

本期主题：自然保护地体系与公园城市规划

【编者按】2018年，习近平总书记首次提出“公园城市”理念。公园城市是覆盖全市的大系统，具有普惠性和系统性，能够提高全民生活品质及将生态引入城市。2019年印发的《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》指出，“建成中国特色的以国家公园为主体的自然保护地体系，推动各类自然保护地科学设置，建立自然生态系统保护的新体制新机制新模式，建设健康稳定高效的自然生态系统”。公园城市和自然保护地体系是国家生态文明建设的重要内容，是以生态文明引领发展的新范式。本期“规划师论坛”栏目以“自然保护地体系与公园城市规划”为主题，探索我国自然保护地体系的构建方案及其视野下城市绿色空间系统的构建策略，探究公园城市的规划策略与实践路径，以供读者参考。

我国自然保护地分类研究综述与思考

□ 陈耀华，焦梦菲

【摘要】建立以国家公园为主体的自然保护地体系是我国生态文明建设的重要内容，如何构建具有中国特色的自然保护地体系也成为学术界研究的热点。文章分析了近年来国内学者基于国际经验及我国自然保护地体系现状问题，从保护强度、资源特点和功能定位等多视角提出的我国自然保护地体系构建方案，并在此基础上提出关于建立中国特色自然保护地体系、提升国家公园主体地位及开展自然保护地整合优化工作等建议。

【关键词】自然保护地体系；自然保护地分类；国家公园；构建方案

【文章编号】1006-0022(2020)15-0005-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】陈耀华，焦梦菲. 我国自然保护地分类研究综述与思考[J]. 规划师, 2020(15): 5-12.

Literature Review and Inspiration of the Classification of Chinese Natural Reserves/Chen Yaohua, Jiao Mengfei

【Abstract】 Establishing a system of natural reserves with national parks as the main body is important for the construction of ecological civilization, and it has been a hot topic for the academic circle to study the establishment of the system with Chinese characteristics. The paper analyzes the establishment proposals of Chinese natural reserves system, which are proposed by domestic researchers from the perspectives of preservation intensity, resource characters and functional orientation, and are based on international experiences and current problems of China's natural reserves system. It further puts forward suggestions on establishing a system of natural reserves with Chinese characteristics, improving the status of national parks, and integrating and optimizing natural reserves.

【Key words】 Natural protected area system, Classification of natural protected areas, National park, Establishment proposal

我国建有各类自然保护地 10 000 余处，其中国家级自然保护地 4 208 处^[1]，数量庞大，类型复杂。各类自然保护地都是按照不同资源要素分属不同部门管理，仅自然保护区的管理就涉及国土、环保、林业和海洋等诸多部门，呈现“九龙治水”的分散局面^[2-3]。此外，不同部门在同一自然保护地重复挂牌^[4]，各自的范围、界址又不尽相同，且各类自然保护地的地理空间交叉重叠，加之行政区划分割自然区域等诸多限制条件，使自然保护地呈现破碎化^[5]。马童慧等人研究发现，在其研究的我国 70% 的自然保护地中，有近 18% 的自然保护

地涉及空间重叠，其中国家级自然保护地的空间重叠现象比省（市、县）级更为严重，涉及空间重叠的数目占其总数的 22%^[6]。金英等人统计得出，在我国 244 处国家级风景名胜区中，与国家级自然保护区交叉重叠的有 41 个，占国家级风景名胜区总数的 16.8%；与国家森林公园交叉重叠的有 119 个，占国家级风景名胜区总数的 48.8%^[7]。

针对我国自然保护地发展过程中存在的保护、管理等方面的问题，2013 年通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出划定生态保护红

【基金项目】 国家社会科学基金专项课题 (18VSJ041)

【作者简介】 陈耀华，博士，北京大学城市与环境学院副教授、党委副书记。

焦梦菲，北京大学城市与环境学院硕士研究生。

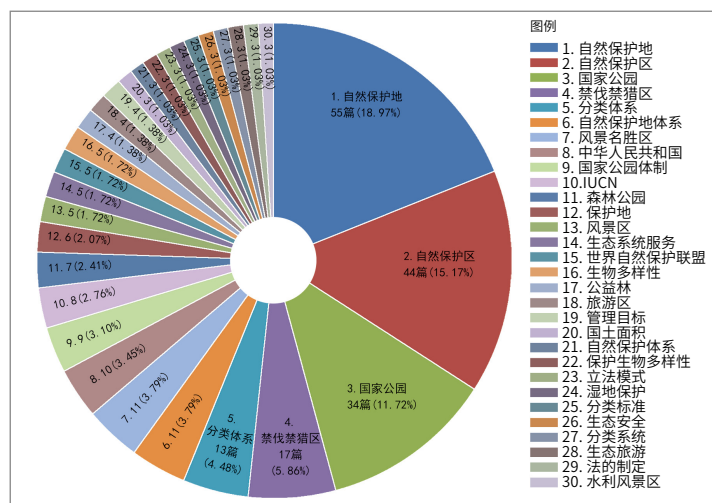


图1 以“自然保护地分类”为主题的文献统计示意图
注：依据 CNKI 数据库在 2020 年 6 月 27 日以“自然保护地分类”为主题检索得到的 122 篇文献，将其按主题分类的结果整理绘制此图。因该分类方式存在一篇文章重复分组的现象，故此图中的文章总数为 290 篇。

