

# 风景名胜区整合优化背景下区域保护等级与强度变化评估研究

——以海南省五指山省级风景名胜区为例

□ 商楠, 马兰, 贾晓君, 张震宇, 孔祥文

**【摘要】**为响应国土空间规划编制,我国于2020年全面开展自然保护地整合优化工作,其中风景名胜区的整合优化工作开展较为艰难,规则也被多次调整。在“保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变”的总体要求下,如何保障风景名胜区的保护等级与强度只增不减成为业界关注的重点。文章结合工作实践,以海南省五指山省级风景名胜区调整为例,利用ArcGIS空间分析技术对数据库进行分析,并对照现行法律法规、部门规章和管理办法等对调整方案进行剖析与解读,基于客观翔实的数据对比和政策要求,对风景名胜区整合优化前后的区域管控等级和强度进行对比评估,验证风景名胜区调整方案的可行性和科学性。

**【关键词】**自然保护地;风景名胜区;整合优化;保护强度

**【文章编号】**1006-0022(2023)04-0058-08 **【中图分类号】**TU984.181 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**商楠,马兰,贾晓君,等.风景名胜区整合优化背景下区域保护等级与强度变化评估研究——以海南省五指山省级风景名胜区为例[J].规划师,2023(4):58-65.

Assessment of Regional Protection Grade and Intensity Change for the Integration and Optimization of Scenic Spots: The Case of Wuzhishan Provincial Landscape Resort, Hainan Province/Shang Nan, Ma Lan, Jia Xiaojun, Zhang Zhenyu, Kong Xiangwen

**【Abstract】** China has carried out the integration and optimization of natural reserves since 2020, which has met difficulties and experienced multiple adjustments in practice. Under the protection requirements of “no reduction in area, no decrease in intensity, no change in nature” of landscape resorts, the paper takes the adjustment practice of Wuzhishan provincial landscape resort in Hainan province as an example, uses ArcGIS in the database analysis, analyzes the adjustment plan by comparing current laws, regulations, and rules, assesses the regional governance grade and intensity before and after the adjustment, and verifies the feasibility and rationality of the landscape resort adjustment plan.

**【Key words】** Natural reserve, Landscape resort, Integration and optimization, Protection intensity

## 0 引言

2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》,2020年自然资源部、国家林业和草原局发布了《关于做好自然保护地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),至此我国的自然保护地整合优化工作全面推开。风景名胜区作为自然保护地体系中独具特色的部分,由于其本质特征和划定方法与其他类型的自然保护地有所不同,其整合优化工作历经波折。按照自然资源部、国家林业和草原局制定的最新要求与规则,在风景名胜区整合优化工

**【基金项目】** 国土空间风貌综合研究(2019HXSJYL18)

**【作者简介】** 商楠,硕士,现任职于国家林业和草原局产业发展规划院。

马兰,通讯作者,硕士,现任职于国家林业和草原局产业发展规划院。

贾晓君,硕士,现任职于国家林业和草原局产业发展规划院。

张震宇,硕士,现任职于国家林业和草原局产业发展规划院。

孔祥文,北京林业大学园林学院硕士研究生。

作中，很多风景名胜区因与基本农田、城镇开发边界和建设用地的矛盾明显，同时与其他类型的自然保护地重叠现象突出，面临着面积大幅度减少甚至被撤销的情况。相较于其他类型保护地调整面积较小或调整前后管理等级变化明确的特点，风景名胜区的调整涉及的方面较多，为此整合优化前后如何科学准确地评价风景名胜区的保护等级和强度值得重视。

## 1 自然保护地整合优化的必要性及整体推进情况

自然保护地整合优化是通过对生态保护红线、各类自然保护地边界及内部情况进行精准调查，挖掘并解决交叉重叠、多头管理、权责不清等历史遗留问题，对“应保而未尽保”的区域进行补入的过程。自然保护地整合优化为建立分类科学、布局合理、保护管理真实有效的自然保护地体系打下了坚实的基础。

自然资源部、国家林业和草原局于2020年启动自然保护地整合优化工作，对全国的自然保护地进行摸底调查，制定相关规则，并出台一系列政策文件，推进自然保护地整合优化工作（图1）。2020年，各省（自治区、直辖市）按照文件要求提交了整合优化预案的数据库，形成了首轮成果。在首轮成果的基础上，自然资源部、国家林业和草原局根据各地实际情况对整合优化规则进行相应调整，各省（自治区、直辖市）根据要求进行修改，于2021年完成了省级自然保护地整合优化预案编制并通过专家审议。截至目前，全国自然保护地整合优化预案已通过专家组评议审查。

