

文章编号:1009-6825(2020)14-0152-03

自然保护地体系下的风景名胜区整合策略初探

白瑞红¹ 梁锐² 潘卫涛²

(1. 太原西山生态旅游示范区管委会,山西太原 030024; 2. 西安建筑科技大学,陕西西安 710055)

摘要:在自然保护地体系建立的背景下探讨了风景名胜区的定位转变,认为其由于自然、文化资源的综合性特征成为自然保护地体系中的特色内容,并结合政策要求提出了具体整合策略。以山西省晋祠—天龙山省级风景名胜区为例,通过对其边界的划定和区域的整合,解决了风景名胜区与其他类别保护区重叠的问题,以期其自然保护地体系整合难题的解决提供思路。

关键词:自然保护地体系,风景名胜区,整合策略

中图分类号:TU986

文献标识码:A

0 引言

建立统一的自然保护地体系是当前的迫切任务,但是我国现有保护地仍存在交叉重叠、边界不清、多头管理等问题,因此如何有效整合各类保护地是目前亟需研究解决的问题。风景名胜区是我国特有的保护地类型,也是现有体系中的主体内容,因而需要重点考虑如何将风景名胜区整合至自然保护地体系中。讨论风景名胜区的角色定位以及具体整合策略,对解决自然保护地体系整合难题具有重要价值。

1 自然保护地体系中的风景名胜区

1.1 我国自然保护地体系现状

我国尚未形成明确清晰的自然保护地体系,现状主要包括自然保护区、风景名胜区、世界遗产、地质公园、森林公园、水利风景区等多种类型,已达1.18万处,占国土面积18%以上^[1]。其中风景名胜区1051处,包含244处国家级和807处省级,总面积约为21.4万km²,占国土总面积的2.23%^[2]。

从现状保护地类型可以看出,我国现行的自然保护地体系以土地或国土空间为依托,自然资源的类型化管理是划定基础。但现实中的国土空间表现为自然资源综合体,各种自然资源在国土空间中通常是重叠分布的,与类型化拆分矛盾,致使该体系在长期的规划和管理实践中暴露出系统性不强、整体功能发挥不够等问题^[3],具体表现为:1)缺乏针对自然保护地体系整体的法律设计;2)保护地类别相互交叉重叠。其中风景名胜区与其他类别保护地的重叠尤为常见,约67%的国家级风景名胜区都与其他类别保护地有重合或交叉^[4];3)多头管理,缺乏统一的监管体系。各类保护地的保护对象、保护强度、资源利用方式、规划建设、主管部门等要求各不相同,现行体系过分强调自然资源管理的类型化和保护地的专业化,忽视了综合性和整体性,导致各部门各自为政,管理职责不清^[1]。

1.2 自然保护地体系改革

生态文明制度建设背景下,建立国家公园体制作为我国自然保护地体系改革的基础工作,最早在2013年十八届三中全会被提出,并在2015年开始在13省市11处国家公园体制试点区展开试点工作。2017年9月,中共中

央办公厅、国务院办公厅发布《建立国家公园体制总体方案》,明确国家公园体制的基本目标、原则、内涵和基本建设路径,并指出要进一步研究自然保护区、风景名胜区等在自然保护地体系中的功能定位。2017年10月党的十九大报告提出“构建以国家公园为主体的自然保护地体系”。2018年国家机构改革方案将“监督管理各类自然保护地”的政府职能整合,组建国家林业和草原局(国家公园管理局)。

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》,提出“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”。其中,国家公园等级最高,侧重于保护具有国家代表性的自然生态系统;自然保护区等级次之,侧重于保护典型的自然生态系统、栖息地、特殊自然遗迹等;而自然公园作为补充内容,保护其他重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观。

1.3 风景名胜区定位的转变

在现行自然保护地体系中,风景名胜区与自然保护区是最重要的法定主体,分别是国家自然和文化综合资源、自然资源的突出代表,被认为是具有中国特色的国家公园^[5,6],但在总体面积、自然生态系统完整性方面却与国家公园的要求有所偏差。作为自然和文化综合资源结合紧密的保护地类型,风景名胜区以突出的文化景观价值区别于其他保护地类型,在保护地体系中的功能定位已经开始由主体组成转向为特色内容。

