

龙川县自然保护区整合优化方案

龙川县人民政府

2023年3月

前 言

建立以国家公园为主体的自然保护地体系，是贯彻习近平生态文明思想的重大举措，是党的十九大提出的重大改革任务。

2019年6月，中办国办印发《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》（以下简称《指导意见》），要求开展自然保护地整合优化工作，合理确定自然保护地类型和功能定位，优化边界范围和功能分区，重点解决自然保护地空间重叠、边界不清、权责不明、保护与发展矛盾突出等问题。2019年10月，中办国办印发《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》，要求对自然保护地进行调整优化，评估调整后的自然保护地划入生态保护红线，并做到生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界不重叠。

自然保护地整合优化工作范围包括我县县域范围内的全部自然保护地，类型包括自然保护区、森林公园、湿地公园，共计16个，批复总面积43625.27公顷，去除重叠后实际占地矢量面积40829.31公顷。整合优化后，我县自然保护地体系由自然保护区、自然公园构成，共计20个，总面积为47246.66公顷。整合优化从现有自然保护地范围内调出耕地及永久基本农田、矿业权、人工商品林、城镇村、开发区、重大项目及其他各类空间矛盾冲突面积共计14291.97公顷，将20709.31公顷森林、湿地等生态空间调入自然保护地范围。

整合优化构建起新型自然保护地分类分级分区体系，建立了统一的自然保护地矢量数据图库，并纳入国土空间规划一张图管理；整合归并了交叉重叠和相邻相连的自然保护地，解决了自然保护地重复设置、空间重叠问题；化解了历史遗留问题和现实矛盾冲突，提升了自然保护地生态系统多样性、稳定性、持续性；完善了自然保护地体系空间格局，使之更加契合我县区域人口、自然地理和资源禀赋特征。

目 录

前 言.....	I
一、自然保护地现状.....	1
(一) 主要问题.....	1
(二) 自然保护地面积.....	2
(三) 分类概述.....	3
二、工作开展情况.....	5
(一) 工作思路.....	5
(二) 工作过程.....	5
三、整合优化规则.....	8
(一) 分类分级规则.....	9
(二) 整合归并规则.....	10
(三) 分区优化规则.....	11
(四) 调入规则.....	12
(五) 矛盾冲突处理规则.....	12
四、整合优化结果.....	15
(一) 分类分级.....	15
(二) 分区管控.....	16
(三) 整合归并.....	17
(四) 降级和撤销.....	17
(五) 调入和调出.....	17
五、成效分析.....	19
(一) 生态效益.....	19
(二) 经济效益.....	19
(三) 社会效益.....	20
附表.....	22
附表 1 整合优化后自然保护地数量面积.....	22
附表 2 整合优化前后自然保护地情况对比.....	23

附表 3 整合优化前龙川县自然保护地现状列表.....	23
-----------------------------	----

附表 4 整合优化后龙川县自然保护地列表	24
附图	25
附图 1 整合优化前龙川县自然保护地分布图	25
附图 2 整合优化后龙川县自然保护地分布图	26
附图 3 龙川县自然保护地调入图斑分布图	27
附图 4 龙川县自然保护地调出图斑分布图	28

一、自然保护地现状

经 2019 年广东省自然保护地摸底调查填报数据核定，全县现有自然保护地 16 处，在包含交叉重叠面积的情况下，批复总面积 43625.27 公顷，占全县陆域国土面积 14.15%。全县自然保护地实际占地矢量总面积 40904.62 公顷，剔除重叠范围的实际占地总面积 40829.31 公顷。

按自然保护地类型划分：全县共有 3 种自然保护地类型，其中自然保护区 10 处、森林公园 4 处、湿地公园 2 处。

按全县自然保护地级别划分：省级 2 处，县级 14 处。具体情况见表 1-1。

表 1-1 全县自然保护地现状汇总表（按批复面积计算）

保护地类型	小计	省级	县级	面积(公顷)	占比(%)
自然保护区	10	1	9	36581.25	83.85
森林公园	4	1	3	6857.32	15.72
湿地公园	2		2	186.70	0.43
小计	16	2	14		100
面积(公顷)		16856.50	26768.77	43625.27	
占比(%)	100	38.64	61.36		

