揭阳市自然保护地整合优化方案

揭阳市林业局

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全省21地市，其中涉及揭阳市陆域和管辖海域范围内的现有自然保护地23个，批复总面积46493.59公顷（含交叉重叠）。整合优化后，揭阳市自然保护地体系由自然保护区、自然公园构成，共19个，总面积为48298.33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、确权用海、重大项目及其他各类空间矛盾冲突共计8287.63公顷，将14181.29公顷森林、草原、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，使之更加契合我国区域人口、自然地理和资源禀赋特征。

目 录

**[一、自然保护地现状 1](#_Toc27390)**

[（一）主要问题 2](#_Toc28174)

[1. 边界范围底数不清 2](#_Toc6393)

[2. 区域交叉空间重叠 2](#_Toc24919)

[3. 矛盾冲突点多面广 2](#_Toc15502)

[4. 空间布局不尽合理 3](#_Toc7914)

[（二）自然保护地面积 3](#_Toc10497)

[1. 批复面积 3](#_Toc4011)

[2. 矢量面积 3](#_Toc17299)

[3. 净占地面积 3](#_Toc19479)

[（三）分类概述 3](#_Toc29187)

[1. 自然保护区 3](#_Toc32070)

[2. 森林公园 4](#_Toc29207)

[3. 地质公园 4](#_Toc26312)

[4. 湿地公园 4](#_Toc2679)

**[二、工作开展情况 5](#_Toc26774)**

[（一）工作思路 5](#_Toc18275)

[（二）工作过程 5](#_Toc373)

[1. 开展调查摸底 5](#_Toc18947)

[2. 分析保护空缺 7](#_Toc23927)

[3. 制定工作规则 7](#_Toc10095)

[4.预案编制、审核 8](#_Toc6528)

**[三、整合优化规则 11](#_Toc31890)**

[（一）分类分级规则 11](#_Toc27642)

[（二）整合归并规则 12](#_Toc18076)

[（三）分区优化规则 13](#_Toc9241)

[（四）调入规则 14](#_Toc19366)

[（五）矛盾冲突处理规则 14](#_Toc15460)

**[四、整合优化结果 17](#_Toc32165)**

[（一）分类分级 17](#_Toc25183)

[（二）分区管控 19](#_Toc20975)

[（三）整合归并 19](#_Toc6611)

[（四）撤销和降级 19](#_Toc16583)

[（五）调入和调出 20](#_Toc3356)

**[五、成效分析 21](#_Toc8700)**

[（1）生态效益 21](#_Toc32113)

[（2）经济效益 21](#_Toc17858)

[（3）社会效益 22](#_Toc8689)

**附表：**

1. 揭阳市自然保护地整合优化方案一览表

2. 揭阳市自然保护地整合优化汇总表

**附图：**

1.整合优化前自然保护地分布图

2.整合优化后自然保护地分布图

3.自然保护地调入图斑分布图

4.自然保护地调出图斑分布图

5.自然保护地与生态保护红线分布图

# 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，揭阳市现有自然保护地23处，在包含交叉重叠面积的情况下，批复自然保护地总面积46493.59万公顷，根据批复矢量化后面积为42131.47公顷，剔除交叉重叠后总面积36948.77公顷，矢量交叉重叠面积5182.70公顷。

按自然保护地类型分，有自然保护区7个，面积33364.62公顷，占全市自然保护地总面积的71.76%，占全市陆域面积的6.37%；自然公园16个，面积13128.97公顷，占全市自然保护地总面积的28.24%，占陆域面积的2.50%，其中包括森林公园11个，面积8569.17公顷；湿地公园4个，面积1619.80公顷；地质公园1个，面积2940公顷。。

按自然保护地级别分，有国家级1个，面积3067.20公顷，占全市自然保护地总面积的6.60%；地方级有22个，面积43426.39公顷，占全市自然保护总面积的93.40%，其中包括省级3个，面积10528.29公顷；市级3个，面积8637.60公顷；县级16个，面积24260.50公顷。具体情况见表1-1。

