



自然保护地
Natural Protected Areas



国家林业
和草原局 华东调查规划设计院

风景名胜区生态保护红线划定研究

张同升

Study on the Ecological Protection Redline Delimitation of China's Scenic Areas

ZHANG Tongsheng

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.12335/2096-8981.2021112001>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

中国东北虎自然保护地生态廊道空间规划 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021042601>)

Spatial Planning of Ecological Corridors Among the Protected Areas of Amur Tiger in China

自然保护地. 2021, 1(3): 1-8

广东省自然保护地体系规划探讨 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021082801>)

Spatial Distribution Planning and System Construction of the Natural Protected Areas in Guangdong Province

自然保护地. 2021, 1(4): 55-64

中国自然保护地建设：机遇与挑战 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021020501>)

Development of Natural Protected Areas in China: Opportunities and Challenges

自然保护地. 2021, 1(1): 1-12

中国自然保护地生态资产核算框架研究 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021032801>)

Study on Ecological Assets Accounting Framework of Nature Reserve in China

自然保护地. 2021, 1(2): 22-30

自然保护地生态旅游高质量发展：资源保护与创新发展 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2021032201>)

High Quality Development of Ecotourism in Natural Protected Areas: Resource Protection and Innovative Development

自然保护地. 2021, 1(2): 1-21

基于保护地役权制度的自然保护地“人、地约束”破解方案研究 (<http://npa.net.cn/article/doi/10.12335/2096-8981.2020120801>)

Solutions to conflict between people and land in Natural Protected Areas Through Conservation Easement

自然保护地. 2021, 1(1): 22-31



关注微信公众号，获得更多资讯信息

DOI: [10.12335/2096-8981.2021112001](https://doi.org/10.12335/2096-8981.2021112001)

风景名胜区生态保护红线划定研究

张同升*

(1. 深圳大学建筑与城市规划学院, 广东深圳 518060; 2. 深圳大学美丽中国研究院, 广东深圳 518060)

摘要: 基于加强新时代风景名胜区在中国自然保护地体系中功能定位研究要求, 阐释了风景名胜区的性质特色和价值功能, 剖析了当前风景名胜区与生态保护红线划定衔接中存在的缺陷。建议风景名胜区的保护规划应突出其“天人合一”“融情于景”的自然山水审美和国民精神教育功能, 科学处理风景名胜区的核心景区、功能分区、分级分类与生态保护红线划定的空间对应关系, 在国土空间规划“一张图”上准确校核, 落实风景名胜区不同功能分区中的用地权属、用地指标和用途管制要求, 强化风景名胜区生态保育、典型景观、风景游赏等保护性规划的科学属性。

关键词: 风景名胜区; 自然保护地; 生态保护红线; 国土空间规划; 空间管控

中图分类号: TU986 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-8981(2022)01-0001-11

张同升. 风景名胜区生态保护红线划定研究 [J]. 自然保护地, 2022, 2(1): 1-11.

ZHANG Tongsheng. Study on the Ecological Protection Redline Delimitation of China's Scenic Areas[J]. Natural Protected Areas, 2022, 2(1): 1-11.

风景名胜区是国家依法设立的自然和文化遗产保护区域, 以自然景观为基础, 自然与文化融为一体, 具有生态保护、文化传承、审美启智、科学研究、旅游休闲、区域促进等综合功能及生态、科学、文化、美学等综合价值^[1]。风景名胜区是我国自然保护地体系建设的重要组成部分, 在保护和传承自然遗产、建设生态文明和美丽中国中发挥着重要作用^[2]。自2017年以来, 在中共中央办公厅、国务院办公厅印发的一系列文件中, 对风景名胜区等自然保护地与生态保护红线的关系做了具体说明: 2017年2月, 《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》将自然保护区、风景名胜区等各类保护地边界, 作为生态保护红线边界落地的主要依据之一^[3]。2019年6月, 《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》要求对现有的自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园等各类自然保护地开展综合评价、梳理调整和整合优化, 初步建成以国家公园为主体的自然保护地体系^[4]。2019年11月, 《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》要求评估调整后的自然保护区应划入生态保护红线; 自然保护区发生调整的, 则生态保护红线进行相应调整^[5]。据此, 自然保护区将全部纳入生态保护红线, 并按《生态保护红线管理办法》进行管控。2020年3月, 自然资源部、国家林业和草原局启动了自然保护区整合优化工作, 对交叉重叠、相邻相近的自然保护地进行归并、整合, 对边界范围和功能分区进行合理调整, 实事求是地解决历史遗留问题, 并与生态保护红线划定相衔接。为了防止风景名胜区在此过程中

收稿日期: 2021-11-20; 修回日期: 2022-01-18

基金项目: 深圳大学高水平大学二期建设项目(000002129705); 中国建设科技集团创新基金项目(Z2019J01)

* 通讯作者 Corresponding author, E-mail: ztsh2006@126.com

被过度破碎化, 2020 年 8 月, 国家林业和草原局自然保护地管理司印发了《关于加强和规范自然保护地整合优化预案数据上报工作的函》, 明确: “风景名胜区不参与整合优化, 名称、范围不变。与之交叉重叠的自然保护地按自然资函〔2020〕71 号调整范围、整合归并^[6]。”这意味着风景名胜区将作为自然保护地体系的特殊组成部分予以整体保留, 其管控规则仍按照《风景名胜区条例》执行, 只有属于生态功能极重要、生态极脆弱的区域, 才会被划入生态保护红线。另外, 生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界三条控制线, 分别针对生态、农业和城镇三大功能空间中需要严格管控或集约集中建设的特定区域进行划定, 三线加合范围没有覆盖风景名胜区全域。因此, 在新法规、新标准尚未出台之前, 风景名胜区仍需按照现存、现行各类管控线的相关要求执行, 由此产生国土空间规划体系下不同规划之间图、数、线的矛盾冲突和衔接难题。

