

新疆生产建设兵团第六师 自然保护地整合优化方案

新疆生产建设兵团第六师五家渠市

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。

2020年4月，新疆生产建设兵团第六师自然资源局（林业和草原局）启动自然保护地整合优化工作，2020年4-5月完成了第六师自然保护地调查评估工作，2020年6月完成了新疆生产建设兵团第六师自然保护地整合优化预案编制工作，2023年3月完成了新疆生产建设兵团第六师自然保护地整合优化方案编制工作。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。

第六师自然保护地整合优化工作涉及2个团场，现有湿地

公园、沙漠公园，共计 2 个，批复总面积 3494.61 公顷，矢量总面积 3494.61 公顷，不涉及交叉重叠。整合优化后共计 2 个，总面积为 2981.37 公顷。整合优化从现有自然保护地范围内调出耕地、城镇村共计 513.24 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，使之更加契合我师区域人口、自然地理和资源禀赋特征。

目 录

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. 矛盾冲突点多面广	1
3. 管理能力不足	1
(二) 自然保护地面积	2
1. 批复面积	2
2. 矢量面积	2
(三) 分类概述	2
1. 自然保护区	2
2. 沙漠公园	3
二、工作开展情况	4
(一) 工作思路	4
(二) 工作过程	5
1. 自然保护地调查评估	5
2. 自然保护地整合优化	5
3. 与生态保护红线衔接	6
4. 自然保护地整合优化方案编制	6
三、整合优化规则	8
(一) 分类分级规则	8
1. 分类规则	8
2. 分级规则	9
(二) 整合归并规则	9
1. 自然保护区	10
2. 自然公园	10

(三) 分区优化规则	10
(四) 调入规则	11
(五) 矛盾冲突处理规则	11
1. 问题点位	12
2. 耕地及永久基本农田	12
3. 人工商品林	12
4. 矿业权	13
5. 开发区和城镇村	13
6. 项目设施用地	14
7. 其他	14
四、整合优化结果	15
(一) 分类分级	15
(二) 分区管控	16
(三) 整合归并	16
(四) 撤销和降级	16
(五) 调入和调出	17
1. 调入生态空间	17
2. 调出矛盾冲突	17
五、成效分析	18
(一) 解决了自然保护地矛盾冲突	18
(二) 优化自然保护地空间分布格局	18
(三) 夯实自然保护地监督管理基础	18
(四) 促进构建国土空间开发保护新格局	19

附表

1. 整合优化前后自然保护地情况对比

附图

1. 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
3. 自然保护地调入调出图斑分布图
4. 自然保护地与生态保护红线分布图

一、自然保护地现状

截至 2019 年底，新疆生产建设兵团第六师(以下简称“第六师”设立自然保护区、沙漠公园等共计 2 个，总批复面积 3494.61 公顷，占第六师土地总面积的 0.47%；矢量面积 3494.61 公顷，占第六师土地总面积的 0.47%。其中，自然保护区 1 个（兵团级），沙漠公园 1 个（国家级）。

（一）主要问题

1. 边界范围底数不清

新疆生产建设兵团第六师青格达湖省级（兵团）自然保护区、新疆生产建设兵团丰盛堡国家沙漠公园自设立以来没有进行过勘界定标和落地上图工作，边界范围底数不清。

2. 矛盾冲突点多面广

各自然保护地不同程度都积累有历史遗留问题，与城镇、村庄、耕地等存在空间交叉重叠，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，不利于经济社会可持续发展。

3. 管理能力不足

各自然保护地普遍存在建设资金投入不足，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。

（二）自然保护地面积

1. 批复面积

第六师自然保护地 2 处，按类型分为自然保护区、沙漠公园 2 个类型，自然保护地批复总面积 3494.61 公顷。

2002 年 12 月，新疆生产建设兵团批准（新兵函〔2002〕21 号）设立青格达湖省级（兵团）自然保护区。批复面积 2525.00 公顷。

2017 年 12 月，国家林业局批准（林沙发〔2017〕153 号）设立新疆生产建设兵团丰盛堡国家沙漠公园，批复面积 1169.61 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 3494.61 公顷。