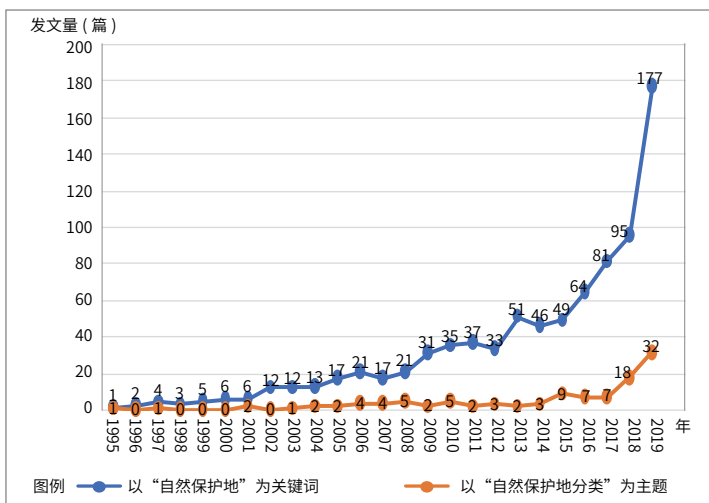


图2 以“自然保护地”为关键词、以“自然保护地分类”为主题的文章量统计示意图

线，建立国土空间开发保护制度，建立国家公园体制；2015 年印发的《生态文明体制改革总体方案》提出改革各部门分头设置各类保护地的体制，对自然保护区、风景名胜区、文化自然遗产等保护地进行功能重组；2017 年 9 月印发的《建立国家公园体制总体方案》（以下简称《总体方案》）提出了新时期“建成统一规范高效的中国特色国家公园体制，交叉重叠、多头管理的碎片化问题得到有效解决，国家重要自然生态系统原真性、完整性得到有效保护，形成自然生态系统保护的新体制新模式”的主要目标。在此背景下，如何建立科学合理的中国特色自然保护地体系引发了专家学者的广泛讨论，基于对国内外自然保护地发展和分类的研究，很多学者提出了对我国自然保护地分类的构想。

1 研究概况

以“自然保护地”为关键词在中国知网 (CNKI) 数据库中进行检索，得到中英文文献 930 篇，涉及主题包括农垦、自然保护地、国家公园、自然保护区、国家公园体制和风景名胜区等，研究内容包括外国的保护地分类和管理体系^[8-9]、中国国家公园的构建^[10]、自然保护地体系^[11-12]、风景名胜区制度^[7, 13]、保护地与社区的保

护冲突等。从时间上看，2013 年十八届三中全会提出加快生态文明制度建设、建立国家公园体制后，关于国家公园体制和自然保护地的研究与讨论受到高度关注，相关文献的数量显著提高。2013 ~ 2015 年的年发文量相对稳定，2015 年以来发文量迅速增长，仅 2019 年以“自然保护地”为关键词的文献就有 177 篇，2020 年上半年有相关文献 83 篇。

具体到自然保护地分类的相关研究，以“自然保护地分类”为主题做进一步检索，得到文献 122 篇。其中，来自中国科学院、北京大学、清华大学、北京林业大学及东北林业大学等高校科研院所的专家学者的文章为 73 篇，来自自然资源部、国家林业和草原局（国家林业局）、生态环境部、水利部及各自然保护机构等管理部门的专家的文章为 32 篇，来自中国城市规划设计研究院、地方规划设计院等规划设计部门的专家学者的文章为 9 篇，来自其他单位及相关专家学者的新闻报道为 8 篇。文章内容集中于自然保护地分类^[9, 14]、自然保护地体系构建^[15-16]、建立国家公园体制^[17-18]、自然保护地立法^[19-20]及风景名胜区的定位^[21-22]等，按主题分组主要涉及自然保护地、自然保护区、国家公园、禁伐禁猎区、风景名胜区和分类体系等（图 1）。《总体方案》将建立中国特色国家公园体制纳入

国家重点改革任务。此后，自然保护地分类与体系构建成为学界研究的主要内容，2018 ~ 2019 年关于自然保护地分类的文献数量大量增加，2018 年的发文量为 18 篇，2019 年达到 32 篇（图 2）。

2 自然保护地分类研究综述

我国的自然保护地分类研究中有很多是在世界自然保护联盟 (International Union for Conservation of Nature, 简称“IUCN”) 提出的自然保护地管理分类标准的基础上展开的^[16, 23]，借鉴美国、英国、日本、加拿大、澳大利亚等的国家公园建设和自然保护地分类经验^[9, 14, 24-25]，提出对我国自然保护地体系的构想。1994 年，IUCN 将自然保护地的概念定义为通过法律或其他有效方式，对生物多样性、自然文化资源等进行有效保护的陆地或海洋，以达到对自然保护地进行长期的自然保育、生态系统服务和文化价值保护的目。这一定义被各国专家学者广泛认可和接受。

国际上关于自然保护地分类的研究相对较少，主要集中于 IUCN 自然保护地管理分类^[26-28]和各个国家的自然保护地类型^[29-30]研究。IUCN 自然保护地管理分类标准是目前世界上应用最为广泛、接受度最高的自然保护地分类模式，它按

照保护的严格程度及人类活动的参与程度,将保护区域划分为严格的自然保护区/荒野保护区、国家公园、自然纪念区、栖息地/物种管理区、陆海景观保护区和资源管理保护区6类(表1)。该分类标准获得了联合国、《生物多样性公约》和多国政府的认可,成为定义和记录自然保护区的国际标准^[26]。基于IUCN自然保护区管理分类标准,以一类(I)的自然保护区和二类(II)的国家公园为主要形式开展自然生态系统与自然景观的保护工作,形成了国际上应用最为广泛的自然保护区管理体系^[31-32]。