《意见》提出国家公园—自然保护区—各类自然公园的保护地分类系统,未提及体系的具体展开以及其中风景名胜区的定位。学者们针对此问题进行了广泛探讨,主要分成3种:

1)按照保护与利用程度的不同进行保护地类型划分。唐芳林提出严格保护类、限制利用类、可持续利用类的划分方案,并将自然类型的风景名胜区划入限制利用类的景观遗迹类^[7],彭建则将风景名胜区作为限制利用类的一个亚类^[8]。邓武功提出严格保护类、自然资源保护类、保护利用类的划分方案,并将风景名胜区划入保护利用类^[9]。

2)将风景名胜区作为独立的类型。李金路提出国家公

收稿日期:2020-05-07

作者简介:白瑞红(1968-),女,工程师,注册城市规划师;梁锐(1997-),男,在读硕士;潘卫涛(1981-),男,在读博士

园—风景名胜区—自然保护区和自然公园的三类划分方案^[6]。赵智聪、杨锐和周语夏等则按照国家公园—自然保护区—风景名胜区—其他各类自然公园的四类划分方案展开研究^[10,11]。

3)按照资源类型划分。余振国提出国家形象代表类(综合类)、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类、工农业遗迹及生态修复保护类,并将风景名胜区划入历史文化遗产类^[1]。总体认为应当保留风景名胜区的称号,并将其整合至保护地体系中,最终建立以国家公园为主体、自然保护区为基础、风景名胜区为特色、各类自然公园为补充的中国自然保护地体系^[12]。

2 整合策略与方式

鉴于风景名胜区的重要性与独特性,保护地体系整合风景名胜区以解决交叉重叠的问题成为重要任务。《意见》指出需要进行整合交叉重叠的自然保护地和归并优化相邻自然保护地,并提出整合的三个基本要求:保护面积不减少、保护强度不降低、保护性质不改变。

2.1 整合策略

从功能—结构关系的角度来分析自然保护地体系的构建,应该遵从整体性和完整性原则将各类自然保护地有机组合起来,以实现对重要生态系统的全面覆盖,实现对自然资源的全面保护和合理利用。从系统结构维度来看,自然保护地体系大致可分为三级四类结构,三级指国家级、省级、市县级,四类指国家公园、自然保护区、风景名胜区、其他自然公园。从系统功能维度来看,风景名胜区是该体系自然资源合理利用功能的主要承担载体,对自然资源与文化资源进行了较好的结合,为人们提供更全面多样的生态系统服务功能。

根据《意见》要求可以梳理出自然保护地的整合思路(见图1),风景名胜区的整合也应当遵从这样的思路。在各类保护地中,风景名胜区的保护强度较高,仅次于自然保护区^[4],因此可以确定整合风景名胜区的基本策略:

1)优先考虑整合为国家公园;2)与自然保护区交叉部分整合为自然保护区;3)与其他类别保护地交叉重叠部分整合为风景名胜区。而在策略2)中,由于风景名胜区的文化资源特征,允许将部分交叉区域整合为风景名胜区,需要满足两个条件:a.处于自然保护区的试验区,保护强度与风景名胜区核心景区相当;b.具有重要的文化价值,可整合为风景名胜区并作为其核心景区。

