

荣成市自然保护地整合优化方案

荣 成 市 人 民 政 府

荣 成 市 自 然 资 源 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。

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，至2022年11月完成工作任务，形成《全国自然保护地整合优化方案》。自然保护地整合优化始终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。

荣成市自然保护地整合优化工作范围包括荣成市全市陆域和管辖海域范围内的现有全部自然保护区、风景名胜区、森林

公园、地质公园、湿地公园，共计 9 个，批复总面积 21198.81 公顷，去除重叠后实际占地面积 20762.02 公顷。整合优化后，全市自然保护地体系由自然保护区、自然公园两大类构成，共计 6 个，总面积为 16286.09 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、人工商品林、城镇村及其他各类空间矛盾冲突共计 7640.24 公顷，将 3164.31 公顷森林、湿地、海域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，使之更加契合我市区域人口、自然地理和资源禀赋特征。

目 录

前言	i
一、自然保护地现状	1
(一) 主要问题	1
1. 边界范围底数不清	1
2. 区域交叉空间重叠	1
3. 矛盾冲突点多面广	2
4. 空间布局不尽合理	2
(二) 自然保护地面积	3
1. 批复面积	3
2. 矢量面积	5
3. 净占地面积	5
(三) 分类概述	6
1. 自然保护区	6
2. 风景名胜区	6
3. 森林公园	6
4. 地质公园	7
5. 湿地公园	7
6. 海洋特别保护区（海洋公园）	7
7. 沙漠（石漠）公园	7
二、工作开展情况	8
(一) 工作思路	8
(二) 工作过程	9
1. 开展调查摸底	9
2. 分析保护空缺	9
3. 制定工作规则	10
4. 统一数据标准	11
5. 联合开展工作	11
三、整合优化规则	12
(一) 分类分级规则	12

(二) 整合归并规则	14
(三) 分区优化规则	15
(四) 调入规则	16
(五) 矛盾冲突处理规则	16
四、整合优化结果	20
(一) 分类分级	20
(二) 分区管控	23
(三) 整合归并	24
(四) 撤销和降级	24
(五) 调入和调出	24
1. 调入生态空间	24
2. 调出矛盾冲突	25
五、成效分析	27
(一) 提升自然保护地生态系统质量	27
(二) 优化自然保护地空间分布格局	27
(三) 自然保护地管理基础	28
(四) 促进构建国土空间开发保护新格局	28
(五) 促进人与自然和谐发展	28
(六) 效益评价	29
附表	
1. 整合优化后自然保护地陆域海域面积	32
2. 整合优化前后自然保护地情况对比	33
附图	
1. 整合优化前自然保护地分布图	34
2. 整合优化后自然保护地分布图	35
3. 自然保护地调入图斑分布图	36
4. 自然保护地调出图斑分布图	37
5. 自然保护地与生态保护红线分布图	38

一、自然保护地现状

《指导意见》印发前，自然保护地统计数据包含了水利风景区、饮用水源保护区。《指导意见》正式印发时，采纳水利部、生态环境部等有关部门意见，不再将水利风景区、饮用水源保护区作为自然保护地管理。整合优化过程中，经征求农业农村部同意，水产种质资源保护区与自然保护地重叠的区域划归自然保护地统一管理，其他区域不纳入自然保护地体系，继续按《渔业法》有关规定进行管理。

据此，通过调查摸底，截至 2019 年底，荣成市共建立自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园等共计 9 个。

（一）主要问题

1. 边界范围底数不清

各类自然保护地，设立的历史条件不等，自然保护地分布建设管理投入不足、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，荣成市 7 个自然保护地涉及空间重叠，重叠总面积 436.79 公顷：荣成大天鹅国家级自然保护区与荣成成山头省级自然保护区存在交叉重叠，重叠面积 45.94 公顷；胶东半岛海滨风景名胜区与荣成成山头省级自然保护区存在交叉重叠，重叠面积 1.78 公顷；槎山国家森林公园与山东荣成槎山省级地质公园存在交叉重叠，重叠面积 106.66 公顷，伟德山国家森林公园与威海圣水观省级风景名胜区存在交叉重叠，重叠面积 282.41 公顷。

自然保护区之间的重叠原因主要是因为保护地成立时间较早，没有明确的矢量数据，导致边界不够清晰，造成边界上有重叠；自然公园之间的重叠主要是两个公园的性质不同，划定标准和部门不同造成的。

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

自然保护地的申请、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等尚未纳入自然保护地范围受到保护。

结合生态保护价值评价和保护地空缺分析结果，荣成市具有保护价值的保护空缺主要分布在伟德山国家森林公园周边、赤山周边、成山、甲子山以及东部海域地区。经过数据处理后，其中山东伟德山国家森林公园空缺 291.62 公顷(含经区 237.29 公顷)，主要是林场以及山上公益林，主要保护价值为森林生态系统及野生动植物，拥有国家 I 级保护鸟类东方白鹳、黑鹳，白头鹤、大鸨、金雕、中华秋沙鸭等；荣成成山头省级自然保护区空缺 2872.57 公顷，主要是东部海域，主要保护价值为海洋生态系统和“柳芥红层”。

（二）自然保护地面积

1. 批复面积

以 9 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 21340.47 公顷。其中：

荣成大天鹅国家级自然保护区批复面积 1675 公顷，其中核心区 668 公顷，缓冲区 628 公顷，实验区 379 公顷，主要保护对象为大天鹅，东方白鹳、黑鹳、白头鹤、大鸨、金雕、中华秋沙鸭、角鸬鹚、黑脸琵鹭、红隼、雕鸮等国家 I、II 级重点

