

自然保护地整合优化政策解读

邵伟庚

自然保护地管理处

目录

- 自然保护地整合优化依据
- 整合优化的工作程序
- 整合优化技术要点

一、自然保护地整合优化依据

中共中央办公厅文件

中办发〔2019〕42号



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》的通知

各省、自治区、直辖市党委和人民政府，中央和国家机关各部委，解放军各大单位、中央军委机关各部门，各人民团体：

《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》已经中央领导同志同意，现印发给你们，请结合实际

- 《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）》
- 《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）》
- 《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（自然资函〔2020〕71号）》
- 《黑龙江省关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系总体实施方案（黑林联规〔2020〕7号）》
- 《自然保护区自然生态质量评价技术规程》
- 《地质遗迹调查规范》
- 《风景名胜资源分类表》

42号文件主要内容

- 《指导意见》（共6章26条）
- 总体要求
- 构建科学合理的自然保护地体系
- 建立统一规范高效的管理体制
- 创新自然保护地建设发展机制
- 加强自然保护地生态环境监督考核
- 保障措施

核心内容

《指导意见》将我国的自然保护地分为国家公园、自然保护区、自然公园三大类型，其功能定位分别是：

- **国家公园**是以保护具有国家代表性的自然生态系统为主要目的区域，**自然保护区**是保护典型的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹的区域，**自然公园**是保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观，具有生态、观赏、文化和科学价值，可持续利用的区域。明确了自然保护地生态价值和保护强度高低强弱顺序，依次为国家公园、自然保护区、自然公园。

建立自然保护地体系的路线图

通过整合各类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；通过归并优化同一自然地理单元内相邻、相连的各类自然保护地，解决保护管理分割、保护地破碎和孤岛化问题等；通过分析评估查找保护空缺，编制自然保护地规划，建立新的自然保护地来补充完善保护地空间布局，做到该保护的都保护起来，应保尽保。同时提出了整合优化的原则和目标，要求整合归并优化过程中，应遵从**保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变**的总体要求，最终实现一个保护地一块牌子、一家管理。

- **但《指导意见》明确指出，对涉及国际履约的自然保护地，可以暂时保留履行相关国际公约的名称。**

解决历史遗留问题的基本原则

《指导意见》充分体现了实事求是、尊重历史的思想，尽可能地解决历史遗留问题，一是明确将保护价值低的建制城镇、村屯或人口密集区域、社区民生设施等调整出自然保护地密范围。二是对核心保护区内原住居民实施有序搬迁。三是对探矿采矿、水电开发、工业建设等项目进行清理整治，通过分类处置方式有序退出。四是对自然保护地内的耕地根据需求要按程序实施退田还林还草还湖还湿等生态修复措施。五是《指导意见》特别明确了对数据、图件与现地不符等问题可以按管理程序一次性解决。

48号文主要内容

- 《指导意见》共4部分12条，阐述了在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的总体要求，科学有序划定、协调解决冲突、强化保障措施的要求。主要内容包括：
- 第一部分总体要求。明确要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持底线思维、保护优先，多规合一、协调落实，统筹推进、分类管控的基本原则，按照统一底图、统一标准、统一规划、统一平台的“四统一”要求，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间和三条控制线，明确了2020年和2035年的工作目标。

第二部分科学有序划定。

- 明确了按照生态功能划定生态保护红线，按照保质保量要求划定永久基本农田，按照集约适度、绿色发展要求划定城镇开发边界的总要求。明确了生态保护红线内，自然保护区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8类有限人为活动。

第三部分协调解决冲突。

- 主要包括统一数据基础，自上而下、上下结合实现三条控制线落地，以及协调边界矛盾3个方面。明确提出三条控制线出现矛盾时，生态保护红线要保证生态功能的系统性和完整性，永久基本农田要保证适度合理的规模和稳定性，城镇开发边界要避让重要生态功能，不占或少占永久基本农田，区分自然保护地核心区和一般控制区，根据对生态功能造成的影响确定是否退出。

