的省级自然保护区、国家级自然保护区更有知名度，在“全民共享”中发挥了更大作用。

3 自然保护地管控区与功能区

3.1 关于管控区和功能区关系问题

《自然保护地体系指导意见》首次提出核心保护区、一般控制区的概念，提出“实行自然保护地差别化管控。根据各类自然保护地功能定位，既严格保护又便于基层操作，合理分区，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”。可以理解为，国家公园和自然保护区可划分为核心保护区(注：可理解为严格控制区)、一般控制区2个管控区，分区管控人类活动的强度；自然公园原则上不设严格控制区。

2017年9月我国开始实施《建立国家公园体制总体方案》，提出“按照自然资源特征和管理目标，合理划定功能分区，实行差别化保护管理”；明确“国家公园的首要功能是重要自然生态系统的原真性、完整性保护，同时兼具科研、教育、游憩等综合功能”，要求划定功能区。因此，10个国家公园体制试点一般都划分为4个功能区，即严格保护区(注：有的称为特别保护区、核心保护区、核心保育区)、生态保育区(注：有的称为生态修复区、生态保育修复区；东北虎豹国家公园体制试点称为恢复扩散区)、传统利用区(注：所有国家公园体制试点都设置了这个功能区)、科教游憩区(注：有的称为公园游憩区、游憩展示区、游憩科普区)；东北虎豹国家公园体制试点还规划了服务保障区。基于国家公园体制试点情况和国家公园功能定位，林业行业标准《国家公园功能分区规范》(LY/T 2933-2018)规定“国家公园可划分为严格保护区、生态保育区、传统利用区和科教游憩区”4个功能区。2021年7月1日实施的国家标准《国家公园总体规划技术规范》(GB/T 39736-2020)规定，“国家公园管控区分为核心保护区和一般控制区”；“国家公园功能区可分为严格保护区、生态保育区、生产生活区(注：同‘传统利用区’)和科教游憩区等，还可根据实际需要和特定保护目标，划定服务保障区等其他功能区”。因国家公园一般范围面积特大，自然-经济-社会复合生态系统结构极其复杂，地理空间异质性很高，应该根据自然地理单元和人文地理单元的主导功能划分为不同的功能区。根据自然生态系统完整性、旗舰种栖息地连通性等保护管理需求，还可增划生物廊道或生态廊道、野生动物生境廊道等功能区。因此，管控区和功能区分层设置有利于国家公园的精细化管理，是一个很好的做法。

关于自然保护区功能区划问题，2017年新修订的《中华人民共和国自然保护区条例》(简称《自然保护区条例》)中明确，“自然保护区可以分为核心区、缓冲区和实验区”，“可以在自然保护区的外围划定一定面积的外围保护地带”。2018年9月1日实施的国家标准《自然保护区功能区划技术规程》(GB/T 35822-2018)规定，自然保护区一般划分为核心区、缓冲区和实验区，必要时需划建季节性核心区、生物廊道和外围保护地带等。因此，如果将自然保护

区功能分区由核心区、缓冲区、实验区转为核心保护区和一般控制区,显然不合理,这是不同层面的问题,不宜简单转换,可参照国家公园管控区和功能区分层设置的做法。

《风景名胜区总体规划标准》(GB/T 50298-2018)规定,风景名胜区分5个功能区,“特别保存区、风景游览区、风景恢复区、发展控制区和旅游服务区等”;同时规定,根据生态价值(注:包括生物多样性价值和生态系统价值等)、生态系统敏感性(注:可包括水土流失敏感性、沙漠化敏感性、石漠化敏感性等)、生态状况(注:应包括环境空气质量、地表水环境质量、土壤环境质量等)等来确定生态分区4个等级。风景名胜区涉及的经济社会问题十分复杂,如果仅仅划为“一般控制区”而没有功能区划分,将无法制定针对性的经营利用和保护管理措施。同时,生态功能重要、生态服务价值高、生态系统敏感脆弱的区域也应该划定为严格控制区(即“核心保护区”),实行严格的保护管理措施。