保护动物及其栖息地，现主管部门为荣成大天鹅国家级自然保护区管理处。

荣成成山头省级自然保护区批复面积 6015.39 公顷，其中核心区 2142 公顷，缓冲区 2418 公顷，实验区 1455.39 公顷，主要保护对象为海岸生态系统，海湾生态系统，海岛生态系统，古沉积地质遗迹，现主管部门为荣成成山头省级自然保护区管理委员会。

胶东半岛海滨风景名胜区成山头片区批复面积 95.63 公顷。以海岛、海湾岬角、海蚀地貌、海市蜃楼等自然景观为风景特征，以仙境文化、海防文化、帝王巡游等人文景观为内涵，集游览观光、爱国教育、文化探源、休闲度假、科学考察等功能于一体。

威海圣水观省级风景名胜区批复面积 514 公顷，以自然景观为主，兼有道教养生和爱国主义教育基地功能。

威海赤山省级风景名胜区批复面积 514 公顷，主要包括佛教文化景区、大明圣境景区、民间艺术园景区、生态公园景区、自然体验园区、特色活动园区、天门潭景区。

伟德山国家森林公园批复面积 7535.78 公顷，包含两个片区，分别是伟德山片区和成山片区，主要保护对象为森林生态系统以及梅花鹿，野兔，黄鼬，狐，东方白鹳，黑鹳，白头鹤，大鸨，金雕，中华秋沙鸭，现为荣成市自然资源局管理。

槎山国家森林公园批复面积 106.67 公顷，主要保护对象为山海奇石、森林景观、道家文化、野生动植物鸟类等，现为荣成市自然资源局管理。

荣成八河港省级湿地公园批复面积 2474 公顷，主要保护对象为大天鹅、东方白鹳，黑鹳，白头鹤，中华沙秋鸭及其栖息地，现为荣成市自然资源局管理。

山东荣成槎山省级地质公园批复面积 2410 公顷，主要保护对象为花岗岩地貌、地质构造、地质体、地貌景观、水体景观和环境地质遗迹景观，现为荣成市自然资源局管理。

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 21198.81 公顷。

表 1-1 荣成市自然保护地面积

单位：公顷

自然保护地名称	级别	批复面积	矢量面积
荣成大天鹅国家级自然保护区	国家级	1675	1661.92
荣成成山头省级自然保护区	省级	6015.39	6015.69
胶东半岛海滨风景名胜区成山头片区	国家级	95.63	95.63
威海圣水观省级风景名胜区	省级	514	516.37
威海赤山省级风景名胜区	省级	514	513.90
伟德山国家森林公园	国家级	7535.78	7535.41
槎山国家森林公园	国家级	106.67	106.67
荣成八河港省级湿地公园	省级	2474	2343
山东荣成槎山省级地质公园	省级	2410	2410.22
合计		21340.47	21198.81

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，全市自然保护地实际净占地总面积 20762.02 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

全市共有自然保护区 2 个，总面积 7677.61 公顷，包括荣成大天鹅国家级自然保护区、荣成成山头省级自然保护区。其中：

国家级自然保护区 1 个，总面积 1661.92 公顷，占自然保护区总面积的 21.65%。

省级自然保护区 1 个，总面积 6015.69 公顷，占自然保护区总面积的 78.35%。

2. 风景名胜区

全市共有风景名胜区 3 个，总面积 1125.90 公顷，包括胶东半岛海滨风景名胜区成山头片区、威海圣水观省级风景名胜区、威海赤山省级风景名胜区。其中：

国家级风景名胜区 1 个，总面积 95.63 公顷，占风景名胜区总面积的 8.49%。

地方级风景名胜区 2 个，总面积 1030.27 公顷，占风景名胜区总面积的 91.51%。

3. 森林公园

全市共有森林公园 2 个，总面积 7642.08 公顷，包括伟德山国家森林公园、槎山国家森林公园。其中：

国家级森林公园 1 个，总面积 7535.41 公顷，占森林公园总面积的 98.60%。

地方级森林公园 1 个，总面积 106.67 公顷，占森林公园总面积的 1.40%。

4. 地质公园

全市共有地质公园 1 个，总面积 2410.22 公顷，包括山东荣成槎山省级地质公园。其中：

地方级地质公园 1 个，总面积 2410.22 公顷，占地质公园总面积的 100%。

5. 湿地公园

全市共有湿地公园 1 个，总面积 2343 公顷，包括荣成八河港省级湿地公园。其中：

地方级湿地公园 1 个，总面积 2343 公顷，占湿地公园总面积的 100%。

6. 海洋特别保护区（海洋公园）

荣成市无海洋特别保护区（海洋公园）。

7. 沙漠（石漠）公园

荣成市无沙漠（石漠）公园。

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

为夯实自然保护地整合优化工作基础,2019 年 10 月 25 日,国家林草局办公室印发《关于启动自然保护地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。至 2020 年 6 月,全面完成自然保护地调查摸底,同时对照现有名录清单,对自然保护地范围和功能分区、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

为提高自然保护地整合优化工作科学性,进一步优化自然保护地空间布局,国家林草局联合中国科学院设立战略性先导专项课题。自 2019 年初,由中科院生态环境研究中心牵头,会同中科院植物研究所、动物研究所及南海海洋所、国家林草局调查规划设计院及中国林业科学研究院等 9 家科研单位,开展了全国自然保护地体系规划研究。对我国重要生态系统、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,识别出全国自然保护关键区域与空缺区域,提出了全国自然保护地发展规划目标。