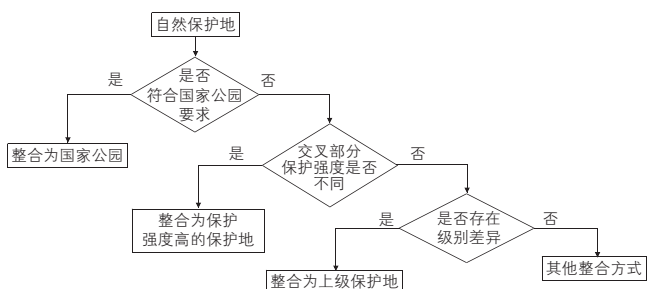


图1 《意见》中保护地整合思路

2.2 整合方式

当前自然保护地体系背景下,既有的单一风景名胜区边界划定方法如景源辐射法、地形线法、偏移法和协调法等,已经不能满足当前风景名胜区发展的需求,因此迫切需要分析自然保护区与风景名胜区的空间关系(见表1),以自然保护地总量控制为基本原则,控制和发展风景资源本底特征,按照近郊、中郊、远郊不同的距离关系,得出三种整合方式(见图2)。

表1 自然保护区与风景名胜区空间分区比较

比较项	自然保护区	风景名胜区
保护分区		
管控要求	核心区:禁止一切人为活动;缓冲区:仅允许少量科研活动;试验区:允许部分旅游活动并严格限制	核心景区:部分区域允许旅游活动,并严格限制;一般景区:可适当开展旅游活动

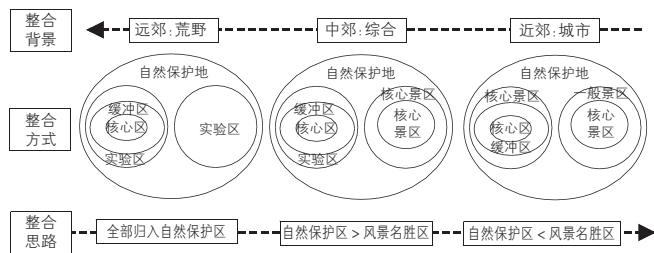


图2 自然保护区与风景名胜区整合方式

3 晋祠—天龙山风景名胜区整合策略

3.1 研究区概况

晋祠—天龙山风景名胜区位于山西省太原市晋源区近郊,设立于1987年,设立面积约为180 km²,备案面积为113.29 km²,属于省级风景名胜区。其位于太原市平原与西山交界,地形以低山浅丘为主,西高东低,高程范围为800 m~1 856 m,主要涉及风峪沟和柳子沟流域,均属于汾河的支流水系。

该风景名胜区区内自然和人文景观资源丰富,部分区域是天然的高山林区,植被覆盖率达90%以上,具有明显的生态效益;同时其包含22处文物保护单位(6处国家级、9处市级、7处区级)及其他人文景观资源,具有突出的文化价值,共同为太原市提供重要的生态系统服务功能。

3.2 相关自然保护地情况

晋祠—天龙山森林公园主要与天龙山自然保护区、天龙山森林公园存在交叉重叠情况:天龙山自然保护区全部包含于天龙山森林公园内,且森林公园约45 km²区域包含于风景名胜区内(见图3)。而且,风景名胜区与自然保护区的缓冲区交叉部分分布有天龙山石窟、圣寿寺、关帝庙等人文景源以及白龙洞、跑马坪等自然景源。

3.3 风景名胜区整合策略

考虑风峪沟、柳子沟流域单元完整性、景源的分布以及城镇开发边界等要素,初步划定晋祠—天龙山风景名胜区边界,在此基础上再进行自然保护地体系的整合。

根据前文提出的策略进行整合:1)判断晋祠—天龙山

风景名胜区在面积、生态系统重要性代表性等方面不符合国家公园的标准;2)根据保护强度(自然保护区>风景名胜区>森林公园)进行整合,将重叠部分依次整合归并;3)该风景名胜区位于城市近郊,采取第三种整合方式,即“风景名胜区>自然保护区”。由于具有重要文化价值的人文景观分布于重叠区域,且该区域位于自然保护区的缓冲区内,因此考虑将该部分区域整合为风景名胜区并作为核心景区考虑(见图4)。