表1-1 揭阳市自然保护地现状汇总表

| **自然保护地类型** | | **合计** | **自然保护区** | **森林公园** | **湿地公园** | **地质公园** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 合计 | 个数 | 23 | 7 | 11 | 4 | 1 |
| 面积（公顷） | 46493.59 | 33364.62 | 8569.17 | 1619.8 | 2940 |
| 占保护地面积（%） | 100 | 71.76 | 18.43 | 3.48 | 6.32 |
| 占全市陆域面积（%） | 8.87 | 6.37 | 1.64 | 0.31 | 0.56 |
| 国家级 | 个数 | 1 | — | 1 | — | — |
| 面积（公顷） | 3067.2 | — | 3067.2 | — | — |
| 省级 | 个数 | 3 | 1 | 1 | — | 1 |
| 面积（公顷） | 10528.29 | 6713.22 | 875.07 | — | 2940 |
| 市级 | 个数 | 3 | 1 | 1 | 1 | — |
| 面积（公顷） | 8637.6 | 7056.2 | 1560 | 21.4 | — |
| 县级 | 个数 | 16 | 5 | 8 | 3 | — |
| 面积（公顷） | 24260.5 | 19595.2 | 3066.9 | 1598.4 | — |

注：面积为各保护地批复文件的面积。

## （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。很多自然保护地边界范围底数不清，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

自然保护地重叠设置、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，6个自然保护地涉及空间重叠，占揭阳市自然保护地总数的23.77%。

### 3. 矛盾冲突点多面广

自然保护地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

自然保护地一直由地方自愿申请、经上级批准而设立，缺少顶层设计，系统布局不够，存在保护空缺。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，以及具有重要科学、美学、科普教育价值的地质遗迹等尚未纳入自然保护地范围受到保护。

## （二）自然保护地面积

### 1. 批复面积

以23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46493.59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42131.47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，揭阳市自然保护地实际净占地总面积36948.77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

揭阳市共有自然保护区7个，总面积33052.44万公顷。其中：

省级自然保护区1个，总面积6758.52公顷，占自然保护区总面积的20.45%。

市县级自然保护区6个，总面积26293.92公顷，占自然保护区总面积的79.55%。

### 2. 森林公园

揭阳市共有森林公园11个，总面积9244.58公顷。其中：

国家级森林公园1个，总面积3502.93公顷，占森林公园总面积的37.89%。

地方级森林公园10个，总面积5741.65公顷，占森林公园总面积的62.11%。

### 3. 地质公园

揭阳市共有地质公园1个，省级，面积2941.71公顷。

### 4. 湿地公园

揭阳市共有湿地公园4个，总面积1619.80公顷。市级湿地公园1个，面积21.40公顷；县级湿地公园3个，面积1598.40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，广东省林业局在广州举办了全省自然保护地整合优化技术培训班，局领导做了动员讲话和工作部署，国家林业和草原局调查规划设计院专家对全省各地级以上市自然保护地主管部门、各县（市、区）自然保护地相关业务骨干近300人进行了专题培训。参与人员数量之多和积极性之高远超预期（会议计划约200人，很多部门主动要求自费参会旁听）；8月17日，对参与人员发布“广东省自然保护地整合优化资源摸底调查资料收集阶段工作手册”，指导后续工作推进；8月24日，全省21个地级以上市全部完成工作部署；8月26日，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深入全省123个县（市、区）开展现场指导资料采集和数据填报工作。

2019年8月，揭阳市林业局组织召开了全市自然保护地调查摸底工作推进会议，正式启动自然保护地摸底调查工作；9月完成资料收集整理，并在全省自然保护地监督管理平台填写及上传，同时编写了自然资源价值评价报告。

2020年3~6月，通过收集整理国土三调数据、永久基本农田红线、土地利用总体规划、城市开发边界、生态保护红线等相关数据及文件，征求自然保护地主管部门及相关部门意见，并对现场进行补充调查，梳理和分析辖区内自然保护地资源本底、存在问题和管理状况，深入调研、科学谋划，编制各县（市、区）及揭阳市自然保护地整合优化预案。

2020年7月，整合优化预案上报揭阳市人民政府，经市人民政府上报广东省人民政府，上报国务院自然保护地审核专班进行审核。

2020年9~11月，结合国家自然保护地审核专班的审核意见，对自然保护地整合优化预案进行修改。

**2. 分析保护空缺**

2019年12月至2020年2月期间，在对全省自然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、红树林资源调查等相关工作成果，确定全省自然保护地面积、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》，明确了自然保护地整合优化的指导思想、基本原则、重点任务、调整规则和自然保护地的分区管控规则。之后，针对永久基本农田、城镇建成区、矿业权、风景名胜区等问题，又先后印发了《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》等文件。2021年7月党中央国务院部署开展《国土空间规划》编制和“三区三线”划定工作后，相关规则同样适用于《自然保护地整合优化方案》再完善工作。