荣成市在国家层面空缺分析的指引下开展了相应的空缺分析,识别主要保护空缺区域。例如,伟德山国家森林公园周边

林场以及山上公益林，主要保护价值为森林生态系统及野生动植物，拥有国家Ⅰ级保护鸟类东方白鹳、黑鹳，白头鹤、大鸨、金雕、中华秋沙鸭等；东部海域海洋生态系统和“柳芥红层”。

3. 制定工作规则

自然资源部、国家林草局在充分调研和听取专家意见的基础上，多次征求地方和部门意见，经国务院领导同意，于2020年2月10日联合印发了《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分管规则。之后，针对各地遇到的永久基本农田、城镇建成区、矿业权、风景名胜区、水产种质资源保护区、世界遗产等问题，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。

为确保整合优化后自然保护地监管有法可依、有章可循，自然资源部、国家林草局会同生态环境部等有关部门同步推进《国家公园法》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《国家级自然公园管理办法》等法律法规的立改废工作，已完成草案起草和意见征求工作。另外，还印发了《国家公园管理暂行办法》

《关于加强生态保护红线管理的通知》，以及《自然保护地分类分级标准》等专业技术规范和标准。

4. 统一数据标准

依据全市自然保护地名录、荣成市第三次国土调查、海岸线修测、矿业权备案、永久基本农田、森林资源管理一张图等工作最新成果以及各类各级专项规划，结合高分卫星影像判读和现场考察，开展《自然保护地整合优化方案》编制，全过程做到与生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界划定工作数据底图充分衔接，确保技术逻辑相通、工作成果相融。

荣成市自然保护地整合优化方案依据国家林草局制定的《自然保护地整合优化方案编制大纲》《自然保护地整合优化方案数据汇交指引》《自然保护地整合优化方案数据上报规范》等一系列技术规范、标准进行编制。

5. 联合开展工作

为加强对自然保护地整合优化和生态保护红线调整划定工作的领导，荣成市自然资源局成立了自然保护地整合优化专班，会同农业农村局成立工作领导小组，建立协调机制；还邀请交通、水利等有关部门代表，共同对整合优化方案进行会审。

2021年《国土空间规划》编制和“三区三线”划定工作启动后，《自然保护地整合优化方案》再完善工作同步持续推进。2022年8月起，与“三区三线”划定工作紧密对接，于2022

年11月全面完成任务，正式形成《荣成市自然保护地整合优化方案》。这是历经近三年时间，通过六上六下多轮对接和反复修改形成的结果，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。荣成市自然保护地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

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。

国家公园：以国家公园体制试点方案为基本遵循，坚持山水林田湖草生命共同体理念，按照自然生态系统整体性、系统性及其内在规律，对相关自然保护地进行功能重组。荣成市自然保护地整合优化不涉及国家公园。

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（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。

1. 国家公园

国家公园试点区内现有自然保护地纳入国家公园管理。现有自然保护地整体位于国家公园试点区范围内的，原有自然保护地不再保留。现有自然保护地部分纳入国家公园试点范围的，试点范围内的区域并入国家公园管理；试点范围外的区域经评

估后，可以保留、撤销，或转为其他类型自然保护地，也可并入相邻的自然保护地。

2. 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。

3. 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。

水产种质资源保护区与国家公园、自然保护区交叉重叠的，整合到国家公园、自然保护区；与自然公园交叉重叠的，经科学评估具有重要保护价值的，整合到相应的自然公园。整合优化后，水产种质资源保护区不纳入自然保护地体系，继续按《渔业法》及有关规定进行管理。

（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。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。

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，由林业草原、自然资源、生态环境部门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，或作为朱鹮、黑颈鹤等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减灾、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区内；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区范围，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区。

5. 开发区和城镇村

自然保护区内的开发区和城镇、人口密集的村屯，可以调出自然保护区范围；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，部分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，全市共有 7 个自然保护地，总面积 16286.09 公顷，其中陆域面积 10107.70 公顷，占陆域国土总面积的 6.49%；海域面积 6178.39 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。其中，自然公园包括风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园、海洋公园、沙漠（石漠）公园。

按批准设立层级，自然保护地分为国家级、地方级。其中，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，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. 国家公园

荣成市自然保护地中无国家公园。

2. 自然保护区

整合优化后自然保护区 2 个，总面积 8391.91 公顷，占自然保护地总面积 51.53%。

国家级自然保护区 1 个，面积 2324.64 公顷，占自然保护区总面积的 27.70%。

地方级自然保护区 1 个，面积 6067.27 公顷，占自然保护区总面积的 72.30%。

3. 自然公园

整合优化后自然公园 4 个，总面积 7894.18 公顷，占自然保护地总面积的 48.47%。

国家级自然公园 2 个，面积 5674.92 公顷，占自然公园总面积的 71.89%。

地方级自然公园 2 个，面积 2219.26 公顷，占自然公园总面积的 28.11%。

（1）风景名胜区

整合优化后风景名胜区 2 个，面积 607.22 公顷，占自然公园总面积 7.69%。

国家级风景名胜区 1 个，面积 93.32 公顷，占风景名胜区总面积的 15.37%；地方级风景名胜区 1 个，面积 513.90 公顷，占风景名胜区总面积的 84.63%。

