

# 整合优化后广州湿地公园保护与发展策略

## Protection and Development Strategy of Guangzhou Wetland Park after Integration and Optimization

陈倩 赖秋红 吴泽锋

CHEN Qian, LAI Qiu-hong, WU Ze-feng

**摘要:** 建立以国家公园为主体的自然保护地体系是我国生态文明建设的重大实践创新与改革,而湿地自然公园是自然保护地体系的重要组成部分。以广州20个湿地公园为基础数据,对比分析了整合优化前后湿地公园基本情况,发现整合优化初步解决了整合前湿地公园存在的空间交叉重叠、保护空缺、保护地内用地矛盾等情况。并从保护和恢复重要典型湿地、恢复市域湿地生态廊道、修复湿地生境、促进湿地价值转化、健全法规制度等方面,提出整合优化后湿地自然公园保护和发展的策略。

**关键词:** 湿地公园;自然保护地;整合优化;广州市

**中图分类号:** TU986

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-2641(2023)02-0007-05

**收稿日期:** 2022-12-30

**修回日期:** 2023-03-11

**Abstract:** The establishment of a nature reserve system with national parks as the main body is a major practical innovation and reform of ecological civilization construction in China. Wetland natural park is an important part of the nature reserve system. Based on data of 20 wetland parks in Guangzhou, this study compares and analyzes the basic situation of wetland parks before and after integration and optimization, and finds that the integration and optimization works have preliminarily solved the problems of spatial overlap, protection gap, and contradiction of land use in protected areas in these wetland parks. In addition, the study mainly proposes the protection and development strategies of integrated and optimized wetland natural parks from the aspects of protecting and restoring important typical wetlands, restoring urban wetland ecological corridors, restoring wetland habitats, promoting the transformation of wetland value, and improving laws and regulations.

**Key words:** Wetland parks; Nature reserves; Integration and optimization; Guangzhou

自然保护地整合优化是我国为解决自然保护地存在划定不科学、范围交叉重叠、多头管理、权责不清、保护与开发矛盾难以协调等问题,而开展的一次全面调查摸底评估行动<sup>[1]</sup>。2019年,就自然保护地优化调整工作,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》(以下简称《指导意见》),由此全国各地自然保护地整合优化工作大面积铺开启动<sup>[2]</sup>。

湿地自然公园作为自然保护地的重要组成部分,具有维护生物多样性、维护水资源安全、应对气候变化等多重功能,具有极高的保护价值<sup>[3]</sup>。但与其他类型的自然保护地一样,湿地自然公园在总体上存在发展战略与规划缺乏、管理体制和法律法规不健全、产权责任不清晰等问题<sup>[4]</sup>,在个体上存在空间交叉重叠、面积小、破碎化等问题<sup>[5]</sup>。这些问题成为制约湿地自然公园发展的重要因素,亟待优化整合。

广州市于2020年全面启动自然保护地整合优化工作,组织编制了《广州市自然保护地整合优化预案》(以下简称“《预案》”),《预案》系统梳理了广州自然生态系统格局和自然保护地建设现状与存在问题,其中包括湿地自

然公园。广州水资源众多,湿地生态系统丰富并且类型多样,已建成各级各类自然保护地共89处,其中湿地公园20处<sup>[6]</sup>。本研究以广州市的湿地公园为研究对象,梳理其资源现状及问题,对比分析整合优化前后的情况,提出后续保护和发展对策,以期系统性保护湿地生态系统以及构建科学合理的自然保护地体系提供参考。

## 1 整合优化前广州市湿地公园基本情况

### 1.1 湿地公园数量及面积

根据《预案》初步成果,截至2020年7月,广州市共有湿地公园20个(图1),其中国家级2个、县区级18个。湿地批复总面积1 677.04 hm<sup>2</sup>,矢量面积1 861.55 hm<sup>2</sup>。受限于技术条件、行政边界更新等客观原因,广州市有19处湿地公园存在批复面积、实际管辖面积与矢量面积不一致的情况,矢量总面积比批复总面积多184.51 hm<sup>2</sup>(表1)。

