

威海火炬高技术产业开发区自然保护地 整合优化方案

威海火炬高技术产业开发区社会工作部

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。

根据以上要求，自然资源部、国家林草局会同生态环境部等有关部门，于2020年2月起，组织各地开展自然保护地整合优化。三年来，经过不断修改完善，自然保护地整合优化与生态保护红线评估调整、国土空间规划编制和“三区三线”划定等工作一体部署、协同推进，工作成果相互支撑、互为因果。于2023年3月形成《威海火炬高技术产业开发区自然保护地整合优化方案》。

威海火炬高技术产业开发区自然保护地整合优化工作范围

为威海小石岛国家级海洋生态特别保护区,批复总面积 3069.00 公顷,矢量面积 3068.47 公顷。整合优化后为山东小石岛国家级海洋公园,总面积为 2025.31 公顷。整合优化从现有自然保护地范围内调出开发区、城镇建成区、确权用海及其他各类空间矛盾冲突共计 1043.16 公顷。

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;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,使之更加契合威海火炬高技术产业开发区区域人口、自然地理和资源禀赋特征。

目录

一、自然保护区现状	1
(一) 主要问题	1
(二) 自然保护区面积	1
(三) 分类概述	1
二、工作开展情况	2
(一) 工作思路	2
(二) 工作过程	3
三、整合优化规则	4
(一) 分类分级规则	4
(二) 整合归并规则	5
(三) 分区优化规则	5
(四) 调入规则	6
(五) 矛盾冲突处理规则	6
四、整合优化结果	7
(一) 分类分级	7
(二) 分区管控	7
(三) 调出	7
五、成效分析	7
(一) 奠定自然保护区管理基础	7
(二) 促进构建国土空间开发保护新格局	8

附表：

1. 整合优化后自然保护地陆域海域面积
2. 整合优化前后自然保护地情况对比

附图：

1. 威海火炬高技术产业开发区整合优化前自然保护地分布图
2. 威海火炬高技术产业开发区整合优化后自然保护地分布图
3. 威海火炬高技术产业开发区自然保护地调出图斑分布图
4. 威海火炬高技术产业开发区整合优化后的自然保护地与生态保护红线分布图
5. 威海火炬高技术产业开发区整合优化后的自然保护地与国土空间规划纲要“三区三线”关系图

一、自然保护地现状

据此，通过调查摸底，截至 2019 年底，我区建立威海小石岛国家级海洋生态特别保护区。

（一）主要问题

1. 边界范围底数不清

由于自然保护地建设管理投入不足、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，导致自然保护地边界范围底数不清。

2. 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，存在开发区、城镇建成区等空间矛盾冲突，城乡发展、基础设施建设、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。

（二）自然保护地面积

1. 批复面积

威海火炬高技术产业开发区自然保护地批复总面积 3069.00 公顷。

2. 矢量面积

对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 3068.47 公顷。

（三）分类概述

威海火炬高技术产业开发区共有 1 个海洋生态特别保护

区（海洋公园）为威海小石岛国家级海洋生态特别保护区，面积 3068.47 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

为夯实自然保护区整合优化工作基础，2019年10月25日，国家林草局办公室印发《关于启动自然保护区整合优化前期工作的通知》，要求以省（区、市）为单位，由林业草原、自然资源、生态环境等相关部门统一组织联合专业调查组开展调查评估。2020年4月，完成全区自然保护区调查摸底，同时对照现有名录清单，对自然保护区范围和功能分区、保护对象、保护价值、管护现状、重叠情况、矛盾冲突等开展了评估。

2. 分析保护空缺

为提高自然保护区整合优化工作科学性，进一步优化自然保护区空间布局，威海市在省层面空缺分析的指引下开展了相应的空缺分析，我区由威海火炬高技术产业开发区社会工作部牵头，配合市级工作，对我区重要生态系统、动植物物种、自然遗迹、自然景观等空间分布进行了系统分析和科学评估。