（2）森林公园

整合优化后森林公园 1 个，面积 5581.60 公顷，占自然公园总面积 70.71%。

国家级森林公园 1 个，面积 5581.60 公顷，占森林公园总面积的 100%；无地方级森林公园。

（3）地质公园

整合优化后地质公园 1 个，面积 1705.36 公顷，占自然公园总面积 21.60%。

荣成市无国家级地质公园；地方级地质公园 1 个，面积 1705.36 公顷，占地质公园总面积的 100%。

（4）湿地公园

整合优化后荣成市无湿地公园。

（5）海洋公园

整合优化后荣成市无海洋公园。

（6）沙漠（石漠）公园

整合优化后荣成市无沙漠（石漠）公园。

表 4-2 自然保护地分类分级情况

单位：个、公顷

	自然保护地类型	数量	面积
	总计	6	16286.09
1	国家公园	0	0
2	自然保护区	2	8391.91
	国家级	1	2324.64
	地方级	1	6067.27
3	自然公园	4	7894.18
	国家级	2	5674.92
	地方级	2	2219.26
3.1	风景名胜区	2	607.22
	国家级	1	93.32
	地方级	1	513.90
3.2	森林公园	1	5581.60
	国家级	1	5581.60
	地方级	0	0
3.3	地质公园	1	1705.36

	自然保护地类型	数量	面积
	国家级	0	0
	地方级	1	1705.36
3.4	湿地公园	0	0
	国家级	0	0
	地方级	0	0
3.5	海洋公园	0	0
	国家级	0	0
	地方级	0	0
3.6	沙漠（石漠）公园	0	0
	国家级	0	0
	地方级	0	0

（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。

荣成市自然保护地核心保护区面积 6620.85 公顷，一般控制区 9665.24 公顷。其中：

自然保护区核心保护区 6620.85 公顷，占自然保护区总面积的 78.90%；一般控制区 1771.06 公顷，占自然保护区总面积的 21.10%。

自然公园按一般控制区管理，总面积 7894.18 公顷。

表 4-3 自然保护地管控分区概况

单位：公顷

自然保护地	总面积	核心保护区	一般控制区
合计	16286.09	6620.85	9665.24
国家公园	0	0	0
自然保护区	8391.91	6620.85	1771.06
国家级	2324.64	2070.74	253.90
地方级	6067.27	4550.11	1517.16
自然公园	7894.18	0	7894.18

（三）整合归并

全市 3 个自然保护地被其他自然保护地整合归并，不再保留。其中，威海圣水观省级风景名胜区整体并入山东伟德山国家森林公园，槎山国家森林公园整体并入威海槎山地方级地质公园，荣成八河港省级湿地公园整体并入山东荣成大天鹅国家级自然保护区。

（四）撤销和降级

荣成市无撤销和降级的自然保护地。

（五）调入和调出

1. 调入生态空间

全市自然保护地共调入空间 3164.31 公顷，其中陆域 291.75 公顷，海域 2872.56 公顷。根据国土三调地类组成分析，调入区域内森林、草地、湿地、荒漠、海洋、冰川及永久积雪等各类生态用地共计 14404.65 公顷，占比 88.45%。

2. 调出矛盾冲突

整合优化拟从全市自然保护地调出空间 7640.24 公顷。主要包括耕地 1399.49 公顷、人工商品林 416.86 公顷、矿业权 0 公顷、开发区和城镇村 5755.43 公顷，以及少量确权养殖用海和调出各类矛盾冲突空间连带产生的破碎地块等 68.43 公顷。

表 4-5 自然保护地整合优化调入调出情况

单位：公顷

	自然保护地名称	调出面积	调入面积	整合后面积
1	山东荣成大天鹅国家级自然保护区	633.56	0.12	2324.64
2	威海成山头地方级自然保护区	2773.26	2872.57	6067.27
3	山东胶东半岛海滨国家级风景名胜区成山头片区	2.3	0	93.32
4	威海赤山地方级风景名胜区	0	0	513.90
5	山东伟德山国家级森林公园	2232.47	291.62	5581.60
6	威海槎山地方级地质公园	699.77	0	1705.36
7	槎山国家森林公园	5.11	0	0
8	威海圣水观省级风景名胜区	246.89	0	0
9	荣成八河港省级湿地公园	1046.85	0	0
合计		7640.21	3164.31	16286.09

表 4-6 全市自然保护地调出矛盾冲突情况

单位：公顷

自然保护地名称	耕地	人工商品林	矿业权	开发区	城镇	村庄	其他
山东荣成大天鹅国家级自然保护区	86.1	10.07	0	0	497.96	39.43	
威海成山头地方级自然保护区	27.57		0	0	2733.9	11.79	
山东胶东半岛海滨国家级风景名胜区成山头片区			0	0		2.27	0.03
威海赤山地方级风景名胜区			0	0			
山东伟德山国家级森林公园	572.43	214.29	0	0	1438.35	7.4	
威海槎山地方级地质公园	67.85	57.23	0	0	354.22	220.47	
槎山国家森林公园	0	0	0	0	2.85	2.26	
威海圣水观省级风景名胜区	79.7	81.63	0	0		17.16	68.4

自然保护地名称	耕地	人工商 品林	矿业权	开发区	城镇	村庄	其他
荣成八河港省级湿地公园	565.84	53.64	0	0	420.7	6.67	
合计	1399.49	416.86	0	0	5447.98	307.45	68.43

五、成效分析

（一）提升自然保护地生态系统质量

整合优化将 3164.31 公顷森林、草原、湿地、海域等生态空间调入自然保护地，主要位于伟德山国家森林公园周边、赤山周边、成山、甲子山以及东部海域地区，生态区位十分重要，涵盖国家 I 级保护鸟类东方白鹳、黑鹳，白头鹤、大鸨金雕、中华秋沙鸭等栖息地和东部海域“柳乔红层”，加强了对伟德山森林生态系统及东部海域海洋生态系统的保护作用。