（三）分类概述

按矢量面积，各类自然保护地具体情况如下：

1. 自然保护区

新疆生产建设兵团第六师青格达湖省级（兵团）自然保护区，兵团级，面积 2325.00 公顷。

2. 沙漠公园

新疆生产建设兵团丰盛堡国家沙漠公园，国家级，面积1169.61公顷。

二、工作开展情况

(一) 工作思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面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。确保境内的重要生态系统、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. 自然保护地调查评估

按照自然资源部 国家林草局联合下发《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》（自然资函〔2020〕71号）总体要求和自然资源部 国家林草局联合召开的 自然保护地整合优化和生态保护红线评估调整推进工作视频会议精神，根据兵团办公厅印发的《兵团自然保护地整合优化预案编制工作方案》具体要求，第六师全面启动了自然保护地调查评估和整合优化工作，成立了工作领导小组，组建了工作专班。为保证成果质量，聘请国家林业和草原局西北调查规划院为技术支撑单位，开展调查评估和整合优化工作。2020年4-5月，全面完成了第六师自然保护地调查评估工作，为自然保护地整合优化工作奠定了坚实基础。

2. 自然保护地整合优化

根据《国家林业和草原局自然保护地管理司关于印发自然保护地整合优化预案编制大纲的通知》（保区字〔2020〕18号）总体要求，国家林业和草原局西北调查规划院采用收集资料、现地踏查、召开座谈会等形式，完成了第六师自然保护地整合

优化预案编制。2020年5月，第六师自然保护地整合优化预案通过兵团自然保护地整合优化工作领导小组技术审查后，广泛征求了交通运输局、生态环境局、水利局、农业农村局、文体广电和旅游局等部门意见，经师市专题会议审查后，上报兵团林业和草原局。

3. 与生态保护红线衔接

按照自然资源部办公厅 国家林草局办公室《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》（自然资办函〔2021〕458号）要求，根据自然保护地名录、第三次全国国土调查、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，充分与永久基本农田、耕地、人工商品林、矿业权、重大基础设施建设项目等进行对接审核，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底图数据充分衔接。

4. 自然保护地整合优化方案编制

按照自然资源部、生态环境部、国家林草局《关于报送自然保护地整合优化方案的函》（办函保字〔2023〕33号）要求，根据国家林业和草原局自然保护地工作专班下发的自然保护地和风景名胜区整合优化预案成果数据，进行了数据分析和汇总分析，补充完善重大调整专题论证资料，履行公示程序。2023

年3月，完成了第六师自然保护地整合优化方案编制，经师市专题会议审查后，上报兵团林业和草原局。

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自然保护区、国家公园两大类。

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、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。

2. 分级规则

将现有国家级、省级、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. 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。

2. 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。

（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、荒漠、冰川和永久积雪、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，同时修订完善自然保护地法律法规，允许适度开展一些对生态环境不造成明显影响的人类活动，实现人与自然和谐共生。

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。

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。鼓励地方政府通过租赁、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救灾、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

自然保护地核心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地内；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地范围，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地。

5. 开发区和城镇村

自然保护地内的开发区和城镇、人口密集的村屯，可以调出自然保护地范围；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。

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。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，第六师共有 2 个自然保护地，总面积 2981.37 公顷，占第六师土地总面积的 0.40%。新疆生产建设兵团第六师青格达湖省级（兵团）湿地公园面积 1828.32 公顷、新疆生产建设兵团丰盛堡国家沙漠公园 1153.05 公顷，分别占自然保护地总面积的 61.32%、38.68%。

（一）分类分级

按类型，第六师自然保护地有 2 个自然公园类型，包括湿地公园、沙漠公园。

第六师整合优化后自然公园 2 个，总面积 2981.37 公顷。

（1）湿地公园

整合优化后湿地公园 1 个，面积 1828.32 公顷，占自然公园总面积 61.32%。

（2）沙漠公园

整合优化后沙漠公园 1 个，面积 1153.05 公顷，占自然公园总面积 38.68%。

表 4-1 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
	合计	2	2981.37
1	自然公园	2	2981.37
	国家级	1	1153.05
	地方级	1	1828.32
1.1	湿地公园	1	1828.32