党的十八大以来, 关于生态保护红线的学术研究逐步增多, 尤其是 2017—2018 年各地按照生态环境部、国家发展改革委编制的《生态保护红线划定指南》要求开展生态保护红线划定工作, 推动了相关研究进展 (图 1)。研究主题聚焦于生态保护红线的概念内涵、划定方法、指标体系、优化调整、管控政策、立法保障与实践案例等, 但对于自然保护地生态保护红线如何划定的研究较少, 专门针对风景名胜区生态保护红线划定的研究则更为少见。闵庆文等^[7]将我国自然保护地分为严格保护型、保护为主型以及保护开发并重型, 建议将严格保护型、保护为主型两类保护地全域以及保护开发并重型保护地的核心区域划入生态保护红线, 主张将国家级风景名胜区的核心区 (被归为保护为主型保护地) 划入生态保护红线。戴永吉等^[8]2018 年调研发现, 内蒙古自治区直接把分散在各个部委、在不同历史时期设置的各种保护区划入生态保护红线, 对国土空间规划编制和自然资源综合管理造成不良影响。王应临等^[9]梳理了 2015—2020 年国家部委相关政策文件对自然保

护地与生态保护红线的关系界定, 研究发现对于自然保护地整体还是部分划入生态保护红线, 不同的文件要求并不一致, 建议对以保护风景遗产、乡村景观等文化景观为主要目标的自然保护地, 不一定必须划入生态保护红线。周永兴等^[10-11]介绍了云南省生态保护红线评估调整与自然保护地整合优化的做法, 并提出“自然保护地的整合优化原则上在评估调整后的生态保护红线范围内开展”; 自然保护地中的风景名胜区、水产资源保护区不再要求“应划尽划”; 风景名胜区体系整体保留, 属自然生态系统、自然遗迹和自然景观的纳入自然保护地体系, 划入生态保护红线。人为活动多, 不符合管控强度要求的区域, 不纳入保护地和生态保护红线, 按《风景名胜区条例》进行管理, 在保护地整合优化预案单独归类。从目前的学术研究和实践来看, 对风景名胜区生态保护红线的划定, 缺乏统一的、规范的技术规则, 尚未有清晰而严谨的论证。

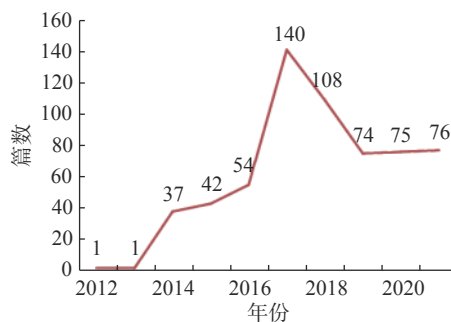


图 1 以“生态保护红线”检索发文量的年度趋势 (中国知网)

Fig. 1 Trend of the amount of articles published by CNKI under the title of "Ecological Protection Red line"

针对上述问题及现实需求, 基于风景名胜区的内涵特点和价值功能, 本文分析了其分类分区划定与生态保护红线划定的现状困境, 探讨不同空间管控体系下风景名胜区生态保护红线划定的逻辑框架和路径方法, 以期各地国土空间规划、自然保护地整合优化和风景名胜区规划管理提供参考。

1 风景名胜区认知

1.1 风景名胜区的内涵

自然公园是指保护重要的自然生态系统、自然遗迹和自然景观,具有生态、观赏、文化和科学价值,可持续利用的区域。从表1所列主要自然公园类型看,其具有明显的共性,分别针对森林、地质、湿地、海洋、沙漠、草原、水域等珍贵自然资源及其所承载的景观风貌和生态文化予以

以科学保护和合理利用。然而,与这些以某一单一自然资源为主要保护对象而设立和命名的保护地不同,风景名胜区的保护对象是一种地域综合体,涵盖以上林、草、石、花、鸟、兽、虫、鱼等各类资源单体及其组合形成的自然山水,以及观照整体或局部自然山水秩序而发掘、营建风景之意境和文化之意蕴,尤其体现为基于不同自然文化资源组合所形成的景观美学价值。资源是基础,价值是核心。

表1 中国最主要的八类自然公园定义

Table 1 Definitions of the eight main natural parks in China

类别	定义	出处
风景名胜区	具有观赏、文化或者科学价值,自然景观、人文景观比较集中,环境优美,可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域	《风景名胜区条例》(国务院令〔2006〕第474号)
森林公园	森林景观优美,自然景观和人文景物集中,具有一定规模,可供人们游览、休息或进行科学、文化、教育活动的场所	《森林公园管理办法》(林业部〔1994〕第3号,2016年修订)
地质公园	以具有典型的地质科学意义、稀有的自然属性、重要的美学观赏价值,有一定数量、规模和分布范围的地质遗迹景观为主体,融合其他自然景观与人文景观而构成的一种特殊的自然区域	《省级地质公园管理暂行办法》(粤国土资地环发〔2011〕211号) ^①
湿地公园	以保护湿地生态系统、合理利用湿地资源、开展湿地宣传教育和科学研究为目的,经国家林业和草原局批准设立,按照有关规定予以保护和管理的特定区域	《国家湿地公园管理办法》(国家林业局林湿发〔2017〕150号)
海洋公园	为保护海洋生态与历史文化价值,发挥其生态旅游功能,在特殊海洋生态景观、历史文化遗迹、独特地质地貌景观及其周边海域建立的特定区域	《海洋特别保护区管理办法》(国家海洋局国海发〔2010〕21号)
沙漠公园	以荒漠景观为主体,以保护荒漠生态系统和生态功能为核心,合理利用自然与人文景观资源,开展生态保护及植被恢复、科研监测、宣传教育、生态旅游等活动的特定区域	《国家沙漠公园管理办法》(国家林业局林沙发〔2017〕104号)
草原公园	具有较为典型的草原生态系统特征、有较高的生态保护和合理利用示范价值,以生态保护和草原科学利用示范为主要目的,兼具生态旅游、科研监测、宣教展示功能的特定区域	中国政府网 ^②
水利风景区	是指以水域(水体)或水利工程为依托,具有一定规模和质量的风景区资源与环境条件,可以开展观光、娱乐、休闲、度假或科学、文化、教育活动的区域	《水利风景区管理办法》(水综合〔2004〕143号) ^③