### 1.2 空间交叉重叠情况

不同类型自然保护地的空间交叉重叠,“一地多牌”,会导致保护管理工作缺乏系统性,管理水平与保护效率受到制约。目前,广州市湿地公园与其他类型自然保护

表1 广州湿地公园现状

单位: hm<sup>2</sup>

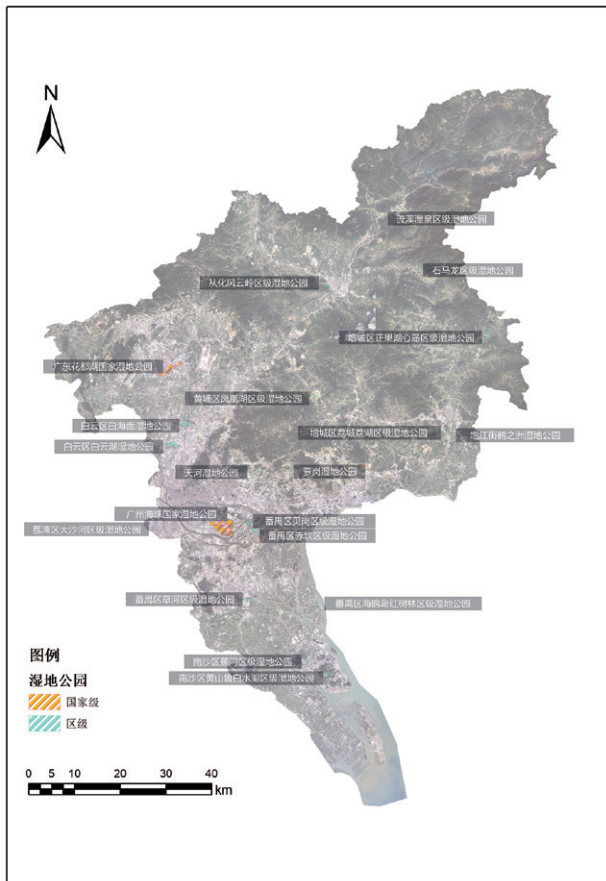


图1 广州市现状湿地公园分布图

级别	名称	批复面积	矢量面积	差值
国家级	广州海珠国家湿地公园	869	869.1	0.1
	广东花都湖国家湿地公园	240.6	240.61	0.01
区县级	荔湾区大沙河区级湿地公园	8.5	7.41	-1.09
	天河湿地公园	33	35.57	2.57
	白云区白海面湿地公园	9	89.9	80.9
	白云区白云湖湿地公园	105	193.15	88.15
	黄埔区南岗河文教园区级湿地公园(萝岗湿地公园)	14.4	14.59	0.19
	黄埔区凤凰湖区级湿地公园	30.67	33.01	2.34
	南沙区黄山鲁白水湖区级湿地公园	38.93	38.74	-0.19
	南沙区蕉门区级湿地公园	8.41	8.44	0.03
	番禺区赤坎区级湿地公园	65	65.01	0.01
	番禺区贝岗区级湿地公园	38.4	38.41	0.01
	番禺区草河区级湿地公园	43.9	41.29	-2.61
	番禺区海鸥岛红树林区级湿地公园	20	34.04	14.04
	从化风云岭区级湿地公园	15	14.99	-0.01
	流溪温泉区级湿地公园	12	12	0
	增城区石马龙区级湿地公园	17.85	17.86	0.01
增江街鹤之洲湿地公园	16.71	16.74	0.03	
增城区荔城荔湖区级湿地公园	10	10.01	0.01	
增城区正果湖心岛区级湿地公园	80.67	80.68	0.01	
合计		1677.04	1861.55	184.51

注: 差值=矢量面积-批复面积。数据来自《预案》(呈报稿), 为阶段性成果, 最终数据以官方发布稿为准。表2同

地存在交叉重叠斑块数量共2个, 分别为增城区石马龙区级湿地公园与白水寨风景名胜区完全重叠, 以及南沙区黄山鲁白水湖区级湿地公园与黄山鲁森林公园完全重叠。

### 1.3 保护空缺情况

全市大部分湿地及湿地公园区域已纳入自然保护区或其他城市公园、旅游景区进行保护及利用, 但仍存在高保护价值区域的保护空缺, 一定程度上导致湿地生态系统的连通性、栖息地完整性存在问题<sup>[7]</sup>, 未形成合理完整的湿地自然保护区空间体系网络。通过综合筛选、评估分析, 广州湿地高保护价值区域保护空缺主要集中在珠江河口、河涌湿地生物多样性分布区域以及南沙湿地等重要的候鸟栖息地等区域。此外, 共有8个湿地公园保护管理机构不完善, 在保护管理上存在空缺, 后续运营管理困难。

