

国家级风景名胜区的整合归并与边界调整研究

□ 金英, 周雄, 疏良仁

[摘要] 我国自然保护地当前存在重叠设置、多头管理、边界不清及权责不明等问题, 而风景名胜区的这些问题尤其复杂。如何整合归并与优化调整边界, 是目前自然保护地体系改革中最紧迫也是争论最多的问题。文章根据《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》, 对 244 处国家级风景名胜区进行了系统分析, 梳理重叠情况及边界问题, 提出三大类型归类建议和边界调整思路。同时, 结合天山天池风景名胜区实践, 探讨整合归并与边界调整的具体策略, 以期为我国自然保护地体系整合归并优化工作提供参考。

[关键词] 风景名胜区; 自然保护地; 国家公园; 优化整合; 边界调整

[文章编号] 1006-0022(2019)22-0050-06 [中图分类号] TU984.181 [文献标识码] A

[引文格式] 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.

A Study on the Integration and Boundary Adjustment of Chinese National Landscape Resorts/Jin Ying, Zhou Xiong, Shu Liangren

[Abstract] At present, the most prominent problems in China's nature reserves is their administration by multiple departments, especially in landscape resorts. The integration of boundaries is the most urgent issue. Based on the China proposed Guidance on Establishing a Nature Reserve System Dominated by National Parks, this article analyzed 244 national landscape resorts, puts forwards optimization and integration of 3 new protected area categories and boundary adjustment proposal. Taking the Tianshan Tianchi scenic spot as an example, the paper discusses the specific strategies of boundary integration and adjustment, which would provide a reference for the national nature reserve system integration and optimization.

[Key words] Landscape resort, Nature reserve, National park, Optimization and integration, Boundary adjustment

1 研究背景

2019年6月26日, 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》)。《指导意见》指出“改革以部门设置、以资源分类、以行政区划分设的旧体制, 整合优化现有各类自然保护地, 构建新型分类体系; 逐步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; 整合交叉重叠的自然保护地; 归并优化相邻自然保护地; 合理调整自然保护地范围并勘界立标, 与生态保护红线衔

接”^[1]。同年11月1日, 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》。该文件明确指出, “到2020年年底, 结合国土空间规划编制, 完成三条控制线划定和落地, 全国形成一张底图; 对自然保护地进行调整优化, 评估调整后的自然保护地应划入生态保护红线; 自然保护地发生调整的, 生态保护红线相应调整”^[2]。

《指导意见》的出台, 为解决当前自然保护地存在的交叉重叠、多头管理、分类不科学和范围不合理等突出问题明确了方向, 开启了自然保护地现代化治理的新篇章。但具体实施办法尚未明确, 在实践中如何贯彻

[作者简介] 金英, 硕士, 注册城乡规划师, 上海同济城市设计有限公司旅游规划所所长。

周雄, 高级规划师, 中国风景名胜区协会秘书长。

疏良仁, 高级规划师, 上海同济城市设计有限公司总设计师, 中国风景名胜区协会顾问总规划师。

落实《指导意见》，如何整合归并和调整边界是目前自然保护地改革中最紧迫也是争论最多的问题。按照《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，2020年年底应完成自然保护地的调整优化。本文以国家级风景名胜区为研究对象，探讨整合归并与边界调整的原则和策略，以期为全国自然保护地体系整合归并优化工作提供参考。

2 风景名胜区总体概况

风景名胜区是国家依法设立的，以自然为基础，自然和文化融为一体，具有生态保护、文化传承、审美启智、科学研究、旅游休闲和区域促进等综合功能的区域。我国的风景区与国际上的国家公园相对应^[3]，又独具中国特色，是一种自然和文化遗产资源高度融合的保护地类型。

自1982年国务院公布第一批44处国家级风景名胜区至今，全国共有九批244处国家级风景名胜区，分布在全国30个省（直辖市、自治区）。总体来看，国家级风景名胜区主要分布在南方，西北和东北数量较少，排名前五的省份分别为浙江、湖南、福建、江西和贵州。国家级和省级风景名胜区合计1051处，占我国陆域面积的2.23%。