注:①目前尚无国家地质公园管理办法;②草原自然公园属2020年新设立的自然公园类型(http://www.gov.cn/xinwen/2020-09/02/content_5539356.htm);③目前,已发布的国家政策文件并没有将水利风景区纳入以国家公园为主体的自然保护地体系规划与建设方案;但从其保护性质、生态功能和20年的发展历程看,本文认为应该明确将水利风景区纳入自然保护地体系中。

1.2 风景名胜区的特点

风景名胜区是以具有突出科学价值、美学价

值的自然景观为基础,自然与文化融为一体的一种保护地类型,主要满足人们精神文化和科教活

动需求。风景名胜区的自然景观与人文景观不是简单二分法,从景观价值完整性看,人文景观及其所承载的文化展示和传承不能与整体自然环境相割裂。风景名胜区以自然景观为基础,人文景观为点缀,山水美学以其自然性为基础和核心,寺、观、庙、庵、亭、台、楼、榭等人文景观只是自然山水的烘托、陪衬,“山之体,石为骨,林木为衣,草为毛发,水为血脉,云烟为神采,岚霭为气象,寺观、村落、桥梁为装饰也。”^[12]从历史发展及现实景源面积分布比例看,人文景观的选址、体量要合宜,“点缀得宜,不掩其胜”“因境而成”,要与自然环境相融合,不能喧宾夺主。例如,十三陵风景名胜区是以陵寝为中心,其范围大致与原来的陵墙一致(83.57 km²),另外还包括银山塔林景区(3.61 km²),其中人文景观资源占风景名胜区的面积比例仅有3%。显然,整个风景名胜区所保护和游赏的,不仅仅是作为文物保护的红墙范围内的陵寝本身(约2.5 km²),陵寝所在的山体景观、山林植被、历史水系等生态环境,以及各陵寝的空间序列和连续的历史文化资源,共同组成了一个完整的景观体系。又如,避暑山庄风景名胜区基于体现清代康乾时期“木兰秋狝”“习武绥远”“合内外之心,成巩固之业”政治目的的系统完整的北巡活动路线和典型的北方晚期丹霞、森林、草原等自然景观而划定的范围面积为2 394 km²,其中97%(2 324 km²)是体现森林草原风光的木兰围场。即便仅以宫墙内的避暑山庄来看,也具有自然景观为主体、人文景观作点缀的特征。避暑山庄由宫殿区、湖区、平原区和山岳区组成,总面积为5.64 km²。其中,宫殿区和湖区是避暑山庄内的两大主要游赏地,游人众多且相对集中,分别占宫墙内面积的1.80%和10.53%。其核心自然生态本底的山岳区面积(4.390 3 km²)占比高达77.8%。高耸的山峰好似天然屏障,阻挡了西北寒风的侵袭,是调节山庄气候的重要因素,康乾时期历时近90年在山区修建了40余处建筑。

1.3 风景名胜区的功能

单纯的山、水、林、田、湖、草、沙等自然资源只是风景的构成要素。在中国的语境中,“自然风景”与“山水文化”密不可分,只有在自然山水融合了人的情感和认知,进而体现为一种文化和艺术美学之时,方为“风景”。“圣人含道映物,贤者澄怀味象。至于山水,质有而趣灵。”“山之有景,即山之峦洞所标也。以人遇之而景成,以情传之而景别。”“风景不能采用列举构成部分的方式来定义。部分只是通向一个整合意象的辅助性线索。风景就是这样一种意象,一种心灵和情感的建构^[13]。”

风景名胜区凝结了大自然亿万年的神奇造化,承载着华夏文明五千年的丰厚积淀,“是自然史和文化史的天然博物馆^[14]”。风景名胜区制度建立至今虽然仅有40年的历史,但中国的风景名胜可追溯至五千年前的神话传说和山岳祭祀。《山海经》记载的451座山,都有不同形式的祭祀。“天子祭天下名山大川,五岳视三公,四渎视诸侯,诸侯祭其疆内名山大川^[15]。”频繁的封禅祭祀及其设施修建,使得名山成为天地至高无上的形象代表,全国逐渐形成以五岳五镇为骨架的中国名山风景体系。名山大川是风景名胜区的主要载体,山水“有可行者,有可望者,有可游者,有可居者。”山水可“悦形”“逸情”“畅神”“才情者,人心之山水;山水者,天地之才情”。儒释道均重视自然山水的审美启智功能,儒家提出山水“比德”“比兴”“乐山乐水”,道家“道法自然”“物我两忘”,佛家参禅“澄怀观道”“青青翠竹,尽是法身;郁郁黄花,无非般若”^[16-17]。不仅神话传说和山水文化,千百年来风景名胜的发展还孕育了极其丰富的书院文化、红色文化、民俗文化等,日本画家东山魁夷说:“风景画之美,不仅意味着自然本身的优越,也体现了当地民族文化、历史和精神。谈论中国风景之美,同时也是谈论中华民族精神文化之美^[18]。”