### 1.4 普遍涉及与主体功能不符的用地类型

广州市经济发达, 工业化和城镇化发展速度较快, 自然保护区设立与经济发展和基础设施建设间相互制约, 人类活动与自然保护区范围重叠, 遗留了大量历史问题, 给保护管理工作埋下隐患。目前, 全市湿地公

园涉及城镇建成区面积124.47 hm<sup>2</sup>, 村庄建设用地面积1.91 hm<sup>2</sup>, 永久基本农田面积372.08 hm<sup>2</sup>, 人工集体商品林面积712.53 hm<sup>2</sup>。

### 1.5 生态服务价值转化有待拓展

在政府的支持引导下和大众认知提高的情况下, 广州湿地公园的建设开发和修复保护工作取得了很大进展, 但仍存在一些问题, 主要体现在湿地生态功能有待提高及湿地公园社会服务价值不均衡问题<sup>[8]</sup>。目前, 湿地公园作为全民生态财富, 除广州海珠国家湿地公园、花都湖国家湿地公园及其他少数湿地公园外, 普遍存在公益性发挥、展现不足的情况<sup>[9]</sup>。其为地域生态安全提供的保障性功能和普惠性产品价值, 未得到充分认识和广泛重视。另外湿地自然教育处于初步发展阶段, 自然教育内涵体现不足, 没有激发起社会开展自然教育的积极性。

## 2 整合优化后广州市湿地自然公园基本情况

### 2.1 拟撤销合并的湿地自然公园

针对湿地自然公园与其他类型自然保护区存在交叉

重叠的情况，广州市采取撤销合并至其他自然公园的措施；针对湿地自然公园与相邻自然公园性质相同、保护对象相同的情况，采取合并成一个自然公园的措施。在此次整合优化中，拟撤销南沙区黄山鲁白水湖区级湿地公园并入广州南沙黄山鲁森林区级公园，拟撤销增城区石马龙区级湿地公园并入广州增城白水寨省级风景名胜区；拟将从化风云岭区级湿地公园合并至广州从化风云岭区级森林自然公园；拟将滨海红树林森林公园优化调整为湿地自然公园（表2）。

## 2.2 拟撤销的湿地自然公园

部分湿地自然公园由于面积小、资源特色不明显、保护对象不明确，在区位、主体功能和建设方向上更接近城市公园，或存在较大比例无法退出的永久基本农田，或与城镇开发边界相冲突等，经科学评估，建议不予保留。在此次整合优化中，广州市拟撤销荔湾区大沙河区级湿地公园等4个湿地自然公园，总面积（批复）70.81 hm<sup>2</sup>（表2）。

## 2.3 拟新建的湿地自然公园

为了系统性、全面性地保护广州市范围内具有典型性和代表性的自然生态系统、生物多样性、自然遗迹、自然景观，对湿地自然公园保护空缺和保护力度进行分析，同步与生态红线比较分析发现，广州市湿地“应保未保”候补区域共1块，面积约23.44 hm<sup>2</sup>，拟新建为广州黄埔埔心区级湿地自然公园。

## 2.4 拟调整面积的湿地自然公园

根据《指导意见》及相关政府文件，对自然公园进行科学评估，拟将保护价值低的城镇建成区、永久基本农田、矿业权、开发区、村庄等区域调出公园范围，对具有较高保护价值、原生性较强、资源禀赋较高的重要生态空间分布区域调入自然公园。广州市湿地自然公园拟调出面积约66.24 hm<sup>2</sup>，拟调入面积约347.32 hm<sup>2</sup>。

## 2.5 管理机构变化

根据《指导意见》，自然保护地实行两级设立、分级管理制度。对于已有管理机构的保护地，若其被保留或未被归并，则其管理机构保持不变；若其未被保留或被归并入其他自然保护区，则原管理机构的牌子不再保留，人员编入新的管理机构内或由当地人民政府统一安排。广州市湿地自然公园拟需要新设8个管理机构（表2）。

# 3 后续保护和发展策略

## 3.1 保护策略

### 3.1.1 严格保护公园面积总量

严格落实整合优化后湿地自然公园边界范围，健全统一湿地自然资源占用补偿管理制度，严格管控广州市湿地自然公园面积总量。在与城市建设相关项目的选址、选线等工作中，应注意对湿地公园区域进行避让。对于