我国风景名胜区经过近40年的建设，不断发展壮大，已成为我国自然和文化遗产资源保护体系与全国主体功能区架构的重要组成部分，在保护自然文化遗产、改善城乡人居环境、维护国家生态安全、弘扬中华民族文化、激发大众爱国热情、丰富群众文化生活和促进旅游经济发展等方面发挥了极为重要的作用^[4]。

3 风景名胜区边界问题梳理

3.1 风景名胜区与其他自然保护地交叉重叠

3.1.1 “一区多牌”的问题

1956年，国家首次提出对自然植被

进行保护，建设自然保护区。1961年，国务院颁布《文物保护管理暂行条例》，对文物展开全面保护。随着社会发展，1981年国务院批准了《关于加强风景名胜保护管理工作的报告》，针对自然与文化融合的区域建设风景名胜区，加强对资源的保护与利用。之后，各地区相继设立了森林公园、地质公园、湿地公园和海洋公园等。因各自然保护区主要是由地方自下而上申报建立，出现了保护地机构重叠设立，“一区多牌”“一地多主”，甚至一个完整的生态系统被人为分割为几个保护地的现象。而管理职责交叉、权责脱节，“都要管”或“都不管”的情况时有发生，导致自然保护区出现整体性差、协同度低及内耗低效的现象^[5]。

研究分析了国家级风景名胜区与国家级自然保护区、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地公园的重叠情况。据不完全统计，国家级风景名胜区与国家森林公园重叠的有119处，占国家级风景名胜区的48.8%；与国家地质公园重叠的有95处，占国家级风景名胜区的38.9%；与国家级自然保护区重叠的有41处，占国家级风景名胜区的16.8%（表1）。

此外，国家级风景名胜区“一区多牌”

的情况严重。经初步统计，有75%的国家级风景名胜区与其他自然保护地发生重叠。其中，与4类保护地发生重叠，挂5块牌子的国家级风景名胜区有1处；与3类保护地发生重叠，挂4块牌子的国家级风景名胜区有21处；与2类保护地发生重叠，挂3块牌子的国家级风景名胜区有73处；与1类保护地发生重叠的有89处，而未发生重叠的国家级风景名胜区仅有60处。

3.1.2 保护地交叉重叠的复杂类型

因规模和重叠的空间形态不同，风景名胜区与其他自然保护地交叉重叠存在四种情况（图1）：①风景名胜区与其他自然保护地规模相似，全部或大部分交叉重叠；②风景名胜区与其他自然保护地规模相似，但仅小部分交叉重叠；③风景名胜区面积远大于其他自然保护地面积；④风景名胜区面积远小于其他自然保护地面积。不同重叠形态和面积，在下一步归并整合和边界调整中应采取不同策略。

3.2 风景名胜区与其他国土空间交叉重叠

过去，很多风景名胜区是在“抢救性划建”的思路下建立的，强调集中连片、不留空白来划定范围，造成许多建制城镇、社区居民点、农牧业生产区和水源

表1 国家级风景名胜区与其他国家级自然保护地交叉重叠情况

	国家级自然保护区	国家森林公园	国家地质公园	国家湿地公园
数量 / 个	474	897	270	898
国家级风景名胜区与其交叉重叠数量 / 个	41	119	95	18
重叠数量占国家级风景名胜区比例	16.8%	48.8%	38.9%	7.4%