## 2 风景名胜区整合优化历程及存在问题

### 2.1 整合优化历程

风景名胜区的整合优化经历了5个

阶段：①第一阶段。2019年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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（中办发〔2019〕42号），但未明确风景名胜区在自然保护地体系中的分类和定位。②第二阶段。2020年自然资源部、国家林业和草原局印发了《关于做好自然保护地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），将风景名胜区归类为自然公园，并要求将其名称改为“风景自然公园”，这与风景名胜区兼具文化和自然属性的根本特征及划定初衷不相符，导致在首轮整合优化工作中，因风景名胜区的调整而使空间区域呈现出高度破碎化，整个自然保护地体系受到影响。③第三阶段。2020年自然资源部办公厅、国家林业和草原局办公室联合印发了《关于自然保护地整合优化有关事项的通知》（自然资办发〔2020〕42号），明确提出“本次自然保护地整合优化预案，暂不涉及风景名胜区自身范围调整，风景名胜区体系予以保留”。至此，风景名胜区整合优化在自然保护地整合优化过程中被暂停。④第四阶段。2021年自然资源部办公厅、国家林业和草原局

办公室发布的《关于梳理提供风景名胜区有关情况的通知》（自然资办函〔2021〕453号）要求各省（自治区、直辖市）梳理和提供风景名胜区的有关情况。国家林业和草原局会同有关部门，结合地方专题调研，明确风景名胜区与自然保护地体系、风景名胜区规划与国土空间规划体系的关系，提出对风景名胜区整合优化的意见。⑤第五阶段。2022年，根据自然资源部、国家林业和草原局联合印发的2020年71号函、42号函和861号文，2021年458号函，以及经国务院审批同意的《自然资源部关于风景名胜区有关事项的报告》等文件，国家林业和草原局制定了《风景名胜区整合优化规则》，国家林业和草原局办公室印发了《关于做好风景名胜区整合优化预案编制工作的函》（办函保字〔2022〕99号），在此背景下国家级风景名胜区自然保护地整合优化工作得以重新启动。

### 2.2 存在问题

在全国上下如火如荼开展自然保护地整合优化工作时，风景名胜区作为自然保护地体系的重要组成部分，其整合优化遇到了极大的困难，主要存在的问

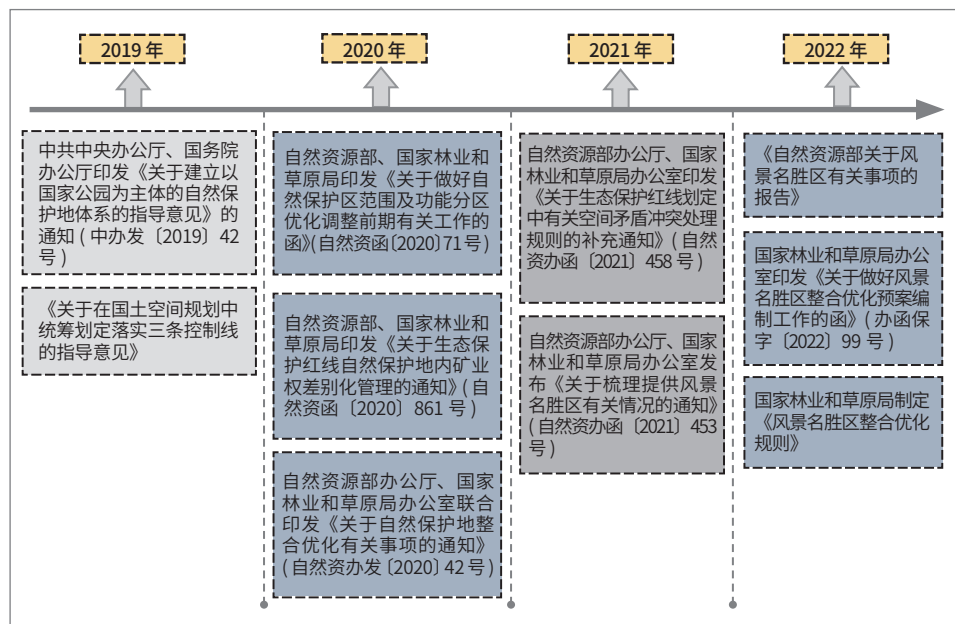


图1 重要政策文件示意图

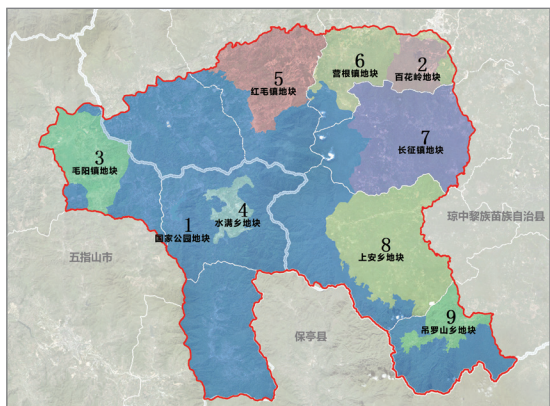


图2 风景名胜区调整方案示意图

表1 风景名胜区范围调整结果统计

地块名称	调出风景名胜区的原因	面积 /hm <sup>2</sup>
国家公园地块	与海南热带雨林国家公园重叠	47 888.23
百花岭地块	与百花岭风景名胜区重叠	2 210.93
除上述范围的7个乡镇地块	无集中景源景点分布；一级保护区内主要为橡胶园和其他园地，生态价值一般；地块与基本农田重叠的面积为1 866.38 hm <sup>2</sup> ，与城市开发边界重叠的面积为1 567.65 hm <sup>2</sup> ，与城镇建设用地重叠的面积为175.52 hm <sup>2</sup>	38 625.81