简而言之,风景名胜区兼顾“风景”与“名胜”,以及“自然”与“文化”的双重属性,除重视对自然

山水地貌成因科学规律的研究、对不同类型生态系统保护机制研究之外，还特别强调具有突出普遍的美学价值和历史文化价值，尤其强调这些价值的精神文化功能和科普教育功能，这是现今风景名胜区保护规划管理中应当积极传承和重视引导的方向。

2 风景名胜区生态保护红线划定的现状与困境

生态保护红线的划定与生物多样性保护具有高度的战略契合性、目标协同性和空间一致性，中国率先在国际上提出和实施生态保护红线制度，明确了生物多样性保护优先区域，保护了重要自然生态系统和生物资源，在维护重要物种栖息地方面发挥了积极作用^[19]。风景名胜区是生物多样性保护的重要区域，32个中国内陆陆地及水域生物多样性保护优先区域中，有国家级风景名胜区71处，总面积为39 173.8 km²，占全国国家级风景名胜区总面积的35.2%，3个海洋生物多样性保护优先区域中有16处国家级风景名胜区^[20]。

2.1 风景名胜区生态保护红线划定的现状做法

生态保护红线是指在生态空间范围内具有特殊重要生态功能、必须强制性严格保护的区域。优先将具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸防护等功能的生态功能极重要区域，以及生态极敏感脆弱的水土流失、沙漠化、石漠化、海岸侵蚀等区域划入生态保护红线^[5]。相较于《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》《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》对生态保护红线划定依据的界定，除了在生态敏感性分析时不再考虑盐渍化、补充海岸侵蚀影响外，主要增加了划入、划出事项，划入项中特别强调了其他经评估目前虽然不能确定但具有潜在重要生态价值的区域。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，则生态保护红线进行相应调整。

这种做法存在以下两个问题：第一，逻辑方

法不一致。因为“地方各级党委和政府是严守生态保护红线的责任主体”“以县级行政区为基本单元建立生态保护红线台账系统”^[3]，所以生态保护红线是以省域、市域、县域为完整行政单元，选择合适的技术模型进行生态功能定量评价和空间区域划定的结果。如果划定方法科学，那么理论上已经是“应划尽划”“落地准确”，划定的结果中应已包含“潜在重要生态价值的区域”和“评估调整后的自然保护地”，并且生态保护红线划定过程中，已将各类保护地作为禁止开发区域进行生态评估，并根据结果校验划定范围，不应也不需要再在红线划定之后再通过“打补丁”的形式调入，将自然保护地核心保护区中的镇村、耕地、矿业权等以“开天窗”的形式退出而造成网筛状空间形态，并不满足生态系统完整性和连通性的保护要求，这么做的理由，或是反映出生态保护红线划定结果的科学性与合理性存疑，理论上生态保护红线的划定结果或与自然保护地的边界划定和功能分区存在较大差异。事实上，生态保护红线划定的科学性与指标代表性、数据准确性、参数可靠性紧密相关，空间尺度的差异，数据来源、精度、时效的差异，模型参数的差异，都会极大地影响划定结果的准确性。云南省先划定生态保护红线后调整优化自然保护地、“自然保护地新调入区域原则上在生态保护红线内补划”的做法^[10]，也在一定程度上印证了这一点。

第二，没有明确“评估调整后的自然保护地”，是全部范围应划入生态保护红线，还是只将具有生态功能的区域划入。从文件字面来看，似乎是指全部范围。在各地实践操作过程中，一般只强调将各类自然保护地的核心保护区划入生态保护红线^[21]。对于风景名胜区而言，普遍的做法是直接“将核心景区”或“一级保护区”划入生态保护红线。例如，吉林省将风景名胜区的核心景区划为生态保护红线的一类管控区，除了必要的科学研究和保护活动外，禁止开发建设活动^[22]。云南省划入生态保护红线的风景名胜区面积为6 547.47 km²，所有国家级风景名胜区和已完成总体规划的15个

省级风景名胜区的一级保护区（核心景区）全部划入生态保护红线；尚未完成总体规划的风景区，待总体规划完成后划入生态保护红线^[23]。江苏省将风景名胜区的一级保护区（核心景区）29.82 km²划入生态保护红线，占江苏全省陆域生态保护红线面积的0.35%^[24]。这样的做法比较简单、省事，从保护的角度存在一致性，从用途管制的角度部分存在一致性，而从保护对象和划线依据的角度来看，则存在较大差异。

2.2 风景名胜区生态保护红线划定的困境

生态保护红线是按照生态功能进行划定的，而风景名胜区主要依据景源特征及其生态环境的完整性、历史文化与社会发展的连续性、地域单元的相对独立性、保护利用管理的必要性和可行性等原则进行划定^[25]。在风景名胜区的总体规划中，涉及众多的分区，有生态分区（四级）、功能分区（五区）、分级分区（三级），有核心景区和外围保护地带，这些分区的划分依据和保护对象差异较大，相互之间在空间上又有重叠，主要功能和管控要求不同。另外，风景名胜区有不同的分类，有些偏自然生态，有些偏人文胜迹，有些属于城市型，有些属于田园乡村型，还有小型（20 km²以下）、中型（21~100 km²）、大型（101~500 km²）、特大型（500 km²以上）之分，不同类型的风景区的规划重点和需要解决的矛盾问题不同，这些因素应在生态保护红线划定时予以考虑。