2.1 国内自然保护区分类研究

不同学者从自身专业角度出发提出对我国自然保护区分类体系的构想。根据统计,以大类计数,学者们最多可将自然保护区分为9类,最少可分为3类;以小类计数,学者们平均将自然保护区分为7类,最多可将自然保护区分为17类;在以资源特点为划分依据构建的自然保护区体系中,自然保护区的类型数量相对较多。自然保护区分类的主要依据可归纳为保护区的保护强度、资源特点和功能定位3类。

(1) 参照IUCN自然保护区管理分类标准,依据保护强度来划分自然保护区类型。

将IUCN自然保护区管理分类标准中国化,并对其分类进行简化、调整和补充,依据保护强度划分自然保护区类型,是研究构建中国特色自然保护区体系的重要路径之一。夏友照等人根据我国的自然保护区管理实践,以利于操作为原则对IUCN自然保护区管理分类标准进行简化,去掉了Ib荒野保护区,将II、III、V类合并为自然公园类型^[33]。朱春全提出参照IUCN自然保护区管理分类标准对我国所有类型的保护区按统一标准和框架进行分类,将符合国家公园定义和标准的保护区直接纳入或整合扩建后纳入国家公园管理体系^[18]。庄优波基于IUCN自然保护区管理分类标准和中国资源特

征将自然保护区划分为严格自然保护区、荒野保护区、风景名胜保护区、国家公园等类别^[31]。沈员萍等人认为可以在国家层面确定优先发展和支持的保护区,参照IUCN自然保护区管理分类标准和我

国自然保护区的资源保护优先等级与管理目标等级,将自然保护区分为国家自然保护区、国家公园、国家自然特别保护区和国家自然可持续利用保护区4类^[34]。

按照保护强度划分自然保护区类型,便于制定配套管理措施。而通过这一分类依据构建的自然保护区分类体系,依据保护的严格程度多将自然保护区划分为严格保护、限制利用和保护利用等类型,具体又可细化为严格保护区、国家公园、自然保护区和景观保护区等类型。但不同学者的划分方案不同,特别是关于国家公园的保护强度,彭建^[1]、唐芳林^[35]等学者认为国家公园应划入严格保护类,作为一类保护区进行严格的保护;沈员萍、庄优波等学者则将国家公园划入二类保护区,在管理目标安全的情况下兼顾科教、旅游等功能,与IUCN自然保护区

地管理分类标准中的国家公园定位保持一致。

(2) 依据资源特点划分自然保护区类型。

以自然保护区的资源特征为依据,综合考虑自然保护区的保护和利用强度,划分自然保护区类型。蒋志刚提出以重要物种生境、关键生态系统、名山大川、江河源区及自然文化遗产等为重点开展国家公园建设,认为现有的国家级自然保护区、国家级风景名胜区、国家地质公园及世界自然遗产等自然保护区体系不能推倒重来^[23]。赵智聪等人对我国自然保护区的保护对象、资源品质和利用强度进行分析,其分类系统是在现有自然保护区中增加国家公园保护区类型^[15]。余振国以自然资源的重要性、类型、丰度、珍稀濒危程度、抗干扰抗破坏能力(耐损性、敏感性)、保护方式和保护手段,以及生态系统功能特点等为依据划分自然保护区类型体系^[3]。

部分学者在以保护强度、功能定位为主要依据划分自然保护区大类的同时,也常以资源特点为依据对大类进行细化。

表1 国际自然保护联盟(IUCN)的自然保护区管理分类标准

保护管理类别	目的	定义
Ia 严格的自然保护区	主要用于科研的保护地	具有突出的或典型的生态系统、地质学或生理学或物种的陆地或海洋地域,主要用于科学研究和环境监测
Ib 荒野保护区	主要用于保护荒野的保护地	广阔的未受干扰或只受轻微干扰的保持其自然特征与影响的陆地或海洋区域,区内无永久性或重要的住所,保护和管理目的是维系自然状态
II 国家公园	主要用于生态系统保护和游憩的保护地	具有如下功能的陆地、海洋自然区:①为保障当代人和后代人的利益,保护一种或多种生态系统的生态完整性;②拒绝与既定目的相抵触的开发或占据;③为精神的、科学的、教育的、游憩的和参观的机会提供基础,而所有这些都必须具有环境及文化上的和谐性
III 自然纪念区	主要用于保护特殊的自然特征的保护地	含有一个或多个特殊的自然或自然文化特征的区域,因其固有的珍稀性、代表性、美学性质量或文化意义而具有突出的或独特的价值
IV 栖息地/物种管理区	主要通过管理的介入保护自然生境和生物物种的保护地	为维持自然生境或满足特殊物种的需求而引入的主动管理的陆地或海洋区域
V 海陆景观保护区	主要用于保护海陆景观和游憩的保护地	具有适当的海岸与海洋的陆地区域,长期以来在人与自然的相互作用下形成了明显的区域特征,具有重要的价值和生物多样性。此类地区保护维持和进化的核心是保持人与自然间传统相互作用的完整性
VI 资源管理保护区	主要用于自然生态系统可持续利用的保护地	区内包含优越的、几乎未受干扰的自然系统,管理的目的是确保长期保护与维系生物多样性,同时适时提供可持续的自然产品,满足社会需要

彭建^[1]、唐芳林^[35]等学者提出了以保护程度为依据划分3个大类,以保护对象的特性和管理目标为依据细化6个亚类,并依据核心资源进一步细分类型的“大类—亚类—类型”三级自然保护地体系。