确实难以避让的区域，需遵循“占补平衡”原则，严格保护公园面积总量，尽可能地降低相关项目建设对湿地原有生态功能的负面影响。

### 3.1.2 保护和恢复重要典型湿地

优先支持广东海珠国家湿地自然公园、广东花都湖国家湿地自然公园2个国家重要湿地实施保护修复工程，充分发挥国家重点项目的示范带动作用，引导其他湿地自然公园保护和修复工作。保护和恢复广州市域珠江河口、河涌湿地生物多样性分布区域，南沙湿地等重要的候鸟栖息地、湿地生物多样性等区域；保护广州市域的国际候鸟越冬地、栖息地。

### 3.1.3 恢复市域湿地生态廊道

广州河涌水系资源丰富，为了保持湿地生态系统完整性和生态廊道连通性，应恢复市内的湿地廊道，并借助市域内滨水地带以及重要水系的连接，实现湿地生态系统的连线成网成片，进而加强湿地斑块间的生态联系。同时与周边城市共同完善珠江水系流域保护，和珠江口及近海岸红树林、沿海滩涂湿地等生态系统的综合治理与生态修复。重点加强以珠江为链的河涌水系生态系统修复与建设，因地制宜开展河涌整治、生态恢复、河湖连通工程，保护、建设和恢复湿地，进一步改善提升河涌水系水质。

### 3.1.4 加强湿地生境保护与修复

加强对湿地生态系统和珍稀濒危野生动植物及其栖息地的保护<sup>[10]</sup>，对退化或遭受严重破坏的湿地生态系统开展保护恢复，以自然修复为主，辅以必要的人工措施，促进湿地生境植被恢复和栖息觅食场所重建，改善湿地生态质量，增强湿地生态系统功能，维护和丰富湿地生物多样性。

### 3.1.5 强化湿地资源监测管理

结合年度全国湿地调查工作的相关监测结果，构建湿地动态监测体系，开展湿地生物多样性调查和长期监测<sup>[11]</sup>。着重推进湿地有关监测数据的集成化处理与综合化应用，精确把握湿地生态系统组成、分布和动态演变，加强生态风险评估及预警系统建设，完善生态系统情况评估监测结果的定期报告制度。并以国家级湿地自然公园的动态监测为重点，评估其生态状况，发布预警信息。同时加强其他湿地的监测，在湿地保护、修复、利用等方面深化与相关检查督察部门的合作，对破坏湿地的违法行为予以坚决打击、惩处<sup>[11]</sup>。

## 3.2 发展策略

### 3.2.1 促进湿地自然公园价值转化

在政策层面完善湿地合理利用的制度，以湿地利用“细化-分类”原则为指导，科学合理地划定湿地保护利用的范围<sup>[12]</sup>。在保护的前提下，有针对性地开展湿地自然公园保护与利用，适当利用景观资源和自然保护地内高质量生态普惠产品，开展湿地生态教育和自然体