题如下：

(1) 定位不清，管理混乱。

我国风景名胜区经历了“积极开发利用”的探索阶段，“更好地保护、利用和开发”的立法阶段，以及“有效保护和合理利用”的体系整合阶段这3个阶段，历时较长，在保护和利用中既希望能抢救性地保护风景资源，又希望能够开展旅游活动，同时能够促进当地发展。由于管理机构长期缺失，风景名胜区长期存在“重开发建设，轻保护管理”的现象，很多景观资源没有得到相应的保护，导致其完全失去了原有价值。

(2) 面积过大，矛盾点较多。

风景名胜区兼具文化和自然属性，其划定方法强调边界集中连片，导致区域面积大，与基本农田、城镇开发边界和建设用地的重叠面积较大；风景名胜区建设与当地的经济建设以及居民的生产、生活需要产生了一定矛盾，与时代发展不相适应。

(3) 保护地类型改变，管控分类复杂。

由于国家公园、自然保护区、自然公园、风景名胜区的管控要求和发展方向差异较大，经过前几轮整合优化后，目前风景名胜区还与其他保护地存在交叉重叠的问题。风景名胜区的整合优化不是类型不变、等级高低的调整，而是涉及类型间的转变，甚至有些区域因为景观价值的丧失而失去保护价值，需要大面积调出生态保护红线，面临管控分类复杂的情况。

### 3 海南省五指山省级风景名胜区的整合优化

#### 3.1 基本概况

1993年6月，海南省政府批准设立五指山省级风景名胜区（以下简称“五指山风景名胜区”），范围包括原海南五指山国家级自然保护区、五指山市西区和琼中黎族苗族自治县（以下简称“琼中县”）东区3个片区，涉及五指山市和琼中县的9个乡镇。五指山风景名胜区划定范围为888.03 km<sup>2</sup>，在海南省自然保护地整合优化以前，该范围包括原海南吊罗山国家森林公园、原阿陀岭省级森林公园的部分区域及百花岭省级风景名胜区的部分区域及百花岭省级风景名胜区（以下简称“百花岭风景名胜区”）。2021年海南省自然保护地整合优化以后，五指山风景名胜区范围与海南热带雨林国家公园和百花岭风景名胜区2个自然保护地重叠：

①与海南热带雨林国家公园重叠的面积为47 888.23 hm<sup>2</sup>，重叠部分位于公园核心保护区的面积为23 444.80 hm<sup>2</sup>，位于公园一般控制区的面积为24 443.43 hm<sup>2</sup>；重叠区域占五指山风景名胜区总面积的53.93%，占海南热带雨林国家公园总面积的11.21%。②与百花岭风景名胜区重叠的面积为2 210.93 hm<sup>2</sup>，重叠区域占五指山风景名胜区总面积的2.49%，占百花岭风景名胜区总面积的100%。

#### 3.2 资源评价

综合风景名胜资源调查报告数据可

知，五指山风景名胜区的景源总数为94个，海南热带雨林国家公园范围内的景源景点为56个，百花岭风景名胜区范围内的景源景点为33个，非保护地范围内共有景源景点5个。按照风景名胜资源分级标准，目前上述自然保护地范围内有一级景点18个、二级景点19个、三级景点16个、四级景点41个，其中一级、二级景点全部位于海南热带雨林国家公园和百花岭风景名胜区范围内。

### 3.3 风景名胜区调整方案

#### 3.3.1 调整过程

根据五指山风景名胜区与其他保护地的关系和各地块的土地权属情况，可以将五指山风景名胜区划定为国家公园地块、百花岭地块以及除上述范围的7个乡镇地块，共9个地块。结合五指山风景名胜区与海南热带雨林国家公园、百花岭风景名胜区重叠，与“三区三线”重叠，存在大量的居民点和人口，地块破碎、整体性较差、景源景点缺失，以及与产业发展存在矛盾等问题，本文对各地块现状进行分析和评价，提出风景名胜区调整方案（图2，表1）。

#### 3.3.2 调整结果

通过对五指山风景名胜区范围各个地块的情况进行分析可知，国家公园地块、百花岭地块的景源景点集中，动植物资源丰富，生态系统环境良好，目前已划入其他保护地进行保护管理，应将其调出五指山风景名胜区，落实“一地

一牌”。

对于五指山风景名胜区未划入其他保护地的地块，经分析，大部分地块被基本农田、城市开发边界、城镇与村庄建设用地等分割，破碎化程度较高，难以形成统一的整体，已不符合风景名胜区设立的条件，将其调出风景名胜区。

综上所述，经整合优化，对五指山风景名胜区进行撤销。

#### 4 风景名胜区调整前后的区域保护等级与强度对比评估

##### 4.1 评估方法

本文按照风景名胜区调整前后的区域划分方法，以现行法律法规、部门规章和管理办法中的相关管控要求为依据，对五指山风景名胜区调整前后的管控内容和要求进行对比，形成统一的管控等级划分，同时通过对各类型管控区域面