2.2.1 风景名胜区生态分区与生态保护红线的对应

从划分依据和评估方法来看，生态分区与生态保护红线的划定最相近，风景名胜区生态分区主要依据生态价值、生态系统敏感性、生态状况等评估结论综合确定，并应符合下列规定：生态价值评估应包括生物多样性价值和生态系统价值等；生态系统敏感性评估可包括水土流失敏感性、沙漠化敏感性、石漠化敏感性等；生态状况评估应包括环境空气质量、地表水环境质量、土壤环境质量等。生态分区的Ⅰ类区和Ⅱ类区应划入生态保护红线。

2.2.2 风景名胜区功能分区与生态保护红线的对应

从风景名胜区的功能分区来看，很难与生态保护红线完全对应。风景名胜区功能分区包括特别保存区、风景游览区、风景恢复区、发展控制区、旅游服务区等。特别保存区是指景观和生态价值突出，需要重点保护、涵养、维护的对象与地区；风景游览区是指景物、景点、景群、景区等风景游赏对象集中的地区；风景恢复区是指需要重点恢复、修复、培育、抚育的对象与地区。这三类突出保护要求的功能区，更多的是强调景观美学价值的保护，生态价值和科学价值是风景美学价值的本底，但又与生态保护红线强调的生态功能并不完全一致，这是由于风景名胜区的特别保存区内，往往存有大量融入自然风景、体现山水精神的寺庙道观、讲学书院、摩崖题刻、石窟胜迹、革命遗址、陵寝墓园、传统村落等丰富的人文景观。这一点从《北京市历史文化名城保护条例》和《北京城市总体规划（2016—2035年）》将风景名胜区列入历史文化名城保护体系中也可窥见一斑。

2.2.3 风景名胜区分级分区与生态保护红线的对应

从风景名胜区的分级分区来看，也很难与生态保护红线完全对应（图2）。风景名胜区实行分级保护，应科学划定一级保护区、二级保护区和三级保护区。按照真实性和完整性的要求，将风景区内资源价值最高的区域划为一级保护区，属于严格禁止建设范围。该保护区应包括特别保存区，可包括全部或部分风景游览区。从一级保护区保护的严格程度来看，与生态保护红线的保护要求比较一致，将其划入生态保护红线严格保护具有一定的合理性，但从保护对象来看，一级保护区保护的是体现保护风景名胜区景观价值、文化价值、生态价值和科学价值的资源整体，与生态保护红线强调的生态功能、生态敏感、生态脆弱等并不匹配。换言之，目前大多数的地方在生态保护红线划定中，只是简单地将风景名胜区的一级保护区划为生态保护红线，并不严谨。

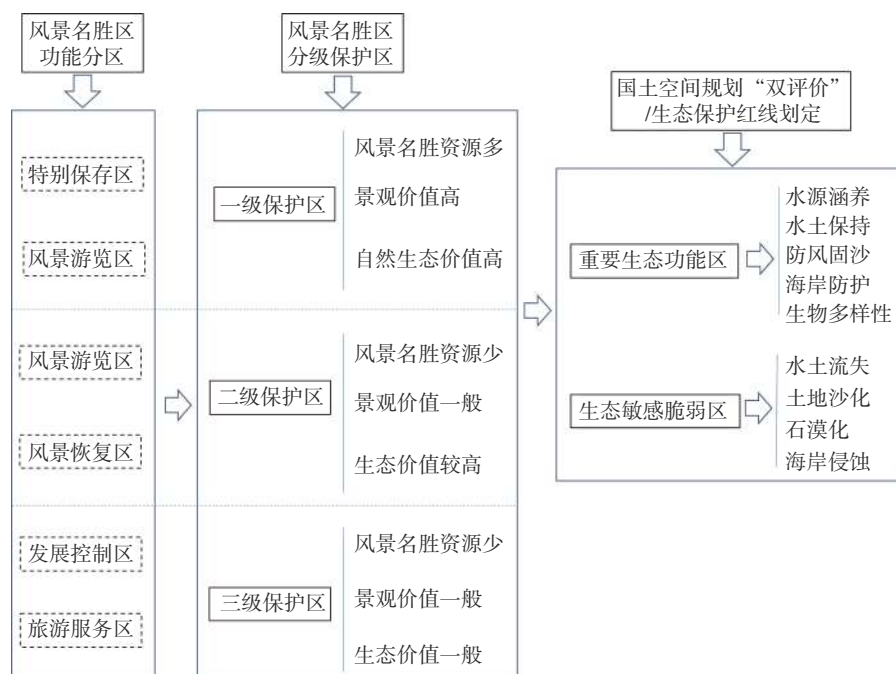


图2 风景名胜区分级保护分区与生态保护红线对应关系

Fig. 2 Corresponding relationships between classified protection zones of scenic areas and ecological protection redline

2.2.4 风景名胜区核心景区与生态保护红线的对应

与自然保护区的核心保护区不同，风景名胜区核心景区的概念内涵及划定方法相对模糊。由于地形地貌和景观结构的复杂性、用地类型和游赏需求的多样性，连续、完整的核心景区的范围界定比较复杂（图3）。《风景名胜区条例》没有明确核心景区的含义和范围界定。《风景名胜区总体规划标准（GB/T 50298—2018）》也没有给出核心景区范围的具体划分方法，只是将核心景区界定为风景名胜区内生态价值最高、生态环境最敏感、最需要严格保护的区域。“生态价值最高、生态环境最敏感”与生态保护红线的保护目标是一致的，然而，“最需要严格保护的区域”本身的含义并不仅仅是体现生态功能的自然资源，同样包含丰富的文化资源，按照《风景名胜区分类标准》，也有专门的体现农耕文明的风光名胜区。原风景名胜区主管部门——住房和城乡建设部城市建设司曾给出指导意见：国家重点风景名胜区核心景区是指风景名胜区内自然景物、人文