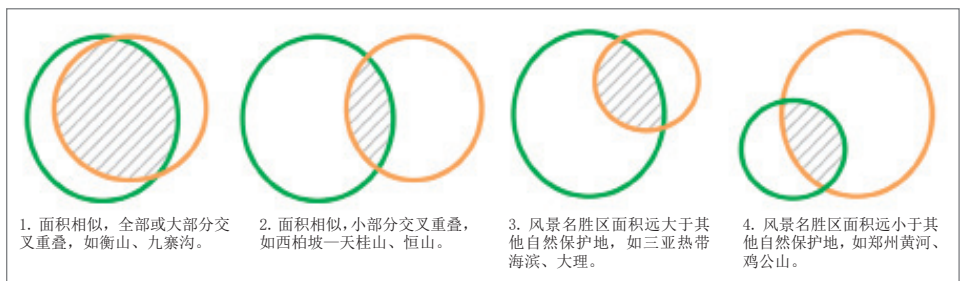


图1 风景名胜区与其他自然保护地重叠的空间关系示意图

地等也被划入了风景区边界范围内。加上风景名胜区土地与资源在用途上不完全对应,部分土地权属和自然资源权属分离^[6],利益多元错综,风景区内生活、生产、生态空间关系上的矛盾十分突出。

3.2.1 与城镇生活空间交叉重叠

复杂的居民社会结构是我国风景名胜区普遍存在的客观现实。由于社会经济的快速发展和城市化进程加快,城镇开发边界线逐渐与风景名胜区边界线交叉,甚至会“侵蚀”风景名胜区边界。但有些风景区边界范围划得过大,又会阻碍正常的居民生产生活和地方经济建设,景区保护与城镇发展矛盾较突出。

3.2.2 与农业生产空间交叉重叠

绝大部分风景名胜区在申报之初都已有原住民生活在其中。在景区成为风景名胜区后,原住民依然保有基本农田、畜牧业或林业种植等农业生产空间,农业生产生活与景区生态保护矛盾日益凸显。

以花山风景名胜区为例,景区包含有大量成片的基本农田、农村居民点和林地等用地,其中仅基本农田面积就有969.4 km²,占风景名胜区总面积的32.3%,人地关系极为复杂,花山风景名胜区边界范围的调整已是迫在眉睫。

3.2.3 与水源地等生态空间交叉重叠

湖泊类和山地森林类风景名胜区范围内常包含有饮用水源地,如千湖、太湖、罗浮山和武当山等。根据《饮用水水源保护区污染防治管理规定(2010)》要求,水源一级保护区内禁止可能污染水源的旅游活动和其他活动。而作为风景名胜区,湖泊是开展观光游览、娱乐休闲的重要场地。在此类交叉重叠中,景区为了游览使得水源的保护与利用经常发生矛盾。

3.3 风景名胜区边界范围本身划定不合理的问题

在《风景名胜区规划规范(GB 50298—1999)》(以下简称《规划规范》)发布之前已设立3批共119处风景名胜区,之前的

边界范围都是地方各自划建申报的,缺乏科学依据。《规划规范》出台后,很多风景名胜区的边界也未按规范来划定,即使参考规范,在执行中也较难落实。《规划规范》提出了边界划定的4个原则:景源特征及其生态环境的完整性,历史文化与社会的连续性,地域单元的相对独立性,保护、利用、管理的必要性与可行性^[7]。但这些原则并未给出边界划定的具体方法,执行起来较为困难。而且我国风景名胜区类型多样,有城市风景型、山地型、湖泊型、海岛型和历史圣地型等,各类型风景名胜区边界划定要遵循的原则思路各不相同,但目前并没有建立起符合各类型风景名胜区边界划定的具体方法。

以山岳型风景名胜区为例,景源通常分布在山上,但很多风景名胜区都将山下景源价值一般的农林区域和城镇区域划归其中。还有的风景名胜区因受行政区划的限制等,边界线以山脊为界,只划了山岳的一半,如武当山、天山天池等。因边界划定的不科学和不合理,风景名胜区管理管控和生态保护都受到很大限制,该保护的没有保护好,该利用的没有利用好,对居民生活和社会发展造成了不小的影响。

4 国家级风景名胜区整合归并优化建议

整合归并优化工作主要包括三大内容:一是归类,二是调边界,三是整机构。机构整合的目标是实现“一地一牌一机构”,因各地差异性较大,本文不做讨论。以下针对归类和调边界提出建议。

4.1 初步归类建议

4.1.1 归类为国家公园

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的区域,国民认同度高,是国家形象代表。依据《建立国家公园体制总体方案》^[8]和《指导意见》要求,笔者认为将现有国家级风