为确保自然保护地整合优化工作有效推进，完成“广东省自然保护地整合优化预案编制工作指南”；在前期试点工作基础上发布“自然保护地整合优化预案编制技术指引”，并以视频会议方式进行全省技术团队培训；下发了全省21个地级以上市整合优化预案导引报告；经过上述工作统一了整合优化工作程序、技术方法、指标设定和图件分析过程，形成规范划一的工作平台。

**4.预案编制、审核**

2020年4月上旬至5月上旬，省林业局分管副局长全程负责对21个地市的整合优化预案进行前置工作思路审查。严把工作理念关和数据质量关，对于保护给发展让路、应保不保、洗白违法违规项目、变动保护地边界等情况全部退回，并严肃批评。审查中将编制思路存在问题的单位登记在册，列为重点审查对象。通过思路审查后，各技术团队在既定导向下，开展整合优化预案编制和分述报告编写。省林业局组织专人对编写过程中的共性问题进行了整理和集中研讨，形成报告审查要点，统一审查尺度并规范各技术团队报告体例。

2019年8月，省自然资源厅、省林业局启动了自然保护地整合优化工作，在各地级以上市人民政府及自然保护地主管部门的积极努力下，已先后完成全省自然保护地摸底调查，采集了400多万条数据项；对21个地级以上市预案（初稿）的专家审核；并以各市预案为基础编制了《广东省自然保护地整合优化预案（征求意见稿）》，并征求21个地市人民政府和省直相关部门意见；2020年8月初，将自然保护地整合优化矢量数据与生态保护红线评估调整成果对接，组织广东省省级自然保护区评审委员会及有关专家召开了评审会，预案文本按评审意见经进一步修改完善，形成省级预案《广东省自然保护地整合优化预案（送审稿）》，并于12月底上报国家审核。

2021年2月，自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局联合召开视频会议，再次部署生态保护红线评估调整和自然保护地整合优化成果完善工作，要求充分应用“三调”最新成果，进一步妥善处理生态保护红线和自然保护地范围内的永久基本农田、矿业权、人工商品林等矛盾冲突，确保划定成果科学、权威、可执行。根据国家完善工作规则，省自然资源厅会同省生态环境厅、省林业局组织对生态保护红线和自然保护地内的永久基本农田、矿业权、人工商品林、一般耕地、镇村、重大项目等再次进行协调处理，进一步完善了《广东省自然保护地整合优化预案》，并于4月30日上报。

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，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，为巩固完善我省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，立即组织开展了全省自然保护地整合优化预案“回头看”工作，进一步完善了《广东省自然保护地整合优化预案》相关矢量数据，在此期间，根据国家相关要求，与我省“三区三线”划定工作进行衔接，完善自然保护地整合优化相关矢量数据，通过国家审核后，于2022年11月，纳入我省风景名胜区整合优化方案后，上报国家林业和草原局。

# 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，将广东省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，经评估后可以进行合理拆分、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，因划定永久基本农田需要，可以调出自然保护地范围，但零星分散的、承载保护生态和农耕文化双重功能的梯田，或旗舰物种重要觅食地的，不予调出，按一般耕地进行管理。

**3. 人工商品林**

成片人工商品林可以调出自然保护地范围，但位于重要江河干流源头两岸、重要湿地和水库周边等五类重要生态区位的，不予调出。鼓励地方政府通过租赁、置换、赎买、合作等方式，对自然保护地内的人工商品林进行统一管理，维护产权人权益，实现多元化保护，逐步转为生态公益林。今后核心保护区内的人工商品林因防灾救灾、栖息地优化等需要，经审批后可以进行树种更替和林相改造；一般控制区内的人工商品林，可以依法进行必要的抚育采伐。

**4. 矿业权**

自然保护地核心保护区内的矿业权原则上不予调出。一般控制区内的矿业权，符合生态保护红线关于矿业权分类处置规定的可以保留在自然保护地内；其他矿业权，对生态功能不造成明显影响的可调出自然保护地范围，造成明显影响的如露天砂石粘土矿不予调出。已依法设立的油气探矿权，在满足有关生态环保和安全生产要求的前提下，可继续开展勘查活动，当探明储量并大比例压缩范围后，可将开采活动占用的地面空间调出自然保护地。