景物最集中的、最具观赏价值、最需要严格保护的区域，包括规划中确定的生态保护区、自然景观保护区和史迹保护区^[26]，核心景区面积占风景名胜区总面积的比重一般不低于30%^[27]。由此可见，核心景区主要是基于风景名胜资源的价值评价而定，应包括特级、一级、二级景源，其主要功能是保护风景名胜资源和合理开展游赏活动，这与生态系统服务功能评价、生态敏感性评价的思路与结果都不同。各地直接将核心景区划为生态保护红线的做法没有充分体现出“科学划定，切实落地”的基本原则。

2.2.5 风景名胜区分类与生态保护红线的关系

《生态保护红线划定指南（2017）》明确指出，位于生态空间以外或人文景观类的禁止开发区域，不纳入生态保护红线。据此，云南省^[23]、江苏省^[28]等地区规定“位于生态空间以外或人文景观类（或以人文景观为主）的风光名胜区不划入生态保护红线”。这主要涉及两个方面：一是风景名胜区的分类。风景名胜区一般分为自然类、人文

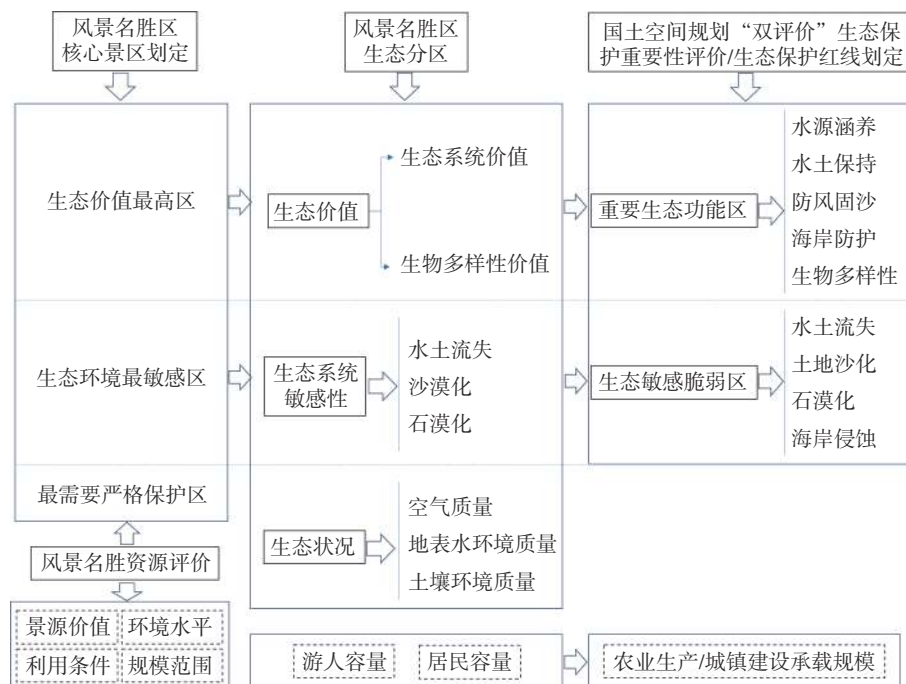


图 3 风景名胜区核心区与生态保护红线划定关系

Fig. 3 Corresponding relationships between core regions of scenic areas and ecological protection redline

类和自然与人文综合类 3 大类别。《风景名胜区分类标准（CJJ/T 121—2008）》将其细分为 14 类，2017 年住房和城乡建设部标准定额司发布的《风景名胜区分类标准（征求意见稿）》将其分为圣地类（以世界文化遗产和中华文明载体为核心）、生态类（以自然保护为核心）、胜迹类（自然人文相融型占多数）以及风物类（以非物质文化遗产及其载体为核心）4 大类 10 中类。中国的风景名胜区承载了中华文明起源、发展的足迹和社会文明变迁的大量信息，历史文化内涵独特而深厚，往往“同一地域，多种类别”，各地区在风景名胜区生态保护红线划定时需要认真考虑其类别性质的差异性。

二是风景名胜区的空间属性。生态空间以外的，尤其是城市型风景名胜区，位于城市建成区或城市边缘区，与城市发展有着非常密切的联系，或融合共生，或城在景中，或穿城而过，交通便捷、环境优美，往往承担着城市公共休闲服务功能，《城市绿地分类标准（CJJ/T 85—2017）》将

位于城市建设用地内的风景名胜区、城市湿地公园、森林公园等列为专类公园，城市建设用地之外的风景名胜区、森林公园、湿地公园等列为风景游憩绿地，突显其居民休闲和风景游赏的用地属性。与城市公园不同，风景名胜区的平均面积超过 100 km²，是巨型的城市“绿心”“绿肺”。城市型风景名胜区的自然山体、植被、河流、湖泊与城市林带、公园绿地等连通起来，可形成一个比较完整的城市生态网络，对城市生态多样性保护起着重要作用。据统计，城市型国家级风景名胜区约有 85 处，涵盖山岳、湖泊、江河、沙漠、海滨、古典园林、遗址遗迹等诸多类型，通过采用《风景名胜区条例》、国务院或省级人民政府审批的风景名胜区总体规划进行保护管理，或采用城市开发边界内的城市绿线或生态控制线进行管控，应该可以实现风景名胜区的有效管理，但如果全部“不纳入生态保护红线”，那么不论是作为市域国土空间规划的依据，还是作为自然保护地的监管依据，这样的划定结果必将存在缺失。