（一）主要问题

1. 边界范围底数不清

各级各类自然保护地，设立的历史条件不等，众多的自然保护地分布于边远落后地区，建设管理投入不足、基础设施设备落后、保护管理水平不高、执法监督能力不够等问题较为普遍。很

多自然保护区边界范围底数不清，自设立以来甚至从未勘定边界、真正落地。

2. 区域交叉空间重叠

广东省自然保护区重叠设置、多头管理现象普遍，权责不清，严重影响管理效能。在同一区域设立了不同层级、隶属不同行业管理的多个管理机构，造成管理机构和权限交叉重叠、一地多牌、政出多门等问题。经空间套合分析，我县有6个自然保护区涉及空间重叠，占全县16个自然保护区总数的37.5%。

3. 矛盾冲突点多面广

自然保护区在有效保护自然资源、生态系统和生物多样性等方面发挥了主体作用，但也积累了很多历史遗留问题，存在大量城镇、村庄、开发区、耕地、矿业权、人工商品林等空间矛盾冲突，城乡发展、基础设施建设、工农业生产、居民生活与保护管理矛盾冲突尖锐，严重影响依法科学高效保护管理，制约经济社会发展。

4. 空间布局不尽合理

我国自然保护区一直由地方自愿申请、经上级批准而设立，缺少顶层设计，全国性的系统布局不够，存在保护空缺。我县部分典型生态系统的分布区域、野生植物关键生境、野生动物重要栖息地等尚未纳入自然保护区范围受到保护。

(二) 自然保护区面积

1. 批复面积

以 16 个自然保护地申报和批复文件为依据进行统计，自然保护地总面积 43625.27 公顷。

2. 矢量面积

对所有自然保护地边界和功能分区进行矢量落图，确定矢量总面积 40904.62 公顷。

3. 净占地面积

剔除交叉重叠因素，对不同保护地之间重叠区域面积只作一次统计，全县自然保护地实际净占地总面积 40829.31 公顷。

（三）分类概述

按矢量面积计，各类自然保护地具体情况如下：

1. 自然保护区

龙川县共有自然保护区 10 个，总面积 33745.65 公顷。其中：

省级自然保护区 1 个，总面积 15799.81 公顷，占自然保护区总面积的 46.82%。

县级自然保护区 9 个，总面积 17945.84 公顷，占自然保护区总面积的 53.18%。

2. 森林公园

龙川县共有森林公园 4 个，总面积 6937.26 公顷。其中：

省级森林公园 1 个，总面积 1140.33 公顷，占森林公园总面积的 16.44%。

县级森林公园 3 个，总面积 5796.93 公顷，占森林公园总面

积的 83.56%。

3. 湿地公园

龙川县共有湿地公园2 个，等级全部为县级，总面积 221.71 公顷。

二、工作开展情况

（一）工作思路

贯彻习近平生态文明思想，坚持问题导向、先定规则、逐步调整、反复完善。重点解决自然保护地交叉重叠、保护空缺、现实矛盾冲突和历史遗留问题。科学合理界定自然保护地范围，优化功能分区，细化管控措施。确保重要生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性得到有效保护。有效衔接生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界划定。

自然保护地整合优化坚持以下原则：

1. 科学评估，合理调整。以主要保护对象的保护价值为基础，进行科学评价，着眼解决现实矛盾冲突和历史遗留问题。

2. 应划尽划，应保尽保。保持自然生态系统完整性和生态廊道连通性，调入与调出相结合，将应该保护的地方调入自然保护地进行保护。

3. 实事求是，简便易行。不预设自然保护地面积，简化功能分区，根据实际情况制定矛盾冲突调出标准，采取差别化管控措施，确保可操作性。

4. 统筹协调，充分衔接。结合国土空间规划编制，衔接三条控制线划定，与生态保护红线评估调整同步开展，与永久基本农田核实整改协调推进，统筹生产、生活、生态空间。

（二）工作过程

1. 开展调查摸底

2019年8月1日，广东省自然资源厅即印发《关于开展全省自然保护地资源调查摸底工作的通知》，正式启动全省自然保护地资源调查摸底工作，拉开了自然保护地整合优化工作的序幕；8月8-9日，我县委派技术人员积极参与了广东省林业局在广州举办的全省自然保护地整合优化技术培训班。8月26日，我县积极配合了由国家林业和草原局调查规划设计院牵头，华南农业大学、广州大学、岭南综合勘察设计院等18家科研院校、专业机构组成400余人的技术支持团队的现场指导资料采集和数据填报工作。9月20日，我县配合省里委派的技术团队基本完成全县自然保护地资源摸底调查和数据采集工作。