整合优化后，自然保护地内森林、草地、湿地、海域等生态空间的面积占比超过 88%。

（二）优化自然保护地空间分布格局

对调入、调出区域的空间位置进行分析显示，整合优化后的自然保护地总体规模保持稳定，但空间布局有所优化，与我市人口分布规律、自然地理特征、自然资源禀赋等更加契合。自然保护地的调减范围内没有保护对象及其栖息地的分布，本次整合不仅不会对自然保护地主要保护对象的分布区产生负面影响，更不会对区域生态系统产生干扰，也不会破坏其完整性和稳定性，通过调整能够顺应保护工作新的需求，使功能区划更加合理，同时将一些干扰严重、长期影响保护工作的区域调出，使得自然保护地能够集中力量保证主要保护对象及其栖息地的保护工作高效开展。

（三）自然保护地管理基础

整合优化摸清了我市自然保护地数量、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、矿产开发等经济社会现状，形成了统一完备的自然保护地基础信息数据库，并为每一个自然保护地制作了范围及分区空间矢量图，构建了全市自然保护地空间治理数字化平台。

整合优化后自然保护地之间空间不再重叠，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。

（四）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耕地及永久基本农田、人工商品林、矿业权、开发区和城镇村、项目设施用地等空间矛盾冲突，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。

（五）促进人与自然和谐发展

随着时代发展和社会进步，自然保护地局部地区显现出部分问题和矛盾，自然保护地部分区域挤占了社区居民固有

的生产生活场所、限制了社区居民合理利用资源的权利，有悖于国防需要和当地群众基本生存权利的要求，社区居民与保护区管理处的矛盾不断，且超出了自然保护地的协调能力。通过本次整合优化将自然度较差、未分布有保护对象及其栖息地，保护管理难度很大，且与社区居民生产生活关系密切的区域调出，如此可以为社区居民的生产生活留足发展空间，既降低了自然保护地的管理成本和难度，又促进社区经济的健康发展，有利于与社区建立良好的合作关系和协调机制，为自然保护地今后的运行和进一步发展扫除障碍，为自然保护地的保护与区域经济的协调发展创造了条件。

（六）效益评价

生态效益：本次整合优化后，荣成市内的生态系统、自然景观、自然遗迹、野生动植物种及其重要栖息地得到了有效的保护，人为干扰因素进一步减少或完全无人干扰，成为野生动植物理想的栖息场所。同时，通过积极开展科学研究，有目的地培育和发展野生动植物资源，届时，荣成市内野生动植物物种资源将更加丰富。有利于保护水域与湿地生态类型的多样性，促进保护动植物种群和数量不断增加，使自然保护地的生态系统按照自然演变规律进行能量流动和物质循环，有利于保护地内生物物种及其遗传的多样性，有利于保护动植物区系起源的古老性和生物群落地带的特殊性，有利于保护和改善野生生物的生存栖息环境。通过各项保护措施，保护地的植被将得到迅速恢复和发展，充分发挥

保护地所具有的改善生态环境、调节气候、涵养水源、保持水土等多种生态效能。

经济效益：自然保护地事业是一项面向全社会、全人类的社会公益事业，难以用直接的经济价值来衡量，它以全面保护自然资源和自然环境为己任。但从长远的、整体的、生态经济学的眼光来看，保护地所具有的巨大生态效益和社会效益，实际上也就是保护区所具有的巨大的经济效益。项目实施后，通过开展合理利用项目，发展第三产业，可以带动地方经济发展，增加保护区造血能力。特别是生态旅游业可带动相关产业的发展，为周边社区居民带来更多的就业机会，增加收入来源。因此，从生态经济学的角度来评价，自然保护地通过本次的整合优化，其经济效益也是十分显著。

社会效益：自然保护地是一个天然博物馆，具有良好的生态系统，千余种动植物，是湿地、生态、动物、植物、昆虫、环境、水文、大气、地质、土壤、气候等学科理想的天然实验室，也是各类院校良好的教学实习基地。自然保护地可以举办湿地、生态、生物、环保、自然保护等科学考察、夏令营及科普教育等活动，利用实物、模型、标本、图片、电影、电视、展览等多种形式普及科学知识，进行自然保护教育，增强人们对自然的了解和认识，从而自觉热爱自然，保护自然，促进保护事业的发展。自然保护地的建设可吸引国内外科研教学单位前来进行课题研究、学术交流；可吸引国内外游客前来参观游览、投资创业和物流的增加，从而大

大提高荣成市在国内外的知名度。

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	保护地陆域 占陆域国土 面积比例
1	山东荣成大天鹅国家级自然保护区	2324.64	2137.63	187.01	1.37%
2	威海成山头地方级自然保护区	6067.27	75.89	5991.38	0.05%
3	山东胶东半岛海滨国家级风景名胜 区成山头片区	93.32	93.32	0	0.06%
4	威海赤山地方级风景名胜区	513.90	513.9	0	0.33%
5	山东伟德山国家级森林公园	5581.60	5581.6	0	3.58%
6	威海槎山地方级地质公园	1705.36	1705.36	0	1.09%
合计		16286.09	10107.70	6178.39	6.49%