**5. 开发区和城镇村**

自然保护地内的开发区和城镇、人口密集的村屯，可以调出自然保护地范围；零星分散的自然村落、居民点不予调出。今后结合城镇化和乡村规划的实施，严格控制增量，逐步消化存量。允许原住民和其他合法权益主体在不扩大规模的前提下，修缮必要的生产生活设施，适度开展种植、放牧、捕捞、养殖等活动。

**6. 项目设施用地**

衔接发展规划、国土空间规划和各类专项规划，对照生态保护红线管控要求，部分选址明确的能源、交通、水利等重大项目，以及一些精准扶贫或乡村振兴项目、已立项或已建成但与生态保护红线管控要求冲突的项目设施用地，经举证后可以调出自然保护地范围。另外，涉海自然保护地内的确权养殖用海，经举证后可以调出保护地范围。

**7. 其他**

对少数已基本丧失自然属性，无明确保护对象、无重要保护价值、无法实际落地的自然保护地，经评估后可以不再保留。对因调出各类矛盾冲突连带产生的破碎地块，以及过去因技术原因引起的数据、图件与现地不符等地块，可一次性予以纠正。

# 四、整合优化结果

整合优化后，揭阳市共有19个自然保护地，总面积48298.33公顷，其中陆域面积48298.33公顷，占揭阳市陆域国土总面积的9.22%；海域面积0公顷。

## （一）分类分级

按类型，自然保护地分为国家公园、自然保护区、自然公园三大类。按批准设立层级，自然保护地分为国家级、地方级。其中，国家级自然保护区、国家级风景名胜区由国务院批准设立，其他国家级自然公园由国家林草局批准设立；地方级自然保护地由省级人民政府批准设立。

**1. 自然保护区**

整合优化后自然保护区5个，总面积23569.38公顷，占自然保护地总面积48.80%。其中：

省级自然保护区2个，面积10164.11公顷，占自然保护区总面积的43.12%。

市级自然保护区3个，面积13405.27公顷，占自然保护区总面积的56.88%。

**2. 自然公园**

整合优化后自然公园14个，总面积24728.95公顷，占自然保护地总面积的48.14%。

国家级自然公园1个，面积12934.51公顷，占自然公园总面积的52.31%。

地方级自然公园13个，面积11794.44公顷，占自然公园总面积的47.69%。

**（1）森林公园**

整合优化后森林公园12个，面积24251.23公顷，占自然公园总面积98.07%。

国家级森林公园1个，面积12934.51公顷，占森林公园总面积的12.46%；地方级森林公园11个，面积11316.72公顷占森林公园总面积的87.54%。

**（2）湿地公园**

整合优化后湿地公园2个，面积477.72公顷，占自然公园总面积1.93%；全为地方级湿地公园。

表4-1 自然保护地分类分级情况

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **自然保护地类型** | **级别** | **数量（个）** | **面积（公顷）** |
| 1 | 国家公园 |  |  |  |
| 2 | 自然保护区 | 国家级 |  |  |
| 地方级 | 5 | 23569.38 |
| 3 | 自然公园 | 国家级 | 1 | 12934.51 |
| 地方级 | 13 | 11794.44 |
| 3.1 | 森林公园 | 国家级 | 1 | 12934.51 |
| 地方级 | 11 | 11316.72 |
| 3.2 | 湿地公园 | 国家级 |  |  |
| 地方级 | 2 | 477.72 |
| 合计 | |  | 19 | 48298.33 |

## （二）分区管控

对自然保护地进行合理分区，实行差别化管控。国家公园、自然保护区分别由核心保护区和一般控制区组成，自然公园属一般控制区。原则上，核心保护区内禁止人为活动，一般控制区内限制人为活动。

揭阳市自然保护地核心保护区面积12989.98公顷，一般控制区35308.36公顷。其中：

自然保护区核心保护区12989.98公顷，占自然保护区总面积的55.11%；一般控制区10579.41公顷，占自然保护区总面积的44.89%。

自然公园按一般控制区管理，总面积24728.95公顷。

表4-2 自然保护地管控分区概况

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **自然保护地** | **总面积** | **核心保护区** | **一般控制区** |
| 1 | 自然保护区 | 23569.39 | 12989.98 | 10579.41 |
| 2 | 自然公园 | 24728.95 | 0 | 24728.95 |
| 合计 | | 48298.33 | **12992.3** | **35316.9** |