第四部分强化保障措施。

- 主要包括加强组织保障，严格实施管理，严格监督考核3个方面。明确了中央与地方的责任，纳入全国统一、多规合一的国土空间基础信息平台，通过国土空间规划实施统一严格管理，并将三条控制线划定和管控情况作为地方党政领导班子和领导干部政绩考核内容。

71号函

- 解决突出问题
- 科学调整自然保护地范围
- 完善自然保护地功能区划
- 细化自然保护地管控要求
- 建立自然保护地保障机制

解决突出问题

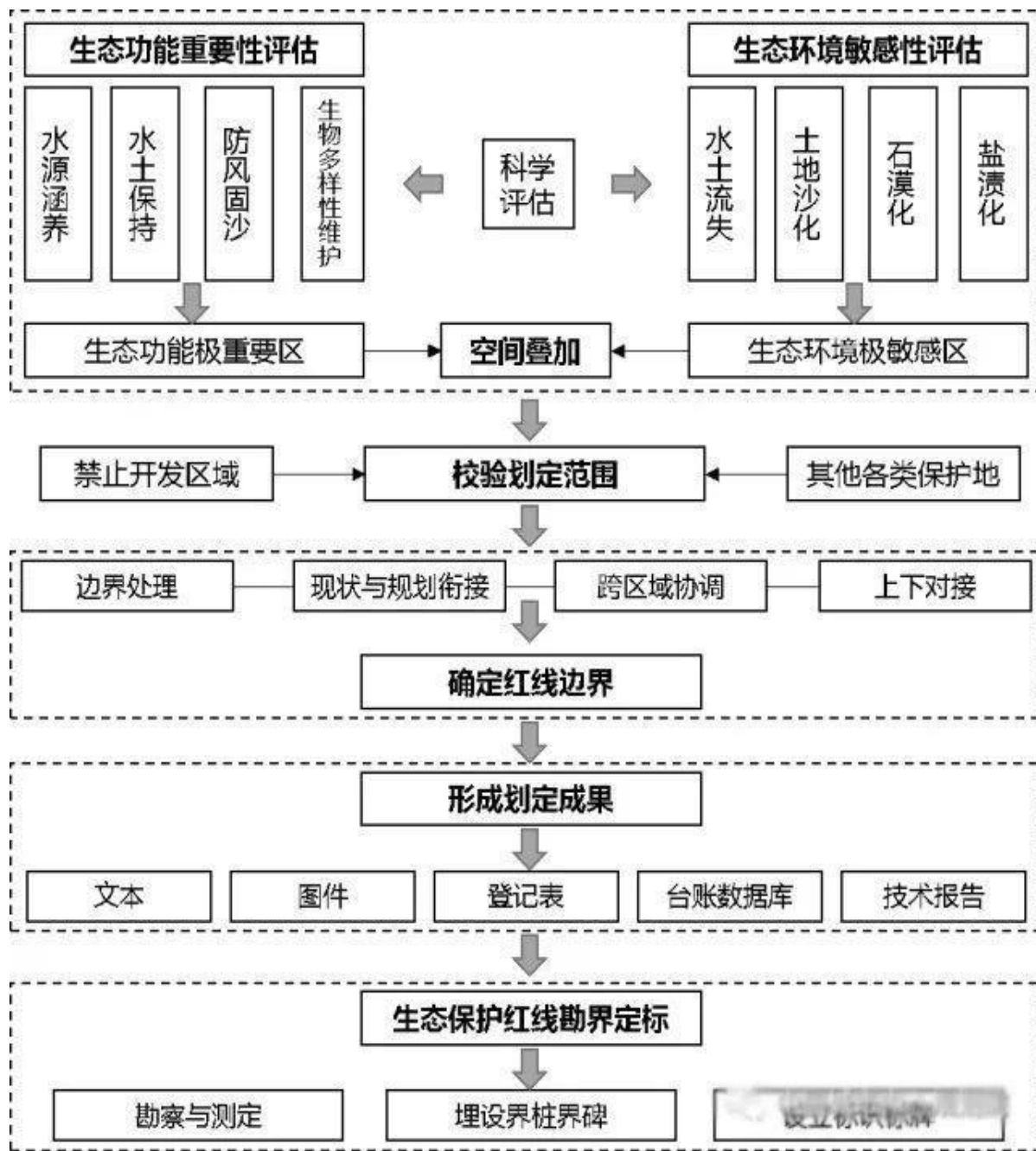
- 完善自然保护地空间布局：补上保护空缺，提升保护比重，解决交叉重叠
- 有序解决历史遗留问题：城镇、村庄、永久基本农田、开发区
- 缓解现实矛盾：探采矿权、重大基础设施、商品林
- 落实管控边界：保护地界、功能区界