附表 2

整合优化前后自然保护地情况对比

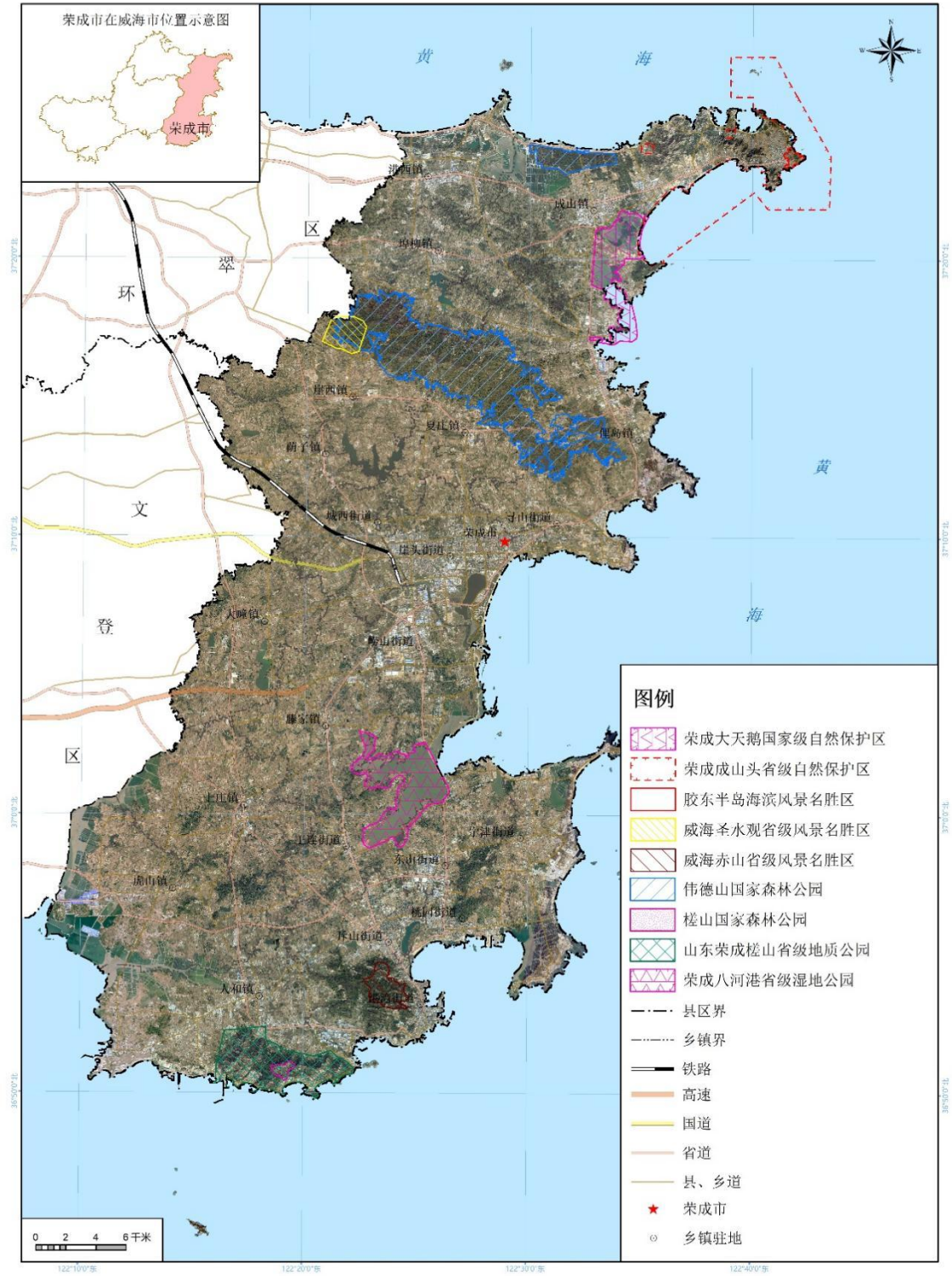
单位：个，公顷

整合优化前				整合优化后			
自然保护地类型		数	面积	自然保护地类型		数	面积
				国家公园		0	0
自然保护区	小计	2	7677.61	自然保护区	小计	2	8391.91
	国 家	1	1661.92		国 家	1	2324.64
	省级	1	6015.69		地 方	1	6067.27
	市 县						
				自然公园	小计	4	7894.18
					国 家	2	5674.92
					地 方	2	2219.26
风景名胜区	小计	3	1125.90	风景名胜区	小计	2	607.22
	国 家	1	95.63		国 家	1	93.32
	地 方	2	1030.27		地 方	1	513.9
森林公园	小计	2	7642.08	森林公园	小计	1	5581.6
	国 家	1	7535.41		国 家	1	5581.6
	地 方	1	106.67		地 方	0	0
地质公园	小计	1	2410.22	地质公园	小计	1	1705.36
	国 家	0	0		国 家	0	0
	地 方	0	2410.22		地 方	1	1705.36
湿地公园	小计	1	2343.00	湿地公园	小计	0	0
	国 家	0	0		国 家	0	0
	地 方	1	2343.00		地 方	0	0
海洋特别保护区 (含海洋公	小计	0	0	海洋公园	小计	0	0
	国 家	0	0		国 家	0	0
	地 方	0	0		地 方	0	0
沙漠（石漠） 公园	小计	0	0	沙漠（石漠）公园	小计	0	0
	国 家	0	0		国 家	0	0
					地 方	0	0
合计		9	21198.81			6	16286.09