通过这一分类依据构建的自然保护地分类体系能清晰反映保护地的资源特色,且与我国现行的自然保护区、风景名胜区、森林公园和地质公园等自然保护地现状衔接相对较好,但由于保护强度及功能定位不明晰,会给后续的自然保护地整合优化带来困难。

(3) 依据功能定位划分保护地类型。

明确自然保护地的管理目标和功能定位是构建我国新的自然保护地体系的先行工作,而明确自然保护地的生态调节、文化服务、教育科普和展示利用等功能也是自然保护地分类的重要依据。唐小平等人应用目标管理法将自然保护地管理目标划分为严格保护、重点保护和生态保护3个层次^[36];吕偲等人将自然保护地体系分为空间体系、治理体系和管理体系3个层次,以生态系统的支持服务、文化服务、调节服务和供给服务作为保护目标的分类依据将自然保护地分为5类^[37]。吴承照等人依据生态、价值、功能和区域4类保护地管理目标,将自然保护地分为生态目标至上的绝对保护地,生态、价值和功能目标并重的严格保护地,以及以传统利用方式维持价值与功能存在的生态系统的整体保护地3个层次,对应3个大类、14个小类的自然保护地^[14]。马童慧等人构建了重叠自然保护地优先整合框架,提出依据自然保护地的主导生态服务和生物多样性状况进行判定,在此基础上将文化服务、调节服务作为进一步的分类依据对自然保护地进行分类^[6];束晨阳依据管理目标和主导功能,提出了包括国家自然保护区、国家公园和国家景观保护地3个系统的自然保护地体系结构框架,并提出我国国家公园的主体来源应为资源突出的国家级风景名胜区及部分荒野类型的自然保护区^[4];邓武功、李金路等

学者提出风景名胜区具有“自然与文化交融”的突出资源特征,强调风景名胜区保护利用的管理目标,以及资源保护、传承文化和展示利用的功能定位,提出构建以国家公园为主体、以自然保护区为基础、以风景名胜区为特色、以各类自然公园为补充的自然保护地体系^[21, 38]。

这一分类依据自然保护地功能定位划分大类,有些再依据资源特色划分小类,有利于基于明确功能定位的保护地的综合利用和发展,但整体上各类自然保护地之间的保护强度不易区分。

2.2 研究综述

学者们从自身的学科领域及研究结果出发,以保护强度、资源特点和功能定位为依据,展开了对我国新时期自然保护地体系构建的探讨。尽管提出的分类方案不同,但也反映出诸多共识。

首先,充分参考IUCN自然保护地管理分类标准,明确以保护强度、资源特点和功能定位3个要素作为自然保护地的主要分类依据,同时采用多要素复合分类法,比如以保护强度、功能定位为依据划分主要类型并以资源特点划分细类,或以保护强度划分主要类型并以功能定位、资源特点划分细类。

其次,结合我国国家公园体制建设的战略要求,强调国家公园在自然保护地体系中的重要地位。从表2可以看到,在归纳的20个研究分类中,有17个分类明确了国家公园这一类型,其中15个分类将国家公园置于主要地位。可见,学者们对依据国家公园的重要性进行分类达成了共识,同时也建议对国家公园的保护强度和功能定位做进一步探讨。

最后,希望创新中国特色的自然保护地体系。结合我国国情和自然保护地的发展特点,各研究都提出将IUCN自然保护地管理分类标准中国化,建设具有中国特色的自然保护地体系。但如何构建,不同专业学者研究的侧重点有所不同,如对待兼具自然与文化双重价值的风景名胜区,从事风景名胜区研究的学

者强调风景名胜区的自然与文化价值并重、保护与利用功能兼顾的特殊性,认为具有悠久发展历史和丰富山水文化且作为国务院批准设立的国家级风景名胜区,在自然保护地体系中应该作为独立的一类并赋予新的时代使命。

当然,研究也存在尚待商榷的地方:

第一,关于分类目的。自然保护地分类的目的在于解决我国自然保护地现状问题,构建严格保护、合理利用、功能明确和层级清晰的自然保护地体系。我国自然保护地的现状问题主要是保护地之间交叉重叠、政出多门,并非是类型太多,因此没有必要刻意减少自然保护地类型。国际上平均每个国家设立的自然保护地类型数量为9类左右,类型最多的为英国(有32类),美国、澳大利亚都超过30类^[9]。事实上,我国现有的各类自然保护地均为自然保护做出了积极贡献,它们都应该成为我国自然保护地体系不可或缺的组成部分。

第二,关于分类方法。参考IUCN自然保护地管理分类标准,根据保护强度、资源特点和功能定位3个要素划分我国自然保护地的类型是可行的。但是,仅仅以其中某个要素为主来划分显然难以满足生态文明建设和区域可持续发展的需要,必须3个要素同时兼顾,才能真正形成自然保护地体系,包括资源体系、保护体系和利用体系等。因此,在分类方法上,需要采用保护强度、资源特点和功能定位3个要素兼顾的复合分类法,比如以保护强度划分大类,以资源特点和功能定位划分小类。

第三,关于分类结果。目前的研究主要偏重于对面状、点状的自然保护地的探索,对线性自然保护地缺乏重视和研究。美国为了对其境内大面积成片的西部荒原及多条具有休闲游憩和历史文化价值的河流进行整体保护,专门设立了国家荒野地保护系统和国家原野与风景河流系统。其中,国家原野与风景河流系统是美国国土上一种线性的、跨州的自然保护地类型,目的是保护那些具