自然保护地范围调整规则

- 每个保护地不预设面积控制，全省统筹平衡增减面积，省域范围内自然保护地面积不减少。
- 与生态保护红线管控要求存在冲突的，先行评估，再行调整。
- 自然保护地发生调整的，生态保护红线相应调整。

8类有限人为活动

- 零星原住居民在不扩大现有建设用地和耕地规模前提下，修缮生产生活设施，保留生活必须的种植、放牧、捕捞、养殖等；
- 自然资源、生态环境监测和执法包括水文水资源监测及涉水违法事件的查处等，灾害风险监测、灾害防治活动；
- 依法批准进行的非破坏性科学研究观测、标本采集；
- 经依法批准的考古调查发掘和文物保护活动
- 适度的参观旅游和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运维；已有合法水利、交通运输等设施运维
- 战略性矿产资源基础地质调查和矿产远景调查，依法设立的油气、矿泉水、地热
- 确实难以避让的军事设施及重大军事演训活动



二、整合优化的工作程序

- (1) 摸底调查，完成矢量数据落图。
- (2) 遵从保护面积不减少，保护强度不降低，保护性质不改变的总体要求，整合交叉重叠的自然保护地。通过科学评估，将整合区域重新组合为一个自然保护地或保留多个自然保护地。

- (3) 归并优化同一自然地理单元内相邻、相连的自然保护地，按照自然生态系统完整、物种栖息地连通、保护管理目标统一的原则进行合并重组。
- (4) 优化自然保护地空间布局。根据应保尽保的原则，单个自然保护地空间优化，坚持省级及以上自然保护地必须保留；同时，省级自然保护地符合条件的可按有关程序晋升为国家自然保护地。市、县级自然保护地通过整合周边相邻、相连的资源可按有关程序晋升为省级自然保护地；确实无法实际落地、无明确保护对象、无重要保护价值的，可经省林草局组织评估后，按程序报批退出。同时，将保护空缺区域就近纳入现有自然保护地或设立新的自然保护地，进行自然保护地空缺完善。

- (5) 综合分析自然保护地的自然属性和生态价值及管理目标，科学合理确定整合后自然保护地的类型（类别）和级别。
- (6) 优化保护地边界范围，解决历史遗留问题。
- (7) 完善自然保护地功能分区。
- (8) 形成市（地）保护地整合优化核查报告。
- (9) 整合优化评估。
- (10) 各市（地）确认。
- (11) 形成全省整合优化预案并报省政府。
- (12) 修订报批。

（一）数据收集、整理、上报

- 时限：4月20日前提交
- 各市（地）政府、北大荒农垦集团、龙江森工集团对新制作生成的矢量数据进行确认，并补录到全省数据平台。

- 1. 现状调查表：各市（地）政府、北大荒农垦集团、龙江森工集团完成黑龙江省自然保护地信息平台填报，即黑龙江省自然保护地调查表1-6。
- 2. 矢量数据：最新国土、基本农田、各级行政区界线、城镇建成区、村庄、林场场部、开发区、水利水电设施、合法建筑、基础设施等矢量数据；林保和遥感影像数据；各保护地范围和功能分区矢量数据上传。