对于自然公园的功能区划分问题,《国家森林公园设计规范》(GB/T 51046-2014)规定,森林公园划分为核心景观区、一般游憩区、管理服务区、生态保育区4个功能区。《国家地质公园规划编制技术要求》(2016年修订)规定,地质公园划分为地质遗迹景观区、自然生态区、人文景观区、综合服务区和居民点保留区5个功能区。《国家湿地公园建设规范》(LY/T 1755-2008)规定,湿地公园划分为湿地保育区、湿地生态功能展示区、湿地体验区和服务管理区4个功能区。《海洋特别保护区管理办法》(2010年)规定,海洋公园划分为重点保护区、适度利用区、生态与资源恢复区和预留区4个功能区;《国家沙漠公园总体规划编制导则》(LY/T 2574-2016)规定,沙漠公园划分为保育区、宣教展示区、体验区、管理服务区4个功能区。这些类型自然公园都设置了4个以上的功能区,都划定了严格保护管理的功能区。因此,对生态功能特别重要的区域、生态系统敏感脆弱的区域,自然公园也应该划定严格控制区,而不是整体按“一般控制区”管控。

另外,国外的国家公园一般分为中心区(central area)或封闭区(closed area)、缓冲区(easement zone)、开放区(open area)。世界生物圈保护区(World Biosphere Reserve)把保护区划分为3个功能区,即

核心区(core areas)、缓冲区(buffer zones)、过渡区(transition areas,社区居民开展可持续经济发展和利用活动的区域)。我国自然保护区功能区划方案就是参照世界生物圈保护区的功能区划模式。

3.2 关于自然保护地法定边界问题

在自然保护地整合优化工作过程中,为了“保护面积不减少,保护强度不降低,保护性质不改变”,一些自然保护地把有矛盾冲突和利益诉求的地块划出自然保护地,在自然保护地外寻找地块补充。这种做法突破了自然保护区、森林公园等依法批建的范围边界。可以预见的情况是,调出自然保护地的地块一定是多重矛盾冲突、多方利益诉求的结果;调入自然保护地的地块则没有经过细致的科学考察和分析评估。尽管如此,一些地区做到“面积不减少”仍是很困难的,比如青海三江源国家级自然保护区面积为15.23万km²,青海可可西里国家级自然保护区4.5万km²,2015年12月设立的三江源国家公园体制试点区面积是12.31万km²,涵盖了三江源国家级自然保护区的一半范围和可可西里国家级自然保护区的全部;2021年10月正式设立的三江源国家公园面积扩大至19.07万km²。

根据有关国家级自然保护区调整管理规定,每一个国家级自然保护区范围和功能区调整都必须经过严格的评审程序;调整的每一个地块都必须经过科学考察和合理性论证。自然保护地整合优化工作把474个国家级自然保护区的调整方案都融合在了众多自然保护地整合预案之中,可以预见各级自然保护地主管部门对调整方案合理性和科学性审核辨识的难度。因此,自然保护地整合优化预案本应首先尊重现有自然保护地的法定边界。

4 风景名胜区整合优化问题

风景名胜区是《自然保护地体系指导意见》中明确的15个类型自然保护地之一,笔者认为不宜把风景名胜区名称改为风景自然公园,也不应把以自然景观为主要保护对象的风景区经科学评估后转为自然公园。

1982年北京八达岭-十三陵、山东泰山、福建武夷山等44处第一批国家重点风景名胜区设立。目前我国已设立了1,051个国家级和省级的各类风景名胜区。《风景名胜区分类标准》(CJJ/T 121-2008)把

风景名胜区分为14个类别,山岳类、岩洞类、江河类、湖泊类、海滨海岛类、特殊地貌类和生物景观类等7个类别的风景资源主要是自然景观;历史胜地类、城市风景类、壁画岩洞类、纪念地类、陵寝类、民俗风情类、其他类等7个类别的风景资源主要是人文景观。以自然景观为主要风景资源的风景区发挥了重要的自然保护功能,特别是“生物景观类”风景名胜区是以独特的自然生态系统、生物多样性为主要景源,把这些类别的风景区划入自然保护区体系是合理的。但是,以人文景观为主要风景资源的风景区则不应该划入自然保护区范畴。

解决自然保护区“重叠设置、多头管理”问题是建立以国家公园为主体的自然保护区体系的目标之一。由于2019年以前不同类型自然保护区归属不同部门管理,“重叠设置”问题的主要矛盾是自然保护区与风景名胜区的重叠;“多头管理”问题的主要矛盾是自然保护区主要建设部门(林业部门)与自然保护区综合管理部门(环境保护部门)之间的冲突。“多头管理”问题通过2018年机构改革已经基本解决,建立了国家公园管理局(注:与国家林业和草原局“一套人马,两块牌子”),把自然保护区、风景名胜区、地质公园、海洋特别保护区(包括海洋公园)等主要自然保护区类型全部划归国家公园管理局统一管理。风景名胜区与自然保护区交叉重叠问题是普遍问题,只有将以自然景观为主要风景资源的风景区一并整合优化,自然保护区“重叠设置”问题才能彻底解决。并且以自然景观为主要风景资源的国家级风景名胜区应该成为国家公园选址优先区域。