有杰出的风景、休憩、地质、野生动物、历史、文化和相似价值的河流。1968年，美国颁布了世界上第一部以河流风景保护为主要目标的法律——《野生与风景河流法》。可见，我国在构建特色自然保护地体系时，需要加强对线性自然保护地的研究，设立专门的自然保护地类型，弥补目前分类方式的不足。

3 关于构建具有中国特色的自然保护地体系的思考

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》(以下简称《指导意见》)，明确了“制定自然保护地分类划定标准，对现有的自然保护区、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、以自然保护区为基础、以各类自然公园为补充的自然保护地分类系统”。本文结合已有研究，提出以下建议。

3.1 建立具有中国特色的自然保护地体系

我国的自然保护地体系建设，必须与国情相结合，走具有中国特色的创新之路。

首先，我国的自然保护地具有自然与文化交融的资源特色。中华民族5000多年的文明塑造了遍布华夏的名山大川，这些名山大川不仅具有优良的自然生态资源、优美的自然景观，更有优秀的山水文化，如中华五岳、佛道名山，向世人阐释了华夏先民从自然风云变幻中演绎乾坤运转规律的哲学思想，是中华民族优秀文化的重要组成部分。因此，对

表2 国内学者的保护地分类建议

分类依据	学者	分类体系	提出时间
以保护强度为主	沈员萍等人 ^[34]	4类：国家自然严格保护区、国家公园、国家自然特别保护区和国家自然可持续利用保护区	2019年
	张建亮等人 ^[2]	6类：国家公园、自然保护区、物种与生境保护区、自然遗迹保护区、自然景观保护区、资源可持续利用保护区	2019年
	彭建 ^[1]	3个大类(6个亚类、14个类型)：严格保护类(国家公园、自然保护区)、限制利用类(风景名胜保护区、自然公园)、可持续利用类(观赏游憩类、资源利用类)	2019年
	唐芳林等人 ^[35]	3个大类(6个亚类、17个类型)：严格保护类(国家公园、自然保护区)、保育利用类(自然公园类、景观遗址类)、可持续利用类(观赏游憩类、资源利用类)	2018年
	彭杨靖等人 ^[11]	基于IUCN保护区分类(6类)：严格自然保护区、国家公园、自然遗迹保护区、野生生物保护区、自然景观保护区、自然资源保护区	2018年
以资源特点为主	庄优波 ^[31]	8类：严格自然保护、荒野、风景名胜保护、国家公园、自然特征保护、物种和栖息地管理、资源可持续利用、陆地/海洋景观保护(另有自然特征保护、物种栖息地的混合，国家公园、资源可持续利用的混合)	2018年
	夏友照等人 ^[33]	4类：严格保护类、栖息地/物种管理类、自然公园类、多用途类	2011年
	余振国 ^[3]	8类：国家形象代表类、重要自然生态系统保护类、野生物种及其栖息地保护类、地质遗迹保护类、自然景观保护类、历史文化遗产保护类、自然资源可持续利用保护类、工农业遗迹及生态修复保护类	2019年
	彭杨靖等人 ^[11]	基于保护对象的自然属性划分为5类：自然生态系统保护区、野生生物保护区、自然遗迹保护区、自然景观保护区、自然资源保护区	2018年
	赵智聪等人 ^[15]	9类：自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、水利风景区、湿地公园、城市湿地公园、海洋特别保护区、国家公园	2016年
以功能定位为主	欧阳志云 ^[39]	7类：自然保护区、国家公园、风景名胜区、农业种质资源保护区、生态功能保护区、地质公园、水利风景区	2014年
	马童慧等人 ^[6]	4类：国家公园、自然保护区、自然公园、其他新增类保护地(新增保护地类型或列为限制国土开发空间、保护地外围缓冲空间或其他用地)	2019年
	李金路 ^[38]	3类：国家公园、风景名胜区、自然保护区和自然公园	2019年
	邓武功等人 ^[21]	4类：国家公园、自然保护区、风景名胜区、自然公园	2019年
	刘秀晨 ^[13]	4类：国家公园、自然保护区、风景名胜区、其他保护地	2019年
	彭杨靖等人 ^[11]	基于管理目标的社会属性划分为3类：国家公园、自然保护区、自然风景区	2018年
	吴承照等人 ^[14]	3个大类(14个中类)：国家生态保存地(荒野保护地、动物栖息地、自然保护区、海洋生态保护区)，国家公园(国家公园、国家风景名胜区、国家游憩区、国家遗址纪念地、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地公园、其他)，国家持续利用地(传统农业文化景观、传统林业文化景观)	2017年
	吕偲等人 ^[37]	5类：国家公园、自然保护区、景观公园或景观保护区、生态功能保护区、资源保护区	2017年
	唐小平等人 ^[36]	3个层次(6个类型)：严格保护(国家公园、自然保护区)，重点保护(野生生物保护区、自然遗址景观保护区)，生态保育(自然资源保育区、自然保护小区)	2017年
	束晨阳 ^[4]	3个系统(9类)：国家自然保护区(严格自然保护区、栖息地物种保护区、资源管理保护区)，国家公园，国家景观保护地(风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、水利风景区)	2016年