积及占比等的计算，分析风景名胜区调整前后整个区域的保护等级与强度变化（图3）。

##### 4.2 评估过程

调整前，按照《风景名胜区保护条例》（2016年修订），五指山风景名胜区的的核心管控分区分为特级保护区、一级保护区、二级保护区和三级保护区（表2）。

调整后，根据土地利用现状数据以及《五指山市总体规划（空间类2015—2030年）》《琼中黎族苗族自治县总体规划（空间类2015—2030年）》《琼中黎族苗族自治县总体规划（空间类2015—2030年）》《百花岭风景名胜区总体规划（2020—2035年）》等确定的用地类型，将地块在空间上分为生态保护红线（不含自然保护地）、自然保护地、基本农田、林地、河流湿地、其他未利用地、山体、城镇开发空间、乡镇开发空间等。

通过对以上各类空间地块的保护管

控要求进行分析，发现陆域生态保护红线（不含自然保护地）、自然保护地、基本农田、河流湿地和林地的管控强度最高，管理体制最完善，因此本文选取以上5个指标对风景名胜区调整前后的区域保护等级和强度进行对比分析。

##### 4.2.1 陆域生态保护红线（不含自然保护地）

依据《生态保护红线管理办法（暂行）》《五指山市总体规划（空间类2015—2030年）》《琼中黎族苗族自治县总体规划（空间类2015—2030年）》《琼中黎族苗族自治县总体规划（空间类2015—2030年）》，陆域生态保护红线（不含自然保护地）区域通过对开发建设活动的管控，分为一级生态功能区（禁止开发区）和二级生态功能区（限制开发区）。在限制开发区内，在不违反法律法规和部门规章的情况下，可适当开展生态环境保护修复、原住民生产生活、必要的河道整理、防洪、生态监测、特殊军事用途等活动，以及符合法律法规的

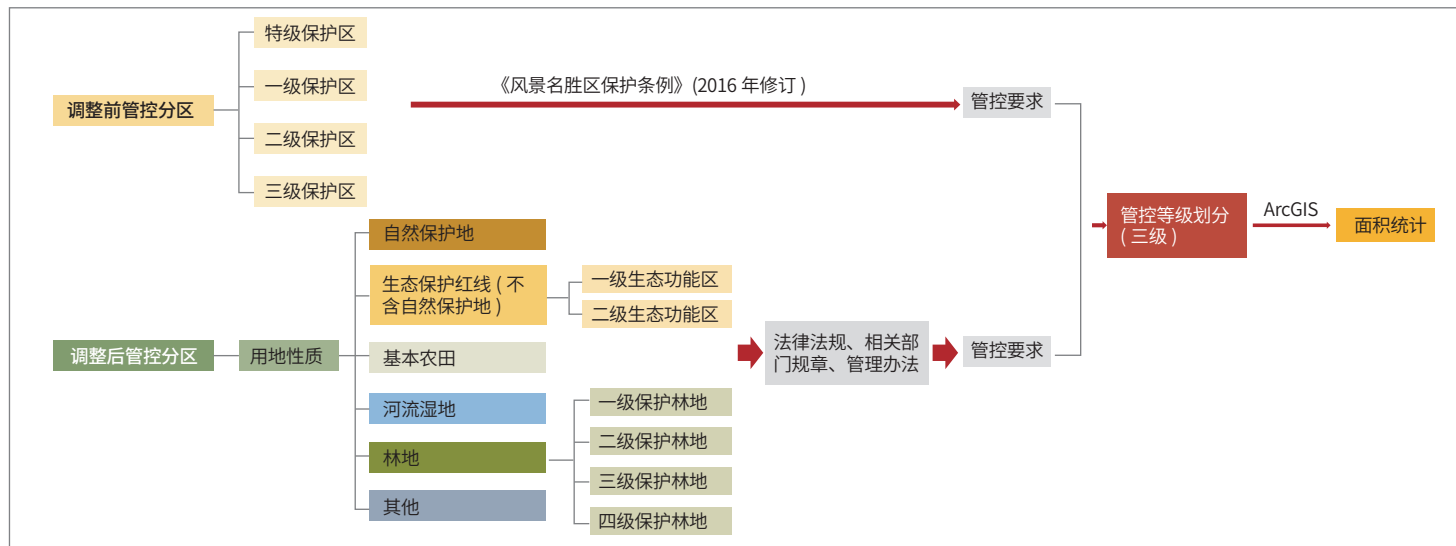


图3 评估方法技术路线图

表2 调整前五指山风景名胜区区域管控要求汇总

分区	管控方向	占用林地条件 / 禁止行为
特级保护区和一级保护区 二级保护区	将风景名胜区内资源价值最高的区域划入景观资源一般，自然生态价值高	除必需的科研、监测和防护设施外，严禁建设任何建筑设施恢复生态与景观环境，限制各类建设和人为活动；严格限制居民点加建扩建；严格限制游览性交通外的机动车辆进入；严禁建设与风景游赏和保护无关的设施；有序疏散居民点，不得安排住宿床位
三级保护区	风景资源少，景观价值、生态价值一般	维持原有土地利用方式与形态；合理安排旅游服务设施和相关建设，控制建设功能、建设规模、建设强度、建筑高度和形式