- 3. 基础材料上传平台：各市（地）政府、大兴安岭林业集团、北大荒农垦集团、龙江森工集团要将各保护地建立、晋升、调整、撤销的批复文件，总体规划及批复文件、科学考察报告、申报材料、功能区划、土地权属、管理机构批复文件等上传数据平台。
- 4. 将“绿盾2017、2018、2019”违法违规问题整改完成情况如实上报平台附表5。
- 5. 各市提供保护空缺、问题冲突及整合优化建议及相关资料。

(二) 核查确认

- 时限： 4月30日前完成
- 承担主体： 省林业和草原调查规划设计第一、二、三院，省自然资源权益调查监测院负责现地核查确认。

- 1. 核对所有报表：依据批复文件对表内内容逐项核实，是否有漏填、误填；单位和小数点等是否正确；备注中有补充说明的是否提交说明材料电子版和相关矢量数据。

- **2. 核对所有矢量数据：**是否为2000国家大地坐标系；数据是否按国土、基本农田、各级行政区界线、城镇建成区、村庄、林场场部、开发区、水利水电设施、合法建筑、基础设施、督查整改地块等逐一分层；保护地矢量数据与批复文件是否相符，包括面积、形状、范围界限、功能分区等。
- **图地不符处理：**主要依据各级政府部门批复的总体规划、总体设计；存在多种依据的，以最新批复为准；图文相互矛盾的，以图优先；没有图件，或图件不清晰、不完整的，按公布的面积、范围描述等作为辅助依据。

- **3. 核对提交的基础材料：**包括总体规划、科学考察报告、批复文件、自然保护区建立、调整、晋升、撤销申报材料及批复文件、土地权属、管理机构批复文件等。
- **4. 沟通对接：**与市县自然资源、林草等主管部门、保护地管理机构对接存在问题、保护空缺、保护地范围和功能分区整合优化、管理机构整合设置的考虑。收集座谈交流所有电子版的文字材料和图表。

- **5. 现地核查：**针对对接中市县反映问题突出地块（拟调出）、具有高保护价值可以纳入保护地的地块等进行现地踏查、拍照并记录坐标位点。
- **以上所有资料分市、县、保护地建文件夹、矢量库、台账。**

（三）核查成果报告

- 时限：5月10日前完成
- 省林业和草原调查规划设计第一、二、三院，省自然资源权益调查监测院需要提交市（地）、县域保护地整合优化核查成果报告。
- 核查成果报告文本、附件、制表、制图按省林业和草原局《关于进一步明确全省自然保护地整合优化复核工作任务的补充通知》（【2020】-190）完成。

（四）整合优化评估

- 时限：5月25日前完成
- 国家林草局调查规划设计院利用省第一、二、三院和省自然资源权益监测院核查结果，形成各市（地）自然保护地整合优化评估报告（初稿）。

(五) 全省整合优化预案并报省政府

- 时限： 6月25日前完成
- 省林业和草原局将确认后的评估报告反馈国家林草局调查规划设计院，最终形成《黑龙江省自然保护地整合优化预案》上报省政府常务会议审定。

(六) 修订报批

- 时限：6月30日前完成
- 省林草局按照省政府常务会议审定后的意见进行修订完善后，报国家林业和草原局和自然资源部审批。

三、整合优化技术要点

- 从整合交叉重叠、归并相邻相连、优化空间布局、优化边界范围、确定类型（类别）与级别等5个方面对现有自然保护地进行整合优化，提出空间整合优化方案。将整合优化后的自然保护地分为国家公园、自然保护区、自然公园3大类型，其中自然公园包括风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园、石漠公园等类别，并明确级别。

整合交叉重叠

- 多个自然保护地交叉重叠的区域，按照国家级与省级自然保护区优先、同级别保护强度优先、不同级别的低级别服从高级别的原则选择保留的保护地类型。与自然保护地交叉重叠的水源地保护区、水利风景区、沙化土地封禁保护区、遗传资源保护区、矿山公园、郊野公园、生态公园等应纳入整合范畴，待整合优化完成后按程序取消。