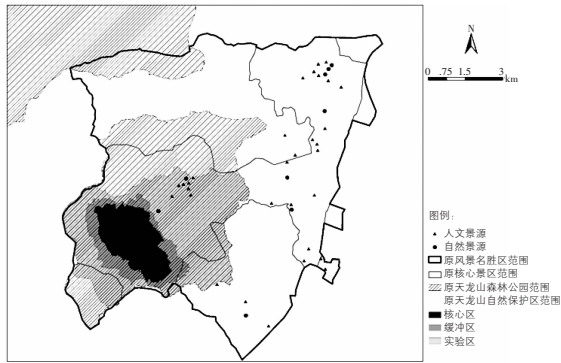


图3 晋祠一天龙山风景名胜区相关自然保护地现状

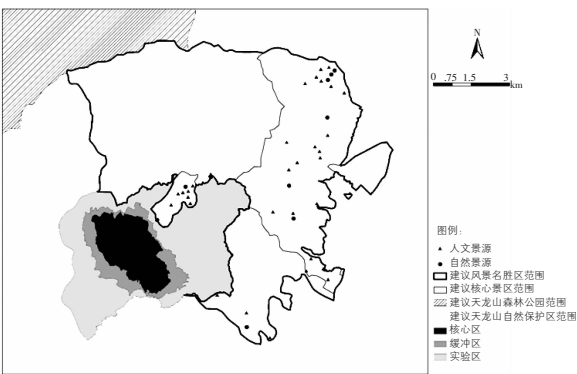


图4 晋祠一天龙山风景名胜区相关自然保护地整合建议

该建议方案系统梳理整合了区域内保护地体系,解决了三类保护地交叉重叠、边界不清等问题,提供了“一个保护地、一套机构、一块牌子”的现实基础。

4 结语

风景名胜区是我国独特的自然保护地类型,蕴含着丰富的自然资源和文化资源,具有重要的生态价值、文化价值和科学价值。基于风景名胜区的角色转变,自然保护地体系

整合工作应当避免“一刀切”将其归为某一类保护地,而是充分考虑体系各部分的功能以及风景名胜区的独特定位和价值,分类分级进行整合,以建立以国家公园为主体的自然保护地体系。

注释:所有图表来自西安建筑科技大学项目团队工作成果。

参考文献:

- [1] 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, 32(4): 10-15.
- [2] 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, 35(22): 56-60.
- [3] 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, 201(3): 1-5.
- [4] 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, 144(7): 16-22.
- [5] 贾建中, 邓武功. 中国风景名胜区及其规划特征[J]. 城市规划, 2014, 38(S2): 55-58, 149.
- [6] 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, 35(3): 21-24.
- [7] 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, 199(1): 1-5.
- [8] 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, 18(1): 38-44.
- [9] 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, 35(3): 9-15.
- [10] 赵智聪, 杨 锐. 论国土空间规划中自然保护地规划之定位[J]. 中国园林, 2019, 35(8): 5-11.
- [11] 周语夏, 刘海龙, 赵智聪, 等. 秦巴山脉国家公园与自然保护地空间体系研究[J]. 中国工程科学, 2020, 22(1): 86-95.
- [12] 中国风景园林学会. 坚持中国特色, 优化完善自然保护地体系: 风景名胜区与自然保护地会议建言 [EB/OL] [2018-12-25]. https://mp.weixin.qq.com/s/13vOJjMStleyuFK7DFU_uw.

Research on the integration strategies of scenic area in the protected area system

Bai Ruihong¹ Liang Rui² Pan Weitao²

(1. Management Committee of Taiyuan Western Mountains Ecological Cultural Tourism Demonstration

Zone, Taiyuan 030024, China; 2. Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055, China)

Abstract: In the context of the establishment of a protected area system, the orientation transformation of scenic areas was discussed. Due to the comprehensive nature and cultural resources, scenic areas have changed from a dominant position to a characteristic content, and specific integration strategies were proposed based on policy analysis. Taking the Jinci-Tianlong Mountain Scenic Area in Shanxi Province as an example, the specific integration strategies were adopted in the delineation of its borders and the integration of regions to solve the overlap problem between the scenic area and other types of protected areas. It provides solution of the integration problem about protected areas.

Key words: protected area system, scenic area, integration strategies