

基于自然保护地整合优化的广东南岭国家森林公园高质量发展探讨

Discussion on High-quality Development of Nanling National Forest Park in Guangdong Province Based on Integration and Optimization of Nature Reserves

卢小冬¹ 谢 勇²
LU Xiaodong¹ XIE Yong²

(1.广东省乳阳林场, 广东南岭国家森林公园管理处, 韶关 512727; 2.广东南岭国家级自然保护区管理局, 韶关 512727)
(1. Ruyang Forest Farm, Administrative Office of Nanling National Forest Park, Guangdong Province, Shaoguan, Guangdong, China, 512727; 2. Guangdong Nanling National Nature Reserve , Shaoguan, Guangdong, China, 512727)

文章编号: 1000-0283(2022)12-0052-04
DOI: 10. 12193 / j. laing. 2022. 12. 0052. 007
中图分类号: TU986
文献标志码: A
收稿日期: 2022-08-10
修回日期: 2022-09-19

摘 要
自1956年中国建立第一个自然保护区以来, 已经基本形成以国家公园为主体、自然保护区为基础、自然公园为补充的自然保护地体系, 在保护生物多样性、保存自然遗产、改善生态质量和维护国家生态安全等方面发挥了重要作用。由于历史原因, 自然保护区存在着交叉重叠、权属不清等问题, 一定程度上制约了自然保护区的高质量发展。基于国内自然保护区发展现状, 分析自然保护区存在的主要问题和自然保护区优化整合后高质量发展方向、主要目标与实施要求, 并以广东南岭国家森林公园为案例, 探讨基于整合优化后自然生态系统原真性和完整性保护途径, 以期对自然保护区生态保护、科研监测、自然教育和社区发展等多种功能充分发挥提供案例。

关键词
自然保护区 ; 整合优化 ; 高质量发展 ; 广东南岭国家森林公园

Abstract
Since the establishment of the first nature reserve in 1956, China has basically formed a natural reserve system (NRS) with national parks as the main body, natural reserves as the basis, and natural parks as the supplement. NRS has played an important role in protecting biodiversity, preserving natural heritage, improving ecological quality, and maintaining national ecological security. Due to historical reasons, there are overlapping, unclear ownership, and other issues problems among natural reserves, which to some extent restricts their high-quality development of them. Based on the present status of nature reserves in China, this paper analyzed the main problems existing among nature reserves and proposed a high-quality development direction, main objectives, and implementation requirements after the optimization and integration of nature reserves. Taking Nanling National Forest Park as a case study, this paper also discussed the protection approaches for the authenticity and integrity of the natural ecosystem after integration and optimization and expected to provide an example for the full play of ecological protection, scientific research, ecological monitoring, natural education, local community development and other functions of the nature reserves.

Keywords
nature reserves; integration and optimization; high quality development; Guangdong Nanling National Forest Park

卢小冬
1973年生 / 男 / 广东始兴人 / 林业工程师 /
研究方向为国有林场和自然保护区资源管理、
生态保护、国家公园与自然保护地建设

谢 勇
1985年生 / 男 / 湖南宁乡人 / 林业工程师 /
研究方向为自然保护区资源管理、生态保护、
国家公园与自然保护地建设

世界自然保护联盟 (International Union for Conservation of Nature, IUCN) 将自然保护区定义为经由法律或其他有效方式认可、承诺和管理, 以实现其自然及其生态系统服务和文
化价值的长期保护, 具有明确界定的地理空间^[1]。在中国, 自然保护区是由各级政府依法划定或确认, 对重要的自然生态系统、自然遗迹、自然景观及其所承载的自然资源、

生态功能和文化价值实施长期保护的陆域或海域^[2]。建立自然保护地目的是守护自然生态,保育自然资源,保护生物多样性与地质地貌景观多样性,维护自然生态系统健康稳定,提高生态系统服务功能;服务社会,为人民提供优质生态产品,为全社会提供科研、教育、体验、游憩等公共服务;维持人与自然和谐共生并永续发展^[3]。

1 中国自然保护地发展现状

自1956年中国建立第一个自然保护区鼎湖山国家级自然保护区以来,经过60多年的发展历程,通过自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园、风景名胜、饮用水源保护区、海洋公园等的建设,特别是近年来,中国更是完善了以国家公园为主体、以自然保护区为基础、以自然公园为补充的自然保护地体系,建成了生态系统类型丰富、生态功能多样的各级各类自然保护地约1.18万个,占陆域国土面积18%以上,有效保护了国内90%的陆地生态系统类型以及70%以上的国家重点保护野生动植物资源,自然保护地已成为保障国家生态安全、提供生态服务、维系人与自然和谐共生和经济社会持续发展的重要基石。但由于历史原因,中国自然保护地事业还存在一些亟待解决的问题。