表 3 我国自然保护地分类建议

大类	中类	小类	保护与利用强度	功能定位
严格保护型	自然保护区	自然保护区	最严格保护	生态保护、科研科普等
	国家公园	国家公园	在最严格保护基础上的合理利用	生态保护、科研科普及游憩展示等
严格控制型	自然公园	风景名胜区	在严格保护基础上的合理利用	自然文化资源保护、科研科普、审美启智、旅游休闲、区域促进等
一般控制型	自然公园	森林公园	保护与利用并重	生态保护、科研科普、游憩展示等
		地质公园		地质遗迹保护、科研科普、游憩展示等
		湿地公园		湿地生态保护、科研科普、游憩展示等
		海洋公园		海洋生态保护、科研科普、游憩展示等
		沙漠公园		沙漠生态保护、科研科普、游憩展示等
		草原公园		草原生态保护、科研科普、游憩展示等
		水产种质资源保护区		水产种质资源保护、科研科普、游憩展示等
		野生植物原生境保护区(点)、野生动物重要栖息地		野生植物原生境保护、科研科普、游憩展示等
		自然保护小区		自然保护小区生态保护、科研科普、游憩展示等
	国家风景河道		具有杰出的风景、休憩、地质、野生动物、历史、文化和相似价值的河流生态保护、科研科普、游憩展示等	
				

于自然保护地的建设，在强调生态保护的同时绝对不能忽视文化传承。习近平总书记近期在秦岭考察时指出，“秦岭是我国重要的生态安全屏障”“也是中华民族的祖脉、中华文化的重要象征”。

其次，我国的自然保护地具有保护与利用协调的功能定位。我国仍是发展中国家，还处在城镇化和工业化持续发展的关键阶段，在自然保护地中还有大量的城乡人口生产、生活在其中，特别是还有较多的低收入人口需要精准脱贫，因此在严格保护自然生态和资源环境的前提下，必须充分考虑自然保护地及其所在区域的经济增长、社会进步和可持续发展。

《指导意见》明确了国家公园、自然保护区及各类自然公园的分类体系。如何在这个大框架下准确定位、充分发挥各类自然保护地的特点和功能，坚持生态保护与文化自信两手抓，是建立中国特色自然保护地体系的重要前提。其

中，“风景名胜区集中了大量珍贵的自然和文化遗产，是自然史和文化史的天然博物馆”，正如庄优波认为的，IUCN自然保护地管理分类标准单一的自然保护或生物多样性保护目标存在一定局限性，我国的风景区实现了对自然景观和文化景观的融合保护，是对IUCN自然保护地管理分类标准的很好补充^[31]。因此，充分认识风景名胜区在整个自然保护地体系中的特色和地位，维系风景名胜区空间的完整性和功能的综合性，可以为世界各国自然保护地处理保护与发展的关系提供更多中国智慧、中国方案。

综合考虑保护利用强度、功能定位和资源类型等因素，可以将我国的自然保护地分为3个大类（严格保护型、严格控制型和一般控制型）、3个中类（自然保护区、国家公园和自然公园）及若干小类（表3）。从类型看，风景名胜区作为单独的一个中类应该能更好地反映其资源特色和功能定位，但《指导意见》已

将其归为自然公园类。从保护利用强度看，同为严格保护型的自然保护区应该实施最严格的保护，对于国家公园在最严格保护的基础上还需要合理利用，以实现全民共享。而风景名胜区作为受《风景名胜区条例》依法管理的法定自然保护地，其管控强度应高于其他自然公园，应属于严格控制区，而目前自然保护地主管部门只是将保护等级分为严格保护类和一般控制类。

3.2 以国家公园为主体

在IUCN自然保护地管理分类标准中，国家公园属于大面积保护、小范围利用的II类（II类）保护地，我国的自然保护地体系则强调以国家公园为主体，并实施最严格的保护。如何理解以国家公园为主体？彭建认为，国家公园的主体地位体现在国家公园的占比、保护对象的价值、保护的严格程度、保护的等级及自然教育功能5个方面^[1]；王梦君等人认为国家公园的主体地位体现在其国家代表性和典型性、面积占比高两个方面^[17]；唐芳林等人认为国家公园的范围更大、生态系统更完整、原真性更强、管理层级更高、保护更严格，体现出其主体地位^[35]。此外，国家公园的主体地位还应涵盖以下几方面内容：

首先是国家公园的国家代表性、典型性。国家公园应是国家最重要、最宝贵的自然生态系统、自然文化遗迹的精华和代表，其首要功能是重要自然生态系统及融合其中的文化系统的真实性、完整性保护，具有国家象征，在资源景观丰富度和生态地位上具有不可替代性。因此，应根据资源代表性、面积适宜性和管理可行性制定国家公园准入标准。

其次，国家公园是体现整个自然保护地体系治理机制和能力的代表。国家公园在我国还是新生事物，这几年全国选定的10个国家公园试点围绕国家公园机制开展了积极的先行先试工作，特别是关于中央和地方事权分配、管理机制、国家公园的土地权属、运营机制和

社区发展等核心问题,积累了有益的经验。《总体方案》也对这些核心问题提出了明确要求。这些经验和要求,将为我国各类自然保护地的可持续发展提供准则和“标杆”。

最后,国家公园要求实施“最严格的保护”。《总体方案》提出对国家公园“实行最严格的保护”,但这一概念不应等同于“整个国家公园都是最严格的保护区”。从整体功能上看,自然保护区主要具备生态保护功能,兼具科研、科普等展示功能,而国家公园在实行严格保护的基础上,还具有较强的科研、教育和游憩等综合功能。苏红巧等人提出,“最严格的保护”是最严格地按照科学来保护^[40],应按照国家公园的管理目标和功能定位,在对区域生态系统结果和过程的认知基础上,科学、严格地进行生态保护。