- (1) 自然保护区与自然保护区交叉重叠：低级别服从高级别。
- (2) 自然保护区与自然公园交叉重叠：原则上应以保护强度优先，然后再考虑级别高低。与省级以上自然保护区交叉重叠时，原则上应保留省级自然保护区；省级以下自然保护区和高级别自然公园交叉重叠时，需评估重叠地块的资源条件和资源价值，保护对象、生态系统、人为干扰活动等，再确定是整合为省级自然保护区还是自然公园。

- (3) 不同类型自然公园（如森林公园与风景名胜区、湿地公园、地质公园等）交叉重叠：原则上低级别应服从高级别，并结合自然公园资源禀赋、自然文化特征、主要保护对象、资源管理体制等要素，多方面综合评估，确定整合后的保护地类型，如有需要严格保护的各类自然公园应转为自然保护区。

- 完全重叠：重新整合为一个自然保护地，整合标准按照上述标准执行。
- 包含：原则上重新整合为一个自然保护地，整合标准按照上述标准执行。也可以通过综合评估重新确定自然保护地类型，但要确保新确定的自然保护地类型的保护强度不降低。若被包含自然保护地与包含自然保护地属于不同类型，且存在较大差异，位于包含自然保护地的边缘地带，自然界线明显，可分设为不同类型的自然保护地。

归并相邻相连

- 对同一自然地理单元、生态过程联系紧密、类型属性一致的相邻或相连自然保护地，应打破行政区域归类合并重组。同一类相连、相邻的自然保护地应优先归并，保持生态过程完整、物种栖息地连通。对于不同类型相连、相邻的自然保护地，按照山水林田湖是一个生命共同体的理念，尽量归并成一个保护地；若类型之间保护对象和生态过程相差较大，可酌情处理。

范围优化

- 根据《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》，三条控制线（生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界）应做到不交叉、不重叠、不冲突。将自然保护区和功能分区，与国土、森林、草原、湿地调查、永久基本农田、行政界线、村庄人口、矿业权、水利水电、设施建筑、开发区、督查整改矢量数据叠加后，评估永久基本农田、镇村、基础设施、成片人工商品林、基本草原、开发区等是否可依法依规调整一般控制区范围。

永久基本农田

- 依据最新国土成果判定是否属于永久基本农田；对于成片分布、镇村周边分布的永久基本农田原则上调整出自然保护地；对于作为候鸟、水生生物栖息地的永久基本农田不宜调出，而是逐步退出或者转为一般农田，保留在自然保护地内；陡坡耕地、沙荒地、河滩地等不列入调出斑块，应有序退耕退养。

镇村

- 对建制乡镇（建成区）调出自然保护地；人口较多的村屯、工矿人口所在地，以及较大面积建设用地和生态移民搬迁的承载地连同周边永久基本农田、基本草原、成片集体人工商品林等可以调出保护地；不能退出的村镇可设置过渡期，明确范围和活动管控要求；零星分布的村庄应异地安置或调整为一般控制区；可以在自然保护地内最小范围开天窗。

基础设施

- 镇、村周边的基础设施可一并调出；符合管控要求的基础设施原则上不调出；基于科学评估判定，对生态功能不造成影响的可以保留；影响较大的应予撤除；保护价值不大的区域可以调出。

开发区

- 自然保护地设立之前的开发区可以调出；自然保护地设立之后的开发区，一是要评估影响；二是处理相关部门和责任人之后确定是否调出；占用重要栖息地、迁徙通道，以及国际重要湿地、世界自然遗产内的原则上退出（取消）；承载文化要素与文化遗产的古镇、古村落原则上保留，可以按文化遗产地管理；旅游地产、文旅小镇等参照开发区。

矿业权

- 采矿权原则上退出、停止开采；战略性矿产资源勘探权可以保留；依法设立的铀矿、油气、矿泉水、地热采矿权可以保留在保护地内，但不得扩大生产规模（实际上按设立前判断）

感谢聆听！