景名胜区归并整合为国家公园应主要考虑以下三个方面的内容。

(1) 国家代表性,是我国生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最具价值、生物多样性最富集的部分,为中国或世界罕见。

(2) 面积适宜性,面积较大,原则上不低于500 km²,能维持生态系统结构、过程与功能的完好,保证生态系统的原真性和完整性。

(3) 交叉重叠性,涉及多个现有保护地,边界交叉重叠情况严重的建议优先考虑整合为国家公园。

综上所述,研究结合目前已试点的国家公园名单,参考欧阳志云团队和唐芳林团队提出的国家公园候选名单^[9-10],整理出30处国家级风景名胜区,可与其他相邻自然保护地整合归并为25处国家公园(表2)。整合后的国家级风景名胜区及其他称号不再保留,统一更改为国家公园。

4.1.2 归类为国家级自然保护区

自然保护区是指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^[1]。结合《指导意见》要求和现实情况,研究认为将国家级风景名胜区归类为国家级自然保护区应遵循“一个优先、两个兼顾”的原则。

(1) 保护强度等级优先原则,即“同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别”。若同时挂有国家级自然保护区和国家级风景名胜区两块牌子,原则上保留国家级自然保护区;若同时挂有省级自然保护区和国家级风景名胜区,则保留国家级风景名胜区。

(2) 人文资源禀赋兼顾原则。当国家级风景名胜区与国家级自然保护区重叠时,若这一保护地具有突出的人文资源特色,拥有丰富的历史文化,或发生过重大历史事件,国民认同度高,已成为国民休闲游憩重要场地,建议仍保留为国家级风景名胜区。以衡山为例,其风

景名胜区与自然保护区大部分重叠，衡山作为中华五岳之一，文化遗产价值突出，难以作为单纯的自然保护区进行保护，建议保留风景名胜。类似的情况还有恒山、岳阳楼—洞庭湖、鸡公山、九宫山、九嶷山—舜帝陵、医巫闾山等。

(3) 重叠形态特征兼顾原则。当国家级自然保护区与国家级风景名胜区重叠交叉范围较大，面积相当时，参考前面2个原则归并。当国家级自然保护区与国家级风景名胜区重叠交叉范围较小时，可采用以下三种解决方式：一是两种保护地并存，分而治之，明确各自保护地功能定位，重新优化边界范围。例如，西柏坡—天桂山风景名胜区与驼梁国家级自然保护区存在小部分交叉，考虑到西柏坡是以革命圣地、红色旅游为核心资源，具有较高的历史文化价值，建议同时保留西柏坡—天桂山风景名胜区和驼梁自然保护区，并重新优化调整边界。二是风景名胜区规模远大于自然保护区，若文化遗产价值突出或旅游发展程度高，建议保留国家级风景名胜区，取消自然保护区。例如，三亚热带海滨风景名胜区面积为227.12 km²，三亚珊瑚礁国家级自然保护区面积为55.68 km²，建议保留三亚热带海滨风景名胜区，将三亚珊瑚礁国家级自然保护区范围划为风景名胜区内核心生态保护区，保证保护强度不降低。三是若保护对象都突出自然生态价值，面积较小的自然保护区也可兼并面积较大的风景名胜区，扩大自然保护区规模。

根据以上3个原则，除去已整合为国家公园的重叠保护地，研究整理了10处可归类为国家级自然保护区的国家级风景名胜区(表3)。

4.1.3 保留国家级风景名胜区

风景名胜区是依据国务院条例设立的，有“法定保护地”之称。针对国家级风景名胜区与森林公园、地质公园和湿地公园等有重叠情况的，原则上建议保留国家级风景名胜区一块牌子，典型代表如武当山、普陀山、北戴河、仙居和昆明滇池等。