3.3 科学整合优化自然保护地

在自然保护地体系的构建中,要科学做好现有自然保护地的整合优化工作。随着《总体方案》《指导意见》等一系列文件的出台,学界对自然保护地的研究重点从自然保护地分类转向了整合优化途径的探讨。学者们从任务、目的、原则、具体路径和规划体系等多方面展开研究,提出要形成多类型、可量化和可操作的自然保护地建设指标体系^[41],整合优化工作以归类、调整边界和整合机构为主要内容^[7],坚持保护第一、全面覆盖、科学与实用相结合等原则^[12],实现自然保护地的差别化与精细化管控^[42]、“类型不重叠、空间不交叉”^[9]、“一地一牌一机构”的工作目标^[7],并构建标准化的自然保护地规划体系^[43]。这些学术讨论,为我国自然保护地体系和国家公园体制的构建提供了有益参考。

目前全国正在开展省域自然保护地整合优化工作。在实践过程中也出现一些问题,比如对各类自然保护地的功能定位不明确、整合优化标准不一致、保护等级降低及自然保护地破碎化等。这既涉及各类自然保护地定位研究等理论

原因,也有缺乏清晰可操作的整合优化规范准则的技术原因,当然也有寻求多种利益平衡的实践缘故。可见,科学开展自然保护地整合优化工作势在必行。

第一,整合优化工作必须以《指导意见》等相关文件精神为准绳。根据《指导意见》要求,首先对现有自然保护地开展综合评价,明确各类自然保护地的特色、作用和功能定位;其次,制定自然保护地分类划定标准;最后,将符合条件的自然保护地优先整合设立为国家公园,其他类型的自然保护地按照“同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别”的原则进行整合优化,以实现整合优化前后“保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变”的“三不”总体要求。当然,对于“保护面积不减少”,也必须放在一个合适的空间区域综合考量,而非要求每一个自然保护地都要面积不减少。

第二,坚持实事求是的原则。在对现有自然保护地进行整合优化的过程中,特别是对同级自然保护地的整合优化,应根据保护发展沿革、资源价值特点及主体功能定位等实事求是地确定其属性。尽量保持现有自然保护地环境空间的完整性,避免自然保护地碎片化。特别是对于风景名胜区,因为和其他自然保护地交叉重复较多,应特别保护其整体性。

第三,特殊问题专门研究。2019年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》,要求将整合优化后的自然保护地全部划入生态保护红线,且各类红线之间不得重复。考虑到风景名胜区内部存在较多生产用地、城镇建设用地等现实情况,将风景名胜区整体纳入自然保护地并划入生态保护红线,有可能与基本农田、城市增长边界等红线重叠,因此对于风景名胜区这类特殊的自然保护地是全部纳入自然保护地体系,还是选择其中以生态价值为主、保护要求严格和社会经济发展矛盾较小的一部分风景区纳入自然保护地,

这些特殊的问题都需要尽快开展专门研究,以更好地指导各地自然保护地整合优化工作并配合国土空间规划的“三线”划定。

第四,正确区分“保护地”与“保护称号”。并非所有的“保护称号”都是法定自然保护地,比如世界遗产是联合国教科文组织世界遗产中心授予的“具有全球突出普遍价值”的“保护称号”,但世界遗产地并非法定自然保护地,它依托缔约国已有法定自然保护地进行保护和管理,如我国的世界遗产大多依托风景名胜区、自然保护区等进行保护和管理。因此,对于某些具有重要保护价值的专项自然保护地,由于和其他法定自然保护地交叉重叠而被整合以后,空间上不再保留该类自然保护地,但是否可以保留“保护称号”,依托整合后的法定自然保护地协调管理,以确保这些专门价值得以有效保存,这些问题都需做进一步的探索研究。

4 结语

自然保护地的分类和重构,不仅是关系到我国生态文明建设和国家公园体制构建的重要理论问题,还是事关各地、各类自然保护地何去何从的重大实践问题,其中很多问题需要去探索、去解决,而且时间紧、任务重。对此,我国不同领域的专家学者已经给出了一些有益的建议。在充分吸收国家公园和自然保护地体系国际经验的基础上,还必须充分结合我国国情,坚持自然文化兼顾、保护利用协调、顶层设计到位、科学研究为先的原则,齐心协力,共同把我国珍贵的自然文化遗产世代传承下去。■

【参考文献】

- [1] 彭建.以国家公园为主体的自然保护地体系:内涵、构成与建设路径[J].北京林业大学学报(社会科学版),2019(1):38-44.
- [2] 张建亮,王智,徐网谷.以国家公园为主体的自然保护地分类方案构想[J].