1.1 交叉重叠和多头管理

20世纪80年代以来,各地为了抢救性保护自然生态系统、物种资源等,新建自然保护地的数量逐年增加,虽在生态保护方面取得了明显的成效,但由于技术手段限制,部分自然保护地划建未经科学论证,导致自然保护地范围边界不清、交叉重叠和多头管理等现象,这是由当时不同管理部门对分管资源的管理权限和利用目标不同而造成的。

1.2 权属不清,保护和利用矛盾突出

虽然中国的土地所有权均为国家所有,但土地的使用权却有国家、集体和个人之分。在众多保护地内,国家、集体和个人使用权并存,由于早期保护地建设多属抢救性保护,对保护地资源权属关注不够,导致资源保护与收益等责权利等问题突出^[4],特别南方土地是以集体和个人使用权为主,例如,不少保护地在建设之初将过多的集体土地或村民自留山纳入了自然保护地范围,未及时依法办理土地征用手续或签订相应管护协议等,也未对土地所有者进行有效补偿,在一定程度上造成了自然保护与当地经济发展的矛盾。

1.3 不同土地利用类型并存于保护地

由于早期没有注重用自然保护学的基本原理对保护地进行科学区划,使得各类保护地功能分区不尽科学合理,导致保护地内普遍存在人为活动密集,特别是陆地森林生态类型保护地内普遍存在村寨、基本农田、耕地、商品经济林等土地利用类型,不少保护地核心区域存在村庄、经济重点企业、水电等社区生产生活活动区,保护地与当地村民的耕地、山林、居民住房相互交错,功能区划设置不科学,对地方经济发展、原住民生产生活等造成一定的影响,同时对保护地内自然资源保护业产生了直接或间接的干扰破坏。

1.4 解决措施

为更好地促进自然保护地体系的高质量发展,中国自2017年先后印发《建立国家公园体制总体方案》《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》^[2]等相关政策文件,提出要优化完善自然保护地体系,

改革现有各类自然保护地体制,研究科学的分类标准,理清各类自然保护地关系;按照“山水林田湖草生命共同体”理念,创新体制机制,实施自然保护地统一设置、分级管理、分区管控,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管理体系。

自2019年开始,国内对各类自然保护地开展了整合优化,其目标是建成分类科学、布局合理、建设规范、管理高效、功能完善,具有中国特色的以国家公园为主体的自然保护地体系,保护和提升重要自然生态系统、自然遗迹、自然景观和生物多样性的原真性和完整性,提升生态产品供给能力^[5]。由此,中国自然保护地体系建设步入了新发展阶段,自然保护地迈向高质量发展新阶段。

2 自然保护地整合优化高质量发展目标与原则

2.1 发展目标

中国不同类型的自然保护地均是自下而上逐级申报设立的,虽然已经建立了大量的自然保护地,但由于前期基础调查薄弱或技术手段限制,仍存在诸多需要保护的空缺区域。因此,运用自然保护学、生态学、生物地理学等科学基本原理,采用生物多样性和生态价值评估方法来明确国内重要的自然生态系统、野生动植物栖息地和自然遗迹景观,补充保护空缺区域,并科学整合和优化现有的自然保护地,让自然保护地发挥最大生态服务功能。

鉴于自然保护地目前存在诸多问题,采取合理调整和优化自然保护地范围来解决,是有效缓解自然保护区域和居民生产生活之间存在矛盾^[6]等问题的重要举措。同时,建立统一规范高效的管理体制^[2,5],在推进自然

保护地高质量发展的基础上建立健全自然保护地管理体制，有效解决各类管理不规范的问题。

2.2 发展原则

在构建以国家公园为主体的自然保护地体系过程中，应以各类自然保护地整合优化后能够达到最佳效果^[7]。不同类型自然保护地涉及不同的自然和社会领域，以及其生态系统、自然资源、保护对象等均具有差异性，在整合优化过程中存在较多的复杂性和不可预测性^[8]。在促进自然保护地整合优化高质量发展时应遵循的基本原则包括：（1）依法依规原则。以人为本，依法依规处理好原有保护地（旧地）矛盾，合理处置原有保护地人财物利益，着重解决好土地、自然资源权属利益的矛盾。（2）生态保护第一原则。树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念^[9]，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^[2]，做到“应保尽保”。（3）完善管理体制原则。以资源分类为重要基础，实现不同级别不同类型自然保护地的高效管理^[8]。（4）科学评估论证原则。对自然生态系统、生物多样性和自然景观遗迹等所呈现的生态和保护价值进行科学评估，重点关注整合优化后可能会影响自然保护地高质量发展的不良因素。