2. 分析保护空缺

2019年12月至2020年2月期间，在对全县自然保护地资源进行全面评估的基础上，结合国土三调、生态红线单因子评估、森林资源调查、湿地资源调查等相关工作成果，我县积极配合省里委派的技术团队，最终由省、市林业管理部门确定了我县自然保护地面积、数量、管控分区面积指标及统一的保护地现状、整合意向和增补候选空间矢量底图。

3. 制定工作规则

根据自然资源部、国家林草局联合印发的《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》《关于自

然保护地整合优化有关事项的通知》《关于生态保护红线划定中有关空间矛盾冲突处理规则的补充通知》，以及省林业局“广东省自然保护区整合优化预案编制工作指南”、“自然保护区整合优化预案编制技术指引”等文件，进行我县自然保护区整合优化工作。

4. 预案编制、审核

(1) 2020年3月，龙川县林业局同编制单位就自然保护区整合优化具体方案进行多次沟通以及召开龙川县自然保护区整合优化工作研讨会，结合龙川县自然保护区的现状实际情况和国土空间结构，确定龙川县自然保护区整合优化方案方向，明确自然保护区整合优化现存问题解决方案，形成龙川县自然保护区整合优化预案初稿。

(2) 2020年4月17日，龙川县林业局会同编制单位向河源市林业局汇报了龙川县自然保护区整合优化思路，听取了市林业管理部门的意见，对整合优化预案进行修改完善。

(3) 2020年5月，龙川县林业局就龙川县自然保护区整合优化方案再次召开了龙川县自然保护区整合优化工作研讨会，对每个自然保护区整合优化进行了讨论和研究，提出了整合优化建议，对整合优化预案作进一步的优化。

(4) 2020年6月11日，龙川县林业局会同编制单位再次向河源市林业局汇报了龙川县自然保护区整合优化方案，听取了市层面的意见，进一步修改完善保护区整合优化预案。

(5) 2020年6月15日，龙川县人民政府组织召开了龙川县自然保护地整合优化工作征询会，同时将龙川县自然保护地整合优化预案发至各镇及相关部门征集意见。

(6) 2020年6月17日，龙川县林业局以龙川县人民政府名义上报《龙川县自然保护地整合优化预案》（送审稿）。

(7) 2020年12月，龙川县林业局再次以龙川县人民政府名义上报《龙川县自然保护地整合优化预案》（送审稿）。

(8) 2021年9月，国家林业和草原局召开了全国自然保护地整合优化工作会议，部署了自然保护地整合优化预案“回头看”工作。为巩固完善我县自然保护地整合优化预案成果，切实解决各类矛盾冲突问题，我县立即组织技术单位配合省、市林业局开展了我县自然保护地整合优化预案“回头看”工作，进一步完善了《龙川县自然保护地整合优化预案》相关矢量数据。

三、整合优化规则

贯彻落实中办国办《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》《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》精神，依据自然资源部、生态环境部、国家林草局《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》《关于自然保护地整合优化有关事项的通知》《关于生态保护红线自然保护地内矿业权差别化管理的通知》《关于生态保护红线划定中有关空间矛盾冲突处理规则的补充通知》《关于在全国开展“三区三线”划定工作的函》《关于加

强生态保护红线管理的通知》《关于做好风景名胜区整合优化预案编制工作的函》) 等文件, 确定整合优化规则如下。

(一) 分类分级规则

1. 分类规则

以生态功能和生物多样性评估为基础, 依据所在区域的自然属性、生态价值和管理目标, 对现有各类自然保护地进行梳理归类, 将龙川县整合优化后的自然保护地分为自然保护区、自然公园两个大类。

自然保护区: 将典型自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹划为自然保护区。现有自然保护区原则上继续保留, 无明确保护对象、无重要保护价值的省级、市县级自然保护区经评估后可转为自然公园, 或予以撤销。