## （三）整合归并

揭阳市2个自然保护地被其他自然保护地整合归并，不再保留。自然保护地被整体并入其他自然保护地。

## （四）撤销和降级

拟撤销自然保护地3个，面积535公顷，自然公园。

## （五）调入和调出

**1. 调入生态空间**

揭阳市自然保护地共调入空间14181.28公顷，全为陆域。

**2.** **调出矛盾冲突**

整合优化拟从全国自然保护地调出空间8287.63公顷。主要包括耕地、人工商品林、矿业权、开发区、城镇村以及项目设施用地，调出各类矛盾冲突空间连带产生的破碎地块等。

# 五、成效分析

揭阳市自然保护地主要保护对象为森林生态系统、湿地生态系统及其相关的生物多样性，自然保护地整合优化后，揭阳市自然保护地的布局更加合理，结构组成更加科学，物种保护更加全面，景观类型更加丰富，重要自然生态系统、自然景观、地质遗迹以及生物多样性富集区域得以保留，并将邻近自然保护地的生态区位重要区域并入自然保护地范围，这些调整有利于保护揭阳市自然资源和生态空间。本次自然保护地整合优化，将产生巨大的生态、经济和社会效益。

## （1）生态效益

本次自然保护地优化整合，是在开展了保护空缺分析和价值评估的基础上进行的。对于保护空缺的选择采取了对重要区域地块的叠加，包括地貌、水系、重要生态功能区、珍稀濒危植物、珍稀濒危动物富集区、生态公益林以及红树林。其中红线评估重要生态功能区是水源涵养、生物多样性保护。整合优化后，自然保护地实际占地面积较整合前有所增加，增加的这些重要保护区域的森林、湿地，增强了自然保护地在涵养水源与净化水质、保持水土效益、生态净化效益、固土保肥效益、保护生物多样性等方面的多种功能和效益，极大提高了全省自然保护地的生态价值。

## （2）经济效益

本次自然保护地整合优化与广东省国土空间规划、生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等，进行了充分衔接，经过科学评价，将不具有保护价值的区域调出自然保护地范围，有效解决了国家和省级等重点工程建设涉及的自然保护地用地问题，对揭阳市经济社会发展具有一定促进作用。根据测算，揭阳市本次自然保护地整合优化调出主要为永久基本农田、村庄建设用地、人工集体商品林和开发区。调整的具体数据见自然保护地和自然公园调整表格。此次自然保护地整合优化大幅解决了存在的历史遗留问题，并为当地经济社会发展提供了良好条件。在保护生态环境的同时，充分兼顾地方经济发展的需求，理顺保护与发展的矛盾，尽可能做到保护与发展并重。

## （3）社会效益

通过自然保护地整合优化，将不符合自然保护地要求的永久基本农田、城镇建成区、有采矿权的矿区等调出自然保护地，对自然保护地范围内争议较大的人工集体商品林和影响较大的村庄进行了评估确定退出或调出，在保证保护面积不减少，保护强度不降低和保护性质不改变的前提下，通过空缺分析和资源价值评估，将有保护价值的区域划入保护地范围。调入区域多为重要的生态屏障和重要生态系统集中分布区，这些区域也是珍稀濒危野生动植物的主要分布地和栖息地。调入区域包括生态公益林、生态红线内区域、以及重要流域的河流湿地和滨海湿地。这些区域大多生态条件好，具有比较高的保护价值。这种调整既解决了历史遗留的矛盾冲突，又有效提高了揭阳市自然保护地的质量和价值。有效协调了城镇建设发展与生态保护的矛盾，有效解决了村民生产生活与生态保护之间的矛盾，对于促进揭阳市社会稳定具有重要作用，同时对于自然资源的保护、生态环境质量的提升、生态环境的改善具有积极作用。整合优化后，揭阳市自然保护地不仅可以为公众提供亲近自然的环境、为公众保留自然美学价值，还可以作为科普教育的建设重点，展示自然生态系统的独特性，成为公众了解自然、认识自然、保护自然的平台，丰富公众的自然知识，提高公众对自然生态系统重要性的认知。整合优化后，揭阳市自然环境质量将得到进一步保障与提升，对提高当地居民生活生产的环境质量起到关键性的作用，良好的生态环境，对保护生物多样性、促进和谐社会、实现生态文明的发展也将起到推动作用。