3 自然保护地整合优化及高质量发展技术要求

3.1 摸底调查

自然保护地的摸底调查是规划建设高水平保护地的基础性工作，严格按照相关规范操作，主要采取4点措施：（1）由拟整合优化的保护地单位现状自查，厘清问题，形成整合优化意见，提交上级专业技术团队组织

审核；（2）组建专业技术队伍就土地权属、自然资源条件、生态系统和社会经济等方面全方位进行系统性调查和评估；（3）基于自然资源、主要保护对象、社区经济发展等现状，全面掌握自然保护地管理机构以及管理人员队伍建设等情况；（4）衔接生态保护红线，建立统一的数据库和台账资料^[9]，作为整合优化的基础数据库。

3.2 科学评估

从原真性、完整性、多样性、稀有性、独特性和管理可行性等方面进行综合评估，作为自然保护地整合优化的重要依据。评估内容包括：（1）整理摸底调查中的物种数据，分析物种分布及其栖息地要求，确定物种种群数量以及代表性；（2）根据区域生态环境现状和生态系统、生物多样性保护价值，分析保护空缺区域；（3）梳理现有自然保护地历史遗留问题与保护发展之间存在的矛盾冲突等。

3.3 重构体系

在科学评估基础上，结合妥善解决历史遗留问题，合理划定自然生态屏障和生态保护边界^[10]，其目的是实施自然保护地保护的科学化和规范化管理^[11]。整合优化对原有自然保护地体系的重构，这标志着中国自然保护地进入全面深化改革的新阶段^[12]。在重构自然保护地体系过程中，应公开征求相关利益群体的意见，重点突出整合优化的合法性、可行性和可操作性，细化各类自然保护区域和区域调整的办法^[13]，科学重构自然保护地体系。

3.4 创新体制机制

根据生物多样性和生态保护、地方经济

社会发展和自然保护地体系管理建设要求，理顺机构管理，完善空间规划、技术标准和信息平台^[14]，在统一规范管理、建立财政保障、明确产权归属、完善法律制度等方面取得实质性突破。探索解决跨地区、跨部门体制性问题和保护管理机制性问题，增强联通性、协调性和完整性，实现严格保护、规范保护、整体保护、系统保护。建立自然保护地整合优化后的考核评价体系，是科学评估保护管理成效的重要举措，对实现整合优化后自然保护地高质量发展目标具有重要意义。

4 广东南岭国家森林公园整合优化案例

广东南岭国家森林公园（以下简称森林公园）位于广东省北部的乳源县、阳山县、乐昌县和湖南省宜章县2省4县交界处，处于南岭山脉的中段偏南，北与湖南莽山国家级森林公园为邻，南为广东天井山林场和乳源南水湖水库，西接广东大东山自然保护区，东临乳源必背瑶寨。森林公园总面积273 km²。

森林公园是在广东省乳阳林场（原广东省乳阳林业局）的基础上建立的。乳阳林场是广东省大型国有林场之一，始建于1958年，林场早期为国家社会发展和经济建设提供了大量的木材资源，作出过重要贡献。20世纪90年代，生物多样性和生态系统的保护已成为国内外的共识，林场于1993年拓展了经营范围，建立了森林公园和广东乳阳八宝山自然保护区，实行“三块牌子一套人马”的管理模式，由此乳阳林场走向了森林资源保护与合理利用并重的道路。1994年，森林公园（乳阳林场、八宝山保护区）联合周边的国有林场、自然保护区、森林公园和地质公园等多个自然保护地，成立了广东南岭国家级自然保护区，其面积为58 368.4 hm²，地处广东省和湖南省交界处，位于广东省韶关

表1 广东南岭国家级自然保护区范围内自然保护地交叉重叠情况
Tab. 1 Cross-overlapping nature reserves within the Scope of Nanling National Nature Reserve in Guangdong

保护地名称 Name of nature reserves	重叠面积/hm ² Overlapping area	保护地管理机构 Management organization of nature reserves	机构级别 Management organization level
广东南岭国家森林公园	27 333.00	广东省乳阳林场（广东南岭国家森林公园管理处）	正处级
广东天井山国家森林公园	1 262.92	广东省天井山林场（广东天井山国家森林公园管理处）	正处级
韶关华南虎省级自然保护区	1 221.00	广东粤北华南虎省级自然保护区管理处	副处级
广东阳山国家地质公园	4 857.00	广东阳山国家地质公园管理委员会办公室	正股级
韶关乳源清溪洞县级自然保护区	3 008.00	乳源县林业局代管	无级别