林业活动。

#### 4.2.2 自然保护地

依据《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(中办发〔2019〕42号),自然保护地区域分为核心保护区和一般控制区。核心保护区原则上禁止人为活动;一般控制区禁止开发性、生产性建设活动,在国

家公园管理机构确保生态功能不被破坏的情况下,可以按照有关法律法规和政策开展有限的人为活动(表3)。

#### 4.2.3 基本农田

依据《中华人民共和国基本农田保护条例》(2017年修正),除国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实无法避开基本农田保护区而需

要占用基本农田外,此区域禁止开展其余人为活动。

#### 4.2.4 河流湿地

依据《海南省“十四五”水资源利用与保护规划(2021—2025年)》(琼府办〔2021〕14号)和《海南省万泉河流域生态环境保护规定》,本文对涉及的万泉河流域和昌华江流域进行管控要求分析。

万泉河流域内可开展新建、改建、扩建工业建设项目以及居住小区、宾馆、饭店等建设项目,应当依照有关规定进行环境影响评价,建设配套的污水处理设施;禁止开展对流域水体及周边天然林、水土保持林、水源涵养林产生负面影响的人为活动,全面禁止新建小水电项目,逐年分批对现有小水电站实施生态化改造或关停退出。昌华江流域内的工程建设应当不占或者少占湿地,确需征收或者占用湿地的,用地单位应当依法办理相关手续,并给予补偿;禁止开展对流域水体和生物多样性造成负面影响的人为活动。

表3 自然保护地区域管控要求汇总

用地性质	管控方向	占用条件/禁止行为
自然保护地(此处的自然保护地涉及海南热带雨林国家公园和五指山风景名胜区内)	核心保护区	国家公园核心保护区原则上禁止人为活动
	一般控制区	国家公园一般控制区禁止开发性、生产性建设活动,国家公园管理机构在确保生态功能不被破坏的情况下,可以按照有关法律法规和政策开展下列有限的人为活动:①核心保护区允许开展的活动;②因国家重大能源资源安全需要开展的战略性能源资源勘查,公益性自然资源调查和地质勘查;③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,灾害防治和应急抢险活动;④经依法批准进行的非破坏性科学研究观测、标本采集活动;⑤经依法批准的考古调查发掘和文物保护活动;⑥不破坏生态功能的生态旅游和相关的必要公共设施建设;⑦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与运行维护;⑧重要生态修复工程,在严格落实草畜平衡制度要求的前提下开展适度放牧活动,以及在集体和个人所有的人工商品林内开展必要的经营活动;⑨法律法规规定的其他活动

表4 林地管控要求汇总

用地性质	管控方向	占用条件/禁止行为
一级保护林地	实行全面封禁保护,禁止生产性经营活动,禁止改变林地用途	各类建设项目不得使用一级保护林地
二级保护林地	实施局部封禁管护	二级保护林地内可开展以下人类活动:国务院批准、同意的建设项目,国务院有关部门和省级人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目;国防、外交建设项目;县(市、区)和设区的市、自治州人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目;战略性新兴产业项目、勘查项目、大中型矿山及符合相关旅游规划的生态旅游开发项目;符合城镇规划的建设项目和符合乡村规划的建设项目;符合自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜等规划的建设项目,可以使用自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区内Ⅱ级及以下保护林地
三级保护林地	严格控制征占用森林	三级保护林地内可开展以下人类活动:其他工矿、仓储建设项目和符合规划的经营性项目;公路、铁路、通讯、电力、油气管线等线性工程和水利水电、航道工程等建设项目配套的采石(沙)场、取土场使用林地按照主体建设项目使用林地范围执行 三级保护林地内控制以下活动:适度保障能源、交通、水利等基础设施和城乡建设用地,从严控制商业性经营设施建设用地,限制勘查、开采矿藏和其他项目用地
四级保护林地	严格控制林地非法转用和逆转,限制采石取土等用地	四级保护林地内可开展以下人类活动:上述建设项目以外的其他建设项目可以使用四级保护林地;推行集约经营、农林复合经营,在法律允许的范围内合理安排各类生产活动,最大限度地挖掘林地生产力

#### 4.2.5 林地

依据《中华人民共和国森林法》(2019年修订)和《中华人民共和国森林法实施条例》(2018年修正),林地的保护等级分为四级,从一级保护林地到四级保护林地,保护强度和等级逐层级降低(表4)。

#### 4.2.6 保护等级与强度变化评估

经过对相关法律法规及条例中管控要求的梳理,可将各类用地保护管控措施总结为严格禁止建设、严格限制建设和控制建设3种等级。其中,严格禁止建设范围内以严格保护为原则,实行刚性管控;严格限制建设范围内以限制利用为原则,实行弹性管控;控制建设范围内以保护利用为原则,促进实现整体区域的生态功能和生态价值(表5)。

调整后,由于各个空间类型在划分时,生态保护红线与其他管控空间有部分区域重叠,为避免重复计算,首先统计调整后位于生态保护红线范围内的面积,国家公园、林地、基本农田和河流