5 自然保护区与生态保护红线衔接问题

2017年2月国家发布了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》(以下简称《生态保护红线若干意见》),明确指出“生态空间是指具有自然属性、以提供生态服务或生态产品为主体功能的国土空间,包括森林、草原、湿地、河流、湖泊、滩涂、岸线、海洋、荒地、荒漠、戈壁、冰川、高山冻原、无居民海岛等。生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域,是保障和维护国家生态安全的底线和生命线,

通常包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域,以及水土流失、土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。”2019年11月国家发布了《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》(以下简称《三条控制线指导意见》),再次指出“生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域,包括生态功能极重要区域、生态极敏感脆弱区域”(注:三条控制线指生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界)。《三条控制线指导意见》指导原则是“科学划定落实三条控制线,做到不交叉不重叠不冲突”。这条基本原则应该很容易理解和实施,因为生态保护红线是生态空间内林地、草地、湿地等土地利用类型中的特殊“地块”,而永久基本农田是生产空间内耕地的特殊“地块”,在土地利用类型调查、分类管控中很容易确定这些特殊“地块”的边界。如果按照生态保护红线、永久基本农田划定原则执行,就不会存在永久基本农田与生态保护红线交叉重叠问题。

自然保护区是一个地理单元,是生态空间、生产空间和生活空间的镶嵌体,是自然-经济-社会复合生态系统,1956年开始建立的自然保护区如此,2021年设立的第一批国家公园更是如此。仅在国家级自然保护区内,建制乡镇建成区就有531个,其中72个位于核心区;分布人口约400万,其中核心区约40万人。5个国家公园总面积为23万多平方公里,其中三江源国家公园19.07万 km^2 、大熊猫国家公园2.2万 km^2 、东北虎豹国家公园1.41万 km^2 、海南热带雨林国家公园面积4,269 km^2 、武夷山国家公园面积1,280 km^2 ,因此国家公园是超级自然保护区,一定也是生态空间、生产空间和生活空间的镶嵌体。《三条控制线指导意见》还提出,“对自然保护区进行调整优化,评估调整后的自然保护区应划入生态保护红线;自然保护区发生调整的,生态保护红线相应调整”。笔者认为,如果把自然保护区整体划为生态保护红线,那么耕地、园地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地等生产空间、生活空间的“地块”也将被划入生态保护红线——生态空间。生态保护红线是“地块”单元,是生态空间中生态功能重要、生态环境敏感脆弱的区域,

主体应是自然生态系统。因此，自然保护地内生态空间中具有特殊重要生态功能的“地块”才应该划入生态保护红线。

2020年8月国家自然保护地主管部门提出“风景名胜区体系整体保留”的同时，提出“风景名胜区中属于生态功能重要、生态环境敏感脆弱的区域，划入生态保护红线；其他区域不划入生态保护红线”。笔者认为这个思路基本是正确的，也应该适用于国家公园、自然保护区、森林公园、湿地公园等其他类型的自然保护地。因此，自然保护地整合优化与生态保护红线划定在一定程度上“脱钩”，才符合“科学划定落实三条控制线，做到不交叉不重叠不冲突”要求，才能按照《自然保护地体系指导意见》要求实现“2025年要完成自然保护地整合优化工作”的目标。

6 自然保护地内永久基本农田划出问题

我国各级各类自然保护地1.18万多个，陆域自然保护地总面积约占陆域国土面积的18%，海域自然保护地保护总面积占我国管辖海域面积的4%左右。在绝大多数自然保护地中，都分布有大量人口，存在传统生产活动。自然保护地特别是自然保护区是自然-经济-社会复合生态系统，是生态空间、生产空间、生活空间的镶嵌体，林地与耕地、湿地与耕地犬牙交错现象普遍。在自然保护地整合优化工作中需要明确调出自然保护地的永久基本农田面积标准。