自然公园: 将具有生态、观赏、文化、科学等价值的重要自然区域划为自然公园。除自然保护区外, 现有其他自然保护地依据主体生态系统、自然遗迹、自然景观所属类型, 分为风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、海洋公园、沙漠公园, 经评估后也可转为地方级自然保护区或予以撤销。现有海洋特别保护区经评估后转为自然保护区, 或按海洋公园保留, 今后不再设立海洋特别保护区。

2. 分级规则

将现有国家级、省级、市级、县（区）级等各级自然保护地，按照生态系统重要程度和事权划分原则，实行分级设立、分级管理，分为国家级和地方级。国家级自然保护区、国家级风景名胜区由国务院批准设立、调整、撤销，其他国家级自然公园由国家林草局批准设立、调整、撤销；地方级自然保护地由省级政府批准设立、调整、撤销，管理主体由省级政府确定。探索公益治理、社区治理、共同治理等保护方式。

现有国家级自然公园，经评估可以转为地方级自然保护地。现有省级、市级、县级自然保护地原则上统一改称为地方级自然保护地；经评估不具备保护价值的，可以撤销。

（二）整合归并规则

以保持生态系统多样性、系统性、持续性为原则，遵从保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变的要求，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，对交叉重叠、相邻相连的自然保护地进行整合，或结合资源禀赋、发展目标、管理基础等实际情况，进行合理拆分，做到一个区域只有一个自然保护地、一套机构、一块牌子。

1. 自然保护区

国家级自然保护区与国家级风景名胜区交叉重叠的，经评估后可以合理拆分、各自保留；与其他自然保护地交叉重叠的，优先保留国家级自然保护区。省级自然保护区与省级及以下其他自然保护地重叠的，优先保留省级自然保护区。

2. 自然公园

风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、沙漠公园相互交叉重叠的，原则上由设立审批层级高的整合低级别的，特殊情况下可根据实际情况整合归并或进行合理拆分。考虑到风景名胜区的特殊性，其生态功能极重要、生态环境极脆弱的区域划入生态保护红线，其他人文设施密集或开发利用强度大的区域不划入生态保护红线，按《风景名胜区条例》进行管理。

（三）分区优化规则

基于功能定位，按照各区域的生态价值、原真性、人类活动强度，对自然保护地合理分区，实行差别化管理。自然保护区由核心保护区、一般控制区组成，原则上核心保护区禁止人为活动，一般控制区限制人为活动。自然公园按一般控制区管理。

原则上，将现有自然保护区的核心区、缓冲区转为核心保护区，实验区转为一般控制区。自然保护区核心区、缓冲区内的合法水利水电等设施、历史文化名村、少数民族特色村寨和重要人文景观合法建筑，包括有历史文化价值的遗址遗迹、寺庙、名人故居、纪念馆等，调整为一般控制区。自然保护区实验区内无人为活动且具有重要保护价值的区域，特别是国家和省级重点保护野生动植物的关键分布区域、生态廊道的重要节点、重要自然遗迹等，调整为核心保护区。

（四）调入规则

坚持生态优先、应划尽划，以自然保护空缺分析结果为指引，结合国土三调最新成果，全域分析森林、湿地、荒漠、海洋、地质遗迹等资源分布，将现有自然保护地周边生态保护价值高、生物多样性富集或具有潜在重要生态价值的区域划入自然保护地，提升自然保护地空间完整性和生态廊道连通性。

（五）矛盾冲突处理规则

坚持底线思维，优先保障粮食安全、生态安全，兼顾能源资源需求，在科学评估的基础上，本着尊重历史、实事求是、相对合理的原则，妥善处理各类矛盾冲突。对标生态保护红线划定和国土空间治理要求，将不符合管控要求的矛盾冲突空间调出自然保护地范围，同时修订完善自然保护地法律法规，允许适度开展一些对生态环境不造成明显影响的人类活动，实现人与自然和谐共生。

1. 问题点位

对中央生态环境保护督察、自然保护地绿盾专项行动，以及违建别墅、高尔夫球场、小水电等清理整治专项行动涉及的问题点位，对照问题清单进行梳理，对标相关整改方案要求妥善处理，严禁简单地以调代改、一调了之。

2. 耕地及永久基本农田

核心保护区内的耕地原则上不予调出，今后逐步转为生态用地。一般控制区内集中连片的稳定耕地，因划定永久基本农

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。
如要下载或阅读全文，请访问：

<https://d.book118.com/238060120123007002>