湿地的面积均为生态保护红线外的剩余量。同时,调整后,除去上述5种空间类型,仍有部分地块位于中心城区开发边界、乡镇开发边界、旅游度假开发边界、其他开发功能区等空间内部,属于非生态管控区,面积不计入风景名胜区调整前后各地块保护等级变化面积统计中,因此调整后的总面积与调整前略有区别,为了保证分析的合理性,本文利用面积占比进行对比分析。

通过数据的对比分析,涉及调整的9处地块在调整后,保护等级和强度变化幅度较大,整体上呈现明显的增强趋势,具体如下(表6):①严格禁止建设范围。此分区内的面积占比提升极大,虽然在百花岭地块中面积占比略有下降,但是在其余地块中数据提升幅度极大,尤其在红毛镇、营根镇等4个乡镇,面积占比从0提升至均值为60.00%左右。②严格限制建设范围。此分区内的面积占比提升较大,除营根镇、红毛镇和长征镇3个乡镇在数据上稍有降低外,其余地块面积占比提升明显。③控制建设范围。在此次调整的9处地块中,该分区的面积占比全部大幅度降低,最具代表性的是国家公园地块,面积占比由调整前的43.89%降低至调整后的0.65%。

### 4.3 评估结果

经过评估分析可以发现,风景名胜区调整后,严格禁止建设范围的面积由13816.77 hm<sup>2</sup>提升至37806.94 hm<sup>2</sup>,面积占比由15.61%提升至48.82%,保护强度提升的面积为23990.17 hm<sup>2</sup>;严格限制建设范围的面积由19612.61 hm<sup>2</sup>提升至32219.90 hm<sup>2</sup>,面积占比由22.16%提升至41.61%,保护强度提升的面积为12607.29 hm<sup>2</sup>;控制建设范围的面积由55073.88 hm<sup>2</sup>降低至7406.79 hm<sup>2</sup>,面积占比由62.23%降低至9.57%,保护强度提升的面积为47667.10 hm<sup>2</sup>(表7)。综合以上分析,风景名胜区经过调整,保护强度和等级有显著提升(图4,图5)。

表5 空间管控要求分类统计

管控分类	调整前	调整后
严格禁止建设范围	特级保护区(风景名胜区)	国家公园(核心保护区) 生态保护红线(一级功能区)
	一级保护区(风景名胜区)	一级保护林地 基本农田
严格限制建设范围	二级保护区(风景名胜区)	国家公园(一般控制区) 生态保护红线(二级功能区) 二级保护林地 河流湿地
控制建设范围	三级保护区(风景名胜区)	三级保护林地 四级保护林地

表6 风景名胜区调整前后各地块保护等级变化面积统计

序号	地块	管控要求	调整前		调整后	
			面积/hm <sup>2</sup>	占比/%	面积/hm <sup>2</sup>	占比/%
1	国家公园	严格禁止建设范围	11951.50	24.92	22408.91	45.78
		严格限制建设范围	14961.27	31.19	26220.88	53.57
		控制建设范围	21053.74	43.89	318.01	0.65
2	百花岭	严格禁止建设范围	541.48	22.49	279.91	12.66
		严格限制建设范围	350.77	15.87	1177.69	53.27
		控制建设范围	1318.68	59.64	753.33	34.07
3	毛阳镇	严格禁止建设范围	369.47	7.75	555.22	19.74
		严格限制建设范围	84.30	1.77	1534.12	54.53
		控制建设范围	4315.17	90.48	723.76	25.73
4	水满乡	严格禁止建设范围	259.81	17.86	480.55	39.97
		严格限制建设范围	271.91	18.69	418.34	34.79
		控制建设范围	923.24	63.45	303.44	25.24
5	红毛镇	严格禁止建设范围	—	—	3886.80	73.31
		严格限制建设范围	1213.26	19.76	967.81	18.25
		控制建设范围	4927.25	80.24	447.45	8.44
6	营根镇	严格禁止建设范围	—	—	1956.52	69.69
		严格限制建设范围	569.10	11.73	179.96	6.41
		控制建设范围	4281.11	88.27	670.87	23.90
7	长征镇	严格禁止建设范围	—	—	4365.45	67.69
		严格限制建设范围	1106.89	19.76	636.76	9.87
		控制建设范围	8495.50	88.47	1446.64	22.43
8	上安乡	严格禁止建设范围	—	—	3110.21	47.42
		严格限制建设范围	1055.11	11.73	922.91	14.07
		控制建设范围	8617.20	88.27	2525.49	38.51
9	吊罗山乡	严格禁止建设范围	694.51	37.82	763.37	66.81
		严格限制建设范围	—	—	161.43	14.13
		控制建设范围	1141.99	62.18	217.80	19.06