	自然保护地类型	数量	面积
	国家级		
	地方级	1	1828.32
1.2	沙漠公园	1	1153.05
	国家级	1	1153.05
	地方级		

(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。

自然公园按一般控制区管理，总面积 2981.37 公顷。

表 4-2 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	2981.37		2981.37
自然公园	2981.37		2981.37

(三) 整合归并

第六师自然保护地不涉及整合归并。

(四) 撤销和降级

新疆生产建设兵团第六师青格达湖省级（兵团）自然保护区降为新疆生产建设兵团第六师青格达湖省级（兵团）湿地公园。

(五) 调入和调出

1. 调入生态空间

第六师自然保护地不涉及调入。

表 4-3 自然保护地整合优化调入调出情况

单位：公顷

保护地名称	整合前面积	调出面积	调入面积	整合后面积	面积变化
第六师	3494.61	513.34		2981.37	-513.34
青格达湖省级(兵团)湿地	2325.00	496.68		1828.32	-496.68
丰盛堡国家沙漠公园	1169.61	16.56		1153.05	-16.66

2. 调出矛盾冲突

整合优化从自然保护地调出 513.24 公顷，包括耕地 513.00 公顷、城镇村 0.24 公顷。

表 4-4 自然保护地调出矛盾冲突情况

单位：公顷

保护地名称	耕地	人工商品林	矿业权	开发区	城镇	村庄	项目用地
青格达湖省级(兵团)湿地公园	496.44				0.24		
丰盛堡国家沙漠公园	16.56						

五、成效分析

（一）解决了自然保护地矛盾冲突

整合优化将各自然保护地内的永久基本农田、村庄等按规定调出，解决了历史遗留问题和现实矛盾冲突，进一步优化了生态安全整体格局，有利于生物多样性保护，提高生态稳定性。

整合优化后自然保护地，促进了自然保护地保护发展与社会经济发展的和谐关系，有利实现生态保护与区域经济的可持续发展。

（二）优化自然保护地空间分布格局

第六师自然公园内的耕地、矿业权不具备公园特征的调出，妥善解决了历史遗留问题，有利于生物多样性保护，提高生态稳定性。

整合优化后自然保护地总体规模保持稳定，但空间布局有所优化，与六师区域人口分布规律、自然地理特征、自然资源禀赋等更加契合。

（三）夯实自然保护地监督管理基础

整合优化摸清了自然保护地数量、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。

整合优化后自然保护地之间边界范围更加清晰、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城镇村等空间矛盾冲突，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
		2	3494.61	国家公园		2	2981.37
自然保护区	小计	1	2325.00	自然保护区	小计		
	国家级				国家级		
	省级	1	2325.00		地方级		
	市县级						
				自然公园		2	2981.37
				国家级	1	1153.05	
				地方级	1	1828.32	
风景名胜区	小计			风景名胜区	小计		
	国家级				国家级		
	地方级				地方级		
森林公园	小计			森林公园	小计		
	国家级				国家级		
	地方级				地方级		
地质公园	小计			地质公园	小计		
	国家级				国家级		
	地方级				地方级		
湿地公园	小计			湿地公园	小计	1	1828.32
	国家级				国家级		
	地方级				地方级	1	1828.32
海洋特别保护区 (含海洋公园)	小计			海洋公园	小计		
	国家级				国家级		
	地方级				地方级		
沙漠(石漠)公园	小计	1	1169.61	沙漠公园	小计	1	1153.05
	国家级	1	1169.61		国家级	1	1153.05
	地方级				地方级		
合计		2	3494.61			2	2981.37

附图

1. 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
3. 自然保护地调入调出图斑分布图
4. 自然保护地与生态保护红线分布图