永久基本农田是为保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。永久基本农田是生产空间内高质量耕地的“地块”。2022年4月调出自然保护地的永久基本农田面积标准降低为3亩，提出“确因划定基本农田需要，可以调出一般控制区3亩以上的国土‘三调’稳定耕地，但核心保护区和3亩以下的不调，5个已建的国家公园、4个鸟类保护区、6个梯田湿地公园都不调”（注：4个鸟类自然保护区是河南董寨国家级自然保护区、陕西汉中朱鹮国家级自然保护区、云南大山包黑颈鹤国家级自然保护区、西藏雅鲁藏布江中游河谷黑颈鹤国家级自然保护区；6个梯田湿地公园是浙江云和梯田国家湿地公园、福建政和念山国家湿地公园、广东连南瑶排梯田国家湿地公园、广西龙胜龙脊梯田

国家湿地公园、贵州从江加榜梯田国家湿地公园、云南红河哈尼梯田国家湿地公园）。

在自然保护地内，生态空间、生产空间和生活空间在一定尺度上是斑块镶嵌格局，林地与耕地、湿地与耕地交错分布。把3亩以上的地块调出自然保护地，如果再进一步考虑生产作业通道、经济走廊等用地，自然保护地将被调整的“千疮百孔”。总之，自然保护地是一个地理单元，是生态空间、生产空间和生活空间的镶嵌体，其内分布有各类土地利用类型是普遍现象。而永久基本农田是“地块”单元，分布在自然保护地内的永久基本农田仍然是“永久特殊保护的耕地”，可不调出自然保护地。

7 建议

(1)以自然景观为主要风景资源和保护对象的风景区，可单独作为一个类别，与自然保护区、自然公园并列；同时，国家级风景区可作为国家公园选址的优先区域。主要风景资源是人文景观的风景区不宜列入自然保护地体系。

(2)水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区(点)、自然保护小区、野生动物重要栖息地的主要功能是自然保护，应归类为自然保护区。同时，应进一步明确水产种质资源保护区、野生植物原生境保护区(点)的管理部门及其在自然保护地整合优化方案的处置办法。可进一步推进冰川公园、野生动物重要栖息地批建工作。

(3)不应把森林公园、地质公园、湿地公园、海洋公园、草原公园、沙漠公园的名称改为森林自然公园、地质自然公园、湿地自然公园、海洋自然公园、草原自然公园、沙漠自然公园。国家级森林公园、国家级湿地公园、国家级草原公园等都不宜省略“级”字。

(4)应遵循自然保护地整合优化基本原则，“同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则”。各类国家级自然公园与省级自然保护区交叉重叠时，也应该遵循这一原则。以自然景观为主要风景资源的风景区也应一并纳入自然保护地整合优化方案中。如果自然保护区、自然公园、风景名胜区统一分为两级管理，则应该是国家级、省级。

(5)参照国家公园管控区、功能区分层设置方法，

自然保护区、自然公园、风景名胜区(注:以自然景观为主要保护对象)等也可分层设置管控区、功能区。不应简单地把自然保护区3个功能分区(即核心区、缓冲区、实验区)转为2个管控区(即核心保护区和一般控制区)。风景名胜区、自然公园不宜整体按一般控制区管理,也可设置严格控制区(即核心保护区)。在统一规范各类自然公园功能区名称后,宜尊重原初划定的功能区。根据自然生态系统完整性、旗舰种栖息地连通性等保护管理需求,自然保护地还可增划生态廊道或生物廊道、野生动物生境廊道等功能区。

(6)自然保护地是一个地理单元,是生态空间、生产空间和生活空间的镶嵌体;生态保护红线是生态空间中生态功能重要、生态环境敏感脆弱的“地

块”单元。不宜把自然保护地整体划入生态保护红线,而是把自然保护地内林地、草地、湿地等土地利用类型中生态功能重要的“地块”划入生态保护红线;住宅用地、工矿用地等其他土地利用类型则不应该划入生态保护红线。这样也与“风景名胜区中属于生态功能重要、生态环境敏感脆弱的区域,划入生态保护红线;其他区域不划入生态保护红线”的要求保持了一致。

(7)自然保护地内不可避免地分布有耕地、乡村住宅用地、交通运输用地等各种土地利用类型,各种土地都有相应的法律法规和政策文件管控。永久基本农田是“永久特殊保护的耕地”,是高质量耕地“地块”,保留在自然保护地内并不会改变其生产空间属性,可不调出自然保护地。