### 4.4 调整影响评价

调整后,五指山风景名胜区的核心景观资源被纳入海南热带雨林国家公园和百花岭风景名胜区进行统一保护管理,

景源景点也将得到更好的保护和开发利用。未划入其他保护地的景源景点共计5处,按照海南省级文物保护单位及河长制、湖长制体系进行管理。

表7 风景区调整前后管控范围面积统计

管控分类	调整前			调整后		
	分区(风景名胜区内)	面积/hm <sup>2</sup>	占比/%	分区	面积/hm <sup>2</sup>	占比/%
严格禁止建设范围	特级保护区	13 816.77	15.61	国家公园(核心保护区)	37 806.94	48.82
	一级保护区			生态保护红线(一级功能区) 一级保护林地 基本农田		
严格限制建设范围	二级保护区	19 612.61	22.16	国家公园(一般控制区)	32 219.90	41.61
				生态保护红线(二级功能区) 二级保护林地 河流湿地		
控制建设范围	三级保护区	55 073.88	62.23	三级保护林地 四级保护林地	7 406.79	9.57

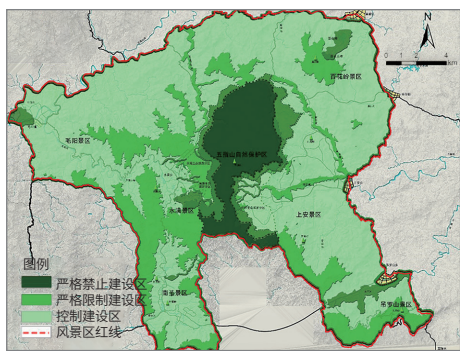


图4 调整前空间保护管控等级分布图

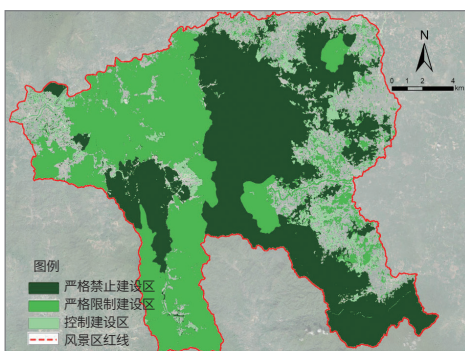


图5 调整后空间保护管控等级分布图

五指山风景名胜区在撤销后，虽然需要对区域景源景点的保护管理职责和保护范围进行一定程度的调整，但是不会降低区域的生态保护强度，同时将解决多头管理、与城市规划不协调等问题，有利于落实保护管理责任，促进区域经济发展。

## 5 风景名胜区调整后区域未来发展建议

### 5.1 加强风景资源的保护和合理利用

建议在调整后，加快海南热带雨林国家公园和百花岭风景名胜区的勘界立标工作，保障重点景观资源和生态环境的整体性及稳定性。同时，保护地管理

单位应按照国家公园、风景名胜区的法规政策，科学合理编制相关规划，为区域的科学发展提供指导。风景名胜区未列入其他保护地的区域可作为海南热带雨林国家公园的外围保护地带，在建设管理过程中应严格保护好景观资源和生态环境。

### 5.2 落实林地分级管理，提升生态服务功能

针对百花岭西南侧调出风景名胜区区域的林地，建议在调整后按照生态保护红线、公益林等相关保护要求进行分级保护管理，保障风景名胜区调整后不降低区域生态林地的保护力度，落实管护责任，严格保护区域生态。同时，立足当地实际情况，结合乡村振兴战略，科学发展绿色生态产业，适度引入森林体验、自然科普

宣教、森林康养等内容，探索区域产业生态化和生态产业化的融合发展方式，助力区域经济发展，提升森林生态服务功能。

### 5.3 对接国土空间规划，衔接区域发展方向

建议在调整后，各区域充分对接国土空间规划，落实海南省、琼中市及各区县的国土空间规划中的管控内容，探索以空间规划为基础、用途管制为手段的开发保护制度。对于有条件的区域，要在详细规划中对管控要求和相应指标进行合理细化，实现“一张蓝图绘到底”。

同时，结合区域地块的实际情况，在不破坏自然生态系统和生物多样性、不影响周边居民正常生活与工作、不改变风景名胜区性质及保护对象的前提下，当地政府应结合生态文明试验区和自由贸易港建设，衔接相关规划，优化区域生态格局，合理调整林业产业结构，推进特色小镇以及茶产业、橡胶产业等特色产业的培植，加快区域高质量绿色发展。

### 5.4 建立海南省自然保护地工作机制

建议在调整后，集合海南省全省的自然保护地整合优化工作，以保持生态系统完整性为原则，确保海南热带雨林国家公园在全省自然生态系统中的主导地位，并加强各类型保护地的保护管理。

在完善国家自然保护地相关法律法规的同时，海南省要积极制定地方性规章制度、标准规范和构建考核评价指标体系，建立自然保护地退补平衡制度、自然保护地内建设项目负面清单管理制度，完善自然保护地内外协调运行机制，统一监督管理所辖行政区域内各类自然保护地，形成全面高效的闭环管理机制。

### 5.5 完善自然资源资产管理利用机制

建议探索自然保护地范围内自然资源资产保护和使用规划，对海南热带雨

林国家公园和百花岭风景名胜区国土空间依法实行区域准入及用途转用许可制度；探索全民所有土地资源储备、管护和临时利用模式，依据管控要求，实现土地资源用途的有效管理，在严格限制建设范围内根据生态保护和生产经营的需要，综合运用征收、置换、地役权、托管、租赁、补偿、使用权转让、签订合作保护协议等多种方式，在实现管理机构对自然资源的高效统一管理的同时，引入社会资本，激发区域活力，有序组织社会参与，形成全社会共建氛围，实现保护建设成果的全民共享。