表2 可归类为国家公园的国家级风景名胜区

省份	风景名胜区	国家公园	备注
北京	八达岭—十三陵风景名胜区	长城国家公园	试点
黑龙江	镜泊湖国家级风景名胜区	东北虎豹国家公园	试点
福建	武夷山风景名胜区	武夷山国家公园	试点
云南	三江并流风景名胜区	普达措国家公园	试点
	玉龙雪山风景名胜区	玉龙雪山—老君山国家公园	
	西双版纳风景名胜区	西双版纳亚洲象国家公园	
湖南	南山风景名胜区	南山国家公园	试点
	武陵源风景名胜区	张家界国家公园	
四川	九寨沟—黄龙风景名胜区	大熊猫国家公园	试点
	西岭雪山风景名胜区		
	四姑娘山风景名胜区		
	贡嘎山风景名胜区		
	峨眉山风景名胜区	峨眉山国家公园	
新疆	天山天池风景名胜区	东天山国家公园	
河南	王屋山—云台山风景名胜区	南太行山国家公园	
	神农山风景名胜区		
	青天河风景名胜区		
	石人山风景名胜区	伏牛山国家公园	
山东	泰山国家级风景名胜区	泰山国家公园	
安徽	黄山风景名胜区	黄山国家公园	
江西	庐山风景名胜区	庐山国家公园	
	井冈山风景名胜区	井冈山国家公园	
广东	丹霞山风景名胜区	丹霞山国家公园	
贵州	荔波漳江风景名胜区	茂兰—木论国家公园	
山西	五台山风景名胜区	五台山国家公园	
福建	金湖风景名胜区	泰宁丹霞国家公园	
广西	桂林漓江风景名胜区	漓江山水国家公园	
重庆	金佛山风景名胜区	金佛山国家公园	
甘肃	崆峒山风景名胜区	崆峒山国家公园	
宁夏	西夏王陵风景名胜区	贺兰山国家公园	

表3 可归类为国家级自然保护区的国家级风景名胜区

省份	国家级风景名胜区	风景区面积/km ²	归入的国家级自然保护区	自然保护区面积/km ²
内蒙古	额尔古纳风景名胜区	1 260	额尔古纳自然保护区	1 250
黑龙江	五大连池风景名胜区	1 060	五大连池自然保护区	1 010
黑龙江	大沾河风景名胜区	142	大沾河湿地自然保护区	2 116
浙江	大盘山风景名胜区	56	大盘山自然保护区	46
河南	郑州黄河风景名胜区	20	黄河湿地自然保护区	680
广东	肇庆星湖风景名胜区	21	鼎湖山自然保护区	11
四川	龙门山风景名胜区	203	白水河自然保护区	302
重庆	缙云山风景名胜区	170	缙云山自然保护区	76
甘肃	鸣沙山—月牙泉风景名胜区	77	敦煌西湖自然保护区	6 600
青海	青海湖风景名胜区	7 578	青海湖自然保护区	4 952

在新形势下，建议风景名胜区未来着重开展以下五方面的工作。

(1) 明确风景名胜区在我国自然保护地体系中的重要地位和基础作用，将风景名胜区作为独立类型予以高度重视。

(2) 建立风景名胜区的退出机制和评价体系，对风景名胜区展开“自我评估”，将不符合风景名胜资源特色和管理要求的转型为其他自然保护地，并建立新增风景名胜区的评定标准，实现“有进有出”良性循环的动态管理。

(3) 全面落实勘界立标，明晰自然资源产权。对接国土空间规划和生态保护红线，优化确定国家级风景名胜区界线。

(4) 全面修订《风景名胜区条例》，对不符合中央精神、时代要求及法律规定的內容，应及时修改完善，并与其他相关法律、法规有效衔接。

(5) 修改完善风景名胜区规划规范标准，对接国土空间规划要求，调整规范标准中相互矛盾的内容，取消不合理的控制性指标，统一用地分类，细化分区管控，科学规划风景名胜区。

4.2 边界调整策略

风景名胜区归类完成后应尽快开展边界优化调整，与国土空间规划和生态保护红线对接。建议边界优化调整应以生态保护为优先，以资源禀赋为基础，以景区化管理为目标，贯彻有利于保护、有利于发展、有利于管理的原则。