附表1

揭阳市自然保护地整合优化方案一览表

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **整合优化前** | | | | | **整合优化后** | | | | | | | **处理方式（不变、优化、合并、转化-升、转化-降、拟撤销、拟新建）** |
| **序号** | **整合优化前自然保护地23个，批复面积46493.59公顷** | | | | **序号** | **整合优化后自然保护地19个，矢量面积48298.33公顷** | | | | | |
| **自然保护地现状名称** | **保护地类型** | **保护地等级** | **批复面积**  **（公顷）** | **自然保护地整合优化后名称** | **保护地类型** | **保护地等级** | **矢量面积 （公顷）** | | **建议管理主体** |
| 1 | 广东大北山国家森林公园 | 森林公园 | 国家级 | 3067.2 | 1 | 广东大北山国家森林公园 | 森林公园 | 国家级 | 12934.51 | | 县管 | 合并 |
| 2 | 揭阳黄满寨省级地质公园 | 地质公园 | 省级 | 2940 |
| 3 | 揭阳揭西李望嶂市级自然保护区 | 自然保护区 | 市级 | 7056.2 | 2 | 揭阳揭西李望嶂地方级自然保护区 | 自然保护区 | 市级 | 4795.78 | | 县管 | 合并 |
| 4 | 揭阳揭西良田蝾螈县级自然保护区 | 自然保护区 | 县级 | 4299 |
| 5 | 揭阳揭西广德庵县级森林公园 | 森林公园 | 县级 | 254.1 | 3 | 揭阳揭西广德庵地方级森林自然公园 | 森林公园 | 县级 | 160.49 | | 县管 | 优化 |
| 6 | 揭阳揭西横江水库县级湿地公园 | 湿地公园 | 县级 | 470 | 4 | 揭阳揭西横江水库地方级湿地自然公园 | 湿地公园 | 县级 | 345.78 | | 县管 | 优化 |
| 7 | 揭阳揭西石灵寺县级森林公园 | 森林公园 | 县级 | 170.8 | 5 | 揭阳揭西石灵寺地方级森林自然公园 | 森林公园 | 县级 | 132.35 | | 县管 | 优化 |
| 8 | 揭阳桑浦山—双坑省级自然保护区（桑浦山片区） | 自然保护区 | 省级 | 6713.22 | 6 | 揭阳桑浦山地方级自然保护区 | 自然保护区 | 省级 | 3890.84 | | 省管 | 优化 |
| 揭阳桑浦山—双坑省级自然保护区（双坑片区） | 7 | 揭阳小北山地方级自然保护区（双坑片区） | 自然保护区 | 省级 | 4171.29 | 6273.27 | 省管 | 合并、优化 |
| 9 | 揭阳揭东小北山县级森林公园 | 森林公园 | 县级 | 167 | 揭阳小北山地方级自然保护区（新西河片区） | 2101.98 |
| 10 | 揭阳揭东新西河县级自然保护区 | 自然保护区 | 县级 | 2500 |
| 11 | 揭阳榕城紫峰山市级森林公园 | 森林公园 | 市级 | 1560 | 8 | 揭阳榕城紫峰山地方级森林自然公园 | 森林公园 | 市级 | 1017.21 | | 县管 | 优化 |
| 12 | 揭阳黄岐山省级森林公园 | 森林公园 | 省级 | 875.07 | 9 | 揭阳黄岐山地方级森林自然公园 | 森林公园 | 省级 | 835.79 | | 市管 | 优化 |
| 13 | 揭阳普宁盘龙阁县级自然保护区 | 自然保护区 | 县级 | 2120.1 | 10 | 揭阳普宁盘龙阁地方级森林自然公园 | 森林公园 | 县级 | 1757.27 | | 县管 | 转化-降 |
| 14 | 揭阳普宁圆通山县级森林公园 | 森林公园 | 县级 | 102 | 11 | 揭阳普宁圆通山地方级森林自然公园园 | 森林公园 | 县级 | 3454.32 | | 县管 | 优化 |
| 15 | 揭阳普宁三坑县级自然保护区 | 自然保护区 | 县级 | 3801.6 | 12 | 揭阳普宁三坑地方级自然保护区 | 自然保护区 | 市级 | 3711.50 | | 县管 | 优化 |
| 16 | 揭阳普宁大南山县级森林公园 | 森林公园 | 县级 | 1380 | 13 | 揭阳普宁大南山地方级森林自然公园 | 森林公园 | 县级 | 903.71 | | 县管 | 优化 |
| 17 | 揭阳惠来三清山县级森林公园 | 森林公园 | 县级 | 258.8 | 14 | 揭阳惠来三清山地方级森林自然公园 | 森林公园 | 县级 | 137.58 | | 县管 | 优化 |
| 18 | 揭阳惠来蜈蚣岭县级森林公园 | 森林公园 | 县级 | 496.5 | 15 | 揭阳惠来蜈蚣岭地方级森林自然公园 | 森林公园 | 县级 | 2042.24 | | 县管 | 优化 |
| 19 | 揭阳惠来黄光山县级自然保护区 | 自然保护区 | 县级 | 6874.5 | 16 | 揭阳惠来黄光山地方级森林自然公园 | 森林公园 | 县级 | 592.21 | | 县管 | 转化-降 |
| 17 | 揭阳惠来石榴潭地方级自然保护区 | 自然保护区 | 市级 | 4897.99 | | 县管 | 优化 |
| 20 | 揭阳惠来石榴潭县级湿地公园 | 湿地公园 | 县级 | 1048.4 |
| 21 | 揭阳普宁莲花山县级森林公园 | 森林公园 | 县级 | 237.7 |  | — | — | — | — | | — | 拟撤销 |
| 22 | 榕江两岸绿化改造工程 | 湿地公园 | 市级 | 21.4 |  | — | — | — | — | | — | 拟撤销 |
| 23 | 揭阳普宁南方梅园县级湿地公园 | 湿地公园 | 县级 | 80 |  | — | — | — | — | | — | 拟撤销 |
|  | — |  |  | — | 18 | 揭阳普宁白坑湖地方级湿地自然公园 | 湿地公园 | 县级 | 131.94 | | 县管 | 拟新建 |
|  | — |  |  | — | 19 | 揭阳普宁善德梅海地方级森林自然公园 | 森林公园 | 县级 | 283.55 | | 县管 | 拟新建 |
|  | 合计 |  |  | 46493.59 |  |  |  |  | 48298.33 | |  |  |