附图

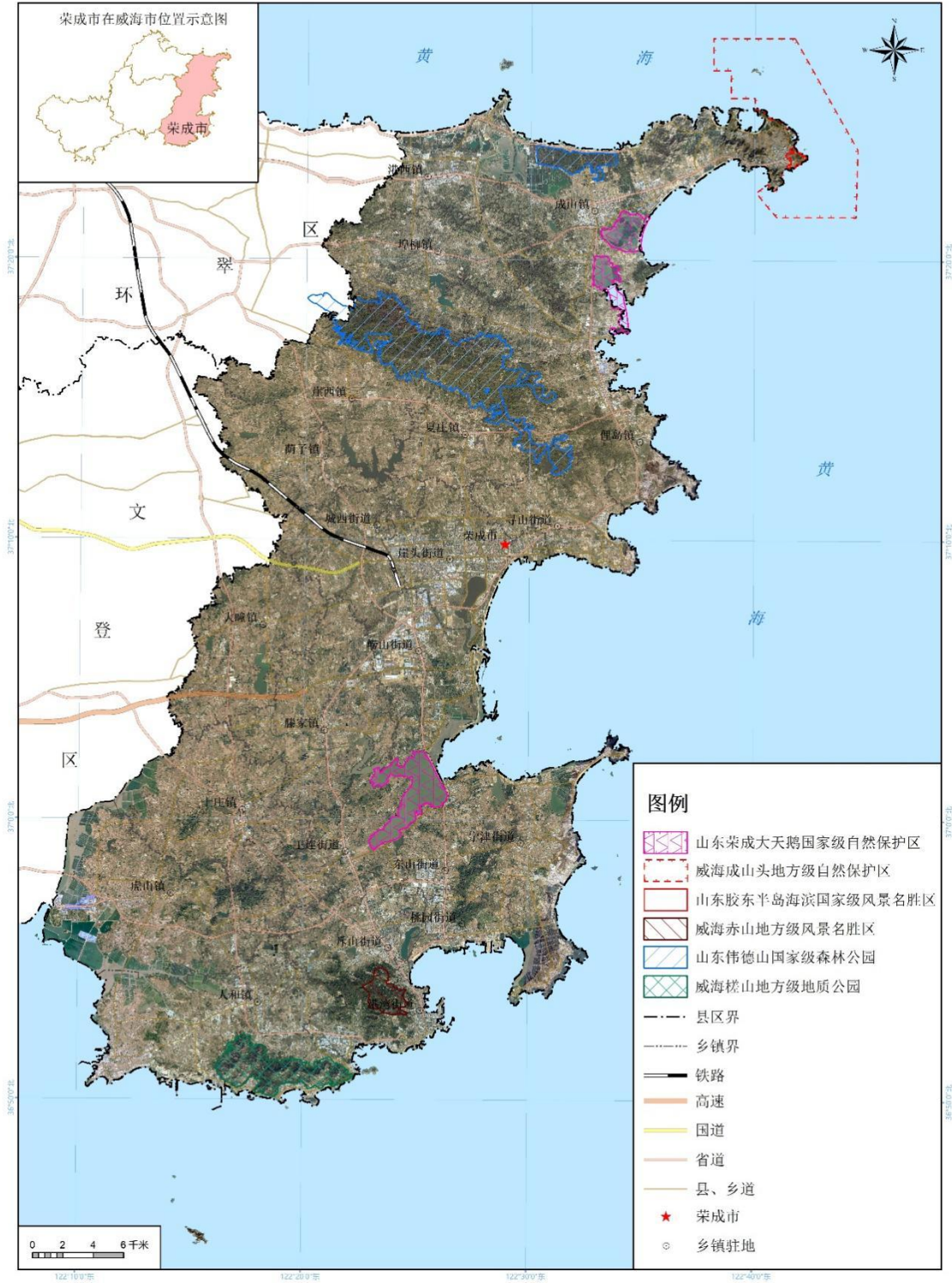
1. 整合优化前自然保护地分布图

山东省威海市荣成市整合优化前自然保护地分布图



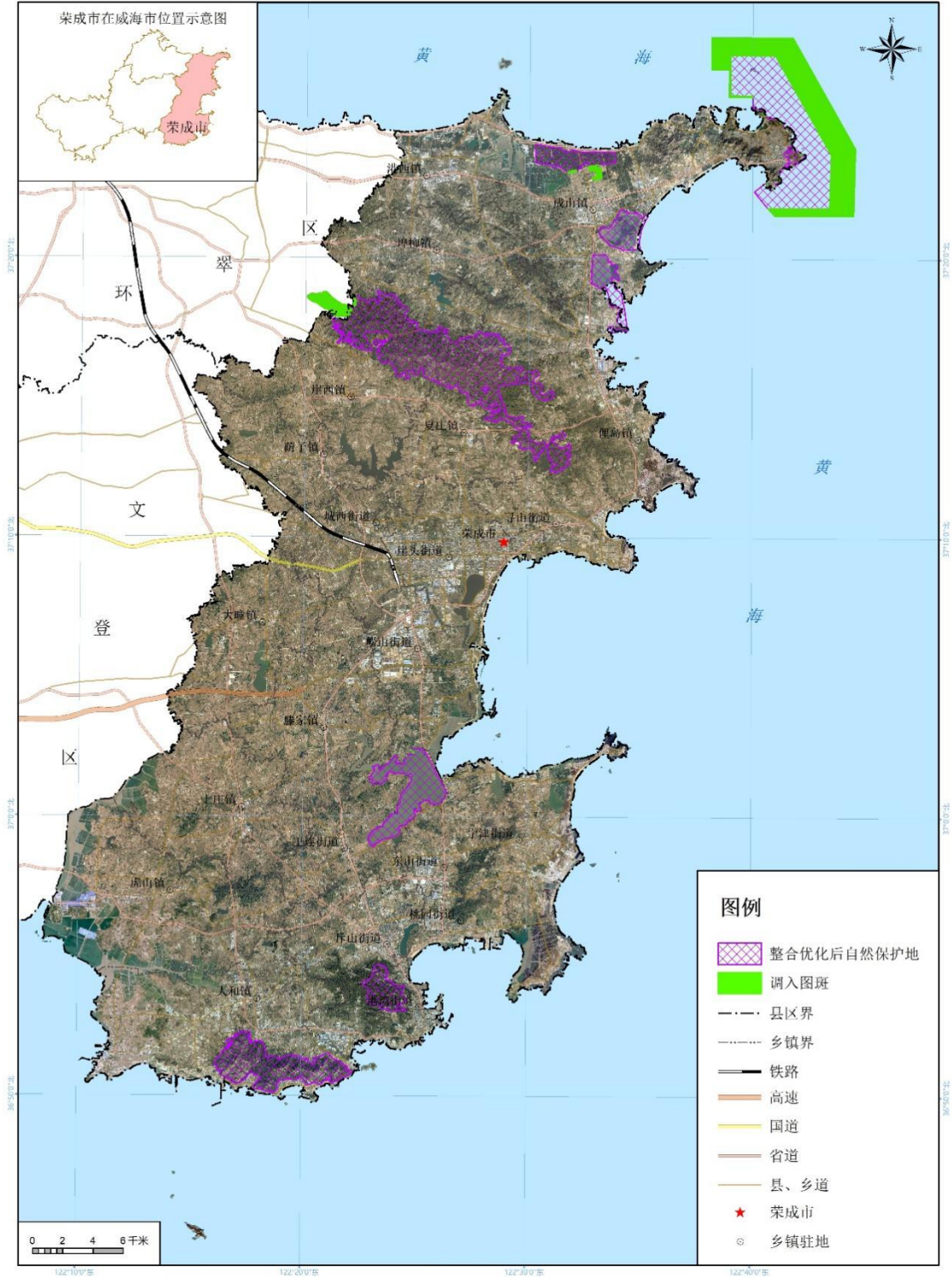
2. 整合优化后自然保护地分布图

山东省威海市荣成市整合优化后自然保护地分布图