4.2.1 保证生态系统的完整性，突出风景资源价值禀赋

打破行政区划界限，将相邻、相连的优质自然生态区域全部纳入保护地，保证生态系统的完整性。风景名胜区范围内以保护为主，配套少量服务设施，将该保护的保护好，该利用的利用好。综合评估风景名胜区的资源环境和景源价值，将生态环境优良、风景名胜价值高的区域划入景区，将资源价值不高、需要由专业部门进行管理的区域（如水源）等划出风景名胜区。边界范围必须清

晰明确，保证勘界立标。

4.2.2 保证保护面积不减少，在省域范围内统筹平衡

《指导意见》提出的“保护面积不减少”，与“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范围”存在矛盾。针对调出后面积减少，建议建立“自下而上”与“自上而下”相结合、单个自然保护地与省域自然保护地体系统筹协调的机制，将省级自然保护地体系专项规划作为统筹归类、平衡面积和优化边界的重要平台，将评估后生态环境优良、资源价值禀赋高的区域增补纳入保护地，保证我国自然保护地体系总面积不减少。

调出区域需进行研究论证，明确开发和发展的界限，建议将保护价值低的城镇、600人以上的大型村庄或人口密集区调出，保障当地居民生产生活的需求。调出后，尽量保证边界范围的连片，若不能连片，允许“开窗”模式，但要避免景区格局的“支离破碎”。

4.2.3 划定保护区与管辖区，协调生态保护与发展利用

建议根据风景名胜区生态保护、城镇建设和旅游发展需求，划定保护区和管辖区两条边界线，实现风景名胜资源的严格保护、合理利用与有效管理。保护区界线即风景名胜区范围界线，全部纳入生态保护红线。在保护区外围划定管辖区，也将其作为法定范围，管理权属上归属风景名胜区管理机构，实现统一管理。在管辖区内适度开展居民社会活动、生态旅游活动和基础设施建设，按照规划严格审批管理，保证管辖区与保护区协调发展，促进景城（镇）融合。

5 天山天池整合归并优化研究

5.1 景区概况

天山天池风景名胜区坐落于新疆阜康市境内，距乌鲁木齐市68 km，规划面积为548 km²。天山天池风景名胜区以

天池为中心，以完整的植物垂直景观带和雪山冰川、高山湖泊为主要景观特征，以远古瑶池神话、道教和哈萨克民族风情为文化内涵，自然与人文交相辉映。

2017年，该景区旅游人次达到235万，旅游收入达到17.6亿元，游客满意度保持在90%以上，是阜康市和昌吉州旅游发展的重要支柱，也是新疆旅游发展的龙头景区。

1979年，新疆天池风景区管理处成立。2005年，天山天池风景名胜区管理委员会和天池自然保护区管理局整合组建为新疆天池管理委员会，属正处级建制，实行“州上领导，阜康管理，两块牌子，一套人马”的管理体制。同时，在风景区范围外与城市衔接区域划出23 km²建设天山天池旅游度假区，管理权归新疆天池管理委员会，这一举措创新了管理方式，促进了景城融合。

《天山天池风景名胜区总体规划（2007—2020）》即将到期，新疆天池管理委员会于2017年启动了修编工作。项目组在科学评估现行总规的基础上，结合现状情况和新时代发展需求，严格按照相关法律、法规、规范等进行了修编。随着《指导意见》的出台，天山天池风景名胜区急需进行整合归并优化，下一步结合国土空间规划要求，再调整编制专项规划。

5.2 重叠情况

天山天池风景名胜区先后被评为联合国“人与生物圈”博格达峰保护区、“新疆天山”世界自然遗产地、国家级风景名胜区、省级自然保护区、国家地质公园和国家森林公园等，“一区多牌”情况严重，重叠交叉范围较大（图2）。其中，自然保护区的东、西两侧边界与风景名胜区边界基本重叠，面积为380.69 km²，占风景名胜区面积的69%；地质公园与风景名胜区几乎全部重叠；森林公园与风景名胜区仅部分交叉重叠，但是交叉部分含天池核心景区，资源保护对象高度重合；世界自然遗产地提名地范围北侧以中山