3. 联合开展工作

2021年《国土空间规划》编制和“三区三线”划定工作启动，自然保护区整合优化再完善工作同步持续推进。

2023年3月正式形成《威海火炬高技术产业开发区自然保护区整合优化方案》。与《国土空间规划》编制和“三区三线”划定成果相互支撑、互为因果。全区自然保护区问题

和矛盾充分暴露、调整和管控规则持续完善、空间布局得到优化、各方关切得到回应，守住了生态底线，实现了多目标平衡，统筹了发展和安全。

三、整合优化规则

为贯彻落实中办国办《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，我区遵从整合优化规则如下。

（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，将整合优化后的自然保护地分为国家公园、自然保护区、自然公园三大类。

2. 分级规则

将现有国家级、省级、市（州）级、县级等各级自然保

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。国家公园、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。

（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。国家公园和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。总结自然保护地发展经验教训，对

标国家公园试点成果和生态保护红线要求，统筹制定自然保护地分区管控规定。

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、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。

四、整合优化结果

整合优化后，全区有山东小石岛国家级海洋公园 1 个自然保护地，总面积 2025.31 公顷，其中陆域面积 47.95 公顷，占陆域国土总面积的 2.37%；海域面积 1977.36 公顷。

（一）分类分级

整合优化后自然公园 1 个，为山东小石岛国家级海洋公园，面积 2025.31 公顷，为国家级海洋公园。

（二）分区管控

对自然保护地进行合理分区，实行差别化管控。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。

山东小石岛国家级海洋公园按一般控制区管理，面积 2025.31 公顷。

（三）调出

整合优化从自然保护地调出空间 1043.16 公顷。主要包括开发区、城镇建成区、土地和海域使用权以及项目设施用地和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

（一）奠定自然保护地管理基础

整合优化摸清了我区自然保护地数量、结构、分布等基本情况，全面掌握了自然保护地内人口分布、土地分类等经济社会现状，形成了统一完备的自然保护地基础信息数据库，

并为自然保护地制作了范围及分区空间矢量图，构建了全区自然保护地空间治理数字化平台。

整合优化后自然保护地边界范围更加清晰、类型定位更加明确、功能分区更加科学，管控规则和管理制度将更加合理、完善，为依法、高效开展自然保护地监测、评估、考核、执法、监管等奠定了扎实的基础。

（二）促进构建国土空间开发保护新格局

整合优化从自然保护地内调出开发区、城镇建成区、确权用海等空间矛盾冲突，与《国土空间规划》编制和“三区三线”划定统筹部署、协同推进，成果无缝对接，合理布局生产、生活、生态空间。

整合优化后自然保护地与国土空间规划纲要“三区三线”生态功能区格局更趋一致，有利于全面保护重要生态区域和典型自然生态系统、推动山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，有利于落实国土空间用途管制制度、构建国土空间开发保护新格局。

附表 1 整合优化后自然保护地陆域海域面积

单位：公顷

自然保护地名称	自然保护地面积			
	总面积	陆域面积	海域面积	陆域占国土面积比例
山东小石岛国家级海洋公园	2025.31	47.95	1977.36	2.37%

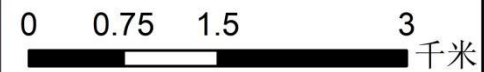
附表 2 整合优化前后自然保护地情况对比

单位：个，公顷

整合优化前				整合优化后			
自然保护地类型		数量	面积	自然保护地类型		数量	面积
				自然公园	小计	1	2025.31
					国家级	1	2025.31
					地方级	0	0
海洋特别保护区 (含海洋公园)	小计	1	3068.47	海洋公园	小计	1	2025.31
	国家级	1	3068.47		国家级	1	2025.31
	地方级	0	0		地方级	0	0
合计		1	3068.47			1	2025.31

图例

 威海小石岛国家级海洋生态特别保护区



 威海小石岛国家级
海洋生态特别保护区

威海火炬高技术产业开发区整合优化后自然保护地分布图



威海火炬高技术产业开发区自然保护地调出图斑分布图



威海火炬高技术产业开发区整合优化后的自然保护地与生态保护红线分布图



威海火炬高技术产业开发区整合优化后的自然保护地与国土空间规划纲要“三区三线”关系图