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 附表2 |  |  |  |  |  |  |  |
| 揭阳市自然保护地整合优化汇总表 | | | | | | | |
| **优化调整前** | | | | **优化调整后** | | | |
| **自然保护地类型** | | **数量（个）** | **面积（公顷）** | **自然保护地类型** | | **数量（个）** | **面积（公顷）** |
| 自然保护区 | | 7 | 33364.62 | 自然保护区 | | 5 | 23569.38 |
|  | 国家级 | — | — |  | 国家级 | — | — |
| 省级 | 1 | 6713.22 | 地方级 | 5 | 23569.38 |
| 市级 | 1 | 7056.20 |
| 县级 | 5 | 19595.20 |
| 自然公园 | | 16 | 13128.97 | 自然公园 | | 14 | 24728.95 |
| 森林公园 | 小计 | 11 | 8569.17 | 森林公园 | 小计 | 12 |  |
| 国家级 | 1 | 3067.2 | 国家级 | 1 | 12934.51 |
| 省级 | 1 | 875.07 | 地方级 | 11 | 11794.44 |
| 市级 | 1 | 1560.00 |
| 县级 | 8 | 3066.90 |
| 地质公园 | 小计 | 1 | 2940 | 地质公园 | 小计 | — | — |
| 国家级 | — | — | 国家级 | — | — |
| 省级 | 1 | 2940.00 | 地方级 | —  —  — | —  —  — |
| 市级 | — | — |
| 县级 | — | — |
| 湿地公园 | 小计 | 4 | 1619.80 | 湿地公园 | 小计 | 2 |  |
| 国家级 | — | — | 国家级 | — | — |
| 省级 | — | — | 地方级 | 2 | 477.72 |
| 市级 | 1 | 21.40 |
| 县级 | 3 | 1598.40 |
| 合计 |  | 23 | 46493.59 |  |  | 19 | 48298.33 |