3 讨论与结论

3.1 认真审视生态保护红线划定的逻辑一致性和成果科学性

生态保护红线一旦划定，严禁任意改变用途，非经法定程序不得调整。生态保护红线划定结果是实施监测评估、督察执法、绩效考核以及责任追究的依据。这就要求空间落地实施的生态保护红线必须是科学的、客观的、准确的，划定的逻辑应保持一致而不只是简单地加加减减。目前出台的生态保护红线系列指南历经多次修改，相关部委组织重新开展评估调整工作，这说明划定成果的科学性和权威性不足，需要认真审视目前的技术做法。第一，基于模型法计算的生态重要性评价和生态敏感性评价，应确保数据的有效支撑（包括核验不同来源基础数据的精度和匹配度，样本监测站点的数量、布置及监测数据的代表性，统计调查数据的准确度和时效性等），省、市、县及单个保护地不同空间尺度的评价模型应体现出生态地理的差异性，模型参数及分类等级赋值不宜过于主观。第二，生态保护红线的调整优化与自然保护地的调整优化应按同一逻辑协同推进。全国自然保护地约占陆域国土面积的18%，全国生态保护红线初步划定的陆域面积不低于25%，自然保护地是生态保护红线的主体。不同类型生态系统自然保护地的划定方法，与基于生态重要性、生态敏感性评价的生态保护红线划定方法不同，目前简单地把前者纳入后者的做法，必然导致两者边界空间和功能分区的不一致，导致众多现实矛盾冲突。第三，实事求是客观评估“打补丁”“开天窗”式地块调入调出、省市县逐级压茬分配指标、耕地退出增补平衡等做法导致的生态保护红线和自然保护地过度破碎化对生态重要性、生态敏感度的影响，尤其是对生态系统完整性、原真性和连通性的影响。通过评估，过度破碎化的区域或为完成分配指标而调入的区域，若生态功能大幅削弱或不具备生态价值，则建议不必勉强硬划为生态保护红线。

3.2 以风景名胜区的生态分区与生态保护红线对接

作为中国自然保护地体系中重要而独特的类型，风景名胜区涉及我国较多典型自然生态系统类型，涵盖大量珍稀濒危野生动植物自然分布区域，重要水源涵养区域，具有重大科学价值的地质构造、冰川、火山、溶洞、化石等自然遗迹。从保护目标和保护途径来看，依据《风景名胜区条例》和批复后的风景名胜区总体规划、详细规划，可以实现风景名胜资源的科学管理，如果划定生态保护红线，那么就相当于增加了一种保护锁，强化了保护措施，有利于资源的严格保护。然而，在中国风景名胜区的语境中，“自然风景”与“山水文化”密不可分，风景之保存与风景之启发，缺一不可。风景名胜区的核心景区与生态保护红线两者的边界划定原则和空间对应关系并不一致，建议对于已批复总体规划的风景区，可先进行区域整体生态功能科学评价，再与风景名胜区总体规划相衔接，用风景名胜区的Ⅰ类和Ⅱ类生态分区叠加校核，因地制宜、统筹考虑人文景观资源保护和村镇生产生活需求后进行划线。对于尚未完成风景名胜区总体规划的，可采用市域或县域生态保护红线与风景名胜区空间边界叠加，确定风景名胜区的生态功能区域，必要时基于风景名胜区边界范围，以更高的数据精度因地利分类确定模型参数进行生态综合评价，对比校核不同空间尺度精度下的划定结果，确定最终优选方案。风景名胜区生态保护红线划线本身不是最终目的，更重要的是作为资源保护、生态补偿和建设用途管控的重要依据而非唯一依据，建议将风景名胜区生态保护红线的划定与风景名胜区总体规划、详细规划结合起来，注重人类活动正负清单制，注重建设项目的环评评价和选线选址的合规性，尤其是要高度关注在核心景区进行的大量直梯、扶梯、别墅等现代化旅游服务设施建设问题。

3.3 加强与国土空间规划的衔接与校核

基于景源价值保护导向的风景区总体规划，需与基于资源环境承载能力和国土空间开发

适宜性评价的国土空间规划加强衔接,尤其是与国土空间规划的生态功能重要性评价、生态保护红线划定、历史文化保护控制线以及各类约束指标相对接。作为景源的生态本底和景观质量评价及土地利用协调规划的基础,建议以第三次全国国土调查成果为现状地类基础数据,将《风景名胜区用地分类》与《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》相对接,重点是在土地资源分析评估、增减挂钩、土地整治基础上,阐明风景用地与生产生活用地之间的关系,明确各类用地保护与利用要求,并在“一张图”上校核、落实用地权属、用地指标和用途管制要求,配套基础工程建设宜与区域市政设施规划对接,强化“区内游,区外住”,减少人工建设体量,避免过度城镇化、人工化和商业化的影响,遵循自然规律、美学规律提升生态保育、典型景观、风景游赏保护规划的科学性。

参考文献:

- [1] 中国政府网. 中国风景名胜区事业发展公报(1982—2012) [EB/OL]. (2012-12-04)[2021-10-18]. http://www.gov.cn/gzdt/2012-12/04/content_2282395.htm.
- [2] 四川省广元市白龙湖风景名胜区管理局. 国家林业和草原局自然保护区管理司关于切实加强风景名胜区监督管理工作的通知[EB/OL]. (2020-08-03)[2021-10-18]. <http://blhglj.cngy.gov.cn/bailonghu/article.html?id=2143>.
- [3] 新华社. 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》[EB/OL]. (2017-02-07)[2021-10-18]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-02/07/content_5166291.htm.
- [4] 新华社. 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》[EB/OL]. (2019-06-26)[2021-10-18]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm.
- [5] 新华社. 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》[EB/OL]. (2019-11-01)[2021-10-18]. http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/01/content_5447654.htm.
- [6] 中国风景名胜区协会. 自然资源部、国家林业和草原局近期多次明确“风景名胜区体系整体保留”[EB/OL]. (2020-08-26)[2021-10-18]. <http://www.china-npa.org/info/2938.jsp>.
- [7] 闵庆文, 马楠. 生态保护红线与自然保护地体系的区别与联系[J]. 环境保护, 2017, 45(23): 26–30.
- [8] 戴永吉, 胡德斌, 周爽. 生态保护红线划定对自然资源管理的影响——基于对内蒙古自治区的调研[J]. 中国土地, 2018(9): 43–45.
- [9] 王应临, 赵智聪. 自然保护地与生态保护红线关系研究[J]. 中国园林, 2020, 36(8): 20–24.
- [10] 周永兴, 习白羽. 云南省生态保护红线评估调整与自然保护地整合优化工作衔接存在问题及处理建议[J]. 林业建设, 2021(2): 6–8.
- [11] 周永兴, 沈新华. 云南省生态保护红线评估调整工作概述[J]. 林业调查规划, 2021, 46(4): 76–79, 192.
- [12] 唐岱. 绘事发微[M]. 济南: 山东画报出版社, 2012.
- [13] 段义孚. 风景断想[J]. 张箭飞, 邓媛媛, 译. 长江学术, 2012(3): 45–53.
- [14] 温家宝. 切实加强城乡规划工作 推进现代化建设健康发展[J]. 城市规划, 2000, 24(2): 7–10, 19.
- [15] 谢凝高. 名山 风景 遗产[M]. 北京: 中华书局, 2011: 204.
- [16] 张同升, 孙艳芝. 中国国家级风景名胜区的空间特征和价值功能[J]. 城市发展研究, 2019, 26(8): 6–12.
- [17] 陈耀华, 陈远笛. 风景名胜区的历史功能与当代使命[J]. 中国园林, 2019, 35(3): 16–20.
- [18] 东山魁夷. 中国纪行——水墨画的世界[M]. 石家庄: 花山文艺出版社, 河北教育出版社, 2001: 92.
- [19] 中华人民共和国国务院办公厅. 中国的生物多样性保护白皮书[R/OL]. (2021-10-08)[2021-10-18]. http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/08/content_5641289.htm.
- [20] 张同升, 孙艳芝. 自然保护地优化整合对风景名胜区的影响[J]. 中国国土资源经济, 2019(10): 8–19.
- [21] 环境保护部办公厅, 国家发展和改革委员会办公厅. 关于印发《生态保护红线划定指南》的通知[EB/OL]. (2017-07-20)[2021-10-18]. https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201707/t20170728_418679.htm.
- [22] 吉林省人民政府办公厅. 吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省生态保护红线区管理办法(试行)的通知(吉政办发〔2016〕50号)[EB/OL]. (2016-07-11)[2021-10-18]. http://xxgk.jl.gov.cn/szf/gkml/201812/t20181205_5347917.html.
- [23] 云南省人民政府. 关于发布云南省生态保护红线的通知[EB/OL]. (2018-06-29)[2021-10-18]. http://www.yn.gov.cn/zwgk/zcwj/zxwj/201911/t20191101_184159.html.
- [24] 江苏省人民政府. 省政府关于印发江苏省国家级生态保护红线规划的通知(苏政发〔2018〕74号)[EB/OL]. (2018-06-09)[2021-10-18]. http://www.jiangsu.gov.cn/art/2018/6/26/art_46143_7715521.html.
- [25] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 风景名胜区总体规划标准: GB/T 50298—2018[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019.
- [26] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 关于做好国家重点风景名胜区核心区划定与保护工作的通知(建城〔2003〕77

- 号)[EB/OL]. (2003-04-23)[2021-10-18]. https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/tzgg/200304/20030423_157082.html.
- [27] 中华人民共和国中央人民政府. 住房和城乡建设部关于印发《关于规范国家级风景名胜区总体规划上报成果的规定(暂行)》的通知(建城[2013]142号)[EB/OL]. (2013-10-11)[2021-10-18]. http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2547148.htm.
- [28] 江苏省人民政府. 省政府关于印发江苏省生态空间管控区域规划的通知(苏政发[2020]1号)[EB/OL]. (2020-01-08)[2021-10-18]. http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/1/22/art_46143_8955497.html.

Study on the Ecological Protection Redline Delimitation of China's Scenic Areas

ZHANG Tongsheng*

- (1. School of Architecture and Urban Planning, Shenzhen University, Shenzhen 518060, China;
2. Beautiful China Research Institute, Shenzhen University, Shenzhen 518060, China)

Abstract: Based on the requirement of research on the functional orientation of scenic areas in China's protected area system, this paper elucidated the unique characteristics and values/functions of the scenic areas, analyzed the limitations existing in the delineation of ecological protection redline and linkage between master planning of scenic areas and territory spatial planning. Suggestions were provided that the scenic areas should perform national spirit education function by its aesthetic view of nature, the spatial relationship between the core region of scenic areas and ecological protection redline should be dealt with scientifically, the attribution/amount of land use in different functional zones should be verified carefully in the "intepan" of spatial planning, much attention should be paid on the protective planning of ecological conservation, typical landscape architecture and sight-seeing.

Keywords: scenic area; natural protected area; ecological protection redline; territory spatial planning; spatial governance