## 6 结束语

风景名胜区是我国自然保护地体系的重要组成部分，发挥着维护生态安全、保护生物多样性、改善生态环境以及加快全域旅游、促进经济发展的保护与利用双重效益，对生态文明建设起着至关重要的作用。近年来，在自然保护地整合优化工作中，风景名胜区的调整方向及相关要求经过多次调整和多方博弈，越发科学合理，风景名胜区的范围调整和划定要立足于真实可靠的数据，紧密

结合相关法律法规等，科学评估其保护等级和保护强度的变化，使所在区域能够完整传承其资源价值，确保重要生态系统、风景名胜资源、自然与人文景观得到有效保护，使风景名胜区成为生态文明建设的重要窗口。□

### [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 [Z]．2019．
- [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 [Z]．2019．
- [3] 自然资源部办公厅，国家林业和草原局办公室．关于做好自然保护地范围及功能分区优化调整前期有关工作的函 [Z]．2020．
- [4] 自然资源部办公厅，国家林业和草原局办公室．关于自然保护地整合优化有关事项的通知 [Z]．2020．
- [5] 自然资源部，国家林业和草原局．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 [Z]．2020．
- [6] 自然资源部办公厅，国家林业和草原局办公室．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 [Z]．2021．
- [7] 自然资源部办公厅，国家林业和草原局

办公室．关于梳理提供风景名胜区有关情况的通知 [Z]．2021．

- [8] 国家林业和草原局办公室．关于做好风景名胜区整合优化预案编制工作的函 [Z]．2022．
- [9] 李晓肃，邓武功，李泽，等．自然保护地整合优化——思路、应对与探讨 [J]．中国园林，2020(11)：25-28．
- [10] 张同升．中国自然保护地有效管理的思考 [J]．中国土地，2019(8)：14-16．
- [11] 唐小平．中国自然保护领域的历史性变革 [J]．中国土地，2019(8)：9-13．
- [12] 金英．刍议新形势下我国风景名胜区整合优化实施策略 [J]．规划师，2021(18)：78-83．
- [13] 王磊，潘越，梁韵思，等．国土空间规划体系下的海岸带单元划定与管控要素研究 [J]．规划师，2022(5)：121-127．
- [14] 魏伟，沈梦雪，薄立明．自然保护地“刚性”与“弹性”准入清单决策方法构建——以福建省戴云山国家级自然保护区为例 [J]．规划师，2021(14)：54-60．
- [15] 于萍萍，林太志，周剑云，等．广东省自然保护地体系重构探索 [J]．规划师，2021(4)：17-24．

[收稿日期] 2022-10-19

[上接第 57 页] 以及中心城区边界是否对地块权属造成切割，是需要考虑的问题。三是技术适应要求。一方面，国家批准的城市中心城区数据库建设要求、制图要求已基本明确，而市县的具体要求尚在制定中，随着文件的出台，中心城区的编制深度和技术要求将进一步明确；另一方面，如果出于审批考虑将中心城区范围划小，虽有利于指标平衡，但易忽视已融入城市建成区的村镇，这将在后续的城区范围更新评估和乡镇协调发展存在隐患。□

### [参考文献]

- [1] 郑德高，葛春晖．重塑边界：总体规划改

- 革与地方实践 [J]．上海城市规划，2014(2)：81-90．
- [2] 占思思，盛鸣，樊华．城乡统筹视角下总体规划中“规划区”划定方法探讨——以驻马店市为例 [J]．城市规划学刊，2013(6)：76-83．
- [3] 刘维超，曹荣林，张峰．城市规划区划定研究——以山东省邹城市为例 [J]．华中建筑，2010(4)：124-127．
- [4] 官卫华，刘正平，周一鸣．城市总体规划中城市规划区和中心城区的划定 [J]．城市规划，2013(9)：81-87．
- [5] 叶强，栗梦悦．应然与实然：《城乡规划法》立法的改进和完善 [J]．规划师，2017(3)：43-48．
- [6] 王绍博，罗小龙，顾宗倪，等．精明增长背景下上海城市空间扩展演变特征与驱动机制 [J]．经济地理，2019(6)：58-

- 65．
- [7] 李健，夏帅伟．中国特大城市紧凑度测度及多重效应相关分析 [J]．城市发展研究，2016(11)：109-116．
- [8] 朱建华，戚伟，修春亮．中国城市市辖区的空间结构及演化机制 [J]．地理研究，2019(5)：1 003-1 015．
- [9] 张水清，杜德斌．上海中心城区的职能转移与城市空间整合 [J]．城市规划，2001(12)：16-20．
- [10] 石楠．论城乡规划管理行政权力的责任空间范畴——写在《城乡规划法》颁布实施之际 [J]．城市规划，2008(2)：9-15，26．

[收稿日期] 2022-08-01