表2 广州市自然保护地整合优化前、后湿地公园情况

单位: hm<sup>2</sup>

整合优化前					整合优化后					处理方式
序号	现状名称	保护地类型	批复面积	矢量面积	序号	整合优化后名称	保护地类型	矢量面积	管理机构	
1	广州海珠国家湿地公园	湿地公园	869.00	869.10	1	广东海珠国家湿地自然公园	湿地自然公园	869.10	原有机构完善	优化
2	荔湾区大沙河区级湿地公园	湿地公园	8.50	7.41	—	—	—	—	—	拟撤销
3	天河湿地公园	湿地公园	33.00	35.57	2	广州天河大观区级湿地自然公园	湿地自然公园	15.77	原有机构完善	优化
4	白云区白海面湿地公园	湿地公园	9.00	89.90	3	广州白云白海面区级湿地自然公园	湿地自然公园	77.08	拟新设立	优化
5	白云区白云湖湿地公园	湿地公园	105.00	193.15	4	广州白云白云湖区级湿地自然公园	湿地自然公园	175.09	原有机构完善	优化
6	黄埔区南岗河文教园区级湿地公园(萝岗湿地公园)	湿地公园	14.40	14.59	5	广州黄埔萝岗区级湿地自然公园	湿地自然公园	12.57	原有机构完善	优化
7	黄埔区凤凰湖区级湿地公园	湿地公园	30.67	33.01	6	广州黄埔凤凰湖区级湿地自然公园	湿地自然公园	27.96	原有机构完善	优化
8	南沙区黄山鲁白水湖区级湿地公园	湿地公园	38.93	38.74	—	广州南沙黄山鲁区级森林自然公园	森林自然公园	—	原有机构完善	合并
9	南沙区蕉门区级湿地公园	湿地公园	8.41	8.44	—	—	—	—	—	拟撤销
10	番禺区赤坎区级湿地公园	湿地公园	65.00	65.01	7	广州番禺赤坎区级湿地自然公园	湿地自然公园	63.01	拟新设立	优化
11	番禺区贝岗区级湿地公园	湿地公园	38.40	38.41	8	广州番禺贝岗区级湿地自然公园	湿地自然公园	37.93	拟新设立	优化
12	番禺区草河区级湿地公园	湿地公园	43.90	41.29	—	—	—	—	—	拟撤销
13	番禺区海鸥岛红树林区级湿地公园	湿地公园	20.00	34.04	9	广州番禺海鸥岛红树林区级湿地自然公园	湿地自然公园	34.04	拟新设立	不变
14	广东花都湖国家湿地公园	湿地公园	240.60	240.61	10	广东花都湖国家湿地自然公园	湿地自然公园	240.61	原有机构完善	不变
15	从化风云岭区级湿地公园	湿地公园	15.00	14.99	—	广州从化风云岭区级森林自然公园	森林自然公园	—	原有机构完善	合并
16	流溪温泉区级湿地公园	湿地公园	12.00	12.00	11	广州从化流溪温泉区级湿地自然公园	湿地自然公园	15.64	拟新设立	优化
17	增城区石马龙区级湿地公园	湿地公园	17.85	17.86	—	广州增城白水寨省级风景自然公园	风景自然公园	—	原有机构完善	合并
18	增江街鹤之洲湿地公园	湿地公园	16.71	16.74	12	广州增城区增江鹤之洲区级湿地自然公园	湿地自然公园	16.74	拟新设立	不变
19	增城区荔城荔湖区级湿地公园	湿地公园	10.00	10.01	—	—	—	—	—	拟撤销
20	增城区正果湖心岛区级湿地公园	湿地公园	80.67	80.68	13	广州增城湖心岛区级湿地自然公园	湿地自然公园	181.58	拟新设立	优化
—	滨海红树林森林公园	森林公园	1 000.00	990.19	14	广州南沙湿地地区级湿地自然公园	湿地自然公园	422.27	拟新设立	优化
—	—	—	—	—	15	广州黄埔埔心区级湿地自然公园	湿地自然公园	23.44	区管	拟新建
合计	—	—	1 677.04	1 861.55	—	—	—	2 212.83	—	—

验项目。同时,充分借助短视频、公众号等新媒体的力量,加强对自然体验教育、“产-学-研-旅”全链条产业的宣传推广,进一步激发广大市民和相关从业者对湿地项目的参与热情,并驱动邻近区域协同发展,提供就业机会,推进共建共享,实现湿地的生态效益、社会效益等多方面价值。

### 3.2.2 规划引领湿地公园建设

进一步推进落实湿地自然公园整合优化成果,从湿地公园建设发展规划编制工作出发,以“保护优先、科学修复、合理利用、持续发展”为原则,对位居重点生态区位、有珍稀动植物分布的湿地进行保护性利用,统筹规划广州市生态资源,推进建设特色鲜明、布局合理的湿地公园体系<sup>[13]</sup>。着重规划建设2个国家重要湿地,以示范建设及生态旅游为切入点,增强人民群众环境保护的意识,培育湿地自然休闲类项目,带动湿地生态文化型旅游发展。

### 3.2.3 建立健全法规制度体系

随着我国首部湿地保护专门立法《湿地保护法》的颁布,湿地保护受重视程度明显提高。为有效保护湿地自然公园及其他类型自然保护地,自然保护地法律法规制度建设和立法也需逐步确立完善,同时有效衔接《湿地保护法》,厘清二者间关系。

### 3.2.4 完善基础设施和管理机构建设

合理规划配置资源要素,完善基础设施建设,有效保障湿地生态旅游服务功能。建立完善各湿地管理机构,明确职责,配备专职人员,形成从上到下的湿地资源管理体系,为湿地资源的保护、湿地公园的建立和开发建设提供良好的管理环境<sup>[14]</sup>。强化专职管理队伍力量,落实管理机构设置和专业化人才队伍培养,规范完善机构形象和组织管理制度,为湿地自然公园建设提供管理和服务保障,更进一步地促进湿地公园的科学保护。