- 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2019(3): 57-69.
- [3] 余振国. 中国自然保护地体系构成研究[J]. 中国国土资源经济, 2019(4): 10-15.
- [4] 束晨阳. 论中国的国家公园与保护地体系建设问题[J]. 中国园林, 2016(7): 19-24.
- [5] 黄宝荣, 马永欢, 黄凯, 等. 推动以国家公园为主体的自然保护地体系改革的思考[J]. 中国科学院院刊, 2018(12): 1342-1351.
- [6] 马童慧, 吕偲, 雷光春. 中国自然保护地空间重叠分析与保护地体系优化整合对策[J]. 生物多样性, 2019(7): 758-771.
- [7] 金英, 周雄, 疏良仁. 国家级风景名胜区的整合归并与边界调整研究[J]. 规划师, 2019(22): 50-55.
- [8] 赵智聪, 彭琳. 国家公园分区规划演变及其发展趋势[J]. 风景园林, 2020(6): 73-80.
- [9] 陈耀华, 黄朝阳. 世界自然保护地类型体系研究及启示[J]. 中国园林, 2019(3): 40-45.
- [10] 杨锐. 论中国国家公园体制建设的六项特征[J]. 环境保护, 2019(增刊1): 24-27.
- [11] 彭杨靖, 樊简, 邢韶华, 等. 中国大陆自然保护地概况及分类体系构想[J]. 生物多样性, 2018(3): 315-325.
- [12] 唐芳林, 吕雪蕾, 蔡芳, 等. 自然保护地整合优化方案思考[J]. 风景园林, 2020(3): 8-13.
- [13] 刘秀晨. 风景名胜区是中国自然保护地体系的独立类型[J]. 中国园林, 2019(3): 1.
- [14] 吴承照, 刘广宁. 管理目标与国家自然保护地分类系统[J]. 风景园林, 2017(7): 16-22.
- [15] 赵智聪, 彭琳, 杨锐. 国家公园体制建设背景下中国自然保护地体系的重构[J]. 中国园林, 2016(7): 11-18.
- [16] 解焱. 我国自然保护区与IUCN自然保护地分类管理体系的比较与借鉴[J]. 世界环境, 2016(增刊2): 53-56.
- [17] 王梦君, 孙鸿雁. 建立以国家公园为主体的自然保护地体系路径初探[J]. 林业建设, 2018(3): 1-5.
- [18] 朱春全. 关于建立国家公园体制的思考[J]. 生物多样性, 2014(4): 418-421.
- [19] 刘超. 以国家公园为主体的自然保护地体系的法律表达[J]. 吉首大学学报(社会科学版), 2019(5): 81-92.
- [20] 张振威, 杨锐. 中国国家公园与自然保护地立法若干问题探讨[J]. 中国园林, 2016(2): 70-73.
- [21] 邓武功, 贾建中, 束晨阳, 等. 从历史中走来的风景名胜区——自然保护地体系构建下的风景名胜区定位研究[J]. 中国园林, 2019(3): 9-15.
- [22] 陈宇昕, 颜剑英, 钟阳. 自然保护地分区管控探讨——以风景名胜区为例[J]. 规划师, 2019(22): 56-60.
- [23] 蒋志刚. 论保护地分类与以国家公园为主体的中国保护地建设[J]. 生物多样性, 2018(7): 775-779.
- [24] 周奥, 王媛玲, 廖蓉. 美国联邦保护地的保护措施[J]. 资源导刊, 2018(7): 50-51.
- [25] 王应临, 杨锐, 埃卡特·兰格. 英国国家公园管理体系评述[J]. 中国园林, 2013(9): 11-19.
- [26] IUCN. Dudley N: Guidelines for Applying Protected Areas Management Categories[R]. 2008.
- [27] Vreugdenhil D, Terborgh J, Cleef A M, et al. Comprehensive Protected Areas System Composition and Monitoring[R]. WICE, USA, Shepherdstown, 2003.
- [28] Phillips A. The History of the International System of Protected Area Management Categories[J]. Parks, 2004(3): 4-14.
- [29] Khudoba, Volodymyr. Integration of Ukrainian Protected Areas in European Ecological Network: Problems and Prospects[C]//International Multidisciplinary Scientific Geo Conference-SGEM, 2016.
- [30] Hashim Z, Abdullah SA, Nor SM. Stakeholders Analysis on Criteria for Protected Areas Management Categories in Peninsular Malaysia[J]. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2017(91): 12-14.
- [31] 庄优波. IUCN保护地管理分类研究与借鉴[J]. 中国园林, 2018(7): 17-22.
- [32] 朱春全. IUCN自然保护地管理分类与管理目标[J]. 林业建设, 2018(5): 19-26.
- [33] 夏友照, 解焱, MACKINNON John. 保护地管理类别和功能分区结合体系[J]. 应用与环境生物学报, 2011(6): 767-773.
- [34] 沈员萍, 黄萌, 罗毅, 等. 国家公园体制背景下的自然保护地体系管理分类研究[J]. 规划师, 2019(17): 11-16.
- [35] 唐芳林, 王梦君, 孙鸿雁. 建立以国家公园为主体的自然保护地体系的探讨[J]. 林业建设, 2018(1): 1-5.
- [36] 唐小平, 栾晓峰. 构建以国家公园为主体的自然保护地体系[J]. 林业资源管理, 2017(6): 1-8.
- [37] 吕偲, 曾晴, 雷光春. 基于生态系统服务的保护地分类体系构建[J]. 中国园林, 2017(8): 19-23.
- [38] 李金路. 风景名胜区是最具中国特色的自然保护地[J]. 中国园林, 2019(3): 21-24.
- [39] 欧阳志云, 徐卫华. 整合我国自然保护区体系, 依法建设国家公园[J]. 生物多样性, 2014(4): 425-427.
- [40] 苏红巧, 罗敏, 苏杨. “最严格的保护”是最严格地按照科学来保护——解读“国家公园实行最严格的保护”[J]. 北京林业大学学报(社会科学版), 2019(1): 13-21.
- [41] 张婧雅, 张玉钧. 自然保护地的资源特征及新分类系统下的管理策略[J]. 中国土地, 2019(11): 14-16.
- [42] 唐小平, 刘增力, 马炜. 我国自然保护地整合优化规则与路径研究[J]. 林业资源管理, 2020(1): 1-10.
- [43] 余莉, 孙鸿雁, 李云, 等. 我国自然保护地规划体系架构研究[J]. 林业建设, 2020(2): 7-12.

[收稿日期] 2020-05-19;

[修回日期] 2020-06-30