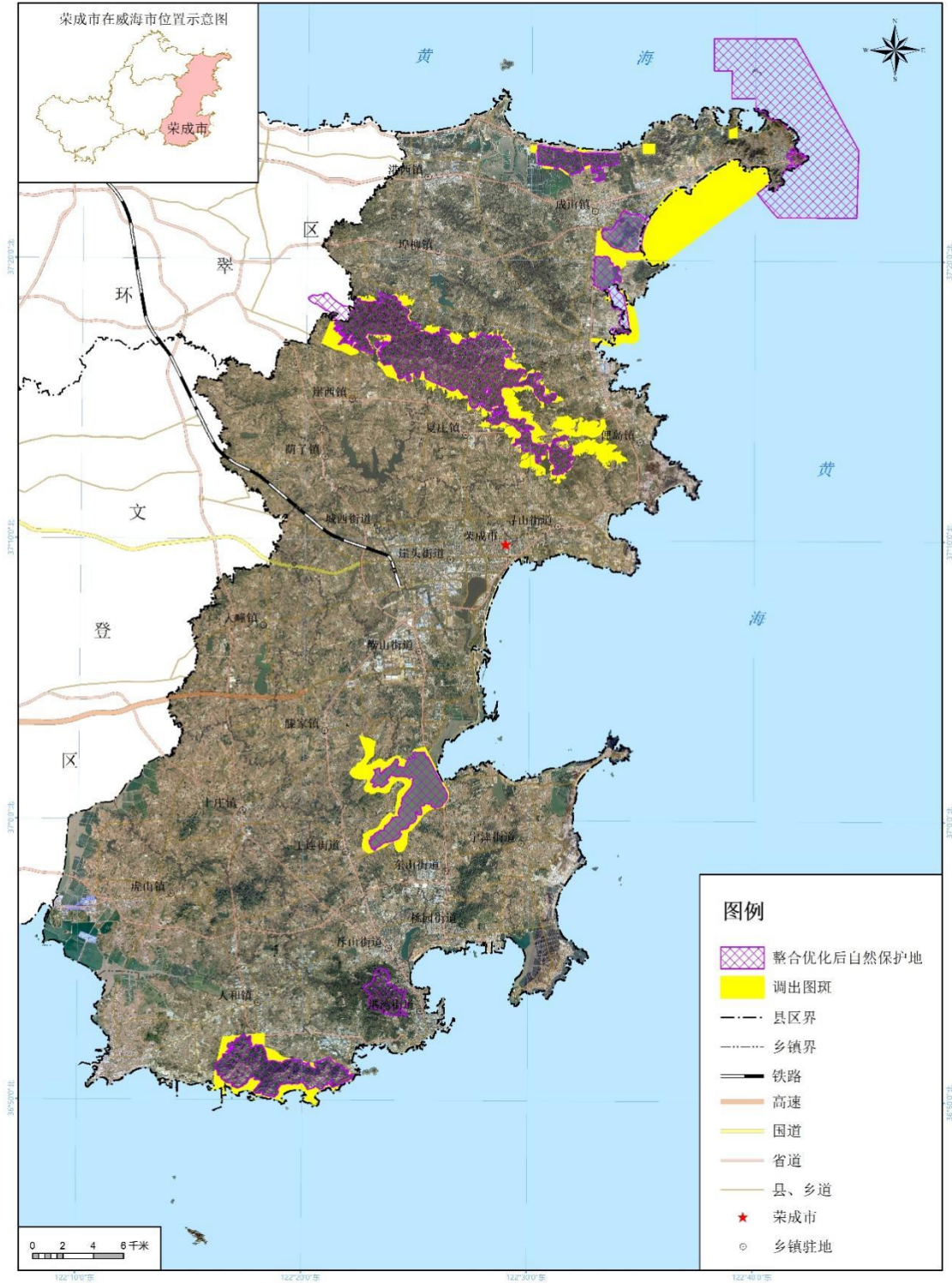
3. 自然保护地调入图斑分布图

山东省威海市荣成市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

山东省威海市荣成市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

山东省威海市荣成市自然保护地与生态保护红线分布图