图2 天山天池风景名胜区各自然保护地重叠关系图



图3 天山天池边界范围调整示意图

区域为界,未将山下河谷区域纳入其中,南侧包含完整的博格达山脉,保证了生态系统的完整性。而风景名胜区受行政区划限制,南部边界以博格达山脊为界,山脊南侧没有被纳入保护范围。

5.3 归类建议

建议将天山天池风景名胜区整合归并为国家公园。主要考虑三方面原因。首先,天山天池风景名胜区的自然与人文高度融合,具有全球价值。其拥有天山北坡最典型的垂直自然带谱,代表了东部天山的自然生态特征,被列入了世界自然遗产和联合国人与生物圈保护区,“西王母神话”已被列入国家级非物质文化遗产。其次,天山天池风景名胜区面积超过 500 km²,规模较大,能维持生态系统结构、过程与功能的完好,保证生态系统的原真性和完整性。最后,天山天池风景名胜区“一区多牌”严重,重叠交叉复杂,管理目标多样。因此,将天山天池归类为国家公园较为合理。

5.4 边界调整建议

从可操作性方面考虑,建议分两步对边界进行调整。

(1) 对接国土空间规划,优化调整边界。做到应保尽保,以世界自然遗产地和国家森林公园的范围为参考,突出风景资源价值禀赋,重点保护中、高山生物多样性最富集的区域,重新划定保护范围。将保护价值低、村屯集中并且与城市连接的区域调出景区,划为管辖区,其管理权仍归新疆天池管理委员会。调整后,保护区面积约为 1 000 km²,管辖区面积为 240 km²。调整边界后纳入阜康市国土空间规划,保护区范围整体纳入阜康市生态保护红线。

(2) 向天山南部扩大,保证生态系统的完整性。由新疆维吾尔自治区人民政府统筹协调,突破行政区划界限,联通天山南北坡,将天山南部山区纳入保护区范围,形成规模约 1 500 km² 的国家公园保护地(图 3)。

6 结语

风景名胜区作为自然和文化遗产高度融合的区域,在我国自然保护地体系中具有重要地位。本文结合《指导意见》的要求,全面梳理了我国国家级风景名胜区的重叠情况和边界问题,并对 244

处国家级风景名胜区进行初步归类,建议可将 30 处优先整合为国家公园,10 处归类为国家级自然保护区,204 处暂保留为国家级风景名胜区。建议下一步应建立风景名胜区的退出机制和评价体系,实现国家级风景名胜区“有进有出”。

此外,风景名胜区边界优化调整应与国土空间规划和生态保护红线对接,保证生态系统的完整性,保证保护面积不减少,在省域范围内统筹平衡。以资源禀赋为基础,以景区化管理为目标,划定保护区和管辖区,贯彻有利于保护、有利于发展、有利于管理的原则。■

[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 [S]. 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 [S]. 2019.
- [3] 中华人民共和国中央人民政府. 住房城乡建设部公布中国风景名胜区事业发展公报 [EB/OL]. http://www.gov.cn/gzdt/2012-12/07/content_2284775.htm. 2012-12-07.
- [4] 王凤武. 新形势下世界遗产与风景名胜区工作所面临的问题、机遇和挑战 [J]. 中国风景名胜, 2019(7): 10-24.
- [5] 张希武. 建立以国家公园为主体的自然保护地体系 [J]. 林业建设, 2018(5): 38-46.
- [6] 马之野, 杨锐, 赵智聪. 国家公园总体规划空间管控作用研究 [J]. 风景园林, 2019(4): 17-19.
- [7] 中华人民共和国建设部. 风景名胜区规划规范 (GB 50298—1999) [S]. 2008.
- [8] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 建立国家公园体制总体方案 [S]. 2017.
- [9] 欧阳志云, 徐卫华, 杜傲, 等. 中国国家公园总体空间布局研究 [M]. 北京: 中国环境出版集团, 2018.
- [10] 王梦君, 唐芳林, 孙鸿雁, 等. 我国国家公园总体布局初探 [J]. 林业建设, 2017(3): 7-16.

[收稿日期] 2019-11-11