### 3.2.5 探索多元化建设资金筹措模式

仅依靠地方财政补助经费不足以支撑湿地公园高质量建设,管理部门应积极探索多元化建设资金筹措模式。可制定湿地公园特许经营管理制度,明确特许经营项目清单,鼓励社会资本、居民和个人通过特许经营方式参与湿地公园内的基础设施、公共服务、商品活动等及其他服务领域的建设。同时探索建立多元参与新机制,通过创新“企业+社区+当地政府”合作方式,探索社区参与模式,拓宽社会组织参与路径,积极构建合作平台,形成多渠道、多层次、多方位的湿地公园发展模式,实现湿地生态保护、资源利用、产业发展良性互动。

## 4 结语

本研究梳理了整合优化工作前后广州湿地公园的基本情况,并提出了后续广州湿地公园的保护与发展的策略。在保护层面上,通过严格保护湿地面积,保护和恢复重要典型湿地生境,强化湿地资源监测管理等,整体

提升广州湿地生态系统稳定性和服务功能,全面保护湿地生物多样性。在发展层面上,通过进一步推进落实湿地自然公园整合优化成果,多途径促进湿地资源价值转化,加强规划引领等,科学系统地建设湿地公园;健全广州湿地法律法规制度,完善基础设施和管理机构建设,为高质量建设湿地公园筑牢基础。

目前,自然保护地整合优化仍处于动态调整和推进中,湿地自然公园的保护与发展需要同整合优化具体落实以及各项工作结合起来,逐步构建科学合理的自然保护地体系。

注:图片为作者自绘

### 参考文献:

- [1]唐小平,刘增力,马炜.我国自然保护地整合优化规则与路径研究[J].林业资源管理,2020(1):1-10.
- [2]唐芳林,吕雪蕾,蔡芳,等.自然保护地整合优化方案思考[J].风景园林,2020,27(3):8-13.
- [3]马童慧.中国湿地类型自然保护地空间重叠分布与整合优化对策研究[D].北京:北京林业大学,2019.
- [4]林凯旋,周敏.国家公园为主体的自然保护地体系构建的现实困境与重构路径[J].规划师,2019,35(17):5-10.
- [5]唐晓岚,马坤,任宇杰.长江中游流域国家级自然保护地交叉重叠特征及其优化整合研究[J].南京林业大学学报(自然科学版),2022,46(3):12-20.
- [6]陈日强.广东广州摸清野生动植物资源“家底”[N].中国绿色时报,2022-08-03(02).
- [7]刘涛,姚江春,朱江,等.自然资源资产保值增值视角下超大城市中心区生态空间保护利用的规划策略研究——以广州海珠国家湿地公园为例[J].上海城市规划,2022(5):52-59.
- [8]林志斌,范存祥.广州海珠国家湿地公园建设对湿地环境及生物因子动态影响的初步分析[J].广东园林,2020,42(3):28-31.
- [9]梁曦亮,梁欣.保护、修复与利用海珠湿地二期的实践思考[J].广东园林,2020,42(1):50-55.
- [10]刘增力,马炜,蔺琛,等.广东省自然保护地体系规划探讨[J].自然保护地,2021,1(4):55-64.
- [11]《全国湿地保护规划(2022—2030年)》摘要[J].内蒙古林业,2023(1):27-28.
- [12]王植槐,胡运清.浏阳市自然保护地整合优化景观格局变化驱动力研究[J].辽宁林业科技,2022(3):35-38.
- [13]张春霞,陈鹏飞,胡喻华.广东省湿地公园建设现状与发展策略[J].中南林业调查规划,2014,33(3):24-27.
- [14]邱胜荣,唐小平.中国自然保护区历史遗留问题成因及其疏解途径研究[J].世界林业研究,2020,33(4):94-98.

### 作者简介:

陈倩/1994年生/女/湖南衡阳人/硕士/广州园林建筑规划设计研究总院有限公司(广州510440)/专业方向为风景园林与生态规划

赖秋红/1984年生/女/广东普宁人/硕士/广州园林建筑规划设计研究总院有限公司(广州510440)/风景园林设计高级工程师/专业方向为风景园林设计、生态规划、林业调查规划设计

吴泽锋/1996年生/男/广东普宁人/本科/广州园林建筑规划设计研究总院有限公司(广州510440)/专业方向为林业与生态规划