市和清远市境内。森林公园和国家级自然保护区管理局均设在乳阳林场。因此，包括森林公园在内的该区域自然保护地交叉重叠情况非常严重（表1），这也是中国特别是广东省自然保护地建设现状的一个缩影。

由此可见，森林公园（乳阳林场、八宝山保护区）在管理上存在着多方面的问题：（1）多头管理，在执行一些政策文件方面时常会碰到矛盾之处，难以执行到位；（2）与周边的一些保护地和集体林地的边界（权属）不清，导致管理上难以到位；（3）没有处理好资源保护与科学利用之关系，导致保护未能达到预期成效，资源利用也不够科学。

建立以国家公园为主体的自然保护地体系和自然保护地整合优化，为解决这些问题提供了良好的契机，广东省委省政府和各级管理部门高度重视，提出了在自然保护地整合优化中建立南岭国家公园的构想。目前拟建的南岭国家公园已成功入选中国第二批国家公园的创建名单。南岭国家公园不但包括了南岭国家级自然保护区所涵盖的各类自然保护地，还扩大至韶关市和清远市的其他自然保护地，整合优化了14个自然保护地^[5]，其中包括9个自然保护区、3个森林公园、1个地质公园和1个湿地公园。创建中的南岭国家公园有助于解决已存在的一些问题，包括自然保护地交叉重叠、碎片化明显、管理体

制不顺、社区发展与自然保护的良性互动缺乏等。南岭国家公园的创建，将统筹生态保护、科研监测、自然教育和当地社区发展等，创新保护与管理体制机制，充分发挥国家公园生态系统的多种生态服务功能，提升自然保护地的生态产品供给能力。同时，由于南岭国家公园集体所有的林地所占比重大，自然保护地整合优化后，可探索一条集体林权改革与保护发展并举的新路，有望为中国南方以集体林区为主的自然保护事业开创全新模式。

5 结语

建立以国家公园为主体的自然保护地管理体系实质就是对现有自然保护地的整合优化，对保护地整合优化是对现有自然资源空间管控的调整，涉及利益关系复杂，应结合长期存在的问题进行科学研究，以此在比较和验证中有效进行优化，从而使自然保护的整合优化过程变得科学合理，最终得以实现。重视依法整合土地权属调整管理政策，解决土地权属与使用方式矛盾的问题，解决好保护地长期存在的根源性问题，方可促进保护地整合优化工作符合新发展理念。在自然保护地建设与管理中，坚持以生态优先、绿色发展、和谐社区为引领^[6]，努力实现高水平保护和高质量发展相统一。 

参考文献

[1] 朱源. 我国自然保护地开发中的环境问题和思考[J]. 团结, 2019(02): 58-60.

[2] 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[EB/OL]. (2019-08-21)[2021-03-30]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5407657.htm.

[3] 徐秀英. 南方集体林区森林可持续经营的林权制度研究[D]. 北京: 北京林业大学, 2005.

[4] 方言, 吴静. 中国国家公园的土地权属与人地关系研究[J]. 旅游科学, 2017, 31(03): 14-23.

[5] 唐小平, 蒋亚芳, 刘增力, 等. 中国自然保护地体系的顶层设计[J]. 林业资源管理, 2019(03): 1-9.

[6] 罗小浪, 杨玲韩, 宇夏焱, 等. 自然保护地整合优化及可持续发展对策分析[J]. 南方农业·下旬, 2021(03): 17-26.

[7] 马莉, 李洋. 新形势下自然保护地建设思路探讨[J]. 资源节约与环保, 2022(05): 142-148.

[8] 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, 27(03): 8-13.

[9] 马炜, 刘增力, 应国伟. 自然保护区勘界立标要点分析[J]. 林业资源管理, 2019(05): 7-11.

[10] 郭鹏. 浅谈自然保护地整合优化及可持续发展对策[J]. 中国科学探险, 2021(03): 106-109.

[11] 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): 16-18.

[12] 尚辛亥, 王雪军. 自然保护地整合优化及可持续发展对策探讨[J]. 林业资源管理, 2019(6): 32-37.

[13] 欧阳志云, 徐卫华, 杜傲. 中国国家公园总体空间布局研究[M]. 北京: 中国环境出版社, 2018: 78-82.

[14] 刘凤庭. 全面开展自然保护地整合优化 加快构建科学合理的自然保护地体系: 在全省自然保护地整合优化推进工作视频会议上的讲话[J]. 河北林业, 2020(3): 6-8.

[15] 黄金玲. 南岭国家公园[J]. 广东园林, 2022(1): 1-7.

[16] 李蕾. 以人民为中心, 探索以生态优先、绿色发展为先导的高质量发展新路子[J]. 环境保护, 2020, 48(10): 39-44.